



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI SVET

**Mandatno-imunitetna komisija**

Številka: 060-04-6/2021/5  
Ljubljana, 24. 9. 2021

Predlog

**Z A P I S N I K**

19. redne seje Mandatno-imunitetne komisije Državnega sveta Republike Slovenije, ki je potekala v sredo, 8. 9. 2021 v sobi 212/II, Šubičeva 4, Ljubljana.

Seja se je začela ob 12.00 uri in končala ob 14.15 uri.

**PRISOTNI:**

- predsednik komisije: Franci Rokavec,
- podpredsednica komisije: Lidija Jerkič,
- člani komisije: Igor Antauer, dr. Branka Kalenič Ramšak in Cvetko Zupančič.

Sejo je sklical in vodil predsednik komisije Franci Rokavec.

S sklicem seje so člani komisije in vabljeni na sejo prejeli naslednji predlog dnevnega reda:

**1. Priporočila Komisije za preprečevanje korupcije Državnemu svetu Republike Slovenije št. 06216-11/2019/26 33001, 33004 z dne 3. 6. 2021 \***

*\*Prvo točko dnevnega reda sta skupaj obravnavali Komisija za državno ureditev kot pristojna komisija in Mandatno-imunitetna komisija kot zainteresirana komisija.*

**2. Pobuda za sprejem Sklepa o ravnanju s tajnimi podatki v Državnem svetu Republike Slovenije**

**3. Potrditev zapisnikov 17. in 18. redne seje Mandatno-imunitetne komisije**

**4. Razno**

Predlagani dnevni red je bil **sprejet** (PRISOTNIH 5, ZA 5, PROTI 0).

**Ad 1)**

Komisija za državno ureditev in Mandatno-imunitetna komisija sta na skupni seji, 8. 9. 2021, obravnavali Priporočila Komisije za preprečevanje korupcije Državnemu svetu Republike Slovenije, št. 06216-11/2019/26 3301, 3304 (v nadaljevanju:

Priporočila). Komisija za državno ureditev je predlog zakona obravnavala kot pristojna komisija (59. redna seja), Mandatno-imunitetna komisija (19. redna seja) pa kot zainteresirana komisija.

Komisiji Državnega sveta sta se **seznanili** s priporočili Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: KPK), s pravnim mnenjem dr. Mateja Avblja in z odzivom službe Državnega sveta na tisti del priporočil KPK, ki se nanašajo na delovanje službe.

Komisija za državno ureditev dodatno **predlaga**, da služba Državnega sveta pripravi predlog pobude za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

\* \* \*

Predstavnik Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: predstavnik KPK) je uvodoma na kratko pojasnil namen priporočil, ki so bila poslana Državnemu svetu. Predstavnik KPK je izpostavil, da je naloga KPK, da v okviru svoje preventivne vloge izdaja tudi priporočila. Namen teh priporočil je pomagati organu javnega sektorja, da sledi zahtevam Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20; v nadaljevanju ZIntPK). S priporočili KPK ne posega in ne želi posegati v avtonomijo kateregakoli organa. Ureditev posameznih tveganj organa je odgovornost zavezancev samih, ki morajo oceniti posamezna tveganja in storiti vse, da do njih ne prihaja. Predstavnik KPK je izrazil prepričanje, da Državni svet želi slediti priporočilom KPK in predlagal, da se lahko posamezna odprta vprašanja preverijo in rešujejo znotraj delovne skupine, kot je bil to primer skupnega delovanja KPK in Državnega sveta že v preteklosti.

Sledila je predstavitev temeljnih poudarkov iz pravnega mnenja prof. dr. Mateja Avblja (v nadaljevanju: pravno mnenje), ki ga je pripravil na zaprosilo Državnega sveta. Dr. Avbelj je poudaril, da je bil zaprosen za pripravo ustavno-pravne analize odnosa med Državnim svetom in KPK. Gre za zelo pomembno ustavno-pravno vprašanje, ki doslej še ni bilo dovolj razdelano in se nanaša na dva pomembna državna organa. Na eni strani je Državni svet, ki kot sozakonodajalec uživa parlamentarno avtonomijo in je organ interesnega predstavništva, na drugi strani pa KPK kot *sui generis* organ izven vej oblasti, ki opravlja izjemno pomembno nalogo pri krepitvi delovanja pravne države in omejevanju korupcijskih tveganj, ki pomenijo grožnjo za delovanje pravne države. Bistvo pravne države pa je, da nosilci javnih pooblastil ravnajo nearbitrarno, kot je poudaril avtor pravnega mnenja.

V pravnem mnenju sta po besedah avtorja zasledovana dva cilja: analiza ustavne skladnosti ZIntPK, ki predstavlja pravno podlago za delovanje KPK v konkretnih primerih, z vidika 2. 3. in 14. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21; v nadaljevanju: Ustava) in analiza ustavne skladnosti konkretnih priporočil KPK Državnemu svetu. Pravno mnenje torej vsebuje abstraktno analizo in analizo konkretnega delovanja KPK.

V povezavi s prvim ciljem je v pravnem mnenju izraženo strokovno mnenje, da je opaziti normativno problematičnost obstoječe zakonodajne podlage z vidika 2., 3. in

14. člena Ustave, saj je zakonska norma na abstraktni ravni normativno neprimerna. Ko si pogledamo definicijo nasprotja interesov glede na 2. člen Ustave, je še posebej problematična opredelitev definicije nasprotja interesov, ki je vseobsežna in zato posledično v praksi neuresničljiva in zato ne more biti spoštovana. To pa lahko vodi v selektivno in arbitrarno uporabo ZIntPK, kar je po naravi v nasprotju z ustavnim načelom pravne države. Tudi mnogi izrazi pri definiciji nasprotja interesov niso dovolj določni, npr. kaj je osebni stik, kaj je poslovni stik, kaj pomeni politični stik, koliko časa morajo trajati takšni stiki in drugo. Ti izrazi so podnormirani in lahko pripeljejo do selektivne uporabe in s tem do samovoljne uporabe zakona.

Poleg tega definicija nasprotja interesov kot uradne osebe obravnava celoten javni sektor in na enak način obravnava subjekte, ki so v bistveno različnem položaju. To pa pomeni, če se enako regulira nekaj, kar je v bistvu različno, to vodi v kršitev 14. člena Ustave. Po mnenju avtorja pravnega mnenja je ZIntPK normativno neustrezen zlasti v tistem delu, kjer pod normo uradnih oseb uvrsti tudi funkcionarje Državnega zbora in Državnega sveta. Državni svet, ki je po definiciji interesno predstavništvo, se ne sme obravnavati na enak način kot drugi organi, saj gre v tem primeru za protiuustavnost, upoštevajoč 14. člen Ustave. Avtor pravnega mnenja še opozarja, da norme, kot so opredeljene, delujejo v hierarhični upravni strukturi, tega pa v delovanju Državnega sveta ni, saj državni svetnik ne dela na zadevi ter ima pravico in dolžnost udeleževati se sej Državnega sveta.

Prof. dr. Avbelj je še poudaril, da je pravna podlaga nenazadnje protiuustavna tudi upoštevajoč načelo delitve oblasti (3. člen Ustave), saj posega v parlamentarno avtonomijo Državnega sveta kot sonosilca zakonodajne funkcije. V povezavi z drugim ciljem pravnega mnenja je prof. dr. Avbelj poudaril, da je dolžnost razlagatelja norme, torej KPK, da pojasni njen pomen. Priporočila KPK pa so nedoločna, saj ne definirajo pojmov in standardov. KPK npr. pravi, da naj Državni svet ustrezno opredeli dolžno izogibanje nasprotja interesov državnih svetnikov, vendar ni jasno, kaj to pomeni.

Po mnenju avtorja pravnega mnenja je problematičen tudi manko v obrazložitvi priporočil, saj KPK v priporočilu ni pojasnila odnosa med dejanskim stanjem, pravno normo in posledico. Tudi inkriminacija videza nasprotja interesov je po mnenju prof. dr. Avblja problematična, saj v povezavi z opisanimi težavami ustvarja arbitrarnost in selektivno uporabo prava od primera do primera, zato je dolžnost vseh vpletenih, da se vsa odprta vprašanja v zvezi z ZIntPK razrešijo in odpravijo.

Predstavniki službe Državnega sveta je izpostavil, da se 1., 2. in 3. točka Priporočil nanašajo na delovanje državnih svetnikov, ostala pa na delovanje službe Državnega sveta in izvajanje zakonskih obveznosti. Po prejemu Priporočil je bila v službi Državnega sveta opravljena analiza stanja glede posodabljanja načrta integritete, posodabljanja podatkov v elektronskem registru tveganj pri KPK, izpolnjevanja obveznosti letnega poročanja in drugo. Na podlagi ugotovljenega je sekretar Državnega sveta ustanovil novo delovno skupino, ki se je že lotila dela pri posodobitvi načrta integritete, ki bo vseboval vsa relevantna tveganja in ustrezno stopnjo tveganj. Prav tako se bo poskušalo v nov načrt integritete zapisati vsa tveganja, kar doslej ni bilo ustrezno urejeno. Znotraj delovne skupine je bila pregledana relevantna zakonodaja in tudi smernice KPK za pripravo načrta integritete. Delovna skupina je opravila pregled elektronskega registra tveganj, prav

tako je bil za to področje imenovan nov skrbnik. Aktivnosti se bodo nadaljevale tudi v prihodnje, v primeru nejasnosti ali če bodo potrebna dodatna pojasnila, se bo delovna skupina obrnila po pomoč na strokovne službe KPK. Predstavnik Državnega sveta je poudaril, da je načrtovano, da bi bil načrt integritete Državnega sveta posodobljen do konca oktobra.

V razpravi so člani Komisije za državno ureditev in Mandatno-imunitetne komisije izpostavili več tematik. Pozdravili so namero KPK, da usmeri in svetuje Državnemu svetu pri njegovem delovanju na področju obvladovanja in preprečevanja korupcijskega tveganja ter izrazili podporo vsem naporom in ukrepom za izboljšanje Etičnega kodeksa in Poslovnika Državnega sveta. Vseeno pa je bilo večkrat poudarjeno, da je posebej problematična nedoločenost priporočil KPK, saj obstaja velika negotovost zaradi neopredeljenih in preširokih pojmov, kot je npr. nasprotje interesov. Zaradi tega je po mnenju državnih svetnikov nemogoče vedeti, kako bi takim priporočilom sploh bilo mogoče zadostiti do ustrezne mere, ne da se hkrati omejuje delo Državnega sveta.

Poudarjena je bila vloga državnih svetnikov kot predstavnikov lokalnih in funkcionalnih interesov, čigar temeljna naloga je predstavljanje interesov. Nejasnost zakonodaje jih po njihovem mnenju postavlja v neugoden in nedorečen položaj, v katerem ne vedo, kako pravilno ravnati. Izpostavili so svojo dolžnost zastopati interese, ki jih predstavljajo, ter dolžnost srečevanja s svojo volilno bazo. Zaradi nedorečene zakonodaje pa ne vedo, kje so meje njihovega delovanja, ki bi jim določale, s kom se srečevati in katere stike prijavljati. Izpostavljeno je bilo, da jim tudi po uvodnem usposabljanju s strani KPK ob začetku mandata ni nedvoumno jasno, kaj je pri izvrševanju njihove funkcije sprejemljivo in kaj ne.

Glede Etičnega kodeksa je bilo poudarjeno, da je slednji nastal kot posledica sodelovanja Državnega sveta in KPK, ki je besedilu na koncu tudi izrazila odobravanje, zato je bilo sodelujočim deloma nerazumljivo, zakaj Etični kodeks ni več ustrezen. V razpravi je bila izražena pripravljenost sprejeti ustrezne spremembe Etičnega kodeksa, vendar je bilo ob tem poudarjeno, da državni svetniki pogrešajo bolj jasno usmeritev s strani KPK, kako besedilo posodobiti. Ob tem so izrazili željo, da bi bil Etični kodeks jasen in uporaben, saj v nasprotnem primeru ni nobene dodane vrednosti, da ga Državni svet sploh ima.

V razpravi je bilo izpostavljeno tudi poročanje KPK o premoženjskem stanju, ki so ga državni svetniki od zadnje spremembe ZIntPK dolžni opraviti enkrat letno. Poudarjeno je bilo, da v navedenem poročanju predstavijo celovito sliko svojega finančnega stanja, ki ne omogoča protipravne pridobitve večje premoženjske koristi, ne da bi to KPK zaznala. Ob tem so izpostavili tudi nekatere težave s spletnimi orodji, prek katerih se izvaja poročanje o premoženjskem stanju, ki občasno ni omogočalo vnosa vseh podatkov.

Sodelujoči v razpravi so poudarili, da ne gre za konflikt med organoma, torej med KPK in Državnim svetom, temveč za nekakovostno zakonodajo, ki ni dovolj določna, da bi njeni uporabniki lahko jasno razumeli, kako ravnati. Izpostavljeno je bilo, da je treba trenutno stanje preseči in poskrbeti za ustrezno zakonodajno in podzakonsko podlago, ki bo jasno definirala tako odnose med obema organoma kot ravnanje državnih svetnikov pri izvrševanju njihove funkcije.

Predstavnica KPK je povedala, da je na področju nasprotja interesov žal odprtih še vrsta vprašanj. KPK je Priporočila Državnemu svetu poslala v okviru svoje svetovalne funkcije in v želji pomagati Državnemu svetu pri obvladovanju korupcijskih tveganj. Predstavnica KPK je izpostavila, da je pravna norma dejansko opredeljena preširoko, kar potencialno lahko vodi v arbitrarnost. Želja zakonodajalca je bila pustiti normo tako odprto, da jo KPK lahko interpretira za vsakega zavezanca posebej. Posebej je bilo z njene strani izraženo obžalovanje, da v slovenski pravni kulturi ni tradicije etičnih kodeksov, ki jih sicer poskuša uvajati KPK, vendar je razumljivo, da se tega ne da spremeniti v kratkem času. Etični kodeks je živ dokument, ki naj bi se skozi čas spreminjal in dopolnjeval.

Predstavnica KPK je prav tako naslovila pomisleke glede delovanja obrazcev za poročanje o premoženjskem stanju, kjer je poudarila, da je do napak pri delovanju sicer res prišlo, vendar spletno orodje deluje na podlagi tehnologije Ministrstva za javno upravo, zato KPK žal ne more sama odpravljati naslovljenih težav z delovanjem spletnih orodij. Prav tako je predstavnica KPK izpostavila, da je bilo pričakovanje KPK, da se bo slednja z Državnim svetom o problematiki pogovorila na delovnih sestankih s službo Državnega sveta ter poskusila poiskati rešitve v postopku priprave posodobljenega načrta integritete.

Predstavnik službe Državnega sveta je nato izpostavil, da je naloga slednje omejena, saj ne more sprejemati ali spreminjati aktov, omenjenih v 1., 2. in 3. točki Priporočil. Delovna skupina, ki deluje v okviru službe Državnega sveta, lahko sicer v postopku priprave načrta integritete prepozna tveganja in predlaga določene ukrepe, vendar je sprememba aktov, kot sta Etični kodeks in Poslovník Državnega sveta v domeni državnih svetnikov.

Na podlagi opravljene razprave in podanega mnenja prof. dr. Avblja je bilo predlagano, da služba Državnega sveta pripravi predlog pobude zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti ZIntPK, ki bi jo nato komisiji obravnavali in predložili v odločanje Državnemu svetu. Na ta način bi ZIntPK podvrgli presoji, s katero bi ugotovili, ali so zakonske določbe dovolj jasne, v nasprotnem primeru pa bo zakonodajalec ZIntPK moral spremeniti. Po mnenju nekaterih sodelujočih v razpravi bodo na ta način državni svetniki končno prišli do odgovora, kdaj prihaja do nasprotja interesov in kako se ga morajo izogibati.

V okviru razprave so bili podani tudi drugačni pogledi, pri čemer je bilo poudarjeno, da gre za preuranjen sklep, bolj smiselno bi bilo, da se služba Državnega sveta najprej pogovori s strokovnimi službami KPK glede možnih rešitev, zato je bolj primerno, da se sprejme le sklep o seznanitvi. Pri tem pa je bilo opozorjeno tudi na dolg postopek odločanja Ustavnega sodišča, ki o morebitni zahtevi ne bi odločilo do konca trenutnega mandata Državnega sveta.

Po opravljeni razpravi sta Komisija za državno ureditev in Mandatno-imunitetna komisija (PRISOTNIH 4, ZA 4, PROTI 0) sprejeli sklep, da sta se seznanili s priporočili KPK, s pravnim mnenjem dr. Mateja Avblja in z odzivom službe Državnega sveta na tisti del priporočil KPK, ki se nanašajo na delovanje službe. Dodatno je Komisija za državno ureditev kot pristojna komisija sprejela še dodatni sklep, s katerim je predlagala, da služba Državnega sveta pripravi predlog pobude za začetek

postopka za oceno ustavnosti Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Mandatno-imunitetna komisija tega sklepa ni sprejela (PRISOTNIH 4, ZA 1, PROTI 2).

### **Ad 2)**

Mandatno-imunitetna komisija Državnega sveta Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: komisija) je na 19. redni seji 8. 9. 2021 obravnavala Pobudo državnega svetnika Alojza Kovšce za sprejem Sklepa o ravnanju s tajnimi podatki v Državnem svetu Republike Slovenije.

Pobudo je komisiji v imenu pobudnika predstavila predstavnica Službe Državnega sveta za pravne in analitične zadeve, v okviru katere je bil predlog sklepa tudi pripravljen. Poudarila je, da gre za akt, ki ga sprejema Državni svet, saj ureja tudi ravnanje državnih svetnikov na področju ravnanja s tajnimi podatki. Temeljni razlog za sprejem novega sklepa je zastarelost trenutno veljavnega sklepa, pri čemer je treba poudariti, da se je v vmesnem času spremenila tudi področna zakonodaja. Slednja tako državnim svetnikom zdaj nalaga več obveznosti, denimo dolžnost udeležbe na osnovnem usposabljanju o ravnanju s tajnimi podatki in obvezna obdobja usposabljanja. Predstavnica je povedala, da bo na podlagi predlaganega sklepa sprejet tudi ustrezen načrt varovanja tajnih podatkov, ki bo podrobneje urejal tudi delovanje Službe Državnega sveta na tem področju.

Po končani razpravi na 19. seji 8. 9. 2021 so člani Mandatno-imunitetne komisije sprejeli (PRISOTNIH 4, ZA 4, PROTI 0) naslednji

### **s k l e p :**

Mandatno-imunitetna komisija **podpira** Pobudo za sprejem Sklepa o ravnanju s tajnimi podatki v Državnem svetu Republike Slovenije.

\* \* \*

Za poročevalca je bil določen predsednik komisije Franci Rokavec.

### **Ad 3)**

Mandatno-imunitetna komisija je brez pripomb potrdila (PRISOTNIH 4, ZA 4, PROTI 0) zapisnika 17. in 18. redne seje.

### **Ad 4)**

Pod točko Razno ni bilo razprave.

Miha Plahutnik  
sekretar

Franci Rokavec  
predsednik