

SODELOVANJE ZA DELOVANJE

Naloga in dolžnost države, njenih organov in institucij je ustvariti pogoje, v katerih se zakoni in pravno varstvo uresničujejo čim hitreje in v največji možni meri. Uspešnost uresničevanja javnih nalog oziroma javnega interesa, izraženega tudi skozi posamezne predpise, je v veliki meri odvisna tudi od medsebojnega sodelovanja institucij.

Eden od načinov zagotavljanja sistematičnega in učinkovitega sodelovanja je sklepanje medinstitucionalnih sporazumov, ki pa sami po sebi še ne pomenijo uspešnega sodelovanja med organi. To nazorno prikazuje primer (ne)ustanavljanja specializiranih preiskovalnih skupin. Kljub temu, da je ta oblika medinstitucionalnega sodelovanja pod vodstvom državnega tožilstva s policijo in drugimi organi s pristojnostmi pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj z zakonom predvidena in možna že od oktobra 2009, je bila do danes ustanovljena le ena tovrstna skupina. To zaskrbljujoče dejstvo si lahko razlagamo vsaj na dva načina. Bodisi vodje pristojnih državnih tožilstev po uradni dolžnosti ne prepoznajo zahtevnih kaznivih dejanj s področij gospodarstva, korupcije in organiziranega kriminala, ki bi terjala dalj časa trajajoče, usmerjeno delovanje več organov in institucij, morebitne pisne pobude policije pa so neutemeljene; ali pa tovrstnih preiskovalno zahtevnih kaznivih dejanj v Sloveniji ni oziroma jih je tako malo, da zadostuje že ena sama specializirana preiskovalna skupina. Ker vemo, da vsaj slednje ne drži in da sta uspešnost in učinkovitost izvajanja pristojnosti in opravljanja javnih nalog najbolj odvisni od ljudi, torej vseh posameznikov, ki v teh organih delujejo, bi prizadevanje za kakovostnejše sodelovanje v posameznih zadevah kot tudi krepitev sistematičnega sodelovanja morala predstavljati **odgovornost in imperativ** vsem uslužbencem organov in institucij.

Predstojniki se ne bi smeli spraševati zgolj ali sodelujemo in ali sodelujemo dobro in učinkovito, ampak bi se morali vprašati: »Zakaj sodelovanje ni boljše, uspešnejše in kako lahko njegovo učinkovitost (še) izboljšamo?«

Darko Stare

RUBRIKA +/-

»Nekateri hočejo korupcijo kratko malo odpraviti. Ne vem, če bo šlo. Nekdo je hotel ščurke odpraviti iz bajte, pa je bajto zažgal. Ščurkov ni bilo več, bajte pa tudi ne ... Korupcija ni kar tako. Korupcija je pri nas globoko ukoreninjena; utemeljena v zgodovini naroda in spada v častitljive njegove tradicije, tako rekoč v njegovo kulturo. Kultura pa bodi sveta.«

(Fran Milčinski, Zbrani spisi I–IV, DZS, 1978, Korupcija, 1924) (Vir: Sobotna priloga Dela, 23. julij 2011, str. 31)

PRIJAVI SE NA NOVICE

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

V OSPREDJU

- ! Tema meseca: Nezdržljivost funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti ter prepoved članstva in dejavnosti po ZIntPK str. 2.
- ! Ustavno sodišče ni ugotovilo neskladnosti določb ZIntPK z Ustavo RS str.3.
- ! Podpis Sporazuma o sodelovanju na področju preprečevanja korupcije str. 3.
- ! Leto dni slovenskega članstva v OECD str. 4.
- ! Delegacija srbske agencije za boj proti korupciji na dvodnevem obisku komisije str. 4.
- ! Sprejem sistemskih pojasnil str. 4.

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)
- ⌚ Nezdržljivost 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

- ! Trenutno število registriranih lobistov je 57.
- ! Služba za nadzor in preiskave od začetka letošnjega koledarskega leta do konca julija prejela 666 prijav suma korupcije.

NAPOVEDNIK

- 1 Dunaj, 22. do 24. avgust - Drugi delovni sestanek medvladne delovne skupine o preprečevanju korupcije. Dogodek organizira UNODC.

Nezdružljivost funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti in prepoved članstva ter dejavnosti za funkcionarje sodita med ukrepe za preprečevanje korupcije in nasprotja interesov, katerih namen je zagotoviti neodvisno izpolnjevanje ustavno in zakonsko določenih funkcij.

Določbe ZIntPK, ki urejajo nezdružljivost funkcije in prepoved članstva in dejavnosti so **subsidiarne narave**, kar pomeni, da se ZIntPK v javnem sektorju uporablja le, če vprašanj, ki so urejena s tem zakonom, ne ureja drugače drug zakon (npr. Zakon o poslancih vprašanje nezdružljivosti ureja drugače kot ZIntPK, zato se za presojo nezdružljivosti funkcije oziroma prepovedi članstva in dejavnosti poslancev uporablja Zakon o poslancih, in ne ZIntPK). Prav tako je potrebno omeniti, da se določbe o nezdružljivosti funkcije nanašajo le na **funkcionarje**, kot jih opredeljuje ZIntPK (nezdružljivost službe javnih uslužbencev z določenimi dejavnostmi ureja Zakon o javnih uslužbencih, in ne ZIntPK).

Funkcionarji zasedajo mesta oziroma funkcije, ki po svoji pomembnosti in zahtevnosti od funkcionarja terjajo največjo možno predanost. Hkratno opravljanje dveh ali več funkcij ali dejavnosti oziroma članstva je na zakonski ravni določeno kot nezdružljivo, s tem pa je že vnaprej onemogočena možnost nastanka nasprotja interesov v posamezni zadevi, v kateri bi sicer posamezen funkcionar sodeloval pri odločanju. V primerih zakonsko določene nezdružljivosti funkcionar teh funkcij, dejavnosti ali članstva torej ne sme opravljati hkrati, medtem ko funkcije oziroma dejavnosti, ki niso zajete z institutom nezdružljivosti, lahko opravlja - za nekatere sicer potrebuje dovoljenje komisije. **Pri tem je ves čas dolžan paziti na morebitno nasprotje interesov in storiti vse, da se mu izogne.**

Zakaj institut nezdružljivosti javne funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti?

Namen instituta je preprečevanje korupcije in nasprotja interesov s ciljem zagotoviti neodvisno izpolnjevanje ustavno in zakonsko določenih funkcij. V splošnem je načelna prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti namenjena zaščiti objektivnega in nepristranskega opravljanja funkcije, varovanju integritete in utemeljenemu pričakovanju, da se poklicni funkcionar v največji meri posveti opravljanju svoje funkcije v javnem interesu. Prepoved hkratnega opravljanja pridobitne dejavnosti in javne funkcije vnaprej preprečuje možnost nastanka korupcijskih tveganj predvsem v obliki nasprotja interesov, ko bi posameznik zaradi zasebnega interesa, povezanega z lastno pridobitno dejavnostjo, v določenih postopkih ali primerih (lahko) ravnal pristransko in neobjektivno. Pri tem ZIntPK za posamezne skupine funkcionarjev določa različne omejitve.

Poklicni funkcionarji

Nezdružljivost opravljanja funkcije s poklicno ali drugo pridobitno dejavnostjo ter njegove izjeme se nanašajo le na **poklicne funkcionarje**, se pravi posameznike, ki določeno funkcijo opravljajo poklicno, to pomeni, da imajo v zvezi z opravljanjem funkcije pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja in za to prejemajo plačo. Prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti poleg javne funkcije ni absolutna, saj zakon dopušča nekatere izjeme in določa pogoje, pod katerimi sme poklicni funkcionar poleg javne

funkcije opravljati tudi pridobitno dejavnost na zasebni ravni. Te izjeme so bodisi v (vsaj delnem) javnem interesu (npr. opravljanje znanstvene, raziskovalne ali kulturne dejavnosti), ali pa izrazito osebne (npr. vodenje kmetije, upravljanje z lastnim premoženjem, športna dejavnost), zato bi bilo nepravilno, če se poklicni funkcionar z njimi ne bi smel ukvarjati.

Institut nezdružljivosti torej izhaja iz stališča, da se morajo poklicni funkcionarji, razen določenih izjem, v celoti posvetiti opravljanju javne funkcije in morajo v času njenega trajanja prekiniti oziroma ne smejo pričeti z opravljanjem pridobitnih dejavnosti, ki bi lahko vplivale na uspešnost, učinkovitost in preglednost izvajanja njihove javne funkcije in/ali objektivnost ter nepristranskost.

Poklicni funkcionar prav tako ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti **upravljanja, nadzora ali zastopanja** v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, skladih, agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, razen v društvih, ustanovah in političnih strankah.

Nepoklicni funkcionarji

Medtem ko za poklicne funkcionarje velja absolutna prepoved članstva in dejavnosti, velja ta prepoved pri **nepoklicnih funkcionarjih** samo za tiste subjekte (gospodarske družbe, zavode, zadruge itd.), nad katerimi v okviru svoje funkcije izvajajo neposredni nadzor nad njihovim delom. Razumljivo je, da za nepoklicne funkcionarje prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti ne more veljati, saj bi jim bila s tem odvzeta možnost zaposlitve in s tem prihodka.

Nepoklicni župani in podžupani

ZIntPK vsebuje posebno določbo glede (ne)združljivosti funkcij nepoklicnih županov in podžupanov, ki sicer spadajo med **nepoklicne funkcionarje**. Za nepoklicne župane in podžupane v osnovi velja enaka prepoved kot za poklicne funkcionarje, kar pomeni, da nepoklicni župan ali podžupan ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v javnih zavodih, skladih, agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, če je oseba zasebnega prava nosilec javnega pooblastila ali izvajalec javne službe. Ta omejitev oziroma prepoved od uveljavitve novele ZIntPK-A (torej od 23.4.2011) velja le v primerih, ko nepoklicni župan ali podžupan opravlja funkcijo v občini, ki je ustanoviteljsko, lastniško, nadzorstveno ali finančno povezana s katerim od navedenih subjektov.

Dovoljenje komisije za opravljanje dodatne pridobitne dejavnosti

Komisija lahko poklicnemu funkcionarju dovoli opravljanje dodatne pridobitne dejavnosti, ki ni zajeta med zakonsko določenimi absolutnimi oziroma relativnimi izjemami od načelne prepovedi opravljanja pridobitne dejavnosti. Postopek za izdajo dovoljenja se prične na prošnjo funkcionarja, ki mora navesti upravičene razloge, zakaj želi poleg javne funkcije opravljati še pridobitno dejavnost in v povezavi s tem po potrebi izkazati relevantna dejstva. Pri odločanju komisija upošteva **javni interes in stopnjo tveganja**, da bi opravljanje dodatne dejavnosti vplivalo na objektivno in nepristransko opravljanje funkcije ali ogrozilo integriteto funkcije, ki

jo posameznik opravlja. Če izda dovoljenje, lahko komisija postavi pogoje in omejitve, ki jih mora funkcionar spoštovati pri opravljanju dodatne dejavnosti. Ti pogoji oziroma omejitve so lahko časovne, prostorske ali poslovne narave. Pri tem je komisija omejena z izrecnim zakonskim navodilom, da dovoljenja **ne sme izdati, če želi funkcionar dohodek pridobiti od organa, pri katerem opravlja funkcijo**. To bi predstavljalo integritetno in etično nesprejemljivo ravnanje, pa tudi vnaprej izražen močan videz nasprotja interesov in v večini primerov tudi dejansko nasprotje interesov, zato zakon za take primere izdajo dovoljenja prepoveduje.

Ustavno sodišče ni ugotovilo neskladnosti določb ZIntPK z Ustavo RS

Ljubljana – Ustavno sodišče je na zahtevo občin v dveh postopkih za oceno ustavnosti odločilo, da določbi prvega in tretjega odstavka 27. člena ZIntPK **nista v neskladju z Ustavo RS**. Omenjeni določbi županom in podžupanom, ki funkcijo opravljajo poklicno, prepovedujeta članstvo oziroma opravljanje dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, razen v društvih, ustanovah in političnih strankah. Hkrati je nepoklicnim županom in podžupanom prepovedano članstvo oziroma opravljanje dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, če je oseba zasebnega prava nosilec javnega pooblastila ali izvajalec javne službe, kadar župani in podžupani opravljajo funkcijo v občini, ki je s temi subjekti ustanoviteljsko, lastniško, nadzorstveno ali finančno povezana.

Po mnenju občin, ki so bile predlagateljice postopka za oceno ustavnosti, naj bi omenjeni določbi z določitvijo absolutne prepovedi članstva in dejavnosti upravljanja nadzora ali zastopanja poklicnih in nepoklicnih funkcionarjev omejili pravico lokalne skupnosti, da samostojno odloča o izvajanju lokalnih zadev javnega pomena, kar izhaja iz 140. člena Ustave. Ker niti Zakon o lokalni samoupravi ne določa, kateri organ in po kakšnem postopku naj imenuje predstavnika občine v organih pravnih oseb javnega prava, ki jih je ustanovila občina, naj bi bila kršena določba 2. člena Ustave. S prepovedjo članstva oziroma dejavnosti pa naj bi bilo kršeno tudi načelo enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave, saj naj ne bi bil podan razumen razlog, da zakoniti zastopnik lokalne skupnosti ne bi smel predstavljati interesov občine v organih pravne osebe, ki jo je ustanovila občina.

Ustavno sodišče je presojalo, ali je zaradi prepovedi iz prvega odstavka 27. člena ZIntPK prišlo do takšnega posega v jedro lokalne samouprave, da občine ne morejo več učinkovito izvrševati svojih izvirnih pristojnosti in ugotovilo, da zgolj dejstvo, da občina v organe nadzora in upravljanja javnega podjetja ne sme imenovati župana, ne more vplivati na to, da ne bi zmogla učinkovito urejati in upravljati lokalnih gospodarskih javnih služb ter skrbeti zanje. V članstvo in opravljanje dejavnosti upravljanja, nadzora in zastopanja v javnem podjetju namreč lahko občine imenujejo katerokoli drugo osebo.

Glede posega v ustavno zagotovljeno jedro lokalne samouprave z ureditvijo v tretjem odstavku 27. člena ZIntPK je Ustavno sodišče

Sankcije

Nespoštovanje oziroma kršitve na področju nezdružljivosti se lahko sankcionirajo. Globa od 400 do 1200 evrov grozi poklicnemu funkcionarju, ki komisije v zakonskem roku osmih dni ne obvesti o opravljanju katere od pridobitnih dejavnosti, ki pomenijo relativno izjemo od načelne splošne prepovedi opravljanja take dejavnosti. Enaka globa je zagrožena za funkcionarja, ki ne spoštuje prepovedi ali pogojev in omejitev iz odločbe, ki jo komisija izda na podlagi uvedenega postopka o oceni nezdružljivosti funkcije s pridobitno dejavnostjo. Če funkcionar nadaljuje z opravljanjem te dejavnosti tudi po pravnomočnosti odločbe komisije o preklicu dovoljenja, mu grozi globa od 1000 do 2000 evrov.

ugotovilo, da pristojnosti in načine, s katerimi samoupravne lokalne skupnosti lahko vplivajo na poslovanje osebe javnega prava, ki izvaja lokalno javno službo dejavnosti lokalnih javnih služb, organov in zavodov, urejajo področni zakoni. Iz tega razloga dejstvo, da za člane opravljanja dejavnosti upravljanja, nadzora in zastopanja ne sme imenovati nepoklicnega župana ali podžupana, ne more vplivati na to, da občina ne bi mogla učinkovito upravljati lokalnih javnih služb. Občine namreč lahko v članstvo in opravljanje dejavnosti upravljanja, nadzora in zastopanja v javnem podjetju ali javnem zavodu imenujejo katerokoli drugo osebo.

Ustavno sodišče ni ugotovilo kršitve načela enakosti, ki so ga občine zatrjevale z več vidikov. Pri tem je ocenilo, da ni mogoče enačiti položaja župana kot zakonitega zastopnika občine s položajem drugih zakonitih zastopnikov pravnih oseb, med drugim tudi zaradi različnega obsega zakonskih pooblastil, ki pri županu povečuje možnost nasprotja interesov – župan namreč hkrati odloča o vseh zadevah lokalnega javnega pomena, je odredbodajalec in podpisnik pogodb, sklenjenih med javnim podjetjem in občino.

Ustavno sodišče je s svojima odločbama potrdilo koncept nezdružljivosti funkcij županov in podžupanov, kot ga določa ZIntPK. Odločbi sta dostopni na spletnih straneh komisije.

Podpis Sporazuma o sodelovanju na področju preprečevanja korupcije

Ljubljana – Predsednik komisije Goran Klemenčič in direktor Javne agencije za javno naročanje Sašo Matas sta podpisala Sporazum o sodelovanju na področju preprečevanja korupcije. Komisija in agencija sta sporazum sklenili ob zavedanju, da je področje javnih naročil eden od tistih procesov, ki že po naravi in splošnem občutku veljajo za še posebej izpostavljene korupcijskim tveganjem. V sporazumu sta se oba organa zavezala, da bosta zaradi pomembnosti področja javnih naročil skupaj pristopila k oblikovanju strateških kazalcev za oceno tovrstnih tveganj, zlasti pri dejavnih nejavnih vplivov oziroma nezakonitega lobiranja pri javnem naročanju. Poleg tega bosta v posameznih primerih sodelovala pri izdelavi stališč in priporočil o zadevah skupnega in splošnega pomena, oblikovanju predlogov zakonodajnih rešitev, strategije s področja preprečevanja korupcije in pri obveščanju javnosti. V ta namen bosta organizirala razne izobraževalno-osveščevalne aktivnosti, kot so organizacija izobraževanj, izmenjava podatkov o strokovnih mednarodnih in drugih izobraževanjih ter aktivnostih, študijska izmenjava

zaposlenih, neposredna strokovna pomoč pri obravnavanju konkretnih zadev v obliki udeležbe pri delu preiskovalnih oziroma delovnih skupin in drugo. Skupaj bosta proučevala prednosti in slabosti posameznih rešitev pri oblikovanju in uresničevanju načrtov integritete, pri čemer bo komisija agenciji nudila strokovno podporo.

Leto dni slovenskega članstva v OECD

Ljubljana – Mineva leto dni, odkar je Slovenija s predajo listine o pristopu h *Konvenciji o Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj* (OECD) tudi formalno postala njena članica. Z lanskim vstopom Slovenije, Estonije in Izraela ima tako OECD že 34 članic, o vstopu v to skupino držav pa se pogajajo tudi Rusija in pet velikih gospodarstev – Brazilija, Kitajska, Indija, Indonezija ter Južna Afrika.

Javnosti manj prepoznavna, a obsežna in pomembna vloga OECD-ja so aktivnosti na področju omejevanja korupcije v mednarodnih transakcijah. OECD je bil poleg Sveta Evrope prva mednarodna organizacija, ki se je temu področju strokovno posvetila že konec osemdesetih let in sprejela Konvencijo o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju. Slovenija je postala članica omenjene konvencije in s tem tudi njene delovne skupine že več let pred njenim polnopravnim sprejemom v OECD, sedanjí predsednik komisije, Goran Klemenčič, pa je bil s strani držav članic leta 2004 imenovan tudi v upravni odbor te delovne skupine. Slovenija je bila v okviru delovne skupine predmet prve in druge faze ocenjevanja, priporočila, ki jih je v zvezi s tem izdala delovna skupina, pa bodo predmet tretje faze ocenjevanja v letu 2013. Celotna poročila o ugotovitvah OECD-ja na tem področju glede Slovenije so dostopna na spletnih straneh komisije. Slovenija kot članica omenjene delovne skupine sodeluje tudi kot ocenjevalka, v preteklosti je bila del ocenjevalne skupine za Turčijo, pred kratkim pa je skupaj s Španijo sodelovala pri ocenjevanju Mehike.

Kljub jasnim mednarodnim standardom in zavezam, ki jih prinaša omenjena Konvencija OECD s področja korupcije, pa ostaja dejstvo, da sta – z redkimi izjemami – pripravljenost in učinkovitost razvitih držav za pregon lastnih korporacij, ki s podkupninami

pridobivajo posle v drugih, predvsem v tranzicijskih in državah v razvoju, še vedno na relativno nizki ravni.

Delegacija srbske agencije za boj proti korupciji na dvodnevem obisku komisije

Ljubljana – Komisijo za preprečevanje korupcije je obiskala delegacija srbske agencije za boj proti korupciji (Agencija za borbo protiv korupcije). Na dvodnevem delovnem obisku se je srbska delegacija seznanila s poslanstvom, glavnimi področji dela in izzivi, s katerimi se komisija sooča pri svojem delu, tako v luči zakonodajnih rešitev kot tudi tehnoloških potreb na področju preprečevanja korupcije. Posvetili so se obravnavi prijav koruptivnih ravnanj, zaščiti prijaviteljev ter informatizaciji komisije – področjem, ki jih je srbska delegacija izpostavila kot osrednje teme svojega zanimanja. Zaključni del dvodnevnega obiska je bil posvečen bilateralnim sestankom po posameznih delovnih področjih in izmenjavi medsebojnih izkušenj predstavnikov obeh organov.

Sprejem sistemskih pojasnil

Ljubljana – Komisija je zaradi novosti in sprememb, ki jih je uvedla novela ZIntPK-B in številnih vprašanj v zvezi z izvajanjem spremenjenih določb pripravila tri sistemska pojasnila – **Pojasnilo o omejitvah oziroma prepovedi poslovanja po ZIntPK**, **Pojasnilo o nezdružljivosti funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti in o prepovedi članstva in dejavnosti po ZIntPK** ter **Pojasnilo o lobiranju**. Sprejeta pojasnila predstavljajo enovito in sistemsko predstavitev navedenih institutov na splošni ravni, namenjena pa so podrobnejši obrazložitvi in enotnemu izvajanju zakonskih določb, ki urejajo področja nezdružljivosti funkcij z opravljanjem pridobitne dejavnosti, omejitev poslovanja ter lobiranja. V pripravi sta še sistemsko pojasnilo glede uporabe protikorupcijske klavzule ter primer izjave o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika. Pojasnila so objavljena na spletnih straneh komisije.

Razbremenilnik



Vir: Finance; objavljeno z dovoljenjem uredništva www.finance.si; Avtor: Igor Godnjov