



Številka: 035-1/2008,18 (19)

Datum: 21.12.2009

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) je na podlagi 18. člena Zakona o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04, v nadaljevanju ZPKor) in 13. člena Poslovnika komisije za preprečevanje korupcije (Uradni list RS, št. 105/04) na seji dne 21.12.2009 sprejela naslednjo dopolnitev Načelnega mnenja št. 132 z dne 14.5.2008:

### **D O P O L N I T E V N A Č E L N E G A M N E N J A Š T. 132**

**Ravnanje proizvajalcev zdravil in/ali medicinske opreme oz. njihovih prodajalcev, ko kot donatorji podarijo finančna sredstva na račune javnih zavodov za namen kritja stroškov izobraževanja njihovih zdravnikov, nato pa sporočijo, za katerega konkretno določenega zdravnika so donacijska sredstva namenjena, ustreza definiciji korupcije v smislu 3. alineje 2. člena ZPKor.**

**Izrek dopolnjuje že sprejeto Načelno mnenje (št. 132 z dne 14.5.2008) z naslednjo vsebino:**

**Plačevanje različnih oblik izobraževanj za vnaprej določene zdravnike v javnih zavodih in na račune, ki niso računi njihovih delodajalcev, s strani proizvajalcev zdravil in/ali medicinske opreme oz. njihovih prodajalcev ustreza definiciji korupcije v smislu 3. alineje 2. člena ZPKor.**

### **O b r a z l o ž i t e v :**

Komisija je na osnovi večjega števila prijav in obsežnejše dokumentacije izdala dne 14.5.2008 Načelno mnenje št. 132. Na osnovi navedenega načelnega mnenja je Komisija:

- dne 5.10.2009 prejela pisno vprašanje javnega zdravstvenega zavoda, ali ustreza definiciji korupcije ravnanje zdravnika, če se sam zase (oz. za svojega sodelavca) neposredno z donatorjem dogovori za donatorska sredstva, ki so potem nakazana na osnovi sklenjene pogodbe med donatorjem in prejemnikom donacije na račun slednjega;
- bila s strani novinarja dne 29.10.2009 zaprosena, da pojasni konkretno donatorsko pogodbo;
- dne 6.11.2009 prejela prijavo neznanega prijavitelja, ki je Komisiji posredoval 10 donatorskih pogodb za podaritev finančnih sredstev konkretnemu javnemu zavodu za

namen kritja stroškov na kongresih oz. strokovnih posvetih zdravnikov, in za konkretno farmacevtsko družbo navedel »prodajalec zdravila ... kot protiuslugo plačuje sponzorstva za strokovna potovanja delodajalcu zdravnika ..., donacije pa ..., kjer konkretni zdravnik aktivno deluje«;

- dne 26.11.2009 bila kot sodelujoča povabljena na okroglo mizo, ki jo je za ponudnike kongresnih storitev z naslovom *Znanstveno strokovni kongresi in vključenost farmacevtskih podjetij v organizacijo in finančno podporo* organiziral Kongresni urad Slovenije. Naloga izvedbe okrogle mize je bila razjasnitev vloge in vključenosti farmacije pri izvedbi kongresov.

Dopolnitev navedenega načelnega mnenja je izdelana tudi na osnovi prejete prijave z dne 31.3.2009, v kateri prijavitelj sporoča, da se denarna sredstva ene izmed sekcij Zdravniškega društva ne zbirajo samo na računu društva, temveč tudi pri konkretno navedenem kongresnem centru (izvajalec kongresov), iz katerega se potem izvaja financiranje potovanj zdravnikov.

Pristojnost komisije, da daje načelna mnenja, določa 18. člen ZPKor. Natančneje jo ureja Poslovnik komisije, ki v 1. alineji 13. člena pravi, da komisija sprejema načelna mnenja o tem, ali določeno ravnanje ustreza definiciji korupcije iz ZPKor. Kaj definicija korupcije zajema, je razvidno iz 3. alineje 2. člena ZPKor: "Korupcija" po tem zakonu je vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.

Poslovnik komisije v drugem odstavku 13. člena določa, da načelna mnenja o korupciji nimajo pravnih ali materialnih posledic. Načelna mnenja niso ne splošni in ne konkretni pravni akti, s katerimi se sicer odloča o pravicah in dolžnostih posameznikov, pač pa le zakonita metoda preprečevanja korupcije, s katero Komisija ne odloča o odgovornosti udeleženih oseb, fizičnih ali pravnih, ampak v načelnih mnenjih ugotavlja dejansko stanje, ki ga nato primerja s pravili dolžnega ravnanja in zakonsko definicijo korupcije po 3. alineji 2. člena ZPKor. Načelna mnenja so le neobvezne smernice, po katerih lahko nedoločeno število nedoločenih subjektov prostovoljno usmerja svoje vedenje in ravnanje, da se na ta način izognejo tveganjem korupcije. To je tudi glavni namen zakonodajalca v ZPKor, ki terja pravočasno odkrivanje, preprečevanje in obvladovanje tveganj, ne le čakanje na nastanek in posledice korupcije. Tudi Ustavno sodišče Republike Slovenije v odločbi U-I-57/06 ugotavlja, da preprečevanje korupcije izhaja neposredno iz temeljev pravne države. Zato morajo tudi načelna mnenja o korupciji poleg konkretnih določb upoštevati temeljna načela pravne države, njena vrednostna (etična) merila in pravni red kot celoto.

Iz vpogleda v prejeto fotokopijo donatorske pogodbe je razvidno, da donator namenja sredstva za točno določen kongres. V kolikor pogodba obravnava samostojno oz. neodvisno od drugih dogodkov pri prejemniku donacije, ni z njo nič narobe. S pogodbo se prejemnik donacije zavezuje, da bo porabil podarjena finančna sredstva za pokritje stroškov strokovnega izpopolnjevanja zaposlenih na konkretno navedenem kongresu in da prejeta donacija »ne bo na noben način vplivala na predpisovalne navade zaposlenih, ki se bodo udeležili kongresa ... in da se iz donacije ne pričakuje nikakršnih promocijskih ali drugih koristi in učinkov«. Pogodba izrecno določa, da lahko prejemnik donacije »donatorja imenuje v morebitnih priložnostnih objavah samo v primeru, ko to donator izrecno odobri«. V kolikor se vsebina pogodbe proučuje povezano z drugimi dejanji, ki so bila načrtovana oz. izvršena s strani

zaposlenih pri prejemniku donacije (bolnišnici), postanejo dejanja donatorja in dejanja prejemnika donacije sporna. Donator namreč namenja donatorska sredstva za točno določene zdravnike in /ali za točno določen kongres.

Za razumevanje dejanskega razmerja med donatorjem in prejemnikom donacije in istočasno za proučitev elementov morebitnih koruptivnih dejanj je potrebno odgovoriti na naslednja splošna vprašanja:

- ali je donator pred in/ali po podpisu pogodbe namenjal finančna sredstva za točno določen kongres in za poimensko določene fizične osebe,
- ali je višina podarjenih sredstev kakorkoli povezana z doseženim obsegom prodaje npr. nekega konkretnega zdravila na trgu Republike Slovenije?
- ali je donator sponzor kongresa, za katerega namenja sponzorska sredstva?
- ali se bodo na kongresu, za katerega donator namenja finančna sredstva, predstavila nova zdravila donatorja, ali se bo predstavila nova uporaba obstoječega zdravila donatorja, itd.?
- ali se povečuje ali zmanjšuje predpisovanje zdravil iz proizvodnega programa donatorja?
- v čem je razlog, da donator finančnih sredstev za namen izobraževanja zdravnikov, kar je v javnem interesu, za to dejanje ne želi biti javno objavljen?
- itd.

V pisno prejetem zaprosilu bolnišnice za tolmačenje Načelnega mnenja št. 132 je bolnišnica jasno in nedvoumno navedla, da v donatorski pogodbi ni navedeno, za katerega konkretnega zdravnika so namenjena podarjena sredstva, da pa

- so podarjeni zneski namenjeni za točno določeni kongres,
- so podarjeni zneski računsko točni za točno določeno število udeležencev,
- je v nekaterih primerih v spremnem dopisu (ali po e-pošti) naveden priimek in ime zdravnika, za katerega se podarjajo finančna sredstva.

V kolikor donator s pomočjo donatorske pogodbe namenja finančna sredstva za točno določen kongres, na katerem se npr. predstavljajo proizvodi donatorja in istočasno za točno določene zdravnike, ki imajo pristojnost predpisovati tudi njegova zdravila oz. so celo »mnenjski zdravniki«, takšna ravnanja ustrezajo definiciji korupcije.

Bolnišnica je istočasno postavila vprašanje, ali »neposredno dogovarjanje javnih uslužbencev (niso uradne in niso odgovorne oseb) z dobavitelji ali proizvajalci, katerih poslovni partner je bolnišnica, ustreza definiciji korupcije«. Pristojnosti in odgovornosti zdravnikov in drugega medicinskega osebja so določene v kolektivnih pogodbah, v sistemizaciji delovnih mest in v drugih notranje-organizacijskih aktih, ter individualno v pogodbah o zaposlitvi. V kolikor npr. zdravnik nima izrecno dodeljena pravice, da se lahko dogovarja s proizvajalcem zdravil in/ali medicinske opreme oz. z njihovimi trgovci na področju komerciale, v kar sodi tudi dogovarjanje o obdaritvi njegovega delodajalca, potem bi moralo izvajanje navedenega pomeniti kršenje notranje-organizacijskih aktov in pogodb o zaposlitvi.

Dogovarjanje zdravnikov oz. medicinskega osebja za pridobitev »donacijskih sredstev« za svojega delodajalca ali celo mimo svojega delodajalca za namen pokrivanja stroškov svoje osebne udeležbe na kongresih je razvidno iz:

- postavljenega vprašanja bolnišnice Komisiji, ker je bolnišnica navedla, da zdravniki ime donatorja navedejo na obrazcu za pisno prijavo odsotnosti zaradi izobraževanja in da v nekaterih primerih donatorji za zdravnika vnaprej plačajo določene stroške in
- iz razprave na okrogli mizi dne 26.11.2009 v zvezi z razjasnitvijo vloge in vključenosti farmacije v izvedbo kongresov, ko je bilo navedeno, da farmacevtske družbe nakazujejo finančna sredstva za namen udeležbe posameznikov tudi na njihove račune.

Komisija meni, da v primerih, ko donator finančna sredstva sicer formalno podarja bolnišnici za določen namen, npr. za izobraževanje zdravnikov, ter zahteva, da se porabijo na točno določenem kongresu za točno določenega posameznika, takšnega razmerja ni mogoče obravnavati kot donacijo bolnišnici, ampak zdravniku. Nesprejemljivo je tudi ravnanje uslužbenca bolnišnice, če se dogovarja s poslovnimi partnerji svojega delodajalca, da za namen njegove osebne udeležbe ali udeležbe njegovega sodelavca nakaže določena finančna sredstva izvajalcu točno določenega kongresa, prodajalcu letalske vozovnice, hotelu za plačilo hotelskih stroškov, itd.

Podarjena finančna sredstva bolnišnicam kot namenski neodplačni prihodek za namen izobraževanja zdravnikov in drugega medicinskega osebja morajo biti porabljena skladno z namenom donatorja, pri čemer nobena donacija ne sme v ničemer vplivati na odločitve zdravnikov in drugega medicinskega osebja na predpisovanje zdravil in sprejemanje nabavnih odločitev. Za preprečitev vpliva oz. videza vpliva donatorja (farmaceutске industrije in njihovih trgovcev) na zdravnika kot ključne osebe, ki imajo pravico in pristojno predpisovanja zdravil na recept, ne sme biti nikakršne neposredne povezave donatorjev s konkretnimi zdravniki.

Organizatorji in izvajalci kongresov, farmacevtska industrija s svojimi trgovci in javni zavodi morajo slediti veljavnim predpisom in visokim etičnim standardom. Farmaceutska industrija s svojimi trgovci ter organizatorji in izvajalci kongresov lahko z zaobidom veljavnih zakonskih določb, internih aktov in kodeksov s preveliko »fleksibilnostjo« in namerno nepreglednim poslovanjem omogoči nastanek okoliščin, ki omogočajo pojav koruptivnega ravnanja. V kolikor delodajalec pred napotitvijo svojega zaposlenega na kongres oz. na izobraževanje izpolni poseben test, s katerim ugotavlja utemeljenost in primernost napotitve zaposlenega na kongres, bo s svojim ravnanjem zmanjšal možnost za morebitno prisotnost koruptivnega ravnanja. Z navedenim testom delodajalec ugotavlja poleg navedenega tudi nujnost potrebnega izobraževanja glede na razvoj stroke, primernost glede na načrtovani kratkoročni in dolgoročni načrt razvoja javnega zavoda, zmožnost napotitve zaposlenega na kongres iz vidika nadomeščanja njegove odsotnosti, itd.

Nadaljevanje obrazložitve dopolnitve načelnega mnenja je podano v obrazložitvi Načelnega mnenja št. 132.

S tem je dopolnitev Načelnega mnenja št. 132 utemeljena.

Drago Kos  
Predsednik