



KPK

REPUBLIKA SLOVENIJA

KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

INTEGRITETA | ODGOVORNOST | TRANSPARENTNOST

OCENA STANJA

Komisije
za preprečevanje korupcije

2022

Kot samostojen in neodvisen državni organ v okviru svojih pristojnosti izvajamo aktivnosti, s katerimi želimo v sodelovanju z najširšim krogom kompetentnih deležnikov vzpostaviti pogoje, v katerih bodo kršitve integritete in etičnosti ter korupcija postali visoko tveganje z nizkim donosom.

OCENA STANJA 2022 – Komisija za preprečevanje korupcije – Izdala, založila in financirala Komisija za preprečevanje korupcije

Na podlagi prvega odstavka 20. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20 in 3/22 – ZDeb) nadzor nad opravljanjem nalog Komisije za preprečevanje korupcije opravlja Državni zbor RS. Predsednik Komisije za preprečevanje korupcije enkrat letno poroča Državnemu zboru RS 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 2023

Kazalo

1	Vloga in učinkovitost Komisije.....	1
2	Tveganja na področju zdravstva	2
3	Pomen integritete in sankcioniranje kršitev.....	4
4	Postopki imenovanj.....	6
5	Nasprotje interesov	8
6	Zaznave pri omejitvah poslovanja in nezdružljivosti funkcij pri funkcionarjih	9
7	Krepitev integritete učencev v osnovnih šolah – korak proti krepitvi integritete družbe	12
8	Pravne ovire za objavo sprememb premoženjskega stanja ter zaznave Komisije pri poročanju premoženjskega stanja funkcionarjev zakonodajne in izvršilne veje oblasti	14
9	Pomanjkljivosti pravne ureditve lobiranja	17
10	Zaščita prijaviteljev	19
11	Izzivi posodabljanja strojne in programske opreme Komisije.....	21

1 Vloga in učinkovitost Komisije

Integriteta, transparentnost in odgovornost so imunski sistem družbe pri preprečevanju korupcije. Ta standard je že leta 2010 določil Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), za izvajanje določb katerega smo na Komisiji pristojni. V praksi še vedno zaznavamo, da ta standard prepogosto velja za nadstandard. Prav zato je še toliko bolj pomembno, da nadaljujemo z utrjevanjem vloge Komisije kot preventivnega organa za krepitev integritete v družbi in si prizadevamo, da bomo ne le uspešni, pač pa tudi učinkoviti.

Lani ugotovljene pravnomočne kršitve integritete pomenijo zelo pomembno usmeritev slovenske družbe na področju vrednot. Če k temu dodamo še dodelitev novih pristojnosti Komisiji za preprečevanje korupcije (Komisija) glede na novosprejeti Zakon o zaščiti prijaviteljev¹ (ZZPri), ko smo po oceni Ministrstva za pravosodje postali center znanja in odličnosti na tem področju, pa tudi širitev projekta Integriteta: skupni cilj generacij, začetek celovite nadgradnje informacijskih sistemov, naslavljanje korupcijskih tveganj v zdravstvu s pripravo Analize delovanja javnega sektorja na področju zdravstva (ki jo izvajamo letos) in druge teme, ki jih še izpostavljamo v tej Oceni stanja, lahko sklenemo, da na Komisiji delujemo dobro, v pravo smer.

Toda nespoštovanje in ignoriranje pravnomočnih kršitev integritete različnih funkcionarjev na državnem in lokalnem nivoju, ki se nadaljuje iz prejšnjih let, kaže, da (še) nismo učinkoviti. Enako velja glede naših priporočil. Učinkoviti bomo torej postali šele takrat, ko bodo odgovorni upoštevali naše ugotovitve in priporočila. Prav tako se politika še vedno ne odziva na naše pobude po enotni ureditvi instituta nezdržljivosti funkcij, nedorečen ostaja tudi način prikaza sprememb premoženjskega stanja, popravke potrebuje tudi institut lobiranja, treba je določiti tudi sankcije za kršitve integritete in sankcije za neupoštevanje naših priporočil, temu ob bok pa izpostavljamo še vedno prisotno plačno neenakost funkcionarjev Komisije v primerjavi s primerljivimi funkcijami v drugih neodvisnih samostojnih državnih organih.

Določen, a pomemben del tega, kar trenutno manjka za učinkovitejše delo Komisije, lahko nadoknadimo z novelacijo ZIntPK. Prenova tega zakona je, kot kaže praksa in kot mestoma izpostavljamo tudi v tej Oceni stanja, v bližnji prihodnosti nujna, saj lahko le z bolj določenimi pristojnostmi ter zlasti vpeljavo primernih sankcij ob potrjenih kršitvah in neodzivnosti na naša priporočila še bolj okrepimo svojo preventivno vlogo pri krepitvi integritete in transparentnosti javnega sektorja, s tem pa tudi pravne države.

Za več je potrebno medsebojno sodelovanje vseh pristojnih institucij, ki moramo v prvi vrsti dobro opraviti svoje delo. To naslavlja tudi zasnova prenove Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji. Z njo lahko predvolilne obljube politike preoblikujemo v prakso, zlasti s sodelovanjem izvršilne oblasti. Dvig politične kulture je namreč nujen. Če se vsi pristojni že danes zavežemo, da bomo svoje naloge vestno izvrševali, lahko vzpostavitev integritete kot standarda v praksi dosežemo precej hitreje kot sicer.

V središču našega dela tako ostaja integriteta. Ta je predpogoj za zaupanje v nosilce javnih funkcij, k čemur je prav za prav usmerjeno naše delo. Zase tako lahko zatrdimo, da sledimo profesionalnosti (zakonitosti, strokovnosti in etičnosti), kar nenazadnje z vse večjo prisotnostjo sodelavcev Komisije kot strokovnjakov na zunanjih dogodkih priznavajo tudi družba in mediji. Čas je torej, da enako storijo tudi vsi ostali: politika, javni sektor, vključno z drugimi (neodvisnimi) državnimi organi, gospodarstvo, nevladne organizacije, civilna družba in mediji. Le z medsebojnim sodelovanjem bomo pri preprečevanju korupcije učinkoviti, saj za krepitev integritete in preprečevanje korupcije ni dovolj le, da zgolj Komisija deluje dobro.

¹ Uradni list RS, št. 16/23.

2 Tveganja na področju zdravstva

V zadnjih 12 letih od začetka veljavnosti ZIntPK smo vsebinsko obravnavali številna področja delovanja javnega zdravstvenega sistema in podali mnogo priporočil za ustrežnejše upravljanje tveganj za nastanek odklonskih ravnanj oziroma z namenom preprečevanja okoliščin, ki omogočajo priložnosti za nastanek ne le koruptivnih ravnanj, temveč tudi okoliščin, ki omogočajo zasledovanje parcialnih – zasebnih interesov posameznikov ali subjektov, vzpostavitev netransparentnih in nesledljivih postopkov ter posledično zmanjšujejo zaupanje v delovanje celotnega sistema javnega zdravstva v Sloveniji.

Kot preventivni organ s področja preprečevanja korupcije, krepiteve integritete in odpravljanja nasprotja interesov lahko v primerih, kadar zaznamo tveganja za nastanek kršitev iz svoje pristojnosti, sprejmemo ustrezna priporočila in predlagamo ukrepe za njihovo odpravo oziroma ustrežnejše upravljanje.

Priporočila predstavljajo naše pogosto uporabljeno preventivno orodje, s katerim želimo subjektom javnega sektorja pomagati uresničevati cilje transparentnosti, sledljivosti, odgovornosti ter krepiteve integritete in pravne države. Priporočila so v celoti namenjena izboljšanju delovanja subjektov javnega sektorja pri opravljanju javnih nalog v skupno - javno korist. Cilji in upoštevanje najvišjih standardov transparentnosti, sledljivosti, odgovornosti in integritete, ki jim naša podana priporočila sledijo, bi morali biti enaki ciljem, ki jih pri svojem delovanju zasledujejo subjekti javnega sektorja. Priporočila so nenazadnje namenjena tudi temu, da do odklonskih ravnanj in kršitev zakona, med drugimi tudi ZIntPK, ne pride.

Od začetka veljavnosti zakonske ureditve na področju preprečevanja korupcije, tj. od leta 2004 dalje, smo na področju zdravstva podali preko 40 načelnih mnenj in priporočil za ustrežnejše upravljanje z različnimi postopkovnimi in področnimi tveganji, ki jim je sistem javnega zdravstva izpostavljen. Zaznana tveganja in podana priporočila so se nanašala na različne subjekte v javnem zdravstvu, tako na primarni, sekundarni kot terciarni ravni javnega zdravstvenega sistema, kot tudi na ostale pomembne deležnike tega sistema, kot so Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), Ministrstvo za zdravje (MZ), lekarne, Zdravniška zbornica in ostali.

Od začetka veljavnosti ZIntPK smo zaznali tveganja in podali priporočila na naslednjih področjih:

- čakalne vrste, delo zdravnikov v javnem in zasebnem sektorju ter izvajanje nadzora nad tem,
- izvajanje dejavnosti okulistov in optike v prostorih javnega zdravstvenega zavoda (JZZ),
- izvajanje medicinskih raziskav in donacijska sredstva,
- postopki kadrovanja v ZZZS,
- nabava zaščitne opreme JZZ,
- oprema na reverz in nabava potrošnega materiala,
- poraba sredstev članov območnih enot ZZZS,
- privilegiji zdravnikov (izdaja bolniških listov, zdravil ...),
- vzpostavitev registra medicinskih pripomočkov in vigilančnih zapletov ter
- izvajanje postopkov javnih in evidenčnih naročil.

Na osnovi preučenih in obravnavanih primerov smo tako med drugim zaznali:

- da je trg dobaviteljev (proizvajalci in/ali njihovi trgovci oziroma zastopniki) že več kot deset let nespremenjen oziroma da se tržni deleži le-teh čez leta skoraj nič ne spreminjajo, razen izjemoma (npr. pripojitev, nov ponudnik itd.);
- da sistem dobave proizvodov mednarodnih proizvajalcev v Slovenijo preko posrednikov in/ali ekskluzivnih zastopstev omogoča različne cene po posameznih tržiščih oziroma prilagodljivost cen zahtevam posameznih tržišč, pri čemer je Agencija za varstvo konkurence v zadevi sporazumov o izključni distribuciji podala pojasnilo, da izključna distribucija sama po sebi ni prepovedana;
- da številni dobavitelji medicinske opreme nudijo JZZ v brezplačno uporabo (na različne načine) medicinsko opremo, ki je najpogosteje ni moč uporabljati brez nakupa ustreznega materiala za enkratno uporabo (npr. reagenti, potrošni material); za tako prejeta medicinsko opremo najpogosteje JZZ ne more na trgu kupiti potrebnega potrošnega materiala različnih proizvajalcev, temveč le tistega, ki ga proizvaja proizvajalec, ki je tudi proizvajalec tako izročene medicinske opreme;
- da proizvajalci zdravil in/ali medicinske opreme oziroma njihovi prodajalci plačujejo različne oblike izobraževanj za vnaprej določene zdravnike v JZZ in na račune, ki niso računi njihovih delodajalcev, in da so zahteve za izpolnjevanje pogojev za ohranjanje strokovne licence zdravnikov tiste, ki zdravstveno osebje sili v iskanje ustreznih izobraževanj in finančnih sredstev za kritje teh stroškov;
- da še vedno ni urejen sistem istočasnega opravljanja dela zdravnikov v JZZ v okviru javnega zdravstva in dela pri zasebnih ponudnikih zdravstvenih storitev, pri čemer navedeno ne predstavlja niti nasprotja interesov niti nezdržljivosti funkcij po določbah ZIntPK ipd.

Ugotavljamo, da ne glede na to, da že skoraj 20 let na različnih področjih in vseh ravneh javnega zdravstvenega sistema zaznavamo vrsto tveganj, ki jim je sistem izpostavljen, in smo pristojnim podali veliko priporočil tudi s predlogi za ukrepe, sistem javnega zdravstva še vedno ne deluje v skladu z najvišjimi standardi transparentnosti in sledljivosti porabe javnih sredstev.

V sodelovanju z MZ, ki bo zagotovilo sistemsko analitiko podatkov, smo zato v februarju 2023 na podlagi sprejetega sklepa senata Komisije pristopili k izvedbi Analize delovanja javnega sektorja na področju zdravstva (Analiza), v kateri se bomo osredotočili na področje izvedbe nabav medicinske opreme, farmacevtskih izdelkov in izdelkov za osebno nego 26 JZZ na sekundarni ravni. Analiza bo zajela podatke za obdobje od 1. 1. 2018 do 31. 12. 2022. Prikazala bo razmerja med dobavitelji, razmerja med izvajanjem postopkov javnega naročanja in evidenčnih naročil, preučila sistem identificiranja potreb po nabavi pri naročnikih, v okviru evidenčnih naročil identificirala področja možnih skupnih nabav in prikazala oziroma povezala ugotovitve nadzornih organov v opredeljenem obdobju na področju predmeta Analize. Vsebina končnega poročila Analize bo predstavljala enega od vhodnih elementov, potrebnih za prenovu javnega zdravstvenega sistema v Sloveniji, ki je v pristojnosti MZ.

3 Pomen integritete in sankcioniranje kršitev

Pojem integritete ZIntPK opredeljuje kot 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 je v zvezi s pojmom integritete v sodbi² navedlo, da je zakonodajalec pojma »pričakovano delovanje« in »integriteta« pustil vsebinsko odprta in njuno vsebinsko opredelitev prepustil Komisiji.

Z opredelitvijo konkretnih ravnanj, ki predstavljajo kršitev integritete ter s tem kršitev zakona (ZIntPK), poskušamo vzpostaviti standarde integritete ravnanj uradnih oseb. Tako smo imeli konec februarja 2023 na področju integritete 22 pravnomočnih ugotovitev, s katerimi smo ravnanja 23 oseb opredelili kot kršitev integritete.

Od leta 2017 dalje, ko smo prenovili način vodenja postopkov zoper obravnavane osebe preko skrbne obravnave posameznih primerov, smo zgradili določeno prakso in kot kršitev integritete opredelili ravnanja uradnih oseb po ZIntPK (24 konkretnih ravnanj uradnih oseb), ki izhajajo iz pravnomočnih ugotovitev o konkretnih primerih (sedem od 22 ugotovitev je sodno potrjenih) in jih lahko združimo v naslednje sklope:

- zavajanje v postopkih pred delodajalcem, pred uradnimi organi ali pred javnostjo in nerazkritje potrebnih informacij/pojasnili delodajalcu ali uradnemu organu;
- nedovoljeno, neutemeljeno, nezakonito vplivanje na delo in poseganje v pristojnosti organov ali uradnih oseb;
- izvajanje nezakonitih, neetičnih ali političnih vplivov na osebe v postopkih imenovanja, kadrovanja in zaposlovanja;
- prekoračenje pooblastil in pristojnosti, 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;
- privilegiranje točno določenega ponudnika, prirejanje javnega razpisa in s tem omogočanje neenakopravne obravnave ponudnikov;
- pooblaščenje odvetniške družbe, ki v zadevi že zastopa organ, pri katerem uradna oseba opravlja funkcijo, in sicer v postopku, ki se tiče opravljanja njene funkcije;
- neizpolnjevanje obveznosti do države;
- izdaja dovoljenja za opravljanje zakonsko prepovedane dejavnosti.

Upravno sodišče je v obrazložitvi sodbe³ navedlo, da v področje osebne integritete funkcionarja sodi tudi plačevanje davkov, ki se v pravni državi pričakuje od vseh davčnih zavezancev, zato je upravičen tudi interes javnosti po presoji teh ravnanj funkcionarjev kot dela njihove osebne integritete. Tako se po mnenju sodišča pričakovana ravnanja funkcionarja morajo raztezati in se upravičeno raztezajo tudi na določena njihova zasebna ravnanja. S tem je sodišče celo razširilo razlago integritete v konkretnem primeru, saj navedenega ravnanja funkcionarja v izreku naših ugotovitev nismo opredelili kot kršitev integritete.

Za kršitev integritete zakonodajalec v določbah ZIntPK ni predvidel sankcij zoper uradne osebe, kar se v praksi kaže kot pomanjkljivost, in bi bilo treba v prihodnje razmisliti o zakonodajnih spremembah v tej smeri. Zakon je namreč opredelil zgolj način javne objave takšnih naših ugotovitev in s tem seznanitev javnosti v zakonsko naštetih

² Opr. št. I U 1726/2019-10 17. 9. 2020.

³ Opr. št. I U 1898/2019-43 2. 2. 2023.

primerih. Druge sankcije (politična odgovornost), ki bi sledile našim pravnomočnim ugotovitvam v povezavi s kršitvami integritete, v ZIntPK niso določene in so s tem prepuščene obravnavanim osebam ter tistim, ki so jih imenovali ali izvolili na določene funkcije oziroma v določene organe. V primeru voljenih funkcionarjev na državni in lokalni ravni bi se sankcioniranje njihovih ravnanj lahko tako pokazalo zgolj v izkazanem (ne)zaupanju volivcev in podeljenih glasovih na volitvah.

Pomemben korak pri uvedbi sankcij glede kršitev integritete posameznikov in poudarjanja integritete kot pogoja za zasedbo najpomembnejših mest v organih upravljanja, zastopanja in nadzora so s koncem leta 2022 prinesle določbe novele Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1). ZSDH-1 zaenkrat edini vsebuje določbe v povezavi s sankcijami glede pravnomočno ugotovljenih kršitev integritete, in sicer se te upoštevajo v postopkih imenovanj in razrešitev članov nadzornega sveta in uprave Slovenskega državnega holdinga (SDH) ter članov nadzornih svetov družb v upravljanju SDH.

Tako SDH pri glasovanju o kandidatih za člana nadzornega sveta v družbi s kapitalsko naložbo države lahko glasuje le za kandidate, ki poleg meril, ki jih določa zakon, ki ureja gospodarske družbe, med drugim zadostijo merilu, da na Komisiji zanje s pravnomočnim aktom nismo ugotovili kršitev integritete. Torej takšnih oseb ne more imenovati oziroma zanje glasovati, medtem ko mora SDH tudi redno preverjati izpolnjevanje tega merila za obstoječe člane nadzornih svetov in v primeru ugotovitve njihovega neizpolnjevanja takoj začeti s postopki za odpoklic člana nadzornega sveta.

Za člana nadzornega sveta SDH (ki ga pristojno ministrstvo predlaga Vladi RS, ta pa nato Državnemu zboru RS) je lahko izvoljen, kdor poleg pogojev, ki jih določa zakon, ki ureja gospodarske družbe, izpolnjuje tudi pogoj in merilo, da ga odlikujeta osebna integriteta in poslovna etičnost ter na Komisiji zanj s pravnomočnim aktom nismo ugotovili kršitev integritete. Ravno tako je član nadzornega sveta SDH na predlog Vlade RS lahko odpoklican (odpokliče ga Državni zbor RS), če pri svojem ravnanju na kakršen koli način krši integriteto, kar na Komisiji ugotovimo s pravnomočnim aktom.

Tudi za člana uprave SDH je lahko imenovana le oseba, za katero na Komisiji s pravnomočnim aktom nismo ugotovili kršitev integritete, medtem ko bi kršitev integritete člana uprave SDH med opravljanjem funkcije predstavljala hujšo kršitev njegovih obveznosti.

Na Komisiji takšno zakonsko ureditev in prepoznavanje pomembnosti integritete posameznikov pozdravljamo in pristojne pozivamo k njeni uveljavitvi tudi na drugih področjih, ne zgolj pri postopkih imenovanj in razrešitev članov organov nadzora in upravljanja v SDH ter družbah v njihovem upravljanju, ki jih na Komisiji sicer spremljamo že desetletje in so med najbolj izpostavljenimi tveganjem za nastanek kršitev integritete predvsem z vidika nedovoljenih in nezakonitih vplivanj (večinoma politike) v kadrovskih postopkih.

Vsi subjekti javnega sektorja smo namreč 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 in 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, smotrno 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 (tudi 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. Zato je presoja odklonskih ravnanj z vidika kršitve integritete pomembna.

4 Postopki imenovanj

Glede postopkov kadrovanj v družbah s kapitalsko naložbo države, na ministrstvih in v lokalni samoupravi že več kot desetletje ugotavljamo, da ti postopki potekajo netransparentno ter da se pri izbiri kandidatov in imenovanjih oseb kot glavno merilo ne upoštevajo strokovna usposobljenost in kompetence posameznika, temveč so v veliko primerih imenovanj prisotne okoliščine, ki kažejo na osebno oziroma politično pripadnost posameznika. Ti postopki so eni izmed najbolj izpostavljenih vrsti korupcijskih tveganj: nesledljivosti, netransparentnosti, političnim in drugim vplivanjem, izvajanju pritiskov in podajanju navodil osebam, ki postopke vodijo, neenakopravni obravnavi kandidatov, okoliščinam nasprotja interesov ipd. Zato vsako leto precej časa in napora namenimo opozarjanju na tovrstno problematiko in podajamo priporočila z namenom izboljšanja prakse na navedenem področju.

Kadrovanje v družbah s kapitalsko naložbo države, bodisi tistih, ki jih Republika Slovenija preko Vlade in Državnega zbora RS upravlja neposredno, ali tistih, ki so v upravljanju SDH, je najbolj izpostavljeno naštetim korupcijskim tveganjem. Interesi lastnika bi v teh družbah morali predstavljati interes vseh državljanov, odločitve organov upravljanja, zastopanja in nadzora pa slediti javnemu interesu in ne parcialnim interesom vsakokratne politike ali posameznikov. Ugotavljamo, da so postopki kadrovanj v teh družbah močno povezani s splošno politično kulturo, sistemom družbenih vrednot, integriteto posameznikov, v rokah katerih je moč vplivanja, vodenjem postopkov in odločanja ter korporacijsko integriteto družb kot celote. Ne glede na to, da na področju kadrovanj vsako leto – posebej pa v času po državnoborskih volitvah – prejmemo veliko prijav v povezavi s postopki izbora in imenovanj posameznikov v nadzorne svete in uprave družb s kapitalsko naložbo države, pa je določen premik v pravo smer mogoče zaznati v izboljšanju formalnih, zakonskih določb ZSDH-1, ki daje pomen pravnomočno ugotovljenim kršitvam integritete ter Komisijo ponovno uveljavlja kot pristojnega presojevalca kršitev nasprotja interesov za člane organov vodenja in nadzora SDH ter družb v njihovem upravljanju. Praksa pa bo pokazala, kako bodo formalno sicer dobro zapisani pogoji zaživel v dejanjih pristojnih.

Vpletanje politike v upravljanje družb in kadrovske procese v državnih družbah namreč ne predstavlja stanja normalnosti niti pristojnosti vsakokratne vladajoče politike, zato je takšne prakse treba prepoznati ter jih označiti za nedopustne in družbeno nesprejemljive. Takšna praksa pa je tudi v nasprotju z veljavno zakonodajo ter domačimi in mednarodnimi načeli dobrega korporacijskega upravljanja državnih družb. Ne glede na to, da se je sledljivost in formalna urejenost postopkov kadrovanj do določene mere izboljšala, pa je zaskrbljujoče, da do odklonskih ravnanj prihaja v primerih, ko so postopki kandidiranja in imenovanja natančno opredeljeni ter pristojnosti posameznih organov jasne. Menimo, da navedeno kaže na to, da člani kadrovskih (akreditacijskih) komisij, ki sodelujejo v kadrovskih postopkih, ne delujejo v skladu s pričakovanimi standardi profesionalnosti in ne odločajo na podlagi strokovne usposobljenosti posameznih kandidatov, sploh v primerih, ko se zasleduje točno določen cilj – izbira določenega kandidata. Zaznavamo tudi, da se z namenom izogibanja očitkom nepravilnosti pri kadrovanjih želi odgovornost za izbiro kandidatov večkrat prenesti na zunanje kadrovske agencije, ki naj bi predstavljale varovalo kadrovanja strokovno najbolj usposobljenih oseb.

V zvezi s kadrovanjem zaznavamo problematiko tudi na področju delovanja svetov javnih 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. Vedno znova zato opozarjamo, da se morajo predstavniki lokalnih skupnosti in pristojna ministrstva vzdržati podajanja mnenj, stališč, predlogov in navodil, ki bi pomenili poseganje v samostojnost delovanja sveta zavoda.

V ospredju vseh kadrovskih postopkov naj bodo zavezanost k ustrezno vzpostavljenim, protokoliranim, transparentnim in sledljivim postopkom izbora in imenovanja kadrov z namenom iskanja najboljših kandidatov za opravljanje teh funkcij, ki izpolnjujejo kriterije visoke stopnje osebne integritete, strokovnosti, kompetentnosti, izkušenosti in politične neodvisnosti, k čemur se v večini zavezujejo programi političnih strank pred vsakokratnimi

volitvami. Vsekakor pa se bodo politične stranke tudi po izvolitvi morale začeti upirati skušnjavam vsakokratnih menjav članov nadzornih svetov in uprav družb v državni lasti (kar velja tudi za politiko na nivoju lokalnih skupnosti in postopke kadrovanj bodisi v javne zavode bodisi družbe v njihovi lasti) ter odločitve glede njihovih razreševanj in imenovanj sprejemati na podlagi vzpostavljenih in veljavnih norm strokovnosti in pripoznavanja kriterija osebne integritete posameznih kandidatov za ta mesta.

Glede na stanje stopnje sprejemljivosti odklonskih ravnanj v slovenski družbi, prakso nesprejemanja odgovornosti, sploh politične, je izrednega pomena, da se standard integritete in transparentnosti uveljavi v postopkih izbora in imenovanj vodilnih in vodstvenih oseb ne le družb s kapitalsko naložbo na državni ravni, ampak tudi tistih, ki so v lasti lokalnih skupnosti in javnih zavodov, katerih delovanje sicer urejajo drugi zakoni. Vodilne in vodstvene osebe vseh subjektov javnega sektorja so namreč tiste, ki s svojimi dejanji in vodenjem predstavljajo zgled ostalim zaposlenim in javnosti.

5 Nasprotje interesov

Pri obravnavi prijav in vprašanj v povezavi z institutom nasprotja interesov izpostavljamo dve ključni področji, kjer prihaja do pogostejših kršitev dolžnega izogibanja nasprotju interesov.

Prvo je področje šolstva, in sicer pogoste kršitve nasprotja interesov zaznamo v postopku imenovanja ravnatelja. Že v letu 2020 smo na ministrstvo podali pobudo za posodobitev okrožnice šolam, ki bi lahko pripomogla k ustreznemu razumevanju instituta nasprotja interesov in zmanjšala tveganja za nastanek kršitev. Gre za okrožnico, ki se nanaša na pridobivanje mnenja vzgojiteljskega, učiteljskega oziroma predavateljskega zbora, obrazloženega mnenja lokalne skupnosti, obrazloženega mnenja sveta staršev ter obrazloženega mnenja dijakov in študentov. Njeno vsebino bi bilo namreč v delu, ki se nanaša na pravilno in zakonito ravnanje zaposlenih v šolstvu, ki so hkrati kandidati v postopku izbire ravnatelja ter zaposleni na šoli in sodelujejo na navedenih zborih, treba posodobiti in uskladiti s prakso in mnenji Komisije na področju nasprotja interesov. Poudarjamo, da je pri naslavljanju ustreznega razumevanja instituta nasprotja interesov na področju šolstva posebej dobrodošlo tvorno sodelovanje z Inšpektoratom RS za šolstvo in šport ter Ministrstvom za vzgojo in izobraževanje. Posodobitev okrožnice je v pristojnosti ministrstva, vendar do njene realizacije zaenkrat še ni prišlo, vzpostavljeno pa je sodelovanje institucij. Ne glede na to pa opazujemo, da kljub temu, da okrožnica še ni usklajena z našo pobudo in usmeritvami, obstajajo posamezni primeri dobre prakse. Javni zavodi s področja šolstva se namreč pred izvedbo postopka imenovanja ravnatelja vedno pogosteje z vprašanji obračajo na nas in tudi ravnajo v skladu z našimi pojasnili, kar je spodbudno, saj nakazuje tudi večjo pozornost zaposlenih na nastanek okoliščin nasprotja interesov.

Drugo področje nastanka najpogostejših kršitev nasprotja interesov je področje lokalne samouprave. Tudi v teh primerih je še vedno najbolj izpostavljeno področje imenovanj v svete javnih zavodov in v organe javnih podjetij. V navedenih postopkih namreč lastnice teh subjektov – občine vodijo postopke izbire in imenovanj predstavnikov navedenih organov upravljanja in nadzora. Ne glede na veliko število takšnih primerov, ki jih obravnavamo, opazujemo, da občinski svetniki glasovanja zase – v primerih, ko so sami kandidati za člana sveta javnega zavoda – še vedno ne zaznavajo kot problematičnega oziroma kot okoliščine nasprotja interesov, kar predstavlja tudi najpogostejši razlog kršitve. Občinski svetniki okoliščin nasprotja interesov tudi ne zaznajo v primerih postopkov imenovanj, kadar so kandidati za zasedbo teh mest njihovi družinski člani. Ker občinski svetniki poleg obravnave in glasovanja o teh kandidatih na seji celotnega občinskega sveta javne naloge opravljajo tudi kot člani komisij občinskega sveta, se v povezavi z glasovanjem o posameznih kandidatih ali sebi samih, običajno zaradi neizločitve iz celotnega postopka, v kršitvi nasprotja interesov v okviru postopka znajdejo kar dvakrat. **Pri tem poudarjamo, da se je nadvse pomembno zavedati, da je dokazano nasprotje interesov največkrat le še korak do korupcije.**

Z namenom celovite obrazložitve področja nasprotja interesov smo sprejeli novo Sistemsko pojasnilo o nasprotju interesov⁴, ki je priročniško naravnano in za lažje razumevanje zakonskih določb vsebuje tudi številne primere iz prakse preteklih 10 let.

V povezavi z obravnavo sumov kršitev nasprotja interesov smo konec leta 2022 pridobili tudi nove pristojnosti. Določbe Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1A) so nam vrnile pristojnost obravnave sumov kršitev nasprotja interesov članov organov upravljanja, vodenja in nadzora v SDH ter družbah v njihovem upravljanju. Zaradi subsidiarne uporabe določb ZIntPK skoraj desetletje nismo bili pristojni za obravnavo sumov teh kršitev.

⁴ Novo Sistemsko pojasnilo o nasprotju interesov številka 06262-3/2021/21 smo sprejeli 13. 5. 2022.

6 Zaznave pri omejitvah poslovanja in nezdržljivosti funkcij pri funkcionarjih

Na Komisiji med drugim postavljamo standarde ravnanja za funkcionarje. Enega od standardov predstavlja institut nezdržljivosti funkcij kot mehanizem prepovedi opravljanja poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, ter prepovedi članstva in dejavnosti z namenom preprečevanja nastanka okoliščin nasprotja interesov, s čimer se zagotavlja neodvisno, objektivno in nepristransko izpolnjevanje ustavno in zakonsko določenih funkcij. Načelna prepoved opravljanja poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi poleg poklicne javne funkcije, je torej namenjena zaščiti objektivnega in nepristranskega opravljanja funkcije ter varovanju integritete javne funkcije, na konkretni ravni pa vnaprej preprečuje možnost nastanka korupcijskih tveganj.

Prepoved članstva in dejavnosti ob javni funkciji pa se nanaša na članstvo v organih upravljanja, nadzora ali zastopanja določenih subjektov javnega sektorja in tudi zasebnega prava oziroma določa nezdržljivost javne funkcije s članstvom oziroma dejavnostjo v organih teh (praviloma) pravnih oseb. Ta del ureditve nezdržljivosti funkcij je namenjen predvsem zagotovitvi neodvisnega izpolnjevanja ustavno in zakonsko določenih funkcij in preprečevanju koncentracije različnih funkcij v eni in isti osebi, saj slednje pomeni tveganje za nastanek kršitev iz pristojnosti Komisije. **Po našem mnenju kopičenje funkcij praviloma ni v javnem interesu.**

Z namenom celostne predstavitve instituta nezdržljivosti funkcij in učinkovitega tolmačenja posameznih določb ZIntPK, ki ga urejajo, smo pripravili novo Sistemsko pojasnilo o nezdržljivosti funkcij⁵. Z razvojem instituta nezdržljivosti funkcij se je uskladila tudi naša razlaga glede zadevnih zakonskih določb, ki prepoved iz prvega odstavka 27. člena ZIntPK glede opravljanja dejavnosti preko s. p. tudi podrobneje pojasnjuje. Samostojni podjetnik posameznik je po Zakonu o gospodarskih družbah⁶ (ZGD-1) fizična oseba, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost v okviru organiziranega podjetja (šesti odstavek 3. člena ZGD-1), pridobitna dejavnost pa je v skladu z drugim odstavkom 3. člena ZGD-1 vsaka dejavnost, ki se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička. Zakonski ukrep nezdržljivosti funkcij je torej treba presoati tudi v smislu razlage ZGD-1, iz česar sledi, da poklicni funkcionar v času trajanja oziroma opravljanja funkcije ne sme obenem opravljati dejavnosti samostojnega podjetnika, saj ni zgolj njegov ustanovitelj in lastnik, ampak hkrati tudi njegov zakoniti zastopnik. To pomeni, da poklicni funkcionar ne more oziroma ne sme imeti subjekta v tej obliki in v njem opravljati dejavnosti zakonitega zastopanja. ZIntPK namreč poklicnemu funkcionarju prepoveduje vse vrste in oblike zastopanja subjektov javnega in zasebnega sektorja.

Področje nezdržljivosti funkcij je v zadnjih treh letih precej izpostavljeno v splošni in strokovni javnosti, hkrati pa mu precej pozornosti namenjajo tudi naši zavezanci po tem institutu – funkcionarji. Glede na to, da na področju nezdržljivosti funkcij velja vrsta zakonov, med katerimi nekateri v celoti, nekateri pa deloma to področje ločeno urejajo za posamezne skupine funkcionarjev in zaradi navedenega prihaja do precej vprašanj, smo že v maju 2021 na Vlado RS naslovili pobudo za enotno ureditev področja nezdržljivosti opravljanja funkcij ter prepovedi članstva in dejavnosti za vse funkcionarje, kar bi zagotovilo enakopravno obravnavo funkcionarjev ter celovit in učinkovitejši nadzor. Predlagali smo tudi vzpostavitev ustreznega načina sankcioniranja voljenih funkcionarjev v primeru ugotovljenih kršitev nezdržljivosti funkcij, saj zanje trenutna zakonodaja v primeru ohranitve nezdržljivih funkcij sankcij ne predvideva. Zaenkrat koraki v smer poenotenja še niso bili storjeni. Zaradi pozornosti, ki jo je v zadnjem obdobju institut nezdržljivosti funkcij deležen, pa opažamo, da se je zavedanje funkcionarjev na lokalni ravni o

⁵ Novo Sistemsko pojasnilo o nezdržljivosti funkcij št. 06240-2/2020-38 smo sprejeli 26. 1. 2023.

⁶ Uradni list RS, št.65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15,15/17, 22/19 – ZPosS,158/20 – ZIntPK-C in 18/21.

njem povečalo, saj je to eno izmed področij, v povezavi s katerim smo v času po zadnjih lokalnih volitvah prejeli največ vprašanj.

Komisija, Skupnost občin Slovenije, Združenje mestnih občin Slovenije, Združenje nadzornikov Slovenije in Združenje občin Slovenije smo z namenom izboljšanja korporacijskega upravljanja družb s kapitalsko udeležbo lokalnih skupnosti in za krepitev konkurenčnosti ter korporacijske integritete teh družb v letu 2022 oblikovali nov Kodeks upravljanja za družbe s kapitalsko udeležbo lokalnih skupnosti (Kodeks), ki je stopil v veljavo s 1. 1. 2023. Četrta kodifikacija priporočene dobre prakse korporacijskega upravljanja je odgovor na izzive, s katerimi se družbe s kapitalsko udeležbo lokalnih skupnosti srečujejo zaradi posebnosti svojega upravljanja. Družbe v lasti občin so v skladu z določbami ZIntPK del javnega sektorja ter s tem podvržene nadzoru Komisije (in drugih nadzornih institucij) in javnosti, zato morajo pri svojem delovanju in poslovanju poleg zakonskih določb upoštevati tudi najvišje standarde korporacijske integritete in transparentnosti.

Naslavlja pa Kodeks tudi problematiko prepovedi opravljanja dejavnosti in članstva. Za poklicne funkcionarje (poklicni župani, poklicni podžupani) je namreč v ZIntPK določeno, da ne smejo biti člani 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. Določb ZIntPK o prepovedi članstva in dejavnosti ni dovoljeno zaobiti s prenosom upravljaljskih in nadzorstvenih upravičenj na skupščino, občni zbor, skupni organ ipd. posameznega subjekta. Če ima skupščina ali drug, po naravi ustanoviteljski organ, tudi upravljaljske ali nadzorne pristojnosti, jo je po ZIntPK treba šteti (tudi) za organ upravljanja oziroma nadzorni organ (pri presoji prepovedi članstva in dejavnosti izhajamo iz konkretnih upravičenj – torej nalog posameznega organa). Poklicni funkcionar je torej lahko član oziroma predstavnik ustanovitelja (to je praviloma organ, pri katerem opravlja funkcijo) v skupščini, skupnem organu, občnem zboru ali drugem ustanoviteljskem organu, pod pogojem, da ti organi izvajajo zgolj ustanoviteljska upravičenja, dejavnosti upravljanja (vodenja), nadzora in zastopanja pa na formalni in dejanski ravni izvajajo drugi organi pravne osebe.

Na področju poslovanja lokalnih skupnosti pomemben standard ravnanja funkcionarjev in občin kot organov, pri katerih ti funkcionarji opravljajo funkcije, predstavljajo določbe ZIntPK o omejitvah poslovanja. Ta določene posle opredeljujejo kot absolutno prepovedane, medtem ko določene posle s subjekti, s katerimi sicer veljajo omejitve poslovanja, dovoljujejo pod pogojem, da se zadosti dolžnosti izogibanja nasprotju interesov pri postopkih podeljevanja sredstev v teh primerih. Občine kot organi morajo paziti, da ne poslujejo s subjekti, s katerimi veljajo omejitve poslovanja, hkrati pa morajo v okviru zakonskih določb izpolniti obveznosti v povezavi z izvajanjem teh poslov. Zanje in ostale organe je bil tako zagotovo dobrodošel sprejem Zakona o debirokratizaciji⁷ (ZDeb), ki je prispeval k zmanjšanju birokratskih bremen na področju omejitev poslovanja. Določbo petega odstavka 35. člena ZIntPK je namreč spremenil tako, da v t. i. evidenčnih postopkih (npr. nabava blaga, storitev ali gradnja pod mejnim pragom za uporabo Zakona o javnem naročanju) ni treba pridobiti izjave, tudi, če se tak posel zaključi s pogodbo. Čeprav v navedenih primerih ni več treba pridobiti pisne izjave, pa tudi v teh primerih še vedno veljajo določbe 35. člena ZIntPK glede omejitev poslovanja ne glede na vrednost posla in ne glede na to, na kakšen način je bil posel sklenjen.

Ponovno izpostavljamo, da se področje omejitev poslovanja nanaša na tiste organe in organizacije javnega sektorja, kjer opravljajo funkcijo funkcionarji, zato pridobivanje pisne izjave skladno s petim odstavkom 35. člena ZIntPK ne velja za javne zavode, javne agencije oziroma tiste subjekte javnega sektorja, ki nimajo funkcionarjev. Tudi za te subjekte bi veljalo urediti določene prepovedi poslovanj, saj to področje pri njihovem poslovanju lahko predstavlja obvoje in druga korupcijska tveganja.

Poslovanje javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina, s subjekti, za katere sicer za občino velja prepoved poslovanja iz 35. člena ZIntPK, s takšnimi podjetji dopustno. Poudarjamo pa, da takšno, sicer dopustno poslovanje

⁷ Uradni list RS, št. 3/22.

ne sme predstavljati obvoda zakona oziroma omejitev poslovanja z občino. **Takšni posli tudi ne smejo biti posledica nedopustnega in nezakonitega vpliva občine ali njenega funkcionarja na pristojne organe subjekta v lasti občine, saj se na ta način krepita klientelizem in nepotizem ter krni zaupanje v opravljanje nalog v izključno javnem interesu.**

Pri poročanju funkcionarjev v zvezi s subjekti, s katerimi veljajo omejitve poslovanja, poudarjamo, da je treba sporočiti podatke tudi o tistih subjektih, pri katerih je funkcionar ali njegov družinski član prokurist, saj zaznavamo, da se to pogosto pozabi. Z namenom razbremenitve organov, ki morajo posredovati podatke o subjektih, s katerimi so povezani funkcionarji ali njihovi družinski člani, smo spremenili tudi način poročanja. Organu tako ni treba poročati o tem, da funkcionar nima subjektov, prav tako ni treba ponovno poročati v tistih primerih, ko funkcionar nadaljuje mandat, pa spremembe pri subjektih, ki jih je občina za istega funkcionarja že poročala, niso nastale.

7 Krepitev integritete učencev v osnovnih šolah – korak proti krepitvi integritete družbe

Na Komisiji skupaj z Zavodom RS za šolstvo (ZRSŠ) izvajamo aktivnosti za krepitev integritete prihodnjih generacij (družbe) tudi v okviru širšega projekta Integriteta: skupni cilj generacij, ki smo ga zasnovali leta 2020 in ki je osredotočen na dva stebra krepitve integritete: vzgoja in izobraževanje otrok ter vodenje z zgledom. V tem kontekstu že drugo leto izvajamo pilotni projekt Krepitev integritete učencev na osnovnih šolah.

Namen projekta je vključiti vsebine za krepitev integritete otrok in posledično tudi integritete učiteljev v podano učno snov. Pri tem pilotni projekt ne temelji na oblikovanju novih vsebin, temveč gre za oblikovanje orodij, s pomočjo katerih učitelji poudarke na temo integritete in vrlin, ki tvorijo integritetnega posameznika, vključijo v obstoječo učno snov. Projekt je zasnovan torej tako, da predstavlja čim manj dodatnega dela za učitelja, še vedno pa vključuje vse temeljne faze aktivnosti - njeno načrtovanje, izvedbo in evalvacijo. V okviru projekta bo na podlagi izvedenih aktivnosti oblikovan tudi priročnik dobrih praks, ki bo kot vodilo na voljo vsem, ki bodo v prihodnje izvajali projekt. Cilj pilotnega projekta je njegova razširitev na nacionalni nivo in s tem postavitve enega od nosilnih stebrov krepitve integritete družbe v okvir vzgojno-izobraževalnih institucij.

Na podlagi pozitivnih izkušenj učnih timov petih šol, ki so sodelovale v pilotnem projektu v prvem letu njegove izvedbe (2020–2021), poteka v drugem šolskem letu (2022–23) pilotni projekt v obliki razvojne naloge, vanj pa je vključenih 17 osnovnih šol in en vrtec.

Z vidika vsebine aktivnosti, ki se izvajajo v okviru omenjenega pilotnega projekta, so dejavnosti raznovrstne in bogate tako po vsebini kot po načinih izvedbe. Vsebinsko zaenkrat prevladujejo družboslovno-humanistični predmeti, vključno z jeziki, nekaj manj pa je načrtovanih aktivnosti v okviru naravoslovno-tehničnih predmetov in športa. Prav tako je z vidika integritete precejšen poudarek na učenju o etičnih pravilih, ki so nujna za integritetnega posameznika, ni pa načrtovanih veliko aktivnosti, ki bi dajale poudarek krepitvi same avtonomije otroka. Slednja predstavlja pomemben dejavnik razvoja otroka v integritetnega posameznika-odraslega. Z namenom pretresti pomen krepitve avtonomije otroka in različnih vidikov njenega vključevanja v vsebine za krepitev integritete smo v okviru Tedna preprečevanja korupcije 2022 organizirali okroglo mizo z naslovom »Ali je krepitev avtonomije otroka nujna za razvoj integritetnega posameznika?«. Na okrogli mizi so sodelovale dve predstavnici ZRSŠ, predstavnica Zveze prijateljev mladine Moste-Polje in predstavnica Pedagoške fakultete. Temeljni zaključek okrogle mize je bil, da je krepitev avtonomije otroka nujna za razvoj integritetnega posameznika, da pa je za učinkovito izvedbo aktivnosti krepitve avtonomije nujno potreben tudi učitelj, ki je sam oseba z integriteto in zna učinkovito izvajati svojo avtonomijo v šoli. Za kakovostno opolnomočenje učencev je tako nujna predhodna krepitev opolnomočenja učiteljev.

Kot opora učiteljem pri izvedbi pilotnega projekta je v letu 2021 s sredstvi z javnega razpisa Komisije UNICEF Slovenija oblikoval priročnik Integriteta v medosebnih odnosih, ki vsebuje deset modulov za učenje o vrlinah, ki sestavljajo integritetnega posameznika.

Naš javni razpis v letu 2022 pa se je nanašal na oblikovanje učnega modula o integriteti, namenjenega za usposabljanje učiteljev. Modul je zasnovan na način, da omogoča samousposabljanje učiteljev, kot tudi izvedbo predavanja v živo ali virtualno. Tudi pri tem razpisu je bil najprepričljivejši projekt UNICEF-a Slovenija, ki je nato oblikoval modul Integriteta – učni modul za usposabljanje učiteljev.

V sodelovanju z ZRSŠ smo do sedaj poskrbeli za izdelavo dodatnih dveh orodij za podporo učiteljem pri izvedbi projekta krepitve integritete učencev, ki bosta uporabni predvsem tudi ob izvedbi projekta na nacionalnem nivoju.

Za načrtovano širitev projekta na nacionalno raven bo poleg oblikovanja orodij v pomoč pri izvedbi aktivnosti učiteljem precejšen poudarek treba nameniti tudi ozaveščanju šol, tako ravnateljev kot učiteljev, saj bo izvedba

projekta v celoti odvisna od njih in njihove motivacije za izvedbo aktivnosti. Orodja za izvedbo projekta bodo zato morala biti oblikovana tako, da bodo čim bolj enostavna in uporabna, prek aktivnostih ozaveščanja pa bo treba opolnomočiti, dolgoročno motivirati ter zavezati ravnatelje in učitelje, da bo projekt dosledno in kakovostno izvajan.

Za dejansko usidranje projekta v vzgojno-izobraževalni sistem je neobhodno potrebna tudi vključenost vsebin na sistemskem nivoju. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja kot cilj vzgoje in izobraževanja v RS v 2. členu (šesta alineja) vključuje »spodbujanje zavesti o integriteti posameznika« in podredno (peta alineja 2. člena) kot cilj navaja tudi »razvijanje neodvisnega mišljenja«. Prav tako Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji kot temelj vzgoje in izobraževanja navaja »oblikovanje samostojnega, razmišljujočega in odgovornega posameznika, ki se opira na kakovostno pridobljeno znanje in socialne ter drugi spretnosti«. Samostojen, razmišljujoč in odgovoren posameznik predstavlja večji del integritetnega posameznika. A glede na to, da učni programi ne izhajajo neposredno iz Bele knjige oziroma zakona, temveč iz drugih aktov, ki temeljijo na njiju, je treba v Sloveniji sistemski okvir vzgoje in izobraževanja smiselno nadgraditi in na primeren način dopolniti, da bo vključevanje vsebine za krepitev integritete postala samoumevna obveznost učnih programov oziroma učnih načrtov.

Za izvedbo vsebinskega, predvsem pa tudi systemskega razvoja pilotnega projekta krepitev integritete učencev v šolah (in v primeru nacionalnega projekta tudi otrok v vrtcih), bo v prihodnje potrebno vključevanje in aktivno sodelovanje tudi drugih organizacij in posameznikov, od Ministrstva za vzgojo in izobraževanje, Šole za ravnatelje ter predvsem ravnateljev in učiteljev vseh slovenskih šol. S tem bo sočasno izpolnjen tudi eden temeljnih ciljev širšega projekta Integriteta: skupni cilj generacij, ki je povezovanje in sodelovanje akterjev na področju vzgoje in izobraževanja z namenom iskanja sinergij pri krepitev integritete otrok za krepitev integritete družbe prihodnosti.

8 Pravne ovire za objavo sprememb premoženjskega stanja ter zaznave Komisije pri poročanju premoženjskega stanja funkcionarjev zakonodajne in izvršilne veje oblasti

Javna objava podatkov o premoženjskem stanju zavezancev je v mednarodnem prostoru pomembno orodje za krepitev integritete javnega sektorja ter za preprečevanje korupcije in boja proti njej, saj omogoča zaznavo neupravičeno pridobljenega premoženja in nasprotja interesov zavezancev. Pri tem ima pomembno vlogo dostop javnosti do teh podatkov, predvsem civilne družbe in medijev, ki razkrivajo nepravilnosti in s tem spodbujajo pristojne protikorupcijske organe, da začnejo preverjati podatke v prijavah premoženjskega stanja v uradnih evidencah.

Vendar takšna javna objava podatkov hkrati pomeni poseg v človekovo pravico do zasebnosti zaradi javnega interesa. Ker je treba pri tovrstnem posegu spoštovati načelo sorazmernosti v širšem pomenu besede, je treba temu načelu v ožjem smislu slediti tudi, ko se z zakonom določajo vrste ali kategorije obdelave osebnih podatkov, kamor prav tako sodi javna objava podatkov o premoženjskem stanju. Pri določanju osebnih podatkov, ki jih smemo obdelovati, tudi za namen objave, je treba slediti načelu jasnosti in določnosti, ki vsem omogoča nedvoumno razumevanje, katere osebne podatke je dopustno obdelovati, in zagotavlja pravno varnost.

Z njegovo uveljavitvijo je ZIntPK že leta 2010 v slovenski pravni red vnesel javnost podatkov o premoženjskem stanju. Slednje je taksativno našteval v 42. členu, in sicer na način, da je za posamezno enoto premoženja (npr. nepremičnine, premičnine, denarna sredstva pri bankah) določil različne obsege podatkov (npr. pri nepremičninah je določal, da podatki, ki jih morajo zavezanci navesti, obsegajo »vse zemljiškoknjižne podatke«). Čeprav je bil 46. člen takrat veljavnega ZIntPK, ki je Komisiji omogočal javno objavo podatkov o dohodkih in premoženju, pridobljenih v obdobju opravljanja javne funkcije oziroma dejavnosti in še eno leto po prenehanju opravljanja funkcije oziroma dejavnosti, v zvezi z nekaterimi enotami premoženja bolj določen glede tega, katere vrste podatkov posameznih enot premoženja se sme javno objaviti (npr. pri nepremičninah je zakon določal, da se sme objaviti zgolj podatke o številu in vrednosti nepremičnin, ne pa zemljiškoknjižne podatke), pa smo že takrat zaznavali težave, povezane z javno objavo. Namreč, pri poročanju podatkov o premoženjskem stanju so zavezanci delali napake, ki pa so onemogočile avtomatizirano oziroma računalniško objavo podatkov, s katero naj bi začeli sredi leta 2013. Objava napačnih podatkov bi namreč ne le škodila samim zavezancem (pa čeprav bi bili za napake odgovorni sami), saj bi bili objavljeni določeni osebni podatki, ki ne bi smeli biti objavljeni, temveč bi s takšnim posegom v zasebnost posameznikov okrnili tudi svoj lasten ugled in tudi ugled javnega sektorja. Zato smo iskali rešitve, kako zaznane težave preseči. Korak k napredku je bil dosežen leto kasneje, ko je bilo z novelo ZIntPK-B⁸ uvedeno sporočanje podatkov o premoženjskem stanju preko elektronskih obrazcev, kar bi nam omogočilo tudi lažjo javno objavo podatkov.

Z zadnjo novelo ZIntPK-C⁹ pa zakonodajalec kljub dejstvu, da je skušal v drugem odstavku 42. člena ZIntPK natančneje določiti vrste podatkov o posameznih enotah premoženja (npr. pri nepremičninah je določil, da podatki obsegajo podatke o vrsti, velikosti, letu izgradnje, katastrski občini, lastniškem deležu, parcelni številki, številki stavbe in številki posameznega dela stavbe), ki nam jih morajo zavezanci sporočiti, pri tem očitno ni bil uspešen. Na Komisiji smo namreč z namenom, da prvič po letu 2010 začnemo javno objavljati podatke o spremembah premoženjskega stanja, zasnovali avtomatiziran način javne objave podatkov, pri čemer smo pred njegovim

⁸ Uradni list RS, št. 43/11.

⁹ Uradni list RS, št. 158/20.

zagonom želeli ustreznost njegove vsebinske zasnove preveriti še pri pripravljavcu predloga zakona, Ministrstvu za pravosodje, in pri Informacijskem pooblaščenca (pri slednjem zaradi njegove nadzorstvene funkcije na področju varstva osebnih podatkov). Po več izmenjavah mnenj tako na sestankih, kot tudi pisno, je postalo jasno, da so razhajanja med razumevanjem določbe 46. člena ZIntPK o javni objavi podatkov o spremembah premoženjskega stanja obeh instituciji (pre)velika. Namreč, Ministrstvo za pravosodje na eni strani meni, da se pri posameznih enotah premoženja smejo objaviti točno določene vrste podatkov, Informacijski pooblaščenec pa ravno njihovi objavi nasprotuje, saj da zakonska podlaga ni dovolj jasna. Razhajanje obeh institucij glede razumevanja 46. člena sedaj veljavnega ZIntPK kaže na očitno nedoločnost omenjene zakonske določbe, kar pa bi lahko v primeru, da bi na Komisiji sledili mnenju Ministrstva za pravosodje in javno objavili podatke, privedlo do nezakonitega stanja, na katerega bi se Informacijski pooblaščenec kot nadzorstvena institucija na področju varstva osebnih podatkov v skladu s svojimi pristojnostmi tudi moral ustrezno odzvati.

Da bi lahko na Komisiji, kjer smo s svojim delovanjem zavezani h krepitvi transparentnosti delovanja javnega sektorja, orodja, ki so nam na voljo (sem sodi tudi javna objava podatkov o spremembah premoženjskega stanja), za ta namen kar najbolje uporabili, smo se odločili na Ministrstvo za pravosodje nasloviti predloge za izboljšanje pravne podlage za obdelavo (zbiranje, preverjanje, javno objavo) navedenih podatkov. Po našem mnenju bi s tem zakonske določbe uskladili z zahtevami Zakona o varstvu osebnih podatkov¹⁰ (ZVOP-2), ki Komisijo zavezujejo pri obdelavi osebnih podatkov zaradi dejstva, da so podatki o premoženjskem stanju hkrati tudi osebni podatki zavezancev.

Tako smo februarja 2023 ministrstvu posredovali dopis, kjer smo poleg nekaterih drugih izboljšav določb glede nadzora premoženjskega stanja v zvezi z javno objavo podatkov o premoženjskem stanju predlagali tudi:

- Da naj se vrste, kategorije podatkov o premoženjskem stanju, ki se obdelujejo po ZIntPK, zapišejo z metodo taksativnega naštevanja, saj posamezne določbe glede sporočanja podatkov o premoženjskem stanju v 42. členu ZIntPK puščajo pomensko odprt prostor interpretacije, kar pa z vidika načela zakonitosti, ki je določen v 6. členu ZVOP-2, ni ustrezno. Tako na primer ni jasno, katere podatke o premoženjskem stanju nam morajo zavezanci sporočiti, saj je določba tretje alineje drugega odstavka 42. člena ZIntPK zelo nedoločna, ko navaja zgolj »podatke o premoženjskem stanju, če vrednost posamezne premoženjske enote presega 10.000 evrov«. Čeprav je verjetno zakonodajalec namenoma pustil poimenovanje »premoženjska enota« dovolj odprto, da je mogoče vsebinsko napolnjevanje tega pojma, saj med premoženjske enote sodijo tako dragocene slike, kot tudi avtomobili, plovila, nakit ipd., pa je s tem, ko ni natančneje določil, katere podatke nam morajo zavezanci sporočiti, posledično pa jih lahko tudi javno objavimo, zanemaril načelo zakonitosti, ki ga je treba zasledovati pri tovrstnih posegih v posameznikovo pravico do zasebnosti.
- Da se jasno in določno opredeli, kateri podatki o spremembah premoženjskega stanja iz 43. člena ZIntPK se javno objavijo. Kot navedeno pri prejšnji alineji, je bil zakonodajalec preveč splošen pri navajanju, katere podatke nam morajo zavezanci sporočiti v zvezi s svojim premoženjskim stanjem. Posledično prevelika nedoločnost vpliva tudi na naše (ne)izvajanje zakonske pristojnosti, to je objavo teh podatkov.

Pričakujemo, da bomo z ustrezno zakonsko ureditvijo področja nadzora premoženjskega stanja vendarle, po skoraj desetletju, določbo, ki nam omogoča javno objavo podatkov o premoženjskem stanju, tudi udeležili. Zakonitost pri izvrševanju naših pristojnosti je pomembna toliko bolj, ker s tovrstnimi pristojnostmi posegamo v zasebnost številnih zavezancev (približno 22.200), na drugi strani pa naše ugotovitve pritegnejo pozornost medijev in splošne javnosti. Zato je toliko pomembnejše, da je razkritje podatkov javnosti zakonito in v javnem interesu. Toliko bolj, ker zaznavamo, da že zavezanci sami, bodisi zaradi nepoznavanja lastnih obveznosti bodisi zaradi nedoločnosti zakonskih določb, sami pogosto ne ravnajo ustrezno, ko izpolnjujejo obveznosti v zvezi s prijavo premoženjskega stanja.

¹⁰ Uradni list RS, št. 163/22.

Obsežnejši postopek ocene integritete glede funkcionarjev Državnega zbora, vlade in ministrstev, ki smo ga izvedli oktobra 2022, je navedeno potrdil. Pokazal je namreč, da kljub dejstvu, da obveznost prijave premoženjskega stanja za omenjene zavezance obstaja v slovenskem pravnem redu že vse od leta 2004 dalje in da smo vse navedene funkcionarje na Komisiji v preteklosti (s posredovanjem informacij o Katalogu obveznosti funkcionarjev) ozaveščali o obveznostih, ki jim jih nalaga ZIntPK v zvezi s prijavo premoženjskega stanja, le-ti še vedno ne izpolnjujejo svojih zakonskih obveznosti. Tako nam je od 62 novih poslancev kar 19 (30,64 %) zavezancev pozabilo prijaviti svoje premoženjsko stanje oziroma so ga prijavili prepozno, medtem ko smo pri funkcionarjih vlade in ministrstev zabeležili sedem tovrstnih kršitev (11,67 %) od skupno 60 primerov, ko so zavezanci morali prvič prijaviti premoženjsko stanje ali prijaviti njegovo spremembo, torej dejstvo, da opravljajo funkcijo v vladi ali na enem od ministrstev.

Glede pravilnosti prijave, torej ustrezne izpolnitve obrazcev za prijavo premoženjskega stanja, smo v nadaljnjem pregledu ugotovili, da 48 poslancev ni pravilno izpolnilo svoje obveznosti poročanja o premoženjskem stanju oziroma spremembi funkcije, saj so skupno v 75¹¹ primerih kršili pravila prijave (napačno poročanje podatkov o nepremičninah, podatkov o pravicah na nepremičninah in drugih premoženjskih pravicah, podatkov o premičninah, podatkov o denarnih sredstvih pri bankah, hranilnicah in hranilno – kreditnih službah, podatkov o lastništvu oziroma deležih, delnicah in upravljavskih pravicah v gospodarski družbi ali drugem subjektu zasebnega prava in podatkov o vrstah in vrednosti vrednostnih papirjev ter podatkov o dolgovih, obveznostih oziroma prevzetih jamstvih in danih posojilih). Med funkcionarji vlade in ministrstev jih je od 62 zavezancev kar 41 nepravilno izpolnilo svoje obveznosti, pri čemer smo zaznali 77¹² primerov nepravilnega poročanja podatkov o premoženjskem stanju (nepravilnosti so bile podobne tistim, ki so jih storili poslanci). Od skupno 112 zavezancev (poslancev in funkcionarjev vlade ter ministrstev) je torej kar 89 zavezancev (79,5 %) nepravilno izpolnilo svoje obveznosti.

Na Komisiji si bomo tako prizadevali tudi v prihodnje ozaveščati zavezance o njihovih obveznostih po ZIntPK z oblikovanjem novih pristopov (dodatne interaktivne usmeritve oziroma napotila med samim izpolnjevanjem obrazca, dodatna usposabljanja, v okviru možnosti tudi oblikovanje video vodiča za izpolnjevanje obrazca itd.). Prav tako si bomo prizadevali za ustrezno pravno določnost in jasnost zakonskih obveznosti, saj sta ključni za njihovo izpolnitev. Svoj kamenček v tem mozaiku integritetnega ravnanja pa morajo prispevati tudi zavezanci sami, in sicer tako, da se seznanijo s svojimi obveznostmi in jih pravočasno izpolnijo. Tudi izpolnitev takšne obveznosti je del integritete, torej pričakovane ravnanja in odgovornosti zavezanca.

¹¹ Isti zavezanec je lahko večkrat kršil obveznost poročanja premoženjskega stanja (npr. prepozna in hkrati nepravilna prijava).

¹² Enako kot prej pojasnjeno.

9 Pomanjkljivosti pravne ureditve lobiranja

Za dejanja lobiranja šteje vsak nejavni stik lobista z lobirancem, ki ima namen vplivati na vsebino ali postopek sprejemanja predpisov in drugih splošnih aktov oziroma na odločanje v drugih zadevah znotraj javnega sektorja, pri čemer javni sektor za namene lobiranja obsega zgolj državne organe, Banko Slovenije, organe in uprave lokalnih skupnosti ter nosilce javnih pooblastil. Namen določb ZIntPK o lobiranju je krepiti transparentnost in zakonitost vplivov interesnih organizacij na odločitve odločevalcev znotraj javnega sektorja, določitev pravic in dolžnosti tako lobistov kot lobirancev ter ureditev razmerij med njimi. Po skoraj 13-letni praksi nadzora izvajanja določb lobiranja zaznavamo nekatere pomanjkljivosti obstoječe pravne ureditve lobiranja, ki nam onemogočajo celovit nadzor nad lobiranjem in dopuščajo obvode za nezakonite vplive.

Primarni namen obveznosti poročanja udeležencev lobističnega stika Komisiji je zagotavljanje transparentnosti lobističnih stikov, ki posredno omogoča tudi nadzor nad lobiranjem v zadevah javnega pomena. Pretekla pravna ureditev nam je omogočala izvajanje nadzora nad lobiranjem na podlagi primerjave podatkov o lobističnih stikih, ki smo jih na eni strani pridobili iz zapisov lobirancev ob stikih z lobisti in na drugi strani iz poročil registriranih lobistov. So nam pa takrat (kot tudi javnosti) umanjale informacije o lobističnih stikih interesnih organizacij, ki za dejanja lobiranja niso najemale profesionalnih, registriranih lobistov, temveč so v njihovem imenu in na njihov račun lobirali njihovi zakoniti zastopniki, izvoljeni predstavniki ali zaposleni. Zakonodajalec je prepoznal omenjeno pomanjkljivost pri izvajanju celovitega nadzora nad lobiranjem, zato je z novelo ZIntPK-C novembra 2020 uvedel obveznost poročanja o lobističnih stikih tudi za interesne organizacije.

Nadzor na lobiranjem danes torej izvajamo s preverbo in primerjavo zapisov lobirancev na eni strani ter na drugi s podatki iz poročil registriranih lobistov in poročil interesnih organizacij, za katere so lobirali neregistrirani lobisti. Poslovnik Komisije določa, da uslužbenec v okviru nadzora nad lobiranjem sproti primerja zapise oziroma poročila enih in drugih. Sprotno preverjanje pa je omejeno oziroma skoraj nemogoče, saj so roki za poročanje o lobističnih stikih različni za različne udeležence. Medtem ko morajo lobiranci zapis ob stiku z lobistom nadrejenemu in Komisiji posredovati v roku osmih dni, imajo interesne organizacije in registrirani lobisti dolžnost, da o delu poročajo do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto. Zakon sicer interesnim organizacijam omogoča tudi sprotno poročanje, vendar pa ugotavljamo, da le redke interesne organizacije izkoristijo možnost sprotne poročanja. Večina interesnih organizacij namreč o delu poroča v mesecu januarju. Navedeno nam zagotovo onemogoča, da bi sproti spremljali zakonitost delovanja udeležencev lobističnih stikov in da bi v primeru zaznave kršitev tudi ukrepali kmalu po sami kršitvi.

Nadalje različna ureditev rokov poročanja omogoča obvod namena, ki ga je zakonodajalec zasledoval s pravno ureditvijo lobiranja, in sicer narediti nejavno vplivanje transparentno. Na podlagi 16. alineje drugega odstavka 76. člena ZIntPK smo namreč dolžni voditi javno evidenco lobističnih stikov. Javnost te evidence pa ravno zaradi omenjenih različnih rokov poročanja omogoča interesnim organizacijam in registriranim lobistom, da vanjo vpogledajo in poročajo zgolj o tistih lobističnih stikih, o katerih so na drugi strani zapis sestavili že lobiranci. V javni evidenci se namreč nahajajo podatki iz zapisov lobirancev, ki jih sproti pridobivamo na podlagi dolžnosti lobiranca, da o vsakem stiku z lobistom (registriranim ali neregistriranim), ki ima namen lobirati, v roku osmih dni sestavi zapis. Čeprav naj bi torej javnost evidence o lobističnih stikih primarno služila spremljanju tega, kdo in kdaj je v imenu določene interesne organizacije izvajal nejavno vplivanje, na koga in v zvezi s čim, pa se javnost evidence lahko zlorablja tudi za to, da se poroča zgolj o tistih lobističnih stikih, ki so jih predhodno zabeležili lobiranci. Kolikšen del lobističnih stikov tako ostaja nezabeležen, ni znano.

Dalje lahko udeležencem lobiranja izrekamo upravne in prekrškovne sankcije, pri tem pa so upravne sankcije (pisni opomin, prepoved nadaljnjega lobiranja v določeni zadevi, prepoved lobiranja za določen čas ali izbris iz registra) predvidene zgolj za registrirane lobiste. Uporabimo jih lahko ob kršitvah določb 63., 65., 66., 69. in 70. člena ZIntPK. Da so upravne sankcije namenjene zgolj registriranim lobistom, izhaja tudi iz dejstva, da se izrečene upravne

sankcije vpišejo v register lobistov. Kot navedeno, je ena od upravnih sankcij tudi izbris lobista iz registra, pri čemer pa lahko v trenutni ureditvi pride do situacije, ko lahko lobist, ki je bil izbrisan iz registra na podlagi izrečene uprave sankcije, že naslednji dan poda novo vlogo za vpis v register, pri čemer moramo vlogi ugoditi, če tak posameznik izpolnjuje pogoje iz drugega odstavka 56. člena ZIntPK. Med slednjimi namreč ni pogoja, ki bi prepovedoval vpis posamezniku, ki mu je bila predhodno izrečena upravna sankcija izbrisa iz registra. S tem je torej namen predmetne sankcije izničen.

Prav tako ne razpolagamo z nobenim ukrepom, s katerim bi lobist, ki smo ga izbrisali iz registra lobistov, moral izpolniti zakonske dolžnosti do Komisije, in sicer, da nam v osmih dneh od poteka veljavnosti registracije vrne dokazilo o vpisu (lobistično kartico) in nam najkasneje v 30 dneh po preteku veljavnosti registracije poroča o delu lobista za sorazmerni del leta. Zakon namreč tovrstne kršitve določb ne opredeli kot prekršek in zanje ne predvideva sankcije (npr. globe, kot v primeru drugih kršitev določb ZIntPK). Uporaba upravnih sankcij pa je v teh primerih nesmiselna, saj je najtežja tovrstna sankcija izbris lobista, ki pa v teh primerih nima učinka, saj omenjeni obveznosti, ki ju lobist ima do Komisije, nastopita po tem, ko smo ga iz registra lobistov že izbrisali.

Poleg tega je nepotrebna določba 72. člena ZIntPK, ki določa pravico izjaviti se o prijavi prepovedanih ravnanj lobistov, saj mora uradna oseba v postopkih, ki se vodijo po zakonu, ki ureja splošni upravni postopek, oziroma po zakonu, ki ureja prekrške, vsakokrat upoštevati načelo pravice do izjave, ki prijavljeni osebi daje možnost aktivnega sodelovanja v postopku, možnost, da se izjasni o okoliščinah prijave oziroma prekrška, da predlaga dejstva in dokaze v svojo korist in da se seznanj z vsemi dejstvi in ugotovitvami v postopku. V primeru pravice do izjave po ZIntPK (v upravnem postopku) slednji ne predvideva pravnega pouka, s katerim bi bil lobist, na katerega se prijava nanaša, opozorjen na možnost, da se ni dolžan zagovarjati in tudi ne odgovarjati na vprašanja, če pa se zagovarja, pa se ni dolžan izpovedati zoper sebe ali svoje bližnje ali priznati odgovornosti za prekršek. Glede na navedeno torej ni mogoče, da bi takšno izjavo v nadaljevanju uporabili npr. v prekrškovnem postopku ali v drugem javnopravnem postopku zaradi kršitev določb o lobiranju, saj na takšno izjavo zaradi dejstva, da oseba ni bila ustrezno poučena, ne moremo opreti svoje odločbe oziroma ugotovitev.

Poenotenje rokov za poročanje vseh udeležencev lobiranja in uskladitev ZIntPK z določbami zakona, ki ureja splošni upravni postopek, in zakona, ki ureja prekrške, bi nam zagotovo olajšalo uresničevanje namena ZIntPK, ki je zagotavljanje transparentnosti lobiranja na način, da se podpirajo dobre, omejujejo in kaznujejo pa neetične prakse lobiranja.

10 Zaščita prijaviteljev

Prijavitelji kršitev predpisov so ključni za varovanje javnega interesa ter bistveno prispevajo k odkrivanju nepravilnosti in preprečevanju škode tako v javnem kot v zasebnem sektorju. Doslej smo prijavitelje koruptivnih ravnanj ščitili na podlagi določb ZIntPK, in sicer predvsem z nudenjem pomoči pri ugotavljanju vzročne zveze v primerih, ko je prijavitelj uveljavljal sodno varstvo zaradi povračilnih ukrepov in škodljivih posledic, ki jih je utrpel zaradi podane prijave. Na podlagi obravnavanih primerov smo večkrat ugotovili, da je bila ureditev področja zaščite prijaviteljev v slovenskem pravnem redu urejena razdrobljeno in ni vsebovala ustreznih standardov zaščite, s čimer so bili postavljeni mehanizmi manj učinkoviti in posledično tudi manj privlačni za prijavitelje.

V začetku leta 2023, natančneje 22. 2. 2023, je začel veljati ZZPri, ki področje prijav kršitev, zaznanih v delovnem okolju, in zaščito prijaviteljev pred povračilnimi ukrepi ureja celovito in sistematično. Z omenjenim zakonom se v slovenski pravni red prenaša Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta s 23. 10. 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije (Direktiva), katere namen je z vzpostavitvijo učinkovitih, zaupnih in varnih kanalov za prijavo ter ukrepov za zaščito pred povračilnimi ukrepi vzpodbuditi prijavitelje k prijavi ter javnemu razkritju nepravilnosti in kršitev, s tem pa zmanjšanje resne škode za javni interes. ZZPri je bil pripravljen na Ministrstvu za pravosodje, z aktivnim sodelovanjem Komisije in drugih deležnikov. ZZPri uvaja sistem vzpostavitve notranjih in zunanjih poti za prijavo kršitev vseh predpisov, ki veljajo v Republiki Sloveniji, za katere so posamezniki izvedeli v okviru svojega delovnega okolja, ter zaščitne in podpirne ukrepe za preprečitev ali odpravo povračilnih ukrepov, ki so jih prijavitelji deležni zaradi podane prijave. V tem pogledu ZZPri širi področje uporabe Direktive, pri zaščiti prijaviteljev pa uvaja visoke standarde, ki presegajo zgolj pravno ali finančno pomoč.

Tako mora vsak subjekt v javnem in zasebnem sektorju s 50 ali več zaposlenimi vzpostaviti notranjo pot za prijavo, kar vključuje imenovanje zaupnika in sprejem posebnega notranjega akta, v katerem se natančneje opredelita način in postopek prejema prijave in njene obravnave. Subjekti, ki svojo glavno registrirano dejavnost opravljajo na področju zdravstva ali na področjih zbiranja, prečiščevanja in distribucije vode ter ravnanja z odpadki, morajo notranjo pot vzpostaviti v primeru, ko imajo najmanj 10 zaposlenih. Ne glede na število zaposlenih pa obveznost notranje poti za prijavo zavezuje ministrstva, upravne enote, vladne službe, javne agencije, Urad predsednika Republike Slovenije, Državno odvetništvo Republike Slovenije, Ustavno sodišče Republike Slovenije, Računsko sodišče Republike Slovenije, Varuha človekovih pravic, Informacijskega pooblaščenca, Komisijo za preprečevanje korupcije, Državno revizijsko komisijo, Zagovornika načela enakosti in vse samoupravne lokalne skupnosti.

V primerih, ko notranja pot za prijavo ni vzpostavljena oziroma notranje prijave ne bi bilo mogoče učinkovito obravnavati ali v zvezi s tem obstaja tveganje povračilnih ukrepov, lahko prijavitelj poda informacijo o kršitvi neposredno z uporabo zunanje poti za prijavo pri 24 inšpekcijskih in drugih nadzornih subjektih, vključno s SDH in Komisijo. Zakon je torej glede tega vprašanja ubral hibridni pristop, ki upošteva že sprejeto ureditev in razvito prakso na področju prijav nepravilnosti oziroma kršitev predpisov skozi uveljavljen sistem inšpektoratov in drugih organov nadzora, ki prijaviteljevo informacijo o kršitvi nadalje obravnavajo v skladu s svojimi postopki in pristojnostmi.

Kot center znanja in odličnosti na področju zaščite prijaviteljev imamo v novem sistemu osrednjo vlogo. Poleg tega, da smo organ za obravnavo notranjih in zunanjih prijav, imamo namreč tudi pristojnosti v zvezi z nudenjem informacij, nasvetov in pomoči prijaviteljem pri uveljavljanju zaščitnih in podpornih ukrepov ter oblikovanjem priporočil in pojasnil o vprašanih, povezanih z vsebinami ZZPri. Vršimo tudi nadzor nad vzpostavitvijo in delovanjem notranjih prijavnih poti pri približno 3000 zavezancih v javnem in zasebnem sektorju ter pomagamo in svetujemo imenovanim zaupnikom pri zavezancih in uradnim osebam organov za zunanjo prijavo. Za izpolnjevanje novih nalog smo ustanovili posebno notranjo organizacijsko enoto – Center za zaščito prijaviteljev, ki je s svojim delom začel v začetku meseca aprila 2023.

Poglavitno vodilo nove ureditve je, da mora biti družbeno odgovoren posameznik, ki se izpostavi in opozori na nepravilnosti, ustrezno zaščiten pred povračilnimi ukrepi in drugimi škodljivimi posledicami. Zato je ZZPri uvedel sistem zaščitnih in podpornih ukrepov za pomoč prijavitelju, ki je poleg pravnih in finančnih zajel tudi psihosocialne vidike zaščite in s tem postavil temelj, na katerem se bo lahko gradilo zaupanje prijaviteljev v zastavljeno ureditev. Ukrepi vključujejo zaščito identitete prijavitelja, posebna pravila v zvezi z uveljavljanjem sodnega varstva, brezplačno pravno pomoč ne glede na materialni položaj prijavitelja, nadomestilo za primer brezposelnosti, kadar je bila prijavitelju odpovedana pogodba o zaposlitvi iz krivdnih razlogov, in psihološko podporo prijavitelju preko centra za duševno zdravje, klinično psihološke ambulante ali psihiatrične ambulante v mreži javne zdravstvene službe.

Ker gre pri sistemski ureditvi področja zaščite prijaviteljev za novost v slovenskem pravnem redu, na katero se morajo vsi deležniki ustrezno pripraviti, smo v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje že začeli z usposabljanjem zavezancev po smiselnih sklopih (državni organi, zasebni sektor, samoupravne lokalne skupnosti, zavodi za vzgojo in izobraževanje). Sledili bodo posebni seminarji za imenovane zaupnike in uradne osebe organov za zunanjo prijavo, sodelovanja z organizacijami in združenji (SDH, SBC - Klub slovenskih podjetnikov, odvetniška zbornica, detektivska zbornica) ter različni dogodki in projekti za splošno osveščanje zainteresirane javnosti glede možnosti, ki jih imajo prijavitelji v zvezi s sporočanjem informacij o kršitvah in zaščito pred povračilnimi ukrepi.

ZZPri za Komisijo vsekakor predstavlja pomemben mejnik v prizadevanjih za krepitev integritete ter premik v bolj transparentno in pošteno družbo, v kateri kršitve predpisov in druge nepravilnosti ne bodo ostale skrite, prijavitelji pa prepuščeni lastni iznajdljivosti. Hkrati pa je nova ureditev tudi izziv za vse, ki imajo v sistemu zaščite prijaviteljev aktivno vlogo (zavezanci za notranjo prijavno pot, organi za zunanjo prijavo, sodišča), saj bo zakon uresničil svoj namen le s sinergijo in prizadevanji vseh deležnikov.

11 Izzivi posodabljanja strojne in programske opreme Komisije

Na Komisiji razpolagamo in upravljamo s kar dvema lastnima informacijskima sistemoma – Erarjem in Corruptiom, ki sta ključna za izvajanje naših zakonskih obveznosti. Corruptio služi poročanju zavezancev o premoženjskem stanju (vključno z uporabo portala eUprava), darilih, omejitvah poslovanja in izvajanju načrtov integritete. Aplikacija Erar splošni javnosti, stroki, medijem, državnim organom in nevladnim organizacijam omogoča vpogled v finančne transakcije javnih institucij ter družb v lasti države in občin, kar povečuje transparentnost delovanja države. Erar omogoča večji nadzor javnosti nad porabo javnih sredstev in s tem krepi odgovornost nosilcev javnih funkcij pri njihovi smotni in učinkoviti porabi. Oba informacijska sistema smo v preteklosti vzdrževali z minimalnimi finančnimi in kadrovskimi resursi, kar je vodilo do ugotovitve, da je treba informacijske sisteme v celoti prenoviti.

Poleg omenjenih težav sta v letu 2021 in v začetku leta 2022 zaradi finančne nekonkurenčnosti Komisijo zapustila sistemski administrator in zaposleni, usposobljen na področjih več programskih jezikov in systemske administracije. Slednji je v celoti samostojno skrbel za nemoteno delovanje Corruptia in Erarja, ki delujeta v različnih okoljih – eden v Windowsu, drugi v Linuxu. Tako smo se v začetku leta 2022 soočili z za javni sektor nevzdržnimi razmerami na trgu zaposlovanja tovrstnega kadra, saj je javni sektor, kot že rečeno, glede plačil in drugih ugodnosti povsem nekonkurenčen zasebnemu sektorju. Ker razpolagamo z občutljivimi podatki, smo želeli zaposliti lasten kader, vendar smo bili na več javnih natečajih neuspešni. Pred najemom zunanjih izvajalcev smo za pomoč zaprosili tudi Ministrstvo za javno upravo, od koder smo dobili informacijo, da se tudi oni soočajo s pomanjkanjem kadra. V mesecu maju 2022 smo se uspeli dogovoriti za začasno zaposlitev ene osebe z znanji programiranja in smo tako vzpostavili lažje sodelovanje z zunanjim izvajalcem, saj je z zgolj enim zaposlenim iz strokovnega in časovnega vidika nemogoče zagotoviti nemoteno delovanje strojne opreme in informacijskih sistemov. S tem smo premostili najtežje obdobje, saj bi se sicer lahko zgodilo, da zavezancem ne bi mogli več omogočiti poročanja v skladu z ZIntPK, prav tako smo se soočali z nevarnostjo, da bi morali Erar celo »ugasniti«.

Za strojno opremo Erarja skrbi podjetje 3 GEN, d. o. o., zunanji izvajalec Ministrstva za javno upravo, na Komisiji pa sami skrbimo za redno posodabljanje strežnikov. Erar je narejen v programskem jeziku PHP, vendar pa koda ni bila ustrezno avtomatizirana na način, da bi omogočila logično povezovanje in preverjanje podatkov med seboj. Koda je nepregledna, prepletena in v pretežnem delu nedokumentirana. Največjo težavo predstavlja dejstvo, da aplikacija nikoli ni imela niti razvojnega niti testnega okolja, vsi popravki so se izvajali ročno, sproti (glede na ugotovljene težave), pretežno nedokumentirano in na produkcijskem okolju, zato vsak dodaten poseg v Erar predstavlja veliko varnostno tveganje. Pridobivanje podatkov od zunanjih virov poteka po zastarelih poteh in v letu 2022 smo morali zaradi odprave nezakonitih objav osebnih podatkov zamenjati glavni identifikator za prikaz (iz davčne v matično številko), zato smo z AJ PES sklenili dogovor za uporabo spletnih servisov. Iz vseh navedenih razlogov ob sprejemu novele ZIntPK–C v Erar nismo uspeli vključiti vseh podatkovnih virov, ki nam jih zakon omogoča.

Razvoj Corruptia, ki je bil ambiciozno zasnovan kot nov dokumentni sistem Komisije, se je pred letom 2020 ustavil in ostal je le kot zbirka podatkov poročanja zavezancev na različnih področjih našega delovanja. Tudi programski jezik Corruptia do leta 2021 ni bil posodobljen, njegova uporaba je ostala na ravni evidentiranja, brez povezovanja z dokumentnim sistemom Spis, zato je ostal njegov potencial v pretežni meri neizkoriščen. V aprilu 2022 se je pri delovanju Corruptia pojavila nepredvidljiva napaka (ko je sistem sam zagnal lastno posodobitev), ki je v celoti onemogočila njegovo delovanje za dva dni, in začele so se razkrivati vse razsežnosti pomanjkljivega stanja Corruptia in Erarja, zato smo nemudoma pristopili k pogovoru z Ministrstvom za finance za prerezporeditev lastnih finančnih sredstev s plačne postavke na postavko za investicije in pridobitev dodatnih sredstev v letih 2022, 2023 in 2024. Na Ministrstvu za finance so našim potrebam prisluhnili in nam za obe leti namenili dodatna finančna

sredstva. Zavedamo se, da moramo v dobi vsakodnevnega napredka informacijske tehnologije slediti razvoju, zato smo si za leti 2023 in 2024 zadali celovito prenovu obeh informacijskih sistemov.

Na podlagi tega smo načrtali celovito, vendar postopno prenovu najprej strojne, nato pa še programske opreme informacijskih sistemov. S sredstvi, ki smo jih prejeli v letu 2022, in prerazporejenimi lastnimi sredstvi smo v celoti zamenjali strojno opremo s pripadajočimi licencami (za delovanje Corruptia in dokumentnega sistema), ki je bila sicer kupljena predvsem v letih 2010 in 2011, uredili smo novo strežniško sobo, razširili in posodobili brezžično omrežje ter s tem izboljšali hitrost dostopa do interneta v naših prostorih. Na Komisiji smo do nedavnega še vedno uporabljali Office iz leta 2011, zato smo za vse zaposlene kupili tudi najnovejše licence Office 365, s tem pa zagotovili bolj učinkovito poslovanje. Začeli smo tudi s posodobitvijo dokumentnega sistema Spis, ki bo bolj prilagojen našim potrebam, hkrati pa bo omogočal avtomatizirano evidentiranje in statistično obdelavo podatkov dokumentnega gradiva.

Ob želji za čim hitrejšo posodobitev informacijskih sistemov pa smo naleteli na nove težave – javnonaročniško zakonodajo, ki na področju informacijskih storitev ne omogoča hitrejših postopkov, in pomanjkanje kadrov z znanji, ki bi nam omogočili samostojno izdelavo javnonaročniške dokumentacije in vodenje postopka javnega naročila.

Kot načrtovano, naj bi novi Corruptio in Erar delovala na podlagi skupnega podatkovnega modela in tvorila nov, celovit informacijski sistem s testnim, razvojnim in produkcijskim okoljem ter v skladu z najnovejšimi standardi na področju informatike. Končno bomo pridobili tudi bazo za analizo podatkov, s katerimi razpolagamo. Za uporabnike bo v obeh informacijskih sistemih omogočena bistveno boljša uporabniška izkušnja in vizualizacija, v Erarju bodo prikazani vsi podatki, za katere imamo pravno podlago. Prizadevali si bomo za čim bolj enostavno in digitalno poslovanje tako pri svojih poslovnih procesih, kot tudi v razmerju do zavezancev, zato načrtujemo postavitev nove spletne platforme, ki bo omogočila certificirano in bolj enostavno oddajanje obrazcev zavezancev, nam pa bo preko vmesnika omogočen avtomatiziran prenos vseh podatkov v Corruptio in nato v dokumentni sistem. Prenova spletne strani bo obsegala novo informacijsko arhitekturo spletnega mesta, zaledni (back-end) in začetni sistem (front-end) ter prilagoditev spletnega mesta po zakonu, ki ureja dostopnost spletišč in mobilnih aplikacij s sodobno analitiko.

Ocena stanja Komisije za preprečevanje korupcije 2022

Izdajatelj: Komisija za preprečevanje korupcije

Pri pripravi Ocene stanja so sodelovali:

dr. Robert Šumi, predsednik

David Lapornik, namestnik predsednika

Simon Savski, namestnik predsednika

Rado Jože Kerč, pomočnik predsednika

Katja Mihelič Sušnik, vodja Službe za nadzor

Anja Perc, nadzornica svetnica v Službi za nadzor

mag. Vita Habjan Barborič, vodja Službe za preventivo

Barbara Fürst, svetnica za preventivo v Službi za preventivo

mag. Sonja Jelen, vodja Urada Komisije

mag. Jagoda Vitez, svetovalka svetnica v Uradu Komisije

ter sodelavke in sodelavci: Maja Divjak, Iva Gruden, Nina Wabra Jakič, Anja Kampuš, Milena Podjed Fabjančič, Tadeja Primc, Gregor Pirjevec, Žarko Lipovec, Katja Belec, Jana Lesnik

Lektoriranje: Iva Gruden, Nina Wabra Jakič, Anja Kampuš

Oblikovanje in prelom: Iva Gruden, Nina Wabra Jakič

Tisk: Prima IP, d. o. o.

Naklada: 10 izvodov

Ljubljana, maj 2023

Letna poročila, Ocena stanja in druge publikacije Komisije za preprečevanje korupcije so objavljene tudi na spletnih straneh www.kpk-rs.si. Reproduciranje delov Poročila je dovoljeno z navedbo vira.

ISSN 2820-6584 (tiskana različica)

ISSN 2820-6576 (spletna različica)