Številka: U-I-834/21-15

Datum: 18. 1. 2024

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, na seji 18. januarja 2024

odločilo:

Členi 37 do 40 Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69 /11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20) niso v neskladju z Ustavo.

Obrazložitev

A.

1. Predlagatelj zahteva oceno ustavnosti v izreku navedenih določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju ZIntPK). Zatrjuje njihovo neskladje z 2., 3. in 14. členom Ustave. Sklicuje se na dosedanjo ustavnosodno presojo in povzema pravno mnenje, ki ga prilaga zahtevi. Neskladje z 2. členom Ustave zatrjuje, ker naj bi ZIntPK vseboval nedoločne pravne pojme, ki naj jih ne bi bilo mogoče zapolniti z ustaljenimi metodami pravne razlage. To naj bi omogočalo arbitrarno odločanje Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju Komisija). Glede na opredelitev pojmov nasprotje interesov in zasebni interes v ZIntPK naj ne bi bilo jasno, kakšne intenzitete naj bi moral biti stik med določenima osebama, da je mogoče medsebojno vplivanje, ki je upoštevno z vidika izpodbijane ureditve. Tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora naj bi v postopku sprejemanja izpodbijanih določb navedla različne pomisleke v zvezi z njihovo (ne)jasnostjo in (ne)določnostjo. Državni svetniki naj bi bili vsakodnevno udeleženi v stikih, ki naj bi jih lahko šteli za prepovedane po ZIntPK. Predlagatelj trdi, da zaradi pomanjkanja prakse Komisije in sistemskih pojasnil, ki bi zadevala posebej Državni svet in njegov ustavni položaj, ni mogoče ugotoviti, katere okoliščine so ključne pri opredelitvi nasprotja interesov. Vsebine pojma zasebni interes naj ne bi bilo mogoče ugotoviti. Po trditvah predlagatelja je izpodbijana ureditev v neskladju s 14. členom Ustave, ker velja enako za bistveno različne subjekte, katerih položaj je v izhodišču različen. Predlagatelj meni, da je način izogibanja nasprotju interesov jasen in izvedljiv za javne uslužbence. Državnemu svetniku, ki naj bi imel že po naravi svojega dela osebne, poklicne in politične stike s predstavniki interesnih skupin, da jih lahko ustrezno zastopa, pa naj bi takšno ravnanje onemogočalo ustrezno delo pri opravljanju njegove funkcije. Predlagatelj trdi, da je izpodbijana ureditev tudi v neskladju s 3. členom Ustave, ker zaradi preširokega pojmovanja nasprotja interesov omogoča Komisiji samovoljne posege v ustavne pristojnosti Državnega sveta. Pri tem razlaga, kako mora med posameznimi vejami oblasti obstajati sistem zavor in ravnovesij, ter pojasnjuje (ustavno)pravni položaj Državnega sveta in Komisije. Izpodbijana ureditev naj ne bi bila prilagojena delovanju Državnega sveta. V neskladju naj bi bila z Zakonom o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo in 16/23 – v nadaljevanju ZDSve) in Poslovnikom Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101

/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20, 67/22 in 69/23 – v nadaljevanju PoDS-1). Posegala naj bi v parlamentarno avtonomijo Državnega sveta. Predlagatelj pojasnjuje, da ZDSve ne vsebuje posebne določbe, ki bi določala izločitev državnega svetnika pri glasovanju o potrditvi lastnega mandata (izjema so sporni mandati), čeprav je jasno, da na prvi konstitutivni seji državni svetniki odločajo tudi o lastnih pravicah, o potrditvi lastnega mandata. Tako imenovana verifikacija mandata naj bi bila odraz parlamentarne avtonomije in naj bi vključevala zasebni interes. PoDS-1 naj ne bi določal izločitve kandidata za predsednika oziroma podpredsednika Državnega sveta iz postopka kandidiranja in odločanja o lastni kandidaturi. Kandidat za navedeni funkciji naj bi praviloma glasoval zase. Predlagatelj Ustavnemu sodišču predlaga, naj ugotovi, da so izpodbijane določbe v neskladju z Ustavo, in naj jih razveljavi.

2. Ustavno sodišče je zahtevo za oceno ustavnosti poslalo Državnemu zboru, ki je nanjo odgovoril. Državni zbor meni, da iz navedb predlagatelja izhaja, da zatrjuje neskladje 4. člena ZIntPK z 2. členom Ustave. Zatrjevana protiustavnost naj ne bi bila podana. Nedoločni pravni pojmi naj bi bili v pravnem redu običajni. V ZIntPK naj tudi ne bi bilo pravne praznine. Državni zbor poudarja, da je Komisija sprejela Sistemsko pojasnilo o nasprotju interesov št. 06262-3/2021/21 32008 z dne 13. 5. 2022 [1] (v nadaljevanju Sistemsko pojasnilo) in Državnemu svetu izdala Priporočilo z dne 3. 6. 2021 (v nadaljevanju Priporočilo), s katerim mu je priporočila sprejetje več ukrepov s področja preprečevanja nasprotja interesov, med drugim tudi dopolnitev Etičnega kodeksa državnih svetnikov Državnega sveta Republike Slovenije (v nadaljevanju Etični kodeks). [2] Trdi, da avtomatičnega, vnaprej poznanega in na vse možne primere razširjenega instituta nasprotja interesov ni, temveč je ta institut vezan na vsak konkreten primer posebej. Razlaga, da glede na to, da državni svetniki zastopajo različne interesne skupine, takšni interesi ne pomenijo nasprotja interesov. Dolžnost prenehati delo na zadevi (razen če bi bilo nevarno odlašati) ter o izločitvi in okoliščinah nasprotja interesov obvestiti nadrejenega oziroma predstojnika, naj bi zasledovala cilj preglednega delovanja institucij in zmanjševanja koruptivnih tveganj. ZIntPK naj bi se nanašal na vse veje oblasti in ne le na Državni svet. Zato naj ne bi šlo za njegovo omejevanje s strani ene od vej oblasti. Državni zbor navaja, da so si zavezanci po ZIntPK med seboj v določenih pogledih različni, vendar ne bistveno z vidika izpodbijane ureditve. Drugačna ureditev, ki bi bila prilagojena le za državne svetnike, naj bi pomenila nedovoljeno razlikovanje v primerjavi z drugimi funkcionarji. Državni zbor Ustavnemu sodišču predlaga, naj zahtevo zavrne.

3. Mnenje o zahtevi je poslala tudi Vlada, ki prav tako nasprotuje stališčem predlagatelja. Sklicuje se na Konvencijo Združenih narodov proti korupciji (Uradni list RS, št. 22 /08 in 51/09, ter MP, št. 5/08 in 13/09 – MKZNPK) in Poročilo o Republiki Sloveniji, ki ga je v zvezi s preprečevanjem korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilcih pripravila Skupina držav proti korupciji pri Svetu Evrope GRECO. [3] Sklicuje se tudi na Etični kodeks. Razlaga, zakaj je pomembna ureditev preprečevanja nasprotja interesov na področju delovanja Državnega sveta. Pri tem omenja Priporočila in konkreten primer, ko se je postavilo vprašanje nasprotja interesov v zvezi z odreditvijo parlamentarne preiskave. Meni, da pri nasprotju interesov ni smiselno pravno določati upoštevne intenzivnosti stika, saj je jasno, da mora biti ta takšne intenzivnosti, da pri konkretnem posamezniku sproži spremembo »psihičnega odnosa«. Ker naj bi bilo nasprotje interesov notranje psihološko stanje, naj ga ne bi bilo mogoče preprosto urejati. Po oceni Vlade je izpodbijano ureditev treba razlagati v kontekstu ustavnega položaja Državnega sveta in državnih svetnikov. Državni svetnik naj bi se znašel v nasprotju interesov, če bi bil njegov osebni interes drugačen od tistega, ki bi ga moral zastopati. Pri rednem delovanju državnih svetnikov naj ne bi šlo za nasprotje interesov. Ustavno predvideno in legitimno uveljavljanje parcialnih interesov v tem okviru naj bi bilo dopustno. Vlada poudarja, da razprava in odločanje državnega svetnika v zadevi, v kateri ima lasten interes, ne pomenita nujno nasprotja interesov. Pravila v zvezi z nasprotjem interesov naj bi bila ustrezna in v konkretnih primerih naj bi jih bilo mogoče razlagati ustavnoskladno. Vlada Ustavnemu sodišču predlaga, naj ugotovi, da so izpodbijane določbe skladne z Ustavo.

4. Predlagatelju sta bila poslana odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade. Predlagatelj se je opredelil do mnenja Vlade. Strinja se z njenimi navedbami, da redno delovanje državnih svetnikov ne pomeni nasprotja interesov, sicer pa vztraja pri svojih stališčih. Tudi iz navedb Vlade naj bi izhajalo, da je izpodbijana ureditev preširoka. V praksi naj bi bilo zaznati veliko težav, ki jih Komisija s sistemskimi pojasnili in načelnimi mnenji naj ne bi mogla razrešiti.

B. – I.

Izpodbijana ureditev

5. Predlagatelj izpodbija 37. do 40. člen ZIntPK, ki sodijo v IV. poglavje (Preprečevanje nasprotja interesov in nadzor nad sprejemanjem daril) ter 4. podpoglavje (Nasprotje interesov) tega zakona in se glasijo:

»37. člen

(dolžnost izogibanja nasprotju interesov)

(1) Uradna oseba mora biti v zvezi s svojo službo ali funkcijo pozorna na vsako nasprotje interesov in se mu je dolžna izogniti.

(2) Uradna oseba, 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, navedene okoliščine nemudoma razkrije neposredno nadrejenemu ali od njega pooblaščeni osebi.

(3) 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.

38. člen

(način izogibanja nasprotju interesov)

(1) Uradna oseba mora 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.

(2) Nadrejena oseba oziroma predstojnik čim prej, najkasneje pa v petih dneh od prejema obvestila iz prejšnjega odstavka obrazloženo odloči, ali se uradno osebo izloči iz postopka obravnave in odločanja o zadevi, ali oseba nadaljuje z delom. Zoper to odločitev ni pravnega sredstva.

(3) Kadar je uradna oseba del kolektivnega organa, o njeni izločitvi v roku in na način iz prejšnjega odstavka odloči ta organ. Uradna oseba pri odločanju o lastni izločitvi ne sme sodelovati.

(4) 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 komisiji.

(5) Če nadrejena oseba oziroma predstojnik ali kolektivni organ o izločitvi ne odloči v roku iz drugega odstavka tega člena ali če uradna oseba nima nadrejene osebe oziroma predstojnika, uradna oseba o obstoju okoliščin nasprotja interesov v petih dneh obvesti komisijo. Komisija v petih dneh od prejema obvestila odloči o obstoju oziroma neobstoju nasprotja interesov in o načinu izognitve nasprotju interesov.

39. člen

(postopek ugotavljanja in posledice dejanskega nasprotja interesov)

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

(2) Če je na podlagi izvedenega postopka ugotovljen obstoj dejanskega nasprotja interesov, komisija z ugotovitvami v konkretnem primeru seznani delodajalca uradne osebe in mu določi rok, v katerem jo je dolžan obvestiti o sprejetih ukrepih za odpravo posledic nasprotja interesov.

(3) Komisija lahko o ugotovitvah iz prejšnjega odstavka in o opustitvah ukrepov za dolžno izogibanje nasprotju interesov iz prejšnjega člena 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.

40. člen

(veljavnost določb o nasprotju interesov)

(1) Določbe 37. do 39. člena tega zakona veljajo za vse uradne osebe po tem zakonu, 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.

(2) Določbe 37. do 39. člena tega zakona, ki veljajo za uradne osebe, 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.«

6. Državni zbor meni, da predlagatelj po vsebini izpodbija (le) 4. člen ZIntPK. Navaja, da je nasprotje interesov opredeljeno v tej določbi. Predlagatelj naj bi zatrjeval, da je ta določba nejasna, in naj bi se osredotočal le na definicijo nasprotja interesov. Ustavno sodišče temu stališču Državnega zbora ni sledilo. Člen 4 ZIntPK na splošno opredeljuje izraze, ki jih vsebuje ZIntPK v različnih določbah (v zvezi z različnimi pravili), med drugim tudi nasprotje interesov (11. točka 4. člena ZIntPK). Iz zahteve izhaja, da je za predlagatelja sporna ureditev preprečevanja nasprotja interesov z vidika položaja državnih svetnikov oziroma Državnega sveta, to pa določajo zgoraj navedene določbe.

Presoja skladnosti izpodbijane ureditve z načelom jasnosti in pomenske določljivosti predpisov (2. člen Ustave)

7. Predlagatelj trdi, da na podlagi izpodbijane ureditve ni jasno, kdaj pride do nasprotja interesov oziroma kdaj gre za zasebni interes v smislu ZIntPK, pri čemer razlaga, da je zahteva po natančnejši zakonski ureditvi pomembna zaradi posebnosti položaja in delovanja državnih svetnikov oziroma Državnega sveta. Meni, da za državne svetnike ni mogoče ugotoviti, katere okoliščine so ključne pri opredelitvi nasprotja interesov. Poudarja, da vsebine pojma zasebni interes ni mogoče ugotoviti na podlagi Slovarja slovenskega knjižnega jezika (v nadaljevanju SSKJ). SSKJ naj ne bi vseboval razlage pojmov zasebni in politični stik, temveč le razlago poslovnega stika (»začenjati delati, delovati skupaj zaradi političnih ciljev, koristi«). Razlage pojmov zasebni in politični stik naj ne bi vseboval niti Pravni terminološki slovar. Predlagatelj navaja različne možnosti oziroma oblike zasebnih in političnih stikov.

8. Eno od temeljnih načel pravne države (2. člen Ustave) je, da morajo biti zakonske norme jasne, razumljive in nedvoumne. Navedeno velja za vse predpise, zlasti pa je to pomembno pri predpisih, ki vsebujejo pravne norme, ki določajo pravice ali dolžnosti širokega kroga pravnih subjektov. Zahteva po jasnosti in pomenski določljivosti predpisov pa ne pomeni, da morajo biti predpisi taki, da jih ne bi bilo treba razlagati. Uporaba predpisov vedno pomeni njihovo razlago in tako kot vsi ostali predpisi so tudi zakoni predmet razlage. Z vidika pravne varnosti, ki je eno od načel pravne države, postane predpis sporen takrat, kadar s pomočjo pravil o razlagi pravnih norm ne moremo priti do njegove jasne vsebine. [4]

9. Določbe glede nasprotja interesov iz 37. do 39. člena ZIntPK veljajo za vse uradne osebe po tem zakonu, 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 (prvi odstavek 40. člena ZIntPK). Navedene določbe, ki veljajo za uradne osebe, se uporabljajo tudi za osebe, ki jih subjekt javnega sektorja [5] imenuje kot zunanje člane komisij, sveta, delovnih skupin ali drugih primerljivih teles, kadar ti opravljajo javne naloge oziroma naloge z delovnega področja subjekta javnega sektorja (drugi odstavek 40. člena ZIntPK). Uradna oseba je v skladu z 9. točko 4. člena ZIntPK funkcionar, uradnik na položaju in drug javni uslužbenec, uslužbenec, zaposlen v Banki Slovenije, poslovodna oseba ter član organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja. V 5. točki 4. člena ZIntPK je izrecno določeno, da so funkcionarji tudi državni svetniki. Člen 40 ZIntPK določno opredeljuje osebno veljavnost določb o nasprotju interesov. Predlagatelj ne obrazloži, v čem konkretno naj bi bila vsebina 40. člena ZIntPK z vidika njegovega položaja nejasna in v neskladju z 2. členom Ustave. Zato ta očitek ni utemeljen.

10. Izpodbijana 37. in 38. člen ZIntPK urejata dolžnost ter način izogibanja nasprotju interesov (poseben postopek izločitve). Pri tem ZIntPK izrecno opredeljuje pojem nasprotje interesov in na to opredelitev se sklicuje tudi predlagatelj. Nasprotje interesov pomeni 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. [6] Zasebni interes navedene osebe pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, 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. [7]

11. Namen pravnih definicij je, da zakonodajalec z njimi pomensko opredeli izraze, ki so pravno pomembni in utegnejo biti vsebinsko nejasni. [8] V tem pogledu izpodbijani ureditvi ni mogoče očitati nejasnosti, saj je nasprotje interesov opredeljeno v ZIntPK. Iz navedb predlagatelja izhaja (tudi) očitek, da izpodbijana ureditev ni jasna zato, ker je pri ugotavljanju nasprotja interesov pomembna opredelitev pojmov osebni, poslovni oziroma politični stik (gre za stik z osebo, ki ima v konkretnem primeru določen zasebni interes). Teh pojmov ZIntPK ne opredeljuje. Gre za nedoločne pravne pojme, ki jih na abstraktni ravni ni mogoče v celoti opredeliti. Njihovo spreminjajočo se vsebino, ki se prilagaja raznolikim dejanskim okoliščinam, [9]

je treba tako z vseh vidikov ugotoviti šele v vsakem posameznem primeru, glede na konkretne pravno upoštevne okoliščine. To pa ne daje podlage za arbitrarno odločanje Komisije. Bistvo nedoločnih pravnih pojmov je v tem, da jih zakonodajalec v opisu abstraktnega dejanskega stanja uporabi tedaj, kadar želi s takšnim pojmom zajeti različne dejanske dogodke in stanja, ki imajo skupno pomensko vsebino. [10] Ustavno sodišče v svojih odločitvah poudarja, da uporaba nedoločnih pravnih pojmov v predpisih sama po sebi ni v neskladju z Ustavo, če stopnja nedoločnosti ni previsoka. Naloga pristojnega organa v primeru uporabe pravne norme, ki vsebuje nedoločni pravni pojem, je, da v konkretnih primerih z uporabo ustaljenih metod razlage pravnih norm (to so jezikovna, logična, sistematična, zgodovinska in teleološka razlaga) nedoločnemu pravnemu pojmu da vsebino, ki je skladna z Ustavo in zakonom. Ustavno sodišče v postopku presoje ustavnosti zakona presoja očitke o njegovi protiustavnosti in ni pristojno dajati svetovalnih mnenj o pravilni (ustavnoskladni) razlagi predpisa, preden ni izčrpana pravna pot pred pristojnimi organi. [11]

12. Predlagatelj le na splošno pojasnjuje, zakaj je ureditev nasprotja interesov iz 37. in 38. člena ZIntPK po njegovem mnenju nejasna, in natančno ne predstavi nobenih domnevnih različnih možnosti njene razlage v kontekstu delovanja državnih svetnikov oziroma Državnega sveta. Predlagatelj ne obrazloži, v čem konkretno naj bi bila stopnja nedoločnosti izpodbijane ureditve previsoka, torej natančno pri katerih delih državnih svetnikov oziroma na kakšen način naj je ne bi bilo mogoče uporabiti v posameznih primerih. Predlagatelj sicer (skopo) navaja, da je izpodbijana ureditev neskladna s 50. [12] in 57. členom ZDSve [13] ter PoDS-1. Ustavno sodišče po 160. členu Ustave ni pristojno presojati medsebojne skladnosti dveh zakonov, razen če bi bila zaradi njunega neskladja kršena načela pravne države (2. člen Ustave). Ta načela niso kršena, če je morebitno neskladje mogoče odpraviti z uporabo razlagalnih pravil. [14] Predlagatelj navaja, da bi lahko nasprotje interesov pomenila ureditev potrjevanja (verifikacije) mandatov, kar opravi Državni svet za svoje člane v skladu s 50. členom ZDSve. Ti naj bi tako odločali tudi o potrditvi lastnega mandata. Prav tako naj bi 57. člen ZDSve in 66. člen PoDS-1 [15] določala, da ima državni svetnik pravico in dolžnost udeleževati se sej Državnega sveta in njegovih delovnih teles. Pravila o izločitvi iz 38. člena ZIntPK naj bi nedopustno posegala v to ureditev. Predlagatelj navaja, da po PoDS-1 tudi ni predvidena izločitev kandidata za predsednika oziroma podpredsednika Državnega sveta iz postopka kandidiranja in odločanja o lastni kandidaturi. Vendar predlagatelj pri tem ne obrazloži, zakaj naj bi zatrjevana nejasnost izpodbijane ureditve onemogočala njeno uporabo v opisanih primerih. Iz zahteve izhaja kvečjemu nasprotno, torej da se izpodbijana ureditev (lahko) razlaga tako, da ne preprečuje potrjevanja mandatov državnih svetnikov ter volitev predsednika in podpredsednika Državnega sveta. [16] Predlagatelj ne prikaže, zakaj naj ne bi bilo mogoče pravil o izločitvi razlagati tako, da so spoštovane vse pravice in dolžnosti državnih svetnikov. Ne utemelji torej, katere naj bi bile možne razlage izpodbijane ureditve in zakaj izmed domnevno več možnih razlag nobene ne bi bilo mogoče uporabiti ustavnoskladno.

13. Poleg tega ni mogoče spregledati, da ima na podlagi prvega odstavka 12. člena ZIntPK Komisija tudi pristojnosti, povezane s svetovanjem na področju preprečevanja korupcije, in pri tem sodeluje z drugimi državnimi organi. Komisija med drugim izdaja priporočila in pojasnila o vprašanjih, povezanih z vsebino ZIntPK, [17] kot je na primer že omenjeno Sistemsko pojasnilo. To med drugim vsebuje stališča Komisije v zvezi z različnimi opredelilnimi elementi nasprotja interesov. Na ta način lahko Komisija sporoča svoja stališča tako, da so (potencialni) naslovniki z njimi vnaprej seznanjeni, čeprav tovrstni dokumenti ne pomenijo zavezujočih aktov (služijo pa lahko kot usmeritve posameznikom in državnim organom). V Sistemskem pojasnilu Komisija pojasnjuje institut nasprotje interesov tudi v zvezi z Državnim svetom. Tam so opisani nekateri primeri, ko se državni svetnik znajde v okoliščinah nasprotja interesov in ko do nasprotja interesov pri delovanju državnih svetnikov ne prihaja. [18]

14. Glede na povedano in ob upoštevanju navedenih že sprejetih stališč Ustavnega sodišča predlagatelj s posplošenimi trditvami o različnih možnih razlagah 37. in 38. člena

ZIntPK še ne more utemeljiti zatrjevanega neskladja z 2. členom Ustave. Predlagatelj je kvalificiran udeleženec postopka za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov. Pričakuje se, da so njegove vloge temu primerno jasne, popolne in tudi ustrezno (kvalitetno) utemeljene. Ustavno sodišče ne more sámo domnevati, v čem konkretno naj bi bili nejasnost in nedoločnost izpodbijane ureditve ter katere okoliščine bi morda lahko bile pri tem upoštevne.

15. Člen 39 ZIntPK določa postopke in pristojnosti Komisije v zvezi z ugotavljanjem tako imenovanega dejanskega nasprotja interesov. Predlagatelj ne trdi, da bi bili ti postopki in pristojnosti Komisije kot taki (sami po sebi) nejasno določeni, niti konkretizirano in obrazloženo ne problematizira pojma dejansko nasprotje interesov. Tudi očitek o neskladju 39. člena ZIntPK z 2. členom Ustave je tako neutemeljen.

Presoja skladnosti izpodbijane ureditve z načelom enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave)

16. Z očitki, da ZIntPK med tiste, ki so zavezani k spoštovanju določb o nasprotju interesov, uvršča zelo širok nabor različnih subjektov, katerih položaj je v izhodišču različen (funkcionarji, uradniki, poslovodne osebe, člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja in drugi [19]), kar naj bi kršilo načelo enakosti, predlagatelj izpodbija 40. člen ZIntPK, ki določa osebno veljavnost določb o nasprotju interesov.

17. Splošno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zahteva, da zakonodajalec v bistvenem enake položaje ureja enako. Če zakonodajalec takšne položaje ureja različno, mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari. [20] Splošno načelo enakosti pa zakonodajalca zavezuje tudi, da v bistvenem različne položaje ureja različno. [21] Temeljna predpostavka za kršitev načela enakosti je, da sploh gre za v bistvenem enake oziroma v bistvenem različne položaje. [22] Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, pa je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji izhajati iz predmeta pravnega urejanja. [23]

18. V obravnavani zadevi je predmet pravnega urejanja institut nasprotja interesov. Ukrepe za preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov ZIntPK določa z namenom krepitve delovanja pravne države. [24] Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da protikorupcijsko delovanje na splošno izhaja iz načela zakonitosti delovanja državnih organov in njihovih funkcionarjev kot enega izmed načel pravne države (2. člen Ustave). Namen ZIntPK je, da s protikorupcijskimi ukrepi pokrije celotno delovanje javne oblasti, saj korupcija ogroža vladavino prava in zaupanje ljudi v najpomembnejše državne in druge oblastne institucije, zmanjšuje politično stabilnost in socialni mir. Zakonodajalec je dolžan z zakonom določiti ukrepe, ki preprečujejo korupcijo. Uresničevanje temeljnega namena pri institutu nasprotja interesov je zakonodajalec uredil z dvema oblikama: kot dolžnost izogibanja nasprotju interesov in kot nezdružljivost funkcij. [25]

19. V Predlogu zakona o integriteti in preprečevanju korupcije z dne 25. 2. 2010 (EVA: 209-3111-0031, Poročevalec, št. 27/10 z dne 26. 2. 2010 – v nadaljevanju Predlog ZIntPK) je kot temeljni cilj ZIntPK navedeno zagotavljanje pogojev, da uslužbenci in funkcionarji svoje delo opravljajo pošteno, profesionalno in transparentno. Navedeno je, da so s tem vzpostavljeni pogoji za uresničevanje številnih ustavnih načel, kot so načelo ustavnosti in zakonitosti, načelo delitve oblasti ob načelu ljudske suverenosti, načelo sorazmernosti pri uresničevanju in omejevanju pravic, načelo enakosti pred zakonom in načelo pravne varnosti. [26] Po Predlogu ZIntPK je cilj določb, ki urejajo nasprotje interesov, zagotoviti dosledno uresničevanje javnega interesa tudi v primerih, ko je ta lahko oviran z zasebnimi interesi uradnih oseb. [27] V obrazložitvi k 37. členu ZIntPK je v Predlogu ZIntPK pojasnjeno, da v primeru prevlade zasebnega interesa javna funkcija praviloma izgubi verodostojnost, poštenost in zaupanje javnosti; tisti, ki jo izvršuje, pa osebno integriteto in legitimnost, da javno funkcijo še

naprej opravlja. Pojasnjeno je tudi, da vsak položaj ali razmerje, ko pri izvrševanju javne funkcije prevlada zasebni interes nad javnim, ni nujno posledica hotenega, naklepnega, koristoljubnega ravnanja. Zato se od uradnih oseb zahteva, da morajo biti že same pozorne na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov, da se mu lahko izognejo. [28] V Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije z dne 19. 1. 2018 (EVA: 2016-2030-0057 – v nadaljevanju Predlog ZIntPK-C), s katerim so bila spremenjena dotedanja pravila o nasprotju interesov, je navedeno, da je ta institut eden ključnih stebrov delovanja pravne države, zaupanja v demokratične institucije, transparentnosti, enakopravnosti in objektivnosti odločanja v javnih zadevah ter razpolaganja z javnimi sredstvi. [29] Iz Predloga ZIntPK-C izhaja, da se je zaradi vse večjega obsega javnega sektorja in pravnega urejanja še bolj povezalo sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem. Zato se pojavljajo številne nove oblike pojavov nasprotja interesov oziroma možnosti, da do njega lahko pride. [30]

20. Iz navedenega izhaja, da morajo pravila, ki se nanašajo na institut nasprotja interesov, veljati za celoten javni sektor in za vse položaje, ki zadevajo opravljanje javnih funkcij oziroma javnih nalog. Namen oziroma cilj teh pravil je namreč v zagotavljanju pravne države ter v krepitvi in ohranjanju zaupanja javnosti v delovanje celotnega državnega aparata. To pomeni, da vsebina nasprotja interesov, ki je povezana z opravljanjem navedenih nalog, ne more biti odvisna le od položaja določene osebe v strukturi javnega sektorja. Ta položaj z vidika preprečevanja nasprotja interesov ni odločilen. Za nasprotje interesov ni bistveno, na kakšen način oziroma v kakšni (institucionalni) obliki se izvajajo javne naloge. Tudi predlagatelj ne pojasni, kakšna (drugačna) pravila glede nasprotja interesov naj bi veljala za državne svetnike oziroma za Državni svet. Iz navedenih razlogov, ki izkazujejo zelo širok pomen in namen preprečevanja nasprotja interesov pri vseh javnih zadevah, v katerih je pomemben javni interes oziroma javna korist, tako ni mogoče slediti navedbam predlagatelja o v bistvenem različnem položaju državnih svetnikov. Z vidika instituta nasprotja interesov se položaji državnih svetnikov in drugih zavezancev po ZIntPK bistveno ne razlikujejo. Trditve predlagatelja o javnosti delovanja Državnega sveta so s tega vidika nebistvene in na drugačen zaključek ne morejo vplivati. Javnost oziroma preglednost delovanja ni posebna okoliščina, ki bi veljala le za Državni svet.

Presoja skladnosti izpodbijane ureditve z načelom delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave)

21. Predlagatelj še trdi, da izpodbijana ureditev krši načelo delitve oblasti, ker posega v avtonomijo Državnega sveta. Pristojnosti Komisije določa 39. člen ZIntPK (v primerih dejanskega nasprotja interesov). Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-57/06 že navedlo stališče, da je ureditev nadzora nad nezdružljivostjo opravljanja javnih funkcij mogoče doseči na več načinov, vendar mora zakonodajalec v primeru določitve enega organa za nadzor nad vsemi funkcionarji zagotoviti njegov samostojen in neodvisen položaj. [31] To stališče velja smiselno tudi v kontekstu obravnavane zadeve, saj je nezdružljivost funkcij oblika preprečevanja nasprotja interesov (18. točka obrazložitve te odločbe). Ker je, kot poudarja tudi sam predlagatelj, Komisija samostojen in neodvisen državni organ, [32] v tem pogledu njene pristojnosti na podlagi 39. člena ZIntPK niso v neskladju z ustavnim načelom delitve oblasti.

22. Z drugimi navedbami, ki se po vsebini nanašajo na zatrjevano nejasnost izpodbijane ureditve in kršitev načela enakosti, predlagatelj ne more utemeljiti neskladja z drugim stavkom drugega odstavka 3. člena Ustave.

Zaključno

23. Glede na navedeno predlagateljevi očitki niso utemeljeni. Ustavno sodišče je zato ugotovilo, da izpodbijane določbe ZIntPK niso v neskladju z Ustavo.

C.

24. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92 /21 – ZUstS) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno.

Dr. Matej Accetto
predsednik

---

1 Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2023/02/Sistemsko-pojasnilo-o-nasprotju-interesov.pdf> (18. 10. 2023).

2 Etični kodeks državnih svetnikov Državnega sveta Republike Slovenije, št. 020-09/14-27 z dne 18. 3. 2015, dostopno na: <https://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/eticni_kodeks_drzavnega_sveta_republike_slovenije.pdf> (26. 6. 2023).

3 Fourth evaluation round, Preprečevanje korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilcih, Poročilo o Republiki Sloveniji, ki ga je GRECO sprejel na 57. plenarnem zasedanju (Strasbourg, 15. do 19. oktober 2012), 19. 10. 2012, Greco Eval IV Rep (2012) 1 SLO, dostopno na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca70c> (26. 6. 2023).

4 Odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-64/97 z dne 7. 5. 1998 (Uradni list RS, št. 39/98, in OdlUS VII, 78), 10. točka obrazložitve, in št. U-I-32/02 z dne 10. 7. 2003 (Uradni list RS, št. 73/03, in OdlUS XII, 71), 10. in 11. točka obrazložitve.

5 Javni sektor so državni organi in samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, Banka Slovenije, druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti, pravne osebe, ki jih je ustanovila država ali lokalna skupnost, javna podjetja, gospodarske družbe in druge pravne osebe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost (4. točka 4. člena ZIntPK).

6 Glej 11. točko 4. člena ZIntPK.

7 Glej 12. točko 4. člena ZIntPK.

8 M. Pavčnik, Teorija prava, prispevek k razumevanju prava, 6., pregledana in dopolnjena izdaja, Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2020, str. 128 in 397.

9 Prav tam, str. 108.

10 Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-136/07 z dne 10. 9. 2009 (Uradni list RS, št. 74/09, in OdlUS XVIII, 37), 14. točka obrazložitve.

11 Primerjaj npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-123/11 z dne 8. 3. 2012 (Uradni list RS, št. 22/12), 8. in 9. točka obrazložitve, in št. U-I-136/07, 14. točka obrazložitve.

12 Člen 50 ZDSve se glasi:

»Državni svet se na prvi seji po volitvah, ki se opravi najkasneje v 14 dneh po objavi akta iz 22.a člena tega zakona v Uradnem listu Republike Slovenije, seznani z izidom volitev v državni svet.

Državni svet se konstituira na prvi seji po volitvah pod pogojem, da je v aktu iz 22.a člena tega zakona ugotovljena izvolitev več kot polovice članov državnega sveta.«

13 Člen 57 ZDSve se glasi:

»Član državnega sveta ima pravico in dolžnost, da se udeležuje sej sveta in njegovih delovnih teles, katerih član je, ter sodeluje pri njihovem delu in odločanju.

Član državnega sveta, ki ne more priti na sejo sveta oziroma njegovega delovnega telesa, katerega član je, mora o tem pravočasno obvestiti predsednika sveta oziroma predsednika delovnega telesa.«

14 Glej npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-303/08 z dne 11. 2. 2010 (Uradni list RS, št. 14/10), 4. točka obrazložitve.

15 Člen 66 PoDS-1 se glasi:

»(1) Državni svetniki imajo pravico in dolžnost, da se udeležujejo sej državnega sveta in njegovih komisij, katerih člani so; imajo pravico, da predlagajo obravnavo vprašanj in da dajejo pobude; imajo dolžnost varovanja podatkov tajne narave; imajo pravico do imunitete; imajo pravico do plačila za opravljanje funkcije in pravico do povračila stroškov v zvezi z opravljanjem funkcije.

(2) Državni svetniki imajo pravico do vpogleda v vsa gradiva, s katerimi razpolaga državni svet in njegove komisije.«

16 Tudi sicer Komisija na str. 11 Sistemskega pojasnila navaja, da nasprotja interesov po ZIntPK po naravi stvari ne gre interpretirati kot omejevanja splošne glasovalne pravice, glasovanja voljenih predstavnikov v parlamentu ali občinskem svetu ali glasovanja za imenovanje na funkcije znotraj posameznega organa. Po razlagi Komisije glasovanje zase oziroma za povezane osebe lahko izpolnjuje znake nasprotja interesov po ZIntPK le pri opravljanju javne naloge. Omejitev glasovanja se denimo ne nanaša na primere imenovanja oziroma izbire posameznika na funkcijo ali položaj znotraj posameznega organa, v katerem imajo aktivno in pasivno volilno pravico zgolj člani organa.

17 Osma alineja prvega odstavka 12. člena ZIntPK.

18 Glej točko 10.6 Sistemskega pojasnila.

19 Glej 9. točko 4. člena ZIntPK.

20 Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-68/04 z dne 6. 4. 2006 (Uradni list RS, št. 45/06, in OdlUS XV, 26), 14. točka obrazložitve.

21 Npr. sklep Ustavnega sodišča št. U-I-403/02 z dne 12. 12. 2002 (OdlUS XI, 259), 7. točka obrazložitve, in odločba Ustavnega sodišča št. U-I-148/13 z dne 10. 7. 2014 (Uradni list RS, št. 58/14), 14. točka obrazložitve.

22 Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-148/13, 15. točka obrazložitve.

23 Glej npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-391/18 z dne 14. 11. 2019 (Uradni list RS, št. 70/19, in OdlUS XXIV, 19), 14. točka obrazložitve, št. U-I-82/17 z dne 9. 4. 2020 (Uradni list RS, št. 63/20, in OdlUS XXV, 4), 15. točka obrazložitve, in št. U-I-446/20, U-I-448/20, U-I-455/20, U-I-467/20 z dne 15. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 72/21, in OdlUS XXVI, 13), 37. točka obrazložitve.

[24] Glej 1. člen ZIntPK.

[25] Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-163/05 z dne 27. 10. 2005 (Uradni list RS, št. 97/05, in OdlUS XIV, 76), 21. točka obrazložitve, št. U-I-57/06 z dne 29. 3. 2007 (Uradni list RS, št. 33/07, in OdlUS XVI, 22), 20. točka obrazložitve, št. U-I-230/10 z dne 23. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 56/11), 11. točka obrazložitve, št. U-I-239/10 z dne 23. 6. 2011 (Uradni list RS, št. 56/11), 16. točka obrazložitve, in št. U-I-81/11 z dne 18. 9. 2013 (Uradni list RS, št. 81/13), 15. točka obrazložitve.

[26] Predlog ZIntPK, str. 3.

[27] Prav tam, str. 6.

[28] Prav tam, str. 65.

[29] Predlog ZIntPK-C, točka 2.3, poglavje Nasprotje interesov.

[30] Prav tam, točka 5, poglavje Nasprotje interesov. Glej tudi 3. točko Dokumenta OECD.

[31] Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-57/06, 36. točka obrazložitve.

[32] Glej 5. člen ZIntPK.