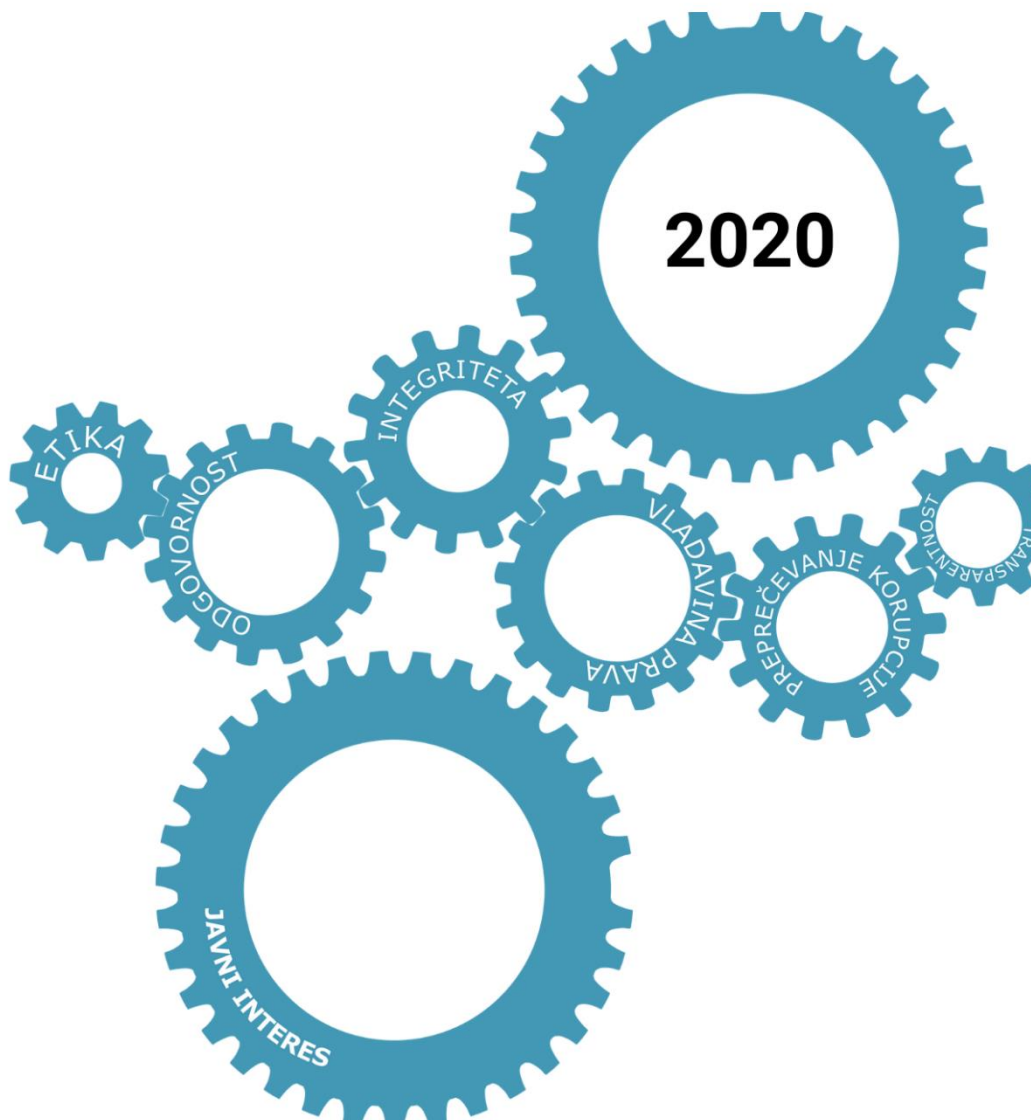




# Ocena stanja





# OCENA STANJA 2020

Na podlagi prvega odstavka 20. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 58/20) nadzor nad opravljanjem nalog Komisije za preprečevanje korupcije opravlja državni zbor. Predsednik Komisije za preprečevanje korupcije enkrat letno poroča državnemu zboru brez navajanja podatkov, ki bi omogočali identifikacijo obravnavanih fizičnih ali pravnih oseb, o vsebini in obsegu dela, o svojih sklepih, ugotovitvah, mnenjih Komisije za preprečevanje korupcije povezanih z njenimi pristojnostmi, ter poda oceno trenutnega stanja na področju preprečevanja korupcije in preprečevanja ter odpravljanja nasprotja interesov.



dr. Robert ŠUMI  
predsednik

Ljubljana, maj 2021

## Kazalo

---

1. POSTOPKI KOMISIJE IN OBVEŠČANJE JAVNOSTI.....	3
2. INTEGRITETA IN KRŠITEV INTEGRITETE .....	6
3. NASPROTJE INTERESOV PRI OSEBI, KI JO SUBJEKT JAVNEGA SEKTORJA IMENUJE KOT ZUNANJEGA ČLANA KOMISIJE, SVETA, DELOVNE SKUPINE ALI DRUGEGA PRIMERLJIVEGA TELESA.....	8
4. PRIDOBIVANJE PISNE IZJAVE NA PODROČJU OMEJITEV OZIROMA PREPOVEDI POSLOVANJA.....	11
5. ZDRAVSTVENA DEJAVNOST .....	13
6. JAVNO NAROČANJE: POTREBA PO PRENOVI POSTOPKOV POGAJANJ BREZ PREDHODNE OBJAVE .....	16
7. PODROČJE NEZDRUŽLJIVOSTI FUNKCIJ.....	18
8. POSTOPKI KADROVANJ.....	21
9. PRENOVA RESOLUCIJE O PREPREČEVANJU KORUPCIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	22
10. KREPITEV INTEGRITETE V DRUŽBI – PROJEKT INTEGRITETA: SKUPNI CILJ GENERACIJ.....	24

# 1. POSTOPKI KOMISIJE IN OBVEŠČANJE JAVNOSTI

---

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 158/20; v nadaljevanju: novela ZIntPK-C), ki je začel veljati s 17. 11. 2020, je pomembne novosti prinesel na področju opredelitve vrste postopkov ter načina vodenja postopkov Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija). Komisija vodi upravne postopke, hitre prekrškovne postopke in druge javnopravne postopke. Pri upravnih postopkih, ki jih opredeljuje drugi odstavek 15. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20; v nadaljevanju: ZIntPK), Komisija odloča po zakonu, ki ureja splošni upravni postopek. Med te tako na primer spadajo: postopek izdaje odločbe o vpisu lobista v register lobistov in vpisu spremembe podatkov lobista kot tudi postopek izbrisa iz registra lobistov, postopek izdaje dovoljenja funkcionarju za opravljanje poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka in podobno.

Hitre prekrškovne postopke Komisija vodi na podlagi zakona, ki ureja prekrške, in sicer za vse primere kršitev določb ZIntPK, ki so določene kot prekršek. V primeru sumov kršitev, ki niso določene za prekršek, pa Komisija vodi druge javnopravne postopke, ki jih natančneje določa prvi odstavek 13. člena ZIntPK. Zanje se za vprašanja, ki niso urejena v ZIntPK, smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek. Komisija lahko v določenih primerih (na primer v primeru ugotavljanja obstoja okoliščin nasprotja interesov) vzporedno vodi tako prekrškovni postopek kot tudi javnopravni postopek, saj je kot prekršek opredeljena zgolj okoliščina, da uradna oseba pisno ne obvesti svojega nadrejenega o obstoju okoliščin nasprotja interesov, medtem ko ugotavljanje obstoja dejanskih okoliščin nasprotja interesov predstavlja drug javnopravni postopek, saj obstoj okoliščin nasprotja interesov v določbah ZIntPK ni določen kot prekršek.

Pri nekaterih institutih, na primer lobiranju, pa so vse kršitve v okviru instituta opredeljene kot prekršek, kar pomeni, da Komisija v teh primerih vodi izključno prekrškovne postopke, ne pa drugih javnopravnih postopkov. Pri tem je pomembno poudariti, da med druge javnopravne postopke spada tudi postopek ocene korupcijskih tveganj, ki jih Komisija zazna ter posledično uvede postopek in izda priporočila pristojnim organom. Med druge tipično javnopravne postopke sicer spadajo tudi postopki suma kršitve integritete uradne osebe, za obravnavo katerih je v Republiki Sloveniji pristojna izključno Komisija.

Druge javnopravne postopke Komisija vodi v dveh fazah: prva je predhodni preizkus in druga preiskava. Obravnava vsake prejete prijave ali postopek, ki ga Komisija uvede po svoji pobudi, se začne s predhodnim preizkusom, v katerem Komisija pridobiva dokumentacijo in pojasnila z namenom, da ugotavlja dejansko stanje v konkretni zadevi. Na podlagi predhodnega preizkusa se oceni, ali gre v zadevi za sum kršitve s področja pristojnosti Komisije ali morebitne sume kršitev iz pristojnosti drugih organov. V primeru zaznanih sumov kršitev iz pristojnosti drugih organov Komisija zadevo odstopi njim, lahko pa z obravnavo zadeve nadaljuje v delih, kjer je zaznala sume iz svojih pristojnosti. Če se v postopku predhodnega preizkusa izkažejo sumi kršitev ZIntPK, Komisija uvede postopek preiskave.

Uvedba postopka preiskave pomeni, da so bili v konkretnem primeru zaznani sumi kršitev ZIntPK pri ravnanju določene osebe, ki z uvedbo preiskave pridobi status obravnavane osebe v postopku pred Komisijo in s tem tudi procesne pravice (kot je na primer pravica do vpogleda v spis, pravica do predlaganja dokazov in še posebej, po izrecni določbi ZIntPK, tudi pravica, da se še pred izdajo končnih ugotovitev Komisije o konkretnem primeru izjasni). Z novelo ZIntPK-C se je v 15.c členu ZIntPK na novo uredila pravica do vpogleda v spis v drugih javnopravnih postopkih. Tako ima obravnavana oseba ali oseba, zoper katero je podana prijava, v teh postopkih pravico vpogleda v spis po opravljenem predhodnem preizkusu prijave, medtem ko druge osebe pravico do vpogleda v spis lahko uveljavljajo po zaključku postopka pred Komisijo, ob pogoju, da izkažejo svoj pravni interes. Določbe ZIntPK izrecno omejujejo pravico vpogleda v spis s prepovedjo razkritja identitete prijavitelja ali podatkov, na podlagi katerih bi ga bilo mogoče identificirati.

Pravico do vpogleda v spis (ali posameznega ali vseh dokumentov) se ustrezno omeji ali zavrne v primerih, ki jih izrecno določa ZIntPK. V teh primerih Komisija o omejitvi ali zavrnitvi vpogleda odloči s sklepom najpozneje v 15 dneh od vložitve zahteve, zoper sklep pa je dopusten upravni spor. Rok za vložitev tožbe zoper izdan sklep oziroma odločitev sodišča o vloženi tožbi zoper sklep še dodatno podaljša sprejem končne odločitve Komisije.

Zoper končno odločitev Komisije v konkretnem primeru ima obravnavana oseba pravico do vložitve tožbe v upravnem sporu. Novela ZIntPK-C je upravnemu sodišču določila tudi instrukcijski rok za odločanje o tožbi, in sicer naj bi odločilo v treh mesecih od vložitve tožbe. Čas odločitve sodišča predstavlja pomemben dejavnik predvsem zaradi omejitev, ki jih je novela ZIntPK-C postavila glede javne objave ugotovitev Komisije.

Tako novi 11. člen ZIntPK določa, da Komisija lahko ugotovitve ali druge odločitve v zvezi s postopki, ki jih vodi, predstavi javnosti z objavo na svoji spletni strani ali na drug primeren način zgolj v primerih, ko se te nanašajo na funkcionarja, uradnika na položaju, poslovodno osebo in člana organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja ali na pravno osebo. Pri tem pa je javna objava mogoča šele po preteku roka za vložitev tožbe v upravnem sporu (30 dni), če ta ni vložena, oziroma po odločitvi sodišča v upravnem sporu. Komisija lahko sicer v času čakanja na pravnomočnost odločitve sodišča v upravnem sporu v konkretnem primeru izda sporočilo za javnost o zaključku postopka pred Komisijo, kjer navede subjekt, na katerega se nanašajo ugotovitve (šesti odstavek 11. člena ZIntPK), navede vrsto postopka, ki ga je vodila, ter odločitev, zoper katero je bila vložena tožba v upravnem sporu, ne sme pa pri tem razkrivati dejanskega stanja konkretnega primera. Če bi javna objava kakorkoli lahko ogrozila nadaljnje postopke Komisije, jo ta lahko odloži, če pa bi lahko ogrozila postopek pred drugim organom, se Komisija o terminu in vsebini javne objave predhodno posvetuje z njim.

Komisija mora na podlagi ZIntPK že začete postopke zaključiti po določbah novele ZIntPK-C. Uveljavitev spremenjenih določb 11. člena ZIntPK je tako povzročila precej nezadovoljstva v povezavi s posredovanjem informacij javnosti o konkretnih zadevah, ki jih Komisija vodi in je v konkretnih primerih že sprejela končno odločitev, ne sme pa do pravnomočnosti odločitve upravnega sodišča z dejanskim stanjem v zadevi seznaniti javnosti. Izkazalo se je tudi, da se Komisija zaradi navedenih omejitev pri obveščanju javnosti ne more učinkovito in nedvoumno odzvati na morebitne neresnične ali zavajajoče informacije, ki jih javnosti posreduje obravnavana oseba, ter tako zaščititi integritete organa. Še vedno sicer velja, da Komisija ob objavi ugotovitev o konkretnem primeru objavi tudi izjasnitev obravnavane osebe.

Obveščanje javnosti sicer dodatno ureja 18. člen ZIntPK, ki Komisijo zavezuje k rednemu, celovitemu in objektivnemu obveščanju splošne in strokovne javnosti o svojem delu, pri čemer pa mora ob interesu javnosti upoštevati tudi varovanje integritete organa, interese postopkov pred Komisijo in pred drugimi organi, zaščito prijaviteljev ter dostojanstvo in pravice oseb v postopkih Komisije (kar določa 11. člen ZIntPK).

Ureditev javne predstavitve odločitev Komisije na način, kot je urejen z določbo šestega odstavka 11. člena ZIntPK, ima svoj izvor v strokovnih podlagah, ki segajo v leto 2014, ko je Inštitut za ustavno pravo Ljubljana na prošnjo Predsednika republike pripravil Ustavnopravno analizo predlogov spremembe zakonodaje s področja preprečevanja korupcije. V analizi je omenjeni inštitut izpostavil, da mora zakon jasno določiti, da so podatki o ravnanju funkcionarjev, uradnikov na položaju in poslovodnih oseb v subjektih javnega sektorja v postopkih pred Komisijo javnosti dostopni po pravnomočno končanem postopku. Glede na njihovo mnenje je to nujno ne samo zaradi varstva interesov teh postopkov, temveč tudi zaradi zagotavljanja varstva pravic prizadetih oseb.

Obveščanje javnosti oziroma javna objava ugotovitev Komisije je njeno temeljno preventivno in nadzorstveno orodje boja proti korupciji in krepitev integritete na vseh ravneh družbe. Brez javnih objav in celovitega obveščanja javnosti se v družbi ne morejo vzpostaviti ustrezni mehanizmi za prepoznavo koruptivnih in drugih odklonskih ravnanj, ki so v nasprotju s pričakovano integriteto posameznikov in institucij, zato je toliko težje razumeti razloge za omejevanje obveščanja javnosti in javne objave v zadevah, v katerih je Komisija končno odločitev že sprejela. Na zgoraj opisan način je namreč zakonodajalec dejansko uvedel drugostopenjski organ (upravno sodišče), ki lahko omejuje Komisijo pri njeni preventivni funkciji, to je obveščanju javnosti o svojem delu.

Komisija ni zavezana le k spoštovanju določb ZIntPK, pač pa tudi drugih predpisov, med drugim tistih, ki urejajo javnost njenega dela. Komisija je zavezanec po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju: ZDIJZ) ter Zakonu o medijih (v nadaljevanju: ZMed), vendar se je kmalu po uveljavitvi sprememb ZIntPK-C izkazalo, da se določbe iz 11. člena ZIntPK-C, ki omejujejo javno objavo ugotovitev Komisije, razhajajo z določbami ZDIJZ in ZMed. Komisija se je s tem povezanimi z dilemami srečala že konec leta 2020, ko medijem, v skladu s šestim odstavkom 11. člena ZIntPK, ni posredovala informacij o odločitvi v konkretnem postopku, v katerem je še tekel rok za vložitev upravnega spora oziroma je bilo vloženo pravno sredstvo zoper končno odločitev Komisije. Zato je naknadno posredovala le delne informacije v skladu s sedmim odstavkom 11. člena ZIntPK. Zaradi posredovanega odgovora je eden od prosilcev na Informacijskega pooblaščenca vložil pritožbo, Komisija pa se je zaradi zaznanih razhajanj določb ZIntPK na eni ter ZDIJZ (in posredno ZMed) na drugi strani za pridobitev pojasnila obrnila tudi na pripravljavca zakona, Ministrstvo za pravosodje.

Na Ministrstvo za pravosodje smo naslovili vprašanje, ali se določba šestega odstavka 11. člena ZIntPK nanaša zgolj na primere, ko Komisija javnosti sama predstavi svoje ugotovitve in določba ne vpliva na odgovore na novinarska vprašanja oziroma zahteve po ZDIJZ, še posebej v obdobju od zaključka postopka do izteka roka za vložitev tožbe oziroma dejanske vložitve tožbe v upravnem sporu, ter ali takšna interpretacija kakorkoli posega v namen zakonodajalca oziroma pripravljavca zakona, ki ga je zasledoval z vključitvijo besedila šestega odstavka 11. člena v novelo ZIntPK.

Ministrstvo za pravosodje je v neobvezujočem pojasnilu št. 007-56/2021/4 z dne 19. 1. 2021 zapisalo: »Šesti odstavek 11. člena ZIntPK ne ureja možnosti prosilcev, da zahtevajo in pridobijo podatke na podlagi zahteve za dostop do informacij javnega značaja, ki je predmet urejanja v ZDIJZ. ZDIJZ določa postopek za dostop in pogoje za dostop, vključno z izjemami, ki upoštevajo na primer interese postopka pred KPK, dokler ta poteka, in interese posameznika, na primer varstvo osebnih podatkov. Pogoji za dostop do informacij javnega značaja se presojajo po ZDIJZ.«

Podobno stališče je zadevi dostopa do informacij za medije zavzel tudi Informacijski pooblaščenec v odločbi št. 090-24/2021/5 z dne 7. 4. 2021, s katero je Komisiji naložil, da prosilcu posreduje dele ugotovitev o konkretnem primeru, ki razkrivajo tudi dejansko stanje. Informacijski pooblaščenec je glede razmerja med ZDIJZ in ZIntPK zapisal, da je zavrnitev odgovora na vprašanje organa (Komisije) s sklicevanjem na šesti in sedmi odstavek 11. člena ZIntPK v nasprotju s petim odstavkom 45. člena ZMed, ki določa, da lahko organ mediju zavrne odgovor na vprašanje le, če je zahtevana informacija izvzeta iz prostega dostopa po ZDIJZ, kamor pa določb, na kateri se je sklicevala Komisija (šesti in sedmi odstavek 11. člena ZIntPK), ni mogoče uvrstiti.

Informacijski pooblaščenec je v navedeni odločbi utemeljil: »Zakonodajalec je izjeme v ZDIJZ določil eksplicitno oz. nedvoumno ter taksativno (zaključeno), z namenom da ne bi prišlo do »širjenja« navedene določbe oz. izjem. Če bi dopustili razlago, da imajo vse »specialne določbe« v drugih zakonih, torej izven ZDIJZ, na splošno »status izjeme« (brez da bi se posebej opredelile do ZDIJZ, kot na primer 4. odstavek 35. člena ZJN-3, 2. odstavek 23. člena ZIntPK), bi to pomenilo poseg v temeljno človekovo pravico dostopa do informacij javnega značaja, kar je nezakonito in nedopustno. IP zato poudarja, da je postopek po ZMed oz. ZDIJZ samostojen postopek, ločen od drugih postopkov, ki jih urejajo drugi predpisi, kar pomeni, da mora organ, ko odloča o informacijah za medije, odločati po ZMed oz. ZDIJZ, za katere velja načelo prostega dostopa.«

Informacijski pooblaščenec je nadalje zapisal: »Javna objava ugotovitev organa, ki je določena v 6. in 7. odstavku 11. čl. ZIntPK, v ničemer ne vpliva na pravice prosilcev po ZMed oz. ZDIJZ.« In še: »Če bi imel zakonodajalec s 6. in 7. odstavkom 11. člena ZIntPK namen posegati v postopke po ZMed oz. ZDIJZ, glede na to, da gre za novo ureditev, ki velja od 17. 11. 2020, bi navedeno tudi zapisal v določbo zakona ...«

Iz navedenega torej izhaja, da Komisija, ko dobi zahtevo po informacijah po ZDIJZ oziroma ZMed, le-to obravnava v skladu z določbami teh dveh zakonov in se pri tem ne sme sklicevati na omejitve, kot jih določa ZIntPK, razen glede drugega odstavka 23. člena ZIntPK.

## 2. INTEGRITETA IN KRŠITEV INTEGRITETE

---

V skladu s 3. točko 4. člena ZIntPK je »integriteta« pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi.

Upravno sodišče RS se je v sodbi opr. št. I U 289/2018-20<sup>1</sup> z dne 21. 5. 2019 jasno opredelilo, da iz definicije po 3. točki 4. člena ZIntPK nedvomno izhaja, kaj je *integriteta*, torej se da tudi logično in razumno sklepati, kaj predstavlja njeno kršitev, to pa je ravnanje, ki je v nasprotju s to opredelitvijo, zaradi česar bi bila posebna razlaga pojma *kršitev integritete* nesmiselna oziroma vsaj odvečna. Sodišče je v omenjeni sodbi tudi pritrdilo zaključku Komisije, da ravnanje obravnavane osebe predstavlja kršitev integritete, ko je ugotovila, da obravnavana oseba kot nosilka javne funkcije ni ravnala kot je pričakovano in odgovorno (pri preprečevanju in odpravljanju tveganj), ko ni ravnala v skladu z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnim kodeksom (točka 34 omenjene sodbe).

Nadalje je Upravno sodišče RS v zvezi s pojmom integritete v sodbi opr. št. I U 1726/2019-10 z dne 17. 9. 2020 navedlo tudi, da je zakonodajalec pojma »pričakovano delovanje« in »integriteta« pustil vsebinsko odprta in njuno vsebinsko opredelitev prepustil Komisiji (točka 16 omenjene sodbe). Omenjena zadeva se nanaša na kršitev integritete v povezavi z najemanjem odvetniških storitev, glede česar je Komisija predhodno že sprejela načelno mnenje. Sodišče je navedlo, da se mu zdi razumno in logično načelno mnenje Komisije, da obstaja možnost nasprotja interesov v okoliščinah, ko imata uradna oseba in oseba, katere predstavnik je, istega odvetnika, še posebej pa to velja, kadar gre za zastopanje uradne osebe v postopku, ki se tiče opravljanja njene funkcije. Iz navedenih razlogov po mnenju sodišča izhaja tudi, da ob pravilni uporabi materialnega predpisa zadošča že presoja, da ravnanje predstavlja realno tveganje, da bi do nasprotja interesov lahko prišlo, saj gre za ravnanje, ki je v nasprotju s pričakovano integriteto funkcije.

Praktični primeri, ki jih je Komisija obravnavala, nakazujejo, da gre za sum kršitve integritete lahko tudi v naslednjih primerih:

1. če gre za kršitev drugega področnega predpisa, pa za navedeno odklonsko ravnanje ni drugega primarno pristojnega organa;
2. če gre za kršitev drugega področnega predpisa ali ZIntPK, sankcija za zaznane kršitve pa ni predvidena – npr. voljeni funkcionarji;
3. če gre za kršitev drugega področnega predpisa ali ZIntPK, v konkretni zadevi pa gre za sistemski problem ali ravnanja, ki so kot sporna zaznana tudi v več drugih primerih, pri obravnavi pa se sledi načelu osveščanja in vzpostavitvi standardov sprejemljivosti in presoje posameznih ravnanj v širšem družbenem okolju;
4. če gre sicer za sum kaznivega dejanja in so organi odkrivanja in pregona zadevo obravnavali, vendar po izvedbi predkazenskega postopka zaključili s poročilom, Komisija pa ravnanja ocenjuje kot takšna, da so v nasprotju s pričakovano integriteto posameznikov ali organizacij;
5. če gre za kršitev drugega področnega predpisa ali ZIntPK, nadzorni organi pa ne odreagirajo oziroma ne odreagira ustanovitelj subjekta;
6. če gre za ravnanja, ki sicer s predpisi niso izrecno prepovedana ali dovoljena, vendar so etično, moralno ali družbeno sporna ter so kot taka lahko tudi predmet kršitve etičnih kodeksov.

Etični kodeks kot zbir moralnih pravil predstavlja pričakovano ravnanje, kar sodi v sklop integritete, kot je določeno v 3. točki 4. člena ZIntPK. Sklicevanje Komisije na konkretni etični kodeks je torej treba razumeti kot dodatno vsebinsko napolnitev zakonske definicije integritete v konkretni zadevi in prikaz pričakovanega ravnanja obravnavane osebe v

---

<sup>1</sup> <http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2015081111433719/>



javni funkciji, ki je urejeno s kodeksom, katerega namen je opredeliti standarde ravnanja in vedenja funkcionarjev, javnih uslužbencev in drugih oseb pri opravljanju njihove funkcije oziroma dela med trajanjem mandata oziroma službe.

Opredelitev ravnanj, ki s predpisi sicer niso izrecno prepovedana ali dovoljena, so pa v nasprotju s pričakovano integriteto, temelji na ravnanjih, ki so bila zaznana v konkretnih obravnavanih primerih. Posledično se bo opredelitev takšnih odklonskih ravnanj sčasoma dopolnjevala.

Glede na že obravnavane primere kršitev integritete so kot takšna ravnanja opredeljena:

- laži oziroma zavajanje posameznika (uradne osebe po ZIntPK) v postopkih pred delodajalcem, pred uradnimi organi ali pred javnostjo;
- pooblaščenje odvetniške družbe, ki v zadevi že zastopa organ, pri katerem funkcionar opravlja funkcijo, še posebej kadar gre za zastopanje uradne osebe v postopku, ki se tiče opravljanja njene funkcije;
- neutemeljeno ali celo nezakonito vplivanje na delo in poseganje v pristojnosti organov ali uradnih oseb;
- privilegiranje točno določenega ponudnika in s tem omogočanje neenakopravne obravnave ponudnikov;
- neskrbno, nestrokovno delo uradnih oseb, ki brez ugovaranja sledijo navodilom nadrejenih ter nepooblaščenih in nepristojnih oseb pri vodenju in odločanju v konkretnih postopkih ter s tem tudi ne ravna v skladu z etičnimi kodeksi;
- izvajanje nezakonitih, neetičnih ali političnih vplivov na osebe v postopkih imenovanja, kadrovanja in zaposlovanja;
- prekoračenje pooblastil in pristojnosti ter poseganje v pristojnosti drugih organov/subjektov/oseb ter podajanje kakršnih koli predlogov in sugestij pristojnim organom oziroma kakršno koli podajanje navodil, da naj se določena naloga ali delo izpelje mimo uveljavljenih pravil;
- ravnanja in način dela uradnih oseb (funkcionarji, uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci, uslužbenci, zaposleni v Banki Slovenije, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja), ki ne predstavljajo zgleda delovanja v subjektih javnega sektorja, ter s tem vzpostavljajo dvom v poštenost, zakonitost, nepristranskost, objektivnost in transparentnost dela subjekta javnega sektorja, posledično pa se zmanjša tudi zaupanje v delo organov javnega sektorja.

ZIntPK vsebuje jasno definicijo pojma integritete, v primeru suma kršitve integritete po tej definiciji pa lahko Komisija vodi postopek po 13. členu ZIntPK in izda ugotovitve o konkretnem primeru. Vsi subjekti javnega sektorja so ves čas delovanja dolžni slediti ne samo posameznim zakonskim normam, temveč tudi namenu in ciljem zakonov. ZIntPK stremi h krepitvi integritete, zaupanju v pravni red oziroma pravno državo ter preprečevanju korupcije. Namen zakona je torej celovito zagotavljanje visoke ravni učinkovitosti pri preprečevanju korupcije, večanju transparentnosti in krepitvi integritete, kar so temeljni pogoji za zakonito, uspešno, pregledno, smotro in pošteno delovanje države. Te cilje bi zato morali zasledovati vsi, še posebej pa to velja za najvišje predstavnike oblasti. Temelj navedenim vrednotam pa prav gotovo predstavljata etično delovanje in zgled (enako velja za vodenje z zgledom), ki ga s svojim ravnanjem postavijo funkcionarji in drugi predstavniki oblasti, saj se od njih pričakuje posebna skrbnost in dolžnost v smeri odpravljanja tveganj in krepitve integritete javnega sektorja.

### 3. NASPROTJE INTERESOV PRI OSEBI, KI JO SUBJEKT JAVNEGA SEKTORJA IMENUJE KOT ZUNANJEGA ČLANA KOMISIJE, SVETA, DELOVNE SKUPINE ALI DRUGEGA PRIMERLJIVEGA TELESA

---

V 11. točki 4. člena ZIntPK je nasprotje interesov opredeljeno kot »okolščine, v katerih zasebni interes uradne osebe<sup>2</sup> ali osebe, ki jo subjekt javnega sektorja<sup>3</sup> imenuje kot zunanje člana komisije, sveta, delovnih skupin ali drugega primerljivega telesa, vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog«. Bistvena elementa, ki opredeljujeta nasprotje interesov, sta torej dva (izpolnjena morata biti kumulativno):

- zasebni interes uradne osebe ali osebe, ki jo subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanje člana komisije, sveta, delovnih skupin ali drugega primerljivega telesa (v nadaljevanju: zunanji član), in
- obstoj okoliščin, ki kažejo na to, da zasebni interes vpliva na nepristransko opravljanje javnih nalog uradne osebe ali zunanje člana *ali* obstoj okoliščin, ki ustvarjajo videz, da vplivajo na nepristransko in objektivno opravljanje javnih nalog uradne osebe ali zunanje člana.

Zasebni interes osebe (uradne osebe ali zunanje člana) skladno z 12. točko 4. člena ZIntPK pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane<sup>4</sup> in za druge fizične ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imela ta oseba ali njen družinski član osebne, poslovne ali politične stike.

37. člen ZIntPK predpisuje dolžnost uradne osebe, da mora biti v zvezi s svojo službo ali funkcijo pozorna na vsako nasprotje interesov in se mu je dolžna izogniti.<sup>5</sup> Uradna oseba<sup>6</sup> mora takoj, ko ugotovi obstoj okoliščin nasprotja interesov, prenehati z delom v zadevi, razen če bi bilo nevarno odlašati, ter o izločitvi in okoliščinah nasprotja interesov najkasneje v roku treh delovnih dni **pisno** obvestiti svojega nadrejenega oziroma predstojnika oziroma kolektivni organ (predsedujočega kolektivnemu organu). Če nadrejena oseba oziroma predstojnik ali kolektivni organ o izločitvi ne odloči v roku petih dni od prejema obvestila ali če uradna oseba nima nadrejene osebe oziroma predstojnika, uradna oseba o obstoju okoliščin nasprotja interesov v petih dneh obvesti Komisijo. Komisija v petih dneh od prejema obvestila odloči o obstoju oziroma neobstoju nasprotja interesov in o načinu izogitve nasprotju interesov.

---

<sup>2</sup> **URADNE OSEBE** so funkcionarji, uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci, uslužbenci zaposleni v Banki Slovenije, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja.

<sup>3</sup> **JAVNI SEKTOR** so državni organi in samoupravne lokalne skupnosti (v nadaljnjem besedilu: lokalne skupnosti), javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi, Banka Slovenije, druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti, pravne osebe, ki jih je ustanovila država ali lokalna skupnost, javna podjetja, gospodarske družbe in druge pravne osebe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost (4. točka 4. člena ZIntPK).

<sup>4</sup> **DRUŽINSKI ČLANI** uradne osebe ali zunanje člana so po določbi 3. točke 4. člena ZIntPK zakonec, otroci, posvojenci, starši, posvojitelji, bratje, sestre in osebe, ki s posameznikom živijo v skupnem gospodinjstvu ali v zunajzakonski skupnosti.

<sup>5</sup> Postopkovne določbe glede izogibanja nasprotju interesov v ZIntPK se po izrecni določbi prvega odstavka 40. člena ne uporabljajo za postopke, v katerih je izločitev uradne osebe iz odločanja urejena s posebnim zakonom, ki ureja kazenski, pravdni, splošni upravni ali drugi pravni postopek (na primer izločitev sodnice/sodnika v kazenskem ali pravdnem postopku, izločitev uradne osebe v upravnem postopku).

<sup>6</sup> Določbe, ki veljajo za uradne osebe, se uporabljajo tudi za osebe, ki jih subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanje člane komisij, sveta, delovnih skupin ali drugih primerljivih teles, kadar ti opravljajo javne naloge oziroma naloge iz delovnega področja subjekta javnega sektorja.

Določbe nasprotja interesov se po noveli ZIntPK-C poleg uradnih oseb širijo tudi na osebo, ki jo subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanjega člana komisije, sveta, delovnih skupin ali drugega primerljivega telesa. Tudi pri zunanjih članih obstaja tveganje, da pride do nasprotja interesov, torej do okoliščin, v katerih zasebni interes vpliva ali ustvarja videz, da vpliva, na nepristransko in objektivno opravljanje javnih nalog te osebe. Ko te osebe, imenovane s strani subjekta javnega sektorja, sodelujejo pri delu komisij, svetov, delovnih skupin ali drugih primerljivih teles, imajo enak vpliv ter možnost odločanja o javnih zadevah in je pomembno, da tudi pri njih ne pride do nasprotja interesov. **V širšem smislu namreč tudi zunanji člani omenjenih teles pri delu opravljajo javno funkcijo oziroma službo, čeprav niso na delovnem mestu funkcionarja ali uradnika.** To pomeni da, za posameznike, ki nimajo statusa uradne osebe po ZIntPK, delujejo pa (odplačno ali neodplačno, redno ali občasno) za subjekte javnega sektorja (na primer kot člani strokovnih, posvetovalnih, nadzornih ali podobnih komisij, svetov ali delovnih skupin) določbe ZIntPK o izogibanju nasprotju interesov veljajo neposredno, saj morajo subjekti javnega sektorja oziroma njihove odgovorne osebe zagotoviti neodvisno in objektivno opravljanje javnih nalog, ki se izvajajo pod njihovim okriljem oziroma v okviru njihovega delovnega področja.

Gre za raznovrstne komisije za ocenjevanje ali financiranje projektov, strokovne delovne skupine pri ministrstvih ali drugih organih javnega sektorja, zunanje svetovalce oziroma svetovalna telesa subjektov javnega sektorja in podobno, izmed katerih so nekateri ustanovljeni na podlagi zakona ali podzakonskega akta, drugi pa na podlagi sklepa pristojnega organa. Članstvo v njih je časovno omejeno in je v večini primerov odplačno (na primer sejnine ali pogodbeno razmerje). Obenem gre za telesa, člane katerih imenujejo organi javnega sektorja (na državni ravni ali na ravni lokalne samouprave), **njihovo delo pa ima neposreden (na primer projektna, finančna in kadrovska vprašanja) ali posreden (priprava predlogov, strokovnih mnenj in podobno) vpliv na odločanje v sklopu izvajanja javne funkcije ali službe.**

Te osebe so na primer člani stalnih ali občasnih delovnih teles občinskega sveta (zunanji člani različnih komisij občinskega sveta, zunanji člani odborov občinskega sveta), zunanje osebe, imenovane za člane delovnih skupin na ministrstvih ali občinah in podobno. Pomembno je, da so člani s strani subjekta javnega sektorja<sup>7</sup> imenovani v neko skupino, komisijo ali podobno delovno telo subjekta javnega sektorja. Člani sveta staršev ne spadajo med zunanje člane, saj jih ne imenuje svet javnega zavoda ali ravnatelj, pač pa jih izvolijo starši<sup>8</sup>.

Komisija se zaveda, da je zaradi relativne majhnosti Republike Slovenije včasih težko zagotoviti absolutno oziroma popolno neodvisnost ter objektivnost članov strokovnih komisij, posvetovalnih teles in drugih organov, ki opravljajo dela in storitve za subjekte javnega sektorja. Še posebej to velja za nekatera strokovna posvetovalna telesa, v katerih lahko sodeluje zgolj omejen krog strokovnjakov. **V zvezi s tem Komisija posebej poudarja, da obstoj posameznih okoliščin, ki lahko kažejo na nasprotje interesov, sam po sebi vnaprej nujno ne diskvalificira posameznika – na primer pri sodelovanju v teh organih, ki je lahko povsem objektivno in legitimno.** Je pa v tem primeru ključno, da so naročniku (subjektu javnega sektorja) in širši (strokovni ali drugi) javnosti vnaprej razkriti vsi domnevni elementi nasprotja interesov.

To pomeni, da mora vsak organ javnega sektorja, ki na primer imenuje strokovne, posvetovalne in podobne komisije, zagotoviti, da njihovi člani ob imenovanju oziroma pred svojim soglasjem za imenovanje organu, ki jih imenuje, razkrijejo vse relevantne okoliščine (zasebne interese), ki bi lahko vplivale na njihovo nepristransko in objektivno opravljanje njihovih nalog (**proaktivna transparentnost**). Če te okoliščine pri posameznem članu nastopijo po imenovanju oziroma med opravljanjem dela, jih je prav tako dolžan nemudoma sporočiti organu, ki ga je imenoval v strokovno ali podobno komisijo. Ta organ mora v vsakem primeru skrbno pretehtati, ali je posameznik glede na te okoliščine (še) primeren za delo, ki mu je bilo zaupano. Hkrati je primerno, da posameznik te okoliščine razkrije tudi

<sup>7</sup> Na primer: imenuje jih lahko minister, župan ali občinski svet.

<sup>8</sup> Starši niso subjekt javnega sektorja.

drugim članom komisije ali podobnega organa, da lahko ti pravočasno prepoznajo njegovo morebitno pristransko oziroma objektivno delovanje, ki ni utemeljeno izključno na strokovnih podlagah.

## 4. PRIDOBIVANJE PISNE IZJAVE NA PODROČJU OMEJITEV OZIROMA PREPOVEDI POSLOVANJA

Novela ZIntPK-C je na področju prepovedi oziroma omejitev poslovanja uvedla **dolžnost fizične osebe oziroma poslovnega subjekta**, da v postopku podeljevanja koncesije, sklepanja javno-zasebnega partnerstva ali v postopku javnega naročanja oziroma, če javno naročilo ni bilo izvedeno pred sklenitvijo pogodbe z organom ali organizacijo javnega sektorja, **poda pisno izjavo**, da (fizična oseba oziroma poslovni subjekt) ni povezan s funkcionarjem in po njenem vedenju tudi ni povezan z družinskim članom funkcionarja na način, ki je določen v prvem odstavku 35. člena ZIntPK.

S tem se je del odgovornosti glede razkritja povezav med subjekti zasebnega sektorja in funkcionarji (ter njihovimi družinskimi člani) prenesel na poslovne subjekte, ki želijo poslovati z javnim sektorjem, organu (in/ali organizaciji javnega sektorja) pa je s tem dana dodatna možnost nadzora oziroma seznanitve s subjekti, s katerimi zaradi določenih omejitev po določbah ZIntPK ne sme poslovati.

Do uveljavitve novele ZIntPK-C je bil organ (ali organizacija javnega sektorja) v celoti odvisen od podatkov, ki jih je v zvezi s tem prejel od funkcionarjev, te pa je nemalokrat pridobival z zamudo ali pa jih sploh ni dobil. Praksa izvajanja določb ZIntPK je namreč pokazala, da funkcionarji niso vedno dosledni pri posredovanju teh podatkov, zaradi česar so seznanili subjektov o omejitvah poslovanja, s katerimi razpolagajo organi (posledično pa tudi evidenca Corruptio in seznam, ki je objavljen na spletni strani Komisije) pogosto nepopolni in neažurni. Pri tem je pomembno poudariti, da organ ni dolžan sam pridobivati teh podatkov, saj bi to v praksi pomenilo, da mora poznati tudi družinske člane funkcionarjev (brate, sestre, člane skupnega gospodinjstva, otroke in tako dalje) in v javnih evidencah iskati ter pridobivati podatke o subjektih, s katerimi so ali bi lahko bili povezani funkcionarji in njihovi družinski člani. To ni dolžnost organa, temveč dolžnost funkcionarjev, ki je določena v šestem odstavku 35. člena ZIntPK, v skladu s katerim so funkcionarji dolžni organu, v katerem opravljajo funkcijo, v mesecu dni po nastopu funkcije (nato pa v osmih dneh po vsaki spremembi) poročati o subjektih, v katerih so oni sami ali njihovi družinski člani udeleženi kot poslovodje, člani poslovodstva ali zakoniti zastopniki ali so neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot 5 % udeleženi pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju ali kapitalu. Dosledno poročanje funkcionarja o povezanih subjektih – pa tudi o vseh spremembah v zvezi s tem – je pomembno zaradi tega, da je organ ves čas (in sproti) seznanjen z vsemi subjekti, s katerimi ne sme poslovati. V nasprotnem primeru je namreč organ tisti, ki nosi pravne posledice nezakonito sklenjenega posla (postopki za uveljavljanje ničnosti posla, prekrškovna odgovornost).

Prednost pridobivanja pisne izjave je torej v tem, da je organ že v fazi pred sklenitvijo posla seznanjen z vsemi morebitnimi povezavami med subjekti in funkcionarji (ter njihovimi družinskimi člani) tega organa, na podlagi česar lahko prepreči sklenitev nedovoljenega posla, za katerega morda ne bi vedel, ker funkcionar o tem (hote ali nehote) ni poročal.

Novi peti odstavek 35. člena je kljub vsemu povzročil določene dileme, predvsem v smislu pridobivanja izjave, v primerih, ko organ posluje z gotovino, preko naročilnic in podobno. Po stališču Ministrstva za pravosodje, ki je pripravljavec novele ZIntPK-C, pisne izjave ni treba pridobiti oziroma podati v primerih poslovanja z gotovino, naročilnico, službeno (kreditno) kartico ali poslovanjem preko spletnih strani, če ni bil izveden postopek javnega naročila skladno z Zakonom o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18) ali ni bila sklenjena pisna pogodba, ki jo podpišeta predstavnika obeh strank. Pri tem je ministrstvo izhajalo iz namenske razlage zakonskega besedila, ko bi lahko pridobivanje pisne izjave ob vsakem poslovanju organa ali organizacije javnega sektorja vodilo v situacijo, ki bi lahko onemogočala normalno poslovanje javnega sektorja. Poenostavljeno to pomeni, da v primeru nakupa knjige v vrednosti 20 evrov, ki jo organ kupi preko spletne strani, (ko torej ne bo izveden postopek javnega naročila skladno z Zakonom o javnem naročanju) in ne bo sklenjena pisna pogodba, ki bi jo podpisala predstavnika obeh strani) pridobitev pisne izjave ni potrebna.

V skladu z navedenim je upravičeno pričakovati, da bo z uvedeno obveznostjo podaje oziroma pridobivanja pisne izjave pred sklenitvijo posla dodatno zmanjšana možnost, da bi organ ali subjekt javnega sektorja nevede posloval s subjekti, s katerimi po določbah ZIntPK ne sme poslovati. Navedeno bi lahko dodatno zmanjšalo število zaznanih oziroma ugotovljenih kršitev s tega področja, kjer je tudi sicer viden napredek v primerjavi s preteklimi leti.

## 5. ZDRAVSTVENA DEJAVNOST

---

Komisija je v preteklih letih vsebinsko obravnavala številne sume kršitev iz različnih področij delovanja zdravstvenega sistema in že podala večje število pobud in načelnih mnenj za obvladovanje korupcijskih tveganj oziroma za namen preprečevanja okoliščin, ki omogočajo priložnosti za nastanek koruptivnih dejanj.

Na osnovi poznavanja zdravstvenega področja ugotavljamo, da je trg dobaviteljev (proizvajalci in/ali njihovi trgovci oziroma zastopniki) že več kot deset let nespremenjen, oziroma da se tržni deleži le-teh tekom let skoraj nič ne spreminjajo, razen izjemoma (na primer pripojitev, nov ponudnik in tako dalje). V teoriji je splošno znano, da na področju trženja proizvodov ne more biti »brezplačnega kosila«. Na dolgi rok mora cena proizvoda dobavitelja pokriti vse stroške, ki jih zahteva kupec. Če na primer v neki bolnišnici zahtevajo, da nek dobavitelj vsako leto izvaja izobraževanja za tam zaposlene zdravnike, jim plača stroške udeležbe na mednarodnem kongresu, izvrši plačila avtorjem strokovnih tekstov, izvede neuradna plačila (na primer provizije na dosežen promet) in tako dalje, mora vse te dodatne stroške na dolgi rok pokriti cena proizvodov tega dobavitelja in/ali njegovega proizvajalca.

Sistem dobave proizvodov mednarodnih proizvajalcev v Slovenijo preko posrednikov in/ali ekskluzivnih zastopstev omogoča, da so njihove cene po posameznih tržiščih različne oziroma da se cene prilagodijo zahtevam posameznih tržišč. Če je izvršena dobava proizvoda proizvajalca v Slovenijo preko posrednika v drugi državi, le-ta prodaja proizvod iz posredniške države kupcu v Slovenijo, dosežena razlika v ceni pri posredniku v tujini pa omogoča, da le-ta izvrši plačila vseh dodatnih zahtev kupcev oziroma odločevalcev na slovenskem trgu, da je ta proizvod nabavljen. Če ima proizvod tujega proizvajalca v Sloveniji še ekskluzivnega zastopnika (samo eden za Slovenijo), potem vsa izvedena javna naročila v slovenskih bolnišnicah, ki povprašujejo po takšnem izdelku, nimajo smisla, ker je cena za slovenski trg dejansko že določena, ta izdelek pa ima zagotovljeno prodajo ne glede na to, kateri veletrgovec kot ponudnik na objavljeno javno naročilo je izbran kot najugodnejši dobavitelj. Iz navedenega posledično izhaja hipoteza, da se del višjih nabavnih cen v Sloveniji, kot so cene v drugih evropskih državah (enotni trg EU), ki jih dobaviteljem plačajo slovenske bolnišnice, vrne nazaj slovenskim bolnišnicam in drugim (na primer društvom) v obliki donacij, sponzorskih sredstev, daril bolnišnicam (brezplačno izročena oprema v uporabo) in neuradnih plačil.

Agencija za varstvo konkurence je v zadevi sporazumov o izključni distribuciji podala pojasnilo, da izključna distribucija sama po sebi ni prepovedana. Po teh sporazumih se dobavitelj strinja, da bo svoje izdelke podajal samo enemu distributerju za nadaljnjo prodajo na določenem ozemlju, ob tem pa je distributer po navadi omejen pri svoji prodaji na drugih (izključno dodeljenih) ozemljih. Pri tem sta najpogostejši konkurenčni tveganji, ki se lahko pojavita, zmanjšanje konkurence znotraj blagovne znamke in delitev trga, kar lahko zlasti olajša diskriminacijo pri cenah. V tej situaciji je zato ključen tržni položaj dobavitelja in njegovih konkurentov. Ocena, ali vertikalni sporazum omejuje konkurenco, se opravi s primerjanjem dejanskega in verjetnega stanja v prihodnosti na upoštevanem trgu, na katerem so vertikalne omejitve, s stanjem, ki bi prevladovalo, če sporazum ne bi vseboval vertikalnih omejitev. Komisija je na to problematiko pristojne organe in tudi javnost (javno objavljeni strokovni posveti) v preteklih letih že opozarjala.

Komisija ugotavlja, da številni dobavitelji medicinske opreme javnim zdravstvenim zavodom nudijo v brezplačno uporabo (na različne načine) medicinsko opremo, katere najpogosteje ni moč uporabljati brez nakupa ustreznega materiala za enkratno uporabo (na primer reagenti, potrošni material). Za tako prejeta medicinsko opremo najpogosteje javni zdravstveni zavod na trgu ne more kupiti potrebnega potrošnega materiala različnih proizvajalcev, temveč le tistega, ki ga proizvaja proizvajalec, ki je tudi proizvajalec tako izročene medicinske opreme.

Komisija je v zadevi brezplačnega izročanja medicinske opreme javnim zdravstvenim zavodom 4. 7. 2006 izdala Načelno mnenje št. 44. Navedeno načelno mnenje sporoča, da ravnanje odgovornih delavcev v zdravstvenih ustanovah, ko sprejemajo v začasno ali trajno uporabo podarjeno ali kako drugače dano medicinsko opremo, pri tem pa ne izdelajo ustreznih strokovnih in ekonomskih analiz in ne izračunajo stroškov njene uporabe, ustreza definiciji koruptivnega ravnanja iz tretje alineje 2. člena takrat veljavnega Zakona o preprečevanju korupcije. Komisija je v

zadevi brezplačnega izročanja medicinske opreme javnim zdravstvenim zavodom 27. 2. 2020 izdala novo načelno mnenje, in sicer, da 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. Če javni zdravstveni zavod prejme v brezplačno uporabo medicinsko opremo, se na tak način izloči vse konkurenčne dobavitelje, ker javni zdravstveni zavod, ki ima tako prejeta medicinsko opremo v uporabi, ne izvede javnega naročila za nabavo le-te toliko časa, dokler je ne preneha uporabljati.

Za namen obvladovanja ugotovljenih korupcijskih tveganj je Komisija podala priporočilo, da morajo biti javni zdravstveni zavodi pri prevzemu medicinske opreme, ki se izroči brezplačno, na reverz ali na kakšen drug neodplačan način, še posebno skrbni in ravnati skladno s priporočili Načelnega mnenja št. 44. Podana je bila tudi pobuda Ministrstvu za zdravje, 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, s trgovci, izdajatelji revij in drugimi) s pravnimi osebami (razkritje povezav), od katerih sami neposredno (na primer plačilo za izdelavo strokovnega članka) ali posredno (preko svojega ali kakšnega drugega društva) prejmejo plačila za opravljeno delo (na primer objava strokovnega članka o izvajanju operacij z medicinsko opremo določenega proizvajalca, izvedba postmarketinške študije in tako dalje) ali kakšne druge ugodnosti, vse navedeno pa je posledica izključno njihove zaposlitve v javnem zdravstvenem zavodu.

Ministrstvo za zdravje se je v opisani zadevi izjasnilo, da navedeno predstavlja obid postopkov, ki jih predvideva zakonodaja s področja javnega naročanja, saj javni zavod na tak način prejme medicinsko opremo, katere uporaba bo v prihodnje vezana na ekskluzivnega dobavitelja pripadajočega potrošnega materiala in na njegove bodoče cenovne in druge pogoje. V tej zadevi je Ministrstvo za zdravje v dopisu z dne 31. 3. 2020 od vseh javnih zdravstvenih zavodov v lasti RS zahtevalo, da se seznanijo z načelnim mnenjem in priporočili Komisije, ter da preverijo postopke nabav. Ministrstvo za zdravje je Komisiji v dopisu z dne 31. 8. 2020 pojasnilo, da se zavedajo resnosti problematike in da podpirajo prizadevanja Komisije v smeri zmanjševanja in obvladovanja korupcijskih tveganj v zdravstvu, zaradi česar se bo tej tematiki namenila posebna pozornost.

Komisija za medicinsko etiko Zdravniškega društva se zavzema za ničelno toleranco do korupcije. Zahteve za izpolnjevanje pogojev za ohranjanje strokovne licence zdravnikov so tiste, ki zdravstveno osebje sili v iskanje ustreznih izobraževanj in finančnih sredstev za kritje teh stroškov. Komisija je v tej zadevi že sprejela Načelno mnenje št. 132 z dne 14. 5. 2008 s pojasnilom, da plačevanje različnih oblik izobraževanj za vnaprej določene zdravnike v javnih zavodih in na račune, ki niso računi njihovih delodajalcev, s strani proizvajalcev zdravil in/ali medicinske opreme oziroma njihovih prodajalcev, ustreza definiciji korupcije v smislu tretje alineje 2. člena Zakona o preprečevanju korupcije. Dr. Jože Balažič iz Etične komisije za medicinsko etiko Zdravniškega društva je v časniku Delo 23. 2. 2021 v prispevku z naslovom »*Za pokojne nihče ne nameni donacije*« navedel, da »*nekateri zdravniki dobijo denar za izobraževanje na svoj osebni račun, kar je narobe in je v primeru, da je z nečim pogojevano, korupcija*«. Komisija je prav za namen obvladovanja korupcijskega tveganja, ki ga predstavlja neposredna povezava med zdravstvenim delavcem in dobaviteljem in/ali proizvajalcem in/ali zastopnikom, že predlagala, da se za namen upravljanja korupcijskega tveganja pri vsakem javnem zdravstvenem zavodu oblikuje poseben sklad, v katerega se knjižijo prejeta donacijska sredstva za namen izobraževanj zdravstvenih delavcev, ta sredstva pa se uporabljajo skladno z razvojem medicinske znanosti, potreb po usposabljanjih in tako dalje.

Komisija torej ugotavlja, da je na zdravstvenem področju:

- na eni strani še vedno zelo aktualna problematika visokih nabavnih stroškov medicinske strojne opreme, medicinskih pripomočkov in zdravil za javne zdravstvene zavode;
- na drugi strani pa so močni interesi javnih zdravstvenih zavodov in zdravstvenega osebja za prejem donacij, sponzorskih sredstev in tudi neuradnih plačil.



Oboje je povezano z že ugotovljenimi korupcijskimi tveganji. Komisija v sodelovanju z Zdravniško zbornico Slovenije in pristojnim ministrstvom ter drugimi državnimi organi v ta namen načrtuje aktivnosti za krepitev integritete in ustrežnejše upravljanja korupcijskih tveganj.

## 6. JAVNO NAROČANJE: POTREBA PO PRENOVI POSTOPKOV POGAJANJ BREZ PREDHODNE OBJAVE

---

Komisija kot bolj problematično v smislu izpostavljenosti korupcijskim tveganjem ocenjuje tudi področje javnega naročanja. Kot posebej problematična glede na vrednost naročil in tip postopka ocenjuje področje javnega naročanja, ko postopki naročanja potekajo manj transparentno (postopek pogajanj s predhodno objavo ali postopek pogajanj brez predhodne objave), ko naročila blaga in storitev potekajo po netransparentnih postopkih (zlasti zaupna naročila), ter ko naročila ne presegajo mejnega praga za uporabo zakonsko predpisanih postopkov oddaje naročil (tako imenovana evidenčna naročila).<sup>9</sup>

S pojavom epidemije nalezljive bolezni COVID-19 so bili javni naročniki soočeni z novimi izzivi pri nabavi zaščitne opreme. Centralna nabava zaščitne opreme je potekala po postopku pogajanj brez predhodne objave, ki ne zagotavlja najvišjega standarda transparentnosti in tudi ne omogoča, da bi vsi potencialni ponudniki bili obveščeni oziroma da bi lahko sodelovali pri oddaji ponudbe. V poročilu tematskega nadzora je Komisija navedla, da je Evropska komisija glede postopkov javnega naročanja zaščitne opreme v Uradnem listu EU št. C 108I dne 1. 4. 2020 objavila Smernice Evropske komisije o uporabi okvira za javno naročanje v izrednih razmerah zaradi krize v zvezi z boleznijo COVID-19, v katerih je bilo med drugim v zvezi z uporabo postopkov v skrajno nujnih zadevah – postopek s pogajanjem brez predhodne objave – navedeno, da se postopki s pogajanjem brez predhodne objave uporabljajo samo toliko časa, dokler se ne najdejo stabilnejše rešitve, kot so okvirne pogodbe za blago in storitve, ki se oddajajo z rednimi postopki (vključno s pospešenimi postopki).<sup>10</sup>

Poleg centralne nabave so naročniki (predvsem javni zdravstveni zavodi) v prvem valu epidemije (marca 2020) potrebno zaščitno opremo nabavljali tudi v okviru tako imenovanih nujnih naročil oziroma izjem, opredeljenih v 8. točki prvega odstavka 27. člena Zakona o javnem naročanju (v nadaljevanju: ZJN-3). Ta naročnikom omogoča, da pri javnem naročilu opreme, tehnike ter drugih javnih naročilih za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ali takojšnjo preprečitev nastanka neposredno grozeče škode ob naravni ali drugi nesreči, skladno s predpisi o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, kadar je vrednost naročila nižja od vrednosti, od katerih dalje je potrebna objava v Uradnem listu Evropske unije, ne uporabljajo ZJN-3.

Čeprav bi pričakovali restriktivno uporabo manj transparentnih in netransparentnih postopkov nabav, Komisija nasprotno ugotavlja pomanjkljivo utemeljitev izbire postopka, vprašljivo utemeljenost izbire postopka in pomanjkljivo transparentnost. Omenjene pomanjkljivosti ter znaten obseg takšnih naročil v času razglašene epidemije COVID-19 predstavljajo korupcijsko tveganje, da se naročila zaščitne opreme po postopku, opredeljenem v 8. točki prvega odstavka 46. člena ZJN-3, in po izjemi, določeni v 8. točki prvega odstavka 27. člena ZJN-3, lahko tudi zlorabljajo za neposredno dodelitev javnih naročil favoriziranim ponudnikom zaradi pričakovane, zahtevane ali sprejete koristi, kar lahko ob obstoju drugih elementov iz 1. točke prvega odstavka 4. člena ZIntPK izpolnjuje zakonske znake korupcije. Postopek s pogajanjem brez predhodne objave in nujno naročilo sta izrazito nekonkurenčna postopka (ponudbo lahko oddajo zgolj ponudniki, ki jih k sodelovanju povabi naročnik), zmanjšana ali celo popolnoma onemogočena je transparentnost, neizbrani potencialni ponudniki pa nimajo zagotovljenega pravnega varstva.

---

<sup>9</sup> Analiza korupcijskih tveganj v postopkih javnega naročanja; Komisija za preprečevanje korupcije, 2020. Dostop: <https://www.kpk-rs.si/2020/02/24/komisija-analizirala-korupcijska-tveganja-v-postopkih-javnega-narocanja/>.

<sup>10</sup> Poročilo tematskega nadzora v Zavodu Republike Slovenije za blagovne rezerve in v drugih subjektih javnega sektorja, ki so izvajali nabavo zaščitne opreme, potrebne pri obvladovanju širjenja nalezljive bolezni COVID-19; Komisija za preprečevanje korupcije, 2020. Dostop: <https://www.kpk-rs.si/2020/11/05/tematski-nadzor-nabav-zascitne-opreme-komisija-zaznala-vrsto-korupcijskih-tveganj-in-odgovornim-podala-priporocila-za-njihovo-odpravo/>.

Z namenom preprečevanja zaznanih korupcijskih tveganj je Komisija v začetku leta 2021 predlagala Ministrstvu za javno upravo, da v postopku po č) točki prvega odstavka 46. člena ZJN-3 doda omejitve za naročnike, in sicer da smejo na podlagi tega postopka izvesti javno naročilo gradenj, blaga ali storitev največ za premostitveni čas, do katerega je mogoče za naročilo gradenj, blaga ali storitev uporabiti odprti ali omejeni postopek, ali konkurenčni postopek s pogajanjem, ali drug konkurenčni postopek, določen v prvem odstavku 39. člena zakona. Naročnik po predlogu Komisije tudi ne bi smel uporabiti postopka s pogajanjem brez predhodne objave, če lahko javno naročilo gradenj, blaga ali storitev za premostitveni čas opravi na podlagi sprememb veljavnih pogodb o izvedbi javnih naročil v skladu s 95. členom ZJN-3.

Komisija je tudi predlagala, da se dopolni šesti odstavek 46. člena ZJN-3, ki določa, da mora naročnik v svoji dokumentaciji navesti in obrazložiti razloge za izbiro postopka s pogajanjem brez predhodne objave. Komisija je predlagala, da bi naročnik v primeru postopka pogajanj brez predhodne objave po č) točki prvega odstavka 46. člena ZJN-3 v svoji dokumentaciji moral še obrazložiti element skrajne nujnosti izvedbe postopka, nepredvidljivosti dogodkov, obdobje oziroma obseg naročila, ki upravičuje postopek, razloge, zaradi katerih ni bilo možno javnega naročila gradenj blaga ali storitev za premostitveni čas opraviti na podlagi sprememb veljavnih pogodb o izvedbi javnih naročil v skladu s 95. členom zakona, ter način in okvirne roke, v katerih bo naročilo gradenj, blaga ali storitev izvedel po konkurenčnem postopku, določenem v prvem odstavku 39. člena zakona. Z navedeno dopolnitvijo želi Komisija prispevati k restriktivnejši oddaji nujnih naročil. Komisija je v tej zvezi predlagala tudi dopolnitev kazenskih določb.

Komisija je ob vodenju tematskega nadzora ugotovila, da so v teh postopkih sodelovali tudi gospodarski subjekti, za katere obstaja sum, da niso izpolnjevali predpisanih pogojev, ter gospodarski subjekti brez primerljivih izkušenj, ki naročniku niso poznani, pri čemer je zlasti glede na pomanjkljivo transparentnost povečano tveganje za neizvedbo naročila, nekakovostno izvedbo naročila, nasprotje interesov, korupcijo in druge zlorabe. Resornemu ministrstvu je zato predlagala, da bi pridobivanje ESPD izjave in preverjanje obstoja in vsebine navedb postalo obligatorno v primerih naročil po č) točki prvega odstavka 46. člena ZJN-3, in sicer v primerih ko gre za pogajanja z gospodarskimi subjekti, s katerimi naročnik v zadnjih treh letih še ni poslovno sodeloval ali ni sodeloval v obsegu, kot je predmet naročila.

Komisija je tudi predlagala, da se z ustreznimi zakonskimi spremembami zagotovi integriteta javno naročniške dokumentacije. Z dopolnitvijo 105. člena ZJN-3 na način, da bi od naročnikov zahtevali, da hranijo dokumentacijo ob uporabi ustreznih organizacijskih, tehničnih in logično-tehničnih postopkov in ukrepov, s katerimi se preprečuje slučajno ali namerno nepooblaščen uničenje, njihova sprememba ali izguba, s čimer bi odpravili tveganje, da naročnik med ali po postopku javnega naročanja uniči, spremeni ali izgubi dokumentacijo, ki je lahko ključna v (pred)revizijskem postopku, prekrškovnem, sodnem postopku ali drugem javnopravnem oziroma nadzorstvenem postopku. S tem bi bili storjeni prvi koraki v zagotavljanju revizijske sledi. Komisija je v zvezi s tem predlagala tudi dopolnitev kazenskih določb.

Glede na dejstvo, da so v postopku pogajanj brez predhodne objave povečana tveganja za nastanek korupcije, je Komisija kot preventivni mehanizem predlagala povečano transparentnost, in sicer da se pogodbe o izvedbi javnega naročila objavijo na portalu javnih naročil z dnem sklenitve pogodb. S povečanjem transparentnosti se poveča civilni nadzor, s tem pa prispeva k preprečevanju zlorab.

## 7. PODROČJE NEZDRUŽLJIVOSTI FUNKCIJ

---

Določbe ZIntPK, ki urejajo nezdržljivost opravljanja funkcije in prepoved članstva in dejavnosti, so subsidiarne narave. ZIntPK se namreč po izrecni določbi prvega odstavka 3. člena v javnem sektorju uporablja le, če drug zakon vprašanj, ki so urejena s tem zakonom, ne ureja drugače. Konkretnije to pomeni, da se določbe ZIntPK ne uporabljajo, če drug zakon vprašanja glede nezdržljivosti funkcije, prepovedi članstva in dejavnosti v celoti in za posamezne vsebine ureja drugače kot ZIntPK. Če drug zakon, ki ureja nezdržljivost funkcije, prepoved članstva in dejavnosti, poleg lastne ureditve napotuje tudi na uporabo drugega zakona, pa je kot »drug zakon« s tega področja treba šteti (tudi) ZIntPK.

Tako na primer Zakon o lokalni samoupravi (Ur.l. RS, št. 94/2007-UPB, 76/2008, 79/2009 in 51/2010; v nadaljevanju: ZLS) izrecno opredeljuje nekaj funkcij, dejavnosti in članstva, ki so nezdržljive s funkcijo župana, podžupana in občinskega svetnika, hkrati pa določa, da so te občinske funkcije nezdržljive tudi z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon – to pomeni, da se v tem delu uporablja ZIntPK. Konkretno na primer določba 37.b člena ZLS določa, da funkcija župana ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta in podžupana, članstvom v nadzornem odboru in z delom v občinski upravi ter z drugimi funkcijami, za katere tako določa zakon. Komisija ne more razlagati in presojeti nezdržljivosti funkcije občinskih funkcionarjev v delu, ki jo ureja ZLS, ampak le v delu, v katerem za te funkcionarje veljajo določbe ZIntPK.

Enako Zakon o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11 in 48/12; v nadaljevanju: ZPos) v 4. členu določa, da poslanec ne sme opravljati funkcije ali dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva s funkcijo poslanca. ZPos (10.–14. člen) določa, da poslanec ne sme biti hkrati član Državnega sveta RS niti ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih. Prav tako ne sme opravljati funkcije župana ali podžupana v občini. Z dnem potrditve poslanskega mandata preneha funkcija, ki ni združljiva s funkcijo poslanca. Poslanec ne sme opravljati pridobitne dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva z opravljanjem javne funkcije, in ne sme biti član nadzornega odbora gospodarske družbe. Najpozneje v treh mesecih po potrditvi poslanskega mandata mora poslanec opustiti opravljanje omenjenih dejavnosti. Če tega ne stori, mu mandat preneha. Edina izjema pri omenjenih prepovedih se nanaša na dejavnosti (zahtevnejšo strokovno, znanstveno, pedagoško ali raziskovalno delo), ki jih poslanec opravlja samostojno ali v delovnem razmerju, vendar največ v obsegu, ki ne presega petine polnega delovnega časa, potrebnega oziroma določenega za redno opravljanje dejavnosti. Za to izjemo je potrebna prijava in dovoljenje Mandatno-volilne komisije Državnega zbora. Državni zbor na predlog pristojnega delovnega telesa odkloni poslancu opravljanje dejavnosti ali dela, če to vpliva na opravljanje poslanske funkcije ali ovira objektivno in od zunanjih vplivov neodvisno opravljanje funkcije.

Komisija je 31. 1. 2019<sup>11</sup> sprejela mnenje in priporočilo na področju nezdržljivosti funkcij ter članstva in dejavnosti poslancev številka 06244-3/2018, v katerem je opredelila, da je za poslance Državnega zbora Republike Slovenije pravno-formalno določno in nedvoumno potrebno dopolniti oziroma urediti institut nezdržljivosti funkcij ter prepovedi dejavnosti oziroma članstva v določenih subjektih, in sicer na način, da se v največji možni meri prepreči koncentracija različnih funkcij v eni in isti osebi, saj lahko slednje pomeni tudi tveganje za korupcijo. Komisija je podala tudi priporočilo, da bi bilo treba področje nezdržljivosti funkcij ter prepovedi članstva in dejavnosti poslancev smiselno poenotiti z ureditvijo navedenih institutov v določbah ZIntPK, in sicer tako, da se določbe Zakona o poslancih v tem smislu ustrezno spremenijo oziroma dopolnijo.

Predlog novele ZIntPK-C je zaradi nejasnosti, ki so se pojavile v posameznih primerih, sprva predvideval tudi spremembo ZPos v delu, ki se nanaša na ureditev nezdržljivosti poslanske funkcije, in sicer tako, da bi bila materialna ureditev nezdržljivosti funkcij za poslance enaka kot za ostale funkcionarje, da bi torej veljale določbe ZIntPK. Predlagana prehodna ureditev v ZIntPK je bila pred obravnavo na Vladi RS črtana, saj so poslanci vložili

---

<sup>11</sup> <https://www.kpk-rs.si/2019/02/13/mnenje-in-priporocilo-glede-nezdrzljivosti-funkcij-ter-clanstva-in-dejavnosti-poslancev-dz-rs/>

predlog novele ZPos, ki naslavlja tudi to vprašanje. 12 ZIntPK-C je bil sprejet 21. oktobra 2020 na 12. seji Državnega zbora RS.

Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o poslancih (v nadaljevanju: ZPos-F) z dne 12. 7. 2019, ki ga je v zakonodajni postopek vložila skupina 74 poslancev, je med drugim predvideval ureditev nezdržljivosti poslanske funkcije s pridobitno dejavnostjo ter prepovedi članstva in dejavnosti za poslance v smeri poenotenja z ureditvijo po ZIntPK. Poslanci namreč niso izvzeti iz sistemske ureditve po ZIntPK, ki predstavlja splošni, sistemski zakon za enovit in celovit pravni okvir za vse funkcionarje na področju nezdržljivosti funkcij. ZPos-F je predvideval ureditev prepovedi pridobitne dejavnosti ter prepovedi članstva in dejavnosti na način, da bi v tem delu v celoti veljale materialne in procesne določbe ZIntPK. Kot specialna ureditev po ZPos pa bi se ohranile določbe 10. in 11. člena (nezdržljivost funkcij) ter 13. člen (izjeme od prepovedi opravljanja pridobitne dejavnosti). Ureditev izjem po ZPos je namreč strožja od splošne ureditve izjem, ki veljajo za druge poklicne funkcionarje po ZIntPK.<sup>13</sup> Tudi po ZPos-F se je ohranjala strožja ureditev na tem področju ter pristojnost Državnega zbora (Mandatno-volilne komisije) glede presoje teh izjem. Strogost ureditve se je s predlagano ureditvijo še poudarjala s ciljem restriktivne razlage in uporabe izjem. Komisija na predlagano ureditev ni imela pripomb in je pozdravila predlagateljevo namero po enotnosti in večji jasnosti ureditve nezdržljivosti opravljanja funkcije poslanca s postopkovnega vidika ugotavljanja nezdržljivosti<sup>14</sup>. Po ZPos-F bi torej na področju prepovedi pridobitne dejavnosti ter članstva in dejavnosti v celoti veljale materialne in procesne določbe ZIntPK, razen izjeme od prepovedi opravljanja pridobitne dejavnosti iz drugega odstavka 26. člena ZIntPK.

Državni zbor je na 12. seji 22. oktobra 2019 glasoval o ZPos-F, druga obravnava, EPA 716-VIII. Državni zbor navedenega predloga zakona ni sprejel.

Pravila, ki veljajo za dodatne dejavnosti poslancev, so precej nejasna, praksa Mandatno-volilne komisije pa glede odobritev ni enotna.<sup>15</sup> Hkrati iz dokumenta, ki ga v povezavi z dovoljenjem poslancem izda Mandatno-volilna komisija, ni razvidna vsebinska presoja posamezne dejavnosti, običajno vsebuje le opis, na kaj se vloga poslanca nanaša, ne pa vsebinske opredelitve do dejavnosti, niti presoje kakršnih koli omejitev v povezavi z opravljanjem dejavnosti.

Različni načini urejanja nezdržljivosti funkcij po specialnih predpisih<sup>16</sup> (ne zgolj pri zgoraj navedenih) lahko predstavljajo tudi podlago neenakopravni obravnavi funkcionarjev. Smiselno bi bilo, da se pod okriljem Komisije

<sup>12</sup> <https://www.gov.si/novice/2019-10-07-predlog-zakona-o-spremembah-in-dopolnitvah-zakona-o-integriteti-in-preprecevanju-korupcije-zintpk-c/>

<sup>13</sup> Namen zakonodajalca pri določitvi strogih vsebinskih omejitev za poslance glede opravljanja pridobitne dejavnosti je bil v ohranitvi stika poslancev, ki prihajajo iz strokovnih in znanstvenih krogov, s stroko, zlasti če je treba na določenih področjih ohranjati licenco ali druga dovoljenja (na primer: univerzitetni profesorji, predavatelji, zdravniki, znanstveniki). Zakon namreč dovoljuje znanstveno, pedagoško ali raziskovalno delo, pri strokovnem delu pa je posebej izražena zahteva, da je dovoljeno le zahtevnejše strokovno delo. Izjeme so opredeljene tako, da predstavljajo delo, ki je v širšem javnem interesu, in ne v pridobivanju zasebnih koristi poslancev (predlog ZPos-F, stran 17).

<sup>14</sup> Dokument Komisije številka 007-5/2019-2 z dne 12. 9. 2019. Komisija se ni strinjala s predlogom črtanja specialne določbe tretjega odstavka veljavnega 12. člena ZPos, saj je menila, da ne bo več obstajala učinkovita možnost za uveljavitev prepovedi, če poslanec prostovoljno ali pa po pozivu Komisije ne bo prenehal opravljati nezdržljive funkcije ali dejavnosti.

<sup>15</sup> GRECO Skupina držav proti korupciji, Četrty krog ocenjevanja, Poročilo o Republiki Sloveniji, preprečevanje korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilih, stran 16.

<sup>16</sup> Primeroma navajamo nekatere zakone, ki urejajo področje nezdržljivosti funkcije za funkcionarje: Zakon o poslancih (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 39/11 in 48/12), Zakon o Državnem zboru (Uradni list RS, št. 66/19), Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17), Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20), Zakon o sodniški službi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr., 95/14 – ZUPPJS15, 17/15, 23/17 – ZSSve in 36/19 – ZDT-1C), Zakon o državnem tožilstvu (Uradni list RS, št. 58/11, 21/12 – ZDU-1F, 47/12, 15/13 – ZODPol, 47/13 – ZDU-1G, 48/13 – ZSKZDČEU-1, 19/15, 23/17 – ZSSve, 36/19 in 139/20), Zakon o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 59/11 in 55/17), Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12), Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 69/17 – uradno prečiščeno besedilo), Zakon o Informacijskem pooblaščenju (Uradni list RS, št. 113/05 in 51/07 – ZUstS-A), Zakon o varstvu pred diskriminacijo (Uradni list RS, št. 33/16 in 21/18 – ZNOrg), Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE).

centralizirajo pravila o nezdržljivosti za vse funkcionarje. Takšna rešitev bi omogočila razvoj preglednih skupnih meril in poenotene prakse. ZPos in ZIntPK se še vedno ne dopolnjujeta tako, kot bi se morala, ureditvi nista medsebojno skladni in področje za poslance ni dovolj jasno in določno urejeno. Komisija torej meni, da bi bilo treba področje nezdržljivosti funkcije poslancev ter prepoved članstva in dejavnosti urediti bolj jasno in določno.

Komisija je na področju nezdržljivosti funkcij zaradi zgoraj navedenih razlogov Vladi Republike Slovenije podala pobudo za poenotenje ureditve področja nezdržljivosti funkcij za poklicne funkcionarje, pri čemer je izrecno navedla, da naj v okviru določb po potrebi opredeli tudi sprejemljivo višino dohodkov oziroma druge premoženjske koristi, ki jih poklicni funkcionar pri opravljanju dodatne dejavnosti lahko pridobi. Prav tako je v okviru podane pobude ponovno opozorila na različno sankcioniranje imenovanih in voljenih funkcionarjev v primerih zaznanih kršitev v povezavi z nezdržljivostjo opravljanja funkcij, prepovedjo članstva in dejavnosti.

## 8. POSTOPKI KADROVANJ

---

Komisija na področju kadrovanj in neetičnih oziroma nezakonitih ravnanj v družbah s kapitalsko naložbo države ter javnih agencijah, javnih zavodih in javnih podjetjih ugotavlja, da ti postopki potekajo netransparentno ter da se pri izbiri kandidatov in imenovanih oseb kot glavno merilo ne upošteva strokovna usposobljenost, temveč so v večini primerov prisotne okoliščine, ki kažejo na osebno oziroma politično pripadnost posameznika.

Komisija kljub vsakoletnemu opozarjanju na problematiko in številnim podanim priporočilom na navedenem področju ne zaznava izboljšanja.

Zaskrbljujoče je tudi dejstvo, da do omenjenih nepravilnosti prihaja v primerih, ko so postopki kandidiranja in imenovanja natančno opredeljeni, kar po mnenju Komisije kaže na to, da člani natečajnih komisij in drugih komisij, ki sodelujejo v kadrovskih postopkih, ne delujejo v skladu s pričakovanimi standardi profesionalnosti ter ne odločajo na podlagi strokovne usposobljenosti posameznih kandidatov.

Da se stanje na tem področju ne izboljšuje, kaže tudi dejstvo, da Komisija prejema vse več prijav o nedovoljenih vplivih posameznikov na izbiro/imenovanja in razreševanja kandidatov na konkretnih delovnih mestih oziroma funkcijah, ter prijav nezakonitih in neetičnih vplivov na sprejemanje drugih odločitev imenovanih kandidatov in organov, v katere so bili imenovani.

V zvezi s kadrovanjem Komisija zaznava tudi problematiko na področju delovanja svetov zavodov, ki bi morali v prvi vrsti delovati v interesu zavoda, torej v javnem interesu, ter se odločno zoperstaviti vsem neprimernim vplivom (tistim, ki jih zakon ne dopušča), saj se lahko le tako ohrani oziroma poveča kakovost storitev na posameznem področju. Komisija vedno znova opozarja, da se morajo predstavniki občin in ministrstva vzdržati podajanja mnenj, stališč, predlogov in navodil, ki bi pomenili poseganje v samostojnost delovanja sveta zavoda.

Prav tako Komisija ugotavlja, da so bile posamezne določbe aktov o ustanovitvi določenih javnih zavodov, ki urejajo pogoje za imenovanje poslovodne osebe, spremenjene tik pred objavo razpisa, kar ustvarja videz politične in nestrokovno motivirane odločitve. Zgolj spremembe aktov pri posameznih javnih zavodih vodijo tudi k neenakopravni obravnavi javnih zavodov ter povzročajo korupcijsko tveganje neenakopravne obravnave.

Vse navedeno kaže na to, da v Sloveniji še vedno ni izoblikovana kultura kadrovanja, temveč se deluje po ustaljenih vzorcih, kjer osebne oziroma politične povezave dobivajo prednost pred strokovno usposobljenostjo. Takšni načini delovanja ne pripomorejo k profesionalnemu (zakonitemu, strokovnemu in etičnemu) delovanju, ampak zgolj zmanjšujejo zaupanje javnosti v ravnanje oseb, odgovornih za izbiro in imenovanje članov upravnih in nadzornih organov.

Pri postopkih kadrovanja mora biti v ospredju zgolj strokovna usposobljenost (ter izpolnjevanje ostalih pogojev za zasedbo delovnega mesta), nikakor pa ne kakršni koli drugi razlogi, saj se na ta način izniči načelo enakopravnosti in namen pravno reguliranih postopkov, ki zagotavljajo objektivno presojo kandidatov, krepijo pa se klientelizem, korupcijska tveganja in netransparentno odločanje v kadrovskih zadevah.

## 9. PRENOVA RESOLUCIJE O PREPREČEVANJU KORUPCIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

---

Konvencija Združenih narodov proti korupciji (v nadaljevanju: UNCAC), orodje v boju proti korupciji, ki jo je ratificiralo 177 držav, v 5. členu poudarja pomen razvoja protikorupcijskih politik in mehanizmov, ki v boju proti korupciji spodbujajo sodelovanje družbe in odražajo načela vladavine prava, integriteto, transparentnost in odgovornost. Obenem Združeni narodi v priložniku za oblikovanje nacionalnih protikorupcijskih strategij<sup>17</sup> ugotavljajo, da države podpisnice UNCAC 5. člen te konvencije pogosto udeležajo prek nacionalnih protikorupcijskih strategij. Le-te naj bi države oblikovale vključevalno, torej upoštevajoč tako mnenje vladajoče politike kot opozicije ter z vključevanjem vseh ravni družbe, tudi civilne. Pri tem Združeni narodi (natančneje Urad ZN za droge in kriminal (v nadaljevanju: UNODC) kot ključni organ Združenih narodov za boj proti korupciji) poudarjajo pomembnost komunikacije, transparentnosti in sodelovanja med deležniki v postopku oblikovanja takega dokumenta, hkrati pa tudi poudarjajo, da mora biti za njegovo pripravo zagotovljenega dovolj časa in kadrov.

Kot številne druge države je tudi v Slovenija pristopila k oblikovanju nacionalne strategije – pri nas v obliki resolucije. Leta 2004 je bila tako sprejeta Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: resolucija), način njenega oblikovanja pa je ustrezal tudi kasnejšim usmeritvam iz omenjenega priložnika Združenih narodov. Poleg resolucije je bil oblikovan tudi njen izvedbeni akt, Akcijski načrt uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije v RS (v nadaljevanju: akcijski načrt), ki splošne usmeritve in identificirane probleme oziroma izzive boja proti korupciji na posameznih področjih delovanja družbe, na katerih temelji resolucija, prevaja v konkretne ukrepe za njihovo reševanje. Več kot petnajst let kasneje je postala nekoč dobra nacionalna strategija boja proti korupciji neučinkovita, saj je zastarela. Nekdanji, v resoluciji zajeti izzivi in problemi so bili v vmesnem obdobju petnajstih let bodisi že naslovljeni ali pa so se okoliščine spremenile do take mere, da so postali nerelevantni; le redki so še vedno aktualni. Posledično velja enako tudi za ukrepe iz akcijskega načrta – tudi večina teh je zastarelih in nerelevantnih, le nekaj je takih, ki so še ažurni.

Komisija je zato leta 2016 prečistila akcijski načrt in izločila nerelevantne ukrepe. V njem so ostali le ukrepi, ki so trajne narave, ter tisti, ki izhajajo neposredno iz obstoječe resolucije, zaradi česar njihov izbris iz akcijskega načrta ni mogoč. Obenem je Komisija zavezancem za poročanje o izvedenih ukrepih iz akcijskega načrta podala usmeritev, da poročajo le o tistih ukrepih, kjer je prišlo do kakšnih sprememb ali novih aktivnosti.

Konec leta 2018 je Komisija pristopila k prvim aktivnostim za spremembo resolucije. Pri tem je ugotovila, da resolucija potrebuje ne samo spremembe temveč korenito prenovo. To pa pomeni ne samo aktivno sodelovanje deležnikov v širši družbi, temveč tudi velik vložek Komisije v koordinacijo in oblikovanje obširnih sprememb resolucije. Komisija je takrat s pozivi za sodelovanje v delovni skupini izvedla prvo testiranje odziva družbe za sodelovanje v resoluciji in pri večini naletela na pozitiven odziv, le redki pri tem niso želeli sodelovati. Ne glede na to so nadaljnje aktivnosti za prenovo zaradi kadrovskega omejitvev v Komisiji zastale.

V letu 2020 je Komisija ob prejeti pozitivni napovedi o odobritvi sredstev za kadrovske okrepitve ponovno pristopila k aktivnostim za prenovo resolucije in oblikovala natančen načrt ter časovnico izvedbe prenove. Prav tako sta k aktivnemu sodelovanju pri prenovi v okviru ožje delovne skupine pristopili Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za javno upravo. Novembra 2020 sprejeta novela ZIntPK-C je določila druge prednostne naloge Komisije ter hkrati dodatne naloge in pristojnosti, zaradi česar je Komisija s kadrovskega vidika postala še dodatno obremenjena, sredstev za nove zaposlitve pa ni prejela. Tako je bila zaradi izpolnjevanja drugih rednih zakonskih nalog Komisije

---

<sup>17</sup> The United Nations Convention Against Corruption, National Anti-Corruption Strategies, A Practical Guide for Development and Implementation (Združeni narodi, 2015)



nujno potrebna prenova resolucije ponovno odložena, Slovenija pa ostaja s tem do nadaljnjega še vedno brez sodobne nacionalne strategije boja proti korupciji.

## 10. KREPITEV INTEGRITETE V DRUŽBI – PROJEKT INTEGRITETA: SKUPNI CILJ GENERACIJ

---

Integriteta je temeljni gradnik kakovostne skupnosti (države), zato je Komisija že pred časom začela s preventivnimi aktivnostmi za krepitev integritete mladih, pri čemer je vsakokrat naslavljala le določen segment populacije otrok in mladostnikov. Tako je v zadnjem desetletju izvajala vsakoletne ustvarjalne natečaje za srednje šole (povej z majico, pismo poslancem, oblikovanje filma na temo korupcije in tako dalje) in vrtce. Prav za slednje je Komisija kot pripomoček za pogovor z otroci o tem, kaj je pravi in kaj narobe, oblikovala slikanico Polomljena kočija.

V letu 2020 se je Komisija odločila h krepitev integritete mladih generacij pristopiti bolj sistemsko, z namenom krepitev integritete prihodnje družbe. Tako smo skupaj z Ministrstvom za izobraževanje, znanost in šport, Zavodom RS za šolstvo in Inšpektoratom za šolstvo in šport, zasnovali projekt Integriteta: skupni cilj generacij, ki temelji na krepitev integritete mladih skozi vzgojno-izobraževalni sistem. Kot partnerja na projektu sta se že v začetni fazi pridružili tudi Filozofska in Pedagoška fakulteta Univerze v Ljubljani. Projekt je zasnovan na dveh nivojih, saj ima za cilj tako krepitev integritete otrok in mladih skozi vzgojne in izobraževalne programe kot tudi krepitev integritete samega šolskega sistema. Za izvedbo projekta bo oblikovan akcijski načrt, v katerem bodo opredeljeni cilji in aktivnosti, prav tako pa bodo določeni tudi nosilci teh aktivnosti in roki izvedbe. Projekt naj bi s sodelovanjem in podporo različnih deležnikov potekal vsaj naslednjih 15 let oziroma po potrebi tudi dlje.

Kot uvod v projekt je Komisija v letu 2020 organizirala okroglo mizo ob mednarodnem dnevu boja proti korupciji, na kateri so partnerji projekta predstavili svoja izhodišča za sodelovanje v projektu in v tednu boja proti korupciji podpisali tudi temeljni sporazum o sodelovanju na projektu. V prvih mesecih 2021 je bil oblikovan osnutek akcijskega načrta projekta z aktivnostmi za leto 2021 oziroma za obdobje 2021–2025. Komisija ima v projektu idejno in koordinacijsko vlogo, kakovostna izvedba projekta pa je v največji meri odvisna od vsakokratne zavezanosti in motiviranosti partnerjev v projektu in nosilcev aktivnosti oziroma njihovem prepoznavanju pomembnosti in nujnosti krepitev integritete mladih za krepitev integritete družbe prihodnosti.

Poleg Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport sta projekt ob njegovi javni predstavitvi podprla tudi predsednik republike in Ministrstvo za pravosodje. Glede na zastavljeni nacionalni obseg projekta ter njegov pomen za prihodnjo družbo Komisija obenem poziva državni zbor, kot tudi vlado in druge državne organe, da projekt javno podprejo in zagotovijo vse, kar je potrebno za njegovo izvedbo.