POSTOPKOVNA ANALIZA ZAKLJUČNEGA POROČILA KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE O NADZORU NAD PREMOŽENJSKIM STANJEM PREDSEDNIKOV PARLAMENTARNIH STRANK Z DNE 7.1.2013

I. Uvod

Dne 7.1.2013 je slovenska Komisija za preprečevanje korupcije 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 ogromno zanimanja v slovenski in tuji javnosti ter imelo tudi politične posledice, saj je bilo povod za vrsto dogodkov, zaradi katerih sta se dva najvplivnejša slovenska politika morala posloviti z nekaterih svojih položajev. Kljub vsemu razburjenju, ki je sledilo izdaji tega Poročila, pa do zdaj ni bilo zaslediti resne, predvsem pa neobremenjene strokovne razprave o pravni naravi tega dokumenta, o pravnih predpostavkah za njegovo izdajo in o postopkovnih 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 bilo podlaga za izdajo Poročila, to je Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZintPK - UPB)[1], prepričan, da Poročilo predstavlja znaten prispevek k izboljšanju zdravja slovenskega političnega in siceršnjega duha, vendar pa mu vse vsebinske podlage za izdajo poročila niso znane in se bo zaradi tega v svojem tekstu ukvarjal le s postopkovnimi določbami, na katerih sloni Poročilo.

II. Pravna podlaga za izdajo Poročila

Poročilo v uvodu 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- člena ZIntPK za čas po 5.6.2010«.

[1] Uradni list RS, št. 69/11

Obravnava pravnih podlag za izdajo Poročila pokaže naslednje:

ZIntPK v 2. členu govori o uresničevanju svojega namena, to je krepitvi pravne države in v 3. točki, 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 le-tej v 23. alineji nalaga tudi »druge naloge, določene s tem in drugimi zakoni«.

Če se najprej pomudimo pri slednji pravni podlagi, lahko kaj hitro ugotovimo, da je dodana povsem po nepotrebnem: če bi v ZIntPK res obstajalo kakšna druga določba, ki bi zahtevala izdajo takšnega Poročila, bi Komisija seveda morala navesti to določbo in ne splošno navezno določbo 23. alineje 12. člena ZIntPK, drugega predpisa, ki bi določal izdajo takšnega poročila, pa slovenski pravni red tako ne pozna.

Nenavadno je tudi, da Komisija kot pravno podlago za izdajo tako pomembnega poročila navaja določbo iz 2. člena, katerega namen vendarle ni vzpostavljati pravnih podlag za izdajo različnih aktov Komisije, ampak služi zgolj kot opis in s tem omejitev dejavnosti Komisije, ki naj pomagajo pri krepitvi pravne države. Če bi bilo drugače, v ZIntPK ne bi bilo potrebno nobeno določilo o aktih, ki jih lahko izda Komisija, in analogno temu seveda tudi nobeno določilo, ki bi določalo druge naloge in pooblastila Komisije. Takšna razlaga bi bila nedopustna iz vrste razlogov, med katerimi bi zagotovo najbolj izstopala nezadostna določenost ZItnPK.

Ustava Republike Slovenije[2] 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 izreklo tudi že Ustavno sodišče RS v svoji odločbi št. U-I-250/96, kjer se je sicer izrekalo o podzakonskem aktu in sicer uredbi Vlade RS, za katero je ugotovilo, da »ne sme vsebovati

[2] Uradni list RS, št.

določb, za katere v zakonu ni podlage«. Podobno je v odločbi št. U-I- 48/95 izreklo tudi glede sklepa Vlade RS. Vprašanje, ki je odločilnega pomena, pa je seveda vprašanje, ali je treba besedilo Ustave o tem, da morajo posamični akti državnih organov »temeljiti na zakonu ali podzakonskem predpisu«, razumeti, kot da mora biti navedeni temelj v zakonu ali podzakonskem predpisu ekspliciten, saj v primeru pozitivnega odgovora takšnega Poročila, kot ga je izdala Komisije, brez eksplicitne določbe zakona ali zakonitega predpisa ne bi bilo mogoče izdati.

Problema pravne podlage se je očitno zavedala tudi Komisije, 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 te norme predstavljajo »podlago« za izdajo Poročila, ampak je uporabila bolj splošen izraz »ob upoštevanju«..

Med pravnimi podlagami, »ob upoštevanju« katerih je bilo izdano Poročilo, so navedeni tudi 41. – 45. člen ZIntPK. To so členi, ki določajo postopek nadzora nad premoženjskim stanjem nekaterih kategorij oseb, vendar tudi v teh členih ni 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 45. 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 zakomplicira še zadnja pravna podlaga, ki jo uporabi Komisija in to so določbe 32. – 37. člena Zakona o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04, v nadaljevanju: ZPKor) in sicer za čas do 5.6.2010. Vsebinsko te določbe urejajo podobno področje kot 41. – 45. člen ZIntPK, s tem, da navedene določbe Komisiji v času svoje veljavnosti niso dajale nobene možnosti, da bi izdala akt, kot je obravnavano Poročilo in tega Komisija v obdobju med 2004. in 2010. letom tudi nikoli ni storila. Zanimivo je seveda tudi dejstvo, da tudi sedanja Komisija ne pred in ne po obravnavanem Poročilu – torej v času med 1.20.2010 in 1.9.2013 - ni izdala nobenega podobnega akta za nobenega od zavezancev za prijavo premoženjskega stanja.

Bolj od same vsebine 32. – 37. člena ZPKor pa je zanimivo vprašanje, ali je dne 7.1. 2013, ko je bilo izdano Poročilo, sploh bilo mogoče uporabiti naštete določbe predpisa, ki ni bil več v veljavi, 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, velja odgovoru na to enigmo posvetiti vso potrebno pozornost.

ZPKor je stopil v veljavo v začetku leta 2004, z uveljavitvijo Zakona o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo(ZNOJF-1)[3], 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[4], s katero je v njem ugotovilo vrsto neustavnosti, odločilo, da se do odprave ene od njih[5] 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 določbe, to je od 13.4.2007. Zakonodajalec je – na žalost tudi on v skladu s svojo običajno prakso – neustavnosti odpravil šele 5.6.2010 in sicer z nastopom veljavnosti novega predpisa, ZIntPK, ki pa v prehodnih in končnih določbah ni niti z besedo omenil usode ZPKor.

Nesporno je torej, da je ZPKor prenehal veljati maja 2007, o tem, kako dolgo bi se skladno z odločbo Ustavnega sodišča RS lahko še uporabljal, pa odloča odgovor na vprašanje, ali je sprejem povsem novega predpisa na protikorupcijskem področju predstavljal tudi »odpravo neustavnosti«, ki jih je zahtevalo sodišče. S stališča pravne varnosti bi trditev, 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 uvrstil tudi določbo 84. člena, ki je izjemoma podaljšala uporabo ZPKor samo za postopke, ki so bili po njegovih določbah tudi začeti in to le do dokončanja teh postopkov. Če bi veljalo, da se ZPKor lahko kot celota uporablja še naprej, takšna določba gotovo ne bi bila potrebna. To pa seveda pomeni, da Komisija Poročila ni mogla izdati ob upoštevanju 32. – 37. člena ZPKor, ker je uporaba 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, ni začela po določbah ZPKor in torej teh določb skladno s 84. členom ZIntPK ni mogla

[3] Uradni list RS, št. 20/06
[4] Uradni list RS, št. 33/07
[5] In sicer tiste v prvem odstavku 3. člena ZNOJF-1

uporabiti. To priznava tudi Komisija v drugem odstavku na tretji strani Poročila, kjer pa v isti sapi dodaja, da pa 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«, kar enostavno pomeni, da je Komisija dne 7.1.2013 ob izdaji Poročila uporabila tudi zakon, ki je nehal veljati maja 2007 in se je – z izjemo postopkovnih določb v postopkih, ki so bili začeti v času njegove veljavnosti oziroma uporabnosti - nehal uporabljati 5.6.2010. Presoja ravnanj zavezancev za čas, ko je veljal takratni ZPKor, morda niti ni tako sporna, jasno pa je, da zaradi kršitve tega predpisa, ki v času, ko je bilo izdano Poročilo, ni več veljal in se tudi ne uporabljal, zoper zavezance, ki so morebiti kršili ta zakon, ne morejo nastopiti škodljive posledice, predvidene z njim, ravno tako pa tudi ne škodljive posledice, določene z novim ZIntPK, saj v času morebitnih kršitev niso bile ne predvidene in ne objavljene.

Odgovor na vprašanje, ali je za izdajo Poročila obstajala pravna podlaga, na podlagi zapisanega torej ni tako zelo enostaven. Gotovo je samo to, da ZPKor ni mogel biti podlaga za to. Pri drugih normah, ki jih Komisija navaja kot pravno podlago oziroma kot norme, ki so bile »upoštevane« pri izdaji Poročila, pa je odgovor na to vprašanje odvisen od tega, ali za izdajo takšnega posamičnega akta zadošča že samo to, da je Komisija pooblaščena preverjati premoženjsko stanje določenih kategorij oseb in izdajati načelna mnenja o korupciji, ali pa mora biti pooblastilo za izdajo takšnega akta Komisiji zaupano tudi eksplicitno. Ob uporabi analogije z drugimi primerljivimi državnimi organi[6] se odgovor vsiljuje kar sam po sebi. Odločitev državnega tožilca, na primer, da svojega dela ne zaključi z zavržbo kazenske ovadbe, obtožnim aktom ali zahtevkom za uvedbo preiskave, temveč kar s poročilom, s katerim bi javnosti sporočil svoje ugotovitve, zagotovo ne bi bila deležna preveč pohval…

III. 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. Vsebinsko zadeva sicer ni problematična, ker so bili predsedniki parlamentarnih strank v obdobju, na katerega se nanaša

[6] Državno tožilstvo, sodišča, Računsko sodišče,..

poročilo, to pa je od 30.1.2004 naprej, tako ali drugače zavezani – z izjemo nekaterih, ki določen čas to niso bili, ker pač niso zasedali takšne javne funkcije in je Komisija to korektno upoštevala – 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 napade in dvome v pravno naravo Poročila.

S pravnega vidika je zanimivo nekaj drugega: ker Poročilo skupaj obravnava premoženjsko stanje večjega števila zavezancev, ki imajo skupno to, da so predsedniki parlamentarnih strank, gre pri tem nadzoru očitno za »redni obdobni nadzor po kategorijah zavezancev«, kot takšne vrste nadzora imenuje Poslovnik Komisije za preprečevanje korupcije[7] v četrti točki IX. poglavja. Prvi člen v tem poglavju vsebuje dva zelo pomembna odstavka: »Komisija vsako tekoče leto izbere kategorijo zavezancev, katerih premoženjsko stanje je predmet rednega nadzora v tistem letu«[8] 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«[9]. Iz navedenega je mogoče sklepati, da mora na Komisiji obstajati poseben sklep o tem, da se bo v letu 2012[10] 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 slišati in le upati je, da Komisija z njimi res razpolaga, ker bo sicer ponovno podvržena sumničenju v korektnost nagibov za izdajo obravnavanega Poročila.

Zanimivo bi bilo tudi vedeti, ali je Komisija v obravnavani zadevi izdala tudi kakšno preliminarno ali vmesno poročilo, saj sicer ni bilo nobenega razloga, da bi pričujoči dokument bil naslovljen kot »zaključno poročilo«. Če takšna poročila obstajajo, bi slovenska javnost o tem enostavno morala biti obveščena.

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

V točki (i) Uvodnega pojasnila Komisija obrazloži, da pojem »zadnja prijava« iz prvega odstavka 45. člena ZIntPK zanjo na splošno in v tem Poročilu ne predstavlja »vsakokratno

[7] Uradni list RS, št. 24/2012
[8] Prvi odstavek 84. člena
[9] Drugi odstavek 84. člena
[10] V letu 2013 je bilo Poročilo očitno samo zaključeno

zadnje posredovane prijave« o premoženjskem stanju, ki jo poda zavezanec, ampak prijavo, ki »jo je zavezanec podal ob nastopu funkcije oziroma (če je bil na funkciji že pred uveljavitvijo Zakona o preprečevanju korupcije 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: 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 »legaliziral«[11] tudi neprijavljeno nesorazmerno povečano premoženje oziroma premoženje, ki ne izhaja iz njegovih legalno pridobljenih in prijavljenih dohodkov v času trajanja funkcije[12]«. V praksi takšna odločitev Komisije pomeni, da je preverjala ravnanje predsednikov parlamentarnih strank glede prijav njihovega premoženjskega stanja 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 ne pozna pojma »dopolnitev prijave«, ki ga v Poročilu uporablja Komisija. Vsa obvestila Komisiji o premoženjskem stanju ZIntPK obravnava kot »prijave«, s katerimi zavezanci Komisiji sporočajo svoje premoženjsko stanje[13] in spremembe[14] v njem. 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 in iz nje izvirajo vse posledice.

Do izdaje obravnavanega Poročila je tudi v praksi absolutno veljalo, da se datumsko najnovejša prijava o premoženjskem stanju obravnava kot zadnja prijava in tako se je z njimi brez izjem tudi ravnalo. Vsako novo, torej 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 tako ZPKor kot tudi ZIntPK ne poznata omejitve oziroma roka, ki bi Komisiji onemogočal

[11] Ta narekovaj je uporabila Komisija
[12] Kar je sicer argument, ki ne zdrži resne presoje: prijava premoženja ne predstavlja njegove »legalizacije«, ampak zgolj informacijo o njegovem stanju, izvor katerega mora po potrebi verificirati in potrditi ravno Komisija
[13] 41. člen ZIntPK
[14] 43. člen ZIntPK

medsebojno primerjavo katerihkoli dveh – ali več - zaporednih poročil, takšno razumevanje pojma »zadnje« prijave tudi nikoli ni bilo potrebno.

Takšen način preverjanja premoženjskega stanja je v izhodišču očitno načrtovala tudi Komisija pod sedanjim vodstvom, saj je v svojem Poslovniku Komisije za preprečevanje korupcije[15] v četrtem odstavku 84. člena zapisala tudi 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 besedno zvezo »ko so zavezanci zadnjič sporočili svoje podatke« bilo mogoče razumeti na način, kot ga v Poročilu uporablja Komisija in bi ta besedna zveza torej predstavljala prvo poročilo, ki ga je Komisiji predal zavezanec, bi nadaljevanje tega odstavka v delu, ki govori o tem, da bi Komisija od institucij, ki z njimi razpolagajo, lahko zbirala tudi spremembe podatkov o premoženjskem stanju za pretekla obdobja, bilo 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 razumevanja 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 zavezanci. 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 pokrije tudi obdobje, ko niso 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), namreč ta, 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 in še prej ZPKor: s preverjanjem premoženjskega stanja od prijave do prijave in ne z vzpostavitvijo umetne fikcije prve prijave kot »zadnje prijave« in

[15] Uradni list RS, št. 24/2012

iz nje izhajajoče kontrole premoženjskega stanja od prvega do zadnjega dne posameznikove funkcije. Ker je Komisija pri predsednikih parlamentarnih strank očitno ugotovila, da niso bili ves čas zavezanci, verjetno ni posegala v njihovo zasebnost za to obdobje 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 temu 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, dne 5.6.2010 nadomestil ZIntPK, se koncepta bistveno razlikujeta v eni točki in to je 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 nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo[16] je namreč že leta 1992 vzpostavil podoben sistem za nadzor nad premoženjskim stanjem nekaterih kategorij[17] 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, sploh ni pomembno.

Brez kakšnega posebnega naprezanja je mogoče ugotoviti, da koncept, ki ga je z obravnavanim Poročilom razvila Komisija, ko je štela prvo prijavo zavezancev za njihovo zadnjo prijavo, vse naslednje pa zgolj kot njene dopolnitve, odpira vrsto zelo zapletenih pravnih vprašanj, odgovori na katera pa temu konceptu prej rušijo kot potrjujejo veljavo in

[16] Uradni list RS, št. 49/92 in 50/92 – popr.
[17] 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)

uporabnost, ob tem pa seveda omogočajo vrsto špekulantskih razpredanj o tem, zakaj je Komisija šla v ta koncept in v preverjanje premoženjskega stanja predvsem dveh zavezancev tudi za obdobje, za katero tega verjetno ne bi smela storiti.

V. Obveščanje obravnavanih oseb o ugotovitvah Komisije

Veliko pozornosti je v javnosti vzbudilo vprašanje, ali bi Komisija kljub zaslišanju predvsem dveh zavezancev pred objavo Poročila tema zavezancema skladno s sedmim odstavkom 13. člena morala omogočiti, da se seznanita z njenimi ugotovitvami in se o njih izjasnita, kar bi imelo za posledico tudi 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, po kateri lahko Komisija »na podlagi mnenja pristojnega organa oceni, da obstaja verjetnost, da bi to[18] ogrozilo interese« kakšnega nadaljnjega postopka in zaradi tega potem 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, 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 možno podvreči tako formalni kot tudi vsebinski analizi.

Formalna analiza pokaže, da se Komisija pri navajanju določb ZIntPK, ki bi naj 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 pa 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.

[18] Seznanitev obravnavane osebe z ugotovitvami

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 z lahkoto in na več mestih mogoče najti tudi obširne in temeljito obrazložene navedbe Komisije o korupcijskih tveganjih[19], tveganjih nasprotja interesov[20] in celo o sumih kaznivih dejanj[21], ob njih pa tudi kar celotno podpoglavje, ki nosi naslov »Izkazana korupcijska tveganja, tveganja nasprotja interesov in sum zlorabe položaja«[22]. Nobenega dvoma torej ni, da se je Komisija v Poročilu ob sicer prevladujočem nadzoru nad premoženjskem stanjem predvsem dveh zavezancev ukvarjala tudi s temami, ki sodijo v 13. člen ZIntPk, 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 ne glede na 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 v sedmem odstavku 13. člena zahteva, da se pred njihovo objavo z njimi seznanijo obravnavane osebe in se do njih lahko tudi izjasnijo.

Nobenega dvoma torej ni, da bi Poročilo pred njegovo objavo moralo biti posredovano vsaj dvema obravnavanima zavezancema, ki bi tako dobila možnost izjasniti se do navedb Poročila, njune navedbe pa bi Komisija potem morala objaviti skupaj s Poročilom. Seveda se ta dolžnost sama po sebi ne nanaša na ugotovitve, do katerih je prišla Komisija pri nadzoru nad premoženjskim stanjem, vendar je Komisija izdala poročilo o vseh ugotovitvah skupaj in tako tudi ni možnosti za razpravljanje o tem, da bi lahko Komisija svojo zakonsko obveznost izpolnila tudi že samo z delnim obveščanjem zavezancev.

VI. OBJAVA POROČILA

V sklepnih besedah Poročila najdemo med sklepi Komisije tudi odločitev, da »se s pričujočim zaključnim poročilom skladno z 18. členom ZIntPK seznani javnost in da se poročilo objavi na spletni strani komisije«.... Poročilo je bilo javnosti naprej predstavljeno na odmevni tiskovni konferenci, nato je bilo objavljeno na spletni strani Komisije, temu pa je sledila kar

[19] Poročilo, stran 12, 13, 15, 23
[20] Poročilo, stran 12, 13, 23, 24
[21] Poročilo, stran 12,15, 23, 24
[22] Stran 12, podpoglavje (ii) v Obrazložitvi ugotovitev o enem od zavezancev

cela serija javnih nastopov članov Komisije, ki je glede na odmevnost Poročila, zlasti pa obdobje[23], v katerem je prišlo do te objave, tudi razumljiva.

Omenjeni 18. člen ZIntPK 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, ki obravnava to področje, to pa je 46. člen tega zakona, ki celo nosi naslov »javnost podatkov«. Tega člena Komisija kot pravne podlage za objavo Poročila ni uporabila, kar je pravzaprav presenetljivo, saj je v primerjavi s citiranim 18. členom lex specialis na tem področju. Določa namreč, da se podatki o dohodkih in premoženju večine[24] 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 ter v tretjem odstavku določa, da se morajo podatki objaviti na način, ki omogoča njihovo medsebojno primerljivost. Isti člen določa tudi to, da podrobnejšo metodologijo za javno objavo navedenih podatkov Komisija določi s svojim Poslovnikom. V Poslovniku Komisije za preprečevanje korupcije[25] je metodologija javne objave podatkov o premoženjskem stanju določena v členih od 88 do 91. Metodologija sledi določbam ZIntPK, še posebej v 89. členu, kjer vsebinsko povzema drugi odstavek 46. člena ZIntPK 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. V njih namreč določa, da objavljeni podatki o številu in vrednosti nepremičnin ne smejo vsebovati zemljiškoknjižnih podatkov[26], objavljeni podatki o skupni vrednosti vrednostnih papirjev ne smejo vsebovati navedb o vrsti in imenu vrednostnih papirjev[27], podatki o skupni vrednosti dolgov, obveznosti in prevzetih jamstev ne smejo vsebovati navedb o posojilodajalcih/obveznostih[28], podatki o skupni vrednosti danih posojil ne smejo vsebovati podatkov o posojilojemalcih/obveznostih[29], podatki o premičninah, katerih vrednost presega 10.000 EUR, pa ne podatkov o vrsti premičnin[30]. Ta razlika je pomembna v luči

[23] Javni protesti v Sloveniji so se bližali vrhuncu
[24] Z izjemo oseb, odgovornih za javna naročila in uradnikov Državne revizijske komisije
[25] Uradni list RS, št. 24/2012
[26] Četrta alineja prvega odstavka 89. člena
[27] Sedma alineja prvega odstavka 89. člena
[28] Osmaalineja prvega odstavka 89. člena
[29] Deveta alineja prvega odstavka 89. člena
[30] Deseta alineja prvega odstavka 89. člena

obravnavanega Poročila, saj so tam objavljeni tako zemljiškoknjižni podatki, kot tudi podatki o posojilodajalcih, posojilojemalcih in vrsti nepremičnin v lasti zavezancev.

V 91. členu Poslovnik določa, da Komisija vsako leto do 30. junija objavi podatke o spremembah dohodkov in premoženja zavezancev v preteklem letu. Čeprav ZIntPK tega ni niti omenil, je Komisija v prvem odstavku 91. člena Poslovnika sama sebe tudi zavezala, da bo do prve tovrstne objave prišlo najkasneje 30. junija 2013, vendar v trenutku nastajanja tega prispevka[31] podatki o premoženjskem stanju slovenskih funkcionarjev še niso bili javno dostopni.

Iz metodologije, ki jo vsebujejo navedene določbe Poslovnika, je mogoče z lahkoto razbrati, da je bil tako namen zakonodajalca kot – vsaj v začetku – tudi Komisije same ta, da se vsako leto objavi presek premoženjskega stanja vseh zavezancev in omogoči tudi javnosti, da oceni, ali, kje in kdaj je prišlo do sprememb v njihovem premoženjskem stanju. 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 ob dosti bolj precizni vsebini 46. člena ZIntPK in ravno tako zelo natančnih navedenih štirih členih Poslovnika – ne glede na siceršnji ogromni 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 in štirih členov Poslovnika Komisije ne preseneča, saj je do uveljavitve ZIntPK 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 praksa Komisije med leti 2004 in 2010. Ne glede na vrsto kritik tovrstne ureditve in ne glede na prizadevanja Komisije v prvotni sestavi 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[32], pa še ta mora biti skladno s preciznimi določili ZIntPK in Poslovnika Komisije objavljen zgolj po

[31] Avgust 2013
[32] O dohodkih in premoženju, pridobljenem v času trajanja javne funkcije in v roku enega leta po njej

natančni in vnaprej določeni metodologiji. Ugotovili smo že, da z objavo Poročila ta metodologija ni bila spoštovana, ravno tako 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, oziroma, z drugimi besedami: Komisija je z objavo teh podatkov retroaktivno posegla v ZPKor in njegovo določbo 44. člena o zaupnosti teh podatkov. To pa odpira dosti hujšo dilemo kot »zgolj« nespoštovanje metodoloških pravil o objavi podatkov o premoženju slovenskih funkcionarjev.

VII. NEKATERE DRUGE POSEBNOSTI

VI.1. Naslovnik Poročila

Pri večini posamičnih aktov, ki jih izdajajo slovenski državni organi, ni potrebna debata o njihovi pravni naravi, saj je ta v največjem številu primerov[33] očitna. Čeprav je dokument naslovljen kot »poročilo«, smo že ugotovili, da za izdajo takšnega poročila Komisija ni imela eksplicitne pravne podlage in ga torej ne moremo obravnavati kot kakšnega drugega poročila, ki ga eksplicitno omenja slovenski pravni red[34]. Glede na to, da gre pri besedi »poročilo« za generičen pojem, ki seveda lahko obravnava različne vsebine[35], je najpomembnejše vprašanje ob takšnem dokumentu 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 naslovnikom, ni mogoče najti, tudi v približni obliki ne:

- prvi in drugi odstavek Uvodnega pojasnila razglabljata o pomenu nadzora nad premoženjskim stanjem funkcionarjev in podajata[36] kritiko njegove dosedanje neučinkovitosti;
- v podpoglavju »Pravne in dejanske omejitve in težave pri izvajanju nadzora v konkretnem primeru«[37] Komisija opozarja na težave in omejitve, s katerimi se je srečala pri obravnavi premoženjskega stanja zavezancev. Pri tem je Komisija

[33] V primeru sodb in upravnih aktov, s katerimi se odloča o posameznikovih pravicah in obveznostih
[34] 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,..
[35] Če vsebina »poročil« ni predpisana s kakšnim predpisom
[36] Prvi odstavek
[37] Na strani 4

izpostavila nedorečenost pravne ureditve, »problem integritete nosilcev javnih funkcij« in »zaskrbljujoče stanje pravne in politične kulture v odnosu do nadzornih institucij države«, v zadnjem delu tega podpoglavja[38] pa dokaj prizadeto omenila tudi nekatere poskuse vplivanja na svoje delo pri analizi premoženja obravnavanih zavezancev;

- v poglavju, naslovljenem s »Sklepno«[39], je Komisija poleg skrajšane predstavitve osnovnih ugotovitev za predvsem dva zavezanca podala tudi dokaj moralistično analizo svojih ugotovitev in splošni poziv k sprejemu boljšega pravnega okvira za nadzor nad premoženjskim stanjem;
- poročilu so pridodani sklepi Komisije s seje dne 7.1.2013[40].

Tekst, ki bi bil primerljiv z zgoraj navedenimi deli Poročila, bi v kateremkoli posamičnem aktu drugega državnega organa našli le stežka, saj so takšnim besedilom bolj namenjene razne analize, ocene in planski dokumenti, ne pa poročila o ugotovitvah in oceni ravnanja raznih 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 tudi dejstvo, da se je Komisija na koncu[41] odločila, da Poročilo skladno z drugim odstavkom 45. člena ZIntPK pošlje organu, pri katerem zavezanec[42] opravlja funkcijo oziroma organu, pristojnemu za imenovanje ali izvolitev zavezanca. Očitno je bila ta odločitev sprejeta res šele po tem, ko je Poročilo že nastalo, ker bi v primeru, da bi Komisija spisala Poročilo za naštete organe, le-to bilo videti povsem drugače, predvsem pa bi temeljilo na absolutno jasni pravni podlagi – seveda pa potem v njega 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, če je s tem storila kakšno napako?

Zagotovo je vrstni red, po katerem so potekale zadeve, dokaj neobičajen: Komisija je naprej sprejela Poročilo in se šele potem odločila, kaj bo z njim. Državni organi običajno ravnajo

[38] Kot »težave dejanske narave«, na strani 5
[39] Stran 23
[40] Stran 25
[41] Prvi sklep Komisije na strani 25
[42] V bistvu gre vsaj za dva

drugače: najprej ugotovijo, kaj in za koga jim je postopati in potem izberejo formo[43], s katero bodo materializirali svoja dejanja, ugotovitve in ocene.

Ravno tako kot vrstni red postopanja je neobičajna tudi sama objava poročila: v slovenski praksi se bolj redko dogaja, da bi državni organi kar tako, sami in brez posebnih iniciativ od zunaj tako detajlno objavljali svoje ugotovitve[44].

Sama po sebi objava takšnega poročila tudi v okolju, kot je slovensko, ne bi smela predstavljati posebnega problema. Zahteva po povečani transparentnosti, ki je osnovno načelo in princip v boju tudi zoper slovensko korupcijo, pravzaprav narekuje potrebo, da se slovenska javnost tudi na takšen način seznani z ravnanji svojih politikov. Problem, ki ob tem nastopi, pa je že kar tradicionalen: načelom in principom je mogoče slediti le do takrat, ko trčijo v kakšno veljavno zakonsko normo, ki govori drugače. V obravnavanem primeru lahko to prevedemo v naslednji jezik: s sestavo in objavo Poročila na opisani način in v opisani obliki ni narobe čisto nič, če sta ti dve ravnanji v skladu s pozitivnim slovenskim pravom. Poskus odgovora na to dilemo bo podan v zaključku tega prispevka.

VI.2. Obveščanje drugih organov

Med odločitvami s seje Komisije z dne 7.1.2013[45] je mogoče najti tudi že omenjeni sklep o tem, da bo Poročilo skladno z drugim odstavkom 45. člena ZIntPK 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, v primeru, da zavezanec povečanja premoženja ali razlike med dejanskim in povečanim premoženjem ne pojasni ali tega ne stori na razumljiv način. V primeru, ko obstaja sum storitve drugih kršitev, lahko Komisija na tej pravni podlagi obvesti tudi druge pristojne organe.

Analiza ugotovitev obeh zavezancev, pri katerih Komisija ugotavlja kršitve, tako v dispozitivih kot tudi v obrazložitvah pokaže, da Komisija nesorazmerno in nepojasnjeno

[43] Če ni predpisana že vnaprej
[4444] In jih šele potem odstopali drugim pristojnim organom
[45] Poročilo, stran 25

povečanje premoženja očita samo enemu od njiju. Drugemu namreč očita »le« sistematično in večkratno kršitev zakonske obveznosti poročanja o premoženjskem stanju. Brez nadaljnjega je torej mogoče ugotoviti, da je Komisija imela pravno podlago za obveščanje organa, pri katerem zavezanec opravlja funkcijo oziroma organa, pristojen za imenovanje ali izvolitev zavezanca, zgolj v primeru enega zavezanca[46]. Ta omejitev seveda ne velja za obveščanje organov odkrivanja in pregona ter DU RS, 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, je seveda samo upati, da je Poročilo posredovala »organu, pri katerem zavezanec opravlja funkcijo oziroma organa, pristojen 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.

VIII. Sklepno

Zelo na kratko je mogoče ugotovitve iz zgornjega besedila povzeti na naslednji način:

- Komisija Poročila ni izdala na eksplicitni pravni podlagi,
- javnosti ni znan obstoj procesnih predpostavk, ki si jih je za izdajo takšnega Poročila v IX. poglavju svojega Poslovnika sama določila Komisija,
- Komisija je preverjala premoženjsko stanje zavezancev tudi za obdobje, za katerega 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, namenjen slovenski javnosti, ki iz tega razloga vsebuje tudi besedilo, ki ga v podobnih dokumentih drugih državnih organov običajno ni mogoče zaslediti,

[46] Ta omejitev seveda ne velja za obveščanje organov odkrivanja in pregona ter DU RS, o čemer je Komisija na isti seji dne 7.1.2013 sprejela podoben sklep, kar je tudi mogoče razbrati s 25. strani Poročila

- obstaja možnost, da je Komisija preveč ekstenzivno obveščala organe, pri katerih zavezanci opravljajo 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 hudo razočaranje[47] nad trenutno splošno, ekonomsko in politično situacijo v državi, h katere razčiščevanju je Poročilo gotovo več kot 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 dokončne ugotovitve sodne veje oblasti, ki se bo s Poročilom na različnih stopnjah verjetno ukvarjalo še kar dolgo vrsto let....

[47] Tudi avtorjevo