



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 214-02-3/2021/4
Ljubljana, 8. 12. 2021

Ustavno sodišče
Republike Slovenije
Beethovnova 10
1000 Ljubljana

Državni svet Republike Slovenije je na 46. seji 8. 12. 2021, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21), sprejel

ZAHTEVO

- za začetek postopka za oceno ustavnosti 37., 38., 39. in 40. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20) in
- za prednostno obravnavo.

OBRAZLOŽITEV:

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20; v nadaljevanju: ZIntPK) s ciljem krepitev delovanja pravne države določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti, preprečevanje korupcije ter preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov.¹ Uresničevanje namena zakona se med drugim zagotavlja prek preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov², kot je to urejeno v 4. podpoglavju IV. poglavja ZIntPK (natančneje v členih 37 - 40).

V skladu z določbami 37. člena ZIntPK mora biti uradna oseba v zvezi s svojo službo ali funkcijo pozorna na vsako nasprotje interesov in se mu je dolžna izogibati.³ ZIntPK med uradne osebe uvršča funkcionarje, uradnike na položaju in druge javne uslužbenke, uslužbenke, zaposlene v Banki Slovenije, poslovodne osebe in člane

¹ ZIntPK, 1. člen.

² ZIntPK, 2. člen, tretja točka.

³ ZIntPK, 37. člen, prvi odstavek.

organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja.⁴ Nasprotje interesov pa ZIntPK opredeljuje kot vse okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe ali osebe, ki jo subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanje člana komisije, sveta, delovnih skupin ali drugega primerljivega telesa, vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje svojih javnih nalog.⁵ Pozorno branje definicije nasprotja interesov sporoča, da ZIntPK ne pozna ločenega instituta »videza nasprotja interesov« temveč tudi primer, v katerem obstaja zgolj videz, da zasebni interes vpliva na opravljanje javnih nalog, opredeljuje kot nasprotje interesov.⁶ Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: KPK) je v mnenjih poudarila, da gre v primeru dejanskega nasprotja interesov za neposredno zlorabo javne funkcije oziroma službe za dajanje neupravičene koristi z javnim funkcionarjem ali uslužbencem povezani osebi ob neenakopravnem obravnavanju drugih, v primeru videza nasprotja interesov, ki ne pomeni nujno vsebinske nepravilnosti ali nezakovitosti, pa pomembno ogroža javno zaupanje v pravilno, zakonito, transparentno in objektivno izvajanje javne funkcije ali službe, s čimer zmanjšuje integriteto in verodostojnost tako samega organa kot posamezne funkcije ali službe.⁷ KPK je večkrat izpostavila pomanjkljivo zavedanje in razumevanje dolžnosti, da mora nosilec javne funkcije ali službe delovati ne samo zakonito in v javnem interesu (kar pomeni, da mora storiti vse, da se izogne dejanskemu konfliktu interesov), ampak tudi na način, da s svojim delovanjem ne pogloblja javnega nezaupanja v institucije in ne ogroža njihove integritete (ne ustvarja videza nasprotja interesov).⁸ Zasebni interes v skladu z ZIntPK pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist za uradno osebo, za njene družinske člane in za druge fizične ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imela ta oseba ali njen družinski član osebne, poslovne ali politične stike.⁹ Vsi, brez izjem, imamo osebne ali druge poklicne interese, vendar se posamezniki v javni upravi praviloma ne bodo srečali s konfliktom interesov, saj imajo lastne interese na drugih področjih, kot pa je njihovo delovno okolje oziroma delovne naloge.¹⁰ Omenjeni zasebni interesi niso vprašljivi z vidika integritete posameznika, prepovedani so »zgolj« vplivi (zasebni interesi), ki vplivajo na pošteno (torej nepristransko, objektivno, moralno, etično in integritetno) opravljanje javnih funkcij.¹¹ Področje nasprotja interesov se v širšem (splošnem) pomenu regulirano izvaja zato, da se prepreči oziroma obvlada tveganje, da bo javna funkcija uporabljena ali zlorabljena (tudi) za zasebne koristi posameznika ali njegovih bližnjih, pri čemer je nasprotje interesov vezano na okoliščine vsakega konkretnega primera in posamezniku preprečuje delovanje v konkretnem primeru, če ima v zvezi s tem primerom (tudi) zasebne interese.¹² Zahteve ZIntPK, ki določajo, da zadošča že

⁴ ZIntPK, 4. člen, deveta točka.

⁵ ZIntPK, 4. člen, enajsta točka.

⁶ Lilijana Selinšek, (Tleča) krimogenost nasprotja interesov, Revija za kriminalistiko in kriminologijo, letnik 67, št. 2, str. 131.

⁷ Komisija za preprečevanje korupcije, Sistemsko načelno mnenje št. 06269-2/2012/1, 3.7.2012, str. 2.

⁸ Komisija za preprečevanje korupcije, Sistemsko načelno mnenje št. 06211-9/2012/23, 3.7.2012, str. 2.

⁹ ZIntPK, 4. člen, dvanajsta točka.

¹⁰ Bojan Dobovšek in Jure Škrbec, Nasprotje interesov v teoriji in praksi, str. 46.

¹¹ Prav tam.

¹² Ciril Ribičič, Rajko Pirnat in Janez Čebulj, Ustavnopravna analiza predlogov za spremembe zakonodaje s področja preprečevanja korupcije, str. 60.

možnost, da bi do nasprotja interesov prišlo, torej da bi prišlo do tega, da bi se ustvaril zunanji videz, da zasebni interes vpliva na izvajanje javne funkcije, so po mnenju Pirnata zelo stroge, vendar nujne za zagotavljanje vsaj minimalnih standardov etike opravljanja javne funkcije.¹³ Zdi se, da je slovenski zakonodajalec zgrešil normativno bistvo in namen prepovedi interesov, ki ni toliko v tem, da se nasprotje interesov opredeljuje vsakršen resničen ali navidezen vpliv na nepristransko in/ali objektivno izvajanje uradnih dejanj, temveč v tem, da se prepreči prelom zaupanja med uradno osebo in javnostjo.¹⁴

ZIntPK nalaga uradni osebi, ki ob nastopu službe ali funkcije ali med njenim izvajanjem ugotovi obstoj okoliščin, ki bi lahko vplivale ali ustvarile videz, da vplivajo na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog, da navedene okoliščine nemudoma razkrije neposredno nadrejenemu ali od njega pooblaščenim osebi.¹⁵ Uradna oseba svoje službe ali funkcije in informacij, ki jih pridobi pri opravljanju svoje funkcije oziroma službe, ne sme uporabiti za to, da bi sebi ali komu drugemu uresničila nedovoljen zasebni interes.¹⁶ Nadalje ZIntPK določa, da mora uradna oseba takoj, ko ugotovi obstoj okoliščin nasprotja interesov, prenehati z delom v zadevi, razen če bi bilo nevarno odlašati, ter o izločitvi in okoliščinah nasprotja interesov najkasneje v roku treh delovnih dni pisno obvestiti svojega nadrejenega oziroma predstojnika.¹⁷ Nadrejena oseba oziroma predstojnik čim prej, najkasneje pa v petih dneh od prejema obvestila, obrazloženo odloči, ali se uradno osebo izloči iz postopka obravnave in odločanja o zadevi, ali oseba nadaljuje z delom, pri čemer zoper to odločitev ni pravnega sredstva.¹⁸ Kadar je uradna oseba del kolektivnega organa, o njeni izločitvi odloči ta organ, pri čemer uradna oseba pri odločanju o lastni izločitvi ne sme sodelovati.¹⁹ Če nadrejena oseba oziroma predstojnik ali kolektivni organ odloči, da bo uradna oseba kljub nasprotju interesov nadaljevala z delom v zadevi, ji lahko da obvezujoče obrazložene usmeritve za ravnanje in odločanje, pri čemer mora zasledovati javni interes. Nadrejena oseba oziroma predstojnik ali kolektivni organ sprejeto odločitev v petih dneh po njenem sprejemu posreduje KPK.²⁰ Če nadrejena oseba oziroma predstojnik ali kolektivni organ o izločitvi ne odloči v zakonskem roku ali če uradna oseba nima nadrejene osebe oziroma predstojnika, uradna oseba o obstoju okoliščin nasprotja interesov v petih dneh obvesti KPK. KPK v petih dneh od prejema obvestila odloči o obstoju oziroma neobstoju nasprotja interesov in o načinu izogibanja nasprotju interesov.²¹

Če obstaja sum, da je pri uradnem ravnanju uradne osebe obstajalo dejansko nasprotje interesov, lahko KPK v roku dveh let od opravljenih uradnih dejanj uvede postopek ugotavljanja obstoja dejanskega nasprotja interesov in njegovih posledic.²²

¹³ Rajko Pirnat, Kratak prispevek k razumevanju nasprotja interesov, Pravna praksa, št. 38, str. 8 - 9.

¹⁴ Več o tem: Matej Avbelj, Pravno mnenje, str. 7.

¹⁵ ZIntPK, 37. člen, drugi odstavek.

¹⁶ ZIntPK, 37. člen, tretji odstavek.

¹⁷ ZIntPK, 38. člen, prvi odstavek.

¹⁸ ZIntPK, 38. člen, drugi odstavek.

¹⁹ ZIntPK, 38. člen, tretji odstavek.

²⁰ ZIntPK, 38. člen, četrti odstavek.

²¹ ZIntPK, 38. člen, peti odstavek.

²² ZIntPK, 39. člen, prvi odstavek.

Če je na podlagi izvedenega postopka ugotovljen obstoj dejanskega nasprotja interesov, KPK z ugotovitvami v konkretnem primeru seznaniti delodajalca uradne osebe in mu določi rok, v katerem jo je dolžan obvestiti o sprejetih ukrepih za odpravo posledic nasprotja interesov.²³ KPK lahko o ugotovitvah in o opustitvah ukrepov za dolžno izogibanje nasprotju interesov obvesti tudi nadzorni organ subjekta javnega sektorja, v okviru katerega deluje uradna oseba, in ga pozove, naj izvede ali odredi ukrepe za preprečitev ponovitve kršitve, glede na okoliščine konkretnega primera pa tudi ukrepe za uveljavljanje odgovornosti uradne osebe, njenega nadrejenega ali predstojnika.²⁴ ZIntPK v 40. členu nadalje določa, da določbe 37. do 39. člena veljajo za vse uradne osebe po ZIntPK, razen kadar je izločitev uradne osebe urejena z zakonom, ki ureja kazenski postopek, z zakonom, ki ureja pravdni postopek, z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek, ali z drugim zakonom, ki ureja izločitev iz odločanja v pravnem postopku.²⁵ Omenjene določbe ZIntPK se uporabljajo tudi za osebe, ki jih subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanje člane komisij, sveta, delovnih skupin ali drugih primerljivih teles, kadar ti opravljajo javne naloge oziroma naloge iz delovnega področja subjekta javnega sektorja.²⁶

I. OČITANE KRŠITVE USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE (v nadaljevanju: Ustava)

Vlagatelj poziva Ustavno sodišče, da podrobneje prouči zatrjevane kršitve naslednjih ustavnih določb:

- načelo pravne države (2. člen Ustave),
- načelo delitve oblasti (3. člen Ustave) in
- enakost pred zakonom (14. člen Ustave).

i. Načelo pravne države

Ustava v 2. členu določa, da je Slovenija pravna in socialna država, pri čemer se za potrebe te presoje omejujemo predvsem na načelo pravne države, kot enega izmed temeljnih ustavnih načel, ki zavezujejo vse oblastne organe in izvajalce javnih pooblastil²⁷. Ustavno sodišče je na podlagi 2. člena Ustave razvilo naslednja (pod)načela: splošno načelo sorazmernosti, načelo varstva zaupanja v pravo ter načelo jasnosti in določnosti pravnih norm²⁸. ZIntPK v 4. členu opredeljuje pojem »nasprotje interesov« kot okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe ali osebe, ki jo subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanjega člana komisije, sveta, delovnih skupin ali drugega primerljivega telesa, vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog. Pri tem ZIntPK nadalje opredeljuje »zasebni interes«, ki predstavlja nedoločen pravni pojem, saj je

²³ ZIntPK, 39. člen, drugi odstavek.

²⁴ ZIntPK, 39. člen, tretji odstavek.

²⁵ ZIntPK, 40. člen, prvi odstavek.

²⁶ ZIntPK, 40. člen, drugi odstavek.

²⁷ Komentar Ustave Republike Slovenije (2019), str. 39.

²⁸ Prav tam, str. 40.

opredeljen ne le kot »interes uradne osebe oziroma osebe, ki jo subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanjega člana komisije, sveta, delovnih skupin ali drugega primerljivega telesa«, temveč tudi kot »interes njenega družinskega člana in celo drugih fizičnih ali pravnih oseb, s katerimi ima ali je imela ta oseba ali njen družinski član osebne, poslovne ali politične stike«.

Bistvo nedoločnih pravnih pojmov (kot so osebni, poslovni ali politični stik) je, da zakonodajalec v opisu abstraktnega dejanskega stanja ta pojem uporabi tedaj, ko želi z njim zajeti različne dejanske dogodke ali stanja, ki imajo neko skupno pomensko vsebino.²⁹ Ustavno sodišče je že v odločbi U-I-181/05 pojasnilo, da je naloga pristojnega organa, da v konkretnih primerih da nedoločnim pravnim pojmom vsebino, ki bo skladna z Ustavo in zakonom.³⁰ Dodatno je v odločbi U-I-246/14 pojasnilo, da zahteva po jasnosti in določnosti predpisov ne pomeni, da morajo biti ti taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago. Z vidika pravne varnosti je predpis sporen takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ni mogoče jasno ugotoviti njegove vsebine, pri čemer morajo ustaljene metode razlage ponuditi možnost (ali več možnosti) rešitve pravnega problema, ki ga pred razlagalca postavlja pomensko (vedno vsaj deloma) odprto besedilo pravne določbe.³¹

Če se v konkretnem primeru pri opredelitvi pojma »zasebni interes« z jezikovno metodo razlage najprej opremo na SSKJ, ugotovimo, da pojem stika kot enega izmed elementov »zasebnega interesa osebe« med drugim opredeljuje kot nekaj, »kar omogoča medsebojno dogovarjanje, sodelovanje, spoznavanje in odnos, ko je mogoče medsebojno vplivanje«. Pri tem SSKJ podrobneje opredeljuje zgolj poslovni stik, in sicer kot »začenjati delati, delovati skupaj zaradi skupnih ciljev, koristi«, o zasebnem in političnem stiku pa SSKJ in Pravni terminološki slovar molčita. V primeru zasebnega stika je tako možno, da govorimo le o bežnem poznanstvu, o občasnem srečanju, o sodelovanju pri določenih skupnih priložnostnih aktivnostih ali o intenzivnejših zasebnih stikih. V primeru političnih stikov je možno, da govorimo o članstvu v politični stranki, udeležbi na zborovanju članov stranke, o sodelovanju v organih odločanja politične stranke ali vodenju politične stranke.

Ne glede na to, da praktično sporazumevalni jezik³² ne daje jasnega odgovora na vprašanje, kakšne intenzitete mora biti stik, da omogoča tolikšno dogovarjanje, sodelovanje, spoznavanje in odnos, ko je mogoče medsebojno vplivanje, da bi bil relevanten z vidika opredelitve »zasebnega interesa« v smislu ZIntPK je bilo poskušano pomen omenjenih besednih zvez poiskati v zakonskem jeziku, vendar predlagatelj ZIntPK v opredelitvi pojmov ni ponudil opredelitve pojmov politični, zasebni in poslovni stik. Po analogiji z odločbo U-I-79/20 ZIntPK nikjer ne opredeljuje pojma osebni stik kot konstitutivnega elementa zasebnega interesa, ki privede do nasprotja interesov, v tem oziru niso opredeljeni niti trajanje, intenziteta, vrsta stika, zato ni jasno, ali je dovolj že enkratno srečanje, naključno poznanstvo, kolegialnost

²⁹ Ustavno sodišče Republike Slovenije, Odločba U-I-98/04, točka 84.

³⁰ Ustavno sodišče Republike Slovenije, Sklep U-I-181/05, točka 6.

³¹ Ustavno sodišče Republike Slovenije, Odločba U-I-246/14, točka 20.

³² Pavčnik M., Argumentacija v pravu, str. 63.

ali prijateljstvo.³³ V obeh predlogih ZIntPK-C³⁴ predlagatelj zakona ni posebej pojasnil pomena političnega, zasebnega in poslovnega stika, temveč je v obrazložitvi k posameznim členom zgolj povzel vsebino člena, o intenziteti stika pri uporabi omenjenih pojmov, ki ga je imel v mislih predlagatelj zakona, lahko sklepamo le na podlagi Opredelitev do mnenja Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora (v nadaljevanju: ZPS), kjer je Ministrstvo za pravosodje pojasnilo, da določba ne pomeni, da je vsak stik prepovedan, vendar omogoča KPK, da pri ugotavljanju in presojanju nasprotja interesov upošteva tudi navezne okoliščine, ki so tudi na podlagi empiričnega substrata oziroma ugotovitev iz prakse KPK relevantne.³⁵ ZPS je že pri proučevanju Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije³⁶ leta 2018 opozorila na pomembnost jasnosti in določnosti pojma »zasebni interes«, ki je opredeljen ne le kot interes osebe same, temveč tudi interes njenega družinskega člana in drugih oseb, s katerimi je imela ta oseba ali njen družinski član osebne, poslovne ali politične stike.³⁷ Pri tem je ZPS opozorila predvsem, da so osebni, poslovni ali politični stik nedoločni pojmi, ki jih je treba dopolniti in utemeljiti, v nasprotnem bi bila lahko stopnja nedoločenosti pravnih pojmov previsoka in bi predstavljala kršitev načela določenosti pravnih norm.³⁸ Ministrstvo za pravosodje je v okviru zakonodajnega postopka navedlo, da je »dejansko nasprotje interesov« termin, ki ga je pravna teorija razvila na področju preprečevanja korupcije in je v tej pravni veji že ustaljen.³⁹ V opredelitvi do mnenja ZPS pa je ministrstvo dodatno navedlo, da je »zasebni interes« kot nedoločni pravni pojem že zapolnila nadzorna praksa KPK⁴⁰, pri čemer je kot primer odkazalo na dve sistemski mnenji. V prvem mnenju⁴¹ je KPK pojasnila, da se pooblastilno razmerje z odvetnikom šteje za »poslovni stik« v smislu definicije zasebnega interesa po ZIntPK, medtem ko je vprašanje »zasebnih in političnih stikov« opredelila kot vprašanje okoliščin konkretnega primera, pri čemer pri osebnih stikih zgolj znanstvo ni ovira, pri političnih pa zgolj članstvo v isti stranki, temveč se ti primeri presojujejo od primera do primera.⁴² Navedeni mnenji torej prav tako kot ZIntPK, ne ponujata jasnega odgovora glede trajanja, intenzitete in vrste stika, ki ustvari prepovedan stik v smislu ZIntPK. Tako povprečnemu naslovníku omenjene norme ne more biti jasno, kolikšne intenzitete in trajanja mora biti določen stik, da ga lahko uvrščamo med prepovedane stike na podlagi ZIntPK. S pomočjo teleološke razlage lahko ugotovimo, da je cilj ZIntPK v preprečevanju ogrožanja javnega zaupanja v pravilno, zakonito, transparentno in objektivno izvajanje javne funkcije ali službe, kar pomeni, da je

³³ Več o tem: Matej Avbelj, Pravno mnenje, str. 7.

³⁴ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZIntPK, EPA 2551-VII, z dne 19. 1. 2018, in Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZIntPK, EPA 703-VIII, z dne 5. 7. 2019.

³⁵ Ministrstvo za pravosodje, Opredelitev do mnenja Zakonodajno-pravne službe o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah ZIntPK, z dne 25.4.2018, str. 5.

³⁶ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZIntPK, EPA 2551-VII, z dne 19. 1. 2018.

³⁷ Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora RS, Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah ZIntPK-C, EPA 2551-VI, z dne 21.3.2018, str. 15.

³⁸ Prav tam, str. 3.

³⁹ Ministrstvo za pravosodje, Opredelitev do mnenja Zakonodajno-pravne službe o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah ZIntPK, z dne 4.3.2020, str. 28.

⁴⁰ Prav tam, str. 2.

⁴¹ Komisija za preprečevanje korupcije, Sistemsko načelno mnenje št. 06269-2/2012/1 z dne 3.7.2012.

⁴² Prav tam, točka 8.

smisel pravnih norm, vsebovanih v navedenem zakonu, zasnovan izredno široko, kar omogoča še večjo arbitrarnost KPK pri oceni omenjenih ravnanj.

V primeru članov Državnega sveta je, ravno zaradi interesne sestave organa, prav tako ključna natančnejša opredelitev omenjenih pojmov, saj ti zaradi nepoklicnega izvrševanja funkcije članov Državnega sveta aktivno sodelujejo pri dejavnostih, ki spadajo v okvir njihove interesne skupine in se vsakodnevno srečujejo s stiki, ki bi jih, na podlagi veljavne definicije konflikta interesov, lahko šteli kot prepovedane. Zaradi okrnjene prakse KPK in pomanjkanja sistemskih pojasnil, ki bi zadevala posebej člane Državnega sveta in upoštevala posebno vlogo Državnega sveta v slovenski Ustavi, ni moč ugotoviti, katere okoliščine so ključne pri opredelitvi nasprotja interesov članov Državnega sveta. Upravno sodišče je pri presojanju nasprotja interesov večkrat poudarilo, da je pri tolmačenju posameznih zakonskih določb treba upoštevati smisel navedenega zakona, ki je v preprečevanju ogrožanja javnega zaupanja v pravilno, zakonito, transparentno in objektivno izvajanje javne funkcije ali službe, zaradi česar je v tovrstnih primerih treba opraviti strog test obstoja navzkrižja interesov, pri čemer zadostuje že ustvarjanje videza, da zasebni interes posameznika iz sfere opravljanja javne službe vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog⁴³. Omenjena sodna praksa še dodatno utemeljuje potrebo po jasnejših pravnih pravilih, saj je jasno, da se ob takšnem pojmovanju nasprotja interesov lahko v zgoraj opisanih položajih poslanci in člani Državnega sveta redno soočajo z vsaj videzom nasprotja interesov.

Načelo jasnosti in določnosti predpisov med drugim zahteva tudi, da so norme opredeljene jasno in določno tako, da jih je mogoče izvajati, da ne omogočajo arbitrarnega ravnanja izvršilne veje oblasti ter da nedvoumno in dovolj določno opredeljujejo pravni položaj subjektov, na katere se nanašajo.⁴⁴ Ustavno sodišče je že v zadevi U-I-4/99 poudarilo, da je v nasprotju z načelom pravne države zakonska določba, v kateri pravni pojmi niso opredeljeni tako, da bi jih bilo mogoče izvajati⁴⁵. V zakonodajnem postopku je ob sprejemanju ZIntPK ZPS opozorila, da je vprašljiva tudi izvedljivost omenjene določbe, saj si ni mogoče predstavljati, da so katerikoli osebi poznane vse osebe, s katerimi ima njen družinski član osebne, poslovne ali politične stike.⁴⁶ Ministrstvo za pravosodje je pojasnilo, da so nekateri izrazi v zakonu bolj »vsebinsko oprti«, vendar ravno ta lastnost po mnenju slednjega omogoča večjo delovno fleksibilnost KPK.⁴⁷ Navkljub oziroma ravno zaradi pomenske odprtosti pojmov s ciljem zagotoviti večjo delovno fleksibilnost KPK je možnost arbitrarnega delovanja KPK še toliko večja.⁴⁸

⁴³ Upravno sodišče Republike Slovenije, Sodba št. IV U 132/2016-11, odstavek 13.

⁴⁴ Ustavno sodišče Republike Slovenije, Odločba U-I-131/04, točka 41.

⁴⁵ Ustavno sodišče Republike Slovenije, Sklep št. U-I-4/99, točka 15.

⁴⁶ Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora RS, Mnenje o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah ZIntPK-C, EPA 2551-VI, z dne 21.3.2018, str. 3.

⁴⁷ Ministrstvo za pravosodje, Opredelitev do mnenja Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora RS o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah ZIntPK, z dne 25.4.2018.

⁴⁸ Ribičič C., Pirnat R. in Čebulj J., Ustavnoopravna analiza predlogov za spremembe zakonodaje s področja preprečevanja korupcije, str. 20.

Zakonodajalec je pojem nasprotja interesov ter zavezancev v zvezi z dolžnostjo izogibanja nasprotju interesov opredelil izjemno široko, obenem pa je postopek ugotavljanja nasprotja interesov na KPK v celoti prepustil njeni diskreciji.⁴⁹ Tako široko zakonodajno urejanje v primerjalnem ustavnem pravu označuje doktrina »overbreadth«, ki opozarja, da preširoko zakonodajno urejanje ustvarja veliko tveganje za selektivno uporabo zakona v praksi in s tem ustavnopravno prepovedano samovoljo državnih oblasti.⁵⁰ Kadar neka zakonska norma določen pojav (npr. nasprotje interesov) opredeljuje tako široko, da je dejansko vseprisoten, to pomeni, da zakonska norma v praksi bodisi ne bo spoštovana, ker je neuresničljiva; bodisi zaradi vseprisotnosti nasprotja interesov dejansko ne bo mogoče izvajati javnih funkcij; bodisi se bo, kar je najbolj realno, ubrala srednja pot, po kateri se bo ta zakonodaja uporabljala selektivno in zato samovoljno v nasprotju z načelom pravne države.⁵¹ Opredelitev nasprotja interesov na način, da ta zajema tudi t. i. videz nasprotja interesov je izredno problematična, saj se ta lahko raztegne tako daleč oziroma tako široko, kot to ustreza pogledu opazovalca, pri čemer ta oseba praviloma ne more verodostojno oceniti situacije, ker nima vpogleda v relevantne okoliščine konkretnega primera.⁵²

ii. 3. člen Ustave: načelo delitve oblasti

Charles de Montesquieu je že leta 1747 zgradil nauk o delitvi oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, pri čemer je natančno opredelil, da morajo biti te funkcije porazdeljene med različne in medsebojno neodvisne organe.⁵³ Ustavodajalec je omenjeno načelo vključil v 3. člen Ustave, pri čemer je vzpostavil sistem delitve oblasti na ustavni ravni, dejanski učinek pa je moč ocenjevati po analizi medsebojnega in vzajemnega učinkovanja različnih ustavnih določb, ki to načelo bolj natančno razčlenjujejo. Načelo delitve oblasti predstavlja eno izmed prvin demokratičnega sistema, saj funkcionalna delitev oblasti preprečuje osredotočenje in s tem zlorabo oblasti v enem organu. Ravno doslednemu spoštovanju načela delitve oblasti so namenjene tudi določbe o nezdržljivosti opravljanja posameznih funkcij, ki so (kljub svoji zakonski razdrobljenosti) ene temeljnih zakonskih določb, ki pričajo o nujnosti vzpostavitve ustreznega sistema zavor in ravnovesij med nosilci različnih funkcij. To načelo je nadalje specificirano v določbah o državni ureditvi, v katerih je do določene mere vgrajen sistem zavor ali ravnovesij. Načelo delitve oblasti ne predstavlja ostre ločnice med funkcijo zakonodajne, sodne in izvršilne veje oblasti, temveč medsebojen nadzor in omejevanje posameznih funkcij državne oblasti. Ločitev oblasti je torej relativna, ker imajo organi, ki izvajajo oblast, možnost bolj ali manj vplivati na oblikovanje (organizacijska neodvisnost) ali delovanje (funkcionalna neodvisnost) drugih organov. Ustavno sodišče je že v zadevi U-I-83/94 pojasnilo, da absolutna izvedba načela delitve oblasti ne obstaja, zato je v sistemu delitve oblasti

⁴⁹ Več o tem: Matej Avbelj, Pravno mnenje, str. 6.

⁵⁰ Sodba Vrhovnega sodišča ZDA *Thornhill v Alabama* je opisana v John F. Decker, Overbreadth outside the first Amendment; Henry Paul Monaghan, Overbreadth; in Richard H. Fallon, Jr., Making Sense of Overbreadth.

⁵¹ Več o tem: Matej Avbelj, Pravno mnenje, str. 6.

⁵² Luban D., Law's blindfold, str. 26.

⁵³ Šturm L., Omejitev oblasti: ustavna izhodišča javnega prava, str. 13.

postavljena maksima, da mora med posameznimi vejami oblasti obstajati sistem zavor in ravnovesij, s katerim vsaka od teh vej oblasti vpliva na drugo in jo omejuje, prav tako pa tudi do določene mere sodeluje, saj si sicer ni mogoče predstavljati delovanja sistema državne oblasti kot celote. Ravno uporaba sistema zavor in ravnovesij pri operacionalizaciji načela delitve oblasti je ključnega pomena ne samo pri presoji odnosov med tremi klasičnimi vejami oblasti, ampak tudi v razmerju treh klasičnih vej oblasti do nekaterih drugih ustavnih organov. Pri tem velja omeniti, da je Ustava načelo delitve oblasti vsebinsko dopolnila tudi z drugimi ustavnimi določbami, ki specifično urejajo položaj in avtonomijo posameznih organov. Za načelo delitve oblasti je značilno, da so organi, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti, pri svojem delovanju relativno samostojni in neodvisni od drugih organov, tako da nobeden od njih ne more prevladati. Med njimi obstaja prefinjen sistem vzajemne kontrole, omejevanja, brzdanja, prepletene soodvisnosti in ravnovesja (t. i. sistem nadzora in ravnotežja).⁵⁴ Ustavno sodišče je že v zadevi U-I-54/92 poudarilo, da so vsebina načela delitve oblasti ustavnopravna razmerja med posameznimi vejami oblasti, zato je z zakoni mogoče to ustavno materijo le natančneje razčleniti in določiti, ni pa mogoče uvajati mehanizmov nadzora in ravnotežij, ki jih v temeljih ne predvideva že Ustava.⁵⁵

Ustava v 3. členu zavezuje vse državne organe, organe lokalne samouprave in druge nosilce javnih pooblastil.⁵⁶ Poleg določanja delitve oblasti državnih organov 3. člen varuje tudi samostojnost in neodvisnost nekaterih *sui generis* nadzornih organov, kot so na primer Banka Slovenije in Računsko sodišče.⁵⁷ Ti nadzorni organi namreč ne spadajo v nobeno izmed treh vej oblasti, kljub temu pa so ustavno zavezani k načelu delitve oblasti, zapisanem v 3. členu Ustave. To narekuje tudi praksa Ustavnega sodišča, iz katere je jasno razvidno, da mora biti pri krepitevi zaupanja v institucije in pravni red pristojnost vsakega organa za odločanje »o nadzoru opravljanja javne funkcije opredeljena tako, da preprečuje možnost njegovega neposrednega vplivanja na sprejemanje odločitev iz pristojnosti drugega, ustavno določenega organa.«⁵⁸ Tradicionalnemu sistemu delitve oblasti so se v zadnjih letih ob bok postavili tudi nekateri novi organi, ki opravljajo funkcijo oblasti in so razmeroma neodvisni od tradicionalnih državnih organov. Ustavno sodišče je že v odločbi U-I-158/94 presojalo status tistih organov in organizacij, ki jih po njihovih organizacijskih obeležjih in formalnih pristojnostih ne moremo uvrstiti v eno od treh vej oblasti (Računsko sodišče in Varuh človekovih pravic). Poudarilo je, da imajo vsi ti organi in organizacije v ustreznih ustavnih sistemih nesporno veliko mero samostojnosti v razmerju do katerekoli klasične veje oblasti. Njihovo samostojnost na eni strani ter odgovornost po drugi zagotavljajo določeni institucionalni pogoji neodvisnosti, kot so profesionalna in strokovna odgovornost nosilcev ustreznih javnih pooblastil, zakonita postopkovna pravila delovanja, sistem pravnih sredstev zoper pravne akte, notranje organizacijska

⁵⁴ Šturm L., Omejitev oblasti: ustavna izhodišča javnega prava, str. 13.

⁵⁵ Ustavno sodišče Republike Slovenije, Odločba št. U-I-54/92, točka 24.

⁵⁶ Komentar Ustave Republike Slovenije (2019), str. 63.

⁵⁷ Prav tam, str. 62.

⁵⁸ Ustavno sodišče Republike Slovenije, Odločba št. U-I-57/06, točka 27.

odgovornost, stabilnost in predvidljivost mandata nosilcev odgovornih funkcij, sistem financiranja in drugi.⁵⁹

Državni svet je drugi dom slovenskega parlamenta, saj se po ustavnopravni teoriji za dvodomno ureditev šteje vsaka ureditev, v kateri delujeta na področju zakonodajne funkcije dva organa, ne glede na to, kakšno je razmerje med njima.⁶⁰ Omenjenemu stališču je pritrdilo tudi Ustavno sodišče, ki je v odločbi U-I-295/07-8 poudarilo, da Državni svet sicer ne sprejema zakonov, vendar je celotno njegovo delovanje naravnano na vpliv na delovanje Državnega zbora kot zakonodajnega telesa, zato lahko govorimo o nepopolni dvodomnosti slovenskega parlamenta.⁶¹ Z vidika državnih funkcij, ki jih opravljajo državni organi, ni mogoče uvrstiti Državnega sveta kot nosilca zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti, vendar njegove pristojnosti kažejo, da gre za organ, ki deluje v okviru zakonodajne funkcije.⁶² Državni svet naj bi bil odsev različnosti interesov različnih družbenih skupin, ki naj bi se v njem medsebojno soočali na institucionaliziran način, namesto da bi skušali vplivati na parlamentarno odločanje prek različnih oblik neformalnih pritiskov.⁶³ Državni svet je po Ustavi zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov.⁶⁴ Kljub temu, da Ustava ne določa pravne narave mandata članov Državnega sveta, vsebuje ta elemente imperativnega in reprezentativnega mandata, pri čemer ne gre za formalnopravne elemente imperativnosti, ampak zgolj za strožjo obliko politične vezanosti na elektorsko telo.⁶⁵ Člani Državnega sveta svojo funkcijo opravljajo nepoklicno, saj je zanje značilno, da zastopajo posebne interese svoje interesne skupine, česar ne bi mogli početi uspešno, če ne bi bili njeni aktivni pripadniki.⁶⁶ Državni svet lahko na podlagi 101. člena Ustave sprejeme poslovnik, ki je odraz njegove parlamentarne avtonomije in predstavlja pravno podlago za njegovo delo in poslovanje.⁶⁷ Poslovnik je avtonomni pravni vir, vendar je že Ustavno sodišče v zadevi U-I-335/04 poudarilo, da imajo določbe poslovnika, ki urejajo razmerja med Državnim svetom in drugimi državnimi organi, naravo splošnih pravnih norm.⁶⁸

KPK je skladno s sedmo točko 2. člena ZIntPK samostojen in neodvisen državni organ za krepitev integritete in protikorupcijskega delovanja. Z določitvijo svojih nalog in pristojnosti spodbuja in krepí sodelovanje državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti, organizacij javnega sektorja, oseb z javnimi pooblastili, institucij civilne družbe, medijev in pravnih ter fizičnih oseb pri dvigu integritete v Republiki Sloveniji, preprečevanju korupcije in učinkovitem odzivu države proti vsem oblikam koruptivnih ravnanj. Neodvisnost in samostojnost KPK sta nujna dejavnika za učinkovito odpravljanje in preprečevanje korupcije v vseh segmentih države in družbe. Korupcija se lahko pojavi povsod, tako v javnem kot tudi zasebnem

⁵⁹ Ustavno sodišče Republike Slovenije, Odločba št. U-I-158/94, točka 22.

⁶⁰ Grad F., Parlament in vlada, str. 141 in 251.

⁶¹ Ustavno sodišče Republike Slovenije, Odločba št. U-I-295/07, točka 10.

⁶² Grad F., Kaučič I., Ribičič C. in Kristan I., Državna ureditev Slovenije, str. 132.

⁶³ Grad F., Parlament in vlada, str. 251.

⁶⁴ Ustava RS, 96. člen.

⁶⁵ Grad F., Kaučič I. in Zagorc S., Ustavno pravo, str. 440.

⁶⁶ Prav tam, str. 441.

⁶⁷ Grad F., Parlament in vlada, str. 253.

⁶⁸ Ustavno sodišče Republike Slovenije, Odločba št. U-I-335/04, točka 5.

sektorju in v vseh treh vejah oblasti: izvršilni, zakonodajni in sodni. Organ, ki se bori proti korupciji, mora delovati nemoteno, brez nedopustnih posegov s strani katerekoli veje oblasti oziroma njenih predstavnikov, odpraviti je treba tudi pomisleke o nedopustnem vmešavanju izvršilne veje oblasti v drugi dve veji (ti se lahko pojavijo vselej, kadar vladni organ poseže v delovanje npr. sodne oziroma zakonodajne veje oblasti).⁶⁹ KPK je torej državni organ, ki v okviru svojih zakonskih pristojnosti opravlja tudi nadzor nad skladnostjo ravnanj posameznikov z zakonom, kar pomeni, da sprejema oblastvene odločitve. Pri tem pa se njegov položaj razlikuje od položaja organov, ki imajo že po Ustavi poseben položaj oziroma funkcijo v razmerju do drugih nosilcev ustavnih funkcij (kot na primer Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, Državni zbor).⁷⁰

Kot je bilo predstavljeno, je že Ustava določila interesno sestavo Državnega sveta, s čimer naj bi se zmanjšal politični vpliv na sprejete odločitve v zakonodajnem postopku in vzpostavilo institucionalno soočanje argumentov posameznih interesnih skupin.⁷¹ Skladno z določbami 38. člena ZIntPK morajo člani Državnega sveta, prav tako kot ostali zavezanci po ZIntPK, takoj, ko ugotovijo obstoj okoliščin nasprotja interesov, prenehati z delom v zadevi, razen če bi bilo nevarno odlašati, ter o izločitvi in okoliščinah nasprotja interesov najkasneje v roku treh delovnih dni pisno obvestiti svojega nadrejenega oziroma predstojnika. Člani Državnega sveta v Državnem svetu predstavljajo svojo interesno skupino, zato pri delu v Državnem svetu zastopajo interese svoje interesne skupine oziroma volilne baze. To pomeni, da se na podlagi opredelitve konflikta interesov v ZIntPK lahko posamezen član Državnega sveta znajde v omenjenem konfliktu interesov že v primeru obravnave zakonodajnega predloga, ki neposredno zadeva »njegovo« interesno skupino, saj omenjeno interesno skupino ne le zastopa v Državnem svetu, temveč tudi sam aktivno opravlja naloge na področju, ki ga pokriva interesna skupina.

Ravno zaradi tesne povezanosti državnega svetnika z svojo volilno bazo se določbe glede nezdržljivosti funkcije poslanca in člana Državnega sveta razlikujejo. Ustavodajalec je prepoznal pomembno razliko med obema funkcijama in članom Državnega sveta omogočil možnost, da opravljajo delo v državnih organih ter poklicno funkcijo v organih lokalnih skupnosti, ZIntPK pa omenjene razlike oziroma konstitutivnega elementa Državnega sveta ni prepoznal. Poudariti velja, da so tudi poslanci, kot pripadniki političnih strank, politično pristranski in zastopajo politične interese svojih volivcev, zaradi česar imajo z njimi tudi številne politične stike. Če bi se, na podlagi široke razlage določb ZIntPK, poslanci morali izločati v Državnem zboru zaradi svojih političnih stikov, potem Državni zbor dejansko ne bi mogel opravljati svojega dela.

Na podlagi veljavne ureditve bi moral član Državnega sveta ob vsaki obravnavi zakonskega predloga, ki se nanaša na področje dela njegove interesne skupine, obvestiti predstojnika o možnem konfliktu interesov. Glede na posebnost

⁶⁹ Predlog Zakona o preprečevanju nasprotja interesov in omejevanju korupcije, EPA 929-III, z dne 14.7.2003, obrazložitev k 3. členu.

⁷⁰ Upravno sodišče Republike Slovenije, Sodba št. I U 1576/2014, točka 9.

⁷¹ Štrus D., Državni svet – že 25 let stičišče interesov družbe.

ustavnopravnega položaja Državnega sveta je omenjena ureditev popolnoma neprilagojena delovanju Državnega sveta, saj v okviru tega ne moremo govoriti o predstojniku, saj ne gre za hierarhično upravno strukturo, prav tako pa v primeru članov Državnega sveta ne moremo govoriti o delu »v zadevi«. ⁷² Ker so člani Državnega sveta del kolektivnega organa, naj bi o njihovi izločitvi v roku in na način iz drugega odstavka 38. člena ZIntPK odločil Državni svet, pri čemer član Državnega sveta pri odločanju o lastni izločitvi ne sme sodelovati. Ob doslednem spoštovanju ZIntPK bi, zaradi širokega spektra vsebin, ki jih pokrivajo zakonodajni predlogi, člani Državnega sveta morali redno obveščati predsednika Državnega sveta o morebitnem konfliktu interesov, pri čemer bi o tem moral glasovati plenum, do odločitve plenuma pa ne bi smeli sodelovati pri obravnavanju zadeve oz. bi moral »prenehati z delom v zadevi«, kot to določa prvi odstavek 38. člena ZIntPK. Omenjena ureditev posega v določbi 57. člena Zakona o državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F in 81/18 – odl. US; v nadaljevanju: ZDSve) in 66. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, v nadaljevanju: PoDS-1), ki določata, da imajo državni svetniki ne samo pravico, temveč tudi dolžnost udeleževati se sej Državnega sveta in njegovih delovnih teles, kar pomeni, da določba o »prepovedi dela v zadevi« nedvomno posega v parlamentarno avtonomijo Državnega sveta. Opredelitev zasebnega interesa iz 13. točke 4. člena ZIntPK pomeni, da se pripisuje zasebni interes vsaki uradni osebi, ki sprejema kakršenkoli akt, ki bi zase ali v povezavi z drugimi akti lahko vplival na njen pravni ali dejanski položaj, kar je v primeru poslancev in članov Državnega sveta izredno problematično, saj je jasno, da bodo številni akti zaradi svoje splošnosti v nekem dejanskem trenutku posegli tudi v njihov pravni ali dejanski položaj, pogosto tudi neposredno (npr. zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju ali zakon o varnosti cestnega prometa). ZIntPK v četrtem odstavku 38. člena nadalje določa, da če kolektivni organ odloči, da bo uradna oseba kljub nasprotju interesov nadaljevala z delom v zadevi, ji lahko da obvezujoče obrazložene usmeritve za ravnanje in odločanje, pri čemer mora zasledovati javni interes. Navedeno v primeru državnih svetnikov pomeni resen in nedopusten vpliv na njihovo odločanje in izvrševanje mandata, ki so ga dobili z izvolitvijo. Preširoko pojmovanje nasprotja interesov tako predstavlja poseg v načelo delitve oblasti, predvsem pri urejanju pravic poslancev ali članov Državnega sveta. ⁷³

Opozoriti velja, da ZDSve v 50. členu predvideva, da o potrditvi mandatov članov odloča Državni svet, pri čemer ZDSve ne vsebuje posebne določbe glede izločitve o glasovanju glede potrditve lastnega mandata (izjema so sporni mandati), čeprav je jasno, da na prvi konstitutivni seji člani Državnega sveta odločajo tudi o lastnih pravicah – t. j. o potrditvi lastnega mandata. Prav tako tudi poslanci skladno z 82. členom Ustave sami potrjujejo lastne mandate in s tem glasujejo tudi o lastnem mandatu. Verifikacija mandata pomeni avtoritativno ugotovitev, da je bil poslanec oziroma državni svetnik veljavno, torej zakonito izvoljen in predstavlja tradicionalno del parlamentarne avtonomije. ⁷⁴ Glede na definicijo nasprotja interesov bi lahko

⁷² Več o tem: Avbelj, M., Pravno mnenje, str. 9.

⁷³ Ribičič C., Pirnat R. in Čebulj J., Ustavnopravna analiza predlogov za spremembe zakonodaje s področja preprečevanja korupcije, str. 60.

⁷⁴ Grad F., Parlamentarno pravo, str. 175.

omenjeni ustavni in zakonski pravici poslancev in članov Državnega sveta šteli za nasprotje interesov, saj je jasno, da je v postopku verifikacije mandata, ki vključuje tudi odločitev o volilnem sporu na prvi stopnji, podan zasebni interes tako poslancev kot članov Državnega sveta. PoDS-1 prav tako v določbah, ki urejajo volitve predsednika in podpredsednika Državnega sveta (80. in 83. člen PoDS-1), nikjer ne predvideva izločitve kandidata za predsednika oziroma podpredsednika iz postopka kandidiranja in odločanja o lastni kandidaturi, zato kandidat za omenjeni funkciji lahko in praviloma vedno tudi glasuje zase. Navedene določbe ob boku številnim drugim določbam, ki tako poslancem kot članom Državnega sveta omogočajo veliko mero avtonomije pri izvajanju svoje funkcije, jasno nakazujejo, da je treba v luči omejevanja pretiranih posegov v avtonomijo Državnega sveta omenjene določbe ZIntPK, ki urejajo konflikt interesov, razlagati restriktivneje oziroma natančneje opredeliti njihovo vsebino.

iii. 14. člen Ustave: enakost pred zakonom

Ustava v 14. členu določa, da so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na osebne okoliščine. Poleg tega v drugem odstavku istega člena določa, da so vsi subjekti pred zakonom enaki. Načelo enakopravnosti vseh subjektov je temeljna in splošna ustavna zahteva, ki direktno vključuje prepoved neposredne in posredne diskriminacije na temelju osebnih okoliščin. Pri tem je treba razločiti med *enakopravnostjo* in *enakostjo* pred zakonom. Medtem ko enakopravnost vseh opisuje univerzalno pravico do samouresničitve v mejah spoštovanja enake pravice drugih, enakost pomeni izničenje razlik med subjekti, kar pa dejansko nasprotuje ustavnemu načelu enakopravnosti.⁷⁵ Čeprav je samovoljno razlikovanje protiustavno, pa to ne pomeni pravice do enake obravnave vsakogar. Ustavno sodišče je že v zadevi U-I-398/96 pojasnilo, da je treba tiste subjekte, ki so si v bistvenem podobni, obravnavati enako, saj različna obravnava (v bistvenem) enakih subjektov posega v ustavno zavarovano pravico do enakopravnosti. Obenem tudi enaka obravnava (v bistvenem) različnih subjektov posega v pravico do enakopravnosti, saj je takšne subjekte treba obravnavati različno.⁷⁶ Povedano drugače, načela enakopravnosti pred zakonom »ni mogoče pojmovati kot enostavno splošno enakost vseh, pač pa kot enako obravnavanje enakih dejanskih stanj.«⁷⁷ To ne pomeni, da nek predpis ne sme »različno urejati položajev pravnih subjektov, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno.«⁷⁸ Načelo enakopravnosti pred zakonom zavezuje vse normodajalce in nosilce javnih pooblastil pri izdaji podzakonskih predpisov in v postopkih, s katerimi se odloča o pravicah, dolžnostih in pravnih interesih subjektov.⁷⁹

ZIntPK pri urejanju nasprotja interesov zavezuje vse uradne osebe, ki jih v skladu z deveto točko prvega odstavka 4. člena ZIntPK predstavljajo: funkcionarji, uradniki na

⁷⁵ Komentar Ustave Republike Slovenije (2019), str. 110-123.

⁷⁶ Prav tam.

⁷⁷ Ustavno sodišče Republike Slovenije, Odločba št. U-I-398/96.

⁷⁸ Prav tam.

⁷⁹ Zavezanost normodajalcev in drugih organov pri izdaji podzakonskih aktov je utemeljena tudi v Odločbi št. U-I-190/95 Ustavnega sodišča Republike Slovenije.

položaju in drugi javni uslužbenci, uslužbenci, zaposleni v Banki Slovenije, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja. Med funkcionarje ZIntPK uvršča poslance državnega zbora, člane državnega sveta, predsednika republike, predsednika vlade, ministre, državne sekretarje, sodnike ustavnega sodišča, sodnike, državne tožilce, generalnega sekretarja vlade, generalnega sekretarja predsednika republike, šefa kabineta predsednika republike, namestnika generalnega sekretarja predsednika republike, svetovalca predsednika republike, generalnega sekretarja državnega zbora, sekretarja državnega sveta, funkcionarje v drugih državnih organih in lokalnih skupnostih, poslance iz Republike Slovenije v Evropskem parlamentu, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z akti Evropskega parlamenta, in druge funkcionarje iz Republike Slovenije v evropskih institucijah in drugih mednarodnih institucijah, če jih tja napoti Republika Slovenija, ter člane sveta Banke Slovenije, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z zakonom, ki ureja Banko Slovenije, in drugimi predpisi, ki obvezujejo Banko Slovenije. Uradnice oziroma uradniki na položaju so skladno z ZIntPK, generalni direktorji, generalni sekretarji ministrstev, predstojniki organov v sestavi ministrstev, predstojniki vladnih služb, osebe s posebnimi pooblastili v Banki Slovenije, načelniki upravnih enot, direktorji oziroma tajniki občinskih uprav. Poslovodne osebe so direktorji in člani kolektivnih poslovodnih organov javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov, javnih gospodarskih zavodov in drugih oseb javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti, pravnih oseb, ki jih je ustanovila država ali lokalna skupnost, javnih podjetij, gospodarskih družb in drugih pravnih oseb, v katerih imata država ali lokalna skupnost večinski delež ali prevladujoč vpliv.

ZIntPK med subjekte, ki so zavezani k spoštovanju določb o konfliktu interesov, uvršča širok nabor različnih subjektov, katerih položaj je že v izhodišču različen. Če je način izogibanja interesov, kot je določen v 38. členu ZIntPK, jasn in izvedljiv v primeru javnih uslužbencev, za katere velja določena hierarhična struktura in vezanost na navodila nadrejenega, pa tega ne moremo trditi za npr. državne svetnike. V primeru odločanja uradnika v konkretni zadevi (postopku) je jasno, da ob morebitnem konfliktu interesov o tem obvesti predstojnika in preneha z delom na zadevi, v primeru državnega svetnika, ki ima že po naravi stvari »osebne«, »poklicne« in »politične« stike s predstavniki svojih interesnih skupin, da lahko le-te sploh zastopa v Državnem svetu, pa bi mu tovrstno ravnanje pri vsakokratnem odločanju onemogočilo opravljanje njegove funkcije. Za člane Državnega sveta se namreč vnaprej ve, da so po naravi stvari pristranski in subjektivni, ker zastopajo ustavno institucionalizirane interese izbranih interesnih skupin.⁸⁰ Zaradi skoraj popolne javnosti delovanja Državnega sveta že obstaja ustrezen nadzor nad morebitnim prelomom ali celo zlorabo zaupanja za zasebne namene pri izvrševanju javne funkcije, zato bi bilo v luči spoštovanja drugačne ustavne narave in položaja različnih subjektov, posebej položaja zakonodajalca kot demokratičnega telesa oziroma Državnega sveta kot institucionalizirane oblike interesnega predstavništva, treba najmanj institut nasprotja interesov v primeru članov Državnega sveta urediti

⁸⁰ Več o tem: Avbelj M., Pravno mnenje, str. 8.

drugače.⁸¹ Sedanja ureditev namreč enako obravnava različne položaje, s čimer onemogoča izvajanje ustavnih pristojnosti Državnega sveta.

II. ZAHTEVA

Vlagatelj poziva Ustavno sodišče, da prouči zatrjevano kršitev 2., 3. in 14. člena Ustave in ugotovi, da so 37., 38., 39. in 40. člen ZIntPK (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20) v neskladju z Ustavo in v skladu s 43. členom Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21) delno razveljavi Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije.

Kot je bilo pojasnjeno v obrazložitvi, ZIntPK vsebuje nedoločne pravne pojme, ki jih ni mogoče zapolniti z ustaljenimi kanoni pravne razlage in dopuščajo KPK kot *sui generis* organu samovoljno ravnanje, kar predstavlja kršitev 2. člena Ustave. Kršitev 14. člena Ustave je podana, saj ZIntPK z izredno širokim naborom uradnih oseb, ki so zavezane k spoštovanju določb o nasprotju interesov, bistveno različne subjekte obravnava enako, čeprav iz 14. člena Ustave izhaja, da načelo enakosti terja tudi različno obravnavo bistveno različnih subjektov. Zaradi navedenih kršitev 2. in 14. člena Ustave je podana tudi kršitev 3. člena Ustave, saj ZIntPK omogoča KPK, da samovoljno posega v naravo ustavnih pristojnosti Državnega sveta in mu onemogoča izvajanje teh pristojnosti.

III. PREDLOG ZA PREDNOSTNO OBRAVNAVO

Vlagatelj zahteve predlaga še, da Ustavno sodišče predmetno zadevo obravnava prednostno na podlagi možnosti, ki jo dajeta 2. in 3. alineja 3. odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča, saj gre za pomembno pravno vprašanje in ker izvajanje zakona lahko predstavlja samovoljen poseg KPK v neodvisnost delovanja Državnega sveta.

* * *

Državni svet je za svojega predstavnika v postopku pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije določil državnega svetnika Rajka Fajta.

Alojz Kovšca
predsednik

Priloga:

- Pravno mnenje prof. dr. Matej Avbelj glede ustavne skladnosti Priporočil KPK Državnemu svetu št. 06216-11/2019/26 z dne 3.6.2021, št. 416-03-36/2021/3

⁸¹ Več o tem: Avbelj M., Pravno mnenje, str. 9.