



KPK

REPUBLIKA SLOVENIJA
**KOMISIJA ZA
PREPREČEVANJE
KORUPCIJE**

INTEGRITETA
ODGOVORNOST
TRANSPARENTNOST

OCENA STANJA

Komisije za
preprečevanje
korupcije za leto

2023



KPK REPUBLIKA SLOVENIJA
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

INTEGRITETA | ODGOVORNOST | TRANSPARENTNOST

Tu smo, da omejujemo korupcijo, krepimo pravno državo ter integriteto in transparentnost delovanje družbe.

Ustavnost, zakonitost, nepristranskost in etika so temelji našega dela, naša zaveza pa stanje v družbi izboljšati in ne samo preprečiti njegovo poslabšanje.

LETNO POROČILO 2023 – Komisija za preprečevanje korupcije
Izdala, založila in financirala Komisija za preprečevanje korupcije

Ljubljana, maj 2024

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 2024

Vsebina

1	VLOGA IN UČINKOVITOST KOMISIJE	1
2	KRŠITVE INTEGRITETE	3
3	NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ TER PREPOVED ČLANSTVA IN DEJAVNOSTI	5
4	NASPROTJE INTERESOV IN OMEJITVE POSLOVANJA.....	8
5	PREMOŽENJSKO STANJE	12
5.1	Kriptovalute – sodobno tveganje za korupcijo	14
6	LOBIRANJE.....	16
7	ZAŠČITA PRIJAVITELJEV	18
7.1	Vzpostavitev notranje poti za prijavo v kapitalsko povezanih družbah	18
7.2	Problematika prepovedi retroaktivne veljave ZZPri	20

1 VLOGA IN UČINKOVITOST KOMISIJE

Komisiji za preprečevanje korupcije (Komisija) je z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) zaupana izjemno pomembna vloga v družbi, to je krepitev integritete in transparentnosti, preprečevanje korupcije ter preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov, z vsem tem pa krepitev delovanja pravne države. V letu 2023 je ob tem z uveljavitvijo Zakona o zaščiti prijaviteljev (ZZPri) dobila še dodatne pomembne naloge, in sicer je bila določena kot osrednja institucija, ki pomaga prijaviteljem, zaupnikom in različnim nadzornim organom ter skrbi, da sistem notranjih in zunanjih prijav ter same zaščite prijaviteljev deluje v praksi. Učinkovita zaščita prijaviteljev je namreč predpogoj za pridobivanje kakovostnih informacij o koruptivnih ravnanjih in drugih nepravilnostih v družbi ter osnova za uspešno odkrivanje in pregon tovrstnih nesprejemljivih ravnanj. Zato so nove pristojnosti Komisije neločljivo povezane z nalogami, ki ji jih že od leta 2010 nalaga ZIntPK – torej s krepitvijo integritete in transparentnosti ter preprečevanjem korupcije in preprečevanjem oziroma odpravljanjem nasprotja interesov.

Čeprav je novela ZIntPK, ki je bila sprejeta leta 2020, prinesla napredek na marsikaterem področju, pa se še vedno izkazujejo pomanjkljivosti na določenih področjih, ki jih zadnje zakonske spremembe niso (zadovoljivo) naslovile. Na Komisiji si želimo, da bi pristojno Ministrstvo za pravosodje k spremembam pristopilo čim prej, pri čemer kot najbolj pereča področja ocenjujemo področja nezdržljivosti funkcij, omejitev poslovanja, premoženjskega stanja in lobiranja, za večjo učinkovitost Komisije pa bi bilo nujno opredeliti tudi sankcije za kršitve integritete in obvezne obrazložene odzive na priporočila Komisije.

Na Komisiji ocenjujemo, da delamo dobro: v zadnjih letih smo profesionalizirali svoje delovanje; poleg povezovanja z javnim sektorjem, ki mora nujno sodelovati pri krepitvi integritete, odgovornosti in transparentnosti, smo se v zadnjem obdobju intenzivno začeli povezovati tudi z zasebnim sektorjem, ki ima pri preprečevanju korupcije prav tako pomembno vlogo; ohranjamo objektivnost pri obravnavi vseh, ne glede na politično pripadnost ali položaj, pri čemer s preventivo in nadzorom krepimo pravno državo; pristojne pozivamo k ustreznim zakonskim spremembam in dajemo številna priporočila za ustrežnejše upravljanje korupcijskih tveganj; intenzivno prenavljamo informacijske sisteme, vključno z aplikacijama Erar in Corruptio.

Poleg navedenega smo lani v sodelovanju z ministrstvoma za pravosodje in javno upravo zaključili s prenovno Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Resolucija) in jo predali Ministrstvu za pravosodje. Novi predlog tega nacionalnega strateškega dokumenta podaja kakovosten dolgoročni okvir preprečevanja korupcije v Republiki Sloveniji in s tem podlago za izvedbo učinkovitih preventivnih ukrepov oziroma krepitve ničelne tolerance do korupcije v celotni družbi. Konkretni ukrepi za uresničitev ciljev Resolucije bodo zbrani v akcijskem načrtu, operativnem aktu, ki bo med drugim vseboval informacije o zaznanih tveganjih in aktivnostih, s katerimi bodo ta tveganja zamejena, nosilcih teh ukrepov in rokov za njihovo izvedbo.

Skupaj z Zavodom RS za šolstvo uspešno nadaljujemo tudi dolgoročni projekt Integriteta: skupni cilj generacij, katerega cilj je oblikovati sistem, v katerem bodo vzgojno-izobraževalne ustanove, vključno z vrtci, temelj krepitve integritete v družbi. Lani smo uspešno zaključili pilotni projekt Krepitev integritete učencev v osnovnih šolah, ki je veliko pozornosti namenil tudi krepitvi

integritete sodelujočih učiteljev z ozaveščanjem in izobraževanjem o integriteti in odnosnih kompetencah.

Kljub vsemu temu se zdi – in to potrjujejo tudi nekateri mednarodni kazalniki, na primer Indeks zaznave korupcije Transparency International – da kot država ostajamo na mestu oziroma celo nazadujemo, saj nas nekatere druge države prehitevajo. Velik pomen integritete se velikokrat izpostavlja v govorih, medtem ko iz konkretnih dejanj to pogosto ni razvidno. Zaupanje v delo javnega sektorja se ne krepi, javnost pa (pre)pogosto pretresa nove afere. Ugotavljamo, da je iskanje obvodov zakonodaje – torej ravnanje, ko na legalen način izvedeš nekaj, kar je v nasprotju z namenom zakonske ureditve – pereč problem, ki ga je treba nasloviti na različne načine. Tako s spremembami zakonodaje, ki bi onemogočile takšno gibanje v sivih conah (pravnih prazninah), kot s krepitvijo integritete, saj se posameznik z visoko stopnjo integritete takšnih dejanj, ki so v škodo države in v korist zgolj njega samega ali ozkega kroga ljudi, ne poslužuje, ter nenazadnje z ozaveščanjem javnosti, ki bo na takšna ravnanja bolj občutljiva.

Prav vsak posameznik lahko prispeva k uspešnejšemu preprečevanju korupcije, zagotovo pa največjo odgovornost nosi(mo)jo nosilci javnih funkcij, ki zaseda(mo)jo najvišja mesta v družbi. Ti mora(mo)jo s svojim delovanjem dajati dober zgled zaposlenim v javnem sektorju in ostalim državljanom, hkrati pa bi se morali jasno zavezati, da je krepitev pravne države s poudarjanjem vloge integritete, transparentnosti ter s preprečevanjem korupcije in nasprotja interesov na prioritetni listi nalog. Priložnost za to je že predlog Resolucije, ki je od konca lanskega leta v obravnavi na Vladi RS, a do aprila še ni bil potrjen in poslan v obravnavo Državnemu zboru RS.

Zaradi vsega navedenega ne moremo trditi, da smo pri preprečevanju korupcije učinkoviti. Za večjo učinkovitost, ki se bo odražala v napredku države in večjem zaupanju javnosti v delo javnega sektorja, je namreč potreben prispevek vseh deležnikov – od prej omenjenih najvišjih nosilcev javnih pooblastil do učinkovitega dela organov preiskovanja, pregona in sojenja, ki v doglednem času (kar ne pomeni v desetih in več letih, kot se dogaja) privede do epiloga zadeve. Komisija je sicer v zadnjih letih v javnosti utrdila zavedanje, da je njena vloga predvsem v krepitvi integritete, ki se posledično odraža tudi v preprečevanju korupcije, se pa še vedno dogaja, da se od Komisije pričakuje tudi sankcioniranje koruptivnih kaznivih dejanj, kar ni – in nikoli v 20-letnem obstoju te institucije ni bila – njena naloga in pristojnost.

Seveda pa je prostor za napredek tudi pri delu Komisije. Pričakujemo, da bo bolj učinkovito delo omogočila že omenjena prenova informacijskih sistemov, s katero bodo določene kršitve zaznane avtomatično in tako njihova zaznava ne bo odvisna le od posameznih zaposlenih, ki zdaj ob velikemu številu zavezancev in institutov, za katere smo na Komisiji pristojni, ne morejo vršiti rednega, sistematičnega in učinkovitega nadzora.

V praksi pa se je pokazal tudi problem vprašanja izvirne pristojnosti nad morebitnimi kršitvami integritete funkcionarjev Komisije, kar bi bilo tudi treba urediti z novelacijo ZIntPK. Na Komisiji se namreč zavedamo, da moramo biti vsi zaposleni, v prvi vrsti pa funkcionarji Komisije, zelo pozorni na svoja ravnanja, saj v okviru svojega dela druge funkcionarje in javne uslužbenke pozivamo k ustreznemu ravnanju. Prepričani smo, da je delovanje z zgledom ključ do prenosa dobrih praks na vse ravni družbe, in v skladu s tem bomo ravnali tudi v prihodnje. In v tem pogledu je torej pomembno vedeti, kdo je/bo pristojen za odločanje o sprejemljivosti in morebitnih posledicah določenih ravnanj funkcionarjev Komisije z vidika integritete. Tako bi bili tudi funkcionarji Komisije deležni enakega nadzora kot naši zavezanci.

2 KRŠITVE INTEGRITETE

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 sodbi z opr. št. I U 1898/2019 z dne 2. 2. 2023 navedlo, da je Komisija kot samostojen in neodvisen organ (5. člen ZIntPK) pristojna za razlago pojma integritete iz 3. točke 4. člena ZIntPK. Navedlo je, da je Upravno sodišče v sodbi I U 1726/2019-10 z dne 17. 9. 2020 pojasnilo, da je zakonski pojem pričakovanega delovanja oziroma integritete vsebinsko odprt in prepuščen v opredelitev Komisiji, ki tudi postavlja standarde ravnanj funkcionarjev kot predstavnikov oblasti. Sodišče pa lahko v njeno razlago poseže le, če presodi, da glede na ustaljene metode razlage prava temu pojmu (glede na njegovo zakonsko opredelitev) take vsebine ni mogoče dati.

Do konca leta 2023 smo imeli na področju integritete 25 pravnomočnih ugotovitev (deset ugotovitev je sodno potrjenih), s katerimi smo ravnanja 26 oseb opredelili kot kršitev integritete in jih lahko združimo v naslednje sklope:

- zavajanje v postopkih pred delodajalcem, pred uradnimi organi ali pred javnostjo, nerazkritje potrebnih informacij/pojasnil delodajalcu ali uradnemu organu in oviranje organa pri izvajanju zakonskih nalog;
- 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 izvede 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;
- kršitev zakonskih določb in pravil internih aktov (razkritje poslovne skrivnosti).

Glede kršitev zakonskih določb in pravil internih aktov je Upravno sodišče v obrazložitvi sodbe z opr. št. I U 428/2023-24 z dne 20. 6. 2023 navedlo, da je Komisija glede na ustaljene metode razlage prava v konkretnem primeru ustrezno zapolnila pojem integritete s pojasnilom, da se od člana nadzornega organa (nadzornega sveta) pričakuje zakonito in odgovorno ravnanje 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, to pa pomeni tudi obveznost vzdržati se ravnanj v nasprotju z zakonom, etičnim kodeksom, poslovnikom, ki ureja delovanje nadzornega sveta in določa pravno dopustne cilje, v skladu s katerimi morajo ravnati člani nadzornega sveta, ter pravilnikom, ki določa upravljanje z varovanimi podatki, s tem pa pravno dopustne cilje, v skladu s katerimi morajo delovati bančni in zunanji sodelavci. Sodba Upravnega sodišča tako kaže na znanim konkretnim ravnanjem kršitev integritete pridružuje tudi izdajo poslovne skrivnosti.

Upravno sodišče je v sodbi z opr. št. I U 1116/2023-35 z dne 18. 12. 2023 potrdilo tudi našo odločitev, da so navodila, naj da javni uslužbenec vlogo v predal, in vztrajanje pri tem – tudi ob izrecnem opozorilu uslužbenca, da je organ vezan na rok odgovora – v nasprotju s standardom integritete, kot se pričakuje od funkcionarjev.

Za kršitev integritete zakonodajalec v določbah ZIntPK ni predvidel sankcij zoper uradne osebe, ampak je opredelil zgolj način javne objave takšnih ugotovitev Komisije in s tem seznanitev javnosti v zakonsko naštetih primerih. Na podlagi 13.b člena ZIntPK lahko Komisija v primeru ugotovljene kršitve posameznih institutov ZIntPK (vključno z integriteto) zoper na funkcijo imenovanega funkcionarja, uradnika na položaju ali poslovodno osebo glede na teže kršitve ali njeno ponavljanje pristojnemu organu pošlje pobudo za začetek postopka razrešitve obravnavane osebe, medtem ko za voljene funkcionarje te pristojnosti nima. To pomeni, da so sankcije, ki bi sledile našim pravnomočnim ugotovitvam v povezavi s kršitvami integritete, bodisi prepuščene obravnavanim osebam bodisi 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. **Zato menimo, da bi morali v ZIntPK tudi za kršitve integritete določiti ustrezne sankcije.** Krepitev integritete namreč predstavlja učinkovit način preprečevanja korupcije (v družbah z visoko stopnjo integritete redkeje prihaja do korupcije, v primerih koruptivnih ravnanj pa je več možnosti, da bodo ta sankcionirana, saj osebe z visoko stopnjo integritete zaznane nepravilnosti prijavijo), z uvedbo ustreznih sankcij pa bi lahko integriteta tudi pri nas dobila ustrezen (večji) pomen.

Pomemben korak pri uvedbi sankcij glede kršitev integritete posameznikov in poudarjanja integritete kot pogoja za zasedbo najpomembnejših mest v organih upravljanja, zastopanja in nadzora pa so konec leta 2022 prinesle določbe novele Zakona o Slovenskem državnem holdingu. V luči sprememb in dopolnitev, ki jih je uvedla novela Zakona o Slovenskem državnem holdingu, s katero je Komisija dobila nekatere dodatne pristojnosti, smo v mesecu maju in oktobru 2023 sodelovali pri izobraževalnem srečanju s Slovenskim državnim holdingom. Na prvem izobraževanju smo obravnavali aktualna vprašanja skladnosti poslovanja in integritete v družbah s kapitalsko naložbo države. Na drugem izobraževanju pa smo naslovili praktične izzive na področju javnih naročil z vidika skladnosti in integritete. Sodelovanje s Slovenskim državnim holdingom v okviru izvedbe izobraževanj za nadzornike in uprave v družbah s kapitalsko naložbo države nadaljujemo tudi v letu 2024, prvo med njimi pa je bilo namenjeno kršitvam integritete v praksi, pomenu vodenja z zgledom ter vzpostavitvi sistema skladnosti poslovanja in integritete. Vsa takšna izobraževanja in sodelovanja so izvedena z namenom sledenja skupnemu cilju krepitve integritete v družbi.

3 NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ TER PREPOVED ČLANSTVA IN DEJAVNOSTI

Enega izmed standardov ravnanja funkcionarjev 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. Prepoved članstva in dejavnosti ob javni funkciji 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 poleg zagotavljanja neodvisnega izpolnjevanja ustavno in zakonsko določenih funkcij namenjen tudi preprečevanju koncentracije različnih funkcij v eni in isti osebi. Namreč, po mnenju Komisije kopičenje funkcij nikakor ni v javnem interesu. Z namenom celostne predstavitve instituta nezdržljivosti funkcij ter učinkovitega tolmačenja posameznih določb ZIntPK, ki ga urejajo, smo v januarju 2023 objavili novo Sistemsko pojasnilo o nezdržljivosti funkcij št. 06240-2/2020-38 (v nadaljevanju Sistemsko pojasnilo).

Področje nezdržljivosti funkcij je sicer v zadnjih štirih letih precej izpostavljeno v splošni in strokovni javnosti, hkrati pa mu precej pozornosti namenjajo tudi naši zavezanci – funkcionarji. Glede na to, da na področju nezdržljivosti funkcij velja vrsta zakonov, ki (nekateri v celoti, nekateri pa deloma) to področje urejajo za posamezne skupine funkcionarjev, zaradi česar prihaja do precej vprašanj, smo že maja 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 neodprave nezdržljivih funkcij sankcij ne predvideva. Koraki v smer poenotenja niso bili storjeni. Enako kot na področju nasprotja interesov pa poseben izziv zaradi razpršenosti ureditve področja (npr. za uradnike in uradnike na položaju, poslance, sodnike in tožilce, druge javne uslužbenke, poslovodne osebe javnih zavodov) ter posledično različnih organov, ki na tem področju opravljamo nadzor, po našem mnenju predstavlja zaznava kršitev nezdržljivosti funkcij ter njeno sankcioniranje, saj pogosto zaznavamo, da drugi pristojni organi na tovrstne kršitve ne reagirajo.

Sistemsko pojasnilo in predvsem stališča, ki smo jih v njem zavzeli, so pri določenih funkcionarjih, navkljub predhodni uskladitvi dokumenta, povzročili precejšnje nezadovoljstvo, zato je zadnje leto zaznamovalo precej sestankov in pojasnjevanj v povezavi z nezdržljivostjo funkcij, predvsem izvajanjem pridobitne pedagoške dejavnosti. Temu smo bili naklonjeni navkljub dejstvu, da smo pri sprejemanju pojasnil v povezavi z vsebino določb ZIntPK samostojni in vezani zgolj na zakon ter ne na morebitna drugačna stališča predhodnih senatov Komisije. Novo Sistemsko pojasnilo je bilo tako sprejeto na podlagi zaznane prakse in temeljite preučitve pravne podlage, namena zakonske ureditve in zasledovanja javnega interesa, prav tako pa je bilo pred sprejetjem, kot že omenjeno, posredovano vsem pristojnim organom v pregled in pripombe. Ob tem se je izkazalo,

da je bilo preteklo tolmačenje dopustnosti enkratne dejavnosti tudi tedaj dejansko omejeno zgolj na enkratno opravljanje dejavnosti in ne na enkratno opravljanje posamezne dejavnosti večkrat letno, kot je bilo zaznano v primerih funkcionarjev drugih organov, ki so si enkratno opravljanje razlagali drugače. Primeroma lahko navedemo, da so npr. funkcionarji v enem tednu opravili sicer dve ločeni enkratni pedagoški dejavnosti, v naslednjem tednu ponovno eno pedagoško dejavnost, pri čemer je bila vsaka od teh dejavnosti po njihovem mnenju enkratna in nas posledično o opravljanju teh dejavnosti niso obveščali.

Hkrati smo v novem Sistemskem pojasnilu zavzeli stališče, da pri opravljanju pedagoške dejavnosti poklicni funkcionar v imenu organa, kjer opravlja funkcijo, ne more odplačno oziroma proti plačilu predavati ali predstavljati vsebine oziroma področja dela, s katerim se ukvarja pri organu ali ki spada med naloge oziroma pristojnosti organa, kjer opravlja funkcijo. Tovrstno izvajanje dejavnosti bi bilo namreč podvrženo visoki stopnji tveganja nastanka okoliščin nasprotja interesov. Pri tem pa odplačnosti izvajanja dejavnosti ne gre enačiti z opravljanjem druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi (takšno dejavnost opravljajo subjekti, ki so običajno organizatorji predavanj in nastopajo na trgu kot ponudniki vsebin), saj ta ni bistvena pri njeni presoji. V prvi vrsti je namreč treba presojati vsebino predavanja ter naloge in dela, ki jih ima organ, pri katerem funkcionar opravlja funkcijo.

Izvedbo tovrstnih usposabljanj s področja dela organov bi tako po mnenju Komisije morali izvajati organi (tj. njihovi uslužbenci in funkcionarji) v okviru svojih del in nalog ter v okviru delovnega časa, saj organi delujemo zgolj v javnem interesu, posameznik pa je ravno zaradi zaposlitve pri organu (ali več njih) spoznan za strokovnjaka na določenem področju ter svoje znanje in poznavanje določenega področja pridobiva z delom pri organu (organih).

Zakonske določbe v povezavi z nezdržljivostjo funkcij v osnovi predstavljajo mehanizem preprečevanja nastanka okoliščin nasprotja interesov ter s tem pristranskega in neobjektivnega delovanja funkcionarja, s čimer se zasleduje javni interes, ki smo mu dolžni slediti vsi zaposleni v subjektih javnega sektorja. Zasledovanje javnega interesa in opravljanje funkcije je torej tisto, kar predstavlja enega od mejnikov presoje tudi pri izvajanju dejavnosti. Funkcionar se mora prvenstveno z vidika osebne integritete, preprečevanja okoliščin za nastanek nasprotja interesov in odgovornega opravljanja funkcije temu posvetiti v največji možni meri.

Hkrati pa se zavedamo, da je opravljanje dodatne dejavnosti drugače kot za funkcionarje urejeno za uradnike, uradnike na položaju in druge javne uslužbenke, saj zanje ne veljajo določbe ZIntPK. Predvsem pri opravljanju pedagoške dejavnosti prihaja do razlik v tolmačenju dopustne vsebine izvajanja pedagoške dejavnosti glede na zgoraj navedena stališča. Na nedopustnost prakse, ko uradniki, uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci izvajajo odplačna usposabljanja s področja svojega dela, smo opozorili tudi pri podaji pripomb na nedavne predvidene spremembe področne zakonodaje, in sicer v okviru predloga Zakona o javnih uslužbencih (EVA: 2023-3130-0018). V pripombah smo med drugim izpostavili, da so področja izjem različno opredeljena in da predlagamo poenotenje opredelitev, saj ni nobenega razloga za različno obravnavo javnih uslužbencev in uradnikov na položaju. Zaznali smo, da glede javnih uslužbencev in opravljanja dodatnih dejavnosti obstaja preveč prosta interpretacija glede prepovedanih dejavnosti in pravna praznina v primeru, ko predstojnik ne odreagira v roku. Ocenili smo, da bi bilo smotrno omejitve, kot so navedene v predlogu zakona, kar se da natančno razdelati, saj so namreč zelo abstraktne. Predlagali smo, da je treba uvesti dolžnost jasne in obrazložene odločitve predstojnika v

posameznem primeru, kar mora vključevati tudi možnost dovolitve opravljanja dejavnosti z omejitvami.

Poleg navedenega nam lahko poklicni funkcionarji za opravljanje pridobitne dejavnosti, ki ni opredeljena kot izjema ter je njeno opravljanje prepovedano, podajo vlogo za izdajo dovoljenja za njeno opravljanje. Pri odločanju o tem upoštevamo javni interes in stopnjo tveganja, da bi opravljanje te dejavnosti vplivalo na objektivno in nepristransko opravljanje funkcije ali ogrozilo njeno integriteto. Dovoljenja ne moremo oziroma ne smemo izdati, če njegovo izdajo preprečuje drug zakon ali če želi poklicni funkcionar dohodek pridobiti od organa, v katerem opravlja funkcijo. Tako smo na primer izdali dovoljenje za opravljanje strokovne zdravniške dejavnosti na področju dela s pacienti, dodatne dejavnosti tehničnega referenta ter svetovanje in sodelovanje v projektu.

Obravnavali smo tudi prošnjo za izdajo dovoljenja za opravljanje dodatne dejavnosti preko podjetja (s. p.) in odločili, 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. Upravno sodišče je v omenjeni zadevi s sodbo z opr. št. II U 102/2023-18 z dne 24. 10. 2023 odločilo, da vsak funkcionar (ne glede na vrsto funkcije, na katero je bil imenovan ali izvoljen, in ne glede na funkcijo, ki jo opravlja) zaradi imenovanja ali izvolitve v funkcijo in predvsem zaradi narave dela, ki ga opravlja preko celotnega dne in tudi ob nedeljah in praznikih, nima opredeljenega klasičnega delovnega časa kot na primer javni uslužbenci. Zaradi navedenega tudi ni mogoče ločiti, kdaj je prosti čas funkcionarja (v katerem bi lahko opravljal še pridobitno dejavnost), saj ima funkcionar status funkcionarja ves čas trajanja mandatnega obdobja in ves čas v posameznem dnevu, kamor pa ne sodijo samo delovni dnevi, temveč tudi sobote, nedelje in prazniki. Samostojni podjetnik ima, kljub temu da nastopa v pravnem prometu, po pravilih gospodarskega prava status fizične osebe, ki je zaradi svoje narave neločljivo povezana s fizično osebo, ki opravlja določeno funkcijo. Ob upoštevanju dejstva, da pri opravljanju dela funkcionarjev ni mogoče določiti delovnega časa in ločiti časa opravljanja funkcije od prostega časa, pa ni mogoče, da bi funkcionar opravljal kakršnokoli pridobitno dejavnost v času trajanja funkcije (razen določenih in dopustnih izjem), saj v takšnem primeru ne bi mogli ločiti, ali to delo opravlja kot funkcionar ali kot nosilec neke pridobitne dejavnosti.

Tematiki opravljanju pridobitne dejavnosti v javnem sektorju smo posvetili tudi strokovni posvet Javni sektor in opravljanje dodatne pridobitne dejavnosti: med zakonom, prakso in družbenimi pričakovanji, ki je bil namenjen razpravi o smiselnosti in sprejemljivosti trenutne ureditve ter morebitnih zakonodajnih spremembah na tem področju, ki smo ga organizirali v marcu 2024. Govorci – na posvetu so sodelovali dekan Pravne fakultete Univerze v Ljubljani dr. Saša Zagorc, sekretarka Mandatno-volilne komisije Državnega zbora mag. Katja Leitinger, predsednik Združenja nadzornikov Slovenije Gorazd Podbevšek, glavni inšpektor Inšpektorata za javni sektor na Ministrstvu za javno upravo Albert Nabernik, sekretar v sektorju za kaznovalno pravo in človekove pravice na Ministrstvu za pravosodje mag. Robert Golobinek in namestnik predsednika Komisije David Lapornik – so se strinjali, da so zaradi razdrobljene ureditve določene spremembe zakonodaje na tem področju nujne.

4 NASPROTJE INTERESOV IN OMEJITVE POSLOVANJA

Na področju urejanja nasprotja interesov velja več specialnih predpisov, ki področje urejajo materialnopravno za posamezne skupine zavezancev ali pa postopkovno. Zaradi nepoenotene ureditve stalno zaznavamo kršitve in prejemamo vprašanja, ki ne spadajo v našo pristojnost. Z namenom poenotenja ureditve smo v preteklem letu podali pripombe na predlog Zakona o javnih uslužbencih (EVA: 2023-3130-0018). V pripombah smo med drugim predlagali, da se določbe vsebinsko poenotijo za vse javne uslužbence ne glede na to, katere določbe se za presojo nasprotja interesov zanje trenutno uporabljajo, in da se dosledno uporablja poimenovanje »nasprotje interesov«. Ocenili smo tudi, da predlog odstopa od ureditve dolžnosti izogibanja okoliščinam nasprotja interesov v ZIntPK in v Zakonu o splošnem upravnem postopku (35. – 41. člen glede izločitvenih pogojev oziroma glede nepristranosti uradne osebe), in predlagali, da se besedilo v tem delu uskladi z določbami ZIntPK.

Poseben izziv zaradi razpršenosti ureditve področja nasprotja interesov (npr. za uradnike in uradnike na položaju, v postopkih javnih naročil, v upravnih postopkih ...) ter posledično različnih organov, ki na tem področju opravljamo nadzor, po našem mnenju predstavlja zaznava kršitev nasprotja interesov in sankcioniranje, saj pogosto zaznavamo, da drugi pristojni organi na tovrstne kršitve ne reagirajo. Prijave z očitki o nasprotju interesov sami namreč vedno preverjamo z vso resnostjo, saj je od dokazane kršitve dejanskega nasprotja interesov pri uradni osebi do korupcije praviloma le še korak.

V okviru izvajanja pristojnosti Komisije na področju nasprotja interesov opazimo, da največji problem upoštevanja dolžnega izogibanja nasprotju interesov obstaja pri uradnih osebah v javnih zavodih in na področju lokalne samouprave. Na področju lokalne samouprave tako še vedno zaznavamo pomanjkljivo poznavanje instituta nasprotja interesov, prepoznavanja nastanka njegovih okoliščin in posledično umanjkanje dolžnega ravnanja uradnih oseb pri opravljanju javnih nalog. Tako pogosto obravnavamo primere, ko občinski svetniki glasujejo zase oziroma za imenovanje svojih družinskih članov v svete javnih zavodov, katerih ustanoviteljica je občina. Gre za najbolj tipične oziroma pogoste okoliščine, ki ustvarijo nasprotje interesov. Navedenemu pritrjuje tudi Upravno sodišče, ki je v enem izmed obravnavanih primerov, v sodbi z opr. št. III U 98/2022-20 z dne 14. 12. 2022 navedlo, da sodelovanje uradne osebe v razpravi, ki se nanaša na soglasje ustanovitelja k sklepu o imenovanju te iste osebe na položaj direktorja javnega zavoda, in njeno glasovanje za sklep o podaji soglasja k sklepu, da se ta ista oseba imenuje za direktorja javnega zavoda, sodi med povsem očitne primere nasprotja interesov. Uradna oseba namreč mora vedeti, da bo s takšnim ravnanjem vzbudila dvom v objektivnost in nepristranskost postopka imenovanja, ter se glede na dolžnosti, ki zanjo izhajajo iz ZIntPK, ne more sklicevati, da njena pravica do sodelovanja pri odločanju o tovrstnih vprašanjih izhaja iz ureditve Zakona o lokalni samoupravi (ZLS) in občinskih predpisov.

V praksi se pogosto pojavljajo tudi vprašanja o sodelovanju in odločanju občinskega svetnika v postopkih, ki se nanašajo na društvo, ki ga med drugimi financira tudi občina in predsednik katerega je občinski svetnik. V takem primeru se mora občinski svetnik izločiti iz postopka

morebitne obravnave ali razprave o proračunski postavki za znanega in konkretnega proračunskega uporabnika (tj. proračunska postavka, ki se nanaša na konkretno društvo), ki ga ta občinski svetnik zastopa ali v katerem je neposredno odgovoren za vodenje poslov. Kadar se odloča ali razpravlja o proračunskih sredstvih za društva na splošno in ko se sprejema proračun občine kot celota v obliki odloka, ki je vrsta občinskega akta, pa se občinskemu svetniku iz razprave in odločanja ni treba izločiti. Občinski svetnik torej lahko glasuje npr. o sprejemu občinskega odloka o merilih za odmero komunalnega prispevka, ne pa tudi o oprostitvi plačila komunalnega prispevka društvu, ki ga občinski svetnik zastopa. Navedeno pomeni, da sme sodelovati in glasovati pri odločanju o splošnih predpisih, izločiti pa se mora v primeru odločanja o pravnem aktu, ki se nanaša na točno določen subjekt, s katerim je povezan on ali njegov družinski član.

Glede vprašanja sodelovanja in odločanja v postopkih izpostavljamo, da lahko o nasprotju interesov govorimo tudi v primerih, ko uradna oseba (zgolj) sodeluje in razpravlja na seji delovnega telesa pri točki, ki se nanaša neposredno nanj, pri čemer ni treba, da na seji delovnega telesa tudi glasuje (lahko se na primer izloči iz glasovanja). Upravno sodišče je tako v sodbi z opr. št. II U 151/2023-17 z dne 5. 10. 2023 navedlo, da razprava pomeni izmenjavo mnenj med udeleženci razprave, v okviru katere se predstavljajo stališča ter predlagajo rešitve in odločitve glede predmeta, o katerem se bo odločalo, to pa pomeni vpliv na odločanje. V razpravi namreč razpravljavci izrazijo svoj pogled in mnenje o zadevi, s sodelovanjem pri razpravi le-to usmerjajo in odločevalce prepričujejo o svojem pogledu na zadevo, to pa pomeni, da s tem vplivajo oziroma skušajo vplivati na odločitev ostalih članov organa, torej tistih, ki o zadevi odločajo.

V okviru nasprotja interesov se vedno pojavljajo tudi vprašanja in dileme, ki so povezane s kabinetnimi zaposlitvami, pri katerih je delovno mesto vezano na osebno zaupanje funkcionarja. Tovrstne kabinetne zaposlitve predstavljajo zakonsko specifično in izjemo sistema zaposlovanja v javnem sektorju, tako zakonsko kot vsebinsko pa izključujejo tudi oceno morebitnega nasprotja interesov, saj so vezane na »osebno zaupanje« funkcionarja in že v sami definiciji predvidevajo predhodno osebno, poslovno, politično ali drugo povezavo med funkcionarjem in javnim uslužbencem, ki zasede to delovno mesto.

Dejstvo, da je posameznik predhodno tesneje povezan s funkcionarjem, kljub temu da naj bi bil strokovnjak in poznavalec področja, pa lahko predstavlja korupcijsko tveganje in lahko v posameznih primerih v javnosti vzbudi videz klientelizma in vtis pristranskosti pri odločanju tega posameznika, če bi na primer nato sodeloval v postopkih ali komisijah, v katere bi ga ta funkcionar imenoval. Gre namreč za osebe, ki jim funkcionar osebno zaupa (to izkazuje tudi njihova zaposlitev za določen čas oziroma v trajanju mandata funkcionarja), s čimer je povsem realno pričakovati, da bodo te osebe ravnale v skladu s funkcionarjevimi pričakovanji. Zato poudarjamo, da je pri odločanju o konkretnih kabinetnih zaposlitvah ne glede na izključitev presoje nasprotja interesov treba upoštevati in varovati integriteto tako funkcije kot tudi organa.

Pomembnost integritete posameznika velja izpostaviti tudi v povezavi z obvodni, ki jih na področju preprečevanja nastanka okoliščin nasprotja interesov opažamo v praksi. Namreč, uradne osebe morajo v primerih zaznave okoliščin nasprotja interesov slediti zakonskim določbam, se iz postopka dejansko izločiti in o tem obvestiti nadrejenega (ali kolektivni organ), s čimer tako formalno kot dejansko zadostijo dolžnemu ravnanju. V praksi pa se dogaja, da osebe v postopek posegajo, podajajo navodila in vplivajo, ali celo izvajajo pritisk na osebe, ki v postopku odločajo, ter na ta način želijo uveljavljati svoj zasebni interes v zadevi in omogočati korist bodisi

sebi ali drugim. S tem oseba, ne glede na to, da ni formalno sodelovala v postopku in je zadostila vsem zakonskim predpisanim zahtevam glede nasprotja interesov, s čimer postopek navidezno poteka povsem objektivno in nepristransko, ravna nedopustno. Takšna ravnanja osebe, ki je formalno glede nasprotja interesov sicer storila vse, kar od nje zahteva zakon, so namreč nesprejemljiva in v primeru, da so dokazana, predstavljajo kršitev integritete.

Institut, ki organom in organizacijam, kjer funkcionarji opravljajo svojo funkcijo, v določeni meri absolutno prepoveduje poslovanje s subjekti, s katerimi je povezan funkcionar ali njegovi družinski člani, ter s tem preprečuje nastanek okoliščin nasprotja interesov, so omejitve poslovanja. Prepoved oziroma omejitev poslovanja je namenjena temu, da se v vseh fazah odločanja o sklenitvi določenega posla ali drugi obliki dodeljevanja javnih sredstev popolnoma oziroma v največji možni meri izločijo formalni in neformalni vplivi funkcionarjev, ki imajo pri sklenitvi tega posla zasebni interes. Zato zakon navaja pogoje za prepoznavo takšnih subjektov in uvaja obveznost poročanja funkcionarjev o takšnih subjektih organom, kjer opravljajo funkcijo, hkrati pa nato od organov zahteva poročanje takšnih subjektov Komisiji. Če v času opravljanja funkcije funkcionarja pri teh subjektih pride do sprememb, jih je funkcionar dolžan sporočiti organu, organ pa Komisiji. Poročanje tudi ni povezano z dejstvom, ali subjekt dejansko posluje z organom, kjer funkcionar opravlja funkcijo, ali ne. Poročanje o subjektih je povezano z obstojem takšnih subjektov, ki izpolnjujejo pogoje, ki jih navaja zakon. Obveznosti v povezavi s poročanjem subjektov so namreč namenjene krepitvi transparentnosti in sledljivosti ter prepoznavanju povezav funkcionarjev z namenom vnaprej preprečiti uresničevanje zasebnega interesa ter zaščititi objektivnost in neodvisnost poslovanja organov, kjer funkcionarji opravljajo funkcijo.

Seznam subjektov, s katerimi organ ne sme poslovati oziroma lahko posluje le pod pogojem, da funkcionarji dosledno spoštujejo določbe o dolžnem izogibanju nasprotju interesov, je v prvi vrsti pomemben in uporaben za organ, ki je zavezan spoštovati omejitve oziroma prepoved poslovanja. Seznam, ki ga vodimo in je objavljen na naši spletni strani ter v aplikaciji ERAR, je zgolj informativne narave in ne vsebuje vedno tudi aktualnih podatkov. Pri ažuriranju seznama smo namreč v celoti odvisni od podatkov, ki jih prejmemo od organov, te pa pogosto prejemamo z določenim zamikom ali pa se zgodi, da jih sploh ne prejmemo.

Ne glede na to, da se določbe o omejitvah poslovanja glede poročanja subjektov od začetka veljavnosti ZIntPK niso spreminjale, v zadnjem obdobju beležimo vrsto kršitev s področja poročanja subjektov s strani funkcionarjev organom in posledično organov Komisiji. Takšna ravnanja so sicer po naših pozivih odpravljena in subjekti sporočeni naknadno, ne glede na to pa so funkcionarjem izrečene sankcije v prekrškovnih postopkih. Morebitno poslovanje organa s subjektom, s katerim je povezan funkcionar ali njegov družinski član, ima za posledico najstrožjo možno sankcijo, in sicer ničnost posla. Od funkcionarjev se zato pričakuje še posebna skrbnost pri obveščanju organa o subjektih, za katere veljajo omejitve poslovanja.

Pomembno je tudi navesti, da določene omejitve tako za funkcionarja kot organ, pri katerem je opravljal funkcijo, za določen čas veljajo tudi po prenehanju opravljanja funkcije. Tako bivši funkcionar še dve leti po prenehanju funkcije v razmerju do organa, pri katerem je opravljal svojo funkcijo, ne sme nastopati kot predstavnik (to je zakoniti ali statutarni zastopnik ali pooblaščenec) poslovnega subjekta, ki ima s tem organom vzpostavljene poslovne stike ali jih vzpostavlja. V tem primeru ne gre za omejevanje poslovanja, ampak za omejitve zastopanja oziroma predstavljanja. Gre za prepoved tako imenovanih »vrtljivih vrat« (ang. revolving doors, fra. pantouflage), ki jih vse bolj ureja tudi pravo drugih držav ter jo zahteva praksa Sveta Evrope

in OECD. Drugi del prepovedi po prenehanju opravljanja funkcije pa se nanaša na enoletno omejevanje poslovanja organa, vendar le s subjekti, kjer je bivši funkcionar neposredno ali prek drugih pravnih oseb v več kot petodstotnem deležu udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu, in s funkcionarjem kot fizično osebo. Organ torej po prenehanju opravljanja funkcije funkcionarja lahko posluje s subjekti, kjer bi bili družinski člani bivšega funkcionarja lastniki ali zakoniti zastopniki subjekta.

Določbe o omejitvah poslovanja veljajo zgolj za organe, kjer funkcionar opravlja funkcijo, ne pa tudi za npr. organe v njihovi sestavi ali pa javne zavode, javna podjetja v lasti organov. Tako za javne zavode in javna podjetja, ki so npr. v lasti občin, ne veljajo omejitve poslovanja s subjekti, ki so v lasti občinskih funkcionarjev (županov, podžupanov in občinskih svetnikov) ali njihovih družinskih članov. **Pri tem na podlagi prejetih prijav opažamo, da se določbe o omejitvah poslovanja večkrat zaobide tako, da občine namenjajo sredstva javnim zavodom za izvedbo določenih projektov, ki jih javni zavodi na podlagi javnega naročila podelijo ravno subjektom, s katerimi sicer za občino veljajo omejitve poslovanja (kar pomeni, da občina z njimi absolutno ne sme poslovati). Ravno tako na podlagi prejetih prijav obravnavamo vse več primerov, ko funkcionarji formalnopravno prepustijo zastopanje subjekta drugi osebi, sami pa še vedno sprejemajo vse odločitve, vezane na subjekt (npr. funkcionar ni več predsednik društva, ostane pa član in sprejema vse odločitve glede upravljanja društva; funkcionar ni več zakoniti zastopnik družbe, sprejema pa vse odločitve v povezavi z upravljanjem družbe). V vseh navedenih primerih gre za visoko izpostavljenost korupcijskim tveganjem, saj predstavljajo obvod omejitev poslovanja, ki je sicer lahko legalen, ne pa tudi legitimen.**

Na področju poslovanja lokalnih skupnosti smo v letu 2023 prejeli tudi sodbo Upravnega sodišča, ki obravnava tematiko omejitev poslovanja v primerih skupnih občinskih uprav (SOU). Upravno sodišče je tako v sodbi z opr. št. I U 944/2023-21 z dne 27. 12. 2023 zapisalo, da se strinja z opredelitvijo Komisije, da SOU ni organ javnega sektorja, na katerega se nanašajo predpisane prepovedi oziroma omejitve poslovanja. Javni sektor in s tem organi, ki ga predstavljajo, so opredeljeni v 4. točki 3. člena ZIntPK in SOU že po definiciji mednje ne sodi, saj ne gre za javnopravno osebo, ki bi samostojno razpolagala z javnimi sredstvi. Tudi po definiciji oziroma po opredelitvi organov občine, kakršno vsebuje ZLS, SOU niso organ občine, temveč gre, kljub poimenovanju »organ«, za notranjo organizacijsko enoto (sedežne) občine, ki jo kot skupno službo občin za opravljanje posameznih nalog občinske uprave ustanovijo občinski sveti na podlagi splošnih aktov iz drugega odstavka 49. člena ZLS. Upravno sodišče je tudi pritrdilo, da je pomembna povezanost funkcionarjev z občino, ki je bila nedvomno podana ob sklepanju poslov, ki jih je obravnavala Komisija, saj sta opravljala funkcijo članov občinskega sveta. Upravno sodišče je še zapisalo, da je pomembno to, da ima organ po določbah ZJN-3 položaj naročnika. Kot takšen pa je potem zavezan pri sklepanju poslov ravnati skladno tudi s tistimi določbami ZJN-3, ki se nanašajo na storitve oziroma naročilo storitev v vrednosti, ki je pod mejno vrednostjo iz 21. člena ZJN-3. Tudi ta naročila so v ZJN-3 opredeljena kot »javna naročila« in se zanje uporabljajo postopki v skladu z ZJN-3, zato tudi za takšno poslovanje veljajo omejitve, ki so določene v 35. členu ZIntPK.

5 PREMOŽENJSKO STANJE

Na področju nadzora nad premoženjskim stanjem na Komisiji zaznavamo številne pomanjkljivosti, povezane tako s samim zakonodajnim okvirom kot tudi z njegovo izvedbo v praksi. Pri izvajanju zakonskih določb namreč ugotavljamo, da so posamezne določbe toliko nedoločne, da bi njihovo izvajanje v praksi lahko predstavljalo nedopusten poseg v posameznikove pravice (npr. pravice do varstva zasebnosti), ali pa so pomanjkljive na način, da Komisiji otežujejo izvajanje njenih nadzorstvenih pristojnosti. Po drugi strani pa tudi nekateri zavezanci za prijavo premoženjskega stanja (organi in organizacije javnega sektorja ter naročniki, ki poslujejo po predpisih, ki urejajo javno naročanje), ki morajo Komisiji sporočiti sezname zavezancev, v praksi še vedno ne izpolnjujejo svojih zakonskih obveznosti, tudi zaradi nejasnosti zakonskih določb.

Februarja 2023 smo zato Ministrstvu za pravosodje posredovali predloge za spremembo zakonske ureditve nadzora nad premoženjskim stanjem. Predlogi v večjem delu naslavljajo pomanjkljivo zakonsko ureditev javne objave podatkov o spremembah premoženjskega stanja. Ko smo na Komisiji konec leta 2021 želeli pričeti javno objavljati podatke, smo namreč naleteli na številne pravne dileme v zvezi s tem, ali je zakonska podlaga za javno objavo dovolj določna glede tega, katere podatke o posameznih enotah premoženja (nepremičninah, premičninah, delnicah, naložbah ipd.) Komisija sme objaviti in katerih ne. Mnenji Ministrstva za pravosodje in Informacijskega pooblaščenca, ki sta bila zaprosena za pomoč pri reševanju dilem, sta si bili v zvezi s tem nasprotujoči. V luči spoštovanja določb, ki urejajo varstvo osebnih podatkov, smo Ministrstvu za pravosodje zato predlagali, da se natančno in nedvoumno določi, katere podatke o posameznih enotah premoženja so zavezanci dolžni Komisiji sporočiti, saj slednje vpliva tudi na samo objavo teh podatkov. Do takrat pa smo javno objavo podatkov o spremembah premoženjskega stanja zavezancev omejili zgolj na tiste podatke, glede objave katerih sta se tudi Ministrstvo za pravosodje in Informacijski pooblaščenec strinjala, da ne predstavlja nezakonitega posega v posameznikove osebne podatke. Vendar pa je zaradi tako okrnjene javne objave podatkov o premoženjskem stanju težko govoriti, da je zakonski cilj pravne ureditve na področju premoženjskega stanja – to je krepitev integritete in transparentnosti ter preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov – dosežen.

Drugi predlogi sprememb so se nanašali predvsem na določbe, ki Komisiji omogočajo učinkovito izvajanje nadzora nad premoženjskim stanjem zavezancem. Zato smo predlagali, da se opredeli vsebina elektronskih obrazcev, ki jih morajo zavezanci uporabiti za poročanje o premoženjskem stanju, in sicer zaradi zagotovitve zakonitega zbiranja in obdelave podatkov. Trenutno je priprava vsebine elektronskih obrazcev v praksi v celoti prepuščena Komisiji, saj zakon tega, kdo je pristojen za določitev vsebine elektronskih obrazcev, ne določa.

Pomemben predlog spremembe trenutne zakonske ureditve je tudi uveljavitev obveznosti poročanja premoženjskega stanja vsaka štiri leta za tiste funkcionarje, ki funkcijo opravljajo neprekinjeno več kot štiri leta. S tem bi Komisija lažje nadzorovala morebitno povečanje premoženjskega stanja med opravljanjem funkcije, saj na Komisiji pridobimo celovite informacije o premoženjskem stanju zavezanca zgolj na začetku in na koncu opravljanja funkcije, v vmesnem obdobju pa ne – takrat so zavezanci dolžni sporočiti zgolj spremembe premoženjskega stanja,

pa še te le v primeru, če njihova vrednost presega 10.000 evrov (razen v primeru nepremičnin in pravic v zvezi z njimi – te se prijavijo vsakokrat).

V zvezi z osebami, odgovornimi za javna naročila, ki so zavezanci za poročanje premoženjskega stanja, smo predlagali razširitev obveznosti poročanja premoženjskega stanja na način, da so dolžne poročati o premoženjskem stanju tudi leto dni po oddaji javnega naročila, kar bi Komisiji omogočilo zaznavo morebitne neupravičene obogatitve, povezane s samim javnim naročilom, do katere bi prišlo z zamikom.

Predlagali smo tudi vzpostavitev obveznosti organov in organizacij javnega sektorja oziroma naročnikov, ki poslujejo po predpisih, ki urejajo javno naročanje, da zavezance za prijavo premoženjskega stanja seznanijo s tem, da so jih uvrstili na seznam zavezancev, ki so ga posredovali Komisiji. Na ta način bi se izboljšala ozaveščenost zavezancev o obveznosti prijave premoženjskega stanja, posledično pa tudi zmanjšalo število kršitev, katerih vzrok je prav neozaveščenost o obveznosti prijave premoženjskega stanja.

Da je za ozaveščenost zavezancev, predvsem oseb, odgovornih za javna naročila, glede njihove obveznosti sporočanja premoženjskega stanja treba storiti še več, kaže tudi vsakokratna letna statistika Komisije. Konec vsakega preteklega leta, še zlasti pa januarja tekočega leta se namreč na Komisijo obrne veliko število naročnikov, ki morajo Komisiji posredovati sezname oseb, odgovornih za javna naročila, kot tudi same osebe, odgovorne za javna naročila, z vprašanjem, ali posameznik dejansko ustreza definiciji osebe, odgovorne za javna naročila, in je kot takšen zavezanec za prijavo premoženjskega stanja. Dileme glede statusa oseb povzročajo predvsem vloga, ki jo ima posameznik v postopku javnega naročanja: ali je ta takšna, da lahko osebo prištevamo k osebami, odgovornim za javna naročila. Definicija osebe, odgovorne za javna naročila po ZIntPK (10. točka 4. člena), je, da je to oseba, ki jo naročniki imenujejo v strokovne komisije za oddajo javnega naročila, ter oseba, ki odloča, potrjuje in predlaga vsebino razpisne dokumentacije, ocenjuje ponudbe oziroma naročniku predlaga izbor ponudnika, kadar gre za javna naročila, za katera je treba v skladu z zakonom, ki ureja javno naročanje, izvesti postopek javnega naročanja in pod pogojem, da je ocenjena vrednost posameznega naročila enaka ali višja od 100.000 evrov brez DDV. Prav tako se med osebe, odgovorne za javna naročila, štejejo tudi osebe, ki v skladu s to definicijo sodelujejo pri javnem naročanju in niso v delovnem razmerju pri naročniku.

Na razširjenost te dileme kažejo tudi ugotovitve Komisije v Analizi delovanja javnega sektorja na področju zdravstva (Analiza) s priporočili, ki jo je senat Komisije sprejel 4. 7. 2023. Za pripravo analize smo na Komisiji pregledali poročanje zavezancev za premoženjsko stanje 26 javnih zdravstvenih zavodov (JZZ), pri čemer smo ugotovili, da je največ težav z identifikacijo zavezancev za prijavo premoženjskega stanja, ki tako ali drugače sodelujejo v postopkih javnega naročanja (osebe, odgovorne za javna naročila). Različna razumevanja so v nekaterih primerih privedla celo do tega, da so naročniki posamezne osebe uvrstili na seznam zavezancev za prijavo premoženjskega stanja, ki so ga posredovali Komisiji, te osebe pa so kasneje med razjasnjevanjem dejanskega stanja s Komisijo ugotovile, da niso zavezanci za prijavo premoženjskega stanja, saj ne ustrezajo definiciji osebe, odgovorne za javna naročila po ZIntPK.

Tudi zato smo JZZ priporočili, da ko osebo uvrstijo na seznam zavezancev, slednji to tudi sporočijo, saj je na ta način oseba ne le seznanjena s svojim statusom in tudi obveznostjo poročanja premoženjskega stanja, temveč lahko morebitno zmotno presojo naročnika o uvrstitvi na seznam

zavezancev pravočasno razjasni s Komisijo. Tovrsten pristop Komisije se je v konkretnem primeru izkazal kot pozitiven, saj so JZZ aktivneje pristopili k ureditvi dejanskega stanja, pri čemer bi sistemska ureditev takšne obveznosti predstavljala korak naprej ne le v zdravstvenem, temveč tudi v drugih sistemih javnega sektorja.

5.1 Kriptovalute – sodobno tveganje za korupcijo

Kriptovalute so relativno novo plačilno sredstvo. Razvoj informacijske tehnologije in hkratni razvoj sodobne informacijske družbe sta vzpostavila nove alternativne mehanizme, ki predstavljajo vzporedne možnosti klasičnim finančnim instrumentom. Procese razvoja kriptovalut spodbujajo globalizacija, težnja po razpršitvi naložb, nezaupanje v formalne institucije, nestabilnosti finančnih trgov, enostavnost poslovanja ter splošno medijsko in družbeno navdušenje.¹

Pravni red na takšen razvoj ni bil pripravljen, saj se je ta odvil tako hitro, da se zakonodajalci še niso uspeli ustrezno odzvati na nove družbene razmere. Kriptoposlovanje tako danes ni urejeno niti z vidika pravnega prometa (ni nadzorovanih trgov, ni nadzornih institucij, ni mednarodne ureditve, težava je tudi enotna definicija²), niti z davčnega vidika, niti z vidika nadzora. Zdi se, da sta pravna neurejenost in neobstoj nadzora (oziroma vsaj želja za delovanje mimo formalnih sistemov nadzora) v interesu uporabnikov kriptovalut, medtem ko interesi finančnih institucij in političnih odločevalcev niso jasni, verjetno tudi zato, ker ni znanja na tem področju, saj se slednje sproti razvija, regulatorji pa razvoju zgolj skušajo slediti.

Kriptovalute so decentralizirane digitalne valute (niso vezane na centralne banke, zato niso podvržene regulaciji). Njihova »realna« vrednost se lahko močno spremeni na kratek rok - včasih je dovolj ena izjava spletnega vplivneža in vrednosti lahko podivjajo. Takšne razmere ustvarjajo idealne pogoje za sporna poslovanja, afere in ogromno možnosti za drzne posameznike (v vseh pogledih, tudi negativnih), je pa ureditev poslovanja pričakovati v bližnji prihodnosti.³ FURS navaja, da obstaja na trgu več kot tisoč kriptovalut, a je to številko dejansko nemogoče preveriti.⁴

Komisija skladno z ZIntPK uresničuje svoje pristojnosti, kriptovalute pa se v naših postopkih pojavljajo kot izziv predvsem v konkretnih postopkih v povezavi s prijavo premoženjskega stanja zavezancev. Kriptovalute zavezanca za poročanje premoženjskega stanja lahko predstavljajo način varčevanja in plačilno sredstvo, kriptožetoni pa alternativo vlaganju. V obeh primerih imamo na Komisiji praktične težave pri izvajanju svojih pristojnosti, saj so v konkretnih postopkih raziskovanja dejanskega stanja podatki o kriptosredstvih na (tujih) kriptoborzah dejansko nedosegljivi, v prijavi premoženjskega stanja pa so navedbe kriptovalut v obrazcih zavezancev bolj kot ne izjema in dejanskega stanja ne moremo preveriti. Podatke, s katerimi razpolagajo kriptoborze, je izjemno težko dobiti že zato, ker je borza izjemno veliko ter se nahajajo v tujih državah (trajanje postopkov je izjemno dolgo), t. i. hladne denarnice (ki niso povezane v internet) pa lahko predstavljajo idealno skrivališče premoženja.

¹ <https://www.monitor.si/clanek/kriptovalute-za-zacetnike/185936/>.

² Več o težavah urejanja držav glede kriptovalut: <https://dk.um.si/lzpisGradiva.php?id=86109&lang=slv>.

³ Ameriški SEC je že dovolil prve indeksne sklade za kriptovaluto bitcoin: <https://slo-tech.com/novice/t825418#crta>.

⁴ https://www.fu.gov.si/zivljenjski_dogodki_prebivalci/trgujem_z_virtualnimi_valutami/.

Zato v povezavi s kriptovalutami opozarjamo na veliko tveganje za korupcijo, ki je praktično nezaznavno in nad katerim ni mogoča nobena oblika nadzora. V nadaljevanju je naveden skoraj popoln in v praksi nezaznaven sistem podkupovanja kot vrste korupcije.

Če želi oseba A podkupiti osebo B, lahko to izvede »brez težav« s kriptosredstvi. Oseba A kriptovalute kupi od tuje družbe, ki deluje kot posrednik, na tuji kriptoborzi, izven držav članic EU. Kriptovalute se nato prenesejo v t. i. hladno denarnico in se po potrebi anonimizirajo na različne načine. Na koncu se kriptovalute prenesejo osebi B v t. i. hladno denarnico, lahko tudi prek več oseb. Oseba B lahko nato bodisi čaka na zastaranje nadzora ali jih prenese na kripto borzo, kjer ima odprt račun in nanj neposredno vezano kreditno kartico, s katero ta sredstva unovčuje (plačuje za dobrine, storitve ipd.). Poraba sredstev je enostavna – zaradi prakse vezav kreditnih kartic neposredno na kriptoračune – in praktično nezaznavna (ker ni vezave na transakcijski račun, ne obstaja dolžnost prijave davčnemu organu), razen pri izdajatelju kreditne kartice (zasebne družbe iz tujine).

Navedene razmere so skrb vzbujajoče. Države ne nadzorujejo teh »denarnih« tokov, tveganja v povezavi z njimi pa so nesorazmerno visoka. Z le malo truda lahko posamezniki pred javnostjo pretežno ali celo popolnoma skrijejo premoženje.

Zakonska ureditev kriptovalut je zadeva javnega pomena, saj obstaja javni interes jasne in določne ureditve vseh vidikov uporabe kriptovalut in kriptožetonov. Slovenija je novembra 2023 pristopila k skupni izjavi 48 držav in davčnih jurisdikcij glede izvajanja novega mednarodnega standarda o avtomatični izmenjavi informacij na področju kriptosredstev.⁵ Pristop je država utemeljila s potrebo po učinkovitem globalnem sistemu izmenjave informacij, tudi s ciljem zajejitve davčnih goljufij. Javnopravni odnos do izpostavljenih vprašanj se še ni pričel oblikovati, saj se po prvih stikih Komisije z drugimi (preiskovalnimi) organi zdi, da se vsak organ zase spopada s tovrstnimi izzivi, brez celostnega, merljivega in k jasnemu cilju usmerjenega strateškega pristopa države. Zaradi tega je pristop k skupni izjavi dobrodošel – vendar pa je do dosega cilja pravne ureditve še daleč. Še bolj oddaljena pa je vzpostavitev ustreznih mehanizmov, ki bodo v primerih utemeljenih sumov nepravilnosti za preiskave posameznih primerov na voljo nadzornim organom.

Glede na vse navedeno menimo, da je na področju kriptosredstev treba pričeti s procesi, ki bodo vodili v ustrezno zakonsko ureditev področja, in predvideti ukrepe za ustrezno upravljanje tveganj, ki jih povzroča poslovanje s kriptosredstvi.

⁵ <https://www.gov.si/novice/2023-11-10-slovenija-pristopila-k-skupni-izjavi-o-izvajanju-mednarodnega-okvira-za-porocanje-o-kriptosredstvih/>.

6 LOBIRANJE

Namen ZIntPK (tj. krepitev delovanja pravne države z ukrepi in metodami za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov) se uresničuje tudi z nadzorom nad lobiranjem, katerega temeljni cilj je vzpodbujanje in krepitev transparentnosti v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij in pri upravljanju javnih zadev.

V zadnjem desetletju se je lobiranje oziroma vplivanje na odločanje o zadevah javnega pomena po ocenah Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) razvijalo, s pojavom novih orodij, deležnikov, praks in načinov vplivanja pa postaja tudi vse bolj kompleksno. OECD je zato na podlagi izsledkov in ugotovitev iz poročila »Lobiranje v 21. stoletju: transparentnost, integriteta in dostop«⁶ pristopil k posodobitvi priporočil za krepitev transparentnosti in integritete na področju lobiranja in vplivanja⁷. Posodobljen dokument bo predvidoma uradno sprejet v letu 2024.

Skladno s posodobljenimi priporočili OECD se transparentnost v okviru zakonskega urejanja področja lobiranja oziroma vplivanja med drugim zagotavlja z javno objavo vseh relevantnih podatkov in informacij o konkretnih lobističnih stikih in vplivih, ki jih na odločevalce izvajajo različni akterji in interesne organizacije. Pri tem je priporočljiva tudi javna objava vseh relevantnih podatkov o stikih, o katerih naj javno poročajo tudi lobisti, interesne organizacije oziroma tisti, ki izvajajo vplivanje. Nadalje je po ocenah OECD pri urejanju področja treba upoštevati in pripoznati širok nabor pojavnih oblik vplivanja in velik obseg različnih akterjev, ki vplivajo na sprejemanje odločitev v zadevah javnega pomena (vplivanje interesnih organizacij in drugih akterjev, tudi tretjih držav, tudi prek raznih posvetovalnih teles, združenj, raziskovalnih in nevladnih organizacij, možganskih trustov, posredno vplivanje na odločanje o zadevah javnega pomena z vplivanjem na oblikovanje javnega mnenja idr.). Zakonske opredelitve lobiranja in s tem povezanih akterjev naj bi bile zato dovolj široke oziroma takšne, ki ne dopuščajo veliko izjem.

Po več kot desetletni praksi nadzorovanja izvajanja določb ZIntPK, ki se nanašajo na lobiranje, in ob spremljanju razvoja tega področja v mednarodnem prostoru zaznavamo, da naša trenutna pravna ureditev lobiranja, predvsem z vidika zagotavljanja transparentnosti in izvajanja učinkovitega nadzora, v nekaterih delih ostaja pomanjkljiva.

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. Skladno z obstoječo pravno ureditvijo v ZIntPK kot lobiranje šteje vsak nejavni stik lobista z lobirancem, ki ima namen vplivati na vsebino ali postopek sprejemanja predpisov in drugih splošnih aktov oziroma na odločanje o drugih zadevah znotraj javnega sektorja, pri čemer pa javni sektor za namene lobiranja obsega zgolj državne organe, Banko Slovenije, organe in uprave lokalnih skupnosti ter nosilce javnih pooblastil, lobiranci pa so funkcionarji in javni uslužbenci v teh subjektih.

⁶ Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access (maj 2021) - <https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/lobbying-in-the-21st-century-c6d8eff8-en.html>.

⁷ Draft revised Recommendation on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence - <https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying/public-consultation-lobbying-influence.htm>.

Takšna zakonska definicija je v skladu z opredeljenim namenom ZIntPK na področju lobiranja ter zaznana prakso po našem mnenju preozka. V praksi tako na primer poslovodni osebi ali javnemu uslužbencu javnega zavoda, ki ne spada med državne organe in ki ni nosilec javnih pooblastil, o lobističnih stikih ni treba poročati. Podatki in informacije o tovrstnih stikih, katerih namen je vplivati na odločitve o zadevah javnega pomena, tako lahko ostajajo netransparentni in skriti pred širšo javnostjo.

Četudi poslovodne osebe ali javni uslužbenci v javnih zavodih na prvi pogled morda res ne sodijo med tipične lobirance (ker npr. v okviru svojih pristojnosti ne sodelujejo pri obravnavi ali sprejemanju predpisov), pa javni zavodi (in drugi subjekti javnega sektorja) lahko nastopajo kot naročniki v postopkih javnega naročanja, v katerih se lahko vplivanje, ki ustreza definiciji lobiranja, pojavlja v obliki vplivanja z namenom ustvarjanja novih potreb v javnem sektorju ali vplivanja na merila in kriterije v fazi pred formalnim začetkom postopka javnega naročanja. Tako se lahko na primer pri takem subjektu javnega sektorja kot naročniku z namenom uvrstitve nove storitve, produkta ipd. ustvarjajo nove potrebe, zaradi katerih bo naročnik kasneje izvedel javna naročila. Enako pa v fazi, ko je tak javni zavod oziroma subjekt javnega sektorja kot naročnik sicer sam zaznal potrebe po nabavi določenega blaga, ponudniki z namenom pridobitve posla v fazi oblikovanja meril in kriterijev naročniku predlagajo konkretne rešitve in s tem izvajajo vplive pred začetkom postopka, ki ustrezajo definiciji lobiranja.

Poleg navedenega so z vidika zagotavljanja transparentnosti lobiranja oziroma vplivanja na odločanje o zadevah javnega pomena in izvajanja celovitega nadzora pomanjkljive tudi določbe ZIntPK, ki urejajo dolžnost poročanja lobistov in interesnih organizacij.

Skladno s temi namreč vsebina poročil interesnih organizacij in registriranih lobistov, v katerih ti poročajo o svojih lobističnih dejavnostih, ni javna. Vsi zapisi o stikih z lobisti, ki jih Komisiji s pomočjo elektronskega obrazca predložijo lobiranci, se sicer že od 1. 1. 2018 dalje ažurno javno objavljajo v aplikaciji Erar, vendar pa bi se transparentnost vplivov na odločanje o zadevah javnega pomena in s tem tudi transparentnost delovanja javnega sektorja zagotovo še okrepila, če bi se javno, zlasti pa tudi sprotno in ažurno, objavljali tudi podatki iz poročil interesnih organizacij in registriranih lobistov.

Učinkovit in celovit nadzor nad lobiranjem je otežen tudi zaradi različnih rokov, v katerih morajo poročati različni udeleženci lobiranja. Lobiranci morajo namreč o stikih z lobisti poročati ažurno, v roku osmih dni od nastalega stika, medtem ko registrirani lobisti in interesne organizacije o svojih dejavnostih poročajo enkrat letno, do 31. januarja tekočega leta za obdobje preteklega leta. Zakon sicer interesnim organizacijam omogoča tudi sprotno poročanje, vendar to možnost izkoristijo le redke. Navedeno onemogoča sprotno spremljanje zakonitosti delovanja udeležencev lobističnih stikov in preprečuje ažurno ukrepanje v primeru zaznanih kršitev.

S poenotenim, sprotnim in ažurnim poročanjem vseh udeležencev lobiranja bi se nedvomno povečala učinkovitost nadzora na tem področju, z ažurno javno objavo vseh relevantnih podatkov iz navedenih poročil pa bi se pomembno okrepila tudi transparentnost odločanja v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij in pri upravljanju javnih zadev.

7 ZAŠČITA PRIJAVITELJEV

Potem ko je februarja 2023 začel veljati Zakon o zaščiti prijaviteljev (ZZPri), s katerim je bila v pravni red Republike Slovenije prenesena Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. 10. 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, so se v prvem letu veljavnosti nove zakonodaje pokazale dileme predvsem v zvezi z izvajanjem zakonskih določb v kapitalsko povezanih družbah in z zaščito prijaviteljev pred začetkom veljavnosti ZPPri.

7.1 Vzpostavitev notranje poti za prijavo v kapitalsko povezanih družbah

V okviru dajanja informacij, nudenja pomoči in svetovanja zavezancem pri vzpostavljanju notranjih poti za prijavo kršitev in izdelavo notranjih aktov v skladu z ZZPri smo prejeli več vprašanj v zvezi z gospodarskimi družbami, ki sestavljajo poslovno skupino oziroma so med seboj kapitalsko povezane v odnosu »družba mati - družba hči« (holdingi, koncerni) in imajo znotraj takšne organizacije že vzpostavljeno službo za skladnost poslovanja, ki skrbi za preiskovanje kršitev v vseh med seboj povezanih družbah.

Splošno pravilo je, da so zavezanci za vzpostavitev notranje poti za prijavo kršitev subjekti v javnem in zasebnem sektorju s 50 ali več zaposlenimi. Če subjekt svojo glavno registrirano dejavnost opravlja na področju zdravstva ali na področjih zbiranja, prečiščevanja in distribucije vode, ravnanja z odplakami, zbiranja in odvoza odpadkov ter ravnanja z njimi, pridobivanja sekundarnih surovin in na področjih saniranja okolja ter drugega ravnanja z odpadki, je meja za vzpostavitev notranje poti za prijavo v skladu s tretjim odstavkom 9. člena ZZPri postavljena na 10 zaposlenih. To pomeni, da morajo kapitalsko povezane družbe ob izpolnjevanju zgoraj navedenih pogojev o številu zaposlenih vsaka zase vzpostaviti notranjo pot za prijavo kršitev v skladu z določbami ZZPri.

Notranja pot za prijavo kršitev se pri zavezancu vzpostavi tako, da se:

- določi poseben elektronski naslov in telefonsko številko ali druge kontaktne podatke za prejem prijav;
- določi ukrepe za preprečitev razkritja identitete prijavitelja;
- izmed zaposlenih imenuje zaupnika.

Notranjo prijavno pot mora zavezanec podrobneje urediti z notranjim aktom, katerega obvezna vsebina je urejena v štirinajstem odstavku 9. člena ZZPri. Vse navedene zahteve predstavljajo kogentne zakonske določbe, kar pomeni, da teh vsebin ni mogoče urediti drugače, njihova kršitev pa je sistemski prekršek v skladu s kazenskimi določbami ZZPri. Navedeno pa lahko predstavlja težavo za kapitalsko povezane družbe, ki so imele že pred začetkom veljavnosti ZZPri skupno službo, ki se ukvarja s podobno tematiko (služba za skladnost poslovanja, služba za korporativno varnost, služba za obvladovanje prevar) in je pristojna za vse povezane družbe, v interesu poslovne skupine pa je, da se notranje prijave obravnavajo enotno in na enem mestu.

ZZPri v sedmem odstavku 9. člena zavezancem sicer omogoča določitev zunanjega ponudnika storitve prejetih prijav, ki se uredi z notranjim aktom iz štirinajstega odstavka 9. člena ZZPri, vendar pa se ta določba lahko uporabi le za storitev sprejemanja prijav v imenu zavezanca, ne pa tudi za druge naloge, ki jih v skladu z zakonom opravlja imenovani zaupnik (preizkus in obravnava prijav, predlaganje ukrepov za odpravo kršitev, poročilo vodstvu zavezanca). Zakon namreč izrecno navaja, da se morata zavezanec in zunanji ponudnik dogovoriti o načinu pošiljanja prejetih prijav zaupniku. Razmerje med zunanjim ponudnikom in zaupnikom se uredi z notranjim aktom iz štirinajstega odstavka 9. člena ZZPri, zunanji ponudnik pa je tudi dolžan upoštevati določbe ZZPri glede varovanja identitete prijavitelja in zaupnosti. Nalog zaupnika, razen sprejemanja prijav, torej ni mogoče prenesti na tretje osebe. Razlog za navedeno ureditev se nahaja v prvem odstavku 12. člena ZZPri, po katerem zaupnik notranjo prijavo obravnava skrbno, zaupno in samostojno ter pri tem ni vezan na navodila v posamezni zadevi. Zaupnik mora tudi ves čas aktivno skrbeti za zaščito identitete prijavitelja.

Deveti odstavek 9. člena ZZPri nadalje določa, da si lahko zavezanci iz zasebnega sektorja z manj kot 250 zaposlenimi delijo sredstva za prejetje prijav in preiskave prijavljenih kršitev. To je še posebej smiselno v primeru kapitalsko povezanih gospodarskih družb oziroma družb, ki so povezane v poslovno skupino. V skladu z navedeno določbo lahko zavezanci uporabljajo skupna orodja za preiskovanje prijavljenih kršitev, delijo rezultate preiskav in uporabljajo skupno službo, ki je ustanovljena za celotno poslovno skupino. Zaupnik v posameznem zavezancu si lahko pomaga tudi z mnenji in informacijami notranje-organizacijskih enot (pravna, kadrovska, finančna, IT služba). Zakonsko gledano pa je obravnava prijav in predlaganje ukrepov za odpravo kršitev naloga zaupnika, ki je pri preiskovanju samostojen in ni vezan na nobena formalna (postopkovna) pravila.

Zato mora vsaka izmed povezanih družb, ki so v skladu z ZZPri zavezane za vzpostavitev notranje poti za prijavo, izmed zaposlenih imenovati svojega zaupnika, ki bo formalno tudi obravnaval prejete prijave in vodstvu družbe predlagal ukrepe za odpravo kršitev oziroma ukrepe, da do podobnih kršitev ne bo prihajalo v prihodnje. Prav tako mora vsaka od povezanih družb sprejeti svoj notranji akt o notranji poti za prijavo. Skupna služba za skladnost poslovanja, organizirana na nivoju »družbe mame«, pa lahko zaupnikom nudi vso pomoč in strokovno znanje, potrebno za identifikacijo, preiskovanje in odpravo kršitev. Ob tem tudi ni nobenih ovir, da se poleg vodstva posamezne družbe s poročilom zaupnika in predlaganimi ukrepi seznanijo tudi vodstvo poslovne skupine, holdinga oziroma koncerna, vendar priporočamo, da naj bodo razmerja med posameznimi akterji in ukrepi za zaščito identitete prijavitelja čim bolj natančno opredeljeni v notranjih aktih vseh zavezancev. O tem smo več poslovnim skupinam že posredovali pisne usmeritve, enako pa bomo ravnali tudi v prihodnje, vse do morebitne zakonske spremembe. Namen ureditve notranjih prijavnih poti po ZZPri je predvsem v zaznavi in odpravljanju kršitev znotraj delovnega okolja, v katerem so nastale, in ne kaznovanju morebitnih storilcev. Zato je pomembno tudi, da se podatki o prijavitelju tako v fazi preiskovanja kot v končnem poročilu vodstvu zavezanca anonimizirajo, saj se tudi tako lahko prepreči povračilne ukrepe zoper prijavitelja in druge težave, ki bi mu lahko nastale zaradi njegove prijave. V primeru, da anonimizacija zaradi narave kršitve ni mogoča, je to treba ustrezno in pravočasno sporočiti prijavitelju in z njim uskladiti nadaljnje ukrepanje.

7.2 Problematika prepovedi retroaktivne veljave ZZPri

Po začetku veljavnosti ZZPri smo v letu 2023 prejeli več zahtev za izdajo potrdila o upravičenosti do zaščite, s katerim lahko prijavitelji, ki so od svojih delodajalcev zaradi podane prijave deležni povračilnih ukrepov, uveljavljajo zaščitne in podporne ukrepe v skladu z ZZPri. Vendar pa smo ob proučitvi zadeve ugotovili, da tako kršitev kot prijava kršitve in izveden povračilni ukrep časovno sodijo v obdobje pred začetkom veljavnosti ZZPri.

ZZPri je vzpostavil nov sistem notranjih in zunanjih poti za prijavo nepravilnosti, za katere so posamezniki izvedeli v svojem delovnem okolju, ter zaščitne in podporne ukrepe za prijavitelje, ki so utrpeli škodljive posledice zaradi podane prijave. V skladu s prehodnimi in končnimi določbami je ZZPri začel veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu, torej 22. 2. 2023.

V skladu z drugim odstavkom 20. člena ZZPri Komisija prijavitelju na njegovo zahtevo v upravnem postopku izda potrdilo o upravičenosti do zaščite, s katerim lahko v primeru povračilnih ukrepov delodajalca uveljavlja naslednje zaščitne in podporne ukrepe:

- posebna pravila za uveljavljanje sodnega varstva,
- posebna brezplačna pravna pomoč (v pristojnosti sodišča),
- posebno nadomestilo za primer brezposelnosti (v pristojnosti Zavoda RS za zaposlovanje).

Prijavitelj je do zaščite upravičen, če je podal notranjo ali zunanjo prijavo oziroma je javno razkril kršitev v skladu z določbami ZZPri in je utrpel povračilne ukrepe. Prav tako je do zaščite po ZZPri upravičen, če je naznanil kaznivo dejanje policiji ali državnemu tožilstvu ali prijavil kršitve v pristojnosti Komisije v skladu s 23. členom ZIntPK.

V primeru, ko so ključne navezne okoliščine (kršitev, prijava oziroma naznanilo, povračilni ukrep) nastale pred začetkom veljavnosti ZZPri, torej pred 22. 2. 2023, pa je treba uporabiti ustavno prepoved povratne veljave pravnih aktov, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti ne morejo imeti učinka za nazaj (155. člen Ustave RS). Prepoved retroaktivnosti ustavno-sodna praksa razume kot temeljno konkretizacijo načela pravne države in vrednot pravne varnosti, zaupanja v pravo in pravne predvidljivosti. Ustavno sodišče RS je že sprejelo stališče, da ni dopustno retroaktivno povečevati obveznosti oziroma jih konstituirati na novo na podlagi dejstev, ki so nastala v preteklosti, kakor tudi ne oteževati pravnega položaja naslovnikom pravnih norm na podlagi preteklih dejstev, ko ti niso mogli vedeti, da bodo pravno učinkovala, in to na podlagi predpisa, ki ga takrat, ko so dejstva nastopila, še ni bilo (U-I-65/08, tč. 17; U-I-285/10, tč. 8). Drugi odstavek 155. člena Ustave RS sicer kot izjemo določa, da imajo posamezne zakonske določbe lahko učinek za nazaj, če to določi zakon in če to zahteva javna korist, vendar ZZPri ne v prehodnih določbah ne na drugem mestu ne določa, da bi zakonske norme v zvezi z zaščito prijaviteljev imele povratno veljavo, zato tudi na tej podlagi zakona ne moremo interpretirati na način, da bi veljal tudi za zadeve, ki so nastale pred začetkom veljavnosti ZZPri.

Iz navedenega izhaja, da določbe ZZPri o postopkih in pristojnostih Komisije ter izdaji potrdila o upravičenosti do zaščite veljajo zgolj za primere, ki so se zgodili po začetku veljavnosti tega zakona. V predmetnih zadevah, kjer velja prepoved retroaktivne veljave predpisa, pa smo vlagatelje zahteve za izdajo potrdila o upravičenosti do zaščite lahko napotili zgolj na sodno varstvo in ukrepe, ki jih delavcem nudi splošna delovnoppravna zakonodaja. Zavedamo se, da je

navedeno dejstvo pri vlagateljih povzročilo nezadovoljstvo in razočaranje, vendar moramo na Komisiji brez izjem v vseh primerih spoštovati pravni red, ustavo, zakone in druge predpise, saj v zakonitost njenih odločitev ne sme biti nikakršnega dvoma. To je še posebej pomembno v postopkih zaščite prijavitelja, saj imajo lahko postopkovne kršitve v zgodnjih fazah omogočanja zaščite hujše posledice za prijavitelja in izid postopkov pred sodiščem in drugimi organi ter tudi za sam sistem zaščite prijaviteljev v praksi, kar lahko bistveno zmanjša zaupanje potencialnih prijaviteljev, ki se o prijavi nepravilnosti znotraj svojega delovnega okolja še odločajo.

Predvidevamo, da bo sčasoma tovrstnih primerov manj, saj smo večino zahtev za izdajo potrdila o upravičenosti do zaščite, kjer smo morali uporabiti načelo prepovedi povratne veljave pravnih aktov, prejeli ob začetku veljavnosti ZZPri.

Ocena stanja Komisije za preprečevanje korupcije 2023

Izdajatelj: Komisija za preprečevanje korupcije

Pri pripravi Ocene stanja so sodelovali zaposleni na Komisiji in senat Komisije.

Lektoriranje: Iva Gruden, Maša Jesenšek

Oblikovanje in prelom: Iva Gruden, Nina Wabra Jakič

Tisk: Prima IP, d. o. o.

Naklada: 10 izvodov

Ljubljana, maj 2024

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)



KPK REPUBLIKA SLOVENIJA
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE
KORUPCIJE

INTEGRITETA | ODGOVORNOST | TRANSPARENTNOST