



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLICA SLOVENIJA

Številka: 0071-4/2017,1

Datum: 20/02/2017

Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
Državna sekretarka Andreja Barle Lakota

E: gp.mizs@gov.si

ZADEVA: KOMENTAR KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE NA ZAKON O SPREMENBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O ORGANIZACIJI IN FINANCIRANJU VZGOJE IN IZOBRAŽEVANJA Z DNE 9. FEBRUARJA 2017

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) je na spletnih straneh Vlade RS zasledila predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja z dne 9. februarja 2017 (dalje: Predlog ZOFVI). Gradivo je bilo umaknjeno iz obravnave zaradi koalicijske neusklajenosti, zato Komisija izkorišča priložnost, dogovorjeno z Ministrstvom za izobraževanje, znanosti in šport (dalje: MIZŠ) in v zvezi s Predlogom ZOFVI podaja naslednje komentarje oziroma predloge:

1. Postopek imenovanja ravnatelja (določba 8. člena Predloga ZOFVI)

Predlog ZOFVI uvaja nov 53. a člen, ki določa postopek za imenovanje ravnatelja. Pripravlavec Predloga ZOFVI je spremembo omenjenega člena utemeljil s številnimi nejasnostmi, ki se pojavljajo v praksi na strani svetov zavodov, kljub razdelani zakonski določbi in številnim pojasnilom MIZŠ ter visoki stopnji tveganja nasprotja interesov, ki je povezana s samim postopkom imenovanja ravnatelja, na kar je MIZŠ v preteklosti opozorila že Komisija. Pripravlavec nadalje pojasnjuje, da je tudi iz načrtov integritete, ki jih predložijo šole, razvidno, da je posebno pozornost potrebno nameniti upravljanju korupcijskega tveganja nedovoljenega vplivanja na postopek imenovanja ravnatelja. Zato pripravljavec, čeprav je bil leta 2006 institut soglasja ministra k posameznemu kandidatu za ravnatelja iz zakona umaknjen oziroma spremenjen v ministrovo neobvezujoče mnenje h kandidatu, sedaj, po vzoru Zakona o zavodih in drugih področnih zakonih (Zakon o socialnem varstvu, Zakon o zdravstveni dejavnosti), ta institut ponovno uvaja.

K predlogu tega člena so komentarje podali tudi zainteresirani posamezniki, Zveza aktivov staršev Slovenije (ZASS) ter Sindikat vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture (SVIZ). Glavni poudarek je bil, kot izhaja iz Predloga ZOFVI, da bo predlog s ponovno uvedbo soglasja ministra vnesel možnost političnega vpliva oziroma diskrecijsko pravico ministra v postopku imenovanja ravnatelja. ZASS se strinja glede pojava več zapletov v dosedanjih postopkih imenovanja ravnateljev, vendar pa se

sprašuje, ali je namen postopka podaje soglasja v preverjanju formalnih pogojev, zaradi česar po njegovem mnenju določba ni domišljena. Hkrati meni, da v primeru, ko je ustanovitelj zavoda lokalna skupnost, podaja soglasja ministra ni ustrezna. Tudi SVIZ nasprotuje uvedbi soglasja ministra in meni, da se s tem jemlje pristojnost trem ključnim interesnim skupinam.

Komisija se strinja z uvedbo soglasja ministra k imenovanju posameznega kandidata za ravnatelja. Pri tem pa opozarja oziroma se strinja s stališčem ZASS, da določba ni domišljena, če bi se vloga ministrovega soglašanja omejila zgolj na preverjanje formalnih pogojev. Izkušnje Komisije, kot jih zaznava iz načrtov integritete, pa tudi prijav in medijskih objav, kažejo, da praviloma v teh postopkih problem ne leži (zgolj) v neizpolnjevanju formalnih pogojev za zasedbo mesta ravnatelja, temveč predvsem v naslednjih okoliščinah:

- Nezakonita sestava sveta šole, ki je sodeloval v postopku imenovanja ravnatelja;
- Kljub zakonsko časovno omejenemu trajanju mandata ravnatelja, kar izhaja iz javnih objav prostega delovnega mesta, sveti zavodov namesto pogodbe za določen čas z novoimenovanim ravnateljem sklenejo pogodbo za nedoločen čas;
- Nedoločenost postopka predstavitve posameznega kandidata deležnikom, ki podajajo mnenje k posameznemu kandidatu (učiteljski, vzgojiteljski zbor, dijaki, lokalna skupnost);
- Nedovoljeni vplivi na deležnike, ki v postopku podajo mnenje na posamezne kandidate;
- Inšpektorat RS za šolstvo (dalje: IRSŠ) je omejen glede zakonskih ukrepov, ki so mu na voljo ob ugotovitvi omenjenih okoliščin (poda lahko le mnenje/priporočilo, ki pa ga sveti zavodov večinoma ne upoštevajo), prav tako MIZŠ, drugi organi pa se ne smatrajo za pristojne (IRSD ter nekdanji SVLR).

Prav tako je, po navedbah IRSŠ Komisiji v dopisu, št. 020-27/2015 z dne 28. 5. 2015, večina postopkov imenovanja ravnateljev vodena na netransparenten način in na način, ki ústvarja dvom v objektivnost in nepristranskost vodenja samih postopkov. Tako so zaznane nepravilnosti IRSŠ naslednje:

- Razpisi ne vsebujejo navedb vseh potrebnih dokazil, ki jih morajo kandidati predložiti;
- Če kandidati ne predložijo vseh dokazil, jih sveti zavodov k temu ne pozivajo, prav tako pa sveti zavodov ne preverjajo verodostojnosti predloženih dokazil;
- Ne izločijo se kandidati, ki ne izpolnjujejo formalnih pogojev, se pa izločajo kandidati, ki niso predložili dokazil, ki v razpisu niso bile zahtevane oziroma tisti, ki se ne udeležijo predstavitev;
- Mnenja svetov staršev, dijaških skupnosti ter lokalnih skupnosti niso obrazložena oziroma odločitve o mnenjih niso sprejete na sklepčnih sejah;
- Glasovanje na vzgojiteljskem/učiteljskem/predavateljskem zboru ni omogočeno vsem članom, glasujejo tudi kandidati za ravnatelja, včasih tudi vsi zaposleni v zavodu;
- Izbira kandidata za ravnatelja je izvedena pred potekom 20 dnevnega roka za podajo mnenja lokalne skupnosti, izbiro izvede komisija in ne svet zavoda;
- Imenovanje ravnatelja se izvede pred potekom 30 dnevnega roka za podajo mnenja ministra; po prejemu ministrovega mnenja se ne izvede ponovno glasovanje o imenovanju, temveč se ravnatelja imenuje avtomatično; za ravnatelja ne glasuje večina članov sveta;
- Glasovanje članov sveta: predčasno glasovanje, čeprav o tem ni predhodne odločitve sveta zavoda; pooblašcanje drugih članov ali celo zunanjih namestnikov, glasujejo člani s spornimi mandati (postopki izvolitve niso bili izvedeni skladno z ustanovitvenimi akti); glasujejo člani za kandidate, ki so njihovi sorodniki ali z njimi povezane osebe, ali pa so člani sami kandidati in glasujejo zase, kar je v nasprotju z določbami Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije

(dalje: ZIntPK); odločitve niso sprejete z večino glasov vseh članov sveta zavoda (preferenčni glas predsednika);

- Člani sveta zavoda ne obvestijo predsednika sveta zavoda o morebitnem nasprotju interesov s kandidatom; postopek traja več kot 4 mesece; neupoštevanje določil poslovnika o sklicevanju sej in obveščanju članov; izločene kandidate se ne obvešča pred zaključkom postopka imenovanja ravnatelja.

Naj poudarimo, da je nekatere od teh nepravilnosti zaznal že sam SVIZ, ki je, po Komisiji dostopnih podatkih, prijavo teh nepravilnosti tudi sam naslovil na IRSŠ. Prav v tej prijavi je izpostavil ignorantski odnos sveta zavoda do pozivov IRSŠ z izgovorom, da gre zgolj za nezavezujoče napotke.

Kot rečeno, **Komisija se strinja, da je potrebno to določbo nadgraditi**, in sicer na način, da se vključi:

- a. Varovalke, ki bodo omogočale **večjo transparentnost postopka imenovanja ravnatelja** v fazi, ko postopek vodi svet zavoda, zaradi preverjanja zakonitosti vodenja postopka;
- b. Varovalke, ki bodo ministru omogočale **preizkus zakonitosti postopka imenovanja ravnatelja**, preden bo sam podal svoje soglasje;
- c. Varovalke, ki bodo **preprečile ministrov političen vpliv na izbiro kandidata** za ravnatelja.

Ad a. in ad b.: Varovalke naj zajemajo predvsem naslednje:

- Pregled vsebine objavljenega javnega razpisa, predvsem, ali je vseboval vse potrebne sestavine (pogoje, ki jih mora kandidat izpolnjevati, dokazila, ki jih mora predložiti, roke, v katerih mora predložiti dokazila ipd.);
- Pregled dopolnitev vlog in izločitve kandidatov, ki niso izpolnjevali pogojev – pozivi k dopolnitvam oziroma izločitve morajo biti obrazloženi in kandidatom vročeni, pred imenovanjem ravnatelja;
- Pregled, ali je bilo mnenje zborov, lokalnih skupnosti ipd. sprejeto na sklepčnih sejah in ali je obrazloženo;
- Pregled izvedbe glasovanja na zboru (ali je bilo omogočeno glasovanje vsem članom, ali je glasoval kdo, ki ni imel aktivne volilne pravice);
- Pregled postopka glasovanja članov sveta zavoda: zakonitost sklica seje, ali so glasovali le tisti, ki imajo pravico glasovati, sestava zapisnika, glasovanje naj poteka v skladu z zakonsko določenimi roki (po pridobitvi vseh mnenj ipd, ki so vezana na rok);
- In drugo, da bodo sanirana zgoraj navedena korupcijska tveganja oziroma tveganja za kršitev integritete vseh sodelujočih ter vpletenih organov kot deležnikov.

Predlagamo, da se predlagani 53. a člen dopolni z novim devetim odstavkom, sedanji deveti pa postane deseti in tako dalje. Novi deveti odstavek naj se glasi:

»Svet zavoda mora postopek za imenovanje ravnatelja voditi tako, da o poteku postopka vodi in hrani sledljiv zapis, ki mora vsebovati vsaj naslednje:

- Objavljen javni razpis, z datumom in navedbo mesta objave;
- Navedbo osebe, ki pripravlja dokumentacijo, povezano z javnim razpisom;
- Seznam prejetih prijav in njihovih dokazil, preverbo verodostojnosti dokazil, pregled in obravnavo prijav, pozive kandidatom ter izločitve kandidatov, oboje z navedbo razlogov za ta dejanja;
- Osebno predstavitev kandidata ter vrednotenje te predstavitve;

- Potek razgovora s kandidatom in vrednotenje razgovora;
- Obrazloženo mnenje o ustreznosti kandidata glede na zakonske pogoje;
- Vso dokumentacijo glede obravnave vlog kandidatov ter samega glasovanja, ki je potekalo pri deležnikih v postopku (učiteljski in drugi zbori, dijaški skupnosti, lokalni skupnosti ipd.), in sicer da bo razvidno, ali jim je bil poziv k podaji mnenja posredovan (pravočasno), kdaj in na kakšen način je bilo glasovanje izvedeno, ali je bilo omogočeno vsem članom, koliko jih je glasovalo, na kakšen način se je ugotavljala upravičenost glasovati ipd.;
- Vso dokumentacijo v zvezi s sklicem seje sveta zavoda, članstvom sveta zavoda, prisotnostjo na seji, na kateri se obravnava in glasuje o kandidatih za ravnatelja, pravno podlago oziroma pooblastilom posameznega člana sveta zavoda za glasovanje, predlogi za izločitev posameznika zaradi nasprotja interesov oziroma obvestila predsedniku sveta zavoda oziroma Komisiji, kadar gre za okoliščine na strani predsednika sveta zavoda, o morebitnem obstoju nasprotja interesov in odločitve v zvezi s tem in drugo.

Omenjeno dokumentacijo mora svet zavoda posredovati ministru, skupaj z obrazloženim predlogom za imenovanje, ki ga ministru pošlje v soglasje. Dokumentacija se hrani do konca vodenja postopka imenovanja, nato se arhivira.«

Ad c.: Varovalke naj zajemajo predvsem naslednje:

- Pregled dokumentacije o izvedbi postopka javnega razpisa, zaradi zagotovitve njegove zakonitosti in transparentnosti;
- Pregled izpolnjevanja formalnih pogojev;
- Pregled vrednotenja drugih kriterijev, ki odločilno prispevajo k izbiri določenega kandidata, predvsem programa vodenja zavoda, ki ga mora kandidat predložiti ob kandidaturi.

Predlagamo, da se predlagani 53. a člen dopolni tako, da se v sedanjem devetem odstavku za prvim stavkom doda nov, drugi stavek, ki se glasi:

»Minister soglasje poda v roku enega meseca, potem, ko pregleda vso dokumentacijo v zvezi s postopkom imenovanja za ravnatelja, skupaj z obrazloženim predlogom za imenovanje, ki mu jo je posredoval svet. V zvezi s podajo soglasja k imenovanju minister določi kriterije, ter jih javno objavi.« Sedanji drugi stavek postane tretji stavek tega odstavka.

Obrazložitev: poleg zgoraj navedenih pomanjkljivosti oziroma kršitev v dosedanjih postopkih imenovanja ravnateljev ter nevarnosti političnega vplivanja na imenovanje ravnateljev pa je potrebno upoštevati tudi, da je potrebno za nemoteno delovanje javnih zavodov zagotoviti njihovo kontinuiteto dela. **Zato je potrebno določiti rok, v katerem mora minister podati odgovor glede predlog imenovanja, najsi bo z njim soglašal ali ne.** Pri tem ne sme priti do primerov, ko bi nastal molk organa.

Predlagamo tudi, da se sedanji tretji stavek desetega odstavka predlaganega 53. a člena dopolni tako, da se glasi:

»Če minister ne soglaša s predlogom, obvesti svet o razlogih za nesoglašanje oziroma pomanjkljivostih postopka, svet šole pa postopek za imenovanje ravnatelja ponovi na način, da pomanjkljivosti odpravi. O pomanjkljivostih postopka minister obvesti tudi pristojen inšpektorat.«

Obrazložitev: Komisija meni, da je ministrova vloga, da opravi pregled ne le obrazloženega predloga, ki ga ministru v soglasje posreduje svet zavoda, torej pregled kandidatove ustreznosti za zasedbo

mesta ravnatelja, temveč tudi, da preveri zakonitost izvedenega postopka. Njegovo nesoglašanje s predlogom je tako lahko posledica ocene neustreznosti kandidata ali nezakonnosti vodenja postopka. Dejstvo je, da so nekatere kršitve, ki jih je zaznal IRSS, bile očitne, takšna ministrova pristojnost pa bi lahko preprečila marsikatero sporno imenovanje ravnatelja.

2. Predlog petega odstavka predloga 53. a člena (določba 8. člena Predloga ZOFVI)

Stavek, ki se začne z »Ravnatelj, ki ponovno kandidira...« ni dobro oblikovan glede na določbe o nasprotju interesov v ZIntPK (37. in 38. člen). Pri tem se mešata dva instituta za preprečevanje nasprotja interesov: ožji institut nasprotja interesov ter nezdržljivost funkcij.

Predlagamo, da se ta stavek preoblikuje tako, da se glasi: »Ravnatelj, ki ponovno kandidira za ravnatelja, mora biti pozoren na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in se mora izločiti iz vseh postopkov in odločanja v zvezi s postopkom za imenovanje ravnatelja.«.

3. Nasprotje interesov pri članih deležnikov v postopku imenovanja ravnatelja (določba 8. člena Predloga ZOFVI)

Pripravljaivec je sicer predvidel dolžno izogibanje nasprotju interesov na strani samih kandidatov (četrti in peti odstavek), ne pa tudi na strani drugih članov deležnikov, ki sicer sami niso kandidati, pa bi se zaradi osebnega interesa kot ga definira ZIntPK, iz priprave javnega razpisa, njegovega vodenja, obravnave kandidatov ter glasovanja morali izločiti oziroma podati predlog za izločitev, saj so imeli ali imajo s kandidatom osebne, poslovne ali politične stike (glej definicijo zasebnega interesa uradne osebe po 13. točki 4. člena ZIntPK). O takšnem predlogu, skladno z 38. členom ZIntPK odloča predstojnik, če tega ni, pa Komisija.

Predlagamo, da se na koncu četrtega odstavka doda še en stavek, ki glasi:

»Član organa iz drugega odstavka tega člena, ki ni kandidat za ravnatelja, mora biti pozoren na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in mora, če ugotovi nasprotje interesov ali možnost, da bi do njega prišlo, o tem takoj pisno obvestiti svojega predstojnika, če pa tega nima, pa komisijo.«.

Predlagamo, da se na koncu petega odstavka doda še en stavek, ki glasi:

»Član sveta zavoda, ki ni kandidat za ravnatelja, mora biti pozoren na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in mora, če ugotovi nasprotje interesov ali možnost, da bi do njega prišlo, o tem takoj pisno obvestiti svojega predstojnika, če pa tega nima, pa komisijo.«.

4. Izločitev člana sveta zavoda od trenutka prijave (določba 8. člena Predloga ZOFVI)

Zastavlja se vprašanje, ali lahko član sveta zavoda, ki namerava kandidirati za ravnatelja, predhodno sodeluje pri zasnovi javnega razpisa, predvsem pri razpravi o tem, kakšen naj bo novi ravnatelj oziroma kakšen program vodenja zavoda bi bil zaželen. Glede na predlagano naj bi se namreč tak član sveta zavoda iz vseh postopkov imenovanja ravnateljev izločil šele od trenutka prijave dalje. Menimo, da bi s tem takšen kandidat imel prednost pred ostalimi, saj bi se lahko, v nasprotju z ostalimi kandidati, seznanil s pričakovanji, ki jih imajo odločevalci od kandidatov. Rešitev bi morala biti enaka kot v primeru, opisanem pod točko 2. tega dopisa.

5. Postopek imenovanja in razrešitve direktorja (določba 9. člena Predloga ZOFVI)

Glede postopka imenovanja direktorja pripravljavec ni predvidel nobenih izrecno zapisanih določb v zvezi z dolžnim izogibanjem nasprotju interesov, kot je to storil pri postopku imenovanja ravnatelja. Zato predlagamo, da se 55. člen sedaj veljavnega zakona dopolni z novim tretjim odstavkom, ki se glasi:

»V postopku imenovanja direktorja zavoda morajo kandidati kot tudi vsi drugi sodelujoči v postopku spoštovati določbe glede dolžnega izogibanja nasprotju interesov, kot so določene za postopek imenovanja ravnatelja.«

6. Pristojnost IRŠŠ

Glede na številne postopke, ki jih je vodil IRŠŠ glede postopkov imenovanja ravnateljev in zaznal nepravilnosti v zvezi z njimi, pri čemer je njihova aktivnost omejena le na podajo mnenja, bi bilo dobro, zaradi zagotovitve učinkovitosti dela IRŠŠ, v Predlog ZOFVI vnesti prekrškovne sankcije za primere kršitve določb vodenja postopka imenovanja ravnateljev ter določiti pristojnost IRŠŠ, da v zvezi s tem vodi prekrškovne postopke ter izreka ustrezne sankcije.

7. Določba 5. člena Predloga ZOFVI

Termin »bogati« ni dovolj določen in dopušča široko diskrecijo pri odločanju, kateri izobraževalni program »bogati« šolski prostor in omogoča možnost izbire. Lahko bi rekli, da vsak nov program bogati in k obstoječi izbiri dodaja še eno možnost izbire. Predlagamo, da se ta termin podrobneje opredeli v zakonskem besedilu oziroma da se predvidi sprejem podzakonskega akta, ki bo definiral merila, po katerih se bo ta pogoj »bogati šolski prostor« presojal. V primeru slednjega se mora to ustrezno odraziti v poglavju o Prehodnih in končnih določbah.

Hkrati vas pozivamo, da nas v prihodnje vključujete v postopek priprave oziroma spremembe zakonskih besedil, saj podajanje mnenj sodi med zakonske pristojnosti Komisije (15. alineja prvega odstavka 12. člena ZIntPK).

S spoštovanjem,

Pripravila:

Mag. Vita Habjan Barborič

Vodja Centra za integriteto in preventivo



Boris Štefanec

PREDSEDNIK

Poslano:

- naslovník (po e-pošti),
- zbirka dok. gradiva.