



**KPK**

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

**OCENA STANJA**

**2019**



# OCENA STANJA 2019

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

Boris ŠTEFANEC  
predsednik



Ljubljana, marec 2020



# Kazalo

---

Kazalo.....	1
Korupcijska tveganja v postopkih javnega naročanja .....	2
Lobiranje.....	4
Neetični vplivi in nezakonite zahteve v postopkih kadrovanj .....	6
Postopki kadrovanj v družbah s kapitalsko naložbo države, pristojnost nadzornih svetov v družbah s kapitalsko naložbo države in zahteve neetičnih oziroma nezakonitih ravnanj v družbah s kapitalsko naložbo države.....	6
Postopki kadrovanj v javnih agencijah, javnih zavodih in javnih podjetjih ter s tem povezane zahteve neetičnih oziroma nezakonitih ravnanj .....	7
Zaznave korupcijskih tveganj v okviru prostorsko gradbenih zadev .....	9
Področje nasprotja interesov, nezdržljivosti funkcij in omejitev poslovanja .....	10
Področje zdravstva .....	13
Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij.....	16
Nadgradnja koncepta krepitev integritete javnega sektorja skozi načrte integritete .....	17
Kodeksa etike Državnega zbora RS ter Državnega sveta RS.....	19
Sistemske pomanjkljivosti zakonodajnega postopka .....	21

# Korupcijska tveganja v postopkih javnega naročanja

---

Komisija je v letu 2019 zaključila z izdelavo analize korupcijskih tveganj v postopkih javnega naročanja. Pri izdelavi analize je komisija izhajala iz javnih podatkov o evidenčnih naročilih, oddanih v letu 2017, ki so dostopni na portalu javnih naročil. Prav tako pa je komisija za pripravo predmetne analize opravila vpogled v sprejete ugotovitve iz konkretnih primerov ter na njihovi podlagi predstavila nekatere zaznane izvršitvene oblike na področju postopkov javnega naročanja, ki ustvarjajo izrazita korupcijska tveganja. Na splošno velja v Sloveniji velika stopnja naklonjenosti do transparentnosti porabe javnih sredstev in transparentnosti delovanja javnega sektorja. Med drugim je tudi Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) v poročilu *Government at a Glance* ocenila, da Slovenija izstopa (v pozitivnem pogledu) med državami članicami OECD, saj ponuja največ informacij, ki so na področju javnega naročanja dostopne javnosti. Omenjeno dejstvo je izkoristila tudi komisija, saj se je analiza v precejšnjem obsegu nanašala ravno na podatke, ki so javno dostopni na portalu Ministrstva za javno upravo.

Komisija je v okviru analize korupcijskih tveganj v postopkih javnega naročanja podrobneje preučila 44 naročil, pri čemer je ugotovila sledeče:

sum drobitve naročil je zaznala pri šestih istovrstnih naročilih blaga in storitev v skupni vrednosti 326.833,16 evrov brez DDV, ki so jih naročniki razdelil na 19 manjših naročil;

- 11 naročilnic ali pogodb v skupni vrednosti 210.726,56 evrov brez DDV ni vsebovalo protikorupcijske klavzule;
- v enem primeru naročnik ni objavil spremenjene pogodbe na portalu javnih naročil;
- v enem primeru je komisija zaznala sum izplačila brez verodostojne knjigovodske listine;
- v dveh primerih je komisija zaznala sum kršitve določil lastne razpisne dokumentacije;
- v treh primerih je naročnik izdal naročilnico potem, ko je izvajalec storitev že opravil;
- v treh primerih je naročnik pomotoma na portalu dvakrat poročal o istem naročilu.

Na podlagi obravnavanih primerov komisija ugotavlja, da je ugotavljanje in preiskovanje sumov nepravilnosti na področju javnega naročanja predvsem *ex-post*, ne pa proaktivno v času, ko naročilo še ni bilo oddano, ko ponudbe še niso bile prejete in ocenjene, ali ko morebiti naročnik šele razmišlja, ali ima na razpolago dovolj sredstev za naročilo in ali je dejansko izražena potreba za blago ali storitev, ki se naroča. Komisija je zato predlagala Ministrstvu za javno upravo, da razmisli o uvedbi inšpekcijsko nadzorstvenega sistema na področju javnega naročanja.

Komisija tudi zaznava razvojne priložnosti na področju zagotavljanja pravnega varstva v postopkih javnega naročanja. Prijavitelji so mnogokrat predstavniki neizbranih podjetij, ki od komisije želijo, da bi namesto njih vložila revizijski zahtevek, s čimer bi se vsaj v nekaterih primerih izognili plačilu visoke takse, ali se vsaj ne »zamerili« naročniku ali konkurentu, ki je prejel naročilo. Dodatno komisija ugotavlja, da je odločanje Državne revizijske komisije lahko podvrženo korupcijskemu tveganju, zaradi česar je komisija predlagala, da Ministrstvo za javno upravo v okviru novele Zakona o zagotavljanju pravnega varstva v postopkih javnega naročanja predvidi rešitve za dodatno krepitev neodvisnosti in konsistentnosti delovanja omenjenega državnega organa.

Sklepno je komisija izdala več priporočil, ki jih naslavlja na naročnike:

- dosledno naj dokumentirajo aktivnosti v predrazpisni fazi (pogovore, sestanke, udeležbe na seminarjih, sejnih in drugih dogodkih, kjer se seznanjajo s ponudbo trga);
- razpisno dokumentacijo naj pripravijo na način, da bo izražala njihove dejanske potrebe in da se konkurenca ne bo po nepotrebnem izkrivljala;
- poskrbijo naj za proaktivno transparentnost (sklenjene pogodbe o izvedbi javnih naročil in anekse k pogodbam je potrebno javno objavljati);

- v primerih, ko jim ni treba preverjati izjav gospodarskih subjektov, razen če dvomijo v njihovo resničnost, naj presojo o tem, ali je preverjanje potrebno, opravijo skrbno, predvsem kadar se srečajo s kandidatom ali ponudnikom, ki jim ni poznan oziroma če dvomijo v njihovo resničnost;
- internih pravil oddaje naročil naj ne prilagajajo konkretnemu naročilu;
- jasno naj določijo vsebino razpisne dokumentacije, in sicer na način, da ključna vsebina (pogoji za sodelovanje, merila za oddajo) ne dopušča različnih interpretacij;
- pri vodenju postopkov oddaje javnih naročil – v katerikoli fazi postopka – naj dokumentirajo opravljeno delo in ga evidentirajo v evidenci dokumentarnega gradiva;
- pozorni naj bodo na situacije, ko se ponudniki blaga, storitev ali gradenj pri dokazovanju sposobnosti izvedbe javnega naročila sklicujejo na kapacitete drugih gospodarskih subjektov; v vseh teh primerih naj naročniki dosledno preverjajo razloge za izključitev tudi za subjekte, na čigar kapacitete se sklicuje ponudnik;
- pri označevanju tajnosti dokumentacije v zvezi z oddajo naročil naj upoštevajo z zakonom vzpostavljene standarde in strokovna merila, pri čemer je nedopustno, da dokument označijo s stopnjo tajnosti zgolj iz razloga, da bi se na ta način izognili uporabi javno naročniške zakonodaje pri naročanju blaga in storitev;
- v fazi sprejemanja razpisne dokumentacije naj določijo 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 naj preverijo obstoj in vsebino podatkov oziroma drugih navedb iz ponudbe ponudnika;
- v fazi predrevizijskega postopka naj zagotovijo kontradiktornost postopka;
- vzpostavijo naj mehanizme za zaznavanje in upravljanje z morebitnimi korupcijskimi tveganji, učinkovit interni nadzor skladnosti ravnanj zaposlenih, ki delajo na področju nabave blaga in storitev, ter notranje poti za prijavo neetičnih/nezakonitih zahtev in ravnanj zaposlenih, dobaviteljev, potencialnih kandidatov in ponudnikov blaga in storitev.

## 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 ter 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, organih lokalne skupnosti in 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.

V preteklem letu je bilo vseh prijavljenih stikov 4.968, od tega kot lobiranje registriranih lobistov 132, kot lobiranje t. i. izjem pa 4.836 stikov. Prijavljenih stikov, katerih namen je bil vplivanje na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov, je bilo 3.142, medtem ko je bilo 1.826 stikov namenjenih vplivanju na odločanje v drugih zadevah.

Podatki o dejavnosti registriranih lobistov kažejo, da jih večina od skupaj 76 v preteklem letu sploh ni izvajala dejavnosti lobiranja, kar nakazuje na dejstvo, da se dejavnost lobiranja v Republiki Sloveniji še vedno razvija. Po oceni komisije je poklic lobista v Sloveniji še vedno nerazvit, saj registrirani lobisti predstavljajo le peščico vseh lobističnih stikov. Komisija dodaja, da v letu 2019 registriranim lobistom, ki niso oddali letnega poročila za leto 2018 (takih je bilo 41), izjemoma ni izrekla upravne sankcije, ampak jih je s posebnim dopisom v okviru svojega preventivnega delovanja pozvala k izpolnitvi njihovih zakonskih dolžnosti po določbah 63. člena ZIntPK za tekoče leto ter jih opozorila na posledice neupoštevanja te določbe.

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 tudi ne poročajo. Na drugi strani pa poročajo o tistih stikih, kjer sploh ne gre za lobiranje – to so npr. stiki z drugimi funkcionarji ali javnimi uslužbenci (torej stiki v razmerju javni sektor – javni sektor). Na to kaže veliko število poročanj v letu 2019 (in preteklih letih), ki pa nimajo elementov zakonitega lobiranja skladno z določbami ZIntPK.

Še vedno pa je posebej zaskrbljujoče nezaznavanje in neprepoznavanje lobiranja na lokalni ravni. V letu 2019 je bilo prejetih 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 nejasen 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 večina neregistriranih lobistov ne upošteva določb 69. člena ZIntPK, saj se pri izvajanju lobiranja 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 ne upoštevajo v zadostni meri 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, t. i. sivo polje nenadzorovanega lobiranja pa lahko ostaja izrazito veliko. Ob tem se komisija zaveda, da vse trenutne zakonodajne rešitve morda niso optimalne in da prihaja do različnih vprašanj v zvezi z razumevanjem praktičnih situacij, s katerimi se soočajo lobiranci in lobisti, ter njihovih 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 dosledno zavračajo nedovoljeno in nezakonito lobiranje.

Komisija bo v prihodnje svoje preventivne aktivnosti osredotočila predvsem na izmenjavo informacij z lobiranci glede izvajanja njihovih zakonskih obveznosti in razumevanja določb ZIntPK o lobiranju, preventivno delovanje pri lobirancih in lobistih, izmenjavo informacij z lobisti in zagotavljanje razumevanje zakona ter ozaveščanje širše javnosti o namenih zakona. Navedene aktivnosti bo komisija izvajala z namenom krepite transparentnosti lobiranja, dviga ravni ozaveščenosti na področju lobiranja ter učinkovitega uveljavljanja in spremljanja izvajanja določb ZIntPK, ki se nanašajo na lobiranje.

# Neetični vplivi in nezakonite zahteve v postopkih kadrovanj

Komisija je v preteklih ocenah stanja korupcije že večkrat opozorila na problematiko izpostavljenosti korupcijskim tveganjem nezakonitih vplivov na področju postopkov kadrovanja v družbah s kapitalsko naložbo države in tudi v javnih zavodih. Komisija še vedno ugotavlja, da so v postopkih kadrovanj normalni postopki odločanja pogosto izpeljani po vseh pravih določenega subjekta, kar komisiji otežuje dokazljivost nezakonitega vplivanja na konkretne postopke odločanja ter iskanje in potrjevanje vzročne zveze med nezakonito zahtevo in posledico le-te. Dodatno je komisija v preteklem letu prejela tudi več prijav, ki so vezane na pristojnosti nadzornih svetov v družbah s kapitalsko naložbo države in svetov zavodov v javnih zavodih, na sporazumne razrešitve članov uprav v družbah s kapitalsko naložbo države in s tem povezanimi odpravninami ter drugimi ugodnostmi (npr. zaposlitve v družbi po sporazumnem prenehanju opravljanja funkcije).

## Postopki kadrovanj v družbah s kapitalsko naložbo države, pristojnost nadzornih svetov v družbah s kapitalsko naložbo države in zahteve neetičnih oziroma nezakonitih ravnanj v družbah s kapitalsko naložbo države

Komisija je v zvezi z zaznanimi korupcijskimi tveganji glede zagotavljanja transparentnosti in naknadnega nadzora ustreznosti in zakonitosti odločitev v primeru kadrovanja v družbah s kapitalsko naložbo države 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. Tako je komisija v zvezi z zaznanimi korupcijskimi tveganji Vlado RS in Slovenski državni holding, ki v imenu Republike Slovenije izvršujeta lastninske 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, saj bodo zgolj na tak način lahko odpravljena morebitna korupcijska tveganja in tveganja kršitve etike in integritete ter omogočen morebiten nadzor s strani državnih organov.

V zvezi s kadrovanjem je komisija v okviru obravnave konkretne prijave zaznala, 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. Komisija je kot nesprejemljivo izpostavila 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. Zaradi zgoraj navedenih okoliščin, ki predstavljajo korupcijska tveganja, je komisija 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 opredelivijo razlogov v primeru razrešitve navedenih oseb, s priporočili pa je seznanila tudi Urad predsednika RS, Državni zbor RS in Banko Slovenije.

Komisija je v preteklem letu prejela tudi več prijav, kjer je bil podan sum kršitev v zvezi z delom nadzornih svetov v družbah s kapitalsko naložbo, in sicer so se prijave zlasti nanašale na sum kršitev pri sporazumnem prenehanju mandata poslovnim osebam in v zvezi s tem na zagotovitev določenih ugodnosti poslovnim osebam, ki bodisi niso skladne z zakonom (odpravnine in druge ugodnosti, ki so bile vezane na njihovo funkcijo) oziroma je nadzorni svet pri tem prekoračil svoja pooblastila (sklenitve pogodb o zaposlitvi). Nadalje so se prijave v zvezi z delom nadzornih svetov nanašale na sum prekoračitve pristojnosti v postopkih izbire poslovnih oseb v družbah s kapitalsko naložbo države ter sum kršitev prekoračitve pristojnosti, vezan na razmerje med nadzornim svetom in poslovodstvom družb.

V preteklem letu je bilo prejetih tudi več prijav, povezanih z zahtevami uradnim osebam po neetičnem oziroma nezakonitem ravnanju. V zvezi z zaznamimi prijavami je bil skupaj z Združenjem nadzornikov Slovenije tudi izdelan Protokol za ravnanje članov nadzornih odborov ob izvajanju političnih vplivov in drugih pritiskov ter neetičnem vplivanju na neodvisno odločanje. Kot izhaja iz pojasnil na spletni strani Združenja nadzornikov Slovenije, je bil protokol izdelan z razlogom, da se člane nadzornih svetov opozori na njihovo 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. Nadalje pa protokol ponuja članom nadzornih svetov konkretne korake, kako ravnati v zgoraj navedenih primerih.

### Postopki kadrovanj v javnih agencijah, javnih zavodih in javnih podjetjih ter s tem povezane zahteve neetičnih oziroma nezakonitih ravnanj

Komisija je v preteklem letu prejela večje število prijav, ki se nanašajo na postopke kadrovanj v javnih agencijah, javnih zavodih in javnih podjetjih. Očitki iz prejetih prijav so se nanašali predvsem na zahteve neetičnih ravnanj s strani posameznikov, in sicer z namenom imenovanja točno določene osebe na položaj direktorja organizacije.

V okviru uvedenih preiskav je komisija v enem primeru potrdila neetične oziroma nezakonite vplive, in sicer je v tem primeru ugotovila, da je 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, predstavljalo kršitev integritete, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK.

V ostalih obravnavanih primerih pa je komisija izdala priporočila posameznim organom, ki se nanašajo na:

- podajo mnenja resornega ministrstva in natančnejšo opredelitev postopka imenovanja direktorjev javnih zavodov;
- obravnavo kandidatov pred natečajnimi komisijami;
- zagotovitev enotne prakse uporabe pravil;
- netransparentno odločanje v kadrovske zadevah.

Obravnavana problematika kadrovanja in neetičnih oziroma nezakonitih ravnanj v družbah s kapitalsko naložbo države in javnih agencijah, javnih zavodih in javnih podjetjih kaže na to, da v Sloveniji še ni ponotrjen konkurenčni boj najboljših kandidatov za najboljša delovna mesta, temveč da se še vedno deluje po ustaljenih vzorcih, kjer je bistvena referenca »zaupanje koalicije« v osebo in njene politične izkušnje. Tovrstni način delovanja ni v skladu s kapitalističnim in sodobnim tržnim gospodarstvom, usmerjenim v doseganje čim višje vrednosti za delničarje, temveč je usmerjeno k temu, da določeni mreži ljudi omogočajo delovna mesta in menjave na položajih v politiki in gospodarstvu.

Politična dogovarjanja/pogajanja (kot tudi neformalno dogovarjanje kadrovske kvote za posamezne politične stranke) ob različnih interesih političnih strank so sicer del normalnega procesa političnega življenja, vendar pa po mnenju komisije predmet političnega dogovarjanja/pogajanja in predvsem posledično izvajanje kakršnihkoli nezakonitih vplivov na procese odločanja organov v družbah s kapitalsko naložbo države ali vplivanje na le-te preko upravljalca teh naložb (npr. SDH, DUTB, preko predstavnikov ustanovitelja ali preko drugih oseb) ni dopustno in sprejemljivo. Enako velja za

področje vplivanja na postopke imenovanj drugih uradnih oseb (funkcionarji, uradniki na položaju ali drugi javni uslužbenci, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja) na konkretna delovna mesta. Pri postopkih kadrovanja mora biti eno izmed glavnih meril izbire strokovna usposobljenost (ter izpolnjevanje ostalih pogojev za zasedbo delovnega mesta), nikakor pa ne zgolj politična ustreznost ali t. i. ustrežljivost in ubogljivost kandidata. Izbira in imenovanje kandidatov na podlagi politične ustreznosti po mnenju komisije izniči načelo enakopravnosti in namen pravno reguliranih postopkov, ki naj bi zagotavljali objektivno presojo kandidatov, krepijo pa se klientelizem, korupcijska tveganja in netransparentno odločanje v kadrovskih zadevah.

Komisija na navedenem področju ne zaznava nikakršnega izboljšanja (kljub v večini primerov natančno opredeljenim postopkom) čemur priča tudi dejstvo, da prejema vse več prijav o nedovoljenih vplivih politike na izbiro/imenovanja in razreševanja kandidatov na konkretnih delovnih mestih oziroma funkcijah, prijav nezakonitih in neetičnih vplivov na sprejemanje drugih odločitev imenovanih kandidatov ter organov v katere so bili imenovani ter prijav, ki se nanašajo na kršitve v zvezi s preseganjem pooblastil organov nadzora v družbah s kapitalsko naložbo države in drugih osebah javnega prava.

# Zaznave korupcijskih tveganj v okviru prostorsko gradbenih zadev

---

Komisija je na podlagi prijav zaznala več očitkov o ravnanjih odgovornih oseb lokalnih skupnosti pri spreminjanju oziroma sprejemanju prostorskih aktov. Prijave, ki jih je komisija prejela, se nanašajo na primere sprememb namembnosti zemljišč, sprememb prostorskih izvedbenih pogojev, dovoljevanja gradenj itd.

Komisija je na tem področju zaznala, da do prijav prihaja iz razloga, ker bodisi državljani niso seznanjeni z zakonskimi določili glede sprejemanja prostorskih aktov bodisi odločevalec v teh postopkih državljanov ne informira dovolj transparentno. Komisija je v zvezi s sprejemanjem prostorskih aktov tudi zaznala, da obstajajo izrazita korupcijska tveganja, saj lahko odgovorne osebe investitorjem s posameznimi nezakonitimi ravnanji (na primer z nezakonitimi vplivi in pritiski) omogočajo neupravičene koristi. V zvezi z navedenim korupcijskim tveganjem pri sprejemanju prostorskih aktov je bilo zaznano, da so lahko odločevalci pri sprejemanju prostorskih aktov spodbujeni s strani zainteresiranih posameznikov, kar predstavlja visoko tveganje za subjektivno in pristransko ravnanje odgovornih oseb, s katerim se zasleduje (tudi) zasebne interese, ki niso nujno enaki oziroma so lahko celo v nasprotju z javnim interesom, pri katerem je poudarjeno varstvo in zaščita okolja in prostora.

V povezavi s sprejemanjem in spremembami prostorske zakonodaje na lokalni ravni komisija tudi izpostavlja neporočanje o lobističnih stikih in neprijave neetičnih vplivov. Občine zaznavajo lobiranje in nedovoljene vplive kot pomemben problem, vendar kljub temu ostajajo pasivne.

Problematika na področju prostorske zakonodaje pa je povezana tudi z izdajo gradbenih dovoljenj. Komisija vsako leto prejeme večje število prijav, ki se nanašajo na nepravilnosti pri izdaji gradbenih dovoljenj. Ker gre v teh primerih za upravne postopke, morajo stranke in stranski udeleženci v teh postopkih izkoristiti vsa pravna sredstva. Komisija lahko presoja ravnanja udeležencev v upravnih postopkih zgolj v primerih, kadar iz očitkov izhaja, da iz ravnanja odgovornih oseb izhajajo vsi elementi koruptivnega ravnanja. V kolikor niso podani vsi elementi korupcije, kot jo določa prva točka 4. člena ZIntPK, komisija prijav ne more sprejeti v obravnavo. Prijavitelje se v teh primerih, in v kolikor so tudi udeleženci konkretnih postopkov, napoti, da uveljavijo pravna sredstva.

## Področje nasprotja interesov, nezdržljivosti funkcij in omejitev poslovanja

---

Služba za nadzor in preiskave v okviru svojih preventivnih dejavnosti poleg obravnave prijav s področja nasprotja interesov, nezdržljivosti funkcij in omejitev oziroma prepovedi poslovanja dnevno odgovarja na vprašanja, ki jih prejme v zvezi z razlago določenega instituta. Vprašanja večinoma izhajajo iz že nastale situacije oziroma konkretnega primera, nekoliko manj – čeprav je tudi v teh primerih opaziti porast – pa je vprašanj v smislu preventivnega delovanja, ko želi uradna oseba ali funkcionar preveriti, ali bi določeno ravnanje oz. hkratno opravljanje določenih funkcij pomenilo kršitev katerega od naštetih institutov.

Komisija je v letu 2019 prejela največ vprašanj in prijav s področja nasprotja interesov (v obeh primerih več kot v preteklem letu), sledijo ji nezdržljivost funkcij in omejitve poslovanja. Pri institutu omejitev oz. prepovedi poslovanja je še vedno zaznati nekatere nejasnosti glede absolutne prepovedi poslovanja organa, vendar gre običajno za primere, ki ne pomenijo najbolj tipičnega primera najema blaga, storitev ali gradenj po ZJN -3, pač pa situacije, ko je dolžnost financiranja določenega subjekta določena z zakonom. V primerih, ko je financiranje oziroma pridobivanje sredstev določeno kot zakonska dolžnost naročnika in naročnik ta sredstva predvidi kot proračunsko postavko za znanega uporabnika, ne velja omejitev in prepoved iz 35. člena ZIntPK.

Še več nejasnosti predstavlja poslovanje javnih zavodov s subjekti, s katerimi so povezani funkcionarji, pri čemer navedena situacija ne pomeni omejitev poslovanja, saj ne gre za direktno poslovanje organa s tem subjektom, pač pa za poslovanje z javnim zavodom, katerega ustanovitelj je sicer organ, v katerem funkcionar opravlja funkcijo. Prejetih je bilo kar nekaj prijav, kjer so prijavitelji navajali kršitve omejitev poslovanja z javnimi zavodi, in sicer v primerih, ko podjetje občinskega svetnika določene občine, ki je ustanoviteljica javnega zavoda, posluje s tem javnim zavodom, ali pa v primerih, ko podjetje člana sveta javnega zavoda posluje s tem javnim zavodom. V navedenih primerih torej ne gre za omejitve oziroma prepoved poslovanja, kot ga določa ZIntPK, je pa pri tem pomembno, da je uradna oseba pozorna na institut dolžnega izogibanja nasprotju interesov. Nejasnosti so še vedno prisotne tudi v primerih pogojno dovoljenega poslovanja, kjer se največkrat poraja dvom, ali lahko določen subjekt ali društvo (s katerim je povezan funkcionar) prejme finančna sredstva od organa, kjer funkcionar, ki je lastniško (so)udeležen v tem subjektu, opravlja funkcijo.

Število prejetih prijav s področja omejitev poslovanja je enako lanskem, pri čemer ta podatek ne pomeni nujno, da do kršitev tega instituta v praksi ne prihaja. Komisija je namreč zaznala tudi primere, ko so funkcionarji skušali poiskati način, kako zaobiti določbe ZIntPK, da bi lahko preko subjektov, s katerimi so lastniško povezani, poslovali z organom, kjer opravljajo funkcijo.

Porast komisija opaža na področju prejetih prijav (pa tudi vprašanj) s področja nasprotja interesov. Največ primerov kršitev nasprotja interesov na lokalni ravni je še vedno zaznati pri občinskih svetnikih, ko le-ti v svojstvu člana *Komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanje* sami sebe predlagajo za kandidata za imenovanje v svet javnega zavoda, nato pa še na seji občinskega sveta glasujejo sami zase. Pri javnih zavodih v okviru prepoznave okoliščin nasprotja interesov težavo predstavlja razumevanje osebnih, poslovnih in političnih stikov med člani sveta javnega zavoda in kandidati za poslovodno osebo. Pri glasovanju na svetu zavoda bi se namreč člani sveta zavoda (uradne osebe) morali izločiti iz glasovanja o kandidatu, s katerim ga vežejo osebni, poslovni ali politični stiki.

Prav tako se pri javnih zavodih pogosto pojavlja praksa, da poslovodna oseba zaposli svojega družinskega člana. Čeprav je opaziti, da se v določenih primerih poslovodne osebe zavedajo svoje dolžnosti izločitve in obveščanja predstojnika po ZIntPK in se tudi izločijo iz zaposlitvenega postopka (postopek ocenjevanja kandidatov, opravljanje razgovora in postopek izbire), pa se ne izločijo pri podpisu pogodbe o zaposlitvi z družinskim članom, ki pa prav tako predstavlja fazo zaposlitvenega postopka. Podpis pogodbe je izvršilni akt, ki ustvarja najmanj videz nasprotja interesov, uradna oseba pa se je temu dolžna izogniti ter za podpis pogodbe o zaposlitvi pooblastiti drugo osebo.

Nezanemarljivo je tudi število ugotovljenih kršitev nasprotja interesov v primerih, ko uradna oseba (bodisi javni uslužbenec javnega zavoda bodisi poslovodna oseba) sodeluje oziroma glasuje na tajnem izrekanju mnenja o kandidatih za poslovodno osebo, pri čemer je kandidat za poslovodno osebo ona sama. Te okoliščine so tipičen primer nasprotja interesov, ki bi se mu uradne osebe morale izogniti z izločitvijo, česar pa v obravnavanih primerih ni bilo zaznati. Temu najverjetneje botruje dejstvo, da uradne osebe ravnajo po navodilih pristojnega ministrstva, ki izločitve iz te faze postopka ne predvideva, temveč na izločitev napotuje zgolj člane sveta zavoda pri glasovanju na svetu zavoda. Komisija bo ministrstvu predlagala spremembo internih navodil, zaradi česar je pričakovati, da bo teh primerov v prihodnosti manj.

Opaziti je tudi, da se uradne osebe še vedno ne zavedajo svoje dolžnosti pisnega obveščanja predstojnika o okoliščinah nasprotja interesov, kar v primeru ugotovljenega nasprotja interesov predstavlja prekršek v skladu s kazenskimi določbami ZIntPK.

Komisija zaznava tudi porast v številu prejetih prijav in vprašanj glede ravnanj uradnih oseb v podjetjih, ki so v državni lasti, in javnih podjetjih, ki so jih ustanovile občine ali država. ZIntPK v 3. členu določa, da ta zakon velja za javni sektor, če drug zakon vprašanj, ki so urejena s tem zakonom, ne ureja drugače. Zaradi subsidiarne uporabe ZIntPK komisija torej ni pristojna obravnavati zadev oziroma odgovarjati na konkretna vprašanja glede ravnanj uradnih oseb v podjetjih, ki so v državni lasti, saj institute, ki jih ureja ZIntPK, ureja *Zakon o slovenskem državnem holdingu*, prav tako za ravnanja uradnih oseb v javnih podjetjih (d. o. o. ali d. d.) velja *Zakon o gospodarskih družbah*. Komisija se zaveda obsežnosti problematike in različnosti ureditve institutov, predvsem nasprotja interesov, zato je predlagala, da bi novela ZIntPK-C v pristojnosti komisije glede presoje instituta nasprotja interesov zajela tudi uradne osebe v podjetjih v državni lasti in javnih podjetjih.

Komisija je v letu 2019 izvedla sistemski nadzor glede nezdržljivosti funkcij in prepovedi članstva in dejavnosti za poslance Državnega zbora RS. Ugotovljeno je bilo, da nekateri poslanci niso poročali komisiji, da opravljajo dodatno poklicno ali drugo dejavnost, ki je namenjena pridobivanju dohodka, saj nezdržljivost opravljanja dodatne dejavnosti za poslance ureja specialni zakon, *Zakon o poslancih*. Komisija zaradi subsidiarne uporabe ZIntPK (3. člen) ne presoja nezdržljivosti opravljanja poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka za poklicne funkcionarje, ki imajo to vsebino določeno/opredeljeno v specialnih zakonih, vendar so ti poklicni funkcionarji na podlagi drugega odstavka 26. člena ZIntPK dolžni komisijo obveščati v zakonsko določenem roku o opravljanju dodatne dejavnosti, v kolikor specialni zakon ne določa drugače. V tem delu je bilo dopolnjeno tudi *Pojasnilo za poklicne funkcionarje v zvezi z opravljanjem dodatne poklicne ali druge dejavnosti* (26. člen ZIntPK) št. 06240-3/2019/1 z dne 7. 11. 2019.

Poklicni funkcionar mora v skladu z drugim odstavkom 26. člena v roku 8 delovnih dni **od pričetka opravljanja dejavnosti** o tem pisno obvestiti komisijo ter priložiti dovoljenje delodajalca in sklenjeno pogodbo za opravljanje dejavnosti ali poklica. Praksa, ki jo zaznava komisija, kaže, da poklicni funkcionar lahko pri enem delodajalcu na podlagi sklenjene pogodbe za dlje časa (npr. za projektno delo) prične z opravljanjem dodatne dejavnosti, za katero sicer pridobi dovoljenje delodajalca in ne obvesti komisije, nato poklicni funkcionar zamenja delodajalca (npr. najprej opravlja funkcijo državnega sekretarja pri enem ministrstvu nato pa postane minister drugega ministrstva) in pridobi dovoljenje trenutnega delodajalca za opravljanje iste dejavnosti, pri čemer lahko prične opravljati tudi novo dodatno dejavnost, in podobno. Komisija na področju nadzora nad nezdržljivostjo funkcij poklicnih funkcionarjev opaža, da imajo tudi delodajalci pri obravnavi in podaji dovoljenj poklicnim funkcionarjem različne kriterije. Hkrati komisija opaža, da nihče naknadno ne preverja, katere naloge in dela poklicni funkcionar po sklenjeni pogodbi sploh opravlja, dovoljenja so dana na način »soglašam«, brez vsebinske opredelitve del in časovne obremenitve iz naslova sklenjenih pogodb poklicnih funkcionarjev.

V okviru prejetih prijav glede kršitev nezdržljivosti funkcij komisija opaža, da prejme precej prijav s področja opravljanja dodatne dejavnosti javnih uslužbencev, kjer se večina dodatne dejavnosti opravlja na področju del, ki jih le-ti opravljajo tudi pri svojih delodajalcih, vendar je pomembno poudariti, da komisija navedenega zaradi subsidiarnosti uporabe ZIntPK nima pristojnosti obravnavati, saj to področje ureja 100. člen Zakona o javnih uslužbencih.

Komisija je v okviru presoje prepovedi članstva in dejavnosti zaznala pomanjkanje določnosti tudi glede opredelitve pojma subjekt javnega prava. Prvi odstavek 27. člena ZIntPK namreč določa, da poklicni funkcionar ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in **drugih osebah javnega ali zasebnega prava**, razen v društvih, ustanovah in političnih strankah. Komisija pri obravnavi konkretnih primerov zaznava, da prihaja do razhajanj pri interpretaciji, ali so določeni subjekti (npr. Pomurska Madžarska samoupravna narodna skupnost, Združenje občin Slovenije, Skupnost občin Slovenije ipd.) takšne osebe javnega prava, pri katerih poklicni funkcionar ne sme opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja.



## Področje zdravstva

Komisija je na lastno pobudo ponovno obravnavala problematiko nabav strojev za kogeneracijo v javnem zdravstvenem zavodu.

Izvajanje investicij je na področju izgradnje javne infrastrukture (in obnove le-te) v primeru večjih vrednosti zelo kompleksno in zahtevno. Zahtevnost izvajanja nadzora nad takšnimi investicijami od vsega začetka do predaje v uporabo se povečuje z vrednostjo projekta, s kompleksnostjo projekta in s številom različnih udeležencev, ki sodelujejo pri izvedbi. Za zakonito, gospodarno in uspešno izvedbo investicije in z namenom zmanjšanja tveganja za prisotnost različnih vrst nepravilnosti in tudi korupcije je nujno potrebno zmanjšati tveganje za:

- neustrezno ali neuporabno izdelano projektno nalogo;
- neuskklajeno projektno dokumentacijo;
- nedefinirano vlogo posameznih udeležencev znotraj projekta in/ali neustrezno delegiranje funkcij;
- neobveščенost udeležencev, ki na različnih področjih sodelujejo v izvedbi projekta in njegovih spremembah;
- neupoštevanje navodil investitorja, nadzornika in/ali projektanta.

Vodenje in administracija gradbenih projektov se odraža v kvaliteti gradbenih projektov in njihovi ekonomski uspešnosti, končni rezultat pa se odraža s kvaliteto izvedbenih del, z izvedbo v zahtevanem času in s sprejemljivo končno ceno za zahtevano kvaliteto del brez nepotrebnih dodatnih stroškov. Naročnik dejansko odgovarja za celotno izvedbo projekta od faze predinvesticijske zasnove do predaje investicije v uporabo. Naročnik je tisti, ki se mora zavedati pomena in odgovornosti za vodenje investicije, ki jo izvaja. Nenazadnje je naročnik tudi odgovoren za ustrezno vzdrževanje vgrajene strojne opreme.

V času izvajanja gradnje lahko nastopijo različni upravičeni in neupravičeni razlogi za spremembe zahtev, ki so bile določene z razpisno dokumentacijo. Spreminjanje bistvenih elementov zahtev naročnika je nedopustno. Sprememba v bistvenih elementih v tehnološkem in izvedbenem smislu lahko pomeni tudi to, da če bi bili s temi dejstvi seznanjeni drugi zainteresirani ponudniki, bi bili lahko tudi oni med ponudniki na objavljeno javno naročilo.

V kolikor oseba, ki ima s strani posamezne stroke (zbornice) strokovna pooblastila, da podaja strokovna mnenja v zadevah iz njene stroke, poda mnenje nestrokovno, zavajajoče, neobjektivno oz. naklepno neustrezno, takšna oseba krši strokovne standarde iz njenega strokovnega področja. Za obravnavo tovrstnih zadev so pristojne disciplinske komisije različnih zbornic oz. strokovnih združenj. Izvedenec posamezne stroke, ki ima ustrezna pooblastila, sme izdati le takšno mnenje, ki odraža dejansko ugotovljeno stanje, v kolikor pa je v dvomih, je dolžan takšne dvome ustrezno obrazložiti. Javni sektor kot naročnik utemeljeno pričakuje, da strokovnjaki z ustreznimi licencami posameznih strok (zbornic) vestno, pošteno in odgovorno opravljajo svoj poklic, ter da s svojim ravnanjem ne ogrožajo integritete delovanja javnega sektorja (naročnikov).

Komisija je izdala Ministrstvu za zdravje priporočilo za boljše in transparentnejše izvajanje investicij v javne zdravstvene zavode:

- 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. Na primer: načrt arhitekta, ki v projektantskem načrtu (namerno) vključi takšno tehnično rešitev, ki jo lahko 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, da z izdelanim projektom omogoči takšne rešitve, da lahko npr. potrebno strojno 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.

Komisija je obravnavala tudi primer, ko je javni zdravstveni zavod v lasti občine omogočil pravni osebi, ki izvaja dejavnost okulistike kot koncesionar najemnik v prostorih zavoda, da izvaja tudi dejavnost optike v najetih prostorih (pravna oseba je registrirana za izvajanje okulistike – zdravstvena dejavnost in optike – obrtniška dejavnost). Iz proučitve prejete zadeve je komisija ugotovila, da je vodstvena oseba zavoda res omogočila izvajanje optične dejavnosti gospodarski družbi, ki je že najemnik poslovnih prostorov javnega zdravstvenega zavoda za izvajanje dejavnosti okulistike. Okoliščine, ko ista pravna oseba v prostorih javnega zdravstvenega zavoda opravlja okulistično in optično dejavnost, pomeni visoko tveganje za kršitev Okrožnice Medicinsko tehničnih pripomočkov št. 13 Zavoda za zdravstveno zavarovanje (ZZZS), Okrožnice Medicinskih pripomočkov 1/2018 ZZZS in Načelnega mnenja komisije št. 138. Navedeni okrožnici ZZZS določata, da ima zavarovana oseba pravico do proste izbire optika, ki ima z ZZZS sklenjeno pogodbo. To pomeni, da je dolžnost izvajalca zdravstvenih storitev, ki izvaja okulistično dejavnost, da po predpisu očal, leč ali dodatkov naročilnico izroči zavarovani osebi. V primerih, ko izvajalec zdravstvenih storitev zavarovani osebi ne izroči naročilnice (velja za vse vrste naročilnic, ki se uporabljajo pri predpisovanju medicinskih pripomočkov), gre za omejevanje pri uveljavljanju pravic zavarovanih oseb, kar se glede na določila 44. člena Splošnega dogovora za posamezno pogodbeno leto šteje za kršitev pogodbene obveznosti. V kolikor se v istem prostoru izvaja okulistična in optična dejavnost v breme ZZZS, je tveganje, da se pacientu ne omogoči proste izbira, kje bo z naročilnico naročil očala.

Komisija je na lastno pobudo obravnavala tudi problematiko »sodnih izvedencev«. Razlog za obravnavo problematike izdelave izvedenskih mnenj sodnih izvedencev je bila ugotovitev komisije (1) da so sodni izvedenci v 10-letnem obdobju na svoje osebne račune za izdelana izvedenska mnenja po odredbi sodišč prejeli približno 26,5 milijonov evrov, številni sodni izvedenci pa so redno zaposleni v javnem sektorju, pri čemer obstaja tveganje, da v nekaterih primerih sodni izvedenci, ki so redno zaposleni v javnih zavodih, izdelajo izvedenska mnenja v službenem času, v službenih prostorih in s službeno opremo, plačilo za opravljeno izvedensko mnenje pa prejmejo na svoj osebni račun, ter (2) zaradi večjega števila prijav, v katerih so prijavitelji komisiji sporočali svoje nestrinjanje z delom sodnih izvedencev.

Komisija je Ministrstvu za pravosodje podaja naslednja priporočila:

- ne glede na to, ali izvedensko mnenje izdelata sodni izvedenec kot fizična oseba ali pravna oseba, mora izvedensko mnenje v primeru, da je bilo za izdelavo izvedenskega mnenja uporabljena tehnična oprema, imeti navedeno (1) s katero tehnično opremo je bil izdelan izvid, (2) kakšna je njena natančnost in (3) kje se ta tehnična oprema nahaja;
- za tehnično opremo, ki se je uporabila za izdelavo izvedenskega mnenja ter je takšna njena »tehnična zahteva« (npr. mikroskop, ki zahteva umerjanje 1x letno), se navede podatek, kdaj je bila le-ta umerjena (kalibrirana), ter se izvedenskemu mnenju priloži ta listina;
- izvedensko mnenje, v katerem izvedenec za njegovo izdelavo uporabi podatkovne baze oz. listinsko dokumentacijo javne inštitucije, ki ni javno dostopna, mora imeti naveden vir podatkov in način pridobitve.
- Ministrstvo za pravosodje je komisijo v navedeni zadevi seznanilo z dopisom z dne 6. 2. 2020, da so s priporočili komisije seznanili vse sodne izvedence in cenilce, ki so vpisani v imenik sodnih izvedencev in cenilcev, ki je objavljen na spletni strani ministrstva. Ministrstvo je z ugotovitvami komisije seznanilo tudi Strokovni svet za sodno izvedenstvo, sodno cenilstvo in sodno tolmačenje.

Komisija je v zadevi sodnih izvedencev podala priporočila tudi Ministrstvu za zdravje, in sicer:

- zdravniki kot sodni izvedenci – fizične osebe, ki dobijo od sodišč zahtevo za izdelavo izvedenskega mnenja, le-tega pa ni mogoče izdelati brez pregleda fizične osebe v ustreznem prostoru s potrebno medicinsko opremo v skladu s pravili znanosti in stroke, sami pa z navedenim kumulativno ne razpolagajo, so dolžni te okoliščine nemudoma sporočiti

sodišču, ki jim je naložilo izdelavo izvedenskega mnenja, istočasno pa naj kot strokovnjaki na svojem področju v obvestilu sodišču navedejo, katera pravna oseba in/ali fizična oseba razpolaga s potrebnim strokovnim kadrom, prostorom in tehnično opremo;

- določene vrste izvedenskih mnenj za potrebe sodišč se lahko izdelajo tudi na osnovi baze podatkov (oz. listinske dokumentacije), ki jo upravlja javni sektor, le-ta pa ni javno dostopna. V takih primerih lahko izdelava izvedenskega mnenja izključno javna institucija, ki upravlja s takšno bazo podatkov (ne pa fizična oseba – sodni izvedenec, ki je zaposlen v javni inštituciji, ki upravlja s takšno bazo podatkov);
- v kolikor izvaja zdravnik – sodni izvedenec (kot fizična oseba), zaposlen v javnem zdravstvenem zavodu, pregled fizične osebe v prostorih javnega zdravstvenega zavoda brez soglasja delodajalca, obstoji:
  - tveganje odgovornosti za morebitni škodni primer, če se v tistem času pregledana oseba poškoduje (ta pregledana oseba ni zavedena v nobenih evidencah javnega zavoda kot »obravnavana oseba« v javnem zdravstvenem zavodu);
  - tveganje za preskok čakalnih vrst (pregledana oseba v prostorih javnega zavoda pri sodnem izvedencu kot fizični osebi za namen izdelave izvedenskega mnenja za potrebe sodišča ni zavedena v nobenem dokumentu javnega zavoda: takšen pregled osebe za namen izdelave izvedenskega mnenja nedvomno vpliva na vzpostavljene čakalne vrste (Načelno mnenje št. 63 z dne 1. 2. 2007) in/ali na skupen porabljen čas, ki ga zdravnik tisti dan nameni obravnavanim pacientom).

Komisija je v letu 2019 obravnavala tudi problematiko zaposlovanja sorodnikov zaposlenih v javnem zdravstvenem zavodu, v katerem je Ministrstvo za zdravje z izvedenim upravnim nadzorom ugotovilo večje število primerov, v katerih obstajajo družinska razmerja. Komisija je na osnovi obsežnejše proučitve te zadeve 9. 12. 2019 podala priporočilo Ministrstvu za zdravje za boljše upravljanje javnih zdravstvenih zavodov. Ministrstvo pa je z dokumentom z dne 24. 12. 2019 vsem javnim zdravstvenim zavodom in Javni agenciji za zdravila in medicinske pripomočke podalo naslednja priporočila:

- da morajo biti odgovorne osebe javnih zdravstvenih zavodov 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 katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog;
- da morajo javni zdravstveni zavodi pri oblikovanju sistemiziranih delovnih mest, ki se nanašajo na izvajanje zdravstvene dejavnosti v najširšem smislu, upoštevati mnenja oziroma stališča pristojnih poklicnih zbornic in drugih pristojnih teles glede npr. zahtevane izobrazbe in izpolnjevanja pogojev za vpis specializacije, saj je treba zagotavljati varovanje zdravja in življenja ljudi.

Ministrstvo je zaposlilo svete zavodov, da obravnavajo problematiko zaposlovanja sorodnikov v zavodu in po potrebi ukrepajo v skladu s svojimi pristojnostmi, o svojih ugotovitvah in morebitnih ukrepih pa obvestijo Ministrstvo za zdravje.

# Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij

---

Komisija za preprečevanje korupcije 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.

FIHO razpolaga letno z okoli 17 milijoni evrov javnih sredstev, obenem pa je nadzor nad razdelitvijo in porabo teh sredstev tako sistemsko kot v praksi nezadosten. Pri delitvi sredstev med uporabnike na katerem koli področju je pojav parcialnih interesov, zaradi katerih bi delitev lahko potekala v škodo nekaterih in v nedovoljeno korist drugih, pričakovan, in prav zato je treba zagotoviti zakonito in transparentno razdelitev sredstev (glede na resnične potrebe prejemnikov) ter vzpostaviti mehanizme, ki minimizirajo tveganja uveljavitve parcialnih interesov. Pri delovanju FIHO bi morali biti ti principi absolutno realizirani; gre za javna sredstva, predvsem pa je bil FIHO ustanovljen z namenom skrbi za ranljive skupine – tako invalide kot uporabnike programov humanitarnih organizacij. Vsako potencialno odstopanje od razdelitve sredstev v skladu s potrebami uporabnikov gre torej na škodo teh ranljivih skupin in je v nasprotju z zakonskim namenom FIHO.

Komisija se je srečevala s prijavi glede FIHO praktično skozi svoj celoten obstoj. 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. Ker so nekatera ključna zaznana tveganja sistemske narave, se je komisija že pred časom aktivno vključila tudi v pripravo novih pravnih podlag in postala članica delovne skupine za pripravo novega Zakona o Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij in Fundaciji za financiranje športnih organizacij.

Kljub začetnemu nasprotovanju je FIHO načrt integritete (NČI) 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. 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.

Kar nekaj tveganj za korupcijo in kršitve integritete pa, kot rečeno, izvira tudi iz pravnih podlag delovanja FIHO. V letu 2019 je potekalo intenzivno delo na pripravi novih, kvalitetnejših zakonskih podlag za delovanje FIHO (in Fundacije za financiranje športnih organizacij – FŠO). Delovna skupina za Zakon o FIHO in FŠO se je v letu 2019 v skladu z odločitvijo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (ministrstvo), ki je pripravljavec zakona, skrčila na predstavnike Ministrstva za finance, komisije in ministrstva. Sestala se je velikokrat, tekom leta je bilo pripravljenih tudi več različnih predloga zakona z različnimi rešitvami na posameznih področjih delovanja teh dveh fundacij. V oblikovanje predloga zakona je bila v zaključni fazi vključena tudi že Služba vlade za zakonodajo. Tik pred zaključkom končnega osnutka predloga zakona, ki bi predstavljal podlago za razpravo z deležniki in medresorsko usklajevanje, pa je ministrstvo postopek priprave zaradi padca vlade ustavilo.

Poleg identifikacije in naslavljanja tveganj v sistemu in delovanju FIHO pa se je komisija na podlagi več prijav prejemnikov sredstev FIHO odločila, da bo izvedla tudi nadzor nad dejansko razdelitvijo sredstev FIHO. Namen nadzora je identificirati potencialna tveganja za korupcijo in kršitev integritete v samem postopku razdelitve sredstev ter v primeru ugotovitve suma 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, ki pa bo potekal tudi še v letu 2020.

# Nadgradnja koncepta krepitve integritete javnega sektorja skozi načrte integritete

V skladu z ZIntPK ima komisija pristojnosti krepiti integriteto javnega sektorja med drugim na podlagi načrtov integritete<sup>1</sup> ter usposabljanja zaposlenih in funkcionarjev, pri čemer o načinu izvedbe teh aktivnosti v veliki meri odloča komisija sama. Skozi leta izvajanja teh pristojnosti je komisija prišla do ugotovitev, da načrt integritete, kot je zasnovan sedaj, ne naslavlja učinkovito vseh dejavnikov integritete organov ali organizacij. Komisija se je tako že leta 2018 veliko ukvarjala s preučevanjem dodatnega načina krepitve integritete organizacije z vodenjem skozi vrednote<sup>2</sup>, 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 krepi integriteto zaposlenih, ki s svojim ravnanjem posledično krepijo integriteto organizacije.

Kot je razvidno iz literature, so raziskave pokazale, da sta osnovna gradnika integritetnega oz. etičnega konteksta organizacije etična kultura in etična klima (Treviño in Weaver 2003, v Kaptein, 2008<sup>3</sup>). Etična klima je največkrat opredeljena kot tisti vidiki, ki določajo, kaj je etično vedenje na delovnem mestu (Victor in Cullen, 1988<sup>4</sup>), medtem ko etična kultura pomeni tiste vidike, ki spodbujajo to etično vedenje (Treviño in Weaver, 2003, v Kaptein, 2008). Pri raziskovanju etične kulture organizacije je Kaptein (2008) razvil večdimenzionalen model etičnih vrlin organizacije (CEVM oz. CEV Model – Corporate Ethical Virtues Model), v katerem je opredelil osem vrlin oz. dimenzij etične kulture, ki vplivajo na (ne)etično vedenje v organizaciji<sup>5</sup>. Dimenzije pomenijo organizacijske pogoje za etično vedenje, pomenijo način oziroma pot, kako doseči etično vedenje v organizaciji, in kot take odražajo zmožnost organizacije, da spodbuja etično vedenje zaposlenih. Kaptein (2011<sup>6</sup>) jih je opredelil kot zaželene vrline oz. lastnosti organizacije. Bolj kot so v organizaciji izražene posamezne dimenzije etične kulture, bolj kvaliteten je etični vidik te organizacijske kulture in manj je pojavov neetičnega vedenja (Kaptein, 2008).

<sup>1</sup> Načrti integritete so 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 katerega se s časom spreminja, se spreminjajo tudi tveganja, ki jih ima; redno, ažurno preverjanje in posodabljanje načrtov integritete je zato nujno za učinkovito izvedbo načrtov integritete. Z zavedanjem o tveganjih in oblikovanjem ter izvajanjem ukrepov za zamejitev/odpravo teh tveganj pa se krepi tudi integriteta organizacije, posredno pa tudi zaposlenih v njej.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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](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.

<sup>4</sup> Victor, B., Cullen, J. B. (1988). The organizational bases of ethical work climates. *Administrative Science Quarterly*, 33, 101-125. Dostopno preko: [https://www.researchgate.net/publication/228298420\\_The\\_Organizational\\_Bases\\_of\\_Ethical\\_Work\\_Climates](https://www.researchgate.net/publication/228298420_The_Organizational_Bases_of_Ethical_Work_Climates), 3. 5. 2018.

<sup>5</sup> Teh osem dimenzij je identificiral s pomočjo faktorjske analize, ki jo je opravil na podlagi predhodno kvalitativno analiziranih 150 različnih primerih neetičnih ravnanj zaposlenih in vodstva, ki so bila posledica nezadovoljive oz. šibke organizacijske kulture.

<sup>6</sup> 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.

Po njegovem modelu je prva dimenzija etične kulture »jasnost« in se nanaša predvsem na celovitost, razumljivost in jasnost etičnih standardov znotraj organizacije. Druga in tretja dimenzija sta skladnost ravnanj vodstva in skladnost ravnanj neposredno nadrejenih s sprejetimi etičnimi standardi in pravzaprav pomenita to, kakšen zgled dajejo nadrejeni svojim zaposlenim pri spoštovanju etičnih načel in vrednot. Četrta dimenzija oz. vrлина je »izvedljivost« in se nanaša na to, v kakšni meri organizacija zaposlenim zagotavlja pogoje, ki jim omogočajo, da delujejo etično in v skladu z normativnimi pričakovanji, ki jih ima organizacija do njih. Peta dimenzija etične kulture izraža, v kakšni meri organizacija podpira in spodbuja etično delovanje zaposlenih in se torej nanaša na to, v kakšni meri organizacija goji ter zagotavlja njihovo vpetost v etična načela, identifikacijo z etičnimi standardi ter njihovo predanost k spoštovanju sprejetih internih etičnih norm. Šesta dimenzija oz. vrлина je »transparentnost«, ki pomeni, kako so zaposlenim znotraj organizacije vidna (ne)etična vedenja in njihove posledice. V modelu vrlin organizacijske etike je Kaptein (2008) opredelil dve komponenti transparentnosti, in sicer vertikalno in horizontalno komponento. Prva se nanaša na to, kako oz. v kakšni meri lahko vodstvo zaznava in opaža neetično vedenje zaposlenih in njegove posledice (*top-down*) in obratno, torej v kakšni meri so lahko zaposleni priča neetičnemu vedenju nadrejenih in njegovim posledicam (*bottom-up*). Druga, horizontalna komponenta pa se nanaša na to, kako vidna oz. zaznavna so neetična ravnanja in njihove posledice med sodelavci. Sedma vrлина oz. dimenzija etične kulture se nanaša na odprtost organizacije do razprav o etičnih dilemah in vprašanjih, zadnja, osma dimenzija pa se nanaša na to, kakšna je verjetnost, da bodo zaposleni za neetično vedenje oz. ravnanje sankcionirani ter po drugi strani za etično vedenje oz. ravnanje nagrajeni (Kaptein, 2008).

Kaptein je na podlagi teh izsledkov oblikoval vprašalnik, ki meri stopnjo etične kulture v neki organizaciji glede na omenjene posamezne etične dimenzije. Komisija je (s Kapteinovo privolitvijo) vprašalnik prevedla in ga v letu 2019 prilagodila specifikam slovenskega javnega sektorja z namenom vzpostaviti mehanizem merjenja stopnje etične kulture oziroma klime v organih in organizacijah javnega sektorja. V 2020 ima komisija namen vprašalnik postaviti v programsko okolje, kar bi omogočalo njegovo široko izvedbo v organizacijah javnega sektorja.

Poleg vprašalnika komisija razvija tudi druge mehanizme za krepitev zavedanja in spodbujanje implementacije vodenja skozi vrednote v organizacijah in organih javnega sektorja z namenom ponuditi javnemu sektorju dodatne rešitve za izboljšanje integritete organizacij in njihovih uslužbencev.

# Kodeksa etike Državnega zbora RS ter 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 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.

Ko je GRECO leta 2012 ocenjeval okvir pravil na področju integritete, ki velja za poslance oziroma državne svetnike, je izpostavil, da ga tvorijo pravila, razpršena po različnih predpisih, ter da bi se s sprejemom enotnega kodeksa obnašanja za poslance oziroma državne svetnike prispevalo k boljšemu zavedanju o etičnih vprašanih nasploh. Kot poudarja GRECO, namen kodeksa etike ni poslancem oziroma državnim svetnikom naložiti novih obveznosti, temveč dopolniti že obstoječe obveznosti, ki jim jih nalagajo predpisi, in sicer s tem, da bi jih konkretizirali oziroma pojasnili. S kodeksom etike bi torej oboji pridobili celovit zajem etičnih norm, ki veljajo zanje ob opravljanju funkcije, in prejeli napotke, kako ravnati v primeru etičnih dilem, s čimer bi zagotovili tudi enotnost njihovih ravnanj.

Eden od bistvenih ciljev, k dosegu katerega bi kodeks etike lahko prispeval, pa je tudi ozaveščenost javnosti o pravilih obnašanja poslancev oziroma državnih svetnikov – s tem, ko je javnost ozaveščena, kakšno obnašanje lahko pričakuje od izvoljenih predstavnikov, tudi lažje izvaja nadzor nad neposredno voljenimi predstavniki ter tem, kakšno raven integritete pri opravljanju njihove funkcije izkazujejo in kakšna je raven integritete institucije, torej državnega zbora oziroma državnega sveta, ki jo predstavljajo (in tudi zastopajo).

GRECO je tudi izpostavil, da sam kodeks etike ne bo (zadostno) prispeval k izgradnji etične kulture med omenjenimi funkcionarji, če ne bo opremljen tudi z mehanizmom nadzora in sankcioniranja. Bistveni del vsakega sistema integritete morajo biti primerni pripomočki za zagotavljanje njegovega izvajanja, torej za zagotavljanje, da se kršitve razkrijejo in ustrezno sankcionirajo.

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. V zvezi s samim oblikovanjem kodeksa etike GRECO namreč redno izpostavlja pomembnost, da so k pripravi kodeksa etike pritegnjene osebe, za katere bo kodeks veljal, saj se s tem zagotovi tako imenovano "lastništvo" kodeksa – s tem, ko osebe same pripravijo lasten kodeks etike, se bodo lažje držale lastnih zapovedi, saj ne bodo čutile, da bi jim bile vsiljene. Podoben pristop k pripravi kodeksa etike je ubralo tudi slovensko sodstvo in tožilstvo, ki jima je GRECO v okviru istega ocenjevalnega kroga prav tako naložil pripravo kodeksov etike. Z izpolnjevanjem spletnih vprašalnikov, ki so ju sodniki oz. tožilci izpolnjevali in tako podajali mnenja glede pojavnosti in načina reševanja različnih etičnih dilem, so aktivno oblikovali vsebine, ki so bile nato prenesene v kodeksa etike.

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 poslancev 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 nadgrajevala 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.



# Sistemske pomanjkljivosti zakonodajnega postopka

---

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

Dobre normativne temelje je postavila Resolucija o normativni dejavnosti (v nadaljevanju Resolucija), ki jo je Državni zbor 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: (1) 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; (2) 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 (3) načelo transparentnosti, ki predpostavlja predstavljanje politike urejanja določenega področja čim širši javnosti, predvsem 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 straneh<sup>7</sup>. 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 okolju<sup>8</sup>, ki se je po oceni komisije prav tako izkazal za primer slabe prakse priprave in sprejemanja predpisa.

---

<sup>7</sup> Osnutek Zakona o varstvu okolja in vabilo k oddaji pripomb in predlogov sta objavljena na: [http://www.mop.gov.si/si/medijsko\\_sredisce/novica/7680/](http://www.mop.gov.si/si/medijsko_sredisce/novica/7680/).

<sup>8</sup> 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 in 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 postavitve nosilca ustreznega nadzora nad implementacijo normativnega okvira zakonodajnega postopka oziroma postopka priprave drugih predpisov resornih ministrstev v praksi.

Izpostavljeno je bilo predvsem, da so številna pravna področja prenormirana, da je pri pripravi predpisov ter ob upoštevanju predlogov zainteresirane javnosti slabo opredeljen javni interes, da na kakovost pripravljenih predlogov predpisov vpliva tudi znanje pripravljavcev predpisov in poznavanje standardov Resolucije in vladnih navodil za skladno pripravo predloga predpisa ter da različni pripravljavci predpisov (ministrstva) neenotno izvršujejo normativni okvir, ki določa pravila zakonodajnega postopka, zaradi česar prihaja do razlik pri pripravi osnutkov predpisov.

Pripravljeni predlogi in osnutki predpisov so pomanjkljivi, saj ne vsebujejo vseh elementov, kot jih določa 9.a člen (gradivo v fazi javne objave in razprave) oz. 8.d člen (sestavine predloga podzakonskega predpisa) Poslovnika Vlade RS, kar vpliva tudi na kakovost javne razprave. Tako je na primer objavljeno le besedilo členov, manjkajo pa povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilji predlagane ureditve. Obrazložitve, ki spremljajo posamezne člene predlaganega predpisa, so pogosto pomanjkljive in skope in v mnogih primerih predstavljajo kar povzemanje ali kopiranje posameznih določb predpisa. Žal se v praksi pogosto nezadovoljivo upošteva tudi minimalno priporočilo iz Resolucije o normativni dejavnosti, ki predvideva pripravo poročila o sodelovanju javnosti s predstavitvijo njenega vpliva na rešitve v predlogu predpisa (priporočilo je opredeljeno v Navodilu za izvajanje Poslovnika Vlade RS št. 10 oz. v Prilogi 1 tega navodila, s katero je natančno določena vsebina in oblika spremnega dopisa vladnega gradiva, ki kot obvezno sestavino vključuje tudi predstavitev sodelovanja javnosti, vendar pa predlagatelji predpisov v praksi te informacije podajajo zelo različno).

Kar se tiče sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov, so kršitve 30–60 dnevne roka za posvetovanje z javnostjo, predpisanega z Resolucijo o normativni dejavnosti<sup>9</sup>, pogoste. Po drugi strani pa je treba pripoznati tudi, da ima zakonodajni postopek svoje zakonitosti. Pogosto je ključno, da se vlada na nekatere družbene spremembe ažurno in hitro odzove, zato so roki za posvetovanje z javnostjo, ki so določeni v Resoluciji, v takšnih primerih tudi predolgi. V praksi bi se lahko načelo odzivnosti iz Resolucije o normativni dejavnosti izvrševalo na način, ki bi omogočal še bolj kakovostno vključevanje javnosti v pripravo predpisov. V skladu z načelom odzivnosti je treba v postopku priprave predpisa sodelujoče obveščati o razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih pripomb, predlogov in mnenj. Načelo odzivnosti je sicer konkretizirano v Poslovniku Vlade RS, zagotovo pa je prostor za optimiziranje poslovnih določb v smeri, da bi bile informacije o (ne)upoštevanju pripomb na predlog predpisa podane v zgodnejši fazi priprave predloga predpisa, npr. v okviru izvedene javne predstavitve in s pisnim povzetkom po njenem zaključku. Zaskrbljujoča je količina predlogov predpisov, katerih obravnava in sprejem potekata po nujnem postopku, s čimer so bistveno omejene možnosti sodelovanja strokovne in druge javnosti.

Udeleženci razprave so se strinjali, da je normativni okvir, ki v Republiki Sloveniji določa postopek sprejemanja predpisov, relativno dober, a v praksi prepogosto ostaja prezrt, zato je potrebno zagotoviti načine za njegovo implementacijo v praksi. Okrepiti oziroma vzpostaviti je potrebno mehanizme za nadzor kakovosti pripravljenih predpisov. Za izboljšave v praksi so nujne nekatere sistemske spremembe (npr. jasno določiti pristojnost za horizontalni

<sup>9</sup> Glej Števec kršitev Resolucije o normativni dejavnosti, dostopen na spletni strani <https://www.cnvos.si/stevec-krsitev/>.

strokovni nadzor nad vsemi postopki priprave predpisov z ustanovitvijo oz. vzpostavitvijo centralnega organa, ki bo horizontalno spremljal tako postopek priprave predpisov kot tudi sama gradiva oz. pripravljene osnutke ter jih presojal tudi s strokovnega vidika). Prav tako so se udeleženci strinjali, da je v praksi nujno potrebno okrepiti implementacijo načela potrebnosti pravnega urejanja iz Resolucije o normativni dejavnosti, ki od zakonodajalca zahteva poglobljeno analizo politike (ki se uvaja na novo ali spreminja in dopolnjuje), iz katere izhajajo vprašanja, ki jih je treba urediti, vzroki za nastanek problemov, natančno določeni cilji in načini urejanja. Prav tako pa je potrebno zagotoviti večjo enotnost gradiv oziroma osnutkov predpisov v najzgodnejših fazah njihove priprave. Gradiva morajo biti enotna že v času medresorskega usklajevanja ter posvetovanja z javnostjo.

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

Priporočila glede zagotavljanja kakovosti osnutkov in predlogov predpisov:

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

Priporočila glede zagotavljanja sodelovanja javnosti pri sprejemanju predpisov:

- Vsi (tudi sicer javno dostopni) dokumenti, povezani s pripravo določenega predpisa, naj se sproti javno objavljajo na enotnem portalu.
- Javno naj se objavlja čim več gradiv v čim zgodnejših fazah postopka.
- Javno naj se objavljajo vsi predlogi predpisov, tudi tisti, katerih obravnava je predvidena po nujnem postopku.
- Sodelovanje javnosti v postopkih priprave predpisov je izrednega pomena. Javnosti bi omogočili bolj kvalitetno vključitev v pripravo predpisov tudi s tem, da bi predlagatelji predpisov že pred samo pripravo osnutka predpisa javno objavili izhodišča za spremembo predpisa in bi tako javnost imela možnost sodelovanja in podajanja predlogov že v zelo zgodnji fazi.
- Kadar je izražen velik interes javnosti za obravnavano tematiko oz. kadar gre za urejanje družbeno pomembnih vprašanj, naj se v času, ko je predlog predpisa v javni obravnavi (ko je javno objavljen na spletu), opravi tudi javna razprava.
- Povratne informacije o (ne)upoštevanju pripomb na predlog predpisa naj bodo podane v zgodnejši fazi priprave predloga predpisa, npr. v okviru izvedene javne predstavitve oz. razprave in s pisnim povzetkom po njenem zaključku (kar terja spremembo trenutno veljavnih predpisov, po katerih je predlagatelj predpisa sodelujoče o

razlogih za upoštevanje ali neupoštevanje njihovih predlogov dolžan obvestiti šele v 15 dneh po sprejemu predpisa ali posredovanja predloga predpisa v nadaljnji postopek).

- Načelo odzivnosti in načelo transparentnosti bi bilo mogoče še bolj učinkovito izvajati na način, da bi bile vse prejete pripombe zainteresirane javnosti ažurno javno objavljene na spletni strani, kjer bi bil predpis dan v posvetovanje javnosti. Prav aktivno sodelovanje z javnostjo (npr. javna razprava in pisna korespondenca s sodelujočimi v času priprave predloga predpisa) predstavlja večje jamstvo za upoštevanje kakovostnih komentarjev v predlogu predpisa, saj se s tem večja verjetnost, da se bosta obe strani pravilno razumeli. Izmenjava stališč, izkušeni in znanja lahko bistveno doprinesejo k razjasnitvi vseh okoliščin, ki se nanašajo na normativni okvir, s tem pa je lažje pravilno opredeliti prevladujoči javni interes, ki naj ga predpis zasleduje.
- Da bi pri pripravi predpisov preprečili udejanjanje zasebnih in parcialnih interesov različnih deležnikov in zainteresirane javnosti, je nujna jasna opredelitev javnega interesa, ki ga zasledujemo s posameznim predpisom.

Vlada RS je v Program Vlade RS za krepitev integritete in transparentnosti 2017–2019<sup>10</sup> 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.

Vzpostavitev posebne aplikacije MOPED naj bi omogočala pripravo vseh dokumentov, ki se zahtevajo v zakonodajnem postopku in bo nadomestila sedanji Register predpisov Slovenije (RPS). Gre za modularno orodje za vodenje podatkov o predpisih Republike Slovenije in pravnih aktih EU, pripravo predpisov z vsemi zahtevanimi obrazložitvami in presojami posledic, katerega glavni cilj je izboljšanje kakovosti procesa priprave predpisa, predvsem z vidika preglednosti, jasnosti in predvidljivosti. Poleg priprave bo orodje zajemalo tudi časovne elemente načrtovanja priprave predpisa z vidika upoštevanja načel Resolucije o normativni dejavnosti, poleg tega pa naj bi bila v prvi vrsti zagotovljena sledljivost med različnimi verzijami določenega predloga predpisa in dosledna objava vseh predlogov predpisov.

S ciljem prispevka k večji transparentnosti izhodišč, na podlagi katerih je predpis pripravljen, ter s ciljem zagotovitve pomoči pripravljavcem predpisa pri oceni učinka je v Program Vlade RS za krepitev integritete in transparentnosti 2017–2019 vključen tudi ukrep preizkus MSP – orodje za izvajanje ocene učinkov predpisov na gospodarstvo, ki bo preko E-demokracije na voljo tudi javnosti. Večja transparentnost izhodišč, na podlagi katerih je pripravljen predpis, bo omogočila zunanjim deležnikom pripravo kakovostnejših stališč do osnutka, pripravljavcem pa po drugi strani pomagala, da na ta način od javnosti pridobijo več informacij o morebitnih učinkih in drugih možnostih, na podlagi česar se lahko pripravi bolj kakovosten predpis.

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 2019–2022<sup>11</sup>.

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 MJU 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

---

<sup>10</sup> 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](https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/STIPS/Integriteta/Program-Vlade-2017-2019/462f84f8b1/Program_2017_2019.pdf).

<sup>11</sup> Gradivo 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>.

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.) ter predloge za zagotavljanje večje povezljivosti med aplikacijo MOPED in 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 bila 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.