



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Anonimne prijave v inšpekcijskem nadzoru z vidika morale in prava
Albin Igličar

Article information:

To cite this document:

Igličar, A. (2018). Anonimne prijave v inšpekcijskem nadzoru z vidika morale in prava, Dignitas, št. 77/78, str. 33-44.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/77/78-3>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA
UNIVERZA**

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Anonimne prijave v inšpekcijskem nadzoru z vidika morale in prava

Albin Igličar

POVZETEK

Prijave, ki niso podpisane – anonimne prijave –, so v slovenski družbi primer neskladja med moralno in pravno normo. Z moralnega vidika je anonimno prijavljanje zavržno ravnanje, s pravnega vidika pa so v slovenskem Zakonu o inšpekcijskem nadzoru nepodpisane prijave dovoljene, saj lahko sprožijo inšpekcijski nadzor. Anonimne pobude, prijave, obtožbe ipd. niso pojav »zdrave družbe«, ampak spodbujajo družbo nezrelih osebnosti in ova-duhov. V družbi to povzroča nasprotovanja in konflikte. Pri tem obtoženi ne more odgovarjati anonimnemu prijavitelju oziroma pobudniku. Prijavitelj postopek samo sproži, v njem pa potem ne sodeluje, da bi pojasnil in dokazal svoje obtožbe. Zato anonimno tožarjenje ogroža pravno varnost in vrednoto človekovega do-stojanstva. Človekovo dostojanstvo je ne le moralna, temveč tudi pravna vrednota. Anonimne prijave pa so v nasprotju s človeko-vim dostojanstvom.

Ključne besede: anonimne prijave, inšpekcijski nadzor, družbe-ni konflikti, človekovo dostojanstvo

Anonymous applications in inspection procedures from the moral and legal viewpoints

ABSTRACT

Unsigned, anonymous, applications are a case of division be-tween moral and legal norms in Slovene society. From the moral

perspective are anonymous applications an immoral act, but from the legal standpoint they are allowed, according to the Slovene Inspection Act, and can trigger inspection procedures. Anonymous initiatives, applications, accusations, etc. are not an occurrence in a »healthy society«, but rather promote a society of immature persons and informants. That causes contradictions and conflicts within a society. With anonymous applications, the accused cannot answer to their accuser, who has merely started an investigation, but does not partake in it to explain and prove their claims. This is why anonymous snitching jeopardizes the principle of legal certainty and human dignity, which is not only a moral, but also a legal value. Anonymous applications are therefore in contrast with individual's dignity.

Keywords: anonymous reports, inspection, social conflicts, human dignity

1

V moderni družbi nastopa notranja moralnost prava kot pogoj njegove legitimnosti in učinkovitosti. Za učinkovitost in sprejemljivost pravnih norm je potrebno vsaj minimalno upoštevanje pravne moralnosti.¹ Pri tem pravni (pod)sistem odraža stanje in značilnosti celotnega (globalnega) družbenega sistema ter njegovih temeljnih vrednot.

Anonimno prijavljanje je v slovenski družbi primer neskladja med moralno in pravno normo, med vrednoto družbenega ter vrednoto pravnega sistema. Anonimne prijave (»špecanje anonimusov«) je z vrednotno-moralnega vidika zavržno ravnanje, s pravnega vidika pa je dovoljeno ali celo spodbujevano. Veljavni slovenski Zakon o inšpekcijskem nadzoru namreč pozna tudi anonimne prijave in pobude.²

Anonimne pobude, prijave, obtožbe ipd. pa niso pojav »zdrave družbe«, ampak spodbujajo družbo denunciantov, nezrelih osebnosti, nesamostojnih, hinavskih ter »nepokončnih« ljudi. Anonimno delovanje onemogoča vzpostavitev normativne integracije³

¹ Fuller, 2015, str. 235

² 24/2.čl. ZIN, Ur. l. RS 43/07 –UPB 1, 40/14): »Ne glede na določbe zakona o splošnem upravnem postopku mora inšpektor obravnavati tudi anonimne prijave.«

³ »Normativna integracija kaže na usklajenost celotne normativne nadstavbe globalne družbe in na zasidranost temeljnih vrednot in pravil v družbeni zavesti pripadnikov te globalne družbe.« (Igličar, 2012, str. 213)

oziroma povezanosti ljudi v različne oblike združevanja ter vzpodbuja dezintegracijske odnose nasprotovanja in konfliktov. Zato je že v rimskem pravu veljala maksima, da se anonimnih spisov ne sme upoštevati pri nobenem kaznivem dejanju.⁴ Anonimno obtoževanje redko izhaja iz poštenih namenov, ampak iz nagibov maščevanja ali nevošljivosti. Pri tem obtoženi ne more odgovarjati anonimnemu prijavitelju oziroma pobudniku. Prijavitelj postopek samo sproži, v njem pa potem ne sodeluje, da bi pojasnil in dokazal svoje obtožbe.⁵ Anonimno tožarjenje v družbi širi strah in negotovost ter onemogoča pravno varnost.

Kadar se prijavitelj oziroma pobudnik skriva v anonimnost, je kršena vrednota človekovega dostojanstva, ki je tudi vrhovna pravna (ustavna in zakonska) vrednota. Aktivno državljanstvo namreč zahteva tudi spoštovanje elementarnih moralnih norm, kar vključuje tudi določen državljanski pogum ter občutek za pravice sodržavljanov ter razvit občutek za krivdo, kadar s svojim ravnanjem povzročiš drugemu škodo. Ta občutek, predvsem občutek za moralno krivdo⁶, je povezan z obstojem vesti in kesanja.⁷ To pa predpostavlja sovpadanje moralnih in pravnih norm kot izhodišče za ponotranjenje – internalizacijo – pravil družbenega obnašanja.⁸ Pravno normo je tedaj lažje »sprejeti za svojo«.

2

Človekovo dostojanstvo kot vrednota je izhodišče človekovih pravic. Iz te vrednote izhajajo že Splošna deklaracija človekovih pravic⁹ kot spisek načel modernega naravnega prava kakor tudi Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah¹⁰, ustave modernih držav¹¹ in tudi Ustava Republike Slovenije, ki določa, da ima vsakdo pravico do osebnega dostojanstva in varnosti (34. in 21. čl.). Ta pravica zagotavlja posamezniku priznanje njegove en-

⁴ »Sine auctore propositi libelli in nullo crimine locum habere debent.« (Kranjc, 2014, str. 335)

⁵ Kranjc, 2014, str. 335.

⁶ Karl Jaspers v znamenitem spisu Vprašanje krivde razlikuje štiri vrste krivde: kazensko-pravno, politično, moralno in metafizično (Jaspers, 2012, str. 10-11).

⁷ Jaspers, 2012, str. 44.

⁸ Igličar, 2012, str. 219.

⁹ Preambula Splošne deklaracije človekovih pravic (1948): »...ker pomeni priznanje človeškega dostojanstva vseh članov človeške družbe in njihovih enakih in neodtujljivih pravic temelj svobode, pravičnosti in miru na svetu...«

¹⁰ Preambula Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (1966): »...v spoznanju, da izvirajo te pravice iz dostojanstva, ki je prirojeno človekovi osebnosti...«

¹¹ Npr. Ustava (Grundgesetz) Zvezne republike Nemčije (1949) 1. čl.: »Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt.«

kratne osebnosti in pripada človeku kot generičnemu bitju z možnostjo samostojnega odločanja. To je torej izhodišče osebnostnih pravic, «...ki gredo človeku kot osebi, kot takemu.»¹² Navedena vrednota je torej moralno izhodišče sodobnega pravnega sistema.

Človekovo dostojanstvo je posledica vpetosti posameznika v družbo kot celoto medčloveških odnosov. Zato je dostojanstvo rezultat razumskega delovanja vseh posameznikov v preteklosti ter razmer, ki zajemajo prihodnje pozitivne dosežke človeštva.¹³ Dostojanstvo se uresničuje tako v odnosih med posamezniki kot v odnosih državnih organov do državljanov. Razmerja državnih institucij do državljanov morajo biti v pravni državi prežeta s spoštovanjem človekovega dostojanstva. V primerih, kadar državni organi s svojim ravnanjem kršijo človekovo dostojanstvo, pa morajo biti na voljo ustrezne pravne poti za povrnitev družbenega ugleda in dostojanstva posameznika. Posebej pri vodenju pravno urejenih postopkov morajo državni uradniki in funkcionarji spoštovati človekovo osebnost in ne smejo ravnati tako, da bi se posameznik spremenil iz subjekta v objekt postopkov.¹⁴

Dostojanstvo je ključnega pomena tudi na področju delovnih razmerij. Poklicna družbena vloga je danes najbolj pogosto osrednja družbena vloga posameznika, od katere je odvisen njegov družbeni položaj. Neupravičeno ali nezakonito poseganje državnega organa v osebnostno celovitost in integriteto delavca oziroma uslužbenca zato predstavlja protiustavno delovanje državne institucije (npr. delovanje inšpektorja ob lažni prijavi). To potrjuje tudi slovensko Ustavno sodišče, ki pravi. »Možnost poklicnega in osebnega razvoja, vključno z doseganjem in razvojem statusa, položaja oziroma ugleda v delovnem in življenjskem okolju je ob nesporni pomembnosti eksistenčne varnosti neločljiv element, ki opredeljuje dostojanstvo in osebnost vsakega posameznika.«¹⁵

V primerih neutemeljenih anonimnih pobud torej prihaja do neutemeljenega poseganja v ustavne pravice, ko tudi ni mogoče izpeljati temeljne pravice človeka do sodnega varstva ter pravice do odprave posledic kršitve pravic (15/4 čl. Ustave RS), saj ob zlonamerni lažni prijavi oškodovanec nima pravnega varstva, ker pač prijavitelj ni znan. Zato v primerih neutemeljeno omadeževanega

¹² Šturm, 2011, str. 481.

¹³ Bele, 2012, str. 270.

¹⁴ Bele, 2012, str. 271

¹⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS št. Up-183/97 t. 24 Obrazložitev

dostojanstva, le tega ni več mogoče ponovno vzpostaviti, tako da bi prijavitelj - katerega prijava se izkaže za neresnično in neutemeljeno - prevzel odgovornost za svoje negativno ravnanje oziroma, da bi bil lažni prijavitelj pravno sankcioniran, oškodovancu pa bi se priznalo, da mu je bil neutemeljeno kršeno njegovo dostojanstvo in bi se mu na ta način to dostojanstvo ponovno vzpostavilo. Neresnične prijave in pobude anonimnih vlagateljev imajo torej pogosto negativne posledice za ustavno zagotovljeno nedotakljivost duševne in telesne celovitosti oseb, ki so preiskovane v postopku inšpekcijskega nadzora in pomenijo neutemeljen poseg v njihovo zasebnost (35. čl.).

Ukrepanje državnega organa na temelju anonimne prijave poseže v človekovo telesno in duševno celovitost ter njegovo zasebnost. Takšno poseganje krni pravico do varnosti kot eno od naravnih pravic¹⁶ in integralno sestavino pravice do osebnega dostojanstva. Ta vrednota pa je »meta-načelo slovenske ustavnosti«¹⁷ in mora biti vodilo za vzpostavljjanje odnosov med ljudmi in načelo za delovanje državnih organov. Pravni sistem z zagotavljanjem predvidljivosti v družbenem ravnanju posameznika, ravnanju njegove okolice in predvidljivosti v ravnanju oblastnih organov, odgovarja na človekovo potrebo po varnosti in pripadnosti, ki spada – ob fizioloških potrebah – med primarne človekove potrebe¹⁸. Postopki državnih organov, ki so sproženi na osnovi anonimnih prijav pa ne pripomorejo k občutkom varnosti in gotovosti v posameznikovem delovnem in bivanjskem okolju. V primerih neupravičenih posegov države in (civilne) družbe v življenje posameznika, pravo ne izpolni svoje funkcije zagotavljanja varnosti in s tem tudi zagotavljanja človeškega dostojanstva. Celotni družbeni red tedaj postane vprašljiv, saj družbeni red velja za pravičnega le, če zagotavlja posameznikovo svobodo.¹⁹

Inšpekcijski postopki, ki so sproženi na osnovi anonimnih prijav, rušijo vrednotne osnove pravnega sistema kot minimuma morale in načenjajo etične podlage delovanja nadzornih institucij. V teh primerih je ogroženo zlato pravilo za uravnavanje medčloveških odnosov: česar ne želiš, da drugi tebi stori, tudi sam druge-

¹⁶ Deklaracija o pravicah človeka in državljana (1789) je v 2. čl. za naravne pravice razglasila: svobodo, lastnino, varnost in upor proti zatiranju.

¹⁷ Grad, Kaučič, Zagorc, 2016, str. 740

¹⁸ Maslow, 1943; pomenljiv je tudi naslov 34. čl. Ustave RS: »pravica do osebnega dostojanstva in varnosti«

¹⁹ Kelsen, 2016, str. 14

mu ne stori. V smislu t.i. Kantovega kategoričnega imperativa to pomeni, da tvoje ravnanje lahko postane splošen zakon.²⁰ In anonimno prijavljanje gotovo ne sme postati splošni zakon človekovega obnašanja in prav tako ne izhodišče za delovanje nadzornih institucij, ki morajo zasledovati javni interes, ne pa služiti »furijam« osebnih interesov.

3

Ukrepanje na temelju anonimnih pobud je izrazita izjema v pravnem sistemu, ki bi jo bilo treba tolmačiti skrajno zožujoče (restriktivno)²¹. Tudi že obravnavano načelo o človekovem dostojanstvu, ki predstavlja izhodišče za razlago vseh predpisov v pravnem sistemu,²² narekuje restriktivno razlago zakonskih izjem. S tega zornega kota naj bo poseganje v delo in položaj posameznika, ki je spodbujeno z anonimnimi pobudami, res izrazita izjema v delovanju državne uprave. Že na splošno je zaradi izjem prizadeta konsistentnost pravnega sistema, če pa izjema v praksi postane pravilo, je čistost pravnega sistema že preveč načeta.

Sistemskega Zakona o splošnem upravnem postopku anonimnih vlog strank ne pozna. Ime vlagatelja je namreč ena od nujnih sestavin vloge, s katero državni organ prične upravni postopek (66/1. čl.).²³ V njem je treba izpeljati ugotovitveni postopek in izdati odločbo ter jo vročiti stranki. Postopek na prvi stopnji ni končan, vse dokler ni odločba ali sklep vročen stranki.²⁴ Za uvedbo upravnega postopka je potrebna ustrezna pobuda. Kadar pobudo poda organ se upravni postopek začne po uradni dolžnosti (*ex offio*), kadar pa je potrebna pobuda stranke velja načelo dispozitivnosti. Tudi postopek po uradni dolžnosti lahko predlaga posamezni vložnik, vendar upravni organ na njegovo zahtevo ni vezan. To pravilo velja tudi za ustavitev postopka. Postopek po uradni dolžnosti sproži upravni organ zaradi varstva javne koristi (javnega interesa), kadar mu to nalaga predpis, ali če ugotovi ali izve, da je treba glede na obstoječe dejansko stanje za varstvo javnega interesa začeti upravni postopek (126.čl. ZUP). Vloge strank, ki opozorijo

²⁰ Kelsen pravi: »...človeško ravnanje je dobro ali pravično, če ga določajo pravila, za katera delujoči človek more ali mora želeeti, da bi bila zavezujoča za vse ljudi.« (Kelsen, 2016, str. 40)

²¹ »*Exceptiones non sunt extendendae*.« Prim. Pavčnik, 2015, str. 414.

²² Grad, Kaučič, Zagorc, 2016, str. 741.

²³ Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP- UPB 2, Ur. l. RS 24/06, 64/07, 65/08, 8/10)

²⁴ Kerševan, Androjna, 2017, str. 222.

upravni organ na dejansko stanje, ki po njihovem mnenju ogroža javno korist, ne pomenijo zahteve za začetek upravnega postopka, ampak le motiv za morebitno pobudo upravnega organa, da začne postopek po uradni dolžnosti. Pristojni organ mora samostojno in odgovorno presoditi, ali je res treba začeti upravni postopek zaradi varstva javne koristi.²⁵ Tisti, ki so dali anonimne prijave, v katerih so predlagali upravnemu organu naj začne upravni postopek, zato seveda tudi niso stranke v postopku, saj ni znano, kdo je podal prijavo. Upravni postopek pa se kljub temu začne takoj, ko upravni organ v zvezi s tem opravi kakršnokoli dejanje.

Izjemo od določbe Zakona o splošnem upravnem postopku, ki zahteva, da mora vloga vsebovati osebno ime in prebivališče vložnika ter njegov lastnoročni podpis, pozna Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN)²⁶, ki inšpektorju nalaga, da mora obravnavati tudi anonimne vloge oziroma prijave in pobude²⁷. Pri taki prijavi inšpektor začne postopek in šele, če ugotovi, da je prijava lažna²⁸, postopek ustavi. Začeti postopek pa ima že številne posledice za obravnavano stranko in njen položaj v družbeni sredini. V skladu s to določbo ravna tudi šolska inšpekcija, ko opravi na podlagi anonimne pobude izredni nadzor²⁹. Zakon, ki ureja njeno delo – Zakon o šolski inšpekciji (ZSolI) je namreč specialni (*lex specialis*) v odnosu do splošnega Zakona o inšpekcijskem nadzoru (*lex generalis*). Ker torej Zakon o šolski inšpekciji kot specialni zakon na področju inšpekcijskega nadzora nima nobenih določb o anonimnih prijavah oziroma pobudah, šolska inšpekcija v primeru takih pobud ravna po splošnem Zakonu o inšpekcijskem nadzoru.

Na področju zakonskega urejanja inšpekcijskega nadzora je vzpostavljeno razmerje subsidiarnosti. Zakon o inšpekcijskem nadzoru je sistemski zakon, ki zajema postopkovne, organizacijske in materialne določbe.³⁰ Za posamezne vrste inšpekcij (šolska, gradbena ipd.) veljajo še postopkovne določbe posebnih zakonov za posamezno inšpekcijo (npr. Zakon o šolski inšpekciji) ter ma-

²⁵ Kerševan, Androjna, 2017, str. 225

²⁶ Zakon o inšpekcijskem nadzoru, ZIN, Ur. l. RS. 43/07 - UBB1, 40/14

²⁷ Zakon o splošnem upravnem postopku določa in pojasnjuje: »Z vlogami so mišljene zahteve, predlogi, prijave, prošnje, pritožbe, ugovori in druga dejanja, s katerimi se posamezniki ali pravne osebe oziroma organizacije obračajo na organe.« (63/1. čl. ZUP)

²⁸ »Šteje se, da je prijava lažna, če jo vlagatelj vloži, čeprav ve, da zavezanec ni kršil zakona ali drugega predpisa.« (24/3 čl. ZIN)

²⁹ 11/3 Zakona o šolski inšpekciji (ZSolI -UPB, Ur. l. RS 114/05): »Izredni nadzor se opravi na podlagi pobude otroka in udeleženca izobraževanja, starša, skrbnika, rejnika, sveta staršev, skupnosti dijakov, predstavnika reprezentativnega sindikata v vrtcu ali šoli ali zaposlenih v vrtcu ali šoli.«

³⁰ Rakar, Tičar, 2017, str. 186.

terialne določbe področnih zakonov (npr. Zakon o osnovni šoli, gradbeni zakon ipd). Za postopkovna vprašanja, ki niso urejena z omenjeno zakonodajo, pa se (subsidiarno) uporabijo pravila in načela Zakona o splošnem upravnem postopku.

Pri tem velja dodati, da je navzven, za javnost, anonimnost pobudnika oziroma prijavitelja (tudi kadar je le-ta inšpektorju znan oziroma ni anonimen) vedno zagotovljena z določili Zakona o inšpekcijskem nadzoru, ki zavezuje inšpektorja k varovanju tajnosti vira prijave in drugih informacij, na podlagi katerih izvede inšpekcijski nadzor.³¹ Pobudnik torej tako ali tako nikoli ne sme biti razkrit, saj ni stranka v postopku inšpekcijskega nadzora. Zato s tega vidika anonimnost pobudnika sploh ni potrebna.

4

Anonimne pobude in prijave so posebej problematične na področju šolstva, še posebej osnovnega šolstva. Med cilje osnovnošolskega izobraževanja namreč spada tudi vzgajanje za obče kulturne in civilizacijske vrednote, ki izvirajo iz evropske tradicije, spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter spodbujanje državljanske odgovornosti.³² Anonimne pobude in prijave, ki se pojavljajo v šolah ter ukrepanje na njihovi podlagi, gotovo niso skladne z omenjenimi civilizacijskimi vrednotami. Ob stalni grožnji, da bo zoper učitelja na temelju »anonimke« vpeljan postopek inšpekcijskega nadzora, bo učitelj težko sam intimno prepričan v obstoj vrednot državljanske odgovornosti in v resnično spoštovanje človekovih pravic v praksi, zato teh vrednot potem tudi ne bo mogel prenašati na učence v procesu vzgoje in izobraževanja.

Za varstvo pravic udeležencev izobraževanja ter strokovnih delavcev v šolah in spoštovanje zakonitosti izvaja nadzor šolska inšpekcija.³³ Na splošno inšpekcijsko nadzorstvo opravlja kontrolo, kako posamezniki in organizacije spoštujejo in izvršujejo predpise. Pravo se namreč na koncu izvršuje s t. i. materialnimi akti pravnih subjektov. Če naj bo pravni sistem učinkovit, se morajo pravne norme iz sveta idej (*law in books*) preseliti v svet fizičnih dejstev (*law in action*). Na ta način se vzpostavlja skladnost med ideal-

³¹ 10/2 čl. Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN): »Inšpektor je dolžan varovati tajnost vira prijave, sporočila oziroma pritožbe.«

³² 1. čl. Zakona o osnovni šoli (ZOsn-UPB3), Ur. l. RS 81/06, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12, 63/13

³³ 1. čl. Zakona o šolski inšpekciji, ZSolI – UPB, Ur. l. RS 114/05).

no normo in materialno stvarnostjo. Zagotavljanju te skladnosti je namenjeno tudi delovanje inšpekcijskega nadzora, s katerim ta del upravnega delovanja varuje javni interes kot je zajet v pravnih predpisih. Spoštovanje pravnih predpisov torej pomeni uveljavljanje javnega interesa. Inšpektor mora poskrbeti, da se preprečijo dejanja oseb, ki bi pomenila ogrožanje javnega interesa, ob istočasnem upoštevanju načela upravnega postopka o varstvu pravic strank.³⁴

Šolska inšpekcija v okviru Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport prejema v zadnjem obdobju veliko število anonimnih pobud, katerih število se še povečuje, vendar je večina anonimnih prijav neutemeljenih³⁵, zaradi česar so postopki izrednega nadzora ustavljeni. Vendar, da inšpektor to ugotovi, že začne upravni postopek, odide na teren, začne zbirati obvestila oziroma izvajati pooblastila, ki mu jih daje zakon³⁶. Z izvedbo določenih dejanj v postopku, na primer z inšpekcijskim zapisnikom, je inšpekcijski postopek že začel.

V vseh teh primerih državna uprava z vodenjem postopka deluje v ozkem zasebnem interesu anonimnega pobudnika in ne v javnem interesu, kar je poslanstvo državne uprave. V izvedenih postopkih nadzora so tako nenamensko porabljena proračunska sredstva. Za osebe, nad katerimi je bil začel izredni nadzor, pa je nastala nepopravljiva škoda na njihovem statusu v družbeni okolici in osebni počutju ter samopodobi. Prizadeti v teh postopkih nimajo na voljo kazensko-pravnih in civilnopravnih sredstev za povrnitev škode, saj pobudnik teh postopkov ni znan, kadar so pobude, prijave in obtožbe neutemeljene. Anonimnemu pobudniku pač ni mogoče naložiti plačila stroškov in ne izreči globe zaradi lažne prijave, prav tako pa ni mogoče zahtevati povračila škode od državnega organa, saj njegovo ravnanje ni bilo protipravno³⁷.

5

Zaradi posebnosti šolskega področja (vzgojanje mladih ljudi, oblikovanje njihovih vrednot ipd.) ter zagotavljanja integritete, dostojanstva in varnosti uslužbencev na področju vzgoje in izo-

³⁴ Rakar, Tičar, 2017, str. 187

³⁵ Tako ugotavlja v letu 2016 interno gradivo Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport RS.

³⁶ Npr.: inšpektorjev Poziv za izjasnitev ter dostavo dokumentacije; Zapisnik o izrednem inšpekcijskem nadzoru (pregledu); Sklep: postopek izrednega inšpekcijskega nadzora, uveden dne...se ustavi.

³⁷ 26. čl. Ustave RS

braževanja ter možnosti njihovega sodnega varstva, bi kazalo dopolniti 11. čl. Zakona o šolski inšpekciji z novim odstavkom, ki bi se glasil: »Kadar je podana anonimna pobuda inšpektor ne začne postopka.« S tem bi v specialnem zakonu (Zakon o šolski inšpekciji) dosegli, da se glede anonimnih prijav na področju šolstva ne bi uporabljal Zakon o inšpekcijskem nadzoru; na drugih področjih se torej ureditev ne bi spremenila. Za določeno prehodno obdobje na novo ureditev pa naj bi se sprejela določba: »Inšpektor na osnovi anonimne pobude ne začne postopka, razen če je iz okoliščin mogoče sklepati, da je taka prijava očitno utemeljena.«³⁸

V tej smeri je že leta 2010 takratno Ministrstvo za šolstvo in šport podalo pobudo spremembe Zakona o inšpekcijskem nadzoru, s predlogom, naj se črta drugi odstavek 24. čl. tega zakona, ki govori o obravnavanju anonimnih prijav³⁹. Omenjeno določbo je obravnavani predlog označil za nepotrebno in nepravilno. Nepotrebna naj bi bila zato, ker je vir prijave pri inšpektorju vedno tajen podatek in javnosti ni dostopen, nepravilna pa zato, ker anonimni prijavitelj ob lažni oziroma neresnični prijavi, ne odgovarja niti za plačilo stroškov ustavljenega inšpekcijskega postopka, niti za plačilo globe zaradi podane lažne prijave.

Že po sedaj veljavni ureditvi naj bo akt (odločba ali sklep), s katerim inšpektor postopek zaključi, posredovan tudi obravnavanemu posamezniku. Kadar je nadaljevanje postopka brezpredmetno, ali ni v javnem interesu, ker je bil začet na osnovi anonimne pobude, ki se izkaže za neutemeljeno, inšpektor postopek ustavi. Sklep o ustavitvi postopka, ki pomeni formalni konec upravnega postopka, naj vedno dobi tudi stranka, zoper katero je bil postopek začet.

Z delovanjem v eni od nakazanih smeri bi slovenska zakonodajna politika uskladila pravno normo z njenim moralno-vrednotnim izhodiščem⁴⁰. Če zakonodajna politika opredeljuje cilje pravnega sistema in določa sredstva za doseganje teh ciljev, potem je v primeru anonimnih prijav na področju šolstva cilj v odpravi takih prijav. Sredstvo za to pa je ustrezna sprememba oziroma dopolnitev najprej Zakona o šolski inšpekciji, kasneje pa še Zakona o

³⁸ To bi vsebinsko pomenilo zgolj obrnjeno dikcijo sedanje določbe 24/3 čl. ZIN-a oziroma njegove ureditve pred novelo leta 2014, ki je govorila o neresnih oziroma lažnih prijavah, katerih inšpektor ni bil dolžan obravnavati.

³⁹ Dopis ministra dr. Igorja Lukšiča ministrici za javno upravo Irmi Pavlinič Krebs 17. 5. 2010, št. 092-48/2010/12 (02401)

⁴⁰ Več o zakonodajni politiki v Igličar (2011, str. 20-22)

inšpekcijskem nadzoru. Seveda se morajo te vrednote, ki naj jih upošteva ter institucionalizira zakonodaja, najprej uveljaviti in utrditi v družbenem okolju, da bodo potem zakoni odraz skupnega etičnega maksimuma⁴¹, ki je sprejemljiv za večino članov globalne družbe.

LITERATURA IN PRAVNI VIRI

- Kerševan Erik, Androjna Vilko, Upravno procesno pravo, GV Založba, Ljubljana, 2017.
- Bele Ivan, Varstvo človekove osebnosti in dostojanstva, 21. čl., v Komentar Ustave Republike Slovenije – Dopolnitev A, ur. Lovro Šturm, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana, 2011.
- Fuller Lon, Moralnost prava, GV Založba, Ljubljana, 2015.
- Grad Franc, Kaučič Igor, Zagorc Saša, Ustavno pravo, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2016.
- Kranjc Janez, Pozabljena latinščina, GV Založba, Ljubljana, 2014.
- Igličar Albin, Normativna integracija in slovenski zakonodajalec in sodnik, v Zupančič M. Boštjan, ur., Tretja od suhih krav - Razprave o razlogih za razsulo, A. Komat, samozaložba, Domžale, 2012.
- Igličar Albin, Zakonodajna dejavnost, GV Založba, Ljubljana, 2011.
- Jaspers Karl, Vprašanja krivde, (Prevod dela Die Schuldfrage, ki je izšlo leta 1946), KUD Police, Vnanje Gorice, 2012.
- Kelsen Hans, Kaj je pravičnost, GV Založba, Ljubljana, 2016.
- Maslow Abraham, A theory of human motivation, Psychological Review, 50(4), 1943, str. 370 – 396.
- Odločbe in sklepi Ustavnega sodišča VI/2, Založba Nova revija, Ljubljana.
- Pavčnik Marijan, Teorija prava, GV Založba, Ljubljana, 2015.
- Rakar Iztok, Tičar Bojan, Pravo javne uprave, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2017.
- Šturm Lovro, Pravica do osebnega dostojanstva in varnosti, 34. čl., v Komentar Ustave Republike Slovenije – Dopolnitev A, ur. Lovro Šturm, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana, str. 362 – 367, 2002.
- Trontelj Jože, O vrednotah, etiki in pravu po koncu »zlate dobe«, Pravnik, letnik 65 (127), št. 5-6, Ljubljana, 2010, str. 259 – 264.
- Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.
- Zakon o splošnem upravnem postopku, ZUP- UPB 2, Uradni list RS 24/06, 64/07, 65/08, 8/10.
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru, ZIN, Uradni list RS 43/07 – UBB1, 40/14.
- Zakon o šolski inšpekciji, ZSolI – UPB, Uradni list RS 114/05.
- Zakon o osnovni šoli, ZOsn-UPB3, Uradni list RS 81/06, 102/07, 107/10, 87/11, 40/12, 63/13.

⁴¹ Prim. Trontelj, 2010, 260 ter razpravo prof. dr. Kranjca leta 2010 na posvetu o integriteti in javni etiki v Državnem svetu o človekovih vrlinah od antike dalje kot so vestnost, delavnost, strokovnost, preudarnost, človečnost, velikodušnost in pogum, ob razvitem občutku za izpolnjevanje dolžnosti ter doseganje pravičnosti in človeškega dostojanstva.

