



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA

Številka: 06210-216/2013-19 02011
Datum: 17. 11. 2015

Ministrstvo za notranje zadeve
Štefanova 2, 1501 Ljubljana

Na podlagi prvega odstavka 11. člena ter 4. in 8. alineje prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK, Uradni list RS, št. 69/11 – UPB2) sprejema Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljnjem besedilu: komisija) naslednje

PRIPOROČILO

Ministrstvo za notranje zadeve (v nadaljnjem besedilu: MNZ) naj v primeru podelitve javnega pooblastila na podlagi zakona zagotovi:

- 1.) da bo javnemu uslužbencu omejeno opravljanje dodatnega dela pri izvajalcu, kateremu je organ, ki zaposluje taistega javnega uslužbenca, podelil javno pooblastilo ali je pooblaščen za nadzor nad njegovim izvajanjem, četudi gre za pedagoško delo;
- 2.) da se omejitev opravljanja dodatnega dela iz prejšnje točke izvede pri noveliranju vsakokratnega področnega zakona, in sicer na način, da se kršitev te omejitve (npr. če je v izvajanje programa usposabljanja in izpopolnjevanja, ki ga organizira nosilec javnega pooblastila, proti plačilu s strani nosilca javnega pooblastila vključen tudi javni uslužbenec, zaposlen v ministrstvu, pristojnem za nadzor nad izvajanjem takšnega pooblastila) kaznuje z odvzemom javnega pooblastila;
- 3.) da se pri pripravi predloga zakona dosledno spoštuje odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-137-01, ter se že v predlagano zakonsko materijo poleg vsebine javnega pooblastila in navedbe organa, ki bo podelil javno pooblastilo, vključi tudi pogoje, ki jih mora izpolnjevati nosilec javnega pooblastila ter določi postopek za podelitev javnega pooblastila.

OBRAZLOŽITEV:

Komisija je postopek o sumu korupcije uradnih oseb, zaposlenih v MNZ, pričela na podlagi prijave, prejete dne 6. 3. 2013, ki se nanaša na pripravo Zakona o detektivski dejavnosti (ZDD-1, Uradni list RS, št. 17/2011), Pravilnika o izvajanju Zakona o detektivski dejavnosti (Uradni list RS, št. 85/2011), Programa usposabljanja kandidatov za detektive ter pripravo razpisa za podelitev javnega pooblastila za izvajanje nalog strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja detektivov, objavljenega dne 18. 5. 2012 v Uradnem listu RS.

Na podlagi novih ugotovitev, pridobljenih v fazi predhodnega preizkusa, se je preiskava razširila še na postopek priprave novele Zakona o varnosti na smučiščih¹ (ZVSmuč-B, Uradni list RS, št. 17/08 in 52/08-pop), novele Zakona o zasebnem varovanju (ZZasV-A, Uradni list RS, št. 102/07), podzakonskih aktov, sprejetih na podlagi omenjenih zakonov, kot tudi na postopek vodenja razpisov za podelitev javnega pooblastila za izvajanje usposabljanj po navedenih področjih.

Senat komisije je na seji dne 12. 11. 2015 sprejel sklep, da se v zadevi s spisovno številko 06210-216/2013 sprejme priporočilo, ki se ga posreduje Ministrstvu za notranje zadeve in Ministrstvu za javno upravo.

Komisija je v okviru predmetnega postopka, prišla do naslednjih ugotovitev:

I. DETEKTIVSKA DEJAVNOST

Dne 27. 1. 2010 je bila imenovana delovna skupina² za pripravo Zakona o detektivski dejavnosti ter podzakonskih aktov s področja detektivske dejavnosti, v katero so bili imenovani:

- Boris Grilc iz Direktorata za policijo in druge varnostne naloge MNZ (v nadaljevanju DPDVN) kot vodja,
- Mile Nunič iz DPDVN kot namestnik vodje,
- Jože Perko iz DeZRS kot član,
- Iztok Conič iz Inšpektorata RS za notranje zadeve kot član,
- Vilko Širca iz Uprave kriminalistične policije kot član ter,
- Petra Mrhar iz DPDVN kot tajnica.

Predlog Zakona o detektivski dejavnosti z novim 22. in 23. členom, ki sta normirala obvezno usposabljanje in možnost podelitve pooblastila za izvajanje usposabljanja, je bil v Državni zbor s strani predlagatelja tj. Vlade RS vložen dne 27. 12. 2010, pri čemer je bil dne 1. 3. 2011 sprejet v Državnem zboru RS in dne 11. 3. 2011 objavljen v Uradnem listu RS. S sprejetim zakonom se je med drugim uvedlo obvezno usposabljanje kandidatov za detektive pred opravljanjem detektivskega izpita in možnost podelitve javnega pooblastila za takšno usposabljanje. Omenjena sprememba se je upravičevala s ciljem, da se dvigne kakovost usposabljanja pred opravljanjem detektivskega izpita, kar bi se odražalo v kakovosti opravljanja detektivske dejavnosti ter bi povečalo stopnjo znanja pri varovanju človekovih pravic in svoboščin. Cilj bi po navedbah predlagatelja lahko uresničili z enotnim konceptom usposabljanja, kot je že določen za policijo, komunalne redarje in tudi varnostno osebje.

Na podlagi ZDD-1 je bil v letu 2011 sprejet Pravilnik o izvajanju Zakona o detektivski dejavnosti, ki je vključeval Program usposabljanja kandidatov za detektive. V pravilniku so med drugimi določeni programski sklopi, ki jih zajema program usposabljanja. Prav tako je s pravilnikom določeno, da minister s cenikom določi tarifo za usposabljanje in izpopolnjevanje detektiva ter detektivskega izpita. S pravilnikom so tudi določeni pogoji, ki jih morajo izpolnjevati izvajalci usposabljanj, trajanje usposabljanja (80 ur) ter razdelitev ur po posameznih strokovnih področjih. Vsebino pravilnika, programa usposabljanj in cenika oz. tarife strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja ter detektivskega izpita je glede na signirno številko 143-02 pripravil uslužbenec DPDVN Boris Grilc.

Z namenom podelitve javnega pooblastila za izvajanje strokovnega usposabljanja detektivov je bila 11. 5. 2012 imenovana strokovna komisija za izvedbo razpisa za podelitev javnega pooblastila za izvajanje nalog strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja detektivov, v katero so bili imenovani:

¹ Ker je bila dokumentacija glede priprave novele ZVSmuč-B po preteku petih let hrambe komisijsko uničena, preiskava v zvezi podelitve javnega pooblastila za usposabljanje nadzornikov smučišč iz navedenega razloga ni bila možna.

² Kot nadzornika nad potekom priprave predloga zakona in osnutkov podzakonskih aktov sta bila določena dr. Miroslav Žaberl iz DPDVN in mag. Goran Klemenčič - državni sekretar MNZ (op. dne 9. 7. 2010 je bil mag. Goran Klemenčič črtan iz tega sklepa).

- predsednica Mateja Kosmač Jarc iz Urada za finančne zadeve in nabavo MNZ (v nadaljevanju UFZJN),
- člana Simon Savski in Tanja Tihi iz DPDVN,
- namestnik predsednika Jelka Veber iz UFZJN ter
- nadomestna člana Boris Grilc in Matjaž Povše iz DPDVN.

Člani strokovne komisije so dne 18. 5. 2012 podpisali izjavo, da so pregledali razpisno dokumentacijo predmetnega razpisa in ocenili, da je le-ta takšna, da je možno pričakovati uspešen razpis. Hkrati so člani istega dne podpisali še izjavo o neobstoju poslovnih stikov s ponudniki in sklenili druge zaveze.³

Predmet razpisa je bila podelitev javnega pooblastila za izvajanje nalog strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja detektivov, in sicer za nedoločen čas. Z razpisom je bilo določeno merilo, da bo kot najugodnejši izbran ponudnik, ki bo dosegel največje skupno število točk po opredeljenih merilih in katerega ponudba bo popolna. Štele so reference na področju izobraževanja oz. usposabljanja odraslih, izvedena usposabljanja na višji ali visoki stopnji in izvedena usposabljanja s področja varovanja oz. varstvoslovja – za vsako od navedenih postavk največ 10 točk, pri čemer je bilo v razpisni dokumentaciji glede ocenjevanja referenc med drugim izrecno določeno: »Ocenjuje se število ustreznih referenc. Ustrezna referenca pomeni izvedbo najmanj enega izobraževanja s področja varovanja oz. varstvoslovja (usposabljanje občinskih redarjev, nadzornikov smučišč in varnostnega osebja) v zadnjih treh letih. Ponudnik za vsako referenco prejme eno točko. Največje število prejetih točk po tem merilu je 10.«⁴

Javni razpis za podelitev javnega pooblastila je bil dne 18. 5. 2012 objavljen v Uradnem listu RS z določenim rokom za oddajo ponudb do 13. 6. 2012 do 15.00 ure. V roku je ponudbo oddal CPU kot edini ponudnik. Odpiranje ponudb se je izvedlo 14. 6. 2012 z začetkom ob 12.00 uri. Pri odpiranju ponudb so sodelovali: predsednica Mateja Kosmač Jarc iz UFZJN, člana Simon Savski in Tanja Tihi iz DPDVN ter zapisničarka. Pri odpiranju je bila navzoča tudi [REDACTED].

Komisija je ugotovila, da je na naročilo prispela ena pravočasna ponudba, tj. ponudba CPU, ter da so v ponudbi fizično prisotni vsi dokumenti iz razpisne dokumentacije. Komisija v enaki sestavi se je zatem sestala še 15. 6. 2012 in 17. 7. 2012 z namenom ugotavljanja formalne popolnosti ponudbe. Komisija je ugotovila, da je ponudba formalno popolna, zaradi česar je predlagala, da se javno pooblastilo podeli CPU, edinemu ponudniku, ki je predložil popolno ponudbo. Ponudnik je kot izvajalce strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja ob prijavi navedel sledeče osebe, s katerimi je pred oddajo ponudbe sklenil dogovor o sodelovanju: (1) za področje Pravne ureditve detektivske dejavnosti: [REDACTED] in [REDACTED], (2) za področje Opravljanje detektivske dejavnosti: [REDACTED] in [REDACTED], (3) za področje Kriminalistika: [REDACTED] in [REDACTED], (4) za področje Osnove pravosodnega sistema, javne uprave in upravnega postopka: [REDACTED], (5) za področje Etika, človekove pravice in komunikacijske veščine: [REDACTED] in [REDACTED].

Izmed prijavljenih izvajalcev je bilo po delovnih izkušnjah, ki so jih izkazali v svojih življenjepisih, več kot 80% takšnih, ki so bili v času razpisa bodisi zaposleni v MNZ ali njenih notranje organizacijskih enotah (NOE) ali bivših zaposlenih v MNZ ali njenih NOE. V ponudbi je CPU na področju izobraževanja oz. usposabljanja

³ Vsebina izjave na temo neobstoja poslovnih stikov in nekatere druge zaveze: »Spodaj podpisani predsednik ali član komisije v zvezi s predmetnim razpisom izjavljam sledeče:

- da nisem interesno povezan s ponudniki in nisem bil pri ponudniku zaposlen, oz. so od prenehanja zaposlitve pretekla vsaj tri leta. Če se bo razlog za izločitev pokazal naknadno, bom to nemudoma sporočil predsedniku komisije, da me zamenja;
- da bom varoval kot zaupne vse podatke v zvezi s predmetnim javnim razpisom;
- da se zavežem k molčečnosti ter varovanju interesov naročnika in enakosti ponudnikov;«

⁴ Omenjeni javni razpis je v imenu predlagatelja podpisal dr. Miroslav Žaberl iz DPDVN ter Mehmed Bešič kot vodja službe za javna naročila.

odraslih izpostavil 10 referenc, na področju izobraževanja na višji ali visoki stopnji s področja varstvoslovja je izpostavil 1 referenco, dočim s področja varovanja oz. varstvoslovja je CPU navedel 10 referenc, ki so se nanašale na izvajanje predhodno pridobljenega javnega pooblastila za usposabljanje varnostnega osebja in nadzornikov smučišč.

Dne 23. 7. 2012 je bil s strani direktorice UFZJN izbranemu ponudniku CPU izdan sklep o podelitvi javnega pooblastila ter dne 21. 8. 2012 še vročena odločba. Na podlagi podeljenega pooblastila je CPU v letu 2013 pričel z izvajanjem usposabljanj kandidatov za detektive.

II. VARNOSTNO OSEBJE

Dne 15. 6. 2009 je bila imenovana strokovna komisija za izvedbo razpisa za podelitev javnega pooblastila za izvajanje nalog strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja, v katero so bili imenovani:

- predsednik Mehmed Bešič iz UFZJN,
- član Simon Savski iz DPDVN in član Drago Velički iz Policijske akademije,
- namestnik predsednika Jelka Veber iz UFZJN ter
- nadomestna člana Srečko Jarc in Zdravko Mele iz DPDVN.

Člani strokovne komisije so dne 24. 6. 2009 podpisali izjavo, da so pregledali razpisno dokumentacijo predmetnega razpisa in ocenili, da je le-ta takšna, da je možno pričakovati uspešen razpis. Hkrati so člani istega dne podpisali še izjavo o neobstoju poslovnih stikov s ponudniki in sklenili druge zaveze.⁵

Predmet razpisa je bila podelitev javnega pooblastila za izvajanje nalog strokovnega usposabljanja za pridobitev nacionalne poklicne kvalifikacije, obdobjnega strokovnega izpopolnjevanja varnostnega osebja in strokovnega izpopolnjevanja varnostnega osebja.

Javni razpis za podelitev javnega pooblastila je bil dne 3. 7. 2009 objavljen v Uradnem listu RS z določenim rokom za oddajo ponudb do 31. 7. 2009 do 15.00 ure. Podpisnika razpisne dokumentacije z opredeljenimi pogoji sodelovanja sta bila Mehmed Bešič kot vodja službe za javne razpise pri MNZ in mag. Srečko Jarc kot generalni direktor DPDVN.

V roku so ponudbo oddali SAB d.o.o., VARNOST Maribor d.d., Center za poslovno usposabljanje, Čas d.o.o. in Zavod Karnika. Odpiranje ponudb se je izvedlo 3. 8. 2009 z začetkom ob 12.00 uri. Pri odpiranju ponudb so sodelovali: predsednica Jelka Veber iz UFZJN, član Simon Savski iz DPDVN in član Drago Velički iz Policijske akademije ter zapisničarka. Pri odpiranju so bili navzoči tudi predstavniki ponudnikov. Komisija je ugotovila, da so ponudbe ponudnikov pravočasne in vsebujejo vse dokumente iz razpisne dokumentacije. Komisija v sestavi predsednika Mehmeda Bešiča iz UFZJN, člana Simona Savskega iz DPDVN in člana Draga Veličkega iz Policijske akademije ter namestnice predsednika Jelke Veber iz UFZJN, se je zatem še večkrat sestala z namenom ugotavljanja formalne popolnosti ponudb. Komisija je ugotovila, da so vse ponudbe formalno nepopolne in je od ponudnikov zahtevala dopolnitve, kar so ponudniki pravočasno storili. Upoštevajoč 13. točko navodi, da bo naročnik javno pooblastilo podelil vsem ponudnikom, ki bodo izpolnjevali zahtevane pogoje, je komisija predlagala, da se javno pooblastilo za usposabljanje varnostnega osebja podeli vsem ponudnikom, ki so podali ponudbe, kar je bilo 27. 11. 2009 tudi uresničeno z izdajo odločb o podelitvi javnega pooblastila za izvajanje nalog strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja varnostnega osebja vsem ponudnikom, ki so sodelovali na javnem razpisu.

III. OCENA DEJSTEV IN OKOLIŠČIN Z VIDIKA DOLOČB ZINTPK

Komisija je v postopku nadzora preverila očitek prijavitelja o domnevnem protežiranju edinega ponudnika za izvajanje strokovnega usposabljanja kandidatov za detektive, tj. Centra za poslovno usposabljanje

⁵ Gre za izjavo z enako vsebino, kot je prikazana že v sprotni opombi št. 3.

oziroma očitke o prilagojenosti razpisa za podelitev pooblastila kot tudi očitke prijavitelja o »podržavljenju« detektivske dejavnosti med drugim tudi z odvzemom pristojnosti DeZRS, z normiranjem obveznega usposabljanja kandidatov za detektive z uvedbo nedetektivskih tem predavanj ter s prevladujočo določitvijo predavateljev iz vrst MNZ in njihovih prijateljev, s čimer naj bi imel MNZ popoln vpliv in nadzor nad vsem, kar se navezuje na detektivsko dejavnost.

S postopkom obravnave zadeve so bile ugotovljene določene okoliščine, ki govorijo v prid navedbam prijavitelja o domnevnem »podržavljenju« detektivske dejavnosti. Komisija je ugotovila, da je bil prvi kamen v smeri povečanja pristojnosti države oz. konkretno MNZ glede ureditve detektivske dejavnosti storjen s sprejetjem ZDD-1. Omenjeni zakon je v prvem odstavku 23. člena med drugim določal, da lahko ministrstvo za izvajanje nalog strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja detektivov, z odločbo, na podlagi javnega natečaja podeli javno pooblastilo pravni osebi, ki izpolnjuje predpisane pogoje. S Pravilnikom o izvajanju Zakona o detektivski dejavnosti je MNZ jasno izrazil odločitev, da bo strokovno usposabljanje vodil izvajalec, kateremu bo ministrstvo z odločbo podelilo javno pooblastilo. Hkrati so se določili pogoji za izvajanje usposabljanj, pri čemer je med temi potrebno izpostaviti predvsem določilo, da mora imeti izvajalec za praktične vsebine najmanj višjo strokovno izobrazbo in pet let delovnih izkušenj s posameznega strokovnega področja, dočim za teoretične vsebine najmanj visoko strokovno izobrazbo prve stopnje in pet let delovnih izkušenj. Milejši pogoj za izvajalce praktičnih vsebin bi lahko bil po mnenju komisije določen v prid [REDACTED], ki je kot edini izmed predlaganih izvajalcev pri ponudniku CPU imel zgolj [REDACTED]. V drugem odstavku 9. člena Pravilnika so se določili programski sklopi usposabljanja tudi zaradi katerih so bila področja predavanja po zastopanosti predavateljev iz vrst MNZ v primerjavi s predavatelji iz vrst DeZRS glede na število ur programov razdeljena v razmerju 1:1, pri čemer so po številčni zastopanosti prednjačili oz. prednjačijo uslužbenci MNZ in njenih NOE (Policije). Delež v ponudbi CPU prijavljenih izvajalcev (predavateljev), ki je izkazoval, da je med izvajalci več kot 80% takšnih, ki so bili v času razpisa bodisi zaposleni v MNZ ali njenih notranje organizacijskih enotah (NOE) ali bivših zaposlenih v MNZ ali njenih NOE, se ni bistveno spremenil niti kasneje pri izvajanju samega pooblastila. Komisija je namreč ugotovila, da so kot predavatelji ali avtorji gradiv namreč nastopali sledeči javni uslužbenci, v času izvajanja pedagoškega dela zaposleni na MNZ ali v NOE: Srečko Jarc, Miran Ozebek, Bojan Gasar, Pavel Jamnik, Mile Nunić, Goran Savič, Simon Savski, dr. Miroslav Žaberl, Aleš Župan Galunič, Marko Bečan in Tadej Stergar. S statusom zaposlitve izven MNZ in DeZRS so kot predavatelji sodelovali: [REDACTED] in [REDACTED]. Kot predstavniki DeZRS so pri usposabljanjih kot predavatelji ali avtorji gradiv sodelovali zgolj [REDACTED], pri čemer sta bila zadnja dva navedena nekoč tudi zaposlena v organih MNZ. Komisija je s postopkom obravnave zadeve ugotovila, da se med registriranimi predavatelji pojavljajo tudi imena kot so: [REDACTED] torej [REDACTED].

[REDACTED]. MNZ je glede uravnoveženosti predavateljev pojasnil, da sta bila na sestanku pristojnih inštitucij za usposabljanje kandidatov za detektive, ki je bil izveden dne 26. 9. 2013 v prostorih CPU, na predlog predstavnika ministrstva sprejeta dva sklepa, in sicer sklep št. 4, da MNZ podpira udeležbo predavateljev detektivske stroke pri vseh sklopih programa usposabljanja ter sklep št. 7, da MNZ podpira večji angažma predstavnikov detektivske stroke tudi na račun manj sodelujočih iz MNZ.

Prevladujočo zastopanost predavateljev iz vrst MNZ pa je zaznati tudi pri izvajanju usposabljanj nadzornikov smučišč. Ker je bila dokumentacija, ki se nanaša na sprejetje novele ZVSmuč-B zaradi preteka roka hrambe komisijsko uničena, komisiji ni uspelo preveriti ali so tudi pri sprejemu te novele in vodenju razpisa za zbiranje ponudb za podelitev javnega pooblastila bila navzoča korupcijska tveganja. V navedenem primeru je bilo pooblastilo za izvajanje usposabljanja nadzornikov smučišč izdano zgolj CPU, pri čemer iz javne objave na spletni strani CPU izhaja, da je bilo v času od 19. do 26. 11. 2010 izvedeno usposabljanje nadzornikov smučišč, pri katerem so kot izvajalci oz. predavatelji sodelovali: [REDACTED].

██████████ in ██████████, izmed katerih so vsi, razen ██████████, bili ██████████ zaposleni v Policiji, še več, ██████████ in ██████████ so v času spreminjanja zakonodaje s področja varnosti smučišč kot ██████████ v DPDVN oz. organu, ki je bistveno prispeval k snovanju prenove ureditve s področja varnosti na smučiščih, normiranju obveznega usposabljanja, določitvi programske vsebine usposabljanj, razpisnih pogojev za podelitev pooblastila ter izbiri nosilca usposabljanj.

Ker je bilo dne 27. 11. 2009 javno pooblastilo za izvajanje nalog strokovnega usposabljanja za pridobitev nacionalne poklicne kvalifikacije, obdobjnega strokovnega izpopolnjevanja varnostnega osebja in strokovnega izpopolnjevanja varnostnega osebja s strani MNZ podeljeno petim ponudnikom, se komisija zaradi številčnosti predlaganih izvajalcev oz. predavateljev ni spuščala v preverjanje njihovih trenutnih in preteklih zaposlitev, je pa vseeno med preverjanjem ponudb zasledila, da je pri ponudnikih SAB, varovanje in storitve, d.o.o., ČAS - Zasebna šola za varnostno izobraževanje d.o.o. in CPU kot predvideni izvajalec nastopal ██████████. Podobno je bilo ugotovljeno pri ██████████.

██████████. Ob tem je bilo še zaznано, da je kot predlagani izvajalec pri ponudniku CPU nastopal ██████████, kateri je v času prijave na razpis opravljal ██████████. V izbirnem postopku so torej kot predlagani izvajalci sodelovali tudi ██████████, kateri so v času spreminjanja zakonodaje, ki ureja

Komisijo so zanimali razlogi za takšno stanje oz. prevladujočo prisotnost predavateljev iz vrst MNZ, saj se z iskanjem in odpravljanjem vzrokov lahko tudi preprečijo neželene posledice. Nedvomno so bili v fazi spremembe zakonodaje in vodenju izbirnih postopkov navzoči številčni konflikti interesov oz. korupcijska tveganja.⁶ Na tem mestu je potrebno zapisati, da je od zaznanih konfliktov interesov preteklo že krepko

⁶

██████████. Glede na zastopane cilje predloga Zakona o detektivski dejavnosti, tj. med drugimi kvalitetno izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje detektivske dejavnosti na način, da se določi obveznost usposabljanja pred opravljanjem detektivskega izpita in možnost podelitve javnega pooblastila, kar je MNZ sicer v manj konkretniji obliki zastopalo že leta 2010 v strateškem dokumentu z naslovom »Strategija zasebnega varstva«, oziroma glede na zastopano stališče, da se zagotovi enoten koncept usposabljanja, kot je že določen za policijo, komunalne redarje in tudi varnostno osebje, gre pri presoji obstoja morebitnega konflikta interesov na strani ██████████,

preko dve leti, zaradi česar je, če upoštevamo antinomijo med določili ZJU in ZIntPK o konfliktu oz. nasprotju interesov, z uporabo časovnega argumenta »lex posterior derogat legi inferiori«, ugotoviti, da je potekel absolutni rok iz četrtega odstavka 39. člena ZIntPK, ki določa, da lahko komisija uvede postopek ugotavljanja nasprotja interesov v roku dveh let od opravljenih uradnih dejanj. Kljub temu, zgolj z namenom preučitve razlogov oz. vzrokov za ugotovljeno stanje z vidika korupcijskih tveganj, zaključni dokument izpostavlja nekaj primerov javnih uslužbencev, ki so se znašli v konfliktu interesov in niso ravnali tako, kot to predpisuje 100. člen ZJU.

Javni uslužbenci in uradnik na položaju, ki so se znašli v konfliktu interesov, bi bili dolžni o interesnih povezavah s ponudniki seznaniti predstojnika oz. bi bili dolžni odkloniti sodelovanje v raznih delovnih skupinah za pripravo nove zakonodaje in strokovnih komisijah za izvedbo razpisa za podelitev javnega pooblastila. Komisija z nadzorom ni ugotovila, da bi uradniki o konfliktu interesov seznanili svojega predstojnika niti da bi uradniki odklonili sodelovanje v delovnih oz. strokovnih komisijah ali se izločili, četudi so v določenih primerih izrecno podpisali izjavo, da niso interesno povezani s ponudniki in da niso zaposleni pri ponudniku oz. so od prenehanja zaposlitve pretekla vsaj tri leta ter izjavo, da če bi se razlog za izločitev pokazal naknadno, bi to nemudoma sporočili predsedniku komisije, da jih zamenja, kar pomeni, da so bili izrecno seznanjeni z dolžnostjo obveščanja predstojnika, pa kljub temu tega niso storili. Z navedenimi opustitvami dolžnega ravnanja so [redacted] pridobili korist zase, ki se kaže v tem, da [redacted] z izbranimi nosilci javnih pooblastil na področjih kot so usposabljanje kandidatov za detektive, varnostnega osebja in nadzornikov smučišč. Upoštevati je potrebno mnenje komisije v zadevi št. 035-5/2005-20, ki določa, da v primerih, ko je subjekt, ki je kršil dolžno ravnanje, in subjekt, ki je s kršitvijo okoriščen, ista oseba, ni mogoče govoriti o korupciji, saj ne gre za dvostransko razmerje, torej odnos, v katerem sodelujeta vsaj dve osebi – ena kot kršitelj dolžnostnega ravnanja in druga kot okoriščenec. Iz navedenih razlogov njihovega ravnanja ni moč opredeliti kot koruptivno ravnanje po ZIntPK oz. ZPKor, pri čemer je ob tem potrebno jasno zapisati, da opustitvena ravnanja javnih uslužbencev, ki so bila storjena po 5. 6. 2010, ko se je začel uporabljati ZIntPK, izkazujejo vse znake kršitve integritete javnega sektorja. Četudi opustitvena ravnanja [redacted] in [redacted], storjena pred uveljavitvijo ZIntPK, ni moč opredeliti niti kot kršitev integritete javnega sektorja, pa takšna njihova neetična ravnanja, glede na dejstvo, da je v vseh zaznanih primerih šlo za [redacted], za katerega komisija ugotavlja, da ima ključno vlogo pri urejanju pomembnih področij, kot so: detektivska dejavnost, varnost na smučiščih in zasebno varovanje, ne bi smela biti neopažena.

Komisija je v tej zvezi v postopku nadzora tudi preverila aktivnosti delodajalca na področju zaznavanja in preprečevanja konflikta interesov. Ugotovljeno je bilo, da je predstojnik v dveh primerih uvedel postopek v zvezi opravljanja dejavnosti, ki bi lahko vplivale na nepristransko opravljanje dela, in je zato uradnikoma Borisu Grilcu in Milanu Klemencu – zaposlenima v DPDVN v Sektorju za zasebno varstvo in občinska redarstva s sklepom prepovedal opravljanje teh dejavnosti. Omenjena postopka je predstojnik uvedel v letu 2013 na podlagi anonimne prijave, ki je bila v vednost poslana tudi komisiji. Pri oceni zadovoljivosti ukrepov predstojnika v smislu obvladovanja in preprečevanja konflikta interesov, gre izvedene ukrepe predstojnika, upoštevajoč, da ukrepi niso posegli v ravnanja vodstvenega kadra, ki je bilo tudi samo udeleženo pri opravljanju spornega pedagoškega dela za izvajalce usposabljanj, pri čemer se stanje bistveno ni spremenilo, saj isti uslužbenci še vedno pogodbeno sodelujejo z nosilci javnih pooblastil, oceniti kot nezadostne.

Dodatna kršitev je bila podana tudi pri tistih javnih uslužbencih, ki so pri nosilcu javnega pooblastila opravljali pedagoško delo na področju zasebnega varovanja, varnosti na smučiščih ali usposabljanja kandidatov za detektive, hkrati pa so bili istočasno zaposleni v organu tj. DPDVN, ki je pristojen vršiti nadzor nad izvajanjem javnega pooblastila. V takšnih primerih opravljanje pedagoškega dela za izbranega nosilca javnega pooblastila gre za opravljanje dodatne dejavnosti, ki lahko vpliva na nepristransko opravljanje dela, zaradi česar je opravljanje navedenega dela prepovedano. Smiselno podobno stališče je zastopalo že Ministrstvo za javno upravo (MJU) z dokumentom št. 007-937/2006/2 z dne 19. 1. 2007, s katerim se je seznanil tudi naslovnik. V omenjenem stališču je šlo sicer za tolmačenje 15. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN, Uradni list RS, št. 43/07 – UPB in 40/14) po katerem inšpektor ne sme opravljati dejavnosti oziroma ne sme opravljati dela za drugega delodajalca na področju, na katerem opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, razen če gre za znanstveno ali pedagoško delo. Kljub dejstvu, da določba omogoča opravljanje dodatne dejavnosti za drugega delodajalca, če gre za pedagoško delo, je MJU zavzelo stališče, da je v povezavi z določbami 100. člena ZJU ob upoštevanju morebitnega konflikta interesov potrebno razumeti navedeno določbo tako, da inšpektor ne sme opravljati predavanj in seminarjev s področja dela za tiste subjekte, pri katerih opravlja ali bi lahko opravljal v okviru svojih rednih delovnih obveznosti inšpekcijski nadzor. Potrebno je izpostaviti, da omenjeno priporočilo MJU sledi mnenju in ugotovitvam komisije z dne 22. 11. 2006, katera je v dokumentu št. 242-198/2006, v zvezi odplačnega opravljanja pedagoškega dela, ki ga izvajajo javni uslužbenci na račun naročnika, ki ni njihov delodajalec, opozarjala na podnormiranost tega področja in predlagala določene rešitve.

Iz pojasnil MNZ sicer izhaja, da so nekateri izmed prej izpostavljenih javnih uslužbencev že upokojeni (██████████), nekateri delajo na drugih delovnih mest, tudi izven MNZ (██████████), pri čemer pa iz zbrane dokumentacije izhaja, da ██████████.


Nadaljnji razlog za takšno stanje je moč najti v nedorečeni zakonodaji, konkretno v zakonih, ki urejajo področje detektivske dejavnosti, zasebnega varovanja in varnosti na smučiščih, kateri predpisujejo obvezno usposabljanje, ki je bilo v obliki javnih razpisov kot javno pooblastilo podeljeno različnim ponudnikom. Pomanjkljivost se odraža predvsem na način, da omenjeni zakoni ne vsebujejo natančnejše opredelitve pogojev in meril, ki jih mora izpolnjevati nosilec javnega pooblastila, prav tako pa tudi ni določen postopek za podelitev javnega pooblastila. Omenjene vsebine so natančneje določene šele v raznih pravilnikih in v razpisni dokumentaciji, čeprav bi iz razlogov transparentnosti in boljše informiranosti odločevalcev, bilo potrebno, omenjena merila uvrstiti že v samo zakonsko materijo. Takšno stališče je zavzelo tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-137-01, s katero je določilo načela, ki jih je potrebno spoštovati v primeru, da se javno pooblastilo podeli na podlagi zakona, in sicer: (1) zakon mora jasno in podrobno določiti vsebino javnega pooblastila; (2) zakon mora natančno določiti pogoje, ki jih mora izpolnjevati nosilec javnega pooblastila, določiti organ, ki podeli javno pooblastilo in določiti postopek za podelitev javnega pooblastila.

Ravno nedorečena zakonodaja, ker pri vodenju izbirnega postopka niso bila vsaj smiselno upoštevana temeljna načela javno naročniške zakonodaje oz. ni bil z zakonom natančneje določen postopek, po katerem se podeli javno pooblastilo, ter navzočnost konflikta interesa pri javnih uslužbencih zaposlenih v DPDVN, ki so sodelovali v izbirnih postopkih ali imeli drugače vpliv na spremembo zakonodaje, je omogočilo vodenje izbirnega postopka oz. izbiro pogojev in meril, ki so bila vsaj pri podelitvi pooblastila za usposabljanje detektivov pisana izrazito v prid kasneje izbranega ponudnika CPU. Pri preučitvi razpisne dokumentacije za podelitev javnega pooblastila za izvajanje usposabljanj detektivov je bilo ugotovljeno, da se je pisanje razpisne dokumentacije oz. določitev meril za izbiro najugodnejšega ponudnika izvedlo že pred formiranjem strokovne komisije. Omenjeno tezo je moč dokazati upoštevajoč dejstvo, da je bila strokovna komisija za izvedbo razpisa ustanovljena dne 11. 5. 2012 in dejstvo, da je omenjena strokovna komisija v skladu z okvirnimi datumi, določenimi s sklepom ministra, naročilo za objavo obvestila o razpisu z že določenimi merili za izbiro poslala Uradnemu listu RS še istega dne, tj. 11. 5. 2012, zaradi česar se logično sklepa, da so bila merila za izbiro najugodnejšega ponudnika oz. da je bila celotna razpisna dokumentacija pripravljena že pred ustanovitvijo strokovne komisije za izvedbo razpisa. DPDVN na vprašanje komisije ni

vedel navesti avtorja razpisne dokumentacije, je pa glede na vsebino dokumenta z naslovom »Letno poročilo Ministrstva za notranje zadeve za leto 2012« nesporno, da je razpis za podelitev javnega pooblastila za strokovno usposabljanje in izpopolnjevanje detektivov, na katerem je bil izbran Center za poslovno usposabljanje pri Gospodarski zbornici Slovenije, pripravil DPDVN. Na tem mestu je potrebno zapisati, da se komisija, navkljub očitkom iz prijave o dajanju prevelikega poudarka policijskim temam, ni spuščala v vsebinsko presojo upravičenosti in primernosti programa usposabljanja kandidatov za detektive, si pa lahko glede na zastopanost ti. detektivskih tem napram drugim temam oz. področjem, vsakdo lahko o tem ustvari svoje mnenje in stališče.

Nadalje je bilo ugotovljeno, da je bila razpisna dokumentacija, s katero se je na javnem razpisu izbralo ponudnika za podelitev javnega pooblastila za izvajanje usposabljanj kandidatov za detektive, v delu, kjer so opredeljena merila izbire ti. najugodnejšega ponudnika, pisana v korist kasneje izbranega ponudnika oz. sedanjega nosilca javnega pooblastila. Poleg merila reference na področju izobraževanja oz. usposabljanja odraslih ter merila izvedena usposabljanja na višji ali visoki stopnji, so se štela tudi izvedena usposabljanja s področja varovanja oz. varstvoslovja izvedena v zadnjih treh letih. Na vsakem izmed področij je bilo moč doseči največ 10 točk. Kot usposabljanja s področja varovanja oz. varstvoslovja so bila izpostavljena sledeča usposabljanja: usposabljanje občinskih redarjev, nadzornikov smučišč in varnostnega osebja. Upoštevajoč dejstvo, da je MNZ, podobno kot v primeru usposabljanj detektivov, pooblastilo za izvajanje usposabljanj predhodno podelil tudi na področju zasebnega varovanja in varnosti na smučiščih, pri čemer je bil v obeh primerih kot izvajalec navedenih usposabljanj izbran CPU, kateri si je z obdobjim usposabljanjem na omenjenih področjih zagotovil maksimalno število referenc s tega področja, komisija ocenjuje, da so navedena merila diskriminatorna, saj izrazito privilegirajo kasneje izbranega ponudnika tj. CPU. Hkrati je v tej luči opozoriti, da je bilo pooblastilo za izvajanje usposabljanja kandidatov za detektive izdano za nedoločen čas.

Ob tem pa komisija še ugotavlja, da so opisana storitvena in opustitvena ravnanja določenih javnih uslužbencev⁷ in uradnikov na položajih privedla do tega, da pri nosilcih javnih pooblastil za izvajanje usposabljanj kandidatov za detektive in nadzornikov smučišč kot izvajalci usposabljanja nastopajo pretežno uslužbenci MNZ in Policije ali bivši uslužbenci MNZ. Navedeno ravnanje je po mnenju komisije v nasprotju s teoretičnim spoznanjem, da se javna pooblastila podelijo, kadar se ocenjuje, da bi nedržavni subjekt učinkovitejše izvrševal javno službo, pri čemer dominanca predavateljev iz vrst sedanjih in bivših uslužbencev MNZ nakazuje na prisotnost kronizma med nekaterimi uslužbenci MNZ, zadoženimi za opravljanje nalog ministrstva na področju zasebnega varovanja, detektivske dejavnosti in varnosti na smučiščih ter njihovimi nekdanjimi sodelavci iz vrst MNZ in njenih NOE.

Ob pregledu posledic neizogibanja, nerazkritja in neobvladovanja konfliktov interesov je komisija tudi ugotovila nedosleden nadzor nad CPU kot nosilcem javnega pooblastila za usposabljanje kandidatov za detektive. Pri preverjanju predavateljev je bilo ugotovljeno, da je detektiv 

⁷

predaval področje Osnove pravosodnega sistema, javne uprave in upravnega postopka oz. izvajal teoretični pouk, [REDACTED] s pravilnikom predpisane ustrezne izobrazbe za poučevanje teoretičnih vsebin.

Glede na zaznana korupcijska tveganja in posledično izdano priporočilo, komisija od MNZ in tudi MJU kot resornega ministrstva, ki ureja področje javne uprave, pričakuje, da bosta v primerih podelitve javnih pooblastil na podlagi zakona, zaradi izrazitega tveganja za nastanek konflikta interesov, ko gre za izbiro nosilca javnega pooblastila za izvajanje zakonsko predpisanih obveznih usposabljanj, saj se v raznih izbirnih komisijah kot tudi v delovnih skupinah in strokovnih komisijah za pripravo predmetne zakonodaje in razpisne dokumentacije pojavljajo javni uslužbenci, ki so bodisi že poslovno povezani s kasneje izbranim nosilcem javnega pooblastila bodisi po izbiri na javnem natečaju pričnejo sodelovanje z izbranim ponudnikom kot predavatelji ali avtorji raznih gradiv, pri čemer taisti javni uslužbenci še nadzirajo izvajanje javnega pooblastila, v skladu z analogijo, kot to velja po 15. členu Zakona o inšpekcijskem nadzoru za vse inšpektorje, javnim uslužbencem, ki so zaposleni pri organu, ki podeljuje javno pooblastilo in hkrati nadzira njegovo izvajanje, dosledno omejila opravljanje dodatnega dela pri izvajalcih javnih pooblastil, četudi gre za pedagoško delo.

Iz razlogov sistemske neurejenosti področja podeljevanja javnih pooblastil, ker ne obstaja zakon, ki bi na splošno normiral področje podeljevanja javnih pooblastil, se naslovnikoma z navedenim priporočilom predlaga, da se omejitev opravljanja pedagoškega dela izvede pri noveliranju vsakokratnega področnega zakona, in sicer na način, da se kršitev te omejitve, npr. če so v izvajanje programa usposabljanja in izpopolnjevanja, ki ga organizira nosilec javnega pooblastila, proti plačilu s strani nosilca javnega pooblastila vključeni javni uslužbenci, zaposleni v ministrstvu, pristojnem za nadzor nad izvajanjem takšnega pooblastila, kaznuje z odvzemanjem javnega pooblastila.

Hkrati se naslovnikoma predlaga, da v primerih podelitve javnega pooblastila na podlagi zakona dosledno upoštevata odločbo Ustavnega sodišča RS št. U-I-137-01, ter že v predlagano zakonsko materijo vključita ne le vsebino javnega pooblastila in organ, ki bo podelil javno pooblastilo, ampak tudi pogoje, ki jih mora izpolnjevati nosilec javnega pooblastila ter postopek za podelitev javnega pooblastila.

Komisija se v skladu s svojimi pristojnostmi in nalogami določenimi v 12. členu ZIntPK ne more spuščati v ugotavljanje ekonomske, kvalitativne idr. upravičenosti podelitve javnih pooblastil za usposabljanje kandidatov za detektive, varnostnega osebja, nadzornikov smučičič, ipd. Z omenjenim vprašanjem, v smislu ugotavljanja smotrnosti podelitve javnih pooblastil, bi se kot primernejši oz. stvarno pristojni nadzorni organ vsekakor lahko ukvarjalo Računsko sodišče RS. Kot že prej navedeno se javno pooblastilo praviloma podeli v primerih, ko se ugotavlja, da bo drug izvajalec zaupano delo lažje ali boljše opravil. Če pa ugotavljamo, da je pretežni del izvajalcev podeljenega javnega pooblastila zaposlenih ne le v javnem sektorju, ampak predvsem v organu, ki je takšno pooblastilo podelil, potem bi se takšen nadzorni organ vsekakor lahko vprašal tudi o oportunitetni škodi, ki nastaja konkretno MNZ-ju, ker ne uveljavlja vsaj konkurenčne prepovedi. V tej luči bi bilo smiselno tudi vprašanje o potencialnem prihodku javnega sektorja, za primere, ko bi predavatelji takšno odplačno predavanje za izbrane nosilce javnega pooblastila opravljali v času rednega dela, plačilo za opravljeno predavanje pa bi prejel državni organ, pri katerem je predavatelj redno zaposlen.

Komisija od MNZ pričakuje, da jo ta v najkrajšem možnem času seznanijo s svojimi stališči in aktivnostmi v zvezi s predmetnim priporočilom. Priporočilo je poslano v vednost tudi MJU z namenom seznanitve z ugotovljeno problematiko.



Božidar Štefanec
PREDSEDNIK

INTEGRITETA, ODGOVORNOST,
VLADAVINA PRAVA

Poslano:

- naslovníku (připoročeno s povratnico),
- Ministrstvu za javno upravo, Tržaška 21, 1000 Ljubljana (v vednost – připoročeno s povratnico),
- zbirka dok. gradiva.

