



KPK

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

LETNO POROČILO

2019

LETNO POROČILO 2019 – Komisija za preprečevanje korupcije – Izdala, založila in financirala Komisija za preprečevanje korupcije (odgovorni urednik Boris Štefanec) v Ljubljani, marca 2020 – Urejanje in lektura: Maša Jesenšek – Oblikovanje in prelom: Deja Škoporc (KPK)

LETNO POROČILO 2019

1. 1. 2019 – 31. 12. 2019

Letno poročilo je bilo sprejeto na 11. seji senata Komisije za preprečevanje korupcije, dne 12. 3. 2020, v sestavi Boris Štefanec, predsednik, mag. Uroš Novak, namestnik predsednika, in Simon Savski, namestnik predsednika.

mag. Uroš NOVAK
namestnik predsednika

Boris ŠTEFANEC
predsednik

Simon SAVSKI
namestnik predsednika



Ljubljana, marec 2020

Kazalo.....	2
Nagovor.....	5
Povzetek.....	7
Komisija za preprečevanje korupcije	9
Senat	11
Urad komisije.....	12
Pravne, kadrovske in finančne zadeve	12
Obrazložitev po posameznih proračunskih postavkah.....	15
Področje analitike in informacijske varnosti	16
Corruptio in eUprava.....	16
Erar	16
Sistemska administracija in ostale aktivnosti	16
Odnosi z javnostmi.....	17
Odnosi z mediji	18
Dogodki.....	18
Informacije javnega značaja.....	19
Pripombe komisije na predloge predpisov	20
Mednarodna dejavnost komisije.....	21
Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD)	21
OECD, Mreža za integriteto javnega sektorja (SPIO).....	22
OECD, Protikorupcijska mreža za Vzhodno Evropo in Osrednjo Azijo (ACN).....	22
Urad Združenih narodov (ZN) za droge in kriminal (UNODC)	22
Delovna skupina UNODC za preprečevanje korupcije	22
Konferenca držav pogodbenic konvencije UNCAC	22
Svet Evrope – Skupina držav proti korupciji (GRECO).....	23
Sodelovanje z Evropsko unijo in njenimi državami članicami	25
Druge mednarodne aktivnosti komisije	26
Služba za nadzor in preiskave	27
Nadzor in preiskave	27
Delo na področju preiskav.....	27
Konkretni postopki v zvezi s kršitvami etike in integritete javnega sektorja	29
Načelno mnenje glede zaposlitvenih postopkov v javnem sektorju	31
Preventivna dejavnost SNAP in sprejeta priporočila.....	32
Priporočila na področju zdravstva.....	35
Določanje pogojev, meril in kriterijev za imenovanje kandidatov za guvernerja in viceguvernerjev Banke Slovenije	37

Priporočila Vladi RS in SDH v zvezi s kadrovanji članov nadzornih svetov	38
Nadzor nad obremenjevanjem okolja s hrupom ter upoštevanjem mejnih in kritičnih vrednosti kazalcev hrupa v okolju	39
Izvedenci strokovnih komisij za podajo mnenja po Zakonu o osebni asistenci.....	40
Korupcijska tveganja pri postopkih kadrovanjih v AKOS	41
Sodelovanje z drugimi organi.....	41
Prekrškovni postopki.....	43
Zaščita prijaviteljev.....	44
Nasprotje interesov	46
Poudarki.....	48
Zanimivi primeri iz prakse	48
Prepoved in omejitve sprejemanja daril	49
Nezdružljivost funkcij	49
Omejitve poslovanja.....	50
Premoženjsko stanje.....	50
Izvajanje nadzora nad premoženjskim stanjem	53
Poudarki iz preteklega obdobja	54
Primeri pogostih vprašanj	54
Lobiranje	55
Nadzor nad lobiranjem.....	56
Lobistični stiki.....	56
Center za integriteto in preventivo	59
Sistemske pomanjkljivosti zakonodajnega postopka in njegove implementacije	59
Preverjanje zakonodaje z vidika korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete	61
Zakon o Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji in Fundaciji za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji.....	61
Zakon o Svetu za invalide.....	62
Izvajanje skupnih nadzornih aktivnosti komisije in Inšpektorata RS za delo: Aktivnosti po sprejemu Ocene korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih osnovnih in srednjih šolah.....	64
Krepitev integritete organov in organizacij javnega sektorja	65
Nadgradnja koncepta krepitve integritete javnega sektorja	66
Kodeksa etike Državnega zbora RS in Državnega sveta RS.....	66
Odpoklic neposredno voljenih funkcionarjev.....	67
Neupoštevanje odločb nadzornih organov.....	69
Nadzor nad razdeljevanjem sredstev FIHO	70
Izredni nadzor nad izvajanjem načrtov integritete.....	70
Nadzor nad izvajanjem načrta integritete FIHO	71

Nadzor nad izvajanjem načrta integritete Ministrstva za finance	71
Delo na področju protikorupcijske klavzule in izjave o lastniški strukturi ponudnika	72
Preventiva – projekti, dogodki, konference, sodelovanja, izobraževanja	72
Spoznavanje integritete v vrtcih skozi sliko in igro	72
Usposabljanja javnih uslužbencev s področja etike in integritete ter boja proti korupciji	73

Nagovor

Spoštovani,

Pred vami je šestnajsto letno poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije. Tokrat ga lahko preberate nekoliko prej kot običajno, saj je po moji oceni prav, da ob izteku mandata obveznosti podrobne predstavitve preteklega dela komisije pod mojim vodstvom ne prepuščam nasledniku.

Komisija je lansko leto obeležila 15. obletnico ustanovitve. Ob tem lahko zapišemo, da se je v tem obdobju vloga komisije v Republiki Sloveniji utrdila, vsekakor pa ni tako trdna, da se ne bi občasno še vedno pojavljala vprašanja o potrebnosti te institucije v slovenski družbi. Takšna vprašanja so po naši oceni seveda neutemeljena, saj dogodki skoraj na dnevni ravni kažejo, da boja s korupcijo v Sloveniji še nismo dobili oziroma da integriteta v javnem sektorju še vedno ni na zeleni ravni in da nas na tem področju čaka še veliko dela.

Tako je komisija tudi v lanskem letu opravila veliko dela. Število zaključnih dokumentov z ugotovljenimi kršitvami integritete je bilo precej večje kot v prejšnjih letih. In čeprav se je ob svojih odločitvah vedno znova soočamo z očitki o brezobnem tigru, ki so povezani na eni strani z nepoznavanjem zakonskega okvira za delo komisije, na drugi pa z neodzivnostjo odgovornih v primerih, ko komisija ugotovi nepravilnosti in kršitve, naj ponovim: dodatnih pristojnosti in pooblastil komisija ne potrebuje niti si jih ne želi. Želimo pa si okolja, v katerem bodo ugotovljene kršitve in neintegritetna ravnanja pomenile tudi določene posledice za kršitelje. Okolja, v katerem bodo uradne osebe ob kršitvah, ki krnijo integriteto posameznih institucij, same – oziroma vsaj njihovi nadrejeni – zaznale potrebo po ukrepanju. Okolja, v katerem bodo izvoljeni nosilci javnih funkcij sposobni sami prevzeti osebno politično odgovornost za neustrezna ravnanja in sprejeti ustrezno, glede na vrsto kršitve sorazmerno, sankcijo.

Ker nam takšnega okolja in tako visoke ravni politične kulture v Sloveniji kljub vsakodnevnim prizadevanjem komisije še ni uspelo razviti, smo lani na pristojni ministrstvu in Državni zbor naslovili pobudo za uvedbo ustreznih mehanizmov sankcioniranja izvoljenih funkcionarjev. Ob poskusu (na koncu sicer neuspelem) sprememb Zakona o poslancih smo namreč zaznali nevarno težnjo, da bi se še redke obstoječe sankcije, ki jih zakonodaja predvideva za poslance, ukinile. Pobuda komisije sicer doslej ni bila uresničena, a pričakujemo, da jo bo nova izvršna oblast temeljito proučila in v njej prepoznala realno potrebo po vzpostavitvi učinkovitega mehanizma uveljavljanja politične odgovornosti, s pomočjo katerega bi lahko naredili velik korak k bolj integritetni družbi, s tem pa tudi k večjemu zaupanju javnosti v politiko.

Prav tako upamo, da bo prepoznala potrebo po novem Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije. V zvezi s to, za delo komisije nujno potrebno spremembo, ki so jo kot tako prepoznali na vseh ravneh – a kot kaže žal le na deklarativni ravni – lani vnovič nismo napredovali. Skoraj šest let trajajoče spreminjanje ZIntPK, ki še vedno nima epiloga, tako ostaja velika bolečina in poraz preteklega obdobja, ki pa nikakor ni krivda komisije, saj je odgovornost zgolj na strani nosilcev izvršne in zakonodajne veje oblasti. Ti žal vse prepogosto ne pokažejo nikakršne pripravljenosti za večjo zavezanost boju proti korupciji in integriteti.

Ob odsotnosti pripravljenosti odločevalcev za prepotrebne spremembe zakonskega okvira za delo komisije je tako komisija v preteklih letih sama vzpostavila nov način vodenja postopkov pred komisijo, ki se je lansko leto z odločitvama Vrhovnega in Upravnega sodišča potrdil kot pravilen in zakonit. In s tem smo po moji oceni postavili pomemben temelj za nadaljnje uspešno delo komisije.

Naj bo to tudi priložnost, da se ozremo v šestletno obdobje, ki je za nami. Kot je razvidno iz statističnih podatkov v tem letnem poročilu, je komisija od leta 2014 do leta 2019 prejela več kot 5600 prijav. Še bolj me veseli, da je v istem obdobju rešila skoraj 1200 zadev več, kot jih je prejela. Tako smo rešili več kot 6800 prijav. V skoraj polovici primerov (takih zadev je bilo več kot 3000) je bila zadeva rešena z zaključnim dokumentom. Pooblaščenec komisije so hkrati uvedle skoraj 800 prekrškovnih postopkov. Na tem mestu želim izpostaviti še zelo korektno in uspešno sodelovanje z drugimi nadzornimi organi. Komisija je v tem obdobju podala organom odkrivanja in pregona več kot 400 naznanil in

ovadb zaradi suma storitev kaznivega dejanja ter okoli 750 pobud nadzornim organom, kot so Računsko sodišče, inšpekcijski organi, Finančna uprava ipd., za izvedbo postopkov iz njihove pristojnosti.

Čeprav pozornost javnosti najpogosteje pritegnejo prav nadzorstvene in preiskovalne pristojnosti komisije, pa se zavedamo, da je preprečevanje korupcije veliko več. Zato so številne aktivnosti komisije, kot je razvidno tudi iz tega poročila, namenjene nudenju pomoči njenim zavezancem pri izpolnjevanju njihovih zakonskih obveznosti, izobraževanju oziroma ozaveščanju širše javnosti, tako z izvedbo izobraževanj in različnih dogodkov kot s pripravo odgovorov na vprašanja ter pripravo različnih analiz, ter nenazadnje izboljševanju zakonskega okvira v smislu odpravljanja korupcijskih tveganj, čemur so bila namenjena številna priporočila, ki smo jih pristojnim institucijam podali v lanskem letu. Dobro se namreč zavedamo, da mora biti učinkovit boj proti korupciji osredotočen predvsem na preventivne dejavnosti, s katerimi odpravljamo korupcijska tveganja ter krepimo integriteto tako posameznikov kot institucij. Prisotnost integritete namreč pomeni – odsotnost korupcije.

Boris Štefanec, predsednik

Povzetek

Po dveh letih upadanja števila prejetih prijav se je v letu 2019 trend obrnil, komisija je prejela skupno 687 prijav suma korupcije in drugih kršitev ZIntPK, kar je za 27 odstotkov več kot leto prej. Največ prijav suma korupcije je bilo s področja okolja in prostora, javnega naročanja, javnih razpisov, zaposlovanj v javnem sektorju, gradbeništva, izobraževanja, šolstva in športa, zdravstva, delovnega prava, sodnih postopkov in finančnega področja.

Komisija ocenjuje, da je povečanje števila prejetih prijav lahko povezano tudi z nekaterimi ukrepi Vlade RS in določenih ministrstev, ki so ob seznanitvi s kršitvami odločno ukrepali zoper javne funkcionarje in uradnike na položajih, s čimer je bila javnosti dana informacija, da se od funkcionarjev in uradnikov na položajih pričakuje spoštovanje višjih standardov glede primernosti opravljanja javnih funkcij, s tem pa se je prispevalo k večji senzibilnosti do zaznanih odstopanj. Hkrati je na število prejetih prijav lahko vplivalo tudi dejstvo, da je komisija pred leti zaradi spremenjene sodne prakse Vrhovnega sodišča RS postopek pred komisijo izoblikovala tako, da le-ta upošteva temeljna procesna jamstva, zagotovljena z zakonom, ki ureja upravni postopek, tako Upravno sodišče RS kot tudi Vrhovno sodišče RS pa sta lani v upravnem sporu oziroma revizijskem postopku potrdila odločitve komisije oziroma presodila, da komisija spoštuje vse zahtevane postopkovne določbe ZIntPK, ki pomenijo izpeljavo načela varstva pravic strank in varstva javne koristi ter načela zaslišanja stranke v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku.

Na drugi strani komisija še vedno ugotavlja, da slovenski pravni red ne predvideva učinkovitega mehanizma sankcioniranja nekaterih izvoljenih nosilcev javne funkcije, in sicer poslancev, državnih svetnikov, občinskih svetnikov ter županov, v primeru nezakonitega oziroma neintegritetnega ravnanja. Zato je komisija na Državni zbor RS ter Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za pravosodje naslovila pobudo za uvedbo ustreznih mehanizmov sankcioniranja članov predstavniških teles na državni in lokalni ravni ter županov.

Uslužbenci komisije so se v večjem delu ukvarjali s kompleksnejšimi prijavami, ki so bile zaključene bodisi z ugotovitvami o posameznem primeru (takih je bilo 33 zadev) ali ugotovitvami o konkretnem primeru (takih je bilo šest zadev). Komisija se je ukvarjala tudi z odpravo sistemskih pomanjkljivosti zakonodajnega postopka in nadzorom nad razdeljevanjem sredstev Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij (FIHO), hkrati pa aktivno sodeluje pri pripravi novega zakona, ki bo urejal področje delovanja FIHO.

V svojih prizadevanjih za uresničitev priporočil GRECA v zvezi s sprejemom kodeksa etike za poslance in državne svetnike (ki jih je GRECO podal že leta 2012) je bila komisija delno uspešna. Državni svet RS je namreč v letu 2019 končno sprejel dopolnitve etičnega kodeksa, ki podrobneje določajo nasprotje interesov ter uvajajo usposabljanje in zaupno svetovanje kot mehanizma ozaveščanja državnih svetnikov, medtem ko je Državni zbor konec leta pripravil osnutek etičnega kodeksa, ki pa ga bodo poslanci še morali potrditi.

Komisija je skupaj z Ministrstvom za javno upravo uspešno posodobila sistem poročanja premoženjskega stanja, ki ga je od 1. 1. 2020 mogoče oddati na portalu eUprava. Gre za pomembno modernizacijo sistema poročanja, s katero bodo odpravljene birokratske ovire, ki jih je komisija zaznavala pri starem sistemu poročanja.

V letu 2019 je komisija:

- prejela v reševanje 687 prijav suma koruptivnih dejanj in drugih kršitev ZIntPK, od tega je bilo 125 zavrženih v skladu s 40. členom Poslovnika komisije, 562 pa obravnavanih v predhodnem preizkusu;
- rešila 696 prijav suma koruptivnih dejanj in drugih kršitev ZIntPK (kar vključuje 676 prvič rešenih zadev s prijavami suma koruptivnih dejanj in drugih kršitev ZIntPK in 20 reaktivacij);
- v okviru predhodnega preizkusa prejetih prijav izdala skupno 818 zahtev pristojnim organom za posredovanje gradiva in/ali pojasnil;
- izdala zaključni dokument v 381 zadevah suma korupcije;
- uvedla 95 prekrškovnih postopkov zaradi ugotovljenih kršitev ZIntPK;

- podala 40 naznanil in ovadb zaradi suma storitve kaznivega dejanja organom odkrivanja in pregona;
- podala 133 pobud nadzornim organom za izvedbo postopka iz njihove pristojnosti (inšpekcijskim organom, Računskemu sodišču RS, Finančni upravi RS in drugim pristojnim nadzorstvenim institucijam);
- izvedla 47 sej senata;
- odločala o 71 zahtevah za dostop do informacij javnega značaja;
- prejela 13.911 poročil o premoženjskem stanju;
- prejela 4.968 prijav lobističnih stikov;
- izvedla 43 usposabljanj, predavanj in posvetov, ki se jih je udeležilo 1.653 slušateljev (vsa usposabljanja, ki jih izvaja komisija, so brezplačna);
- izvedla ustvarjalni natečaj za vrtce z namenom seznanjanja z vrednoto poštenja oziroma integritete, ki se ga je udeležilo 28 vrtcev;
- obeležila mednarodni dan boja proti korupciji s Tednom boja proti korupciji, v okviru katerega je komisija priredila novinarsko konferenco ter v Hiši Evropske unije organizirala okroglo mizo na temo *Politični vplivi v postopkih kadrovanj v družbah v državni lasti*, poleg okrogle mize pa pripravila tudi razstavo izdelkov, ki so jih otroci v vrtcih izdelali v okviru projekta *Spoznavanje integritete v vrtcih skozi igro in sliko*;
- skupaj z Združenjem nadzornikov Slovenije (ZNS) pripravila Protokol za ravnanje članov nadzornih svetov ob izvajanju političnih in drugih pritiskov ter neetičnem vplivanju na neodvisno odločanje;
- izvedla en ukrep za zaščito prijaviteljev, pri čemer je dobrovernemu prijavitelju, ki je bil deležen povračilnih ukrepov zaradi prijave suma koruptivnega ravnanja, komisija nudila pomoč pri ugotavljanju obstoja vzročne zveze med podano prijavo in povračilnimi ukrepi;
- po zakonu zastopala Republiko Slovenijo v aktivnostih mednarodnih organizacij, kot so Organizacija združenih narodov (OZN), Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD), Skupina držav proti korupciji (GRECO) pri Svetu Evrope in Evropska unija.

V letu 2019:

- je veljavni proračun komisije znašal 1.674.360 evrov;
- je imela komisija (na dan 31. 12. 2019) zaposlenih 35 javnih uslužbencev za nedoločen čas in tri funkcionarje;
- se je na komisiji zaposlilo pet javnih uslužbencev, petim zaposlenim pa je delovno razmerje prenehalo.

Komisija za preprečevanje korupcije

Komisija za preprečevanje korupcije je samostojen in neodvisen državni organ, podobno kot Varuh človekovih pravic, Informacijski pooblaščenec in Računsko sodišče. Čeprav je del javnega sektorja, komisija ni podrejena in ne dobiva navodil ali usmeritev za delo s strani vlade ali državnega zbora. Pri svojem delovanju je vezana zgolj na ustavo in zakon. Komisija ni organ odkrivanja in pregona v predkazenskem ali kazenskem postopku, ima pa določena izvršilna, nadzorstvena in preiskovalna pooblastila.

Samostojnost in neodvisnost komisije kot državnega organa se kaže v tem, da je pri svojem delu in odločanju vezana zgolj na ustavo in zakone. Težo njene neodvisnosti in nepristranskosti daje tudi položaj samostojnega organa v sistemu državne ureditve, saj komisija pri svojem delu in odločitvah ni podrejena nobeni izmed treh vej oblasti, ampak je pri izvrševanju svojih pristojnosti z njimi v razmerju »zavor in ravnovesij«. Samostojnost komisije je dodatno zagotovljena z načinom izbire njenega vodstva, ki ga imenuje predsednik države, po predhodnem mnenju posebne petčlanske izbirne komisije, v katero so vključeni predstavniki vseh treh vej oblasti in civilne družbe. Po enega člana komisije imenujejo Vlada RS, Državni zbor RS, neprofitne organizacije zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije, Sodni svet in Uradniški svet. Komisijo vodi in zastopa predsednik, ki organizira delo, sicer pa je komisija kolegijski organ s tremi člani (predsednik in dva namestnika predsednika), ki obravnavajo zadeve in o njih odločajo na sejah senata.

Zakonodajalec je z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) nadgradil že z Zakonom o preprečevanju korupcije (ZPKor) uveljavljeni model preprečevanja korupcije in posvetil dodatno pozornost krepitvi integritete v javnem sektorju ter zagotavljanju transparentnosti njenega delovanja. S tem želi zagotoviti in krepiti zaupanje v institucije ter pravni red oziroma pravno državo. ZIntPK je natančneje opredelil preventivne in nadzorstvene naloge komisije ter razširil njene pristojnosti, vendar pa se je v preteklih letih na določenih področjih izkazal za pomanjkljivega, na kar Republiko Slovenijo opozarjajo tudi mednarodne organizacije. Komisija je v okviru razširjenih pristojnosti med drugim postala prekrškovni organ, poleg tega pa je pristojna za zaščito prijaviteljev, izvajanje nadzora nad lobiranjem ter oblikovanje in nadzor nad izvajanjem načrtov integritete. Glavni namen, ki ga ima komisija pri uresničevanju svojih pristojnosti, je krepitev delovanja pravne države (prim. 1. člen ZIntPK).

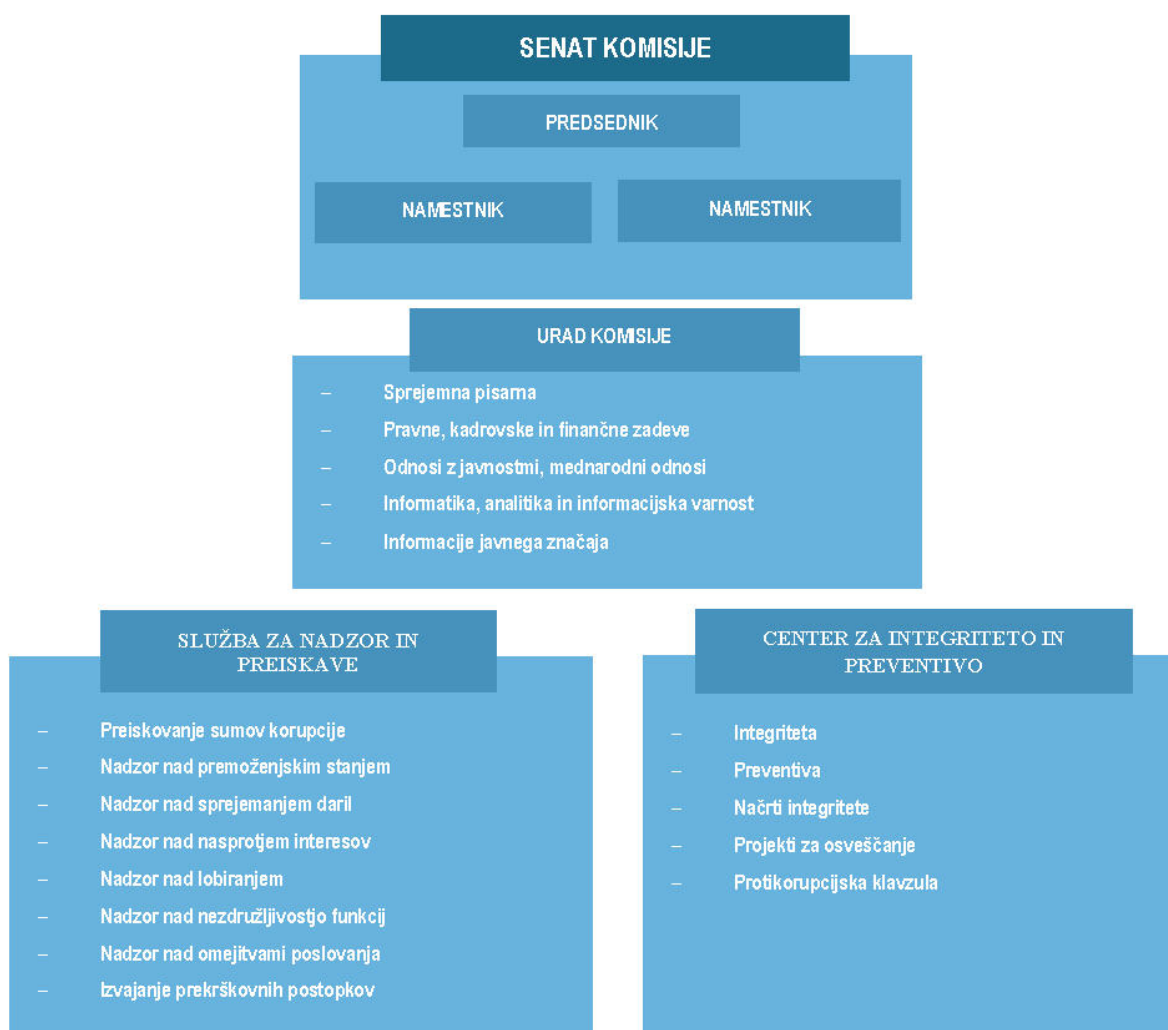
Komisija ima širok nabor pristojnosti, vendar – v nasprotju s prepričanjem mnogih – nima policijskih pooblastil. Preiskuje tako tisti del ravnanj, pri katerih obstaja sum korupcije ali drugih nepravilnosti, za obravnavo katerih je pristojna. Vsekakor pa komisija s policijo in tožilstvom sodeluje, ju sproti obvešča o zaznanih sumih kaznivih dejanj ter z obema organoma nato po potrebi sodeluje tudi pri odkrivanju teh kaznivih dejanj.

Komisija uresničuje svoje pristojnosti:

- z omejevanjem in preprečevanjem korupcije ter nadzorom nad nezdružljivostjo funkcij z drugimi funkcijami in dejavnostmi skuša zagotoviti neodvisno in nepristransko izpolnjevanje ustavno in zakonsko določenih funkcij;
- z uresničevanjem resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije, z oblikovanjem strokovnih mnenj in standardov dobre prakse ter z nudenjem pomoči pri izobraževanju, zagotavljanju ozaveščenosti in načrtovanju ter ocenjevanju integritete na vseh ravneh spodbuja in krepi sposobnost posameznikov in institucij, da prevzamejo odgovornost za razvoj integritete in s tem za preprečevanje ter odkrivanje korupcije;
- z nadzorom nad premoženjem in sprejemanjem daril funkcionarjev, preprečevanjem in odpravljanjem nasprotja interesov in koruptivnih ravnanj ter nadzorom nad lobiranjem spodbuja in krepi transparentnost v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij in javnih zadev;
- z določitvijo pogojev za opravljanje dejavnosti lobiranja pri delovanju javnega sektorja zagotovi transparentnost te dejavnosti na način, ki bo podpiral dobre prakse;
- z zaščito prijaviteljev koruptivnih ravnanj spodbuja in krepi odkrivanje, preprečevanje ter odpravljanje koruptivnih ravnanj;

- z uresničevanjem mednarodnih obveznosti Republike Slovenije spodbuja, podpira in krepi sodelovanje ter strokovno pomoč pri preprečevanju in zatiranju korupcije na mednarodni ravni;
- s spodbujanjem sodelovanja deležnikov (državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti, organizacij javnega sektorja, oseb z javnimi pooblastili, institucij civilne družbe, medijev ter pravnih in fizičnih oseb) pri dvigu integritete in preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji ter učinkovitem odzivu države na vse oblike koruptivnih ravnanj.

Komisija je aktivno udeležena v mednarodnem sodelovanju in zastopa Republiko Slovenijo v mednarodnih organizacijah kot so: OECD (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj), OZN (Organizacija združenih narodov), Svet Evrope in GRECO (Skupina držav Sveta Evrope za boj proti korupciji), EPAC/EACN (organizacija Evropskih partnerjev v boju proti korupciji) in IACA (Mednarodna akademija za boj proti korupciji).



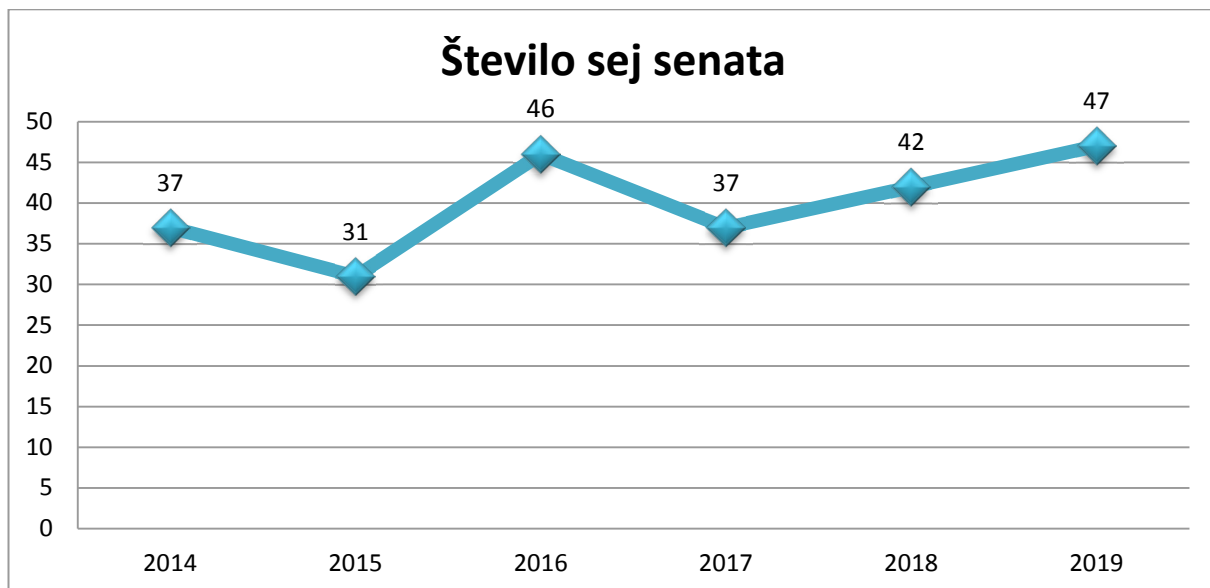
Senat

Senat komisije sestavljajo predsednik in dva namestnika. V letu 2019 so senat sestavljali: predsednik Boris Štefanec, namestnik mag. Uroš Novak in namestnik Igor Lamberger (do 15. junija 2019) oziroma Simon Savski (od 1. avgusta 2019).

V letu 2019 je bilo skupno sklicanih in izvedenih 47 rednih sej senata. Senat je na sejah obravnaval predvsem: predloge za uvedbo preiskav, vmesne in zaključne ugotovitve o posameznih primerih, zaključne ugotovitve o konkretnih primerih, priporočila subjektom javnega sektorja, poročila o opravljenih rednih nadzorih premoženjskega stanja, letno poročilo komisije in oceno stanja za leto 2018, sistemsko poročilo o nezdržljivosti funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti in o prepovedi članstva in dejavnosti po ZIntPK, preklic in podelitev pooblastil za vodenje vseh upravnih postopkov na podlagi ZIntPK, prejeta obvestila funkcionarjev in izdajo dovoljenj funkcionarjem glede opravljanja poklicne in druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v komisiji, Sklep o spremembah in dopolnitvah Sklepa o uvrstitvi delovnih mest javnih uslužbencev komisije v plačne razrede, poročilo v povezavi z izvedenim tematskim nadzorom, obdobja poročila o izvedenih postopkih ugotavljanja nasprotja interesov, sistemsko analizo zaščite javnih finančnih sredstev in javnega interesa pred korupcijo na področju javnega naročanja, poročilo o delu na področju lobiranja in poročilo o skladnosti podatkov iz zapisov lobističnih stikov lobirancev s podatki iz poročil registriranih lobistov v letu 2018 s predlogi za ukrepanje po ZIntPK ter načrt integritete Komisije za preprečevanje korupcije.

Nadalje se je seznanil z javnim katalogom daril za leto 2018, Protokolom za ravnanje članov nadzornih svetov ob izvajanju političnih in drugih pritiskov ter neetičnem vplivanju na neodvisno odločanje, poročilom o nadzoru nad izvajanjem načrta integritete na ministrstvu za finance s priporočili, poročilom o vplivanju pri določenih lobirancih, sprejemal odločitve, vezane na vpis oziroma izbris iz registra lobistov, opravljal razgovore z vabljenimi osebami, odločal v primerih predlogov izločitve posameznih članov senata, obravnaval zadeve v povezavi z zaščito prijaviteljev ter izdal dovoljenje za sklenitev pogodbe brez protikorupcijske klavzule.

Podrobneje so posamezne zadeve, ki jih je obravnaval senat, pojasnjene v mesečnih poročilih o delu komisije in v Poročilu o delu senata za leto 2019.

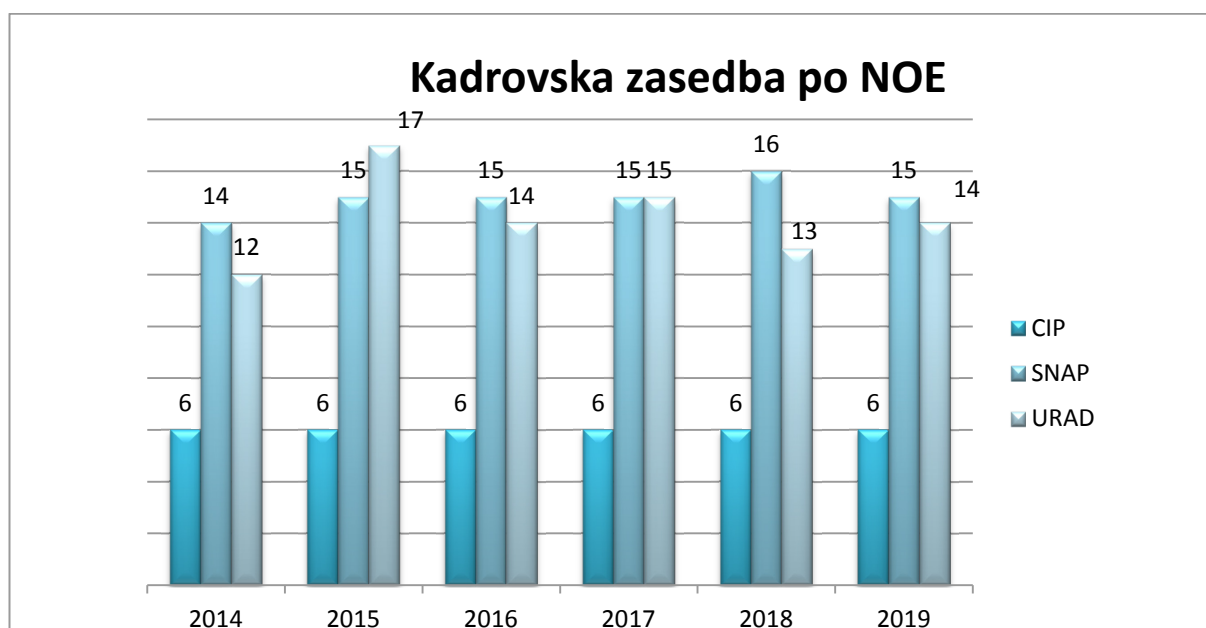
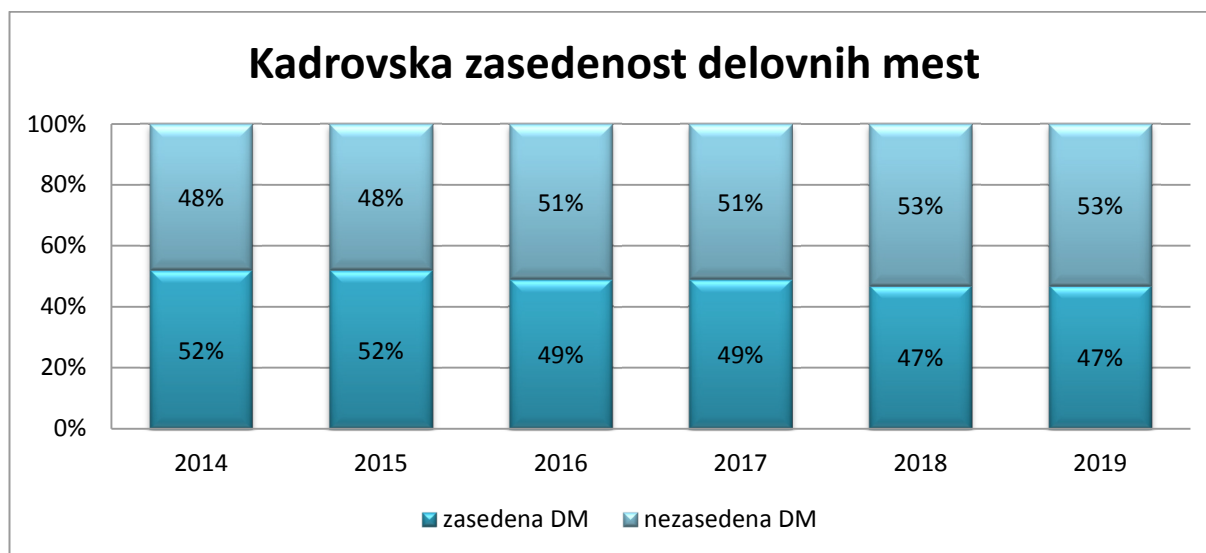


Urad komisije

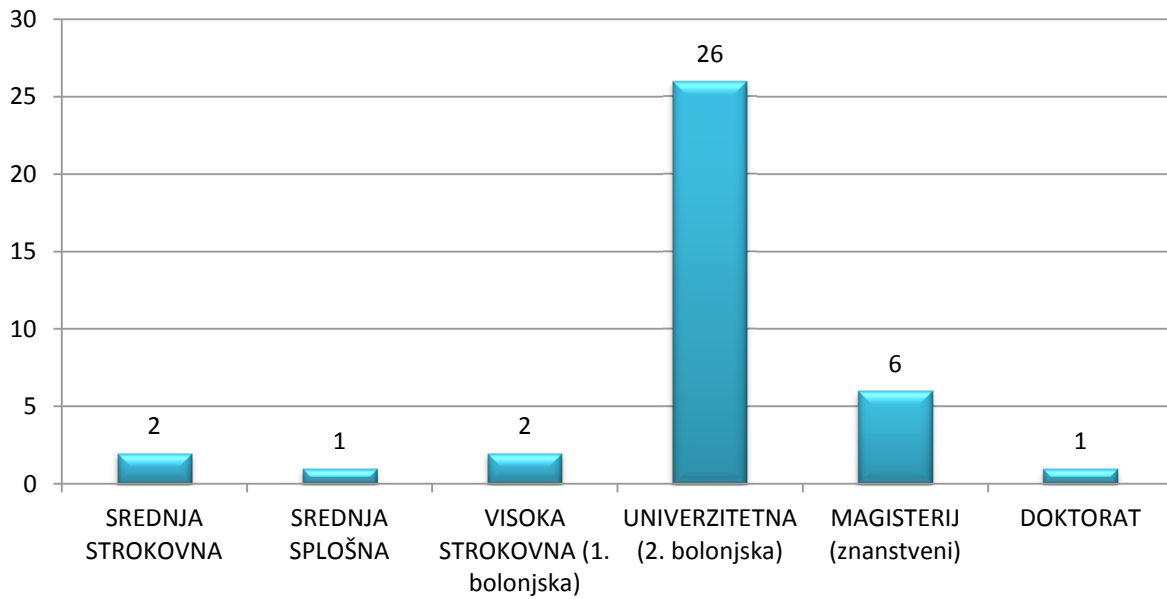
Pravne, kadrovske in finančne zadeve

Na dan 31. 12. 2019 je bilo na komisiji zaposlenih 35 javnih uslužbencev in 3 funkcionarji. Vsi javni uslužbenci so zaposleni za nedoločen čas. Od 35 javnih uslužbencev je bilo 14 zaposlenih v Uradu komisije, 15 v Službi za nadzor in preiskave in 6 v Centru za integriteto in preventivo. V letu 2019 se je na komisiji zaposlilo 5 javnih uslužbencev in 1 funkcionar, 5 zaposlenim pa je delovno razmerje prenehalo. V letu 2019 je prenehala funkcija tudi 1 funkcionarju, ki se mu je iztekel petletni mandat.

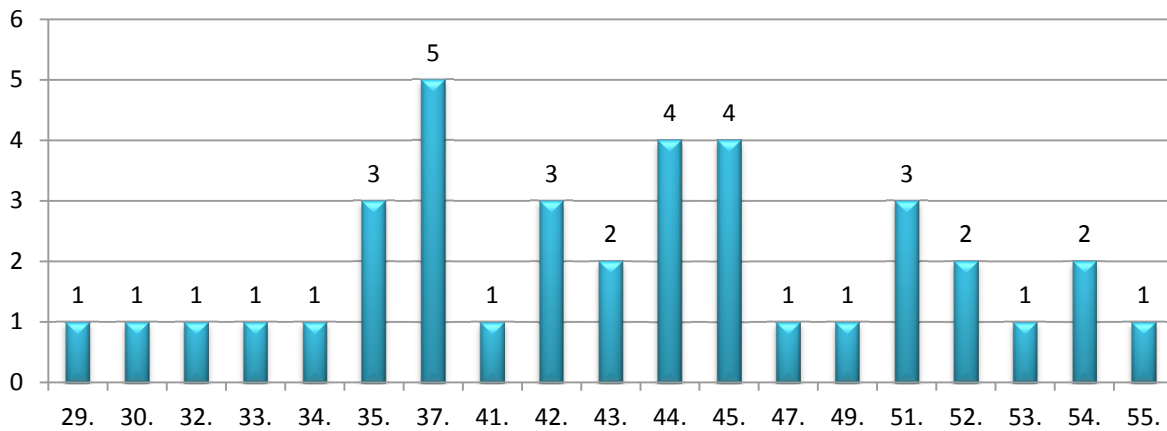
Komisija ima v Aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest sistemiziranih 81 delovnih mest (DM), od tega 69 uradniških DM, 9 strokovno-tehničnih DM in 3 funkcionarska DM. V letu 2019 je bilo zasedenih 38 delovnih mest, od tega 30 uradniških DM, 5 strokovno-tehničnih DM in 3 funkcionarska DM. 43 delovnih mest je bilo nezasedenih.



Izobrazbena struktura na dan 31. 12. 2019

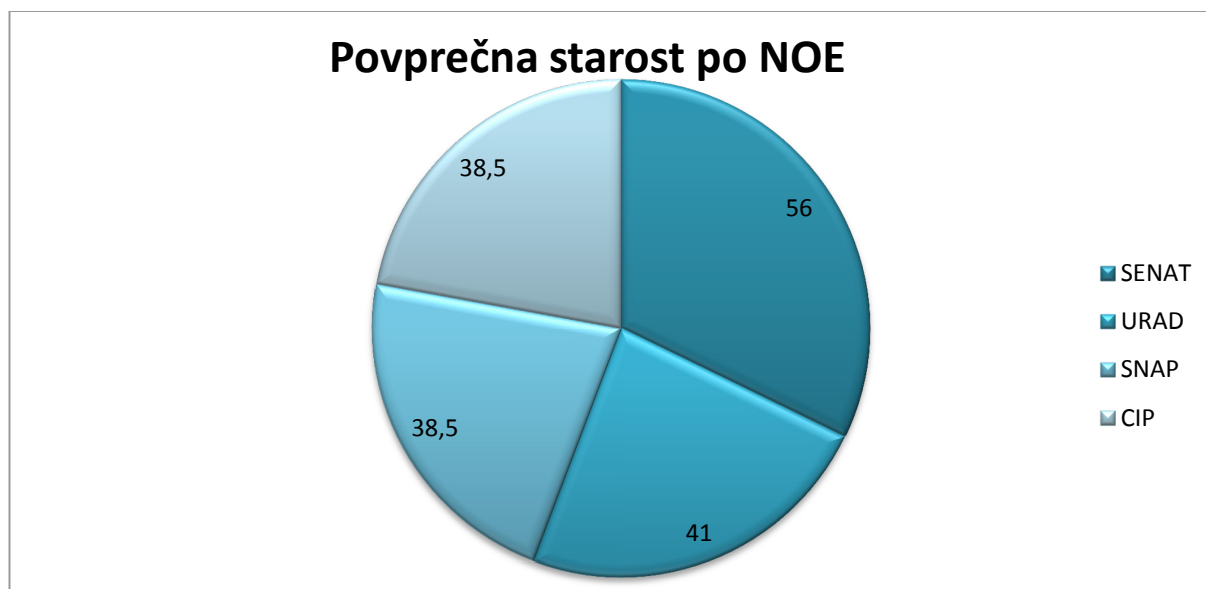


Razporeditev zaposlenih v plačne razrede





Povprečna starost po NOE



V letu 2019 je komisija kot neposredni proračunski uporabnik realizirala porabo državnih proračunskih sredstev v skupni višini 1.663.089 evrov.

Pregled porabe integralnih sredstev po proračunskih postavkah:

PP	NAZIV PP	ZNESEK V EUR	% PORABE
5432	Plače	1.325.199	79,68
5435	Materialni stroški	305.821	18,39
5438	Investicije	32.069	1,93
Skupaj 2019		1.663.089	100,00

Veljavni proračun za leto 2019 je znašal 1.674.360 evrov, od tega:

- integralna sredstva: 1.668.764 evrov in
- namenska sredstva: 5.596 evrov.

Obrazložitev po posameznih proračunskih postavkah

PP 5432 – plače

Proračunska postavka 5432 je bila namenjena načrtovanju proračunskih sredstev za stroške dela. Vsi javni uslužbenci in funkcionarji so izvajali aktivnosti, povezane z zadolžitvami proračunskega uporabnika. Na dan 31. 12. 2019 je bilo na komisiji zaposlenih 35 javnih uslužbencev in 3 funkcionarji. Povprečna mesečna bruto plača javnega uslužbenca je v letu 2019 znašala **2.399,03 evrov**.

Pregled bruto plač funkcionarjev v letu 2019		
Funkcionar	Letna bruto plača v EUR	Povprečna mesečna plača v EUR
Štefanec Boris	47.844,54	3.987,05
Novak Uroš	40.530,61	3.377,55
Savski Simon	13.923,27 *od 1.8.2019	3.480,82

Izplačilo dodatkov v letu 2019

Izplačilo dodatkov v letu 2019	
Dodatek	Znesek v EUR
Dodatek za delovno dobo	42.018,64
Položajni dodatek	7.527,92
Dodatek za doktorat	538,14
Dodatek za magisterij	1.005,20

Izplačilo delovne uspešnosti in dela preko polnega delovnega časa v letu 2019

Izplačilo delovne uspešnosti in dela preko polnega delovnega časa v letu 2019	
Vrsta izplačila	Znesek v EUR
Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela	23.976,21
Delo preko polnega delovnega časa	247,38

PP 5435 – materialni stroški

Proračunska postavka 5435 je bila namenjena načrtovanju izdatkov za blago in storitve. Vsi realizirani materialni stroški so neposredno povezani z izvršenimi nalogami proračunskega uporabnika. Znotraj materialnih stroškov največji delež predstavlja najemnina za poslovni objekt, parkirne prostore in arhivske prostore, in sicer 52,11 % vseh materialnih stroškov komisije. Preostanek sredstev je komisija porabila za stroške upravljanja, za pisarniški material in storitve čiščenja poslovnih prostorov, za stroške stacionarne in mobilne telefonije ter poštnih storitev, za stroške goriva in vzdrževanja službenih vozil, za stroške službenih potovanj, za strokovno izobraževanje zaposlenih, za sodne stroške ter za članarino za sodelovanje v delnem sporazumu Sveta Evrope GRECO.

PP 5438 – investicije

Proračunska postavka 5438 je bila namenjena investicijam in investicijskemu vzdrževanju. Komisija je v letu 2019 realizirala sredstva za nakup opreme ter licenc v skupni višini 32.069 evrov. Največji delež investicijskih odhodkov predstavlja strošek za nakup strojne računalniške opreme v skupni višini 12.871,79 evrov (39,47 %) in strošek za nakup

licenčne programske opreme v skupni višini 11.180,08 evrov (34,29 %). Preostanek sredstev je komisija porabila za posodobitev strežniške infrastrukture v višini 6.043,76 evrov, za nakup izvlečne konzole za direkten dostop do strežnikov v višini 1.090,68 evrov, za nakup aparata za špiralno vezavo v višini 435,16 evrov, za nakup treh mobilnih aparatov v višini 324,00 evrov ter za nakup laserskega tiskalnika v višini 123,22 evrov. Z investicijami je komisija zagotovila nemoten delovni proces ter izvajanje zakonsko določenih nalog.

Področje analitike in informacijske varnosti

Komisija zagotavlja informatizacijo dela pri statističnih in drugih obdelavah ter analizah podatkov, skrbi za varovanje informacijsko-komunikacijske opreme, komunikacij in podatkov komisije. Na področju informatike sta na komisiji zaposlena dva javna uslužbenca. V nadaljevanju so navedeni projekti, ki jih je komisija v letu 2018 izvedla na področju analitike in informacijske varnosti.

Corruptio in eUprava

V aplikaciji Corruptio je bilo izboljšano delovanje vseh obrazcev, izdelani so bili postopki za stornacijo vseh vrst obrazcev, ki se bodo uporabljali tudi za namen arhiviranja. Izdelane so bile različne statistike in podatki za notranje uporabnike in pripravljene podatki za objavo (npr. seznam daril).

Na podlagi vseh aktivnosti, ki so se začele že v prejšnjih letih, so konec leta 2019 v produkcijo stopili vsi obrazci za poročanje premoženjskega stanja na portalu eUprava. Pri tem smo aktivno sodelovali z Ministrstvom za javno upravo. Izdelane so bile procedure za pridobivanje podatkov iz izpolnjenih obrazcev premoženjskega stanja prek spletnih storitev eUprave. Dopolnjen je bil tudi vmesnik interne aplikacije za interakcijo z IO-modulom (možnost vklopa oziroma izklopa posameznega obrazca, ponovni izračun razpoložljivih obrazcev, izklop izračunavanja, prilagojeno obvestilo uporabniku, zgodovina posegov). Za uskladitev z eUpravo je bil izdelan tudi ločen obrazec za Odjavo premoženjskega stanja eno leto po prenehanju funkcije. Poleg tega so bili tudi obstoječi obrazci nekoliko spremenjeni, da so se uskladili z eUpravo (dodana je bila na primer izbira pri vnosu funkcij, ali je zavezanec po ZIntPK, in šifrant funkcij).

Erar

Kljub temu da je bilo v letu 2019 večina časa posvečenega sistemu Corruptio in eUpravi, so bile aktivnosti tudi na področju spletnega orodja Erar, ki najširši javnosti omogoča spremljanje denarnih tokov subjektov javnega sektorja in je v letu 2016 nadomestil spletno orodje Supervizor. Med drugim so bile izvedene naslednje naloge:

- Prikaz lastništva iz KDD v časovnici – prikaz ISIN kode, da je uporabniku jasno, na katero vrsto delnice se nanaša lastništvo (ena delniška družba ima lahko več vrst delnic).
- Odgovori na uporabniška vprašanja in pripombe (npr. poslovno-osebni računi).
- Razdelitev menija za dokumentacijo na podstrani, dodan je bil del za »pogosta vprašanja«.
- Skrb za ažuren uvoz podatkov (izdelanih je bilo več popravkov in dopolnitev uvoznih skript za javna naročila, AJPES letna poročila, Register poslovnih uporabnikov, davčne dolžnike in UJP transakcije). Ni pa bil vzpostavljen ponovni uvoz eRačunov.
- Z Ministrstvom za pravosodje smo sodelovali pri pripravi novele ZIntPK-C (75.a in 75.b člen – glede podatkov, ki bi lahko bili objavljeni v Erarju).

Sistemska administracija in ostale aktivnosti

V letu 2019 so bile izvedene tudi naslednje aktivnosti:

- Postavitev storitve Windows Deployment Services (WDS) za nameščanje računalnikov na Windows Server 2016, izdelava dokumentacije, odpravljanje težav z gonilniki pri novejših računalnikih.
- Odklop starega IMiS OCR strežnika, ki je bil v okvari.
- Prenos sistema za beleženje dogodkov v sistemu Corruptio iz Proxmox okolja v VMware okolje.
- Aktivnosti za odpravljanje težav z nedelujočo klimatsko napravo.

- V letu 2019 je bil za namen odkrivanja težav v omrežju komisije postavljen sistem NTopNG + Nprobe + NetFlow. Izdelana je bila dokumentacija. Licenca na koncu zaradi drugih prioritet ni bila kupljena.
- Prikaz temperatur (in nastavitvev alarmiranja) v obeh sistemskih sobah znotraj sistema Zabbix zaradi težav s klimatskimi napravami. V ta namen je bil kupljen tudi temperaturni senzor.
- Nadgradnja Zabbix strežnika iz 3.2 na 4.0, 4.2 in 4.4.
- Priprava tehničnih specifikacij in nakup novih naprav ter njihova namestitvev.

Odnosi z javnostmi

Največji del aktivnosti na področju odnosov z javnostmi so tudi v letu 2019 predstavljali odnosi z mediji, priprava odgovorov na novinarska vprašanja, priprava vsebin za spletno stran, spremljanje medijskih objav. Predstavnici za odnose z javnostmi komunicirata tudi z drugimi javnostmi, na primer predstavniki za odnose z javnostmi drugih institucij, organizatorji dogodkov, pri katerih sodeluje komisije, in drugimi zainteresiranimi posamezniki, ki jih je treba usmeriti na prave naslove oziroma sogovornike na komisiji.

V začetku leta 2019 je komisija začela pripravljati mesečna poročila o delu senata komisije, v katerih so predstavljene in zajete pomembnejše zadeve s področja izvajanja določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, obravnavane na sejah senata. V poročilu oseba, odgovorna za odnose z javnostmi, pripravi kratek povzetek zadeve in sklepe, ki jih je v zvezi z zadevo na posamezni seji sprejel senat komisije. O tem, katere zadeve se umestijo v mesečno poročilo, odloči senat, praviloma pa gre za zaključene zadeve. V poročilo je vključena tudi prekrškovna statistika za posamezni mesec. Mesečno poročilo se za pretekli mesec objavi na spletni strani komisije v začetku naslednjega meseca. S pripravo in objavo mesečnih poročil želi komisija v skladu z določili Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije, ki v 13., 14., in 15. členu določa javnost dela komisije, redno, celovito in objektivno obveščati splošno in strokovno javnost o svojem delu.

Komisija se je v letu 2019 v medijskih objavah največ pojavljala predvsem v povezavi s posameznimi postopki pred komisijo oziroma odločitvami komisije (primer Ferenc Horváth, primer Marko Bošnjak, primer Alenke Bratušek itd.). V komunikaciji z mediji in ostalimi javnostmi je komisija tako kot že v preteklih letih večkrat izpostavljala razvoj dogodkov, vezan na dolgotrajen proces sprejemanja novele ZIntPK, ki pa še vedno ni končan, saj se je postopek obravnave v Državnem zboru RS zamaknil v leto 2020. Precej medijskih objav je bilo povezanih s poskusom spremembe Zakona o poslancih, kjer je komisija opozarjala na pomanjkljivosti, ki jih je predvidela predlagana novela. Ob zahtevi Državnega sveta za parlamentarno preiskavo o ugotavljanju politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij je komisija slovensko javnost opozorila tudi na stališča GRECA, Skupine držav proti korupciji, in Delovne skupine Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). Manj kot v preteklih letih je bilo negativnih objav, vezanih na dogajanje in odnose znotraj komisije. Komisija je zaradi daljše odsotnosti ene oziroma obeh svetovalk za odnose z javnostmi v letu 2019 pripravila in objavila eno elektronsko publikacijo KPK Vestnik.

Komisija je v minulem letu z javnostmi komunicirala:

- z odgovori na novinarska vprašanja;
- z novinarskimi konferencami in izjavami za javnost;
- s sporočili za javnost;
- s poslanicami predsednika (ob 15. obletnici ustanovitve komisije in ob mednarodnem dnevu boja proti korupciji);
- z nastopi vodstva komisije v radijskih in televizijskih oddajah ter v intervjujih;
- z vsebinami na spletni strani, katerim je dodala redno objavo mesečnih poročil o delu senata;
- z organizacijo dogodkov;
- s KPK Vestnikom
- in z drugimi aktivnostmi, pri čemer smo sprotne komunikacijske aktivnosti proaktivno prilagajali aktualnim potrebam.

Odnosi z mediji

Komisija je prejela skoraj 300 novinarskih vprašanj in pripravila 24 sporočil za javnost. Komisija na novinarska vprašanja odgovarja predvsem preko elektronskega naslova pr.korupcija@kpk-rs.si, pri čemer se trudi na prejeta vprašanja odgovoriti še isti ali naslednji dan, skoraj vedno pa v prvi polovici zakonskega roka za pripravo odgovora na novinarsko vprašanje (7 delovnih dni). Po telefonu predstavnici komisije z novinarji komunicirata predvsem v zvezi z nasveti in usmeritvami, povezanimi z objavami in orodji na spletni strani (Erar, omejitve poslovanja, lobiranje, informacije iz letnih poročil in ocen stanja ipd.).

Najpogostejše teme novinarskih vprašanj:

- posamezne prijave in postopki pred komisijo;
- nasprotje interesov, omejitve poslovanja in nezdružljivost funkcij;
- transakcije v spletnem orodju Erar;
- lobistični stiki;
- premoženjsko stanje posameznih zavezancev;
- delo komisije in njeni zaposleni.

Najpogostejše teme medijskih objav:

- odziv in stališča komisije v zvezi z zahtevo Državnega sveta za parlamentarno preiskavo v zadevi Kangler;
- novela Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije,
- stališča in odziv komisije na poskus sprememb Zakona o poslancih,
- predlog komisije v zvezi s spremembami zakonodaje za odpoklic voljenih funkcionarjev,
- postopek in imenovanje novega namestnika predsednika komisije,
- začetek postopka za imenovanje novega predsednika komisije;
- nekateri postopki pred komisijo (postopek pred komisijo zoper nezdružljivost funkcij poslanca Ferenc Horvátha, zaključen večletni postopek nadzora nad premoženjskim stanjem Zorana Jankovića z zavrnjeno revizijo na Vrhovnem sodišču, ugotovitve v primeru funkcionarja Banke Slovenije Marka Bošnjaka, ugotovitve v primeru vplivanja pri imenovanju direktorja Uradnega lista, ugotovitve v primeru Alenke Bratušek oziroma predlaganja kandidatov za evropske komisarje, postopek pred komisijo v zvezi z nezdružljivostjo funkcij Aleksandre Pivec, postopek v zvezi s spremembami Uredbe o hrupu, postopek v zvezi z nezdružljivostjo funkcij poslancev, preiskava v zvezi s spremembami kadilskega zakona);
- nekateri postopki na sodišču (tožbe Stanke Setnikar Cankar, Boruta Brezovarja, Darka Stareta, Alme Sedlar);
- teden boja proti korupciji in okrogla miza na temo »Politični vplivi v postopkih kadrovanj v družbah v državni lasti«;
- zaključen postopek proti komisiji pri Zagovorniku načela enakosti v zvezi s postopkom zaposlitve;
- delo komisije in dogajanja na komisiji;
- poziv komisije k ustanovitvi protikorupcijskega organa na ravni EU;
- opozorila komisije na pomanjkljivo transparentnost postopka izbire evropskega komisarja;
- premoženjsko stanje posameznih zavezancev.

Dogodki

Tudi v letu 2019 je komisija že tradicionalno organizirala Teden boja proti korupciji, s katerim vsako leto obeleži 9. december, mednarodni dan boja proti korupciji. Ob tej priložnosti je objavila poslanico predsednika komisije, v kateri je ta opozoril na najbolj pereča vprašanja, povezana z bojem proti korupciji, priredila novinarsko konferenco, osrednji dogodek pa je potekal v Hiši Evropske unije. Tam je komisija organizirala okroglo mizo na temo *Politični vplivi v postopkih kadrovanj v družbah v državni lasti*. V zvezi s to problematiko namreč komisija prejema veliko prijav, in jo zaznava kot precej problematično, zato ocenjuje, da je potreba po ozaveščanju in izobraževanju velika. Poleg okrogle mize je komisija pripravila razstavo izdelkov, ki so jih otroci v vrtcih izdelali v okviru projekta *Spoznavanje integritete v*

vrtačih skozi igro in sliko. Komisija je tudi v letu 2019 v Tednu boja proti korupciji novinarjem in urednikom ponudila možnost strokovnega usposabljanja o delu komisije, postopkih pred komisijo na splošno in institutih, ki jih opredeljuje ZIntPK, s čimer je komisija želela prispevati k še bolj kakovostnemu poročanju in učinkovitemu sodelovanju v preprečevanju korupcije in ozaveščanju o tem, a zaradi premajhnega števila prijavljenih usposabljanje ni bilo izvedeno.

Sicer pa so sodelavci komisiji sodelovali tudi na drugih dogodkih, med drugim na mednarodnem tednu ozaveščanja o prevarah, ki ga je organiziral Deloitte Slovenija, in predstavitvi protokola za ravnanje članov nadzornih svetov ob izvajanju političnih in drugih pritiskov ter neetičnem vplivanju na neodvisno odločanje v organizaciji Združenja nadzornikov Slovenije.

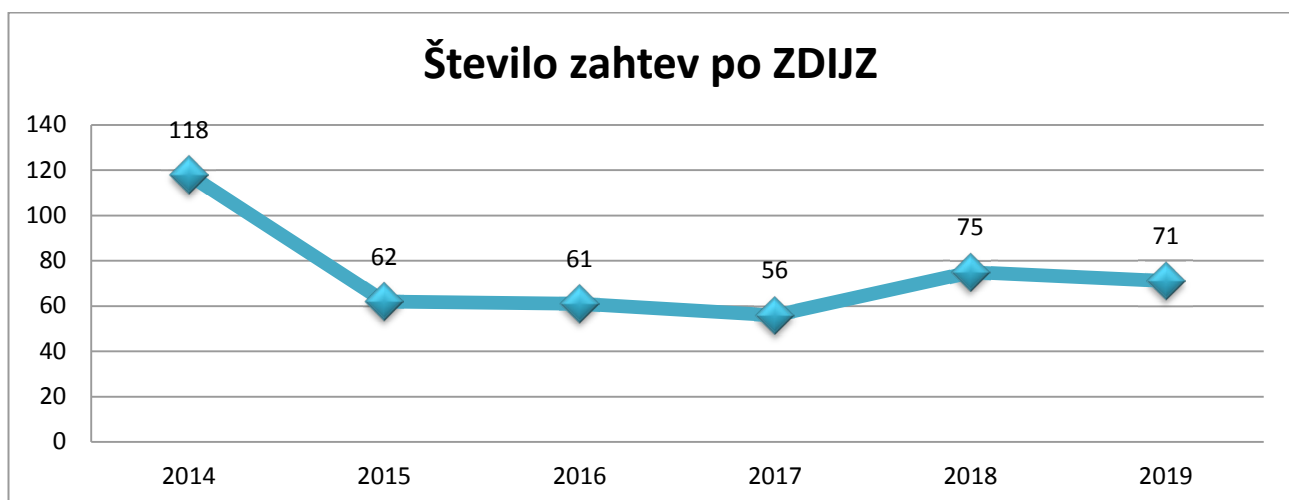
Informacije javnega značaja

Ustava RS v 39. členu določa, da ima vsakdo pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima po zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Ta ustavna določba je konkretizirana v določbah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 72/14 – skl. US, 19/15 – odl. US, 102/15, 32/16 in 7/18; ZDIJZ). Navedeni zakon pomembno prispeva k transparentnosti dela njegovih zavezancev, saj se na državljane prelagata del dolžnosti nadzora nad delom organov in hkrati daje na voljo kar nekaj pravnih sredstev za zagotovitev pravice izvedeti informacijo javnega značaja.

Informacija javnega značaja je informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom, ali pridobil od drugih oseb.

Dostop do informacije javnega značaja ni brez omejitev. ZDIJZ v 6. členu navaja dvanajst primerov, v katerih lahko organ prosilcu zavrne zahtevo zaradi posebne narave podatka, ki ga prosilec želi (če prosilec na primer zahteva podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, opredeljen kot tajen, če prosilec zahteva osebni podatek, katerega posredovanje bi pomenilo kršitev predpisov o varstvu osebnih podatkov, ali če bi razkritje podatka škodovalo izvajanju sodnega ali upravnega postopka in tako naprej).

V letu 2019 je komisija odločala o skupno 71 zahtevah za dostop do informacij javnega značaja. Od tega je bilo v celoti ugodeno 16 zahtevam, 16 jih je bilo v celoti zavrnjenih, v 33 primerih je bil omogočen delni dostop, v preostalih 6 zadevah pa so bile izdane ostale končne odločitve kot npr. zavrženje zahteve. Najpogosteje, v 23 primerih, je komisija delno ugodila oziroma delno zavrnila zahtevo iz razloga varovanja osebnih podatkov, v 9 primerih pa iz razloga varovanja podatkov prijaviteljev.



Pripombe komisije na predloge predpisov

Komisija v skladu z določbo 15. alineje prvega odstavka 12. člena ZIntPK daje mnenja k predlogom zakonov ter ostalih predpisov pred njihovo obravnavo na vladi o usklajenosti določb predlogov zakonov ter ostalih predpisov z zakoni in predpisi, ki urejajo področje preprečevanja korupcije ter preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov.

V letu 2019 je komisija na podlagi zgoraj citirane določbe ZIntPK prejela oziroma podala pripombe na naslednje predloge predpisov:

DATUM	PREDPIS	PREDLAGATELJ	PRIPOMBE KOMISIJE
8. 1. 2019	Osnutek Zakona o Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji in o Fundaciji za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji	Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport	Da.
23. 1. 2019	Uredbe o izvajanju Uredbe (EU) o skladih denarnega trga.	Ministrstvo za finance	/
24. 1. 2019	Predlog Zakona o spremembah Zakona o nematerializiranih vrednostnih papirjih (ZNVP-1B)	Ministrstvo za finance	/
5. 2. 2019	Odredba o določitvi programa strokovnega usposabljanja ter programa obdobjnega strokovnega izpopolnjevanja za varnostnega menedžerja, EVA 2019-1711-0008	Ministrstvo za notranje zadeve	/
5. 2. 2019	Predlog Zakona o postopku sodnega varstva nekdanjih imetnikov kvalificiranih obveznosti bank	Ministrstvo za finance	Da, na sestanku dne 27. 2. 2019 na MF.
26. 2. 2019	Odredba o določitvi programa strokovnega usposabljanja za operaterja varnostno-nadzornega centra (EVA 2019-1711-0011)	Ministrstvo za notranje zadeve	/
13. 3. 2019	Predlog Zakona o varstvu osebnih podatkov	Ministrstvo za pravosodje	Predloga zakona KPK ni prejela v usklajevanje. Pripombe so bile podane.
5. 4. 2019	Predlog Zakona o Svetu za invalide RS	Svet za invalide RS	Da.
15. 4. 2019	Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o trgu finančnih instrumentov (ZTFI-A).	Ministrstvo za finance	/
26. 4. 2019	Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o ustanovitvi podjetja Komunala Tržič d.o.o.	Občina Tržič	/
10. 5. 2019	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja	Ministrstvo za javno upravo	Da.
5. 6. 2019	Osnutek predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (EVA: 2019-1611-0060)	Ministrstvo za finance; Urad RS za preprečevanje pranja denarja	/
7. 6. 2019	Osnutek sprememb in dopolnitev Zakona o varstvu okolja in Zakona o ohranjanju narave	Ministrstvo za okolje in prostor	/

10. 6. 2019	Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o centralnem kreditnem registru	Ministrstvo za finance	/
19. 7. 2019	Osnutek Odredbe o določitvi standardov, ki so obvezni na področju zasebnega varovanja	Ministrstvo za notranje zadeve	/
8. 9. 2019	Odredba o določitvi programa strokovnega usposabljanja za varnostnika telesnega stražarja	Ministrstvo za notranje zadeve	/
11. 11. 2019	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (EVA: 2019-1611-0031).	Ministrstvo za finance	/

Mednarodna dejavnost komisije

Mednarodno sodelovanje ima na področju boja proti korupciji pomembno vlogo, saj je globalizacija med drugim prinesla tudi porast problema mednarodne korupcije, pri čemer so oblike korupcije v širših regijah v Evropi in svetu podobne, orodja preprečevanja in zatiranja korupcije pa večinoma še v razvoju. Mednarodna in meddržavna izmenjava izkušenj in dobrih praks med različnimi akterji tako lahko znatno pripomore k hitrejšemu oblikovanju učinkovitih orodij preprečevanja ter zatiranja korupcije in s tem k celoviti omejitvi pojava korupcije v Evropi oziroma svetu. Podobno kot že v prejšnjih letih je komisija zaradi omejenih proračunskih sredstev tudi v letu 2019 večino službenih poti v tujino in s tem mednarodnega sodelovanja izvedla v primerih, ko je stroške udeležbe kril organizator dogodka. Obenem je v letu 2019 komisija z minimalnimi stroški gostila nekaj tujih delegacij, ki so zaprosile za izobraževanje, študijske posvete, predstavitev orodij komisije in podobno. V nadaljevanju sledi pregled mednarodne aktivnosti komisije.

Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD)

Komisija predstavlja Republiko Slovenijo v Delovni skupini OECD-ja zoper podkupovanje tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju (OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions, WGB), v okviru katere potekajo četrtletna zasedanja. Delovna skupina spremlja izvajanja Konvencije OECD o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju (Konvencija OECD) in priporočil delovne skupine OECD na to temo.

Slovenija kot ocenjevalka

Kot ostale članice tudi Republika Slovenija v okviru delovanja v tej delovni skupini prevzema vlogo ocenjevalke drugih držav pri izpolnjevanju določb zgoraj omenjene Konvencije OECD in njenih priporočil. Republika Slovenija je skupaj z Združenimi državami Amerike (ZDA) v letu 2019 nadaljevala z ocenjevanjem Ruske federacije, predstavnik komisije pa se je v okviru tega ocenjevanja udeležil visoke misije (high-level mission) v Moskvi ter sodeloval pri pripravi priporočil Ruski federaciji glede implementacije Konvencije OECD.

Ocenjevanje Slovenije

V letu 2019 se je nadaljevala tudi 3. faza ocenjevanja Republike Slovenije glede izpolnjevanja določb Konvencije OECD, ki jo vodita Kraljevina Nizozemska in Veliko vojvodstvo Luksemburg. Komisija ima pri ocenjevanju vlogo nacionalnega koordinatorja aktivnosti Republike Slovenije. 3. faza ocenjevanja je osredotočena na odziv organov pregona na prijave primerov podkupovanja tujih javnih uslužbencev, izvajanje priporočil za boj proti podkupovanju iz leta 2009 in udejanjanje priporočil OECD-ja iz preteklih ocenjevanj. V letu 2019 je Republika Slovenija ustno poročala o napredku glede izpolnjevanja teh priporočil, predvsem glede sprememb na področju sprejemanja novele ZIntPK in uvedbe parlamentarne preiskave za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij v konkretnih kazenskih postopkih. V zvezi s tem bo Republika Slovenija zopet ustno poročala tudi na zasedanjih v letu 2020. Ocenjevanje Republike Slovenije se bo nadaljevalo v 4. fazi, ki je predvidena za leto 2023.

OECD, Mreža za integriteto javnega sektorja (SPIO)

Komisija v OECD zastopa Republiko Slovenijo v Mreži za integriteto javnega sektorja (Working Party of Senior Public Integrity Officials, SPIO). Komisija se je v letu 2019 udeležila enega srečanja omenjene skupina, ki je nadaljevala z aktivnostmi v zvezi z implementacijo v začetku leta 2017 sprejetih Priporočil za dvig integritete javnega sektorja. Skupina tako pripravlja več pripomočkov – vključno s samoocenjevalnim anketnim vprašalnikom –, ki naj državam članicam olajšajo razumevanje Priporočil ter jim nudijo ideje in zglede za njihovo implementacijo. Ob navedenih aktivnostih skupina s številnimi izobraževalnimi vsebinami delegatom nudi tudi dober vpogled v delovanje tujih držav na področju zagotavljanja integritete in boja proti korupciji.

OECD, Protikorupcijska mreža za Vzhodno Evropo in Osrednjo Azijo (ACN)

Komisija v OECD-ju zastopa Republiko Slovenijo tudi v Protikorupcijski mreži za Vzhodno Evropo in Osrednjo Azijo (Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, ACN). Komisija v letu 2019 aktivnosti v zvezi z omenjeno skupino ni izvajala.

Urad Združenih narodov (ZN) za droge in kriminal (UNODC)

Z namenom učinkovitega izvajanja konvencije Združenih narodov proti korupciji (UNCAC) so države pogodbenice ustanovile Pregledni mehanizem za samoocenjevanje držav glede uresničevanja oziroma implementacije konvencije UNCAC (Pregledni mehanizem). Nad Preglednim mehanizmom bdi Skupina za pregled implementacije (Implementation Review Group, IRG), ki izbere pare držav, ki ocenjujejo posamične države.

Slovenija kot ocenjevalka

Slovenije je bila skupaj s Kostariko izžrebana za ocenjevanje Bahamov, natančneje njene implementacije drugega in petega poglavja UNCAC konvencije. V skladu s sprejetimi preglednimi mehanizmi je ocenjevanje razdeljeno v več faz, v letu 2019 pa je bil izveden ocenjevalni obisk ocenjevane države, na katerem je sodeloval tudi predstavnik komisije.

Ocenjevanje Slovenije

Slovenija je bila že ocenjena v 1. krogu ocenjevanja implementacije konvencije UNCAC, ki se je zaključil v letu 2015, predmet ocenjevanja pa so bile določbe tretjega in četrtega poglavja UNCAC. V juniju 2017 se je začel 2. krog ocenjevanja Republike Slovenije za drugo (preprečevanje korupcije – preventiva) in peto (odvzem nezakonito pridobljenega premoženja) poglavje UNCAC. Ocenjevalki Republike Slovenije v 2. krogu ocenjevanja sta Mongolija in Gruzija. Komisija ima vlogo koordinatorja in je od drugih državnih organov zbrala dokumentacijo ter dodatna pojasnila za potrebe ocenjevanja, ki se je s končnim poročilom zaključilo v decembru 2019.

Delovna skupina UNODC za preprečevanje korupcije

Komisija je tudi članica Delovne skupine za preprečevanja korupcije, katere zasedanje je potekalo v septembru 2019 na Dunaju. V ospredju tokratnega zasedanja je bila predstavitev dobrih praks in preventivnih ukrepov, ki se jih poslužujejo države članice.

Konferenca držav pogodbenic konvencije UNCAC

V decembru 2019 je v Abu Dhabiju (ZAE) potekala konferenca držav pogodbenic konvencije UNCAC. Konferenca se je v okviru slovenske delegacije udeležil tudi predstavnik komisije, ki je sodeloval pri usklajevanjih besedil resolucij na sestankih držav članic EU z namenom oblikovanja skupnih stališč in enotnega nastopanja na konferenci. Poleg glavne konference oziroma plenarnega zasedanja so potekali tudi številni stranski dogodki, kot so srečanje predstavnikov institucij za preprečevanje korupcije, konferenca o športu in delovni sestanki za pripravo bodočih dogodkov UNODC.

Svet Evrope – Skupina držav proti korupciji (GRECO)¹

Komisija je predstavnik Slovenije tudi v GRECU, ki deluje v okviru Sveta Evrope, kjer ocenjevalni postopki držav potekajo na podlagi vzajemnega ocenjevanja in pritiska drugih članic GRECA. Ocenjuje se spoštovanje protikorupcijskih standardov, ki jih določajo protikorupcijski dokumenti Sveta Evrope, kot so Civilnopravna in Kazenskopravna konvencija proti korupciji ter Dvajset vodilnih načel za boj proti korupciji. V letu 2019 se je nadaljeval 5. ocenjevalni krog, pri čemer pa je moral GRECO že tretje leto zapored število skupščinskih zasedanj zmanjšati s štiri na tri, in sicer zaradi znižanja prispevka Turčije, ki je bila do leta 2017 ena od držav, ki so prispevale v proračun GRECA več, kot so bile dolžne, predvsem pa zaradi neplačevanja prispevka Ruske federacije Svetu Evrope, kar je vplivalo tudi na proračun GRECA. Čeprav je Ruska federacija junija 2019 svoj dolg do Sveta Evrope plačala, pa to ni bilo zadosti, da bi se število skupščinskih zasedanj povečalo. Zato se GRECO pri svojem delu še vedno srečuje z preobilico poročil, ki jih mora obravnavati, ter premajhnim številom skupščinskih zasedanj, da bi lahko sledil časovnici, zasnovani na podlagi preteklih ocenjevalnih krogov. Zato se občasno zgodi, da je potrebno obravnavo določenih poročil v zvezi z določenimi državami članicami prestaviti na kasnejši čas.

Ocenjevanje Slovenije v 4. ocenjevalnem krogu

Čeprav je GRECO na skupščinskem zasedanju marca 2018 v skladu z lastnimi pravili zaradi visoke stopnje izpolnitve priporočil GRECA ocenjevalni postopek v 4. krogu za Republiko Slovenijo zaključil², pa je bila Republika Slovenije kljub temu pozvana, da nadaljuje s svojimi prizadevanji za izvedbo še preostalih priporočil.

V tej luči je Komisija za preprečevanje korupcije izvedla sestanke z vsemi poslanskimi skupinami (razen poslancev italijanske in madžarske narodnostne manjšine), kjer jim je predstavila zahtevo po izvedbi treh priporočil GRECA, ki se nanašajo na poslance. Pri tem predvsem izstopa priporočilo GRECA, da poslanci končno sprejmejo lasten etični kodeks, kar veliko poslanskih skupin na načelni ravni podpira, vendar pa hkrati zavrača potrebo, da bi to resnično storili. Komisija se je večkrat tudi sestala s predstavniki Državnega sveta RS ter državnimi svetniki glede sprememb njihovega etičnega kodeksa, ki ga je GRECO ocenil kot nezadovoljivega glede določb o dolžnem izogibanju nasprotju interesov. Več informacij o napredku na tem področju je podanih v tem letnem poročilu v poglavju »Kodeksa etike Državnega zbora RS ter Državnega sveta RS«.

Ocenjevanje Slovenije v 5. ocenjevalnem krogu

Januarja 2017 je GRECO začel 5. ocenjevalni krog, katerega tema je »Preprečevanje korupcije in spodbujanje integritete v centralni vladi (najvišji nosilci izvršilne veje oblasti) in v organih preiskave«. Med prvimi ocenjevanimi državami je bila, kot vedno po kronološkem redu, Slovenija (poleg Združenega kraljestva), in sicer na skupščinskem zasedanju GRECA v začetku decembra 2017³. S sprejetjem poročila je GRECO na Slovenijo naslovil 15 priporočil, od tega devet na vlado oziroma najvišje nosilce izvršilne veje oblasti, šest pa na policijo.

Poročilo o izvedbi priporočil naj bi Slovenija GRECU posredovala do konca junija 2019. Zaradi že omenjenih težav GRECA pri sledenju zastavljene časovnice zaradi finančnega izostanka je bil Sloveniji ta rok podaljšan, in sicer do konca septembra 2019.

Zaradi izvedbe priporočil se je komisija v letu 2019 sestala z različnimi deležniki (Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za pravosodje, policija). Tako se je komisija aktivno vključevala v pripravo novele Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, saj kar nekaj GRECO priporočil terja zakonske spremembe. Z Ministrstvom za javno upravo je aktivno sodelovala pri izvedbi nekaterih priporočil, ki naslavlajo najvišje funkcionarje izvršilne veje oblasti (npr. izvajali smo usposabljanja za člane različnih kabinetov ministrov, člane kabineta predsednika vlade).

¹ Skupina držav proti korupciji (GRECO), <https://www.coe.int/en/web/greco>

² Poročilo, s katerim se zaključuje ocenjevanje Republike Slovenije v 4. ocenjevalnem krogu GRECA je objavljeno na naslednji povezavi: <https://rm.coe.int/cetri-krog-ocenjevanja-preprecevanje-korupcije-pri-poslancih-sodnikih/16808c1a9e>.

³ Poročilo GRECA za Republiko Slovenijo v 5. ocenjevalnem krogu je objavljeno na naslednji povezavi: <https://rm.coe.int/peti-ocenjevalni-krog-preprecevanje-korupcije-in-spodbujanje-integrite/16807912aa>.

V skladu z zahtevo GRECA je komisija konec septembra 2019 podala situacijsko poročilo o izvedbi priporočil GRECA, njegova obravnava pa bo potekala v prvi polovici leta 2020.

Uvedba ad hoc postopka GRECA zoper Slovenijo (Pravilo 34 Pravil postopka)

Na skupščinskem zasedanju 18. junija 2019 je GRECO glede Slovenije uvedel *ad hoc* postopek zaradi domnevnega poseganja zakonodajne veje oblasti v sodno. Državni svet RS je namreč 12. junija 2019 na pobudo Komisije za državno ureditev, katere član je tudi državni svetnik Franc Kangler, sprejel zahtevo za odreditev parlamentarne preiskave za ugotovitev politične odgovornosti nosilcev javnih funkcij, ki naj bi sodelovali pri pripravi in izvedbi političnega in kazenskega pregona zoper Franca Kanglerja in drugih (dalje: zahteva). Državnemu zboru RS je bila na podlagi 5. alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije zahteva posredovana 13. junija 2019. Upošteva 93. člen Ustave Republike Slovenije Državni zbor RS mora odrediti preiskavo, kadar zahtevo zanjo poda Državni svet RS.

Zaradi obvestila slovenske delegacije o situaciji je GRECO od Slovenije zahteval predložitev dokumentacije o ločitvi zakonodajne in sodne veje oblasti do konca junija. GRECO je namreč v 4. ocenjevalnem krogu pod drobnogled vzel preprečevanje korupcije pri članih predstavniških teles (poslancih in državnih svetnikih), sodnikih in tožilcih. Pomemben element, ki ga je GRECO ocenjeval pri presoji zakonodajnega in institucionalnega okvira v Sloveniji, je bilo tudi izpolnjevanje posameznih načel iz Resolucije (97) 24 o dvajsetih vodilnih načelih za boj proti korupciji, ki jo je sprejel Odbor ministrov pri Svetu Evrope leta 1997. GRECO je predvsem ocenjeval uveljavljanje načela o zagotavljanju ustrezne neodvisnosti in avtonomije organov preprečevanja, preiskave, pregona ter sojenja v primerih korupcijskih kaznivih dejanj, njihovo obremenjenost z nedovoljenimi vplivi ter zagotavljanje zadostnih sredstev za zbiranje dokazov, zaščito oseb, ki sodelujejo z organi oblasti pri boju zoper korupcijo ter za zagotavljanje zaupnosti preiskav (Vodilno načelo št. 3).

Konkretna zahteva, ki izpostavlja procesna ravnanja posameznih sodnikov in tožilcev v kazenskih postopkih zoper državnega svetnika Franca Kanglerja, polemizira z nekaterimi odločitvami, sprejetimi v teh kazenskih postopkih, ter si kot cilj zastavlja ugotavljanje politične odgovornosti pri sodnikih in tožilcih, bi lahko predstavljala obliko nedovoljenega posega zakonodajne veje oblasti v neodvisno sodstvo in tožilstvo. Tako ni jasno, kakšna naj bi bila politična odgovornost predstavnikov sodstva, glede na dejstvo, da lahko politično odgovarjajo za svoja ravnanja zgolj nosilci političnega delovanja, kar sodniki in tožilci niso in ne smejo biti. Potrebno bo tudi presojati, ali pri tej zahtevi sploh gre za zadevo javnega pomena, kot to za uvedbo parlamentarne preiskave zahteva 93. člen Ustave Republike Slovenije, ali pa za morebitno zlorabo tega instrumenta družbenega nadzora, ki ga zagotavlja ustava. Hkrati se postavlja tudi vprašanje morebitnega dolžnega izogibanja nasprotju interesov, kadar državni svetnik zaradi zasledovanja zasebnega interesa, ki bi ga lahko in tudi moral uveljavljati s procesnimi dejanji v omenjenih kazenskih postopkih, uporabi javno funkcijo, pri opravljanju katere naj bi zasledoval zgolj javni interes. K slednjemu ga zavezuje že sam Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, nad izvajanjem katerega bdi komisija.

Dokumentacijo za potrebe GRECO *ad hoc* postopka so posredovali Vrhovno državno tožilstvo RS, Vrhovno sodišče RS, Ministrstvo za pravosodje RS, Državni zbor RS ter Državni svet RS.

Ad hoc postopek, ki ga je GRECO vpeljal v svoja pravila delovanja junija 2017, GRECU omogoča hiter odziv v primerih institucionalne reforme, zakonodajne pobude ali postopkovne spremembe v državi članici GRECA, ki lahko predstavlja resno kršitev protikorupcijskih standardov Sveta Evrope. GRECU omenjeno Pravilo 34 daje možnost, da z *ad hoc* postopkom v nujnih primerih državo članico in širšo mednarodno skupnost opozori na kršitev mednarodnih protikorupcijskih standardov v posamezni državi članici. V konkretnem primeru bi zaradi grožnje ugotavljanja politične odgovornosti sodnikov in tožilcev v parlamentarni preiskavi namreč lahko bil boj proti korupciji ogrožen.

Predstavnica Komisije za preprečevanje korupcije članica Biroja GRECA

Predstavnica komisije sodeluje v Biroju GRECA, organu upravljanja te organizacije, kamor je bila izvoljena že leta 2013. Med bistvenimi aktivnostmi biroja je potrebno izpostaviti pripravo predloga Statutarnemu odboru Sveta Evrope o svetovalni vlogi GRECA, ki bi GRECU omogočila ne le, da izvaja nadzor nad doseganjem mednarodnih protikorupcijskih standardov, kar je trenutno mandat GRECA, temveč bi mu omogočila, da široko paleto znanja uporabi tudi v obliki

svetovalne funkcije, saj ga države članice, pa tudi druge države in mednarodne organizacije, pogosto zaprosajo za študije, analize, primerjalnopravne preglede ipd. Biro je skupščini GRECA tudi predlagal uvedbo nekaj *ad hoc* postopkov (tudi za Slovenijo), sodeloval pri načrtovanju dogodka na visoki ravni na temo »GRECO: preteklost, sedanost & prihodnost«, v okviru francoskega predsedovanja Odboru ministrov Sveta Evrope uspešno zaprosil Statutarni odbor Sveta Evrope za povečanje proračuna GRECA ipd.

Predstavnica Komisije za preprečevanje korupcije v vlogi poročevalke GRECA za enakost spolov

Predstavnica komisije se kot poročevalka GRECA za enakost spolov vključuje v razprave pri obravnavi poročil GRECA tudi z namenom, da se v njih poudari enakost spolov. Zlasti se v poročilih poudarjajo statistični podatki glede zastopanosti žensk in moških na določenih položajih (ministrov, v policiji), izpostavijo se morebitna prizadevanja za enakost spolov (npr. pri zaposlovanju, napredovanju, zasedanju najvišjih mest v strukturah). Prizadevanja so posledica poziva generalnega sekretarja Sveta Evrope, da je eno temeljnih vodil Sveta Evrope pri njegovem delu spodbujanje enakosti spolov, kar mora biti vidno tudi v vseh aktivnostih posameznih teles in okvirnih sporazumov, kamor sodi tudi GRECO.

Koordinacijski sestanki predstavnikov Republike Slovenije v organih Sveta Evrope

Zaradi članstva v GRECU se predstavnica komisije v GRECU udeležuje tudi koordinacijskih sestankov predstavnikov Republike Slovenije v organih Sveta Evrope, ki potekajo na Ministrstvu za zunanje zadeve. V letu 2019 sta potekala dva takšna sestanka (predstavnica se je udeležila enega), za potrebe Ministrstva za zunanje zadeve pa je pripravila poročilo o aktivnostih komisije kot predstavnice Slovenije v GRECU ter načrt predvidenih aktivnosti v letu 2019.

Mreža nacionalnih protikorupcijskih organov – NCPA (Šibenik Network)

Konferenca Sveta Evrope in Republike Hrvaške z naslovom »Krepitev transparentnosti in odgovornosti, da se zagotovi integriteta: združeni proti korupciji«, ki je potekala oktobra 2018 v Šibeniku, se je zaključila s podpisom Deklaracije za mrežo protikorupcijskih preventivnih organov, ki jo je poleg trinajstih predstavnikov protikorupcijskih preventivnih organov v imenu komisije podpisal namestnik predsednika mag. Uroš Novak. Na podlagi deklaracije je nastala mreža z imenom Šibenik Network kot povezava preventivnih protikorupcijskih organov.

V letu 2019 so sestanki mreže, ki se je kasneje uradno poimenovala kot National Corruption Prevention Authorities (NCPA), potekali v okviru skupščinskih zasedanj GRECA, GRECO Sekretariat pa začasno deluje kot podpora delu mreže. V letu 2018 in 2019 so tako bili izvedeni štiri sestanki, ki se jih je udeleževala tudi predstavnica komisije, ki zastopa Slovenijo v GRECU. Tako je predstavnica aktivno sodelovala pri pripravi statuta in pravil postopka delovanja mreže. Prevzela je tudi pripravo gradiva na temo kodeksa etike, nadzor nad skladnostjo poslovanja (v sodelovanju s srbsko in hrvaško predstavnicami) ter pripravo gradiva v zvezi s temo vodenja skozi vrednote. Gradivo naj bi služilo kot tehnični dokument vsem državam in organizacijam, ki bi se z obravnavanimi tematikami želeli pobližje seznaniti in jih uporabiti pri svojem delu.

Sodelovanje z Evropsko unijo in njenimi državami članicami

Evropska mreža strokovnjakov s področja integritete (ENIP)

Komisija je ena od prvotnih članic Evropske mreže strokovnjakov s področja integritete (European Network of Integrity Practitioners, ENIP), v kateri sodelujejo še strokovnjaki iz Avstrije, Belgije, Estonije, Nizozemske, Nemčije, Poljske in Švice. Mreža je namenjena medsebojni izmenjavi znanj in izkušenj oseb, ki se vsakodnevno in na praktični ravni ukvarjajo s krepitvijo integritete javnega sektorja. Udeleženci na srečanjih predstavljajo dogajanje v svojih državah ter podajajo stališča glede aktualnih izzivov drugih držav, vsakokratni organizator pa zagotovi tudi izobraževalne vsebine, ki jih izvajajo njegovi zaposleni in gostujoči predavatelji. V letu 2019 se je skupina sestala v Belgiji, srečanje pa je bilo namenjeno predvsem vprašanju negativnih posledic uvajanja nadzora nad delom javnih uslužbencev – s tega vidika so bile zanimive predvsem izkušnje flamske vlade, ki si je kot osnovno načelo delovanja zadala, da je potrebno javnim uslužbencem zaupati –, dopustnosti posegov v svoboščine javnih uslužbencev, v luči nove evropske direktive pa tudi vprašanjem v zvezi z izpostavitelji nepravilnosti.

Regionalna protikorupcijska iniciativa (RAI)

RAI je medvladna regionalna organizacija, naslednica protikorupcijske iniciative v okviru Pakta stabilnosti, ki je bila ustanovljena leta 2007 s poslanstvom širitve in spodbujanja boja proti korupciji v državah JV Evrope. RAI izvaja svoje programe predvsem v svojih članicah (Republika Albanija, Bosna in Hercegovina, Republika Bolgarija, Črna gora, Republika Hrvaška, Republika Makedonija, Republika Moldavija, Romunija in Republika Srbija), temeljne aktivnosti iniciative pa so spremljanje protikorupcijskih strategij in zakonodaje, pomoč pri določanju korupcijskih tveganj (podoben mehanizem kot načrti integritete v Sloveniji) in vzpostavitev pregleda protikorupcijskega delovanja držav članic RAI. Glede na to, da je RAI organizacija, ki si na dnevni bazi prizadeva k osveščanju o najboljših praksah na področju preprečevanja in boja proti korupciji in slednje deli z njenimi članicami kot tudi državami opazovalkami, je bila Republika Slovenija v letu 2017 potrjena kot država opazovalka. Sprejem v organizacijo, ki spodbuja boj proti korupciji v državah JV Evrope, pomeni priznanje Republiki Sloveniji in komisiji (komisija bo zastopala Republiko Slovenije v organizaciji RAI) za delovanje na tem področju. Ob koncu leta 2018 je komisija od Sekretariata RAI prejela informacijo, da se strinjajo z začetkom postopka za pristop Republike Slovenije v polno članstvo, kar pa bo odvisno predvsem od finančnih sredstev, ki jih ima komisija na razpolago za članarine in mednarodno dejavnost. Komisija je tudi v letu 2019 z RAI gradila tesne stike, predstavnik komisije pa se je udeležil srečanja v Podgorici (Črna gora), kjer je predstavil slovenski sistem zaščite prijaviteljev.

Druge mednarodne aktivnosti komisije

Udeležbe na mednarodnih dogodkih

Regionalna konferenca o preprečevanju korupcije v Beogradu

Predstavnika komisije sta se udeležila mednarodne konference za boj proti korupciji, ki jo je v Beogradu dne 4. in 5. novembra 2019 organiziralo srbsko Ministrstvo za pravosodje s podporo EU projekta »Prevenција in boj zoper korupcijo«. Konferenca je predstavljala priložnost za povezovanje ter izmenjavo izkušenj in dobrih praks med predstavniki sorodnih institucij, ki delujejo na področju preprečevanja korupcije, predvsem iz držav Jugovzhodne Evrope. Naslovila je dobre prakse na področju mehanizmov mednarodnega sodelovanja, uporabo sodobnih tehnologij v boju zoper korupcijo in vlogo nevladnih organizacij na tem področju. Predstavnika komisije sta na dogodku sodelovala kot predavatelja ter predstavila mehanizme obvladovanja tveganj in spletno aplikacijo Erar.

Mednarodni obiski na komisiji

Obisk francoske veleposlanice

Komisijo je v februarju 2019 obiskala veleposlanica Francije v Republiki Sloveniji, Njena Ekszellenca Florence Ferrari. Predsednik komisije ji je predstavil delovanje komisije in problematiko, s katero se komisija dnevno sooča, v nadaljevanju pa sta se sogovornika pogovarjala o aktualnih temah, povezanih z bojem proti korupciji.

Obisk predstavnika Evropske investicijske banke (EIB)

Komisijo je v februarju 2019 obiskal g. Bernard O'Donnell, vodja Oddelka za preiskovanje goljufij pri EIB. S predsednikom komisije sta izmenjala izkušnje v zvezi s preiskovanjem sumov koruptivnih ravnanj pri velikih državnih projektih ter se pogovarjala o možnostih za nadaljnje sodelovanje med komisijo in EIB.

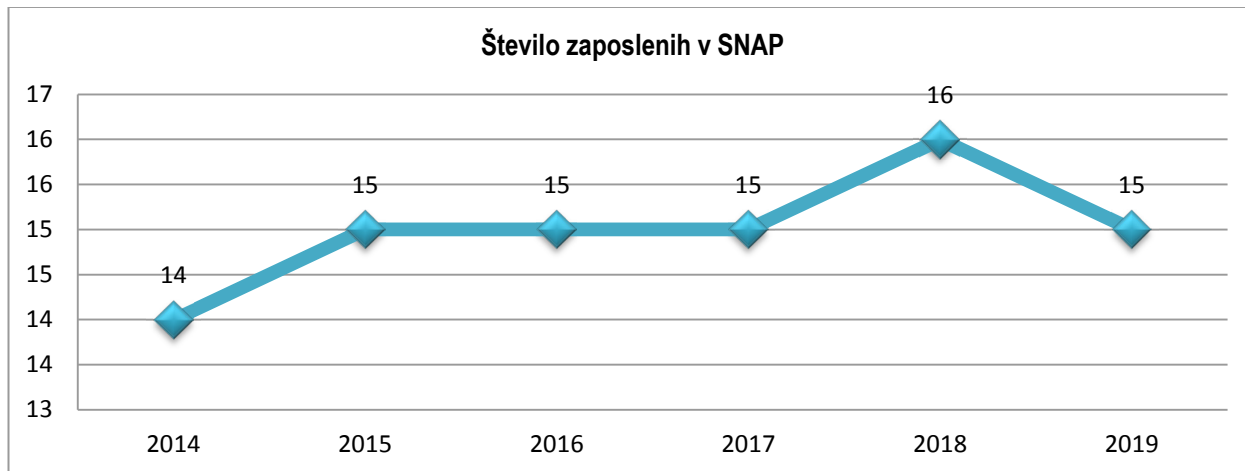
Študijski obisk delegacije iz srbske Agencije za boj proti korupciji

Komisijo je v novembru 2019 obiskala delegacija Agencije za boj proti korupciji Republike Srbije. Študijski obisk je bil organiziran v okviru programa Misije OVSE v Republiki Srbiji in je potekal na temo regulacije lobiranja. Gostje so se srečali s predsednikom komisije in obema namestnikoma ter se seznanili s slovenskimi predpisi na področju lobiranja, ureditvijo registra lobistov in javnega objavljanja lobističnih stikov ter praktičnim delom komisije na tem področju.

Služba za nadzor in preiskave

Nadzor in preiskave

V Službi za nadzor in preiskave (SNAP) je bilo na dan 31. 12. 2019 zaposlenih 15 uslužbencev.



V pristojnost SNAP spadajo naslednje naloge:

- izvajanje nadzorstvene naloge komisije;
- vodenje postopkov nadzora in preiskav v povezavi s sumi koruptivnih ravnanj;
- pripravljanje in predlaganje načelnih mnenj, stališč, priporočil in pojasnil v povezavi s sumi korupcije v konkretnih ali sistemskih zadevah;
- ugotavljanje dejanskega stanja v povezavi s sumi korupcije v konkretnih zadevah;
- izvajanje nalog v povezavi z zaščito prijaviteljev, nezdržljivostjo funkcij, prepovedjo in omejitvijo sprejemanja daril;
- izvajanje pristojnosti na področjih ugotavljanja nasprotja interesov, omejitev poslovanja, nadzora nad premoženjskim stanjem zavezancev in kršitev določb o lobiranju;
- obravnavanje prijav uradnih oseb glede zahtev po nezakonitem ali neetičnem ravnanju;
- operativno sodelovanje z organi odkrivanja in pregona ter drugimi nadzornimi organi, spremljanje zadev s tožilstva in sodišča ter drugih državnih organov;
- odločanje v postopkih o prekrških ter druge naloge.

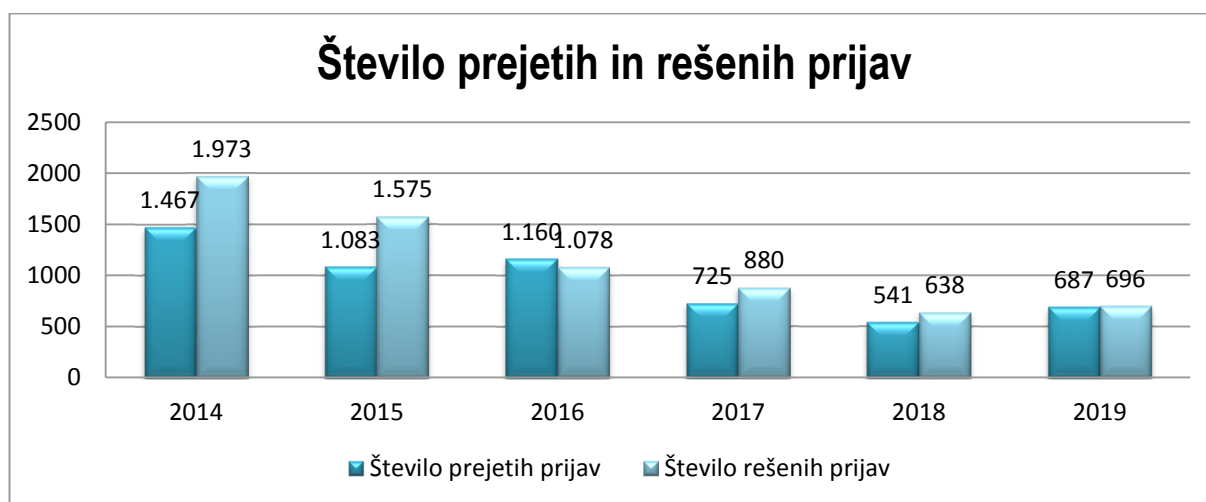
SNAP poleg navedenih izvaja tudi naloge v povezavi z odločanjem o zahtevah po dostopu do informacij javnega značaja ter vodenjem postopkov seznanitve z lastnimi osebnimi podatki, naloge s področja ravnanja z dokumentarnim gradivom, pripravljanja odgovorov na tožbe, naloge v povezavi z obravnavo tajnih podatkov, naloge v povezavi s pripravo dogodkov ob mednarodnem dnevu boja proti korupciji, sodeluje pri pripravi odgovorov na novinarska vprašanja ...

Delo na področju preiskav

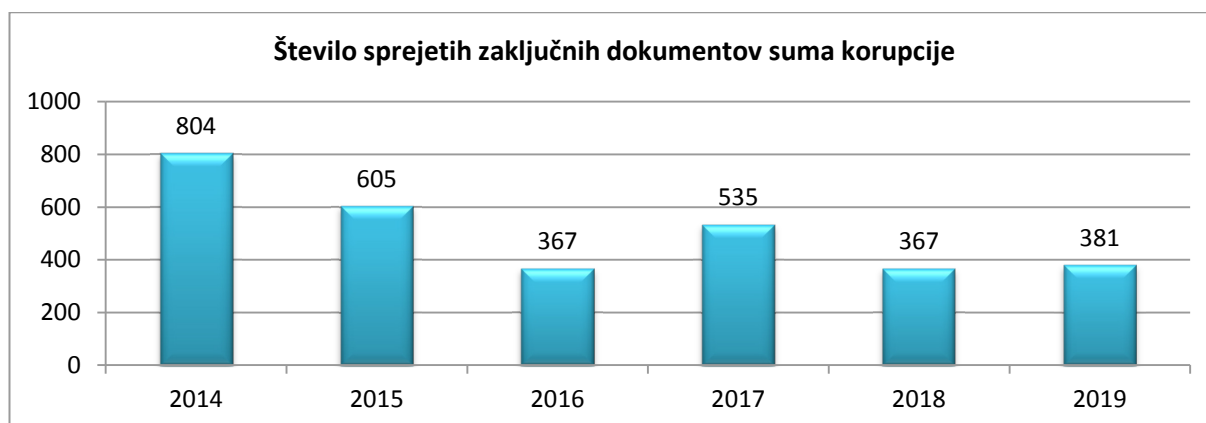
V letu 2019 se je največ prijav suma korupcije nanašalo na poslovanje javnih zavodov in samoupravnih lokalnih skupnosti. Glede na merjenje pojava korupcije po posameznih področjih delovanja javnih institucij je komisija obravnavala največ prijav suma korupcije s področja okolja in prostora, javnega naročanja, javnih razpisov, zaposlovanj v javnem sektorju, gradbeništva, izobraževanja, šolstva in športa, zdravstva, delovnega prava, sodnih postopkov in finančnega področja.

V letu 2019 je komisija prejela 687 prijav koruptivnih dejanj in drugih kršitev ZIntPK, od tega je bilo 125 zavrženih v skladu s 40. členom Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije, 562 pa jih je bilo obravnavanih v predhodnem preizkusu. Prehodni preizkus prejetih prijav obsega pregled prejete prijave in priloženega gradiva, oceno verodostojnosti

in dobronamernosti prijave ter oceno o tem, ali je v skladu s pristojnostmi komisije in določili poslovnika potrebno začeti postopek nadzora oziroma ugotavljanja kršitve ZIntPK ali obstajajo okoliščine, zaradi katerih se prijava ne sprejme v obravnavo oziroma se odstopi v reševanje drugemu pristojnemu organu, organizaciji ali ustanovi. V okviru predhodnega preizkusa lahko uslužbenec komisije, ki mu je zadeva dodeljena v obravnavo, če je to potrebno, za odločitev o nadaljnjem postopku prijavitelja (če je ta znan) pozove k dopolnitvi prijave, zahteva ali zaprosi za posredovanje dodatnega gradiva in/ali preveri potrebna dejstva in okoliščine pri drugih pristojnih organih, v javno dostopnih bazah podatkov in evidencah komisije. V okviru predhodnega preizkusa prejetih prijav je SNAP v letu 2019 izdal skupno 818 zahtev pristojnim organom. Komisija je v tem letu skupaj s prijavami, prejetimi v preteklih letih, obravnavala in zaključila 381 prijav suma korupcije (gre za število prijav suma korupcije, ki so bile v tem letu zaključene, ne glede na leto njihovega prejema). SNAP je v letu 2019 rešil 696 zadev s prijavami koruptivnih dejanj in drugih kršitev ZIntPK (z zaključnim dokumentom, zavrženjem, naknadnim odgovorom ali odstopom drugim pristojnim organom, odgovorom prijavitelju ipd.). Vsota 696 rešenih zadev vključuje 676 prvič rešenih zadev s prijavami suma koruptivnih dejanj in 20 reaktivacij.



Komisija še vedno prejme največ prijav glede splošnega suma korupcije⁴ (v letu 2019 je bilo teh 356). V letu 2019 je izdala zaključni dokument v 381 zadevah suma korupcije, v letu 2018 pa v 367 zadevah suma korupcije. Uslužbenci SNAP so se v večjem delu ukvarjali s kompleksnejšimi prijavami, ki so bile zaključene bodisi z ugotovitvami o posameznem primeru (takih je bilo 33 zadev) ali ugotovitvami o konkretnem primeru (takih je bilo šest zadev), ki jih je sprejel senat komisije.

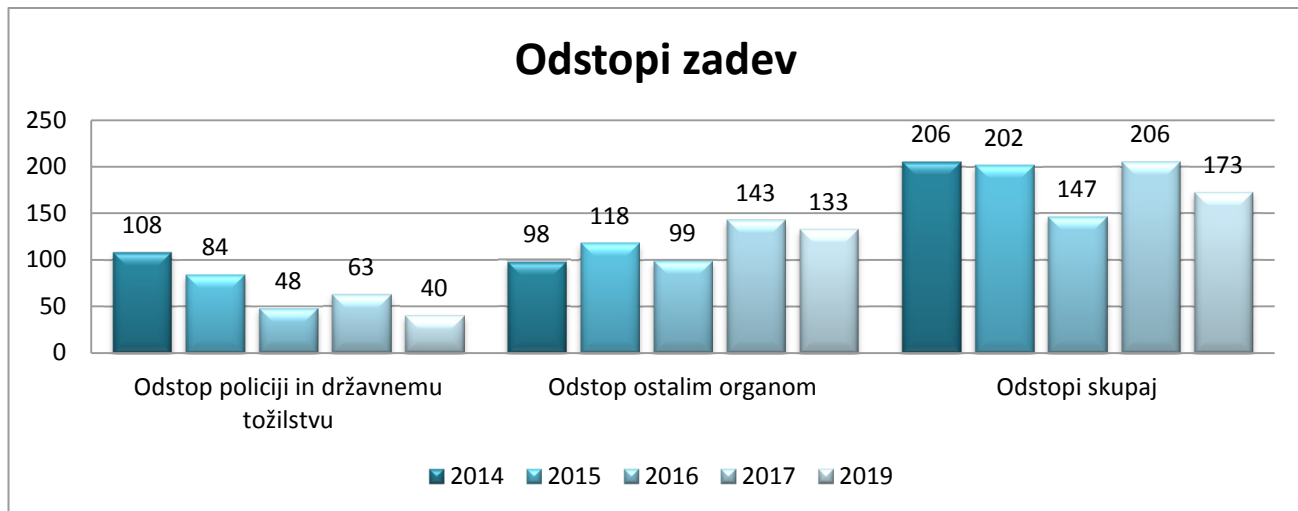


⁴ Gre za prijave, katerih glavni očitek se ne nanaša na sume kršitev konkretnih institutov, ki jih ZIntPK ureja posebej (nasprotje interesov, omejitve poslovanja, nezdržljivost funkcij, darila, protikorupcijska klavzula, lobiranje in premoženjsko stanje).

Prijave, ki niso bile zavržene in na podlagi katerih je bil opravljen predhodni preizkus oziroma je bila izvedena preiskava, so v letu 2019 v večini primerov podali znani prijavitelji, teh je bilo 346, 182 prijaviteljev pa je bilo anonimnih. Na lastno pobudo je bilo uvedenih 35 postopkov v zadevah iz pristojnosti komisije.

Večina prijaviteljev je bila za potrebe nadaljnjih postopkov komisije pripravljena podati dodatna pojasnila ali posredovati dodatno dokumentacijo, ki se je nanašala na vsebino prijave.

SNAP je v letu 2019 uvedel 95 prekrškovnih postopkov, v 40 primerih je podal naznanila in ovadbe policiji oziroma državnemu tožilstvu (v letu 2018 je SNAP podal 61 ovadb oziroma naznanil), v 133 primerih pa so bile zadeve odstopljene v pristojno reševanje inšpekcijskim organom ali drugim pristojnim nadzornim institucijam (v letu 2018 je SNAP zadevo odstopil v pristojno reševanje inšpekcijskim in drugim pristojnim organom v 160 primerih). SNAP je v letu 2019 sicer največ zadev odstopil v pristojno reševanje inšpekcijskim službam in policiji, sledijo nadzorni organi, vključno z nadzornimi odbori občin in javnih podjetij.



Po dveh letih upadanja števila prejetih prijav se je v letu 2019 trend obrnil. Število prejetih prijav suma korupcije in drugih kršitev ZIntPK se je v letu 2019 povečalo za 27 % glede na leto poprej. SNAP ocenjuje, da je povečano število prejetih prijav lahko povezano tudi z nekaterimi ukrepi Vlade RS in določenih ministrstev, ki so ob seznanitvi s kršitvami odločno ukrepali zoper javne funkcionarje in uradnike na položajih, s čimer je bila javnosti sporočena informacija, da se od funkcionarjev in uradnikov na položajih pričakuje spoštovanje višjih standardov glede primernosti opravljanja javnih funkcij, s tem pa se je prispevalo k večji senzibilnosti do zaznanih odstopanj.

Hkrati je na število prejetih prijav lahko vplivalo tudi dejstvo, da je komisija pred leti zaradi spremenjene sodne prakse Vrhovnega sodišča RS postopek pred komisijo izoblikovala tako, da le-ta upošteva temeljna procesna jamstva, zagotovljena z zakonom, ki ureja upravni postopek, pri čemer sta tako Upravno sodišče RS kot tudi Vrhovno sodišče RS, v upravnem sporu oziroma revizijskem postopku presodila, da komisija spoštuje vse zahtevane postopkovne določbe ZIntPK, ki pomenijo izpeljavo načela varstva pravic strank in varstva javne koristi, kot jih določa 7. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), ter načela zaslišanja stranke iz 9. člena ZUP v povezavi z 22. členom Ustave RS (enako varstvo pravic).

Konkretni postopki v zvezi s kršitvami etike in integritete javnega sektorja

V letu 2019 je SNAP pripravil, senat komisije pa sprejel, končne ugotovitve v povezavi s sumom kršitve etike in integritete javnega sektorja v šestih primerih. Za primerjavo, v letu 2018 je SNAP pripravil ene ugotovitve v povezavi s sumom kršitve etike in integritete javnega sektorja. V povezavi z najemanjem odvetniških storitev je komisija ugotovila, da je župan določene občine konec leta 2016 v svojstvu sebe kot fizične osebe zasebno pooblastil določeno odvetniško pisarno za namen zastopanja v zadevi suma kršitve ZIntPK, obravnavani pred Komisijo za preprečevanje korupcije, navedena odvetniška družba pa je v istem času opravljala storitve za občino, kjer je ta uradna oseba opravljala funkcijo župana. Komisija je ugotovila, da navedeno ravnanje predstavlja realno korupcijsko tveganje oziroma tveganje za

nastanek nasprotja interesov in je zato v nasprotju s pričakovano integriteto funkcije, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK.

V drugem primeru je komisija ugotovila, da župan določene občine pri izbiri izvajalca storitev zamenjave športnega poda v določeni športni dvorani, obnove garderob in gradnje novega vrtca ni spoštoval določil Zakona o javnem naročanju. Posamezna naročila je izvajalcu oddal preko naročilnic, čeprav so skupni zneski naročil presegali mejne vrednosti, določene v Zakonu o javnem naročanju in bi moral za naročilo storitev oziroma izbiro izvajalca storitev uporabiti enega od predpisanih postopkov javnega naročanja, ki jih je določal Zakon o javnem naročanju. Komisija je ugotovila, da predstavlja navedeno ravnanje kršitev integritete, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK.

Komisija je sprejela tudi Ugotovitve o konkretnem primeru, v katerih je ugotovila, da je ravnanje določenega funkcionarja, ko delodajalcu ob posredovanju pojasnil in dokumentacije ni želel razkriti posameznih listin oziroma omogočiti preverjanja izvirnosti listin ter podati popolnih pojasnil in informacij, s katerimi bi se nesporno in brez vsakega dvoma lahko zavrnili očitki v povezavi z domnevnimi kršitvami iz pristojnosti davčnega organa v povezavi s pravočasnostjo napovedi za odmero dohodnine od dohodka iz oddajanja premoženja v najem ter posledično plačila navedenega davka, v nasprotju s pričakovano integriteto funkcionarja, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK.

Prav tako je komisija obravnavala ravnanje uradnika na položaju, ki je s svojim aktivnim ravnanjem pri pripravi predloga določene uredbe kršil določila Resolucije o normativni dejavnosti in 9.a člen Poslovnika Vlade RS, hkrati pa kot odgovorna oseba z opustitvijo dolžnega ravnanja ni poskrbel, da bi bil postopek transparentno izveden, da bi bili kakovostno podani minimalni standardi glede objave podzakonskih prepisov, da bi se naslovniki predpisa lahko kvalitetno seznanili s predpisom in učinkovito sodelovali v procesu sprejemanja predpisa, ni informiral javnosti na stvaren, celovit in transparenten način in je zavestno podajal informacije o predpisu na zavajajoč način, ni ravnal v skladu z dolžno skrbnostjo in družbeno odgovorno, da bi bili vsi interesi enakopravno obravnavani, s čimer je omogočil neupravičeno favoriziranje določenih parcialnih interesov, s tem pa kršil Kodeks etike javnih uslužbencev, kar je v nasprotju s pričakovano integriteto, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK.

Komisija pa je sprejela tudi dva zaključna dokumenta z ugotovitvami, povezanimi z izvajanjem političnih pritiskov. Prvi primer se nanaša na prijavo zaradi zahteve neetičnega oziroma nezakonitega ravnanja v postopku imenovanja direktorja podjetja, ki je v 100-odstotni lasti Republike Slovenije. Komisija je v postopku pridobila dokumentacijo Slovenskega državnega holdinga in določene družbe, vpogledala v javno dostopne podatke ter opravila razgovore z obravnavano osebo in pričama. Senat komisije je na seji sprejel osnutek ugotovitev o konkretnem primeru in jih skladno s sedmim odstavkom 13. člena ZIntPK posredoval v izjasnitev obravnavani osebi, ki pa izjasnitve ni podala. Komisija je ugotovila, da ravnanje tedanjega generalnega sekretarja določene politične stranke, ko je na predsednico določenega nadzornega sveta po telefonu vršil pritisk na način, da ji je naročil imenovanje določene osebe za direktorja določenega podjetja, želel izvedeti za časovnico kadrovskega postopka in kdaj bo seja nadzornega sveta ter zahteval poročanje o kadrovskega postopku pred komunikacijo s Slovenskim državnim holdingom, predstavlja kršitev integritete, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK.

V drugem primeru je komisija obravnavala sum kršitve etike in integritete javnega sektorja županje določene občine v zvezi z izbiro direktorja občinskega javnega podjetja. Komisija je v postopku pridobila dokumentacijo od občine, javnega podjetja in obravnavane osebe, opravila vpogled v javno dostopne evidence ter na seji senata opravila razgovor z obravnavano osebo ter dvema pričama. Senat komisije je na seji sprejel osnutek ugotovitev o konkretnem primeru in jih skladno s sedmim odstavkom 13. člena ZIntPK posredoval obravnavani osebi, ki je v roku podala svojo izjasnitev. Komisija je ugotovila, da je županja določene občine v obdobju od 25. 9. 2017 do 29. 9. 2017 takratnemu predsedniku nadzornega sveta javnega podjetja poslala več sms sporočil, v katerih ga je spraševala o tem, kako bo glasoval na seji nadzornega sveta, in v katerih mu je sporočila, da gre podpora občine določenemu kandidatu. Z navedenimi ravnanji je obravnavana oseba vršila politični pritisk na predsednika nadzornega sveta, člana njene svetniške skupine, da naj na glasovanju o kandidatih za direktorja javnega podjetja glasuje za določenega kandidata, s čimer je presegla svoje pristojnosti, ki jih opredeljujeta statut občine in odlok o ustanovitvi javnega podjetja, s tem pa je posegla v neodvisnost

delovanja in odločanja takratnega predsednika nadzornega sveta in ravnala v nasprotju s 4. členom Kodeksa ravnanja izvoljenih predstavnikov na lokalni ravni, s čimer je kršila integriteto, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK.

V vseh zgoraj omenjenih zadevah je senat komisije odločil, da se ugotovitve o konkretnem primeru skupaj z izjasnitvijo obravnavane osebe objavijo na spletni strani komisije.

Načelno mnenje glede zaposlitvenih postopkov v javnem sektorju

SNAP je v letu 2019 pripravil tudi eno načelno mnenje, ki je bilo sprejeto na seji senata. Komisija je na podlagi obravnave več prijav, ki so se nanašale na domnevne nepravilnosti in koruptivna dejanja pri zaposlovanju v javnem sektorju, zaznala problematiko glede shranjevanja dokumentacije, ki nastane v postopkih izbire kandidatov za prosto delovno mesto znotraj subjekta javnega sektorja. Komisija je iz pridobljenih podatkov in razpoložljive dokumentacije v okviru obravnave prijav ugotovila, da delodajalci večinoma niso razpolagali niti z osebnimi in drugimi podatki kandidatov, ki so se prijavili na prosto delovno mesto, kljub temu da v obravnavanih primerih ni šlo za časovno zelo oddaljene dogodke. V dveh primerih delodajalec ni razpolagal niti z zapisnikom izbirnega postopka oziroma dokumentacijo, ki bi služila kot dokaz, da je bil postopek izbire kandidata izveden pravilno. Odgovorne osebe delodajalcev javnega sektorja so komisiji pojasnile, da vse osebne podatke po preteku roka za pritožbe oziroma izpolnitvi namena obdelave bodisi na njihovo zahtevo vrnejo kandidatom bodisi jih uničijo, pri tem pa so se sklicevale na zakonodajo s področja varstva osebnih podatkov in na 48. člen Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-1), ki v tretjem odstavku določa, da se morajo osebni podatki delavcev, za zbiranje katerih ne obstoji več zakonska podlaga, takoj izbrisati in prenehati uporabljati, to določilo pa se uporablja tudi za osebne podatke kandidatov. Komisija v obravnavanih primerih tako ni mogla preveriti niti tega, kdo so bili ostali prijavljeni kandidati na posamezno prosto delovno mesto, ali so neizbrani kandidati izpolnjevali pogoje za posamezno delovno mesto in na kakšen način je potekal postopek izbire. Na isto oviro bi v okviru inšpekcijskega nadzora naletel tudi Inšpektorat za delo ali katerikoli drug državni organ, ki bi preverjal pravilnost oziroma zakonitost izvedenega postopka zaposlovanja.

Po ocenah in zaznavah komisije so postopki zaposlovanja v javnem sektorju nagnjeni k velikim korupcijskim tveganjem ter tveganjem neintegritetnega, neetičnega oziroma drugega protipravnega ravnanja, pogosto pa so izpostavljeni korupcijskemu tveganju nastanka okoliščin nasprotja interesov, na kar je komisija v preteklosti že opozarjala. Razjasnitev dejanskega stanja v okviru obravnave prejetih prijav je še posebej zahtevna takrat, ko postopkov zaposlovanja odgovorne osebe (pa tudi druge uradne osebe, ki v posamezni fazi zaposlitve kandidata upravljajo z dokumentacijo) ne vodijo transparentno in z veliko mero skrbnosti ter odgovornosti. Odsotnost dokumentarnega gradiva državnim organom, ki opravljajo svoje zakonske naloge, onemogoča preverjanje dogodkov za nazaj, odgovornim osebam pa zelo oteži dokazovanje njihovega pravilnega ravnanja.

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

pravilno. Informacijski pooblaščenec zaključuje, da je skladno s temi nameni treba dokumentacijo hraniti dlje, in sicer dokler je mogoče uveljavljati pravice, ki izvirajo iz izbirnega postopka, oziroma je možno vložiti ovadbo ali odškodninsko tožbo (pet let od dneva odločitve o izbiri).

Na podlagi navedenega je komisija sprejela načelno mnenje, da ravnanje odgovornih in drugih uradnih oseb subjektov javnega sektorja, ki pri zaposlovanju novih uslužbencev ne upoštevajo smernic Informacijskega pooblaščenca glede shranjevanja dokumentacije, ki nastane v celotnem postopku izbire kandidatov za zaposlitev, predstavlja kršitev dolžnega ravnanja, onemogoča učinkovito delo pristojnim državnim organom, posledično pa krši tudi integriteto, kot je opredeljena v 3. točki 4. člena ZIntPK.

Preventivna dejavnost SNAP in sprejeta priporočila

SNAP je v letu 2019 pisno odgovoril tudi na 81 različnih splošnih vprašanj občanov glede pristojnosti komisije pri preiskovanju sumov korupcije (v letu 2018 je SNAP odgovoril na 39 splošnih vprašanj).

SNAP je bil v letu 2019 aktiven tudi na področju izvajanja preventivne dejavnosti. Skupaj z Združenjem nadzornikov Slovenije (ZNS) smo pripravili Protokol za ravnanje članov nadzornih svetov ob izvajanju političnih in drugih pritiskov ter neetičnem vplivanju na neodvisno odločanje. Namen protokola je člane nadzornih svetov opozoriti na dolžnost prijave neetičnih in nezakonitih poskusov vplivanja na njihovo odločanje na način, da poskušajo tretje osebe preko zahtev, groženj, s korupcijo ali na kakšne druge načine uveljaviti svoje interese, ki so predmet odločanja v nadzornih svetih. Če so člani nadzornih svetov predmet pritiska, vplivanja ali drugih zahtev s strani tretjih oseb, je ogrožena njihova osebna integriteta in tudi opravljanje nadzorniške funkcije z dolžno skrbnostjo. Če se na tovrstne poskuse ne odzovejo ustrezno, ne bodo mogli zaščititi interesa družbe pri odločanju, kar lahko pripelje tudi do osebne odškodninske in kazenske odgovornosti. Izgubijo pa tudi osebno integriteto in ugled. Zato je pomembno, da se člani nadzornih svetov zavedajo dolžnosti prijave neetičnih in nezakonitih poskusov vplivanja na njihovo odločanje.

Komisija je v letu 2019 na predlog SNAP izdala več priporočil državnim organom, lokalnim skupnostim in organom javnega sektorja, uslužbenci SNAP pa so sodelovali tudi pri izvedbi 6 usposabljanj za različne slušatelje.

V nadaljevanju je pregled nekaterih priporočil, ki jih je na predlog SNAP izdala komisija.

Priporočila na področju javnega naročanja

Prvi primer:

Komisija je v zvezi z določanjem kategorij objektov v postopkih javnih naročil gradenj v okviru določanja referenčnih pogojev ugotovila, da je izbira kategorije objektov v pristojnosti strokovne komisije, ki je oblikovana za vodenje posameznega javnega naročila. Pri tem pa na podlagi zbranih podatkov ne obstaja interni akt, kjer bi bile zapisane smernice, ki bi zavezovale strokovne komisije ob izbiri kategorije objektov. Zato je komisija Ministrstvu za zdravje izdala priporočila, da ministrstvo že izoblikovane kriterije glede izbire kategorije objektov zapiše v obliki internega akta in da hkrati na podlagi analize že zaključenih postopkov oceni, ali bi bilo mogoče k že oblikovanim kriterijem določiti še dodatne kriterije, ki bi jih strokovne komisije morale upoštevati pri določanju referenčnih kriterijev glede kategorije objektov, saj bi bila na ta način zagotovljena večja transparentnost postopka in tudi odpravljena morebitna korupcijska tveganja.

V zvezi z danimi zavarovanji v postopkih javnih naročil gradenj, ki se vodijo v okviru Ministrstva za zdravje, je komisija ugotovila, da ni vnaprej določenega postopka in kriterijev, kdaj določeno zavarovanje šteti kot ustrezno in na kakšen način preveriti kvaliteto izdanega zavarovanja. Zato je Ministrstvu za zdravje izdala priporočilo, da sprejme ustrezen interni akt, ki bo določal postopek preverjanja kvalitete zavarovanja in kriterije, kdaj zavarovanje ni ustrezno. S sprejemom ustreznega internega akta v zvezi s preverjanjem kvalitete danih zavarovanj se bo zagotovilo upoštevanje gospodarne in učinkovite porabe javnih sredstev, hkrati pa bo to pripomoglo tudi k večji transparentnosti postopka in bo odpravilo morebitna korupcijska tveganja.

Komisija je na podlagi očitkov iz podanih prijav in na podlagi zbranih podatkov tudi ugotovila, da v predhodnih postopkih, ki so podlaga za izpeljavo javnih naročil gradenj v okviru Ministrstva za zdravje, v postopkih javnih naročil gradenj in nato pri sami izvedbi javnih naročil na strani izbranega ponudnika nastopajo iste osebe. Nastopanje oseb tako v fazi izpeljave javnega naročanja in nato v fazi izvedbe javnega naročila je urejeno v Zakonu o javnem naročanju (ZJN-3), vendar pa tovrstno nastopanje oseb v različnih fazah postopka že samo po sebi vzbuja določena korupcijska tveganja, tako da so se Ministrstvu za zdravje izdala priporočila, da dosledno upošteva določbe 65. in 91. člena ZJN-3.

Na podlagi podanih očitkov, da pri javnih naročilih, ki se izvajajo v okviru Univerzitetnega kliničnega centra v Ljubljani, prihaja do sklenitve več aneksov in višanja dejanske cene javnih naročil, je komisija ugotovila, da samo sklepanje aneksov ne predstavlja kršitve, saj že ZJN-3 v določenih primerih ureja sklepanje aneksov kot dovoljeno. Vendar pa prepogosto sklepanje aneksov vzbuja korupcijska tveganja, prav tako pa lahko predstavlja nezakonito in nesmotrno porabo proračunskih sredstev. Tudi samo podaljševanje terminskih planov samo po sebi še ne pomeni kršitve, saj ima naročnik v primeru, da do podaljšanja pride neutemeljeno, možnost uveljavljanja zavarovanja oziroma lahko terminske roke izvajalcu podaljša v primeru, da je do podaljšanja prišlo zaradi utemeljenih razlogov. V primeru, da so podaljšanja pogosta in niso ustrezno utemeljena, pa le-ta nedvomno predstavljajo korupcijsko tveganje.

Ker gre v konkretnem primeru zaznanih korupcijskih tveganj glede pogostih sklepanj aneksov, s katerimi se povišuje dejanska cena izvedbe in podaljšujejo roki za izvedbo, za presojo zakonitosti in smotrnosti porabe javnih sredstev, je komisija Računskemu sodišču RS izdala priporočilo, da v letni plan dela uvrsti revizijo učinkovitosti in smotrnosti porabe javnih sredstev v zvezi z izvajanjem javnih naročil gradenj v okviru Univerzitetnega kliničnega centra Ljubljana, ki jih ta izvaja samostojno oziroma skupaj z Ministrstvom za zdravje.

Drugi primer:

Komisija je prejela prijavo z očitki glede nepravilnosti pri nakupu blaga in storitev v okviru Detektivske zbornice RS, in sicer:

- da določeni nakupi niso bili izvedeni smotrno,
- da so bili nekateri nakupi opravljeni brez predhodno pridobljenega večjega števila ponudb ter
- da so bile določene storitve naročene pri povezanih osebah.

V zvezi s pravili glede naročanja blaga in storitev, ki se nanašajo na postopke naročanja blaga in storitev v okviru detektivske zbornice, je komisija ugotovila:

- da detektivska zbornica ni zavezanec po Zakonu o javnem naročanju,
- da detektivska zbornica nima sprejetih internih pravil v zvezi s postopki in pogoji za naročanje blaga in storitev ter
- da detektivska zbornica ni zavezanec glede nasprotja interesov po ZIntPK, prav tako pa Zakon o detektivski dejavnosti ne vsebuje določb glede nasprotja interesov.

Iz zbranega gradiva in pojasnil izhaja, da je že nadzorni odbor detektivske zbornice ugotovil določene nepravilnosti oziroma nesmotrno poslovanje, ker pa detektivska zbornica nima sprejetega notranjega akta, prav tako pa se zanjo ne uporabljajo določbe ZJN-3, je nadzorni odbor lahko podal upravnemu odboru zgolj priporočila in določene ugotovitve, pri katerih je izhajal iz splošnega načela skrbnosti dobrega gospodarja.

Glede na navedena korupcijska tveganja je komisija detektivski zbornici predlagala, da sprejme notranja pravila, s katerimi bo uredila pogoje in postopke za izvedbo nakupa blaga in storitev, saj se bo s takšnim internim splošnim aktom zagotovila najvišja stopnja transparentnosti, prav tako pa se bo na ta način v največji možni meri zagotovilo morebitno naknadno preverjanje upoštevanja sprejetih pravil. S sprejetjem notranjih pravil bodo o pogojih in postopkih obveščeni vsi člani detektivske zbornice, kar bo za razliko od sprejetih priporočil nadzornega odbora zagotavljalo večjo transparentnost tudi znotraj organa (detektivske zbornice).

Tretji primer:

Komisija je ob obravnavi prijave z očitki o nepravilnostih v postopkih oddaje konkretnega javnega naročila s področja gradenj ugotovila, da naročnik ob preverjanju dopustnosti ponudbe ni ravnal v skladu z drugim odstavkom 81. člena Zakona o javnem naročanju, saj ni preveril, ali subjekta (fizični osebi), ki ju je izbrani izvajalec v svoji ponudbi nominiral kot odgovornega vodjo posameznih del za izvedbo cestne razsvetljave in odgovornega vodjo posameznih del za izgradnjo vodovoda, izpolnjujeta ustrezne pogoje za sodelovanje in ali zanju obstajajo razlogi za izključitev.

Hkrati je komisija ugotovila, da bi bil izbrani ponudnik dolžan odgovornega vodjo posameznih del za izvedbo cestne razsvetljave in odgovornega vodjo posameznih del za izgradnjo vodovoda v svoji ponudbi prigrasiti bodisi kot podizvajalca ali kot gospodarski subjekt, na katerega zmogljivosti se sklicuje.

Komisija je v zadevi ugotovila tudi sum, da nadzor oziroma spremljanje gradnje s strani odgovornih vodij posameznih del ni bil ustrezen. Odgovorni vodji posameznih del sta z izbranim izvajalcem sodelovali na podlagi podjemnih pogodb. Obe odgovorni vodji del pri gradbenih delih oziroma pri projektu nista sodelovali že od samega začetka. Izbrani izvajalec je pojasnil, da bosta delo opravljali šele v terminu, ko se bodo na objektu izvajala dela, ki predstavljajo bistvene zahteve v smislu zahtev 18. člena Zakona o graditvi objektov (ZGO-1). Izbrani izvajalec je pojasnil tudi, da je na objektu odgovorni vodja vseh del, ki pokriva vsa področja izgradnje objekta.

Komisija je vprašanje glede dolžnosti zagotavljanja skladnosti opravljenih del naslovila tudi na gradbenega nadzornika. Slednji je pojasnil, da vse obveznosti iz pogodbe o izvedbi javnega naročila izhajajo iz ZGO-1, ki v svojem 76. členu določa, da mora izvajalec, ki prevzame celotno gradnjo, imenovati odgovornega vodjo del, izvajalec, ki prevzame le določena dela, pa mora imenovati odgovornega vodjo takšnih posameznih del. Odgovorni vodja del oziroma odgovorni vodja posameznih del mora o vodenju gradnje oziroma posameznih del voditi ustrezno evidenco z vsakodnevnimi vpisi v dnevniku o izvajanju del. Ker so bila celotna dela predana v izvedbo enemu izvajalcu, je moral izvajalec zagotoviti odgovornega vodjo posameznih del zaradi zahtev naročnika v razpisni dokumentaciji. Hkrati je pogodbeni inženir predstavil terminski plan izvedbe posameznih del.

Na podlagi navedenih pojasnil je komisija naročnika pozvala, da pojasni, zakaj je z razpisno dokumentacijo zahteval, da mora biti zagotovljen odgovorni vodja posameznih del za izvedbo cestne razsvetljave in odgovorni vodja posameznih del za izgradnjo vodovoda. Naročnik je odgovoril, da so z razpisno dokumentacijo od ponudnika zahtevali, da mora zagotoviti tudi vodjo posameznih del za izvedbo cestne razsvetljave oz. izgradnjo vodovoda, ker specifikacija del obsega tudi elektro dela oz. strojno inštalacijska dela, za katera je potrebno skladno z ZGO-1 imeti ustreznega strokovnjaka s področja elektro tehnične oz. strojno tehnične stroke.

Na podlagi prejetih pojasnil je komisija zaznala različno tolmačenje obveznosti glede zahtevane navzočnosti odgovornega vodje posameznih del pri nadziranju/spremljanju gradnje.

Komisija je tudi ugotovila, da je bila stranki (pred)revizijskega postopka kršena pravica do kontradiktornosti. Pravno varstvo ponudnikov in kandidatov, naročnikov in javnega interesa, vključno s pravnim varstvom obrambnega in varnostnega interesa, v postopkih oddaje javnih naročil je urejeno v Zakonu o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (dalje ZPVPJN). Pravno varstvo v postopkih javnega naročanja temelji na načelih zakonitosti, hitrosti in učinkovitosti, dostopnosti, javnosti in kontradiktornosti. Načelo kontradiktornosti narekuje, da se v predrevizijskem, revizijskem in sodnem postopku pod pogoji iz ZPVPJN naročniku, vlagatelju in/ali zagovorniku javnega interesa ter izbranemu ponudniku zagotovi možnost, da se izrečejo o navedbah nasprotne stranke. ZPVPJN določa, da se v predrevizijskem, revizijskem in pritožbenem postopku glede vprašanj, ki jih ZPVPJN ne ureja, smiselno in subsidiarno uporablja zakon, ki ureja pravdni postopek.

Komisija se je opredelila do vprašanja, ali je bila strankam (pred)revizijskega postopka zagotovljena kontradiktornost, glede na dejstvo, da je naročnik v (pred)revizijskem postopku v spis dodal dodatno dokumentacijo (podjemni pogodbi, ki jih je izbrani ponudnik z odgovornima vodjema posameznih del sklenil za izvedbo drugega javnega naročila), naročnik in Državna revizijska komisija (DKOM) pa te dokumentacije nista posredovala vlagatelju, da bi se o njej lahko izrekel, čeprav sta nanjo oprla svojo odločitev.

Ker ZPVPJN tega vprašanja ne ureja, se glede tolmačenja vprašanja zagotavljanja kontradiktornosti postopka uporabi Zakon o pravnem postopku (dalje ZPP). Omenjeni zakon v 5. členu določa, da mora sodišče dati vsaki stranki možnost, da se izjavi o zahtevkih in navedbah nasprotne stranke. Določba je izpeljana iz ustavno zagotovljene pravice do enakega varstva pravic v postopku. Ustava RS v 22. členu določa, da je vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Ustavno sodišče RS se je v Sklepu št. Up 12/97 z dne 25. 3. 1999 glede ustavnih procesnih jamstev v dokaznem postopku, natančneje o pravici predlaganja dokazov in sodelovanja v postopku, opredelilo: »Pravica do enakega varstva pravic v postopku po 22. členu Ustave se nanaša tudi na dokazni postopek, saj iz te pravice med drugim izhaja, da mora biti v dokaznem postopku zagotovljena enakopravnost strank, da ima stranka pravico predlagati dokaze ter se izjaviti o dokaznih predlogih nasprotne stranke, biti prisotna ob izvajanju dokazov, postavljati vprašanja pričam in izvedencem ter se izjaviti o rezultatih dokazovanja.« Omenjeno določbo 22. člena Ustave RS je treba razumeti tudi na način, da mora sodišče kontradiktornost zagotoviti tudi glede dejstev in dokazov, ki jih upošteva po uradni dolžnosti. Sodišče ne izvede in ne upošteva dokaza, glede katerega stranki ni bila dana možnost, da se o njem izjavi. Čeprav je omenjeno stališče Ustavno sodišče izreklo ob reševanju ustavne pritožbe zoper upravno odločbo, pa je to stališče neposredno upoštevno tudi za presojo iste problematike v pravnem postopku in tudi v konkretnem primeru.

Komisija se je pri obravnavi navedene zadeve opredelila tudi do vprašanja, ali so bila v revizijskem postopku spoštovana določila ZPVPJN, natančneje prvega odstavka 38. člena ZPVPJN, ki določa, da Državna revizijska komisija odloča v mejah zahtevka za revizijo, in sicer o vseh očitanih kršitvah v postopku oddaje javnega naročila. Pri tem je komisija ugotovila, da se DKOM ni opredelil do navedb vlagatelja, da bi moral ponudnik glede na razpisno dokumentacijo in dejstvo, da odgovorni vodja posameznih del za izvedbo cestne razsvetljave pri njem ni zaposlen, slednjega v ponudbi navesti kot podizvajalca ali subjekt, na katerega zmogljivosti se sklicuje. DKOM se tudi ni opredelil do očitka, da je naročnik kršil določilo drugega odstavka 89. člena ZJN-3 in določila lastne razpisne dokumentacije, saj ni preverjal, ali je nominirani odgovorni vodja posameznih del zaposlen pri ponudniku oziroma ali ima izbrani ponudnik navedeni kader sploh na voljo.

Na podlagi vsega navedenega je komisija naročniku priporočila, naj:

- v fazi sprejemanja razpisne dokumentacije določi takšne zahtevane tehnične in strokovne sposobnosti gospodarskih subjektov, ki bodo sorazmerne predmetu javnega naročanja,
- po izteku roka za predložitev ponudb in pred odločitvijo o oddaji javnega naročila preveri obstoj in vsebino podatkov oziroma drugih navedb iz ponudbe ponudnika, kateremu se je odločila oddati javno naročilo,
- v fazi predrevizijskega postopka zagotovi kontradiktornost postopka.

V isti zadevi je komisija Državni revizijski komisiji priporočila, da naj v fazi revizijskega postopka zagotovi kontradiktornost postopka, na način, da ko odloča v mejah zahtevka za revizijo, odloča o vseh očitanih kršitvah v postopku oddaje javnega naročila, ter da zagotavlja enakopravnost strank v postopku.

Priporočila na področju zdravstva

Prvi primer:

V prvem primeru je komisija obravnavala prijavo suma korupcije v zvezi z zaposlitvijo družinskega člana poslovodne osebe določenega javnega zdravstvenega zavoda. Komisija je odstopila prejeto prijavo v obravnavo Inšpektoratu RS za delo ter prejela ugotovitve inšpektorata. Hkrati je komisija s strani Ministrstva za zdravje prejela Končno poročilo o opravljenem nadzoru v konkretnem javnem zdravstvenem zavodu. V končnem poročilu je bilo navedeno, da je direktor določenega javnega zdravstvenega zavoda izvajalcem upravnega nadzora pojasnil »da ne obstaja noben predpis, ki bi preprečeval zaposlitev direktorjeve hčerke«, in da imajo v bolnišnici 24 drugih primerov, ko obstajajo družinska razmerja. Upravni nadzor Ministrstva za zdravje je še ugotovil, da hčerka direktorja ni izpolnjevala razpisnih pogojev za zasedbo prostega delovnega mesta (čeprav je bilo le-to na novo sistemizirano), v nadaljevanju pa ni mogla vpisati specializacije

iz laboratorijske medicine zaradi neustrezne izobrazbe, vpis specializacije pa ji je bil omogočen na osnovi odločbe Ministrstva za zdravje.

Na podlagi ugotovitev iz upravnega nadzora je komisija ocenila, da je potrebno opozoriti na nedopustnost izvajanja različnih načinov kadrovanja po sorodstvenih in/ali prijateljskih povezavah. Potrebno je zagotoviti, da lahko vpišejo specializacijo izključno tisti kandidati, ki bodo po zaključku izobraževanja zagotavljali varovanje zdravja in življenja ljudi. V kolikor specializacijo vpišejo osebe z neustrezno predhodno izobrazbo, obstoji tveganje za varovanje zdravja in življenja ljudi.

Komisija je Ministrstvu za zdravje na podlagi ugotovljenega podala naslednja priporočila:

- Ministrstvo za zdravje kot ustanovitelj javnih zdravstvenih zavodov v lasti Republike Slovenije mora opozoriti odgovorne osebe javnih zdravstvenih zavodov, da morajo biti kot uradne osebe pozorne na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in pri tem storiti vse, da se jim izognejo (prvi odstavek 37. člena ZIntPK). Po določbi 12. točke 4. člena ZIntPK je nasprotje interesov opredeljeno kot okoliščina, v kateri zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog.
- Javni zdravstveni zavodi morajo pri oblikovanju sistemiziranih delovnih mest, ki se nanašajo na izvajanje zdravstvene dejavnosti v najširšem smislu, upoštevati mnenja oz. stališča Zdravniške zbornice Slovenije, Zbornice laboratorijske medicine in drugih pristojnih teles (npr. zahtevana izobrazba, izpolnjevanje pogojev za vpis specializacije itd.) iz razloga, ker je potrebno zagotavljati varovanje zdravje in življenja ljudi.
- V kolikor Ministrstvo za zdravje z izvedbo upravnega nadzora ugotovi nepravilnosti (neizpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnega mesta), mora ravnati v smeri saniranja ugotovljenega nepravilnega stanja.

Drugi primer:

V drugem primeru je komisija obravnavala prijavo suma korupcije v zvezi z izvedbo energetske sanacije določenega javnega zdravstvenega zavoda. Iz prijave je izhajalo, da so plinske turbine proizvajalca, ki so bile nameščene v času izvedbe energetske sanacije, v zelo slabem stanju. Komisija je na osnovi dodatno pridobljene dokumentacije proučila celotno zadevo in izdelala ugotovitve o posameznem primeru. Po preučitvi dejanskega stanja obravnavane zadeve je komisija ocenila, da mora Ministrstvo za zdravje v prihodnje pri izvajanju investicij v javne zdravstvene zavode ravnati kot dober gospodar, zlasti pa skrbneje paziti na interese naročnika.

Komisija je Ministrstvu za zdravje na podlagi ugotovljenega podala naslednja priporočila:

- Ministrstvo za zdravje in/ali javni zdravstveni zavodi morajo zahtevati od arhitektov, da izdelajo takšne tehnične načrte, da se lahko zagotovi izvedba po izdelanem projektu z različnimi izvajalci in z različnimi dobavitelji, ker je le tako zagotovljena konkurenca med ponudniki za dobavo različne opreme za izvedbo investicije. Primer: načrt arhitekta, ki v projektantski načrt (namerno) vključi takšno tehnično rešitev, ki jo v postopku izvedbe investicije izbranemu najugodnejšemu izvajalcu del lahko zagotovi oz. dobavi le en dobavitelj (ki je »povezan« z arhitektom), je neustrezen. V kolikor na primer naročnik ne zahteva od projektanta, naj z izdelanim projektom omogoči takšne rešitve, da lahko potrebno strojno ali drugo opremo ponudijo vsaj trije ponudniki, obstoji tveganje, da je arhitekt oz. projektant povezan z vnaprej poznanim dobaviteljem, od katerega bo pričakoval, da mu bo namenil določen procent od dobavljene vgrajene opreme iz razloga, ker mu je zagotovil posel.
- Pravilno je, da Ministrstvo za zdravje in/ali javni zdravstveni zavod kot naročnik strokovno zaupa strokovnjaku z licenco Inženirske zbornice Slovenije, vendar mora naročnik vseeno izvajati ustrezen nadzor nad njegovim delom. V kolikor je namreč strokovnjak z licenco Inženirske zbornice Slovenije »zelo blizu« interesu izvajalca del, ki je bil na javnem razpisu izbran kot najugodnejši izvajalec, potem verjetno ni pričakovati, da bo le-ta delal v interesu naročnika, temveč bo sprejemal odločitve, ki so bližje interesu izvajalca del.

Tretji primer:

Komisija je v okviru prejete prijave, ki se je nanašala na ravnanje zdravnice v javnem zavodu, obravnavala privilegije zdravnikov. Na podlagi obravnave prijave je senat komisije v letu 2019 sprejel zaključne ugotovitve, pri čemer je bilo ugotovljeno, da je zdravnica v javnem zavodu (hči) odobrila bolniško odsotnost svojemu družinskemu članu (svoji mami) in v času te bolniške odsotnosti tudi odhod v tujino. Družinski član (mama) pa je nato v času bolniške odsotnosti iz dela izvajal varovanje treh ne šoloobveznih otrok (otroci zdravnice – njene hčerke) na otoku v apartmaju v lasti delodajalca, javnega zavoda. Komisija je obravnavala primer iz leta 2018, hkrati pa je bila obveščena, da je uslužbenka javnega zavoda podobno ravnala (torej združevala bolniško odsotnost in koriščenje letnega dopusta) tudi v letu 2019 in leta 2017, torej že tri leta zapored.

Komisija pri obravnavanem dejanju ni zaznala kršitev določil ZIntPK, je pa na osnovi proučitve okoliščin, ki se nanašajo na privilegije zdravnikov, ugotovila, da se le-ti pri pristojnih (to so: zdravniki, Zdravniška zbornica Slovenije (ZZS) in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije) različno razumejo in/ali izvajajo, ter da nekatere pravice zdravnikov nimajo zakonske podlage, zaradi česar lahko te okoliščine privedejo tudi do tveganj za prisotnost koruptivnih ravnanj. Komisija je ugotovila, da obstaja verjetnost, da zdravniki ne upoštevajo določb Kodeksa zdravniške etike, da obstaja verjetnost, da imajo zdravniki določene pravice, ki nimajo zakonske podlage, in da obstaja verjetnost, da si pristojni ne razlagajo Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja in/ali Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju tako, kot si jih razlaga Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS).

Zato je komisija na Ministrstvo za zdravje, ZZZS in ZZS naslovila poziv k ukrepanju po 13. členu ZIntPK. V pozivu je komisija institucije pozvala, naj podajo obrazložitev, kako bodo pristopili k ukrepom v zvezi s Kodeksom zdravniške etike, kateri ukrepi se bodo izvršili v povezavi s privilegiji zdravnikov in kako se bo postopalo za zagotovitev poenotene razumevanja določb Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju in Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja.

Četrti primer:

Komisija je v okviru obravnave prijave suma korupcije glede imenovanja direktorja določenega sveta javnega zdravstvenega zavoda že v letu 2018 ugotovila, da je bila direktorica določenega javnega zdravstvenega zavoda imenovana na podlagi odloka občin ustanoviteljic, ki je po mnenju komisije zaradi določila, da »direktorja imenuje in razrešuje svet zavoda s soglasjem občine ustanoviteljice, v kateri je sedež zavoda« (ki hkrati sploh ni bilo preneseno v spremembo in dopolnitve statuta), v nasprotju z 2. odstavkom 32. člena Zakona o zavodih (ZZ) in 1. odstavkom 29. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej), ki je tudi področni zakon za zdravstvene ustanove na primarni ravni. ZZDej namreč v 1. odstavku 29. člena eksplicitno določa, da »direktorja zdravstvenega zavoda imenuje in razrešuje svet zavoda s soglasjem ustanovitelja«, kar v primeru več ustanoviteljev posledično pomeni s soglasjem vseh.

Komisija je zaradi ugotovljenih korupcijskih tveganj v letu 2018 posredovala priporočilo občinskim svetom vseh občin ustanoviteljic zdravstvenega doma, in sicer naj uskladijo omenjeni odlok z določbami ZZ in ZZDej, s podanim priporočilom pa je seznanila tudi vse nadzorne odbore občin ustanoviteljic. Ker je bil odlok po skoraj enem letu od podanih priporočil še vedno neskladen z določbami ZZ in ZZDej, zaradi tega pa so še vedno podana tudi korupcijska tveganja, je komisija podala pobudo Ministrstvu za zdravje, da na Ustavno sodišče RS vložijo pobudo za presojo zakonitosti 3. člena ustanovitvenega akta določenega javnega zdravstvenega zavoda.

Določanje pogojev, meril in kriterijev za imenovanje kandidatov za guvernerja in viceguvernerjev Banke Slovenije

Komisija je v okviru postopka suma kršitve dolžnega ravnanja funkcionarja Banke Slovenije preučila tudi zakonsko podlago za imenovanje guvernerja in viceguvernerjev Banke Slovenije. V zvezi s tem je komisija v okviru svojih pristojnosti zahtevala in pridobila pojasnila, med drugim tudi od Urada predsednika Republike Slovenije.

Komisija je ugotovila, da Zakon o banki Slovenije (ZBS-1) ne določa nobenih posebnih pogojev ali kriterijev, ki bi jih morali kandidati za guvernerja ali viceguvernerja ob imenovanju izpolnjevati, oziroma meril, ki bi se jih pri izbiri predlaganih kandidatov upoštevalo. Kriterijev ne vsebuje niti noben zapis, interni akt ali kakršenkoli drug dokument.

Član Sveta Banke Slovenije (torej guverner in viceguvernerji) je v skladu s 4. členom ZIntPK funkcionar in uradna oseba. Zato komisija kot nesprejemljivo izpostavlja dejstvo, da za izbiro kandidatov za zasedbo takšnih funkcij v javnem sektorju ne obstajajo nikakršni pogoji, kriteriji in merila. Postopki imenovanj ali razrešitev funkcionarjev, ki so (ne)urejeni na način, kot ga opredeljuje ZBS-1, niso v skladu z najvišjo stopnjo transparentnosti in sledljivosti, kot bi se v takšnih postopkih pričakovalo, hkrati pa ne omogočajo odpravljanja korupcijskih tveganj političnega in drugega interesnega vplivanja na imenovanja ali razrešitve članov Sveta Banke Slovenije.

Nesprejemljivo je tudi dejstvo, da je član Sveta Banke Slovenije v skladu z določbami 39. člena ZBS-1 razrešen, če se v predpisanem postopku ugotovi, da ne izpolnjuje več pogojev, ki se zahtevajo za opravljanje njegovih dolžnosti, ali je zagrešil hujšo kršitev, s tem da pogojev zakon ne določa niti ob imenovanju kandidata, niti jih izrecno ne opredeljuje za razrešitev samo, kar ustvarja korupcijska tveganja netransparentnosti, nesledljivosti ter posledično tveganja kršitve etike in integritete v postopkih imenovanj in razrešitev članov Sveta Banke Slovenije.

Komisija je zato na podlagi 12. člena ZIntPK pristojnemu ministrstvu priporočila, naj ZBS-1 dopolni z natančno določitvijo pogojev, meril in kriterijev, ki jih morajo izpolnjevati kandidati za guvernerja in viceguvernerje Banke Slovenije, ter opredelitvijo razlogov v primeru razrešitve navedenih oseb, s priporočili pa je seznanila tudi Urad predsednika RS, Državni zbor RS ter Banko Slovenije.

Priporočila Vladi RS in SDH v zvezi s kadrovanji članov nadzornih svetov

Komisija je Vladi RS in Slovenskemu državnemu holdingu izdala priporočila v zvezi z zagotavljanjem transparentnosti v okviru postopkov imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav družb s kapitalsko naložbo države.

Komisija je pri obravnavi prejete prijave v zvezi s postopkom odpoklica in imenovanja članov nadzornega sveta družbe Slovenski državni gozdovi, ki je v lasti Republike Slovenije, zaznala korupcijska tveganja in tveganja za kršitve etike in integritete v zvezi z razreševanjem in imenovanjem članov nadzornih svetov v družbah pod prevladujočim vplivom države oziroma pod izključnim lastništvom države.

V zvezi z zaznanimi korupcijskimi tveganji je komisija Vlado RS in Slovenski državni holding, ki v imenu Republike Slovenije izvršujeta lastniške pravice, konec oktobra pozvala, naj dosledno upoštevata sistemsko načelno mnenje komisije št. 06210-201/2014-30 z dne 16. 9. 2014, poleg tega pa jima je komisija priporočila, da za zagotovitev načela transparentnosti upravljanja z državnim premoženjem pisno obrazložita odločitve, ki jih sprejmeta v okviru postopkov imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav družb s kapitalsko naložbo države. Zgolj na tak način bodo lahko odpravljena morebitna korupcijska tveganja in tveganja kršitve etike in integritete ter omogočen morebiten nadzor s strani državnih organov.

V sistemskem načelnem mnenju št. 06210-201/2014-30 je bilo ugotovljeno, da je treba v vseh postopkih imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav družb pod prevladujočim vplivom države povečati transparentnost v vseh fazah postopka. V obrazložitvi načelnega mnenja je izrecno zapisano, da je z vidika odgovornosti, ki jo imajo upravljavci, in z vidika omejevanja tveganj korupcije, nasprotja interesov in drugih institutov ZIntPK ravnanje upravljavcev, ko ti odpoklic utemeljijo s splošno zakonsko dikcijo Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1), da je »odločitev prepuščena delničarjem«, nezadostno in neprimerno. Nadalje je v obrazložitvi načelnega mnenja zapisano, da je komisija mnenja, da morajo odločevalci in upravljavci javnega premoženja svoje odločitve utemeljiti in s tem vnaprej izključiti kakršne koli sume nedovoljenih in neetičnih ravnanj.

ZGD-1 ne vsebuje izrecnih določb, ki bi zahtevale utemeljitev odpoklica nadzornikov, vendar pa to še ne pomeni, da lastniku oziroma delničarju, ki ga je možno identificirati in bi zahteval razrešitev nadzornega sveta, v primeru izvedbe nadzora oziroma prejema zahteve za podajo podatkov s strani državnih organov, ne bi bilo potrebno navesti razloga za svoj predlog. Pri odpoklicu nadzornikov pred potekom njihovega mandata gre nedvomno za odločitev, za katero mora organ oziroma družba, ki zastopa Republiko Slovenijo kot lastnico, imeti tehtne razloge, saj bi razrešitve brez kakršnihkoli razlogov nedvomno pomenila zlorabo pravic, ki so dodeljeni organu ali družbi kot upravljavcu državnega premoženja.

Ker gre v postopkih imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav družb pod prevladujočim vplivom države oziroma celo pod izključnim lastništvom države za zastopanje Republike Slovenije in posredno za upravljanje s premoženjem Republike Slovenije, je potrebno vsakršno odločitev, ki se sprejme z izvedbo skupščine, ustrezno utemeljiti. Utemeljitev je še zlasti nujna za vse odločitve, ki ne predstavljajo »rednih odločitev« v okviru skupščine, kamor nedvomno sodi tudi odločitev o odpoklicu nadzornega sveta pred potekom mandatne dobe. V primerih, ko upravljavec predhodno poda razrešnico nadzornemu svetu (drugi odstavek 294. člena ZGD-1), gre namreč za odstop od zastavljene politike upravljanja družbe oziroma za spremembo politike upravljanja družbe, tako da bi morala biti obrazložitev tovrstne odločitve skladna tudi s smernicami Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD; <http://www.bicg.eu/wp-content/uploads/2017/07/OECD-2015.pdf>).

V smernicah OECD je tudi določeno, da mora država upravljati družbe pod prevladujočim vplivom države v korist državljanov. To nedvomno pomeni, da mora biti zagotovljena višja stopnja transparentnosti, posledično pa zagotovljeno, da mora biti vsaj državnim organom v okviru vodenja postopkov ugotavljanja morebitnih kršitev omogočeno, da na podlagi pisnih obrazložitev presodijo, ali so bile odločitve sprejete v korist državljanov in skladno z zakonskimi normami oziroma ali so bila pooblastila morebiti zlorabljeni za doseg kakšnega nedovoljenega cilja.

Nadzor nad obremenjevanjem okolja s hrupom ter upoštevanjem mejnih in kritičnih vrednosti kazalcev hrupa v okolju

Komisija je prejela več prijav, v katerih prijavitelji navajajo domnevne nepravilnosti, ki naj bi se dogajale v zvezi z emisijami hrupa v okolje in meritvami, ki naj bi jih za zavezance (ki povzročajo vire hrupa) opravljali pooblaščenec ocenjevalci meritev hrupa v okolje.

Pri obravnavi navedenih očitkov se je izpostavil problem, da meritve v skladu z zakonodajo naroči in plača zavezanec. Na težave pri izvedbi meritev hrupa in na dvom v njihove rezultate je opozoril tudi Varuh človekovih pravic. Prijavitelji tako izpostavljajo, da poročila o izvedenih meritvah hrupa, ki sta jih naročila zavezanca sama, niso pokazala morebitnih prekoračenj mejnih vrednosti, meritve hrupa, ki so jih naročili sami (oziroma drugi in ne zavezanci), pa so pokazale drugačne rezultate. Meritve zavezancev, ki so jih ti naročili sami, naj ne bi bile opravljene pri polnem obratovalnem času, na določenih mestih, kjer je hrup najglasnejši ... Zato naj ne bi predstavljale verodostojnih podatkov. Nadalje se pri sedanji zakonski ureditvi izpostavlja tudi problem, da pooblaščenec izvajalci meritev hrupa ne želijo opravljati meritev (ki bi jih npr. naročili stanovalci), ker že opravljajo storitve za zavezance. Inšpektorat RS za okolje in prostor je komisiji pojasnil, da meritve hrupa na določenih lokacijah, ki jih naročijo prijavitelji, velikokrat dejansko presegajo mejne vrednosti. Pri navedenih meritvah pa ni vedno jasno razvidno, ali se je meril celoten hrup ali pa le hrup določenega zavezanca s proizvodno dejavnostjo (npr. hrup ceste). Nadalje je Inšpektorat RS za okolje in prostor komisiji pojasnil, da se težava pojavi tudi pri odredbi kontrolnih meritev, ki bi morale biti zaradi utrditve same verodostojnosti izvedene nenapovedano v stanju največje zmogljivosti obratovanja. Največjo zmogljivost obratovanja lahko v določenem trenutku zagotovi le zavezanec sam, zaradi česar je predhodna seznanitev zavezanca neizogibna.

V zvezi z navedenim je komisija ugotovila naslednje: Zakon o varstvu okolja (ZVO-1) v 101. členu določa, da mora povzročitelj obremenitve okolja pri opravljanju svoje dejavnosti zagotavljati monitoring vplivov svojega delovanja na okolje. Obratovalni monitoring pa lahko v skladu s 101.a členom ZVO-1 izvaja le oseba, ki je vpisna v evidenco izvajalcev obratovalnega monitoringa. Preverjanje monitoringa po 97., 98., 99. in 101. členu ZVO-1 izvaja ministrstvo, ki lahko z odločbo pooblastilo za izvajanje monitoringa odvzame, med drugim tudi v primeru, če so bile več kot dvakrat ugotovljene nepravilnosti pri izvajanju obratovalnega monitoringa. Inšpektor za okolje lahko v primeru dvoma odredi kontrolne meritve hrupa. Inšpektorat RS za okolje in prostor je komisiji sporočil, da so glede na poročila iz območnih enot (OE) inšpektorji predlagali pregled Poročil o ocenjevanju hrupa v okolju, Poročil o določanju hrupa v okolju oziroma drugih poročil pri Agenciji za okolje (ARSO), in sicer v OE Celje štirikrat, v OE Murska Sobota trikrat, v OE Ljubljana šestkrat, v OE Novo mesto, OE Nova Gorica in OE Koper pa po enkrat. Pri tem so bile ugotovljene nesporne nepravilnosti pri izvajanju meritev s strani pooblaščenih izvajalcev meritev, in sicer v OE Celje dvakrat, v OE Murska Sobota in OE Ljubljana pa po enkrat.

Komisija je ugotovila, da zakonska ureditev, ki omogoča zavezancu izbiro pooblaščenega izvajalca meritev, ne omogoča učinkovitega nadzora države na področju preprečevanja emisij hrupa v okolje in tako predstavlja vir korupcijskih tveganj. Komisija ugotavlja, da prepustitev izbire pooblaščenega izvajalca meritev, ki bi moral biti objektivni in nepristranski, stranki v postopku, ki ima zasebni interes glede rezultatov meritev, predstavlja korupcijsko tveganje. Pooblaščen izvajalec meritev ima pooblastilo države, da na podlagi predpisov opravlja meritve, ki so s pravnimi predpisi obvezujoče oziroma se v upravnih ali inšpekcijskih postopkih uporabljajo kot podlaga oziroma dokaz, zaradi česar morajo biti zakonite, torej opravljene nepristransko, strokovno, verodostojno ... Pooblaščen izvajalec meritev lahko to pooblastilo zlorabi zaradi zasebnih interesov (npr. premoženjskih) in deluje v posameznem postopku merjenja hrupa v zasledovanju zelenega cilja zavezanca, ki ima lahko interes, da meritve ne pokažejo prekoračenih ravni hrupa v okolju, kot jo določa področna zakonodaja. Nadalje obstaja tveganje, da v kolikor bi pooblaščen izvajalec meritev izvajal pooblastilo korektno in zakonito, bi zaradi meritev, ki so v škodo zavezanca (prekoračitev vrednosti dovoljenih mejnih vrednosti hrupa), utrpel povračilne ukrepe v obliki izgube posla, ko tovrstne meritve opravlja za istega zavezanca v drugih primerih. Dejstvo je, da ima zavezanec interes, da so rezultati meritve v njegovo korist, torej da ne pokažejo presejanja mejnih vrednosti hrupa, saj zakonodaja predpisuje sankcije za prekoračene vrednosti. Zato tudi ni izključeno, da bi zavezanec lahko izvajal določene pritiske na merilca (ki so lahko neposredni, v obliki groženj, ali bolj sofisticirani, v obliki izgube posla). Komisija meni, da bi se lahko tako identificirana korupcijska tveganja obvladala z neodvisnim nadzorom in financiranjem meritev.

Glede na ugotovljena korupcijska tveganja je komisija podala priporočilo Ministrstvu za okolje in prostor, naj v okviru svojih pristojnosti zagotovi neodvisen nadzor nad obremenjevanjem okolja s hrupom ter upoštevanjem mejnih in kritičnih vrednosti kazalcev hrupa v okolju, določenih v predpisu, ki ureja mejne vrednosti kazalcev hrupa v okolju. Neodvisen nadzor se lahko zagotovi zgolj z ocenjevanjem hrupa oziroma meritvami, ki ga bodo opravljali neodvisni, objektivni in strokovni izvajalci, ki ne bodo podvrženi identificiranim korupcijskim tveganjem, kar pomeni, da naj država določi izvajalca meritev in tudi financira meritve.

Ministrstvu za okolje in prostor je komisija tudi priporočila, naj v okviru veljavne zakonodaje izvaja več nadzora nad izvajalci pooblaščenih meritev in izreka ukrepe v primeru nesporno ugotovljenih nepravilnosti.

Izvedenci strokovnih komisij za podajo mnenja po Zakonu o osebni asistenci

Komisija je s postopkom pričela na podlagi prijave, v kateri so bila opažanja glede določil Zakona o osebni asistenci (ZOE) ter Pravilnika o osebni asistenci (Pravilnik), ki se nanašajo na strokovno komisijo centra za socialno delo. Ta je sestavljena iz dveh izvedencev in poda strokovno mnenje, na podlagi katerega se izda odločba o pravici do osebne asistencije. Iz vsebine prijave je izhajalo, da v določenih primerih zaposleni na centrih za socialno delo nastopajo v vlogi izvedencev, hkrati pa tudi v vlogi oseb, ki izdajajo odločbo, da so člani komisije plačani 50 evrov za vsako opravljeno zadevo, kljub temu da opravljajo zadeve v okviru svojega delovnega časa, za katerega so plačani po pogodbi o zaposlitvi, ter da mora biti član komisije usposobljen za uporabo orodja ZOJA in imeti potrdilo o opravljenem usposabljanju, pri čemer si izvedenci usposabljanja zagotovo niso plačali sami, ampak ga je delodajalec, torej center za socialno delo.

Z vpogledom v relevantno zakonodajo je komisija ugotovila, da centri za socialno delo postavijo strokovno komisijo, ki je sestavljena iz dveh članov – izvedencev, ki se določita iz liste izvedencev, objavljene na spletnih straneh ministrstva. Z vpogledom na spletne strani Skupnosti centrov za socialno delo Slovenije ter na spletne strani posameznih centrov za socialno delo je bilo ugotovljeno, da je na listi izvedencev vpisanih več oseb, ki so tudi vodstveni uslužbenci, zaposleni na centrih za socialno delo. Nadalje iz četrtega odstavka 6. člena Pravilnika izhaja, da je za podajo mnenja strokovne komisije predvideno plačilo, tako da samo plačilo za opravljeno delo izvedencev ne more biti sporno. Glede na dejstvo, da centri za socialno delo sami postavijo izvedence v strokovne komisije, pa obstoji realna možnost, da bi izvedenci, ki so hkrati zaposleni na centrih za socialno delo, sami sebe dodelili v posamezno strokovno komisijo in bi si s tem tudi pridobili premoženjsko korist, kar pa bi pomenilo kršitev določb nasprotja interesov, določenih v ZIntPK.

Iz prijave prav tako izhajajo navedbe, da naj bi zaposleni na centrih za socialno delo, ki so dodeljeni v strokovne komisije za podajo mnenja, delo v okviru strokovnih komisij opravljali v času rednega delovnega časa na centru za socialno delo.

Tovrstna možnost, da bi člani strokovnih komisij opravljali delo v času rednega delovnega časa na centrih za socialno delo, ko za delo v strokovnih komisijah dobivajo posebno plačilo, vzbuja tveganje za nastanek neintegritetnih ravnanj, ki pomenijo tudi kršitev delovnopravne zakonodaje. Zaposleni na centrih za socialno delo dela v strokovni komisiji ne smejo opravljati v okviru rednega delovnega časa, temveč ga lahko opravljajo izven delovnega časa, bodisi po izteku delovnega časa oziroma s koriščenjem upravičene odsotnosti z delovnega mesta.

Glede na ugotovljena korupcijska tveganja je komisija podala priporočilo Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, naj obvesti centre za socialno delo, da primeri, ko bi zaposleni na centrih za socialno delo sami sebe imenovali kot izvedence v strokovne komisije za podajo mnenja po ZOE, predstavljajo kršitev predpisov o nasprotju interesov po ZIntPK ter jim v zvezi s tem posreduje sistemsko načelno mnenje komisije št. 06211-9/2012/23 z dne 3. 7. 2012. Prav tako je komisija ministrstvu podala priporočilo, naj obvesti centre za socialno delo, da bi opravljanje izvedenskega dela zaposlenih na centrih za socialno delo, ki so hkrati člani strokovnih komisij, v okviru rednega delovnega časa na centru za socialno delo pomenilo neintegritetno ravnanje in hkrati tudi kršitev delovnopравnih predpisov, ter da v zvezi s tem preveri, ali so vzpostavljeni nadzorni mehanizmi za preprečevanje omenjenih kršitev, če ti niso vzpostavljeni, pa naj predlaga centrom za socialno delo, da nadzorne mehanizme vzpostavijo.

Korupcijska tveganja pri postopkih kadrovanjih v AKOS

Komisija je na lastno pobudo začela postopek zaradi suma korupcije, kršitve etike in integritete javnega sektorja ter suma zahteve neetičnega oziroma nezakonitega ravnanja pri imenovanju direktorice Agencije za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije (AKOS). V zvezi z zaznanimi korupcijskimi tveganji je komisija Uradniškemu svetu izdala priporočila, naj:

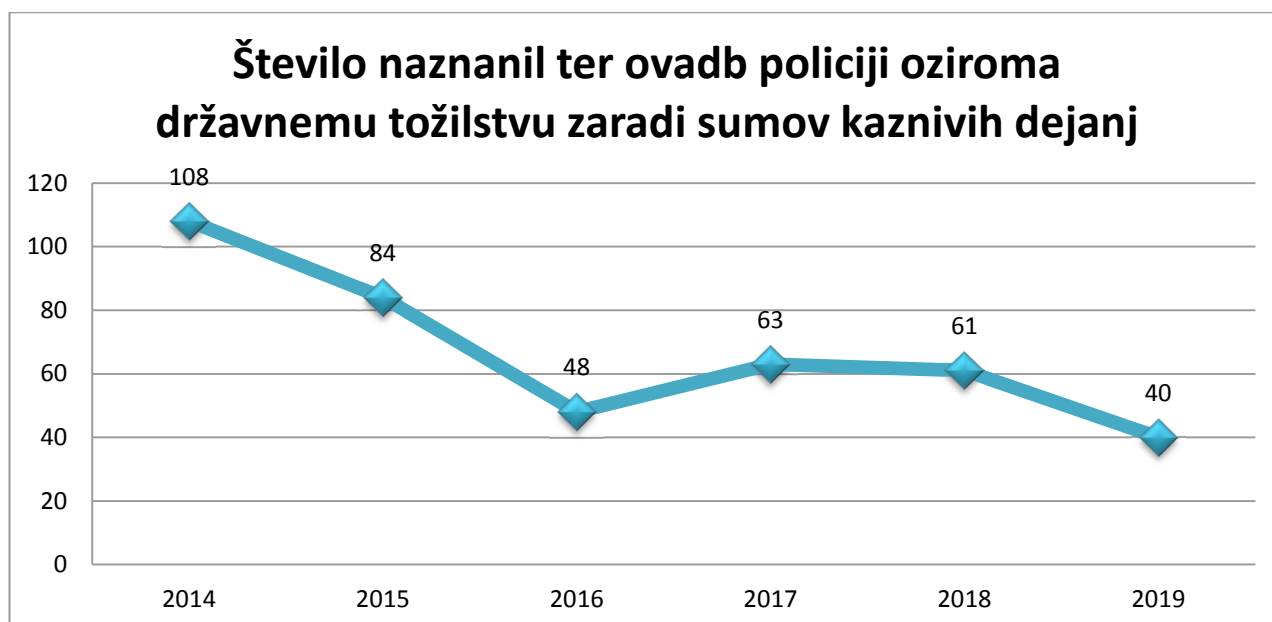
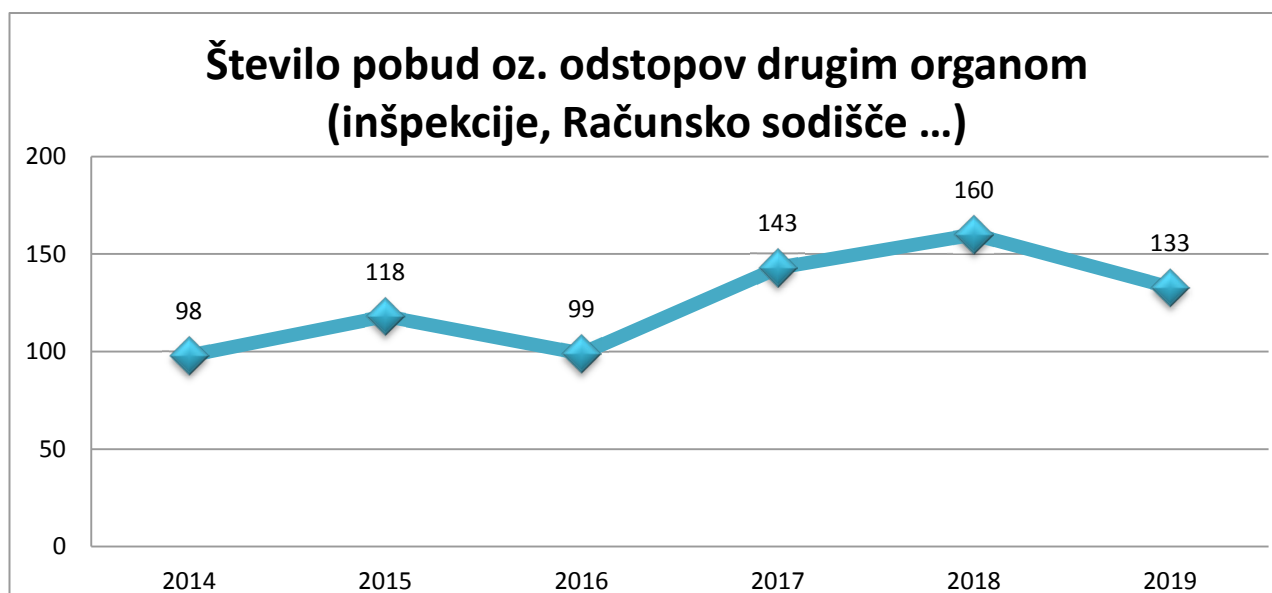
- natečajne komisije k izbiri poslovnih oseb pristopijo objektivno in nepristransko ter zagotovijo enakopravno obravnavo kandidatov;
- natečajne komisije posebno pozornost namenijo upravljanju korupcijskega tveganja nedovoljenega vplivanja v natečajnih postopkih;
- Uradniški svet zagotovi enotno prakso pri uporabi Standardov strokovne usposobljenosti z merili za izbiro in metodami preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi.

V zvezi z zaznanimi korupcijskimi tveganji pa je komisija Svetu AKOS izdala naslednje priporočilo:

- da naj člani Sveta AKOS pri javnih naročilih ravnajo smotrno in gospodarno z javnimi sredstvi, se izogibajo nepotrebnim in ciljno naravnanim naročilom pravnih mnenj ter se vzdržijo vsakršnih ravnanj, ki imajo za posledico netransparentno odločanje v kadrovnih zadevah.

Sodelovanje z drugimi organi

SNAP je v letu 2019 pri obravnavi prijav in preiskovanju sumov korupcije ter drugih kršitev ZIntPK zaradi uresničevanja namena zakona nadaljeval z aktivnim sodelovanjem z organi odkrivanja in pregona (tem je v letu 2019 podal 40 naznanil in ovadb sumov kaznivih dejanj), inšpekcijskimi in drugimi državnimi organi in ustanovami, pristojnimi za izvrševanje nadzora nad izvajanjem zakonov ter na njihovi podlagi izdanih predpisov (v letu 2019 jim je v obravnavo oziroma nadaljnje reševanje odstopil skupaj 133 prijav). Ob 40 odstopih policiji in tožilstvu je SNAP v 27 primerih podal pojasnilo ali odgovor na zaprosilo policije ali tožilstva.



Komisija je v letu 2019 sodelovala z drugimi organi zlasti na naslednje načine:

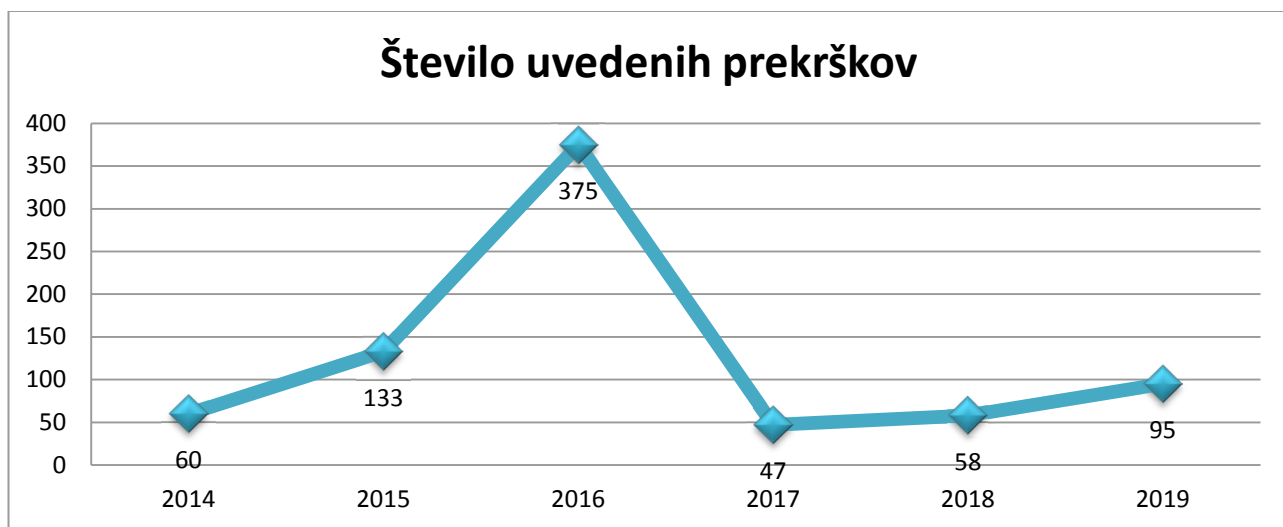
- operativni delovni sestanki s predstavniki policije (predvsem Nacionalnega preiskovalnega urada), Specializiranega državnega tožilstva in Računskega sodišča RS);
- operativni delovni sestanki z zagovorniki javnega interesa, ki delujejo na področju javnih naročil, tj. Direktoratom za javno naročanje Ministrstva za javno upravo, Agencijo za varstvo konkurence in Računskim sodiščem RS;
- odstopanje zadev v pristojno reševanje oziroma predlogov za uvedbo nadzorstvenih in prekrškovnih postopkov iz pristojnosti posameznih organov;
- sodelovanje v medresorski delovni skupini za namen spremljanja uresničevanja Uredbe o sodelovanju državnega tožilstva, policije in drugih nadzornih organov pri odkrivanju in preiskovanju kaznivih gospodarskih ter korupcijskih kaznivih dejanj;
- sodelovanje oziroma udeležba v programih usposabljanja in izpopolnjevanja;
- sodelovanje v medresorski delovni skupini za pripravo nove Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje od 2018 do 2022;

- sodelovanje v delovni skupini za koordinacijo sodelovanja z evropskim Uradom za boj proti goljufijam. Gre za tako imenovano Službo za usklajevanje boja proti goljufijam oziroma Anti-Fraud Coordination Service (AFCOS), ki zagotavlja usklajevanje na tem področju znotraj države, in sodelovanje z Evropskim uradom za boj proti goljufijam oziroma European Anti-Fraud Office (OLAF).

Prekrškovni postopki

V nadaljevanju navajamo nekatere statistične podatke o prekrškovnih postopkih komisije:

- uvedenih je bilo 95 prekrškovnih postopkov (v letu 2018 je komisija uvedla 58 prekrškovnih postopkov);
- izdanih je bilo 32 odločb o prekršku (v 11 primerih je bila izrečena globa, v 21 primerih je bila izrečena sankcija izključno opominjevalne narave);
- izrečenih je bilo 48 opozoril po Zakonu o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US in 73/19 – odl. US);
- izrečenih je bilo za 15.400 evrov glob in 2.170 evrov stroškov postopka.



V letu 2019 je bilo plačanih 5.900 evrov glob in 2.049 evrov upravnih taks, pri čemer je potrebno upoštevati, da se nekatera plačila nanašajo tudi na odločbe, izdane v preteklih letih. Poleg tega se število uvedenih postopkov ne ujema s številom na primer izdanih odločb in opozoril, saj so bile nekatere odločbe izdane v postopkih, ki so bili uvedeni že v letu 2018, prav tako pa nekateri prekrškovni postopki niso bili zaključeni z izdajo odločbe ali opozorila, ampak z ustavitvijo postopka (če se je na primer ugotovilo, da ne gre za prekršek).

Nasprotje interesov

- Uvedenih je bilo 37 prekrškovnih postopkov.
- Izdanih je bilo 17 odločb.
- Vložene ni bilo nobene zahteve za sodno varstvo.
- Izrečenih je bilo 19 pisnih opozoril.

Omejitve poslovanja

- Uvedenih je bilo sedem prekrškovnih postopkov.
- Izdani sta bili dve odločbi.
- Izrečeni sta bili dve opozorili.
- Vložene ni bilo nobene zahteve za sodno varstvo.

Nezdružljivost funkcij

- Uvedenih je bilo šest prekrškovnih postopkov.

- Izdane so bile tri odločbe.
- Izrečeni sta bili dve pisni opozorili.

Lobiranje

- Uvedenih je bilo 23 prekrškovnih postopkov.
- Izdanih je bilo pet odločb in izrečenih 12 opozoril.
- Vložene so bile štiri zahteve za sodno varstvo.

Protikorupcijska klavzula

- Uvedenih je bilo šest prekrškovnih postopkov.
- Izdani sta bili dve odločbi in izrečeno eno pisno opozorilo.

Zaščita prijaviteljev

- Uveden ni bil noben prekrškovni postopek.
- Izdana ni bila nobena odločba.

Premoženjsko stanje

- Uvedenih je bilo 16 prekrškovnih postopkov.
- Izdane so bile tri odločbe.
- Izrečenih je bilo 10 pisnih in dve ustni opozorili.

Zaščita prijaviteljev

Prijavitelji so eden od pomembnejših virov informacij pri razkrivanju koruptivnih ravnanj in lahko bistveno pripomorejo k uspešnemu omejevanju korupcije.

Izhodišča politike zagotavljanja zaščite oseb – prijaviteljev, ogroženih zaradi razkrivanja korupcije in drugih nezakonitih ter neetičnih ravnanj – izhajajo iz temeljnih načel Ustave RS, skupnih vrednot EU, mednarodnih konvencij ter pravnih in etičnih standardov, vezanih na integriteto, transparentnost in odgovornost.

Komisija pri zagotavljanju zaščite prijaviteljev deluje proaktivno in retroaktivno, saj je temeljno vodilo njenega delovanja zagotavljanje varovanja človekovega dostojanstva, s preprečevanjem vseh oblik ogrožanja, nasilja, diskriminacije in nadlegovanja v delovnem okolju.

Vsakdo, ki je ogrožen zaradi povračilnih ukrepov dobroverne prijave ali drugih prizadevanj pri razkrivanju korupcije, ima pravico, da v skladu z zakonom zahteva zaščito. Institucije javnega in zasebnega sektorja so dolžne v svojem notranjem okolju varovati človekovo dostojanstvo in zagotavljati pogoje, v katerih lahko vsakdo v skladu s pravili in postopki, svobodno ter brez strahu pred maščevanjem razkrije korupcijo in druga nezakonita ali neetična ravnanja, ki ogrožajo posameznika ali javni interes.

Zaščita prijaviteljev je urejena v III. poglavju ZIntPK, od 23. do 25. člena. Ukrepe komisije za zaščito prijaviteljev po ZIntPK lahko razdelimo na dve fazi:

- ukrepi za zaščito identitete prijavitelja,
- ukrepi za zaščito prijavitelja pred povračilnimi ukrepi oziroma škodljivimi posledicami.

Zaščita identitete prijavitelja je eden osnovnih in temeljnih ukrepov preprečevanja, omejevanja in odkrivanja korupcije. Komisiji ali drugemu pristojnemu organu lahko vsakdo poda prijavo o koruptivnem ravnanju v državnem organu, lokalni skupnosti, pri nosilcu javnih pooblastil ali drugi pravni osebi javnega ali zasebnega prava ali o ravnanju fizične osebe, za katero verjame, da ima znake korupcije. Komisija varuje identiteto vsakega prijavitelja, in sicer ne glede na to, ali prijavitelj to posebej zahteva. Med postopkom in po zaključku postopka pred komisijo podatki o identiteti prijavitelja niso

informacija javnega značaja, kar velja tudi v primerih, kadar je gradivo s takšnimi podatki odstopljeno v reševanje drugemu organu.

Identitete prijavitelja, ki je prijavo podal v dobri veri oziroma je utemeljeno sklepal, da so njegovi podatki v povezavi s prijavo resnični, ni dovoljeno ugotavljati ali razkrivati. Posameznik, ki ugotavlja identiteto prijavitelja, se kaznuje za prekršek z globo od 400 do 1.200 evrov, v primeru da identiteto prijavitelja razkrije, pa z globo od 1.000 do 2.000 evrov. Kadar pa se v nekem organu začne postopek za ugotavljanje ali razkritje identitete prijavitelja zaradi njegove prijave, se odgovorno osebo kaznuje za prekršek z globo od 400 do 4.000 evrov. Eden pglavitnih pogojev za priznavanje zaščite prijavitelju je njegova dobrovernost. Pri oceni, ali je prijava podana v dobri veri oziroma ali je prijavitelj utemeljeno sklepal, da so njegovi podatki resnični, komisija upošteva predvsem naravo in težo prijavljenega ravnanja, z njim grozečo ali povzročeno škodo, morebitno prijaviteljevo kršitev dolžnosti varovanja določenih podatkov ter status organa ali osebe, kateri je bila zadeva prijavljena. Zlonamerna prijava se kaznuje kot prekršek, in sicer z globo od 1.000 do 2.000 evrov. Samo sodišče lahko odloči, da se razkrijejo podatki in identiteta prijavitelja, če je to nujno treba za zavarovanje javnega interesa ali pravic drugih.

V primeru, da prijavitelj zahteva posebno zaščito, postane tako imenovani prikriti prijavitelj, kateremu se že ob prvem stiku s komisijo (navadno z nosilcem zadeve oziroma z uslužbencem komisije, ki ga prvi sprejme) določi psevdonim oziroma kodno ime, ki se nato uporablja skozi celoten postopek. Na tak način identiteto prijavitelja pozna zgolj nosilec zadeve, tako da se med njima lahko vzpostavi odnos zaupanja.

Če je prijavitelj zaradi podane prijave izpostavljen povračilnim ukrepom in so zanj nastale škodljive posledice, ima pravico od svojega delodajalca zahtevati povračilo protipravno povzročene škode, pri čemer je dokazno breme na strani delodajalca. Komisija lahko tem prijaviteljem nudi pomoč pri ugotavljanju vzročne povezave med povračilnimi ukrepi in njihovimi škodljivimi posledicami. Če komisija povezavo ugotovi, lahko od delodajalca zahteva, da nemudoma preneha s takšnim ravnanjem. V primeru, da gre za prijavitelja, ki je javni uslužbenec in je nadaljevanje dela na njegovem delovnem mestu nemogoče, lahko od delodajalca zahteva premestitev na drugo enakovredno delovno mesto, uresničitev navedene zahteve pa mora delodajalec javnega uslužbenca zagotoviti najkasneje v roku 90 dni, kar spremlja komisija. Če so v povezavi s prijavo korupcije podani pogoji za zaščito prijavitelja oziroma njegovih družinskih članov po zakonu, ki ureja zaščito prič v kazenskem postopku (Zakon o zaščiti prič; Uradni list RS, št. 113/05 in naslednji), lahko komisija poda predlog za njihovo vključitev v program zaščite oziroma pobudo generalnemu državnemu tožilcu za izvedbo nujnih zaščitnih ukrepov.

Seveda pa je osnovni pogoj, da so ukrepi za zaščito prijavitelja pred povračilnimi ukrepi oziroma škodljivimi posledicami učinkoviti, da se zaščiteni oseba z njimi strinja.

Ukrepi zaščite prijaviteljev po ZIntPK so subsidiarni, uporabljajo se takrat, ko področni predpisi o varstvu ogroženega prijavitelja niso učinkoviti. V tem primeru komisija poleg zaščite prijavitelja zahteva ugotavljanje odgovornosti za opustitev dolžnega ravnanja tistih, ki so v prvi vrsti dolžni zagotoviti in izvajati učinkovite ukrepe za zaščito ljudi ter skupnosti pred nasiljem, korupcijo in drugimi protipravnimi ravnanji. Sodelovanje z drugimi državnimi organi in institucijami, ki so v okviru svojih pristojnosti dolžni pomagati pri zagotavljanju zaščite, poteka na več ravneh in je usklajeno na podlagi predpisov, jasnih navodil in informacijskih poti. Komisija si prizadeva, da v sodelovanju z vsemi zainteresiranimi deležniki razvija in širi znanje, ozavešča, poučuje in pomaga posameznikom, vodstvenim organom, predstojnikom ter zaposlenim v javnem in zasebnem sektorju, da krepijo kulturo spoštovanja človekovega dostojanstva, integritete, transparentnosti ter odgovornosti za razkrivanje in preprečevanje korupcije brez strahu pred ogrožanjem in povračilnimi ukrepi.

Komisija prijavo preuči predvsem z vidika resničnosti in dobronamernosti ter zlasti, ali je ogroženost tudi dejansko podana in je resnična oziroma takšna, da jo bo lahko obravnavala z vidika svojih pristojnosti. Posameznik pa mora s svojim podpisom na zapisniku izraziti svoje razumevanje samega postopka in ukrepov, ki bodo posledica zaščite. Še posebej je treba pretehtati, ali je prijavitelj zaradi prijave korupcije res ogrožen oziroma podvržen mobingu in povračilnim ukrepom. Če se ugotovi, da so ti pogoji izpolnjeni, se lahko izvedejo ukrepi po ZIntPK.

Po oceni komisije je zelo pomembno, da se pri normativnem urejanju in uvajanju zaščite uporabljajo že obstoječi resursi, institucije, pravni instituti in drugi ukrepi zaščite človekovega dostojanstva v delovnem okolju in okoljih, kjer se na tako imenovani administrativni ravni pričakuje ogrožanje prijaviteljev. Opisano pa toliko bolj zahteva:

- neodvisen in samostojen organ, ki v okviru pristojnosti za krepitev vladavine prava, integritete, odgovornosti in učinkovitega preprečevanja korupcije skrbi za razvoj doktrine, politike, strategije in proaktivnega delovanja na medinstitucionalni ravni;
- zaščito prijaviteljev: gre za konkretne primere, ko je treba z veliko mero neodvisnosti, a tudi odgovornosti, poseči v razmerje storilec – žrtev – delodajalec, ko gre za ogrožanje prijaviteljev v delovnem okolju. Enako pomembna je neodvisnost in centralizacija zaščite prijaviteljev v posebnem organu, kadar gre za primere izven javnega sektorja in delovnega okolja, oziroma za vse tiste primere, ko se tako imenovana administrativna zaščita prijaviteljev tesno povezuje s policijskimi ukrepi in zaščito prič po *lex specialis* s področja kazenskega prava;
- doktrino, politiko, strategijo in proaktivno delovanje podsistemov pri zaščiti prijaviteljev. Slednji so najbolj učinkoviti, kadar so tretji steber delovanja neodvisnega organa; ne samo zato, ker tako izhaja iz Konvencije ZN proti korupciji, ampak tudi zaradi objektivnih razlogov, ki izhajajo iz narave stvari. Kdor ima celovit pregled in ustrezna orodja, ob tem pa je v svoji vlogi samostojen, lahko učinkovito uresničuje zadane cilje na področju zaščite prijaviteljev.

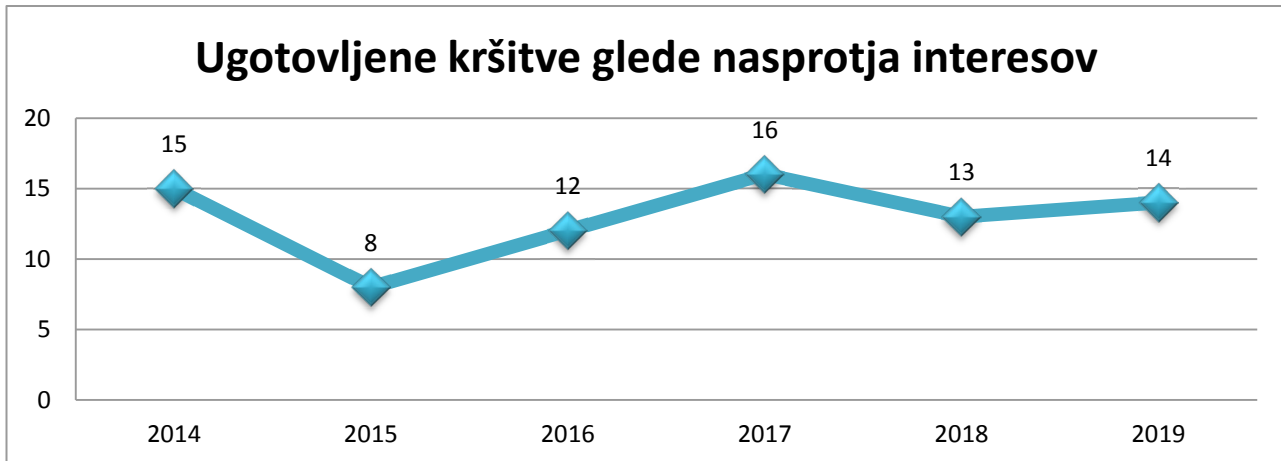
Odločitev komisije, da skrbi za vse tri omenjene stebre, se je izkazala za učinkovito, kar potrjujejo tudi pridobljene izkušnje.

V letu 2019 je komisija izvedla en ukrep za zaščito prijaviteljev. Dobrovernemu prijavitelju, ki je bil deležen povračilnih ukrepov zaradi prijave suma koruptivnega ravnanja, je komisija nudila pomoč pri ugotavljanju obstoja vzročne zveze med podano prijavo in povračilnimi ukrepi.

Z vidika nadaljnjega razvoja instituta zaščite prijaviteljev oziroma žvižgaštva na splošno je pomembno, da komisija sledi mednarodnim smernicam s tega področja in pri tem upošteva najboljše prakse, ki so se izoblikovale v mednarodni skupnosti, ter hkrati aktivno sodeluje pri izmenjavi mnenj in izkušenj na tem področju. Na evropski ravni ne gre spregledati DIREKTIVE (EU) 2019/1937 EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, ki je stopila v veljavo dne 16. 12. 2019. Omenjena direktiva bo zagotovila minimalne standarde zaščite prijaviteljev, vzpostavitev poti za prijavo in obravnavo kršitev ter sodno varstvo za prijavitelje, ki bodo deležni povračilnih ukrepov. Republika Slovenija mora direktivo prenesti v nacionalno zakonodajo v roku dveh let oziroma do 17. 12. 2021.

Nasprotje interesov

V letu 2019 je komisija evidentirala 101 zadevo (prijave domnevnega nasprotja interesov in postopki, ki so bili odprti na lastno pobudo) s področja suma kršitve dolžnega izogibanja nasprotju interesov. Komisija je z obravnavo zaključila 90 primerov. Na seji senata komisije je bilo obravnavanih 18 zadev, pri čemer so bile v 14 zadevah ugotovljene kršitve določb ZIntPK o dolžnem izogibanju nasprotju interesov, v 4 primerih je komisija postopek ustavila, v 2 zadevah pa je izdala priporočilo. Izven seje senata je bilo zaključenih 72 zadev. 59 zadev je bilo zaključenih z uradnim zaznamkom o zavrnitvi obravnave prijave, 10 z odstopom zadeve drugim pristojnim organom, 3 zadeve pa je komisija zaključila z uradnim zaznamkom o zavrženju.



Razlogi za zavrnitev obravnave 59 prijav so bili naslednji:

- v 49 primerih komisija zadeve ni sprejela v obravnavo, ker v prijavi ni bilo vsebine, ki bi kazala na resen sum kršitve določb ZIntPK;
- v 2 primerih komisija zadeve ni sprejela v obravnavo zaradi subsidiarne uporabe ZIntPK;
- v 5 primerih komisija zadeve ni sprejela v obravnavo, ker sta od opravljenih spornih uradnih dejanj uradne osebe minili več kot dve leti;
- v 3 primerih obravnavana oseba ni imela statusa uradne osebe.

Razlogi za zavrženje treh prijav so bili naslednji:

- v dveh primerih je bila prijava zavržena kot neverodostojna in/ali presplošna;
- v enem primeru je šlo zgolj za izražanje stališča anonimnega prijavitelja in ne za prijavo.

V letu 2019 je bilo uvedenih 37 postopkov o prekršku zaradi nasprotja interesov. Izdanih je bilo 17 odločb o prekršku in izrečenih 19 opozoril. V 8 primerih je bila kot sankcija izrečena globa, v 9 primerih je pa je bil izrečen izključno opomin.

Komisija je v preteklem letu na podlagi prejetih vprašanj posameznikov in pravnih oseb pripravila 133 odgovorov na vprašanja ter pravnih mnenj in stališč, povezanih z določbami ZIntPK o nasprotju interesov.

Število prejetih prijav in postopkov po lastni pobudi	101
Število zaključenih zadev	90
Število zadev, obravnavanih na seji senata	18
Število zadev, zaključenih izven seje	72
Število zadev, kjer so bile ugotovljene kršitve	14
Število odstopov drugim pristojnim organom	10
Število zavrženih prijav	3
Število zavrženih obravnav prijav	59
Število uvedenih prekrškovnih postopkov	37
Število izdanih odločb o prekršku	17
Število pisnih opominov	9
Število izrečenih glob	8
Število pisnih opozoril o prekršku	19
Število pripravljenih odgovorov na vprašanja, pravnih mnenj in stališč	133

Pojasnilo: V statistiki so zajeti tudi podatki o postopkih, ki so bili uvedeni pred letom 2019 in so se končali v letu 2019.

Poudarki

Komisija je na področju nasprotja interesov tudi v preteklem obdobju največ poudarka namenila preventivnemu delovanju. Pisno in po telefonu je ažurno odgovarjala na vsa zastavljena vprašanja in dileme organov javnega sektorja in/ali uradnih oseb glede nasprotja interesov v konkretnih primerih. Vprašanja so bila usmerjena na različne postopke v javnem sektorju, najpogosteje pa so se nanašala na delovanje uradnih oseb v organih samoupravnih lokalnih skupnosti in članov organov upravljanja v javnih zavodih. Komisija vsako leto prejme več vprašanj kot v predhodnem letu (v letu 2019 kar 133), porast pa je zaznati tudi v številu prejetih prijav in odstopov drugih državnih organov, ki so v okviru svojega nadzora oziroma postopka zaznali (morebitno) kršitev določb ZIntPK glede dolžnega izogibanja nasprotju interesov. Komisija je tako v letu 2019 prejela kar 17 odstopov od različnih organov – v 7 primerih so bile zadeve zaključene z Ugotovitvami o konkretnem primeru (to pomeni, da je komisija ugotovila kršitev določb ZIntPK), 10 pa jih je bilo zaključenih z uradnim zaznamkom.

V letu 2019 je komisija največ kršitev dolžnega izogibanja nasprotju interesov (bodisi na podlagi prijav bodisi na podlagi lastne pobude) identificirala na področju imenovanj in glasovanj oziroma imenovanja predstavnikov občin v organe upravljanja oziroma nadzora javnih zavodov.

Nasprotje interesov pri zaposlovanju v javnih zavodih se je največkrat kazalo v tem, da je: 1) poslovodna oseba zavoda (najpogosteje ravnatelj) sodelovala pri izbiri oziroma odločanju o zaposlitvi (ali pogodbenem delu) svojega družinskega člana; in 2) javni uslužbenec (učitelj) ali poslovodna oseba (ravnatelj) javnega zavoda, ki je bil hkrati kandidat za ravnatelja zavoda, sodeloval na seji učiteljskega zbora pri tajnem glasovanju o kandidatih (torej je glasoval tudi o samem sebi). Komisija je med obravnavanimi primeri zaposlovanja v javnih zavodih v letu 2019 ugotovila kršitve 37. oziroma 38. člena ZIntPK pri 5 uradnih osebah (treh poslovodnih osebah in dveh javnih uslužbencih), ki so se znašli v skupno petih konkretnih okoliščinah nasprotja interesov.

Drug pogosto obravnavan primer nasprotja interesov pa je komisija zaznala pri glasovanju oziroma imenovanju predstavnikov občin v organe upravljanja oziroma nadzora javnih zavodov. Slednje še vedno predstavlja eno izmed bolj obremenjenih področij z vidika nasprotja interesov. V teh primerih so občinski svetniki (uradne osebe – funkcionarji) v funkciji članov komisij za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja (KMVVI) in v funkciji članov občinskih svetov sodelovali pri razpravah oziroma glasovanjih o kandidatih za člane svetov javnih zavodov (organov upravljanja) oziroma za druge funkcije na ravni lokalne samouprave (poslovodne osebe zavodov, člane nadzornih svetov in tako dalje), med katerimi so bili kandidati bodisi oni sami bodisi njihovi družinski člani oziroma osebe, s katerimi so imeli osebne, politične ali poslovne stike.

Komisija je med tovrstnimi obravnavanimi primeri v letu 2019 ugotovila kršitev 37. oziroma 38. člena ZIntPK pri 8 uradnih osebah (občinskih svetnikih), ki so se znašli v konkretnih okoliščinah nasprotja interesov (uradne osebe so v okviru enega postopka imenovanja kandidata, s katerim so bile povezane ali pa so to bile celo same, sodelovale najprej v KMVVI, kjer so oblikovale predloge kandidatov, nato pa še na seji občinskega sveta, kjer so te predloge potrdile in dokončno imenovale člane/poslovodne osebe in podobno).

Zanimivi primeri iz prakse

Izpostavljamo nekaj tipičnih primerov, ki jih je komisija na področju nasprotja interesov obravnavala v letu 2019:

- Uradna oseba, zaposlena v javnem zavodu, se je s tem, ko je na seji učiteljskega zbora, ko je potekalo tajno glasovanje o kandidatih za ravnatelja javnega zavoda, pri čemer je kandidatka za ravnatelja bila tudi ona sama, sodelovala (glasovala) o mnenju o kandidatih za ravnatelja, znašla v okoliščinah nasprotja interesov. Njen zasebni interes je izkazan s tem, da je s sodelovanjem oz. glasovanjem soodločala o pozitivnem mnenju (kar je oblika nepremoženjske koristi) tudi o njej sami.
- Poslovodna oseba javnega zavoda ni bila pozorna na okoliščine nasprotja interesov pred podpisom pogodbe o zaposlitvi s svojim družinskim članom, s čimer je omogočila njegovo zaposlitev. Poslovodna oseba ni obveščala predstojnika o možnosti, da bi do nasprotja interesov prišlo, niti se iz podpisa pogodbe ni izločila.

- Poslovodna oseba javnega zavoda se je s tem, ko je odločala o tem, da se sklene posel oziroma pogodba s podjetjem, ki je v lasti njenega družinskega člana, znašla v okoliščinah nasprotja interesov.
- Komisija je presojala nasprotje interesov pri več občinskih funkcionarjih in ugotovila, da so se v več primerih občinski svetniki tako v funkciji članov KMVVI kot tudi v funkciji članov občinskega sveta znašli v okoliščinah nasprotja interesov, saj so najprej na seji KMVVI in nato še na seji občinskega sveta sodelovali pri razpravi in glasovanju o kandidatih za člane sveta javnega zavoda, med katerimi pa so bili tudi oni sami. Poleg omenjenih pa so se v postopku v okoliščinah nasprotja interesov znašli tudi občinski svetniki, ki so kot člani občinskega sveta sodelovali pri razpravi in glasovanju o kandidatih za člane sveta javnega zavoda, med katerimi so bili tudi oni sami.

Prepoved in omejitve sprejemanja daril

Komisija je v letu 2019 izdelala javni katalog daril, prejetih v letu 2018, ki je objavljen na spletnih straneh komisije, ter odgovorila na pet prejetih vprašanj v povezavi z darili. Komisija je v letu 2019 zaključila pet postopkov v zvezi z domnevnimi kršitvami s področja prejemanja daril. Komisija ima skladno z določbami ZIntPK (30.-34. člen) pristojnost opravljanja nadzora nad obdarovanjem funkcionarjev, ki so taksativno opredeljeni v 6. točki 4. člena ZIntPK, in ne javnih uslužbencev.

Večina vprašanj zavezancev s tega področja se je nanašala na dileme, ali gre za darilo po določbah ZIntPK in ali so darila dovoljena, oziroma na izpolnjevanje obrazca za prijavo prejetih daril. V povezavi s tem in pri vodenju seznama daril je komisija zaznala napake pri izpolnjevanju obrazcev, zato je nekatere zavezance pozvala k dopolnitvi ustreznega obrazca oziroma posredovanju izpolnjenega obrazca v celoti.

Obrazec za prijavo prejetih daril za javni katalog daril, prejetih v letu 2018, je izpolnilo in posredovalo 251 organov oziroma organizacij. V 47 organih oziroma organizacijah so darila prejeli funkcionarji. Nekateri od funkcionarjev vsa darila izročijo organu, pri katerem opravljajo funkcijo, drugi pa nekatera od daril, ki so jim izročena, vzamejo v svojo last, na primer knjige, izdelke domačih obrti, vstopnice za ogled predstav.

Nezdružljivost funkcij

V letu 2019 je komisija evidentirala 14 novih prijav s področja nezdružljivosti funkcij, šest zadev pa je uvedla na lastno pobudo. V istem letu je komisija zaključila 17 zadev s področja nezdružljivosti funkcij. V dveh primerih je zadevo zaključila z zaključnimi ugotovitvami o posameznem primeru, v enem primeru je zadevo zaključila z uradnim zaznamkom o zavrnitvi obravnave prijave in odstopom, v 14 primerih pa je izdala uradni zaznamek o zavrnitvi obravnave zadeve.

Komisija je v letu 2019 sprejela Sistemsko pojasnilo o nezdružljivosti funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti in o prepovedi članstva in dejavnosti po ZIntPK št. 06240-2/2019. V navedenem pojasnilu je zavzela sledeče stališče: »Določbe ZIntPK, ki urejajo nezdružljivost 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 nezdružljivosti funkcije, prepovedi članstva in dejavnosti v celoti in za konkretna vprašanja ureja drugače kot ZIntPK.«

Komisija je v letu 2019 uvedla postopek pregleda področja nezdružljivosti funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti in prepovedi članstva in dejavnosti po ZIntPK za celotno skupino poslancev Državnega zbora Republike Slovenije, na katere se Sistemsko pojasnilo komisije nanaša. Pregledani so bili vsi aktualni poslanci in tudi tisti, ki so v trenutnem mandatu opravljali funkcijo poslanca le za krajše obdobje.

Poleg tega je komisija v letu 2019 na podlagi prejetih vprašanj posameznikov in pravnih oseb izdelala 55 odgovorov na vprašanja ter pravnih mnenj in stališč, povezanih z določbami ZIntPK o nezdružljivosti funkcij.

Komisija je v letu 2019 uvedla šest prekrškovnih postopkov v povezavi s kršitvami določb ZIntPK glede nezdružljivosti funkcij in izdala tri odločbe.

Omejitve poslovanja

Komisija je v letu 2019 evidentirala enajst novih zadev s področja omejitev poslovanja – sedem jih je začela na podlagi prejetih prijav, štiri pa je uvedla na lastno pobudo. Komisija je obravnavala še štiri zadeve s področja omejitev poslovanja, ki so bile evidentirane leto prej, torej v letu 2018. Skupno je tako obravnavala 15 prijav, od katerih je 13 že zaključenih – 5 zadev je bilo obravnavanih na seji senata, pri čemer so bile v dveh primerih ugotovljene kršitve, 8 zadev pa je bilo zaključenih izven seje senata z zavrnitvijo/zavrženjem obravnave, ker v obravnavanih zadevah ni bilo potrjenega suma kršitev določb ZIntPK. V enem primeru so bile ugotovljene kršitve, ki so se nanašale na neporočanje funkcionarjev organu, kjer opravljajo funkcijo, v enem primeru pa je prišlo do kršitev določb ZIntPK zaradi poslovanja med organom in subjektom, s katerim so bili na način iz prvega odstavka 35. člena ZIntPK povezani funkcionarji tega organa oziroma njihovi družinski člani.

Poleg tega je komisija v letu 2019:

- na podlagi prejetih vprašanj posameznikov in pravnih oseb pripravila 88 odgovorov na vprašanja ter pravnih mnenj in stališč, povezanih z določbami ZIntPK o omejitvah poslovanja;
- uvedla sedem postopkov o prekršku ter izdala dve odločbi.

Premoženjsko stanje

Nadzor nad premoženjskim stanjem zavezancev je eden od osnovnih pogojev preglednosti in zaupanja v javne funkcije, zato pomeni neločljiv del integritete javnega sektorja. S spremljanjem in izvajanjem nadzora nad premoženjem se spodbuja in krepi transparentnost v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti, pri opravljanju javnih funkcij ter upravljanju javnih zadev.

Komisija skladno s 1. in 10. alinejo drugega odstavka 76. člena ZIntPK vodi evidenco zavezancev za nadzor nad premoženjskim stanjem, ki vključuje podatke iz prvega odstavka 41. člena in prvega odstavka 42. člena ZIntPK. Zavezanci, ki so komisiji dolžni sporočati podatke o svojem premoženjskem stanju, so naslednji:

- poklicni funkcionarji,
- nepoklicni župani in podžupani,
- uradniki na položaju,
- poslovodne osebe,
- osebe, odgovorne za javna naročila,
- uradniki Državne revizijske komisije in
- državljani Republike Slovenije, ki opravljajo funkcijo v institucijah in drugih organih EU ter drugih mednarodnih institucijah, na katero so bili imenovani ali izvoljeni na podlagi napotitve ali predloga Vlade RS ali Državnega zbora RS (če njihova dolžnost prijave premoženjskega stanja ni drugače urejena z akti institucije, za katero opravljajo funkcijo).

Z uveljavitvijo Zakona o Slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 25/14; ZSDH-1) so zavezanci za sporočanje podatkov o premoženjskem stanju komisiji postali tudi:

- člani uprave SDH, d. d.,
- člani nadzornega sveta SDH, d. d.,
- prokuristi SDH, d. d.,
- pooblaščenec za skladnost poslovanja in integriteto,
- člani uprav, člani organov nadzora in prokuristi gospodarskih družb, v katerih ima SDH, d. d., večinski delež ali prevladujoč vpliv.

Poleg navedenega pa na uporabo določb ZIntPK v povezavi z nadzorom premoženjskega stanja napotuje tudi določba 500. člena Zakona o zavarovalništvu (Uradni list RS, št. 93/15, 9/19; ZZavar-1), in sicer za direktorja ter za člane strokovnega sveta Agencije za zavarovalni nadzor. Prav tako določbe v povezavi z nadzorom premoženjskega stanja in

uporabo ZIntPK vsebujejo na primer Zakon o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (Uradni list RS, št. 105/12, 63/13 – ZS-K, 23/14 – ZDIJZ-C, 104/15, 26/17 – ORZUKSB33 in 27/17 – popr.; ZUKSB), Zakon o gospodarjenju z gozdovi v lasti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 9/16; ZGGLRS), Zakon o reševanju in prisilnem prenehanju (Uradni list RS, št. 44/16 in 71/16 – odl. US, 9/19 in 72/19 – ZPSVIKOB; ZRPPB) in Zakon o spremembah Zakona o skupnosti študentov (Uradni list RS, št. 59/19). Na dan 31. 12. 2019 je imela komisija 17.164 različnih zavezancev.

Kljub temu, da je ZIntPK v veljavi že več let, komisija še vedno (tako kot tudi vsa pretekla leta) zaznava, da številni zavezanci, kot tudi organi, ne poznajo svojih obveznosti po ZIntPK, ki se nanašajo na področje premoženjskega stanja. Komisija je tako v letu 2019 v postopkih nadzorov premoženjskega stanja zaznavala precej nepravilnosti, tako pri poročanju premoženjskega stanja s strani samih zavezancev kot tudi pri sporočanju seznamov zavezancev s strani organov oziroma naročnikov.

Ponovno kot leta poprej izpostavljam najpogostejše (ne)namerne napake zavezancev:

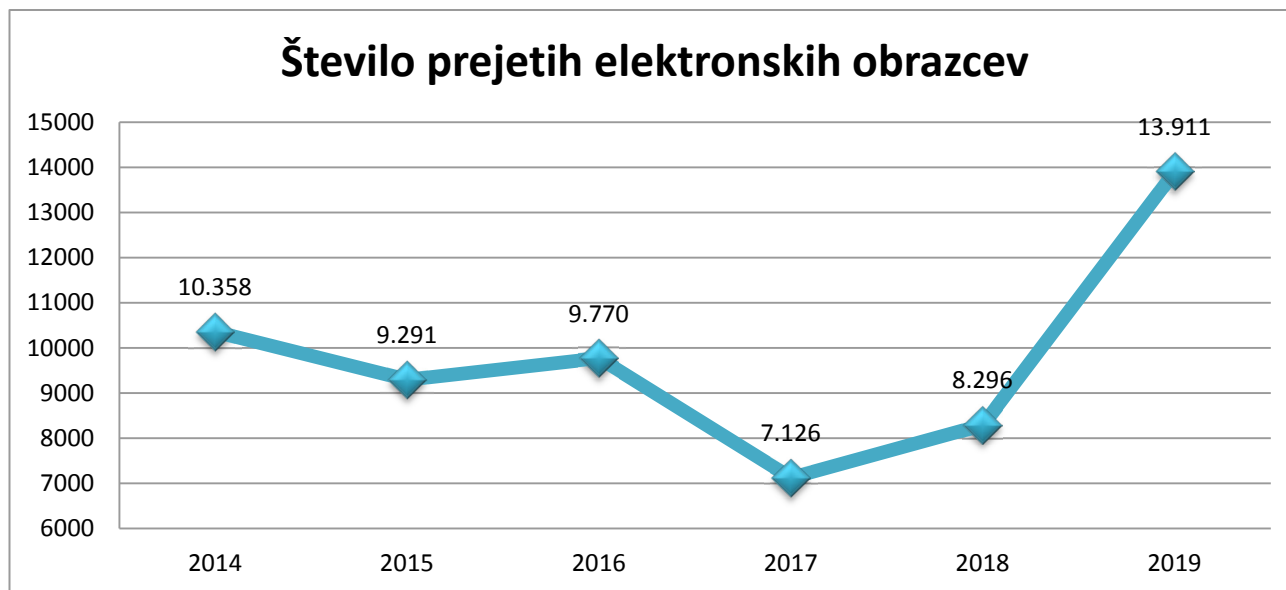
- izpolnitev obrazca za prijavo/odjavo posameznika iz seznama zavezancev;
- osebe, odgovorne za javna naročila, izpolnijo napačen obrazec za prijavo premoženjskega stanja (obrazec za odjavo premoženjskega stanja ali za prijavo sprememb premoženjskega stanja);
- obrazec ni izpolnjen na datum nastopa/prenehanja funkcije ali dela;
- obrazec je brez podpisa;
- poročanje na različnih dopisih, čeprav je obvezno izpolniti elektronski obrazec;
- ko zavezanci prvič poročajo, pozabijo poročati vse nepremične z zemljiškoknjižnimi podatki, ne glede na vrednost, samo v primerih prijave sprememb premoženjskega stanja pa se poroča pridobitev le tistih nepremičnin, katerih vrednost je višja od 10.000 EUR;
- zavezanci pogosto prijavijo lastništvo vozila, kljub temu da je vozilo kupljeno na leasing, kar pomeni, da takšni zavezanci niso lastniki vozila, pač pa morajo navesti, da imajo dolg;
- zavezanci, ki niso zaposleni v javnem sektorju in sodelujejo v postopkih javnega naročanja, pozabijo, da so zavezanci za poročanje o premoženjskem stanju.

Tipične (ne)namerne napake organov in naročnikov, ki poslujejo po predpisih, ki urejajo javno naročanje:

- obrazcev ne podpiše odgovorna ali pooblaščenca oseba;
- obrazci ne vsebujejo žiga organa (izjema so podjetja, ker žigi niso več obvezni);
- organi ne poročajo ali pa z veliko zamudo poročajo sezname zavezancev;
- organi poročajo nepopolne sezname zavezancev.

Komisija je v preteklem letu prejela 13.911 vseh obrazcev, od tega:

SKUPAJ	13911
odjava premoženjskega stanja	467
odjava iz registra zavezancev	1292
prijava spremembe premoženjskega stanja	775
prijava v register zavezancev	7199
prijava premoženjskega stanja	4178



Komisija je v letu 2019 prejela 95 pisnih vprašanj s področja premoženjskega stanja. Nadzorniki za premoženjsko stanje so med letom odgovarjali na veliko vsebinskih vprašanj s področja premoženjskega stanja, največ pa tako kot vsa pretekla leta predvsem v mesecu decembru, ko naročniki sporočajo sezname oseb, odgovornih za javna naročila, ter januarja in februarja, ko se izteka rok za obvezno poročanje sprememb premoženjskega stanja in poročanje podatkov o premoženjskem stanju oseb, odgovornih za javna naročila, na elektronskem obrazcu.

Prav tako ima komisija vzpostavljen sistem uradnih ur, v času katerih so nadzorniki za premoženjsko stanje na razpolago za vprašanja in pomoč. Večina vprašanj s področja premoženjskega stanja se je nanašala na to, kdo so osebe, odgovorne za javna naročila, kakšne so njihove obveznosti po ZIntPK in kakšne so obveznosti organov. Ravno zaradi prepogosto izpostavljenega vprašanja, kdo so osebe, odgovorne za javna naročila, si komisija že ves čas priprave novele ZIntPK prizadeva, da bi zakon imel določeno jasno in razumljivo definicijo oseb, odgovornih za javna naročila, ki pri tolmačenju ne bi povzročala velikih težav največji skupini zavezancev.

Kot pomembno prelomnico na področju premoženjskega stanja v letu 2019 je potrebno izpostaviti, da so potekale aktivnosti s predstavniki Ministrstva za javno upravo o posodobitvi sistema poročanja premoženjskega stanja na portalu eUprava. Nov sistem oddaje premoženjskega stanja je začel 1. 1. 2020 in bo odpravil birokratske ovire tako na strani zavezancev kot tudi komisije.

Gre za pomembno modernizacijo sistema poročanja, s katero bodo odpravljene birokratske ovire sedanjega sistema poročanja, ko mora zavezanec izpolnjen obrazec natisniti, podpisati in ga posredovati po pošti. Na portalu eUprava zavezanci po novem z digitalnim potrdilom ali z mobilno identiteto smsPASS podpišejo izpolnjen obrazec, ki je avtomatično posredovan komisiji.

Sistem v eUpravi bo zavezanca usmerjal, s čimer se bo občutno zmanjšala možnost nenamernega napačnega poročanja, s tem pa se bo zmanjšalo tudi nepotrebno tveganje, da bi zavezanec nehote storil prekršek.

Poleg tega je bila komisija, kot vsa leta poprej, v letu 2019 aktivna na področju preventive in je v ta namen izvajala usposabljanja, na katerih je zavezance in organe oziroma naročnike ozaveščala glede njihovih obveznosti po ZIntPK s področja premoženjskega stanja. Zaradi uvedbe novega sistema poročanja je komisija v mesecu decembru na Ministrstvu za javno upravo izvedla usposabljanje za direktorje direktoratskih in javne uslužbenke, odgovorne za javna naročila, s prikazom novega sistema poročanja premoženjskega stanja na portalu eUprava, hkrati pa je bilo dogovorjeno, da se bo v letu 2020 izvedlo še posebno predavanje za državne in generalne sekretarje ministrstev.

Komisija je skupaj z Ministrstvom za javno upravo na 11. konferenci »Informatika v javni upravi 2019« predstavila sistem širši javnosti kot primer dobre prakse digitalizacije načina poročanja o premoženjskem stanju, ki je za zavezance izrazilo

ugoden. V letu 2020 pa so načrtovane še dodatne posodobitve sistema poročanja tako za zavezance za poročanje o premoženjskem stanju kot tudi za organe, kjer so zaposleni zavezanci.

Izvajanje nadzora nad premoženjskim stanjem

Na področju nadzora premoženjskega stanja komisija v skladu s svojim poslovnikom vodi dve vrsti postopkov, in sicer redni ter izredni nadzor nad premoženjskim stanjem. Pri rednem nadzoru premoženjskega stanja komisija izbere kategorijo zavezancev, katerih premoženjsko stanje je predmet nadzora, izredni nadzor pa se uvede na podlagi prijave, objav v medijih, ali če komisija na drug način pride do podatkov, iz katerih izhaja sum, da zavezanec ni prijavil vseh enot premoženja ali vseh sprememb svojega premoženjskega stanja. Komisija večino nadzorov izvede kot redne nadzore, saj prejme zelo malo prijav s področja premoženjskega stanja. Namen in cilj nadzorov premoženjskega stanja je ugotoviti, ali je prišlo do kršitve določb ZIntPK in ali je zavezanec v nadzorovanem obdobju pridobil premoženje iz nepojasnjene izvora.

V preteklem letu je komisija zaključila 11 različnih nadzorov (posamičnih in skupinskih), v okviru katerih je obravnavala 232 fizičnih oseb, ki so dolžni poročati premoženjsko stanje po drugem odstavku 41. člena ZIntPK, in 212 pravnih oseb, ki komisiji poročajo po petem odstavku 41. člena ZIntPK.

V nadaljevanju izpostavljamo povzetek obsežnega nadzora premoženjskega stanja županov v mandatnem obdobju 2018–2022 v vseh slovenskih občinah. Nadzor nad to skupino zavezancev je komisija izvedla, ker je senat komisije ocenil, da predstavljajo župani kategorijo zavezancev, za katere velja najvišji javni interes glede spoštovanja določb ZIntPK, in ker so bile v letu 2018 izvedene lokalne volitve.

V okviru nadzora nad premoženjskim stanjem zavezancev je komisija izvedla postopek ugotavljanja, ali so župani prijavili svoje premoženjsko stanje v skladu z drugim odstavkom 41. člena ZIntPK, torej v enem mesecu po nastopu svoje funkcije v mandatnem obdobju 2018–2022. Komisija je ugotovila, da 155 županom premoženja ni bilo potrebno ponovno prijaviti, saj so pred nastopom aktualne funkcije že bili zavezanci za premoženjsko stanje in so novo funkcijo župana nastopili znotraj meseca dni po prenehanju pretekle funkcije. 20 novih funkcionarjev je svoje premoženjsko stanje prijavilo pravočasno. 27 novih funkcionarjev je prijavilo svoje premoženjsko stanje z zamudo, po poteku enega meseca od nastopa funkcije, so pa to storili sami, brez poziva komisije. Komisija je desetim novim zavezancem poslala pozive, da morajo sporočiti premoženjsko stanje ob nastopu funkcije. Na podlagi poziva je 8 novih županov sporočilo podatke o svojem premoženjskem stanju, prekrškovni organ pa jim je zato izrekel le opozorilo. Zoper dva zavezanca, ki kljub pozivu komisije nista sporočila podatkov o premoženjskem stanju, pa je bil uveden prekrškovni postopek. Podatke sta z zamudo in po posredovanem pozivu posredovala oba zavezanca.

Tokratni nadzor je zajel tudi pregled evidence zavezancev na občinah, in sicer od januarja 2012 do aprila 2019. Pri tem je komisija opravila nadzor glede prijav ali odjav županov, podžupanov, (v. d.) tajnikov občinske uprave ter prijav oseb, odgovornih za javna naročila. Komisija je pregledala dejansko stanje za 212 občin oziroma 6.780 obrazcev za prijavo ali odjavo zavezancev.

Ugotovljeno je bilo, da so občine kljub večkratnim pojasnilom in izvedenim usposabljanjem s strani komisije največkrat nehote kršile določbo petega odstavka 41. člena ZIntPK, saj niso prijavljale vsake spremembe glede funkcije zavezancev takrat, ko so imele na vodstvenih položajih funkcionarje ali uradnike na položaju, ki so ponavljali svoje mandate. Po opravljenem nadzoru so občine dodatno prijavile še 3.011 zavezancev (kar predstavlja povečanje števila prijav za 51 %) in dodatno odjavile 634 zavezancev (povečanje odjav za 70 %).

Komisija tudi ugotavlja, da težavo pri izvajanju obveznosti občin predstavlja dejstvo, da je običajno odgovorna oseba za prijavo ali odjavo zavezancev vsakokratni župan. Zato je komisija vsem občinam predlagala, da občine oziroma župani po vzoru pooblaščenih oseb za izvajanje načrtov integritete s pooblastilom imenujejo še javne uslužbenke, ki bodo skrbeli za izpolnjevanje ostalih obveznosti do komisije.

V preteklem letu so pooblaščenke uradne osebe v povezavi z neporočanjem oziroma nepopolno prijavo premoženjskega stanja (11. in 12. alineja prvega odstavka 77. člena ZIntPK) zabeležile naslednje statistične podatke: uvedenih je bilo 16 prekrškovnih postopkov, pri čemer:

- so bile izdane tri odločbe,
- je bilo izrečenih 12 opozoril.

Poudarki iz preteklega obdobja

Komisija je:

- na dan 31. 12. 2019 imela 17.164 različnih zavezancev;
- opravila 11 različnih nadzorov s področja premoženjskega stanja, v okviru katerih je obravnavala 232 oseb in 212 organov;
- prejela 13.911 različnih obrazcev s področja premoženjskega stanja;
- prejela 95 pisnih vprašanj;
- izdala 12 opozoril in tri odločbe;
- zaključila s posodobitvijo sistema poročanja premoženjskega stanja na portalu E-uprava.

Primeri pogostih vprašanj

Kateri datum vpišejo osebe, odgovorne za javna naročila, kot datum nastopa funkcije oziroma dela?

Primer: Oseba, odgovorna za javna naročila, v letu 2019 sodeluje v postopku oddaje javnega naročila. Naročnik jo je s sklepom imenoval v strokovno komisijo 5. 6. 2019, zato jo je naročnik prijavil komisiji kot zavezanca na isti datum.

Oseba, odgovorna za javna naročila, je tako dolžna do 31. 1. 2020 izpolniti obrazec za prijavo premoženjskega stanja ob nastopu funkcije oziroma dela in kot datum nastopa dela navesti 5. 6. 2019, na isti dan pa je dolžna tudi v celoti popisati svoje premoženjsko stanje in na koncu prijave tudi pravilno izpolniti datum, na katerega se nanaša premoženjsko stanje – v konkretnem primeru 5. 6. 2019.

Posameznik kot zunanji sodelavec sodeluje v strokovni komisiji za oddajo javnega naročila. Kateri organ mora vnesti v obrazec za prijavo premoženjskega stanja?

Ko oseba, odgovorna za javna naročila, izpolnjuje obrazec za poročanje premoženjskega stanja, mora vpisati organ, ki je bil naročnik v postopku javnega naročanja, v katerem je ta oseba sodelovala kot zunanji sodelavec, in ne organa, pri katerem je dejansko zaposlena.

Minister je začasno prevzel tudi funkcijo ministra na drugem ministrstvu. Kakšne so njegove obveznosti glede poročanja premoženjskega stanja? Kakšne so v tem primeru obveznosti ministrstva glede sporočanja seznamov zavezancev?

V primeru, ko je minister prevzel tudi funkcijo ministra drugega ministrstva (opravljanje več funkcij hkrati), mu ni potrebno ponovno poročati podatkov o premoženjskem stanju v celoti, ampak do 31. januarja javi spremembe pri opravljanju funkcije. To stori na Obrazcu za prijavo podatkov o spremembi premoženjskega stanja, in sicer pod točko 2 tega obrazca.

Premoženjsko stanje v celoti minister v skladu z ZIntPK poroča najpozneje v enem mesecu po nastopu funkcije, najpozneje v enem mesecu po prenehanju funkcije in leto dni po prenehanju funkcije. V času opravljanja svoje funkcije/funkcij pa poroča le spremembe v premoženjskem stanju, ki vključujejo tudi spremembe pri opravljanju funkcije, v skladu z drugim odstavkom 43. člena ZIntPK.

Ministrstvo mora sporočiti datum prenehanja mandata posameznega zavezanca in datum nastopa novega mandata zavezanca v 30 dneh po spremembi na Obrazcu za prijavo posameznika v seznam zavezancev/Obrazcu za odjavo posameznika iz seznama zavezancev.

Lobiranje

Lobiranje je nejavno vplivanje interesnih organizacij (pravnih oseb zasebnega prava) na odločitve, ki so sprejete znotraj 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, organov in uprav lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah. Takšno vplivanje je legitimno in v demokratičnih družbah tudi zaželeno, seveda pa mora biti zakonsko regulirano.

Regulacija lobiranja, kot je zapisana v ZIntPK, je usmerjena k večji transparentnosti, nadzor nad tem področjem pa izvaja komisija. ZIntPK težišče nadzora nad lobiranjem smiselno postavlja na stran lobirancev (torej funkcionarjev in javnih uslužbencev v državnih organih in organih lokalne skupnosti ter pri nosilcih javnih pooblastil), ki morajo o vsakem lobističnem stiku sestaviti zapis in ga v roku posredovati komisiji. Hkrati so se lobiranci dolžni izogniti vsakemu lobističnemu stiku z osebo, ki ne sme lobirati (nezakonito lobiranje), ali stiku, pri katerem bi lahko prišlo do nasprotja interesov, prav tako lobiranci 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 (t. i. neregistrirani lobisti ali izjeme).

Komisija še vedno ugotavlja, da je razumevanje dejavnosti lobiranja v javnosti še vedno pogosto povezano s korupcijo. Izraz lobiranje ima tako za velik del javnosti negativen prizvok in se ga pogosto zamenjuje z nezakonitim nejavnim vplivanjem na odločanje ali podkupovanjem uradnih oseb in funkcionarjev. Poklic lobista je v Sloveniji še vedno nerazvit, število registriranih lobistov pa je po mnenju komisije še vedno zelo majhno (konec leta 2019 jih je bilo v register vpisanih 76). Vpis v register lobistov narašča zelo počasi, večina registriranih lobistov pa (kot izhaja iz prejetih zapisov o lobističnih stikih in letnih poročil lobistov) ne opravlja dejavnosti lobiranja.

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 2019 (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 2019 je komisija prejela le sedem zapisov predstavnikov organov lokalnih skupnosti, 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 določb 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 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 pozornost posvečala predvsem izmenjavi informacij z lobiranci v zvezi z izvajanjem njihovih zakonskih obveznosti in razumevanjem zakona, izmenjavi informacij z lobisti ter zagotavljanju razumevanja zakona in ozaveščanju širše javnosti o ciljih zakona. Vse navedene aktivnosti bo komisija izvajala z namenom doseganja ciljev

krepite transparentnosti lobiranja, visoke ravni ozaveščenosti na področju lobiranja ter učinkovitega uveljavljanja in spremljanja izvajanja določb ZIntPK, ki se nanašajo na lobiranje.

Nadzor nad lobiranjem

Komisija po uveljavitvi regulative na področju lobiranja ugotavlja naslednje:

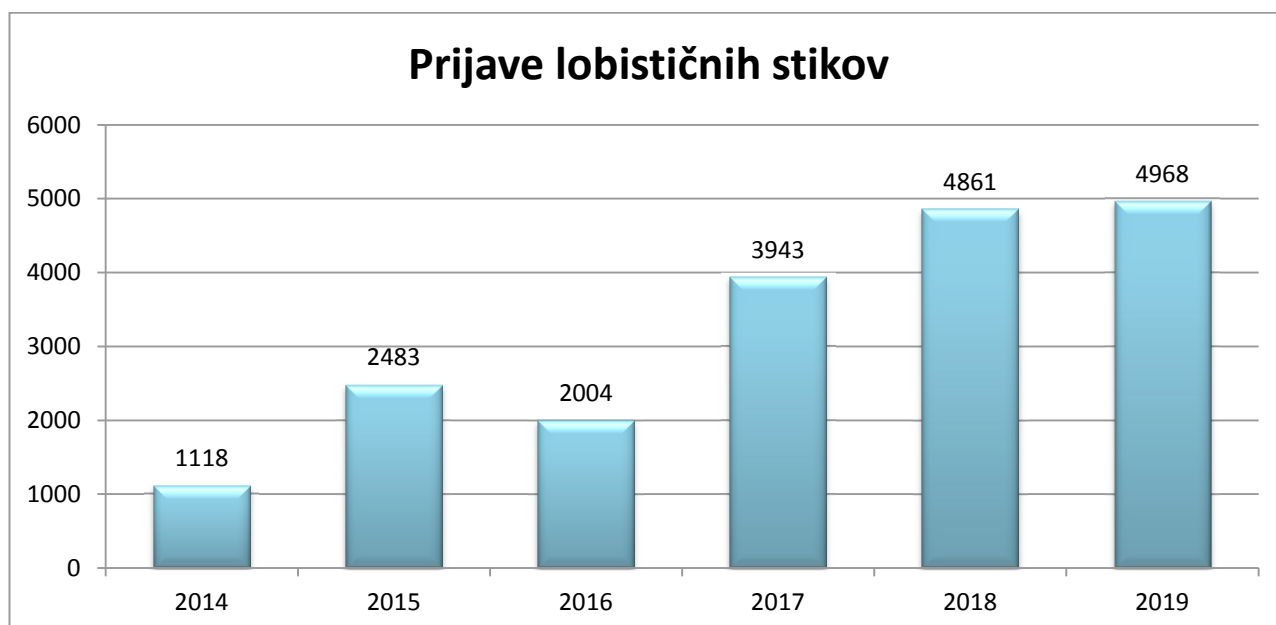
- lobiranje je v Republiki Sloveniji prisotno in se izvaja, vendar je zaradi različnih razlogov žal še vedno negativno označeno, zato si lobiranci težje priznajo, da so bili lobirani, ker domnevajo, da bodo zaradi tega deležni negativne publicitete;
- lobiranci še vedno premalo poznajo ureditev področja lobiranja, zato komisija veliko vlaga v usposabljanje in ozaveščanje ter sproti odgovarja na njihova vprašanja;
- lobiranci pogosto menijo, da obveznost poročanja o lobističnih stikih pomeni prijavljanje; komisija v takšnih primerih pojasnjuje, da poročanje o lobističnih stikih ni namenjeno ovajanju, temveč transparentnosti nejavnih vplivov interesnih organizacij na odločitve v zadevah javnega pomena;
- z občinske ravni, s strani določenih ministrstev ter nosilcev javnih pooblastil je še vedno malo poročanja o lobističnih stikih.

Glavne aktivnosti nadzora nad lobiranjem so:

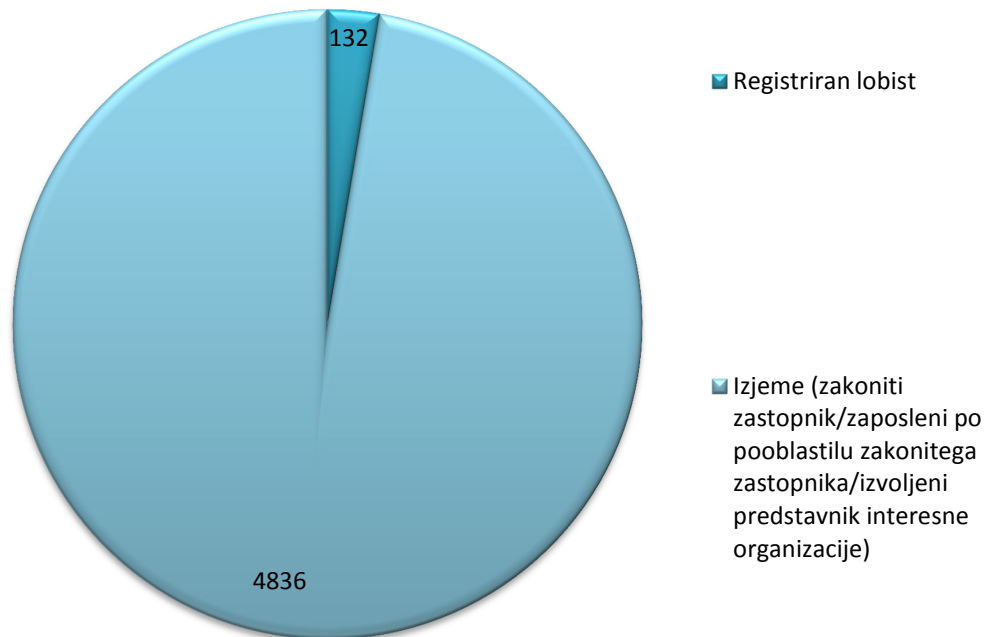
- načrtovanje, organiziranje, neposredno izvajanje, koordiniranje, usmerjanje in nadzorovanje nalog na področju lobiranja;
- usposabljanje, ozaveščanje in objavljanje s področja lobiranja;
- opravljanje nalog v povezavi z evidencami s področja lobiranja, vključno z vodenjem in ažuriranjem registra lobistov v RS;
- vodenje upravnih postopkov, vezanih na izdaje odločb o vpisu oziroma izbrisu iz registra lobistov oziroma na ugotavljanje posredovanja lobističnih poročil v skladu z določbami ZIntPK;
- vodenje prekrškovnih postopkov in izrekanje sankcij zaradi kršitev določb ZIntPK, ki se nanašajo na področje lobiranja.

Lobistični stiki

V preteklem letu je bilo vseh prijavljenih stikov 4.968, od tega kot lobiranje registriranih lobistov 132, kot lobiranje t. i. izjem (lobiral je zakoniti zastopnik in/ali zaposleni po pooblastilu zakonitega zastopnika ali izvoljeni predstavnik interesne organizacije) pa 4.836 stikov.



Status lobista po številu prijavljenih stikov



Namen lobiranja – stiki z elementi lobiranja

Od skupaj 4.968 prijavljenih stikov jih je bilo največ, to je 3.142, vzpostavljenih z namenom vplivanja na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov, medtem ko je bilo 1.826 stikov namenjenih vplivanju na odločanje v drugih zadevah.

Namen lobiranja – stiki, ki nimajo elementov lobiranja

Komisija na področju lobiranja še vedno zaznava, da javni uslužbenci in funkcionarji poročajo o stikih, pri katerih ne gre za lobiranje. Pri tem komisija izpostavlja primere, ko posamezniki iz javnega sektorja izvršujejo njihove zakonske in/ali službene dolžnosti, skrbijo za interes javne institucije, v okviru katere delujejo, za podajanje ali pridobivanje informacij pri funkcionarjih ali javnih uslužbencih ter za druge dovoljene oblike javnega in nejavnega vplivanja.

Število posredovanih vprašanj in odgovorov

V letu 2019 je komisija v povezavi z lobiranjem prejela 50 vprašanj in nanje posredovala ustrezne odgovore.

Vpisi in izbrisi iz registra lobistov

Komisija je v letu 2019 prejela osem vlog za vpis v register lobistov in tri vloge za izbris iz registra.

Upravne sankcije

V letu 2019 komisija registriranim lobistom ni izrekla upravnih sankcij.

Prekrški – lobiranje

V letu 2019 je bilo na področju lobiranja uvedenih 23 prekrškovnih postopkov. Izdanih je bilo pet odločb in izrečenih 12 opozoril.

Namen Lobiranja



Center za integriteto in preventivo

Sistemske pomanjkljivosti zakonodajnega postopka in njegove implementacije

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 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, pri čemer bo med drugim upoštevala tudi: (i) 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; (ii) 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 (iii) 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.

Poglavitni cilj takšnega pristopa je zagotoviti čim večjo legitimnost sprejetega predpisa tudi s sodelovanjem strokovne in druge javnosti v postopku njegovega sprejemanja in kasnejšega izvajanja.

Čeprav je v preteklih letih prišlo do precejšnjega napredka v povezavi z bolj kakovostno pripravo in izvedbo posameznih zakonodajnih postopkov ter s tem k zagotavljanju njegove transparentnosti in vključevanja javnosti v pripravo predpisov na normativni ravni, pa komisija opaža, da implementacija teh norm v praksi na nekaterih področjih še vedno pogosto ostaja nezadovoljiva.

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 straneh⁵. Ob tem je komisija ugotovila, da gre za še enega od predlogov predpisov, ki ne ustrezajo standardom pravnih aktov v Republiki Sloveniji. 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 okolju⁶, ki se je po oceni komisije prav tako izkazal za primer slabe prakse priprave in sprejemanja predpisa.

⁵ 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/.

⁶ Mnenje o postopku spreminjanja Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju je objavljeno na: <https://www.kpk-rs.si/si/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>.

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.

Prve aktivnosti za odpravo sistemskih pomanjkljivosti zakonodajnega postopka so stekle že v letu 2018, ko se je komisija sestala z generalno sekretarko Vlade RS in drugimi predstavniki Generalnega sekretariata Vlade RS ter predstavniki Ministrstva za javno upravo. Namen sestanka je bil opredeliti 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 tudi bili mnenja, da je implementacija normativnega okvira v praksi prevečkrat nezadovoljiva in neustrezna. Pri tem manjka tudi boljši nadzor in jasna postavitev nosilca ustreznega nadzora nad implementacijo normativnega okvira zakonodajnega postopka oziroma postopka priprave drugih predpisov resornih ministrstev v praksi.⁷

Po izvedenem sestanku aprila 2018 ter posredovanju skupnih ugotovitev in priporočil Komisije za preprečevanje korupcije Generalnemu sekretariatu Vlade RS maja 2018 je komisija pričakovala povratne informacije v zvezi z morebitnimi načrtovanimi aktivnostmi Generalnega sekretariata Vlade RS na tem področju. Teh ni nikoli prejela.

Je pa nadaljevala aktivnosti v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo. Vlada RS je namreč v Program Vlade RS za krepitev integritete in transparentnosti 2017–2019⁸ na področju ukrepanja »Povečanje transparentnosti in učinkovitosti pri pripravi predpisov, vodenju postopkov« sicer že sama uvrstila Ukrep IV.2: Modularno ogrodje za pripravo elektronskih dokumentov – aplikacija MOPED ter Ukrep IV.3: Preizkus MSP – orodje za izvajanje ocene učinkov predpisov na gospodarstvo, prek E-demokracije na voljo tudi javnosti, ki deloma odgovorita na pomanjkljivosti, ki jih je izpostavila komisija.

Zaradi lažje in hitrejše identifikacije vrzeli ter pomanjkljivosti v veljavni ureditvi postopka priprave in sprejemanja zakonodaje je Vlada RS na seji 25. 7. 2019 sprejela tudi Akcijski načrt za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019–2022⁹.

V letu 2019 se je komisija ponovno sestala z relevantnimi deležniki, tokrat z Ministrstvom za javno upravo, ki sodeluje pri pripravi aplikacije MOPED (nosilec je Služba Vlade RS za zakonodajo) oziroma je nosilec preizkusa MSP.

Na sestanku so predstavniki ministrstva predstavili aktivnosti pri izvedbi obeh ukrepov ter podrobneje predstavili aplikacijo MOPED oziroma E-demokracijo (saj bo slednja postala del PisRS portala). Ker je E-demokracija namenjena javnosti v postopku priprave predpisov, je nadgradnja portala E-demokracija s spletnim orodjem za izvajanje presoje učinkov predpisov na gospodarstvo (MSP) zainteresirani javnosti omogočila, da se v času javne obravnave odzove na pripravljeno presojo učinkov predpisa na gospodarstvo in poda svoje pripombe. Zainteresirana javnost oziroma zunanji deležniki lahko predlagajo tudi svojo različico MSP testa oz. izdelajo svoj primer MSP testa. Izračun se lahko pripravi pri vseh predlogih predpisov, kjer je omogočeno komentiranje. V tem delu se nekoliko sledi tudi enemu od priporočil komisije, in sicer da je potrebno že pred samim pričetkom priprave predloga predpisa zagotoviti poglobljeno evalvacijo stanja, torej poglobljeno analizo ureditve oz. politike, ki se spreminja ali uvaja na novo.

Ob predstavitvi aplikacije MOPED so predstavniki komisije podali konkretne predloge glede zagotavljanja večje transparentnosti pri pripravi predpisov (npr. konkretno kdo je pripravljavec predloga predpisa, kateri del predloga predpisa je morebiti pripravil zunanji strokovnjak, seznam vseh strokovnjakov, tudi tistih, ki niso plačani iz javnega proračuna, ki so sodelovali pri pripravi predloga predpisa, spoštovanje rokov iz Resolucije o normativni dejavnosti ipd.)

⁷ Za več informacij o ugotovitvah ter priporočilih Komisije glej dokument Ocena stanja 2018 (str. 34-38), ki ga je pripravila komisija in je dostopen na spletni strani <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2019/06/Ocena-Stanja-2018.pdf>, ter dokument Ocena stanja 2019.

⁸ Program je dostopen na naslednji spletni povezavi: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/STIPS/Integriteta/Program-Vlade-2017-2019/462f84f8b1/Program_2017_2019.pdf.

⁹ Gradivo je dostopno na spletni povezavi: <https://www.gov.si/novice/2019-07-25-62-dopisna-seja-vlade-republike-slovenije/> ter <http://vrs-3.vlada.si/MANDAT18/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/1f70f408bd614bb3c125842600251d2c?OpenDocument>.

ter predloge za zagotavljanje večje povezljivosti med aplikacijo MOPED ter drugimi aplikacijami, predvsem aplikacijo Erar, ki jo upravlja komisija in ki vsebuje tudi zapise o lobističnih stikih, ter informacije o vseh predlogih predpisov, na katere je svoje mnenje podala komisija sama.

Ker je bilo na sestanku ugotovljeno, da je potrebno k sestanku pritegniti tudi Službo Vlade RS za zakonodajo, ki je nosilec izdelave aplikacije MOPED, je bil k naslednjemu sestanku povabljen tudi slednja. Ta je predstavila nekatere predloge, tudi v obliki predlogov normativnih aktov vlade (npr. predlog spremembe poslovnika vlade ter predloga dveh navodil za izvajanje poslovnika vlade), ki so jih pripravili ravno z namenom zagotovitve bolj kvalitetne in bolj transparentne priprave predlogov predpisov (in med drugim tudi zaradi zagotovitve delovanja aplikacije MOPED). Ti predlogi predpisov sedaj čakajo odziv pristojnih organov, in sicer Generalnega sekretariata Vlade RS ter Ministrstva za zunanje zadeve. Dogovorjeno je bilo, da se na novem sestanku sestaneta zgolj komisija ter Služba Vlade RS za zakonodajo zaradi podrobnejše predstavitve aplikacije MOPED ter morebitnega usklajenega delovanja za zagotovitev napredka na tem področju.

Preverjanje zakonodaje z vidika korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete

Komisija lahko v skladu z ZIntPK (15. alineja 12. člena) podaja mnenja k predlogom zakonov in ostalih predpisov o usklajenosti njihovih določb z regulativo na področju preprečevanja korupcije in nasprotja interesov pred njihovo obravnavo na vladi. V interesu zakonodajalca bi moralo biti, da so predpisi, ki jih sprejema, pregledani z vidika potencialnih, vanje vgrajenih korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete. Vendar pa zaenkrat v Sloveniji prednost takega vnaprejšnjega protikorupcijskega pregleda zakonodaje še ni v dovoljšnji meri prepoznana, saj ne obstajajo pravne podlage, ki bi vladi oziroma ministrstvom, kot predlagateljem predpisov, izrecno nalagale, da mora vsak predpis pred predložitvijo v Državni zbor RS (v praksi je to najučinkoviteje v fazi medresorskega usklajevanja) preveriti tudi z vidika protikorupcijskih tveganj. Obenem pa bi bilo treba na tem področju tudi kadrovske precej okrepiti komisijo kot organ, ki ima omenjeno izrecno pristojnost za tako preverjanje predlogov predpisov.

Dokler ni vpeljan tak sistem, komisija pregleduje in podaja mnenja k predlogom tistih zakonov, ki jih prejme od nekaterih ministrstev (redko), ki se pomembnosti in koristi takega pregleda zavedajo, oziroma ki jih uspe pridobiti sama. V letu 2019 je tako komisija pregledala in podala komentarje na predlog Zakona o Svetu za invalide, obenem pa je bila tudi članica delovne skupine za pripravo predloga Zakona o Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij in Fundaciji za financiranje športnih organizacij (v nadaljevanju: Zakon o FIHO in FŠO).

Zakon o Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji in Fundaciji za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji

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 s članstvom v delovni skupini Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) za pripravo novega zakona aktivno vključila tudi v pripravo novega zakona. Po vzpostavitvi nove vlade v letu 2018 so tudi aktivnosti za spremembo zakonodajnih podlag ponovno oživele, komisija pa se je kot članica delovne skupine za pripravo novega zakona redno udeleževala sestankov te delovne skupine in predstavila svoje komentarje na nov predlog zakona, ki bi urejal področje delovanja FIHO. Na začetku so delovno skupino sestavljali tudi predstavniki invalidskih, humanitarnih in športnih organizacij ter Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, vendar pa se je v letu 2019 zaradi hitrejše izvedbe postopka priprave predloga zakona delovna skupina na predlog MIZŠ skrčila zgolj na predstavnike MIZŠ kot pripravljavca predloga zakona, predstavnike Ministrstva za finance in predstavnice komisije.

Komisija je v svojih komentarjih v prvi vrsti izpostavljala, da je obstoječa zakonska podlaga slaba ter da so potrebni 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. Po mnenju komisije je zato 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 milijonov evrov na letni ravni) – da se sredstva torej razdelijo med uporabnike na enakopraven način, v skladu z njihovimi dejanskimi potrebami – ter da se vzpostavi nadzor 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, kot komisiji večkrat očitajo nekatere, predvsem invalidske organizacije, ki jim stanje, kakršno je, ustreza.

Da se v obstoječem sistemu razdeljevanja sredstev dogajajo nepravilnosti, potrjujejo tudi ugotovitve revizij Računskega sodišča¹⁰, kot tudi več kot 10 sodb Upravnega sodišča¹¹. Komisija pri predlogu zakona zato zagovarja vzpostavitev takega sistema, kjer se bo dalo vsak trenutek preveriti, 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.

Glavni cilji, ki jih komisija zasleduje pri pripravi predloga zakona, so:

- jasna razmejitev funkcij med direktorjem in svetom FIHO ter FŠO;
- poostren nadzor nad delovanjem fundacij z večjim neposrednim nadzorom države (npr. pri sprejemu ključnih internih aktov, izbiri in delu članov nadzornega odbora, ki morajo biti strokovnjaki določenega področja, razlogi za razrešitev članov sveta morajo biti konkretno določeni);
- jasna opredelitev vodenja postopka odločanja o dodelitvi sredstev (ključno pri tem je vnesti določena temeljna načela in procesna pravila upravnega postopka v predlog zakona) in
- uvedba preventivnih mehanizmov za zagotavljanje višje stopnje integritete odgovornih oseb (izjava o nasprotju interesov, natančno urejeno postopanje v primeru nasprotja interesov, ureditev položaja direktorja in zaposlenih v okviru sistema javnega sektorja, izplačilo sejin ipd.).

Zakon o Svetu za invalide

Komisija lahko na podlagi 15. alineje prvega odstavka 12. člena ZIntPK daje mnenje k predlogom zakonov ter ostalih predpisov pred njihovo obravnavo na vladi o usklajenosti določb predlogov zakonov in ostalih predpisov z zakoni in predpisi, ki urejajo področje preprečevanja korupcije ter preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov.

Tako je komisija 10. 6. 2019 posredovala pripombe v zvezi s predlogom Zakona o Svetu za invalide Republike Slovenije (dalje: predlog zakona), ki ga je sicer prejela od drugega deležnika (Sveta za invalide RS) že 9. 4. 2019, vendar pa je bila o roku za oddajo pripomb (10. 6. 2019) obveščena šele 30. 5. 2019, in to s strani zainteresirane javnosti, in ne pripravljavca gradiva. In to kljub temu, da je komisija vpeta v obravnavano tematiko, predvsem skozi aktivno članstvo v delovni skupini za pripravo Predloga Zakona o FIHO in FŠO, s čimer je formalni pripravljavec predloga zakona (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve (MDDSZ) je sicer bilo naročnik predloga zakona, dejansko pa je predlog zakona pripravil Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani) tudi seznanjen, saj pripravlja oba predloga zakonov. Komisija je tako ponovno zasledila problem ne vključevanja komisije v sam postopek že v času, ko se je predlog zakona pripravljala. To komisiji onemogoča, da se dovolj zgodaj vključi v oblikovanje nekega predloga predpisa, kar bi ji po eni strani omogočilo tudi večjo moč vplivanja na vsebino predloga predpisa, po drugi strani pa bi zgodnejša vključitev komisije pomenila večjo učinkovitost samega postopka priprave predloga predpisa. Na ta način bi namreč v postopku že dovolj zgodaj sodelovali relevantni deležniki, kot je komisija, katerih stališča bi pri pripravi predpisov morala

¹⁰ 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/>.

¹¹ 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/>.

biti upoštevana, če naj bi predpis temeljil na kakovostni analizi dejanskega stanja, kamor sodijo tudi zaznave relevantnega državnega organa pri izvajanju predpisa, ki se spreminja.

V konkretnem primeru pa je tako komisija zaznala tveganja za koruptivna in neintegritetna ravnanja, in sicer s področja nedovoljenih vplivov pri pripravi vsebinskih rešitev predloga zakona. Predlog zakona je namreč pripravljala subjekt, ki ni pripravljavec vladnega gradiva. S tem pa se je MDDSZ tudi odpovedal nadzoru nad drugimi vplivi na vsebino predloga zakona oziroma takšen nadzor onemogočil. Zagotavljanje zakonodajne sledi, kar naj bi omogočalo tudi dolžno evidentiranje zapisov o lobističnih stikih v skladu z ZIntPK, je tako pri pripravi tega predloga zakona nemogoče, saj MDDSZ ni imel nadzora nad procesom in zato ne more vedeti, katere interesne organizacije (oziroma v njihovem imenu lobisti) so vplivale na vsebino predloga zakona, neposredno ali posredno preko članov Sveta za invalide Republike Slovenije, s katerim se je dejanski pripravljavec zakona (inštitut) večkrat posvetoval o vsebini predloga zakona. Iz zapisnikov sej Sveta za invalide RS je namreč razvidno, da se je inštitut večkrat sestal s Svetom za invalide RS ter da je želel slediti njegovim predlogom, kar pomeni, da so imele invalidskega organizacije bistven vpliv na oblikovanje vsebine predloga zakona. Tako obstaja bojazen, da predlog zakona ni nastajal na podlagi že vpeljanih primerljivih pravnih praks in strokovnih rešitev, temveč predvsem na podlagi partikularnih interesov.

Glede same ustreznosti predloga zakona za njegovo obravnavo na seji vlade komisija ponovno izpostavlja pomanjkljivost, na katero je že večkrat opozorila (glej tudi poglavje z naslovom Sistemske pomanjkljivosti zakonodajnega postopka v tem dokumentu), in sicer da besedilo, ki je bilo objavljeno na spletni strani eUprava, ni v skladu z zahtevami Poslovnika Vlade RS, saj objava ne vsebuje povzetka vsebin s strokovnimi podlagami, ključnih vprašanj in ciljev, ki jih zasleduje predlog zakona (9.a člen v zvezi s drugim odstavkom 9. člena Poslovnika Vlade RS). Prav tako so pomanjkljivo pripravljene ocena stanja, razlogi za sprejem predloga zakona, cilji predloga zakona ter ocena finančnih posledic za državni proračun in druga javna sredstva. Nadalje inštitut ni pripravil primerjalno-pravnega pregleda, iz katerega bi izhajalo, ali imajo države, vključene v primerjavo, tudi neodvisen državni organ, ki skrbi za varstvo invalidov, kako je sestavljen, ali predstavniki invalidskih organizacij postanejo člani organa brez kakršnegakoli postopka izbire, kakšen je njihov status (funkcionarji, javni uslužbenci) ipd. Vladni predlagatelj MDDSZ pa sploh ni pripravil ocene, ali je takšen organ sploh potreben. V oči toliko bolj bode dejstvo, da je vladni predlagatelj MDDSZ v telefonskem razgovoru s komisijo priznal, da je naročilo oddal inštitutu zaradi nepoznavanja področja varstva invalidov, zaradi česar so v preteklosti že večkrat pripravili zakonsko besedilo, ki ni zadostilo zahtevam mednarodnih teles s področja varstva invalidov in zahtevam iz Konvencije o pravicah invalidov. Takšen argument je nestrokoven in postavlja pod vprašaj usposobljenost zaposlenih na MDDSZ, ki se ukvarjajo s tem področjem, kar zagotovo terja ukrepanje delodajalca v odnosu do zaposlenih.

Druge pomembne pomanjkljivosti predloga zakona, ki se tičejo njegove vsebine, pa so med drugim dejstvo, da se z njim predvideva vzpostavitev neodvisnega državnega organa, ki v njegovi organizacijski strukturi popolnoma odstopa od drugih neodvisnih državnih organov, ki jih pozna slovenski pravni red (npr. Varuh človekovih pravic, Komisija za preprečevanje korupcije, Zagovornik načela enakosti, Informacijski pooblaščenec ipd.). Te organe vodi ali posamezen funkcionar ali več funkcionarjev kot kolegijski organ, medtem ko mesta v strokovnih službah zasedajo javni uslužbenci. V primeru Sveta za invalide Republike Slovenije, kot ga predlaga pripravljavec zakona, pa je situacija popolnoma drugačna. Predlog zakona namreč predvideva, da bo posvetovalno telo, ki je pretežno sestavljeno iz predstavnikov zasebnih interesnih organizacij (invalidskih organizacij), postalo neodvisen državni organ. Predlog zakona namreč predvideva, da bo neodvisen državni organ imel Svet, ki bo organ odločanja. Sestavljen bo iz 14 članov, od tega bo 7 predstavnikov invalidskih organizacij in 7 predstavnikov strokovnih organizacij s področja invalidskega varstva. Iz prehodnih in končnih določb izhaja, da bodo obstoječi člani Sveta za invalide RS, ki so že sedaj imenovani v to posvetovalno telo s strani invalidskih organizacij oziroma strokovnih organizacij s področja invalidskega varstva, obdržali svoje članstvo v tem organu, ki se bo iz posvetovalnega telesa preoblikoval v organ odločanja v neodvisnem državnem organu. Na ta način bodo predstavniki zasebnih interesnih subjektov prevzeli neposredno vodenje neodvisnega državnega organa. Sedaj so le v vlogi članov posvetovalnega foruma in imajo posvetovalno vlogo. Predlog zakona tudi ne določa razlogov za razrešitev članov Sveta – to pravno praznino bi bilo potrebno ustrezno urediti.

Nadalje predlog zakona omogoča predstavnikom zasebnih interesnih organizacij vstop v sfero javnega sektorja brez kakršnih koli preverjanj njihove usposobljenosti, znanj in izkušenj. V vseh državnih organih ter drugih organih in organizacijah javnega sektorja velja, da so za zasedbo delovnih mest oziroma funkcij določeni pogoji, ki jih mora posameznik izpolnjevati, da lahko delovno mesto oziroma funkcijo zasede. V konkretnem primeru predlog zakona ne določa pogojev za zasedbo mesta oziroma funkcije člana Sveta.

Predlog zakona je nejasen tudi glede statusa, ki ga bodo imeli člani Sveta kot organa odločanja. Zgolj za predsednika sveta predlog zakona opredeljuje, da bo funkcijo opravljal poklicno z najmanj polovičnim delovnim časom, pri čemer bo njegova funkcija primerljiva s funkcijo državnega sekretarja. Status ostalih članov Sveta ni določen.

Postavlja se tudi dvom v ustreznost ureditve, po kateri bi neodvisni državni organ vodil funkcionar, ki bi to funkcijo opravljal zgolj s polovičnim delovnim časom. Hkrati pa se izpostavlja tudi tveganje, da bo takšen funkcionar z dodatnimi dejavnostmi in članstvi ogrozil neodvisnost funkcije. Še zlasti zato, ker je predlog zakona pretirano skop pri opredelitvi nezdržljivosti funkcije predsednika Sveta z drugimi funkcijami oziroma članstvi in dejavnostmi (prepoveduje zgolj članstvo v vodstvu politične stranke, državno funkcijo ali mesto uradnika na položaju v državnem organu, ne pa npr. opravljanje funkcije predsednika invalidske organizacije), zaradi česar bi lahko prihajalo do lažjega uveljavljanja interesov posameznih invalidskih organizacij, kar pa naj bi določbe o nezdržljivosti funkcij preprečevale.

Postopek imenovanja kar polovice članov Sveta (predstavniki reprezentativnih invalidskih organizacij) in njihovih namestnikov je v celoti prepuščen zasebnim interesnim organizacijam. Te bodo lahko izbirale in imenovalle predstavnike v Svet po svoji presoji, kar pomeni, da ni nujno, da bodo predstavniki izbrani v transparentnem, vnaprej določenem postopku, temveč obstaja tveganje, da bodo pri odločanju in pogajanjih o predstavniki uporabljene različne netransparentne metode.

Predlog zakona tudi ne opredeljuje članov Sveta kot uradne osebe v skladu z definicijo, kot jo opredeljuje ZIntPK. S tem določbe ZIntPK ne veljajo za člane Sveta. Takšna ureditev bi pomenila, da se člani Sveta niso dolžni izogibati nasprotju interesov, kot lobiranci niso zavezani k transparentnosti pri nejavnem vplivanju, njim oziroma njihovim družinskim članom ni onemogočeno poslovanje z neodvisnim državnim organom ipd. Navedeno pomeni, da vsa orodja oziroma instrumenti, ki preprečujejo prepletanje zasebnih interesov z opravljanjem javnih nalog, zanje ne veljajo.

Predlog zakona določa, da sekretarja Sveta, ki je javni uslužbenec, imenuje Svet na predlog predsednika Sveta. To odstopa od siceršnjih pravil o zaposlovanju javnih uslužbencev, ki jih določa zakonodaja, za kar po mnenju komisije ni videti utemeljenih razlogov. S takšno ureditvijo se ne zasleduje temeljnih načel uslužbenskega sistema, kot sta načelo javnega natečaja ter načelo nepristranskosti.

Izvajanje skupnih nadzornih aktivnosti komisije in Inšpektorata RS za delo: Aktivnosti po sprejemu Ocene korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih osnovnih in srednjih šolah

Komisija je v začetku leta 2017 javnosti predstavila Oceno korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih osnovnih in srednjih šolah (v nadaljevanju: Ocena tveganj). Na podlagi ugotovitev je komisija v okviru izdelane Ocene tveganj podala priporočila za boljše obvladovanje oziroma omejevanje tveganj, ki jih je naslovila na šole in njihove svete ter na nekatere druge ključne deležnike, med drugim tudi na Inšpektorat RS za delo (v nadaljevanju: IRSD). Komisija se je z IRSD sestala v letu 2017, kjer sta se oba organa dogovorila, da na področju vzgoje in izobraževanja v letu 2018 izvedeta skupne nadzorne aktivnosti.

Nadzorne aktivnosti na terenu so potekale v novembru in decembru 2018, komisija pa je dve šoli zaradi odsotnosti ključnih sogovornikov ob prvem obisku ponovno obiskala januarja 2019. Komisija in IRSD sta opravila skupne nadzore na 10 slovenskih šolah, med katerimi so bile zajete osnovne in srednje šole ter ena glasbena šola.

IRSD je v okviru svojih pristojnosti v nadzor vključil predvsem izvajanje posameznih določb delovnopravne zakonodaje, ki se nanašajo na splošni akt o sistemizaciji, določitev pogojev za opravljanje dela na posameznem delovnem mestu,

postopek sprejema splošnih aktov delodajalca, objavo prostih delovnih mest, zaposlovanje delavcev, izpolnjevanje pogojev za zaposlitev, pravice neizbranih kandidatov, prepoved diskriminacije, prepoved spolnega in drugega nadlegovanja ter trpinčenja na delovnem mestu ter varovanje dostojanstva delavcev pri delu. Komisija pa se je pri opravljanju nadzorov osredotočala na tista področja oziroma tveganja, ko so bila izpostavljena v izdelani Oceni tveganj, pri čemer je ob obisku vsake šole preverjala, ali je šola v dobrem letu in pol po predstavitvi Ocene tveganj ustrezno obravnavala izpostavljena tveganja in se do njih opredelila ter na kakšen način jih skuša v svojem delovnem okolju čim bolj omejevati.

Komisija je tako preverjala, kako šole obvladujejo tveganja na področju javnega naročanja (kdo vodi postopke, kako potekajo itd.), kako šola in zaposleni omejujejo nasprotje interesov na vseh področjih svojega dela, predvsem pa pri imenovanju ravnateljev, zaposlovanju, javnem naročanju ali sklepanju drugih pogodb z zasebnim sektorjem, pri opravljanju drugih konkurenčnih dejavnosti (tečajji, inštrukcije ipd.) ter v pedagoškem procesu oz. pri poučevanju in ocenjevanju, vpisovanju otrok ipd. Komisijo je prav tako zanimalo, ali imajo šole vzpostavljene ukrepe in mehanizme za zaščito prijaviteljev, ali šola predstavlja okolje, v katerem lahko zaposleni brez zadržkov izpostavijo neetična ravnanja in prakse ali druge nepravilnosti, ki jih zaznajo pri svojem delu, ne da bi bili pri tem podvrženi povračilnim ukrepom, kako šola skrbi, da ne prihaja do nedovoljenega in neprimernega sprejemanja daril, ter ali se šola v zadostni meri posveča svojemu načrtu integritete. Kjer je bilo to mogoče, se je komisija v okviru svojih nadzornih aktivnosti pogovarjala tako s predstojniki, tj. ravnateljicami in ravnatelji šol, predsedniki svetov šol, kakor tudi z drugimi zaposlenimi, ki delujejo na različnih področjih, kjer se pojavljajo tveganja, kot so opredeljena tudi v izdelani Oceni tveganj.

Komisija je pri izvedbi nadzora tako med drugim ugotovila različno prakso šol glede vodenja postopkov javnega naročanja, pri čemer korupcijska tveganja oziroma tveganja za neintegritetno ravnanje naraščajo s tem, ko občasno nekatere šole vodenje postopkov, vključno s pripravo dokumentacije, v celoti prenesejo na zunanje deležnike (npr. odvetnike), ki pa niso zavezani k spoštovanju istih standardov ravnanja kot zaposleni v javnem sektorju. Kar se tiče vključevanja protikorupcijske klavzule v pogodbe in pridobivanja izjave o lastniški strukturi po 14. členu ZIntPK, šole obveznosti v zvezi s prvim institutom praviloma poznajo in izpolnjujejo, ne pa tudi glede drugega instituta. Nekatere šole so tudi dokaj netransparentne pri oddaji šolskih prostorov v najem, saj nimajo jasno in vnaprej postavljenih kriterijev oziroma ti niso objavljeni. Glede postopkov imenovanja ravnateljev, predvsem glede njihove obremenjenosti s tveganji s področja nasprotja interesov, je bilo – kljub številnim ugotovitvam o konkretnem primeru, ki jih je komisija v preteklosti že sprejela, prekrškovnim postopkom zoper odgovorne osebe šol, usposabljanjem kolektivov šol s strani komisije na to temo in tudi aktivnostim Inšpektorata RS za šolstvo – še vedno opaziti številne pomanjkljivosti, tako glede sestav svetov, glede transparentnosti razpravljanja in glasovanja o kandidatih za ravnatelja, glede prepoznavanja nasprotja interesov in njegovega razkrivanja ipd. Podobno pomanjkanje prepoznavanja in ustreznega ravnanja v primeru nasprotja interesov je bilo ugotoviti tudi pri ravnanju članov svetov šol. Postopek zaposlovanja na šolah je prav tako netransparenten in ne omogoča zadostne preverljivosti oziroma sledljivosti poteka. Predvsem mu manjkajo jasni in vnaprej določeni drugi kriteriji (ne formalni, ti so ustrezno opredeljeni), postopek preverbe njihovega izpolnjevanja ni zabeležen, prav tako pa ne podlaga za sprejem končne odločitve.

Omenjenih je le nekaj opažanj komisije, ki bodo podrobneje predstavljena v končnem poročilu v začetku leta 2020.

Krepitev integritete organov in organizacij javnega sektorja

Eno temeljnih orodij za krepitev integritete organov in organizacij javnega sektorja, ki je v pristojnosti komisije, so načrti integritete. Kot orodja za upravljanje s tveganji za korupcijo in kršitev integritete predstavljajo uporaben mehanizem za krepitev integritete javnega sektorja na konkretnem, operativnem, nivoju delovanja organov ali organizacij javnega sektorja, vendar le v primeru, da se jih dosledno in proaktivno uporablja. Skozi načrt integritete lahko organ ali organizacija dobi jasno sliko, katera tveganja za korupcijo ali kršitev integritete so prisotna v njenem delovanju, kakšno nevarnost predstavlja njihova realizacija za organ/organizacijo in s katerimi ukrepi lahko ta tveganja zameji oziroma odpravi. Ker je organizacija živ organizem, delovanje katere se s časom spreminja, se spreminjajo tudi tveganja, ki jih ima. Redno in ažurno preverjanje in posodabljanje načrtov integritete je zato nujno za učinkovito izvedbo načrtov

integritete. Z zavedanjem o tveganjih ter oblikovanjem in izvajanjem ukrepov za zamejitev/odpravo teh tveganj pa se krepiti tudi integriteta organizacije, posredno pa tudi zaposlenih v njej.

Komisija se je že leta 2018 veliko ukvarjala s preučevanjem drugačnega načina krepitve integritete organizacije – vodenja skozi vrednote¹², ki temelji na vzpostavitvi kulture integritete v organizaciji, temelječi med drugim na jasnih etičnih normah in pričakovanih ravnanjih, kvalitetnih medčloveških odnosih ter primarni vlogi vodstva kot zgleda za implementacijo teh norm in realizacijo pričakovanj. Tak način vodenja izrazito poudarja in krepiti integriteto zaposlenih, ki s svojim ravnanjem posledično krepijo integriteto organizacije.

Glede na to, da tak princip vodenja po najboljšem vedenju komisije v organih/organizacijah javnega sektorja (še) ni prisoten, je komisija v letu 2019 nadaljevala z dejavnostmi za nadgradnjo mehanizmov za krepitev integritete organov in organizacij javnega sektorja.

Nadgradnja koncepta krepitve integritete javnega sektorja

Komisija si integriteto javnega sektorja prizadeva krepiti z izobraževanju javnih uslužbencev in funkcionarjev o protikorupcijskih institutih, s posebnim poudarkom na integriteti, ter skozi načrte integritete, vključno z nadzorom izvajanja le-teh.

V letu 2019 je komisija nadaljevala z oblikovanjem nadgradnje koncepta mehanizmov krepitve javnega sektorja v okvirih zakonskih pooblastil komisije. Temelj nadgradnje predstavlja spodbujanje implementacije vodenja skozi vrednote kot učinkovitega mehanizma vzpostavljanja integritete v organizacijah. Na ta način se krepitev integritete organizacije s prepoznavanjem njenih tveganj za korupcijo in kršitev integritete, ki so prisotna v zasnovi delovanja organizacije (v njenih postopkih, okolju, delovanju zaposlenih), dopolnjuje s krepitvijo integritete samih zaposlenih z zgledom vodstva in vzpostavljanjem etične kulture v organizaciji. Zaradi kompleksnosti in multidimenzionalnosti take nadgradnje ter obenem zaradi obilice drugih aktivnosti (rednih in izrednih) in kadrovske podhranjenosti (v Centru za integriteto in preventivo je zaposlenih le 6 oseb) poteka nadgradnja koncepta krepitve integritete javnega sektorja počasneje, kot bi si želeli, aktivnosti za dokončno oblikovanje koncepta pa bodo tako potekale tudi še v letu 2020.

Vprašalnik o etični kulturi v organizacijah javnega sektorja

Komisija se zaveda, da je pomemben element vpeljave novih mehanizmov tudi merjenje njihovih učinkovitosti. V ta namen je komisija v letu 2019 kot del nadgradnje koncepta krepitve integritete javnega sektorja dokončala oblikovanje vprašalnika za merjenje etične kulture in vodenja skozi vrednote v organih/organizacijah javnega sektorja. Vprašalnik temelji na vprašalniku in večdimenzionalnem modelu etičnih vrlin organizacije (CEVM oz. CEV Model – Corporate Ethical Virtues Model) Muela Kapteina¹³, v katerem je slednji opredelil osem vrlin oz. dimenzij etične kulture, ki vplivajo na (ne)etično vedenje v organizaciji.

Komisija je podoben vprašalnik v preteklih letih uporabila tudi pri izvedbi nadzora nad izvajanjem načrta integritete pri Ministrstvu za finance (glej letno poročilo KPK za leto 2018), v letu 2019 pa je oblikovala splošen vprašalnik, ki ga bo moč uporabiti tudi v drugih organih in organizacijah javnega sektorja.

Kodeksa etike Državnega zbora RS in Državnega sveta RS

Oktobra 2012 je GRECO, Skupina držav proti korupciji pri Svetu Evrope, Republiki Sloveniji kot državi članici v okviru četrtega ocenjevalnega kroga priporočil sprejem kodeksa etike/pravil obnašanja za poslance in državne svetnike. Prav

¹² Vodenje skozi vrednote je po mnenju komisije vsebinsko najboljši približek poimenovanju »ethical leadership«, saj je termin 'etično vodenje', ki se sicer ponuja sam od sebe, vsebinsko občutno bolj prazen.

¹³ Kaptein, M. 2008. Developing and testing a measure for the ethical culture of organizations: the corporate ethical virtues model. *Journal of Organizational Behavior* 29(7): 923-947. Dostopno preko: https://www.researchgate.net/publication/227701978_Developing_and_Testing_a_Measure_for_the_Ethical_Culture_of_Organizations_The_Corporate_Ethical_Virtues_Model, 3. 5. 2018, in Kaptein, M. 2011. Understanding unethical behavior by unraveling ethical culture. *Human Relations*, 64, 843-869. Dostopno preko: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0018726710390536>, 3. 5. 2018.

tako naj bi poslanci in državni svetniki oblikovali zaupanja vredna mehanizma nadzora in sankcij, ki bi zagotovila, da se kodeks etike oziroma pravila obnašanja, ki veljajo zanje, tudi upoštevajo. Marca 2018 je GRECO četrti ocenjevalni krog za Republiko Slovenijo zaključil, saj je bila večina priporočil, naslovljenih poslancem, državnim svetnikom, sodnikom in tožilcem, izvedena. Kljub temu je priporočilo glede priprave in sprejema kodeksov etike z zaupanja vrednim mehanizmom nadzora in sankcij, ki je zadevalo poslance in državne svetnike, ostalo neizvedeno.

Komisija je vrsto let poslance in državne svetnike aktivno pozivala k sprejemu kodeksa etike, tudi z nudenjem strokovne pomoči pri pripravi kodeksov in udeležbami na sejah delovnih teles obeh državnih organov.

Državni svet RS je lasten kodeks nato sprejel marca 2015. Ker pa ga je GRECO v okviru postopka ocenjevanja izpolnitve priporočil oktobra 2015 ocenil kot mestoma neustreznega, saj je vseboval zgolj nabor splošnih načel (kot so dostojanstvo, lojalnost), ne pa podrobnejših pravil v zvezi z npr. nasprotjem interesov, darili in drugimi koristmi, stiki s tretjimi osebami, vključno z lobisti, in tudi ne mehanizma nadzora in sankcij, je v letu 2019 komisija nadaljevala s svojimi aktivnostmi glede izboljšanja sprejetega kodeksa. Tako se je s svojim prispevkom o zahtevanih spremembah udeležila več sej delovnih teles Državnega sveta RS, ki so osnutek kodeksa etike za državne svetnike pripravila oziroma obravnavala, pa tudi seje Državnega sveta RS julija 2019, na kateri je Državni svet RS končno sprejel dopolnitve etičnega kodeksa, ki podrobneje določajo nasprotje interesov ter uvajajo usposabljanje in zaupno svetovanje kot mehanizma ozaveščanja državnih svetnikov.

Po drugi strani pa Državni zbor RS v vseh teh letih (in že prej, saj prva iniciativa poslancev glede nujnosti priprave in sprejema lastnega kodeksa etike sega že v leto 1993) ni naredil koraka naprej od zgolj oblikovanja delovnih skupin za pripravo kodeksa, ki pa so nato ob prenehanju mandata poslancem in novih volitvah vedno delo predale novi sestavi državnega zbora. Tako se je v vseh teh letih vedno znova pripravljala oziroma nadgrajeval osnutek kodeksa etike, ki pa dlje od osnutka ni prišel. Tudi zato je komisija v letu 2019 aktivno pozivala vse poslanske skupine k večji aktivnosti pri pripravi kodeksa etike. Z oblikovanjem nove delovne skupine za pripravo kodeksa etike je bila komisija konec leta aktivno pritegnjena v sam postopek oblikovanja besedila kodeksa etike in je v izmenjavi mnenj tudi opozorila na pričakovanja GRECA glede kvalitete kodeksa etike ter na nekatere dobre in slabe prakse v državah članicah GRECA. Dogovorjeno je bilo, da se bo izmenjava mnenj nadaljevala do priprave končnega besedila osnutka kodeksa etike, ki naj bi bil sprejet v letu 2020.

Odpoklic neposredno voljenih funkcionarjev

Septembra 2019 je komisija na Državni zbor RS ter Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za pravosodje naslovila pobudo za uvedbo ustreznih mehanizmov sankcioniranja članov predstavniških teles na državni in lokalni ravni ter županov (dalje: pobuda). Pripravo pobude so pri komisiji izzvale zaznave pomanjkljivosti obstoječega zakonodajnega okvira v postopku presojanja nezdržljivosti opravljanja poslanske funkcije poslanca Ferenc Horvátha s funkcijo predsednika (zastopnika) in članstvom v svetu določene pravne osebe javnega prava. Ko so poleti 2019 poslanci nato sami pripravili in vložili Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih, s katerim so predlagali odpravo že veljavnih sankcij v primeru neodprave ugotovljene nezdržljivosti funkcij, je komisija omenjeno pobudo pripravila in posredovala pristojnim organom v obravnavo.

Komisija je namreč že v preteklosti pri obravnavi posameznih primerov kršitev določb ZIntPK večkrat ugotovila, da slovenski pravni red ne predvideva učinkovitega mehanizma sankcioniranja nekaterih izvoljenih nosilcev javne funkcije, in sicer poslancev, državnih svetnikov, občinskih svetnikov ter županov, v primeru nezakonitega oziroma neintegritetnega ravnanja. Trenutno veljavna zakonodaja predvideva prenehanje mandata zgolj v primerih nastopa določenih osebnih okoliščin funkcionarja (npr. izgube volilne pravice, trajne nezmožnosti za opravljanje funkcije, nezdržljivosti z drugo funkcijo oziroma opravljanje druge dejavnosti), v primeru izreka določene sankcije zaradi kršitve zakonodaje (pravnomočna obsodba na nepogojno kazen zapora, daljšo od šest mesecev) oziroma če odstopi sam. Ne predvideva pa učinkovitega mehanizma sankcioniranja v primeru, da nosilec javne funkcije kakorkoli drugače krši veljavno zakonodajo oziroma ravna neintegritetno, zaradi česar bi se zaupanje in podpora volivcev njemu zmanjšala oziroma izostala.

Nadalje pa je komisija ugotovila tudi, da slovenski pravni red v primeru nekaterih izvoljenih funkcionarjev zahteva, kljub sodno ugotovljeni zlorabi položaja ali kršitvi protikorupcijske zakonodaje ob zagotovljenem sodnem varstvu, nadaljnje postopanje predstavniškega telesa, ki šele mora konstitutivno odločiti, da nosilcu javne funkcije preneha mandat. Tako mora npr. državni zbor šele ugotoviti, da so nastali razlogi, ki jih Zakon o poslancih navaja kot razloge za prenehanje mandata, da lahko z dnem takšne ugotovitve državnega zbora poslancu dejansko preneha mandat. Podobno je v primeru člana državnega sveta, saj mu mandat preneha z dnem, ko državni svet ugotovi, da so nastali razlogi za prenehanje mandata, določeni z zakonom. Zaradi učinkovitosti varovanja ugleda in integritete javne funkcije ter ugleda in integritete javnega sektorja bi moral pravni red po mnenju komisije omogočati, da je odpoklic posameznika z javne funkcije sodno izvršljiv, prav tako pa bi moral pravni red kot sankcijo predvideti sodno izvršljivo prepoved opravljanja javne funkcije za določen čas.

Ker niti nadzorstveni organi niti volivci nimajo učinkovitega mehanizma sankcioniranja nosilcev javnih funkcij, katerih pretekla ravnanja so bila nezakonita oziroma neintegritetna, zaradi česar je ugled javne funkcije, ki jo opravljajo, načet, zaupanje vanje, da bodo v prihodnje vendarle lahko zakonito ter integritetno opravljali javno funkcijo, pa porušeno, bi bilo po mnenju komisije potrebno zakonodajo ustrezno spremeniti na način, da bi omogočala hitrejše ukrepanje zoper tovrstne nosilce javne funkcije. Ukrepi so pri tem lahko različni (suspenz, zmanjšanje plače oz. drugih prejemkov, javni opomin ipd.), pomembno pa je, da jih zakon predvideva, da jih je mogoče učinkovito uveljaviti, da so sorazmerni, učinkoviti in da odvrtaajo od tovrstnih kršitev v prihodnje. Na voljo bi morali biti tako nadzorstvenim organom javne oblasti kot tudi volivcem.

V sodobnih demokracijah so nosilci politične oblasti praviloma primarno odgovorni državljanom, ki so jih izvolili. V praksi pa so te povezave pogosto šibke in prevladuje čedalje močnejši vtis, da med nosilci politične oblasti in njihovimi volivci ni povezav, saj so prvi bistveno bolj odgovorni političnemu vodstvu ter političnim odločevalcem, šele sekundarno pa volivcem. To je sprožilo poskuse uvedbe mehanizmov za krepitev razmerij med izvoljenim predstavnikom in volivci ter za učinkovitejšo in neposrednejšo participacijo, vključno s pravili o odpoklicu, kot sredstvi za: (1.) vzpostavitev odnosov med volivci ter izvoljenimi predstavniki in (2.) omogočanje povratne informacije volivcem glede opravljanja funkcije izvoljenega predstavnika, vključno z odpoklicem kot sankcijo za slabo opravljanje funkcije ali neetično vedenje.

Po drugi strani pa mednarodni pravni akti čedalje večji poudarek namenjajo etiki nosilcev javnih funkcij, v povezavi z dobrim upravljanjem javnih zadev. Tako naj bi sistem integritete, ki naj bi se vzpostavil in krepil tako znotraj javnega sektorja kot tudi znotraj posamezne institucije javnega sektorja, temeljil med drugim tudi na obvezi najvišjih predstavnikov javnega sektorja ter vodstvenih kadrov, da bodo izkazovali visoke standarde osebne primernosti za zasedanje funkcij oziroma položajev, hkrati pa naj bi sistem integritete temeljil na jasno določenih pravilih in vrednotah javnega sektorja, ki so ustrezno zapisani v zakonodaji, in organizacijskih politikah ter so učinkovito sporočeni naslovníkom.

Tako tudi ZIntPK kot enega od svojih ciljev določa krepitev integritete posameznikov (ter tudi organov in organizacij) v javnem sektorju. Med posameznike štejemo tako funkcionarje kot tudi javne uslužbenke. ZIntPK kot zahtevan standard ravnanja nosilcev javnih funkcij določa integriteto 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« (4. točka 4. člena ZIntPK). Pri tem se pravni standard »integriteta« presoja tako glede na vrsto nosilca javne funkcije kot tudi v okviru pojmov običajnega oziroma normalnega ravnanja, kot se od nosilca javne funkcije pričakuje v določenem okolju. Tako na primer pričakovano ravnanje poslanca kot nosilca javne funkcije opredeljuje drug pravni okvir, kot velja za sodnika, prav tako nosilca javne funkcije, prav tako pa ima v določenem okolju javnost (najsí gre za druge poslance, uslužbenke v parlamentu, splošno javnost, medije itd.) drugačna pričakovanja glede ravnanj poslancev, kot jih ima glede sodnikov. Vse navedeno pomeni, da je pravni standard integritete enega funkcionarja drugačen od drugega in je potrebno pravni standard napolniti za vsak primer posebej.

Pomemben del integritete nosilca javne funkcije zajema tudi njegovo dolžno spoštovanje obveznosti, ki mu jih nalaga pravni red. Komisija tako spremlja, v kolikšni meri nosilec javne funkcije izpolnjuje obveznosti, ki mu jih nalaga ZIntPK,

kot so, da se dolžno izogiba nasprotju interesov oziroma da sebi ali komu drugemu ne omogoča uresničitve nedovoljenega zasebnega interesa, da ne opravlja druge funkcije oziroma pridobitne dejavnosti ali članstva, če so ti nezdružljivi s funkcijo, ki jo nosilec opravlja, da ne sprejme darila ali druge koristi v zvezi z opravljanjem funkcije ipd. Gre za pomembne obveznosti, saj s tem, ko krepijo transparentnost delovanja javnega sektorja ter nosilca javne funkcije in omogočajo nadzor komisiji, preprečujejo, da bi nosilec javne funkcije zaradi dejstva, da je nosilec javne oblasti in ima možnost odločanja v javnih zadevah oziroma vplivanja nanje, to oblast zlorabil zaradi zasebnega interesa ali interesa drugih. To bi v skladu z mednarodnimi protikorupcijskimi standardi pomenilo, da je izpolnil znake enega od korupcijskih kaznivih dejanj.

Komisija v praksi ugotavlja, da je v slovenskem političnem prostoru zavedanje o pomembnosti integritete oziroma vzdrževanju določenih etičnih standardov, ki bi jih nosilci posamezne skupine funkcionarjev morali izkazovati, še na dokaj nizki ravni. Tudi zato je komisija mnenja, da bi z uvedbo mehanizmov sankcioniranja izvoljenih predstavnikov učinkoviteje uveljavljali ter krepili integriteto funkcij, ki jih ti izvoljeni predstavniki opravljajo.

Tako komisija prepogosto ob obravnavi primerov kršitev določb ZIntPK ter ob zaznavi številnih drugih primerov opaža, da v slovenskem političnem prostoru ni razvite kulture odstopa z javne funkcije kot načina prevzemanja osebne politične odgovornosti za kršitve zakonodaje, kadar so te storjene v okviru opravljanja funkcije in kadar nujno pomenijo, da je bila integriteta nosilca javne funkcije zaradi kršitve zakonodaje močno okrnjena. Nosilci javnih funkcij kot edino pomembno in zanje veljavno obliko politične odgovornosti štejejo nepravno politično odgovornost, s katero je povezana sankcija neizvolitve na novih volitvah.

Vsi, ki opravljajo javno funkcijo v zakonodajni in izvršilni veji oblasti, so nosilci politične odgovornosti. Zato so vse oblike politične odgovornosti pomembne. Vendar pa je glede politične odgovornosti funkcionarjev v nacionalnem in lokalnih predstavniških telesih uveljavljena zlasti nepravna politična odgovornost, kar v praksi pomeni možnost neizvolitve na prihodnjih volitvah. Pravo pa ureja tudi pravno politično odgovornost, in sicer v obliki sankcije prenehanja opravljanja javne funkcije (razrešitev ali odpoklic funkcionarja). Razlika med nepravno ter pravno politično odgovornostjo je torej v zagroženosti sankciji. Tako je sankcija za uveljavitev nepravne politične odgovornosti zgolj kritika, izražena na način, da ob prenehanju mandata funkcionar ni ponovno izvoljen na funkcijo, vendar pa je na položaju ostal do konca mandata. Pri uspešni uveljavitvi pravne politične odgovornosti pa funkcija preneha pred iztekom mandata.

Institut odpoklica oz. razrešitve kot način uveljavljanja pravne politične odgovornosti pred iztekom mandata je zgolj eden, sicer najbolj dokončen ukrep sankcioniranja nosilca javne funkcije, ki ga predvideva pravo. V tujih pravnih redih lahko srečamo še druge primere ukrepov, s katerimi se učinkovito uveljavlja politična odgovornost nosilca javne funkcije v primeru njegovega nezakonitega oz. neintegritetnega ravnanja. Poznamo primere opominov, suspenzov oz. prepovedi udeležbe na sejah organa, cenzure, (postopnega) zniževanja plače in drugih prejemkov ter izključitve.

Komisija je v svoji pobudi povabila pristojne organe k premisleku o uvedbi tovrstnih ukrepov, pri čemer je tudi opozorila, da morajo biti ukrepi takšne narave, da so učinkoviti, da so sorazmerni z vrsto kršitve ter da odvrtačo storilca od prihodnjih kršitev, prav tako pa imajo tudi odvrtačalni učinek v odnosu do drugih nosilcev javne funkcije. Slednje zato nujno zahteva obstoj mehanizma sankcioniranja, ki bo omogočal hitro in učinkovito reagiranje na nezakonita oz. neintegritetna ravnanja, najsi gre za odziv s strani nadzorstvenih organov javne oblasti ali volivcev samih.

Na omenjeno pobudo je komisija prejela odziv predsednika Državnega zbora RS mag. Dejana Židana ter ministra za javno upravo Rudija Medveda. Prvi je opozoril na kompleksnost pobude, ki terjaja angažma več resornih ministrstev oziroma zakonodajno iniciativo vlade, ter pobudo označil kot prispevek k razmisleku državnega zbora in njegovih delovnih teles o morebitni spremembi obstoječe ureditve. Slednji je opozoril na nujnost oblikovanja celovitih rešitev, ki bi veljale za vse voljene funkcionarje, tako na lokalni kot državni ravni.

Neupoštevanje odločb nadzornih organov

Zaradi zaskrbljenosti, da odločitve nekaterih ključnih državnih organov niso deležne zadostnega spoštovanja – to zaskrbljenost je še okrepila pobuda za ukrepanje Komisije za nadzor javni financ, ki jo je komisija prejela oktobra 2018 –

je komisija izvedla postopek zaradi kršitev etike in integritete javnega sektorja, v katerem je ugotavljala, ali subjekti, na katere nadzorne institucije (natančneje: Ustavno sodišče RS, Računsko sodišče RS, preiskovalne komisije in Komisija za nadzor javnih financ Državnega zbora RS ter Komisija za preprečevanje korupcije) naslavljajo svoje odločitve in priporočila, te odločitve in priporočila dejansko spoštujejo. Ugotovljeno dejansko stanje je v celoti upravičilo izvedbo postopka – neizvršenih ostaja približno polovica odločb Ustavnega sodišča, prav nič boljše pa ni stanje glede odločitev in priporočil drugih državnih organov! – posledično pa je komisija oblikovala trinajst priporočil za dvig integritete organov in organizacij javnega sektorja.

Konkretno je komisija (priporočila v izvorni obliki so dostopna na spletni strani, tukaj zaradi obsežnosti navajamo le njihov povzetek):

- pozvala organe, da izvršujejo odločbe Ustavnega sodišča, ter izrazila naklonjenost vzpostavitvi mehanizmov, ki bi to zagotavljali; prav tako je pozvala Ustavno sodišče, da v primeru ugotovitve neskladnosti predpisov, samo določi začasno ureditev;
- naročila uporabnikom javnih sredstev, da okrepijo interne mehanizme za zagotavljanje pravilne in smotne porabe javnih sredstev ter da poskušajo čim prej odpraviti pomanjkljivosti, ki jih je ugotovilo Računsko sodišče, dodatno pa je izrazila potrebo po uveljavljanju odgovornosti kršiteljev;
- opozorila, da naj državni organi in drugi subjekti javnega prava izvršijo pravno zavezujoče sklepe Državnega zbora, s priporočili pa naj se seznanijo in do njih zavzamejo stališča; Državni zbor naj na drugi strani okrepi nadzor nad izvrševanjem svojih odločitev;
- priporočila, da telesa Državnega zbora, kadar niso pristojna za sprejem priporočil ali sklepov, temveč je za njihov sprejem pristojen Državni zbor, ta predložijo v potrditev Državnemu zboru, slednji pa naj se vzdrži sprejemanja priporočil in zahtev, ki predstavljajo poseg v zakonsko ali celo ustavno opredeljeno neodvisnost in samostojnost državnih organov ali drugih subjektov.

Nadzor nad razdeljevanjem sredstev FIHO

Skozi leta spremljanja in nadzora nad delovanjem Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij (FIHO) ter na podlagi prejetih prijav je komisija poleg sistemskih tveganj za korupcijo in kršitev integritete v pravnih podlagah, ki opredeljujejo obstoj in delovanje fundacije, zaznala tudi tveganja te vrste pri razdeljevanju sredstev FIHO humanitarnim in invalidskih organizacijam. K obstoju teh tveganj pritrjuje tudi dejstvo, da ustaljena upravno-sodna praksa že 15 let poudarja, da odločitve FIHO o razdelitvi sredstev ne dosegajo standardov, po katerih bi bilo mogoče posamično odločitev o dodelitvi sredstev tudi vsebinsko preveriti, prav tako pa je Računsko sodišče RS izpostavilo, da nekatera merila in kriteriji za razdelitev sredstev niso dovolj določno opredeljeni. Ker FIHO ni sprejel ukrepov za odpravo teh tveganj, obstaja sum, da prihaja pri vsakokratnem razdeljevanju sredstev do ponavljajočih neintegritetnih oziroma koruptivnih ravnanj. Zato se je komisija odločila za izvedbo nadzora nad razdeljevanjem sredstev FIHO. Namen nadzora je identificirati potencialna tveganja za korupcijo in kršitev integritete v samem postopku razdelitve sredstev ter v primeru ugotovitve suma izvedenih kršitev le-te obravnavati oziroma odstopiti pristojnim organom. V 2019 je tako komisija pridobila potrebne podatkovne baze, se seznanila z delovanjem sistema razdelitve sredstev in pričela z nadzorom. Slednji bo potekal tudi še v letu 2020.

Izredni nadzor nad izvajanjem načrtov integritete

Komisija je v letu 2019 izvedla nekaj izrednih nadzorov nad izvajanjem načrta integritete. Gre za aktivnosti nadzora, ki temeljijo na načrtu integritete organa/organizacije, a niso omejene izključno nanj. Komisija tako na podlagi tveganj za korupcijo in kršitev integritete, ki jih je zavezanec vključil v svoj načrt integritete, in ukrepov za zamejitev teh tveganj, izvede pregled izvajanja omenjenih ukrepov v praksi ter presoja o obstoju morebitnih dodatnih tveganj, ki jih organ/organizacija (še) ni vključil v svoj načrt integritete.

Splošni cilji nadzora nad načrtom integritete v posameznem organu so povečati transparentnost postopkov ter odgovornost organa in zaposlenih pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, kot tudi pri odločanju

o drugih zadevah, ki se neposredno ali posredno nanašajo na institute, ki jih ureja ZIntPK, okrepiti znanje in poklicno integriteto funkcionarjev ter javnih uslužbencev, da v svojem okolju lahko učinkovito in uspešno uresničujejo naloge in izvajajo ukrepe, ki jih ZIntPK določa v zvezi s preprečevanjem ter razkrivanjem koruptivnih, nezakonitih ali neetičnih ravnanj, ter povečati odgovornost državnega organa in funkcionarjev pri izvajanju njihovih ustavnih in zakonskih dolžnosti in pristojnosti.

Nadzor nad izvajanjem načrta integritete FIHO

Komisija že vrsto let spremlja delovanje Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij (FIHO), še posebej intenzivno pa se komisija pogloblja v področje te fundacije v zadnjih letih. Zaradi ugotovljenih tveganj za koruptivno in neintegritetno ravnanje je komisija fundaciji že leta 2011 odredila izdelavo načrta integritete, saj je v svojih postopkih zaznala, da korupcijska tveganja v tej pravni osebi javnega prava niso ustrezno obvladana. Gre za izredni ukrep v skladu z drugim odstavkom 47. člena ZIntPK, ki daje komisiji možnost, da to odredi, ko je »izvajanje dejavnosti v javnem interesu in razpolaganje z javnim premoženjem izrazito izpostavljeno tveganjem za korupcijo ali drugim oblikam protipravnega ravnanja«.

Kljub začetnemu nasprotovanju (pritožba FIHO na Upravno sodišče, ki je v odločitvi pritrdilo komisiji) je FIHO načrt integritete oblikoval, a precej pomanjkljivo, nato pa ga ni posodabljal. Tako je komisija v letu 2017 ponovno pristopila k intenzivnejšim aktivnostim za posodobitev oziroma prenovo načrta integritete FIHO. Ob zadnji menjavi vodstva FIHO se je sodelovanje med fundacijo in komisijo izboljšalo. Novi direktor je pokazal pripravljenost za dialog in sodelovanje tudi pri posodobitvi načrta integritete FIHO, s čimer so lahko stekle aktivnosti za temeljno revizijo obstoječega načrta integritete (NČI). V letu 2018 je bil dosežen dogovor, da komisija prevzame strokovno pomoč delovni skupini za NČI FIHO, tako da nudi FIHO pomoč in podporo pri identificiranju tveganj in iskanju rešitev zanje.

V letu 2019 se je delovna skupina za NČI FIHO s predstavnikoma komisije začela redno sestajati, njeno delo pa se bo nadaljevalo tudi v letu 2020, saj gre za obsežen postopek obravnave specifičnih tveganj fundacije. Ob zaključku posodobitve bo načrt integritete FIHO odražal sliko tveganj za korupcijo in kršitve integritete pri delovanju FIHO, s čimer bo dobra podlaga za učinkovito upravljanje s temi tveganji (zamejitev/odprava tveganj), obenem pa bo predstavljal tudi dobro izhodišče za ažurne naknadne posodobitve načrta.

Nadzor nad izvajanjem načrta integritete Ministrstva za finance

Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: ministrstvo) je pomemben akter vodenja finančnega poslovanja Republike Slovenije, snovanja davčne politike ter politike upravljanja državnega premoženja v vseh oblikah, zato mora biti pomemben zgled pri zagotavljanju čim boljšega obvladovanja korupcijskih tveganj, ki se pri njem pojavljajo, ter pri spoštovanju določb v povezavi z instituti ZIntPK nasploh.

Komisija je zato sprejela odločitev o izvedbi nadzora nad izvajanjem načrta integritete na Ministrstvu za finance, katerega cilj je izdelava ocene korupcijske izpostavljenosti ministrstva, vključno z napotili in priporočili za obvladovanje tveganj ter posodobitev načrta integritete. Komisija se je v izdelani oceni korupcijske izpostavljenosti ministrstva osredotočila na štiri vsebinske poudarke, v okviru katerih je lahko preverjala tudi spoštovanje večine določb ZIntPK, ki se nanašajo na posamezne institute¹⁴:

- etično kulturo ministrstva,
- postopek priprave predpisov,
- postopek imenovanja oseb v organe zavodov, agencij, skladov gospodarskih družb ter mednarodnih in drugih organizacij,
- postopke javnih naročil.

Komisija je aktivnosti nadzora zaključila v letu 2018, v letu 2019 pa je o tem izdala končno poročilo s konkretnimi priporočili, ki so se med drugim nanašala na področja etične kulture ministrstva, zakonodajno sled v postopku priprave

¹⁴ Več informacij o posameznih institutih je na voljo v Letnem poročilu KPK za leto 2018.

predloga Zakona o demografskem rezervnem skladu in imenovanje oseb v organe zavodov, agencij, skladov, gospodarskih družb ter mednarodnih in drugih organizacij.

Delo na področju protikorupcijske klavzule in izjave o lastniški strukturi ponudnika

Z namenom zaščite javnih sredstev 14. člen ZIntPK določa, da so tiste pogodbe, pri sklepanju, izvajanju ali nadzoru katerih pride do podkupovanja, nične (1. odstavek). Obenem ZIntPK določa, da je to pravilo (poznano tudi kot *protikorupcijska klavzula*) potrebno izrecno vključiti v besedilo pogodb, katerih vrednost brez DDV presega 10.000 evrov in ki jih javni sektor sklepa s ponudniki blaga ali izvajalci storitev (2. odstavek).

Če zaradi narave posamezne pogodbe vključitev protikorupcijske klavzule ni možna ali primerna, ali če druga pogodbeni stranka s sedežem izven Republike Slovenije nasprotuje vključitvi, hkrati pa interes, da se pogodba sklene, odtehta morebitna tveganja, ZIntPK omogoča, da se posamezna pogodba izjemoma sklene brez izrecne vključitve protikorupcijske klavzule. Ali so podane okoliščine, ki upravičujejo uporabo navedene izjeme, organi in organizacije niso upravičeni ugotavljati sami, pač pa morajo pred sklenitvijo pogodbe pridobiti dovoljenje komisije (5. odstavek 14. člena ZIntPK).

Pred sklenitvijo pogodb, v katere je potrebno vključiti protikorupcijsko klavzulo, pa morajo zavezanci za javna naročila od ponudnika blaga ali storitev pridobiti tudi podatke o osebah, ki so posredno ali neposredno udeležene v njegovi lastniški strukturi, in podatke o povezanih družbah (*izjava o lastniški strukturi*, 6. odstavek 14. člena ZIntPK). Navedeni podatki, ki jih je dolžna predložiti pogodbeni stranka, organizacijam javnega sektorja omogočajo, da bolje pazijo na morebitno nasprotje interesov in kršitev določb omejitve poslovanja.

Komisija je v letu 2019 odgovorila na 13 vprašanj s področja uporabe protikorupcijske klavzule in izjave o lastniški strukturi, v enem primeru pa je tudi odobrila izjemo za sklenitev pogodbe brez protikorupcijske klavzule. V zvezi s kršitvami je uvedla sedem prekrškovnih postopkov, izrekla dve globi in eno opozorilo.

Preventiva – projekti, dogodki, konference, sodelovanja, izobraževanja

Del preventivnih aktivnosti komisije predstavljajo tudi aktivnosti, s katerimi komisija naslavlja otroke in mlade. Pri tem sodelujemo z vzgojnovarstvenimi in izobraževalnimi ustanovami, saj smo prepričani, da je njihova vloga bistvena pri izgradnji družbe, ki temelji na poštenem, odgovornem, spoštljivem in neodvisnem posamezniku.

Spoznavanje integritete v vrtcih skozi sliko in igro

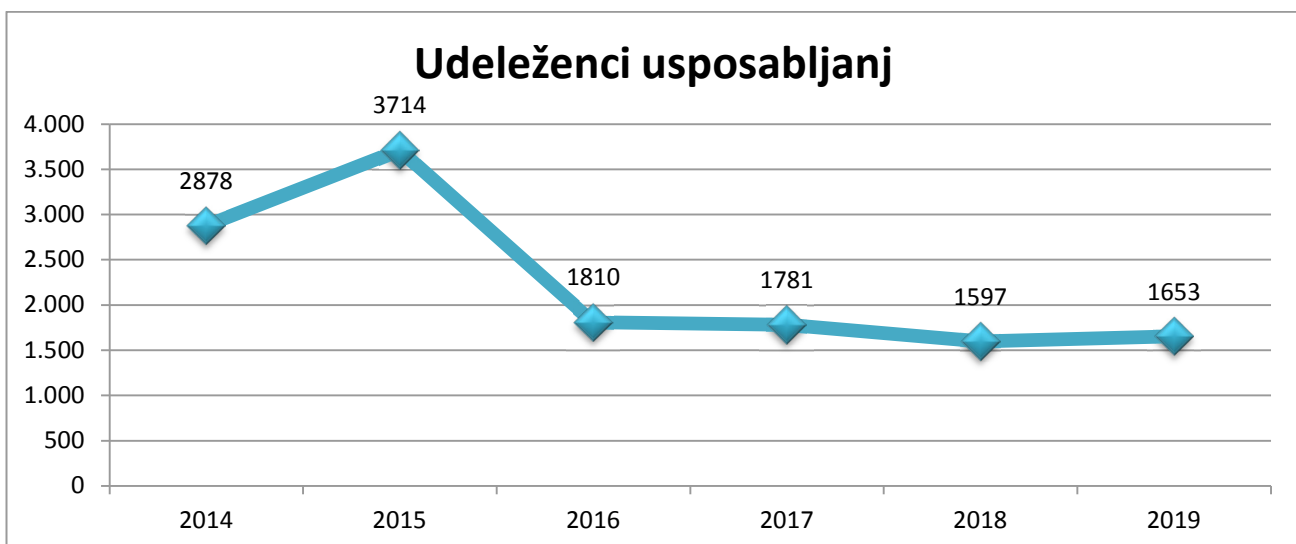
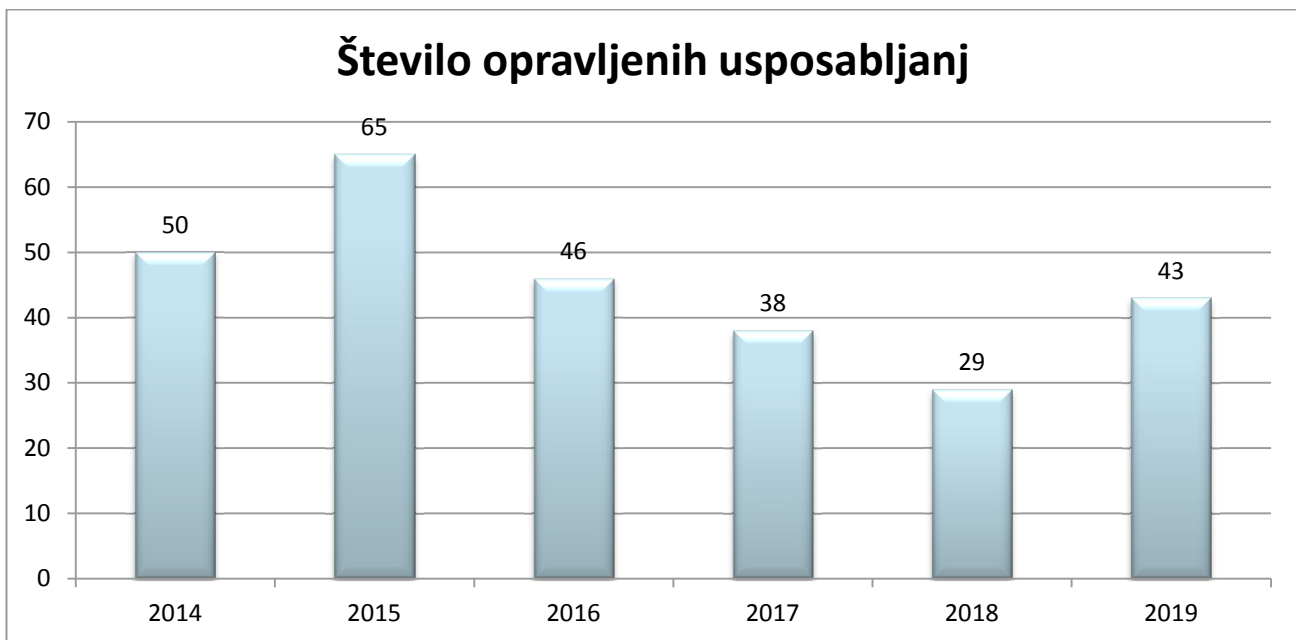
Ker se človekove temeljne vrednote začnejo oblikovati že v zgodnjem otroštvu, je smiselno otroke spoznavati z vrednoto poštenja oziroma integritete takoj, ko so sposobni razlikovati med prav in narobe. Komisija je z namenom oblikovanja orodja, ki bi integriteto/poštenost približalo otrokom v vrtcih, oblikovala projekt »Spoznavanje integritete v vrtcih skozi igro in sliko«. Gre za projekt, ki je izveden kot kreativni natečaj, osnovan na slikanici Polomljena kočija, ki otrokom na njim primeren način skozi ilustrirano zgodbo ter z nepogrešljivo pomočjo vzgojiteljic/vzgojiteljev in njihovih pomočnic/pomočnikov prikaže negativne posledice neetičnega ravnanja. Zgodba je umeščena v kontekst, ki je otrokom blizu, in s tem omogoča enostavno vživljanje v prikazano situacijo, ki jo nato otroci podoživijo in prenesejo v svoje likovno ustvarjanje. Besedilo zgodbe je nastalo v okviru komisije, ilustracije pa so bile komisiji podarjene kot donacija.

Projekt je komisija pilotno izvedla že leta 2014 v Vrtcih občine Žalec, odlični odzivi in številni izdelki pa so nas spodbudili, da smo v letu 2016 k projektu prvič povabili vse slovenskih vrtce. Projekt je bil na nacionalni ravni v letu 2019 izveden torej že četrtič po vrsti; k projektu se je v letu 2019 prijavilo 28 vrtcev, povečini z več skupinami.

Kot že leta poprej, so tudi v letu 2019 vrtci pokazali izredno kreativnost pri likovnem uprizorjanju zgodbe iz slikanice, od risbic v različnih tehnikah, do modelov kočij in glavnih akterjev zgodbe iz lepenke ipd. Komisija je priredila razstavo vrtčevskih izdelkov, ki jo je izvedla decembra, ob obeležbi mednarodnega dneva boja proti korupciji v Hiši Evropske Unije. Prav tako pa je veliko vrtcev razstavo izdelkov organiziralo tudi v lastnih prostorih, in tako o tem projektu seznanili tudi starše.

Usposabljanja javnih uslužbencev s področja etike in integritete ter boja proti korupciji

Komisija je v skladu s svojo dolgoročno usmeritvijo tudi v letu 2019 usposabljala javne uslužbence, krepila zavedanje o pomenu boja proti korupciji ter integritetnem in etičnem delovanju. Izvedla je 43 usposabljanj, ki so imela skupno 1653 slušateljev (za primerjavo, v letu 2018 je izvedla 29 usposabljanj, ki so imela skupno 1.597 slušateljev, v letu 2017 38 usposabljanj, ki so imela skupno 1.781 slušateljev, v letu 2016 46 s skupno 1.810 slušatelji in v letu 2015 65 usposabljanj s skupno 3.714 slušatelji), v vlogi posredovalcev vsebin pa se je glede na tematiko oziroma zahtevano strokovno področje pojavilo 10 uslužbencev komisije. Poleg zaposlenim v slovenskem javnem sektorju je komisija predavala tudi članom kabineta predsednika Vlade RS in nekaterih ministrstev, članom uprav, organov nadzora in prokuristom družb s kapitalsko naložbo države, uslužbencem in članom Sveta in Nadzornega odbora Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij ter članom in vodstvu Nacionalnega sveta invalidskih organizacij Slovenije, kakor tudi predstavnikom institucij iz Palestine.



Pri glavnini usposabljanj je komisija gostovala pri posamezni instituciji in predavala celotnemu kolektivu. Zaposleni so poslušali vsebine s področja uporabe načrta integritete, pojmovanja korupcije in izogibanja nasprotju interesov, o prejemanju daril in omejitvah poslovanja, glede na potrebe pa tudi o lobiranju in prijavi premoženjskega stanja. Sodelovanje z Upravno akademijo se je v letu 2019 razširilo. Komisija je v okviru usposabljanj, organiziranih s strani Upravne akademije, na eni strani vodstvenim delavcem slovenskega javnega sektorja predavala posebej zanje

prilagojene vsebine, prav tako pa sta bili ob standardni predstavitvi Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, na kateri javni uslužbenci s strani strokovnjakov komisije dobijo celotno informacijo o svojih zakonskih dolžnostih in možnostih krepite integritete v svoji organizaciji, organizirani tudi dve usposabljanj za uslužbence občin in javnih zavodov v njihovi lasti. Komisija je za nekatere druge posebne skupine prav tako izvedla nekaj prilagojenih usposabljanj. Pri zanimanju za vsebine je komisija v letu 2019 posebej beležila porast pri vsebini lobiranja.