

VRLINA DOBROVERNOSTI

Razkrivanje nepravilnosti in s tem povezana zaščita dobrovernih prijaviteljev sta med glavnimi ukrepi pravne ureditve in etične infrastrukture na področju preprečevanja korupcije.

Dobroverne prijave praviloma vsebujejo podatke, ki bi jih vsak povprečno razumen posameznik v enakih okoliščinah sprejel kot upravičene, zaupanja vredne razloge za obravnavo primera korupcije in drugih nezakonitih ali neetičnih ravnanj. Do teh lahko pride na primer pri sprejemanju splošnih predpisov in politik, odločanju v upravnih ali sodnih postopkih, ravnanju z javnim premoženjem, proračunskimi sredstvi, javnimi naročili in pri drugih oblikah odločanj ter upravljanja zadev javnega pomena.

Pri oceni ogroženosti je potrebno ugotoviti, ali sploh obstaja in kako je izražena povezava (vzročna zveza) med prijavo in ogroženostjo prijavitelja. Pri tem ne gre le za presojo okoliščin, ki jih prijavitelj doživlja kot grožnjo, ampak tudi za vprašanje, ali je grožnja posledica prijave korupcije ali pa se razlog morda skriva drugje, na primer v prijaviteljevih zasebnih okoliščinah.

Zahteva po učinkovitem razkrivanju korupcije in zaščiti prijaviteljev v delovnem okolju javnega sektorja je pogojena s samo naravo javnih nalog in dela uradnih oseb, ki odločajo o pravicah posameznika ter javnem interesu. Poseben status, pooblastila in poklicna etika narekujejo, da uradne osebe korupcijo in druge nepravilnosti sproti ugotavljajo, jih odvrčajo in obvladujejo v svojem delovnem okolju preden pride do posledic.

V vsakem primeru je torej dobrovernost pogoj za zaščito prijavitelja, zlonamerna prijava se kaznuje. Zlonamerne prijave tudi v delovnem okolju uradnih oseb niso redkost, še zlasti pri anonimnih prijaviteljih. Anonimnost uradne osebe je sicer izjema, ker načeloma velja, da k statusu uradne osebe sodi tudi višja raven poklicne morale in pokončnosti oziroma integritete. Kako naj uradna oseba varuje šibkejšega, če sama ne premore niti toliko poguma, da tisto, za kar meni, da ni prav, odkrito in pokončno, z imenom in priimkom razkrije javnosti.

Bečir Kečanović

RUBRIKA +/-

"Beseda "whistle-blower" namiguje, da si opravičilec ali nekako nelojalen. Toda niti najmanj nisem bil nelojalen. Ljudje so umirali. Bil sem lojalen višji stopnji etične odgovornosti."

(Jeffrey Wigand, nekdanji vodja raziskav in razvoja pri Brown & Williamson Tobacco Corp., o svojem razkritju rezultatov raziskav o dodatkih cigaretom, ki so povzročali raka, in ki jih je podjetje ignoriralo oziroma prikrivalo dokumentacijo, ki bi bila v pomoč tožnikom bolnim in umirajočim kadilcem)

PRIJAVI SE NA NOVICE

(na našem e - naslovu <http://www.kpk-rs.si/sl/newsletter>)

V OSPREDJU

- ! Tema meseca: Zaščita prijaviteljev str. 2
- ! Sodba Guja proti Moldaviji str. 3
- ! Sodba Heinisch proti Nemčiji str. 4
- ! Sprejeta resolucija Evropskega parlamenta o prizadevanjih EU za boj proti korupciji str. 4
- ! Projekt Transparentnost - Lobistični stiki str. 5
- ! Slavnostni podpis memoranduma o sodelovanju med slovensko in hrvaško komisijo str. 5
- ! Mrežna delavnica »Zagovorništvo za varstvo okolja: Veščine, orodja in primeri dobre prakse« str. 5
- ! Evropsko protikorupcijsko usposabljanje – Projekt EACT str. 5
- ! Mnenje k predlogu ZLPLS-D in odredba o izdelavi načrta integritete v FIHO str. 5

OPOMNIK

- Poročanje lobirancev (takoj po stiku z lobistom ali poskusu nedovoljenega stika)
- Dolžnost uporabe protikorupcijske klavzule (vse pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV)
- Omejitve poslovanja (poročanje 1 mesec po nastopu funkcije)
- Nezdrumljivost funkcij (poročanje v 30 dneh po izvolitvi ali imenovanju)
- Dolžnost prijave premoženjskega stanja (1 mesec po nastopu funkcije)
- Začasna prepoved poslovanja po prenehanju funkcije (2 leti po prenehanju)
- Rok za oddajo načrtov integritete **5. junij 2012**

ŠTEVEC

- ! Do danes je samo ena občina poročala o lobiranju
- ! Število registriranih lobistov je 57
- ! Služba za nadzor in preiskave je od začetka letošnjega koledarskega leta prejela 918 prijav suma korupcije

NAPOVEDNIK

- 11. oktober 2011 Srečanje vodstva komisije in Državne revizijske komisije s tujimi veleposlaniki v Sloveniji
- 17. do 21. oktober – Strasbourg: 52. plenarno zasedanje Skupine držav proti korupciji (GRECO)
- 27. in 28. oktober – Gotenica: Strokovni posvet »Pojavne oblike korupcije pri delu inšpekcijskih služb in koruptivna tveganja inšpektorjev in revizorjev«

Zaščita prijaviteljev

Iz zgodovinskih virov lahko razberemo, da razkrivanje nepravilnosti pri izvajanju javne oblasti in upravljanju zadev javnega pomena in s tem povezana zaščita prijaviteljev izhajata že iz antičnih časov. Antično izročilo je tako izoblikovalo zavezo skupnosti, da prevzame odgovornost za človeka, ki se v dobri veri izpostavi za skupno dobro. Za sodobni razvoj zaščite posameznika pri razkrivanju korupcije in drugih zlorab oblasti pa je najbolj zaslužno angleško in ameriško izročilo.

Prizadevanja mednarodnih institucij za preprečevanje korupcije, krepitev integritete, transparentnosti in odgovornosti javnega sektorja so zaščito prijaviteljev povzdignile na raven mednarodnih konvencij. Z ratifikacijo so države podpisnice razkrivanje korupcije in zaščito prijaviteljev prenesle v nacionalno pravo. Tako je zaščita prijaviteljev v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju ZIntPK) urejena v skladu s Konvencijo Združenih narodov o preprečevanju korupcije in z drugimi primerljivimi ureditvami s področja zaščite posameznika (whistleblowerja), ogroženega zaradi povračilnih ukrepov kot posledice razkrivanja korupcije ter drugih protipravnih in neetičnih ravnanj, ki ogrožajo posameznika ter družbeni red.

V širšem, proaktivnem smislu se ukrepi za zaščito prijaviteljev po ZIntPK navezujejo na ureditev zaščite človekovega dostojanstva in varnosti v delovnem ter bivalnem okolju, tako kot jo ureja področna zakonodaja, na primer Zakon o delovnih razmerjih, Zakon o uresničevanju načela enakega obravnavanja, Zakon o javnih uslužbencih, Kazenski zakonik. Pri tem pa je treba poudariti, da zaščita prijaviteljev po ZIntPK ni in ne more biti nadomestilo te ureditve.

Strategija

Strategija zaščite prijaviteljev poleg zakonske ureditve temelji na zahtevi, da morajo vsi državni organi in specializirane službe države zagotavljati ter ohranjati takšno varnostno okolje, v katerem lahko vsakdo brez strahu pred nasiljem in povračilnimi ukrepi s prijavo ali kako drugače izrazi nasprotovanje korupciji in drugim protipravnim ter neetičnim ravnanjem pri upravljanju in odločanju o zadevah javnega pomena.

Prijava mora biti resnična, prijavitelj pa mora biti v dobri veri in prepričan, da ravna v javnem interesu. V nasprotnem primeru nihče ne more pričakovati, da bo z lažnimi in zlonamernimi prijavami pridobil status zaščitenega prijavitelja in »bianco menico«, da lahko na ta način drugega nekažnovano žali, mu povzroča trpljenje in škodo. Zlonamerna prijava je kazniva, prijavitelj pa je odgovoren tudi za posledice, tako kazensko kot odškodninsko.

Seveda je treba razlikovati med zlonamernimi prijavami in situacijami, ko je prijavitelj prepričan, da ravna v dobri veri in javnem interesu, a se kasneje izkaže, da je bil v zmoti in je prijavo podal, ker bi v danih okoliščinah vsak dobronameren človek ravnal enako. Pri zlonamerni prijavi storilec namreč zavestno izkrivlja resnico, laže in namenoma povzroča škodo. V takšnem primeru govorimo o nemoralni osebi z nizkotnimi nagibi.

Načela in cilji

Vsakdo, ki je ogrožen zaradi povračilnih ukrepov dobroverne prijave ali drugih prizadevanj pri razkrivanju korupcije, ima pravico, da v skladu z zakonom zahteva zaščito. Institucije javnega in zasebnega sektorja so dolžne v svojem notra-njem okolju varovati človekovo dostojanstvo in zagotavljati takšne pogoje, v katerih lahko vsakdo v skladu s pravili in postopki svobodno ter brez strahu pred maščevanjem razkrije korupcijo in druga nezakonita ali neetična ravnanja, ki ogrožajo posameznika ali javni interes.

Ukrepi zaščite po ZIntPK so subsidiarni, uporabljajo se takrat, ko področni predpisi o varstvu ogroženega prijavitelja niso učinkoviti. V tem primeru Komisija za preprečevanje korupcije poleg zaščite prijavitelja zahteva ugotavljanje odgovornosti za opustitev dolžnega ravnanja tistih, ki so v prvi vrsti dolžni zagotoviti in izvajati učinkovite ukrepe za zaščito ljudi ter skupnosti pred nasiljem, korupcijo in drugimi protipravnimi ravnanji.

Sodelovanje z drugimi državnimi organi in institucijami, ki so v okviru svojih pristojnosti dolžni pomagati pri zagotavljanju zaščite, poteka na več ravneh ter je usklajeno na podlagi predpisov, jasnih navodil in informacijskih poti.

Postopek preverjanja dobrovernosti in ogroženosti prijavitelja je natančen. Zlonamerne prijave se iz postopka dosledno izločajo, njihovi pisci pa so kaznovani v skladu s kazenskimi določbami. V primeru, ko ima zlonamerna prijava znake kaznivega dejanja, storilec katerega se preganja po uradni dolžnosti, komisija policiji ali pristojnemu državnemu tožilcu poda kazensko ovadbo.

Komisija skupaj z drugimi državnimi organi, lokalno skupnostjo, civilno družbo, nevladnimi organizacijami in posamezniki ustvarja takšne pogoje, da lahko vsakdo v skladu s predpisi svobodno in brez strahu prijavi ali kako drugače aktivno sodeluje pri preprečevanju ter razkrivanju korupcije, drugih nezakonitih ali neetičnih ravnanj, ki ovirajo delovanje pravne države in uresničevanje javnega interesa na katerem koli področju družbenih odnosov in procesov. Pri tem ima pomembno vlogo načrt integritete, kot sodobna metoda upravljanja korupcijskih tveganj in drugih nezakonitih ali neetičnih pojavov.

Komisija si prizadeva, da v sodelovanju z vsemi zainteresiranimi deležniki razvija in širi znanje, ozavešča, poučuje ter pomaga posameznikom, vodstvenim organom, predstojnikom in zaposlenim v javnem ter zasebnem sektorju, da krepijo kulturo spoštovanja človekovega dostojanstva, integritete, transparentnosti ter odgovornosti za razkrivanje in preprečevanje korupcije, brez strahu pred ogrožanjem in povračilnimi ukrepi.

Ocena dobrovernosti in primernosti zaščite

Zakon določa, da identitete prijavitelja, ki je prijavo podal v dobri veri oziroma je utemeljeno sklepal, da so njegovi podatki resnični, ni dovoljeno ugotavljati ali razkrivati. Samo sodišče lahko odloči, da se razkrijejo podatki in identiteta zaščitenih oseb, če je to nujno za zavarovanje javnega interesa ali pravic drugih.

Prijavo, ki kaže znake kaznivega dejanja, katerega storilec se preganja po uradni dolžnosti, komisija v skladu z zakonom, ki ureja kazenski postopek, pošlje organom odkrivanja in pregona. V tem primeru komisija zaščito prijavitelja usklajuje z omenjenimi organi, pri tem pa upošteva, da gre za ogroženega prijavitelja. Postopek zaščite je nekoliko drugačen, ker »razlogov za sum kaznivega dejanja« v nadaljevanju komisija ne presoja, ampak je dolžna ovadbo poslati policiji ali pristojnemu državnemu tožilcu, ki ocenjuje resničnost in težo kaznivega dejanja.

Preizkus dobrovernosti se praviloma začne s tehtanjem, ali je verodostojnost prijavitelja in njegovih trditev takšna, da bi jih vsak razumen človek v enakih okoliščinah razumel kot dobroverne, upravičene, zaupanja vredne. Včasih se namreč za trditvami o ogroženosti lahko skriva drugačen, nelegitimen cilj, na primer maščevalnost ali nizkotni nagibi, ko se prijavitelj navzven kaže kot »poštena in nedolžna« žrtev, v resnici pa skuša s prijavo opravičiti ali prikriti svoje napačno ravnanje, pridobiti naklonjenost in sočustvovanje okolja ter to izkoristiti sebi v prid.

Če je prijavitelj ogrožen v svojem delovnem okolju, je potrebno ugotoviti, ali se je v povezavi z ogroženostjo obrnil na kogar koli iz svojega okolja ali delodajalca in kako se je ta odzval, na sindikalnega poverjenika, poverjenika za varovanje dostojanstva v

delovnem okolju, osebnega ali drugega zdravnika, inšpekcijo, družinskega člana, sorodnika, prijatelja ali drugo osebo.

Ukrepi za zaščito prijaviteljev

Prijavitelj, ki je zaradi prijave izpostavljen povračilnim ukrepom v delovnem okolju ali v povezavi s svojim delom, ima pravico od delodajalca zahtevati povračilo. Komisija mu lahko nudi pomoč pri ugotavljanju vzročne povezave med povračilnimi ukrepi in njihovimi škodljivimi posledicami. Če komisija ugotovi povezavo med prijavo in povračilnimi ukrepi zoper prijavitelja, zahteva od delodajalca, da zagotovi takojšnje prenehanje takšnega ravnanja.

Praksa Evropskega sodišča za človekove pravice

Predstavljamo dva primera, v katerih je Evropsko sodišče za človekove pravice presojalo kršitev pravice do izražanja, do katere je prišlo s povračilnimi ukrepi delodajalcev zaradi razkritja nepravilnosti v institucijah, v katerih sta bila pritožnika zaposlena.

Guja proti Moldaviji – kršitev 10. člena (svoboda govora) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Strasbourg – Evropsko sodišče za človekove pravice je v velikem senatu odločilo v primeru Guja proti Moldaviji.

Pritožnik Iacob Guja – sicer direktor oddelka za odnose z javnostmi pri Generalnem tožilstvu - je vložil pritožbo zaradi kršitve 10. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP).

V nekem primeru naj bi namreč zoper štiri policiste osumljenci vložili pritožbe zaradi slabega ravnanja in nezakonitega pridržanja oseb. Policisti so se zaradi uvedbe postopka, ki so ga proti njim sprožili osumljenci, pritožili nad ravnanjem Generalnega tožilstva. To je namreč po njihovem mnenju prekoračilo svoja pooblastila. Pritožili so se predsedniku države, premierju in namestniku predsednika parlamenta. Predsednikov namestnik je njihovo pismo po uradni poti posredoval Generalnemu tožilstvu - brez oznake »zaupen« - ter med drugim vprašal, ali se tožilstvo bori proti kriminalu ali policiji in navedel, da gre v primeru obtoženih policistov za pripadnike najboljše policijske enote, zaradi česar so omenjene obtožbe onemogočile izvajanje rednih delovnih obveznosti.

Istočasno je predsednik med obiskom policijske institucije javno izpostavil problem neupravičenega pritiska nekaterih javnih uslužbencev na organe pregona. Od uslužbencev organov pregona je zahteval, da naj se ne ozirajo na poskuse izvajanja pritiskov in jih pozval k nadaljnjemu boju proti korupciji.

Kmalu po tem so bili kazenski postopki proti policistom ustavljeni.

Nekaj dni po predsednikovem javnem pozivu k nadaljnjemu boju proti korupciji je pritožnik poslal enemu od medijev dve pismi, ki ju je prejelo Generalno tožilstvo. Šlo je za že omenjeno pismo namestnika predsednika parlamenta in pismo namestnika ministra za notranje zadeve, v katerem so bili tudi podatki o kazenskih postopkih, ki so se zaključili z obsodbo enega od policistov.

Po objavi članka in obeh pisem je pritožnik Generalnemu tožilcu pisno pojasnil, da je pismi posredoval sam, in sicer po javnem pozivu predsednika o boju proti korupciji. Po njegovem mnenju se je trgovanje z vplivom (trading in influence) v zadnjem času namreč razrastlo. Pri tem pa je pojasnil, da ni želel očrtni Generalnega tožilstva, ampak ga prikazati v pozitivni luči.

Temu je kmalu sledila odpoved delovnega razmerja tožilcu, ki je pisma izročil pritožniku. Pritožnik je v drugem pismu Generalnemu tožilcu pojasnil, da pisem ni dobil od odpuščenega tožilca in dodal, da če je šlo za kršitev zakona, za to prevzema vso odgovornost.

V primeru, ko se kljub zahtevi komisije povračilni ukrepi vseeno nadaljujejo, izvajanje rednih delovnih aktivnosti v takšnem okolju pa je nemogoče, lahko prijavitelj, ki je javni uslužbenec, zahteva od delodajalca premestitev na drugo enakovredno delovno mesto in o tem obvesti komisijo.

Zakon ureja tudi možnost za zaščito prijavitelja z ukrepi po Zakonu o zaščiti prič, pri čemer je potrebno upoštevati, da so ukrepi po tem zakonu predvideni za najhujše primere. Prijavitelj mora biti seznanjen tako z zaščito, kot z obveznostmi, ki jih mora upoštevati. Pogoj, da so ukrepi lahko učinkoviti, je, da se zaščitena oseba z njimi strinja.

Mesec po tem dogodku je bilo pritožniku odpovedano delovno razmerje, kot razlog pa je bilo navedeno razkritje zaupnih dokumentov in kršitev internih aktov.

Sodišče in višjestopenjska sodišča so vsa pravna sredstva, s katerimi je pritožnik izpodbijal odpoved, zavrnila. Kot obrazložitev so navedla, da svoboda izražanja ne vključuje pravice pridobivanja informacij z zlorabo položaja.

Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju Sodišče) je v postopku ugotovilo, da je prišlo do posega javne oblasti v pritožnikovo pravico do svobode izražanja.

Sodišče je moralo presoditi, ali poseg pomeni kršitev 10. člena EKČP ali pa je predviden z zakonom, zasleduje enega ali več legitimnih ciljev in je nujen v demokratični družbi za doseg te ciljev.

Ponovno je poudarilo, da pravica do svobode izražanja velja tudi na delovnem mestu in torej tudi za javne uslužbence. Čeprav se od javnega uslužbenca pričakuje višja stopnja lojalnosti, pa je Sodišče poudarilo, da je potrebno javnega uslužbenca v primeru, ko opozori na nezakonito ravnanje na delovnem mestu, zaščititi. To velja še zlasti takrat, kadar je javni uslužbenec edini ali v skupini redkih, ki so seznanjeni s takšnim ravnanjem in nadrejene ali širšo javnost najlažje opozori na nepravilnosti. Pri izvrševanju te diskrecije pa mora javni uslužbenec najprej o nepravilnosti seznaniti nadrejene in šele kasneje, če zadeve ne more rešiti drugače, kot zadnje sredstvo uporabi seznanitev javnosti.

Iz opisanih razlogov je Sodišče najprej presojalo, ali so v tem primeru obstajali drugi učinkoviti načini za odpravo nepravilnih ravnanj, ki jih je nameraval razkriti.

Pri tehtanju sorazmernosti je Sodišče presojalo tudi javni interes po seznanitvi s takšno vsebino, ki lahko včasih zaradi svoje teže privede celo do nujnosti razkritja informacije, ki bi bila v drugačnih okoliščinah pravno varovana kot zaupna.

Nadaljnji dejavnik, ki ga je presojalo Sodišče, je avtentičnost razkritih informacij. Pravica do svobode izražanja vsebuje tudi dolžnost z vso skrbnostjo preveriti resničnost in točnost informacije.

Tretji dejavnik, ki ga je presojalo Sodišče, je škoda, ki jo utрпи oblast ter ali ta odtehta interes javnosti po razkritju informacije.

Prav tako je pomemben motiv za razkritje, ki mora biti izvedeno v dobri veri.

Na koncu je bilo potrebno pretehtati še sankcije, ki jih je utrpel pritožnik, ter njihove negativne posledice.

Sodišče je ugotovilo, da moldavska zakonodaja ni predvidevala nobenih postopkov, ki bi zaposlenim omogočali prijavo nepravilnosti, ki jih zaznajo pri svojem delu. Tako bi v konkretnem primeru pritožnik informacije o nepravilnostih lahko razkril le svojemu neposredno nadrejenemu, ki pa - kljub seznanjenosti z informacijo - več mesecev ni ukrepal, in sicer kljub temu, da so

bile informacije za visokega funkcionarja obremenilne.

Glede pravice javnosti do seznanitve s takšno informacijo je Sodišče ugotovilo, da je ravnanje funkcionarja, čeprav je po zatrjevanju moldavskih oblasti bilo skladno z zakonom, posegalo v načelo delitve oblasti. Šlo je namreč za poseg v delovanje sodišč in organov pregona, ki bi morali biti nedovzetni za politične pritiske. Vsako nasprotno razumevanje zakonov je tako v nasprotju s tem načelom. Poleg tega iz samega pisanja funkcionarja izhaja namen ustvariti pritisk na Generalnega tožilca. Na drugi strani je Sodišče opozorilo na javno kampanjo predsednika o nujnosti nadaljnega boja proti korupciji ter na opozorila več mednarodnih nevladnih organizacij, ki so izpostavile pomanjkljivo uveljavljanje načela delitve oblasti in neodvisnosti sodstva.

Glede resničnosti informacij je Sodišče ugotovilo, da so pisma pristna. Glede večjega pomena javnega interesa po seznanitvi z vsebino pisma pa je Sodišče zavzelo stališče, da je seznanitev javnosti z nepravilnostmi v delovanju Generalnega tožilstva pomembnejša od vzdrževanja zaupanja javnosti v ta organ. Javna razprava o takšnih temah je nujen element demokracije, zato je pomembno, da ne odvrne posameznikov od izražanja svojega mnenja o tovrstnih temah. Sodišče je še zaključilo, da je pritožnik ravnal v dobri veri ter da je bil izvedeni ukrep zoper pritožnika – odpoved pogodbe o zaposlitvi – nesorazmeren glede na težo samega dejanja, saj bi lahko druge osebe v podobnih primerih odvrnil od prijave nezakonitega ravnanja.

Sodišče je pritožniku dosodilo odškodnino v višini 10.000 evrov in Moldaviji naložilo plačilo stroškov v višini 8.413 evrov.

Heinisch proti Nemčiji – kršitev 10. člena (svoboda govora) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Strasbourg – Evropsko sodišče za človekove pravice je razsodilo v zadevi Heinisch proti Nemčiji (28274/08). Razsodilo je, da v konkretnem primeru pritožnična pravica do svobode govora uživa višjo raven zaščite kot delodajalčev interes zaščititi svoj ugled.

Brigitte Heinisch je bila zaposlena kot medicinska sestra v zasebni zdravstveni ustanovi v večinski lasti Berlina, ki nudi predvsem zdravstveno oskrbo in pomoč starejšim. S sodelavci je Heinischeva vodstvo večkrat opozorila na premajhno število zaposlenih in njihovo preobremenjenost ter na nepravilno dokumentiranje storitev. Zaradi preobremenjenosti je pritožnica, kot je izhajalo iz zdravniškega potrdila, večkrat zbolela in bila delno nezmožna dela. Resne pomanjkljivosti glede nege je ugotovil tudi nadzorni organ zavoda za zdravstveno zavarovanje. Pritožničin odvetnik je vodstvo opozoril na pomanjkljivo skrb za higieno pacientov, ki je bila posledica premajhnega števila zaposlenih in zahteval pojasnila.

Po zanikanju navedb s strani vodstva je pritožnica vložila kazensko ovadbo zaradi goljufije, ker je ustanova, vedoč, da ne more zagotavljati ustrezne oskrbe, oglaševala svoje storitve kot kakovostne. Storitve, za katere je prejela plačila, ustanova ni zagotavljala, ampak je celo ogrožala paciente. Poleg tega so v ustanovi poskušali sistematično prikriti težave in od zaposlenih celo zahtevali, da ponarejajo poročila o opravljenih storitvah. Državni tožilec je predhodno preiskavo, ki jo je sprožil proti ustanovi, po enem mesecu ustavil.

Istega meseca je bila pritožnici odpovedana pogodba o zaposlitvi z odpovednim rokom. Po njeni vročitvi je pritožnica s pomočjo prijateljev in članov sindikata pripravila letak, v katerem je opisala

odpoved pogodbe kot »politični disciplinski ukrep za utišenje zaposlenih«. Poleg tega je navedla, da je vložila kazensko ovadbo zoper ustanovo. Po objavi letaka ji je ustanova, ki se je z ovadbo seznanila šele iz letaka, odpovedala pogodbo o delu, tokrat brez odpovednega roka zaradi suma, da ona stoji za pripravo in razpošiljanjem letaka. Na zahtevo pritožnice je tožilstvo sicer nadaljevalo preiskavo, vendar jo je ponovno hitro ustavilo.

Pritožnica je odpoved brez odpovednega roka izpodbijala na delovnem sodišču, ki je ugotovilo, da je bila odpoved izvedena nezakonito, saj izdaja letaka predstavlja izvrševanje pravice do svobode izražanja. Pritožbeno sodišče je nasprotno odločilo, da je bila odpoved zakonita, ker je podaja kazenske ovadbe po nemškem zakonu zadosten razlog za prekinitev pogodbe. To odločitev je podprlo tudi Zvezno delovno sodišče, Zvezno ustavno sodišče pa zavrnilo obravnavo ustavne pritožbe.

Evropsko sodišče za človekove pravice je v senatu sedmih sodnikov (med njimi tudi slovenski sodnik Boštjan M. Zupančič) potrdilo, da gre pri podaji kazenske ovadbe za »whistle-blowing« – razkritje pomanjkljivosti podjetja s strani zaposlenega – kar je zaščiteno z 10. členom EKČP. Hkrati je bilo nesporno ugotovljeno, da je odpoved pogodbe o zaposlitvi posegla v pravico posameznika do svobode govora. Sodišče se je strinjalo z nemško vlado, da je mogoče podajo kazenske ovadbe šteti za »zadosten razlog« za odpoved pogodbe, saj je nadaljnje delovno razmerje s pritožnico nesprejemljivo. Po nemški sodni praksi je namreč podaja kazenske ovadbe dovolj velika kršitev dolžnosti lojalnosti zaposlenega do delodajalca in je takšen ukrep zakonit, saj zasleduje legitimni cilj zaščititi ugled in interese delodajalca. Kljub temu pa je potrebno presoditi, ali je bilo doseženo ravnesje med temi interesi in pravico posameznika do svobode govora.

Po mnenju Sodišča so bile navedbe pritožnice v javnem interesu, še posebej, ker pacienti sami zaradi svojega položaja verjetno ne bi bili zmožni opozoriti na pomanjkljivosti. Kljub temu, da je pritožnica dejanje v kazenski ovadbi označila kot goljufijo, je delodajalca na isto dejansko stanje že pred tem večkrat opozorila. Tako ni bilo mogoče zaključiti, da bi dodatne notranje pritožbe privedle do drugačnega ukrepanja delodajalca.

Prav tako je Sodišče zaključilo, da je pritožnica ob podaji kazenske ovadbe ravnala v dobri veri, saj je na pomanjkljivosti opozorila večkrat, na kar je opozorila tudi nadzorna institucija.

Čeprav so pritožnične obtožbe prejudicirale ugled ustanove in njene tržne interese, pa javni interes biti seznanjen s pomanjkljivostmi nujenja oskrbe starejšim, ki jo izvaja ustanova v državni lasti, v demokratični družbi prevlada in s tem prevlada nad interesom zaščititi ugled in interese družbe.

Uporaba najtežje sankcije zoper pritožnico – torej takojšnja odpoved pogodbe o zaposlitvi – ni imela le negativnih posledic za nadaljevanje njene kariere. Zaradi obsežnejšega medijskega poročanja bi lahko tudi zmanjšala pripravljenost posameznikov, da opozorijo na pomanjkljivosti sistema, tako pri omenjeni ustanovi kot tudi širše. Odpoved pogodbe brez odpovednega roka je bila v tem primeru nesorazmeren ukrep. Nacionalna sodišča so tako bila neuspešna pri doseganju uravnoteženosti med zaščito delodajalčevega ugleda in interesov ter pritožnične pravice do svobode govora. Zato je bil 10. člen EKČP kršen.

Sodišče je Nemčiji naložilo plačilo 10.000 evrov odškodnine in 5.000 evrov sodnih stroškov.

Slovarček

Whistleblower – "žvižgač" je oseba, ki javno razkrije oziroma opozori na korupcijo ali druga protipravna in neetična ravnanja.

Prijavo suma korupcije in drugih nepravilnosti po ZIntPK lahko komisiji podate tudi preko spleta!

Projekt Transparentnost – Lobistični stiki

Ljubljana – Komisija se je v okviru projekta Transparentnost odločila, da javnosti omogoči dostop do redno ažuriranih podatkov o lobističnih stikih in s tem pripomore k večji osveščenosti glede regulacije lobiranja, predvsem pa poskuša preprečiti, da te določbe (p)ostanejo mrtva črka na papirju.

Komisija namreč ugotavlja, da se zakonske določbe o lobiranju po skoraj enem letu zelo počasi uveljavljajo, ocenjeno "sivo" polje nenadzorovanega nejavnega vplivanja je namreč zelo izrazito. Lobiranci o lobističnih stikih poročajo redko, poročil iz nekaterih pomembnih organov, predvsem iz lokalnih skupnosti, pa sploh ni. Po podatkih komisije mnogi ministri, državni sekretarji, direktorji direktoriatov, večina predstojnikov pomembnih državnih institucij, večina poslancev in noben od županov ali občinskih svetnikov od decembra 2010 niso imeli nobenega lobističnega stika niti poskusa lobiranja. Tako je vsaj možno sklepati glede na njihovo (ne)poročanje komisiji. Lobiranja (kot povsem zakonite in legitimne dejavnosti) pri teh organih torej ni ali pa lobiranci o lobističnih stikih ne poročajo in s tem kršijo zakon.

Mnenje k predlogu ZLPLS-D in odredba o izdelavi načrta integritete v FIHO

Ljubljana – Komisija za preprečevanje korupcije je sprejela sklep, s katerim je Fundaciji za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij (FIHO) odredila izdelavo načrta integritete. Odredbo je skupaj z mnenjem k Predlogu za spremembo Zakona o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije ZLPLS-D (EPA 2014-V) poslala Državnemu zboru.

Načrt integritete je dokumentiran proces načrtovanja, izvajanja, spremljanja, pregledovanja in ukrepanja pri upravljanju s korupcijskimi tveganji in drugimi neetičnimi ravnanji znotraj posamezne institucije. Zagotavlja načrtno spremljanje dejanskega stanja in omogoča pravočasno ter ustrezno ukrepanje, da do korupcije ali drugih protipravnih ravnanj ne pride – oziroma da je verjetnost nastanka teh neželenih pojavov čim manjša. Gre torej za orodje, s katerim institucija napreduje k odličnosti, pri čemer je ključnega pomena angažiranje vodstva oziroma odgovornih oseb vsake posamezne institucije.

Glede na obveznosti FIHO, ki letno razpolaga z okoli 20 milijoni evrov javnega denarja in deluje v javnem interesu – s tem namenom je namreč po Zakonu o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenija (ZLPLS) in Odloku o ustanovitvi (OdFIHO) tudi ustanovljena – je izvajanje dejavnosti in razpolaganje z javnim premoženjem v tem primeru izrazito izpostavljeno tveganjem korupcije in drugim oblikam protipravnega ravnanja. Na to nakazujejo podatki komisije, ugotovitve sodišč, revizijska poročila Računskega sodišča Republike Slovenije in uvodne ocene Predloga za spremembo ZLPLS (EPA 2014-V).

Ob upoštevanju višine in namena porabe sredstev, s katerimi razpolaga FIHO, ter še posebej dejstva, da končni namen porabe teh sredstev ni financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij kot takih, temveč pomoč družbe in države socialno šibkejšim, zlasti invalidom, ki po Ustavi Republike Slovenije uživajo posebno ustavno varstvo, je torej Komisija za preprečevanje korupcije v skladu s pristojnostmi po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije FIHO izdala odredbo o izdelavi načrta integritete in Državnemu zboru podala mnenje k Predlogu ZLPLS-D (EPA 2014-V).

Mrežna delavnica »Zagovorništvo za varstvo okolja: Veščine, orodja in primeri dobre prakse«

Ljubljana – V začetku septembra je potekala mrežna delavnica za nevladne organizacije s področja okoljskega zagovorništva. Delavnico je vodil Thomas Alge iz avstrijske organizacije Oekouero, kot predavatelja pa sta sodelovala še Barbara Kvac iz Focus društva za sonaraven razvoj in Rok Praprotnik iz Komisije

za preprečevanje korupcije. Prvi del delavnice je bil namenjen spoznavanju zagovorništva in njegovemu pomenu za okoljske nevladne organizacije, procesom sprejemanja odločitev (v Sloveniji in Evropski uniji), zakonski ureditvi lobiranja v Sloveniji ter ključnimi orodji zagovorništva, drugi del pa izmenjavi izkušenj med udeleženci.

Evropsko protikorupcijsko usposabljanje – Projekt EACT

Baden, Laxenburg – Pričela se je začetna konferenca dvoletnega trilateralnega projekta EACT (EuropeanAnti-CorruptionTraining - Evropsko protikorupcijsko usposabljanje), v katerega so vključene protikorupcijske institucije držav članic EU, schengenskega območja in Zahodnega Balkana. EACT vodijo štiri protikorupcijske institucije treh držav: avstrijski Zvezni urad za preprečevanje in boj proti korupciji, slovaški Urad za boj proti korupciji in slovenska Komisija za preprečevanje korupcije v sodelovanju z Nacionalnim preiskovalnim uradom (NPU). Aktivnosti projekta EACT – s sloganom Praksa se povezuje s prakso – vključujejo dve konferenci in vzpostavitev treh tematskih delovnih skupin: preventiva (vodila jo bo Slovenija), odkrivanje in pregon (Avstrija) in mednarodno sodelovanje (Slovaška).

Na konferenci je aktivno sodelovala tudi delegacija Komisije za preprečevanje korupcije, ki jo je vodil Rok Praprotnik, namestnik predsednika komisije. Na celodnevni delavnici je visokim uradnikom evropskih protikorupcijskih institucij predstavil nekatere aktivnosti komisije in NPU-ja na področju preprečevanja korupcije, z osredotočenjem na transparentnost delovanja države in porabe javnega denarja, načrte integritete in lobiranje. Gosta »slovenskega« dne v okviru EACT sta bila predstavnik OECD in podpredsednica Evropskega parlamenta, zadolžena za transparentnost. »Slovenski« dan se je zaključil z okroglo mizo pod naslovom Več transparentnosti za manj korupcije.

Slavnostni podpis memoranduma o sodelovanju med slovensko in hrvaško komisijo

Zagreb – S podpisom memoranduma o sodelovanju med Komisijo za preprečevanje korupcije Republike Slovenije in Komisijo za ugotavljanje nasprotja interesov Republike Hrvaške sta komisiji tudi formalno potrdili skupne načrte na področju boja proti korupciji in preprečevanja nasprotja interesov v javnem sektorju.

Komisiji bosta – kot sta se zavezali v memorandumu – sodelovali na različne načine: v obliki študijskih obiskov, skupnih usposabljanj in projektov, organiziranja delavnic, seminarjev in konferenc, skupnih izobraževanj subjektov nasprotij interesov, izboljšanja dostopa do informacij in doseganje regionalnega sodelovanja z enakimi ali podobnimi organi javne oblasti. S ciljem učinkovitejše izvedbe projektov bosta komisiji poskrbeli za pretok pomembnih informacij ter sodelovali pri izboljšanju pravnega okvira in spremembah zakonodaje, ki ureja področje nasprotja interesov.

Bistvo podpisanega dokumenta je okrepiti medsebojno sodelovanje na področju preprečevanja korupcije, nadzora nad premoženjskim stanjem in nasprotja interesov, kar vključuje aktivno izmenjavo dobrih praks in izkušenj. Tako velja na področju dobrih praks sosednje države kot dober zgled izpostaviti sistem t.i. premoženjskih kartic funkcionarjev (Več: <http://www.sukobinteresa.hr>). Gre za javno objavo premoženja funkcionarjev in njihovih družinskih članov pred začetkom in ob koncu mandata, ki je dostopna vsakemu državljanu in predstavlja pomemben korak k transparentnosti.

Sprejeta resolucija Evropskega parlamenta o prizadevanjih EU za boj proti korupciji

Strasbourg – Politične skupine Evropskega parlamenta so na plenarnem zasedanju na podlagi protikorupcijskega zakonodajnega svežnja, ki ga je Evropska komisija sprejela 6. junija letos,

sprejele resolucijo Evropskega parlamenta o prizadevanjih EU za boj proti korupciji. V razpravi so poslanci Evropskega parlamenta izpostavili visoke stroške korupcije, ki so ocenjeni na 120 milijard evrov letno.

Protikorupcijski zakonodajni sveženj vsebuje dokumente, s katerimi je Evropska komisija že junija letos predlagala nove ukrepe za uspešnejše preprečevanje korupcije: sporočilo o celoviti politiki boja proti korupciji v EU, sklep o uvedbi mehanizma poročanja EU o boju proti korupciji, poročilo o boju proti korupciji v zasebnem sektorju in poročilo o načinih sodelovanja Evropske unije v Skupini

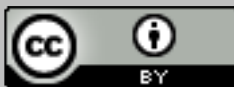
držav proti korupciji (GRECO) pri Svetu Evrope. S tem mehanizmom bodo ovrednotena prizadevanja držav članic v boju proti korupciji, hkrati pa gre tudi za vzpodbudo k večji politični angažiranosti. S protikorupcijskim zakonodajnim svežnjem bodo države članice lažje izvrševale svoje nacionalne in mednarodne zaveze na področju protikorupcijske politike in ukrepov.

Omenjeni dokumenti Evropske komisije so dostopni na: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/crime/crime_corruption_en.htm

R a z b r e m e n i l n i k



Avtor: Saša Skutnik, sodelavka Komisije za preprečevanje korupcije



KPK vestnik Komisije za preprečevanje korupcije je licenciran pod
licenco Creative Commons Priznanje avtorstva 2.5 Slovenija.

Ustvarjena na podlagi dela, dostopnega na www.kpk-rs.si.

Dodatna dovoljenja, ki jih ne obsega ta licenca, so dostopna na
anti.korupcija@kpk-rs.si.