



Številka: 06210-22/2019/18 22025
Datum: 28. 3. 2019

NAČELNO MNENJE

GLEDE SHRANJEVANJA DOKUMENTACIJE KANDIDATOV ZA ZAPOSILITEV

Na podlagi prvega odstavka 11. člena in petega odstavka 13. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZIntPK) sprejema senat Komisije za preprečevanje korupcije v sestavi Boris Štefanec (predsednik), dr. Igor Lamberger (namestnik predsednika) in mag. Uroš Novak (namestnik predsednika) naslednje

NAČELNO MNENJE

Ravnanje odgovornih in drugih uradnih oseb subjektov javnega sektorja, ki pri zaposlovanju novih uslužbencev ne upoštevajo smernic Informacijskega pooblaščenca Republike Slovenije glede shranjevanja dokumentacije, ki nastane v celotnem postopku izbire kandidatov za zaposlitev, in s tem kršijo dolžno ravnanje, predstavlja kršitev integritete, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK.

Obrazložitev:

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisija) je na podlagi obravnave več prijav, ki so se nanašale na domnevne nepravilnosti in koruptivna dejanja pri zaposlovanju v javnem sektorju, zaznala problematiko glede shranjevanja dokumentacije, ki nastane v postopkih izbire kandidatov za prosto delovno mesto znotraj subjekta javnega sektorja. Pri tem komisija pojasnjuje, da ima skladno s 4. točko 4. člena »javni sektor« isti pomen kot javni sektor po zakonu, ki ureja javne uslužbence, vključno z javnimi podjetji in gospodarskimi družbami, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost. V vseh obravnavanih primerih je komisija od posameznih javnih zavodov in drugih subjektov javnega sektorja zahtevala razpoložljive podatke, ki so bili potrebni za ugotovitev dejanskega stanja in potrditev oziroma zavrnitev očitkov, navedenih v prijavah. Pri pridobivanju dokumentacije, ki nastane v izbirnem postopku (to so predvsem vloge prijavljenih kandidatov, analiza vlog, zapisnik izbirnega postopka, sklep o izbiri, obvestila izbranemu in neizbranim kandidatom), pa je imela komisija določene težave, saj so odgovorne osebe trdile, da zaradi poteka pritožbenega roka s tovrstno dokumentacijo ne razpolagajo več. Utemeljenosti navedenih razlogov za takšno ravnanje odgovornih oseb delodajalcev (in posledično prehitremu uničenju dokumentacije) komisija ni mogla pritrditi, še posebej ne zato, ker po njenih izkušnjah v javnem sektorju obstajajo tudi taki subjekti, ki skladno z veljavno zakonodajo shranjujejo dokumentacijo prijavljenih kandidatov dlje časa.

Z namenom potrditve njenega stališča je komisija dodatno pridobila še pojasnilo Informacijskega pooblaščenca in se odločila za izdajo načelnega mnenja. Komisija namreč meni, da so obstoječe zakonske rešitve na tem področju ustrezne, vendar si jih lahko delodajalci zaradi pomanjkljivega poznavanja zakonodaje razlagajo napačno, s tem pa po nepotrebnem otežujejo ali celo onemogočajo delo pristojnim organom. Po drugi strani pa lahko načelno mnenje komisije koristi tudi vsem tistim odgovornim osebam subjektov javnega sektorja, ki že zdaj delujejo transparentno in z veliko mero skrbnosti.

Pristojnost komisije, da daje načelna mnenja, določa 12. člen ZIntPK. Samo vsebino načelnega mnenja podrobneje ureja šesti odstavek 13. člena ZIntPK, ki določa, da načelno mnenje vsebuje zlasti prikaz in opredelitev komisije do sistemskih pomanjkljivosti, neskladij in problemov ter predloge za izboljšanje stanja. Načelna mnenja komisije ne pomenijo odločanja o kazenski, prekrškovni, odškodninski, disciplinski ali drugi odgovornosti pravne ali fizične osebe in nimajo oblike upravne odločbe.

V postopku zaposlitve delavca so pravice neizbranega kandidata urejene v 30. členu Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13 s spremembami in dopolnitvami; v nadaljevanju: ZDR-1), pravica do sodnega varstva neizbranega kandidata pa v petem odstavku 200. člena ZDR-1. Vse uvodoma omenjene prijave, ki jih je obravnavala komisija, so se nanašale na domnevno izbiro točno določenega kandidata za delovno mesto zaradi njegovega osebnega poznanstva, vpliva ali katere druge okoliščine, ki predstavlja neenakopravno obravnavo vseh prijavljenih kandidatov.

Komisija je iz pridobljenih podatkov in razpoložljive dokumentacije v okviru obravnave prijav ugotovila, da delodajalci večinoma niso razpolagali niti z osebnimi in drugimi podatki kandidatov, ki so se prijavili na prosto delovno mesto, kljub temu da v obravnavanih primerih ni šlo za časovno zelo oddaljene dogodke. V dveh primerih delodajalec ni razpolagal niti z zapisnikom izbirnega postopka oziroma dokumentacijo, ki bi služila kot dokaz, da je bil postopek izbire kandidata izveden pravilno. Odgovorne osebe delodajalcev javnega sektorja so komisiji pojasnile, da vse osebne podatke po preteku roka za pritožbe oziroma izpolnitvi namena obdelave bodisi na njihovo zahtevo vrnejo kandidatom bodisi jih uničijo, pri tem pa so se sklicevale na zakonodajo s področja varstva osebnih podatkov² in na 48. člen ZDR-1, ki v tretjem odstavku določa, da se morajo osebni podatki delavcev, za zbiranje katerih ne obstoji več zakonska podlaga, takoj zbrisati in prenehati uporabljati, to določilo pa se uporablja tudi za osebne podatke kandidatov. Komisija v obravnavanih primerih tako ni mogla preveriti niti tega, kdo so bili ostali prijavljeni kandidati na posamezno prosto delovno mesto, ali so neizbrani kandidati izpolnjevali pogoje za posamezno delovno mesto in na kakšen način je potekal postopek izbire. Pri tem komisija poudarja, da bi na isto oviro v okviru inšpekcijskega nadzora naletel tudi Inšpektorat za delo ali katerikoli drug državni organ, ki bi preverjal pravilnost oziroma zakonitost izvedenega postopka zaposlovanja.

Po ocenah in zaznavah komisije so postopki zaposlovanja v javnem sektorju nagnjeni k velikim korupcijskim tveganjem³ ter tveganjem neintegritetnega, neetičnega oziroma drugega protipravnega ravnanja, pogosto pa so izpostavljeni korupcijskemu tveganju nastanka okoliščin nasprotja interesov, na kar je komisija v preteklosti že opozarjala. Razjasnitev dejanskega stanja v okviru obravnave prejetih prijav je še posebej zahtevna takrat, ko postopkov zaposlovanja odgovorne osebe (pa tudi druge uradne osebe, ki v posamezni fazi zaposlitve kandidata upravljajo z dokumentacijo) ne vodijo transparentno in z veliko mero skrbnosti ter odgovornosti. Odsotnost dokumentarnega gradiva državnim organom, ki opravljajo svoje zakonske naloge, onemogoča preverjanje dogodkov za nazaj, odgovornim osebam pa zelo oteži dokazovanje njihovega pravilnega ravnanja. V dveh uvodoma omenjenih primerih se je tako zgodilo, da je bil izbrani kandidat sprva zaposlen za določen čas, nato pa v skladu s prvim odstavkom 26. člena ZDR-1 brez javne objave prostega delovnega mesta še za nedoločen čas. Ker je v obeh primerih po preteku 30-dnevnega pritožbenega roka delodajalec uničil dokumentacijo, ki je nastala v prvem izbirnem postopku, komisija ni mogla preveriti vseh navedb iz posamezne prijave in ugotoviti dejanskega stanja oziroma preizkusiti navedb prijavitelja. Če se dokumentacija kandidatov za zaposlitev uniči, komisija in ostali državni organi pri opravljanju nadzora že po zelo kratkem časovnem obdobju ne morejo več slediti celotnemu postopku zaposlitve novega uslužbenca, kar neposredno predstavlja korupcijsko tveganje netransparenčnosti in sledljivosti. Odsotnost dokumentacije komisiji in pristojnim organom onemogoča opravljanje njihovih zakonskih nalog, odgovornim osebam pa je po drugi strani s tem odvzeta možnost dokazovanja pravilnosti postopka zaposlitve, ki so ga vodile.

¹ »Neizbrani kandidat, ki meni, da je bila pri izbiri kršena zakonska prepoved diskriminacije, lahko v roku 30 dni po prejemu obvestila delodajalca zahteva sodno varstvo pred pristojnim delovnim sodiščem.«

² Konkretno na 21. člen Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo), ki določa, da se lahko osebni podatki shranjujejo le toliko časa, dokler je to potrebno za dosego namena, zaradi katerega so se zbirali ali nadalje obdelovali.

³ Tako je na primer komisija leta 2017 v Oceni korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih osnovnih in srednjih šolah ugotovila, da največje tveganje v šolah predstavlja prav zaposlovanje.

Pojem integritete definira 3. točka 4. člena ZIntPK. Integriteta je pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi. Integriteta, kot jo definira ZIntPK, zavezuje vse posameznike in organizacije javnega sektorja, med njimi tudi uradne osebe v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti.

Od uradnih oseb na strani subjekta javnega sektorja, ki zaposluje nove uslužbenke, se pričakuje odgovorno ravnanje pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi. Vsi subjekti javnega, pa tudi zasebnega sektorja, smo ves čas svojega delovanja dolžni slediti ne samo posameznim zakonskim normam, temveč tudi namenu in ciljem zakonov. ZIntPK stremi h krepitvi integritete, zaupanju v pravni red oziroma pravno državo ter preprečevanju korupcije. Njegov namen je torej celovito zagotavljanje visoke ravni učinkovitosti pri preprečevanju korupcije, krepitev transparentnosti in dvig integritete, kar so tudi temeljni pogoji za zakonito, uspešno, pregledno ter pošteno delovanje države in lokalnih skupnosti, zato bi te cilje morali zasledovati vsi.

Ker je komisija ocenila, da razlogi za uničenje dokumentacije, ki so jih navedle odgovorne osebe delodajalcev, niso bili upravičeni in niso upoštevali vseh vidikov področne zakonodaje, je v postopku obravnave prejetih prijav pridobila tudi mnenja drugih državnih organov. Že Informacijski pooblaščenec poudarja, da je dolžnost vsakega upravljavca osebnih podatkov da presodi, ali mora določene podatke hraniti tudi po iztek prvotnega namena, in sicer na kateri drugi pravni podlagi – v postopkih zaposlovanja torej na podlagi zakonodaje s področja obligacijskega in kaznovalnega prava. Težave pri pridobivanju dokumentacije ima lahko tudi pristojni Inšpektorat za delo, ki mora za učinkovito delo (torej tudi vodenje postopkov o prekršku, pri katerih pa je zastaralni rok praviloma dve leti), pridobiti dokumentacijo še po preteku 30-dnevnega roka iz ZDR-1. Informacijski pooblaščenec je v svojih mnenjih⁴ že poudaril, da mora delodajalec ne glede na potek pritožbenega roka hraniti dokumentacijo, iz katere izhaja, kako so bili kandidati ocenjeni (v smislu ali so izpolnjevali razpisne pogoje ali ne). Zaradi številnih vprašanj, ki jih v zvezi z obdelavo osebnih podatkov na delovnopravnem področju prejme Informacijski pooblaščenec, je ta konec leta 2016 dodatno izdelal tudi Smernice o varstvu osebnih podatkov v delovnih razmerjih⁵ (v nadaljevanju: smernice Informacijskega pooblaščenca). V navedenem gradivu je tako jasno zapisano, da je dokumentacija, ki nastane v izbirnem postopku (na primer objava prostega delovnega mesta, vloge kandidatov, sklep o imenovanju izbirne komisije, analiza vlog, vabila na razgovore, testi oziroma preizkusi znanja, zapisnik izbirnega postopka, sklep o izbiri, obvestila izbranemu in neizbranim kandidatom, pritožbe), namenjena odločanju o izbiri najprimernejšega kandidata in obenem služi tudi kot dokaz, da je bil postopek izbire kandidata izveden pravilno. Informacijski pooblaščenec zaključuje, da je skladno s temi nameni treba dokumentacijo hraniti dlje, in sicer dokler je mogoče uveljavljati pravice, ki izvirajo iz izbirnega postopka, oziroma je možno vložiti ovadbo ali odškodninsko tožbo (pet let od dneva odločitve o izbiri).⁶

Po mnenju komisije odgovorna ali druga uradna oseba javnega sektorja, ki glede uničenja dokumentacije, nastale v izbirnem postopku, ne upošteva vseh zastaralnih rokov, ki jih narekuje področna zakonodaja, krši dolžno ravnanje, onemogoča učinkovito delo pristojnim državnim organom, posledično pa krši tudi integriteto, kot je opredeljena v 3. točki 4. člena ZIntPK. Na podlagi tega komisija meni, da bi morale odgovorne in druge uradne osebe subjektov javnega sektorja z namenom zagotavljanja preglednosti postopkov zaposlovanja in odpravljanja korupcijskih tveganj pri zaposlovanju novih uslužbencev v skladu z zakonodajo s področja delovnega, obligacijskega in kaznovalnega prava dosledno spoštovati smernice Informacijskega pooblaščenca glede shranjevanja dokumentacije, ki nastane v celotnem postopku izbire kandidatov za zaposlitev.

⁴ Na primer mnenji Informacijskega pooblaščenca št. 0712-119/2010 z dne 5. 3. 2010 in št. 0712-1/2014/3021 z dne 24. 9. 2014, dostopni na spletni strani <https://www.ip-rs.si>.

⁵ https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/smernice/Smernice_-_Varstvo_OP_v_delovnih_razmerjih.pdf

⁶ Stran 33 in stran 34 smernic Informacijskega pooblaščenca.

Senat komisije je na 15. seji dne 28. 3. 2019 sprejel sklep, da se v zadevi št. 06210-22/2019 sprejme načelno mnenje in se objavi na spletnih straneh komisije.

Senat komisije je odločal v sestavi: Boris Štefanec (predsednik), dr. Igor Lamberger (namestnik predsednika) in mag. Uroš Novak (namestnik predsednika). Boris Štefanec (predsednik) in dr. Igor Lamberger (namestnik predsednika) sta glasovala ZA, mag. Uroš Novak (namestnik predsednika) pa PROTI.



Boris Štefanec
PREDSEDNIK

Vložiti:

- zbirka dok. gradiva.