



KPK

REPUBLIKA SLOVENIJA

KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

VLADAVINA PRAVA | INTEGRITETA | TRANSPARENTNOST

**POROČILO O
DELU KOMISIJE
31.3.2014-31.3.2020**

POROČILO
O DELU KOMISIJE V OBDOBJU
31. 3. 2014 – 31. 3. 2020

Ljubljana, marec 2020

Kazalo

Kazalo.....	1
Uvod	5
Sestava senata	7
Zakonski okvir za delo.....	7
Sprememba vodenja postopka pred komisijo	9
Erar	9
2014.....	11
Sistemska načelno mnenje glede imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav družb pod prevladujočim vplivom države	11
Končno poročilo in ocena stanja DUTB	11
Sum korupcije v Občini Videm	12
Informativni paket za poslance.....	12
Elektronski register tveganj in posodobitev Supervizorja	12
Preventivna dejavnost v okviru 10. obletnice ustanovitve komisije	13
2015.....	14
Nadzor nad premoženjskim stanjem Ivana Janeza Janše	14
Nadzor nad premoženjskim stanjem Zorana Jankovića.....	14
Kršitve s področja nasprotja interesov	14
Nekateri zanimivejši primeri	15
Sistemska načelno mnenje glede ugotovljenih tveganj na področju šolstva	15
Analiza elektronskega registra tveganj	16
Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih občinah	19
2016.....	21
Problematika nabav medicinskih pripomočkov v slovenskih bolnišnicah	21
Načelno mnenje glede vzpostavitve registra medicinskih pripomočkov in vigilančnih zapletov	22
Končno poročilo in priporočila glede izplačevanja dodatkov za stalno pripravljenost	23
Univerza v Ljubljani.....	23
Kabinet predsednika Vlade RS in ministrstva	23
Mestne občine	23
Zaključek.....	24
Priporočila komisije.....	24
Nadzor nad premoženjskim stanjem.....	24
Sistemska načelno mnenje s področja lobiranja	25

Vmesno poročilo ocene korupcijskih tveganj v SDH	25
Spoznavanje integritete v vrtcih skozi sliko in igro	26
Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih osnovnih in srednjih šolah s priporočili glede upravljanja identificiranih tveganj	27
2017.....	28
Kršitve s področja nasprotja interesov	28
Primeri iz prakse	29
Področje postopkov javnega naročanja in javnih razpisov	30
Načelno mnenje.....	31
Plačila članom organov vodenja in nadzora v družbah s kapitalsko naložbo države	31
Dopolnitev sistemskega pojasnila s področja lobiranja	32
Kršitve etike in integritete	32
Javno naročanje v javnem podjetju Infrastruktura Bled	32
Opravljanje dodatne dejavnosti župana Občina Log – Dragomer.....	33
Priporočila komisije v zvezi z imenovanji članov nadzornega sveta SDH	33
Analiza finančnih tokov širšega javnega sektorja pri poslovanju z družbami, ki se ukvarjajo z odnosi z javnostmi	34
2018.....	35
Poročilo in ocena stanja v povezavi s poslovanjem DUTB	35
Postopki zaposlovanja ključnih kadrov v DUTB	35
Enotirni sistema upravljanja	35
Postopki izbire izvršnih direktorjev v DUTB	36
Postopek izbire in imenovanja neizvršnih direktorjev DUTB.....	36
Zaključek.....	37
Kadrovski postopki in podana priporočila.....	37
Postopek izbire direktorja Doma starejših občanov Metlika	37
Postopek izbire članov kadrovske komisije SDH	38
Postopek izbire člana uprave SDH	38
Imenovanje poslovodne osebe UKC Ljubljana	39
Imenovanje poslovodne osebe Zdravstvenega doma dr. Jožeta Potrata Žalec	39
Vodenje in odločanje v upravnih postopkih	40
Kršitev integritete pri javnem naročanju v javnem podjetju	40
Področje zdravstva.....	41
Preskoki v čakalnih vrstah	41
Okulisti in optiki	41
Svetovalno delo poslovnega direktorja Ginekološke klinike Ljubljana	42

Upravljanje s pridobljenimi donacijskimi sredstvi	43
Razpolaganje s kapitalskimi naložbami države	44
Izbira zunanjega izvajalca storitev: Primer NLB in R. U. R.	45
Tematski nadzor Občine Ribnica	45
Priporočila glede avtorskih, podjemnih in sorodnih pogodb na univerzah.....	46
Primer slabe prakse zakonodajnega postopka: Uredba o hrupu	47
Ugotovitve, priporočila in navodila javnim zavodom – lekarnam	48
2019.....	50
Kršitve etike in integritete javnega sektorja	50
Politični pritiski: razpis za direktorja Uradnega lista	50
Politični pritiski: imenovanje direktorja javnega podjetja Komunala Trbovlje	50
Ravnanje funkcionarja Banke Slovenije in priporočila za spremembo Zakona o Banki Slovenije	51
Javno naročanje: ravnanje župana Občine Cerknica.....	51
Uredba o hrupu: ravnanje uradne osebe na Ministrstvu za okolje in prostor	52
Najemanje odvetniških storitev župana Občine Log – Dragomer	52
Najemanje odvetniških storitev poslovodne osebe Kranjskih vrtcev	53
Načelno mnenje glede zaposlitvenih postopkov v javnem sektorju	53
Kršitve s področja nasprotja interesov	54
Sum glede dolžnega izogibanja nasprotju interesov pri zaposlovanju v UKC LJ.....	55
Kršitve določb ZIntPK s področja nasprotja interesov pri predlaganju oseb za evropskega komisarja.....	55
Področje lobiranja	56
Sum nedovoljenega lobiranja: predlog Zakona o davku na tonažo	56
Sum kršitve določil ZIntPK glede dovoljenega lobiranja	57
Področje nezdržljivosti funkcij	57
Nezdržljivost funkcije poslanca DZ	58
Nezdržljivost funkcij v Občini Gornja Radgona	58
Nezdržljivost funkcij poklicnega funkcionarja – župana	58
Redni obdobjni nadzor premoženjskega stanja zavezancev – županov.....	58
Kodeksa etike Državnega zbora RS ter Državnega sveta RS	59
Priporočila in pobude komisije	60
Pobuda Vladi RS za dopolnitev etičnega kodeksa funkcionarjev	60
Neupoštevanje odločb nadzornih organov.....	60
Priporočila na področju zdravstva.....	61
Nadzor nad obremenjevanjem okolja s hrupom ter upoštevanjem mejnih in kritičnih vrednosti kazalcev hrupa v okolju	62
Izvedenci strokovnih komisij za podajo mnenja po Zakonu o osebni asistenci.....	63

Nujnost zakonske ureditve sankcioniranja izvoljenih nosilcev javnih funkcij.....	63
Tveganja za nastanek neetičnih in nedovoljenih vplivov izvršilne veje oblasti na odločanje Državnega sveta	64
Poziv in priporočila komisije Vladi in SDH v zvezi s kadrovanji članov nadzornih svetov	64
Problematika sodnih izvedencev	65
2020.....	67
Analiza korupcijskih tveganj v postopkih javnega naročanja.....	67
Načelno mnenje in priporočila v povezavi z nabavo medicinske opreme	68
Odprava sistemskih pomanjkljivosti zakonodajnega postopka	69
Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij	71
Nadzor nad izvajanjem načrta integritete FIHO	71
Zakon o Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji in Fundaciji za financiranje športnih organizacij v Republiki Sloveniji.....	72
Nadzor nad razdeljevanjem sredstev FIHO	72

Uvod

Spoštovani,

Pričujoči dokument je pregled dela Komisije za preprečevanje korupcije v času mojega mandata, torej v šestletnem obdobju, od aprila 2014 do marca 2020. Šlo je za turbulentno obdobje, polno kritik tako politikov kot medijev in javnosti, povezanih z delom komisije, ki pa so bile pogosto neupravičene. Pričakovanja do komisije so bila velika, glede na pomanjkljiv in mestoma neustrezen zakonski okvir včasih tudi prevelika, saj komisija glede na pristojnosti, ki jih ima, s svojimi odločitvami pač ne more doseči v javnosti želenih ali zahtevanih epilogov. Do teh lahko pripeljejo le odločitev odgovornih oseb na položajih, ki se zavedajo pomena integritete in vladavine prava, oziroma razsodbe v sodnih dvorinah.

Vendarle pa dokument, ki je pred vami, priča, da smo se v preteklih letih temeljito in izčrpno ukvarjali z najpomembnejšimi temami, ki jih zaznavamo kot problematične: korupcijska tveganja v zdravstvu, upravljanje z državnim premoženjem, kadrovanje v javnih podjetjih in javnih zavodih, poslovanje DUTB, razpolaganje z javnim denarjem itd. Sodelavci na komisiji so tako proučevali vse od področja zdravstva, javnega naročanja, okoljske problematike, porabe javnih sredstev (avtorske pogodbe, dodatki za stalno pripravljenost) do kadrovanj in z njimi povezanih političnih vplivov ter se dotaknili še marsikaterega drugega področja. Ob izpostavljenih posameznih zadevah, ki so podrobneje predstavljene v tem poročilu, je seveda komisija obravnavala še vrsto zadev, v katerih pa sumov kršitev nismo potrdili, ali pa smo ugotovili, da je šlo za kršitve iz pristojnosti drugih organov in smo zadeve v reševanje odstopili njim.

Čeprav pozornost medijev in javnosti pogosto pritegnejo predvsem nadzorstvene in preiskovalne pristojnosti komisije, pa se komisija dobro zaveda, da je za preprečevanje korupcije potrebno veliko več. In tu je potrebno izpostaviti številne redne aktivnosti komisije, ki na področju preventive potekajo na dnevni ravni – usposabljanja in ozaveščanja najrazličnejših subjektov in deležnikov, pomoč zavezancem pri izpolnjevanju njihovih zakonskih pristojnosti, pomoč in nadzor nad načrti integritete, s katerimi bi morale organizacije obvladovati in odpravljati tveganja, ocene predlogov predpisov (ki pa žal, čeprav gre za z zakonom opredeljeno nalogo komisije, še vedno le v majhni meri najdejo pot do komisije), priporočila, dana za izboljšanje zakonskih in drugih aktov ter omejevanje ugotovljenih korupcijskih tveganj, in najrazličnejši drugi projekti, usmerjeni v izobraževanje oziroma ozaveščanje širše javnosti.

V šestletnem obdobju, ki je za nami, je komisija prejela 5663 prijav, rešila pa jih je še precej več – kar 6840. Pri tem je sprejela 3059 zaključnih dokumentov. V zvezi z ugotovljenimi kršitvami je uvedla 768 prekrškovnih postopkov. Izvedla je 273 usposabljanj, na katerih je sodelovalo kar 13433 slušateljev. Število prijavljenih lobističnih stikov se je v tem obdobju povečalo za skoraj 450 odstotkov (s 1118 v letu 2014 na 4968 v letu 2019), kar je v veliki meri posledica intenzivnih prizadevanj in ozaveščanja komisije na področju lobiranja. Prejeti lobistični stiki se že nekaj let ažurno objavljajo v spletnem orodju Erar, ki jo je komisija vzpostavila z lastnim znanjem. Z vzpostavitvijo Erarja, ki je v lasti komisije, smo odprli novo paradigmo transparentnosti delovanja države in omejevanja korupcijskih tveganj in verjamem, da bo v prihodnjih letih aplikacija doživela še mnogo nadgradenj in da bo dobro služila javnosti pri njenem nadzoru nad porabo javnih sredstev. Podrobni statistični podatki po letih so objavljeni v Letnem poročilu 2019.

Naj na tem mestu izpostavim tudi zelo dobro sodelovanje z drugimi nadzornimi organi. Od leta 2014 do leta 2019 je komisija organom odkrivanja in pregona podala 404 naznanila in ovadbe zaradi suma storitev kaznivega dejanja, hkrati je drugim državnim organom, kot so inšpekcijske službe, Računsko sodišče, Finančna uprava, Zagovornik načela enakosti idr., predala 751 pobud za izvedbo postopkov iz njihove pristojnosti. Le z uspešnim sodelovanjem med vsemi temi organi bomo počasi zgradili mozaik v smeri družbe, za katero bomo resnično lahko zatrili, da imata v njej največjo veljavo vladavina prava in integriteta, prostora za korupcijo pa v njej ni. Verjamem, da smo v preteklih letih že naredili več korakov v to smer.

Žal moram ob zaključku mandata zapisati tudi, da politika komisiji nikakor ni olajševala dela. Temeljni okvir za delo komisije, Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, je od leta 2011 ostal nespremenjen, čeprav je bil eden od vzrokov za odstop prejšnjega senata komisije. Nujno potrebnih zakonskih sprememb ni uspelo pripraviti in sprejeti nobeni od treh vlad, ki so se zamenjale v tem obdobju, čeprav so bila dane javne zaveze najvišjih predstavnikov oblasti, da bodo sprejete spremembe, s katerimi bi se izboljšali pogoji za delo komisije, ki bi tako na vseh področjih lahko sledila mednarodnim trendom.

To se žal ni zgodilo, je pa delo na komisiji ob neoptimalnih razmerah vendarle ves čas potekalo nemoteno. Ko govorimo o komisiji, govorimo o razmeroma majhni ekipi, o instituciji, ki je kadrovsko, finančno – in tudi zakonsko – izjemno omejena, a kljub številnim oviram, ki jih brez sodelovanja odločevalcev in politike ne moremo odpraviti, ta ekipa v danih razmerah deluje zelo dobro, korektno in predvsem izjemno strokovno. O čemer priča tudi to poročilo.

Ob koncu bi želel izpostaviti še, da smo bili v preteklih letih glede na spremenjeno sodno prakso primorani spremeniti postopek pred komisijo. Da postopek, kot smo ga oblikovali, zdaj zagotavlja temeljna procesna jamstva, zagotovljena z Zakonom o splošnem upravnem postopku, pa sta lansko leto v sodnih sporih potrdila tako Upravno kot Vrhovno sodišče, kar štejem kot dodatno potrditev, da komisija dela dobro in strokovno. In verjamem, da smo s tem zgradili dober temelj tudi za nadaljnje delo mojih naslednikov.

Boris Štefanec, predsednik

Sestava senata

Boris Štefanec je šestletni mandat predsednika komisije nastopil 31. marca 2014. Ker sta sprva imenovana namestnika predsednika, Darko Stare in Jurij Ferme, pred nastopom funkcije podala odstopno izjavo, senat komisije najprej več tednov ni bil sklepčen. S 16. junijem 2014 sta mesto namestnika predsednika nastopila dr. Alma Maruška Sedlar in dr. Igor Lamberger. Dr. Alma Maruška Sedlar je z mesta namestnice predsednika odstopila 30. septembra 2017. 3. aprila 2018 je na mesto namestnika nastopil mag. Uroš Novak. Dr. Igorju Lambergerju se je petletni mandat iztekel 15. junija 2019. S 1. avgustom 2019 je na mesto namestnika komisije nastopil Simon Savski.

16. 6. 2014 - 30. 9. 2017

- Boris Štefanec
- dr. Alma Maruška Sedlar
- dr. Igor Lamberger

1. 10. 2017 - 2. 4. 2018

- Boris Štefanec
- dr. Igor Lamberger

3. 4. 2018 - 15. 6. 2019

- Boris Štefanec
- dr. Igor Lamberger
- mag. Uroš Novak

16. 6. 2019 - 31. 7. 2019

- Boris Štefanec
- mag. Uroš Novak

1. 8. 2019 - 31. 3. 2020

- Boris Štefanec
- mag. Uroš Novak
- Simon Savski

Zakonski okvir za delo

V zvezi izboljšanjem zakonskega okvira za delovanje komisije v minulih šestih let žal ni bilo doseženega nobenega napredka. Potem ko je senat komisije v prejšnjem mandatu konec leta 2013 odstopil in za odstop kot enega poglavitnih razlogov navedel prav pomanjkljivosti Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) oziroma »nujnosti korenite izboljšave protikorupcijske zakonodaje«, besede vodilnih politikov pa so bile takrat polne zavez o spremembah, lahko po več kot šestih letih z velikim obžalovanjem ugotovimo, da zadnje spremembe ZIntPK, temeljnega okvira za delovanje komisije, segajo v leto 2011.

V času mandata 2014–2020 so se zamenjale tri vlade in nujno potrebne spremembe ZIntPK so bile na dnevnem redu praktično od leta 2014, med drugim tudi del Programa ukrepov Vlade RS za preprečevanje korupcije 2015–2016. Na neustreznost določb veljavnega ZIntPK ter nujnost čimprejšnjega sprejema sprememb pravne ureditve stalno opozarjajo tudi mednarodne organizacije, predvsem GRECO (Skupina držav proti korupciji) pri Svetu Evrope in OECD (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj). Obe organizaciji sta v njunih ocenjevalnih postopkih ločeno opozorili na pomanjkljivosti veljavnega ZIntPK.

GRECO je leta 2012 (v 4. ocenjevalnem krogu) izpostavil predvsem nujnost izboljšanja učinkovitosti nadzora nad premoženjskim stanjem v zvezi z družinskimi člani funkcionarjev in področja lobiranja, medtem ko je leta 2017 (v 5. ocenjevalnem krogu) ponovno izpostavil obe pomanjkljivosti, dodatno pa še nedorečenost postopka komisije ter pomanjkljivosti glede omejitev v zvezi z darili in v zvezi z zaposlovanjem po prenehanju funkcije. GRECO je v obeh

ocenjevalnih postopkih opozoril tudi na pomanjkljivosti glede kadrovske in finančne opremljenosti komisije, kar bi bilo prav tako potrebno pripoznati in ustrezno izpostaviti v postopku priprave sprememb ZIntPK.

Tudi Delovna skupina proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (Delovna skupina OECD) je že februarja 2016 opozarjala na nujnost sprejema novele ZIntPK, in sicer zaradi njenega priporočila, da je potrebno okrepiti jamstva ter izvesti dodatne korake za preprečitev, da bi bili organi pregona, pa tudi komisija, podvrženi nedovoljenim političnim vplivom ali drugim dejavnikom, zaradi česar bi bilo njihovo neodvisno in učinkovito delovanje ogroženo. Delovna skupina OECD je zato pozvala Republiko Slovenijo kot njeno članico k čimprejšnjem zaključku zakonodajnega postopka sprejemanja novele ZIntPK, saj je ta korak ocenjevala kot bistven za okrepitev vloge komisije v boju proti korupciji. Zavezo, da bo novela ZIntPK čim prej sprejeta, sta takrat OECD-ju dala tako predsednik republike Borut Pahor kot tudi takratni predsednik vlade dr. Miro Cerar. Enako zagotovilo, da je Republika Slovenija zavezana k boju proti korupciji in da bo čim prej sprejela novelo ZIntPK, je bilo dano tudi pozneje, na zasedanju Delovne skupine OECD v juniju 2016, ki se ga je udeležila tudi komisija. A do zaključka tega poročila v začetku marca 2020 se to še vedno ni zgodilo.

Komisija si je ves čas prizadeva čim bolj aktivno sodelovati pri pripravi besedila sprememb in dopolnitev ZIntPK in se pri tem zavzemala za ohranitev svoje neodvisnosti in samostojnosti ter za vzpostavitev takega postopka pred komisijo, ki bi vsem udeležencem omogočil učinkovito varstvo njihovih pravic. S položajem in vlogo osrednjega in neodvisnega državnega organa v institucionalnem omrežju protikorupcijskega delovanja z namenom krepitve učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji komisija namreč samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v tem in v drugih zakonih, za kar si bomo z vsemi močmi prizadevali tudi v prihodnje.

Ob tem je vendarle treba nekaj več besed nameniti samim poskusom novelacije ZIntPK, ki so spodleteli, ob vnovični menjavi vlade pa je vprašljiva tudi usoda zadnjega predloga novele ZIntPK-C, ki ga je pripravila vlada v odstopu in je v času zaključka tega poročila (v začetku marca 2020) v okvirnem terminskem planu dela Državnega zbora za mesec april.

Žal je bila komisija v poskusih novelacije zakona večkrat izključena, zato je prišlo do znatnih razhajanj med željami in pričakovanji komisije ter končnima predlogoma novele, ki ju je Vlada RS potrdila januarja 2018 (v času vlade Mira Cerarja) oziroma julija 2019 (v času vlade Marjana Šarca), a sta nato obstali v parlamentarni proceduri. Pri tem je komisija prepričana, da je glede na obseg sprememb nujno potreben nov zakon. Temu sta v zadnjih dveh letih pritrdili tako Služba Vlade RS za zakonodajo kot Zakonodajno-pravna služba DZ, a ne ministrstvo ne vlada nista uslišala mnenj in priporočil obeh strokovnih teles, ki zagovarjata sprejem novega zakona.

Zadnja novela ZIntPK-C, ki jo je Vlada RS potrdila julija 2019 in je v veliki meri identična tisti, ki jo je prejšnja Vlada RS potrdila januarja 2018, sicer ureja nekatera odprta vprašanja in pomanjkljivosti, na primer nudi ustrezno pravno podlago za delovanje in nadgradnjo spletnega orodja Erar, ki zagotavlja transparentnost porabe javnih sredstev, a mnogih pomembnih vprašanj ne naslavlja oziroma jih naslavlja neustrezno. Eno takih je vodenje postopka pred komisijo, kjer ZIntPK-C po mnenju komisije ne daje ustreznih rešitev. Drugo problematično področje je objava premoženjskega stanja zavezancev, kjer ZIntPK-C vztraja pri objavi zgolj sprememb premoženjskega stanja, medtem ko komisija zagovarja stališče, da se z namenom doseganja ciljev izvajanja javnega nadzora nad premoženjskim stanjem zavezancev objavi podatke o prijavi premoženjskega stanja, in ne zgolj o prijavi spremembe v premoženjskem stanju. Komisija v luči ažurnega, transparentnega in sledljivega opravljanja nalog nadzora nad poročanjem o premoženjskem stanju zavezancev izpostavlja tudi nujno potrebno uzakonitev možnosti neposrednega vpogledovanja v bančne podatke zavezancev ter povezovanja evidenc, ki jih komisija na področju nadzora nad premoženjskim stanjem pri svojem delu nujno potrebuje in ki jih nekateri drugi organi za izvajanje nadzorstvenih pristojnosti že imajo (npr. FURS, centri za socialno delo). Komisija tudi opozarja na nujnost zaščite izpostaviteljev nepravilnosti, ki jih novela ZIntPK-C sploh ne naslavlja.

Komisija z obžalovanjem ugotavlja, da je bilo zadnjih šest let, kar se tiče sprememb zakonske podlage za delovanje komisije, izgubljenih. Le upamo lahko, da bo nova vlada bolj odločno in aktivno pristopila k nujnim spremembam in pri tem upoštevala tako mnenja komisije kot strokovnih služb. Naj poudarimo: nosilci političnih oblasti so edini, ki lahko z ustreznimi spremembami zakonodaje izboljšajo pravni okvir za delovanje komisije na eni strani in nato z doslednim spoštovanjem dela, ugotovitev, mnenj in priporočil komisije na drugi strani pripomorejo k krepitvi integritete in pravne države ter preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji.

Sprememba vodenja postopka pred komisijo

Komisija je od začetka veljavnosti ZIntPK, ki je bil sprejet leta 2010, glede na določbe v tem zakonu zavzemala stališče, da vodenje njenih postopkov ne pomeni odločanja o upravni zadevi, kar pomeni, da njene ugotovitve nimajo narave upravnega akta in da v postopku obravnavane osebe nimajo položaja stranke v smislu Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). V skladu z določbami ZIntPK je komisija v t. i. *sui generis* postopku izdajala načelna mnenja ali ugotovitve o konkretnem primeru, ki pa niso pomenile odločanja o kazenski, prekrškovni, odškodninski, disciplinski ali drugi odgovornosti pravne ali fizične osebe in niso imele oblike upravne odločbe.

To stališče je v več zadevah potrdilo tudi Vrhovno sodišče RS, ki pa je leta 2016 s sodbo št. I Up 73/2016 (v zadevi Bratušek) spremenilo sodno prakso in zavzelo drugačno stališče, in sicer da so ugotovitve komisije upravni akt, ki že s tem, ko ugotavlja kršitev dolžnega ravnanja, posega v posameznikov pravni položaj. Komisija se je temu prilagodila in v letu 2017 oblikovala drugačen, dvostopenjski postopek. Prvo stopnjo postopka predstavlja predhodni preizkus, ki zagotavlja zaščito prijavitelja, kar je eden od temeljev delovanja komisije. V tej fazi komisija pridobi vse informacije, potrebne za uvedbo postopka, glede na zbrane informacije pa se predhodni preizkus lahko zaključi s predlogom o zavrženju prijave, o zavrnitvi prijave ali o uvedbi preiskave suma korupcije oziroma suma kršitve integritete. Drugo stopnjo, če je v predhodnem preizkusu ugotovljeno, da je ta utemeljena, pa predstavlja sama preiskava, o uvedbi katere s sklepom odloči senat. Obravnavana oseba je o uvedbi postopka oziroma preiskave na tej stopnji obveščena, kot tudi o pravicah, ki jih ima v postopku, s čimer so ji zagotovljene vse procesne pravice, ki jih določa ZUP. V primeru sprejetja zaključnega dokumenta je osnutek ugotovitev poslan obravnavani osebi, ki se o njih lahko izjasni.

Na ta način komisija zdaj vodi večino postopkov, s čimer so upoštevana temeljna procesna jamstva, zagotovljena z zakonom, ki ureja upravni postopek. Da je postopek ustrezen, se je v letu 2019 potrdilo s sodbami tako Upravnega sodišča RS kot tudi Vrhovnega sodišča RS. Omenjeni sodišči sta namreč v upravnem sporu oziroma revizijskem postopku (v tožbah županov občin Log – Dragomer in Ljubljana) presodili, da komisija spoštuje vse zahtevane postopkovne določbe ZIntPK, ki pomenijo izpeljavo načela varstva pravic strank in varstva javne koristi, kot jih določa 7. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), ter načela zaslišanja stranke iz 9. člena ZUP v povezavi z 22. členom Ustave RS (enako varstvo pravic).

Komisija meni, da je tako postavila dober temelj za nadaljnje delo tudi v prihodnjem mandatu oziroma do sprejetja ustreznih določb, vezanih na postopek, v ZIntPK. Na ta način je zagotovljeno, da sodišča odločitev komisije ne odpravljajo več iz postopkovnih razlogov. Se pa hkrati iz tega razloga v zadnjih letih povečuje število sproženih upravnih sporov zoper odločitve komisije, tak trend pa je pričakovati tudi v prihodnje, kar bo glede na kadrovsko sestavo komisije dodatno obremenjevalo njeno delo. V februarju 2020 je imela komisija odprtih 15 tožbenih zahtevkov zoper ugotovitve komisije.

Erar

Transparentnost delovanja države je eno izmed temeljnih predpostavk za omejevanje korupcijskih tveganj. S tem namenom je bilo ustanovljeno orodje Supervizor, ki ga je v letu 2016 nadomestila in nadgradila aplikacija Erar, ki je v popolni lasti komisije. Z razvojem lastnega programskega orodja smo presegle težave, vezane na avtorske pravice, s katerimi se je komisija soočala pri uporabi Supervizorja, ki je bil plod dela zunanjega svetovalca. Erar je tako plod znanja in izkušenj, ki jih je komisija pridobila z njegovim predhodnikom. Nova aplikacija zaradi bolj modularne strukture omogoča več svobode pri razširitvah in nadgradnjah.

Namen Erarja je, da splošni javnosti, medijem, stroki in državnim organom omogoča vpogled v transakcije javnih institucij ter družb v lasti države in občin, ki se nanašajo na blago in storitve, plače, socialne prejemke, pokojnine, subvencije, štipendije itd. Javna osvetlitev toka denarja med javnim in zasebnim povečuje odgovornost nosilcev javnih funkcij za smotno in učinkovito porabo javnih sredstev, omogoča argumentirano razpravo o sprejetih in načrtovanih investicijah ter zmanjšuje tveganja za slabo upravljanje, zlorabo oblasti, predvsem pa omejuje sistemsko korupcijo, nepošteno konkurenco in klientelizem.

Pri tem Erar v primerjavi s predhodnikom dodatno omogoča vpogled v poslovanje z e-računi, v podatke, vezane na omejitve poslovanja in prejeta darila ter prikaz tujih bančnih računov poslovnih subjektov, od leta 2018 pa so ažurno objavljeni tudi vsi prijavljeni lobistični stiki. Pod vsebinskim sklopom »Zanimivosti« komisija objavlja analize, kot so financiranje nevladnih organizacij, prikaz odvetniških družb, ki nimajo odprtih fiduciarnih računov, prikaz porabe javnih sredstev slovenskih občin, prikaz slabo ocenjenih javnih naročil in seznam ponudnikov z negativnimi referencami. Ker je aplikacija Erar v popolni lasti komisije, ima še velike možnosti za nadaljnji razvoj.

V nadaljevanju komisija po posameznih letih izpostavlja nekatere pomembnejše obravnavane primere oziroma področja, s katerimi se je intenzivno ukvarjala.

2014

Komisija je sredi junija 2014 dobila novo vodstvo, zaradi ponavljajočih postopkov imenovanj namestnikov pa nekaj časa od nastopa funkcije novega predsednika konec marca ni bila polno operativna. Komisija je kljub temu sprejela 935 zaključnih dokumentov v zadevah suma korupcije, novo vodstvo pa se je ob obstoječih že vzpostavljenih mehanizmih nadzora ter odkrivanja in preiskovanja korupcije odločilo, da boj proti korupciji sistemsko nadgradi z okrepljenim delom na področju preventive.

Sistemska načelno mnenje glede imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav družb pod prevladujočim vplivom države

Komisija je bila prek medijev in prejetih prijav opozorjena na domnevno netransparentne postopke glede imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav družb pod prevladujočim vplivom države ter na odsotnost ustreznih etičnih standardov in teženj po omejevanju nasprotij interesov v teh postopkih.

Komisija poudarja, da je upravljanje z državnim premoženjem, ki je v resnici premoženje vseh državljanov in državljanov Republike Slovenije, zelo odgovorno delo, moralo pa bi biti tudi visoko strokovno. Prvi pogoj za dobro upravljanje je postavitve pravih ljudi na prava mesta z jasnimi vnaprej postavljenimi kriteriji in merili ter s postopkom, ki ne poraja nikakršnega dvoma v transparentnost in poštenost. Komisija je v nekaterih svojih postopkih ugotovila, da navedeno ni praksa v Republiki Sloveniji. S sistemskim načelnim mnenjem želi komisija zato opozoriti na neustrezne prakse, hkrati pa podati predloge, ki so dovolj konkretni, da so ciljni javnosti lahko razumljivi, in hkrati dovolj ohlapni, da se nihče ne

Zato je komisija na podlagi obravnav primerov postopkov imenovanj članov nadzornih svetov in uprav družb v lasti Republike Slovenije 16. 9. 2014 sprejela naslednje sistemsko načelno mnenje¹:

- postopki imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav družb pod prevladujočim vplivom države so v večini primerov sicer v skladu s (pomankljivo) zakonodajo, a so hkrati velikokrat povsem nesprejemljivi z vidika transparentnosti, etičnih standardov in omejevanja tveganj za nasprotje interesov;
- v vseh postopkih imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav družb pod prevladujočim vplivom države je zato treba (1) povečati transparentnost v vseh fazah postopka, (2) dosledno upoštevati določbe o izogibanju nastanka okoliščin nasprotja interesov ter (3) določiti dodatne oziroma posebne pogoje za imenovanja na tako pomembne funkcije, kot so članstva v nadzornih svetih in upravah navedenih družb;
- visoki standardi glede razkritij ter usposobljenosti in splošne primernosti članov nadzornih svetov in uprav družb pod prevladujočim vplivom države morajo postati cilj, ne pa vnaprej pripravljen izgovor, da bo zaradi visokih meril zmanjkalo "kompetentnih" posameznikov. Prav tako morajo imeti visoki etični standardi in standardi transparentnosti v vseh fazah izbirnega postopka absolutno prednost pred hitro izbiro.

Končno poročilo in ocena stanja DUTB

Komisija je v končnem poročilu ugotovila, da je Družba za upravljanje terjatev bank d. d. (DUTB) za zunanje izvajalce v obdobju od ustanovitve do 31. 8. 2014 porabila 12 milijonov evrov. V ta znesek so všteta plačila tako zunanjim svetovalcem kot tudi vsem ostalim zunanjim izvajalcem, kar vključuje sodišča, notarje, storitve prevajanja ipd. ter tudi znesek, ki ga je DUTB za izvedbo računovodskih, poročevalskih in IT storitev vodenja tveganj plačala Novi KBM in NLB. Komisija je 6. novembra 2014 poročilo in oceno stanja DUTB posredovala predsedniku Vlade RS, ministru za finance ter DUTB. Prejela je odzive vseh treh in jih je tudi preučila. Celotnega poročila komisija ni javno objavila, ker vsebuje nekatere zakonsko varovane podatke.

¹ <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/06/Sistemska-nacelno-mnenje-1.pdf>

Komisija je tako v vmesnem kot končnem poročilu izpostavila ključne ugotovitve uresničevanja korupcijskih tveganj v sistemu delovanja DUTB na naslednjih področjih:

- zunanji izvajalci,
- kadrovanje in prejemki zaposlenih,
- interni akti, pravilniki in postopki odločanja,
- korporativno upravljanje.

Pri tem poudarjamo, da se komisija ni opredeljevala do višine in zakonitosti prejemkov zaposlenih na DUTB, je pa v svojem poročilu postavila dvom v zvezi z višino prejemkov glede na učinke dela oziroma poslovanja DUTB v obdobju od ustanovitve DUTB 19. 3. 2013 do 31. 8. 2014. To je obdobje, na podlagi katerega je komisija pripravila poročilo.

Poleg tega je komisija v poročilu posebno pozornost namenila tudi področju izvajanja nadzora nad delovanjem DUTB, ki je v pristojnosti Ministrstva za finance.

Dosedanje delovanje DUTB na področju najemanja zunanjih izvajalcev, kadrovanja ter nezagotavljanje sledljivosti in transparentnosti sprejemanja odločitev kažejo na slabo prakso in nedoseganje najvišjih standardov korporativnega upravljanja. Komisija zato dvomi v učinkovitost izvajanja nadzora DUTB nad zakonitostjo, gospodarnostjo in učinkovitostjo procesov odobravanja kreditov in naložb v bankah, deležnih ukrepov po Zakonu o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank.

Vsa s strani komisije izražena mnenja, opažanja ali opozorila so bila podana z namenom odprave tveganj ali celo nepravilnosti. Komisija je izpostavila, da urejanje problematike tako pomembnega področja, kot je sanacija bank in posledično upravljanje z davkoplačevalskimi sredstvi, ne opravičuje takšne netransparentnosti notranjega delovanja subjekta, kot je DUTB. Z vidika komisije so zaskrbljujoče predvsem ugotovitve, ki zadevajo tveganja za nastanek nasprotja interesov pri najemanju zunanjih izvajalcev in zaposlovanju.

Sum korupcije v Občini Videm

Komisija je sprejela ugotovitve v konkretnem primeru² glede vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje v Občini Videm in ugotovila sum korupcije, kot ga določa prva točka 4. člena ZIntPK. Komisija je ugotovila, da so župan občine Videm in štirje člani Komisije za vračanje vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje, med katerimi je bila tudi direktorica občinske uprave, sebi in svojim družinskim članom nakazovali visoko nadpovprečna sredstva iz naslova vračila vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje. Pri tem so sredstva družinskim članom nakazovali tudi z zlorabo osebnih podatkov. Njihova ravnanja kažejo na sum korupcije, kot jo določa prva točka 4. člena ZIntPK.

Informativni paket za poslance

Ob novem sklicu Državnega zbora Republike Slovenije je komisija za poslance pripravila paket informacij, s katerimi jih je želela opomniti na nekatere pomembne datume in obveznosti, ki izhajajo iz njihove nove (ali ponovljene) poslanske funkcije po ZIntPK. Vsebina informativnega paketa – brošure in sistemsko pojasnilo o lobiranju – je bila posvečena obveznostim in dolžnostim v zvezi s poročanjem o premoženjskem stanju, glede omejitev poslovanja, izogibanja nasprotju interesov ter področju lobiranja, saj so poslanci s potrditvijo mandata postali tudi potencialni lobiranci.

Elektronski register tveganj in posodobitev Supervizorja

V letu 2014 je komisija izvajala posodobitve internih aplikacij. Izdelan je bil sistem za spremljanje korupcijskih tveganj – elektronski register tveganj. Sistem je pripravljen tako, da omogoča morebitno kasnejšo vključitev tudi drugih vrst tveganj. Aplikacija je sestavljena iz dveh delov – javni del, ki je namenjen uporabnikom, in administratorski del, ki omogoča delo z vnesenimi podatki.

² www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/05/Ugotovitve-o-konkretnem-primeru-32.pdf

Elektronski register tveganj je elektronska različica registra, ki je sicer bistveni sestavni del načrta integritete vsakega zavezanca in vsebuje celoten nabor zaznanih tveganj ter s strani predstojnika sprejetih in potrjenih ukrepov, prioritet, nosilcev in rokov. Vnos teh vsebin v elektronski register vedno predstavlja zaključno dejanje v postopku oblikovanja ali posodabljanja načrta integritete. Razmislek in razprava o tveganjih se morata na ravni institucije odviti že pri samem oblikovanju oziroma posodabljanju načrta integritete, elektronski register pa izpolnimo ali posodobimo šele potem, ko je glede vsebine načrta integritete znotraj institucije dosežen nek konsenz ter je tako oblikovan načrt integritete in s tem tudi register tveganj sprejet in potrjen tudi s strani predstojnika.

Komisija je v tem letu pristopila tudi k posodobitvi aplikacije Supervisor. V sredini leta 2014 so bile odpravljene pomanjkljivosti v zvezi z manjkajočimi podatki o javnih naročilih, proti koncu leta pa so stekle aktivnosti za pridobitev podatkov o transakcijah zavezancev po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Uprava RS za javna plačila namreč skladno z novimi določbami ZDIJZ objavlja podatke o transakcijah zavezancev po ZDIJZ, sporazum o posredovanju omenjenih podatkov pa je bil z upravljavcem zbirke – Upravo RS za javna plačila – pripravljen ob koncu leta 2014.

Preventivna dejavnost v okviru 10. obletnice ustanovitve komisije

Komisija je 9. december – mednarodni dan boja proti korupciji – povezala z 10. obletnico komisije in razširila preventivne aktivnosti v okviru Tedna boja proti korupciji (TBK). V začetku oktobra so se v okviru TBK zvrstili naslednji dogodki:

- v knjižnicah po Sloveniji je potekala akcija »S knjigo proti korupciji«. V okviru te akcije, ki se ji je pridružilo Združenje slovenskih splošnih knjižnic, so knjižnice pripravile razstave izbora knjižnih del s področja boja proti korupciji. V nekaterih knjižnicah so potekala tudi predavanja in posveti, na katerih so med drugim sodelovali tudi predstavniki komisije;
- v prostorih komisije je potekala Delavnica Supervisor za novinarje – izobraževalna delavnica o spletni aplikaciji za spremljanje izdatkov javnih institucij. Delavnice so se udeležili številni novinarji, njen namen pa je bil izboljšati razumevanje in interpretacijo podatkov, ki jih vsebuje Supervisor, ter s tem omogočiti boljše raziskovalno delo novinarjev;
- komisija je prvič pripravila Dan odprtih vrat KPK. To je bila tudi priložnost, da komisija najširši javnosti odgovori na povsem preprosta, pa tudi bolj strokovna vprašanja s področja boja proti korupciji;
- ob 10. obletnici komisije je bil organiziran posvet z naslovom »10 let Komisije za preprečevanje korupcije – kje smo in kam naprej?«, ki je bil osrednja prireditev TBK.

Drugi sklop dogodkov v okviru TBK je potekal v tednu okrog 9. decembra – mednarodnega dneva boja proti korupciji, ko so se zvrstili naslednji dogodki:

- v Domu II. slovenskega tabora Žalec je potekala Zaključna prireditev pilotnega projekta z Vrtcem Žalec (spoznavanja pojmov pravičnosti in poštenosti s pomočjo zgodb in iger);
- komisija je v sodelovanju z ekonomsko fakulteto in Gospodarsko zbornico Slovenije ter pod častnim pokroviteljstvom Veleposlaništva Velike Britanije organizirala predstavitev raziskave in okroglo mizo z naslovom »Država (ne)odgovorna lastnica«;
- na Fakulteti za družbene vede je potekal dogodek v okviru projekta Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti Vključi.Vse, pri katerem je kot partner sodelovala tudi komisija. Predstavniki komisije je predstavil analizo s sistemsko oceno korupcijskih tveganj, vključno s klientelizmom pri zaposlovanju v javnem sektorju v obdobju menjave vlad za zadnje štiri menjave vlad in menjave županov od lokalnih volitev leta 2004 do danes;
- v sodelovanju s Kinoteko je komisija organizirala prvi Festival protikorupcijskega filma z naslovom »Film proti korupciji«. V okviru festivala je bilo predvajanih 12 filmov s tematiko integritete in korupcije. Ob nekaterih predvajanih filmih so bili organizirani tudi pogovori in predavanja, povezana z vsebino predvajanih filmov.

2015

Komisija je v letu 2015 uspela zmanjšati število nerešenih zadev iz preteklih let. Rešila je 1575 zadev, tako da je izdala bodisi zaključni dokument, zadevo zavrгла, odgovorila drugim pristojnim organom, prijaviteljem, in izdala zaključni dokument v 605 zadevah. Izjemen porast (več kot 100 %) je v letu 2015 zabeležila na področju prijavljenih lobističnih stikov, kar pripisujemo tudi naši večji aktivnosti osveščanja glede lobiranja, a hkrati še vedno opažamo premajhno odzivnost določenih nosilcev javnih pooblastil in lokalnih oblasti. Senat komisije je sprejel vizijo in strateške usmeritve skupaj z desetimi ključnimi cilji za prihodnje delovanje komisije.

Nadzor nad premoženjskim stanjem Ivana Janeza Janše

Komisija je sprejela Zaključne ugotovitve³ o posameznem primeru nadzora nad premoženjskim stanjem zavezanca Ivana Janeza Janše. Gre za nadaljevanje postopka, ki je bil začel v mandatu prejšnjega predsednika in zaključen z zaključnim dokumentom, ki pa ga je Vrhovno sodišče RS odpravilo. Nadaljevanje postopka je komisija z vidika svojih pristojnosti v omenjeni zadevi izvedla tako, da je delovala v skladu z določili ZIntPK in ob upoštevanju sodbe Vrhovnega sodišča RS z dne 18. 2. 2015 glede Zaključnega poročila o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank. Osnutek ugotovitev je bil zavezancu poslan v izjasnitev, ki je zavezanec ni podal.

Nadzor nad premoženjskim stanjem Zorana Jankovića

Komisija je sprejela Zaključne ugotovitve⁴ o konkretnem primeru nadzora nad premoženjskim stanjem zavezanca Zorana Jankovića. Gre za nadaljevanje postopka, ki je bil začel v prejšnjem mandatu in zaključen z zaključnim dokumentom, ki pa ga je Vrhovno sodišče RS odpravilo. Nadaljevanje postopka je komisija z vidika svojih pristojnosti v omenjeni zadevi izvedla tako, da je delovala v skladu z določili ZIntPK in ob upoštevanju sodbe Vrhovnega sodišča RS z dne 29. 5. 2015 glede Zaključnega poročila o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank. Osnutek ugotovitev je bil zavezancu poslan v izjasnitev, ki jo je zavezanec komisiji tudi podal. Zoper Zaključne ugotovitve je zavezanec sprožil upravni spor, a je upravno sodišče razsodilo, da je komisija v ponovljenem postopku postopala pravilno in zakonito. Sodišče je potrdilo, da so bile v predmetnem postopku spoštovane vse zahtevane postopkovne določbe ZIntPK, ki pomenijo izpeljavo načela varstva pravic strank in varstva javne koristi, kot jih določa 7. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), in načela zaslišanja stranke iz 9. člena ZUP v povezavi z 22. členom Ustave RS (enako varstvo pravic). Prav tako po presoji sodišča z izdelavo in objavo omenjenih Zaključnih ugotovitev ni bilo poseženo v ustavno pravico zavezanca do domneve nedolžnosti iz 27. člena Ustave RS kakor tudi ne v druge ustavne pravice, katerih kršitev je uveljavljal s tožbo. Zavezanec je zoper omenjeno sodbo vložil revizijo, ki pa jo je Vrhovno sodišče RS dne 3. 7. 2019 zavrnilo. S tem so bila v predmetnem postopku izkoriščena vsa redna in izredna pravna sredstva in se je tako zaključil postopek, ki je trajal vse od leta 2012.

Kršitve s področja nasprotja interesov

Komisija je v letu 2015 obravnavala 86 primerov, pri katerih je preverjala spoštovanje določb o dolžnem izogibanju nasprotju interesov (na podlagi prijav oziroma lastne pobude), pri čemer je bilo ugotovljenih 8 kršitev. Kot najbolj problematični postopki so se izkazali:

- zaposlitveni postopki, ko uradne osebe sodelujejo v vseh ali posameznih fazah zaposlitvenih postopkov, kljub okoliščinam da je kandidat za zaposlitev njihov družinski član ali oseba, s katero imajo ali so imeli osebne stike;

³ <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/zakljucne-ugotovitve/06/2015/zakljucne-ugotovitve-o-posameznem-primeru-nadzora-nad-premozenjskim-stanjem-zavezanca-ivana-janeza-janse>

⁴ <https://www.kpk-rs.si/2019/08/19/zaključen-vecletni-postopek-nadzora-premozenjskega-stanja-zorana-jankovica-vrhovno-sodisce-rs-zavrnilo-revizijo/>

- postopki razpolaganja z javnimi sredstvi v lokalnih skupnostih in v javnih zavodih, čeprav je posameznik v nasprotju interesov;
- postopki odločanja na občinskem svetu in postopki imenovanja ravnateljev/direktorjev na svetih javnih zavodov, ko se še vedno pojavlja praksa, da člani sveta javnega zavoda sodelujejo v postopku imenovanja ravnatelja, pri čemer je kandidat njihov družinski član oziroma so z njim osebno povezani, ali pa celo glasujejo sami zase.

Da se nasprotje interesov v zadnjem času v Sloveniji kaže kot izrazito (korupcijsko) tveganje, pa so v veliki večini identificirale tudi same institucije javnega sektorja. Na podlagi analiz načrtov integritete, ki jih morajo sprejeti vsi državni organi, občine, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in javni skladi, je namreč mogoče ugotoviti, da je področje nasprotja interesov eden izmed najpogostejše identificiranih dejavnikov tveganja v javnem sektorju.

Nekateri zanimivejši primeri

- Ugotavljanje nasprotja interesov pri dveh članih občinskega sveta občine, ki sta glasovala o imenovanju samega sebe na funkcijo prokurista pravnega subjekta in za člana nadzornega sveta javnega podjetja. Po oceni komisije sta se obe uradni osebi znašli v okoliščinah nasprotja interesov oziroma je bil podan najmanj videz nasprotja interesov. Komisija je občini in županu posredovala opozorilo v zvezi z obravnavano problematiko, uveden pa je bil tudi prekrškovni postopek.
- Ugotavljanje nasprotja interesov pri županu občine, ki naj bi po navedbah iz prijave v občinski upravi zaposlil svojega družinskega člana. Ugotovljeno je bilo, da župan sicer ni aktivno sodeloval v postopku izbire kandidata, je pa podpisal dokument, s katerim je bil izbran njegov družinski član. Prav tako je v okviru svoje predstojniške funkcije podpisal pogodbo o zaposlitvi s svojim družinskim članom, zaradi česar se je po oceni komisije znašel v okoliščinah nasprotja interesov. Komisija je občini posredovala obvestilo o ugotovitvah ter predlagala, da se o dolžnostih uradnih oseb glede nasprotja interesov seznanijo vse zaposlene. Senat komisije je predlagal tudi preučitev pogojev za uvedbo postopka o prekršku pooblaščenim uradni osebi komisije.
- Javna uslužbenka javnega zavoda, ki je tudi sama kandidirala za ravnateljico javnega zavoda, je na seji učiteljskega zbora glasovala o oblikovanju pozitivnega mnenja o kandidatih za ravnatelja, s čimer se je po oceni komisije znašla v okoliščinah, ki pomenijo nasprotje interesov. Komisija je šoli posredovala obvestilo o ugotovitvah ter predlagala, da se o dolžnostih uradnih oseb glede nasprotja interesov seznanijo vse zaposlene. Senat komisije je predlagal tudi preučitev pogojev za uvedbo postopka o prekršku pooblaščenim uradni osebi komisije.

Sistemska načelno mnenje glede ugotovljenih tveganj na področju šolstva

Komisija je sprejela sistemska načelno mnenje⁵ glede pomanjkljivega in neizvedenega nadzora na ministrstvu, pristojnem za šolstvo, in priporočilo v zvezi s tem. V načelnem mnenju je komisija zapisala, da je na ministrstvu, pristojnem za šolstvo, in v zavodih s področja šolstva v preteklosti obstajala očitna sistemska napaka v obliki pomanjkljivih oziroma neizvedenih nadzorov nad izvajanimi projekti oziroma nad porabo javnih sredstev. Pomanjkljivosti nad nadzorom se ne pojavljajo zgolj na enem od javnih zavodov s področja šolstva, temveč gre za sistematično pomanjkljivo urejeno področje. To pa izrazito povečuje tveganja za korupcijo, kot jo opredeljuje prva točka 4. odstavka ZIntPK.

Senat je zato sprejel priporočilo, naj ministrstvo, pristojno za šolstvo, vzpostavi celovit, natančen in sistematičen nadzor nad javnimi zavodi pod njegovim okriljem. Pri tem je komisija ministrstvu priporočila, naj zagotovi, da bodo na mesta, na katerih se odloča o porabi javnih sredstev, in mesta, ki to porabo nadzirajo, imenovani posamezniki, ki jih odlikuje visoka stopnja integritete in ki izkazujejo visoko mero etičnosti v dosedanjem ravnanju.

⁵ <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/06/Sistemska-nacelno-mnenje.pdf>

Komisija pozdravlja in spodbuja rešitve, ki jih je pristojno ministrstvo na podlagi ugotovitev komisije in drugih pristojnih organov že izvedlo (npr. sledljivost izvajanja projektov in ki bodo prispevale k omejitvi tveganj za razvoj koruptivnih praks. Hkrati pa je komisija tudi opozorila, da rešitve ne smejo ostati na deklarativni ravni oziroma mrtva črka na papirju.

Analiza elektronskega registra tveganj

Komisija je izdelala analizo elektronskega registra tveganj in s tem opredelila tveganja, ki jih zavezanci za pripravo načrtov integritete⁶ v svojih načrtih integritete najpogosteje zaznavajo. Analiza je bila izdelana za vsako posamezno skupino zavezancev in je bila namenjena predvsem zavezancem za izdelavo načrtov integritete, saj jim podatki o tveganjih in ukrepih omogočajo, da primerjajo tveganja, ki so jih identificirali sami, s tveganji, ki so jih identificirali drugi njim podobni organi oziroma javni zavodi, in tako ugotovijo, ali so med njimi takšna tveganja, do katerih bi se bilo pri posodobitvi načrta integritete modro opredeliti oziroma jih preveriti tudi pri njih.

V končni zbirni tabeli so navedena tri najpogostejša korupcijska tveganja oziroma tveganja za neetična in neintegritetna ravnanja ter tveganja, ki so povezana s specifikom poslanstva institucij, ki sodijo v posamezno skupino zavezancev. Največkrat sta kot najbolj tvegani prepoznani področji javnih naročil in daril. Kot tretje najbolj tvegano področje pa zavezanci zaznavajo nasprotje interesov.

	Najpogostejša tveganja			Specifična tveganja	
Občine	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi	Spremembe namembnosti zemljišč	Neurejeno premoženje občine
Bolnišnice	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Zaščita prijaviteljev	Čakalne dobe	Predpisovanje zdravil
Zdravstveni domovi	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Čakalne dobe	Uporaba medicinske opreme
Lekarne	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila	Zaščita prijaviteljev	Obiski strokovnih sodelavcev proizvajalcev in nabava zdravil	Prodaja in priporočanje zdravil določenega proizvajalca
Sodišča	Neupoštevanje omejitev poslovanja	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila	Zastaranje sodnih postopkov	Sodni zaostanki
Tožilstva	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Zaščita prijaviteljev	Poslovanje z dokumentarnim gradivom v zvezi s pregoni	
Vrtci	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila	Neupoštevanje nasprotja interesov	Sprejem otrok	Neprimerno ravnanje strokovnih delavcev
Osnovne šole	Področje daril	Javna naročila	Neupoštevanje nasprotja interesov	Neustrezno ocenjevanje, tudi zaradi	

⁶ Zavezanci za pripravo načrtov integritete so: državni organi, samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in javni skladi (prvi odstavek 47. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije).

				daril, uslug ali groženj	
Srednje šole	Področje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Javna naročila	Neustrezno ocenjevanje, tudi zaradi daril, uslug ali groženj	
Univerze, fakultete, visoke in višje šole	Nedovoljeno sprejemanje daril	Tveganja pri javnih naročilih	Nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi	Korupcija v pedagoškem in raziskovalnem procesu	Goljufije pri opravljanju študijskih obveznosti
Glasbene šole	Javna naročila	Neupoštevanje nasprotja interesov	Nedovoljeno sprejemanje daril	Vpis otrok	
Dijaški in študentski domovi	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Sprejem dijakov in študentov	
Ljudske univerze	Neupoštevanje nasprotja interesov	Nedovoljeno sprejemanje daril	Nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi	Izdajanje potrdil in spričeval, vpis v programe, priznavanje znanja	
Knjižnice	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila	Neupoštevanje nasprotja interesov	Enak odnos do uporabnikov	
Centri za socialno delo	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Zaščita prijaviteljev	Vodenje postopkov za odvzem in vrnitev otrok	Odločanje o pravicah iz javnih sredstev
Domovi za starejše	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Zaščita prijaviteljev	Čakalne vrste, sprejem in premestitev, razvrščanje v kategorije oskrbe	
Socialno varstveni zavodi	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov		
Ministrstva in organi v sestavi	Nedovoljeno sprejemanje daril	Javna naročila	Lobiranje in nedovoljeni vplivi	Opustitev dolžnega ravnanja pri opravljanju oziroma vodenju postopka	
Upravne enote	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	Zaščita prijaviteljev	Tveganja, povezana z izdajo odločb, sklepov, dovoljenj ipd.	

				(največkrat tveganja pri izdaji gradbenih dovoljenj)	
Vladne službe	Nedovoljeno sprejemanje daril	Nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi	Javna naročila	Izdaja in preklic dovoljenj, dodeljevanje sredstev	
Inšpektorati	Zaščita prijaviteljev	Javna naročila	Neupoštevanje nasprotja interesov	Tveganja, povezana z izvajanjem inšpekcijskega postopka (ukrepanje v nasprotju z zakonom, prekoračitev pooblastil, ravnanje s prijavami)	
Javni skladi	Javna naročila	Nedovoljeni vplivi in nezakonito lobiranje	Nedovoljeno sprejemanje daril	Dodeljevanje javnih sredstev, dodelitev stanovanj	
Samostojni in neodvisni državni organi	Javna naročila, negospodarna raba javnih sredstev	Neupoštevanje nasprotja interesov	Nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi	Odločanje na podlagi nepopolnih ali nepravilnih podatkov in informacij	Sprožanje sodnih postopkov
Agencije	Javna naročila	Nedovoljeni vplivi in nezakonito lobiranje	Neupoštevanje nasprotja interesov	Tveganja povezana z izdajo dovoljenj, soglasij, pooblastil, dodeljevanjem javnih sredstev	
Inštituti	Javna naročila	Zaščita prijaviteljev	Nedovoljeno sprejemanje daril		
Muzeji, galerije, gledališča, arhivi, parki	Javna naročila	Neupoštevanje nasprotja interesov	Nedovoljeno sprejemanje daril	Inventarizacija, predmeti niso ovrednoteni, odkupi predmetov, hramba muzejskih predmetov	Pomanjkljivo upravljanje z dokumentarnim in arhivskim gradivom, posredovanje netočnih podatkov o gradivu, nepravilno

				vrednotenje gradiva, zloraba podatkov, uničenje gradiva
Javni zavodi za šport	Javna naročila	Nedovoljeno sprejemanje daril	Neupoštevanje nasprotja interesov	

Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih občinah

V letu 2015 se je komisija osredotočila na pregled identificiranih tveganj za korupcijo in kršitve integritete v slovenskih občinah ter ukrepov, ki so jih za omejitev oziroma odpravo teh tveganj predvidele občine same. Na njihovi podlagi je komisija pripravila analizo pojavnosti določenih tveganj ter področij, ki so s tveganji še posebej obremenjena, kot tudi ustreznost predvidenih ukrepov.

Komisija je z namenom identifikacije dejanskih korupcijskih tveganj v občinah ter z namenom uspešnega upravljanja s temi tveganji pregledala tudi lastne baze obravnavanih primerov kršitev ZIntPK v občinah za obdobje od 2011–2014. Obravnavani primeri komisije bolj objektivno osvetljujejo subjektivna zaznavanja v občinah in so bili v pričujoči oceni tveganj merilo relativizacije zapisov v registrih tveganj. V svojih ugotovitvah glede posameznih tveganj, ki so jih identificirale občine same, je komisija podala mnenje, izhajajoče tudi iz lastnih preiskovanih konkretnih primerov, in navedla nekatera priporočila glede nadaljnega upravljanja posameznih tveganj.

Komisija je na podlagi prejetih načrtov integritete, ki so jih posredovale slovenske občine, oziroma na podlagi zapisov v elektronskem registru tveganj ugotovila, da občine kot najbolj problematična oziroma h korupcijskim tveganjem nagnjena področja opredeljujejo področja, ki jih prikazuje Tabela 1.

Kategorija tveganja	Skupna ocena tveganja			Skupaj zapisov	Delež v vseh tveganjih
	Majhna	Večja	Visoka		
Javna naročila	171	80	12	263	15,61 %
Nedovoljeno sprejemanje daril	211	9		220	13,06 %
Nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi	143	44	10	197	11,69 %
Neupoštevanje omejitev poslovanja	146	39		185	10,98 %
Neupoštevanje nasprotje interesov	151	27		178	10,56 %
Zaščita prijaviteljev	111	30	2	143	8,49 %
Spremembe namembnosti zemljišč	45	16		61	4,62 %
Neurejeno premoženje občine	49	8		57	3,38 %
Negospodarna raba finančnih in drugih sredstev občine	43	7	3	53	3,15 %

Tabela 1 Najbolj problematična področja po opredelitvi občin

Iz Tabele 1 je razvidnih devet tveganj, ki so jih v občinah najpogosteje vnesli v register. Od tega je pet tveganj takšnih, ki se neposredno nanašajo na institute ZIntPK (nedovoljeno sprejemanje daril, nezakonito lobiranje in nedovoljeni vplivi, neupoštevanje omejitev poslovanja, neupoštevanje nasprotja interesov ter zaščita prijaviteljev), eno je splošno tveganje (tveganje, povezano z javnimi naročili), tri izmed najpogostejših tveganj pa se nanašajo na specifično delovanje občin. Ob tem opominjamo, da so bila med najpogostejša tveganja uvrščena tista tveganja, ki so jih zavezanci, torej občine, med vsemi zapisi tveganj navedle v vsaj 3 % zapisov. Iz deležev zapisov posameznih tveganj v vseh zapisih je mogoče razbrati, da je področje javnih naročil po mnenju občin najbolj izpostavljeno tveganjem korupcije oziroma kršitvam integritete, vendar pa to tveganje ne prednjači bistveno pred naslednjimi štirimi. Skleniti je mogoče, da so občine izrazito izpostavile prvih pet tveganj, ki imajo tudi pogostost zapisov višjo od 10 % vseh zapisov.

Iz Tabele 2 izhajajo podatki o področjih, na katera so se nanašale prijave, ki jih je prejela komisija in so se nanašale na občine. Teh je bilo v obdobju 2011–2014 skupno 798, nanašale pa so se na skupno 1.357 domnevnih sumov kršitev (veliko prijav je vsebovalo navedbo več kot ene kršitve).

Proces, na katerega se prijava nanaša	Število zaznanih sumov kršitev	Delež
Javna naročila in javni razpisi	388	25,59 %
Razpolaganje z javnimi sredstvi	238	17,54 %
Izboljšanje položaja eni stranki	223	16,43 %
Zaposlovanje v javnem sektorju	78	5,75 %
Upravni postopek	68	5,01 %
Razpolaganje z lastnim premoženjem	58	4,27 %
Civilni postopek	54	3,98 %
Sprejemanje in spreminjanje predpisov	45	3,32 %
Inšpekcijski postopek	41	3,02 %
Skupaj	1193	87,90 %
Skupaj vseh zaznanih sumov kršitev	1357	100 %

Tabela 2 Korupcijska tveganja, identificirana na podlagi prejetih prijav komisije v zvezi z občinami

Po primerjavi podatkov je mogoče zaključiti, da se korupcijska tveganja in tveganja za kršitev integritete, ki so jih opredelile občine (Tabela 1), v veliki meri skladajo s podatki o področjih, na katera so se nanašale prijave, ki jih je prejela komisija (Tabela 2). Zanimivo je, da so občine identificirale enaka specifična tveganja, kot jih komisija ugotavlja na podlagi prejetih prijav. Čeprav se komisija do tveganja, povezanega s spremembami namembnosti zemljišč, neurejenega premoženja občine in negospodarne rabe občinskih sredstev, zaradi nepristojnosti ne more opredeliti, pa vseeno pozdravlja dejstvo, da je kar nekaj občin ta tveganja zaznalo in jim dalo ustrezno težo.

Načrti integritete predstavljajo orodje, katerega namen je zagotoviti oziroma povečati transparentnost poslovanja subjektov javnega sektorja ter sledljivost in odgovornost sprejemanja odločitev, predvsem v smislu preprečevanja uresničitev koruptivnih ravnanj oziroma ravnanj v nasprotju s pričakovano integriteto. Gre za preventivno ravnanje subjektov javnega sektorja, s katerim odpravljajo organizacijsko strukturo in kulturo, naklonjeno odklonskim ravnanjem, ki so lahko predmet postopkov pred komisijo, drugimi inšpekcijskimi organi ter celo organi preiskovanja in pregona.

Za učinkovito uporabo načrta integritete, korektno identifikacijo pravih tveganj in izvedbo ustreznih ukrepov morajo organizacije vzpostaviti pogoje v obliki notranje kulture organizacije in vzpostavljenih internih pravil, ki bodo spodbujala in omogočala prijavo domnevnih nepravilnosti in hkrati ščitila dobroverne prijavitelje. Kot družba moramo slediti cilju ničelne tolerance do vseh odklonskih ravnanj, saj bomo le tako največ pridobili.

2016

Komisija je večji poudarek namenjala obravnavi sistemskih zadev, kot so upravljanje z državnim premoženjem, pregled primerov kadrovanj v javnih zavodih, poslovanje DUTB, ocena korupcijskih tveganj v SDH, identifikacija korupcijskih tveganj v zdravstvu in problematika avtorskih honorarjev. Komisija je zaradi večje osredotočenosti na sistemske preiskave in problemov, vezanih na izvajanje zakonodaje, izdala znatno manj zaključnih dokumentov v zadevah suma korupcije, je pa v istem obdobju uvedla skoraj trikrat toliko prekrškovnih postopkov kot leto prej. Komisija je posodobila Akcijski načrt uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, ki je bil sprejet leta 2005 in nazadnje posodobljen leta 2009. Na področju preventive je poleg projekta v slovenskih vrtcih komisija izvedla natečaj »Posnemi filmček, zatri korupcijo«, v okviru katerega je učence slovenskih osnovnih šol povabila, naj posnamejo posnetek, v katerem prikažejo korupcijo, torej zlorabo javne oblasti oziroma moči za zasebno korist, na način, kakor jo doživljajo sami. Na natečaju je sodelovalo 90 učencev z devetih osnovnih šol.

V letu 2016 je komisija z lastnim programerskim znanjem vzpostavila novo spletno orodje Erar, ki je namenjeno najširši javnosti za omogočanje spremljanja denarnih tokov subjektov javnega sektorja.

Problematika nabav medicinskih pripomočkov v slovenskih bolnišnicah

V sklopu obravnave tveganj v zdravstvu je komisija nadaljevala s proučevanjem vzrokov previsokih nabavnih cen v slovenskem zdravstvu ter ugotovila, da se multinacionalke s svojim poslovanjem prilagajajo značilnostim posameznih trgov. Značilnost slovenskega trga je, da se slovenski zdravniki želijo udeleževati kongresov in izobraževanj v tujini in ti stroški preko različnih poti bremenijo multinacionalke. Multinacionalke namreč na prošnje javnih zdravstvenih zavodov in zdravnikov svoja finančna sredstva na različne načine (npr. donacije, sponzorstva, medicinske raziskave ipd.) namenjajo javnim zdravstvenim zavodom, različnim društvom in zdravnikom. Ti izdatki se v končni fazi prelijejo v ceno artikla, ki ga plača javni zdravstveni zavod oziroma ZZS.

Zaradi navedenega komisija ugotavlja, da morajo v primeru dodatnih stroškov na nekem trgu multinacionalke te stroške vključiti v prodajno ceno, ker pa imajo multinacionalke različne trge, na teh trgih zaradi lokalnih značilnosti prihaja do razlik v cenah. Prodaja izdelkov multinacionalk preko posrednikov pomeni, da multinacionalka ni tisti pravni subjekt, ki končnim kupcem izdelke prodaja po diferenciranih cenah, zaradi česar ne nosi odgovornosti za diferencirane cene. Vključitev posrednikov med multinacionalko in javnim zavodom posrednikom omogoča doseganje »velikih razlik v cenah«, dosežene razlike pa so lahko vir sredstev za nagrajevanje tistih, ki so nabavni odločevalci v zdravstvu. Z izdelanim zaključnim poročilom je komisija pokazala, da med vzroke za previsoke nabavne cene štejemo »posredništvo« na poti od proizvajalcev (multinacionalk) do izvajalcev zdravstvene dejavnosti, v povezavi s posredništvom pa so bila ugotovljena korupcijska tveganja.

Zaradi navedenih ugotovitev⁷ je komisija:

- izdelala priporočila v zvezi z izvajanjem nabav medicinskih pripomočkov v javnih zdravstvenih zavodih;
- na predstavitev omenjene problematike povabila Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za javno upravo, Javno agencijo RS za zdravila in medicinske pripomočke (JAZMP) in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZS);
- Ministrstvu za zdravje izdala poziv za ukrepanje po prvem odstavku 13. člena ZIntPK;
- zadevo v obravnavo odstopila Javni agenciji RS za varstvo konkurence (AVK), Specializiranemu državnemu tožilstvu (SDT) in Nacionalnemu preiskovalnemu uradu (NPU);
- zaznane sume davčnih utaj posredovala Finančni upravi RS;

⁷ <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/05/Ugotovitve-o-konkretnem-primeru-36.pdf>

- zahtevano gradivo posredovala Preiskovalni komisiji o ugotavljanju zlorab v slovenskem zdravstvenem sistemu na področju prodaje in nakupa žilnih opornic v Državni zbor RS, pristojni zaposleni pa so se udeležili zaslišanja v Državnem zboru RS.

Komisija je Ministrstvu za zdravje izdala naslednja priporočila⁸:

- pristopi se k vzpostavitvi registra medicinsko tehničnih pripomočkov (MTP);
- bolnišnice kot naročniki v razpisni dokumentaciji za nabavo MTP ne smejo zahtevati od ponudnikov dodatnih neupravičenih zahtev, ki od ponudnikov zahtevajo (pri izdelavi kalkulacije ponujene cene), da te stroške dodatnih zahtev vključijo v ponudbene cene;
- bolnišnice kot naročniki morajo od ponudnikov v razpisni dokumentaciji zahtevati, da pojasnijo njihovo nabavno pot ponujenih MTP, to je od proizvajalca do bolnišnice (z namenom zagotavljanja varovanja človeškega življenja in z namenom ugotovitve vseh posrednikov, ki so vključeni v izvajanje dobav od proizvajalca do bolnišnice);
- Ministrstvo za finance in Agencija RS za varstvo konkurence proučita morebitna ukrepanja iz svojih pristojnosti iz vidika pravnega varstva javnega interesa;
- Ministrstvo za zdravje, Ministrstvo za finance in Ministrstvo za javno upravo proučijo možnost, da izvajanje nakupov tistih MTP, ki se prodajo slovenskim bolnišnicam po nenormalno visokih cenah, trženje le-teh pa se izvaja na način izvajanja ekskluzivnega pokrivanja slovenskega trga, izvaja gospodarska družba s sedežem npr. v Nemčiji ali Avstriji (po naših podatkih Italija ni primerna, ker po ustnih pojasnilih obstojijo večji razponi v cenah MTP med severom in jugom Italije);
- v kolikor bi bila lastnik te družbe zavarovalnica ZZZS, bi lahko potem ta sama presodila, katera kvaliteta in primerna cena glede finančne zmožnosti zdravstvene blagajne bi bila primerna za slovenske paciente, in te MTP bi lahko zdravniki po vseh slovenskih bolnišnicah uporabili v postopkih zdravljenja pacientov. ZZZS bi tako na nek način s svojim nakupom vzpostavil standard za primerne MTP za slovenske paciente.

Načelno mnenje glede vzpostavitve registra medicinskih pripomočkov in vigilančnih zapletov

Komisija je v okviru obravnave medicinskih pripomočkov dodatno ugotovila, da izvajalci zdravstvene dejavnosti pri svojem delu ne sporočajo »zapletov z medicinskimi pripomočki« (vigilanca) pristojni Javni agenciji za medicinske pripomočke (JAZMP). Decembra 2016 je komisija zato izdala načelno mnenje⁹, da ravnanje, ko se izvajalci zdravstvene dejavnosti pri svojem delu seznanijo z »zapleti z medicinskimi pripomočki« (vigilanca) in o tem ne obvestijo JAZMP, pri čemer je treba izvesti ustrezne zdravstvene storitve z namenom varovanja človeških življenj, ter imajo neposredne povezave s proizvajalci in/ali trgovci teh medicinskih pripomočkov, katerim izražajo interes za pridobitev donacijskih in/ali sponzorskih sredstev za namen izobraževanj in usposabljanj zdravstvenih delavcev, ustvarja korupcijska tveganja.

Komisija je tako podala priporočili, da:

- je treba zdravstveno osebje in drugo osebje (nabavna služba, vodstvo) v javni zdravstveni mreži seznaniti, da so izvajalci zdravstvene dejavnosti dolžni v roku 24 ur seznaniti JAZMP o zapletu z medicinskimi pripomočki;
- je potrebno urediti, da ne bodo stroški odprave zapleta z medicinskimi pripomočki, ki so posledica neustrezne kvalitete oziroma stvarnih napak na medicinskem pripomočku, za katere odgovarja proizvajalec, bremenili izključno javno zdravstveno blagajno. Proizvajalec in/ali njegov trgovec morata zaradi izdelka neustrezne kvalitete prevzeti tudi odgovornost za nastalo škodo in nositi finančne posledice. Zaradi neustrezne kvalitete medicinskih pripomočkov, ki so vgrajeni v paciente, imajo posledice (finančne in druge) tudi pacienti, kar bi bilo potrebno tudi ustrezno urediti.

⁸ <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2020/02/priporocila.pdf>

⁹ <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/06/Nacelno-mnenje-in-priporocila.pdf>

Končno poročilo in priporočila glede izplačevanja dodatkov za stalno pripravljenost

Komisija je preučila izplačevanje dodatkov za stalno pripravljenost javnih uslužbencev, ki po mnenju komisije predstavljajo pomembno področje zakonitega delovanja javne uprave in pomembno vplivajo na odhodkovno stran državnega proračuna, zato bi ustrežnejša ureditev področja bistveno pripomogla k smotnejši in bolj utemeljeni rabi javnih sredstev ter pomembno prispevala h krepitvi integritete javnega sektorja.

Komisija je obravnavala izplačevanje dodatkov za stalno pripravljenost na fakultetah Univerze v Ljubljani, v kabinetih predsednika vlade in ministrstev ter v mestnih občinah v Republiki Sloveniji. Po mnenju komisije namreč navedeni subjekti predstavljajo dovolj širok in raznolik vzorec, da je komisija lahko na podlagi pridobljenih podatkov in pojasnil ocenila dejansko stanje urejenosti področja. Na podlagi ugotovitev je komisija izdala končno poročilo¹⁰ in priporočila, v katerem je podala mnenje, oceno stanja in priporočila za izboljšave urejenosti področja stalne pripravljenosti za delo.

Univerza v Ljubljani

Komisija je glede odrejanja in izplačila dodatka za stalno pripravljenost za delo pri obravnavanih fakultetah v obdobju od 1. 1. 2011 do 31. 12. 2015 ugotovila, da so fakultete stalno pripravljenost za delo posameznemu delavcu odredile s pisnim sklepom dekana, pri čemer je bil razlog za odrejanje vsebinsko posplošen in ni vseboval konkretnega dela ali naloge, iz sklepov pa tudi ni bil razviden čas stalne pripravljenosti (oziroma so sklepi veljali za celotno koledarsko leto, za celoten mandat, ali celo za nedoločeno obdobje do preklica), tako da je bil dodatek za stalno pripravljenost izplačan od ur rednega dela, ki so ga delavci opravili v posameznem mesecu, ne pa od časa dejanskega opravljanja stalne pripravljenosti. Na nekaterih fakultetah je bil dodatek za stalno pripravljenost posameznim delavcem obračunan v višini (npr. 5 %, 10 %, 12 %, 13 %, 15 %), ki v Kolektivni pogodbi za javni sektor (KPJS) sploh ni predvidena. Na fakultetah, kjer je bil dodatek za stalno pripravljenost izplačan tudi dekanom, je bilo to izvedeno v nasprotju s četrtem odstavkom 23. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), saj dekani niso pridobili predpisanega soglasja rektorja.

Kabinet predsednika Vlade RS in ministrstva

V okviru pregleda odrejanja in izplačevanja dodatkov za stalno pripravljenost za delo v Kabinetu predsednika Vlade RS in kabinetih ministrstev je komisija ugotovila, da v nekaterih kabinetih ministrov izplačil dodatka iz naslova stalne pripravljenosti sploh ni bilo, medtem ko je za večino ministrstev, kjer so se dodatki izplačevali, glavno pravno podlago za odrejanje stalne pripravljenosti in izplačilo dodatka poleg splošnih določb ZSPJS in KPJS predstavljala Uredba o delovnem času v organih državne uprave, ki ureja delovni čas javnih uslužbencev v organih državne uprave in interni predpisi. V praksi so kabineti dodatke za stalno pripravljenost odredili v skladu s trenutnimi delovnimi potrebami, in sicer s sklepi in nalogi oziroma po razporedu, ki so ga določili vodje kabinetov.

Mestne občine

Pri pregledu pojasnil 11 mestnih občin je komisija za obdobje od 1. 1. 2011 do 1. 2. 2016 ugotovila, da se vse mestne občine pri izplačilih dodatkov za stalno pripravljenost sklicujejo na 46. člen KPJS, 105. člen Zakona o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (ZVNDN) in interne odredbe o delovnem času mestnih uprav oziroma odredbe o izvajanju stalne pripravljenosti javnih uslužbencev. Večina občin, ki so dodatke izplačevale, so le-te izplačale v višini 20-odstotne urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca, ena izmed mestnih občin pa je v okviru izplačil dodatkov za stalno pripravljenost javnim uslužbencem izplačevala tudi 10-odstotne in 15-odstotne urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca. Pri izvajanju služb civilne zaščite, reševanja in civilne obrambe imajo mestne občine uvedene zelo različne prakse: v eni izmed mestnih občin se javni uslužbenci po mesečnem razporedu menjajo na 10 dni, v drugih dodatek celo leto prejema le poveljnik civilne zaščite, v tretjih dodatek odredijo ob nastanku operativnih službenih nalog zaščite, reševanja in pomoči, medtem ko v četrth občinah ne smatrajo, da je za opravljanje nalog v povezavi s 105. členom ZVNDN sploh potrebno izplačevati dodatek za pripravljenost. Dve izmed preučevanih občin sta dodatek za stalno pripravljenost v višini 20-odstotne urne postavke osnovne plače izplačevali iz razloga prevoza županov in podžupanov ter iz razloga stikov z novinarji in spremljanja župana na neuradnih srečanjih, sestankih in srečanjih izven

¹⁰ [https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/07/SJ - za objavo_POROALO - dodatki za pripravljenost.pdf.pdf](https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/07/SJ_-_za_objavo_POROALO_-_dodatki_za_pripravljenost.pdf.pdf)

delovnega časa in ob vikendih, ena uslužbenka pa je prejela dodatek za stalno pripravljenost iz razloga izvajanja projekta. Dodatek za stalno pripravljenost je bil izplačan tudi eni uslužbenki zaradi vodenja občinske turistične organizacije.

Zaključek

Glede na navedeno komisija ugotavlja, da subjekti različno tolmačijo vsebinski pomen stalne pripravljenosti, saj so dodatke za stalno pripravljenost izplačevali javnim uslužbencem na delovnih mestih, kjer se izvaja naloge, ki po mnenju komisije niso takšne narave, da jih ne bi bilo mogoče predvideti vnaprej ter da bi bila za njihovo izvedbo potrebna skoraj stalna dosegljivost javnega uslužbenca, sploh pa ne odrejena za daljša časovna obdobja. Dodatek za stalno pripravljenost po mnenju komisije tudi ni namenjen zviševanju izplačila javnega uslužbenca zaradi raznih pooblastil za vodenje projektov ali organizacij in ne more služiti kot obvod omejitvam, ki jih določajo pravila sistema plač v javnem sektorju in varčevalni ukrepi države, zaradi katerih se je ukinilo izplačevanje nekaterih drugih dodatkov in delovne uspešnosti ter so se začasno zaustavila redna napredovanja v javnem sektorju.

Pomembno se je zavedati, da javni uslužbenci delujemo v javnem interesu in da zasebni interes posameznikov po zagotavljanju premoženjske koristi sebi ali drugim ne sme prevladati nad javnim interesom. Navedeno področje po mnenju komisije predstavlja korupcijsko tveganje, ki ga je s sprejetjem ustreznih ukrepov in vzpostavitvijo učinkovitega nadzora nad njihovim izvajanjem potrebno upravljati.

Priporočila komisije

Komisija meni, da je zaradi zagotavljanja najvišjih standardov sledljivosti, transparentnosti in namenskosti porabe javnih sredstev posebno pozornost potrebno nameniti določitvi točnih kriterijev in pogojev, ko se stalna pripravljenost na delo javnim uslužbencem utemeljeno odredi, hkrati pa poskrbeti tudi za odreditev le-te samo za časovno obdobje, ko okoliščine, ki stalno pripravljenost zahtevajo, obstajajo. Hkrati bi bilo potrebno sistematično uskladiti in poenotiti prakso odrejanja stalne pripravljenosti za delo.

Komisija je izdala naslednja priporočila:

- odpravo pojmovne nedoslednosti četrtega odstavka 32. člena ZSPJS;
- določitev točnih kriterijev in pogojev, ko se stalna pripravljenost za delo javnim uslužbencem utemeljeno odredi;
- sistematično uskladitev in poenotenje prakse odrejanja stalne pripravljenosti na posameznih ravneh;
- vzpostavitev ustreznih mehanizmov nadzora nad odrejanjem in izplačevanjem dodatkov;
- da se v okviru sistemizacije delovnih mest določijo delovna mesta, za katera je glede na naravo dela javnega uslužbenca potrebno in možno odrediti stalno pripravljenost;
- vključitev korupcijskih tveganj sumov nepravilnosti pri odrejanju, izplačevanju in neučinkovitemu nadzoru nad odrejanjem in izplačevanjem dodatkov v načrte integritete zavezancev.

Nadzor nad premoženjskim stanjem

Komisija je v letu 2016 zaključila 28 različnih nadzorov premoženjskega stanja (posamičnih in skupinskih), v okviru katerih je obravnavala 980 zavezancev. Od skupinskih nadzorov lahko izpostavimo zaključen nadzor skupine poslancev Državnega zbora RS, državnih sekretarjev, funkcionarjev lokalne samouprave in poslovodnih oseb javnih zdravstvenih zavodov. Med preverjanjem pravilnosti prijavljanja premoženjskega stanja zavezancev je komisija največ nepravilnosti zaznala pri sporočanju podatkov o nepremičninah, vrednostnih papirjih (predvsem neprijavljanje delnic, ki jih morajo zavezanci prijaviti ne glede na njihovo vrednost) ter podatkov o dolgovih, obveznostih oziroma prevzetih jamstvih, katerih vrednost presega 10.000 evrov (npr. prijavljanje začetnega stanja kredita namesto stanja kredita na dan prijave premoženjskega stanja, neprijavljanje poroštov itd.). Pri treh zavezancih je komisija zaključila postopek nadzora nesorazmerno povečanega premoženja in od tega v dveh primerih o relevantnih ugotovitvah obvestila tudi druge pristojne organe.

Sistemska načelno mnenje s področja lobiranja

Komisija je pristopila k celovitejšemu pregledu izvajanja dejavnosti lobiranja in sprejela sistemska načelno mnenje¹¹ glede ugotovljenih tveganj pri lobiranju odvetnikov, zunanjih svetovalcev in članov posameznih združenj, zbornic, društev oziroma podobnih organov združevanja. Komisija je namreč ugotavljala, da vse pogosteje prihaja do situacij, ko za določene interesne organizacije, kot so zbornice, društva, sindikati, združenja oziroma podobni organi združevanja, lobirajo člani le-teh, ki pa v konkretni organizaciji niso ne zaposleni, niti niso njeni zakoniti zastopniki, in ne izvoljeni predstavniki, hkrati pa tudi niso vpisani v register lobistov.

V sistemskega načelnem mnenju je tako komisija zapisala, da zgolj članstvo v društvu, združenju, sindikatu, zbornici, zvezi društev oziroma v podobnem organu združevanja, članstvo v organih upravljanja (brez delovnega razmerja), članstvo v nadzornih svetih oziroma sodelovanje z interesno organizacijo na podlagi avtorske oziroma podjemne pogodbe ali pooblastila (npr. za svetovanje) ne dopušča, da taka oseba za to interesno organizacijo zakonito lobira, ne da bi se prej registrirala pri komisiji. Enako tudi odvetnik kot pooblaščenec stranke in zunanji svetovalec naročnika/subjekta ne sme opravljati dejavnosti lobiranja, kot jo določa in opredeljuje ZIntPK, za svojo stranko brez poprejšnje registracije pri komisiji, saj je takšno dejanje v nasprotju z namenom in veljavnimi določili ZIntPK.

Vmesno poročilo ocene korupcijskih tveganj v SDH

Slovenski državni holding (SDH) d. d. je v letu 2015 v skladu z drugim odstavkom 55. člena ZSDH-1 komisiji v pregled in izdajo mnenja posredoval načrt integritete. Komisija se je odločila, da bo natančneje presodila popolnost in ustreznost identificiranih tveganj, ustreznost opredeljene stopnje verjetnosti uresničitve tveganj in predvidenih ukrepov ter v ta namen začela postopek ocene korupcijskih tveganj v SDH. V letu 2016 je komisija sprejela vmesno poročilo ocene korupcijskih tveganj SDH, ki se nanaša na področje kadrovanja, in v zvezi s tem podala priporočila.

Komisija je ugotovila, da v načrtu integritete, ki ga je SDH posredoval komisiji, ni bilo dovolj pozornosti namenjene izjemno pomembnemu področju, to je kadrovanju. Kadrovanje v družbe v večinski lasti ali pod prevladujočim vplivom države oziroma SDH predstavlja dolgo verigo izborov in imenovanj. Ustanovitelj SDH, torej Republika Slovenija, imenuje člane nadzornega sveta SDH, ti upravo SDH, slednja pa nadalje izbira kadrovska komisijo SDH in člane nadzornih svetov družb v večinski lasti ali pod prevladujočim vplivom države oziroma SDH.

Kot že v preteklosti je komisija tudi v tem vmesnem poročilu ugotovila, da se v različnih delih verige imenovanja članov nadzornega sveta SDH pojavljajo nepravilnosti, pomanjkljivosti in nejasnosti. Postopke izborov in imenovanj članov nadzornih svetov družb v večinski lasti ali pod prevladujočim vplivom države oziroma SDH ureja širok nabor predpisov, od ZGD-1 in ZSDH-1 do Politike upravljanja Slovenskega državnega holdinga in drugih dokumentov. Ti predpisi predstavljajo formalni okvir izvedbe izborov in imenovanj, ki je ustrezen in natančen v opredeljevanju posameznih faz postopkov, medtem ko merila in pogoji prehajanja kandidatov iz ene v drugo in zaključno fazo postopkov niso urejeni in omogočajo diskrecijo in izjeme od običajnih postopkov, brez ustrezne obrazložitve. Politika upravljanja tako denimo celo omogoča, da imajo izrecno preferirani kandidati uprave, ki jih v akreditacijskem postopku nihče ne preverja, prednost pred ostalimi kandidati, ki kljub izpolnjevanju pogojev morda sploh niso povabljeni na strukturiran intervju.

Pogoji zasedbe posameznih funkcij oziroma delovnih mest so običajno opredeljeni podrobno, vendar se v praksi pojavljajo kršitve pri dokazovanju in preverjanju izpolnjevanja pogojev ter resničnosti navedb v prijavi kandidatov. Zanimivo je, da delodajalci v večini primerov za zaposlitve celo na najnižja delovna mesta kandidate in njihovo izpolnjevanje pogojev, resničnost navedb v prijavi ter dokaze o izpolnjevanju pogojev dobro preverijo, medtem ko pri imenovanjih na pomembne in odgovorne funkcije v državi to pogosto povsem izostane. Takšna praksa kaže na možnost političnih ali drugih nedovoljenih vplivov, klientelizem, nasprotja interesov in drugih okoliščin, ki lahko omogočajo koristi posameznikom ali posameznim družbenim skupinam (mrežam).

¹¹ <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/Sistemska-na%C4%8Delno-mnenje.pdf>

Komisija je podala priporočila, da je v vseh postopkih izbora in imenovanj članov nadzornih svetov in uprav družb v lasti Republike Slovenije in SDH ter članov nadzornega sveta, uprave in kadrovske komisije SDH potrebno zagotoviti:

- transparentnost vseh faz postopka, pri čemer naj se izredni postopki, ki jih morda predvidevajo posamezni akti, izvedejo le izjemoma in z zelo jasnimi utemeljitvami (utemeljitev ne morejo predstavljati pavšalne trditve, kot npr. »to je bila odločitev uprave«, »gre za poslovno odločitev« ali »bil je najboljši kandidat«);
- dosledno upoštevanje določb o izogibanju nastanka okoliščin nasprotja interesov, kar ne pomeni le formalne izločitve iz postopkov, temveč tudi izogibanje vsem nedovoljenim neformalnim vplivom;
- enakopravno obravnavo vseh kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje, vključno s preverbo resničnosti navedb v njihovih prijavih in ugotavljanjem dejanskega izpolnjevanja pogojev;
- dopolnitve obstoječega načrta integritete vsaj z vključitvijo vseh v vmesnem poročilu navedenih tveganj za korupcijo in kršitve integritete ter ponovno presojo stopnje verjetnosti uresničitve tveganj, povezanih z imenovanji v nadzorne svete družb s kapitalsko naložbo države in SDH;
- vključitev tveganja vplivanja SDH na državne organe v načrt integritete;
- dosledno ločenost upravljalvske in nadzorne funkcije, predvsem zaradi zagotavljanja neodvisnosti posamezne funkcije in kasnejšega morebitnega ugotavljanja odgovornosti zaradi sprejetih odločitev.

Spoznavanje integritete v vrtcih skozi sliko in igro

Otroci so prihodnost nas in naše države, saj bodo definirali svet, v katerem bomo živeli v prihodnjih desetletjih. Komisija zato v okviru svoje preventivne vloge razvija in izvaja tudi aktivnosti, s katerimi naslavlja otroke in mlade. Pri tem sodeluje z izobraževalnimi ustanovami, saj je prepričana, da je njihova vloga bistvena pri izgradnji družbe, ki temelji na poštenem, odgovornem, spoštljivem in neodvisnem posamezniku.

Temeljne človekove vrednote se začnejo oblikovati že v zgodnjem otroštvu. Zato je treba z vrednoto poštenja oziroma integritete otroke spoznavati že takoj, ko so sposobni razlikovati med prav in narobe. V tem času otroci tudi hlepijo za vedno novimi informacijami, ki si jih tudi odlično zapomnijo. Komisija je tako v 2016 začela s projektom »Spoznavanje integritete v vrtcih skozi igro in sliko«, ki temelji na ustvarjalnem natečaju za otroke v vrtcih. Gre za projekt, osnovan na slikanici Polomljena kočija, ki otrokom na njim primeren način skozi ilustrirano zgodbo ter z nepogrešljivo pomočjo vzgojiteljic/vzgojiteljev in njihovih pomočnic/pomočnikov prikaže negativne posledice neetičnega ravnanja. Zgodba je umeščena v kontekst, ki je otrokom blizu in s tem omogoča enostavno vživljanje v prikazano situacijo. Besedilo zgodbe je nastalo v okviru komisije, ilustracije pa so bile komisiji podarjene kot donacija.

Tak ustvarjalni natečaj z naslovom »Korupcija ali poštenost?« smo kot pilotni projekt izvedli že leta 2014 z Vrtci občine Žalec, odlični odzivi in številni izdelki pa so nas spodbudili, da smo v letu 2016 k projektu prvič povabili vse slovenske vrtce. Projekt so na koncu izvedli štirje vrtci in ga zaključili z razstavami izdelkov, organiziranih v vrtcih ob mednarodnem dnevu boja proti korupciji, 9. decembru. Na otvoritvah razstav so bili prisotni tudi predstavniki komisije. Projekt je bil z razstavo slik iz omenjenih štirih vrtcev predstavljen širši javnosti v času filmskega festivala Film proti korupciji, ki je potekal v Slovenski kinoteki.

Vrtci so izrazili zadovoljstvo glede sodelovanja v projektu, slikanica Polomljena kočija pa je, sodeč po povratnih informacijah sodelujočih, otroke pritegnila in omogočila dobro podlago za pogovor o »prav in narobe« in izvedbo ustvarjalnih aktivnosti. Projekt spoznavanje integritete v vrtcih skozi igro in sliko je tako postal del rednih preventivnih dejavnosti komisije, saj ga komisija izvede vsako leto, v njem pa so sodelovali že številni slovenski vrtci.

Ocena korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih osnovnih in srednjih šolah s priporočili glede upravljanja identificiranih tveganj

Komisija je izdelala Oceno korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete v slovenskih osnovnih in srednjih šolah¹² (ocena tveganj), katere namen je podati šolam pregled, katera tveganja so s strani šol opredeljena kot relevantna in so kot taka lahko v pomoč posamezni šoli pri določanju zanjo relevantnih tveganj. Šole so namreč ključni dejavnik vzpostavljanja integritete otrok, s tem pa integritetne družbe. Da bodo pri tem kar najbolj učinkovite, pa morajo predvsem poskrbeti, da same delujejo na način, ki krepi integriteto učencev, učiteljev in staršev, in torej ne dopuščajo kršitev temeljnih načel, kot so poštenost, enakopravnost in transparentnost.

Komisija je pri tem izhajala iz elektronskih registrov tveganj, ki so bistveni del načrtov integritete, in preučila vsa tveganja za korupcijo in kršitev integritete, kot so jih opredelile slovenske osnovne in srednje šole, ter ukrepe, ki so jih šole določile za omejitev oziroma odpravo teh tveganj. Na podlagi ugotovitev v oceni tveganj je komisija podala priporočila¹³ za šole in njihove svete, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, Inšpektorat RS za šolstvo in druge deležnike za boljše obvladovanje oziroma odpravo tveganj. Priporočila se med drugim nanašajo na področja javnih naročil, poslovnega sodelovanja in izvajana pridobitne dejavnosti, nasprotja interesov (tudi pri zaposlovanju), nedovoljenih vplivov, daril in zaščite prijaviteljev.

Z oceno tveganj so šole dobile dober vpogled v tveganja, ki jih zaznavajo ostale šole, pri čemer upamo, da bodo lažje prepoznale tovrstna tveganja tudi pri sebi. Nadzorni organi pa so dobili vpogled v ranljiva področja šol, na katera naj bodo pri svojem delu pozorni.

¹² <https://www.kpk-rs.si/2017/02/02/ocena-korupcijskih-tveganj-in-tveganj-za-krsitev-integritete-v-slovenskih-osnovnih-in-srednjih-solah-s-priporocili-glede-upravljanja-identificiranih-tveganj/>

¹³ https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/03/Priporocila_Ocena_korupcijskih_tveganj_AAole.pdf.pdf

2017

V ospredju je bilo nadaljevanje trenda rasti števila prijav lobističnih stikov, pri katerih je komisija v primerjavi z letom 2014 zabeležila kar 350-odstotno rast. Kljub temu komisija še vedno zaznava problem neporočanja lobističnih stikov nekaterih poslanskih skupin in ministrstev. V tem letu je komisija več pozornosti posvetila preiskavam sistemske narave. Med drugim se je osredotočila na poslovanje DUTB, identifikacijo korupcijskih tveganj v zdravstvu, problematiko avtorskih honorarjev, področje javnih naročil ter področje imenovanja članov nadzornega sveta ter poslovnih oseb SDH. Komisija je izvedla dve analizi, ki ju je omogočila spletna aplikacija Erar: analizo ponudnikov storitev odnosov z javnostmi, ki sodelujejo z javnim sektorjem, in analizo poslovanja javnega sektorja z nevladnimi organizacijami. Na področju preventivnega delovanja je izvedla tudi fotografski natečaj, ki se je osredotočil na upodabljanje ideje korupcije.

Kršitve s področja nasprotja interesov

Komisija je z obravnavo v letu 2017 zaključila 93 primerov, ki so se nanašali na domnevne kršitve določb o dolžnem izogibanju nasprotju interesov. Na seji senata komisije je bilo obravnavanih 26 zadev, pri čemer so bile v 16 zadevah ugotovljene kršitve določb ZIntPK o dolžnem izogibanju nasprotju interesov. Opravljenih je bilo tudi 15 odstopov zadev drugim pristojnim organom. Največ kršitev dolžnega izogibanja nasprotju interesov je komisija identificirala na področju zaposlovanja v javnih zavodih in glasovanja oziroma imenovanja predstavnikov občin v organe upravljanja oziroma nadzora javnih zavodov.

Komisija opozarja na nekatere pomembne okoliščine glede razumevanja instituta nasprotja interesov, ki zadevajo vse uradne osebe in so se pojavile pri odločanju na lokalnem nivoju oziroma na svetih javnih zavodov v zadevah, ki jih je komisija obravnavala:

- a) Komisija ne priznava argumenta oziroma se ne more strinjati z izjavami uradnih oseb, ki v svojo obrambo navajajo, da bi vseeno prišlo do enakih odločitev, četudi bi bile izločene iz glasovanj, saj omenjeno dejstvo – torej, da bi rezultat ostal enak, ne glede na njihovo morebitno izločitev – ni pomembno pri dolžnem izogibanju nasprotju interesov. V trenutku, ko kolegijski organ in njegovi člani z glasovanjem odloča/jo, sam rezultat namreč še ni vnaprej znan. Ravno zato mora biti uradna oseba izločena že pred samim glasovanjem oziroma obravnavo zadeve. Prav tako tudi ni pomembno, ali bi/je imela ta oseba odločilen glas ali ne.
- b) Komisija se ne more strinjati z navedbami uradnih oseb, da drugi udeleženci kolektivnih organov njihovih ravnanj niso videli kot problematičnih in zato ni bilo razlogov za izločitev oziroma za pisno obveščanje predstojnika o nasprotju interesov, saj je za to več razlogov: zakon jasno določa, da mora uradna oseba storiti vse, da se izogne morebitnemu nasprotju interesov, pri tem pa mora primarno pisno obvestiti predstojnika o nasprotju interesov ter ob tem prenehati z delom v zadevi in počakati na predstojnikovo odločitev o obstoju morebitnega nasprotja interesov. Poleg tega ZIntPK kot prekršek določa ravno odsotnost pisnega obvestila predstojniku. Namen te določbe namreč ni »samo« obveščanje predstojnika kot takšno, torej akt obveščanja kot samostojno dejanje, pač pa je v tem, da uradna oseba s tem, ko obvesti predstojnika, torej tretjo osebo, ne odloča sama o sebi, ali je v nasprotju interesov ali ne, pač pa da druga oseba, neobremenjena s temi okoliščinami, odloči o takšnem vprašanju. In dokler takšna oseba (predstojnik) ne odloči o tem vprašanju, uradna oseba na dotični zadevi ne sme delati od trenutka obvestitve predstojnika do njegove odločitve (prvi odstavek 38. člena ZIntPK).
- c) Argument, da ni moč govoriti o nasprotju interesov, saj se vsi občani/občanke poznajo med seboj in imajo zato vsi med seboj osebne stike, je neutemeljen. V povezavi s tem komisija pojasnjuje, da so osebni stiki takšni stiki med posamezniki, ki so zasebnopravne narave in o (kakovosti) katerih se osebe same individualno odločajo ter niso objektivno vnaprej podano dejstvo. Bistvena pri tem pa je predvsem intenziteta osebnih stikov – torej, ali je utemeljeno izkazano/ugotovljeno, da gre za osebe, ki so si medsebojno naklonjene, si zaupajo, imajo pogoste stike, in je na podlagi takšnih osebnih povezav mogoče argumentirano trditi, da bi druga drugi v uradnih postopkih dajale prednost oziroma se druga do druge ne bi bile zmožne opredeljevati objektivno in nepristransko. Problem osebnih

stikov je torej predvsem ocena njihove kakovosti, ki je ni moč utemeljiti zgolj s pavšalno navedbo, da se osebi »zgolj« poznata (da sta občana iste občine in tako dalje).

Primeri iz prakse

Zaposlitev hčere poslovodne osebe vrtca

Komisija je presojala nasprotje interesov poslovodne osebe javnega zavoda in ugotovila, da se ravnateljica javnega zavoda (vrtca) v trenutku, ko je izvedela, da se je na prosto delovno mesto v tem zavodu prijavila tudi njena hči, ni izločila iz vodenja in odločanja v postopku izbire kandidata za prosto delovno mesto, prav tako pa o nasprotju interesov ni pisno obvestila predstojnika (predsednika) sveta zavoda, zaradi česar se je znašla v okoliščinah nasprotja interesov. Njen zasebni interes se je namreč kazal v tem, da je z dejanskim vodenjem in odločanjem v postopku izbire kandidata za prosto delovno mesto vzgojitelja omogočila pridobitev premoženjske koristi (delovno razmerje za nedoločen čas na delovnem mestu vzgojitelj) za svojega družinskega člana – hči. Ugotovljen zasebni interes je nedvomno vplival na njeno nepristransko in objektivno opravljanje njenih nalog. O ugotovitvah je bil obveščen zavod in ustanovitelj zavoda.

Glasovanje zase pri kandidaturi za mesto ravnatelja

Uradna oseba, zaposlena javna uslužbenka v javnem zavodu – osnovni šoli, se je s tem, ko je na seji učiteljskega zbora, na kateri je potekalo tajno glasovanje o kandidatkah za ravnateljico javnega zavoda, sodelovala in glasovala o pozitivnem mnenju o kandidatkah za ravnateljico (torej hkrati tudi zase, saj je bila ena izmed kandidat), znašla v okoliščinah, ki pomenijo nasprotje interesov. Njen zasebni interes se kaže v tem, da je s sodelovanjem pri glasovanju sodelovala o pozitivnem mnenju (kar je oblika nepremoženjske koristi) tudi o njej sami. Identificirani zasebni interes uradne osebe je pri tem, glede na to da je neposredno sodelovala v postopku obravnave oziroma odločanja (glasovanja) o pozitivnem mnenju tudi o sami sebi, vplival na njeno objektivno in nepristransko opravljanje njenih javnih nalog v svojstvu javne uslužbenke kot članice učiteljskega zbora.

Podpis pogodbe z družinskim članom – zakoncem

Uradna oseba, poslovodna oseba javnega zavoda – osnovne šole, se je s tem, ko je podpisala izvršilni akt – pogodbo o opravljanju občasnega ali začasnega dela upokojencev – s svojim družinskim članom (zakoncem) znašla v okoliščinah nasprotja interesov. Pri uradni osebi se zasebni interes kaže v tem, da je kot poslovodna oseba omogočila korist svojemu družinskemu članu v obliki pogodbenega dela, na način da je podpisala omenjeni izvršilni akt (pogodbo). Identificirani zasebni interes uradne osebe je pri tem, glede na to da je sama izbrala svojega družinskega člana in z njim podpisala pogodbo, dejansko vplival na njeno nepristranskost in objektivnost.

Poslovno sodelovanje z lastnim podjetjem

Več primerov nasprotja interesov je komisija ugotovila v primeru določenega javnega zavoda, ki deluje na področju turizma. Poslovodna oseba javnega zavoda – lokalne turistične organizacije se je s tem, ko je naročila in podpisala dve naročilnici za dobavo blaga pri gospodarski družbi A, ki je bila v času podpisa naročilnic v njeni 100-odstotni lasti, znašla v okoliščinah nasprotja interesov, kot jih opredeljujejo določbe ZIntPK. V okoliščinah nasprotja interesov se je poslovodna oseba znašla tudi s tem, ko je v daljšem časovnem obdobju naročila in podpisala 16 naročilnic v skupnem znesku 32.007,51 evrov brez DDV pri gospodarski družbi B, ki je v 51-odstotni lasti osebe, s katero je imela poslovodna oseba izkazane poslovne stike, ter s tem ko je z gospodarsko družbo B podpisala pogodbo za marketinške storitve. Poslovodna oseba bi se morala v teh primerih takoj, ko je zaznala dejansko ali možno nasprotje interesov, le-temu izogniti tako, da bi se v celoti izločila iz opravljanja delovnih nalog (v kar so zajete vse faze odločanja o sklenitvi in izvedbi postopka ali posla) in o obstoju okoliščin nasprotja interesov obvestiti svet javnega zavoda ter pooblastiti osebo, zaposleno v javnem zavodu, da bi opravila vsa ravnanja (naročilo storitev, podpis naročilnic, podpis pogodbe ...), vezana na poslovanje s tema gospodarskimi družbama.

Glasovanje občinskih svetnikov zase

Komisija je presojala nasprotje interesov pri več občinskih funkcionarjih določene občine in ugotovila, da sta se v enem od primerov dva občinska svetnika tako v funkciji članov Komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja (KMVVI)

kot tudi v funkciji članov občinskega sveta znašla v okoliščinah nasprotja interesov, saj sta najprej na seji KMVVI in nato še na seji občinskega sveta sodelovala pri razpravi in glasovanju o kandidatih za člane sveta javnega zavoda, med katerimi pa sta bila tudi sama. Poleg omenjenih pa se je v okoliščinah nasprotja interesov znašla tudi občinska svetnica, ki je kot članica občinskega sveta sodelovala pri razpravi in glasovanju o kandidatih za člane sveta javnega zavoda, med katerimi je bila tudi ona sama. Njihov zasebni interes se je kazal v tem, da so uradne osebe z razpravo oziroma glasovanjem omogočile pridobitev nepremoženjske koristi njim samim v obliki: a) privilegiranega položaja oziroma prednosti vseh kandidatov pred drugimi osebami – s potrditvijo kandidatov se je namreč zgolj tem kandidatom omogočilo, da je o njih zaključno razpravljal še občinski svet in b) imenovanja oziroma pridobitve/potrditve funkcije članov sveta zavoda.

Podpis pogodbe župana za sofinanciranje društva, katerega zakoniti zastopnik je sam

Komisija je obravnavala tudi primer, ko uradna oseba, župan občine, sicer ni aktivno sodeloval v postopku odločitve o sofinanciranju društev, je pa podpisal dve pogodbi o sofinanciranju programov in projektov raznih društev, med katerimi je bilo tudi društvo, katerega zakoniti zastopnik je bil župan sam. S tem se je župan znašel v okoliščinah nasprotja interesov. Pri uradni osebi se zasebni interes kaže v tem, da je kot župan s podpisom dveh pogodb omogočil premoženjsko korist (finančna sredstva) določenemu društvu, s katerim ima oziroma je imel poslovne stike oziroma je (bil) z društvom poslovno povezan (župan je bil namreč zakoniti zastopnik tega društva). Uradna oseba bi morala pred podpisom predmetnih pogodb, s katerimi se je omogočila finančna korist subjektu, s katerim je župan povezan, o okoliščinah nasprotja interesov v skladu z 38. členom ZIntPK (in Sistemskim načelnim mnenjem komisije glede dolžnosti izogibanja nasprotju interesov pri odločanju na svetih javnih zavodov in podobnih kolektivnih organov subjektov javnega sektorja št. 06211-9/2012/24 z dne 3. 7. 2012) pisno obvestiti svojega predstojnika (v tem primeru Komisijo za preprečevanje korupcije) oziroma se samoizločiti iz podpisa omenjenih pogodb, za to pa pooblastiti nekoga drugega.

Podoben primer je komisija obravnavala tudi v drugi občini, kjer je uradna oseba, župan občine, podpisal tri pogodbe o sofinanciranju programov, in sicer eno s športnim društvom, katerega zakoniti zastopnik je bil on sam, in dve z združenjem, katerega zakoniti zastopnik je bil prav tako on sam, ter se s tem znašel v okoliščinah nasprotja interesov.

Zaposlitev hčerke poslovodne osebe zdravstvenega doma

Komisija je obravnavala tudi primer zaposlovanja v javnem zavodu – zdravstvenem domu. Komisija je ugotovila, da se je uradna oseba, poslovodna oseba zdravstvenega doma, s tem ko je podpisala izvršilni akt – Sklep o izbiri, s katerim se je odločilo, da se z družinsko članico uradne osebe sklene pogodba o zaposlitvi za določen čas, znašla v okoliščinah nasprotja interesov. Pri uradni osebi se zasebni interes kaže v tem, da je kot poslovodna oseba omogočila premoženjsko korist družinski članici – hčeri v obliki zaposlitve na način, da je podpisala omenjeni izvršilni akt – Sklep o izbiri. Uradna oseba, poslovodna oseba zdravstvenega doma, bi v omenjenem primeru pred podpisom Sklepa o izbiri morala o okoliščinah nasprotja interesov v skladu s 38. členom ZIntPK (in Sistemskim načelnim mnenjem komisije glede dolžnosti izogibanja nasprotju interesov pri odločanju na svetih javnih zavodov in podobnih kolektivnih organov subjektov javnega sektorja št. 06211-9/2012/24 z dne 3.7.2012) pisno obvestiti svojega predstojnika (v tem primeru predsednika Sveta zavoda), ki bi moral v 15 dneh odločiti o obstoju nasprotja interesov, oziroma se samoizločiti iz podpisa omenjenega sklepa o izbiri, za to pa pooblastiti nekoga drugega.

Področje postopkov javnega naročanja in javnih razpisov

Eno od še posebej perečih področij, ki je zelo izpostavljeno korupcijskim tveganjem, je področje javnega naročanja. Javna naročila namreč predstavljajo velik delež bruto domačega proizvoda (BDP). Kot navaja dokument Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) *Boj proti korupciji v javnem sektorju* iz leta 2013, naj bi šlo za javna naročila v svetovnem okviru v povprečju za med 13 in 20 % BDP-ja, medtem ko v poročilu mednarodne nevladne organizacije Transparency International *Omejevanje korupcije v javnem naročanju* iz leta 2014 naletimo na oceno, da je na letni ravni v svetovnem okviru za javna naročila porabljenih 9,5 bilijonov ameriških dolarjev oziroma dobrih 8 bilijonov evrov javnih sredstev. Iz Statističnega poročila o javnih naročilih, oddanih v letu 2016 v Republiki Sloveniji, izhaja, da je bilo v letu

2016 oddanih za približno 3,9 milijarde evrov javnih naročil, kar predstavlja 9,84-odstotni delež BDP-ja Republike Slovenije.

Korupcija v postopkih javnega naročanja torej pomeni izjemne finančne izgube javnega denarja, vendar pa v primeru tovrstne korupcije ne smemo govoriti le o finančnih stroških, temveč tudi o vplivih na zmanjševanje kakovosti proizvodov in storitev na trgu, konkurence na trgu, lahko tudi o vplivih na problem varnosti in o možnosti, da s korupcijo okuženi postopki javnega naročanja in javnih razpisov ne zadovoljijo dejanskih potreb javnosti.

Analiza prijav na temo sumov nepravilnosti na področju postopkov javnega naročanja in javnih razpisov, ki jih je v zadnjih nekaj letih prejela komisija, kaže, da so prijavitelji (največkrat neizbrani ponudniki) izgubili zaupanje v institucije, ki po svoji osnovni funkciji nadzirajo porabo javnih sredstev oziroma so pristojne za vlaganje zahtevkov za revizijo postopkov javnega naročanja. Velikokrat se zgodi tudi, da komisija predstavlja zgolj »obvod« do pristojnih organov (na primer Državne revizijske komisije). Obvod je mišljen predvsem v smislu, da se vsak neizbrani ponudnik, potencialni ponudnik ali ponudnik, ki meni, da je javno naročilo oddano privilegiranimu izbranemu ponudniku, lahko skladno z Zakonom o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja obrne na naročnika v obliki zahtevka za revizijo, kar pa pomeni relativno velik strošek v obliki takse. Ti ponudniki tako pogosto želijo komisijo izkoristiti za tako imenovani obvod, kar pomeni, da na komisijo pošljejo prijavo, ta pa mora, skladno s 43. členom Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije, vsako prijavo, ki ne spada v njeno pristojnost, odstopiti v reševanje pristojnemu organu.

Kljub nekajkrat spremenjeni in dopolnjeni zakonodaji na področju postopkov javnega naročanja v Republiki Sloveniji komisija vedno znova zaznava in ugotavlja, da so korupcijska tveganja v postopkih javnega naročanja še vedno prisotna. Zato je pomembno, da organi, kot so komisija, Javna agencija RS za varstvo konkurence, Računsko sodišče RS in Direktorat za javno naročanje Ministrstva za javno upravo (kot nosilci zakonodaje s področja postopkov javnega naročanja) tvorno sodelujejo, kar lahko pripomore tako k učinkovitejšemu nadzoru nad izvajanjem postopkov javnega naročanja kot tudi k predlogom morebitnih ustrežnejših sprememb predpisov s področja javnega naročanja, še posebej na občutljivih in s finančnega vidika pomembnih področjih javnega naročanja, kot so zdravstvo, infrastruktura in tako naprej.

Načelno mnenje

Komisija je prejela prijavo, ki se je nanašala na ravnanje odgovorne osebe določene samoupravne lokalne skupnosti (v nadaljevanju naročnik), ki naj bi v postopku javnega naročila prisilila izbranega ponudnika, da je ta namesto proizvoda – svetila blagovne znamke A ponudil svetila blagovne znamke B. Komisija je uvedla postopek ugotavljanja suma korupcije in z namenom razjasnitve dejanskega stanja zahtevala in pridobila podatke in dokumentacijo od naročnika ter vpogledala v javno dostopne baze podatkov. Komisija je v zadevi izdala naslednje načelno mnenje¹⁴: ravnanje odgovorne osebe samoupravne lokalne skupnosti – naročnika po Zakonu o javnem naročanju, ki v fazi pogajanj in po zaključku pogajanj (vse po pretoku roka za predložitev ponudb) najugodnejšega ponudnika poziva k podpisu izjave o dobavi blaga točno določenega proizvajalca, s čimer doseže, da izbrani ponudnik po poteku roka za predložitev ponudbe spremeni vrsto ponujenega blaga na način, da namesto proizvoda blagovne znamke A ponudi proizvod blagovne znamke B, predstavlja opustitev dolžnega ravnanja glede izvajanja 6. odstavka 89. člena ZJN-3, kršitev načel zagotavljanja konkurence in enakopravne obravnave ponudnikov, kršitev lastnih razpisnih navodil ter posledično kršitev integritete, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK.

Plačila članom organov vodenja in nadzora v družbah s kapitalsko naložbo države

Plačila poslovnim osebam v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnostih so urejena v Zakonu o prejemkih poslovnih oseb v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti oziroma v tako imenovanem Lahovnikovem zakonu in v Uredbi o določitvi najvišjih razmerij za osnovna plačila ter višine spremenljivih prejemkov direktorjev.

¹⁴<https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/06/Nacelno-mnenje-glede-nezakonitega-ravnanja-narocnika-v-fazi-pogajanj.pdf>

Nekatera podjetja v državni lasti so izvzeta iz določil tako imenovanega Lahovnikovega zakona in si plače določajo (konkretno DUTB) na podlagi tako imenovane Politike prejemko, ki jo potrjuje Vlada RS. Konkretno se je tudi politika prejemkov v primeru DUTB od njene ustanovitve spreminjala in prilagajala glede na "potrebe" organa upravljanja (izvršni direktorji) kot tudi organa nadzora (neizvršni direktorji). Tako se je politika prejemkov spremenila štirikrat, in sicer dvakrat v letu 2013 ter v letih 2015 in 2016.

Komisija je ugotovila, da se je v letih 2016 in 2017 določba tako imenovanega Lahovnikovega zakona, ki plače članom upravljanja v družbah v večinski lasti Republike Slovenije omejuje navzgor, in sicer na največ petkratnik povprečne bruto plače v skupini, že izkazala za neustrezno. Izkazalo se je namreč, da zakon zanemara dejstvo, da je pri oblikovanju plač vodilnih kadrov treba upoštevati tudi druge pomembne vidike, kot so na primer stanje konkurence na področju poslovanja določene družbe, stopnja izvozne usmerjenosti posamezne družbe, stanje panoge, zastavljeni cilji poslovanja družbe in finančno-poslovni uspehi družbe (preseganje zastavljenih ciljev ali morebitno nedoseganje zastavljenih ciljev). V letu 2016 je bilo nekaj poskusov sprememb zakona, vendar v okviru vladajočih in opozicijskih strank ni bilo dovolj politične podpore niti volje, da bi se spremembe plačne politike poslovnih oseb v družbah v večinski lasti Republike Slovenije vsaj podrobno preučile.

Komisija je ugotovila, da zakon neustrezno ureja tudi situacijo, ko družba z namenom izboljšanja poslovanja in delovanja ter pod obstoječimi omejitvami (pomanjkanje kadra), ki vladajo na trgu dela pri določenih vejah strokovnih kadrov, potrebuje in želi pridobiti najboljši kader z mednarodnega trga, vendar tega zaradi zakonske omejitve plač navzgor ne more pridobiti. Komisija je tako pri pregledu zapisnikov razprav nadzornih organov družb ter medijskih objav zaznala, da družbe precej časa posvečajo razpravi o temi obvodov zgoraj navedene zakonske določbe, kar je po mnenju komisije nesprejemljivo, hkrati pa še dodatno utemeljuje dejstvo o potrebnosti razmisleka na temo predlogov sprememb zakonskih omejitev glede izplačil poslovnim osebam v gospodarskih družbah v večinski lasti Republike Slovenije in samoupravnih lokalnih skupnosti.

Dopolnitev systemskega pojasnila s področja lobiranja

Komisija je v okviru svojih preventivnih nalog in na podlagi prejetih vprašanj zaznala več dilem v zvezi s poročanjem o lobističnih stikih, ki potekajo po elektronski poti. Zato je komisija v letu 2017 z namenom boljšega razumevanja in izvajanja določb o lobiranju ter natančnejše določitve vsebine lobističnega stika sprejela Dopolnitev systemskega pojasnila¹⁵ o lobiranju glede obveznosti poročanja o lobističnih stikih, ki potekajo po elektronski poti, in sicer tako da »obveznost poročanja velja za vse nejavne lobistične stike, ki so lahko izraženi v katerikoli obliki siceršnjega komuniciranja med posamezniki: osebno, pisno, po telefonu, e-pošti in drugih komunikacijskih sredstvih«.

Kršitve etike in integritete

V letu 2017 je komisija obravnavala in zaključila dva postopka v povezavi s sumom kršitve etike in integritete javnega sektorja.

Javno naročanje v javnem podjetju Infrastruktura Bled

V prvem primeru, to je v povezavi z nadzorom nad opravljanjem gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo, je komisija ugotovila¹⁶, da je poslovodna oseba javnega podjetja Infrastruktura Bled d. o. o., s tem ko je v letih 2015 in 2016 za potrebe opravljanja gospodarske javne službe oskrbe s pitno vodo v Občini Bled in Občini Gorje vedoma dopuščala nabavo vodomero in pripadajoče opreme neposredno pri določenem ponudniku brez izvedbe ustreznega postopka javnega naročanja, določenega v prvem odstavku 32. člena Zakona o javnem naročanju na vodnem, energetskem, transportnem področju in področju poštnih storitev, oziroma brez izvedbe ustreznega postopka javnega naročanja, določenega v prvem odstavku 39. člena Zakona o javnem naročanju za naročila blaga od 1. 4. 2016 dalje, kršila integriteto, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK-ja.

¹⁵ <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/Dopolnitev-systemskega-pojasnila-o-lobiranju.pdf>

¹⁶ <https://www.kpk-rs.si/2017/10/23/ugotovitev-o-konkretnem-primeru-v-zadevi-krsitve-integritete-poslovodne-osebe-javnega-podjetja-infrastruktura-bled-d-o-o/>

Glede na zaznana tveganja je komisija javnemu podjetju priporočila normiranje postopkov za naročila, za katera se sicer ne uporabljajo določbe ZJN-3 (tako imenovana evidenčna naročila). Hkrati je komisija ugotovitve poslala predsedniku nadzornega sveta tega javnega podjetja z napotilom, da oceni škodljive posledice za ugled položaja ter ugled subjekta, v katerem obravnavana oseba deluje, uvede nadzorne in disciplinske postopke ter sprejme ustrezne ukrepe skladno z zakonom, kodeksi ravnanja in načrtom integritete.

Opravljanje dodatne dejavnosti župana Občina Log – Dragomer

V drugem primeru je komisija obravnavala opravljanje dodatne dejavnosti poklicnega funkcionarja. Komisija je ugotovila¹⁷, da ravnanje župana Občine Log – Dragomer pri posredovanju podatkov v postopku izdaje dovoljenja komisije za opravljanje dejavnosti samostojnega podjetnika po 26. členu ZIntPK, ko je: (i) komisiji zamolčal vodenje določene oddaje in druge relevantne podatke (časovno obremenitev, koriščenje izrednega plačanega in neplačanega dopusta, nepredložitev pogodbe, s katero je že razpolagal, ter dejstvo, da dejavnost že opravlja); (ii) poslovni subjekt s. p. odprl pred izdajo dovoljenja komisije po 26. členu ZIntPK ter bil zaradi navedenega od 7. 4. 2016 do izdaje dovoljenja komisije 23. 6. 2016 v nezdržljivosti funkcij (kršitev prvega odstavka 27. člena ZIntPK); in (iii) v času od 15. 4. 2016 do 3. 6. 2016 opravljal pridobitno dejavnost vodenja določene oddaje, ne da bi za opravljanje dejavnosti prejel dovoljenje komisije (kršitev četrtega odstavka 26. člena ZIntPK), predstavlja kršitev integritete, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK. Zoper ugotovitve komisije je obravnavana oseba sprožila upravni spor, a je Upravno sodišče RS tožbo maja 2019 zavrnilo.

Priporočila komisije v zvezi z imenovanji članov nadzornega sveta SDH

Komisija je v povezavi z obravnavo postopka izbora in imenovanj članov nadzornega sveta SDH zaznala pomanjkanje transparentnosti in sledljivosti celotnega postopka vodenja izbora in imenovanja oseb. Na podlagi zaznanih korupcijskih tveganj je Ministrstvu za finance, Vladi RS in Državnemu zboru RS z namenom sprejetja dodatnih ukrepov za zagotavljanje transparentnosti in sledljivosti celotnega postopka vodenja izbora in imenovanja oseb v nadzorne svete družb, kjer so imenovanja izvedena na podlagi predlogov pristojnih ministrstev, soglasja Vlade RS ter imenovanja oseb s strani Državnega zbora RS, podala naslednja priporočila:

- da ministrstvo, pristojno za finance, vzpostavi postopkovnik izbora članov strokovne komisije in natančneje uredi presojanje suma okoliščin nasprotja interesov ter morebitnih vplivanj na člane strokovne komisije;
- da se sprejmejo konkretni kriteriji za dodeljevanje točk oziroma ocen posameznega določenega kompetenčnega okvira kandidatov v postopkih izbora za člane nadzornega sveta družbe, to je, da se sprejme model točkovanja, ki bo omogočal enakopravnejšo in nepristransko obravnavo vseh kandidatov;
- da se sprejmejo točno določena pravila izvedbe postopka izbora s strani strokovne komisije, ki ne bodo dovoljevala na primer neizvedbe razgovorov s kandidati zaradi časovne stiske;
- da ministrstvo, pristojno za finance, Vlada RS in Državni zbor RS v postopku izbora in imenovanja natančneje opredelijo standarde in merila presojanja zakonsko zahtevanega izpolnjevanja pogoja »odlikuje ga osebna integriteta in poslovna etičnost« v smislu stopnje sprejemljivosti določenih odklonskih ali spornih ravnanj kandidatov, ki sicer niso okvalificirana kot kazniva dejanja in niso odvisna od pravnomočne obsojenosti. Glede na to, da tudi pogoji za druge funkcije v Republiki Sloveniji, sploh za imenovanja na položaje v družbah s kapitalsko naložbo države, zahtevajo izpolnjevanje pogoja posedovanja odlike osebne integritete in poslovne odličnosti, je še toliko bolj pomembno, da se na konkretnih primerih prikaže, kako v praksi poteka presojanje navedenih odlik ter kakšna ravnanja za politiko in družbo nasploh so sprejemljiva in kakšna ne.

¹⁷ <https://www.kpk-rs.si/2019/06/04/ugotovitve-komisije-glede-krsitve-integritete-pri-ravnanju-zupana-obcine-log-dragomer/>

Analiza finančnih tokov širšega javnega sektorja pri poslovanju z družbami, ki se ukvarjajo z odnosi z javnostmi

Komisija je izvedla statistično analizo podatkov o poslovanju javnega sektorja s poslovnimi subjekti, ki opravljajo storitve na področju odnosov z javnostmi. V analizi smo preverjali predvsem hipotezo, da obstaja korelacija med menjavo sestave Državnega zbora RS in osebami, ki prejemajo javna sredstva za opravljanje storitev odnosov z javnostmi. Hipoteza sloni na v javnosti večkrat izraženih namigovanjih, da politične stranke – predvsem tiste, ki v določenem mandatu državnega zbora sestavljajo koalicijo – vplivajo na najemanje storitev odnosov z javnostmi tako, da izbor izvajalcev storitev ne poteka na podlagi objektivno sprejemljivih kriterijev (najnižja cena, ekonomsko najugodnejša ponudba), pač pa po sorodstvenih, političnih, poslovnih in drugih vezeh, kar predstavlja koruptivno ravnanje.

Analiza je temeljila na podatkih Uprave RS za javna plačila o izdatkih državnih organov in drugih oseb javnega prava med letoma 2003 in 2016, medtem ko so podatki o izdatkih gospodarskih družb v državni lasti dostopni šele od septembra 2014. Navedeni podatki so javno dostopni tudi v spletnem orodju Erar, s katerim upravlja komisija.

Komisija je prišla do zaključka, da klientelistična omrežja ne determinirajo trga storitev odnosov z javnostmi v celoti ali vsaj v pretežnem delu ter da nobeno od velikih podjetij ni v celoti odvisno od političnih elit. Kljub temu pa posamezni rezultati analize kažejo na obstoj vzorcev, ki so značilni za klientelistične prakse, predvsem pri pregledu poslovanja ponudnikov, ki so v posameznem mandatu državnega zbora najbolj povečali prihodke s strani ožje državne uprave, kot tudi pri pregledu poslovanja subjektov, ki so vsa javna sredstva prejeli s strani ožje državne uprave. Zaradi kratkega obdobja, v katerem so dostopni podatki o gospodarskih družbah v državni lasti, glede poslovanja slednjih ni bilo mogoče priti do jasnih zaključkov.

2018

Komisija se je ukvarjala s kompleksnejšimi prijavi, ki so bile zaključene bodisi z ugotovitvami o posameznem primeru (takih je bilo 49 zadev) ali ugotovitvami o konkretnem primeru (take so bile tri zadeve), ki jih je sprejel senat komisije. Večji poudarek je namenjala obravnavi sistemskih zadev, kot so DUTB (na splošno in v povezavi s prodajo nepremičnin in drugih naložb) in zdravstvo (medicinske raziskave, povezave med zdravniki okulisti in optiki, javna naročila), postopku priprave sprememb Uredbe o hrupu, odpravi sistemih pomanjkljivosti zakonodajnega postopka, izvedbi tematskega nadzora občine, izvedbi nadzora izvajanja načrta integritete ministrstva in sistemski analizi zaščite javnih finančnih sredstev in javnega interesa pred korupcijo na področju postopkov javnih naročil.

V povezavi s postopki izbora kandidatov oziroma kadrovanj na vodilna delovna mesta v gospodarskih družbah s kapitalsko naložbo države ali samoupravne lokalne skupnosti ter javnih zavodih, katerih ustanovitelj je bodisi država bodisi samoupravna lokalna skupnost, je komisija izdala več priporočil. Slednja je komisija izdala tudi v povezavi s problematiko upravnih postopkov, razpolaganja s kapitalskimi naložbami države, izbire zunanjega izvajalca storitev ter nedovoljenih pritiskov, ki naj bi jih določena občina izvajala nad fizično osebo za sklenitev služnostne pogodbe. Nekaj priporočil je komisija sprejela tudi v zvezi s korupcijskimi tveganji, ki jih je zaznala na področju zdravstva.

Komisija je obravnavala tudi dve vlogi za ugotavljanje vzročne zveze med podano prijavo in povračilnimi ukrepi, pri čemer je v enem primeru prijavitelju uspešno nudila pomoč pri ugotavljanju obstoja vzročne zveze.

Zaradi ozaveščanja novih funkcionarjev o njihovih dolžnostih, ki izhajajo iz ZIntPK, je komisija novoizvoljenim županom, podžupanom, občinskim svetnikom ter državnim svetnikom posredovala informativne pakete.

Poročilo in ocena stanja v povezavi s poslovanjem DUTB

Senat komisije je sprejel Poročilo in oceno stanja v povezavi s poslovanjem Družbe za upravljanje terjatev bank d. d. (DUTB), ki je bila ustanovljena marca 2013. Komisija je že v preteklosti večkrat izpostavila ključne ugotovitve uresničevanja korupcijskih tveganj pri poslovanju DUTB, v tem poročilu, ki temelji na podatkih in dokumentaciji iz obdobja 1. 9. 2014–31. 8. 2017, pa se je osredotočila na pripojitev Factor banke in Probanke, najemanje zunanjih izvajalcev, politiko kadrovanja v upravni odbor DUTB, prejemke članov upravnega odbora, postopke izbora in imenovanja članov nadzornih svetov ter prejemke poslovodnih oseb v družbah v večinski lasti DUTB. Komisija je podala priporočila, ki so predstavljena v nadaljevanju.

Postopki zaposlovanja ključnih kadrov v DUTB

Komisija je ugotovila, da ima DUTB v primeru postopkov zaposlovanja ključnih kadrov (v tem primeru npr. finančnega direktorja) te ustrezno formulirane, kljub temu pa dejstvo, da DUTB v delu oblikovanja najožjega izbora kandidatov ne vodi zapisnikov o opravljenih razgovorih s kandidati s strani izvršnih direktorjev, po mnenju komisije ustvarja videz nepotrebne netransparentnosti sicer formalno primerno zasnovanega postopka. Komisija v okviru dokumentacije, ki se nanaša na postopek izbire finančnega direktorja DUTB ni prejela nobenega od zapisnikov ali prepisa razgovora s kandidati, ki so bili v ožjem izboru za delovno mesto finančnega direktorja. Poleg tega DUTB oziroma izvršni direktorji v končnem zapisniku oziroma sklepu o izbiri ne pojasnijo izbire najboljšega kandidata. Iz prejete dokumentacije ni razvidnih razlogov, kriterijev ali meril za izbiro konkretnega kandidata, ki je bil po mnenju izvršnih direktorjev najboljši. Komisija je v luči zagotavljanja najvišjih standardov transparentnosti DUTB predlagala, da tudi izvršni direktorji pri postopku izbire najprimernejšega kandidata za najvišja vodstvena in vodilna delovna mesta v DUTB opredelijo ustrezna merila in kriterije, na podlagi katerih bo njihova končna odločitev nedvoumno utemeljena.

Enotirni sistema upravljanja

Komisija je že s svojim prvim poročilom o pregledu poslovanja z vidika korupcijskih tveganj v DUTB odgovornim v razmislek podala mnenje o (ne)primernosti enotirnega sistema vodenja delniške družbe DUTB. Kljub pomanjkljivostim, ki jih za družbo lahko predstavlja dvotirni sistem vodenja (uprava, nadzorni svet), komisija namreč še vedno meni, da

zakon na področju gospodarskih družb, sprejeti standardi korporativnega upravljanja ter drugi akti, ki se nanašajo na opredelitev pristojnosti in odgovornosti vodilnih oseb delniških družb, mnogo jasneje opredeljujejo naloge organov upravljanja in nadzora, hkrati pa razmejujejo pristojnosti in opredeljujejo odgovornosti posameznega člana organa. Navedena ureditev s tem pripomore tudi k zmanjšanju korupcijskih in ostalih tveganj, ki jim je družba v okviru svojega poslovanja izpostavljena. Vse to se kaže tudi v postopkih imenovanj in razreševanj, ki so z vidika upravljanja korupcijskih tveganj, netransparentnosti, nesledljivosti ter morebitnega vplivanja na postopke izrednega pomena. Na podlagi navedenega komisija, pod predpostavko imenovanja kompetentnih in integritetnih oseb na funkcije upravljanja in nadzorstva, še vedno meni, da bi bil za DUTB primernejši dvotirni sistem vodenja družbe.

Postopki izbire izvršnih direktorjev v DUTB

Komisija je DUTB priporočila, da kadrovska komisija za primer izbire izvršnih direktorjev natančno opredeli merila, postopke in kriterije izbire najprimernejših kandidatov. V primeru izbora med več prijavljenimi kandidati naj se poleg zakonsko določenih meril jasno opredelijo in točkujejo dodatne potrebne karakteristike posameznih kandidatov, ki so vnaprej opredeljeni (npr. dodatno znanje tujega jezika, specifična znanja ...). Prav tako je komisija DUTB priporočila:

- da se sprejmejo konkretni kriteriji za dodeljevanje točk oziroma ocen posameznemu kandidatu za posamezne kriterije v kompetenčnem modelu, ki bodo omogočili enakopravnejšo in nepristransko obravnavo vseh kandidatov;
- da se za vse postopke vodijo ustrezni zapisniki in se vsi deli izbirnega postopka ustrezno protokolirajo (zapisniki, poročila itn.);
- da se v primeru ustnih razgovorov s kandidati zagotovi transparentnost, preverljivost in sledljivost postopka na način, da se za vse kandidate uporabijo enaka standardna vprašanja ter zapišejo tudi določena specifična vprašanja;
- da se za celoten postopek ustnih razgovorov vodi ustrezen zapisnik.

Postopek izbire in imenovanja neizvršnih direktorjev DUTB

Komisija ugotavlja, da je postopek imenovanja neizvršnih direktorjev, ki jih imenuje ali odpokliče skupščina DUTB oziroma Vlada RS, netransparenten in za sam postopek ni predpisanih nobenih posebnih meril za izbor. Komisija je Vladi RS predlagala, da za namen imenovanja neizvršnih direktorjev skupščina DUTB pripravi ustrezna merila in kriterije za izbor ter postopek vodi transparentno in sledljivo. Komisija je predlagala, da se za postopke izbora kandidatov pred imenovanjem ustanovi natečajna komisija, da se vzpostavi ustrezen postopek iskanja kandidatov (npr. javni razpis ali javna naborna baza kandidatov, po vzoru baze kandidatov za člane nadzornih svetov družb s kapitalsko naložbo države, ki jo vodi SDH), s čimer bo zagotovljena večja transparentnost in sledljivost postopka, s posameznimi kandidati naj se opravi ustne razgovore, o vseh delih izvedenega postopka pa naj se vodijo ustrezni zapisniki. Komisija je predlagala tudi, naj se posebna pozornost posveti predvsem strokovni usposobljenosti in osebni integriteti (t. i. "fit&proper" standardi) kandidatov ter naj se v čim večji meri izključi »kadrovanje« zaradi koalicijskih zavez vladnih strank ali drugo politično vplivanje na postopke izbire ljudi na tako pomembnih funkcijah v družbah v lasti Republike Slovenije.

Postopek izbire neizvršnih direktorjev – predlog s strani ministrstev za gospodarstvo in finance in postopek imenovanja s strani Vlade RS

Na podlagi dejstva, da ministrstvi, pristojni za gospodarstvo in finance, predlagata Vladi RS v imenovanje člane upravnega odbora kot neizvršne direktorje, je komisija podala priporočilo, da se za predlog kandidatov za mesto člana upravnega odbora kot neizvršnega direktorja poleg zakonsko določenih kriterijev opredelijo tudi jasna merila, postopki in kriteriji izbire najprimernejših kandidatov. Komisija je nadalje priporočila, da se pri postopku imenovanja kandidatov vodijo ustrezni zapisniki in se vsi deli izbirnega postopka ustrezno protokolirajo (zapisniki, poročila itn.). Komisija je obema ministrstvom tudi predlagala, da se v vladnem gradivu, v katerem se pripravi predlog sklepa Vlade RS ter obrazložitev predloga sklepa Vlade RS, predlog imenovanja obrazloži na jasn in konkreten način (ne da se poleg predloga sklepa Vlade RS priloži le življenjepis kandidatov), iz katerega bo razvidno, zakaj pristojno ministrstvo kandidate predlaga za mesto neizvršnega direktorja.

Komisija je Vladi RS predlagala, da Vlada RS, ki v skladu z ZUKSD kot skupščina DUTB imenuje in odpokliče člane upravnega odbora kot neizvršne direktorje, sama v času, ko s strani pristojnega ministrstva prejme vladno gradivo v obravnavo (konkretno predlog za imenovanje članov upravnega odbora DUTB kot neizvršnih direktorjev), od ministrstev zahteva pojasnila glede predlaganih kandidatov, ter jih z določenimi postopki preveri tudi sama, ne da Vlada RS zgolj poda soglasje oziroma člani Vlade RS glasujejo za predlagani sklep pristojnega ministrstva. Dodatno je komisija podala predlog, da je postopek razprave in končne odločitve o izbiri posameznega člana upravnega odbora DUTB ustrezno protokoliran ter končna odločitev ustrezno utemeljena.

Zaključek

Področje delovanja in poslovanja DUTB je po mnenju komisije še vedno izpostavljeno visokim stopnjam različnih korupcijskih tveganj, eno takih je na primer tudi področje upravljanja naložb, ki jih ima. Urejenost slednjega komisija še pregleduje. Nenazadnje sta se zaradi sumov nepravilnosti v letu 2018 zvrstili dve menjavi ključnih kadrov v DUTB (glavni izvršni direktor in predsednik upravnega odbora), ena po lastni pobudi, druga z ukrepom Vlade RS. Eno izmed pomembnih področij transparentnosti postopka upravljanja naložb DUTB je tudi upravljanje tveganja nasprotja interesov zaposlenih, vodstvenih in vodilnih kadrov, pri čemer je komisija na pobudo DUTB že konec leta 2018 izvedla usposabljanje ter predstavitev prakse komisije na področju prepoznave in uveljavljanja ustreznih ukrepov upravljanja tveganja nastanka okoliščin nasprotja interesov.

Kadrovski postopki in podana priporočila

Komisija večkrat opozarja na problematiko izpostavljenosti korupcijskim tveganjem nezakonitih vplivov na področju postopkov kadrovanja v družbah s kapitalsko naložbo države in tudi javnih zavodih. Politična dogovarjanja/pogajanja (kot tudi neformalno dogovarjanje kadrovskih kvot za posamezne politične stranke) so ob različnih interesih političnih strank sicer del normalnega procesa političnega življenja, vendar pa po mnenju komisije predmet političnega dogovarjanja/pogajanja, predvsem posledično izvajanje kakršnihkoli nezakonitih vplivov na procese odločanja organov v družbah s kapitalsko naložbo države ali vplivanje na le-te preko upravljavca teh naložb, na primer SDH ali DUTB ali pa prek predstavnikov ustanovitelja (samoupravne lokalne skupnosti oziroma Republike Slovenije prek pristojnih ministrstev) v svetih javnih zavodov, 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 netransparentnost postopkov kadrovanja.

Na navedenem področju komisija ne zaznava izboljšanja (kljub v večini primerov natančno opredeljenim postopkom), čemur priča tudi dejstvo o priporočilih, ki jih je ob obravnavi različnih primerov kadrovanj v letu 2018 podala različnim pristojnim organom in institucijam in ki so povzeta v nadaljevanju.

Postopek izbire direktorja Doma starejših občanov Metlika

Komisija je v povezavi z obravnavo domnevnih nepravilnosti v postopku imenovanja direktorja javno socialno varstvenega zavoda – Doma starejših občanov Metlika ugotovila korupcijska tveganja, zato je Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti podala priporočila. Komisija je zavzela stališče, da pristojno ministrstvo v tovrstnem postopku lahko poda mnenje o najprimernejšem kandidatu, vendar mora pri podaji mnenja zasledovati javni interes in imeti podlago v temeljiti strokovni oceni kandidatov, pri tem pa poučiti predstavnike ustanovitelja, da je mnenje ministrstva neobvezujoče ter da so pri svoji odločitvi samostojni. Postopek podaje mnenja ministrstva, kakršnega je komisija zaznala v konkretni zadevi, ni sledil najvišjim standardom transparentnosti postopka, niti najvišjim standardom integritete javnega sektorja. Po mnenju komisije bi pristojno ministrstvo moralo imeti vsaj izdelana natančna merila in kriterije presoje kandidatov, glede katerih podajajo mnenja ali soglasja. Komisija na podlagi pridobljene dokumentacije v

konkretnem primeru ni mogla z gotovostjo potrditi nezakonitih ali neformalnih vplivov na delovanje predstavnikov ustanoviteljev sveta javnega socialno varstvenega zavoda, z gotovostjo pa je lahko potrdila, da je postopek potekal najmanj v nasprotju z vsemi standardi transparentnosti in integritete posameznikov in institucij. Na podlagi zaznanih korupcijskih tveganj je Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti priporočila:

- da ministrstvo pri podaji mnenja (soglasja) o določenem kandidatu upošteva strokovnost kandidata, podano vizijo in razvoj ter interes zavoda oziroma javni interes;
- da ministrstvo pred podajo mnenja (soglasja) pridobi vso dokumentacijo o kandidatih za direktorja zavoda (predloženo s strani kandidata, pridobljeno v postopku, zapise razgovorov ...), ki mu bo omogočala celovito presojo o tem, kdo je najprimernejši kandidat za direktorja javno socialno varstvenega zavoda;
- da ministrstvo oblikuje smernice oziroma programske usmeritve v zvezi z imenovanjem direktorjev javno socialno varstvenih zavodov, ki bi določale temeljne cilje delovanja javno socialno varstvenih zavodov, način za doseganje le-teh in načela delovanja ter bi bile vodilo pri odločanju o tem, kateri izmed kandidatov za direktorja je najprimernejši glede na podane smernice;
- da naj ministrstvo poda pisno in obrazloženo mnenje o kandidatih (za vse in ne zgolj za enega), v luči smernic oziroma programskih usmeritev;
- da sveti javno socialno varstvenih zavodov sprejmejo poslovnik za imenovanje direktorjev ali pa v že obstoječih poslovniki natančneje opredelijo postopek imenovanja direktorjev.

Postopek izbire članov kadrovske komisije SDH

Na podlagi informacij, ki jih je pridobila v postopku ocene korupcijskih tveganj v SDH, je komisija zaznala določena tveganja, ki se nanašajo na postopek izbire članov kadrovske komisije SDH. V povezavi s tem je komisija podala priporočila, da SDH pri prihodnjih postopkih izbire članov kadrovske komisije:

- vnaprej jasno določi vse dodatne pogoje (poleg zakonskih), ki jih morajo izpolnjevati kandidati za člane kadrovske komisije, in teh pogojev med samim postopkom ne spreminja oziroma dopolnjuje;
- vnaprej jasno določi kriterije, po katerih bo kandidate za člane kadrovske komisije uvrščal v nadaljnje faze oziroma kroge izbire, in teh kriterijev med samim postopkom ne spreminja oziroma dopolnjuje;
- opravi razgovore z vsemi kandidati, ki izpolnjujejo vnaprej postavljene pogoje in kriterije;
- natančno preveri navedbe kandidatov v vlogah in izjavah v zvezi z njihovimi izkušnjami in kompetencami;
- svojo izbiro kandidatov po posamezni fazi oziroma krogu tudi ustrezno pojasni in jasno opredeli tiste njihove kompetence, zaradi katerih so bili izbrani.

Postopek izbire člana uprave SDH

Komisija je na podlagi lastne pobude izvedla tudi postopek ugotavljanja nepravilnosti v postopku izbire predsednika/člana uprave družbe SDH. Komisija je ugotovila, da je SDH v skladu z zakonskimi določili objavil mednarodni razpis za predsednika uprave družbe in/ali člana uprave družbe. Nominacijska komisija je preverila pravočasnost in popolnost prejetih vlog, izpolnjevanje pogoja o delovni dobi in izkušnjah ter izpolnjevanje pogoja o delovnih izkušnjah na vodstvenih položajih. V nadaljevanju je nominacijska komisija s kandidati, ki so izpolnjevali zahtevane pogoje, opravila informativni razgovor. Po opravljenih razgovorih je nominacijska komisija oblikovala drugi ožji krog potencialnih kandidatov za predsednika oziroma člana uprave družbe in zanje predlagala presojo kompetenc pri izbrani kadrovski agenciji. Komisija v okviru postopka ni zaznala kršitev ZIntPK, je pa ugotovila, da so bile posamezne faze kadrovanja opravljene na netransparenten način. Nominacijska komisija ni imela sprejetih meril in kriterijev, na podlagi katerih je v drugi, ožji krog uvrstila zgolj štiri kandidate od sedmih, za katere je nominacijska komisija ugotovila, da sicer zakonsko predpisane pogoje izpolnjujejo. Komisija je ugotovila, da vse navedeno ne govori v prid najvišjim standardom transparentnosti in sledljivosti postopka izbora člana/predsednika uprave družbe, zato je nadzornemu svetu družbe (oziroma nominacijski komisiji nadzornega sveta družbe) podala sledeča priporočila:

- da v primerih, ko ta s kandidatom opravi ustni razgovor, zagotovi transparentnost, preverljivost in sledljivost postopka na način, da o razgovoru pripravi zapisnik ali pisni povzetek razgovora s kandidatom ter da zagotovi, da so z vsemi kandidati razgovori opravljeni na enak način (torej, da so kandidatom zastavljena tudi enaka osnovna vprašanja) oziroma z enakim postopkom, v smotrnem časovnem okviru postopka (komisija meni, da ni sprejemljivo, da je z enim od kandidatov razgovor opravljen več kot mesec dni za razgovori z drugimi kandidati);
- da se za vsakega izmed kandidatov pripravi nominacijsko poročilo v enaki obliki ter se v nominacijskem poročilu jasno in z utemeljitvijo opredeli do primernosti/nepriimernosti posameznega kandidata ter da je nominacijsko poročilo podpisano s strani članov nominacijske komisije;
- da v vseh primerih oblikovanja ožjih krogov kandidatov pred samo izvedbo nominacijska komisija oziroma nadzorni svet družbe uradno sprejme dokumentirana konkretna merila in kriterije (na seji z zapisnikom in prilogo o merilih in kriterijih), na podlagi katerih bo ocenjevala kandidate ter jih uvrščala v nadaljnje, ožje kroge izbora;
- da zapisnike sej piše nemudoma po opravljenem zasedanju oz. v smotrnem časovnem okviru (komisija meni, da ni sprejemljivo, da se zapisnik seje napiše več kot mesec dni po opravljeni seji).

Imenovanje poslovodne osebe UKC Ljubljana

Komisija je obravnavala tudi postopek imenovanja generalnega direktorja javnega zdravstvenega zavoda Univerzitetni klinični center Ljubljana, ki ga je v letu 2016 vodil svet zavoda. V zvezi z izbirnim postopkom je komisija ugotovila pomanjkljivo zavedanje in razumevanje dolžnosti transparentnosti in pravilnosti vodenja postopka. Prav tako je komisija zaznala podnormiranost ureditve poslovanja sveta zavoda, zlasti ko gre za odločanje o izpolnjevanju pogojev kandidatov za poslovodno delovno mesto. Komisija je namreč ugotovila, da je bil postopek izbire generalnega direktorja v določenem delu najmanj nedosleden, saj so člani sveta zavoda na sejo vabili tudi kandidate, ki vloge niso dopolnili v roku in bi zaradi tega morali biti iz postopka izločeni. Zaradi vsega navedenega je komisija svetu javnega zavoda in ministru, pristojnemu za zdravje podala, sledeča priporočila:

- da interni akt, ki ureja delo sveta javnega zavoda, dopolni s pravnimi normami, ki bodo bolj jasno določale način postopanja članov razpisne komisije kot tudi sveta zavoda, ko gre za odločanje o izpolnjevanju razpisnih pogojev pri kandidatih za generalnega direktorja javnega zavoda;
- za transparentnejše delovanje pri vodenju sej, in sicer dosledno upoštevanje določil internega akta, ki ureja delo sveta javnega zavoda, v delu, ki določa snemanje sej sveta ter hrambo magnetnega zapisa sej;
- da pri objavah prostega vodstvenega delovnega mesta »generalni direktor javnega zavoda« na različnih mestih in v medijih sledi isti vsebini ter jasneje poudari obveznost predložitve dokazil o izpolnjevanju razpisnih pogojev.

Imenovanje poslovodne osebe Zdravstvenega doma dr. Jožeta Potrca Žalec

Komisija je obravnavala tudi prijavo suma koruptivnega ravnanja z očitkom, da naj bi več občin ustanoviteljic s spremembo statuta Zdravstvenega doma dr. Jožeta Potrca Žalec vplivalo na postopek izbire poslovodne osebe tega zdravstvenega zavoda. Komisija je v obravnavi prijave ugotovila, da je bila direktorica ZD Žalec imenovana na podlagi odloka občin ustanoviteljic, ki je po mnenju komisije zaradi določila, da »direktorja imenuje in razrešuje svet zavoda s soglasjem občine ustanoviteljice, v kateri je sedež zavoda«, ki hkrati sploh ni bilo preneseno v spremembe in dopolnitve statuta, v nasprotju z 2. odstavkom 32. člena Zakona o zavodih (ZZ) in 1. odstavkom 29. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti (ZZDej), ki je tudi področni zakon za zdravstvene ustanove na primarni ravni. ZZDej namreč v 1. odstavku 29. člena eksplicitno določa, da »direktorja zdravstvenega zavoda imenuje in razrešuje svet zavoda s soglasjem ustanovitelja«, kar v primeru več ustanoviteljev posledično pomeni s soglasjem vseh.

Komisija ne more mimo dejstva, da je po njenih izkušnjah izbira direktorjev javnih zavodov, katerih ustanoviteljice so občine, nagnjena k velikim korupcijskim tveganjem. Zato je pazljivo sprejemanje občinskih odlokov, s katerimi se spreminjajo statuti javnih zavodov, še toliko bolj pomembno. Javni zavodi so namreč organizacije, katerih primarni cilj ni opravljanje dejavnosti zaradi pridobivanja dobička, pač pa uresničevanje drugih skupnih interesov. To je bilo še posebej

opazno v obravnavanem primeru, kjer je občin ustanoviteljic javnega zavoda več, njihov vpliv na izbiro direktorja pa se je s sprejetjem odloka občutno spremenil. Spremembe statuta zdravstvenega doma v obravnavanem primeru so v skladu s 1. odstavkom 65. člena Zakona o lokalni samoupravi predlagale občine ustanoviteljice. K spremembam statuta so dale soglasje vse občine ustanoviteljice razen ene, kar pa v skladu s 30. členom statuta zdravstvenega doma ni bila ovira za sprejem sprememb. S sprejetjem odloka se položaj ostalih petih občin ustanoviteljic ni spremenil le v številčnem razmerju (vseh pet občin skupaj ima po spremembi v svetu zdravstvenega doma le enega predstavnika, medtem ko ima določena občina tri), ampak tudi v njihovi zakonski pravici, da vplivajo na imenovanje ali razrešitev direktorja po odločitvi sveta zavoda. Odvzem te pravice petim občinam po mnenju komisije pomeni korupcijsko tveganje v smislu prevlade določene občine nad imenovanjem ali razrešitvijo direktorja zdravstvenega doma in to kljub dejstvu, da so občinski sveti ostalih petih občin s to spremembo soglašali. Zato je komisija občinam ustanoviteljicam priporočila:

- da skupaj z ostalimi občinami ustanoviteljicami zdravstvenega zavoda uskladijo odlok z določilom 2. odstavka 32. člena Zakona o zavodih in 1. odstavka 29. člena Zakona o zdravstveni dejavnosti, da bodo soglasje k imenovanju in razrešitvi direktorja zdravstvenega zavoda podale vse občine ustanoviteljice, in ne zgolj ena.

Ker je bil odlok po skoraj enem letu od podanih priporočil še vedno neskladen z določbami ZZ in ZZDej, zaradi tega pa so še vedno podana tudi korupcijska tveganja, je komisija v letu 2019 podala pobudo Ministrstvu za zdravje, da na Ustavno sodišče RS vložijo pobudo za presojo zakonitosti 3. člena ustanovitvenega akta določenega javnega zdravstvenega zavoda.

Vodenje in odločanje v upravnih postopkih

Komisija je poleg postopkov kadrovanj obravnavala tudi problematiko upravnih postopkov, konkretnije postopkov odločanja o izdaji dovoljenj za kolektivno upravljanje pravice do nadomestila za privatno in drugo lastno reproduciranje pri Uradu za intelektualno lastnino, ki deluje kot organ v sestavi Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo (MGRT). Komisija je ugotovila, da posamezni upravni postopki izdaje dovoljenj potekajo predolgo. Jasni kriteriji za presojo popolnosti vloge (ki bi bili znani tako uradnim osebam, ki vodijo postopek izdaje dovoljenja, kot tudi vlagateljem zahtev) bi bistveno zmanjšali možnost neenakopravne obravnave vlagateljev ter posledično pripomogli k hitrejši obravnavi vlog. Področje, kjer nastopajo različni (tudi nasprotujoči si) interesi subjektov, je po mnenju komisije nagnjeno k večjim korupcijskim tveganjem, ki pa jih je mogoče zmanjšati z izdajo jasnih navodil upravnemu organu glede presoje popolnosti vloge oziroma s spremembo zakonodaje. Komisija je tako MGRT priporočila, naj:

- ministrstvo kot nosilec Zakona o kolektivnem upravljanju avtorske in sorodnih pravic izdela natančne kriterije za presojo popolnosti vloge za izdajo dovoljenja za kolektivno upravljanje pravice do nadomestila za privatno in drugo lastno reproduciranje ali pa naj pristopi k spremembam zakona;
- ministrstvo z namenom učinkovitega izvajanja zakona, ki ureja kolektivno upravljanje avtorskih in sorodnih pravic, poskrbi, da bodo kriteriji za presojo popolnosti vloge dostopni vsem imetnikom pravic.

V isti zadevi je komisija Uradu za intelektualno lastnino priporočila, naj pristopi k učinkovitim rešitvam, ki bi imetnikom avtorskih in sorodnih pravic omogočale uresničevanje pravice do individualnega upravljanja, ki jim pripada po 75. členu Zakona o kolektivnem upravljanju avtorske in sorodnih pravic.

Kršitev integritete pri javnem naročanju v javnem podjetju

Komisija je v letu 2018 sprejela ugotovitve o konkretnem primeru, ki so se nanašale na postopek javnega naročanja smetarskega vozila. Komisija je ugotovila kršitev integritete javnega sektorja pri poslovanju osebni javnega podjetja Infrastruktura Bled d. o. o., in sicer zaradi nezadostne transparentnosti poslovanja v predrazpisni fazi, uporabe nesorazmernih in diskriminatornih tehničnih zahtev, ki so v nasprotju z dejanskimi potrebami naročnika omogočile, da se je konkurenca izkrivljala, ter zaradi nezadostne transparentnosti v fazi po sklenitvi pogodbe. Komisija je v postopku ugotovila, da je ravnanje direktorja javnega podjetja predstavljalo kršitev integritete, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK, in sicer s tem: (i) ko v fazi preverjanja trga ni zagotovil doslednega dokumentiranja pogovorov s potencialnimi ponudniki in drugih opravil, povezanih z iskanjem ustreznih rešitev za nabavo novega tovornega vozila, s čimer je kršil

načelo transparentnosti javnega naročanja; (ii) ko je v fazi pred objavo razpisne dokumentacije oblikoval in sprejel nesorazmerne in diskriminatorne tehnične zahteve oziroma tehnične zahteve, ki so v nasprotju z dejanskimi potrebami naročnika omogočile, da se je konkurenca izkrivljala, saj je v okviru postopka oddaje javnega naročila bila lahko izbrana samo šasija točno določenega proizvajalca, s čimer je kršil načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki; in (iii) ko kot odgovorna oseba pri naročniku ni poskrbel za proaktivno transparentnost oziroma ni poskrbel, da bi v roku 48 dni od oddaje javnega naročila nabave smetarskega vozila na portalu javnih naročil objavil elektronsko kopijo pogodbe.

Področje zdravstva

Komisija je obravnavala več zadev s področja zdravstva in ugotovila korupcijska tveganja, v zvezi s katerimi je podala priporočila.

Preskoki v čakalnih vrstah

Komisija je že 1. 2. 2007 izdala Načelno mnenje št. 63¹⁸ ki se glasi »Omogočanje zdravstvenih storitev mimo pravil o čakalnih vrstah pacientov (»preskakovanje«) v sistemu javnega zdravstva iz razlogov, ki niso medicinsko indicirani kot nujni, ustreza definiciji korupcije iz 3. alineje 2. člena ZPKor«.

Komisija je že obravnavala problematiko dela zdravnikov, ki hkrati opravljajo zdravstvene storitve v javnih zdravstvenih zavodih in kot zasebniki, pri tem pa je te zdravnike imenovala »zdravniki dvoživke«. Ugotovitve je komisija zapisala v dokumentu »Ugotovitve nadzora v ortopedski bolnišnici Valdoltra glede sistemskih korupcijskih tveganj in pobudo/zahtevo za nadaljnje ukrepanje pristojnih organov«, št. 06210-222/2013-178, z dne 28. 1. 2014 in v »Analizi udeležbe zaposlenih v javnem zdravstvu v zasebnih podjetjih«, št. 06210-767/2013/8, z dne 27. 2. 2014. Ugotovljeno je bilo, da so zdravstveno storitev v javnem zdravstvenem zavodu (bolnišnici) dobili prej tisti pacienti, ki so pred tem obiskali zdravnika iz javnega zdravstvenega zavoda v prostorih zasebnega izvajalca zdravstvenih storitev (toplice).

V letu 2018 je komisija ponovno obravnavala problematiko pacienta, ki je v prijavi podrobno opisal, kako mu je zdravnik v prostorih izvajalca zasebne zdravstvene dejavnosti ponudil hitrejšo storitev v javnem zdravstvenem zavodu (isti zdravnik je izvajal storitve pri zasebnem in pri javnem izvajalcu zdravstvenih storitev). Komisija ugotavlja, da so zaradi dolgih čakalnih dob za pregled pri zdravnikih specialistih številni pacienti zaradi svojega zdravstvenega stanja v osebni tiski, to pa jih vodi k odločitvi za samoplačniški obisk zdravnika – zasebnika.

Postopno naraščanje števila zasebnih izvajalcev zdravstvenih storitev v javni zdravstveni mreži brez istočasnega saniranja stanj javnih zdravstvenih zavodov (številni imajo izgube iz tekočega poslovanja) in njihovega konkurenčnega preoblikovanja (njihovo poslovanje se naj približuje podjetniškim principom) ter brez odprave različnih anomalij (npr. veljavnost zelene knjige iz leta 1985), pomeni postopno zamenjavo državnega monopolista (javni zdravstveni zavodi) z zasebnimi (zasebni izvajalci zdravstvenih storitev s koncesijo), slabšo obliko izvajanja zdravstvenih storitev, ker zasebni izvajalci uveljavljajo zlasti lastne zasebne interese (interes za izvajanje le »dobičkonosnih storitev«, zmanjševanje stroškovno dragih storitev), javni interes pa je tudi lažje izvajati preko javnih izvajalcev zdravstvenih storitev.

V kolikor bodo spremembe delujočega zdravstvenega sistema temeljile na: (1) predhodno izdelanih ugotovitvah o obolevnosti, (2) postavljeni javni zdravstveni mreži, (3) analizi stanja in ravni preskrbe izvajalcev zdravstvenih storitev, (4) analizi mehanizmov regulacije in nadzora, (5) analizi interesnih skupin, ki so že vstopile v javno zdravstveno mrežo, in tistih, ki to še želijo, (6) analizi iz finančnega vidika, potem bo ta pot do sprememb imela ustrezno podlago, bo transparentnejša in manjša bodo tveganja za prisotnost koruptivnih dejanj.

Okulisti in optiki

Komisija je v letu 2018 proučevala povezavo med zdravniki – okulisti/oftalmologi in optiki – obrtniki.

Pravica do pripomočkov za izboljšanje vida je ena izmed pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zavarovana oseba lahko uveljavlja pravico do pripomočkov za izboljšanje vida na podlagi izdane listine »Naročilnica«, ki jo izda

¹⁸ <https://www.kpk-rs.si/2007/02/01/nacelno-mnenje-stevilka-63/>

zdravnik specialist oftalmolog oz. zdravnik – okulist. Na podlagi izdane naročilnice potem zavarovana oseba prosto izbere dobavitelja – optika, ki ima sklenjeno pogodbo z Zavodom za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS). Večje število prejetih naročilnic za očala pomeni za optika povečanje njegovih prihodkov. Zaradi te okoliščine je pomembno, da pacient v času, ko zapuša pregled pri okulistu, okulist pa mu je izdal naročilnico za očala, prejme v roke naročilnico za očala, s to naročilnico pa lahko obiše katerega koli optika, ki ima sklenjeno pogodbo z ZZZS in pri njem naroči izdelavo očal. Na ta način je pacientu zagotovljena možnost izbire med ponudniki, ki nudijo izdelavo očal na recept.

Komisija je že dne 7. 7. 2008 sprejela Načelno mnenje št. 138¹⁹, ki se glasi »Ravnanje zdravstvenega osebja, ki upravičencu do medicinsko tehničnega pripomočka ob odhodu iz ordinacije ne izroči naročilnice, ki omogoča upravičencu svobodno izbiro med ponudniki medicinsko tehničnih pripomočkov skladno s pravili ZZZS, temveč njegovo naročilnico izroči ponudniku medicinsko tehničnih pripomočkov, ustreza definiciji korupcije v smislu 3. alineje 2. člena ZPKor«.

Komisija je z namenom proučitve dejanskega stanja na področju okulistike in optike pridobila od ZZZS (plačnik) za leto 2017 vse izdane naročilnice, ki so jih v tem letu zdravniki – okulisti v javni zdravstveni mreži izdali, skupaj s podatki, kje oz. pri katerih optikih so bile te naročilnice »vnovčene«. Ugotovljeno je, da je v številnih primerih izdajatelj naročilnice za izboljšanje vida (izvajanje zdravstvene dejavnosti; naročilnico izpolni zdravnik-okulist) in dobavitelj (prodajalec) očal ista pravna oseba.

Iz obdelanih podatkov nedvoumno izhaja ugotovitev, da se zavarovancem ZZZS dosledno ne izroča naročilnica za očala ob zaključku okulističnega pregleda oz. celo, da se pacienta napoti k točno določenemu optiku. Najbolj izstopajo tisti primeri, ko se v istih poslovnih prostorih (na isti hišni številki) izvaja dejavnost okulistike in optike. V enem primeru je ugotovljeno, da je v javnem zdravstvenem zavodu zaposlen zdravnik – okulist (delna zaposlitev) istočasno ustanovitelj in zakoniti zastopnik gospodarske družbe. Večino naročilnic, ki jih izda kot uslužbenec javnega zavoda, »prejme« njegova zasebna gospodarska družba. Nekateri javni zdravstveni zavodi imajo sklenjene pogodbe z zasebnimi optiki (obrtiška dejavnost), ki imajo na isti lokaciji registrirano tudi okulistično dejavnost (zdravstvena dejavnost). Po sklenjenih pogodbah zdravniki – okulisti iz javnih zdravstvenih zavodov izvajajo pri optikih okulistično dejavnost z opremo v lasti optikov (brezplačna uporaba zdravstvene opreme). Ugotovljeno je, da v teh primerih ti zdravniki-okulisti izdajo naročilnice zavarovancem ZZZS v prostorih optike kot uslužbenci javnih zdravstvenih zavodov. Ugotovljen je celo primer, ko javni zdravstveni zavod sploh nima lastnih prostorov za izvajanje dejavnosti okulistike, temveč na svojih spletnih straneh usmerja svoje paciente na obisk k zasebniku – optiku, ki tudi izvaja okulistično dejavnost.

Komisija meni, da dosledno izročanje napotnic oziroma naročilnic pacientom z namenom izvajanja pravice do pripomočkov za izboljšanje vida, ki je ena izmed pravic iz obveznega zdravstvenega zavarovanja, do katere so zavarovane osebe upravičene v breme obveznega zdravstvenega zavarovanja, v veliki meri zmanjša okoliščine za nastanek morebitnih korupcijskih tveganj. Državljanom oziroma pacientom bi bila ob doslednem spoštovanju izročanja napotnic oziroma naročilnic za izdelavo pripomočka za izboljšanje vida dejansko omogočena prosta izbira optika. V zadevi je komisija pristojnemu ministrstvu podala priporočila, bo pa tudi v prihodnje navedenemu področju namenila ustrezno pozornost, saj doslej ni zaznala nikakršnih odzivov pristojnega ministrstva v povezavi s predmetno problematiko.

Svetovalno delo poslovnega direktorja Ginekološke klinike Ljubljana

Komisija je obravnavala prijavo z očitkom, da naj bi poslovni direktor Ginekološke klinike Ljubljana med delovnim časom opravljal delo po svetovalni pogodbi, ki jo je imel sklenjeno z Ministrstvom za zdravje. Pri obravnavani konkretni zadevi se je komisiji postavilo vprašanje, ali lahko poslovni direktor javnega zdravstvenega zavoda optimalno opravlja svoje delo po pogodbi o zaposlitvi ob tem, da dodatno v daljšem časovnem obdobju opravlja tudi svetovanje povprečno več kot 40 ur na mesec ter je član nadzornih organov, član posvetovalnih teles in predstavniškega telesa. Hkrati se je postavilo vprašanje etične dileme predanosti delu, ki je sestavni del skrbnosti dobrega gospodarja, ko zaradi rednosti in

¹⁹ <https://www.kpk-rs.si/2008/07/07/nacelno-mnenje-stevilka-138/>

trajnosti odnosa, ki prinaša posamezniku zaslužek z aktivnostmi, ki niso del delovnega razmerja, daje prednost drugim interesom in ne interesom delodajalca.

V podjemnih pogodbah o svetovanju je v večini pogodb določeno, da si naročnik pridružuje pravico, da zniža dogovorjeno plačilo ali enostransko odstopi od pogodbe pred potekom roka, če podjemnik svojih obveznosti v znatnem delu ali v celoti ne izpolni pravočasno in na dogovorjen način, oziroma je pred iztekom roka za izpolnitev očitno, da jih ne bo izpolnil, ali delo izvaja v nasprotju z dogovorom z naročnikom ali dela ne izvaja s potrebno skrbnostjo, ali izvršitev dela odstopi komu tretjemu. Iz citiranega člena tako izhaja časovna obveza izvajalca pogodbe, da izpolni svojo pogodbeno obveznost, zaradi česar obstaja tveganje, da bo posameznik v izogib odpovedi civilne pogodbe opravil pogodbene obveznosti v delovnem času oziroma ne bo optimalno opravil svojega dela po pogodbi o zaposlitvi.

Po mnenju komisije bi torej v primeru abstraktnega dejanskega stanja, ko bi poslovni direktor javnega zdravstvenega zavoda ob delu opravljal še kontinuirano, dlje časa trajajočo dejavnost po sklenjeni avtorski ali podjemni pogodbi (za podjemne pogodbe se štejejo vse vrste pogodb civilnega prava, kot npr. svetovalne pogodbe, pogodbe o sodelovanju) lahko prišlo do korupcijskih tveganj, tveganj za kršitev etike in integritete in tudi do nastanka nasprotja interesov. Da gre za pomembna tveganja, kažejo tudi zakonska določila Zakona o zdravstveni dejavnosti, in sicer določila 53.b člena, in pa 100. člena Zakona o javnih uslužbencih (ZJU), ki jih sicer ne moremo subsumirati pod konkretno dejansko stanje, ampak glede na namen pravih norm (ki določajo dolžnost sporočanja oziroma v primeru ZZDej tudi pridobitev soglasja), želijo preprečiti nastanek tveganja za nasprotje interesov in preprečevanje korupcijskih tveganj, morebitno konkurenčnost in ne nazadnje tudi optimalno opravljanje dela po pogodbi o zaposlitvi. Komisija ugotavlja, da v primeru poslovnih direktorjev bolnišnic oziroma njihovih organizacijskih enot (npr. klinik) njihovega opravljanja dejavnosti v zasebnem interesu ne ureja niti zakonodaja niti ustanovitveni ali interni akti (npr. statut javnega zdravstvenega zavoda, pravilniki ali navodila javnega zdravstvenega zavoda).

Glede na to, da gre za dejansko in pravno situacijo, ki se lahko pojavi v javnih zdravstvenih zavodih po celotni Republiki Sloveniji, je komisija ocenila, da je potrebno Ministrstvo za zdravje seznaniti z izpostavljeno dilemo, zato je Ministrstvu za zdravje priporočila, naj:

- v okviru sprejemanja zakonskih sprememb na področju upravljanja in vodenja javnih zdravstvenih zavodov prouči tveganje, da direktorji javnih zdravstvenih zavodov v zasebnem času opravljajo redno in dlje časa trajajoče delo po pogodbah civilnega prava, kar lahko vpliva na ustrezno učinkovitost opravljanja dela po pogodbi o zaposlitvi ter vprašanja etične dileme predanosti delu, ter sprejme ustrezne rešitve.

Upravljanje s pridobljenimi donacijskimi sredstvi

Komisija se je ukvarjala tudi z donacijskimi sredstvi v zdravstvu, in sicer je obravnavala primer pridobitve in porabe donacijskih sredstev družbe Johnson & Johnson v UKC Ljubljana. Komisija je ugotovila, da je zdravstveni zavod sprejel interni akt, s katerim je razpolaganje z donacijskimi sredstvi uredil na način, da so lahko tisti (vodstveni) zdravniki, ki pridobijo donacijska sredstva za namen izobraževanja, tudi sami koristniki 80 % teh pridobljenih donacijskih sredstev. To pomeni, da so donacijska sredstva neposredno vezana na tiste posamezne zdravnike, ki so ta sredstva pridobili s svojimi poznanstvi.

Komisija je v preteklih letih tveganja za prisotnosti korupcije pri zbiranju donacijskih sredstev v javnih zdravstvenih zavodih že obravnavala in izdala Načelno mnenje št. 132²⁰, z dne 14. 5. 2008, dopolnitev z dne 21. 12. 2009²¹, in dve obsežnejši strokovni gradivi, ki s širšega vidika pojasnjujeta tveganja za prisotnost korupcije pri zbiranju donacijskih sredstev.

Komisija je z že izdanim načelnim mnenjem in njegovo dopolnitvijo dala usmeritev javnim zavodom, da obstoji korupcijsko tveganje takrat, ko je vzpostavljena neposredna povezava med konkretnim zdravnikom, ki se je dogovoril za prejem donacijskih sredstev, in donatorjem, ki je bodisi proizvajalec oz. njegov trgovec (ali z njima povezana tretja

²⁰ <https://www.kpk-rs.si/2008/05/14/nacelno-mnenje-stevilka-132/>

²¹ <https://www.kpk-rs.si/2009/12/21/dopolnitev-nacelnega-mnenja-stevilka-132/>

pravna oseba). Vsebina internega akta javnega zavoda dejansko vodstvene zdravnike stimulira, da navezujejo stike s tistimi pravnimi osebami, ki so zainteresirane, da zdravnikom namenijo donacijska sredstva za namen njihovega izobraževanja. Tudi nevodstveni zdravniki so zainteresirani za povečan obseg donacijskih sredstev za namen njihovega izobraževanja. Za zdravnike so potencialni donatorji proizvajalci zdravil in/ali medicinske opreme oz. njihovi trgovci, ti pa »prikrito« upajo, da bodo imeli od danih donacijskih sredstev korist (prodajo svojih izdelkov). Vsebina tega akta zdravnike, ki se želijo udeleževati številnih seminarjev, izobraževanj in podobnih aktivnosti v tujini, sili v navezovanje stikov s tistimi morebitnimi donatorji, ki bodo prav njim namenili donacijska sredstva za namen (njihovega) izobraževanja. Tu je torej izjemno veliko tveganje za prisotnost korupcije, kajti tudi donatorji imajo svoje cilje (lastniki kapitala zahtevajo donos na vložen kapital). Iz tega izhaja ugotovitev, da sporna vsebina internega akta prav »nagovarja« zdravnike, da se izpostavljajo izjemno visokim tveganjem za nastanek okoliščin, ki omogočajo prisotnost koruptivnih ravnanj.

Na podlagi vsega navedenega je komisija UKC Ljubljana priporočila, naj zaradi odprave korupcijskih tveganj nemudoma pristopi k spremembi internega akta, ki ureja upravljanje s pridobljenimi donacijskimi sredstvi, ki jih donatorji nakažejo na bančni račun zdravstvenega zavoda, na način:

- da se prekine neposredna povezava med zdravstvenim delavcem, ki zaprosi donatorja za prejem donacijskih sredstev za namen izobraževanja zdravstvenih delavcev, in donatorjem, ki namenja donacijska sredstva za namen izobraževanja zdravstvenih delavcev;
- da se vsa pridobljena donacijska sredstva za namen izobraževanja zdravstvenih delavcev zbirajo v posebnem »skladu«, o porabi teh sredstev pa odloča za ta namen ustanovljena posebna delovna skupina, ki bo ta sredstva namenila zdravstvenim delavcem za namen njihovih izobraževanj na transparenten način.

Razpolaganje s kapitalskimi naložbami države

Korupcijska tveganja je komisija zaznala tudi na področju razpolaganja s kapitalskimi naložbami države. Komisija je na podlagi lastne dejavnosti in medijskih objav zaznala več sumov nepravilnosti pri postopkih prodaje družb s kapitalsko naložbo države, in sicer zlasti Palome d. d., Nove KBM d. d., Adrie Airways d. d. ter Telekom Slovenije d. d. Očitki o domnevnih nepravilnostih v postopkih prodaje lastniških deležev družb s kapitalsko naložbo Republike Slovenije so se nanašali na prodajo ponudnikom s sedežem v državah, ki veljajo za davčne oaze, kar pomeni, da je težko pridobiti podatke o lastniški strukturi podjetja do ravni fizičnih oseb, kar z vidika komisije onemogoča preverjanje morebitnih okoliščin nasprotja interesov in eventualnih vplivov na postopke prodaj.

Komisija je v konkretnem postopku ugotovila, da je imel Slovenski državni holding v Letnem poročilu upravljanja kapitalskih naložb RS in SDH za leto 2015 – Poročilo SDH Državnemu zboru RS zapisano zavezo glede preverjanja lastništva, vendar pa SDH niti v Poslovniku prodajnega procesa kapitalskih naložb Slovenskega državnega holdinga niti v Pravilniku o dokumentiranju poslovnih dogodkov, povezanih s prodajo naložb v imetništvu Slovenskega državnega holdinga ali Republike Slovenije in o vsebini prodajne mape, ni imel nobenih konkretnih določb glede preverjanja potencialnih kupcev. Pri obravnavi predmetne zadeve je komisija izhajala tudi iz Strategije upravljanja kapitalskih naložb države, ki jo je sprejel Državni zbor RS z Odlokom o strategiji upravljanja kapitalskih naložb države.

Strategija za prodajo kapitalskih naložb izrecno predvideva, da se mora v postopku prodaje iskati ne zgolj doseganja najvišje kupnine, temveč tudi ostale cilje, ki so zlasti »odgovorne lastnike, ki bodo lahko zagotavljali dolgoročen in uspešen razvoj družb«, kar nedvomno pomeni, da bi moral prodajalec v primeru prodaje kapitalskih naložb ne le natančno preveriti, kdo so kupci, temveč tudi presoditi, kako bo prodaja določenemu kupcu dolgoročno lahko vplivala na družbo. Tudi v Politiki upravljanja Slovenskega državnega holdinga je v 42. členu določeno, da se lahko (v skladu s pravili evropskega prava o državnih pomočeh) kot cilji razpolaganja upoštevajo tudi doseganje makroekonomskih ciljev države, izboljšanje kakovosti in kapacitete javnih storitev, zagotovitev bolj uspešnega in bolj konkurenčnega gospodarskega sistema v državi ... Skladno s tem bi moral prodajalec – v skladu s pravili – ob natančnem poznavanju kupca tudi določno oceniti, ali se bodo z izbiro najugodnejšega kupca uresničili kateri izmed zgoraj naštetih ciljev.

Iz navedenega nedvomno izhaja, da mora prodajalec (SDH) pri prodajah družb za zagotovitev transparentnosti ter posledično za preverjanje morebitnega nasprotja interesov, korupcijskega tveganja in neintegritetnega delovanja v primeru kupcev, ki nimajo jasno razvidnega lastništva, preveriti njihovo lastništvo do točke fizične osebe kot lastnika ter nato ob prodaji upoštevati tudi druga morebitna merila pri odločanju za prodajo in utemeljiti, zakaj je določena merila upošteval oziroma zakaj jih ni upošteval.

Komisija je glede na zaznana korupcijska tveganja družbi SDH priporočila, naj:

- dopolni svoja notranja pravila z vključitvijo natančnih aktivnosti pri preverjanju kupcev, zlasti glede preverjanja dejanskih oziroma končnih lastnikov;
- dosledno upošteva vsa določila v sprejetih aktih glede prodaje družb, ki se nanašajo na merila izbire kupcev pri prodaji družb v državni lasti, ter da v okviru postopka izbire kupca jasno in natančno pojasni, katera merila so bila upoštevana ob izbiri in katera ne ter zakaj.

Izbira zunanjega izvajalca storitev: Primer NLB in R. U. R.

Komisija je obravnavala sklenitev pravnega posla med NLB d. d., ki je v 100 % lasti Republike Slovenije, in gospodarsko družbo v 100 % zasebni lasti, R. U. R. d. o. o.

Komisija je v konkretnem postopku ugotovila, da je pri izbiri zunanjega izvajalca prišlo do netransparentnosti pri vodenju postopka, ki se je kazala na sledeči način: (i) celoten obseg specifičnih zahtev ni bil razkrit že v prvotnem povpraševanju; (ii) naročnik od ponudnikov ni pridobil ustreznega zagotovila, da so predložene reference ustrezne oziroma verodostojne; (iii) med postopkom so bila postavljena dodatna merila za izbiro ter (iv) s spremembo predmeta in obsega pogodbe brez izvedbe ponovnega povpraševanja.

Na podlagi zbranih ugotovitev, ki kažejo na netransparentnost pri izbiri zunanjega izvajalca in posledično na korupcijska tveganja, je komisija NLB priporočila, naj:

- že v povpraševanju jasno navede vsa merila, na podlagi katerih bo potekal izbor najugodnejšega ponudnika;
- preveri verodostojnost in točnost podatkov, na katere se neposredno nanaša kakšno od meril za izbiro ponudnika;
- v povpraševanju jasno navede vse bistvene sestavine razmerja s potencialnim ponudnikom, ki bi v primeru kasnejše vključitve lahko pomenile izključitev ponudnika (natančen obseg predmeta naročila, obseg odgovornosti ...);
- v primeru, da je postopek naročila v teku in se med postopkom spremeni predmet naročila ali se med postopkom sprejemajo dodatne zahteve, ki jih mora naročnik izpolnjevati, izvede nov postopek naročila.

Tematski nadzor Občine Ribnica

Komisija je izvedla tematski nadzor Občine Ribnica v mandatu 2014–2018²². Osnovni namen tematskega nadzora je svetovanje in strokovna pomoč subjektu javnega sektorja pri uresničevanju določb ZIntPK. Komisija se je v konkretnem primeru odločila, da bo za mandatno obdobje od 2014 do 2018 izvedla tematski nadzor nad izvajanjem določb ZIntPK glede nezdržljivost opravljanja funkcij, prepovedi članstva in dejavnosti, prepovedi in omejitve sprejemanja daril, omejitve poslovanja (vključno s preverjanjem vključitve protikorupcijske klavzule v okviru pogodb, pridobljenih za namen nadzora omejitev poslovanja) ter nasprotja interesov.

Občina Ribnica po oceni komisije precej zgledno in dosledno upošteva določbe ZIntPK ter pojasnila in mnenja, ki jih komisija na področju posameznih institutov sprejema in zastopa ter so bili predmet izvedenega tematskega nadzora. Kljub temu pa je komisija na podlagi ugotovitev nadzora ter z namenom ustrežnejšega upravljanja korupcijskih tveganj Občini Ribnica podala naslednja priporočila:

²² <https://www.kpk-rs.si/2018/12/12/tematski-nadzor-obcine-ribnica/>

- Komisija Občini Ribnica priporoča, da v letu 2019 za svojo in sosednje občine ter javne zavode v njihovi lasti organizira izvedbo usposabljanja javnih uslužbencev in funkcionarjev, ki so bili 18. 11. 2018 izvoljeni na lokalnih volitvah, in sicer v izvedbi predstavnikov Komisije za preprečevanje korupcije.
- Komisija župana Občine Ribnica, ki je funkcijo opravljal v mandatu 2014–2018, poziva k odpravi nepravilnosti na področju upoštevanja določb 27. člena ZIntPK, tj. članstva poklicnega župana kot predstavnika skupščine v primeru dveh subjektov, in sicer IP Ribnica d. o. o. ter Hydrovod d. o. o. Župan je lahko član skupščine edino v primerih, ko slednja izvaja zgolj ustanoviteljske pravice. Nadzorna skupina je ugotovila, da akt, s katerim bi bil župan imenovan v skupščino navedenih pravnih oseb, ne obstaja. Komisija je v svoji nezavezujoči razlagi določb ZIntPK zapisala, da tega, kdo imenuje predstavnika ustanovitelja v skupščino družbe, ZIntPK ne ureja. Prvi odstavek 73. člena Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/2011 – UPB s spremembami, dalje ZJF) določa, da o ustanavljanju in ukinjanju pravnih oseb, katerih ustanovitelj ali soustanovitelj je občina, odloča občinski svet, če ni s področnim zakonom ali Zakonom o lokalni samoupravi določeno drugače. Glede na določbe prvega odstavka 27. člena ZIntPK, da poklicni župan ne sme zastopati gospodarske družbe oziroma biti član organa upravljanja ali nadzora v gospodarski družbi, bo župan Občine Ribnica moral navedeno nepravilnost odpraviti.
- Komisija Občino Ribnica poziva k vsakoletnemu pravočasnemu poročanju seznama prejetih daril funkcionarjev občine ter občine kot subjekta.
- Komisija Občini Ribnica priporoča, da za področje posredovanja seznama daril komisiji imenuje dve odgovorni osebi.
- Komisija glede na zaznane nepravilnosti in prakso pri upravljanju korupcijskega tveganja nastanka nasprotja interesov Občini Ribnici priporoča izvedbo dodatnega osveščanja funkcionarjev, vključno s poslovodnimi osebami javnih zavodov in člani organov upravljanja in nadzora, uslužbencev občinske uprave, zlasti tistih, ki nudijo strokovno pomoč posameznim organom oziroma komisijam občine oziroma občinskega sveta.
- Komisija glede na zaznane nepravilnosti in prakso pri upravljanju korupcijskega tveganja nastanka omejitev poslovanja Občini Ribnici priporoča izvedbo dodatnega osveščanja funkcionarjev glede ažurnega, zakonsko zahtevanega poročanja občini glede subjektov, s katerimi so povezani, na način, ki ga določa 35. člen ZIntPK, ter ažurno poročanje seznama subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja s strani Občine Ribnica komisiji.

Priporočila glede avtorskih, podjemnih in sorodnih pogodb na univerzah

Komisija je na lastno pobudo začela postopek v zvezi s sklepanjem avtorskih, podjemnih in sorodnih pogodb na univerzah. Pri pregledu transakcij subjektov javnega sektorja fizičnim osebam z namenom, da se v tedanji aplikaciji Supervizor (od leta 2016 Erar) v zbirni obliki objavijo podatki o prejemkih fizičnih oseb (plače, pokojnine, štipendije, nadomestila bolniških odsotnosti ipd.), je bilo namreč ugotovljeno večje število transakcij fizičnim osebam na podlagi avtorskih, podjemnih in sorodnih pogodb, ki niso bile izplačane za zgoraj navedene namene. Pri tem so izstopala izplačila univerz (oziroma fakultet v okviru univerz) fizičnim osebam, zaposlenim na teh univerzah oziroma fakultetah. Omenjeni podatki so kazali na to, da gre pri plačilih na podlagi avtorskih, podjemnih in sorodnih pogodb za širok pojav in da bi bilo z individualno obravnavo nemogoče zajeti vse vidike in akterje zadeve, zato je senat komisije sklenil, da v zadevi obstajajo okoliščine, ki zahtevajo sistemsko obravnavo. Tako je komisija pridobila podatke in pojasnila s strani treh slovenskih univerz, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija (Univerza v Ljubljani, Univerza v Mariboru, Univerza na Primorskem), ter zasebne univerze (Univerza v Novi Gorici), na podlagi katerih je lahko ocenila dejansko stanje urejenosti področja, pregledala pa je tudi pravno ureditev financiranja univerz iz javnih sredstev, delovne obveznosti profesorjev in drugih uslužbencev univerz v okviru javne službe ter možnosti sklepanja pogodb za dodatno delo.

V Končnem poročilu in priporočilih²³ glede sklepanja avtorskih, podjemnih in sorodnih pogodb na univerzah v Republiki Sloveniji je komisija med drugim ugotovila, da za delo visokošolskih delavcev v okviru polnega delovnega časa, ki ni namenjen pedagoški dejavnosti, je pa financiran s strani države, ni neposrednega nadzora. V zvezi s tem obstaja upravičeno tveganje, da posamezen visokošolski delavec v tem času lahko izvaja tudi delo, ki ne spada v njegovo osnovno delovno obveznost in je tudi financirano iz drugih virov. V takem primeru je visokošolski delavec *de facto* plačan dvojno oziroma za delo v istem času dobiva plačilo iz dveh virov, kar je po mnenju komisije nedopustno. Dodatno delo, ki predstavlja izobraževalno, raziskovalno in strokovno-razvojno dejavnost, za katero se sredstva ustvarijo na trgu s prodajo storitev v pogojih konkurence, bi moralo biti tudi dejansko časovno povsem ločeno od rednega dela, nad čimer bi univerze oziroma posamezne fakultete morale voditi ustrezen nadzor. Potrebno bi bilo torej na eni strani jasno opredeliti redno delovno obveznost visokošolskih delavcev in na drugi vzpostaviti učinkovit mehanizem nadzora izrabe delovnega časa, s čimer bi se zagotavljala transparentnost, ki bi bila bistvena za omejevanje korupcijskih tveganj in krepitev integritete javnega sektorja.

Komisija je na podlagi svojih ugotovitev predlagala Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport ter drugim deležnikom v postopku sprejemanja predpisov s področja visokega šolstva, da:

- pripravijo in sprejmejo jasno definicijo javne službe na področju visokega šolstva, na podlagi katere bi se jasno opredelila tudi redna delovna obveznost visokošolskih delavcev in natančneje določila neposredna pedagoška obveznost, posredna pedagoško obveznost, osnovno raziskovalno-razvojno oziroma umetniško in strokovno delo ter druge obveznosti, ki skupaj tvorijo polni delovni čas visokošolskih delavcev v obsegu 40 ur tedensko.

Komisija je univerzam priporočila, naj:

- v svojih internih aktih natančno določijo tržno dejavnost in njeno izvajanje ter razmejitve med izvajanjem tržne dejavnosti in javne službe;
- v svojih internih aktih natančno določijo razmejitve raziskovalnega dela v okviru javne službe ter raziskovalno delo, ki je plačano po avtorski pogodbi, podjemni pogodbi oziroma sorodni pogodbi;
- vzpostavijo dnevne evidence izrabe delovnega časa oziroma tedenska ali mesečna poročila o opravljenem delu, na podlagi katerih bo mogoče preveriti dejansko opravljene ure visokošolskih delavcev v okviru rednega delovnega časa;
- vzpostavijo učinkovit sistem nadzora glede izvajanja dejavnosti, ki spada v okvir javne službe in se financira iz proračuna Republike Slovenije.

Primer slabe prakse zakonodajnega postopka: Uredba o hrupu

Komisija je na podlagi medijskih objav na lastno pobudo uvedla postopek v zvezi s spreminjanjem Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju (v nadaljevanju Uredba o hrupu). Tako je pregledala postopke spreminjanja Uredbe o hrupu od leta 2014 do leta 2017 in marca 2018 izdelala mnenje²⁴, da obravnavani predlogi sprememb Uredbe o hrupu ne zadostijo zahtevam po transparentnosti postopka priprave predpisa, njihovi jasnosti, natančnosti, določnosti in kakovosti, kar predstavlja tveganje za koruptivno in neintegritetno ravnanje pri implementaciji predpisa v praksi.

Komisija je ugotovila, da ni bila ustrezno zagotovljena transparentnost postopkov, saj so bili prvotno roki za javno predstavitev predlogov sprememb v letih 2014 in 2016 prekratki (zgolj 16 oziroma 15 dni), da v gradivu predpisa ni bil natančno opredeljen in obrazložen razlog za spremembo predpisa, prav tako so bile določbe predloga predpisa praviloma nenatančne, nejasne, obrazložitve pa so bile nedopustno nizke kakovosti. Ministrstvo za okolje in prostor je od leta 2014 do 2017 izvedlo le eno javno obravnavo v letu 2016, čeprav so bili vsi predlogi Uredbe o hrupu deležni številnih pripomb zainteresirane in strokovne javnosti. Komisija je zaznala, da je ministrstvo v letu 2017, ob javni objavi

²³ https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/02/Avtorske-za_objavo.pdf1_.pdf

²⁴ <https://www.kpk-rs.si/2018/03/28/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/>

povsem novega predloga Uredbe o hrupu uporabilo tudi pristop zavajanja javnosti na način, da je spreminjanje standardov varstva pred hrupom utemeljevalo z usklajevanjem predpisa z direktivo EU, ki ureja hrup, pri čemer tega ni nikjer vsebinsko utemeljilo. Hkrati pa je zainteresirano javnost zavajalo tudi z objavo na portalu E-demokracija, kjer je objavilo napačen predlog Uredbe o hrupu, in sicer tistega iz leta 2016, ki se je nanašal predvsem na ureditev hrupa, povezanega z gradbišči, ki je bil za strokovno in zainteresirano javnost verjetno sprejemljivejši.

Pripravlavec predpisa, Ministrstvo za okolje in prostor, ni poskrbel za uravnoteženje javnega interesa, saj se je z zadnjim predlogom Uredba o hrupu odmaknila od izrazitega varstva pred hrupom z uporabo aktivnih ukrepov pri viru hrupa in približala k večanju dopustnega onesnaževanja s hrupom in pasivni zaščiti pred hrupom. Sporno je, da se je na pobudo Ministrstva za infrastrukturo poskušalo primarno obvladovati finančne posledice prekomernega hrupa, namesto da bi se osredotočili na vzroke zanj. Pri tem ministrstvo navedenih sprememb ni utemeljilo z ustreznimi strokovnimi podlagami.

Komisija je ob izpostavljenih tveganjih podala več priporočil za nadaljnje postopke spreminjanja Uredbe o hrupu ter priprave in spreminjanja drugih predpisov:

- Vsi (tudi sicer javno dostopni) dokumenti, povezani s pripravo določenega predpisa, naj se sproti javno objavljajo na enotnem portalu.
- Predlog predpisa mora praviloma temeljiti na ustrezno pripravljenih in javno objavljenih strokovnih podlagah.
- Objavljen osnutek predpisa naj vsebuje natančno in razumljivo obrazložitev, ki izhaja iz obravnavanih strokovnih podlag; obrazložitev je vsebinska in ne predstavlja povzemanja ali kopiranja posameznih določb predpisa.
- Prenos evropske zakonodaje v slovenski pravni red ne sme biti izgovor za nižanje standardov obstoječega normativnega okvira.
- Predlagatelji predpisov bi morali, kadar je izražen velik interes javnosti za obravnavano tematiko oz. kadar gre za urejanje družbeno pomembnih vprašanj, opraviti javno obravnavo z razpravo.
- Mehanizmi za zagotavljanje kakovosti predpisa se bolj določno opredelijo v Poslovniku Vlade RS.
- Vzpostavi se mehanizem za nadzor kakovosti pripravljenih predpisov ter za odgovornost uradnikov na položaju in funkcionarjev za nestrokovno in nekakovostno pripravljen predlog predpisa ter neustrezno voden zakonodajni postopek.

Kljub izdanemu mnenju in podanim priporočilom je Vlada RS nadaljevala z netransparentnim postopkom in junija 2018 Uredbo o hrupu sprejela. V zvezi s sprejetim aktom sta civilna družba in Varuh človekovih pravic na Ustavno sodišče vložila pobudi za oceno ustavnosti in zakonitosti, o katerih pa še ni bilo odločeno.

Ugotovitve, priporočila in navodila javnim zavodom – lekarnam

Komisija v okviru svojih rednih aktivnosti izvaja tudi analize načrtov integritete posamičnih skupin zavezancev, analize tveganj in analize uporabe preventivnih mehanizmov. Eno takih analiz²⁵ je komisija v letu 2018 izvedla v okviru javnih zavodov lekarn in jim ob zaključku posredovala ugotovitve, priporočila in navodila glede izvajanja načrtov integritete, obvladovanja korupcijskih tveganj, tveganj za neintegritetna ravnanja ter uporabe protikorupcijske klavzule.

Komisija je pri tem preverila, katera tveganja so lekarnice najpogosteje prepoznale v načrtih integritete, preverila, ali lekarnice izpolnjujejo zakonsko dolžnost oblikovanja in posodabljanja načrta integritete (komisija je torej preverila, ali imajo lekarnice dosledno izpolnjene elektronske registre tveganj, ali oddajajo poročila o izvajanju načrtov integritete ter ali izvršujejo ukrepe za obvladovanje korupcijskih tveganj in tveganj za neintegritetna ravnanja). Komisija je prav tako pregledala pogodbe, ki so jih v preteklosti sklenile lekarnice, ter lekarnam priporočila, da preučijo in v načrte integritete po potrebi vključijo dodatna tveganja, ki jih je ob tem identificirala komisija sama in ki izhajajo iz poslovanja z dobavitelji

²⁵ <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/09/analiza-na%C4%8Drtov-integritete-lekarne.pdf>

oziroma proizvajalci zdravil in drugih farmacevtskih sredstev. Na področju protikorupcijske klavzule je komisija opozorila na nekatere najpogostejše nepravilnosti in podala navodila za njihovo odpravo.

2019

Po dveh letih upadanja števila prejetih prijav se je v letu 2019 trend obrnil, komisija je prejela skupno 687 prijav suma korupcije in drugih kršitev ZIntPK, kar je za 27 odstotkov več kot leto prej. Največ prijav suma korupcije je bilo s področja okolja in prostora, javnega naročanja, javnih razpisov, zaposlovanj v javnem sektorju, gradbeništva, izobraževanja, šolstva in športa, zdravstva, delovnega prava, sodnih postopkov in finančnega področja. Komisija je sprejela 33 ugotovitev o posameznem primeru in šest ugotovitev o konkretnem primeru.

Skupaj z Združenjem nadzornikov Slovenije (ZNS) je komisija pripravila Protokol za ravnanje članov nadzornih svetov ob izvajanju političnih in drugih pritiskov ter neetičnem vplivanju na neodvisno odločanje. Namen protokola je člane nadzornih svetov opozoriti na dolžnost prijave neetičnih in nezakonitih poskusov vplivanja na njihovo odločanje na način, da poskušajo tretje osebe preko zahtev, groženj, s korupcijo ali na kakšne druge načine uveljaviti svoje interese, ki so predmet odločanja v nadzornih svetih.

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

Kršitve etike in integritete javnega sektorja

V letu 2019 je v več primerih komisija potrdila sum kršitve etike in integritete javnega sektorja in sprejela zaključne ugotovitve.

Politični pritiski: razpis za direktorja Uradnega lista

Prvi primer se nanaša na prijavo zaradi zahteve neetičnega oziroma nezakonitega ravnanja v postopku imenovanja direktorja podjetja Uradni list, ki je v 100-odstotni lasti Republike Slovenije. Komisija je v postopku pridobila dokumentacijo Slovenskega državnega holdinga in določene telekomunikacijske družbe, vpogledala je v javno dostopne podatke ter opravila razgovore z obravnavano osebo in pričama. Senat komisije je na seji sprejel osnutek ugotovitev o konkretnem primeru, ki jih je komisija posredovala v izjasnitev obravnavani osebi, ki pa se do osnutka ugotovitev ni opredelila. Komisija je ugotovila²⁶, da ravnanje tedanjega generalnega sekretarja politične stranke LMŠ, ko je na predsednico nadzornega sveta družbe Uradni list po telefonu vršil pritisk na način, da ji je naročil imenovanje določene osebe za direktorja določenega podjetja, želel izvedeti za časovnico kadrovskega postopka in kdaj bo seja nadzornega sveta ter zahteval poročanje o kadrovskega postopku pred komunikacijo s Slovenskim državnim holdingom, predstavlja kršitev integritete, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK.

Politični pritiski: imenovanje direktorja javnega podjetja Komunala Trbovlje

V drugem primeru je komisija obravnavala sum kršitve etike in integritete javnega sektorja županje občine Trbovlje v zvezi z izbiro direktorja občinskega javnega podjetja Komunala Trbovlje. Komisija je v postopku pridobila dokumentacijo od občine, javnega podjetja in obravnavane osebe, opravila vpogled v javno dostopne evidence ter na seji senata opravila razgovor z obravnavano osebo in dvema pričama. Senat komisije je na seji sprejel osnutek ugotovitev o konkretnem primeru in jih skladno s sedmim odstavkom 13. člena ZIntPK posredoval obravnavani osebi, ki je v roku podala svojo izjasnitev. Komisija je ugotovila²⁷, da je županja Občine Trbovlje v obdobju od 25. 9. 2017 do 29. 9. 2017 takratnemu predsedniku nadzornega sveta javnega podjetja Komunala Trbovlje poslala več sms sporočil, v katerih ga je spraševala o tem, kako bo glasoval na seji nadzornega sveta, in v katerih mu je sporočila, da gre podpora občine določenemu kandidatu. Z navedenimi ravnanji je obravnavana oseba vršila politični pritisk na predsednika nadzornega

²⁶ https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2020/01/Uradni_list_objava.pdf

²⁷ <https://www.kpk-rs.si/2020/01/16/ugotovitve-komisije-o-ravnanju-zupanje-obcine-trbovlje/>

sveta, člana njene svetniške skupine, da naj na glasovanju o kandidatih za direktorja javnega podjetja glasuje za določenega kandidata, s čimer je presegla svoje pristojnosti, ki jih opredeljujeta statut občine in odlok o ustanovitvi javnega podjetja, s tem pa je posegla v neodvisnost delovanja in odločanja takratnega predsednika nadzornega sveta in ravnala v nasprotju s 4. členom Kodeksa ravnanja izvoljenih predstavnikov na lokalni ravni, s čimer je kršila integriteto, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK.

Ravnanje funkcionarja Banke Slovenije in priporočila za spremembo Zakona o Banki Slovenije

Komisija je v letu 2019 začela s postopkom na podlagi zahteve Banke Slovenije (BS) za uvedbo postopka zaradi suma kršitev dolžnega ravnanja funkcionarja Banke Slovenije, ki jo je BS podala na podlagi 13. člena ZIntPK, z namenom, da se v okviru nadzornih pristojnosti komisije dodatno preverijo relevantne okoliščine o domnevnih kršitvah funkcionarja. Komisija je zaradi razjasnitve dejanskega stanja v okviru svojih pristojnosti zahtevala in pridobila podatke ter dokumentacijo od Finančne uprave Republike Slovenije (FURS) ter Urada Predsednika Republike Slovenije. Komisija je ugotovila²⁸, da je ravnanje funkcionarja Banke Slovenije, ko ob posredovanju pojasnil in dokumentacije dne 22. 5. 2019, 23. 5. 2019 in 30. 5. 2019 ni želel razkriti posameznih listin oziroma omogočiti preverjanja izvirnosti listin ter delodajalcu podati popolnih pojasnil in informacij, s katerimi bi se nesporno in brez vsakega dvoma lahko zavrnili očitki v povezavi z domnevnimi kršitvami iz pristojnosti FURS v povezavi s pravočasnostjo napovedi za odmero dohodnine od dohodka iz oddajanja premoženja v najem ter posledično plačila navedenega davka, v nasprotju s pričakovano integriteto funkcionarja, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK. Zoper odločitev komisije je obravnavana oseba sprožila upravni spor.

V okviru istega postopka je komisija preučila tudi zakonsko podlago za imenovanje guvernerja in viceguvernerjev Banke Slovenije in ugotovila, da Zakon o banki Slovenije (ZBS-1) ne določa nobenih posebnih pogojev ali kriterijev, ki bi jih morali kandidati za guvernerja ali viceguvernerja ob imenovanju izpolnjevati, oziroma meril, ki bi se jih pri izbiri predlaganih kandidatov upoštevalo. Kriterijev ne vsebuje niti noben zapis, interni akt ali kakršenkoli drug dokument.

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

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

Komisija je zato na podlagi 12. člena ZIntPK ministrstvu, pristojnemu za finance, priporočila²⁹, naj ZBS-1 dopolni z natančno določitvijo pogojev, meril in kriterijev, ki jih morajo izpolnjevati kandidati za guvernerja in viceguvernerje Banke Slovenije ter opredelitvijo razlogov v primeru razrešitve navedenih oseb, s priporočili pa je seznanila tudi Urad predsednika RS, Državni zbor RS ter Banko Slovenije.

Javno naročanje: ravnanje župana Občine Cerknica

Komisija je zaključila tudi postopek, ki ga je začela na podlagi prejete prijave, v kateri je prijavitelj navajal sum koruptivnega in nezakonitega ravnanja župana Občine Cerknica pri izvedbi obnove športnega poda v Športni dvorani Cerknica leta 2012. Komisija je zaradi razjasnitve dejanskega stanja v okviru svojih pristojnosti zahtevala in pridobila pojasnila in dokumentacijo od Občine Cerknica, vpogledala pa je tudi v različne elektronske zbirke podatkov. Komisija je

²⁸ <https://www.kpk-rs.si/2019/12/20/zakljucne-ugotovitve-v-primeru-krsitev-viceguvernerja-banke-slovenije/>

²⁹ https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2019/11/MF_Banka-Slovenije.pdf

ugotovila³⁰, da je župan Občine Cerknica kršil integriteto, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK, in sicer s tem ko je pri zamenjavi športnega poda v Športni dvorani Cerknica podpisal naročilnice s pripadajočimi odredbami za izplačilo v skupnem znesku 69.850 evrov brez DDV, kar je več, kot je znašala mejna vrednost, po kateri mora naročnik uporabiti enega od predpisanih postopkov javnega naročanja, ki jih je določal Zakon o javnem naročanju. Integriteto, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK, je kršil tudi s tem, ko je pri obnovi garderob v športni dvorani Cerknica leta 2013 in 2014 podpisal naročilnice skupaj s pripadajočimi odredbami za izplačilo v skupnem znesku 73.670 evrov brez DDV, kar je več, kot je znašala mejna vrednost, po kateri mora naročnik uporabiti enega od predpisanih postopkov javnega naročanja, ki jih je določal Zakon o javnem naročanju. Prav tako je komisija ugotovila, da ravnanja župana občine Cerknica pri gradnji novega vrtca v Cerknici predstavljajo kršitev integritete, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK, in sicer: (i) ker je občina dela arheoloških raziskav in arheoloških izkopavanj oddala kot javna naročila za posamezna območja, kjer je potekala novogradnja vrtca, kljub temu da je od zaključka predhodnih arheoloških raziskav vedela, da bo treba arheološke raziskave in arheološka izkopavanja izvesti na večjem delu območja, kjer bo potekala novogradnja, in na katerem so bile pri predhodnem arheološkem raziskovanju najdene najdbe; (ii) ker občina ni pripravila celovitega finančnega načrta raziskovanja z oceno stroškov za celotno območje; in (iii) ker je občina javna naročila oddajala za posamezna območja in brez upoštevanja stroškov za poterensko obdelavo gradiv ter pri tem ni uporabila enega od predpisanih postopkov javnega naročanja, ki jih je določal Zakon o javnem naročanju.

Uredba o hrupu: ravnanje uradne osebe na Ministrstvu za okolje in prostor

Komisija je obravnavala tudi ravnanje uradne osebe na Ministrstvu za okolje in prostor. Sum kršitev je bil podan v zvezi s postopkom sprejemanja Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju, in sicer zaradi suma netransparentnega postopka sprejemanja predpisa, kršitve pravil sprejemanja/priprave predpisa, zavajanja javnosti glede potrebe sprejema uredbe, seznanitve zasebnega kapitala s predlaganimi spremembami pred seznanitvijo javnosti ter neupravičenega favoriziranja zasebnih pravnih oseb pred civilnim prebivalstvom, ščitenja parcialnih interesov in ne javnega interesa oziroma nedelovanjem v javnem interesu ter odvzemu pravne podlage za izplačilo odškodnin. Po opravljenem dokaznem postopku je komisija ugotovila, da je bilo ravnanje obravnavane osebe v nasprotju s pričakovano integriteto, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK, in sicer: (i) s tem ko je s svojim aktivnim ravnanjem pri pripravi predloga Uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju kršila določila Resolucije o normativni dejavnosti in 9.a člen Poslovnika Vlade RS, hkrati pa kot odgovorna oseba z opustitvijo dolžnega ravnanja ni poskrbela, da bi bil postopek transparentno izveden, da bi bili kakovostno podani minimalni standardi glede objave podzakonskih predpisov, da bi se naslovniki predpisa lahko kvalitetno seznanili s predpisom in učinkovito sodelovali v procesu sprejemanja predpisa; (ii) s tem ko ni informirala javnosti na stvaren, celovit in transparenten način in je zavestno podajala informacije o predpisu na zavajajoč način; in (iii) s tem ko ni ravnala v skladu z dolžno skrbnostjo in družbeno odgovorno, da bi bili vsi interesi enakopravno obravnavani, s čimer je omogočila neupravičeno favoriziranje določenih parcialnih interesov, s tem pa kršila Kodeks etike javnih uslužbencev. Tudi zoper to odločitev je bil sprožen upravni spor, o katerem še ni odločeno.

Najemanje odvetniških storitev župana Občine Log – Dragomer

Komisija je obravnavala tudi prijavo, v kateri je prijavitelj navajal, da naj bi župan Občine Log – Dragomer za zastopanje njega samega kot fizične osebe v zadevi suma kršitve ZIntPK najel določeno odvetniško pisarno, ki sicer opravlja storitve za isto občino, odvetniške storitve pa naj bi plačala občina. Komisija je zaradi razjasnitve dejanskega stanja v okviru svojih pristojnosti zahtevala in pridobila podatke ter dokumentacijo od Občine Log – Dragomer ter odvetniške pisarne, vpogledala v dokumentacijo, Sistemsko načelno mnenje glede nedovoljenih praks v javnem sektorju pri najemanju odvetniških storitev št. 06269-2/2012/1 z dne 3. 7. 2012³¹ ter javno dostopno aplikacijo Erar. Komisija je ugotovila, da je župan Občine Log – Dragomer konec leta 2016 v svojstvu sebe kot fizične osebe zasebno pooblastil določeno odvetniško pisarno za namen zastopanja v zadevi suma kršitve ZIntPK, obravnavani pred Komisijo za preprečevanje korupcije, navedena odvetniška družba pa je v istem času opravljala storitve za občino, kjer je ta uradna

³⁰ <https://www.kpk-rs.si/2019/12/12/ugotovitve-o-konkretnem-primeru-v-zvezi-z-ravnanjem-obcine-cerknica/>

³¹ <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/06/Sistemsko-nacelno-mnenje-4.pdf>

oseba opravljala funkcijo župana. Komisija je ugotovila, da navedeno ravnanje predstavlja realno korupcijsko tveganje oziroma tveganje za nastanek nasprotja interesov in je zato v nasprotju s pričakovano integriteto funkcije, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK. Zoper zaključne ugotovitve je bil sprožen upravni spor, o katerem še ni odločeno.

Najemanje odvetniških storitev poslovodne osebe Kranjskih vrtcev

Komisija je v okviru druge obravnavane zadeve prejela dopis, v katerem je zaznala sum kršitve etike in integritete javnega sektorja, zato je bil podan predlog za uvedbo postopka na lastno pobudo. Komisija je za razjasnitev dejanskega stanja v okviru svojih pristojnosti zahtevala in pridobila podatke in dokumentacijo od Kranjskih vrtcev in zasebne odvetniške družbe, vpogledala v Sistemsko načelno mnenje glede nedovoljenih praks v javnem sektorju pri najemanju odvetniških storitev št. 06269-2/2012/1 z dne 3. 7. 2012 ter javno dostopno aplikacijo Erar. Komisija je na podlagi dokumentacije ugotovila³², da ravnanje poslovodne osebe javnega zavoda Kranjski vrtci, ki je kot fizična oseba zasebno pooblastila zasebno odvetniško družbo za namen zastopanja v zadevi suma kršitve ZIntPK, obravnavani pred Komisijo za preprečevanje korupcije, navedena odvetniška družba pa je v istem času opravljala storitve za javni zavod Kranjski vrtci, predstavlja realno korupcijsko tveganje oziroma tveganje za nastanek nasprotja interesov in je zato v nasprotju s pričakovano integriteto funkcije, kot jo opredeljuje 3. točka 4. člena ZIntPK. Tudi zoper predmetne ugotovitve je bil sprožen upravni spor.

Načelno mnenje glede zaposlitvenih postopkov v javnem sektorju

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

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

Ker je komisija ocenila, da razlogi za uničenje dokumentacije, ki so jih navedle odgovorne osebe delodajalcev, niso bili upravičeni in niso upoštevali vseh vidikov področne zakonodaje, je v postopku obravnave prejetih prijav pridobila tudi

³² <https://www.kpk-rs.si/2019/11/22/ugotovitve-o-konkretnem-primeru-v-zadevi-krsitve-integritete-poslovodne-osebe-javnega-zavoda-kranjski-vrtci/>

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

Na podlagi navedenega je komisija sprejela načelno mnenje, da:

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

Kršitve s področja nasprotja interesov

Komisija zaznava porast 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 sta jih ustanovili občina 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 ravnanja 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 v pristojnosti presoje instituta nasprotja interesov zajela tudi uradne osebe v podjetjih v državni lasti in javna podjetja.

Sum glede dolžnega izogibanja nasprotju interesov pri zaposlovanju v UKC LJ

Komisija je na podlagi informacij iz medijev zaznala sum kršitev določb ZIntPK glede dolžnega izogibanja nasprotju interesov pri zaposlovanju v Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana (v nadaljevanju: UKC Ljubljana). Po poročanju medijev naj bi se na UKC Ljubljana kot pomočnica generalnega direktorja zaposlila oseba, ki je bila pred tem zaposlena v družbi Semenarna Ljubljana d. o. o., kjer je v istem obdobju funkcijo generalnega direktorja opravljal (tedanji) generalni direktor UKC Ljubljana. Komisija je ugotovila, da se je nekdanji generalni direktor UKC Ljubljana v postopku javnega razpisa za prosto delovno mesto pomočnika generalnega direktorja za nabavno dejavnost v Univerzitetnem kliničnem centru Ljubljana – konkretnije pri podpisu Sklepa o izbiri in Pogodbe o zaposlitvi z osebo, s katero je bil v letih 2015 – 2017 v poslovnih stikih, znašel v okoliščinah, ki vzbujajo najmanj videz nasprotja interesov (prvi odstavek 37. člena ZIntPK), in je s tem ko o teh okoliščinah nasprotja interesov ni pisno obvestil svojega predstojnika oz. komisije, kršil prvi odstavek 38. člena ZIntPK. Zoper ugotovitve komisije je bil sprožen upravni spor.

Kršitve določb ZIntPK s področja nasprotja interesov pri predlaganju oseb za evropskega komisarja

Komisija je leta 2014 na lastno pobudo pričela postopek v zvezi z ugotavljanjem morebitnega nasprotja interesov, sumom korupcije ter sumom kršitve etike in integritete javnega sektorja v postopku predlaganja oseb za člana Evropske komisije. Komisija je v letu 2015 sprejela zaključne ugotovitve, ki pa so bile na sodišču zaradi ugotovljenih napak v postopku odpravljene. Tudi na podlagi odločitve Ustavnega sodišča RS v letu 2017 v tej zadevi, ki je zavzelo stališče, da so ugotovitve komisije ugotovitveni upravni akt, ki posega v pravice posameznika, zato mora biti zagotovljeno sodno varstvo, je komisija oblikovala nov način vodenja postopka pred komisijo, ki ga zdaj vodi v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku. Komisija je tako v letu 2017 nadaljevala postopek ugotavljanja kršitev ZIntPK v primeru imenovanja kandidatov za evropskega komisarja.

Komisija je v postopku pridobila dokumentacijo, magnetogram in opravila razgovor z obravnavano osebo, osnutek ugotovitev pa je obravnavani osebi dvakrat poslala v izjasnitev. Komisija je ugotovila³³, da se je uradna oseba, funkcionar vlade, s tem ko je na seji Vlade Republike Slovenije dne 31. 7. 2014 sodelovala pri seznanitvi ter sprejemu odločitve o soglasju (strinjanju) o predlogu oseb, ki bi lahko bile člani Evropske komisije, med katerimi je bila tudi ona sama, kjer je njen zasebni interes pri sprejemu takšne volje o sebi (s sodelovanjem pri sprejemu tega soglasja Vlade RS je (so)omogočila pridobitev nepremoženjske koristi (v skladu s 13. točko 4. člena ZIntPK je zasebni interes tudi nepremoženjska korist za uradno osebo samo) tudi sama sebi v obliki (so)potrditve soglasja o predlaganih osebah za kandidata za člana Evropske komisije, katerih imena so bila nato posredovana v nadaljnji postopek odločanja oziroma dejanskega imenovanja pristojnim institucijam Evropske Unije – Svetu Evropske Unije in predsedniku Evropske komisije), znašla v okoliščinah, ki pomenijo nasprotje interesov, kot ga opredeljuje 12. točka 4. člena ZIntPK. Komisija je tudi ugotovila, da je uradna oseba, funkcionar vlade, s tem ko ni najkasneje do pričetka obravnave in odločanja o

³³ <https://www.kpk-rs.si/2019/12/16/ugotovitve-o-konkretnem-primeru-v-zvezi-s-postopkom-glasovanja-za-kandidate-za-clane-evropske-komisije/>

soglasju Vlade RS na seji Vlade dne 31. 7. 2014 o predlogu oseb za kandidata za člana Evropske komisije, med katerimi je bila tudi sama, o okoliščinah nasprotja interesov (torej o tem, da se bo znašla v situaciji, ko bo s sodelovanjem pri oblikovanju volje tudi sama zase, s čimer zasleduje svoj zasebni interes) v skladu s prvim odstavkom 38. člena ZIntPK, pisno obvestila svojega predstojnika (Komisijo za preprečevanje korupcije) ob tem pa ni prenehala z delom v zadevi, dokler predstojnik o obstoju interesov ne bi odločil (drugi odstavek 38. člen ZIntPK) oziroma se ni izognila postopku odločanja pri sprejetju volje – soglasja – Vlade RS (npr. samoizločitev), kot to zahteva primarno že 1. odstavek 37. člena ZIntPK, kršila prvi odstavek 37. člena in prvi odstavek 38. člena ZIntPK. Zoper ugotovitve komisije je bil sprožen upravni spor.

Področje lobiranja

V letu 2019 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 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.

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 zavračali nedovoljeno in nezakonito lobiranje.

Sum nedovoljenega lobiranja: predlog Zakona o davku na tonažo

Komisija je prejela zapise o lobističnih stikih, iz katerih izhaja, da je oziroma so predstavniki interesne organizacije vzpostavili stik z namenom vplivanja na Predlog Zakona o davku na tonažo. Komisija je na lastno pobudo uvedla postopek ugotavljanja morebitnih kršitev določb ZIntPK, ker iz prejetih zapisov o stiku z lobistom izhaja sum, da je za interesno organizacijo nejavno vplivanje brez izkazane pravne podlage izvajala oseba, ki ni registriran lobist in ne spada pod izjeme, in sicer pri tedanji poslanki Državnega zbora, tedanjem poslancu Državnega zbora, javnemu uslužbencu v Državnem zboru, tedanjih državnih sekretarjih na Ministrstvu za finance, javnih uslužbencih na Ministrstvu za finance, tedanjemu vodji kabineta Vlade Republike Slovenije, generalni direktorici na Ministrstvu za finance. Ravnanja

obravnane osebe glede na zgoraj navedeno ustrezajo nezakonitemu lobiranju. Glede na zakonske določbe bi se bila obravnavana oseba dolžna pred opravljanjem dejanj lobiranja vpisati v register lobistov pri komisiji. V nadaljevanju pa bi se moral pred vsakokratnim izvajanjem dejanj lobiranja lobirancu predstaviti (če se osebno ne poznata) z veljavnim osebnim dokumentom, mu pokazati pooblastilo interesne organizacije ter jasno izraziti namen in cilj, zaradi katerega lobira. Zoper ugotovitve komisije je bil sprožen upravni spor.

Sum kršitve določil ZIntPK glede dovoljenega lobiranja

Komisija je prejela zapis o lobističnem stiku, iz katerega izhaja, da je pooblaščenka gospodarskih družb vzpostavila stik po elektronski poti s poslancem Demokratične stranke upokojenecv Slovenije in poslankama Stranke modernega centra z namenom vplivanja na predlog Zakona o postopku sodnega varstva imetnikov kvalificiranih obveznosti bank, in sicer glede protiučelnosti predloga tega zakona in podaje pripomb v zvezi z njim ter z namenom podaje predlogov amandmajev k predlogu tega zakona. Komisija je na lastno pobudo uvedla postopek ugotavljanja morebitne kršitve določb ZIntPK, ker je iz prejetih zapisov o stiku z lobistom izhajal sum, da je za interesne organizacije – gospodarske družbe nejavno vplivanje po elektronski poti, brez izkazane pravne podlage, izvajala oseba, ki ni niti registrirana lobistka niti ne spada pod izjeme. Komisija je ugotovila³⁴, da je obravnavana oseba s tem, ko je opravljala dejanja lobiranja pri poslancih navedenih strank po elektronski poti, čeprav ni vpisana v register lobistov po prvem odstavku 58. člena ZIntPK in ni izvzeta iz obveznosti registracije na podlagi četrtega odstavka 58. člena ZIntPK, z namenom vplivanja na predlog Zakona o postopku sodnega varstva imetnikov kvalificiranih obveznosti bank kršila 1. in 4. odstavek 58. člena ZIntPK in s tem nezakonito lobirala. Zoper ugotovitve komisije je bil sprožen upravni spor.

Področje nezdržljivosti funkcij

Komisija je v letu 2019 izvedla sistemski nadzor glede nezdržljivosti funkcij ter 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. 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.

³⁴ <https://www.kpk-rs.si/2019/10/15/ugotovitve-o-konkretnem-primeru-v-zadevi-nedovoljenega-lobiranja-osebe-ki-po-zintpk-ni-upravicena-izvajati-dejanja-lobiranja-2/>

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.

Nezdružljivost funkcije poslanca DZ

Komisija je prejela prijavo o domnevni nezdružljivosti funkcij poslanca Državnega zbora RS, ki poleg poslanske funkcije opravlja še funkciji predsednika in člana sveta Pomurske madžarske samoupravne narodne skupnosti. Komisija je v skladu z 29. členom ZIntPK izdala opozorilo, da poklicni funkcionar odpravi nezdružljivost in o tem obvesti komisijo, ter o tem obvestila Mandatno-volilno komisijo DZ. Zoper ugotovitve komisije je bil sprožen upravni spor.

Nezdružljivost funkcij v Občini Gornja Radgona

Komisija je leta 2019 prejela prijavo glede suma kršitve določb nasprotja interesov. Na podlagi pridobljenih javno dostopnih podatkov in dokumentov je komisija ugotovila, da je poklicni funkcionar, župan občine Gornja Radgona, s tem ko opravlja funkcijo člana skupščine Doma starejših občanov Gornja Radgona d. o. o., v nezdružljivosti opravljanja funkcije, s čimer krši prvi odstavek 27. člena ZIntPK. Komisija je župana pozvala, naj odpravi nezdružljivost in o tem obvesti komisijo.

Nezdružljivost funkcij poklicnega funkcionarja – župana

Komisija je leta 2019 prejela odstop anonimne prijave, iz katere so izhajali tudi sumi o nezdružljivosti funkcij poklicnega župana določene mestne občine. Komisija je pregledala dokumentacijo, ki jo je pridobila že v okviru druge zadeve, ki se je nanašala na ravnanje obravnavane osebe. Komisija je ugotovila, da je poklicni funkcionar, s tem ko opravlja dejavnost zastopanja kot zakoniti zastopnik oziroma predsednik pravne osebe javnega prava, v nezdružljivosti opravljanja funkcije, s čimer krši 1. odstavek 27. člena ZIntPK. Komisija je poklicnemu funkcionarju, županu, v skladu s 1. odstavkom 29. člena ZIntPK izdala opozorilo, naj odpravi nezdružljivost in o tem obvesti komisijo.

Redni obdobjni nadzor premoženjskega stanja zavezancev – županov

Komisija je v letu 2019 izvedla redni obdobjni nadzor³⁵ nad premoženjskim stanjem skupine zavezancev – županov v mandatnem obdobju 2018–2022. Nadzor nad to skupino zavezancev je komisija izvedla, ker je senat komisije ocenil, da predstavljajo župani kategorijo zavezancev, za katere velja najvišji javni interes glede spoštovanja določb ZIntPK, in ker so bile v letu 2018 izvedene lokalne volitve.

V okviru nadzora nad premoženjskim stanjem zavezancev je komisija izvedla postopek ugotavljanja, ali so župani prijavi svoje premoženjsko stanje v skladu z 2. odstavkom 41. člena ZIntPK, torej v enem mesecu po nastopu svoje funkcije v mandatnem obdobju 2018–2022. Komisija je ugotovila, da 155 županom premoženja ni bilo potrebno ponovno prijaviti, saj so pred nastopom aktualne funkcije že bili zavezanci za premoženjsko stanje in so novo funkcijo župana nastopili znotraj meseca dni po prenehanju pretekle funkcije. 20 novih funkcionarjev je svoje premoženjsko stanje prijavilo pravočasno. 27 novih funkcionarjev je prijavilo svoje premoženjsko stanje z zamudo, po poteku enega meseca od nastopa funkcije, so pa to storili sami, brez poziva komisije. Komisija je desetim novim zavezancem poslala pozive, da morajo sporočiti premoženjsko stanje ob nastopu funkcije. Na podlagi poziva je 8 novih županov sporočilo podatke o svojem premoženjskem stanju, prekrškovni organ pa jim je zato izrekel le opozorilo. Zoper dva zavezanca, ki kljub pozivu komisije nista sporočila podatkov o premoženjskem stanju, pa je bil uveden prekrškovni postopek. Podatke sta z zamudo in po posredovanem pozivu posredovala tudi ta dva zavezanca.

³⁵ https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2020/01/Porocilo_lokalna-samouprava_za-objavo2020.pdf

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

Ugotovljeno je bilo, da so občine kljub večkratnim pojasnilom in izvedenim usposabljanjem s strani komisije največkrat nehoti kršile določbo 5. odstavka 41. člena ZIntPK, saj niso prijavljale vsake spremembe glede funkcije zavezancev takrat, ko so imele na vodstvenih položajih funkcionarje ali uradnike na položaju, ki so ponavljali svoje mandate. Po opravljenem nadzoru so občine dodatno prijavile še 3.011 zavezancev (kar predstavlja povečanje števila prijav za 51 %) in dodatno odjavile 634 zavezancev (povečanje odjav za 70 %).

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

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 ter državne svetnike aktivno pozivala k sprejemu kodeksa etike, tudi z nudenjem strokovne pomoči pri pripravi kodeksov ter 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 in uvajajo usposabljanje ter 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 ter je v izmenjavi mnenj tudi opozorila na pričakovanja GRECA glede kvalitete kodeksa etike in 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.

Priporočila in pobude komisije

Komisija v okviru svoje preventivne vloge posameznim organom izdaja priporočila na področjih, kjer pri obravnavi posameznih zadev ali v drugih postopkih zaznava korupcijska tveganja. V nadaljevanju navajamo nekatera izmed številnih priporočil, ki jih je v letu 2019 izdala komisija.

Pobuda Vladi RS za dopolnitev etičnega kodeksa funkcionarjev

Komisija je postopek o sumu kršitve etike in integritete javnega sektorja začela po lastni pobudi, in sicer je dne 22. 3. 2018 sprejela sklep, naj se preveri: (i) ali so določeni funkcionarji v določenih dogodkih spoštovali določila Etičnega kodeksa funkcionarjev v Vladi RS in ministrstvih; (ii) v kolikšni meri je Vlada RS upoštevala pobudo komisije za uveljavitev določb kodeksa funkcionarjev; in (iii) na kakšen način je Vlada RS pristopila k dviganju ravni ozaveščenosti o pomenu transparentnega delovanja funkcionarjev in državnih organov, v katerih njeni funkcionarji opravljajo funkcijo. Komisija v okviru obravnavane zadeve ni zaznala kršitev določb ZIntPK, je pa v povezavi s to zadevo Vladi RS podala priporočila:

- Vlada RS naj z namenom zagotavljanja najvišje stopnje integritete funkcionarjev dopolni Etični kodeks za funkcionarje v Vladi RS in ministrstvih tako, da bo ta vseboval tudi ukrepe ob njegovih kršitvah;
- Vlada RS naj po vzoru Komisije za etiko in integriteto pri Sodnem svetu imenuje samostojno delovno telo, ki bo lahko sprejemalo in javnosti posredovalo načelna mnenja glede ravnanj funkcionarjev v Vladi RS in ministrstvih, ki pomenijo kršitev etičnega kodeksa.

Neupoštevanje odločb nadzornih organov

Zaradi zaskrbljenosti, da odločitve nekaterih ključnih državnih organov niso deležne zadostnega spoštovanja – to zaskrbljenost je še okrepila pobuda za ukrepanje Komisije za nadzor javni financ, ki jo je komisija prejela oktobra 2018 – je komisija izvedla postopek zaradi kršitev etike in integritete javnega sektorja, v katerem je ugotavljala, ali subjekti, na katere nadzorne institucije (natančneje: Ustavno sodišče RS, Računsko sodišče RS, preiskovalne komisije in Komisija za nadzor javnih financ Državnega zbora RS ter Komisija za preprečevanje korupcije) naslavljajo svoje odločitve in

priporočila, te odločitve in priporočila dejansko spoštujejo. Ugotovljeno dejansko stanje je v celoti upravičilo izvedbo postopka – neizvršenih ostaja približno polovica odločb Ustavnega sodišča, prav nič boljše pa ni stanje glede odločitev in priporočil drugih državnih organov! – posledično pa je komisija oblikovala trinajst priporočil za dvig integritete organov in organizacij javnega sektorja.

Konkretno je komisija (priporočila³⁶ v izvorni obliki so dostopna na spletni strani, tukaj zaradi obsežnosti navajamo le njihov povzetek):

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

Priporočila na področju zdravstva

Zaposlovanje v javnih zdravstvenih zavodih

Komisija je obravnavala prijavo suma korupcije v zvezi z zaposlitvijo družinskega člana poslovodne osebe določenega javnega zdravstvenega zavoda. Na podlagi ugotovitev iz nadzora, ki ga je izvedlo Ministrstvo za zdravje, je komisija ocenila, da je potrebno opozoriti na nedopustnost izvajanja različnih načinov kadrovanja po sorodstvenih in/ali prijateljskih povezavah.

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

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

Izvajanje investicij v javnih zdravstvenih zavodih

Komisija je obravnavala prijavo suma korupcije v zvezi z izvedbo energetske sanacije določenega javnega zdravstvenega zavoda. Po preučitvi dejanskega stanja obravnavane zadeve je komisija ocenila, da mora Ministrstvo za

³⁶ https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2019/09/Ugotovitve-za-objavo_30.9.2019.pdf

zdravje v prihodnje pri izvajanju investicij v javne zdravstvene zavode ravnati kot dober gospodar, zlasti pa skrbneje paziti na interese naročnika.

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

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

Privilegiji zdravnikov

Komisija je obravnavala primer, ko je zdravnica v javnem zavodu (hči) odobrila bolniško odsotnost svojemu družinskemu članu (svoji mami) in v času te bolniške odsotnosti tudi odhod v tujino. Družinski član (mama) pa je nato v času bolniške odsotnosti iz dela izvajal varovanje treh ne šoloobveznih otrok (otroci zdravnice – njene hčerke) na otoku v apartmaju v lasti delodajalca, javnega zavoda. Komisija je na osnovi proučitve okoliščin, ki se nanašajo na privilegije zdravnikov, ugotovila, da se le-ti pri pristojnih (zdravnikih, Zdravniški zbornici Slovenije (ZZS) in Zavodu za zdravstveno zavarovanje Slovenije) različno razumejo in/ali izvajajo, ter da nekatere pravice zdravnikov nimajo zakonske podlage, zaradi česar lahko te okoliščine privedejo tudi do tveganj za prisotnost koruptivnih ravnanj. Komisija je ugotovila, da obstaja verjetnost, da zdravniki ne upoštevajo določb Kodeksa zdravniške etike, da obstaja verjetnost, da imajo zdravniki določene pravice, ki nimajo zakonske podlage, in da obstaja verjetnost, da si pristojni ne razlagajo Pravil obveznega zdravstvenega zavarovanja in/ali Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju tako, kot si jih razlaga Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS).

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

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

Komisija je prejela več prijav, v katerih prijavitelji navajajo domnevne nepravilnosti, ki naj bi se dogajale v zvezi z emisijami hrupa v okolje in opravljanimi meritvami, ki naj bi jih za zavezance (ki povzročajo vire hrupa) opravljali pooblaščen ocenjevalci meritev hrupa v okolje. Zaradi ugotovljenih korupcijskih tveganj pri ocenjevanju hrupa, ki ga izvajajo pooblaščen izvajalci, je komisija Ministrstvu za okolje in prostor dala naslednja priporočila:

- da v okviru svojih pristojnosti zagotovi neodvisen nadzor nad obremenjevanjem okolja s hrupom ter upoštevanjem mejnih in kritičnih vrednosti kazalcev hrupa v okolju, določenih v predpisu, ki ureja mejne vrednosti kazalcev hrupa v okolju;

- neodvisen nadzor se lahko zagotovi zgolj z ocenjevanjem hrupa oziroma meritvami, ki ga bodo opravljali neodvisni, objektivni in strokovni izvajalci, ki ne bodo podvrženi zgoraj identificiranim korupcijskim tveganjem, kar pomeni, da država določi izvajalca meritev in tudi financira meritve;
- da pristojno ministrstvo izvaja več nadzora nad izvajalci pooblaščenih meritev in izreka ukrepe v primeru nesporno ugotovljenih nepravilnosti.

Izvedenci strokovnih komisij za podajo mnenja po Zakonu o osebni asistenci

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

Nujnost zakonske ureditve sankcioniranja izvoljenih nosilcev javnih funkcij

Komisija ugotavlja, da v Republiki Sloveniji ni vzpostavljenega učinkovitega uveljavljanja politične odgovornosti, zato je na Državni zbor RS ter Ministrstvo za javno upravo in Ministrstvo za pravosodje septembra 2019 naslovila pobudo³⁷ za uvedbo ustreznih mehanizmov sankcioniranja članov predstavniških teles na državni in lokalni ravni ter županov.

Komisija pri obravnavi posameznih primerov kršitev določb ZIntPK ugotavlja, da slovenski pravni red ne predvideva učinkovitega mehanizma sankcioniranja nekaterih izvoljenih nosilcev javne funkcije (in sicer poslancev, državnih svetnikov, občinskih svetnikov ter županov) v primeru nezakonitega oziroma neintegritetnega ravnanja. Komisija zato meni, da bi bilo potrebno zakonodajo spremeniti na način, da bi omogočala učinkovito ukrepanje zoper nosilce javnih funkcij, katerih pretekla ravnanja so bila nezakonita oziroma neintegritetna, zaradi česar je ugled javne funkcije, ki jo opravljajo, načet, zaupanje, da bodo v prihodnje vendarle lahko zakonito in integritetno opravljali javno funkcijo, pa porušeno. Hkrati komisija ugotavlja, da je v slovenskem političnem prostoru zavedanje o pomembnosti integritete oziroma ohranjanju določenih etičnih standardov, ki bi jih funkcionarji morali izkazovati, še na dokaj nizki ravni.

Zato komisija meni, da bi bilo potrebno zakonodajo spremeniti na način, da bi omogočala učinkovito ukrepanje zoper nosilce javnih funkcij, katerih pretekla ravnanja so bila nezakonita oziroma neintegritetna. Ukrepi so lahko različni (od opomina, suspenza oziroma prepovedi udeležbe na sejah organa, zniževanja plače ali drugih prejemkov in izključitve do odpoklica), pomembno pa je, da so učinkoviti, sorazmerni z vrsto kršitve ter da odvrčajo storilca od prihodnjih kršitev oziroma druge nosilce javnih funkcij od podobnih dejanj. Sankcioniranje mora omogočati hitro in učinkovito reakcijo na nezakonita in neintegritetna ravnanja.

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

³⁷ https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2019/09/Uvedba_mehanizma_sankcioniranja.pdf

Tveganja za nastanek neetičnih in nedovoljenih vplivov izvršilne veje oblasti na odločanje Državnega sveta

Komisija je na podlagi prejete prijave zaznala tveganje za nastanek neetičnih in nezakonitih vplivov oziroma za kršitev dolžnega etičnega ravnanja uradnih oseb v javnem sektorju v primerih, ko uradne osebe komunicirajo s člani Državnega sveta RS glede zakonov, ki so v fazi sprejemanja pred zakonodajnim organom, pri tem pa tovrstno komuniciranje ni predvideno v aktih o poslovanju Državnega sveta (npr. komisije Državnega sveta), uradne osebe pa s tovrstnim ravnanjem poskušajo vplivati, da bi Državni svet sprejel določeno odločitev, ki jo lahko sprejme kot del zakonodajne veje oblasti.

Komisija je z vpogledom v relevantno zakonodajo ugotovila, da razmerje med Vlado Republike Slovenije oziroma posameznimi ministrstvi in Državnim svetom Republike Slovenije ni izrecno in določno normativno urejeno. Tako je potrebno upoštevati, da je v Republiki Sloveniji vpeljan parlamentarni sistem, kjer so veje oblasti (zakonodajna, sodna in izvršilna) med sabo ločene in morajo biti natančno urejena tudi njihova morebitna medsebojna razmerja. Ker razmerje med Državnim svetom na eni strani ter Vlado in ministrstvi na drugi strani ni urejeno, je potrebno na medsebojno komunikacijo gledati kar se da restriktivno in je potrebno pri sami komunikaciji presoditi, ali gre za podajanje predlogov oziroma mnenj ali gre že za samo vplivanje na odločanje v zakonodajnem postopku oziroma za vplivanje pri sprejemanju drugih odločitev.

Ker je v zvezi z vsakim konkretnim primerom potrebno presoјati, ali je ravnanje izvršilne veje oblasti še skladno z načelom delitve oblasti in Etičnim kodeksom funkcionarjev v Vladi RS in ministrstvih, je komisija predlagala Vladi RS, da se Vlada RS in ministrstva v zvezi z zakoni, ki so že v fazi sprejemanja pred zakonodajnim organom, vzdržijo kakršnega koli podajanja predlogov, komunikacije ter zlasti osebnih stikov, ki bi pomenili utemeljevanje pomembnosti zakonskih predlogov in podajanje prošenj državnemu svetu glede odločanja, saj bi s tovrstnimi dejanji lahko hitro bila prestopljena meja in bi bila tovrstna ravnanja označena kot neetični vplivi in neetično ravnanje uradnih oseb.

Poziv in priporočila komisije Vladi in SDH v zvezi s kadrovanji članov nadzornih svetov

Ker je komisija pri obravnavi prejete prijave v zvezi s postopkom odpoklica in imenovanja članov nadzornega sveta družbe Slovenski državni gozdovi, ki je v lasti Republike Slovenije, zaznala korupcijska tveganja in tveganja za kršitev etike in integritete v zvezi z razreševanjem in imenovanjem članov nadzornih svetov v družbah pod prevladujočim vplivom države oziroma pod izključnim lastništvom države, je Vladi RS in SDH izdala priporočila v zvezi z zagotavljanjem transparentnosti v teh postopkih.

Komisija je tako Vlado RS in SDH, ki v imenu Republike Slovenije izvršujeta lastniške pravice, pozvala, naj dosledno upoštevata sistemsko načelno mnenje komisije št. 06210-201/2014-30³⁸ z dne 16. 9. 2014, poleg tega pa jima je komisija priporočila, da za zagotovitev načela transparentnosti upravljanja z državnim premoženjem svoje odločitve, ki jih sprejmeta v okviru postopkov imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav družb s kapitalsko naložbo države, pisno obrazložita. Zgolj na tak način bodo lahko odpravljena morebitna korupcijska tveganja in tveganja kršitve etike in integritete ter omogočen morebiten nadzor s strani državnih organov.

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

Ker gre v postopkih imenovanj in razrešitev članov nadzornih svetov in uprav družb pod prevladujočim vplivom države oziroma celo pod izključnim lastništvom države za zastopanje Republike Slovenije in posredno za upravljanje s

³⁸ <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/06/Sistemsko-nacelno-mnenje-1.pdf>

premoženjem Republike Slovenije, je potrebno vsakršno odločitev, ki se sprejme z izvedbo skupščine, ustrezno utemeljiti. Utemeljitev je še zlasti nujna za vse odločitve, ki ne predstavljajo »rednih odločitev« v okviru skupščine, kamor nedvomno sodi tudi odločitev o odpoklicu nadzornega sveta pred potekom mandatne dobe. V primerih, ko upravljavec predhodno poda razrešnico nadzornemu svetu (drugi odstavek 294. člena ZGD-1), gre namreč za odstop od zastavljene politike upravljanja družbe oziroma za spremembo politike upravljanja družbe, tako da bi bila obrazložitev tovrstne odločitve skladna tudi s smernicami³⁹ Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD;).

Problematika sodnih izvedencev

Komisija za preprečevanje korupcije je na lastno pobudo obravnavala problematiko sodnih izvedencev. Razlog za obravnavo problematike izdelave izvedenskih mnenj sodnih izvedencev je bila ugotovitev komisije, da so sodni izvedenci v 10-letnem obdobju na svoje osebne račune za izdelana izvedenska mnenja po odredbi sodišč prejeli približno 26,5 milijona evrov, številni sodni izvedenci pa so redno zaposleni v javnem sektorju, zato obstoji 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. Razlog za obravnavo problematike pa je bilo tudi večje število 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 njegovo izdelavo uporabljena tehnična oprema, imeti navedeno: (i) s katero tehnično opremo je bil izdelan izvid, (ii) kakšna je njena natančnost in (iii) 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:

1. 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 in/ali fizična oseba razpolaga s potrebnim strokovnim kadrom, prostorom in tehnično opremo;
2. 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 izdelata izvedensko mnenje izključno npr. javna inštitucija, ki upravlja s takšno bazo podatkov (ne pa fizična oseba – sodni izvedenec, ki je zaposlen v javni inštituciji, ki upravlja s takšno bazo podatkov);

³⁹<http://www.bicg.eu/wp-content/uploads/2017/07/OECD-2015.pdf>

3. 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 in ni zavedena v nobenem dokumentu javnega zavoda: takšen pregled osebe za namen izdelave izvedenskega mnenja nedvomno vpliva na vzpostavljene čakalne vrste (Načelno mnenje št. 63⁴⁰ z dne 1. 2. 2007) in/ali na skupen porabljen čas, ki ga zdravnik tisti dan nameni obravnavanim pacientom).

⁴⁰ <https://www.kpk-rs.si/2007/02/01/nacelno-mnenje-stevilka-63/>

2020

V nadaljevanju navajamo nekatere pomembnejše zadeve, zaključene v prvih dveh mesecih leta, in nekatere kompleksnejše zadeve, s katerimi se je komisija začela ukvarjati že v preteklih letih in bo z delom nadaljevala tudi v letu 2020.

Analiza korupcijskih tveganj v postopkih javnega naročanja

Senat komisije je v letu 2020 sprejel končno poročilo o analizi korupcijskih tveganj v postopkih javnega naročanja, s katero je komisija zaključila konec leta 2019. Pri izdelavi analize⁴¹ 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 razdelili 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:

⁴¹ https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2020/02/analiza_-JN.pdf

- 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 nepotrebem 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 kapacitete katerih 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 ter ponudnikov blaga in storitev.

Načelno mnenje in priporočila v povezavi z nabavo medicinske opreme

Komisija je v letu 2015 prejela prijavo, v kateri je prijavitelj navajal, da javni zavod Univerzitetni klinični center Ljubljana (v nadaljevanju: UKC Ljubljana) ne upošteva določil s področja javnega naročanja v zvezi z nabavo medicinske opreme in potrošnih materialov. Komisija je v okviru postopka vpogledala v javno dostopne podatke, pridobila oziroma vpogledala v dokumentacijo UKC Ljubljana, od javnega zavoda zahtevala in pridobila pojasnila ter preučila *Revizijsko poročilo Pravilnost nabave medicinske opreme in zdravstvenega materiala ter učinkovitost pridobivanja in upravljanja z medicinsko opremo v UKC Ljubljana št. 322-2/2016/34*, ki ga je Računsko sodišče izdalo 30. 1. 2018. Komisija je v okviru obravnavane zadeve izdala naslednje načelno mnenje:

- Stanje, ko izvajalci zdravstvene dejavnosti, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, sprejmejo v brezplačno uporabo (neodplačno) medicinsko opremo, o takšni uporabi pa se dogovorijo zdravniki, ki podpišejo tudi listino o prevzemu le-te, tovrstni postopek pa poteka brez vednosti in pisnega soglasja vodstva javnega zavoda in brez vednosti nabavne službe, ustvarja korupcijska tveganja.

Na pristojne institucije pa je komisija naslovila priporočila za boljše upravljanje postopkov nabav tiste medicinske opreme v javnih zdravstvenih zavodih, ki jo javnim zdravstvenim zavodom izročijo v brezplačno trajno ali začasno uporabo različne pravne ali fizične osebe:

- Ministrstvo za zdravje in/ali javni zdravstveni zavodi morajo biti pri prevzemu medicinske opreme, ki se izroči brezplačno, na reverz ali na kakšen drug neodplačen način, še posebno skrbni in ravnati skladno s priporočili Načelnega mnenja št. 44⁴²;
- Ministrstvo za zdravje naj prouči utemeljenost pobude komisije, da v prihodnje tisti zdravstveni delavci, ki opravljajo dela in naloge na posebej izpostavljenih delovnih mestih, enkrat letno poročajo svojemu delodajalcu o svojih povezavah (s proizvajalci, z zastopniki, s trgovci, izdajatelji revij itd.) s pravnimi osebami (razkritje povezav), od katerih sami neposredno (npr. plačilo za izdelavo strokovnega članka) ali posredno (preko svojega ali kakšnega drugega društva) prejmejo plačila za opravljeno delo (npr. za objavo strokovnega članka o izvajanju operacij z medicinsko opremo proizvajalca X, izvedbo postmarketinške študije itd.) ali kakšne druge ugodnosti, vse navedeno pa je posledica izključno njihove zaposlitve v javnem zdravstvenem zavodu.

Odprava sistemskih pomanjkljivosti zakonodajnega postopka

Komisija je v letu 2017 začela 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. Dosledno upoštevanje predpisanega zakonodajnega postopka je namreč 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.

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 in ob katerem je komisija ugotovila, da gre za še enega od predlogov predpisov, ki ne ustrezajo standardom pravnih aktov v Republiki Sloveniji. 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. 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 okolju⁴³.

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. 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. Po izvedenem sestanku je komisija posredovala še lastna priporočila za ureditev zaznanih pomanjkljivosti.

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.

⁴² <https://www.kpk-rs.si/2006/07/04/nacelno-mnenje-stevilka-44/>

⁴³ <https://www.kpk-rs.si/2018/03/28/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/>

- 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 spreminjanju 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 neakovostno 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 veča verjetnost, da se bosta obe strani pravilno razumeli. Izmenjava stališč, izkušenj 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 na področju ukrepanja »Povečanje transparentnosti in učinkovitosti pri pripravi predpisov, vodenju postopkov« sicer že sama uvrstila Ukrep IV.2: Modularno ogrodje za pripravo elektronskih dokumentov – aplikacija MOPED ter Ukrep IV.3: Preizkus MSP – orodje za izvajanje ocene učinkov predpisov na gospodarstvo, prek E-demokracije na voljo tudi javnosti, ki deloma odgovorita na pomanjkljivosti, ki jih je izpostavila komisija. Zaradi lažje in hitrejše identifikacije vrzeli ter pomanjkljivosti v

veljavni ureditvi postopka priprave in sprejemanja zakonodaje je Vlada RS na seji 25. 7. 2019 sprejela tudi Akcijski načrt za izboljšanje postopka načrtovanja, priprave, sprejemanja in vrednotenja učinkov zakonodaje 2019–2022.

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 (slednja bo postala del PisRS portala). 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 povezanosti med aplikacijo MOPED in drugimi aplikacijami, predvsem aplikacijo Erar.

Na naslednjem sestanku so sodelovali tudi predstavniki Službe Vlade RS za zakonodajo, ki so predstavili 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 prav 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 in Ministrstva za zunanje zadeve.

Fundacija za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij

Komisija že vrsto let spremlja delovanje Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij (FIHO), še posebej intenzivno pa se komisija pogloblja v področje te fundacije v zadnjih letih.

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.

Nadzor nad izvajanjem načrta integritete FIHO

Zaradi ugotovljenih tveganj za koruptivno in neintegritetno ravnanje je komisija fundaciji že leta 2011 odredila izdelavo načrta integritete, saj je v svojih postopkih zaznala, da korupcijska tveganja v tej pravni osebi javnega prava niso ustrezno obvladana. Gre za izredni ukrep v skladu z 2. odstavkom 47. člena ZIntPK, ki daje komisiji možnost, da to odredi, ko je »izvajanje dejavnosti v javnem interesu in razpolaganje z javnim premoženjem izrazito izpostavljeno tveganjem za korupcijo ali drugim oblikam protipravnega ravnanja«.

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

V letu 2019 se je delovna skupina za NČI FIHO s predstavnikoma komisije začela redno sestajati, njeno delo pa se bo nadaljevalo tudi v letu 2020, saj gre za obsežen postopek obravnave specifičnih tveganj fundacije. Ob zaključku posodobitve bo načrt integritete odražal sliko tveganj za korupcijo in kršitve integritete pri delovanju FIHO, s čimer bo

dobra podlaga za učinkovito upravljanje s temi tveganji (zamejitev/odprava tveganj), obenem pa bo predstavljal tudi dobro izhodišče za ažurne naknadne posodobitve načrta.

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

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

Komisija je v svojih komentarjih v prvi vrsti izpostavljala, da je obstoječa zakonska podlaga slaba ter da so potrebni spremembe v sami strukturi organizacije in njenem delovanju ter izboljšanje nadzora nad razpolaganjem z javnimi sredstvi. Zakon o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije, ki ureja delovanje fundacije, je preohlapen, predvsem pa se je izpel v svojem namenu lastninskega preoblikovanja Loterije Slovenije. Po mnenju komisije je zato nujno potrebno oblikovati pravni okvir, ki bo jasno in na novo določil strukturo in delovanje fundacije ter poostril nadzor nad njenim delovanjem. Na splošno sta cilja, ki ju komisija zasleduje v svojih zakonskih predlogih, zagotoviti zakonitost in transparentnost razdeljevanja sredstev FIHO (približno 17 milijonov evrov na letni ravni) – da se sredstva torej razdelijo med uporabnike na enakopraven način, v skladu z njihovimi dejanskimi potrebami – ter da se vzpostavi nadzor nad porabo teh sredstev. Gre torej za vzpostavljanje mehanizmov, ki bodo ob doslednem upoštevanju pravice do samoodločanja ranljivih skupin zagotovili zakonito, transparentno in pravično razdelitev javnih sredstev, namenjenih za te skupine, in nikakor ne gre za podžavljanje ali poseg v avtonomijo fundacije, kot komisiji večkrat očitajo nekatere, predvsem invalidske organizacije, ki jim stanje, kakršno je, ustreza.

Komisija pri predlogu zakona zato zagovarja vzpostavitev takega sistema, kjer se bo dalo vsak trenutek preveriti, ali so bila neki organizaciji sredstva dodeljena upravičeno in zakonito. Dosedanja praksa kaže, da obstoječi sistem tega očitno ne omogoča, kar je razvidno tudi iz sodb Upravnega sodišča.

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

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

Nadzor nad razdeljevanjem sredstev FIHO

Skozi leta spremljanja in nadzora nad delovanjem FIHO in na podlagi prejetih prijav je komisija poleg sistemskih tveganj za korupcijo in kršitev integritete v pravnih podlagah, ki opredeljujejo obstoj in delovanje fundacije, zaznala tudi tveganja te vrste pri razdeljevanju sredstev FIHO humanitarnim in invalidskih organizacijam. Obstoj teh tveganj pritrjuje tudi dejstvo, da ustaljena upravno-sodna praksa že 15 let poudarja, da odločitve FIHO o razdelitvi sredstev ne dosegajo standardov, po katerih bi bilo mogoče posamično odločitev o dodelitvi sredstev tudi vsebinsko preveriti, prav tako pa je

Računsko sodišče RS izpostavilo, da nekatera merila in kriteriji za razdelitev sredstev niso dovolj določno opredeljeni. Ker FIHO ni sprejel ukrepov za odpravo teh tveganj, obstaja sum, da prihaja pri vsakokratnem razdeljevanju sredstev do ponavljajočih neintegritetnih oziroma koruptivnih ravnanj. Zato se je komisija odločila za izvedbo nadzora nad razdeljevanjem sredstev FIHO. Namen nadzora je identificirati potencialna tveganja za korupcijo in kršitev integritete v samem postopku razdelitve sredstev ter v primeru ugotovitve suma izvedenih kršitev le-te obravnavati oziroma odstopiti pristojnim organom. V 2019 je tako komisija pridobila potrebne podatkovne baze, se seznanila z delovanjem sistema razdelitve sredstev in pričela z nadzorom, ki se nadaljuje v letu 2020.