



Številka: 06244-27/2020/41 S2019
Datum: 20. 5. 2021

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) je v okviru svojih pristojnosti obravnavala prijave, ki so se nanašale na področje kršitev določb nezdržljivosti funkcij funkcionarjev, ter zaznala sistemska korupcijska tveganja, zato Vladi RS na podlagi trinajste alineje prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20; v nadaljevanju ZIntPK) izdaja naslednjo

P O B U D O

- 1. Področje nezdržljivosti opravljanja funkcij ter prepovedi članstva in dejavnosti naj se uredi enotno za vse funkcionarje v okviru določb ZIntPK, s čimer se bo zagotovila enakopravna obravnava ter celovit in učinkovitejši nadzor, kar bo pripomoglo k transparentnemu in profesionalnemu opravljanju javnih nalog funkcionarja.**
- 2. Po potrebi naj se z zakonsko določbo opredeli sprejemljiva višina dohodkov oziroma druge premoženjske koristi¹, ki jih poklicni funkcionar pri opravljanju poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, lahko pridobi.**
- 3. Vzpostavi naj se način sankcioniranja neposredno voljenih funkcionarjev v primerih zaznanih kršitev v povezavi z nezdržljivostjo funkcij.**

OBRAZLOŽITEV:

Komisija je pri obravnavi prijav, ki so se nanašale na očitke sumov kršitev določb nezdržljivosti funkcij funkcionarjev, ugotovila, da področje predmetnega instituta ni enotno urejeno, kar povzroča nepreglednost in ustvarja tveganje za neučinkovit nadzor, kot tudi možnost (pre)široke interpretacije različnih zakonskih ureditev istega instituta. Poleg navedenega je praksa pokazala, da delodajalci in drugi pristojni organi za presojo nezdržljivosti funkcije pri interpretaciji dovoljenih dejavnosti nimajo enotne prakse. Prav tako pri opravljanju nadzora in sprejemanju odločitev v povezavi s kršitvami nezdržljivosti funkcij ni enotne ureditve, zaradi česar so funkcionarji postavljeni v neenak položaj pri presoji opravljanja poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi (v nadaljevanju: dodatna dejavnost). Pri tem se pojavlja tudi dilema o tem, ali je višina dohodka ali druge premoženjske koristi, ki jo funkcionar prejme zaradi opravljanja dodatne dejavnosti, pomembna za presojo izdaje dovoljenja v tolikšni meri, da bi jo bilo potrebno zakonsko konkretno opredeliti in omejiti.

ZIntPK ureja nezdržljivost funkcij za poklicne in nepoklicne funkcionarje, pri čemer 3. člen določa njegovo subsidiarno uporabo. Navedeno pomeni, da ZIntPK velja za javni sektor, če drug zakon² vprašanj, ki so urejena z ZIntPK, ne ureja

¹ Smiselno enako naj se po potrebi opredeli tudi višina prejemkov (nadomestil, nagrad, in podobno) funkcionarjev iz naslova opravljanja članstva in dejavnosti po določbah 27. člena ZIntPK.

drugače. Funkcionarji³, določeni v 5. točki 4. člena ZIntPK, imajo v določenem delu institut nezdržljivosti funkcij urejen v svojih specialnih zakonih, pri čemer nekateri izmed njih poleg svoje ureditve napotujejo tudi na uporabo ZIntPK. Nekateri specialni zakoni pa vprašanja v povezavi z nezdržljivostjo funkcij urejajo drugače kot ZIntPK, pri tem pa ne napotujejo na uporabo drugega zakona. ZIntPK tako predstavlja splošni, sistemski zakon za enovit in celovit pravni okvir za vse funkcionarje na področju nezdržljivosti funkcij, pri čemer pa njegovo uporabo pri konkretnih vprašanih določajo njegova subsidiarnost in določbe specialnega predpisa.

Zaradi različnih ureditev in omejitev prihaja do neenakopravne obravnave poklicnih funkcionarjev pri opravljanju dodatnih dejavnosti. Jasno je, da poklicni funkcionarji ob svoji funkciji ne smejo opravljati poklicnih ali drugih dejavnosti, ki so namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi. Težava se pojavi, ko specialna zakonodaja ureja le nekatera vprašanja dodatnih dejavnosti, ki so hkrati urejena v ZIntPK, ne ureja pa ostalih, ki jih poleg specialnih določb urejajo določbe ZIntPK.

Zakon o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11 in 48/12; v nadaljevanju: ZPos) tako glede prepovedi članstva in dejavnosti poslancev v 12. členu določa, da »poslanec ne sme biti član nadzornega odbora v gospodarski družbi«, medtem ko ZIntPK v 27. členu določa, da »poklicni funkcionar, ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, razen v društvih, ustanovah in političnih strankah«. Hkrati ZPos v 4. členu določa, da poslanec ne sme opravljati funkcije ali dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva s funkcijo poslanca, ter s tem napotuje tudi na uporabo določb ZIntPK v primeru nezdržljivosti funkcij. V konkretnem primeru bi to pomenilo, da če je poslanec član nadzornega odbora gospodarske družbe, o njegovi nezdržljivosti odloča Državni zbor, če pa je poslanec član nadzornega organa v gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih skladih, javnih agencijah ali drugih osebah javnega ali zasebnega prava, pa je za obravnavo teh vprašanih pristojna Komisija. ZPos določa tudi, da poslanec lahko dodatno opravlja strokovna, znanstvena, pedagoška ali raziskovalna dela, s tem da zanje pridobi dovoljenje pristojnega delovnega telesa Državnega zbora. Vprašanja opravljanja umetniške in kulturne dejavnosti ZPos ne ureja, zato se v teh primerih uporabljajo določbe ZIntPK. Če bi poslanec želel opravljati umetniško ali kulturno dejavnost, bi moral skladno z ZIntPK pridobiti dovoljenje delodajalca in v roku 8 delovnih dni od pričetka opravljanja te dejavnosti o tem pisno obvestiti Komisijo ter obvestilu priložiti dovoljenje delodajalca in sklenjeno pogodbo za opravljanje umetniške ali kulturne dejavnosti. Različnost obravnave in presoje posameznih vprašanih v povezavi z nezdržljivostjo povzroča neenakopravno obravnavo funkcionarjev ter različno interpretacijo posameznih dejavnosti. Posledično se pojavi tudi vprašanje izvajanje nadzora nad dovoljenji, izdanimi po določbah specialnega zakona, saj le-ti običajno ne določajo organa nadzora niti sankcije v primeru zaznanih kršitev.

Pravila izdaje dovoljenja za opravljanje dodatne dejavnosti funkcionarja so pri posameznih delodajalcih različna ter dopuščajo različno interpretacijo športne, pedagoške, znanstvene in ostalih dejavnosti. Delodajalci nimajo opredeljenih

² Primeroma navajamo nekatere zakone, ki se nanašajo na funkcionarje in poleg ZIntPK urejajo področje nezdržljivosti funkcije: Zakon o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11 in 48/12); Zakon o Državnem zboru (Uradni list RS, št. 66/19); Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17); Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20); Zakon o sodniški službi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr., 95/14 – ZUPPJS15, 17/15, 23/17 – ZSSve in 36/19 – ZDT-1C); Zakon o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 58/11, 21/12 – ZDU-1F, 47/12, 15/13 – ZODPol, 47/13 – ZDU-1G, 48/13 – ZSKZDČEU-1, 19/15, 23/17 – ZSSve, 36/19 in 139/20); Zakon o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 59/11 in 55/17); Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12); Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo); Zakon o Informacijskem pooblaščenju (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07 – ZUstS-A); Zakon o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg); Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE).

³ Funkcionarji so poslanci državnega zbora, člani državnega sveta, predsednik republike, predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, sodniki ustavnega sodišča, sodniki, državni tožilci, generalni sekretar vlade, generalni sekretar predsednika republike, šef kabineta predsednika republike, namestnik generalnega sekretarja predsednika republike, svetovalec predsednika republike, generalni sekretar državnega zbora, sekretar državnega sveta, funkcionarji v drugih državnih organih in lokalnih skupnostih, poslanci iz Republike Slovenije v Evropskem parlamentu, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z akti Evropskega parlamenta in drugi funkcionarji iz Republike Slovenije v evropskih institucijah in drugih mednarodnih institucijah, če jih tja napoti Republika Slovenija, ter člani sveta Banke Slovenije, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z zakonom, ki ureja Banko Slovenije, in drugimi predpisi, ki obvezujejo Banko Slovenije.

kriterijev za odločanje, njihove odločitve v dovoljenju navadno niso vsebinsko obrazložene. Velikokrat iz dokumentov, ki jih v povezavi z dovoljenjem funkcionarju izda delodajalec, ni razvidna vsebinska presoja posamezne dejavnosti, dokument vsebuje le opis, na kaj se vloga nanaša, ne pa vsebinske opredelitve do dejavnosti niti presoje kakršnihkoli omejitev v povezavi z opravljanjem dejavnosti. Neobrazložene in nepopolne odločitve v dovoljenju lahko privedejo do tveganj za neenakopravno, samovoljno in subjektivno odločanje delodajalcev, ki je lahko podvrženo različnim interesom, kar ob že omenjenem manku izvajanja nadzora predstavlja dodatno korupcijsko tveganje neenakopravne obravnave funkcionarjev.

Zato bi bilo treba celovito urediti izdajanje dovoljenj ter postaviti enotne kriterije presoje dodatne dejavnosti, pri čemer mora delodajalec v prvi vrsti presojati, ali sploh gre za dodatno dejavnost, ki jo po zakonu funkcionar lahko opravlja. Dolžnost funkcionarja pa je, da delodajalcu posreduje vso relevantno dokumentacijo za presojo opravljanja dodatne dejavnosti (npr. vse sklenjene pogodbe), točno pove, kolikšna bo njegova časovna obremenitev, ter jasno navede, kakšna bo vsebina dodatne dejavnosti, če to ne izhaja iz same dokumentacije. Navedene podatke bi moral delodajalec upoštevati pri presoji opravljanja dodatne dejavnosti in izdati obrazloženo dovoljenje oziroma izdajo dovoljenja obrazloženo zavrniti.

Določbe ZIntPK – in po vedenju Komisije niti določbe specialnih zakonov, ki urejajo področje nezdržljivosti funkcije funkcionarjev – ne omejujejo višine dohodka ali premoženjske koristi, ki jo funkcionar lahko pridobi z opravljanjem poklicne ali druge dejavnosti ali z opravljanjem članstva in dejavnosti v različnih subjektih. Kljub temu, da ZIntPK v 26. členu govori o opravljanju poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, plačilo, ki ga funkcionar pri tem prejme, še ne determinira pridobitnosti dejavnosti. Povedano drugače: zgolj prejetje plačila še ne pomeni, da gre za pridobitno dejavnost. Dejavnost, ki je namenjena pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, namreč lahko opredelimo kot vsako dejavnost, ki se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička, oziroma dejavnost, s katero se konkurira na trgu z drugimi osebami. Pri tem bi lahko o pridobitni dejavnosti govorili tudi kot o tržni dejavnosti, ki po definiciji pomeni, da gre za dejavnost pridobivanja dohodka na trgu, ne glede na to, ali je končni rezultat dobiček ali izguba.

Kot obrazloženo, poudarjamo, da zakonske določbe ne določajo ali omejujejo višine plačila, ki ga funkcionar lahko prejme zaradi opravljanja dodatne dejavnosti – niti v primeru zakonsko dovoljenih izjem opravljanja dodatne dejavnosti niti v primeru, ko Komisija na podlagi vloge funkcionarja izda dovoljenje za opravljanje dejavnosti. Višina plačila tako pri obravnavi sumov kršitev nezdržljivosti funkcije po določbah 26. in 27. člena ZIntPK, ki so v veljavi že 10 let, ne more predstavljati kriterija presoje, na podlagi katerega bi bila opredeljena kršitev zakonskih določb. Namen zakonske opredelitve nezdržljivosti funkcije je v zaščiti objektivnega in nepristranskega opravljanja funkcije, varovanju integritete javne funkcije ter utemeljenem pričakovanju, da se poklicni funkcionar v največji meri posveti opravljanju funkcije v javnem interesu. Vladi RS zato predlagamo, da oceni, ali je izkazana potreba po zakonski opredelitvi sprejemljive višine dohodkov oziroma druge premoženjske koristi, ki jih poklicni funkcionar pri opravljanju dodatne dejavnosti lahko pridobi⁴.

Komisija poleg navedenega ugotavlja, da ZIntPK in drugi specialni zakoni ne predvidevajo učinkovitega mehanizma sankcioniranja neposredno voljenih funkcionarjev (in sicer poslancev, državnih svetnikov, občinskih svetnikov in županov) v primeru ugotovljenih kršitev določb nezdržljivosti funkcij. V primerih kršitev 27. člena ZIntPK (prepoved članstva in dejavnosti) tako Komisija lahko o svojih ugotovitvah zgolj obvesti javnost in ugotovitve objavi na spletnih straneh Komisije. Drugih vzvodov ali mehanizmov za sankcioniranje neposredno voljenih funkcionarjev Komisija nima. Drugi specialni zakoni sicer v določeni meri predvidevajo sankcije v primeru tistih vprašanj, ki jih obravnavajo, vendar pa zaradi že zgoraj navedenih razlikovanj in v določenih primerih tudi nedorečenosti v ureditvah instituta nezdržljivosti funkcij sankcioniranje v praksi ni izvedljivo. Komisija zato meni, da bi bilo treba zakonodajo dopolniti oziroma ustrezno spremeniti tako, da bi ta omogočala tudi ukrepanje in sankcioniranje voljenih funkcionarjev.

⁴ V bodoče bo v okviru pogojev za zasedbo funkcij z namenom zagotavljanja integritete funkcionarjev treba določiti tudi sprejemljivo mejo zadolženosti posameznika.

Zaključno dodajamo, da je namen zakonske ureditve v 26. členu ZIntPK glede prepovedi in omejevanja opravljanje poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, v tem, da se funkcionar v največji možni meri posveča profesionalnemu (zakonitemu, strokovnemu, etičnemu) in odgovornemu opravljanju javnih nalog. Določbe 27. člena ZIntPK pa preprečujejo kopičenje funkcij v eni osebi in nastanek okoliščin nasprotja interesov pri opravljanju javnih nalog. Enotnost in celovitost ureditve področja nezdržljivosti funkcij je zato izrednega pomena, saj bi s poenotenjem ureditve materialnih in procesnih določb instituta v enem, splošnem zakonu, ki bi veljal za vse funkcionarje, zagotovili enakopravno obravnavo funkcionarjev, večjo preglednost in posledično transparentnost nadzora nad dejavnostmi, ki jih ob javni funkciji opravljajo funkcionarji.

dr. Robert ŠUMI
PRESEDAK