



KPK

REPUBLIKA SLOVENIJA

KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

INTEGRITETA | ODGOVORNOST | TRANSPARENTNOST

OCENA STANJA

Komisije za
preprečevanje korupcije

2021

Kot samostojen in neodvisen državni organ v okviru svojih pristojnosti izvajamo aktivnosti, s katerimi želimo v sodelovanju z najširšim krogom kompetentnih deležnikov vzpostaviti pogoje, v katerih bodo kršitve integritete in etičnosti ter korupcija postali visoko tveganje z nizkim donosom.

Na podlagi prvega odstavka 20. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20 in 3/22 – ZDeb) nadzor nad opravljanjem nalog Komisije za preprečevanje korupcije opravlja Državni zbor RS. Predsednik Komisije za preprečevanje korupcije enkrat letno poroča Državnemu zboru RS brez navajanja podatkov, ki bi omogočali identifikacijo obravnavanih fizičnih ali pravnih oseb, o vsebini in obsegu dela, o svojih sklepih, ugotovitvah, mnenjih Komisije za preprečevanje korupcije, povezanih z njenimi pristojnostmi, ter poda oceno trenutnega stanja na področju preprečevanja korupcije in preprečevanja ter odpravljanja nasprotja interesov.

dr. Robert ŠUMI
predsednik



Ljubljana, maj 2022

Kazalo vsebine

1.	VLOGA IN UČINKOVITOST KOMISIJE.....	5
2.	ODNOS DO PRIPOROČIL KOMISIJE	7
3.	POLITIČNA KULTURA V POVEZAVI Z INTEGRITETO IN POSLEDICE UGOTOVITEV KOMISIJE.....	9
4.	NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ.....	11
5.	NASPROTJE INTERESOV	13
6.	JAVNO NAROČANJE	16
7.	KORPORATIVNO UPRAVLJANJE	18
8.	PROJEKT INTEGRITETA: SKUPNI CILJ GENERACIJ.....	20
9.	OBVEZNOST POROČANJA INTERESNIH ORGANIZACIJ O LOBISTIČNIH STIKIH	21
10.	JAVNA OBJAVA PODATKOV O PREMOŽENJSKEM STANJU FUNKCIONARJEV	23
11.	NEVKLUČEVANJE PROTİKORUPCIJSKE KLAUZULE	25
12.	ZAŠČITA PRIJAVITELJEV (T. I. ŽVIŽGAČEV).....	27

1. VLOGA IN UČINKOVITOST KOMISIJE

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju: ZIntPK) – temeljni akt, ki določa pristojnosti in naloge Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) – v 1. členu v okviru opredelitve vsebine zakona določa: »Ta zakon z namenom krepitve delovanja pravne države določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov.«

Zakonodajalec je tako že leta 2010, ko je bil zakon sprejet, v ospredje postavil krepitev pravne države, pri čemer so bistveni ukrepi za krepitev integritete in transparentnosti, preprečevanje korupcije ter preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov. Vsa navedena štiri področja so medsebojno povezana oziroma se prepletajo: transparentnost pri delovanju javnega sektorja je denimo zelo pomembna pri omejevanju nasprotja interesov, tako uspešno preprečevanje nasprotja interesov kot visoka stopnja integritete nosilcev javnih funkcij in organizacij javnega sektorja pa sta ključna za preprečevanje korupcije.

Določba 1. člena ZIntPK tako predstavlja temelj poslanstva Komisije, to je preprečevanje korupcije, hkrati pa je že v njej postavljen tudi mejnik med pristojnostmi Komisije ter organov preiskovanja in pregona kaznivih dejanj. Pristojnost Komisije je namreč že od njenega nastanka preprečevanje korupcije – in ne kaznovanje koruptivnih kaznivih dejanj, kar je naloga drugih organov. To distinkcijo dodatno okrepi razlika v formalnem pojmovanju korupcije in integritete, pri čemer korupcija predstavlja kršitev dolžnostnega ravnanja, integriteta pa pričakovano delovanje in odgovornost.

Izhajajoč iz dejstva, da vsaka kršitev dolžnostnega ravnanja avtomatično pomeni tudi kršitev pričakovanega ravnanja, kar obratno ne velja – vsaka kršitev pričakovanega ravnanja ne pomeni nujno tudi kršitev dolžnostnega ravnanja –, lahko zaključimo, da je izvirna pristojnost Komisije ravno na področjih oziroma pri institutih, ki danes v slovenski družbi (žal) še vedno predstavljajo nadstandard, nujno pa bi bilo, da bi jih razumeli in obravnavali kot standard.

Tipičen primer je integriteta, ki zasleduje legalnost in ne legitimnosti (razen v primeru, ko sta legalnost in legitimnost identična) ter je predpogoj za zaupanje tako v uradne osebe (funkcionarje, uradnike na položaju, javne uslužbenke itd.) kot v državne organe in institucije. Nespoštovanje in ignoriranje pravnomočnih kršitev integritete različnih funkcionarjev na državnem in lokalnem nivoju (predvsem izvršne veje oblasti) predstavlja problem za pravno državo, ki bi ga bilo treba resno nasloviti.

Enako velja za področji nasprotja interesov in nezdružljivosti funkcij. Čeprav bi pričakovali, da bodo več kot desetletje po uveljavitvi ZIntPK, ki je določil precej jasne omejitve tako glede preprečevanja nasprotja interesov kot omejevanja kopičenja funkcij, nosilci javnih funkcij te omejitve dobro poznali, jih spoštovali in upoštevali, je žal realnost drugačna. Na eni strani še vedno zaznavamo precejšnje nepoznavanje določb v nekaterih okoljih (predvsem na lokalni ravni), na drugi strani pa se občasno soočamo s popolno ignoranco posameznikov do jasnih zakonskih omejitev in naših ugotovitev.

Na tem mestu je treba omeniti tudi priporočila, ki jih z namenom odpravljanja korupcijskih tveganj izdajamo organom javnega sektorja. Čeprav mnogokrat veliko manj na oči javnosti, je naša preventivna vloga namreč ravno tako pomembna kot nadzorstvena. Žal pa izdana priporočila pogosto ne dosežejo zelenega rezultata.

Navedena področja in seveda tudi vsa ostala, ki jih izpostavljamo v tej Oceni stanja, lahko pomembno prispevajo k uspešnejšemu preprečevanju korupcije. Zato je nujno izpostaviti, da nespoštovanje in ignoriranje pravnomočnih ugotovitev neodvisnih in samostojnih državnih organov ter njihovih priporočil za odpravo sistemskih anomalij ne pomeni le rušenja temeljev demokracije in pravne države, temveč je takšen odnos politike tudi signal državljanom, da zakonov ni treba upoštevati.

Takšna sporočila pa so zaskrbljujoča in izjemno problematična, saj se prav od najvišjih predstavnikov države pričakuje tako vodenje z zgledom kot ravnanje v skladu z visoko stopnjo integritete. To pomeni tudi delovanje v skladu z zakonodajo in drugimi predpisi, kar se odraža v pravni državi. In v pravni državi se nestrinjanje z odločitvami državnih organov uveljavlja zgolj po vnaprej predpisani pravni poti.

Zato je naloga vseh nosilcev javnih funkcij, še posebej izvršne in zakonodajne veje oblasti, da dvignejo nivo politične kulture in z lastnim zgledom prispevajo, da bo integriteta v naši družbi postala standard. V takšni družbi bo tudi preprečevanje korupcije veliko uspešnejše. Vse do takrat pa bodo vsakršne aktivnosti tako Komisije kot drugih neodvisnih in samostojnih državnih organov, ki imajo zakonsko dolžnost, da opozarjajo na nepravilnosti in predlagajo rešitve v kontekstu razvoja pravne države in demokracije, pogosto neučinkovite. In enako velja za še tako dobro zamišljene in izpeljane strateške projekte, ki so usmerjeni k dolgoročnemu razvoju zelene družbene kulture (npr. naš projekt Integriteta: skupni cilj generacij, nova Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji itd.).

Ko govorimo o vlogi Komisije v družbi, pa ne moremo spregledati še enega dejavnika, ki prav tako kaže, kakšen odnos je država že pred več kot desetletjem pokazala do Komisije, in ki zagotovo ne prispeva k temu, da bi Komisija v naši družbi imela tako pomembno vlogo, kot bi jo morala imeti. Gre za plačno neenakost funkcionarjev Komisije v primerjavi s primerljivimi funkcijami v drugih samostojnih državnih organih, o čemer je bilo v letu 2021 ministru, pristojnemu za javno upravo, zastavljeno tudi poslansko vprašanje. Dejstvo je, da je delo predsednika Komisije in njegovih dveh namestnikov ovrednoteno najslabše v primerjavi s primerljivimi institucijami (če naštejemo zgolj Državno revizijsko Komisijo, Informacijskega pooblaščenca in Zagovornika načela enakosti), kar je posledica velikega znižanja plač senata Komisije v letu 2008. Menimo, da je takšno stanje za institucijo, ki so ji zaupane tako pomembne naloge (preprečevanje korupcije, krepitev integritete in krepitev pravne države) in katere delo je hkrati tudi precej bolj na očeh javnosti v primerjavi z marsikatero drugo samostojno institucijo, nesprejemljivo. Hkrati ni nepomembno, da sta se obseg in zahtevnost nalog od sprejema ZIntPK leta 2010 in njegovih sprememb v naslednjih letih le še povečevala, kot so se tudi zaostri kriteriji za imenovanje funkcionarjev Komisije. Zato je nujno, da takšna nepravilna plačna nesorazmerja država čim prej prepozna in jih odpravi oziroma vzpostavi stanje iz leta 2008.

2. ODNOS DO PRIPOROČIL KOMISIJE

Komisija je preventivni organ s področja preprečevanja korupcije, krepitve integritete in odpravljanja nasprotja interesov, zato v primerih, kadar zazna tveganja za nastanek kršitev iz njene pristojnosti, lahko sprejme ustrezna priporočila in predlaga ukrepe za njihovo odpravo oziroma ustrežnejše upravljanje. Tveganja za nastanek kršitev so lahko tako na normativni ravni (nedorečeni zakoni, podzakonski akti in občinski predpisi) kot tudi v sami izvedbeni fazi, ko npr. posamezni državni/občinski organi izvajajo svoje zakonske pristojnosti pri izvajanju gospodarskih javnih služb, ki so zaupane javnim podjetjem, ali pri ravnanju s kapitalskimi naložbami države, ki so v upravljanje dane družbam v državni lasti.

Priporočila predstavljajo pogosto uporabljeno preventivno orodje Komisije, s katerim želimo subjektom javnega sektorja pomagati uresničevati cilje transparentnosti, sledljivosti, odgovornosti ter krepitve integritete in pravne države. Priporočila so v celoti namenjena izboljšanju delovanja subjektov javnega sektorja pri opravljanju javnih nalog v skupno - javno korist. Cilji in upoštevanje najvišjih standardov transparentnosti, sledljivosti, odgovornosti in integritete, ki jim podana priporočila Komisije sledijo, bi morala biti enaka ciljem, ki jih pri svojem delovanju zasledujejo subjekti javnega sektorja. Glede na navedeno nas čudi, da se v večini primerov subjekti javnega sektorja na podana priporočila Komisije odzovejo medlo, največkrat v obliki odziva, da bodo priporočila preučili, medtem ko konkretne spremembe in ukrepi, ki bi v največji meri zagotovili ustrezno upravljanje s korupcijskimi tveganji, v praksi izostanejo. Priporočila so nenazadnje namenjena tudi temu, da do odklonskih ravnanj in kršitev zakona, med drugimi tudi ZIntPK, ne pride.

Na Komisiji v zadnjih dveh letih v okviru obravnave zadev zaznavamo porast situacij, za katere je treba izdati priporočila – tako smo v letu 2020 izdali 40 priporočil subjektom javnega sektorja, v letu 2021 pa 62 priporočil za ustrežnejše upravljanje zaznanih tveganj. Naslovnike priporočil opozarjamo tako na tipična t. i. korupcijska tveganja, kamor spadajo tveganje nastanka okoliščin nasprotja interesov, nezdržljivosti funkcij, omejitve poslovanja, tveganje nastanka vplivov in pritiskov na uradne osebe, tveganje nedovoljenega prejemanja daril, nezakonitega lobiranja ipd., ter specifična tveganja, ki so lastna postopkom, ki jih subjekti javnega sektorja vodijo v okviru svojih pristojnosti, ter se običajno nanašajo na tveganja transparentnosti, sledljivosti postopkov ali pa enakopravne obravnave kandidatov, ponudnikov ipd. Določena tveganja, ki jih na Komisiji pri obravnavi zadev večkrat zaznamo, pa se nanašajo tudi na izvajanje pristojnosti posameznih organov ali posameznikov znotraj subjektov javnega sektorja.

Na Komisiji priporočila vedno izdajamo z namenom izboljšanja delovanja subjektov javnega sektorja in krepitve zaupanja javnosti – državljanov v opravljanje javnih nalog teh subjektov. Pogosto zaznamo tudi korupcijska tveganja, ki izhajajo iz različnega izvajanja ali tolmačenja istih zakonskih določb, ki izhajajo iz neustrezno postavljenega sistema izvajanja javnih nalog ali pristojnosti, ter posledično izdamo priporočila vsem subjektom na področju teh zaznav. Tako večkrat izdamo priporočila, ki so namenjena vsem občinam, javnim zavodom na področju vzgoje in izobraževanja ali pa ministrstvom, ki predlagajo predstavnike v nadzorne svete določenih, po zakonu ustanovljenih družb. Vzpostavitev ustreznih varovalk v teh primerih je namreč po našem mnenju izrednega pomena za upravljanje z vsemi zaznanimi korupcijskimi tveganji in za preprečevanje nastanka kršitev različnih področnih zakonov. Izrednega pomena pri odzivu subjektov javnega sektorja na podana priporočila Komisije je volja, želja in naklonjenost odgovornih v teh subjektih, da vzpostavijo sistem opravljanja javnih nalog, ki bo v največji možni meri onemogočal nastanek anomalij iz naslova netransparentnosti, nesledljivosti postopkov in neenakopravne obravnave v okviru teh postopkov ter stremel k sprejemanju odločitev, ki bodo ne le zakonite, ampak v skladu z najvišjimi standardi integritete subjekta javnega sektorja.

Na podlagi navedenega lahko zaključimo, da so naša priporočila prevečkrat spregledana, označena kot nepotrebna in nekoristna, saj jih subjekti javnega sektorja ne dojemajo kot pripomoček na poti k cilju

zagotavljanja ustrežnejšega opravljanja javnih nalog in s tem krepitve zaupanja državljanov v javne institucije, njihovo integriteto in integriteto posameznikov, ki v okviru javnih institucij opravljamo javne naloge.

3. POLITIČNA KULTURA V POVEZAVI Z INTEGRITETO IN POSLEDICE UGOTOVITEV KOMISIJE

Pojem integritete ZIntPK opredeljuje kot pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi. Upravno sodišče RS je v zvezi s pojmom integritete v sodbi z opr. št. I U 1726/2019-10 z dne 17. 9. 2020 navedlo, da je zakonodajalec pojma »pričakovano delovanje« in »integriteta« pustil vsebinsko odprta in njuno vsebinsko opredelitev prepustil Komisiji.

Zakaj je presoja odklonskih ravnanj z vidika krepitve integritete pomembna? Vsi subjekti javnega sektorja so ves čas delovanja dolžni slediti ne samo posameznim zakonskim normam, temveč tudi namenu in ciljem zakonov. ZIntPK stremi h krepitvi integritete, zaupanju v pravni red oziroma pravno državo ter preprečevanju korupcije. Namen zakona je torej celovito zagotavljanje visoke ravni učinkovitosti pri preprečevanju korupcije, večanju transparentnosti in krepitvi integritete, kar so temeljni pogoji za zakonito, uspešno, pregledno, smotno in pošteno delovanje države. Te cilje bi zato morali zasledovati vsi, še posebej pa to velja za najvišje predstavnike oblasti. Temelj navedenim vrednotam pa prav gotovo predstavljata etično delovanje in zgled (tudi vodenje z zgledom), ki ga s svojim ravnanjem postavijo funkcionarji in drugi predstavniki oblasti, saj se od njih pričakuje posebna skrbnost in dolžnost v smeri odpravljanja tveganj in krepitve integritete javnega sektorja.

Na Komisiji preko skrbne obravnave posameznih primerov gradimo prakso ter z opredelitvijo konkretnih ravnanj, ki predstavljajo kršitev integritete ter s tem kršitev zakona (ZIntPK), poskušamo vzpostaviti standarde integritete ravnanj uradnih oseb. Za kršitev integritete zakonodajalec ni predvidel sankcij zoper uradne osebe, kar se v praksi kaže kot pomanjkljivost in zato bi bilo treba v prihodnje razmisliti o zakonodajnih spremembah v tej smeri. Zakon je namreč opredelil zgolj način javne objave takšnih ugotovitev Komisije ter s tem seznanitev javnosti v zakonsko naštetih primerih. V okviru postopkov, ki jih vodimo v skladu z določbami ZIntPK, v primeru ugotovljenih kršitev integritete izdamo ugotovitve o konkretnem primeru. Velja poudariti, da so obravnavane osebe v postopku pred Komisijo takoj, ko je zoper njih uvedena preiskava, s tem seznanjene ter poučene o vseh pravicah, ki jih imajo v postopku. Pri tem pa je za zagotavljanje kontradiktornosti postopka pred Komisijo pomembno, da vsaka obravnavana oseba pred končno odločitvijo Komisije osnutek ugotovitev s celotno vsebino, torej izrekom, dejstvi in okoliščinami, ugotovitvami z utemeljitvijo ter opredelitvijo pričakovanega ravnanja, prejme v izjasnitev. V postopkih pred Komisijo je sicer obravnavanim osebam po sprejeti končni odločitvi Komisije na voljo pravno sredstvo v obliki tožbe v upravnem sporu.

Javna objava (za zakonsko določene kategorije obravnavanih oseb) ugotovitev o konkretnem primeru, ki jih Komisija v primeru kršitev integritete obravnavane osebe sprejme, predstavlja edino sankcijo za obravnavane osebe. Druge sankcije (npr. politična odgovornost), ki bi sledile pravnomočnim ugotovitvam Komisije v povezavi s kršitvami integritete, so tako prepuščene obravnavanim osebam ter tistim, ki so jih imenovali ali izvolili na določene funkcije oziroma v določene organe. V primeru voljenih funkcionarjev, tako na državni kot lokalni ravni, bi se sankcioniranje njihovih ravnanj pokazalo v izkazanem (ne)zaupanju volivcev ter podeljenih glasovih na volitvah.

Vse je torej odvisno od kakovosti in nivoja politične kulture, ki vlada v Sloveniji, pri čemer že vrsto let opozarjamo, da je nujno, da se nivo politične kulture dvigne in da bodo obravnavane osebe začele prevzemati odgovornost za svoja ravnanja. Korak v pravo smer, ki bi poleg dviga splošne politične kulture povzročil tudi

dvig politične kulture posameznikov, bi bil v tem, da bi subjekti javnega sektorja ter odgovorne osebe začeli aktivno upoštevati izdana priporočila Komisije na področjih upravljanja korupcijskih tveganj in da bi nato posledično obravnavane osebe, za katere je bila pravnomočno potrjena kršitev, sprejele odgovornost za svoja ravnanja, ne pa odgovornost preložile na druge, preusmerjale pozornost in ignorirale ter minimizirale odločitve nadzornih organov. Tako so v državah, ki jih radi navajamo kot zgled, odstopi funkcionarjev ne zgolj v primerih ugotovljenih nepravilnosti ali kršitev zakona, ampak že zgolj ob utemeljenem sumu nepravilnosti ali kršitev zakona, nekaj povsem običajnega, navedeno pa prispeva tudi k večjemu zaupanju javnosti v delovanje javnih institucij.

V nasprotju z uveljavljenimi standardi integritete in s tem politične kulture v tujini pa ugotavljamo, da se namesto spoštovanja posameznih ugotovitev in odločitev Komisije pri nas pogosto poskuša diskreditirati institucijo in predstojnika, pojavljajo se celo odzivi, da obravnavana oseba ni kršila zakona ampak integriteto ter da bi in bo enako ravnala tudi v prihodnosti. Komisija je – tako kot tudi nekateri drugi neodvisni nadzorni organi – zaradi sprejetih odločitev v povezavi s kršitvami ZIntPK deležna nekorektnih, interesno motiviranih in neutemeljenih pritiskov, ki pomenijo nevarno rušenje nadzornih mehanizmov države, kar je v nasprotju z odgovornim vodenjem države. Odločitve neodvisnih institucij, kakršna je Komisija, namreč v celoti temeljijo na strokovnem in pravno podprtem delu zaposlenih v institucijah. Razumljivo je, da odločitve institucij, ki nadzirajo delovanje države, ni vedno lahko sprejeti, a bi se ob morebitnem nestrinjanju morala uporabiti izključno pravna sredstva.

Zaradi zaznave nespoštovanja odločitev neodvisnih organov so predstojniki Informacijskega pooblaščenca, Komisije za preprečevanje korupcije, Računskega sodišča RS in Varuha človekovih pravic 11. junija 2021 sprejeli in objavili skupno izjavo in se nato 9. marca 2022 ponovno sestali na delovnem srečanju¹. Tako v izjavi kot na delovnem sestanku so izpostavili problematiko zagotavljanja pogojev za delovanje neodvisnih institucij ter pozvali politiko k spoštovanju vloge in odločitev vseh neodvisnih organov države, saj ti predstavljajo enega od nujnih temeljev demokracije v državi.

¹ <https://www.kpk-rs.si/blog/2021/06/11/skupna-izjava-za-javnost-stirih-samostojnih-in-neodvisnih-drzavnih-organov-republike-slovenije/>, <https://www.kpk-rs.si/blog/2022/03/09/sporocilo-za-javnost-po-delovnem-srecanju-predstojnikov-neodvisnih-institucij/>

4. NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ

Nezdružljivost funkcije funkcionarjev z opravljanjem poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, ter prepoved članstva in dejavnosti, ki jo ZIntPK uveljavlja v nekoliko različnem obsegu za poklicne in nepoklicne funkcionarje, je institut, ki sodi med ukrepe za preprečevanje korupcije in preprečevanje nastanka okoliščin nasprotja interesov, katerih namen je zagotoviti neodvisno, objektivno in nepristransko izpolnjevanje ustavno in zakonsko določenih funkcij.

Uvodoma je treba poudariti, da so določbe ZIntPK, ki urejajo nezdružljivost funkcije ter prepoved članstva in dejavnosti, 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 določbe ZIntPK ne uporabljajo, če so vprašanja glede nezdružljivosti funkcij v celoti urejena v drugem, specialnejšem zakonu. Če drug, specialnejši zakon, ki ureja nezdružljivost funkcije ter prepoved članstva in dejavnosti, poleg lastne ureditve napotuje tudi na uporabo drugega zakona, je kot »drug zakon« s tega področja treba šteti (tudi) ZIntPK. Področje nezdružljivosti funkcij je bilo v preteklem letu precej izpostavljeno (veliko bolj kot v preteklosti), saj so se zaradi obravnave konkretnih primerov opravljanja dodatnih dejavnosti in članstva določenih županov slovenskih občin pojavile tendence k spremembi zakonskih določb ali vsaj drugačnem tolmačenju obstoječih. Enako se je v letu 2021 na področju urejanja nezdružljivosti funkcij za poslance pojavila ideja o ponovni združljivosti poslanske in županske funkcije.

Zakon o poslancih (v nadaljevanju: ZPos) v 4. členu namreč določa, da poslanec ne sme opravljati funkcije ali dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva s funkcijo poslanca. ZPos določa, da poslanec ne sme biti hkrati član Državnega sveta RS niti ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih. Prav tako ne sme opravljati funkcije župana ali podžupana v občini. Državni svet RS je dne 12. 11. 2021 poslal Državnemu zboru RS zakonodajno pobudo za spremembo Zakona o poslancih, in sicer predlog odprave nezdružljivosti poslanske in županske funkcije. V postopku sprejemanja novele ZPos-D, ki je leta 2011 uvedla popolno nezdružljivost poslanske funkcije s funkcijo župana in podžupana, je bila kot razlog za uveljavitev nezdružljivosti poslanske in županske funkcije večkrat v ospredje postavljena delitev oblasti, s čimer se pobudniki ponovne spremembe ne strinjajo. V Republiki Sloveniji je delitev oblasti urejena v 3. členu Ustave RS, ki določa, da se oblast deli na zakonodajno (nosilec je Državni zbor RS), izvršilno (nosilec je Vlada RS) in sodno (nosilec so sodišča). V ustavno določeno delitev oblasti po mnenju pobudnikov spremembe lokalna samouprava ni zajeta, zato bi po njihovem mnenju morali biti poslanska in županska funkcija združljivi.

Na Komisiji smo v preteklem letu v okviru svojih pristojnosti obravnavali prijave, ki so se nanašale na področje kršitev določb nezdružljivosti funkcij funkcionarjev. Pri tem smo ugotovili, da področje instituta ni enotno urejeno, kar povzroča nepreglednost in ustvarja tveganje za neučinkovit nadzor, kot tudi možnost (pre)široke interpretacije različnih zakonskih ureditev². Pri tem so bila zaznana sistemska korupcijska tveganja, zato smo Vladi RS podali pobudo, da se področje nezdružljivosti opravljanja funkcij ter prepovedi članstva in dejavnosti uredi enotno za vse funkcionarje v okviru določb ZIntPK, pri čemer naj se v okviru določb po potrebi opredeli tudi sprejemljiva višina dohodkov oziroma druge premoženjske koristi, ki jih poklicni funkcionar lahko pridobi pri opravljanju dodatne dejavnosti, s čimer se bo zagotovila enakopravna obravnava ter celovit in učinkovitejši

² Zaradi različnih ureditev in omejitev prihaja do neenakopravne obravnave poklicnih funkcionarjev pri opravljanju dodatnih dejavnosti. Jasno je, da poklicni funkcionarji ob svoji funkciji ne smejo opravljati poklicnih ali drugih dejavnosti, ki so namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi. Težava pa se pojavi, ko specialna zakonodaja ureja le nekatera vprašanja dodatnih dejavnosti, ki so hkrati urejena v ZIntPK, ne ureja pa ostalih, ki jih poleg specialnih določb urejajo določbe ZIntPK (na primer: Zakon o lokalni samoupravi, Zakon o poslancih, Zakon o računskem sodišču ...).

nadzor, kar bo pripomoglo k transparentnemu in profesionalnemu opravljanju javnih nalog funkcionarja. Odgovora Vlade RS na našo pobudo nismo prejeli.

Na Komisiji pri obravnavi konkretnih primerov nezdržljivosti funkcij na lokalni samoupravi zaznavamo nepravilnosti oziroma neuskklajenosti občinskih odlokov z določbami ZIntPK in tudi določbami zakonodaje s področja lokalne samouprave in delovanja gospodarskih družb. Občinski odloki, ki določajo ustanovitev javnega podjetja, velikokrat ne upoštevajo določb druge relevantne zakonodaje pri opredeljevanju organov, določanju njihovih pristojnosti in pravic ter določanju oseb, ki so lahko člani teh organov. V praksi smo zaznali največ kršitev prvega odstavka 27. člena ZIntPK, pri čemer smo obravnavali več primerov, ko je odlok o ustanovitvi določenega javnega podjetja določal organe javnega podjetja, pri čemer je opredelil skupščino kot najvišji organ upravljanja ter taksativno določil pristojnosti, ki so bile predvsem upravljavske, v določenih primerih pa tudi nadzorstvene, za člane pa je določil župane občin ustanoviteljic. Prav tako je pogosta praksa, da se z odlokom svetu ustanoviteljic, ki je ustanovljen na podlagi 61. člena Zakona o lokalni samoupravi (ZLS) in bi moral po zakonu imeti ustanoviteljske pravice in pravice v zvezi z usklajevanjem odločitev občin glede zagotavljanja javnih služb, podelijo upravljavske in nadzorstvene pristojnosti. Glede na stališče Komisije organi upravljanja skladno z ZIntPK niso skupščina, občni zbor, skupni organ (ustanovljen skladno z 61. členom ZLS) in podobni organi, ki so primarno in izključno namenjeni izvrševanju pravic ustanoviteljev posameznega subjekta. Če pa ima skupščina ali drug po naravi ustanoviteljski organ tudi upravljavske ali nadzorne pristojnosti, jo je po ZIntPK treba šteti (tudi) za organ upravljanja oziroma nadzorni organ, pri čemer je vedno treba izhajati iz konkretnih upravičenj (nalog, pristojnosti) posameznega organa. Glede na zaznane nepravilnosti smo vsem občinam predlagali, da preverijo že sprejete odloke o ustanovitvah javnih podjetij, pri čemer naj bodo pozorne na upoštevanje in skladnost odlokov z določbami ZIntPK in ostalo relevantno zakonodajo.

Konec leta 2021 smo na podlagi zgoraj izpostavljenih zaznav v okviru Tedna boja proti korupciji organizirali osrednji dogodek, okroglo mizo z naslovom Nezdržljivost funkcij – ali je »sedenje na dveh stolih« vedno v javnem interesu. V okviru debate so bila posebej izpostavljena vprašanja, kaj je pri opravljanju pridobitne dejavnosti poklicnega funkcionarja še sprejemljivo, kakšen dodaten zaslužek je še primeren in ali so izjeme, ko funkcionarji lahko »sedijo na dveh stolih«, ustrezno opredeljene. Razprava je pokazala različna stališča, pri čemer menimo, da se bodo razprave o tem ter pobude in želje po spremembah v smeri večje dopustnosti opravljanja sicer nezdržljivih funkcij nadaljevale tudi v letu 2022.

5. NASPROTJE INTERESOV

Na Komisiji na področju nasprotja interesov kljub dolgoletni urejenosti področja ter stalnim prizadevanjem za dvig pravne kulture uradnih oseb glede upoštevanja dolžnega izogibanja nasprotju interesov še vedno opažamo, da sta najbolj problematični področji upoštevanja dolžnega izogibanja nasprotju interesov prav pri uradnih osebah v javnih zavodih ter na področju lokalne samouprave. Določene nedoslednosti in nedorečenosti je na področju ureditve nasprotja interesov prinesla novela zakona, ki ureja delovanje gospodarskih družb, saj ta velja tudi za določene družbe v lasti Republike Slovenije, za določene med njimi, ki so v upravljanju Slovenskega državnega holdinga, pa veljajo tudi določbe Zakona o slovenskem državnem holdingu (v nadaljevanju: ZSDH-1).

Najpomembnejše vprašanje, ki si ga mora oseba, ki opravlja javne naloge, zastaviti v povezavi s tem, ali gre v konkretnem primeru za nasprotje interesov po določbah ZIntPK, je, ali v prvi vrsti predstavlja uradno osebo ali zunanega člana po določbah ZIntPK. Ker pa na področju urejanja nasprotja interesov velja več specialnih predpisov, ki področje urejajo materialnopravno za posamezne skupine zavezancev ali pa postopkovno, je treba poznati tudi te predpise (npr. za uradnike in uradnike na položaju). Za druge javne uslužbenke, ki zasedajo strokovno-tehnična delovna mesta, se uporabljajo določbe ZIntPK. Prav tako se v primerih, ko so drugi pravni postopki urejeni z zakonom, za izločitev uporabljajo določila teh zakonov (npr. pravnih postopki, upravnopravni postopki, kazenski postopki, postopki javnega naročanja). Torej je v primerih, ko zazna okoliščine nasprotja interesov v okviru vodenja postopkov, ki jih urejajo navedeni zakoni, oseba dolžna ravnati v skladu z določbami teh zakonov in ne ZIntPK.

Na podlagi navedenega lahko sklepamo, da ravno ureditev v več področnih zakonih botruje temu, da ne glede na to, da določbe ZIntPK veljajo že od druge polovice leta 2010 in se v svojem bistvu in opredelitvi nasprotja interesov niso bistveno spreminjale, na področju nasprotja interesov stalno zaznavamo kršitve, konstantno pa ostaja tudi število vprašanj, ki jih vsako leto prejmemo na to temo. Ne čudi niti dejstvo, da največ vprašanj na tem področju prejmemo od občin ter javnih zavodov.

Na Komisiji na podlagi prejetih vprašanj in obravnavanih primerov zaznavamo, da je še vedno nejasno dolžnostno ravnanje uradne osebe in ustrezno postopanje v primerih, ko se uradna oseba znajde v okoliščinah nasprotja interesov, in sicer zlasti na področju lokalne samouprave pri sodelovanju občinskih svetnikov in drugih oseb v razpravi in odločanju na občinskem svetu ali v okviru delovnih teles občinskega sveta. Enako velja zlasti za odločanje kandidatov za ravnatelja na učiteljskih oziroma vzgojiteljskih zborih. V okviru obravnave prijav s področja šolstva smo zaznali, da je tveganje za nastanek nasprotja interesov v postopku imenovanja ravnateljev slabo upravljano tudi zaradi tega, ker uradne osebe sledijo navodilu, zapisanemu v okrožnici Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport št. 603-15/2016 z dne 30. 3. 2016. Gre za okrožnico, ki je bila v letu 2016 posredovana vsem izobraževalnim ustanovam v Republiki Sloveniji (vrtci, osnovne šole, glasbene šole, srednje šole, višje šole) in je po naši oceni vsebinsko pomanjkljiva. Praksa izvajanja določb ZIntPK je namreč pokazala, da vsebina okrožnice ni dovolj določna in kot taka dopušča interpretacijo, ki lahko povzroči kršitev določb ZIntPK. Že v letu 2020 smo izvedli aktivnosti in predstavnikom ministrstva predlagali določene ukrepe, predvsem v smeri posodobitve vsebine okrožnice z dodanimi jasnimi navodili, ki bi vsaj deloma uspeli zaježiti ta problem. V letu 2021 smo ponovno pozvali ministrstvo k ustreznemu preoblikovanju navodila. Kljub temu na Komisiji še vedno beležimo prijave v povezavi z glasovanjem kandidatov za ravnatelje na učiteljskem zboru in ne zaznavamo bistvenega izboljšanja na tem področju.

Posebej poudarjamo, da ni uradna oseba tista, ki sama odloča, ali so okoliščine takšne, da bi jo bilo treba izločiti, pač pa se je uradna oseba dolžna takoj, ko zazna okoliščine nasprotja interesov, izločiti in pisno o svoji izločitvi in okoliščinah obvestiti predstojnika ali predsedujočega kolektivnemu organu ter počakati na

njihovo odločitev. Predstojnik ali kolektivni organ nato v nadaljevanju odloči, ali se uradno osebo izloči ali pa lahko nadaljuje z delom. Pri tem presoja, ali so navedene okoliščine takšne narave, da bi lahko vplivale na objektivnost odločanja uradne osebe, in predstojnik ali kolektivni organ je tisti, ki s svojo odločitvijo poskrbi, da celoten postopek ne bo zaradi teh okoliščin obremenjen z videzom nasprotja interesov.

V vseh primerih sodelovanja uradne osebe v kolektivnih organih odločanja (npr. občinski svet, KMVVI, svet zavoda, učiteljski/vzgojiteljski zbor itd.) se pri obravnavi ali odločanju/glasovanju o izbiri kandidata, kjer je kandidat sam član kolektivnega organa ali njegov družinski član, pričakuje vnaprejšnja izločitev člana kolektivnega organa. Po sami naravi stvari je namreč v takem primeru, ne glede na integriteto posameznika ali morebitne druge okoliščine, utemeljeno podan najmanj videz, da oseba, ki je sama kandidat za določen položaj oziroma je kandidat njen družinski član, svoje funkcije oziroma položaja v povezavi z odločanjem o kandidatih ne bo opravljala objektivno in nepristransko. Drugače pa je v drugih primerih, ko gre za glasovanje za osebe, ki niso družinski člani člana kolektivnega organa, je pa član kolektivnega organa ali družinski član člana kolektivnega organa imel ali ima z njimi politične, osebne ali poslovne stike, saj glede obstoja nasprotja interesov ni mogoče dati vnaprejšnjega odgovora in je ocena vedno odvisna od konkretnih okoliščin primera. Te ocene pa ne more opraviiti član sam, ampak je to naloga predstojnika oziroma kolektivnega organa.

Dolžnost člana kolektivnega organa je torej takojšnja izločitev iz dela na zadevi ter pisno obvestilo predstojniku-predsedujočemu kolektivnemu organu o izločitvi in okoliščinah nasprotja interesov, če se zadeva, o kateri ta odloča, neposredno nanaša na konkretno pravno ali fizično osebo, s katero je član kolektivnega organa povezan³.

Izpostavljamo, da so okoliščine, ki kažejo na to, da zasebni interes vpliva na nepristransko opravljanje javnih nalog uradne osebe, lahko najrazličnejše in predstavljajo dejansko vprašanje, ki ga je treba vedno preverjati z vidika konkretnega primera. Odgovornost za izogibanje nasprotju interesov je torej v prvi vrsti na uradni osebi (sama najprej zazna in prepozna okoliščine nasprotja interesov), odgovornost predstojnika oziroma kolektivnega organa (občinskega sveta, občinskega delovnega telesa) pa je, da po tem, ko je seznanjen z okoliščinami morebitnega nasprotja interesov, presodi, ali bi te okoliščine lahko vplivale na objektivnost odločanja uradne osebe, in poskrbi, da celoten postopek ne bo zaradi teh okoliščin obremenjen z videzom nasprotja interesov. S svojo odločitvijo predstojnik oziroma kolektivni organ prevzame odgovornost za to, da bo obravnava oziroma odločanje v konkretnem primeru z vidika ZIntPK opravljeno zakonito in da ne bo ogrožena integriteta in verodostojnost odločitve. V primerih, ko je uradna oseba del kolektivnega organa, kolektivni organ prevzame odgovornost za to, da bo obravnava oziroma odločanje v konkretnem primeru z vidika ZIntPK opravljeno zakonito in da ne bo ogrožena integriteta in verodostojnost odločitve.

Kolektivni organ nato najkasneje v petih dneh od prejema obvestila obrazloženo odloči, ali se uradno osebo izloči iz postopka obravnave in odločanja o zadevi ali oseba nadaljuje z delom. Uradna oseba pri odločanju o lastni izločitvi ne sme sodelovati. Če kolektivni organ odloči, da bo uradna oseba kljub nasprotju interesov nadaljevala z delom v zadevi, ji lahko da obvezujoče obrazložene usmeritve za ravnanje in odločanje, pri čemer mora zasledovati javni interes. Kolektivni organ sprejeto odločitev (to je, da oseba lahko nadaljuje z delom)⁴ v petih dneh po njenem sprejemu posreduje Komisiji. Poudarjamo, da Komisija ne more in ne sme sprejeti odločitve namesto kolektivnega organa ali drugih predstojnikov, konkretne odločitve lahko sprejeme zgolj v primerih, ko uradna oseba predstojnika nima.

Na Komisiji smo se ukvarjali tudi z vprašanjem, ki se nanaša na uporabo določb Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju: ZGD-1K), s katerimi se je na novo uredilo sklepanje poslov s t. i. povezanimi strankami v povezavi z določbo 48. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju: novela ZIntPK-C). Glede na to, da

³ Ima osebni, poslovni ali politični stik.

⁴ Odločitve kolektivnega organa, da se osebo izloči, Komisiji ni treba posredovati.

je novela ZIntPK-C razveljavila zgolj določila 38.a člena ZGD-1, novela ZGD-1K pa je kasneje področje poslovanja s povezanimi osebami celovito na novo uredila v novih členih (270.a, 281.b do 281.d, 284.a in 515.a člen ZGD-1), se posebna ureditev sklepanja poslov s povezanimi osebami iz ZGD-1 po uveljavitvi novele ZGD – 1K uporablja tudi v primeru gospodarskih družb, v katerih ima večinski delež ali prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost. Komisija pri obravnavi posameznih konkretnih primerov o nasprotjih interesov v družbah s kapitalsko naložbo države, za katere se ne uporabljajo določbe ZSDH-1, že zdaj ugotavlja, da je navedena ureditev prinesla zgolj dodatne nejasnosti in nedoslednosti, saj določa uporabo določb treh zakonov v povezavi s presojo nasprotja interesov ter poslovanja s povezanimi osebami.

6. JAVNO NAROČANJE

Na Komisiji že dalj časa opozarjamo, da je področje javnega naročanja eno od področij, ki je bolj podvrženo korupcijskim tveganjem. Ne le, da beležimo največji pripad prijav zlasti s tega področja (v povprečju se vsaka osma prijava, ki jo zaključimo, nanaša na področje javnega naročanja), zaradi svoje narave in obsega, ker se v okviru le-tega odloča o porabi javnega (proračunskega) denarja, predstavlja ugodne pogoje za nastanek korupcije.

Preden preidemo k bistvu, naj najprej omenimo svetle plati sistema javnega naročanja v Republiki Sloveniji. Sistem javnega naročanja je kot celota zagotovo eno od področij, kjer je zagotovljeno visoka stopnja transparentnosti. Obvestila o postopkih javnega naročanja, ki služijo kot sredstvo za povabilo k sodelovanju, in razpisna dokumentacija so dostopni vsem zainteresiranim ponudnikom brezplačno na Portalu javnih naročil (v nadaljevanju: portal). Zakonsko so določeni minimalni roki za predložitev ponudb, ki zagotavljajo, da lahko vsi zainteresirani ponudniki v roku oddajo ponudbo, vključno z vsemi dokazili. Zagotovljeno je javno odpiranje ponudb. Naročnik odločitev o oddaji javnega naročila objavi na portalu. Po zaključku postopka so neizbrani ponudniki obveščeni o izbiri in lahko kot pravno sredstvo vložijo zahtevo za revizijo zoper razpisno dokumentacijo, kot tudi zoper odločitev o oddaji naročila. O zahtevku v predrevizijskem postopku sicer odloča naročnik, v primeru zavrnitve zahtevka pa je zagotovljeno neodvisno odločanje Državne revizijske komisije (v nadaljevanju: DKOM). Po noveli Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN-C) pa je zoper odločitev DKOM v nekaterih primerih dovoljen še upravni spor, o katerem odloča Upravno sodišče. Naročniki morajo sklenjene pogodbe, prav tako pa morebitne anekse k pogodbam, objavljati na portalu. Na portalu morajo naročniki objaviti tudi določene podatke⁵ o naročilih blaga, storitev in gradenj, katerih vrednost ne presega mejnega praga za oddajo naročil po postopkih, naštetih v prvem odstavku 39. člena Zakona o javnem naročanju (v nadaljevanju: ZJN-3), presega pa vrednost 10.000 EUR brez DDV.

Visoka stopnja transparentnosti seveda ni zagotovljena enako v vseh primerih javnega naročanja. Čim preidemo na postopke, ki jih lahko naročniki uporabijo le izjemoma (npr. postopek s pogajanj brez predhodne objave) ali če se pri nabavi blaga, storitev ali gradenj sklicujemo na izjeme od uporabe zakona, ki so določene v 27. členu ZJN-3 (zaupna naročila, urgentna naročila za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ali takojšnjo preprečitev nastanka neposredno grozeče škode ob naravni ali drugi nesreči), le stežka govorimo o vidikih transparentnosti, enako težko ali še težje o enakopravni obravnavi ponudnikov ali zagotavljanju konkurence, ki sta sicer med temeljnimi načeli javnega naročanja.

Ob nadzoru nabav zaščitne opreme, potrebne pri obvladovanju širjenja nalezljive bolezni COVID-19, smo ugotovili, da je osrednji javni gospodarski zavod, pristojen za zagotavljanje blagovnih rezerv, v znatnem obsegu zaščitna sredstva naročal po nujnem postopku, ki je določen v č točki prvega odstavka 46. člena ZJN-3. Gre za postopek pogajanj brez predhodne objave, ki ga naročnik lahko uporabi v primeru, če sta kumulativno izpolnjena elementa skrajne nujnosti izvedbe postopka javnega naročanja in nepredvidljivost dogodkov.

Čeprav zakonodajalec in DKOM pričakujeta restriktivno presojanje nujnosti, tega v praksi vedno ne zaznavamo. Ugotavljamo namreč pomanjkljivo utemeljitev izbire postopka in vprašljivo utemeljenost oddaje naročila po nujnem postopku. Omenjena vidika ter znaten obseg oddanih nujnih naročil v času razglašene epidemije COVID-19 kažejo na to, da se nujna naročila po č točki prvega odstavka 46. člena ZJN-3 lahko tudi zlorablajo za neposredno dodelitev javnih naročil favoriziranim ponudnikom zaradi pričakovane, zahtevane ali

⁵ Opis predmeta, vrsta predmeta in vrednost oddanega naročila brez DDV ter naziv gospodarskega subjekta, ki mu je bilo naročilo oddano.

sprejete koristi, kar lahko ob obstoju drugih elementov iz 1. točke prvega odstavka 4. člena ZIntPK izpolnjuje zakonske znake korupcije.

Pri oddajah javnih naročil po navedenem postopku je prisotno visoko tveganje oškodovanja javnih sredstev. Zaradi skrajne nujnosti izvedbe naročil ni zagotovljene konkurenčnosti oddaje naročil, saj lahko ponudbo po postopku pogajanj brez predhodne objave oddajo zgolj ponudniki, ki jih k sodelovanju povabi naročnik. Prav tako ni zagotovljene transparentnosti v razpisni fazi, saj vsi potencialni kandidati niso obveščeni o namerah naročnika v zvezi z načrtovanim javnim naročilom, ampak so obveščeni zgolj tisti, ki prejmejo povabilo naročnika. Odpiranje ponudb ni javno. V omejenem obsegu so zagotovljene možnosti pravnega varstva potencialnih ponudnikov, saj lahko v skladu s 14. členom Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja zahtevo za pravno varstvo v postopkih javnega naročanja vloži vsak ponudnik, ki ima ali je imel interes za dodelitev javnega naročila in mu je ali bi mu lahko z domnevno kršitvijo nastala škoda, pri čemer šteje, da je interes za dodelitev javnega naročila izkazala tista oseba, ki je oddala pravočasno ponudbo. Po zaključku postopka naročniku tudi ni treba upoštevati obdobja mirovanja, kar pomeni, da lahko naročnik in izbrani kandidat pogodbo o izvedbi javnega naročila skleneta še isti dan, ko je sprejeta odločitev o oddaji javnega naročila. Navedeno pomeni, da četudi aktivno legitimiran ponudnik vloži revizijski zahtevek in DKOM potrdi kršitev, postopka ni možno razveljaviti.

Poleg oddaje naročil po postopku pogajanj brez predhodne objave na Komisiji zaznavamo, da so določeni javni naročniki, zlasti javni zdravstveni zavodi, zaščitno opremo v prvem valu epidemije COVID-19 nabavljali mimo postopkov javnega naročanja, sklicujoč se na izjemo, določeno v 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3. Naročniki lahko navedeno izjemo sicer uporabijo zgolj v izjemnih primerih, in sicer kadar gre za naravno ali drugo nesrečo in je ogroženo življenje ljudi ali premoženje in vrednost oddanega naročila ne presega praga za objavo v Uradnem listu EU. Ker gre za izjemo, za katero se zakon v celoti ne uporablja, lahko naročnik z naročilnico ali pogodbo neposredno dodeli naročilo kateremu koli subjektu, ki lahko dobavi naročeno blago ali opravi zahtevano storitev. Ni predvidene ali zahtevane objave povabila k sodelovanju, naročnikom ni treba sprejeti in javno objaviti razpisne dokumentacije, določiti meril za oddajo, zoper odločitev o oddaji ni možnega pravnega sredstva, prav tako pa naročnikom na portalu ni treba objaviti opisa predmeta, vrste predmeta, vrednosti oddanega naročila in podatka o nazivu gospodarskega subjekta, ki mu je bilo naročilo oddano. Zaradi navedenega ne obstaja celovit pregled obsega oddaje naročil po navedeni izjemi.

Zaradi omenjenih posebnosti oddaje naročil po postopkih, ki jih lahko naročniki uporabijo le izjemoma, kot tudi posebnosti nabav blaga ob razglašeni naravni ali drugi nesreči, je po našem mnenju treba te izjeme presojati skrajno restriktivno, da ne bodo izjeme od uporabe transparentnih postopkov in od uporabe ZJN-3 nekoč postale pravilo, saj bi s tem izgubili smisel ureditve sistema javnega naročanja, ki mora temeljiti na načelu prostega pretoka blaga, načelu svobode ustanavljanja, načelu prostega pretoka storitev, ki izhajajo iz Pogodbe o delovanju Evropske unije, in na načelih gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti, zagotavljanja konkurence med ponudniki, transparentnosti javnega naročanja, enakopravne obravnave ponudnikov in sorazmernosti.

7. KORPORATIVNO UPRAVLJANJE

Na Komisiji glede kadrovanj in neetičnih oziroma nezakonitih ravnanj v družbah s kapitalsko naložbo države (ter javnih agencijah, javnih zavodih in javnih podjetjih) ugotavljamo, da ti postopki potekajo netransparentno in da se pri izbiri kandidatov in imenovanih oseb kot glavno merilo ne upošteva strokovna usposobljenost, temveč so v večini primerov prisotne okoliščine, ki kažejo na osebno oziroma politično pripadnost posameznika.

Kljub vsakoletnemu opozarjanju na problematiko in številnim podanim priporočilom na navedenem področju ne zaznavamo izboljšanja. Pravzaprav sta tako politična kultura kot kultura upravljanja državnih družb nazadovali. Tako se vpletanje politike v upravljanje družb in kadrovske procese v državnih družbah skuša prikazati kot stanje normalnosti in predstaviti kot pristojnost vsakokratne vladajoče politike, za kar naj bi vlada nosila politično odgovornost. To je v nasprotju z veljavno zakonodajo kot tudi z domačimi in mednarodnimi načeli dobrega upravljanja državnih družb.

Politiki v primerih zaznanih kršitev zakonodaje, nepravilnosti, političnega klientelizma in korupcijskih tveganj ne prevzamejo odgovornosti, hkrati pa tega od posameznikov ne zahtevajo niti njihove politične stranke, vlada ali državni zbor. Nedopustna in celo nezakonita ravnanja tako niso sankcionirana, kar pomeni, da ne pride do uveljavljanja politične odgovornosti, ki naj bi nadomeščala pravno odgovornost kršiteljev. To vodi v popolno razvrednotenje spoštovanja zakonov in dobre prakse na tem področju ter krnitev osebne integritete vseh posameznikov, ki pri tem sodelujejo, kar se odraža v nezaupanju ljudi v delovanje sistema. Poudarjamo, da gre tudi pri upravljanju državnih družb za udejanjanje pravne države, pri čemer bi morali biti nosilci politične oblasti zgled in ne obratno. Ko sprejete zakonodaje in pravil nosilci oblasti ne spoštujejo, pravna država ne deluje.

Zaskrbljivo je tudi dejstvo, da do odklonskih ravnanj prihaja v primerih, ko so postopki kandidiranja in imenovanja natančno opredeljeni, pristojnosti posameznih organov jasne, kar po mnenju Komisije kaže na to, da člani kadrovskih (akreditacijskih) komisij, ki sodelujejo v kadrovskih postopkih, ne delujejo v skladu s pričakovanimi standardi profesionalnosti ter ne odločajo na podlagi strokovne usposobljenosti posameznih kandidatov. Na Komisiji tudi zaznavamo, da se z namenom izogibanja očitkom nepravilnosti pri kadrovanjih želi odgovornost za izbiro kandidatov večkrat prenesti na zunanje kadrovske agencije, ki naj bi predstavljale varovalo kadrovanju strokovno najbolj usposobljenih oseb. V zadnjem obdobju zaznavamo tudi kopičenje opravljanja funkcij članov nadzornih svetov v enih in istih osebah, ki ne le obvladujejo dobršen del nadzornih svetov strateških ali pomembnih naložb države, marveč posegajo v poslovanje teh družb (in s tem ne spoštujejo razmejitve pristojnosti organov v družbah) ter med drugim nadzorne organe ovirajo pri opravljanju njihovih zakonskih dolžnosti. Pri svojem delu namreč opažamo tudi opuščanje dolžnosti pojasnjevanja in posredovanja dokumentacije v skladu z določbami ZIntPK v postopkih pred Komisijo pri subjektih javnega sektorja, kar se v preteklosti ni dogajalo.

V Sloveniji imamo jasno definiran sistem upravljanja državnih družb. Prva naloga vsakega nosilca oblasti je spoštovanje pravne države in delovanje v skladu s sprejetimi pravili. Kršenje vzpostavljenih in veljavnih norm pod pretvezo politične odgovornosti ogroža pravno državo in stabilnost sistema upravljanja državnih družb.

V ospredju vseh kadrovskih postopkov naj bodo tako zavezanost k ustrezno vzpostavljenim, protokoliranim, transparentnim in sledljivim postopkom izbora in imenovanja kadrov, z namenom iskanja najboljših kandidatov za opravljanje teh funkcij, ki izpolnjujejo kriterije visoke stopnje osebne integritete, strokovnosti, kompetentnosti, izkušenosti ter politične neodvisnosti, k čemur se v večini zavezujejo programi političnih strank pred vsakokratnimi volitvami. Vsekakor pa se bodo politične stranke tudi po izvolitvi morale upreti skušnjavam vsakokratnih menjav članov nadzornih svetov in uprav družb v državni lasti ter odločitve glede

njihovih razreševanj in imenovanj sprejemati na podlagi vzpostavljenih in veljavnih norm strokovnosti in pripoznavanja kriterija osebne integritete posameznih kandidatov za ta mesta.

Komisija in Združenje nadzornikov Slovenije sta tako v februarju 2022 podala tudi poziv⁶, s katerim želita političnim strankam, volivkam in volivcem ter civilni družbi predstaviti stališča za uveljavitev družbenega konsenza na področju upravljanja družb v državni lasti, ki so potrebna za učinkovito upravljanje in posledično boljše poslovanje teh družb.

⁶ <https://www.kpk-rs.si/blog/2022/02/17/poziv-zns-in-komisije-k-nujni-locitvi-politike-od-upravljanja-drzavnih-druzob/>

8. PROJEKT INTEGRITETA: SKUPNI CILJ GENERACIJ

Nezadovoljiv odnos zavezancev do institutov ZIntPK, ki ga zaznavamo na Komisiji, in nenazadnje tudi medijske objave kažejo na upad pomembnosti integritetnih ravnanj v Sloveniji. Da gre za realno oceno, je razvidno tudi iz pravnomočnih odločitev Komisije o kršitvah integritete in drugih kršitvah ZIntPK ter nekaterih odzivov kršiteljev na ugotovljene kršitve. Zato smo na Komisiji že v letu 2020 začeli z aktivnostmi za krepitev integritete posameznika. Ta namreč sovpada z integritetno družbo.

Ker se integriteta posameznika začne oblikovati že v njegovem otroštvu, imajo vzgojno-izobraževalne ustanove pomemben vpliv pri oblikovanju posameznika v osebo z visoko stopnjo integritete. V letu 2020 smo tako skupaj z Zavodom RS za šolstvo (v nadaljevanju: ZRSŠ), Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport, Inšpektoratom RS za šolstvo ter Filozofsko in Pedagoško fakulteto v Ljubljani zasnovali dolgoročni projekt Integriteta: skupni cilj generacij. Gre za projekt, katerega namen je vzpostaviti vsebine za krepitev integritete posameznika skozi celotno vertikalno izobraževalnega sistema, od vrtca do fakultet, z dolgoročnim ciljem krepitev integritete prihodnje družbe. Projekt temelji na vzpostavitvi mehanizmov, ki bodo prispevali k nadaljnjemu razvoju vzgoje, izobraževanja in športa v smeri krepitev integritete otrok in mladih, vključenih v vzgojno-izobraževalne programe, nadgradnjo izobraževalnih programov s področja krepitev profesionalizma in družbene odgovornosti ter nadgradnjo programov usposabljanja s področja etike in integritete za izvajalce učnih vsebin.

Za doseg teh ciljev smo na Komisiji, v partnerstvu z ZRSŠ, v letu 2021 zasnovali in pričeli z izvedbo pilotnega projekta krepitev integritete otrok v osnovnih šolah. Pilotni projekt je namenjen oblikovanju orodij za učinkovito krepitev integritete otrok skozi šolske vsebine s smiselno nadgradnjo že obstoječih šolskih programov. Pri tem je bistven element projekta upoštevanje in ohranjanje učiteljeve suverenosti pri oblikovanju aktivnosti, njihova vključitev v že obstoječe učne vsebine ter seveda prilagoditev vsebin otrokovi starosti in sposobnosti razumevanja. Pilotni projekt se v šolskem letu 2021/22 izvaja na petih osnovnih šolah, na treh v okviru učiteljskih timov, na dveh pa s sodelovanjem posameznih učiteljic. Po prvem letu pilotnega projekta bo zasnovan priročnik izvedenih dobrih praks za krepitev integritete učencev, ki se bo v naslednjih letih dopolnjeval in nadgrajeval v okviru nadaljevanja pilotnega projekta.

Kot dopolnitev in pomoč prizadevanjem učiteljev pri oblikovanju vsebin za krepitev integritete učencev pa smo na Komisiji, prav tako v sodelovanju z ZRSŠ, v letu 2021 izvedli tudi javni natečaj za nevladne organizacije, katerega namen je bil izdelava didaktičnih orodij za krepitev integritete otrok v osnovnih šolah. Na natečaju je zmagal UNICEF Slovenija s priročnikom »Integriteta v medosebnih odnosih« in družabno igro. Priročnik sestavlja deset delavnic za krepitev integritete učencev, pri čemer je vsaka delavnica oblikovana v treh različicah, s katerimi naslavlja vsa tri osnovnošolska vzgojno-izobraževalna obdobja. Učitelji bodo tako v okviru izvajanja svojih vsebin za krepitev integritete učencev ideje za aktivnosti lahko našli tudi v omenjenem priročniku.

Oboje, pilotni projekt, kot tudi priročnik, smo na Komisiji predstavili decembra 2021, na okrogli mizi v okviru tedna boja proti korupciji. S tem smo želeli razširiti informacije o projektu in pridobiti k sodelovanju morebitne nove partnerje. Krepitev integritete družbe s pomočjo krepitev integritete posameznikov je namreč najbolj učinkovita, če se odvija na več ravneh hkrati. Na Komisiji si bomo zato tudi v prihodnje prizadevali za vključevanje in sodelovanje tudi drugih organizacij. V tem smislu je projekt že dve leti zapored podprl predsednik republike, na Komisiji pa tudi letos pozivamo vlado, državni zbor in druge državne organe, da projekt javno podprejo ter v okviru svojih pristojnosti prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti njegove izvedbe.

9. OBVEZNOST POROČANJA INTERESNIH ORGANIZACIJ O LOBISTIČNIH STIKIH

Regulacija lobiranja je v Republiki Sloveniji (kot tudi v Evropski uniji) nastala na podlagi prepoznavanja prisotnosti vplivov interesnih skupin na odločitve v javnem sektorju in »dvojni naravi le-teh, ki se izraža tako v želenih kot nezaželenih oblikah in vsebinah⁷«. Pri tem se prve nanašajo na podajanje informacij in širjenje védenja lobiranca o tematici, ki je predmet lobističnega stika, druge (nezaželene oblike in vsebine) pa na dejstvo, da lobistični stiki dejansko predstavljajo vplivanje na odločitve javnega sektorja, ki so zato lahko pogosto podrejene parcialnim interesom interesne organizacije, v imenu katere poteka lobiranje, namesto da bi bile sprejete v javnemu interesu.

Zakonodajalec je pri uvedbi regulacije lobiranja v ZIntPK leta 2010 temeljil na predpostavki, da je lobiranje dejavnost izključno poklicnih lobistov. To je jasno razvidno iz dejstva, da je ZIntPK⁸ najprej določal, da lahko dejavnost lobiranja opravljajo samo registrirani lobisti. Taka ureditev je obstajala do sprejetja novele ZIntPK-B junija 2011⁹. Slednja je prvič uvedla izjeme od tega pravila, in sicer kot možnost, da lobiranje izvajajo tudi neposredni predstavniki interesnih organizacij (zakoniti zastopniki, voljeni predstavniki ali zaposleni).

Ta sprememba je bila nedvomno smiselna z vidika dejanskega omejevanja vplivanja neprofitnih interesnih organizacij na odločitve javnega sektorja, ki v okviru svojega poslanstva izvajajo tudi zagovorništvo, za katerega pa bi morale v skladu z osnovno zakonsko paradigmo regulacije na lastne stroške najeti profesionalnega lobista oziroma bi se moral kot tak registrirati njihov zakoniti zastopnik ali zaposleni. Prav tako je bila ureditev izjeme v lobiranju smiselna tudi z vidika statistike; 59 registriranih lobistov, kolikor jih je bilo maja in ob koncu 2011, je v letu 2011 namreč poročalo le o 19 lobističnih stikih, lobiranci pa so poročali o 129 stikih. Pri tem ne bode v oči le razlika med obsegom poročanja, temveč predvsem tudi majhno število poročenih stikov. Na Komisiji smo zato v letnem poročilu za leto 2011 ugotavljali, da 129 stikov ni odraz realnega stanja in je bilo nejavnih vplivanj na odločitve v javnem sektorju več.

V nadaljnjih letih, ko je število prijavljenih lobističnih stikov zlagoma naraščalo, so se pokazale precejšnje razlike v številu lobističnih stikov, ki jih izvedejo registrirani lobisti, in tistimi, ki jih izvedejo neregistrirani lobisti (zakoniti zastopnik, voljeni predstavnik, zaposleni, ki jih zakon določa kot izjeme od registracije), v prid slednjim. Že v letnem poročilu Komisije za leto 2012, torej v prvem letu po uveljavitvi določbe o zakonitosti poročanja neregistriranih lobistov, je bilo to razmerje 31 stikov z registriranimi lobisti in 185 stikov z neregistriranimi lobisti. V naslednjih letih je ta razkorak vztrajno rasel. Postalo je jasno, da Komisija osnovnega nadzora nad lobiranjem ne more optimalno izvajati, saj lahko primerja podatke o lobističnih stikih le na podlagi informacij iz zapisov lobirancev in poročil registriranih lobistov, za celovito sliko pa ji umanjajo informacije o lobističnih stikih neregistriranih lobistov.

To pomanjkljivost je prepoznal tudi zakonodajalec, ki je z novelo ZIntPK-C novembra 2020 uvedel obveznost poročanja o lobističnih stikih tudi za interesne organizacije, v imenu in na račun katerih lobirajo neregistrirani lobisti. Interesne organizacije lahko o lobističnih stikih svojih predstavnikov poročajo sproti oziroma najkasneje do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto. Ker je bila novela leta 2020 sprejeta v novembru, so morale interesne organizacije za leto 2020 poročati le o lobističnih stikih, ki so potekali po datumu uveljavitve novele (17. 11. 2020), zato statistika poročanja interesnih organizacij za leto 2020 še ni merodajna. V letu 2021 pa je o lobističnih stikih poročalo 46 interesnih organizacij, ki so poslale skupaj 150 poročil (posamezno poročilo se lahko nanaša na več lobističnih stikov). Glede na to, da so lobiranci za leto 2021 poročali o 2.808 stikih z

⁷ Poročevalec DZ, EVA:2009-3111-0031, št. dokumenta: 00714-6/2010/10

⁸ ZIntPK (UL, št. 45/10)

⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-B); UL, št. 43/11

neregistriranimi lobisti, je tudi ob zavedanju, da pri številnih prijavljenih stikih dejansko ne gre za lobiranje, diskrepanca med poročili interesnih organizacij in zapisi lobirancev precejšnja. Na Komisiji to pripisujemo relativni novosti obveznosti poročanja interesnih organizacij. Po ugotavljanju, katere interesne organizacije niso poročale, bomo slednje pozvali k poročanju in jih s tem tudi ozaveštili o tej dolžnosti. Na Komisiji pa smo tudi že pristopili k dodatnemu ozaveščanju o tej obveznosti in v začetku 2022 namenili prvo številko VESTniKa (spletnega mesečnika Komisije) prav tej tematiki.

S poročili interesnih organizacij smo na Komisiji pridobili do zdaj manjkajoče informacije za izvedbo nadzora nad lobiranjem. Pri tem pa je slednji še vedno omejen, odvisen od integritete lobirancev in lobistov oziroma interesnih organizacij, da poročajo resnično o vsakem lobističnem stiku. Če ne lobiranec ne lobist oziroma interesna organizacija o stiku ne poročajo in če Komisija tudi ne prejme nobene prijave glede tega stika, slednji ostane nejasen in skrit. Zato sta na področju lobiranja ozaveščanje in krepitev integritete javnega sektorja in posameznikov, ki v njem delajo, bistvena predpogoja za izvedbo nadzora nad lobiranjem.

10. JAVNA OBJAVA PODATKOV O PREMOŽENJSKEM STANJU FUNKCIONARJEV

Transparentnost premoženja nosilcev javnih funkcij je eden od pogojev krepitev zaupanja v njihovo delo. Javna objava podatkov o premoženju, ki so ga funkcionarji pridobili v času opravljanja funkcije, predstavlja torej pomemben mehanizem krepitev transparentnosti in zaupanja javnosti v nosilce javnih funkcij. Za tak ukrep so se odločili v številnih državah, npr. Litvi, Združenem kraljestvu, Estoniji, Albaniji, Finski, Franciji.

V Sloveniji je bila javna objava podatkov o premoženjskem stanju predvidena že s sprejetjem prvotnega ZIntPK leta 2010. Ta je tedaj določil, da se objavlja podatke o dohodkih in premoženju, ki je bilo pridobljeno v obdobju opravljanja funkcije oziroma dejavnosti in leto po prenehanju opravljanja le-teh, vseh zavezancev za poročanje premoženjskega stanja, vključno z osebami, odgovornimi za javna naročila. Zakon je eksplicitno določal, da se podatki objavijo ne glede na omejitve, ki jih določa zakon o varovanju osebnih podatkov in davčnih tajnostih. Prav tako je ZIntPK že tedaj določal tudi točen nabor podatkov za javno objavo.

Zavezancev za prijavo premoženjskega stanja je bilo leta 2010 zaradi sprejema ZIntPK že okoli 11.000, na Komisiji pa smo morali takrat vsa poročila o premoženjskem stanju obdelati ročno. Glede na obseg zavezancev smo presodili, da bo javno objavo lažje izvesti z informatizacijo poročanja, ki smo jo izvedli v naslednjih letih. Leta 2013 pa smo ugotovili, da pri posredovanju podatkov o spremembah premoženjskega stanja prihaja do napak oziroma napačnega razumevanja samega obrazca. Glede na to smo presodili, da v okviru takratnega informacijskega sistema javna objava podatkov o premoženjskem stanju ne more biti avtomatska. Glede na število zavezancev, katerih spremembe premoženjskega stanja so morale biti javno objavljene, pa je bila ročna obdelava teh podatkov neizvedljiva.

Novela ZIntPK-C, sprejeta novembra 2020, je zožila nabor oseb, katerih premoženje, pridobljeno v času funkcije, se javno objavi, na bolj izpostavljene funkcionarje (kot jih določa prvi odstavek 46. člena ZIntPK). Hkrati je zakonodajalec določil, da se objavi vse podatke o premoženjskem stanju, ki jih zavezanec poda na obrazcu za prijavo sprememb premoženjskega stanja, s čimer je postala javna objava sprememb premoženjskega stanja bolj izvedljiva tudi za Komisijo. Na Komisiji smo se zato lotili najprej uskladitve obrazcev za poročanje s spremembami, ki jih je prinesla novela, v drugi fazi pa tudi postavitev informacijskega sistema za javno objavo.

Na žalost pa novela ne vsebuje eksplicitne določbe, ki bi objavo izvemala iz veljavnosti določb varstva osebnih podatkov, kot je bilo to zapisano v prvotnem ZIntPK.

Na Komisiji smo se odločili, da se z dilemo o zakonitosti razkritja vseh podatkov, ki so sicer opredeljeni v ZIntPK, obrnemo na pripravljavca zakona, Ministrstvo za pravosodje, in Informacijskega pooblaščenca. Oba sta podala usmeritev, da je treba, kljub temu da ZIntPK kot specialen zakon eksplicitno določa vrste podatkov za javno objavo, zakonske določbe razumeti v luči varstva osebnih podatkov in torej nekatere podatke prikriti.

Na Komisiji bomo morali zato izvesti nekaj manjših prilagoditev novo izdelanega informacijskega sistema za javno objavo podatkov. Pričakujemo, da bo po tem avtomatizirana javna objava podatkov končno zaživel. Do takrat so podatki o spremembah premoženjskega stanja bolj izpostavljenih funkcionarjev obdelani ročno in objavljeni v tabelarnem prikazu na spletni strani Komisije.

Novela ZIntPK-C je sicer po eni strani prinesla boljše podlage za objavo premoženja funkcionarjev, pridobljenega v času opravljanja funkcije, saj nas določbe zavezujejo, da objavljamo podatke, ki jih podajo zavezanci v elektronskem obrazcu, po drugi strani pa je postalo jasno, da zaradi nedorečenosti glede varstva osebnih podatkov ta zakonska ureditev ne sledi načelu večje transparentnosti in s tem krepitev zaupanja v nosilce oblasti ter, širše, zaupanja v javni sektor.

Poročanje o kriptovalutah ostaja nesistemska/nesistemizirano

Še eno področje, kjer ureditev v noveli ZIntPK-C ne prispeva k večji transparentnosti, je področje kriptovalut. Slednje je novela namreč pustila nenaslovljeno, saj kriptovalute niso vključene med vrste premoženja, o katerih bi morali zavezanci poročati. Res je, da trgovanje s kriptovalutami in predvsem rudarjenje v Sloveniji še ni prisotno v zelo veliki meri, a je vedno bolj pogosto. Na globalni ravni pa kriptovalute postajajo vedno bolj razširjen in uveljavljen način plačilnega sredstva. Pričakovati je, da se bo ta trend sčasoma uveljavil tudi v Sloveniji.

Vključitev podatka o lastništvu kriptovalut v prijavo premoženjskega stanja zavezancev v Sloveniji bi podala celostno sliko premoženja zavezanca in tudi popolnejšo informacijo o spremembah le-tega v času opravljanja funkcije. Veljavni ZIntPK zavezancem ne nalaga obveznosti prijave posesti, pridobitve oziroma odsvojitve kriptovalut, a na Komisiji tako prijavo v luči transparentnosti priporočamo. Zaželeno je, da zavezanci spremembe glede kriptovalut pojasnijo v obrazcu v rubriki »Druge informacije, ki jih morda zavezanci želijo v zvezi s premoženjskim stanjem posredovati Komisiji«.

Tudi če zavezanec sam ne prijavi sprememb v premoženju glede kriptovalut, bo v primeru, da je šlo za pridobitev kriptovalut v obliki nakupa in je nakupna vrednost presegala 10.000 EUR (minimalna vrednost za poročanje sprememb premoženjskega stanja pri denarnih sredstvih), moral zavezanec kot spremembo Komisiji poročati odsvojitve denarnih sredstev v vrednosti nakupa kriptovalut. Če pa je zavezanec pridobil kriptovalute z rudarjenjem, tega Komisiji ni dolžan prijaviti kot spremembo premoženja. Kljub temu bomo na Komisiji v nadzoru nad premoženjskim stanjem zavezanca to lahko ugotovili na podlagi pridobljenih podatkov Finančne uprave RS, pri kateri mora zavezanec kriptovalute prijaviti z namenom odmere in plačila davka. Zavedamo se, da gre pri tem za minimalen obseg nadzora. Zato ob dejstvu, da je regulacija področja kriptovalut tudi na globalni ravni še v veliki meri nedorečena, menimo, da bi bilo vendarle treba vzpostaviti take zakonodajne okvire, ki bi omogočali boljši nadzor na tem področju.

11. NEVKLJUČEVANJE PROTİKORUPCIJSKE KLAVZULE

Protikorupcijska klavzula kot preventivni institut že od začetka obstoja obveznosti njene vključitve v pogodbe javnega sektorja leta 2010 buri duhove, tako zaradi njene umeščenosti v sam zakon, kjer izgleda kot nek osamelec med številnimi drugimi protikorupcijskimi instituti, predvsem pa zaradi pogosto prezrte vloge, ki jo protikorupcijska klavzula ima oziroma naj bi jo imela.

Primarni namen vključitve protikorupcijske klavzule je izobraževalne narave, torej stranki pravnega posla seznaniti, katerih prepovedanih dejanj se morata vzdržati, saj bo v nasprotnem primeru posledica ničnost pravnega posla. Da je njena vloga zgolj izobraževalne narave, je posledica dejstva, da že Obligacijski zakonik v 86. členu vsebuje podobno določbo, ki z učinkom generalne klavzule določa ničnostne razloge, in sicer, kadar pogodba nasprotuje ustavi, prisilnim predpisom in moralnim načelom. Dejanja strank, ki so koruptivna, torej zagotovo nasprotujejo ustavi, prisilnim predpisom in moralnim načelom, katerim sta stranki zavezani tudi v luči enega od temeljnih načel obligacijskega prava, načela vestnosti in poštenja (5. člen Obligacijskega zakonika).

Glede na navedeno torej ne vključevanje protikorupcijske klavzule v pogodbe v vrednosti nad 10.000 EUR brez DDV, ki jih organi in organizacije javnega sektorja sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del po drugem odstavku 14. člena ZIntPK, zagotovo ni posledica bojazni zavezancev, da bo vključitev protikorupcijske klavzule v pravni posel predstavljala večje tveganje za nastanek nezaželene pravne posledice (ničnost pravnega posla) v primeru ugotovljene nepravilnosti, temveč je razlog predvsem v nepoznavanju zakonske obveznosti, ki jo imajo organi in organizacije javnega sektorja glede vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbe. To na Komisiji zaznavamo na podlagi izvajanja nadzorov nad zavezanci v zvezi s spoštovanjem obveznosti po ZIntPK, kjer še vedno, zlasti pa na lokalnem nivoju, opažamo izostanek vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbe. Da je temu tako, je razvidno tudi iz dejstva, da organ ali organizacija javnega sektorja, ki je dolžan zagotoviti vključenost protikorupcijske klavzule v pogodbo, po opozorilu Komisije o neizpolnitvi obveznosti slednjo praviloma takoj izpolni (premislek, ki bi ga stranki morali nameniti ob prebiranju vsebine pogodbe s protikorupcijsko klavzulo, predvsem z vidika pravnih posledic, ki jih lahko prinese morebitna kršitev njenih določb, tako umanjka).

Po drugi strani pa je pogosto odvrčilen odnos organov in organizacij javnega sektorja do vključitve protikorupcijske klavzule posledica dejstva, da ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali izvajalci del sami nasprotujejo vključitvi tega pogodbenega določila, kar otežuje procese vodenja postopkov in sklepanja pogodb organov in organizacij javnega sektorja. Še zlasti se to kaže v primeru, ko je nasprotna pogodbeni stranka tuja, s sedežem izven Republike Slovenije. Nepoznavanje slovenskega pravnega reda, še zlasti pa dejstva, da protikorupcijska klavzula izvira iz Civilnopravne konvencije Sveta Evrope proti korupciji, po kateri morajo države podpisnice v nacionalnem pravu zagotoviti, da je nična vsaka pogodba ali njena določba, ki omogoča korupcijo, ter da imajo pogodbene stranke v takšnem primeru na voljo možnost od sodišča zahtevati razveljavitev pogodbe, je praviloma glavni razlog, da tuje pogodbene stranke temu določilu nasprotujejo. Pa čeprav prihajajo iz držav, ki so same podpisnice omenjene konvencije in imajo v nacionalnem pravu predvideno enako pravno posledico v primeru koruptivnih dejanj.

Dokler je torej ta institut smatran kot osamelec v protikorupcijskem pravnem okviru, ki nima nobene osnove v drugih pravnih vejah, kot je civilno pravo, in dokler stranke pogodbenih razmerij načelu vestnosti in poštenja ne bodo pripisovale večje pomembnosti, ki mu gre, bomo na Komisiji pri svojih nadzorstvenih nalogah še vedno naleteli na primere, ko je protikorupcijska klavzula tujek v pogodbi, ki je tam zaradi zahtev Komisije

oziroma ZIntPK in ne zato, ker sta stranki želeli pripoznati, da bosta v pogodbenem odnosu delovali vestno in pošteno.

12. ZAŠČITA PRIJAVITELJEV (T. I. ŽVIŽGAČEV)

V decembru 2021 smo na Komisiji prejeli osnutek dlje časa pričakovanega Zakona o zaščiti prijaviteljev (t. i. žvižgačev), ki ga je pripravilo Ministrstvo za pravosodje, skupaj z vabilom, da nanj podamo svoje pripombe in predloge. Z omenjenim zakonom se bo v slovenski pravni red prenesla Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. 10. 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (v nadaljevanju: Direktiva).

Prijavitelji potrebujejo poseben zakon, saj so pogosto edini vir, preko katerega se seznanimo s sumom nepravilnosti. Prej ko do pristojnih pride informacija o sumu nepravilnosti, manjša je povzročena škoda. Prijavitelji, zlasti posamezniki, ki prijavljajo sume nepravilnosti, ki so jih neposredno zaznali pri delu ali v povezavi z delom, so zaradi svoje ekonomske odvisnosti od prijavljene osebe še posebej ranljivi v primeru razkritja, zato se pogosto ne odločijo za podajo prijave. V primeru razkritja lahko pride do povračilnih ukrepov, med katerimi odpoved pogodbe o zaposlitvi ni več tako redka.

Na Komisiji predlagani zakon vidimo kot priložnost, da se področje zaščite prijaviteljev v Republiki Sloveniji uredi celovito, s čimer bi se okrepile in nadgradile aktivnosti, katerih cilji so spodbujanje prijav nepravilnosti in odprava kršitev ter zaščita prijaviteljev pred povračilnimi ukrepi. Trenutna ureditev predmetnega področja v ZIntPK namreč ni ustrezna in ne dosega standardov, ki so postavljeni z Direktivo. Trenutna zakonodaja, urejena v ZIntPK, vsem prijaviteljem ne zagotavlja enake pomoči Komisije, postopki pred sodiščem so pogosto dolgotrajni, prijavitelji pa prepuščeni sami sebi.

Komisija je po predlogu zakona predvidena kot osrednja institucija za pomoč pri vzpostavitvi notranjih in zunanjih poti prijav, svetovanje prijaviteljem, zbiranje podatkov o prijavah in nadzor nad določbami zakona. Glede na veliko število zavezancev za vzpostavitev notranje in zunanje prijavne poti, tako v javnem kot zasebnem sektorju, in dejstvo, da gre za oblikovanje povsem novega sistema, s katerim je povezano svetovanje prijaviteljem in zavezancem ter dopolnjevanje in odprava pomanjkljivosti v zvezi z notranjimi in zunanjimi možnostmi prijav, bi za navedene zakonske naloge na Komisiji potrebovali več novih uslužbencev. Poleg tega bi za izpolnjevanje nalog poročanja potrebovali posebno informacijsko aplikacijo, ki bi omogočala avtomatizacijo pri zbiranju podatkov o prijavah, zaupnikih, poročanju o izvedenih ukrepih in drugih vsebinah zakona, za uveljavitev zakona pa bi bilo potrebno daljše prehodno obdobje, s čimer bi se zmanjšale strokovne in administrativne obremenitve pri zavezancih in na Komisiji.

Z Ministrstvom za pravosodje in drugimi deležniki bomo aktivno sodelovali pri pripravi omenjenega zakona tudi v letu 2022. Zavzemali se bomo za oblikovanje sodobnih normativnih okvirjev, ki bodo na eni strani prijavljene osebe odvrčali od povračilnih ukrepov, na drugi strani pa prijaviteljem dali ne le ustrezne informacije o možnih poteh prijave, ampak v primerih razkritja in povračilnih ukrepov tudi učinkovito zaščito prijaviteljev ter strokovno in drugo potrebno pomoč.

Ocena stanja Komisije za preprečevanje korupcije 2021

Izdajatelj: Komisija za preprečevanje korupcije

Pri pripravi Ocene stanja so sodelovali:

Dr. Robert Šumi, predsednik

David Lapornik, namestnik predsednika

Simon Savski, namestnik predsednika

Rado Jože Kerč, pomočnik predsednika

Katja Mihelič Sušnik, vodja Službe za nadzor

Albert Nabernik, pomočnik vodje Službe za nadzor

Mag. Vita Habjan Barborič, vodja Službe za preventivo

Barbara Fürst, pomočnica vodje Službe za preventivo

Mag. Sonja Jelen, vodja Urada Komisije

Mag. Jagoda Vitez, pomočnica vodje Urada Komisije

ter sodelavke in sodelavci: Maja Divjak, Iva Gruden, Nina Wabra Jakič, Maša Jesenšek, Milena Podjed Fabjančič, Tadeja Primc, Gregor Pirjevec, Deja Škoporc

Lektoriranje: Iva Gruden, Nina Wabra Jakič, Maša Jesenšek

Oblikovanje in prelom: Iva Gruden, Nina Wabra Jakič, Maša Jesenšek

Tisk: Prima IP, d. o. o.

Naklada: 10 izvodov

Ljubljana, maj 2022

Letna poročila, Ocena stanja in druge publikacije Komisije za preprečevanje korupcije so objavljene tudi na spletnih straneh www.kpk-rs.si. Reproduciranje delov Poročila je dovoljeno z navedbo vira.

ISSN 2820-6584 (tiskana različica)

ISSN 2820-6576 (spletna različica)