



# KPK

REPUBLIKA SLOVENIJA  
**KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE**  
VLADAVINA PRAVA | INTEGRITETA | TRANSPARENTNOST

OCENA STANJA

2018

# OCENA STANJA 2018

Na podlagi prvega odstavka 20. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo) nadzor nad opravljanjem nalog komisije opravlja državni zbor. Predsednik komisije enkrat letno poroča državnemu zboru brez navajanja podatkov, ki bi omogočali identifikacijo obravnavanih fizičnih ali pravnih oseb, o vsebini in obsegu dela, o svojih sklepih, ugotovitvah, mnenjih komisije povezanih s pristojnostmi komisije, ter poda oceno trenutnega stanja na področju preprečevanja korupcije in preprečevanja ter odpravljanja nasprotja interesov.



Boris ŠTEFANEC  
predsednik

Ljubljana, maj 2019

# Kazalo

---

Kazalo.....	3
Zakonodajni postopek spreminjanja in dopolnjevanja Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije .....	4
Poročilo in ocena stanja v povezavi s poslovanjem družbe za upravljanje terjatev bank d.d. (DUTB) .....	8
Glede enotirnega sistema upravljanja.....	8
Glede postopka izbire in imenovanja neizvršnih direktorjev DUTB.....	8
Glede postopkov zaposlovanja ključnih kadrov v DUTB.....	9
Glede kadrovskih postopkov izbire izvršnih direktorjev v DUTB.....	9
Glede kadrovskih postopkov izbire neizvršnih direktorjev (postopek predloga s strani ministrstva, pristojnega za gospodarstvo).....	9
Glede kadrovskih postopkov izbire neizvršnih direktorjev (postopek predloga s strani Ministrstva za finance).....	10
Glede kadrovskih postopkov izbire neizvršnih direktorjev (postopek imenovanja s strani Vlade RS).....	10
Področje podanih priporočil pri postopkih kadrovanj .....	11
Primer postopka izbire direktorja javno socialno varstvenega zavoda.....	11
Primer postopka izbire članov kadrovske komisije SDH.....	12
Primer postopka izbire člana uprave SDH.....	12
Primer postopka izbire generalnega direktorja javnega zavoda .....	12
Področje imenovanj predstavnikov ustanoviteljev v svete zavodov.....	13
Lobiranje.....	17
Posamezni poudarki glede subsidiarne uporabe določb ZIntPK na področju nezdružljivosti funkcij ter nasprotja interesov.....	19
Korupcijska tveganja pri oddaji javnih naročil .....	22
Nabava medicinske tehnične opreme in pripadajočega potrošnega materiala.....	25
Problem majhnosti Slovenije v povezavi z nedoločeno oziroma neustrezno postavljeno javno zdravstveno mrežo.....	28
Preskoki v čakalnih vrstah.....	30
Okulisti in optiki.....	31
Uredba o hrupu.....	32
Odprava sistemskih pomanjkljivosti zakonodajnega postopka.....	34
Projekt komisije - Odprava sistemskih pomanjkljivosti pri pripravi in izvedbi zakonodajnih postopkov.....	34
Ugotovitve .....	35
Sklepi razprave .....	36
Priporočila glede zagotavljanja kakovosti osnutkov in predlogov predpisov: .....	37
Priporočila glede zagotavljanja sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov: .....	37
Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v RS.....	39

# Zakonodajni postopek spreminjanja in dopolnjevanja Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije

---

Od marca 2015 dalje poteka postopek priprave sprememb in dopolnitev Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (dalje: ZIntPK). Zakon, ki je bil sprejet leta 2010 in bil leta 2011 že dvakrat spremenjen in dopolnjen, je sicer z vidika nabora institutov in orodij za boj proti korupciji zelo kvaliteten in ga kot takšnega ocenjuje tudi mednarodna skupnost, pa vendarle je Komisija za preprečevanje korupcije (dalje: komisija) pri njegovem izvajanju v praksi zaznala več pomanjkljivosti ter v javnem pismu najvišjim državnim funkcionarjem<sup>1</sup> predlagala sprejem novele ZIntPK že konec leta 2013.

Temeljni cilj ZIntPK je v tem, da država zagotovi pogoje, da uslužbenci in funkcionarji svoje delo opravljajo pošteno, profesionalno in transparentno ter se tako nadaljuje učinkovito uresničevanje strateških ciljev, določenih v Resoluciji o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 85/04; v nadaljevanju: Resolucija). Cilj zakona je tudi spodbujanje poštenega in transparentnega vedenja javnih uslužbencev in spodbujanje dobrih praks vseh vpletenih v procese odločanja pri čemer ima komisija kot samostojni in neodvisni državni organ osrednjo vlogo, tako pri obravnavi posamičnih primerov kot pri krepitvi in upravljanju institucionalnega omrežja protikorupcijskih dejavnosti, integritete in transparentnosti predvsem v javnem sektorju. S tem namenom zakon opredeljuje integriteto in transparentnost kot standard oziroma stanje visoke ravni (samo)zavedanja odgovornosti in pripravljenosti posameznika, institucij in družbe za obvladovanje korupcije.

Gre torej za temeljni protikorupcijski zakon, ki poleg tega, da določa temeljne institute in orodja s področja preprečevanja korupcije, tudi opredeljuje pristojnosti in naloge komisije, določa postopke njenega delovanja, opredeljuje njeno sestavo ter postopek izbora in imenovanja njenih funkcionarjev, način odločanja, javnost delovanja in nadzor nad njenim delom. Ravno pristojnosti komisije ter postopki njenega delovanja pa predstavljajo pomembnejši del omenjene novele ZIntPK, zaradi katerih ima komisija še zlasti močan interes, da se zakonodajni postopek čimprej zaključi. Komisija se je namreč v zadnjih treh letih morala spopasti s sodno prakso slovenskih sodišč, predvsem Vrhovnega sodišča RS, v zvezi s pravnim statusom njenih ugotovitev o konkretnem primeru, ki je eden od aktov, ki jih komisija izdaja, ko obravnava sume korupcije oziroma nekatere druge kršitve določb ZIntPK.

Komisija je namreč v obdobju dobrega leta dni (v letu 2015 in letu 2016) prejela dve sodbi Vrhovnega sodišča RS, v katerih je Vrhovno sodišče RS ugotovilo kršitve ustavne pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS. Ker je za komisijo pomenila druga sodba v odnosu do prve pri izvajanju določb ZIntPK v zvezi s postopki, ki jih vodi, povsem nov preobrat, saj je sodišče zavzelo stališče, da imajo ugotovitve o konkretnem primeru status upravnega akta po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek, kar posledično pomeni, da morajo biti spoštovane procesne garancije, ki jih zagotavlja ta zakon, ki pa hkrati ne more zagotoviti zaščite prijavitelja, enega od najpomembnejših procesnih varovalk, kot jih določa ZIntPK in jih mora komisija pri svojem delu spoštovati. Razjasnitev tega ter še nekaterih drugih postopkovnih vprašanj je torej za komisijo in njeno delovanje bistvenega pomena.

Ker gre torej za temeljni zakon, ki določa okvir delovanja komisije, je toliko pomembneje, da so zakonodajne rešitve, ki jih bo zakonodajalec sprejel, utemeljene ter usklajene med vsemi bistvenimi deležniki zakonodajnega postopka. Slednje tako nujno zahteva aktivno vključitev komisije v vse faze zakonodajnega postopka, za kar pa je potrebna tudi njena pravočasna obveščенost o delovnem gradivu, ki je nastajalo tekom zakonodajnega postopka. Vendar pa komisija ugotavlja, da se tekom zakonodajnega postopka, ki še vedno poteka oziroma je zaradi politične situacije začasno zastal,

---

<sup>1</sup> [https://www.kpk-rs.si/upload/t\\_datoteke/Javno\\_pismo\\_KPK\\_3.12.2013.pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Javno_pismo_KPK_3.12.2013.pdf)

sooča s številnimi preprekami, kako področje boja proti korupciji kar najkvalitetneje, pa tudi hitro urediti. Zato je o nujnosti prenove ZIntPK ter pomanjkljivosti samega zakonodajnega postopka že večkrat obvestila najvišje državne funkcionarje, vključno s predsednikom republike in predsednikom vlade, pa tudi javnost in mednarodno skupnost (OECD, GRECO). Pri tem pa komisija ocenjuje, da najvišji državni organi, kljub javnim zavezam k uspešnem boju proti korupciji, svojih zavez ne uresničujejo. To je vidno predvsem v dolgotrajnem zakonodajnem postopku spreminjanja in dopolnjevanja ZIntPK.

Namreč, dve leti po javnem pozivu najvišjih funkcionarjev komisije k pripravi novele ZIntPK je Vlada RS končno naredila korak naprej in 8. 1. 2015 sprejela Programa ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije za obdobje 2015-2016, ki med ukrepi določa tudi pripravo osnutka sprememb in dopolnitev ZIntPK. Nosilec izvedbe ukrepa je bilo Ministrstvo za javno upravo, ki naj bi novelo pripravilo v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje in komisijo.

Po oblikovanju medresorske delovne skupine pri Ministrstvu za javno upravo marca 2015, katere člani so bili tudi predstavniki komisije, je medresorska delovna skupina pričela s svojim delom. Rok za pripravo osnutka novele ZIntPK je bil 31. 12. 2015, ko bi, v skladu s Programom Vlade RS, moral biti pripravljen osnutek sprememb in dopolnitev ZIntPK. Pri delu glede priprave novele ZIntPK je sodelovala tudi civilna družba, ki je aktivno podajala svoje predloge in pripombe. Svoje delo je medresorska delovna skupina zaključila marca 2016, ko je pripravila poročilo, ki je vsebovalo pregled problematičnih sklopov ZIntPK, z oceno ter obrazložitvijo potrebnih sprememb in dopolnitev zakona po vsebinskih sklopih.

Kljub temu, da je delo v zvezi s pripravo novele ZIntPK bilo zaključeno in je bilo pričakovati, da bo prišlo do javne razprave predloga zakona, skladno z navedbo Ministrstva za javno upravo na njihovi spletni strani <sup>2</sup>, pa komisija, čeprav je neposredno pozvala ministra za javno upravo za pojasnilo glede zastoja samega postopka, tega ni prejela.

V tistem obdobju je pritisk na slovenske državne organe, pristojne za področje ureditve boja proti korupciji pričela vršiti tudi mednarodna skupnost, ki spremlja uspešnost Republike Slovenije kot članice različnih mednarodnih organizacij na področju boja proti korupciji. Mednarodna skupnost je namreč že večkrat pripoznala pomembnost dobrega zakona kot osnovo za učinkovit boj proti korupciji. Tako je februarja 2016 Delovna skupina proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (dalje: Delovna skupina OECD) opozarjala na nujnost sprejema novele ZIntPK, in sicer zaradi njenega priporočila, da je potrebno okrepiti jamstva ter izvesti dodatne korake za preprečitev, da bi bili organi pregona, pa tudi komisija podvrženi nedovoljenim političnim vplivom ali drugim dejavnikom, zaradi česar bi bilo njihovo neodvisno in učinkovito delovanje ogroženo. Delovna skupina OECD je zato pozvala Republiko Slovenijo, kot njeno članico, k čimprejšnjem zaključku zakonodajnega postopka sprejemanja novele ZIntPK, saj je ta korak ocenjevala kot bistven za okrepitev vloge komisije v boju proti korupciji. Zavezo, da bo novela ZIntPK čimprej sprejeta, sta takrat OECD-ju dala tako predsednik republike Borut Pahor kot tudi predsednik vlade dr. Miro Cerar. Enako zagotovilo, da je Republika Slovenija zavezana k boju proti korupciji ter da bo čimprej sprejela novelo ZIntPK, je bilo dano tudi kasneje na zasedanju OECD Delovne skupine v juniju 2016, ki se ga je udeležila tudi komisija.

V poletnih mesecih 2016 je Ministrstvo za javno upravo v sodelovanju s komisijo in Ministrstvom za pravosodje nadaljevalo s pripravo novele ZIntPK ter javno obravnavo načrtovalo v avgustu in septembru 2016, a julija 2016 je s spremembo Zakona o državni upravi pristojnost za pripravo sprememb in dopolnitev zakona po odločitvi zakonodajalca prevzelo Ministrstvo za pravosodje. S tem je Ministrstvo za pravosodje postalo pristojno tudi za sistemsko urejanje omejevanja korupcije<sup>3</sup> ter novembra 2016 predlog novele ZIntPK posredovalo v javno razpravo in tudi v širše strokovno usklajevanje, ki se je zaključilo konec leta 2016.

V tem času se je komisija seznanila s sodno prakso Vrhovnega sodišča RS, ki je terjala čimprejšnjo razjasnitev nekaterih pravnih vprašanj, vezanih na postopke, ki jih je vodila komisija. Kot že omenjeno, je Vrhovno sodišče RS ocenilo, da je komisija pri vodenju postopkov kršila ustavno pravico do enakega varstva iz 22. člena Ustave RS, kar je predstavljajo za

<sup>2</sup> Dostopno na [http://www.mju.gov.si/nc/si/novinarsko\\_sredisce/novica/article/1328/5831/](http://www.mju.gov.si/nc/si/novinarsko_sredisce/novica/article/1328/5831/)

<sup>3</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU-1J), dostopen na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2016-01-2246?sop=2016-01-2246>

komisijo ne le tveganje, da ob nerazjasnitvi pomembnih procesnih vprašanj, ki si jih je obetala od novele ZIntPK, tvega vodenje postopkov na način, ko bi ne le posegla v pravice vpletenih oseb, temveč bi tudi škodila ugledu in zaupanju, ki ga javnost ima vanjo, če bi prihajalo do tovrstnih sodnih odločb tudi v prihodnje.

Komisija je tako ocenila, da je potrebno postopek priprave novele ZIntPK pospešiti, ne le zaradi časovnih okvirjev, ki si jih je Vlada RS sama zadala s sprejemom Programa Vlade RS za preprečevanje korupcije za obdobje 2015-2016 ter zavez Republike Slovenije mednarodni skupnosti, temveč zaradi same vloge komisije na področju boja proti korupciji in pričakovanj, ki jih ima do nje splošna javnost, pa tudi posamezne institucije slovenskega javnega in zasebnega sektorja. Decembra 2016 je k hitrejšemu ukrepanju v zvezi z novelo ZIntPK pozvala predsednika vlade dr. Mira Cerarja ter ministra za pravosodje mag. Gorana Klemenčiča (prvič ju je k tvornem sodelovanju pozvala oktobra istega leta, vendar odgovora ni prejela).

Pozivi komisije pripravljavcu novele ZIntPK k tvornejšem, predvsem pa hitrejšem ukrepanju v zvezi s pripravo novele ZIntPK so se nadaljevali tudi v letu 2017. Komisija, kljub pozivom, da se jo vključuje v postopek noveliranja ZIntPK, ki definira in daje zakonsko podlago za njeno delovanje, ni bila povabljen k vsem medresorskim razpravam - eno od zadnjih verzij predloga novele je oktobra 2017 prejela šele po protestnem pismu predsedniku vlade in vsem ministrom oziroma ministrstvom glede popolne ignorance z ne vključevanjem v razpravo in neseznanjanjem z vsebino novele. Prav tako komisija ni bila seznanjena z zadnjimi štirimi verzijami novele ZIntPK v decembru 2017 in januarju 2018, ki so bile sicer posredovane v medresorsko usklajevanje. Tudi informacijo o obravnavi predloga novele ZIntPK na seji Vlade RS januarja 2018 je komisija sama zasledila na dan obravnave zgolj v medijih, šele obravnava na seji Vlade RS pa ji je omogočila tudi seznanitev s končno verzijo predloga novele zakona, ki ureja njeno delovno področje.

Na seji Vlade RS sprejeta novela ZIntPK (predlog ZIntPK-C) je bil nato posredovan v obravnavo Državnemu zboru RS, katerega Odbor za pravosodje ga je obravnaval februarja 2018, vendar pa se obravnava zaradi odstopa vlade nato ni nadaljevala.

Šele oktobra 2018 je komisija prejela ponovni poziv pripravjalca, da mu posreduje morebitne nove predloge in pripombe v zvezi z zadnjim predlogom ZIntPK-C, na kar se je komisija ponovno, tudi tokrat kritično odzvala. Predvsem je komisija ob pregledu predloga ZIntPK-C ugotovila, da se kvalitativno ni bistveno izboljšal – še vedno niso bile upoštevane bistvene pripombe komisije, ki jih je pripravljavcu že nakajkrat podala v preteklosti, predvsem odvzem pristojnosti komisiji, da z ugotovitvami o konkretnem primeru zaključuje postopke obravnave suma korupcije, kar je pomembno, saj lahko zgolj s takšnim končnim dokumentom preiskavo usmeri v posamezno obravnavano osebo in se opredeli do njenega ravnanja. Nadalje je komisija opozorila, da je večjo skrbnost potrebno nameniti tudi postopkovnim določbam, o katerih sta se opredelila že tudi upravno in vrhovno sodišče.

Na podlagi zapsanega torej ni presenetljivo, da je v okviru tovrstnega netransparentnega in izključujočega procesa v postopku priprave novele prišlo do znatnih razhajanj med željami in pričakovanji komisije ter predlogom novele, ki ga je Vladi RS predložil pripravljavec zakona. Komisija je izpostavila potrebo, da se pripravi celotno besedilo novega zakona, in ne zgolj novela. Da je sama novela ZIntPK-C dobila razsežnosti, ki celo zahtevajo, v skladu z nomotehničnimi predpisi pripravo čisto novega zakona in ne le zgolj spremembe in dopolnitve obstoječega, je opozorila že tudi Služba Vlade RS za zakonodajo junija 2017, ki pa prav tako ni bila upoštevana<sup>4</sup>.

Komisija je pripravjalca opozorila tudi, da Republiko Slovenijo k čimprejšnjem sprejemu novele ZIntPK poziva, poleg OECD-ja, tudi GRECO (Skupina držav proti korupciji) pri Svetu Evrope, ki je v 5. ocenjevalnem krogu decembra 2017 že drugič (prvič v 4. ocenjevalnem krogu leta 2012) Republiko Slovenijo pozval, da odpravi pomanjkljivosti veljavnega ZIntPK, saj da negativno vplivajo na učinkovito vodenje postopkov komisije, predvsem pa onemogočajo učinkovit boj proti korupciji v Sloveniji.

---

<sup>4</sup> Prav tako pa pripravljavec ni upošteval nekaterih bistvenih pripomb Zakonodajno-pravne službe DZ, ki jih je podala v fazi zakonodajnega postopka, ko je bila novela ZIntPK v obravnavi v Državnem zboru RS, pri čemer je bila ocena službe, da je prav tako potrebno razmisliti o pripravi novega zakona.

Do konca leta 2018 se pripravljavec in komisija nista uspela sestati v zvezi z besedilom novele ZIntPK-C in sta pogovore nadaljevala šele v začetku leta 2019. Nasploh komisija obžaluje ne le dejstvo, da celoten postopek poteka občutno predolgo, od marca 2015, temveč tudi to, da je pripravljavec v celotnem postopku priprave novele ZIntPK-C večkrat komisijo, kljub njenim pozivom, potisnil v stransko vlogo opazovalca, ko je lahko zgolj spremljala aktivnosti v zvezi s pripravo novele ZIntPK-C, njeni komentarji, temelječi na večletni praksi izvrševanja ZIntPK ter s tem dobrim poznavanjem pomanjkljivosti obstoječe zakonske ureditve, pa so ostali neupoštevani.

Na stranski tir pa je pripravljavec postavil tudi mednarodne zaveze, ki jih je Republika Slovenija dala najpomembnejšim mednarodnim organizacijam za boj proti korupciji, in sicer, da bo poskrbela, da bosta zakonodajni in institucionalni okvir zakona omogočala učinkovit boj proti korupciji. Mednarodni organizaciji GRECO in OECD z zaskrbljenostjo opazujeta dogajanje v Sloveniji v zvezi s pripravo novele ZIntPK-C in se bosta morala v kratkem, v okviru njunih ocenjevalnih postopkov do njega tudi opredeliti. Njuna ocena verjetno ne bo pozitivna!

# Poročilo in ocena stanja v povezavi s poslovanjem družbe za upravljanje terjatev bank d.d. (DUTB)

---

Na 35. seji dne 30. 11. 2018 je senat komisije sprejel Poročilo in oceno stanja v povezavi s poslovanjem DUTB, ki je bila ustanovljena dne 19. 3. 2013. Komisija je že v preteklosti večkrat izpostavila ključne ugotovitve uresničevanja korupcijskih tveganj pri poslovanju DUTB, v zadnjem poročilu<sup>5</sup> se je osredotočila na naslednja področja:

- pripojitve Factor banke d.d. (FB) in Probanke d.d. (PB);
- področje najemanja zunanjih izvajalcev;
- politike kadrovanja v upravni odbor DUTB ter prejemki članov upravnega odbora;
- postopki izbora in imenovanja članov nadzornih svetov ter prejemki poslovodnih oseb v družbah v večinski lasti DUTB.

Na podlagi preučitve navedenih področij je komisija podala priporočila, ki so predstavljena v nadaljevanju.

## Glede enotirnega sistema upravljanja

Komisija je že s svojim prvim poročilom o pregledu poslovanja z vidika korupcijskih tveganj v DUTB, odgovornim v razmislek podala mnenje o (ne) primernosti enotirnega sistema vodenja delniške družbe DUTB d.d. Kljub pomanjkljivostim, ki jih za družbo lahko predstavlja dvotirni sistem vodenja (uprava, nadzorni svet), komisija namreč še vedno meni, da zakon na področju gospodarskih družb, sprejeti standardi korporativnega upravljanja ter drugi akti, ki se nanašajo na opredelitev pristojnosti in odgovornosti vodilnih oseb delniških družb, mnogo jasneje opredeljuje naloge organov upravljanja in nadzora, hkrati pa razmejuje pristojnosti in opredeljuje odgovornosti posameznega člana organa. Navedena ureditev s tem pripomore tudi k zmanjševanju korupcijskih in ostalih tveganj, ki jim je družba v okviru svojega poslovanja izpostavljena. Vse to se kaže tudi v postopkih imenovanj in razreševanj, ki so z vidika upravljanja korupcijskih tveganj, netransparentnosti, nesledljivosti ter morebitnega vplivanja na postopke izrednega pomena. Na podlagi navedenega komisija, pod predpostavko imenovanja kompetentnih in integritetnih oseb na funkcije upravljanja in nadzorstva še vedno meni, da bi bil za DUTB d.d. primernejši dvotirni sistem vodenja družbe.

## Glede postopka izbire in imenovanja neizvršnih direktorjev DUTB

Komisija ugotavlja, da je postopek imenovanja neizvršnih direktorjev, ki jih imenuje ali odpokliče skupščina DUTB oziroma Vlada RS netransparenten in za sam postopek ni predpisanih nobenih posebnih meril za izbor. Komisija je Vladi RS predlagala, da za namen imenovanja neizvršnih direktorjev skupščina DUTB pripravi ustrezna merila in kriterije za izbor ter postopek vodi transparentno in sledljivo. Komisija je predlagala, da se za postopke izbora kandidatov pred imenovanjem ustanovi natečajna komisija, da se vzpostavi ustrezen postopek iskanja kandidatov (npr. javni razpis ali javna naborna baza kandidatov, po vzoru baze kandidatov za člane nadzornih svetov družb s kapitalsko naložbo države, ki jo vodi SDH), s čimer bo zagotovljena večja transparentnost ter sledljivost postopka, s posameznimi kandidati naj se opravi ustne razgovore, o vseh delih izvedenega postopka pa naj se vodijo ustrezni zapisniki. Komisija je predlagala, naj se posebna pozornost posveti predvsem strokovni usposobljenosti in osebni integriteti (t.i. "fit&proper") kandidatov ter

---

<sup>5</sup> Poročilo je napisano na osnovi komisiji dostopnih podatkov in dokumentacije, in sicer za obdobje od dne 1. 9. 2014 do dne 31. 8. 2017.



naj se v čim večji meri izključi »kadrovanje« zaradi koalicijskih zavez vladnih strank ali drugo politično vplivanje v postopke izbire ljudi na tako pomembnih funkcijah v družbah v lasti Republike Slovenije.

## Glede postopkov zaposlovanja ključnih kadrov v DUTB

Komisija ugotavlja, da ima DUTB v primeru postopkov zaposlovanja ključnih kadrov (v tem primeru npr. finančnega direktorja) te ustrezno formulirane, kljub temu pa dejstvo, da DUTB v delu oblikovanja najožjega izbora kandidatov ne vodi zapisnikov o opravljenih razgovorih s kandidati s strani izvršnih direktorjev, po mnenju komisije ustvarja videz nepotrebne netransparentnosti, sicer formalno primerno zasnovanega postopka. Komisija v okviru dokumentacije, ki se nanaša na postopek izbire finančnega direktorja DUTB ni prejela nobenega od zapisnikov ali prepisa razgovora s kandidati, ki so bili v ožjem izboru za delovno mesto finančni direktor. Poleg tega DUTB oziroma izvršni direktorji v končnem zapisniku oziroma sklepu o izbiri ne pojasnijo izbire najboljšega kandidata. Iz prejete dokumentacije ni razvidnih razlogov, kriterijev ali meril za izbiro konkretnega kandidata, ki je bil po mnenju izvršnih direktorjev najboljši. Komisija je v luči zagotavljanja najvišjih standardov transparentnosti DUTB predlagala, da tudi izvršni direktorji pri postopku izbire najprimernejšega kandidata za najvišja vodstvena in vodilna delovna mesta v DUTB opredelijo ustrezna merila in kriterije, na podlagi katerih bo njihova končna odločitev nedvoumno utemeljena.

## Glede kadrovskih postopkov izbire izvršnih direktorjev v DUTB

Komisija je DUTB priporočila, da kadrovska komisija za primer izbire izvršnih direktorjev natančno opredeli merila, postopke in kriterije izbire najprimernejših kandidatov. V primeru izbora med več prijavljenimi kandidati naj se poleg zakonsko določenih meril jasno opredelijo in točkujejo dodatne potrebne karakteristike posameznih kandidatov, ki so vnaprej opredeljeni (npr. dodatno znanje tujega jezika, specifična znanja,.. itn.). Prav tako je komisija DUTB priporočila:

- da se sprejmejo konkretni kriteriji za dodeljevanje točk oziroma ocen posameznemu kandidatu za posamezne kriterije v kompetenčnem modelu, ki bodo omogočili enakopravnejšo in nepristransko obravnavo vseh kandidatov;
- da se za vse postopke vodijo ustrezni zapisniki in se vsi deli izbirnega postopka ustrezno protokolirajo (zapisniki, poročila, itn.);
- da se v primeru ustnih razgovorov s kandidati zagotovi transparentnost, preverljivost in sledljivost postopka na način, da se za vse kandidate uporabijo enaka standardna vprašanja ter zapišejo tudi določena specifična vprašanja;
- da se za celoten postopek ustnih razgovorov vodi ustrezen zapisnik.

Primerno bi bilo, da organizacijska enota Kadri DUTB natančno opredeli merila, postopke in kriterije izbire najprimernejših kandidatov. V primeru izbora med več prijavljenimi se jasno opredelijo in točkujejo dodatne potrebne karakteristike posameznih kandidatov, ki so vnaprej opredeljeni (npr. dodatno znanje tujega jezika, specifična znanja,.. itn.).

Komisija je priporočila, da se v primeru ustnih razgovorov s kandidati zagotovi transparentnost, preverljivost in sledljivost postopka na način, da se za vse kandidate uporabi enaka standardna vprašanja ter zapišejo tudi določena specifična vprašanja. Za celoten postopek ustnih razgovorov pa naj se vodi tudi ustrezen zapisnik.

## Glede kadrovskih postopkov izbire neizvršnih direktorjev (postopek predloga s strani ministrstva, pristojnega za gospodarstvo)

Na podlagi dejstva, da ministrstvo, pristojno za gospodarstvo, predlaga Vladi RS v imenovanje enega izmed članov upravnega odbora kot neizvršnega direktorja, je komisija podala priporočilo, da se za predlog kandidatov za mesto člana upravnega odbora kot neizvršnega direktorja, poleg zakonsko določenih kriterijev, opredelijo tudi jasna merila, postopki

in kriteriji izbire najprimernejših kandidatov. Komisija je nadalje priporočila, da se pri postopku imenovanja kandidatov vodijo ustrezni zapisniki in se vsi deli izbirnega postopka ustrezno protokolirajo (zapisniki, poročila, itn.). Komisija je ministrstvu, pristojnemu za gospodarstvo, tudi predlagala, da se v vladnem gradivu, v katerem se pripravi predlog sklepa Vlade RS ter obrazložitev predloga sklepa Vlade RS, predlog imenovanja obrazloži na jasen in konkreten način (ne da se poleg predloga sklepa Vlade RS priloži le življenjepis kandidatov) iz katerega bo razvidno zakaj pristojno ministrstvo kandidate predlaga za mesto člana upravnega odbora, na mesto neizvršnega direktorja

## Glede kadrovskih postopkov izbire neizvršnih direktorjev (postopek predloga s strani Ministrstva za finance)

Na podlagi dejstva, da Ministrstvo za finance predlaga Vladi RS v imenovanje tri izmed članov upravnega odbora kot neizvršne direktorje, je komisija priporočila, da se za predlog kandidatov za mesto člana upravnega odbora kot neizvršnega direktorja, poleg zakonsko določenih kriterijev, opredelijo tudi jasna merila, postopki in kriteriji izbire najprimernejših kandidatov. Komisija je podala priporočilo, da se pri postopku imenovanja kandidatov vodijo ustrezni zapisniki in se vsi deli izbirnega postopka ustrezno protokolirajo (zapisniki, poročila, itn.). Komisija je ministrstvu, pristojnemu za finance, tudi predlagala, da se v vladnem gradivu, v katerem se pripravi predlog sklepa Vlade R Slovenije ter obrazložitev predloga sklepa Vlade RS, predlog imenovanja obrazloži na jasen in konkreten način (ne da se poleg predloga sklepa Vlade RS priloži le življenjepis kandidatov) iz katerega bo razvidno zakaj pristojno ministrstvo kandidate predlaga za mesto člana upravnega odbora, na mesto neizvršnega direktorja.

## Glede kadrovskih postopkov izbire neizvršnih direktorjev (postopek imenovanja s strani Vlade RS)

Na podlagi ZUKSB Vlada RS kot skupščina DUTB imenuje in odpokliče člane upravnega odbora kot neizvršne direktorje. Komisija je na podlagi ugotovitev, ki izhajajo iz pridobljene dokumentacije Vladi RS priporočila, da se v vladnem gradivu, v katerem se pripravi predlog sklepa Vlade RS ter obrazložitev predloga sklepa Vlade RS, predlog imenovanja obrazloži na jasen in konkreten način (ne da se poleg predloga sklepa Vlade RS priloži le življenjepis kandidatov) iz katerega bo razvidno zakaj so ti kandidati predlagani za mesto člana upravnega odbora, na mesto neizvršnega direktorja. Komisija je prav tako predlagala, da Vlada RS sama v času, ko s strani pristojnega ministrstva prejme vladno gradivo v obravnavo (konkretno predlog za imenovanje članov upravnega odbora DUTB kot neizvršnih direktorjev) od ministrstev zahteva pojasnila glede predlaganih kandidatov, ter jih z določenimi postopki preveri tudi sama, ne da Vlada RS zgolj poda soglasje oziroma člani Vlade RS glasujejo za predlagani sklep pristojnega ministrstva. Dodatno je komisija podala predlog, da je postopek razprave in končne odločitve o izbiri posameznega člana upravnega odbora DUTB ustrezno protokoliran ter končna odločitev ustrezno utemeljena.

Področje delovanja in poslovanja DUTB je po mnenju komisije še vedno izpostavljeno visokim stopnjam različnih korupcijskih tveganj, eno takih je na primer tudi področje upravljanja naložb, ki jih ima. Urejenost slednjega komisija že pregleduje ter bo svoja stališča in mnenje sprejela v letu 2019. Nenazadnje sta se zaradi sumov nepravilnosti v letu 2018 zvrstili dve menjavi ključnih kadrov v DUTB (glavni izvršni direktor in predsednik upravnega odbora), ena po lastni pobudi, druga z ukrepom Vlade Republike Slovenije. Eno izmed pomembnih področij transparentnosti postopka upravljanja naložb DUTB je tudi upravljanje tveganja nasprotja interesov zaposlenih, vodstvenih in vodilnih kadrov, pri čemer je komisija na pobudo DUTB že konec leta 2018 izvedla usposabljanje ter predstavitev prakse komisije na področju prepoznavne ter uveljavljanja ustreznih ukrepov upravljanja tveganja nastanka okoliščin nasprotja interesov.

# Področje podanih priporočil pri postopkih kadrovanj

Komisija je v preteklih ocenah stanja korupcije že večkrat opozorila na problematiko izpostavljenosti korupcijskim tveganjem nezakonitih vplivov na področju postopkov kadrovanja v družbah s kapitalsko naložbo države in tudi javnih zavodih. Komisija še vedno ugotavlja, da so v postopkih kadrovanja normalni postopki odločanja pogosto izpeljani po vseh pravih določenega subjekta, kar komisiji otežuje dokazljivost nezakonitega vplivanja na konkretne postopke odločanja ter iskanje in potrjevanje vzročne zveze med nezakonito zahtevo in posledico le te.

Politična dogovarjanja/pogajanja (kot tudi neformalno dogovarjanje kadrovske kvote za posamezne politične stranke) ob različnih interesih političnih strank sicer spadajo v normalen proces političnega življenja, vendar pa po mnenju komisije, predmet političnega dogovarjanja/pogajanja, predvsem posledično izvajanje kakršnihkoli nezakonitih vplivov na procese odločanja organov v družbah s kapitalsko naložbo države ali vplivanje na le te, preko upravljavca teh naložb, npr. Slovenskega državnega holdinga d.d. ali Družbe za upravljanje terjatev bank d.d., ali pa preko predstavnikov ustanovitelja (bodisi samoupravne lokalne skupnosti ali Republike Slovenije preko pristojnih ministrstev) v svetih javnih zavodov, ni dopustno in sprejemljivo. Enako velja za področje vplivanja na postopke imenovanj drugih uradnih oseb (funkcionarji, uradniki na položaju ali drugi javni uslužbenci, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja) na konkretna delovna mesta. Po mnenju komisije mora biti pri postopkih kadrovanja eno izmed glavnih meril izbire strokovna usposobljenost (ter izpolnjevanje ostalih pogojev za zasedbo delovnega mesta), nikakor pa ne zgolj politična ustreznost ali t.i. ustrežljivost in ubogljivost kandidata. Izbira in imenovanje kandidatov na podlagi politične ustreznosti, po mnenju komisije, izniči načelo enakopravnosti in namen pravno reguliranih postopkov, ki naj bi zagotavljali objektivno presojo kandidatov, krepijo pa se klientelizem, korupcijska tveganja in netransparentnost postopkov kadrovanja.

Na navedenem področju komisija ne zaznava izboljšanja (kljub v večini primerov natančno opredeljenim postopkom) čemur priča tudi dejstvo o priporočilih, ki jih je na področju kadrovanja v letu 2018 različnim pristojnim organom in institucijam podala komisija in so povzeta v nadaljevanju.

## Primer postopka izbire direktorja javno socialno varstvenega zavoda

Komisija je ob zaključku preučitve postopka izbire direktorja javno socialno varstvenega zavoda – doma starejših občanov ugotovila korupcijska tveganja in zato pristojnemu ministrstvu izdala naslednja priporočila:

- pri podaji mnenja (soglasja) o določenem kandidatu mora ministrstvo upoštevati strokovnost kandidata, podano vizijo in razvoj ter interes zavoda oziroma javni interes;
- pred podajo mnenja (soglasja) mora ministrstvo pridobiti vso dokumentacijo o kandidatih za direktorja zavoda (predloženih s strani kandidata, pridobljenih v postopku, zapise razgovorov...), ki mu bo omogočala celovito presojo o tem, kdo je najprimernejši kandidat za direktorja javno socialno varstvenega zavoda;
- ministrstvo naj oblikuje smernice oziroma programske usmeritve, v zvezi z imenovanjem direktorjev javno socialno varstvenih zavodov, ki bi določale temeljne cilje delovanja javno socialno varstvenih zavodov, način za doseganje le teh ter načela delovanja in bi bile vodilo pri odločanju o tem, kateri izmed kandidatov za direktorja je najprimernejši, glede na podane smernice;
- mnenje o kandidatih (za vse in ne zgolj za enega) naj ministrstvo poda pisno in obrazloženo, v luči smernic oziroma programskih usmeritev;
- sveti javno socialno varstvenih zavodov naj sprejmejo poslovnik za imenovanje direktorjev ali pa v že obstoječih poslovniki natančneje opredelijo postopek imenovanja direktorjev.

## Primer postopka izbire članov kadrovske komisije SDH

Na podlagi informacij, ki jih je pridobila v postopku ocene korupcijskih tveganj v Slovenskem državnem holdingu, d.d. (SDH), je komisija zaznala določena tveganja, ki se nanašajo na postopek izbire članov kadrovske komisije SDH in v povezavi s tem podala priporočila, da SDH pri prihodnjih postopkih izbire članov kadrovske komisije:

- vnaprej jasno določi vse dodatne pogoje (poleg zakonskih), ki jih morajo izpolnjevati kandidati za člane kadrovske komisije, in teh pogojev med samim postopkom ne spreminja oziroma dopolnjuje;
- vnaprej jasno določi kriterije, po katerih bo kandidate za člane kadrovske komisije uvrščal v nadaljnje faze oziroma kroge izbire, in teh kriterijev med samim postopkom ne spreminja oziroma dopolnjuje;
- opravi razgovore z vsemi kandidati, ki izpolnjujejo vnaprej postavljene pogoje in kriterije;
- natančno preveri navedbe kandidatov v vlogah in izjavah v zvezi z njihovimi izkušnjami in kompetencami;
- svojo izbiro kandidatov po posamezni fazi oziroma krogu tudi ustrezno pojasni ter jasno opredeli tiste njihove kompetence, zaradi katerih so bili izbrani.

## Primer postopka izbire člana uprave SDH

Po preučitvi in na podlagi zbranih dejstev je komisija ugotovila več tveganj in nadzornemu svetu SDH (oziroma nominacijski komisiji nadzornega sveta družbe) podala sledeča priporočila:

- da v primerih, ko ta s kandidatom opravi ustni razgovor, zagotovi transparentnost, preverljivost in sledljivost postopka na način, da o razgovoru pripravi zapisnik ali pisni povzetek razgovora s kandidatom ter da zagotovi, da so z vsemi kandidati razgovori opravljeni na enak način (torej, da so kandidatom zastavljena tudi enaka osnovna vprašanja) oziroma z enakim postopkom, v smotnem časovnem okviru postopka (komisija meni, da ni sprejemljivo, da je z enim od kandidatov razgovor opravljen več kot mesec dni za razgovori z drugimi kandidati);
- da se za vsakega izmed kandidatov pripravi nominacijsko poročilo v enaki obliki ter se v nominacijskem poročilu jasno in z utemeljitvijo opredeli do primernosti/heprimernosti posameznega kandidata ter da je nominacijsko poročilo podpisano s strani članov nominacijske komisije;
- da v vseh primerih oblikovanja ožjih krogov kandidatov pred samo izvedbo nominacijska komisija oziroma nadzorni svet družbe uradno sprejme dokumentirana konkretna merila in kriterije (na seji z zapisnikom in prilogo o merilih in kriterijih), na podlagi katerih bo ocenjevala kandidate ter jih uvrščala v nadaljnje – ožje kroge izbora;
- da zapisnike sej piše nemudoma po opravljenem zasedanju oz. v smotnem časovnem okviru (komisija meni, da ni sprejemljivo, da se zapisnik seje napiše več kot mesec dni po opravljeni seji).

## Primer postopka izbire generalnega direktorja javnega zavoda

V postopku ugotavljanja sumov korupcije pri postopku izbire generalnega direktorja javnega zavoda, je komisija tekom postopka, na podlagi zbranih dejstev, ugotovila več tveganj ter svetu javnega zavoda ter ministrstvu, pristojnemu za zdravje, podala sledeča priporočila:

- da interni akt, ki ureja delo sveta javnega zavoda, dopolni s pravnimi normami, ki bodo jasneje določale način postopanja članov razpisne komisije kot tudi sveta zavoda, ko gre za odločanje o izpolnjevanju razpisnih pogojev pri kandidatih za generalnega direktorja javnega zavoda;
- transparentnejše delovanje pri vodenju sej, in sicer dosledno upoštevanje določil internega akta, ki ureja delo sveta javnega zavoda, v delu, ki določa snemanje sej sveta ter hrambo magnetnega zapisa seje;
- da pri objavah prostega vodstvenega delovnega mesta »generalni direktor javnega zavoda« na različnih mestih in v medijih sledi isti vsebini ter jasneje poudari obveznost predložitve dokazil o izpolnjevanju razpisnih pogojev

## Področje imenovanj predstavnikov ustanoviteljev v svete zavodov

Komisija je v okviru Tedna boja proti korupciji v letu 2018, v dvorani Državnega sveta RS, pripravila posvet z naslovom »Vpliv politike na vodenje in upravljanje javnih zdravstvenih zavodov (JZZ) v Republiki Sloveniji«.

Po pozdravnem nagovoru predsednika Državnega sveta RS Alojza Kovšce in predsednika komisije Borisa Štefaneca so v okviru posveta razpravljali nekdanji minister za zdravje Samo Fakin, direktor Splošne bolnišnice Izola mag. Radivoj Nardin, bivša strokovna direktorica UKC Ljubljana prof. dr. Marija Pfeifer, Lučka Böhm, izvršna sekretarka Zveze svobodnih sindikatov Slovenije za varnost in zdravje pri delu, mag. Tomaž Glažar, bivši predsednik sveta UKC in namestnik predsednika komisije dr. Igor Lamberger. Razpravljavci so se strinjali, da so pritiski politike pri vodenju in upravljanju JZZ v Sloveniji prisotni, pri iskanju rešitev za omejitev tovrstnih pritiskov pa so odgovor iskali predvsem v oblikovanju kakovostnega kadra, ki bi zasedel poslovodna mesta ter mesta članov svetov JZZ. Pri tem so podali pobudo, da bi se zdravstvo obravnavalo kot gospodarska dejavnost, kar bi lahko prineslo tako boljše plačilo vodstvenih kadrov in posledično bolj kakovosten kader kot tudi prevzemanje odgovornosti. Med posvetom je bila jasno izražena tudi potreba po razvoju systemskega pristopa k izobraževanju vodstvenih kadrov v zdravstvu ter potreba po transparentnem vodenju izbirnih kadrovske postopkov, za ključna delovna mesta v zdravstvu. Pri tem naj se kriteriji za izbiro tekom razpisov ne bi spreminjali, izražena pa je bila tudi potreba po dokazovanju izpolnjevanja predpisanih pogojev.

Ugotovitve in zaključki posveta ob Tednu boja proti korupciji vsekakor pritrjujejo tudi ugotovitvam komisije na področju postopkov imenovanj predstavnikov ustanoviteljev v svete javnih zavodov kot tudi drugih kadrovanj, kjer ima Republika Slovenija neposredne ali posredne pristojnosti izbire in imenovanja le teh. Eden takšnih je predstavljen v nadaljevanju, temelji pa na primeru postopka izbora in imenovanja direktorja socialno varstvenega zavoda. V zvezi z imenovanjem direktorjev javnih socialno varstvenih zavodov Zakon o zavodih - ZZ (Uradni list RS št. 121/91, 8/96, 36/00 – ZPDZC in 127/06 – ZJZP) določa splošni okvir pristojnosti pri imenovanju direktorja zavoda. V 32. členu Zakona o zavodih je tako določeno, da direktorja imenuje in razrešuje ustanovitelj, če ni v zakonu ali v aktu o ustanovitvi za to pooblaščen svet zavoda. Kadar je za imenovanje in razrešitev direktorja javnega zavoda pooblaščen svet zavoda, daje k imenovanju in razrešitvi soglasje ustanovitelj, če z zakonom ni drugače določeno.

Področni zakon, ki ureja javne socialno varstvene zavode je Zakon o socialnem varstvu – ZSV (Uradni list RS št. 3/07 s kasnejšimi spremembami in dopolnitvami), ki določa sestavo in naloge sveta javno socialno varstvenega zavoda in je glede imenovanja direktorja javno socialno varstvenega zavoda lex specialis. Zakon o socialnem varstvu tako v šestem odst. 56. členu določa, da direktorja zavoda imenuje in razreši ustanovitelj zavoda. V sedmem odst. 56. člena pa je določena izjema, in sicer v kolikor je ustanoviteljica javno socialno varstvenega zavoda Republika Slovenija, imenuje in razreši direktorja svet zavoda s soglasjem ministrstva<sup>6</sup>, pristojnega za socialno varstvo, po predhodnem mnenju pristojnega organa lokalne skupnosti, v kateri ima zavod sedež. Gre torej za dvostopenjski postopek, odločitev o imenovanju je dokončna (začne veljati) šele takrat, ko z njo soglašata ustanovitelj. Pristojnost in izbira direktorja je torej v javnih socialno varstvenih zavodih, odgovornost in pristojnost sveta zavoda. Predstavniki ustanovitelja so pri svoji odločitvi samostojni in morajo odločiti po svoji vesti.

<sup>6</sup> Soglasje je akt v postopku imenovanja direktorja javno socialno varstvenega zavoda, ki je zakonsko predpisan in je pogoj za prevzem funkcije direktorja. ZSV nima posebnih določb o postopku imenovanja in razrešitve direktorjev socialnih zavodov, zato se za postopek smiselno uporabljajo določila Zakona o upravnem postopku - ZUP. ZUP v 209. členu določa, da v kolikor je v zakonu ali v odloku samoupravne lokalne skupnosti določeno, da odloča en organ v soglasju z drugim organom, se zahteva soglasje vnaprej tako, da organ, ki zahteva soglasje, sporoči drugemu organu, kakšen je zahtev stranke, oziroma, če gre za postopek po uradni dolžnosti, kakšno odločbo namerava izdati, ter zahteva, da naj zaproseni organ svoje soglasje ali razloge za odklonitev soglasja pisno sporoči.

V zvezi z imenovanji direktorjev javnih zavodov je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti na podlagi 18. člena Zakona o vladi RS izdalo Navodilo za predstavnike ustanovitelja v organih upravljanja javnih zavodov. Navedeno navodilo naj bi natančneje določalo sodelovanje med predstavniki Republike Slovenije v organih upravljanja javnih zavodov s področja dela ministrstva in ministrstvom<sup>7</sup>. V 4. členu navodila je določeno, da so predstavniki ustanovitelja dolžni pred obravnavo na seji organa upravljanja pridobiti mnenje ministrstva v primerih obravnave programa dela in finančnega načrta ter letnega poročila o poslovanju zavoda (zaključnega računa), imenovanja ali razrešitve direktorja javnega zavoda, imenovanja ali odpoklica predsednika organa upravljanja, poteka mandata sveta zavoda v roku, ki je določen s poslovníkom dela organa upravljanja javnega zavoda, v drugih primerih, pomembnih za finančno ali strokovno poslovanje zavoda ter v primerih, ko mora zavod pridobiti soglasje ali stališče o zadevi s strani ministrstva. Nadalje je v 7. členu navodila navedeno, da ministrstvo na podlagi pisnega, izjemoma ustnega zaprosila predstavnika ustanovitelja, zagotovi mnenje ministrstva, ki je predmet tega navodila, vsaj en dan pred sejo, pisno ali ustno. V primeru, da predstavnik ustanovitelja ne dobi odgovora ministrstva do seje upravnega organa, se šteje, da ministrstvo k predlogu ali h gradivu nima pripomb oziroma posebnega stališča, ki naj bi ga predstavnik na seji zastopal.

Navedena dikcija posameznih členov navodila tako omogoča interpretacijo o obligatornosti pridobitve mnenja ministrstva o najprimernejšem kandidatu za direktorja javno socialno varstvenega zavoda in zastopanja tega mnenja na seji oziroma glasovanja o kandidatu, ki je po mnenju ministrstva najprimernejši. Navodilo tako določa, da so predstavniki ustanovitelja dolžni pridobiti mnenje ministrstva, nadalje, da v kolikor je rok za pridobitev mnenja prekratek, predstavniki ustanovitelja od predsednika organa zahtevajo prestavitev že sklicane seje, kot tudi, da v kolikor predstavnik ne dobi odgovora ministrstva do seje upravnega organa, se šteje, da ministrstvo k predlogu ali h gradivu nima pripomb oziroma posebnega stališča, ki naj bi ga predstavnik na seji zastopal. Glede na takšna določila navodila, se komisiji postavlja vprašanje ali so predstavniki ustanovitelja pri svojem odločanju dejansko sploh samostojni, v kolikor so zavezani k spoštovanju zgoraj navedenih navodil.

Predhodna pridobitev mnenja ministrstva, pristojnega za socialno varstvo o najprimernejšem kandidatu za direktorja javno socialno varstvenega zavoda ni zakonsko predpisana. Lahko pa bi pridobitev mnenja ministrstva, kot neformalnega in neobvezujočega, izhajala iz ustanoviteljskih pravic države, ki je ustanovila javno socialno varstveni zavod za izvajanje javne službe na področju socialno varstvenih storitev, namenjenih preprečevanju socialnih stisk in težav. Javna služba torej ni dejavnost sama, marveč je to pravni režim oziroma pravni institut, ki ga država ustanovi na posamezni dejavnosti. V ta namen država ustanavlja posebne organizacije, ki se po svojem položaju bistveno razlikujejo od organizacij, ki izvajajo dejavnost s ciljem pridobivanja dobička, saj ima neposreden vpliv na organizacijo in delovanje, kar se odraža tudi v njihovem posebnem položaju pravne osebe javnega prava. Za ta položaj je značilen poseben način upravljanja takšne organizacije, pri katerem upravljavska upravičenja ne izhajajo iz lastniške strukture kapitala (kot pri gospodarskih družbah), temveč iz ustanoviteljskih pravic, ki jih ima njen ustanovitelj. Ustanoviteljske pravice so instrument, s katerim država in lokalne skupnosti izvajajo neposreden vpliv na delovanje organizacij, ki izvajajo javne službe. To pa ne pomeni, da jih tudi neposredno upravljajo. V teh organizacijah se oblikuje lastni upravljavski sistem, ki ga sestavljajo njeni organi upravljanja, ustanoviteljske pravice pa so usmerjene predvsem v oblikovanje teh organov ter na sprejemanje temeljnih strateških usmeritev in na odločanje o statusnih spremembah takšne organizacije<sup>8</sup>. Neposredno se ustanoviteljske pravice (in tudi nadzor) izvajajo z dajanjem soglasij ustanovitelja k imenovanju direktorja, kar pa ne pomeni, da so postopki imenovanja direktorja lahko neformalni, netransparentni ter nesledljivi. Ravno zaradi posebnega položaja pravne osebe javnega prava ter zagotavljanju transparentnega izvajanja ustanoviteljskih pravic,

---

<sup>7</sup> Gre torej za navodila o pridobitvi mnenja ministrstva, preden svet zavoda glasuje o kandidatih za direktorja. Pri pridobitvi mnenja ministrstva tako ne gre za zakonsko določen pogoj pridobitve soglasja ministrstva k imenovanju, saj se le ta poda po izvedenem glasovanju o kandidatih na svetu zavoda. Z domnevno obligatornosti pridobitve predhodnega mnenja ministrstva se lahko ustvarja trostopenjsko odločanje in sicer pridobitev mnenja ministrstva, glasovanje sveta zavoda in soglasje ministrstva k imenovanju direktorja.

<sup>8</sup> Gradivo za delovanje predstavnikov ustanovitelja v svetih javnih zdravstvenih zavodov, katerih ustanovitelj je RS, Ministrstvo za zdravje, Ljubljana, februar 2016

mora tako pristojno ministrstvo, kot tudi organizacije same, zagotoviti delovanje v skladu z najvišjimi standardi transparentnosti ter integritete javnega sektorja.

V zvezi z zgoraj izpostavljeno dilemo glede razmerja med ustanoviteljem in svetom zavoda, torej na eni strani izvajanje ustanoviteljskih pravic (imenovanjem članov ustanovitelja v svetu zavoda, dajanje soglasij in mnenj), na drugi strani pa samostojnost odločanja sveta zavoda, je potrebno odgovoriti na vprašanje ali mora biti svet zavoda apriori neodvisen od morebitnih mnenj/vplivov ministrstva ali pa lahko ministrstvo poda neformalno, neobvezujoče mnenje k najprimernejšem kandidatu za direktorja zavoda ali morebiti podati mnenja k vsem kandidatom, ki izpolnjujejo predpisane pogoje. Stališče komisije je, da lahko ministrstvo poda mnenje o najprimernejšem kandidatu, vendar pa mora pri podaji mnenja zasledovati javni interes in imeti podlago v temeljiti strokovni oceni kandidatov, pri tem pa poučiti predstavnike ustanovitelja, da je mnenje ministrstva neobvezujoče ter da so pri svoji odločitvi samostojni. Vsekakor pa postopek podaje mnenja ministrstva, kakršnega je komisija zaznala v konkretni zadevi, ne sledi najvišjim standardom transparentnosti postopka, niti najvišjim standardom integritete javnega sektorja. Po mnenju komisije bi pristojno ministrstvo moralo imeti najmanj izdelana natančna merila in kriterije presoje kandidatov, glede katerih podajajo mnenja ali soglasja. Komisija na podlagi pridobljene dokumentacije v konkretnem primeru ne more z gotovostjo potrditi nezakonitih ali neformalnih vplivov na delovanje predstavnikov ustanoviteljev sveta javnega zavoda, z gotovostjo pa lahko trdi, da je postopek potekal najmanj v nasprotju z vsemi standardi transparentnosti in integritete posameznikov in institucij. Komisija je namreč pri obravnavi konkretnega primera imenovanja zaznala korupcijska tveganja, da se mnenje ministrstva uporabi za kadrovanje, ki zasleduje interese kot so politični interesi, poslovne/družinske povezave in ne sledi javnemu interesu.

Predmetni primer kaže na dejstvo, da ima mnenje ministrstva tako lahko pomemben vpliv pri glasovanju članov sveta zavoda (predstavnikov ustanovitelja), kljub temu, da naj bi bili le ti pri svojih odločitvah samostojni in naj bi glasovali po svoji vesti in delovali v prvi vrsti v interesu zavoda, torej v javnem interesu. Glasovanje predstavnikov ustanovitelja o najprimernejšem kandidatu za direktorja, ki je drugačno od podanega mnenja ministrstva, lahko pomeni, da ustanovitelj svojega predstavnika odpokliče in ga nadomesti z drugim. Ta suverena pravica ustanovitelja, da odpokliče svojega predstavnika, v svetu zavoda lahko ustvarja pritisk na predstavnike ustanovitelja kako glasovati. Možnost biti odpoklican, ker je bila odločitev sprejeta v nasprotju z navodili ministrstva, ne sme in ne more biti razlog, da predstavnik ustanovitelja glasuje proti svoji vesti in strokovni presoji. Vendar pa se v postopkih imenovanja direktorjev javno socialno varstvenih zavodov (kot tudi v drugih svetih javnih zavodov) to dogaja. Glede na tako ugotovljena korupcijska tveganja vplivanja na postopke imenovanja in razrešitev direktorjev javno socialno varstvenih zavodov, je komisija ministrstvu podala priporočila glede izvajanja postopkov podaje mnenj in soglasij.

Stališče komisije je, da mora ministrstvo pri podaji mnenja (ali soglasja) o kandidatu za direktorja javno socialno varstvenih zavodov v prvi vrsti upoštevati strokovnost kandidata, podano vizijo in razvoj zavoda ter interes zavoda oziroma javni interes, katerega na področju javno socialno varstvenih zavodih opredeljuje Zakon o socialnem varstvu – ZSV. Javni interes ter poslanstvo javno socialno varstvenih zavodov, v obravnavanem primeru domovi za starejše, opravljajo institucionalno varstvo starejših in obsegajo vse oblike pomoči v zavodu, s katerim se upravičencem nadomeščajo ali dopolnjuje funkcije doma ali lastne družine, zlasti pa bivanje, organizirano prehrano in varstvo ter zdravstveno varstvo, opravljajo pa tudi naloge, ki obsegajo priprave okolja, družine na proces posameznikovega procesa staranja. Pomembno je torej, da ministrstvo pri podaji mnenja (ali soglasja) stremi k navedenim ciljem, ki pa so dosegljivi le, v kolikor ministrstvo pri podaji mnenja (soglasja) razpolaga z vsemi podatki oziroma z vso dokumentacijo o posameznih kandidatih, kot tudi o vsebini opravljenih razgovorov pred člani sveta zavoda. Ministrstvo si mora torej pridobiti vso dokumentacijo, ki jo je predložil kandidat, tudi vizijo in razvoj zavoda (ne zgolj življenjepisov kot v obravnavanem primeru), zapis razgovorov s kandidati in morebitno drugo dokumentacijo, pridobljeno na podlagi javnega razpisa. Zgolj na podlagi tako pridobljene dokumentacije, se lahko celovito presodi primernost posameznega kandidata za direktorja, v luči zgoraj navedenih izhodišč kot so strokovnost, vizija in razvoj zavoda ter interes zavoda oziroma javni interes. Navedeno pa velja tudi za člane sveta zavoda, katerih glasovi morajo, za določenega kandidata, temeljiti na skrbno ugotovljeni strokovni primernosti kandidata, njegovi viziji in razvoju zavoda, opravljenih razgovorih ter morebitnih drugih lastnostih, izkušnjah, znanjih kandidatov, ki bodo v največjo korist interesom zavoda.

Komisija je zato pristojnemu ministrstvu predlagala, da se oblikujejo smernice oziroma programske usmeritve v zvezi z imenovanjem direktorjev javno socialno varstvenih zavodov, ki bi določale temeljne cilje delovanja javno socialno varstvenih zavodov, načine za doseganje le teh ter načela delovanja, in bi bili vodilo pri odločanju o tem, kateri izmed kandidatov za direktorja je najprimernejši glede na podane smernice. Navedene smernice oziroma programske usmeritve bi tako lahko predstavljale osnovo usmeritev za podajo mnenja (soglasja) ministrstva, kot tudi za odločanje oziroma glasovanje članov sveta zavoda, ki predstavljajo ustanovitelja.

V zvezi s podajo mnenja o najprimernejšem kandidatu, je stališče komisije, da bi se le to moralo podati pisno in obrazloženo, v luči smernic oziroma programskih usmeritev, in za vse kandidate, ne zgolj za enega kandidata. Pisno podano obrazloženo mnenje ministrstva o posameznih kandidatih, bi namreč povečalo transparentnost samega postopka, zahtevalo temeljito preučitev primernosti vseh kandidatov in utemeljitev razlogov za izbor najprimernejšega kandidata.

Komisija je tudi ugotovila, da člani sveta zavoda, ki predstavljajo ustanovitelja, niso poučeni, da so pri svoji odločitvi samostojni in morajo odločati po svoji vesti. Hkrati pa obstaja možnost, da se ne zavedajo svoje odgovornosti, ki se odraža v tem, da so zavodu odškodninsko odgovorni za škodo, ki bi nastala kot posledica kršitve njihovih nalog, razen če dokažejo, da so ravnali pošteno in vestno izpolnjevali svoje dolžnosti<sup>9</sup>. Ministrstvo mora tako predstavnike ustanovitelja poučiti o njihovih pravicah in odgovornostih, torej, da glasujejo avtonomno in po svoji vesti, da morajo v prvi vrsti delovati v interesu zavoda (torej v javnem interesu) in zakonito in ne kot skupina predstavnikov interesnih skupin. Nadalje morajo biti predstavniki ustanovitelja poučeni, da mnenje (ne zakonsko predpisano soglasje) ministrstva o najprimernejšem kandidatu ni zavezujoče oziroma da nimajo imperativnega mandata, torej glasovanje po »nareku ministrstva«.

Predpogoj za »glasovanje po svoji vesti« brez morebitnih pritiskov, strahu pred odstavitvijo, je tajno glasovanje. V izogib proceduralnim zapletom ter korupcijskim tveganjem, je komisija predlagala, da sveti zavoda javno socialno varstvenih zavodov sprejmejo poslovnik za imenovanje direktorjev ali pa se v že obstoječih poslovniki natančneje opredeli postopek imenovanja direktorja: predstavitev kandidatov, tajno glasovanje, itd..

Priporočila komisije so se tako nanašala na potrebo po natančni določitvi meril in kriterijev za podajo mnenj in soglasij k imenovanjem (ali razrešitvi) kandidatov, jasno razmejitev pristojnosti in odgovornosti članov sveta javnega zavoda in vlogo pristojnega ministrstva, podajo mnenja ministrstva o najprimernejšem kandidatu, ki bo temeljilo na največji strokovnosti kandidata, viziji, poslanstvu in razvoju zavoda in javnem interesu. S predlaganimi priporočili bi bilo po mnenju komisije ustrezneje upravljati korupcijska tveganja, istočasno pa povečati oziroma ohraniti najvišjo stopnjo strokovnosti poslovnih organov in s tem kakovosti storitev na področju socialne varnosti.

---

<sup>9</sup> Zaslediti je mogoče sodno prakso, skladno s katero se tudi v primerih, ko gre za delo organov upravljanja zavodov, smiselno uporablja 263. Člen Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1). Ta člen pa določa, da morajo člani organa vodenja ali nadzora pri opravljanju svojih nalog ravnati v dobro družbe s skrbnostjo vestnega in poštenega gospodarstvenika in da so družbi solidarno odgovorni za škodo, ki je nastala kot posledica kršitve njihovih nalog, razen če dokažejo, da so pošteno in vestno izpolnjevali svoje dolžnosti. Tako na primer sklep II CP 2395/2011 in pojasnilo Ministrstva za javno upravo, št. 032-32/2015/9 z dne 19.5.2015.



## Lobiranje

Lobiranje je nejavno vplivanje interesnih organizacij na odločitve javnega sektorja. Izraz »lobiranje« pomeni vplivanje (na državni in lokalni ravni) na odločanje pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, pa tudi na odločanje državnih organov in organov ter uprav samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah. Takšno vplivanje je legitimno in je del participativne demokracije.

Regulativa lobiranja, kot je zapisana v ZIntPK, je usmerjena k večji transparentnosti, nadzor nad tem področjem pa je zaupan komisiji. ZIntPK težišče nadzora nad lobiranjem smiselno postavlja na stran lobirancev (javnega sektorja), ki morajo o vsakem lobističnem stiku sestaviti zapis in ga posredovati komisiji. Hkrati so se lobiranci dolžni izogniti vsakemu lobističnemu stiku z osebo, ki ne sme lobirati, ali stiku, pri katerem bi lahko prišlo do nasprotja interesov, prav tako ne smejo sprejemati daril v nasprotju z omejitvami s tega področja. Na strani interesnih organizacij lahko kot lobist nastopa oseba, ki opravlja dejanja lobiranja in je vpisana v register lobistov, ki ga vodi komisija, ali oseba, ki opravlja dejanja lobiranja in je zaposlena v interesni organizaciji, za katero lobira, oziroma je zakoniti zastopnik ali izvoljeni predstavnik te interesne organizacije.

Komisija ugotavlja, da je razumevanje dejavnosti lobiranja sicer v javnosti še vedno pod vplivom zmotnega prepričanja, da je ta dejavnost povezana s korupcijo. Poklic lobista je v Sloveniji še precej nerazvit, število registriranih lobistov je po mnenju komisije majhno (samo 73). Vpis v register lobistov narašča zelo počasi, vanj pa sta vpisani tudi dve tuji fizični osebi.

V preteklem letu je bilo vseh prijavljenih 4.861 stikov, od tega kot lobiranje registriranega lobista 71, kot izjeme pa 4.790. Število stikov, namenjenih vplivanju na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov, je bilo 3.236, medtem ko je bilo 1.625 stikov namenjenih vplivanju na odločanje v drugih zadevah. Glede na podatke registrirani lobisti predstavljajo le peščico vseh stikov.

Podatki o dejavnosti registriranih lobistov kažejo, da jih kar 61 od skupaj 73 v preteklem letu sploh ni izvajalo dejavnosti lobiranja, kar nakazuje na dejstvo, da se lobiranje v Republiki Sloveniji še vedno razvija. Po oceni komisije je poklic lobistov v Sloveniji še vedno nerazvit, saj registrirani lobisti predstavljajo le peščico vseh lobističnih stikov.

Komisija na področju lobiranja še vedno zaznava, da javni uslužbenci in funkcionarji določenih stikov, ki imajo vse znake lobističnih stikov, ne dojemajo kot lobiranje in o njih ne poročajo. Na drugi strani pa poročajo o stikih, ko ne gre za lobiranje – npr. stiki z drugimi funkcionarji ali javnimi uslužbenci (stiki v razmerju javni sektor – javni sektor). Na to kaže veliko število poročanj v letu 2018 (in letih poprej), ki pa nimajo elementov zakonitega lobiranja, skladno z določbami ZIntPK.

Posebej zaskrbljujoče je (ne)zaznavanje in (ne)prepoznavanje lobiranja na lokalni ravni. V letu 2018 so o stikih poročale tri občine (in imele 13 stikov), kar ob upoštevanju dejstva, da organi lokalne samouprave odločajo o vrsti zadev, ki so še kako izpostavljene različnim vplivom in poskusom uveljavljanja posameznih socialnih, ekonomskih, finančnih in drugih interesov na nejavni način, prej kaže na nepoznavanje ali celo ignoranco zakonskih obveznosti, kot na odsotnost lobističnih stikov na lokalni ravni.

Komisija na podlagi prejetih zapisov o lobističnih stikih tudi zaznava, da narašča število lobistov, ki ne upoštevajo določbe 69. člena ZIntPK, saj se pri izvajanju lobiranja ustrezno ne identificirajo in ne pokažejo pooblastila interesne organizacije za lobiranje v določeni zadevi. V zvezi z navedenim vodi komisija postopke zaradi suma nezakonitega lobiranja. Prav tako tudi lobiranci v zadostni meri ne upoštevajo določb o lobiranju, saj pred privolitvijo v lobistični stik ne zahtevajo pooblastila interesne organizacije in ne identificirajo lobista.

Po devetih letih veljave zakonskih določb ZIntPK o lobiranju komisija ocenjuje in zaključuje, da zakonske določbe o lobiranju v praksi še vedno niso zaživele v zadostni meri. Iz navedenega razloga so možnosti nadzora nad tem področjem, kljub zakonski ureditvi omejene, »sivo« polje nenadzorovanega lobiranja pa izrazito veliko. Ob tem se

komisija zaveda, da vse trenutne zakonodajne rešitve niso optimalne in da prihaja do različnih vprašanj v zvezi z razumevanjem prakse in zakonskih obveznosti. Zagotovo pa lahko k večji transparentnosti lobiranja prispevajo javni uslužbenci in funkcionarji z visoko stopnjo integritete, ki so in bodo poročali o lobističnih stikih ter zavračali nedovoljeno lobiranje.

Komisija bo v prihodnje posvečala pozornost predvsem izmenjavi informacij z lobiranci, v zvezi z izvajanjem njihovih zakonskih obveznosti in razumevanjem zakona, izmenjavi informacij z lobisti in zagotavljanjem razumevanja zakona ter ozaveščanju širše javnosti o cilju zakona. Vse navedene aktivnosti bo komisija izvajala z namenom doseganja ciljev krepitve transparentnosti lobiranja, visoke ravni ozaveščenosti na področju lobiranja ter učinkovitega uveljavljanja in spremljanja izvajanja določb ZIntPK, ki se nanašajo na lobiranje.

# Posamezni poudarki glede subsidiarne uporabe določb ZIntPK na področju nezdržljivosti funkcij ter nasprotja interesov

Komisija večkrat prejme vprašanja, povezana z veljavnostjo ZIntPK. Tako 3. člen ZIntPK določa, da ta zakon velja za javni sektor, če drug zakon vprašanj, ki so urejena s tem zakonom, ne ureja drugače. Če ta zakon tako določa, velja tudi za zasebni sektor. V 3. členu tega zakona je določena veljavnost zakona oziroma subjekti, na katere se vsebina zakona nanaša, pri čemer zakon določa, da ZIntPK velja za javni sektor, če drug zakon vprašanj, ki so urejena z ZIntPK, ne ureja drugače. Javni sektor ima isti pomen kot javni sektor po zakonu, ki ureja javne uslužbenke vključno z javnimi podjetji in gospodarskimi družbami, v kateri ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost (4. točka 4. člena ZIntPK). S tem se želi posebej poudariti, da velja zakon prvenstveno za javni sektor, vendar pa to ne velja v primeru, ko so posamezna področja oziroma vprašanja, ki jih tudi ureja ZIntPK, v drugem zakonu urejena drugače. Zaradi soodvisnosti delovanja javnega in zasebnega sektorja, pa je nemogoče obe sferi življenja strogo ločiti, zato zakon velja, če je to določeno v ZIntPK tudi za zasebni sektor. Prav tako se določbe poglavja IV. ZIntPK »Preprečevanje nasprotja interesov in nadzor nad sprejemanjem daril« ne uporabljajo za postopke, v katerih je izločitev uradne osebe urejena z drugim zakonom (40. člen ZIntPK). Na podlagi prvega odstavka 11. člena in 8. alineje prvega odstavka 12. člena ZIntPK je komisija sprejela sistemsko pojasnilo o nezdržljivosti funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti in o prepovedi članstva in dejavnosti po ZIntPK, številka 06240-2/2019-1, z dne 25. 4. 2019, s katerim je spremenila stališče glede uporabe določb ZIntPK pri poklicnih funkcionarjih – poslancih Državnega zbora Republike Slovenije. (v nadaljevanju: sistemsko pojasnilo). Določbe ZIntPK, ki urejajo nezdržljivost funkcije in prepoved članstva in dejavnosti, so subsidiarne narave. ZIntPK se namreč po izrecni določbi prvega odstavka 3. člena v javnem sektorju uporablja le, če drug zakon vprašanj, ki so urejena s tem zakonom, ne ureja drugače. Konkretnije to pomeni, da se v nadaljevanju predstavljene določbe ZIntPK ne uporabljajo, če drug zakon vprašanj glede nezdržljivosti funkcije, prepovedi članstva in dejavnosti v celoti in za konkretna vprašanja ureja drugače kot ZIntPK. Če drug zakon, ki ureja nezdržljivost funkcije, prepoved članstva in dejavnosti, poleg lastne ureditve napotuje tudi na uporabo drugega zakona, pa je kot »drug zakon« s tega področja treba šteti (tudi) ZIntPK.

Tako na primer Zakon o lokalni samoupravi (Ur.l. RS, št. 94/2007-UPB, 76/2008, 79/2009 in 51/2010, dalje ZLS) izrecno opredeljuje nekaj funkcij, dejavnosti in članstva, ki so nezdržljive s funkcijo župana, podžupana in občinskega svetnika, hkrati pa določa, da so te občinske funkcije nezdržljive tudi z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon – to pomeni, da se v tem delu v koncept ZLS vključi tudi ZIntPK. Konkretno npr. določba 37. b člena ZLS določa, da funkcija župana ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta in podžupana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon. Ob tem opozarjamo, da je za tolmačenje in razlago ZLS pristojna Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, zato komisija ne more razlagati in presojeti nezdržljivosti funkcije občinskih funkcionarjev v delu, ki jo ureja ZLS, ampak le v delu, v katerem za te funkcionarje veljajo določbe ZIntPK.

Enako Zakon o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11 in 48/12, dalje ZPos) v 4. členu določa, da poslanec ne sme opravljati funkcije ali dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva s funkcijo poslanca, v prvem odstavku 12. člena pa določa, da poslanec ne sme opravljati pridobitne dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva z opravljanjem javne funkcije. ZPos je starejši in specialnejši predpis v razmerju do ZIntPK, ki je poznejši in splošnejši. V uvodnem besedilu Predloga za izdajo zakona o poslancih z osnutkom zakona – ESA 572, Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 18, z dne 28. 8. 1992, izhaja, da:

- se njegove določbe, vezane na položaj poslanca, naslanjajo na že veljavno ali predvideno zakonodajo (op. torej tudi ZIntPK), ki ureja posamezna vprašanja v zvezi s poslanci, zlasti tudi nezdržljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo;
- poslanec ne sme opravljati pridobitne dejavnosti, ki je po posebnem zakonu nezdržljiva z opravljanjem javne funkcije.

Pri vprašanjih glede nezdržljivosti funkcije poslanca z opravljanjem pridobitne dejavnosti in o prepovedi članstva in dejavnosti se torej v primerih, ki jih ZPos ne ureja, uporabijo določbe ZIntPK.

ZIntPK ureja nasprotje interesov, vendar so tudi te določbe »dvojno subsidiarne«. Ob upoštevanju prvega odstavka 3. člena ZIntPK se uporabljajo le, če dolžno izogibanje nasprotju interesov za posamezne kategorije subjektov ni urejeno drugače v drugem zakonu. Nadalje se določbe ZIntPK o nasprotju interesov po izrecni določbi 40. člena ZIntPK ne uporabljajo za postopke, v katerih je izločitev uradne osebe urejena z drugim zakonom (na primer Zakon o splošnem upravnem postopku). Dolžno izogibanje nasprotju interesov za uradnike primarno ureja 100. člen Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07-uradno prečiščeno besedilo in sprem., v nadaljevanju ZJU), ki je v pristojnosti Ministrstva za javno upravo in ne komisije. Sedmi odstavek 100. člena ZJU določa, da mora uradnik, ki oceni, da je nastal položaj, v katerem bi njegov osebni interes lahko vplival na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih nalog oziroma v katerem okoliščine vzbujajo dvom o njegovi nepristranskosti in objektivnosti, o tem takoj, ko je glede na okoliščine mogoče, obvestiti predstojnika in ravnati v skladu z njegovimi navodili. Predstojnik mora v tem primeru zagotoviti, da se naloge opravijo zakonito, nepristransko in objektivno oziroma preveriti, ali so bile tako opravljene. Praktično enako dolžnost izogibanja nasprotju interesov za uradne osebe vsebuje tudi ZIntPK, ki pa dodatno pojasnjuje oziroma definira pojem nasprotja interesov. Nasprotje interesov so po tem zakonu okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog. Zasebni interes uradne osebe pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane in za druge fizične osebe ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imela osebne, poslovne ali politične stike (13. točka 4. člena ZIntPK). Uradna oseba mora biti, skladno s 37. členom ZIntPK, pozorna na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in storiti vse, da se mu izogne. To stori tako, da bodisi, skladno z zgoraj opisano določbo ZJU, o tem obvesti svojega predstojnika, ali pa se (samo)izloči iz delovanja v postopku, v katerem poleg javnega interesa, ki ga je dolžna zasledovati kot uradna oseba, obstaja tudi njej zasebni interes<sup>10</sup>.

Tako vprašanja nasprotja interesov urejajo tudi nekateri drugi področni zakoni, med katerimi je tudi ZJN-3, ki v 91. členu ureja preprečevanje nasprotja interesov. Le-ta v tretjem odstavku določa, da kadar je oseba, ki vodi postopek javnega naročanja, ki sodeluje pri pripravi dokumentacije, v zvezi z oddajo javnega naročila ali njenih delov ali ki na kateri koli stopnji odloča v postopku javnega naročanja, neposredno ali posredno povezana z izbranim ponudnikom na način, da lahko ta povezava oziroma njen zasebni, finančni ali ekonomski interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje nalog v zvezi z javnim naročilom ali vzbuja dvom o njeni objektivnosti in nepristranskosti, mora ta oseba takoj, ko je glede na okoliščine mogoče, vendar najpozneje pred oddajo javnega naročila, predstojnika oziroma naročnika, za katerega opravlja dela oziroma na drug način sodeluje v postopku javnega naročanja, o tem pisno obvestiti in ravnati v skladu z njegovimi navodili. Predstojnik naročnika mora v tem primeru zagotoviti, da se naloge opravijo zakonito in nepristransko.

Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 42/06 s spremembami, dalje ZGD-1) v 38.a členu ureja institut nasprotja interesov in omejitev poslovanja za določene osebe oziroma subjekte znotraj delniških družb ter družb z omejeno odgovornostjo. Določbe ZIntPK, ki urejajo dolžno izogibanje nasprotju interesov, se ob upoštevanju prvega odstavka 3. člena ZIntPK uporabljajo le, če dolžno izogibanje nasprotju interesov za posamezne kategorije subjektov ni urejeno drugače v drugem zakonu. Ob upoštevanju drugega odstavka istega člena, pa se ZIntPK uporablja za zasebni sektor, če je to izrecno določeno z ZIntPK. Glede na to, da gre v konkretnem primeru za določena razmerja v zasebnih gospodarskih družbah, za ugotavljanje kršitev glede nasprotij interesov po zakonu, ki ureja gospodarske družbe, ni

---

<sup>10</sup> Odgovor komisije z dne 23.12.2011 št. 001-1/2011-990.

pristojna komisija. Zakon o Slovenskem državnem holdingu (Uradi list RS, št. 25/2014, ZSHD-1) v 6. poglavju vsebuje določbe, ki se nanašajo na ukrepe za krepitev integritete in odgovornosti ter omejevanje tveganj za korupcijo, nasprotje interesov in zlorabo notranjih informacij pri upravljanju naložb države. Komisija je sprejela tudi Sistemsko načelno mnenje glede imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav pod prevladujočim vplivom države, št. 06210-210/2014-30, z dne 16. 9. 2014. Prav tako je komisija sprejela Priporočilo glede odpravljanja tveganj za nastanek nasprotja interesov in korupcije pri upravljanju s kapitalskimi naložbami države, št. 06210-1045/2012-23, z dne 24. 10. 2013.

## Korupcijska tveganja pri oddaji javnih naročil

---

Komisija vsako leto prejme veliko število prijav s področja javnega naročanja. Prijave suma korupcije s področja javnega naročanja predstavljajo v povprečju dobrih 10% vseh prijav suma korupcije, ki jih komisija zaključi v posameznem letu. Nemajhen delež prijav gre sicer pripisati tudi dejstvu, da komisija kot zagovornik javnega interesa izvršuje svoje naloge v skladu z Zakonom o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja, pri čemer večina prijaviteljev od komisije še vedno pričakuje, da varuje njihov poslovni in ne javni interes. S tem problemom se srečujejo vsi zagovorniki javnega interesa (poleg komisije so zagovorniki javnega interesa še Javna agencija RS za varstvo konkurence, Ministrstvo za javno upravo in Računsko sodišče). Komisija na področju javnih naročil vsako leto sprejme kar nekaj zaključnih dokumentov. V večini primerov prijavljene ali ugotovljene nepravilnosti predstavljajo kršitve ali sume kršitev iz pristojnosti drugih organov, zaradi česar komisija v takih primerih vsebino prejete prijave posreduje v nadaljnjo obravnavo pristojnim državnim organom (zlasti Državni revizijski komisiji in Policiji). So pa tudi primeri, ko se komisija do očitanih nepravilnosti opredeli v ugotovitvah o konkretnem primeru. Tovrstni zaključni dokument komisija sprejme po zaključku preiskave, če v fazi ugotovitvenega postopka, ki je voden zoper določeno uradno osebo, potrdi kršitev iz svoje pristojnosti (npr. kršitev integritete javnega sektorja, kršitev določb o dolžnem izogibanju nasprotju interesov, koruptivno ravnanje, idr.).

Komisija je v letu 2017 sprejela ene ugotovitve o konkretnem primeru, ki so se nanašale na opravljanje gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo. Komisija je ugotovila kršitev integritete javnega sektorja pri poslovodni oseba določenega javnega podjetja, ki je v daljšem časovnem obdobju nabavljala vodomere in pripadajočo opremo neposredno pri določenem ponudniku, katerega je izbrala mimo postopkov javnega naročanja.

Komisija je tudi v letu 2018 sprejela ene ugotovitve o konkretnem primeru, ki so se nanašale na postopek javnega naročanja smetarskega vozila. Komisija je ugotovila kršitev integritete javnega sektorja pri poslovodni oseba določenega javnega podjetja, in sicer zaradi nezadostne transparentnosti poslovanja v predrazpisni fazi, uporabe nesorazmernih in diskriminatornih tehničnih zahtev, ki so, v nasprotju z dejanskimi potrebami naročnika omogočile, da se je konkurenca izkrivljala, ter zaradi nezadostne transparentnosti v fazi po sklenitvi pogodbe.

Najpogostejše kršitve, ki jih komisija ugotavlja, so sicer: oddaja javnih naročil brez izvedbe predpisanega postopka (sklepanje neposrednih pogodb, podeljevanje naročilnic in/ali uporaba neustreznega postopka javnega naročanja), drobitev naročil, uporaba diskriminatornih tehničnih zahtev in pogojev za udeležbo, uporaba lažnih izjav, neučinkovito preprečevanje in odpravljanje nasprotij interesov pri izvajanju postopkov javnega naročanja ter kršitev določb o omejitvah poslovanja.

Postopki pred komisijo se lahko pričnejo na podlagi prijave, po lastni pobudi ali na zahtevo predlagateljev iz drugega odstavka 13. člena ZIntPK. Največ postopkov se pred komisijo prične na podlagi prejetih prijav. Komisija vsako prejeta prijavo uvodoma preizkusi oziroma preveri verodostojnost prijave ter ali gre za očitek iz njenih pristojnosti. Da bi opravila to fazo postopka, komisija preuči prejeta prijavo, preveri potrebna dejstva in okoliščine pri drugih pristojnih organih ter po potrebi opravi vpogled v javno dostopne evidence. Na področju javnih naročil je za komisijo bistvena zlasti razpisna dokumentacija, vključno s prejetimi ponudbami.

Pri pregledu prejetih ponudb je komisija pozorna tudi na verodostojnost navedb v zvezi z izpolnjevanjem pogojev za izvedbo javnega naročila. Ponudniki, ki se potegujejo za pridobitev javnega naročila, so glede izpolnjevanja razpisnih pogojev dolžni, v večini primerov, podati zgolj pisne izjave, ki potrjujejo, da razpolagajo z ustreznimi referencami, da razpolagajo z zadostnim kadrom za izvedbo naročila, da pri njih ne obstajajo razlogi za izločitev iz postopkov javnega naročanja (ker bi npr. imeli neplačane zapadle davčne obveznosti, ipd.). V nekaterih primerih naročniki izrecno zahtevajo, da morajo ponudniki predložiti ustrezna dokazila ali potrdila, ki izkazujejo izpolnjevanje pogojev za sodelovanje ter dokazila ali potrdila, ki izkazujejo neobstoj razlogov za izključitev. ZJN-3 kot razlog za izključitev opredeljuje zlasti: obstoj pravnomočne sodbe zaradi določenega kaznivega dejanja (prvi odstavek 75. člena ZJN-3), neizpolnjevanje obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti, v skladu z zakonom, ki ureja finančno upravo

– vrednosti prag za izključitev znaša v tem primeru najmanj 50 evrov (drugi odstavek 75. člena ZJN-3), zaradi uvrstitve v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami in zaradi kršitev obveznosti na področju okoljskega, socialnega in delovnega prava.

Kljub jasnim določbam ZJN-3 in strogim sankcijam, komisija občasno zazna primer, ko ponudnik v ponudbi predloži lažno izjavo ali ko na primer ponudnik zaobide prepoved sodelovanja v postopku javnega naročanja.

Prepoved sodelovanja v postopku javnega naročanja oziroma ti. izločitev iz postopkov oddaje javnih naročil velja za gospodarske subjekte, za katere sodišče v prekrškovnem postopku izreče stransko sankcijo izločitve iz postopkov javnega naročanja. Pravna podlaga za izrek te sankcije je določena v 25.a členu Zakona o prekrških. Sodišče sme izreči sankcijo izločitve iz postopka javnega naročanja, če je storilec storil prekršek na področju javnega naročanja in je ta sankcija določena v zakonu, ki ureja področje javnega naročanja. Izločitev iz postopka javnega naročanja lahko sodišče izreče ponudniku, kandidatu ali podizvajalcu, in sicer za dobo treh let od pravnomočnosti odločbe o prekršku (če je predmet naročila blago ali storitev) oziroma za dobo petih let od pravnomočnosti odločbe o prekršku (če je predmet naročila gradnja). Prekrški ponudnika, kandidata ali podizvajalca, za katere je predpisana ta stranska sankcija, so določeni v šestem odstavku 112. člena ZJN-3. Sodišče pa lahko to stransko sankcijo izreče tudi odgovorni osebi naročnika, če ta stori prekršek iz 1., 2. ali 6. točke prvega odstavka 111. člena ZJN-3. Oseba, ki ji je izrečena takšna sankcija, tri leta ne sme voditi, odločati ali kakor koli drugače sodelovati v teh postopkih.

Gospodarski subjekti (ponudniki, kandidati ali podizvajalci), katerim je sodišče izreklo takšno sankcijo, so objavljeni na posebnem portalu Ministrstva za javno upravo<sup>11</sup>. Gre za evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami. Omenjena evidenca vsebuje podatke o subjektu (naziv in sedež gospodarskega subjekta), matično številko gospodarskega subjekta, datumu uvrstitve v evidenco ter datumu, do katerega je gospodarski subjekt izključen iz postopkov javnega naročanja.

En primer predložitve neresnične izjave je komisija zaznala že v letu 2016. Šlo je za javno naročilo postavitve tehničnih ovir. Komisija je koncem leta 2016 Državni revizijski komisiji podala predlog za uvedbo postopka o prekršku zoper določeno pravno osebo in njeno odgovorno osebo zaradi suma storitve prekrška po četrtem odstavku 109.a člena ZJN-2. Komisija je prekrškovnemu organu predlagala, da pri pristojnem sodišču vložijo obdolžilni predlog zoper storilca prekrška, saj je za storjeni prekršek predpisana tudi stranska sankcija izločitve iz postopka javnega naročanja. Državna revizijska komisija je sledila predlogu komisije in je zoper določeno pravno in njeno odgovorno osebo vložila obdolžilni predlog. Postopek pred sodiščem, po naših podatkih, še ni zaključen.

Drugi primer, iz leta 2017, se nanaša na izogib prepovedi sodelovanja v postopku javnega naročanja. V konkretnem primeru je naročnik, določena občina, izvajal postopek javnega naročanja za izbiro izvajalca (koncesionarja) vzdrževanja občinskih cest, urejanja zelenih javnih površin ter prometne signalizacije in prometne opreme v treh sklopih. V sklopu 2 je javno naročilo oddal ponudniku (v nadaljevanju PODJETJE A) in s to družbo sklenil Koncesijsko pogodbo o izvedbi javnega naročila za obdobje dveh let. Glavni očitke iz prijave je bil povezan z neizpolnjevanjem pogojev za sodelovanje.

Komisija je ugotovila, da je bilo javno naročilo oddano PODJETJU A, ki se je glede izpolnjevanja kadrovskih pogojev sklicevalo na kapacitete drugega podjetja (v nadaljevanju PODJETJE B), ki je bilo uvrščeno na seznam gospodarskih subjektov z negativnimi referencami. Neizpolnjevanje kadrovskih pogojev je PODJETJE A premostilo s tem, da je s PODJETJEM B sklenilo pogodbe o prenosu kapacitet, s čimer je nase preneslo reference in kadre.

Primer je poleg komisije obravnavala tudi Državna revizijska komisija, ki je zlasti na podlagi tega primera zaznala problematiko izogibanja pravnim posledicam izrečene stranske sankcije izločitve ponudnika iz postopkov javnega naročanja. Državna revizijska komisija je zaznala enako dejansko stanje kot komisija, pri čemer je glede ustanovitve PODJETJA A ter uporabe referenc PODJETJA B pojasnila, da samo po sebi ni sporno oziroma nezakonito, da je v letu 2016 novoustanovljeno PODJETJE A, v predmetnem postopku javnega naročanja uporabila reference PODJETJA B, sporna so nadaljnja ugotovljena dejstva.

<sup>11</sup> Glej <http://www.djn.mju.gov.si/narocniki/seznam-ponudnikov-z-negativnimi-referencami>.

PODJETJE B je bilo v letu 2016 uvrščeno na Seznam gospodarskih subjektov z negativnimi referencami. PODJETJE B je bilo na seznam uvrščeno na podlagi sodbe Okrajnega sodišča v Ljubljani, ki je bila izdana decembra 2015, pravno močna pa je postala avgusta 2016. Kmalu po izdaji sodbe (ko se je torej PODJETJE B seznanilo z izrekom sicer še ne pravno močne stranske sankcije), je bilo ustanovljeno PODJETJE A, ki je nato nekaj dni pred objavo predmetnega javnega naročila, s pogodbo o prenosu, prevzelo dejavnost PODJETJA B. Navedenega dne je že bilo jasno, da PODJETJE B ne more več sodelovati v postopkih javnega naročanja. PODJETJE B si je dejansko in pravno formalno zakonito preko novoustanovljenega PODJETJA A omogočilo nadaljnje sodelovanje v postopkih javnega naročanja. Navedeno je bilo izvedeno prek ustanovitve novega PODJETJA A, ki posluje na istem poslovnem naslovu kot PODJETJE B, hkrati pa imata obe podjetji istega družbenika.

Komisija je pri obravnavi navedenega primera ugotovila, da naročnik ni upošteval določb 75. in 81. člena ZJN-3, ki govorita o razlogih za izključitev ponudnika (četrti odstavek 75. člena določa, da mora naročnik iz posameznega postopka javnega naročanja izključiti gospodarski subjekt, če je na dan, ko poteče rok za oddajo ponudb ali prijav, izločen iz postopkov oddaje javnih naročil zaradi uvrstitve v evidenco gospodarskih subjektov z negativnimi referencami). Poleg tega 81. člen v drugem odstavku navaja, da mora naročnik v skladu s 77., 79. in 80. členom ZJN-3 preveriti ali subjekti, katerih zmogljivosti namerava uporabiti gospodarski subjekt, izpolnjujejo ustrezne pogoje za sodelovanje ter ali obstajajo razlogi za njihovo izključitev. ZJN-3 ne predvideva kazenskih določb za naročnika, ki ne preveri drugih subjektov, na čigar zmogljivosti se ponudnik sklicuje, ali ki upošteva takšne zmogljivosti, čeprav obstajajo pri teh subjektih razlogi za izključitev.

Komisija ocenjuje, da je uvrstitev ponudnikov, kandidatov in podizvajalcev na seznam gospodarskih subjektov z negativnimi referencami prepočasna. Od kršitve do odločitve pristojnega sodišča lahko mine tudi več let. V tem vmesnem času lahko taisti gospodarski subjekti brez ovir sodelujejo na javnih naročilih in se potegujejo za pridobitev poslov.

Zaradi dolgotrajnosti postopkov »nepošteni« ponudniki, kandidati in podizvajalci, v času do odločitve sodišča, o izreku sankcije izločitve iz postopkov javnega naročanja, najdejo rešitve, s katerimi obidejo zakonsko prepoved pridobivanja poslov na javnih naročilih.

Več podrobnosti o obeh primerih bo komisija razkrila v sistemski analizi, ki jo bo zaključila v letošnjem letu. V omenjeni analizi bo komisija predstavila konkretne primere in zaznane moduse operandi, hkrati bo komisija izpostavila določene tipe naročil, za katere obstajajo večja korupcijska tveganja, ter podala priporočila za učinkovito upravljanje z zaznanimi tveganji.



# Nabava medicinske tehnične opreme in pripadajočega potrošnega materiala

Komisija je v letu 2018 namenila posebno pozornost obravnavi nabav tistega medicinskega materiala, ki je povezan z dobavitelji, ki javnim zdravstvenim zavodom na različne načine nudijo brezplačno uporabo medicinske tehnične opreme. Komisija je že dne 4. 7. 2006 sprejela Načelno mnenje št. 44., ki pojasnjuje, da je zaznavno korupcijsko tveganje, če odgovorni delavci v zdravstvenih ustanovah sprejemajo v začasno ali trajno uporabo podarjeno ali kako drugače dano medicinsko opremo, pri tem pa ne izdelajo ustreznih strokovnih in ekonomskih analiz in ne izračunajo stroškov njene uporabe. Tako kupljena, kot tudi podarjena medicinska oprema, potrebuje vzdrževanje, potrošni material in/ali reagente, itd., s čimer so povezani določeni stroški.

V kolikor dobavitelj medicinsko opremo podari (donacija), ali jo nudi v brezplačno uporabo (reverz), takšen način prevzema medicinske opreme v javnem zdravstvenem zavodu pogosto zamegli oziroma onemogoči kalkulacijo poštenih nabavnih cen, marž, stroškov vzdrževanja, itd. Odločitve o nabavi se zaradi zamegljenih kalkulacij ne odvijajo več po merilih, ki bi sicer bila upoštevana v primeru izvršitve javnega razpisa in izbire najugodnejšega ponudnika.

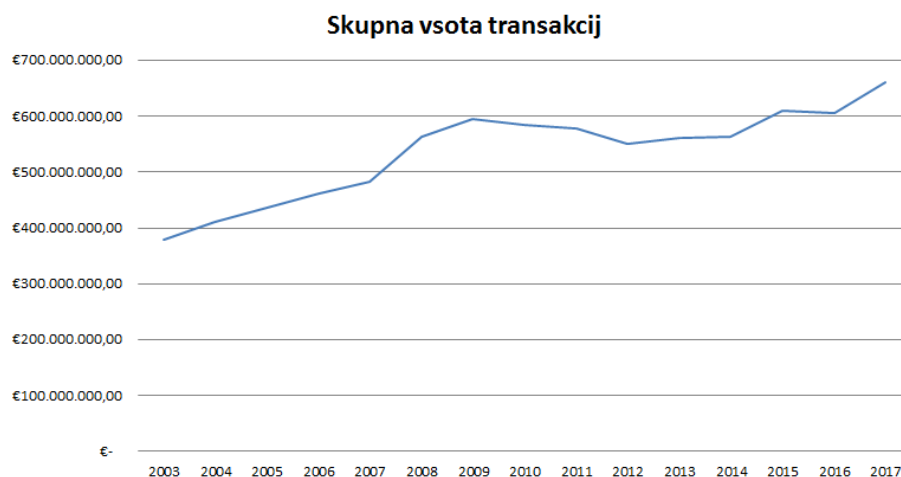
Na področju proizvodnje medicinske tehnične opreme so nekateri proizvajalci oz. njihovi dobavitelji pripravljene brezplačno ponuditi opremo npr. v tako imenovano »testiranje« ali »na posodo« (oz. reverz) samo zato, da lahko kasneje na stroške uporabnika izvajajo servisiranje in prodajajo ustrezne nujne reagente in potrošni material za njeno uporabo. V praksi se zaradi navedenega lahko zgodi, da se nabavna vrednost podarjene opreme kasneje plača donatorju oz. proizvajalcu preko neupravičeno visokih stroškov vzdrževanja in/ali reagentov že v razmeroma kratkem časovnem obdobju, po prevzemu »podarjene« opreme. V kolikor pride do tega, to pomeni, da zdravstvena ustanova po preteku tega obdobja plačuje stroške vzdrževanja in/ali reagentov po pretirani vrednosti, istočasno pa se proizvajalec s podarjeno opremo znebi konkurenčnih ponudnikov istovrstne opreme. Na opisani način so lahko donacije ali reverzi sredstvo za doseganje izjemnih dobičkov in za izločitev konkurence.

Zaznano je visoko korupcijsko tveganje v primerih, če se zdravniki dogovarjajo za prevzem medicinske opreme brez vednosti nabavne službe javnega zdravstvenega zavoda in brez vednosti vodstva javnega zdravstvenega zavoda. Komisija je proučevala način, kako se zdravnike »navduši« za nabavo nove medicinske opreme. Proučevanje te vsebine se je usmerilo v izdajatelje strokovne – medicinske literature (kjer strokovne članke objavljajo tudi slovenski zdravniki, kjer so slovenski zdravniki člani uredniškega odbora revije), ki je lastniško povezana s trgovci. Tako npr. trgovska družba izvaja: promocijo medicinske opreme, izdaja strokovno literaturo, skrbi za akademski razvoj zdravnikov, nudi izobraževanja, sponzorira kongrese, organizira kongrese, itd., prepletanje teh dejavnosti v okviru iste gospodarske družbe, z neposrednimi povezavami z zdravniki, pa ustvarja okoliščine, ki lahko pripeljejo do:

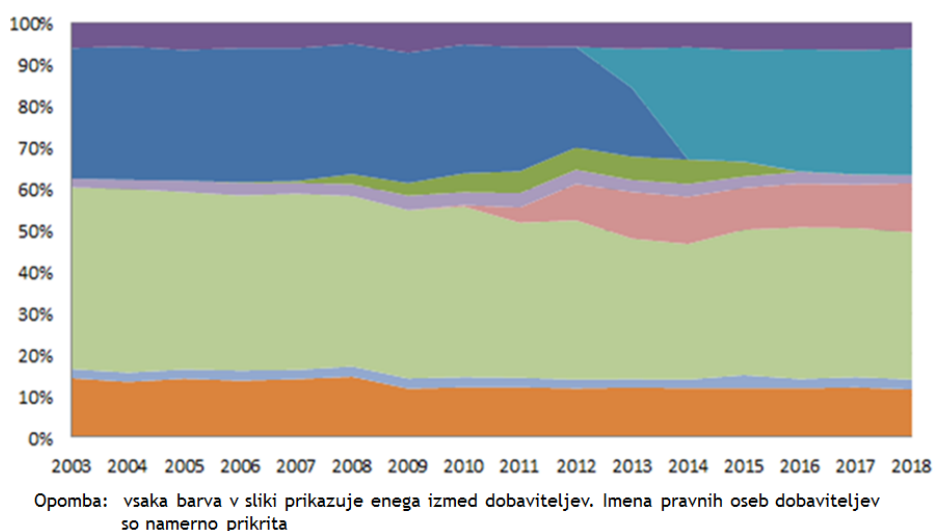
- korupcijskih dejanj in
- diferenciranih cen multinacionalk po posameznih trgih (cene za kupce na slovenskem trgu so višje kot v npr. drugih evropskih državah – če nekateri nabavni odločevalci na nekem trgu zahtevajo provizije, mora to nekdo plačati in prodajna cena mora to pokriti).

Komisija je zaznala, da imajo številne multinacionalke za slovenski trg svojega trgovca. Konkretni javni zdravstveni zavod je pojasnil, kaj za njih pomeni »ekskluziva za kupca«: *»... dobavitelj je ekskluzivni zastopnik za naš trg in ponujenih materialov brez njegovega soglasja ne sme na našem trgu prodajati nihče, kakor jih tudi mi ne moremo kupiti v tujini mimo zastopnika«.*

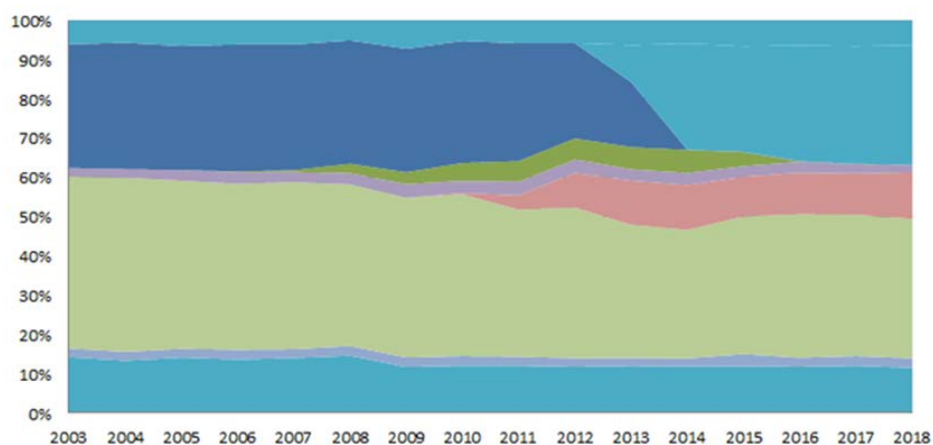
Komisija se je z namenom vpogleda v trg dobaviteljev medicinske opreme in zdravil javnim zdravstvenim zavodom seznanila z dinamiko obsega prodaje 9 največjih dobaviteljev v obdobju od leta 2003 do vključno 2017. Ugotovljen je trend naraščanja obsega prodaje.



Komisija ugotavlja, da je trg devetih največjih dobaviteljev javnim zdravstvenim zavodom iz leta v leto zelo »zacementiran« oz. se tekom let zelo malo spreminja. Spodaj prikazana slika prikazuje, kako so se tekom časa minimalno spreminjali tržni deleži devetih največjih dobaviteljev javnim zdravstvenim zavodom.



V letu 2018 so se začeli izvajati prevzemi, v kolikor se le-ti izvršijo, bi bilo stanje za devet največjih dobaviteljev javnim zdravstvenim zavodom po prevzemih naslednje:



Iz zgoraj prikazane slike izhaja, da bi lahko imeli v Sloveniji v prihodnje dva zelo močna dobavitelja, ki ekskluzivno zastopata tuje proizvajalce na slovenskem trgu, in manjše (nišne) dobavitelje.

Stanje, ko imamo v Sloveniji:

- ekskluzivna zastopstva za medicinsko opremo in zdravila;
- diferencirane cene (različne cene istih izdelkov multinacionalk po različnih državah);
- dva velika (močna) dobavitelja javnim zdravstvenim zavodom,

so takšne okoliščine, da morajo pristojni državni organi, inštitucije in javni zavodi še posebno skrbno izvajati svoje pristojnosti za varovanje javnega interesa. Tveganje za prisotnost korupcije v takšnih okoliščinah je namreč visoko.

# Problem majhnosti Slovenije v povezavi z nedoločeno oziroma neustrezno postavljeno javno zdravstveno mrežo

Slovenija ima približno 2 mio prebivalcev in temu ustrezno mora biti tudi vzpostavljena javna zdravstvena mreža na primarni, sekundarni in terciarni ravni. Veljavna zakonodaja omenja »javno zdravstveno mrežo«, v okviru le te pa Republika Slovenija zagotavlja mrežo na sekundarni in terciarni ravni. Problem je, ker Republika Slovenija ni jasno in določeno določila v javni zdravstveni mreži, za katero je odgovorna, kaj bo kdo delal, katere storitve se bodo izvajale, kateri so pogoji za izvajalce in seveda tudi kolikšna je kritična masa za izvajanje določenih posegov, da jih lahko izvaja izvajalec zdravstvene dejavnosti (bolnišnica) in kolikšna je kritična masa za posameznega zdravnika.

Zdravnik (zdravstveni delavec), ki opravi zelo majhno število načrtovanih posegov (pod kritično maso) ne more vzdrževati primerne strokovne kondicije. Če ima neka bolnišnica zelo majhno število določene vrste načrtovanih posegov, je velika verjetnost, da bo ob nastalem medicinskem zapletu zdravniški tim slabše ukrepal kot podoben tim v bolnišnici, ki opravi večje oz. zadostno število takšnih posegov. V interesu pacientov je, da načrtovani medicinski poseg opravi zdravnik (tim), ki letno opravi več takšnih posegov kot je minimalno potrebno za vzdrževanje njegovega strokovnega znanja in veščin in da je to opravljeno pri izvajalcu zdravstvene dejavnosti (bolnišnica), ki zaradi mase takšnih izvršenih posegov obvladuje tudi medicinske zaplete, ki se pojavijo pri izvajanju teh posegov.

Evropski podatki, večinoma držav članic Evropske unije (EU), dosledno kažejo, da se zdravstvene napake in zdravstveno neželene učinki pojavljajo v 8 % do 12 % hospitalizacij. 23 % državljanov EU trdi, da jih je neposredno prizadela medicinska napaka, 18 % trdi, da so v bolnišnici doživeli resne zdravstvene napake in da so bila v 11 % primerih predpisana napačna zdravila. Poročilo Ministrstva za zdravje za vse splošne bolnišnice z naslovom »Zaznavanje kulture varnosti pacientov v splošnih bolnišnicah – Anketa«, 2011 na 2. strani navaja: »Študije v različnih deželah so pokazale, da 2,9 do 16 % pacientov, ki se zdravi v bolnišnicah utрпи eno ali več napak s škodo. Polovico teh škodljivih dogodkov se smatra za preprečljive. Pri nas študije o incidenci ali prevalenci varnostnih incidentov pri pacientih še nimamo. Če ekstrapoliramo tuje podatke, lahko ocenimo da se zgodi v naših bolnišnicah na leto okrog 35.000 škodljivih dogodkov in da zaradi tega umre okrog 350 ljudi. To predstavlja javnozdravstveni problem.«

Komisija je za namen proučitve morebitnih korupcijskih tveganj pridobila zbirne podatke slovenskih zavarovalnic, ki izvajajo zavarovanja izvajalcev zdravstvenih storitev (zdravniška odgovornost) za čas od leta 1995 do vključno leta 2016. Iz številčnih podatkov izhajajo naslednje ugotovitve:

- skupaj je bilo v obdobju od 1. 1. 1995 do 31. 12. 2016 vplačanih 13 mio EUR zavarovalnih premij, izplačanih odškodnin pa 4,5 mio EUR. Bruto razlika je 8,5 mio EUR v korist zavarovalnic.

Podatki, ki se nanašajo na število škodnih primerov, do katerih je komisija lahko dostopala, se nanašajo na obdobje od leta 1995 do vključno leta 2010:

- v obdobju od 1. 1. 1995 do 31. 12. 2010 je škodo prejelo 426 upravičencev, povprečno izplačana škoda je znašala 3.566 EUR;
- povprečno letno za čas od 1. 1. 1995 do 31. 12. 2010 je bila izplačana odškodnina 28 pacientom (to je zgolj tehnični izračun!).

Ker se v Sloveniji statistično izkazuje tako majhno število škod v zdravstvu, v primerjavi s podatki EU, so utemeljena vprašanja, zaradi katerih vzrokov v Sloveniji ni izkazanih škod zaradi zdravniških napak. Obstoji namreč domneva, da bi morale biti v Sloveniji večje število škod zato, ker številne bolnišnice izvajajo skoraj vse storitve, vključno temu, da letno pri nekaterih zdravstvenih storitvah zdravniki oz. zdravniški timi ne dosegajo minimalno potrebnega števila posegov za

vzdrževanje njegovega strokovnega znanja in veščin. V kolikor medicinske napake pri slovenskih izvajalcih zdravstvene dejavnosti niso evidentirane, to še ne pomeni, da se v slovenskem prostoru pri izvajanju zdravstvenih storitev ne pojavljajo medicinske napake.

V Sloveniji ni sprejetih meril, koliko pacientov mora letno operirati zdravnik oz. tim zdravnikov, na nekem določenem strokovnem področju (z neko težavo), da pridobi ustrezne strokovne izkušnje in nato vzdržuje »primerno strokovno kondicijo«. Ob premajhnem številu pacientov z neko težavo na sekundarni in terciarni ravni je večje tveganje, da se bo zdravnik oz. zdravniška ekipa na zaplet odzvala neustrezno oz. slabše kot izurjen zdravnik oz. izurjena zdravniška ekipa.

Ker javna zdravstvena mreža (1) ne določa kaj bo kdo delal, (2) kje se izvajajo posamezne storitve, (3) da ni določena kritična masa (minimalno število načrtovanih posegov, ki omogoča vzdrževanje strokovnih znanj in veščin, ter obvladovanje zapletov), (4) ne določa minimalnih pogojev (število zdravnikov, minimalne izkušnje, oprema, itd.), se ta manko odraža v korupcijskih tveganjih:

- pri interesih zdravnikov za njihova osebna izobraževanja (pridobivanje sredstev za ta namen);
- v nabavah medicinske opreme in medicinskih pripomočkov (npr. interesi zdravnikov po nabavi točno določene medicinske opreme, ki npr. nato ni izkoriščena,...);
- pri problematiki čakalnih vrst.

## Preskoki v čakalnih vrstah

---

Komisija je že dne 1. 2. 2007 izdala Načelno mnenje št. 63 ki se glasi »Omogočanje zdravstvenih storitev mimo pravil o čakalnih vrstah pacientov (»preskakovanje«) v sistemu javnega zdravstva iz razlogov, ki niso medicinsko indicirani kot nujni, ustreza definiciji korupcije iz 3. alineje 2. člena ZPKor.«.

Komisija je tudi že obravnavala problematiko dela zdravnikov, ki hkrati opravljajo zdravstvene storitve v (1) javnih zdravstvenih zavodih in (2) kot zasebniki, pri tem pa te zdravnike imenovala »zdravniki dvoživke«. Ugotovitve je komisija zapisala v dokumentu »Ugotovitve nadzora v ortopedski bolnišnici Valdoltra glede sistemskih korupcijskih tveganj in pobudo/zahtevo za nadaljnje ukrepanje pristojnih organov«, št. 06210-222/2013-178, z dne 28. 1. 2014 in v »Analizi udeležbe zaposlenih v javnem zdravstvu v zasebnih podjetjih«, št. 06210-767/2013/8, z dne 27. 2. 2014. Ugotovljeno je bilo, da so zdravstveno storitev v javnem zdravstvenem zavodu (bolnišnici) dobili prej tisti pacienti, ki so pred tem obiskali zdravnika iz javnega zdravstvenega zavoda, v prostorih zasebnega izvajalca zdravstvenih storitev (toplice).

V letu 2018 je komisija ponovno obravnavala problematiko pacienta, ki je v prijavi podrobno opisal, kako mu je zdravnik v prostorih izvajalca zasebne zdravstvene dejavnosti ponudil hitrejšo storitev v javnem zdravstvenem zavodu (isti zdravnik je izvajal storitve pri zasebnem in pri javnem izvajalcu zdravstvenih storitev). Komisija ugotavlja, da so zaradi dolgih čakalnih dob za pregled pri zdravnikih specialistih številni pacienti zaradi svojega zdravstvenega stanja v osebni stiski, številne paciente pa ta stiska vodi k odločitvi za obisk zdravnika - zasebnika kot samoplačniki.

Komisija je dne 1. 6. 2017 aktivno sodelovala na 9. posvetu »ETIKA V BELEM« z naslovom »Kako organizirati in financirati zdravstvo v Sloveniji, da bodo državljanom dolgoročno zagotovljene varne in kakovostne zdravstvene storitve«. Komisija je na strokovnem posvetu izpostavila problematiko vpliva hkratnega izvajanja javne in zasebne zdravstvene dejavnosti na čakalne vrste in na korupcijo v javnem zdravstvu.

Z umikanjem javnega sektorja kot izvajalca zdravstvenih storitev mora javni sektor poglobiti vlogo regulatorja in nadzornika zdravstvene dejavnosti, s čimer varuje javni interes in interes uporabnikov (zavarovancev ZZZS). Naloga regulacije je, da išče modus vivendi med javnimi in zasebnimi interesi. Regulacija ne sme biti zgolj zbir zapovedi, oblik nadzora in načinov kaznovanja, ki se vsiljuje zasebnemu sektorju, saj lahko učinkovito deluje le ob načelnem strinjanju z zasebnim sektorjem o njenih pravilih, istočasno pa lahko pretirana »usklajenost« regulatornih mehanizmov z interesi zasebnega sektorja predstavlja nevarnost za javni interes.

Postopoma naraščanje števila zasebnih izvajalcev zdravstvenih storitev v javni zdravstveni mreži brez istočasnega saniranja stanj javnih zdravstvenih zavodov (številni imajo izgube iz tekočega poslovanja) in njihovega konkurenčnega preoblikovanja (njihovo poslovanje se naj približuje podjetniškim principom), ter brez odprave različnih anomalij (npr. veljavnost zelene knjige iz leta 1985), pomeni takšna postopna zamenjava državnega monopolista (javni zdravstveni zavodi) z zasebnimi (zasebni izvajalci zdravstvenih storitev s koncesijo), slabšo obliko izvajanja zdravstvenih storitev, ker zasebni izvajalci uveljavljajo zlasti lastne zasebne interese (pobiranje »smetane«, interes za izvajanje le »dobičkonosnih storitev«, zmanjševanje stroškovno dragih storitev), javni interes pa je tudi lažje izvajati preko javnih izvajalcev zdravstvenih storitev.

V kolikor bodo spremembe delujočega zdravstvenega sistema temeljile na predhodno izdelanih ugotovitvah (1) o obolevnosti, (2) na postavljeni javni zdravstveni mreži, (3) na analizi stanja in ravni preskrbe izvajalcev zdravstvenih storitev, (4) na analizi mehanizmov regulacije in nadzora, (5) na analizi interesnih skupin, ki so že in tistih, ki želijo vstopiti v javna zdravstveno mrežo, (6) na analizi iz finančnega vidika, potem bo ta pot do sprememb imela ustrezno podlago, bo transparentnejša in manjša bodo tveganja za prisotnost koruptivnih dejanj.

## Okulisti in optiki

Komisija je v letu 2018 proučevala povezavo med (1) zdravniki – okulisti - oftalmologi in (2) optiki – obrtniki.

Pravica do pripomočkov za izboljšanje vida je ena izmed pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, do katere so zavarovane osebe upravičene, v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zavarovana oseba lahko uveljavlja pravico do pripomočkov za izboljšanje vida na podlagi izdane listine »Naročilnica«, ki jo izda zdravnik specialist oftalmolog oz. zdravnik-okulist. Na podlagi izdane naročilnice potem zavarovana oseba prosto izbere dobavitelja – optika, ki ima sklenjeno pogodbo z ZZS. Večje število prejetih naročilnic za očala pomeni za optika povečanje njegovih prihodkov. Zaradi te okoliščine je pomembno, da pacient v času, ko zapušča pregled pri okulistu, okulist pa mu je izdal naročilnico za očala, prejme v roke naročilnico za očala, s to naročilnico pa lahko obiše katerega koli optika, ki ima sklenjeno pogodbo z ZZS in pri njem naroči izdelavo očal. Na ta način je pacientu zagotovljena možnost izbire med ponudniki, ki nudijo izdelavo očal na recept.

Komisija je že dne 7. 7. 2008 sprejela Načelno mnenje št. 138, ki se glasi »Ravnanje zdravstvenega osebja, ki upravičencu do medicinsko tehničnega pripomočka ob odhodu iz ordinacije ne izročijo naročilnice, ki omogoča upravičencu svobodno izbiro med ponudniki medicinsko tehničnih pripomočkov skladno s pravili Zavoda za zdravstveno zavarovanje, temveč njegovo naročilnico izročijo ponudniku medicinsko tehničnih pripomočkov, ustreza definiciji korupcije v smislu 3. alineje 2. člena ZPKor.«.

Komisija je z namenom proučitve dejanskega stanja na področju okulistike in optike pridobila od Zavoda za zdravstveno zavarovanje (plačnik), za leto 2017 vse izdane naročilnice, ki so jih v tem letu zdravniki-okulisti v javni zdravstveni mreži izdali, skupaj s podatki, kje oz. pri katerih optikih so bile te naročilnice »vnovčene«. Ugotovljeno je, da je v številnih primerih (a) izdajatelj naročilnice za izboljšanje vida (izvajanje zdravstvene dejavnosti; naročilnico izpolni zdravnik-okulist) in (b) dobavitelj (prodajalec) očal, ista pravna oseba.

Iz obdelanih podatkov nedvoumno izhaja ugotovitev, da se zavarovancem ZZS dosledno ne izroča naročilnica za očala ob zaključku okulističnega pregleda oz. celo, da se pacienta napoti k točno določenemu optiku. Najbolj izstopajo tisti primeri, ko se v istih poslovnih prostorih (oz. ista hišna številka) izvaja dejavnost okulistike in optike. V enem primeru je ugotovljeno, da je v javnem zdravstvenem zavodu zaposlen zdravnik-okulist (delna zaposlitev) istočasno ustanovitelj in zakoniti zastopnik gospodarske družbe. Večina naročilnic, ki jih izda kot uslužbenec javnega zavoda »prejme« njegova zasebna gospodarska družba. Nekateri javni zdravstveni zavodi imajo sklenjene pogodbe z zasebnimi optiki (obrtiška dejavnost), ki imajo na isti lokaciji registrirano tudi okulistično dejavnost (zdravstvena dejavnost). Po sklenjenih pogodbah, zdravniki – okulisti iz javnih zdravstvenih zavodov izvajajo pri optikih okulistično dejavnost, z opremo v lasti optikov (brezplačna uporaba zdravstvene opreme). Ugotovljeno je, da v teh primerih ti zdravniki-okulisti izdajo naročilnice zavarovancem ZZS v prostorih optike kot uslužbenci javnih zdravstvenih zavodov. Ugotovljen je celo primer, ko javni zdravstveni zavod sploh nima lastnih prostorov za izvajanje dejavnosti okulistike, temveč na svojih spletnih straneh usmerja svoje paciente na obisk k zasebniku – optiku, ki tudi izvaja okulistično dejavnost.

Komisija meni, da dosledno izročanje napotnic oziroma naročilnic pacientom, z namenom izvajanja pravice do pripomočkov za izboljšanje vida, ki je ena izmed pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, do katere so zavarovane osebe upravičene v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja, v veliki meri zmanjša okoliščine za nastanek morebitnih korupcijskih tveganj. Državljanom oziroma pacientom bi bila ob doslednem spoštovanju izročanja napotnic oziroma naročilnic za izdelavo pripomočka za izboljšanje vida dejansko omogočena prosta izbira optika. V zadevi je komisija pristojnemu ministrstvu podala priporočila, bo pa tudi v letu 2019 navedenemu področju namenila ustrezno pozornost, saj zaenkrat ni zaznala nikakršnih odzivov pristojnega ministrstva v povezavi s predmetno problematiko. Je pa komisija v povezavi z navedeno zadevo tudi v letu 2019 že prejela dodane prijave.

## Uredba o hrupu

---

Komisija je preučila postopke spreminjanja Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (v nadaljevanju: Uredba o hrupu) v letu 2014 (EVA 2014-2330-0102), v letu 2016 (EVA 2016-2550-016), do 31. 3. 2017 javno objavljenega predloga nove Uredbe o hrupu v letu 2017 (EVA 2017-2550-0030) in marca 2018 izdelala mnenje, da obravnavani predlogi sprememb Uredbe o hrupu ne zadostijo zahtevam po transparentnosti postopka priprave predpisa, njihovi jasnosti, natančnosti, določnosti in kakovosti, kar predstavlja tveganje za koruptivno in neintegritetno ravnanje pri implementaciji predpisa v praksi.

Komisija v mnenju o postopkih spreminjanja Uredbe o hrupu ugotavlja, da ni bila ustrezno zagotovljena transparentnost postopkov, saj so bili prvotno roki za javno predstavitev predlogov sprememb v letih 2014 in 2016 prekratki (zgolj 16 oziroma 15 dni), da v gradivu predpisa ni bil natančno opredeljen in obrazložen razlog za spremembo predpisa, prav tako so bile določbe predloga predpisa praviloma nenatančne, nejasne, obrazložitve pa so bile nedopustno nizke kakovosti. Ministrstvo za okolje in prostor je od leta 2014 do 2017 izvedlo le eno javno obravnavo v letu 2016, čeprav so bili vsi predlogi Uredbe o hrupu deležni številnih pripomb zainteresirane in strokovne javnosti. Komisija je zaznala, da je ministrstvo v letu 2017, ob javni objavi povsem novega predloga Uredbe o hrupu, uporabilo tudi pristop zavajanja javnosti na način, da je spreminjanje standardov varstva pred hrupom utemeljevalo z usklajevanjem predpisa z direktivo EU, ki ureja hrup, pri čemer tega ni nikjer vsebinsko utemeljilo. Hkrati pa je zainteresirano javnost zavajalo tudi z objavo na portalu E-demokracija, kjer je objavilo napačen predlog Uredbe o hrupu, in sicer tistega iz leta 2016, ki se je nanašal predvsem na ureditev hrupa, povezanega z gradbišči, ki je bil za strokovno in zainteresirano javnost verjetno sprejemljivejši.

Nekaj težav v zvezi z obveznimi sestavinami podzakonskih predpisov leži tudi v sistemsko neustrezni normativni urejenosti, ki dopušča slabo prakso predlagateljev predpisov, da zainteresirano javnost, o (ne)upoštevanju podanih pripomb, obvestijo šele po sprejemu predpisa. Prav tako ni jasno določena zahteva o obveznih sestavinah podzakonskih predpisov, kar dopušča različne prakse in razlage o sestavnih delih gradiv, s tem pa tudi različno kakovost predlogov predpisov. Komisija meni, da bi morala država urediti bolj določen normativni okvir za zagotavljanje večje transparentnosti zakonodajnih postopkov, pristojni javni uslužbenci, odgovorni za pripravo zakonodaje, pa bi morali zagotoviti bolj kakovostno strokovno gradivo za obravnavo. Oboje bi zmanjšalo možnosti za nastanek ali uresničitev korupcijskih tveganj in tveganj za neintegritetno ravnanje.

Prav tako komisija zaznava, da se pojavljajo javni in zakoniti vplivi, ki rezultirajo v uzakonitvi rešitev, ki niso nujno v javno korist, t.j. v največjo korist za družbeno in naravno okolje, kar predstavlja neustrezno uresničevanje pravice do zdravega življenjskega okolja. Hkrati pa ni zaznati, da bi se v praksi že na ravni posameznega ministrstva ali vlade uresničeval mehanizem objektivne ali subjektivne odgovornosti funkcionarjev in uradnikov na položaju zaradi priprave nekakovostnega in nestrokovnega zakonodajnega gradiva, zaradi zavajanja javnosti, ali netransparentno vodenega zakonodajnega postopka.

Pripravlavec predpisa, Ministrstvo za okolje in prostor, ni poskrbel za uravnoteženje javnega interesa. Dejstvo je, da se je paradigma varstva pred hrupom z zadnjim predlogom Uredbe o hrupu bistveno spremenila, saj se odmika od izrazitega varstva pred hrupom z uporabo aktivnih ukrepov pri viru hrupa, in se približuje k večanju dopustnega onesnaževanja s hrupom in pasivni zaščiti pred hrupom (vpeljuje se npr. povsem nedorečen kriterij stroškovne učinkovitosti ukrepov varstva pred hrupom). Sporno je, da se je na pobudo Ministrstva za infrastrukturo poskušalo primarno obvladovati finančne posledice prekomernega hrupa, namesto da bi se osredotočili na vzroke zanj. Pri tem ministrstvo navedenih sprememb ni utemeljilo z ustreznimi strokovnimi podlagami.

Komisija se zaveda, da je predmet urejanja Uredbe o hrupu vprašanje, ki je izrazito povezano z zagotavljanjem zdravega življenjskega okolja, hkrati pa trči ob druge relevantne družbene interese (kot je npr. izvajanje raznovrstnih gospodarskih dejavnosti, ki povzročajo hrup, s tem povezano zagotavljanje delovnih mest, zagotavljanje mobilnosti



prebivalstva), zato sta pri tehtanju navedenih interesov v razmerju do zagotavljanja zdravega življenjskega okolja potrebni izredna skrbnost in premišljenost, ki bi morali temeljiti na strokovno utemeljenih spremembah. Zavedamo se številnih težav, s katerimi se srečuje država pri urejanju problematike hrupa, saj gre za področje izjemnih razsežnosti (delovanje gospodarskih obratov, gradbišč, gostinskih lokalov, upravljanje z viri hrupa kot so ceste, železnice, letališča ipd.). Vendar pa je prav iz istega razloga še toliko bolj nedopustno, da se pri urejanju področja poraja sum o nezadostni skrbnosti pri pripravi in sprejemu celovite in strokovno utemeljene ureditve, ki bi uravnoteženo usklajevala vse prej omenjene in druge relevantne interese na način, da ne bi nesorazmerno zniževala standardov varstva zdravja ljudi in okolja. Iz priprave normativnega okvira namreč ne izhaja, da bi se država oz. pristojni organi zavzemali za aktivno upravljanje s hrupom in jasno vnaprej določili politiko upravljanja s hrupom, ki bi bila izrazito v javnem interesu.

Pri spreminjanju Uredbe o hrupu se je pojavljalo tudi vprašanje, ali gre z večkratnim spreminjanjem osnutka Uredbe za iskanje rešitve za zmanjšanje možnosti za odškodninske zahteve zoper državo in za nadaljnje obratovanje določenih gospodarskih obratov pod nespremenjenimi pogoji, četudi bi bilo slednje v nasprotju z evropsko ureditvijo in javnim interesom. Verjetno držijo navedbe gospodarskih subjektov, da so ukrepi, ki bi jih morali financirati gospodarski subjekti za uskladitev z zahtevanimi standardi obremenjevanja s hrupom, precejšen strošek. Vendar pa je nesporno, da so za potrebno uskladitev z navedenimi standardi odgovorne osebe morale vedeti že več let, sploh pa od leta 2010, ko je bila sprejeta sprememba Uredbe o hrupu na način, ki je posebej uredil izdajo okoljevarstvenega dovoljenja za obstoječe naprave in je bil izrecno določen skrajni rok, t.j. do 31. 12. 2020. To pomeni, da bi se gospodarski subjekti morali na to pripraviti, sploh ker gre za vprašanje škodljivih vplivov na zdravje ljudi in okolje. Pa se je kljub temu dogajalo, da je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo brez pomislekov zagovarjalo interese gospodarskih subjektov in gospodarskega interesnega združenja za podaljšanje roka za obratovanje, pod obstoječimi pogoji. Pri tem je potrebno poudariti, da predlagatelj zakona predlogu za podaljšanje obratovanja gospodarskih subjektov pod nespremenjenimi pogoji ni sledil, kar izhaja tudi iz vladnega gradiva z dne 7. 12. 2017, predloga za obravnavo Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (EVA 2017-2550-00030).

Komisija v okviru svojih pristojnosti z analiziranjem načrtov integritete ugotavlja korupcijska tveganja pri posameznih organih. Tako ugotavlja, da predvsem, na lokalni ravni, javni uslužbenci, ki opravljajo neposredno naloge na področju okolja in prostora, to področje označujejo kot izrazito izpostavljeno korupcijskim tveganjem, pri čemer sta bistveni vir tveganj normativna neurejenost področja (kar ne pomeni, da pravnih virov ni, vendar so neustrezni zaradi njihove nedoločnosti, nerazumljivosti, področje je prenormirano itd.) in pomanjkljiv nadzor nad postopki, ki omogočajo izvajanje predpisov na način, da so odločitve lahko podvržene posamičnim zasebnim interesom. Komisija meni, da je zaradi nedoločnosti in nerazumljivosti tudi besedilo Uredbe o hrupu takšno, da tveganja za koruptivno in neintegritetno ravnanje ustvarja in ne minimizira.

V izogib vsem navedenim tveganjem je komisija podala priporočila za nadaljnje postopke spreminjanja Uredbe o hrupu ter priprave in spreminjanja drugih predpisov:

- vsi (tudi sicer javno dostopni) dokumenti, povezani s pripravo določenega predpisa, se sproti javno objavljajo na enotnem portalu;
- predlog predpisa mora praviloma temeljiti na ustrezno pripravljenih in javno objavljenih strokovnih podlagah;
- objavljen osnutek predpisa naj vsebuje natančno in razumljivo obrazložitev, ki izhaja iz obravnavanih strokovnih podlag; obrazložitev je vsebinska in ne predstavlja povzemanja ali kopiranja posameznih določb predpisa;
- prenos evropske zakonodaje v slovenski pravni red ne sme biti izgovor za nižanje standardov obstoječega normativnega okvira;
- predlagatelji predpisov bi morali, kadar je izražen velik interes javnosti za obravnavano tematiko, oz. kadar gre za urejanje družbeno pomembnih vprašanj, opraviti javno obravnavo z razpravo;
- mehanizmi za zagotavljanje kakovosti predpisa se bolj določno opredelijo v Poslovniku Vlade RS;
- vzpostavi se mehanizem za nadzor kakovosti pripravljenih predpisov in odgovornost uradnikov na položaju in funkcionarjev za nestrokovno in nekakovostno pripravljen predlog predpisa ter neustrezno voden zakonodajni postopek.

# Odprava sistemskih pomanjkljivosti zakonodajnega postopka

---

Dosledno upoštevanje predpisanega zakonodajnega postopka je eden izmed ključnih ukrepov Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, pri čemer je temeljni cilj zagotoviti transparenten zakonodajni postopek in s tem omogočiti nadzor najširše javnosti nad nastajanjem zakonov.

Dobre normativne temelje je postavila Resolucija o normativni dejavnosti (v nadaljevanju Resolucija), ki jo je Državni zbor RS sprejel 19. 11. 2009, njena določila pa so konkretizirana v Poslovniku Vlade RS ter Navodilih za izvajanje Poslovnika Vlade št. 10, skupaj s Priročnikom za izvajanje presoje posledic predpisov in politik (zadnja sprememba julij 2011), ki sledi določilom Resolucije, predvsem pa omenjenemu navodilu za izvajanje poslovnika.

Resolucija naj bi predstavljala zavezo vsakokratne vlade, da bo pri pripravi predpisov in politik sledila načelom boljše priprave predpisov. Tako bi morala denimo med drugim upoštevati tudi načelo potrebnosti pravnega urejanja področja, ki pred zakonodajalca postavlja nujnost poglobljene analize politike (ki se uvaja na novo ali spreminja in dopolnjuje), iz katere izhajajo vprašanja, ki jih je treba urediti, vzroki za nastanek problemov, natančno določeni cilji in načini urejanja; načelo določnosti, ki zahteva pripravo splošno razumljivih in jasnih predpisov, kar zagotavlja pravno varnost, zaupanje v pravo in enakost pred zakonom ter onemogoča različno tolmačenje oziroma uporabo predpisov v praksi, ter načelo transparentnosti, ki predpostavlja predstavljanje politike urejanja določenega področja čim širši javnosti, posebno pa ciljnim skupinam, na katere se nanaša, kar pomeni najavo, pripravo in sprejemanje predpisov po rednih zakonodajnih postopkih, ki omogočajo kakovostno seznanjanje ter odzive in vplive zainteresirane javnosti.

V skladu z Resolucijo je treba stremeti k doslednemu izvajanju veljavnih zahtev za pripravo predpisov in njihovi nadgradnji, s čim bolj kvantificiranimi presojami posledic predpisov na vseh področjih. Poglavitni cilj je zagotoviti čim večjo legitimnost sprejetega predpisa tudi s sodelovanjem strokovne in druge javnosti v postopku njegovega sprejemanja in kasnejšega izvajanja.

K bolj kakovostni pripravi in izvedbi posameznih zakonodajnih postopkov ter s tem k zagotavljanju njegove transparentnosti in vključevanja javnosti v pripravo predpisov, je na normativni ravni v preteklih letih prišlo do precejšnjega napredka, vendar pa implementacija teh norm v praksi na nekaterih področjih žal še vedno pogosto ostaja nezadovoljiva.

## Projekt komisije - Odprava sistemskih pomanjkljivosti pri pripravi in izvedbi zakonodajnih postopkov

Glede na navedeno se je komisija v letu 2017 odločila, da prične s projektom odprave sistemskih pomanjkljivosti pri pripravi in izvedbi zakonodajnih postopkov, v katerega vključuje Ministrstvo za javno upravo, kot resorno pristojno ministrstvo za Resolucijo o normativni dejavnosti, k sodelovanju pa je povabila tudi Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije.

Komisijo je k celovitejši identifikaciji sistemskih pomanjkljivosti priprave in izvajanja zakonodajnega postopka resornih ministrstev napeljalo pregledovanje in komentiranje predloga Zakona o varstvu okolja (v nadaljevanju ZVO), ki ga je Ministrstvo za okolje in prostor 10. 7. 2017 objavilo na svojih spletnih straneh<sup>12</sup>. Ob tem je komisija ugotovila, da gre za še enega od predlogov predpisov, ki ne ustrezajo standardom pravnih aktov v Republiki Sloveniji. Objavljen osnutek ZVO je v znatni meri odstopal od določb Resolucije o normativni dejavnosti, saj je (med drugim) kršil temeljno načelo

---

<sup>12</sup> Osnutek Zakona o varstvu okolja in vabilo k oddaji pripomb in predlogov sta objavljena na: [http://www.mop.gov.si/si/medijsko\\_sredisce/novica/7680/](http://www.mop.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/7680/).

potrebnosti pravnega urejanja. S tem, ko je v uvodu vseboval zgolj površen prelet okoliščin, ki naj bi bile podlaga za predlagane spremembe zakona, in ni vključeval poglobljene analize politike, ki jo spreminja, ne vprašanj, ki jih je treba urediti, vzrokov za nastanek problemov, niti ni podajal natančno določenih ciljev in načina urejanja, hkrati pa tudi ni vseboval zakonodajne sledi, osnutek ZVO ni podajal transparentnega in objektivnega konteksta, ki bi omogočal presojo utemeljenosti predlaganih sprememb. Že samo, z vsem navedenim, predstavlja sprejem takega predloga tveganje za korupcijo in kršitev integritete, brez omenjene možnosti presoje utemeljenosti, pa postanejo korupcijsko tveganje tudi vse predlagane spremembe.

Pobudo za odpravo zaznanih sistemskih pomanjkljivosti zakonodajnega postopka je komisija podala po tem, ko je pregledala tudi spletni portal E-demokracija ter analizirala večje število predlogov predpisov v različnih fazah zakonodajnega postopka in pri tem naletela na številne nedoslednosti. Dejstvo, da je normativni okvir, ki določa standarde na področju priprave in sprejemanja predpisov v praksi pogosto prezrt, pa je podkrepila tudi s preučitvijo konkretnega primera postopka spreminjanja in sprejemanja Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju<sup>13</sup>, ki se je po oceni komisije prav tako izkazal za primer slabe prakse priprave in sprejemanja predpisa.

## Ugotovitve

Aprila 2018 so se na pobudo komisije njeni predstavniki sestali z generalno sekretarko Vlade RS ter drugimi predstavniki Generalnega sekretariata Vlade RS ter predstavniki Ministrstva za javno upravo, z namenom, da opredelijo pomanjkljivosti trenutnega zakonodajnega postopka ter morebitne ukrepe za njihovo odpravo. Udeleženci sestanka so se strinjali, da je normativni okvir, ki v Republiki Sloveniji določa zakonodajni postopek, dober in tudi v primerjalno pravnem pogledu velja kot primer dobre prakse (ocena OECD, GRECO) ter da obstajajo v Sloveniji primeri zelo dobrih praks priprave predpisov, a so hkrati bili tudi mnenja, da je implementacija normativnega okvirja v praksi prevečkrat nezadovoljiva in neustrezna. Pri tem manjka tudi boljši nadzor in jasna postavitve nosilca ustreznega nadzora nad implementacijo normativnega okvirja zakonodajnega postopka oziroma postopka priprave drugih predpisov resornih ministrstev v praksi.

Izpostavljene so bile naslednje ugotovitve:

Splošno:

- več napora je treba usmeriti v zmanjševanje prenormiranosti, k čemur pripomore dobra predhodna analiza dejstev, okoliščin, družbenih razmerij, ki jih je treba normativno urediti, ocena učinkov posledic in spremljanje učinkov predpisov;
- pri pripravi predpisov ter ob upoštevanju predlogov zainteresirane javnosti se premalo posvečamo javnem interesu. Pri normativnem urejanju posameznega področja je zato nujna jasna opredelitev javnega interesa. V okviru javne obravnave se namreč v pripravo predpisov najpogosteje vključuje najbolj zainteresirana javnost oz. deležniki, ki pogosto ne zasledujejo javnega interesa, temveč svoje lastne parcialne interese. Civilna javnost ni avtomatično enako zagovornik javnega interesa, zato so vprašanja o javnem interesu še toliko bolj pomembna;
- na kakovost pripravljenih predlogov predpisov vpliva tudi znanje pripravljavcev predpisov in poznavanje standardov Resolucije in vladnih navodil za skladno pripravo predloga predpisa. Ob zavedanju tega je Ministrstvo za javno upravo že izvedlo usposabljanje za pripravljavce predpisov, ki so se ga udeležili predstavniki resornih ministrstev ter na priporočilo komisije to vrsto usposabljanja umestilo v redni izobraževalni program Upravne akademije.

<sup>13</sup> Mnenje o postopku spreminjanja Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju je objavljeno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/03/2018/postopek-spreminjanja-uredbe-o-mejnih-vrednostih-kazalcev-hrupa-v-okolju-ne-sledi-javnemu-interesu-in-ustavni-pravici-do-zdravega-zivljenjskega-okolja-primer-slabe-prakse-zakonodajnega-postopka>.

#### Kakovost osnutkov in predlogov predpisov:

- v fazi, ki je namenjena javni razpravi, so še vedno objavljeni pomanjkljivi predlogi in osnutki predpisov, ki ne vsebujejo vseh elementov, kot jih določa 9.a člen (gradivo v fazi javne objave in razprave) oz. 8.d člen (sestavine predloga podzakonskega predpisa) Poslovnika Vlade RS. Tako je na primer objavljeno le besedilo členov, manjkajo pa povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilji predlagane ureditve. Ti elementi bistveno prispevajo k boljši obveščeni splošne javnosti, razumevanju zakaj je potrebna zakonska ureditev in posledično tudi k večji vključenosti javnosti v pripravo predpisa ter k bolj kakovostni javni razpravi;
- obrazložitve, ki spremljajo posamezne člene predlaganega predpisa, so pogosto pomanjkljive in skope in v mnogih primerih predstavljajo kar povzemanje ali kopiranje posameznih določb predpisa. To kasneje zelo ovira interpretacije zakona oziroma argumentacije v konkretnih primerih, kar posledično vpliva na neenotno prakso in s tem na pravno varnost, ter zaupanje javnosti v pravno državo;
- žal se v praksi pogosto nezadovoljivo upošteva tudi minimalno priporočilo iz Resolucije o normativni dejavnosti, ki predvideva pripravo poročila o sodelovanju javnosti s predstavitvijo njenega vpliva na rešitve v predlogu predpisa. Omenjeno priporočilo je normativno ustrezno urejeno v Navodilu za izvajanje Poslovnika Vlade RS št. 10 oz. v Prilogi 1 tega navodila, s katero je natančno določena vsebina in oblika spremnega dopisa vladnega gradiva, ki kot obvezno sestavino vključuje tudi predstavitev sodelovanja javnosti, vendar pa predlagatelji predpisov v praksi te informacije podajajo zelo različno. Tako je v nekaterih gradivih sodelovanje javnosti podrobno opisano, navedene in pojasnjene so pripombe, ki jih je prejel predlagatelj predpisa v času njegove priprave, (ne)upoštevanje pripomb in komentarjev je opremljeno z ustrezno obrazložitvijo, medtem, ko se še vedno pojavljajo gradiva, kjer so navedeni oz. naštetih zgolj sodelujoči, ki so podali pripombe, medtem ko vsebina pripomb ni povzeta;
- normativni okvir, ki določa pravila zakonodajnega postopka, se v praksi neenotno izvršuje, med različnimi pripravljavci predpisov (ministrstvi) prihaja do razlik pri pripravi osnutkov predpisov.

#### Sodelovanje javnosti pri sprejemanju predpisov:

- pogoste so kršitve, z Resolucijo o normativni dejavnosti predpisanega, 30 – 60 dnevne roka za posvetovanje z javnostjo. Po drugi strani pa je treba pripoznati tudi, da ima zakonodajni postopek svoje zakonitosti. Pogosto je ključno, da se vlada na nekatere družbene spremembe ažurno in hitro odzove, zato so roki za posvetovanje z javnostjo, ki so določeni v Resoluciji, v takšnih primerih tudi predolgi;
- v praksi bi se lahko načelo odzivnosti iz Resolucije o normativni dejavnosti izvrševalo na način, ki bi omogočal še bolj kakovostno vključevanje javnosti v pripravo predpisov. V skladu z načelom odzivnosti je treba v postopku priprave predpisa sodelujoče obveščati o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj. Načelo odzivnosti je sicer konkretizirano v Poslovniku Vlade RS, zagotovo pa je prostor za optimiziranje poslovnih določb v smeri, da bi bile informacije o (ne)upoštevanju pripomb na predlog predpisa podane v zgodnejši fazi priprave predloga predpisa, npr. v okviru izvedene javne predstavitve in s pisnim povzetkom po njenem zaključku. Zaskrbljujoča je količina predlogov predpisov, katerih obravnava in sprejem potekata po nujnem postopku, s čimer je bistveno omejena možnost sodelovanja strokovne in druge javnosti.

## Sklepi razprave

- normativni okvir, ki v Republiki Sloveniji določa postopek sprejemanja predpisov je relativno dober, a v praksi prepogosto ostaja prezrt, zato je potrebno zagotoviti načine za njegovo implementacijo v praksi;
- okrepiti oziroma vzpostaviti je potrebno mehanizme za nadzor kakovosti pripravljenih predpisov. Za izboljšave v praksi so nujne nekatere sistemske spremembe. Predvsem je treba jasno določiti pristojnost za horizontalni strokovni nadzor nad vsemi postopki priprave predpisov. Za izvajanje tovrstnega strokovnega nadzora naj se ustanovi oz. vzpostavi centralni organ, ki bo horizontalno spremljal tako postopek priprave predpisov kot tudi sama gradiva oz. pripravljene osnutke, ter jih presojal tudi s strokovnega vidika. Na tak način bi se sproti izvajal strokovni nadzor nad kakovostjo pripravljenih predpisov;

- v praksi je nujno potrebno okrepiti implementacijo načela potrebnosti pravnega urejanja iz Resolucije o normativni dejavnosti, ki od zakonodajalca zahteva poglobljeno analizo politike (ki se uvaja na novo ali spreminja in dopolnjuje), iz katere izhajajo vprašanja, ki jih je treba urediti, vzroki za nastanek problemov, natančno določeni cilji in načini urejanja. Pristojnost strokovnega centralnega organa iz prejšnje alineje naj bo tudi ta, da še pred sprejemom odločitve o pričetku priprave novega ali spreminjanja in dopolnjevanja obstoječega predpisa, strokovno presodi o kakovosti izdelane analize, predvsem pa tudi ali so razlogi za sprejem ali spremembo predpisa tehtni in utemeljeni;
- zagotoviti je treba večjo enotnost gradiv oziroma osnutkov predpisov v najzgodnejših fazah njihove priprave. Gradiva morajo biti enotna že v času medresorskega usklajevanja ter posvetovanja z javnostjo. V ta namen se Generalni sekretariat Vlade RS in Ministrstvo za javno upravo dogovorita o oblikovanju in sprejetju navodil, ki bodo vsem ministrstvom že v fazi javne obravnave oz. medresorskega usklajevanja narekovala obveznost priprave gradiva v obliki vladnega gradiva, katerega oblika in vsebina sta predpisani s Poslovnikom Vlade RS ter z Navodili za izvajanje Poslovnika Vlade št. 10.

Komisija je po izvedenem sestanku Generalnemu sekretariatu Vlade RS, skupaj z zapisom skupnih ugotovitev vseh treh deležnikov, ki so si bila izmenjana na skupnem sestanku, posredovala še lastna priporočila za ureditev zaznanih pomanjkljivosti, in sicer:

### **Priporočila glede zagotavljanja kakovosti osnutkov in predlogov predpisov:**

- ključna je poglobljena evalvacija stanja na samem začetku, torej poglobljena analiza ureditve oz. politike, ki se spreminja ali uvaja na novo;
- predlog predpisa mora praviloma temeljiti na ustrezno pripravljenih in javno objavljenih strokovnih podlagah;
- Poslovnik Vlade RS bi moral bolj določno opredeliti obvezne sestavine predloga podzakonskega predpisa;
- objavljeni osnutki predpisov morajo vsebovati natančno in razumljivo obrazložitev, ki izhaja iz obravnavanih strokovnih podlag; obrazložitev mora biti vsebinska in ne predstavlja zgolj povzemanja ali kopiranja posameznih določb predpisa. Obrazložitev predpisa mora biti takšna, da je iz nje razviden namen predpisa;
- stremeti bi morali k zmanjšanju števila predpisov, ki se spreminjajo ali oblikujejo na novo. Manjše število predpisov bi pomenilo tudi več časa za pripravo posameznega predpisa, kar bi posledično lahko rezultiralo tudi v boljši kakovosti predpisa;
- vzpostavi naj se mehanizem za nadzor kakovosti in skladnosti pripravljenih predpisov. Jasno je treba določiti, kdo bo pristojen za horizontalno strokovno spremljanje priprave predpisov ter izvajanje strokovnega nadzora nad kvaliteto predlogov predpisov. Tak centralni organ bi še pred sprejemom odločitve o pričetku priprave novega ali spreminjanja obstoječega predpisa strokovno presojal tudi o tem, ali so razlogi za sprejem ali spremembo predpisa zadostno utemeljeni, v predhodno izdelani poglobljeni analizi;
- ob vzpostavitvi ustreznega nadzora kakovosti in skladnosti pripravljenih predpisov je potrebno vzpostaviti tudi mehanizem uveljavljanja odgovornosti pripravljavcev. Namreč, pripravljavci predpisov v praksi ne odgovarjajo za nestrokovno in nekakovostno pripravljen predlog predpisa ter neustrezno voden zakonodajni postopek.

### **Priporočila glede zagotavljanja sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov:**

- vsi (tudi sicer javno dostopni) dokumenti, povezani s pripravo določenega predpisa, naj se sproti javno objavljajo na enotnem portalu.
- javno naj se objavlja čim več gradiv v čim zgodnejših fazah postopka;
- javno naj se objavljajo vsi predlogi predpisov, tudi tisti, katerih obravnava je predvidena po nujnem postopku;
- sodelovanje javnosti v postopkih priprave predpisov je izrednega pomena. Javnosti bi omogočili bolj kvalitetno vključitev v pripravo predpisov tudi s tem, da bi predlagatelji predpisov že pred samo pripravo osnutka predpisa javno objavili izhodišča za spremembo predpisa in bi tako javnost imela možnost sodelovanja in podajanja predlogov, že v zelo zgodnji fazi;

- kadar je izražen velik interes javnosti za obravnavano tematiko oz. kadar gre za urejanje družbeno pomembnih vprašanj, naj se v času, ko je predlog predpisa v javni obravnavi (ko je javno objavljen na spletu), opravi tudi javna razprava;
- povratne informacije o (ne)upoštevanju pripomb na predlog predpisa naj bodo podane v zgodnejši fazi priprave predloga predpisa, npr. v okviru izvedene javne predstavitve oz. razprave in s pisnim povzetkom po njenem zaključku (kar terja spremembo trenutno veljavnih predpisov, po katerih je predlagatelj predpisa, sodelujoče dolžan o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih predlogov, obvestiti šele v 15 dneh po sprejemu predpisa ali posredovanja predloga predpisa v nadaljnji postopek);
- načelo odzivnosti in načelo transparentnosti bi bilo mogoče še bolj učinkovito izvajati na način, da bi bile vse prejete pripombe zainteresirane javnosti ažurno javno objavljene na spletni strani, kjer bi bil predpis dan v posvetovanje javnosti. Prav aktivno sodelovanje z javnostjo (npr. javna razprava in pisna korespondenca s sodelujočimi v času priprave predloga predpisa) predstavlja večje jamstvo za upoštevanje kakovostnih komentarjev v predlogu predpisa, saj se s tem povečuje verjetnost, da se bosta obe strani pravilno razumeli. Izmenjava stališč, izkušenj in znanja lahko bistveno doprinesejo k razjasnitvi vseh okoliščin, ki se nanašajo na normativni okvir, s tem pa je lažje pravilno opredeliti prevladujoči javni interes, ki naj ga predpis zasleduje;
- da bi pri pripravi predpisov preprečili udejanjanje zasebnih in parcialnih interesov različnih deležnikov in zainteresirane javnosti, je nujna jasna opredelitev javnega interesa, ki ga zasledujemo s posameznim predpisom.

Po izvedenem sestanku aprila 2018 ter posredovanju skupnih ugotovitev ter priporočil komisije Generalnemu sekretariatu Vlade RS maja 2018, komisija pričakuje povratne informacije v zvezi z morebitnimi načrtovanimi aktivnostmi Generalnega sekretariata Vlade RS na tem področju.

# Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v RS

---

Komisija že vrsto let spremlja delovanje Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji (FIHO). Zaradi ugotovljenih tveganj za koruptivno in neintegritetno ravnanje je fundaciji leta 2011 odredila izdelavo načrta integritete.

Ker so nekatera tveganja sistemske narave, se je komisija aktivno vključila tudi v pripravo novega zakona, tako je komisija tudi članica delovne skupine za pripravo novega zakona. Po vzpostavitvi nove vlade v letu 2018 so tudi aktivnosti za spremembo zakonodajnih podlag ponovno oživele, komisija se je kot članica delovne skupine za pripravo novega zakona udeleževala sestankov te delovne skupine in predstavila svoje komentarje na nov predlog zakona, ki bi urejal področje delovanja FIHO.

Obstoječa zakonska podlaga je slaba, potrebne so spremembe v sami strukturi organizacije in njenem delovanju ter izboljšanje nadzora nad razpolaganjem z javnimi sredstvi. Zakon o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije, ki ureja delovanje fundacije, je preohlapen, predvsem pa se je izpel v svojem namenu lastninskega preoblikovanja Loterije Slovenije. Zato je nujno potrebno oblikovati pravni okvir, ki bo jasno in na novo določil strukturo in delovanje fundacije, ter poostri nadzor nad njenim delovanjem. Na splošno sta cilja, ki ju komisija zasleduje v svojih zakonskih predlogih, zagotoviti zakonitost in transparentnost razdeljevanja sredstev FIHO (približno 17 mio EUR na letni ravni), da se sredstva torej razdelijo med uporabnike na enakopraven način, v skladu z njihovimi dejanskimi potrebami, ter vzpostavitev nadzora nad porabo teh sredstev. Gre torej za vzpostavljanje mehanizmov, ki bodo ob doslednem upoštevanju pravice do samoodločanja ranljivih skupin, zagotovili zakonito, transparentno in pravično razdelitev javnih sredstev, namenjenih za te skupine, in nikakor ne gre za poddržavljanje ali poseg v avtonomijo fundacije.

To, da se v obstoječem sistemu razdeljevanja sredstev dogajajo nepravilnosti, potrjujejo ugotovitve revizij Računskega sodišča<sup>14</sup>, kot tudi več kot 10 sodb Upravnega sodišča<sup>15</sup>. Komisija pri predlogu zakona zato zagovarja vzpostavitev takega sistema, ki bo omogočal, da se vsak trenutek preveri, ali so bila neki organizaciji sredstva dodeljena upravičeno in zakonito. Dosedanja praksa kaže, da obstoječi sistem tega očitno ne omogoča, kar je razvidno tudi iz sodb Upravnega sodišča.

Kljub tej sodni praksi, FIHO v vseh teh letih pri razdeljevanju sredstev ni sprejel bolj določenih pravil z merili in kriteriji za razdelitev sredstev, prav tako svet ali nadzorni odbor kljub odločitvam Upravnega sodišča svojih konkretnih odločitev ni nikoli ustrezno obrazložil. Taka opustitev zapovedanega ravnanja s strani sodišča lahko hitro vodi v sklep, da obstoječa ureditev razdelitve sredstev ustreza večini v svetu fundacije.

Poleg aktivnosti na področju sprememb zakonodajnih okvirov FIHO in s tem prizadevanj za zamejitev sistemskih tveganj za korupcijo in kršitve integritete, je komisija nadaljevala tudi s prizadevanji za krepitev integritete FIHO, s pomočjo načrta integritete. Kot rečeno je komisija leta 2011 FIHO odredila izdelavo načrta integritete, a FIHO slednjega skozi leta ni posodabljal, s čimer je izgubil svojo aktualnost. Komisija je v letu 2018 FIHO spodbudila, da je pristopil k prenovi tega dokumenta. Predstavnica komisije je postala tudi vodja delovne skupine za načrt integritete FIHO, z namenom nuditi pomoč organizaciji pri identifikaciji tveganj za korupcijo in kršitve integritete, v njenem ustroju in delovanju. Komisija se je udeležila sestanka omenjene delovne skupine, za FIHO pa je oblikovala tudi vprašalnik za izvedbo raziskave na temo etične kulture v FIHO na podlagi mnenja zaposlenih, članov sveta FIHO in nadzornega odbora FIHO. Vprašalnik temelji

---

<sup>14</sup>Revizijski poročili in porevizijsko poročilo Računskega sodišča RS, dostopna na spletni povezavi: <http://www.rs-rs.si/revizije-in-revidiranje/seznam-revidirancev/revidiranec/fundacija-za-financiranje-invalidskih-in-humanitarnih-organizacij-v-republiki-sloveniji-150/>

<sup>15</sup>Npr. sodba glede odreditve izdelave načrta integritete FIHO, dostopna na spletni povezavi: <http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2012032113046739/>, sodba glede pomanjkanja meril za dodelitev sredstev, dostopna na spletni povezavi: [http://sodisce.si/znanje/sodna\\_praksa/upravno\\_sodisce\\_rs/2012032113044667/](http://sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/2012032113044667/)

na validiranem vprašalniku za ocenjevanje dimenzij etične kulture (The Corporate Ethical Virtues Model (CEVM), Kaptein, 2008). Raziskava v 2018 še ni bila izvedena zaradi menjave vodstva FIHO.

Glede na izsledke poročila Računskega sodišča, sodb Upravnega sodišča in prijav, ki jih je komisija prejela na temo razdelitve sredstev FIHO, se je komisija po poglobljeni preučitvi problematike odločila tudi za izvedbo nadzora nad razdelitvijo sredstev iz javnega razpisa FIHO za leto 2019. Z aktivnostmi za izvedbo nadzora je pričela marca 2019.