



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Procesna analiza zaključnega poročila komisije za preprečevanje korupcije o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank z dne 7.1.2013

Drago Kos

Article information:

To cite this document:

Kos, D. (2018). Procesna analiza zaključnega poročila komisije za preprečevanje korupcije o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank z dne 7.1.2013, Dignitas, št. 59/60, str. 421-444.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/59/60-25>

Created on: 07. 12. 2018

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA
UNIVERZA
FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA
UNIVERZA
EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



NOVA
UNIVERZA
FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Procesna analiza zaključnega poročila komisije za preprečevanje korupcije o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank z dne 7. 1. 2013

Drago Kos

POVZETEK

Avtor v prispevku z vidika procesnih določb dveh slovenskih protikorupcijskih zakonov, Zakona o preprečevanju korupcije iz leta 2004 ter Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije iz leta 2010, analizira poročilo slovenske Komisije za preprečevanje korupcije o premoženjskem stanju najvidnejših slovenskih politikov, ki je po objavi januarja 2013 povzročilo veliko razburjenja in tudi politične spremembe v slovenski družbi. Pri tem avtor pride do več zanimivih ugotovitev, med katerimi so najpomembnejše te: Komisija za preprečevanje korupcije za izdajo svojega poročila ni imela pravne podlage; premoženjsko stanje omenjenih zavezancev je preverjala tudi za obdobje, za katerega tega ne bi smela storiti; komisija ni sledila zakonski obveznosti obveščanja obravnavanih oseb o svojih ugotovitvah; v poročilu je za dva zavezanca objavila tudi podatke o premoženjskem stanju, ki jih ne bi smela objaviti.

Ključne besede: poročilo Komisije za preprečevanje korupcije, Zakon o preprečevanju korupcije, Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, nezakonitost poročila

Process analysis of final report from the commission for the prevention of corruption in the Republic of Slovenia on assets held by the most prominent political figures on 7. 1. 2013

ABSTRACT

In the article, the author analyses a report from the Commission for the Prevention of Corruption in the Republic of Slovenia on assets held by the most prominent political figures in Slovenia from the point of view of the procedural provisions of Slovenia's two anti-corruption laws, namely the Prevention of Corruption Act of 2004, and the Integrity and Prevention of Corruption Act of 2010. After it was made public in January 2013, the report caused quite a stir and even led to political changes in Slovenian society. The author arrives at some surprising conclusions, such as that the Commission did not have the legal basis to issue such a report, that the Commission monitored the politicians' assets also for a time period when it was not allowed to do so, that it did not observe its legal obligation to notify persons under scrutiny of its findings and that in two cases it made public information about assets which should not have been made public.

Key words: report of the Commission for the Prevention of Corruption, Prevention of Corruption Act, Integrity and Corruption Prevention Act, illegality of report

1. Uvod

Ob nastanku slovenske države korupcija ni bila med problemi, ki bi jim najnovejša med članicami evropske družine posvečala kaj dosti pozornosti. To je bilo glede na način odcepitve od prejšnje skupne države, ko so bila v ospredju za slovenski narod dosti pomembnejša vprašanja vojaške zmage, praktičnega formiranja večstrankarske parlamentarne demokracije ter pridobivanja nujno potrebnih političnih in gospodarskih zaveznikov v mednarodni skupnosti, tudi razumljivo. Na žalost se je pozneje pokazalo, da so se pri reševanju teh vprašanj razvili tudi prav betonski

nastavki korupcije, ki so šele v zadnjih mesecih začeli rahlo popuščati, pred tem pa so več kot dvajset let uspešno onemogočali vsa resna prizadevanja v boju zoper ta pojav. Trgovina z orožjem, blokiranje njenega preiskovanja in načrtno nekontrolirani prvi val privatizacije so ustvarili razmere, okolje in povezave, ki so bile izredno učinkovite pri odvrčanju vseh poskusov preiskovalcev, da bi prišli bližje pri ugotavljanju najbolj odgovornih za največje »svinjarije«¹ v Republiki Sloveniji.

O tem, da v državi potrebujemo specialiste, ki se bodo ukvarjali z bojem zoper korupcijo, je najprej začela razmišljati slovenska policija. Spreminjanje organizacijske strukture kriminalistične policije v letu 1999 je bil dokaj enostaven korak, ki pa ga je kaj hitro zavrli strah oblastnikov pred novim nasprotnikom: ko je politika ugotovila, da bo med pristojnostmi novih policijskih enot pomembno mesto našlo tudi preiskovanje nezakonitega financiranja političnih strank, je potegnila zavoro, in šele ko je bila ta naloga odstranjena s spiska obveznosti bodočih policijskih protikorupcijskih specialistov, je bila prižgana zelena luč za operacionalizacijo načrtov o novih policijskih enotah. Te so po ustanovitvi kaj kmalu imele na razpolago dokaj moderna orodja za odkrivanje, preiskovanje in dokazovanje tudi najbolj zapletenih kaznivih dejanj, saj sta bila takrat že v uporabi posodobljena kazenski materialni in procesni zakon, slednji tudi s celotnim naborom tako imenovanih »prikritih preiskovalnih ukrepov«, brez katerih pri boju zoper korupcijo pač ne gre.

Na podlagi zahtev iz tujine² je bil v Sloveniji leta 2001 ustanovljen prvi protikorupcijski preventivni organ – Urad Vlade Republike Slovenije za preprečevanje korupcije. Zaradi bojazni, da ta novi organ ne bi storil česa nepredvidljivega in neprijetnega, je bil v organizacijsko strukturo izvršilne veje oblasti umeščen tako, da je bil neposredno podrejen predsedniku vlade. Je bilo pa od vsega začetka jasno, da je to organ prehodnega značaja, ki ne bo več potreben, ko bosta v slovenskem parlamentu sprejeta dva dokumenta, ki ju je moral pripraviti urad sam: nacionalna protikorupcijska strategija in nov protikorupcijski zakon.

Oboje je bilo sprejeto januarja 2004, z uveljavitvijo novega predpisa, Zakona o preprečevanju korupcije,³ pa je bila ustanovljena tudi Komisija za preprečevanje korupcije kot samostojen

¹ Kot se je izrazila ena od bivših generalnih državnih tožilk.

² Poročilo GRECO iz decembra 2000.

³ Uradni list RS, št. 2/04 in nasl.

in neodvisen državni organ, ki je dobil vrsto nalog na področju uresničevanja nacionalne protikorupcijske strategije, spremljanja premoženjskega stanja slovenskih funkcionarjev, njihovih omejitev pri sprejemanju daril in poslovanju ... Seveda takšen organ spet ni bil po godu slovenski politiki in njegov mandat se je hitro spremenil v bitko za obstanek, ki je terjala angažiranje skoraj vseh njegovih moči. Komisija je kljub vrsti ovir⁴ preživela prvi mandat, še več, uspelo ji je pripraviti nov, dosti boljši protikorupcijski zakon, ki je bil sprejet junija 2010 in je bodoči sestavi komisije zagotavljal dosti boljše pogoje za delo.

Nova sestava komisije je z delom pričela oktobra 2010 in kljub nekaterim bolj ali manj razumljivim⁵ napakam dosegla tudi vrsto uspehov, potem pa brez opozorila in jasnega razloga odstopila 29. 11. 2013, samo tri leta po začetku svojega mandata.

Seveda je bilo iluzorno pričakovati, da bo zgolj razvoj protikorupcijskih institucij sam po sebi lahko prinesel hitre in korenite spremembe dejanskega stanja na področju korupcije v državi. Noben od naštetih organov, še manj pa različni specializirani oddelki slovenskega državnega tožilstva in sodstva, v kratkem času niso mogli pomembno zmanjšati obsega korupcije v Sloveniji. Nasprotno, stanje na področju korupcije se je iz leta v leto slabšalo: če je bila Slovenija ob vstopu v Evropsko unijo najmanj skorumpirana od vseh novih članic in je na mednarodni lestvici percepcijskega indeksa Transparency International dosegala solidne uvrstitve, je z leti stanje postalo zelo zaskrbljujoče. Danes v državi prevladuje prepričanje, da smo naravnost prepojeni s korupcijo, da nam je skorajda že vgrajena v gene, skratka, da smo ena od najbolj skorumpiranih držav na svetu. To seveda ni res, takšne katastrofične napovedi nimajo osnove ne v dejanskem stanju ne v večdesetletnih izkušnjah vztrajnih borcev proti korupciji in ne v zdravi pameti, lahko pa povzročijo vrsto posledic – tako negativnih⁶ kot pozitivnih. Trenutno se na srečo kažejo zgolj pozitivne posledice: odpor družbe do korupcije je že tako prvinski, da je resnih in utemeljenih prijav korupcije vedno več ter da si tudi prej precej toga in neodločna državna tožilstva in sodišča upajo postopati zoper posameznike, ki so bili še pred letom dni absolutno nedotakljivi.⁷ Tisto, kar so v večini drugih držav sprožili

⁴ Z zakonom je bila ukinjena, zmanjšala so se sredstva za njeno delo ...

⁵ Te so nujne spremljevalke vsakega zagnanega dela.

⁶ V obliki defetizma ali tendenc po nekritičnem širjenju pooblastil pristojnih organov, ustvarjanju »nadorganov« ter neutemeljenem poseganju v pravice in svoboščine ljudi.

⁷ Visoki politiki, pomembni gospodarstveniki, državni tožilci, sodniki ...

politiki, ki so se resno lotili korupcije, je pri nas – tudi kot plod dolgotrajnih prizadevanj strokovnjakov na tem področju – zraslo iz ljudi samih: odločnost, da tako ne gre več naprej. Upati je le, da ta elan ne bo tako kmalu pojenjal, oziroma da bodo to postali povsem običajni standardi dela vseh slovenskih državnih uradnikov, zlasti državnih tožilcev in sodnikov.

Med organi in njihovimi dejanji, ki so izredno pomembno vplivala na razpoloženje v slovenski družbi, gre gotovo omeniti eno od dejanj sedanje sestave Komisije za preprečevanje korupcije. Ta je namreč 7. 1. 2013 pod številko 06259-1/2013/1 izdala svoj daleč najpomembnejši dokument doslej – Zaključno poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank (v nadaljevanju: poročilo), ki je vzbudilo veliko zanimanja v slovenski in tuji javnosti ter imelo tudi politične posledice, saj je bilo povod za vrsto dogodkov, zaradi katerih sta se morala dva najvplivnejša slovenska politika posloviti z nekaterih svojih položajev. Kljub vsemu razburjenju, ki je sledilo izdaji poročila, do zdaj ni bilo mogoče zaslediti resne, predvsem pa nepristranske strokovne razprave o pravni naravi tega dokumenta, predpostavkah za njegovo izdajo ter procesnih določilih, ki so narekovala njegovo vsebino in obliko.

Uvodoma je treba poudariti, da je tudi avtor tega zapisa, ki je sicer soustvarjal osnovno besedilo temeljnega predpisa, ki naj bi bil podlaga za izdajo poročila, to je Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju: ZIntPK-UPB2),⁸ prepričan, da poročilo predstavlja znaten prispevek k izboljšanju zdravja slovenskega političnega in siceršnjega duha, vendar mu vse vsebinske podlage za njegovo izdajo niso znane in se bo zaradi tega v svojem tekstu ukvarjal le s postopkovnimi določbami, na katerih temelji poročilo.

2. Pravna podlaga za izdajo poročila

Poročilo uvodoma navaja, da je bilo izdano »na podlagi 3. točke 2. člena in 23. alineje 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZIntPK) ter ob upoštevanju določb 32.–37. člena Zakona o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04, v nadaljevanju: ZPKor) za čas do 5. 6. 2010 oziroma določb 41.–45.

⁸Uradni list RS, št. 69/11.

člena ZIntPK za čas po 5. 6. 2010«.

Obravnava pravnih podlag za izdajo poročila pokaže naslednje:

ZIntPK-UPB2 v 2. členu opredeljuje svoj namen, ki je krepitev pravne države. V 3. točki tega člena, ki se glasi »z nadzorom nad premoženjem in sprejemanjem daril funkcionarjev, preprečevanjem in odpravljanjem nasprotja interesov ter koruptivnih ravnanj ter nadzorom nad lobiranjem vzpodbuja in krepi transparentnost v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij in pri upravljanju javnih zadev«, določa nekatera pomembna področja dela Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisije), ki naj služijo temu namenu. V 12. členu, ki sicer govori o nalogah in pristojnostih komisije, pa ji v 23. alineji nalaga tudi »druge naloge, določene s tem in drugimi zakoni«.

Če se najprej pomudimo pri zadnji navedeni pravni podlagi, lahko kaj hitro ugotovimo, da je dodana povsem po nepotrebem: če bi v ZIntPK-UPB2 res obstajala kakšna druga določba, ki bi zahtevala ali dovoljevala izdajo takšnega poročila, bi komisija seveda navedla to določbo in ne splošne navezne določbe 23. alineje 12. člena ZIntPK-UPB2. Morebitnega drugega predpisa, ki bi omogočal izdajo takšnega poročila, pa slovenski pravni red ne pozna.

Nenavadno je tudi, da komisija kot pravni temelj za izdajo tako pomembnega poročila navaja določbo iz 2. člena, ki ne vzpostavlja pravnih podlag za izdajo različnih aktov komisije, temveč služi zgolj kot opis in s tem omejitve dejavnosti komisije, ki naj pomagajo pri krepitvi pravne države. Če bi 2. člen res zadoščal, v ZIntPK-UPB2 ne bi bilo potrebno nobeno drugo določilo o aktih, ki jih lahko izda komisija, in analogno temu tudi nobeno drugo določilo, ki bi določalo naloge in pooblastila komisije. Takšna razlaga bi bila nedopustna iz vrste razlogov, med katerimi bi najbolj izstopala nezadostna določenost ZIntPK-UPB2.

Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustava)⁹ v 4. odstavku 153. člena določa, da morajo »posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu«. O podobni, ne pa identični problematiki se je Ustavno sodišče RS izreklo v odločbi št. U-I-250/96 z dne 14. 11. 1996, v kateri se je sicer izrekalo o podzakonskem aktu, in sicer uredbi Vlade RS, za katero

⁹ Uradni list RS, št. 33/91-I in nasl.

je ugotovilo, da »ne sme vsebovati določb, za katere v zakonu ni podlage«. Podobno se je v odločbi št. U-I-48/95 z dne 14. 9. 1995 izreklo tudi glede sklepa Vlade RS. Vprašanje, ki je odločilnega pomena, pa je, ali je treba besedilo ustave o tem, da morajo posamični akti državnih organov »temeljiti na zakonu ali podzakonskem predpisu«, razumeti tako, da mora biti navedeni temelj v zakonu ali podzakonskem predpisu podan eksplicitno. Pritrdilen odgovor na to vprašanje bi namreč pomenil, da takšnega poročila, kot ga je izdala komisija, brez eksplicitne določbe zakona ali drugega predpisa ni mogoče izdati.

Problema pravne podlage se je očitno zavedala tudi komisija, saj je kot pravno podlago navedla še več pravnih norm, pri katerih pa ni navedla, da tako kot omenjene določbe 2. in 12. člena ZIntPK-UPB2 predstavljajo »podlago« za izdajo poročila, temveč je uporabila splošnejši izraz, in sicer da je bilo poročilo izdano ob njihovem »upoštevanju«.

Med pravnimi podlagami, »ob upoštevanju« katerih je bilo izdano poročilo, so navedeni tudi 41.–45. člen ZIntPK-UPB2. To so členi, ki določajo postopek nadzora nad premoženjskim stanjem nekaterih kategorij oseb, vendar tudi v teh členih ni mogoče najti določbe, ki bi govorila o poročilu, kot ga je izdala komisija. V 45. členu je sicer navedenih kar nekaj aktov, ki jih lahko izda komisija, če zavezanec ne zna ali noče pojasniti povečanja svojega premoženja. Komisija o tem na podlagi drugega odstavka 45. člena obvesti »organ, pri katerem zavezanec opravlja funkcijo, oziroma organ, pristojen za izvolitev ali imenovanje zavezanca, v primeru suma storitve drugih kršitev pa tudi druge pristojne organe«, v posebnih okoliščinah pa na podlagi petega odstavka istega člena tudi državno tožilstvo ali pristojni organ s področja preprečevanja pranja denarja, davkov ali finančnega nadzora. Drugih možnih aktov komisije ti členi ne navajajo.

Zadevo dodatno zaplete še zadnja pravna podlaga, ki jo uporabi komisija, to pa so določbe 32.–37. člena Zakona o preprečevanju korupcije (v nadaljevanju: ZPKor),¹⁰ in sicer »za čas do 5. 6. 2010«. Vsebinsko te določbe urejajo podobno področje kot 41.–45. člen ZIntPK-UPB2, s tem da navedene določbe komisiji v času svoje veljavnosti oziroma uporabnosti niso dajale nobene možnosti, da bi izdala akt, kot je obravnavano poročilo, in tega komisija v ob-

¹⁰ Uradni list RS, št. 2/04 in nasl.

dobju med letoma 2004 in 2010 tudi nikoli ni storila. Zanimivo je seveda tudi dejstvo, da celo komisija v sedanji sestavi ne pred in ne po obravnavanem poročilu – torej v času med 1. 10. 2010 in 27. 12. 2013¹¹ – ni izdala nobenega podobnega akta za nobenega od zavezancev za poročanje o premoženjskem stanju.

Bolj od same vsebine 32.–37. člena ZPKor pa je zanimivo vprašanje, ali je 7. 1. 2013, ko je bilo izdano poročilo, sploh bilo mogoče uporabiti določbe predpisa, ki ni bil več v veljavi in se ni več uporabljal, torej ZPKor. Glede na to, da gre pri tem vprašanju za problem, ki občutno presega zgolj vprašanje pravnih podlag, to pa je problem obdobja, za katero je komisija ugotavljala premoženjsko stanje predsednikov parlamentarnih strank,¹² velja odgovoru na to vprašanje posvetiti vso pozornost.

ZPKor je v veljavo stopil v začetku leta 2004. Z uveljavitvijo Zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (v nadaljevanju: ZNOJF-1),¹³ do katere je prišlo v začetku maja 2006, je prenehal veljati, vendar je Ustavno sodišče RS najprej zadržalo izvajanje novega predpisa, nato pa z odločbo št. U-I-57/06-28 z dne 29. 3. 2007, s katero je v njem ugotovilo vrsto neustavnosti, odločilo, da se do odprave ene od njih¹⁴ še naprej uporabljajo določbe ZPKor. Ustavno sodišče je v skladu s svojo običajno prakso zakonodajalcu za odpravo neustavnosti dalo na razpolago šest mesecev od objave svoje odločbe, to je od 13. 4. 2007. Zakonodajalec je – na žalost tudi on v skladu s svojo običajno prakso – ustavnemu sodišču sledil šele 5. 6. 2010, ko je stopil v veljavo nov predpis, ZIntPK, ki pa v prehodnih in končnih določbah ni niti z besedo omenil usode ZPKor.

Nesporno je torej, da je ZPKor prenehal veljati maja 2006, o tem, kako dolgo bi se skladno z odločbo Ustavnega sodišča RS lahko še uporabljal, pa odloča odgovor na vprašanje, ali je spremenem povsem novega predpisa leta 2010 na protikorupcijskem področju predstavljal tudi »odpravo neustavnosti«, ki jo je zahtevalo sodišče. S stališča pravne varnosti bi drugačna trditev, torej trditev, ki bi pomenila, da se lahko ZPKor uporablja še naprej, vzporedno z novim predpisom, zagotovo ne vzdržala resne presoje. Tega se je zavedal tudi zakonodajalec, saj je v ZIntPK-UPB2 uvrstil določ-

¹¹ Ko je bil zaključen tekst tega prispevka.

¹² O tem več v 4. poglavju.

¹³ Uradni list RS, št. 20/06.

¹⁴ In sicer tiste v prvem odstavku 3. člena ZNOJF-1.

bo 84. člena, ki je izjemoma podaljšal uporabo ZPKor, a samo za postopke, ki so bili po njegovih določbah tudi začeti, in še to le do dokončanja teh postopkov. Če bi veljalo, da se lahko ZPKor kot celota uporablja še naprej, takšna določba ne bi bila potrebna. To pa seveda pomeni, da komisija poročila ni mogla izdati na podlagi 32.–37. člena ZPKor, ker je možnost za uporabo¹⁵ teh členov prenehala 5. 6. 2010. Tega dejstva tudi ne spremeni navedba komisije, da se te določbe upoštevajo zgolj za čas do 5. 6. 2010, saj komisija postopka, ki ga je zaključila s poročilom, izdanim 7. 1. 2013, ni začela po določbah ZPKor in torej tega dne teh določb kot pravne podlage za izdajo poročila tudi za omenjeno obdobje skladno s 84. členom ZIntPK-UPB2 ni mogla več uporabiti. Komisija je v drugem odstavku na tretji strani poročila zapisala, da je ravnanje zavezancev »z vidika materialnopravnih podlag pričujočega nadzora« presojala tudi za čas »od 30. 1. 2004 do 5. 6. 2010 po takrat veljavnem ZPKor, ki je materijo uredil v členih 32.–39«. Ravnanja zavezancev iz tistega časa komisija res ni mogla presojati po nobenem drugem predpisu,¹⁶ je pa verjetno vsakomur jasno, da zoper zavezance, ki so v času njegove veljavnosti oziroma uporabnosti morebiti kršili predpis, ki v času, ko je bilo izdano poročilo, ni več veljal in se tudi ni več uporabljal, ob odsotnosti pravne norme, ki bi to omogočala, ne morejo nastopiti nobene škodljive posledice: ne tiste, ki so bile predvidene s tem predpisom, in ne tiste, določene z novim ZIntPK-UPB2, prav tako pa tudi nobene druge škodljive posledice – seveda pod pogojem, da je poročilo res dokument izključno pravne narave.

Odgovor na vprašanje, ali je za izdajo poročila obstajala pravna podlaga, na podlagi zapisanega torej niti ni tako zapleten. Že na prvi pogled je jasno, da ZPKor ni mogel biti podlaga za to. Pri drugih normah, ki jih komisija navaja kot pravno podlago, pa je odgovor na to vprašanje odvisen od tega, ali za izdajo takšnega posamičnega akta zadošča že samo to, da je komisija pooblaščenca preverjati premoženjsko stanje določenih kategorij oseb in izdajati načelna mnenja o korupciji ali pa ji mora biti pooblastilo za izdajo takšnega akta, ki je, mimogrede, globoko posegel v pravice najmanj dveh oseb, zaupano tudi eksplicitno. Odgovor se vsiljuje kar sam po sebi, tudi ob upoštevanju analogije s podobnimi organi: pooblastilo bi res moralo biti eksplicitno, zato komisija

¹⁵ V smislu, da lahko ta uporaba privede tudi do pravnih posledic, npr. sankcij.

¹⁶ Kako je to storila, je opisano v 4. poglavju tega prispevka.

za izdajo takšnega poročila ni imela pravne podlage. Odločitev državnega tožilca, na primer, da svojega dela ne zaključi z zavrženjem kazenske ovadbe, obtožnim aktom ali zahtevo za uvedbo preiskave, temveč kar s poročilom, s katerim bi javnosti sporočil svoje ugotovitve, tudi ne bi bila pravilna in tožilec zanjo ne bi bil deležen preveč pohval, vsaj s strani pravne stroke ne.

3. Naslov poročila

Poročilo nosi naslov Zaključno poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank. Ob tem velja opozoriti, da »predsedniki parlamentarnih strank« niso zavezanci za poročanje o premoženjskem stanju, saj jih zaman iščemo na listi zavezancev, ki jo določa prvi odstavek 41. člena ZIntPK-UPB2. Vsebinsko zadeva sicer ni problematična, ker so bili predsedniki parlamentarnih strank v obdobju, na katerega se nanaša

poročilo, to je od 30. 1. 2004 naprej, tako ali drugače zavezani – z izjemo nekaterih, ki določen čas to niso bili, ker pač niso zasedali nobene javne funkcije in je komisija to korektno ugotovila – k poročanju o svojem premoženjskem stanju, vsekakor pa je škoda, da takšna lagodnost pri iskanju skupnega imenovalca za kategorijo oseb, za katere je bilo izdano poročilo, omogoča dvome v pravno naravo poročila.

S pravnega vidika je zanimivo nekaj drugega: ker poročilo obravnava premoženjsko stanje večjega števila zavezancev, ki jim je skupno to, da so predsedniki parlamentarnih strank, gre pri tem nadzoru očitno za »redni obdobjni nadzor po kategorijah zavezancev«, kot takšne vrste nadzora imenuje Poslovnik Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: poslovnik)¹⁷ v četrti točki svojega IX. poglavja. Prvi člen v tej točki vsebuje dva zelo pomembna odstavka: »Komisija vsako tekoče leto izbere kategorijo zavezancev, katerih premoženjsko stanje je predmet rednega nadzora v tistem letu«¹⁸ in »kriterije za kategorije zavezancev, ki so predmet rednega nadzora premoženjskega stanja, sprejme senat komisije na predlog uslužbenca, ki vodi redni nadzor premoženjskega stanja zavezancev«.¹⁹ Iz navedenega je mogoče sklepati, da mora na komisiji obstajati poseben sklep o tem, da se bo v letu

¹⁷ Uradni list RS, št. 24/12.

¹⁸ Prvi odstavek 84. člena.

¹⁹ Drugi odstavek 84. člena.

2012²⁰ lotila preverjanja premoženjskega stanja predsednikov parlamentarnih strank, in da morajo na komisiji obstajati kriteriji, ki jih je predlagal pristojni uslužbenec in na podlagi katerih je senat komisije sprejel prej navedeni sklep. O teh kriterijih in sklepu do sedaj še ni bilo mogoče slišati in le upati je, da komisija z njimi res razpolaga, ker bo sicer ponovno podvržena sumničanju v zvezi s korektnostjo nagibov za izdajo obravnavanega poročila.

Zanimivo bi bilo tudi vedeti, ali je komisija v obravnavani zadevi izdala še kakšno preliminarno ali vmesno poročilo, saj sicer ni bilo nobenega razloga za to, da je pričujoči dokument naslovila kot zaključno poročilo. Če takšna poročila obstajajo, bi morala biti slovenska javnost o njih in njihovi vsebini obveščena.

4. Obdobje, za katero je bilo preverjano premoženjsko stanje zavezancev

V točki (i) Uvodnega pojasnila komisija²¹ obrazloži, da pojem »zadnja prijava« iz prvega odstavka 45. člena ZIntPK-UPB2 zanjo ne pomeni »vsakokratno zadnje posredovane prijave« o premoženjskem stanju, ki jo je podal zavezanec, ampak prijavo, ki »jo je zavezanec podal ob nastopu funkcije oziroma (če je bil na funkciji že pred uveljavitvijo ZPKor v začetku leta 2004) prvo prijavo, ki jo je zavezanec podal po uveljavitvi ZPKor, s katerim je komisija dobila pristojnosti za nadzor nad premoženjskim stanjem«. Z drugimi besedami to pomeni naslednje: komisija kot zadnjo prijavo o premoženjskem stanju šteje prvo prijavo, ki jo je po uveljavitvi ZPKor podal katerikoli zavezanec za poročanje o svojem premoženjskem stanju, vse nadaljnje prijave pa razume zgolj kot dopolnitve te prijave. Takšno odločitev komisija utemeljuje s tem, da bi ob drugačnem tolmačenju, torej ob upoštevanju datumsko najnovejše prijave kot zadnje prijave, zavezanec s takšno prijavo »dejansko« legaliziral²² tudi neprijavljeno nesorazmerno povečano premoženje oziroma premoženje, ki ne izhaja iz njegovih legalno pridobljenih in prijavljenih dohodkov v času trajanja funkcije.²³ V praksi takšna odločitev komisije pomeni, da je preverjala dosle-

²⁰ Leta 2013 je bilo poročilo očitno samo zaključeno.

²¹ Poročilo, str. 2.

²² Ta narekovaj je uporabila komisija.

²³ To je sicer argument, ki ne zdrži resne presoje: prijava premoženja ne predstavlja njegove »legalizacije«, ampak zgolj informacijo o njegovem stanju, izvor premoženja pa mora po potrebi verificirati in potrditi prav komisija.

dnost predsednikov parlamentarnih strank pri prijavi njihovega premoženja od 30. 1. 2004 naprej za tiste, ki so že takrat bili javni funkcionarji, za druge pa od dneva po tem datumu, ko so to postali.

ZIntPK-UPB2 ne pozna pojma »dopolnitev prijave«,²⁴ ki ga v poročilu uporablja komisija. Vsa obvestila komisiji o premoženjskem stanju ZIntPK-UPB2 obravnava kot »prijave«, s katerimi zavezanci komisiji sporočajo svoje premoženjsko stanje²⁵ in njegove spremembe.²⁶ Tudi pri sestavljanju, sprejemanju in spreminjanju tako ZPKor kot tudi ZIntPK se nikoli ni pojavila ideja, da bi zgolj prva prijava štela kot prijava, vse naslednje pa le kot njene dopolnitve. Izhodišče je bilo jasno: vsaka prijava, tako tista s popolnimi podatki kot tista s spremembami, šteje za samostojno prijavo, iz nje pa izvirajo vse posledice.

Do izdaje obravnavanega poročila je tudi v praksi veljalo, da se datumsko najnovejše prijave o premoženjskem stanju obravnava kot zadnje in tako se je z njimi brez izjem tudi ravnalo. Vsako novo in s tem zadnjo prijavo je komisija primerjala s prejšnjo in iskala razlike, do katerih je prišlo v premoženju v obdobju, ki je ločevalo ti dve prijavi. Ker ne ZPKor ne ZIntPK-UPB2 ne pozna omejitve oziroma roka, ki bi komisiji onemogočal medsebojno primerjavo katerihkoli dveh ali več zaporednih prijav, takšno razumevanje pojma »zadnje« prijave nikoli ni bilo potrebno.

Takšen način preverjanja premoženjskega stanja je v izhodišču očitno načrtovala tudi komisija, saj je v svojem poslovníku v četrtem odstavku 84. člena zapisala naslednje: »Komisija pridobi podatke o premoženjskem stanju zavezancev od pristojnih institucij na dan, ko so zavezanci zadnjič sporočili svoje podatke o premoženjskem stanju v celoti ali le spremembe podatkov o premoženjskem stanju (če pristojne institucije razpolagajo s podatki za pretekla obdobja) in do dne, ko komisija začne z opravljanjem nadzora.« Če bi bilo stavek »ko so zavezanci zadnjič sporočili svoje podatke« mogoče razumeti na način, kot ga v poročilu uporablja komisija in bi ta stavek torej predstavljal prvo poročilo, ki ga je komisiji predal zavezanec, bi bilo nadaljevanje tega odstavka v delu, ki govori o tem, da bi komisija od institucij, ki z njimi razpolagajo,

²⁴ Razen v prekrškovnih določbah, kjer je ta pojem omenjen v dvanajsti alineji prvega odstavka 77. člena, kjer pa iz dikcije naveznih členov - 42. in 43. - jasno izhaja, da ne gre za »dopolnitve«, kot jih razume komisija.

²⁵ 41. člen ZIntPK-UPB2.

²⁶ 43. člen ZIntPK-UPB2.

lahko zbirala tudi spremembe podatkov o premoženjskem stanju za pretekla obdobja, povsem nesmiselno, celo protizakonito, saj bi komisiji omogočalo zbiranje podatkov o premoženjskem stanju zavezancev tudi za čas, preden so to sploh postali. To pa zagotovo ni bil namen komisije, ko je spisala svoj poslovnik.

Takšno razumevanje pojma »zadnja prijava« vzpostavlja tudi nerešljiv problem v primeru funkcionarjev, ki jim preneha mandat in nekaj časa niso zavezanci, čez daljši ali krajši čas pa to ponovno postanejo. Takšni so v obravnavanem poročilu kar trije. Problem, ki je nerešljiv, je vprašanje, kaj se v takšnem primeru šteje kot njihova prva in po mnenju komisije torej zadnja prijava – tista, ki so jo podali ob nastopu prve, ali tista, ki so jo podali ob nastopu druge funkcije. Če je to tista, ki so jo podali ob nastopu prve funkcije, potem obravnava njihovega premoženjskega stanja nujno vključuje tudi obdobje, ko niso bili zavezanci za poročanje in gre torej za nezakonit poseg v njihovo zasebnost. Če je to prijava, ki so jo podali ob nastopu druge funkcije, pa pade v vodo izjava komisije, zapisana v Uvodnem pojasnilu v točki (i), da je »nadzor nad premoženjskim stanjem smiseln, učinkovit in upravičen (legitimen) le, če zajame celoten čas, odkar je zavezanec na javni funkciji oziroma odkar protikorupcijska zakonodaja to omogoča«. Rešitev tega problema je mogoča samo na način, kakršen je (bil) tudi namen ZIntPK-UPB2 in še prej ZPKor: s preverjanjem premoženjskega stanja od prijave do prijave in ne z vzpostavitvijo fikcije prve prijave kot »zadnje prijave« ter iz nje izhajajoče kontrole premoženjskega stanja od prvega do zadnjega dne posameznikove funkcije. Ker je komisija pri nekaterih predsednikih parlamentarnih strank ugotovila, da niso bili zavezani k poročanju v celotnem časovnem obdobju, za katero je preverjala njihovo premoženjsko stanje, verjetno ni posegala v njihovo zasebnost v tem obdobju in je v resnici torej ravnala po pravilni metodi preverjanja premoženjskega stanja od prijave do prijave in ne po tisti, ki jo je uvedla kot novost, torej z vzpostavitvijo koncepta »prve – zadnje prijave«. In če je tako, se seveda poraja vprašanje, čemu potem služi ta koncept.

Pri uporabi obeh konceptov bi prišli do enakih rezultatov, če bi temeljila na istem predpisu. Ker pa je osnovni predpis s tega področja, ZPKor, 5. 6. 2010 nadomestil ZIntPK, se koncepta bistveno razlikujeta v eni točki, in sicer pri odgovoru na vprašanje, za katero obdobje se lahko preverja premoženjsko stanje zavezancev. Po konceptu preverjanja tega stanja »od prijave do prijave« je po uveljavitvi

ZIntPK možno preverjati premoženjsko stanje funkcionarjev le od dneva uveljavitve tega predpisa, to je od 5. 6. 2010, ker je s tem dnem prenehala uporaba ZPKor. Koncept, ki ga je razvila komisija, pa – ob odpiranju vrste zapletenih pravnih problemov – omogoča preverjanje premoženjskega stanja tudi za čas pred veljavnostjo ZIntPK, torej za čas, ko je veljal oziroma se je uporabljal še ZPKor. Še več, ta koncept – če bi bil pravilen – bi omogočal tudi preverjanje premoženjskega stanja za obdobje od leta 1992 naprej. Komisija svoj koncept pojmovanja prve prijave kot zadnje prijave namreč v točki (i) Uvodnega pojasnila utemeljuje tudi z že zgoraj navedenim: »Nadzor nad premoženjskim stanjem je smiseln, učinkovit in upravičen (legitimen) le, če zajame celoten čas, odkar je zavezanec na javni funkciji oziroma odkar protikorupcijska zakonodaja to omogoča.« Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (v nadaljevanju: ZNOJF)²⁷ je namreč že leta 1992 vzpostavil podoben sistem za nadzor nad premoženjskim stanjem nekaterih kategorij²⁸ javnih funkcionarjev, le da nalog s tega področja ni opravljala samostojna in neodvisna komisija, ampak delovno telo državnega zbora, kar pa za samo uporabnost koncepta, ki ga je s poročilom vpeljala komisija, ni pomembno.

Brez posebnega naprezanja je mogoče ugotoviti, da koncept, ki ga je z obravnavanim poročilom razvila komisija, ko je prvo prijavo zavezancev štela kot njihovo zadnjo, vse naslednje pa zgolj kot njene dopolnitve, odpira vrsto zapletenih pravnih vprašanj. Odgovori nanje prej rušijo kot potrjujejo veljavnost tega koncepta, ob tem pa omogočajo še vrsto razmišljanj o tem, zakaj je komisija sploh šla v ta koncept in v preverjanje premoženjskega stanja predvsem dveh zavezancev tudi za obdobje, za katero tega ne bi smela storiti.

5. Obveščanje obravnavanih oseb

Veliko pozornosti je v javnosti zbudilo vprašanje, ali bi komisija kljub zaslišanju predvsem dveh zavezancev pred objavo poročila tema zavezancema skladno s sedmim odstavkom 13. člena ZIntPK-UPB2 morala omogočiti, da se seznanita z njenimi ugotovitvami in se do njih opredelita, kar bi imelo za posledico tudi

²⁷ Uradni list RS, št. 49/92 in 50/92 – popr.

²⁸ Za sodnike je to npr. urejal 39. člen Zakona o sodniški službi (Uradni list RS, št. 19/94, 8/96, 24/98, 48/2001 in 67/2002).

dejstvo, da bi komisija po osmem odstavku istega člena ob objavi poročila morala objaviti tudi njuna odgovora.

Komisija zavezancema te priložnosti ni ponudila, v razlagi te poteze pa se ni sklicevala na možnost, ki jo predvideva že sam ZIntPK-UPB2, po kateri lahko komisija »na podlagi mnenja pristojnega organa oceni, da obstaja verjetnost, da bi to²⁹ ogrozilo interese« nadaljnjega postopka in zato osnutka ugotovitev obravnavani osebi ne pošlje.

Komisija je svojo odločitev za to, da zavezancema ni poslala ugotovitev, utemeljevala s tem, da v konkretnem postopku ni postopala po 13. členu ZIntPK-UPB2, ki govori o pristojnostih komisije ob sumu korupcije in drugih kršitev, ampak po V. poglavju zakona, ki ureja nadzor nad premoženjskim stanjem in ki opisanega obveščanja zavezancev ne predvideva. Takšno trditev komisije je seveda možno podvreči tako formalni kot tudi vsebinski analizi.

Formalna analiza pokaže, da se komisija pri navajanju določb ZIntPK-UPB2, ki naj bi služile kot podlaga za izdajo poročila, torej 3. točke 2. člena in 23. alineje 12. člena, ni izključno sklicevala na določbe, ki urejajo samo nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev: 23. alineja 12. člena je zgolj napotitvena in torej vsebinsko prazna določba, 3. točka 2. člena pa omenja vrsto dejavnosti, med njimi tudi obe, ki sta za obravnavano temo pomembni: nadzor nad premoženjem in preprečevanje ter odpravljanje nasprotja interesov in koruptivnih ravnanj. Uporaba formalnih kriterijev torej odgovora na osnovno dilemo ne daje.

Vsebinska analiza omenjene trditve komisije je lažja: čeprav poročilo nosi naslov Zaključno poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank in čeprav se Uvodno pojasnilo poročila nanaša izključno na problematiko nadzora nad premoženjskim stanjem, je v obrazložitvah ugotovitev o dveh zavezancih na več mestih mogoče najti tudi obširne in temeljito obrazložene navedbe komisije o korupcijskih tveganjih,³⁰ tveganjih nasprotja interesov³¹ in celo sumih kaznivih dejanj,³² ob njih pa tudi kar celotno podpoglavje, ki nosi naslov Izkazana korupcijska tveganja, tveganja nasprotja interesov in sum zlorabe položaja.³³ Nobenega dvoma torej ni, da se je komisija v poročilu ob sicer prevladujočem

29 Seznanitev obravnavane osebe z ugotovitvami.

³⁰ Poročilo, str. 12, 13, 15, 23.

³¹ Prav tam, str. 12, 13, 23, 24.

³² Prav tam, str. 12, 15, 23, 24.

³³ Prav tam, str. 12, podpoglavje (ii) v obrazložitvi ugotovitev o enem od zavezancev.

nadzoru nad premoženjskim stanjem predvsem dveh zavezancev ukvarjala tudi s temami, ki sodijo v 13. člen ZIntPK-UPB2, torej med drugim tudi s sumi korupcije, kršitvami predpisov o nasprotju interesov in ocenami posamičnih ali sistemskih korupcijskih tveganj. Ne glede na naslov poročila in teoretično razglabljanje komisije v Uvodnem pojasnilu, pri poročilu torej ne gre izključno za poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem, ampak tudi za poročilo o ugotovitvah, za katere ZIntPK-UPB2 v sedmem odstavku 13. člena zahteva, da se pred njihovo objavo z njimi seznanijo obravnavane osebe, ki se lahko do njih tudi opredelijo.

Nobenega dvoma torej ni, da bi moralo biti poročilo pred objavo posredovano vsaj dvema obravnavanima zavezancema, ki bi tako dobila možnost opredeliti se do navedb poročila, njune navedbe pa bi morala komisija objaviti skupaj s poročilom. Seveda se ta dolžnost ne nanaša na ugotovitve, do katerih je prišla komisija pri nadzoru nad premoženjskim stanjem, vendar je komisija izdala poročilo o vseh ugotovitvah – o premoženju in o sumih korupcije, konfliktu interesov ... – skupaj in tako sedaj ni možnosti za razpravljanje o tem, ali bi komisija svojo zakonsko obveznost lahko izpolnila tudi že samo z delnim obveščanjem zavezancev.

6. Objava poročila

V sklepnih besedah poročila med sklepi komisije najdemo tudi odločitev, da »se s pričujočim zaključnim poročilom skladno z 18. členom ZIntPK-UPB2 seznanijo javnosti in da se poročilo objavi na spletni strani komisije«. ³⁴ Poročilo je bilo javnosti najprej predstavljeno na odmevni tiskovni konferenci, nato je bilo objavljeno na spletni strani komisije, temu pa je sledila kar serija javnih nastopov članov komisije, ki so glede na odmevnost poročila, zlasti pa obdobje, ³⁵ v katerem je prišlo do te objave, tudi razumljivi.

Omenjeni 18. člen ZIntPK-UPB2 je dokaj splošen, saj določa samo to, da komisija o svojem delu obvešča javnost, to pa počne z objavo svojih načelnih mnenj, stališč in odločitev ter sklicev sej in njihovih zapisnikov. Ker pa se v poročilu med drugim obravnava tudi premoženjsko stanje zavezancev, ki je tako v določeni meri postalo dostopno javnosti, se na poročilo nanaša tudi specialna določba ZIntPK-UPB2, ki obravnava to področje, to pa je 46. člen

³⁴ Prav tam, str. 25.

³⁵ Javni protesti v Sloveniji so se bližali vrhuncu.

tega zakona, ki celo nosi naslov »Javnost podatkov«. Tega člena komisija kot pravne podlage za objavo poročila ni uporabila, kar je presenetljivo, saj je v primerjavi s citiranim 18. členom dosti bolj natančen. Določa namreč, da se podatki o dohodkih in premoženju večine³⁶ zavezancev, pridobljenem v času opravljanja javne funkcije in še eno leto po tem, lahko objavijo. Isti, torej 46. člen v drugem odstavku že sam daje nabor podatkov, ki se lahko objavijo, v tretjem odstavku pa določa, da se morajo podatki objaviti na način, ki omogoča njihovo medsebojno primerljivost. Isti člen tudi določa, da podrobnejšo metodologijo za javno objavo navedenih podatkov komisija določi s svojim poslovnikom. V poslovniku je metodologija javne objave podatkov o premoženjskem stanju določena v členih od 88 do 91. Metodologija sledi določbam ZIntPK-UPB2, še posebej v 89. členu, kjer vsebinsko povzema drugi odstavek 46. člena ZIntPK-UPB2 glede podatkov, ki se objavijo. Kljub osnovnemu vsebinskemu povzemanju pa se prvi odstavek 89. člena poslovnika zlasti v petih alinejah pomembno razlikuje od povzete vsebine 46. člena ZIntPK-UPB2. V njih namreč določa, da objavljeni podatki o številu in vrednosti nepremičnin ne smejo vsebovati zemljiškoknjižnih podatkov,³⁷ objavljeni podatki o skupni vrednosti vrednostnih papirjev ne smejo vsebovati navedb o vrsti in imenu vrednostnih papirjev,³⁸ podatki o skupni vrednosti dolgov, obveznosti in prevzetih jamstev ne smejo vsebovati navedb o posojilodajalcih/obveznostih,³⁹ podatki o skupni vrednosti danih posojil ne smejo vsebovati podatkov o posojilojemalcih/obveznostih,⁴⁰ podatki o premičninah, katerih vrednost presega 10.000 EUR, pa ne podatkov o vrsti premičnin.⁴¹ Ta razlika je pomembna v luči obravnavanega poročila, saj so v njem objavljeni tako zemljiškoknjižni podatki⁴² kot tudi podatki o posojilodajalcih oziroma posojilojemalcih⁴³ in vrsti premičnin⁴⁴ v lasti zavezancev.

V 91. členu poslovnika določa, da komisija vsako leto do 30. junija objavi podatke o spremembah dohodkov in premoženja zavezancev v preteklem letu. Čeprav ZIntPK v nobeni od verzij začetka

³⁶ Z izjemo oseb, odgovornih za javna naročila, in uradnikov Državne revizijske komisije.

³⁷ Četrta alineja prvega odstavka 89. člena.

³⁸ Sedma alineja prvega odstavka 89. člena.

³⁹ Osma alineja prvega odstavka 89. člena.

⁴⁰ Deveta alineja prvega odstavka 89. člena.

⁴¹ Deseta alineja prvega odstavka 89. člena.

⁴² Npr. na str. 15 in 16 poročila.

⁴³ Npr. na str. 12 poročila.

⁴⁴ Npr. na str. 15 poročila.

izvajanja te obveznosti komisije ni časovno opredelil,⁴⁵ je komisija v prvem odstavku 91. člena poslovnika sama sebe zavezala, da bo do prve tovrstne objave prišlo najkasneje 30. junija 2013, vendar v trenutku zaključevanja tega prispevka⁴⁶ podatki o premoženjskem stanju slovenskih funkcionarjev še niso bili javno dostopni.

Iz metodologije, ki jo vsebujejo navedene določbe poslovnika, je mogoče razbrati, da je bil tako namen zakonodajalca kot – vsaj na začetku – tudi komisije same ta, da se vsako leto objavi presek premoženjskega stanja vseh zavezancev in tako javnosti omogoči, da oceni, ali, kje in kdaj je prišlo do sprememb njihovega premoženjskega stanja. Obravnavano poročilo podatke o premoženjskem stanju dveh zavezancev predstavlja na popolnoma drugačen način, seveda pa ostaja odprto vprašanje, ali je splošno določbo 18. člena ZIntPK-UPB2 ob dosti bolj precizni vsebini 46. člena ZIntPK-UPB2 in ob prav tako zelo natančnih navedenih štirih členih poslovnika – ne glede na siceršnji ogromen načelni pomen transparentnosti opravljanja javnih funkcij in izpričano atraktivnost takšnih podatkov – sploh mogoče šteti za pravilno in s tem tudi dopustno pravno podlago za takšen način obveščanja javnosti o premoženjskem stanju predvsem dveh funkcionarjev.

Skopost že omenjenega 46. člena ZIntPK-UPB2 in štirih členov poslovnika komisije ne preseneča, saj je do uveljavitve ZIntPK-UPB2 veljalo, da podatki o premoženjskem stanju slovenskih funkcionarjev niso javni. ZPKor je namreč v 44. členu med drugim določal, da so podatki, pridobljeni pri nadzoru nad premoženjskim stanjem funkcionarjev, zaupne narave. Takšna je bila brez izjem tudi dosedanja praksa komisije. Ne glede na vrsto kritik tovrstne ureditve in prizadevanja komisije so se ti podatki »odprli« za javnost šele po vrsti aktivnosti ob sprejemanju ZIntPK, pa še to v zelo skopi in že opisani obliki. Do 5. 6. 2010 je torej veljalo, da so podatki o premoženju slovenskih funkcionarjev zaupne narave, po tem datumu pa je javnosti postal dostopen le del teh podatkov,⁴⁷ pa še ta mora biti skladno s preciznimi določili ZIntPK-UPB2 in poslovnika komisije objavljen po natančni in vnaprej določeni metodologiji. Ugotovili smo že, da z objavo poročila ta metodologija ni bila spoštovana, prav tako

⁴⁵To pomeni, da bi jo komisija morala uresničiti takoj.

⁴⁶December 2013.

⁴⁷O dohodkih in premoženju, pridobljenem v času trajanja javne funkcije in v roku enega leta po njej.

pa je možno ugotoviti, da je komisija v poročilu objavila tudi podatke o premoženjskem stanju dveh zavezancev iz obdobja, ko so se ti podatki varovali kot zaupni, kar pomeni, da je komisija z njihovo objavo retroaktivno posegla v ZPKor in njegovo določbo 44. člena o zaupnosti podatkov. To pa odpira dosti hujšo dilemo kot zgolj nespoštovanje metodoloških pravil o objavi podatkov o premoženju slovenskih funkcionarjev.

7. Nekaterе druge posebnosti

7.1. Naslovník poročila

Pri večini posamičnih aktov, ki jih izdajajo slovenski državni organi, ni potrebna debata o njihovi pravni naravi, saj je ta v največjem številu primerov⁴⁸ očitna. Čeprav je dokument naslovljen poročilo, smo že ugotovili, da za izdajo takšnega poročila komisija ni imela pravne podlage in ga torej ne moremo obravnavati kot katero drugo poročilo, ki ga eksplicitno omenja slovenski pravni red.⁴⁹ Glede na to, da gre pri besedi poročilo za generičen pojem, ki se lahko uporablja za različne vsebine,⁵⁰ je ob takšnem dokumentu najpomembnejše vprašanje seveda to, na koga je naslovljen oziroma komu je namenjen.

Obravnavano poročilo vsebuje kar nekaj delov, ki dajejo odgovor na to vprašanje. Predvsem so v ta namen koristni deli, ki jih v podobnih dokumentih, kjer gre za eksplicitno zakonsko predvidena poročila z vnaprej identificiranim naslovníkom, ni mogoče najti, tudi v približni obliki ne:

- prvi in drugi odstavek Uvodnega pojasnila razglabljata o pomenu nadzora nad premoženjskim stanjem funkcionarjev in podajata⁵¹ kritiko njegove dosedanje neučinkovitosti;

- v pod poglavju Pravne in dejanske omejitve in težave pri izvajanju nadzora v konkretnem primeru⁵² komisija opozarja na težave in omejitve, s katerimi se je srečala pri obravnavi premoženjskega stanja zavezancev. Pri tem je izpostavila nedorečenost pravne ure-

⁴⁸ V primeru sodb in upravnih aktov, s katerimi se odloča o posameznikovih pravicah in obveznostih.

⁴⁹ Npr. poročilo policije po 10. odstavku 148. člena ZKP, poročila Državne revizijske komisije po 32. oziroma 33. členu Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja, poročilo komisije po 19. členu ZintPK.

⁵⁰ Seveda, če vsebina »poročil« ni predpisana s predpisom.

⁵¹ Zlasti prvi odstavek.

⁵² Na strani 4.

ditve, »problem integritete nosilcev javnih funkcij« in »zaskrbljujoče stanje pravne in politične kulture v odnosu do nadzornih institucij države«. V zadnjem delu tega podpoglavja⁵³ je komisija dokaj prizadeto omenila nekatere poskuse vplivanja na svoje delo pri analizi premoženja obravnavanih zavezancev;

- v poglavju, naslovljenem Sklepno,⁵⁴ je komisija poleg skrajšane predstavitev osnovnih ugotovitev za predvsem dva zavezanca podala precej moralistično analizo svojih ugotovitev in splošni poziv k sprejemu boljšega pravnega okvira za nadzor nad premoženjskim stanjem;

- poročilu so dodani sklepi komisije s seje z dne 7. 1. 2013.⁵⁵

Tekst, ki bi bil primerljiv z zgoraj navedenimi deli poročila, bi v kateremkoli posamičnem aktu drugega državnega organa le stežka našli, saj so takšnim besedilom bolj namenjene različne analize, ocene in planski dokumenti, ne pa poročila o ugotovitvah o ravnanjih zavezancev. So pa navedeni deli poročila dragoceni, ker ne puščajo nobenega dvoma, za koga je bilo spisano: naslovnik poročila je zgolj in izključno slovenska javnost. Tega ne spremeni niti dejstvo, da se je komisija na koncu⁵⁶ odločila, da poročilo skladno z drugim odstavkom 45. člena ZIntPK-UPB2 pošlje organu, pri katerem zavezanec⁵⁷ opravlja funkcijo, oziroma organu, pristojnemu za imenovanje ali izvolitev zavezanca. Očitno je bila ta odločitev sprejeta šele potem, ko je poročilo že nastalo, ker bi, če bi komisija poročilo spisala za naštete organe, bilo to videti povsem drugače, predvsem pa bi temeljilo na absolutno jasni pravni podlagi. Seveda pa potem vanj ne bi bilo možno vpisati vseh sedaj vpisanih vsebin in ugotovitev.

Komisija je torej poročilo spisala za javnost in samo po sebi se postavlja vprašanje, ali je pri tem storila kakšno napako.

Zagotovo je vrstni red dogodkov dokaj neobičajen: komisija je najprej sprejela poročilo in se šele potem odločila, kaj bo z njim storila. Državni organi običajno ravnajo drugače: najprej ugotovijo, kaj in za koga morajo postopati, nato pa izberejo obliko,⁵⁸ s katero bodo materializirali svoja dejanja, ugotovitve in ocene.

⁵³ Kot »težave dejanske narave«, na str. 5.

⁵⁴ Poročilo, str. 23.

⁵⁵ Prav tam, str. 25.

⁵⁶ Prvi sklep komisije na str. 25.

⁵⁷ V bistvu gre vsaj za dva.

⁵⁸ Če ni predpisana že vnaprej.

Prav tako kot vrstni red postopanja je neobičajna tudi sama objava poročila: v slovenski praksi se redko dogaja, da bi državni organi sami in brez posebnih spodbud od zunaj tako podrobno objavljali svoje ugotovitve.⁵⁹

Sama po sebi objava takšnega poročila tudi v okolju, kot je slovensko, ne bi smela predstavljati posebnega problema. Zahteva po povečani transparentnosti, ki je tudi pri nas osnovno načelo v boju zoper korupcijo, pravzaprav narekuje potrebo, da se slovenska javnost tudi na takšen način seznanj z ravnanji svojih politikov. Problem, ki ob tem nastopi, pa je že kar tradicionalen: še tako koristnim načelom je mogoče slediti le do takrat, ko trčijo ob veljavno zakonsko normo, ki govori drugače. V obravnavanem primeru lahko to prevedemo takole: s sestavo in objavo poročila na opisan način in v opisani obliki ni popolnoma nič narobe, če sta ti dve ravnanji v skladu s pozitivnim slovenskim pravom.

7.2. Obveščanje drugih organov

Med odločitvami s seje komisije z dne 7. 1. 2013⁶⁰ je mogoče najti tudi že omenjeni sklep o tem, da bo poročilo skladno z drugim odstavkom 45. člena ZIntPK-UPB2 poslano tudi organom, pri katerih zavezanci opravljajo funkcijo, oziroma organom, pristojnim za imenovanje ali izvolitev zavezancev. Omenjeni drugi odstavek 45. člena določa, da mora komisija obveščati organ, pri katerem zavezanec opravlja funkcijo, oziroma organ, pristojen za imenovanje ali izvolitev zavezanca, če zavezanec povečanja premoženja ali razlike med dejanskim in povečanim premoženjem ne pojasni ali tega ne stori na razumljiv način. Ko obstaja sum storitve drugih kršitev, lahko komisija na tej pravni podlagi obvesti druge pristojne organe.

Analiza ugotovitev pri obeh zavezancih, pri katerih komisija ugotavlja kršitve, tako v dispozitivih kot tudi v obrazložitvah pokaže, da komisija nesorazmerno in nepojasnjeno povečanje premoženja očita samo enemu od njiju. Drugemu namreč očita »le« sistematično in večkratno kršitev zakonske obveznosti poročanja o premoženjskem stanju. Brez dvoma je torej mogoče ugotoviti, da je komisija imela pravno podlago za obveščanje organa, pri katerem zavezanec opravlja funkcijo, oziroma or-

⁵⁹ In jih šele potem odstopali drugim pristojnim organom.

⁶⁰ Poročilo, str. 25.

gana, pristojnega za imenovanje ali izvolitev zavezanca, zgolj v primeru enega zavezanca. Ta omejitev pa seveda ne velja za obveščanje organov odkrivanja in pregona ter Davčne uprave Republike Slovenije, o čemer je komisija na isti seji sprejela podoben sklep.

Ker je komisija svojo odločitev glede obveščanja omenjenih organov zapisala v ednini in v obliki, ki ne omogoča ugotavljanja, za katere zavezance je bilo takšno poročilo posredovano, lahko samo upamo, da je poročilo posredovala »organu, pri katerem zavezanec opravlja funkcijo, oziroma organu, pristojnemu za imenovanje ali izvolitev zavezanca«, res samo za enega zavezanca, a tudi če je ravnala drugače, to zagotovo ne more povzročiti hudih dvomov v njene ugotovitve – razen seveda dvoma v njeno natančnost in dosledno spoštovanje pravnih podlag za njeno delo.

8. Sklepno

Zelo na kratko je mogoče ugotovitve iz zgornjega besedila povzeti takole:

- komisija za izdajo poročila ni imela pravne podlage,
- javnosti v tem primeru ni znan obstoj procesnih predpostavk, ki si jih je za preverjanje premoženjskega stanja določenih kategorij zavezancev⁶¹ v IX. poglavju svojega poslovnika določila komisija,
- komisija je preverjala premoženjsko stanje zavezancev tudi za obdobje, za katero tega ne bi smela storiti,
- komisija ni sledila zakonski obveznosti obveščanja obravnavanih oseb o svojih ugotovitvah,
- komisija je v poročilu za dva zavezanca objavila tudi podatke o premoženjskem stanju, ki jih ne bi smela objaviti,
- poročilo je dokument, v prvi vrsti namenjen javnosti,
- obstaja možnost, da je komisija preveč ekstenzivno obveščala organe, pri katerih zavezanci opravljajo svoje funkcije, oziroma organe, pristojne za imenovanje ali izvolitev zavezancev.

Ali je torej komisija s sestavo in objavo poročila v zgoraj opisani obliki in na opisan način ravnala pravno pravilno? Če pustimo ob strani razočaranje⁶² nad trenutno splošno ekonomsko in politič-

⁶¹ V konkretnem primeru predsednikov parlamentarnih strank.

⁶² Tudi avtorjevo.

no situacijo v državi, h katere razčiščenju je poročilo zagotovo pripomoglo, in upamo na dobronamernost komisije pri izvedbi v poročilu opisanih postopkov, je s strogo pravnega vidika in glede na zgornje ugotovitve odgovor na to vprašanje zagotovo prej negativen kot pozitiven. Bo pa seveda zanimivo videti, kakšne bodo o zgoraj obravnavanih temah dokončne ugotovitve sodne veje oblasti, ki se bo s poročilom na različnih stopnjah verjetno ukvarjala še dolgo vrsto let.

VIRI

Komisija za preprečevanje korupcije, Zaključno poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank, št. 06259-1/2013/1 z dne 7. 1. 2013, <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/zakljucne-ugotovitve/01/2013/zakljucno-porocilo-nadzora-nad-premozenjskim-stanjem-predsednikov-parlamentarnih-strank-ki-so-hkrati-funkcionarji-in-zavezanci-na-tem-podrocju>.

Poslovník Komisije za preprečevanje korupcije (Uradni list RS, št. 24/2012).

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, ZintPK-UPB2 (Uradni list RS, št. 69/2011 - uradno prečiščeno besedilo).

Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, ZNOJF (Uradni list RS, št. 49/1992 in nasl.).

Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, ZNOJF-1 (Uradni list RS, št. 20/2006).

Zakon o preprečevanju korupcije, ZPKor (Uradni list RS, št. 2/2004).

Zakon o sodniški službi (Uradni list RS, št. 19/1994 in nasl.).

U-I-57/06-28 (Uradni list RS, št. 46/2006).

U-I-250/96 (Uradni list RS, št. 70/1996).

U-I-48/95 (Uradni list RS, št. 58/1995).

Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/1991-I in nasl.).

