



Številka: 0071-1/2018-3 21005

Datum: 26.02.2018

Pripombe in predlogi Komisije za preprečevanje korupcije k predlogu Zakona o znanstveno-raziskovalni dejavnosti (ZZRD)**Splošni pripombi:**

- I. Obrazložitev k členom predloga zakona je pomanjkljiva in nezadostna, saj je, z izjemo na redkih mestih, zreducirana na zgolj povzemanje vsebine določb predlaganih členov, kar ne ponuja uvida v namen predlaganih sprememb in v razlog za njihovo uveljavitev.
- II. Predlog predvideva, da kar nekaj pomembnih postopkov in podrobnosti znanstveno-raziskovalnega sistema opredeli javna agencija za raziskovanje v svojih podzakonskih aktih. Pri tem je to predvideno tudi v nekaj takih primerih, ki lahko vplivajo na obstoj raziskovalnih organizacij. Glede na to, da je agencija obenem tudi osrednja organizacija, ki odloča o podelitvi proračunskih sredstev raziskovalnim organizacijam, se s tem ustvarja (pre)velika moč agencije in s tem poveča tveganja za nastanek zlorab v obliki korupcije in kršitev integritete. Zato komisija predlaga, da se pristojnost agencije za opredelitev kriterijev in postopkov v nekaterih delih prenese na drug organ (oziroma, da o njih odloči vsaj Upravni odbor agencije), ali pa da se jih določi neposredno z zakonom.

K 2. členu (načela)

Tako v uvodu kot tudi v samem besedilu zakona se pojavlja načelo, da je osebam in organizacijam, ki opravljajo raziskovalno dejavnost zagotovljena avtonomija raziskovanja. Na kakšen način se ta zagotavlja, zakonodajalec v obrazložitvi ne pojasnjuje in v zakonu podrobneje ne določi.

K 7. členu (usmerjanje raziskav in razvoja v okviru pristojnih ministrstev)

1. točka 1. odstavka pravi, da je naloga ministrstva, pristojnega za znanost med drugim tudi organizacija raziskovalnih aktivnosti. Potrebno bi bilo jasneje določiti, v kakšnem kontekstu oziroma obsegu izvaja ministrstvo organizacijo raziskovalnih aktivnosti glede na pristojnosti javne agencije za raziskovanje. Potrebna bi bila jasnejša opredelitev, s katero bi bile pristojnosti jasno razmejene med vse akterje, ki vršijo organizacijo raziskovalnih aktivnosti, v nasprotnem primeru ne moremo govoriti o neodvisnosti javne agencije za raziskovanje, če ni opredeljeno, do kolikšne mere ima ministrstvo pristojnosti posegati v organizacijo raziskovalne dejavnosti.

Enak komentar je tudi k 3. točki, saj ima pristojnost za organizacijo financiranja raziskav v okviru raziskovalnih organizacij tudi ali pa predvsem tudi javna agencija za raziskave. Pristojnosti ministrstva in agencije bi bilo treba torej (jasneje) razmejiti. Nejasne pristojnosti in razmejitve nalog zmanjšujejo transparentnost sistema in s tem povečujejo možnost za nastanek korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete.

K 8. členu (Svet razvojnih ministrov)

Vloga Sveta razvojnih ministrov, kot novo vpeljanega telesa v znanstveno-raziskovalni sistem, ni dovolj opredeljena, predvsem z vidika relacij s Svetom za razvoj in inovacije ter Vlado. Svet razvojnih ministrov je verjetno tisto telo, ki izpolnjuje funkcijo ustvarjalca politike oz. »policy«, kot je to zapisano v uvodu, vendar njegova umestitev v znanstveno-raziskovalni sistem ni jasna. Kot rečeno v komentarju k 7. členu, nejasne pristojnosti in razmejitve nalog zmanjšujejo transparentnost sistema in s tem povečujejo možnost za nastanek korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete.

K 13. členu (Nacionalni svet za integriteto v znanosti)

Vzpostavitev posebnega telesa za integriteto je nedvomno pozitivna nadgradnja znanstveno-raziskovalnega sistema. Ker pa je opredelitev operativnega delovanja Sveta prepuščeno poslovniku, je težko presoditi, ali je pojavnost nacionalnega sveta zastavljena optimalno. Pri tem bi radi opozorili na dilemo, ki jo bo poslovnik Sveta moral nasloviti, in sicer, ali naj tako etično telo odloča o problemih na načelni ravni ali naj odloča o konkretnih primerih. Z odločitvami v konkretnih primerih se tako telo slej ko prej sreča z razpravo o obstoju/neobstoju posega v posameznikove pravice, medtem ko pri odločitvah na načelni ravni (načelnimi mnenji) do tega problema ne pride. Pri presoji te dileme bo treba torej pazljivo pretehtati prednosti in slabosti (v načelnih mnenjih ni opredelitve glede konkretnega primera, zato tam ni učinka neposredne 'obsodbe' ravnanja, kar se lahko izkaže včasih tudi za pomanjkljivost).

13. člen, 5. odstavek, 5. točka – »etična pravila« so nekoliko presplošen pojem, saj bi pri tako odprti pravni podlagi teoretično lahko prišlo tudi do zlorab z namenom krnjenja ugleda določenega posameznika ali organizacije. Tu se pojavi tudi vprašanje, ali bo svet odločal le o kršitvah znanstveno-raziskovalnih norm ali bo odločal tudi o drugih kršitvah etike in integritete, ki jih izvedejo raziskovalci (in drugo osebje, ki dela na področju raziskave in inovacij). Tako bi bilo treba natančneje opredeliti pravni okvir presoje nacionalnega sveta (recimo: slovenska in mednarodna etična pravila raziskovalne dejavnosti ipd).

K 16. členu (normativi in standardi)

16. člen določa, da normative in standarde ter merila za določanje sredstev za financiranje Raziskovalne in inovacijske strategije Vladi v sprejem predlaga minister, pristojen za znanost. Glede na to, da ima po predlogu zakona Vlada posvetovalno telo Svet za razvoj in inovacijo, bi bilo z vidika zagotavljanja videza večje nepristranskosti bolje, da predlog zakona določa obveznost, da se minister pred podajo predloga Vladi o tem posvetuje s Svetom za razvoj in inovacijo, ki je telo z razpršeno sestavo strokovnjakov, ki naj bi najbolje vedeli, kateri normativi, standardi in merila so najbolj relevantni v znanstveno-raziskovalnem sistemu.

K 17. členu (stabilno izvajanje raziskovalne dejavnosti)

4. odstavek 17. člena določa, da se v primeru nedoseganja zastavljenih rezultatov sredstva raziskovalnega programa »lahko zmanjšajo«. Zmanjšanje sredstev predstavlja lahko drastičen poseg v delovanje raziskovalne organizacije, zato bi bilo primerneje, da bi bila določitev kriterijev predvidena na način, ki bi omogočala večjo trajnost in predvidljivost slednjih.

K 18. členu (evalvacija raziskovalnih programov)

18. člen govori o programskih skupinah, ki ocenjujejo raziskovalne programe in podajajo priporočila za izboljšanje delovanja, vendar predlog ZZRD ne opredeljuje ne sestave teh programskih skupin ne njihove umestitve v sistem niti ne njihovih pristojnosti. Taka pomanjkljiva ureditev nedvomno ne more zagotoviti transparentnosti evalvacij, ki naj bi jih programske skupine izvajale.

K 19. členu (prenehanje programskega financiranja)

Obrazložitev člena ne ustreza povsem vsebini določbe, saj obrazložitev govori o prenehanju financiranja »v primeru, da organizacija preneha z delovanjem, ustanovitelj pa financirane dejavnosti ne prenese na drugo pravno osebo«, česar 19. člen predloga ne opredeljuje. Glede na to, da je minimalni obseg vrednost, od katere je lahko odvisen tudi

obstoj organizacije (če organizacija ne izpolnjuje minimalnega obsega financiranja in je to njen edini program, preneha tudi financiranje stabilnega izvajanja dejavnosti v celoti) bi bilo v luči zgoraj navedene splošne pripombe št. II priporočljivo, da minimalni obseg ni določen s podzakonskim aktom, ki ga sprejme javna agencija za raziskovanje, ampak je določen na način, ki omogoča večjo predvidljivost in trajnost kriterijev (vrednosti minimalnega obsega).

K 20. členu (programi dolgoročnih nacionalnih raziskav)

2. odstavek 20. člena določa, da je obseg financiranja in vir sredstev, ki ga določi Svet razvojnih ministrov, »primerljiv povprečnemu financiranju tovrstnih raziskav v državah EU«. Glede na raznolikost držav EU, začeniši z velikostjo in višino BDP, je najbrž težko govoriti o 'povprečnem financiranju tovrstnih raziskav', in to dopušča različne interpretacije ter s tem nedoločnost predloga člena.

K 24. členu (izbor raziskovalnih aktivnosti)

3. odstavek 24. člena govori o tem, da evalvacijo projektov izvajajo neodvisni strokovnjaki. Pri tem ni določen način izbora teh strokovnjakov niti način njihovega dela.

4. odstavek 24. člena pravi, da ocena in pripadajoče pojasnilo ocenjevalca ne more biti predmet ugovora. Komisija je mnenja, da bi morala biti predmet ugovora tudi vsebina ocenjevalca, saj se le tako lahko zagotovi maksimalna transparentnost ocenjevalnega postopka.

Če v razpisni postopek sodi tudi evalvacija prijavljenih projektov s strani neodvisnih strokovnjakov, odpira določba 7. odstavka 24. člena tveganja za korupcijo in kršitev integritete, saj glede na to, da besedilo zakona nikjer ne določa obveznosti konsenzualnega sestanka evalvatorjev (uvod, str. 9), predlog zakona dopušča možnost, da tudi evalvatorji delujejo zgolj v elektronski obliki z uporabo overjenega digitalnega potrdila, kar pa povečuje tveganje za korupcijo in kršitev integritete (primer: evalvatorju recenzijo napiše sam prijavitelj, v primeru zgolj elektronske komunikacije med evalvatorji, ni zelo verjetno, da bi to kdo ugotovil).

K 30. členu (način in namen ustanovitve agencije)

6. odstavek 30. člena predvideva, da se ugovor na odločitev o izboru lahko vloži samo zaradi kršitve postopka ali očitne napake ter da vložen ugovor ne zadrži podpisa pogodb z izbranimi vlagatelji oziroma izvršitve odločitve. Glede na prijave, ki jih je komisija prejela s področja izbora, se tak način postopka ugovora ne zdi optimalen, kot že navedeno pa bi moral biti dopuščen tudi ugovor zoper vsebino prijave.

6. odstavek 30. člena predvideva, da direktor agencije imenuje tričlansko komisijo, ki odloča u ugovoru zoper »druge odločitve v postopku izvajanja raziskovalnih aktivnosti«, ki jih skladno s 3. odstavkom, lahko sprejme tudi direktor. V tem primeru torej direktor imenuje komisijo, ki bo nadzirala tudi njegove odločitve, kar onemogoča nepristranskost odločitve komisije, dopušča možnost zlorab in vsebuje tveganja za kršitev integritete in korupcijo.

K 37. členu (pristojnosti direktorja agencije)

5. točka 1. odstavka govori o tem, da direktor znanstvenemu svetu agencije predlaga metodologije ocenjevanja za posamezne ocenjevalne postopke. Pri tem ni jasno, ali so tu mišljeni ocenjevalni postopki v konkretnih razpisih, ali ocenjevalni postopki po področjih. Če gre za ocenjevalne postopke v konkretnem razpisu, obstaja pri tem tveganje za koruptivno ali neintegritetno ravnanje direktorjevega vpliva na izid postopka.

K 39. členu (znanstveni svet agencije ter druga strokovna telesa)

Z vidika transparentnosti, objektivnosti in predvidljivosti, bi bilo primerneje, da bi bila sestava članov znanstvenega sveta agencije določena z zakonom. Nenazadnje člani znanstvenega sveta ocenjujejo prijave, prispele na javne razpise in javne pozive agencije.

K 40. členu (podzakonski predpisi agencije)

Kot rečeno že v splošni pripombi št. II in kasnejših pripombah k členom je preveč podrobnosti in postopkov prepuščeno agenciji, s čimer se ustvarja nesorazmerno moč (pomensko ni enako kot neodvisnost) in s tem povečuje tveganja za korupcijo in kršitev integritete.

K 62. členu (preoblikovanje javnih raziskovalnih zavodov)

62. člen določa, da ustanovitelj lahko preoblikuje javni raziskovalni zavod v gospodarsko družbo, pri čemer pa ni obrazloženo, kaj je namen takega prestrukturiranja in ali tako prestrukturiranje sledi javnemu interesu. Tako preoblikovanje se sicer zdi kot začetek kmitve javnega znanstveno-raziskovalnega sektorja. Obrazložitev, v kakšnem smislu se zasleduje javni interes bi bila tu dobrodošla.

K 63. členu (ustanovitev zavoda ali gospodarske družbe)

Člen določa prenos javnega premoženja na javni raziskovalni zavod. Tudi tu se pojavlja potreba po dodatni obrazložitvi, zakaj oz. v kakšnem smislu je to v javnem interesu. Obenem lahko na podlagi 62. in 63. člena sklepamo, da predlog zakona omogoča privatizacijo javnega premoženja – po tem, ko se izvede prenos premoženja na javni raziskovalni zavod, se ta pretvori v gospodarsko družbo (sicer vsaj v začetku v večinski državni lasti), s čimer je omogočen vstop v lastništvo tudi drugim deležnikom.

Boris Štefanec
PRESEDMNIK



Poslano:

- naslovniku (po e-pošti, osebna vročitev - ZUP, ...),
- zbirka dok. gradiva.