

PROTIKORUPCIJSKA KLAUZULA IN NIČNOST POGODBE V PRAKSI

Če pride pri sklepanju, izvajanju ali nadzoru pogodbe, kjer je ena od strank organ ali organizacija javnega sektorja, do podkupovanja, je taka pogodba nična. Navedeno pravilo, poznano pod imenom protikorupcijska klavzula, je vsebovano v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije, dodatno pa so ga organi in organizacije javnega sektorja zaradi zagotavljanja večje ozaveščenosti dolžni vključevati v pogodbe o nabavi blaga ali storitev nad 10.000 evrov.

Ničnost pomeni, da pogodba (že od sklenitve) ne ustvarja nikakršnih upravičenj ali obveznosti; tisto, kar je na podlagi nične pogodbe že bilo izpolnjeno, je potrebno vrniti, prav tako pa bodo neveljavne vse nadaljnje izpolnitve. V praksi se glede ničnosti v zvezi s protikorupcijsko klavzulo lahko pojavi težava, saj o podkupovanju pogosto ne obstajajo trdni dokazi, pač pa le govorice ali indici, zato tudi ni povsem jasno, ali je pogodbo potrebno izvrševati ali ne. Če bi v takih situacijah, ko

torej o nezakonitem ravnanju obstaja le sum, prenehali z izvrševanjem pogodbe, pa lahko organ ali organizacija javnega sektorja, ki je stranka pogodbe, izpostavimo določenim tveganjem; če obstoja koruptivnega ravnanja namreč naposled ne potrdi sodišče, bo sopogodbenu upravičen do povrnitev škode.

Iz previdnosti bi torej kazalo čakati, da o obstoju podkupovanja oziroma ničnosti pogodbe pravnomočno odloči sodišče. Naša zakonodaja takšne možnosti ne dopušča, pač pa organom in organizacijam javnega sektorja nalaga, da izvedejo postopek ugotavljanja pogojev ničnosti, kar pomeni, da morajo same raziskati vsa dejstva, na podlagi katerih je mogoče potrditi ali ovreči sum korupcije pri sklepanju določene pogodbe, če se tak sum pojavi. Kljub vsej skrbnosti pri ugotavljanju dejanskega stanja pa bi bilo naivno pričakovati, da bodo rezultati ugotovitvenega postopka zmeraj nedvoumni oziroma neizpodbitni, saj se javne organi-

zacije lahko poslužijo le omejenih preiskovalnih metod (npr. zaslišanje zaposlenih je mogoče le ob njihovi privolitvi). Postopek ugotavljanja dejstev lahko zato zgoraj omenjena tveganja, ki so povezana z morebitno drugačno odločitvijo sodišča, zgolj omili, ne pa tudi odpravi.

Kako naj se organi in organizacije javnega sektorja soočajo z izpostavljenimi težavami, obravnavamo kot osrednjo temo tokratnega KPK vestnika. Podrobno pojasnujemo, kakšne so posledice ničnosti, katera dejanja je potrebno izvesti v postopku ugotavljanja pogojev ničnosti in kako ravnati, ko na podlagi v tem postopku zbranih dokazov suma korupcije ni mogoče niti potrditi in niti ovreči.

Matic Kumer,
Svetovalec za integriteto in
preventivo,
Komisija za preprečevanje
korupcije

PRIJAVI SE NA NOVICE

na naši spletni strani:
<https://www.kpk-rs.si/sl/prijava-na-novice-in-KPK-Vestnik>

IZ VSEBINE

Protikorupcijska klavzula in ničnost pogodbe v praksi.....	stran 2	meznem primeru izbora in imenovanja članov nadzornega sveta SDH.....	stran 5
Posodobitve spletnega orodja Erar.....	stran 5	Komisija aktivna pri ocenjevanju držav pogodbenic UNCAC.....	stran 6
Razlogi komisije za vložitev pritožbe na odločitev Ustavnega sodišča v primeru Bratušek.....	stran 5	Prijaviteljem status begunca?.....	stran 7
Komisija sprejela zaključne ugotovitve o posa-		Koledar obveznosti.....	stran 8



TEMA MESECA

Protikorupcijska klavzula in ničnost pogodbe v praksi

S sprejemom Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) leta 2010 in dvema spremembama, ki sta sledili naslednje leto, so bili uvedeni številni novi preventivni mehanizmi za boj proti korupciji, med drugim tudi protikorupcijska klavzula.

Protikorupcijska klavzula je pravilo, v skladu s katerim je nična (neveljavna) vsaka pogodba, ki jo sklene organ ali organizacija javnega sektorja (javna organizacija), če pri njenem sklepanju, izvrševanju ali nadzoru pride do podkupovanja.¹ Protikorupcijsko klavzulo vsebuje že prvi odstavek 14. člena ZIntPK,² dodatno pa jo morajo v skladu z drugim odstavkom istega člena vsebovati še vse pogodbe nad 10.000 evri, ki jih javne organizacije sklepajo za nabavo blaga ali storitev. Da bi se izognili napačnemu razumevanju, ki ga pogosto opažamo v praksi, poudarjamo, da protikorupcijska klavzula velja ne glede na to, ali jo posamezna pogodba vsebuje ali ne, torej v primerih, ko je stranki v pogodbo nista dolžni vključiti in tudi kadar bi jo morali, pa tega nista storili. Zapis protikorupcijske klavzule v pogodbe je torej namenjen predvsem zagotavljanju večje ozaveščenosti pogodbenih strank.

Ob sprejemu ZIntPK so se pri izvrševanju novih določb v praksi pojavila številna vprašanja. V zvezi s protikorupcijsko klavzulo je bilo nejasno predvsem, v katere pogodbe jo

je potrebno vključiti. Odgovore, ki jih je Komisija za preprečevanje korupcije (komisija) podala na to temo, je leta 2012 nadgradila s sistemskim pojasnilom, ki je dozdevno ustrezno naslovilo večino dilem, saj je po njegovi objavi število prošenj za pomoč znatno upadlo.

Sistemsko pojasnilo pa je, predvsem zaradi neaktualnosti problematike v tistem času, zgolj površinsko naslovilo vprašanje, kaj morajo storiti javne organizacije, ko se pojavi (bolj ali manj) trden sum, da je v zvezi s posamezno pogodbo do podkupovanja tudi dejansko prišlo.

O posledicah ničnosti in ugotavljanju ničnosti v pravi

Ker je ničnost osrednji element protikorupcijske klavzule, si moramo najprej nekoliko natančneje ogledati, kaj ničnost sploh je oziroma kakšne so posledice nične pogodbe. ZIntPK ničnosti ne opredeljuje, pač pa gre za splošen institut civilnega oziroma obligacijskega prava, ki ne pride v poštev le takrat, kadar je v zvezi z določeno pogodbo ponujena ali dana podkupnina, pač pa tudi v primeru drugih kršitev, recimo če pogodba ni sklenjena v predpisani obliki ali če je njen predmet stvar, s katero ni dovoljeno trgovati.

Ničnost pomeni, da pogodba že od sklenitve ne ustvarja nikakršnih pravnih učinkov. Kar je bilo izpolnjeno, je bilo izpolnjeno brez ustrezne pravne podlage in mora biti vrnjeno. Če izpolnjenega ni mogoče vrniti v naravi (na primer, če so stvari že bile porabljene ali če je predmet pogodbe storitev), je potrebno vrniti denarno protivrednost.³ Pri

¹Podkupovanje v tem prispevku razumemo kot vsako ponujanje ali dajanje denarja ali druge koristi zastopniku oziroma delavcu javne organizacije, da bi ta zanemaril koristi svoje organizacije (na primer, da bi sklenil pogodbo s ponudnikom, ki blaga ali storitev ne ponuja pod najugodnejšimi pogoji).

²Pogodbe, pri sklepanju katerih je prišlo do podkupovanja, so bile sicer nične tudi po ureditvi pred ZIntPK (Obligacijski zakonik v 39. členu namreč določa, da je nična vsaka pogodba brez dopustne podlage), vendar je protikorupcijska klavzula to posledico razširila na primere, ko do podkupovanja pride po sklenitvi, na primer, če je podkupnina dana, da bi se preprečilo izterjavo terjatev ali nadzor nad izvajanjem pogodbe.

³Glej 87. člen Obligacijskega zakonika.

Protikorupcijska klavzula in ničnost pogodbe v praksi

tem velja upoštevati, da lahko ima zahtevek za vrnitev tudi nasprotna stranka (če je tudi sama že izpolnila obveznosti), ki lahko zahteva pobot terjatev, tako da bo prišlo do izplačila zgolj razlike med vrednostjo ene in druge izpolnitve.

Ničnost nastopi takoj, ko so podane okoliščine, ki so zakonski pogoj za nastanek ničnosti. Pogodba je torej nična še preden je o tem odločilo sodišče in je nična, tudi če nobena izmed strank sploh ne zahteva ugotovitve ničnosti v pravdi.⁴

Če pogodba še ni bila (v celoti) izpolnjena, lahko stranka, ki meni, da je pogodba nična, preneha z izpolnjevanje svojih obveznosti (in prejemanjem izpolnitev nasprotne stranke). Tako ravnanje je sicer tvegano, saj lahko sodišče v pravdi (ki jo bo začela nasprotna stranka, zainteresirana za izpolnitev pogodbe) ugotovi, da je pogodba veljavna, stranka, ki je prenehala z izpolnjevanjem pogodbe, pa je dolžna povrniti škodo. Da se izogne temu tveganju, lahko tudi stranka, ki je pogodbo prenehala izpolnjevati, še preden to stori, vloži tožbo na ugotovitev ničnosti, saj bo tako vsaj od izdaje sodbe naprej odpravljen dvom o (ne)veljavnosti pogodbe.⁵

O postopku ugotavljanja pogojev ničnosti

Če se javni organizaciji pojavi sum, da je zaradi podkupovanja prišlo do ničnosti določene pogodbe, mora v skladu s tretjim odstavkom 14. člena ZIntPK izvesti postopek ugotavljanja pogojev ničnosti, kar pomeni, da mora sama kar najbolje raziskati dejstva, ki se nanašajo na domnevno ponujanje ali dajanje podkupnine. Ne zadostuje torej, da javne organizacije domnevne storilce prijavijo organom pregona ali začnejo pravdni postopek na ugotovitev ničnosti (ki smo ga opisali v prejšnjem razdelku) ter nato čakajo na odločitve sodišča, pač pa si morajo same prizadevati, da ugotovijo, ali je do podkupovanja dejansko prišlo.

ZIntPK ni posebej izčrpen glede vprašanja, kako močan mora biti sum o nepravilnostih, da je javna organizacija dolžna začeti ugotavljati dejansko stanje. Določa le, da se postopek ugotavljanja pogojev ničnosti začne na podlagi »ugotovitev o domnevnem obstoju« koruptivnega ozadja

pogodbe. Navedeno je treba razumeti na način, da zgolj pavšalne »obtožbe« o splošni koruptivnosti poslovanja določene organizacije ali osebe še ne pomenijo razloga za ukrepanje. Po drugi strani pa tega dokaznega standarda ni dopustno presoati preveč omejujoče. Javne organizacije so dolžne reagirati na vsak resen indic, ki kaže na obstoj korupcije, seveda pa je od stopnje suma lahko odvisen obseg dejanj, ki jih bodo opravile v postopku ugotavljanja pogojev ničnosti.

V postopku ugotavljanja pogojev ničnosti mora javna organizacija praviloma storiti naslednje:

- zavarovati relevantno dokumentacijo, da ne pride do njenega uničenja ali odtujitve, predvsem tako, da jo odvzame iz posesti domnevnih udeležencev koruptivnega dogovora;
- opraviti razgovore z zaposlenimi in drugimi osebami, ki bi lahko karkoli vedele o sklepanju in izvajanju pogodbe, pod pogojem da so te osebe pripravljene izpovedati;
- poskušati pridobiti relevantno dokumentacijo o sklepanju pogodbe od druge pogodbenice stranke;
- opraviti nadzor nad izvrševanjem pogodbe;
- preučiti dokumentacijo o izbiri pogodbenega partnerja, predvsem pa (ponovno) analizirati, ali je bil izbran najugodnejši ponudnik oziroma ali je bila dokumentacija med postopkom spremenjena;
- o sumu koruptivnega ravnanja takoj obvestiti nadzorni organ (npr. nadzorni svet, svet zavoda, nadrejeno ministrstvo);
- dejanje naznaniti organom pregona (npr. policiji, državnemu tožilstvu, komisiji).

Ravnanje organizacije po izvedenem postopku ugotavljanja pogojev ničnosti

Po izvedenem postopku ugotavljanja pogojev ničnosti je treba sprejeti odločitev o nadaljnji usodi pogodbe. Če ugotovitve na podlagi zbranih dokazov ne puščajo dvoma o zakonitosti pogodbe, se izvrševanje pogodbe seveda nadaljuje kot do tedaj. Obratno velja, če je mogoče z gotovostjo zaključiti, da je do korupcije dejansko prišlo; pogodbo je v takem primeru smiselno takoj prenehati izvrševati. Povsem možno pa je tudi, da kljub skrbno izvedenemu postopku, trditev o ponujanju oziroma dajanju podkupnine ni mogoče prepričljivo ovreči ali potrditi. Komisija v nadaljevanju podaja priporočila, ki predstavljajo integritetno oziroma pričakovano ravnanje javnih organizacij v takšnih primerih. Navedena priporočila seveda ne morejo ustrezati vsem situacijam, ki se lahko zgodijo v praksi, zato je od njih mogoče tudi odstopiti, kadar to narekujejo upravičeni razlogi.

⁴V tem se nična razlikuje od izpodbojne pogodbe, saj slednja, kljub obstoju okoliščin, zaradi katerih je neveljavna, učinkuje vse do tedaj, dokler je ne razveljavi sodišče.

⁵Glede vložitve tožbe na ugotovitev ničnosti je možnih več situacij. Če stranka, ki vloga tožbo, svojih obveznosti še ni izpolnila niti deloma, lahko vloži posebno tožbo na ugotovitev ničnosti, vendar mora pri tem izkazati, da je prihodnost pravnega razmerja negotova (sporna) zaradi ravnanja druge pogodbenice stranke. To bo podano predvsem takrat, ko bo nasprotna stranka vztrajala pri izpolnjevanju pogodbe ali zatrjevala njeno veljavnost. (prim. Galič, v: Ude, Betetto, Galič et al., Pravdni postopek: zakon s komentarjem, pp. 148-152, 155-156). Če pa je tožeča stranka obveznosti izpolnila vsaj deloma, pa zahteva vrnitev tega, kar je dala, hkrati pa vloži tudi vmesni ugotovitveni zahtevek glede ničnosti pogodbe. V tem primeru bo sodišče o ničnosti odločilo z vmesno ugotovitveno sodbo, odločitev pa bo veljala tudi za neizpolnjene ali nedospele terjatve. Ugotovitve o obstoju ali neobstoju pravic ali pravnega razmerja v pravdnem postopku namreč veljajo samo za konkretni postopek. V morebitnem naknadnem postopku, kjer bi sodišče presojalo ničnosti iste pogodbe, lahko povsem zakonito odloči drugače. S postavitvijo vmesnega ugotovitvenega zahtevka pa presoja sodišča o ničnosti postane zavezujoča tudi za odločitev v drugih pravnih postopkih. Če je bila pogodba že v celoti izpolnjen, pa tožeča stranka praviloma nima interesa za vložitev ugotovitvene tožbe in toži zgolj na vrnitev izvršenih izpolnitev. Sodišče bo seveda tudi v primeru dajstvene tožbe moralo najprej odločiti, ali je pogodba nična, saj šele taka ugotovitev omogoča presojo upravičenosti zahtevka na vrnitev že izvršenih izpolnitev. Ne bo pa odločitev o ničnosti povezana z izreku sodbe.

Protikorupcijska klavzula in ničnost pogodbe v praksi

Priporočila komisije, kako ravnati v primeru, ko javna organizacija po izvedenem postopku ugotavljanja pogojev ničnosti ne more z gotovostjo zavreči ali potrditi suma koruptivnega ozadja določene pogodbe

- Če je zoper osebe, ki so domnevno vpletene v podkupovanje pri sklepanju pogodbe, uveden predkazenski postopek (policijska preiskava), naj se javna organizacija, po tem ko za uvedbo postopka izve, pri tožilstvu redno informira o njegovem poteku, hkrati pa začne pripravljati strategijo ravnanja, če bo treba poiskati novega pogodbenega partnerja. V tej fazi kazenskega postopka pa – zaradi nizkega dokaznega standarda za njegovo uvedbo – še ni smiselno prenehati izvrševati pogodbe. To priporočilo seveda javni organizaciji ne preprečuje, da redno odpove pogodbo, če je to glede na zakonska ali pogodbeno določila mogoče in če oceni, da bi bilo to ekonomsko upravičeno.
- Če tožilstvo zoper domnevne storilce vloži neposredno obtožnico ali zahtevo za uvedbo preiskave, naj se javna organizacija poskuša z nasprotno stranjo dogovoriti o sporazumni razvezi pogodbe, vendar ne v škodo javnega interesa. Če pogajanja niso uspešna, naj javna organizacija redno odpove pogodbo, če je to mogoče, sicer pa vloži tožbo na ugotovitev ničnosti oziroma na vračilo že izvršenih izpolnitev. Navedeno lahko javna organizacija odloži, dokler ne zagotovi vsega potrebnega za sklenitev pogodbe z novim pogodbenim partnerjem ali če bi zaradi odpovedi nastala škoda za javni interes, ki je ni mogoče preprečiti drugače (na primer, če je druga pogodbeni stranka edini možni dobavitelj nujno potrebne opreme).
- Če po izvedeni preiskavi tožilstvo vloži obtožnico oziroma če obtožni akt postane pravnomočen, naj javna organizacija obnovi pogajanja za sporazumno razvezo pogodbe. Če vodstvo ocenjuje, da je to primerno⁶, naj v soglasju z nadzornim organom javne organizacije preneha izvrševati pogodbo, četudi o tem še ni odločilo pravno sodišče. Pričakuje se, da bo nadzorni organ svoje soglasje podal v enem mesecu, odkar mu vodstvo javne organizacije pošlje pisni in obrazložen poziv za podajo soglasja. Če nadzorni organ soglasja ne poda, naj vodstvo javne organizacije ravna po lastni presoji.
- Z izdajo obsodilne sodbe kazenskega sodišča prve stopnje, v kateri je ugotovljeno, da je pri sklepanju pogodbe v imenu organizacije javnega sektorja prišlo do ponujanja ali dajanja podkupnine, ali če to ugotovi komisija, naj javna organizacija preneha izvrševati pogodbo, razen če bi bili s tem ogroženi vitalni interesi države ali zdravje ljudi.
- Ne glede na ostala priporočila velja, da mora organizacija javnega sektorja slediti pravnomočni sodbi pravnega sodišča, s katero je odločeno o (ne)veljavnosti pogodbe, in to ne glede na to, ali vzporedno teče tudi

kazenski postopek oziroma postopek komisije. To velja celo, če sta navedena organa že odločila v zadevi in sta ugotovila drugačno dejansko stanje kot pravno sodišče. Velja pa opomniti, da lahko v primeru, ko po izdaji sodbe pravnega sodišča izda sodbo tudi kazensko sodišče, ki ugotovi drugačno dejansko stanje in storilca obsodi, javna organizacija zahtevati obnovo postopka po 11. točki 394. člena Zakona o pravnem postopku.

- Če kazenskega postopka ali postopka pred komisijo zoper osebe, ki so domnevno vpletene v koruptivni dogovor pri sklepanju pogodbe, ni mogoče začeti (na primer, ker je oseba že umrla), naj javna organizacija vloži tožbo na ugotovitev ničnosti oziroma vrnitev že izvršenih izpolnitev, razen če bi tak postopek bil nesmiseln in s tem soglašala tudi nadzorni organ.
- Če je pogodba sklenjena med dvema subjektoma javnega sektorja (sem sodijo tudi podjetja, v katerih ima večinski delež ali prevladujoč vpliv država), se po vložitvi obtožnega akta pričakuje, da bosta pogodbeni stranki sporazumno razveljavili pogodbo. Če to dopuščajo pravila javnega naročanja, lahko skleneta novo pogodbo pod tržnimi pogoji.

Druge posledice zaznanega suma o morebitnem koruptivnem ozadju sklenjene pogodbe

Ne glede na to, ali je v konkretnem primeru sum korupcije naposled potrjen ali ne, mora javna organizacija ob ugotovljenem domnevnem obstoju korupcije takoj začeti z ugotavljanjem, ali so na ravni organizacije sprejeti vsi razumni ukrepi, ki zagotavljajo, da do takšnih ravnanj v prihodnje ne bo prihajalo. Najprimerneje je, da se takšna ocena tveganj izvede skupaj s postopkom posodobitve načrta integritete, kjer bo delovna skupina za pripravo načrta integritete ocenila trenutno stanje in predlagala morebitne izboljšave. Prav tako naj vodstvo javne organizacije in nadzorni organi razmislijo o morebitnih disciplinskih in drugih ukrepih v njihovi pristojnosti.

Sodelovanje komisije v postopku ugotavljanja pogojev ničnosti

Javna organizacija lahko ob sumu koruptivnih dejanj pri sklepanju posamezne pogodbe zaprosi komisijo, da ji pomaga pri izvedbi postopka ugotavljanja pogojev ničnosti. Komisija se bo na zaprosilo odzvala tako, da bo glede na opisano dejansko stanje podala konkretna navodila, hkrati pa bo zaprosilo obravnavala kot prijavo koruptivnega ravnanja in odločila o morebitni uvedbi preiskovalnega postopka. Velja pa poudariti, da sodelovanje komisije javne organizacije ne odvezuje odgovornosti, da sama izvede vse naloge, ki ne pomenijo ugotavljanja dejanskega stanja (na primer obveščanje drugih organov, pogajanja z nasprotno stranko, vložitev tožbe in podobno).

⁶Na primer če bo nastala škoda, do katere bo prišlo, če bo pogodba v pravnem postopku spoznana za nično, večja od škode, ki bo nastala, če bo sodišče v pravnem postopku ugotovilo, da je pogodba veljavna.

Posodobitve spletnega orodja Erar

Ljubljana, 19. maja 2017—V zadnjem mesecu je bilo spletno orodje komisije za pregledno spremljanje denarnih tokov subjektov javnega sektorja Erar deležno posodobitev, ki omogočajo uporabniku še bolj prijazno in učinkovito uporabo.



Med drugim lahko uporabnik s prenovljenim iskalnikom pri prejemniku in plačniku išče tudi po matični številki. Pri iskanju prejemnika je omogočeno polno tekstovno iskanje, ki pride prav, kadar uporabnik spletnega orodja pozna, na primer, nekaj besed dolgega naziva podjetja. Poleg tega so optimizirane iskalne poizvedbe in dodani novi indeksi, zaradi česar prihranimo pri času, saj se nekatere poizvedbe izvedejo precej hitreje.

Novosti pri iskanju uvaja tudi aplikacijski vmesnik za iskanje omejitev poslovanja, ki po novem omogoča iskanje omejitev poslovanja na podlagi davčne številke podjetja ali kombinacije te davčne številke in šifre poslovnega uporabnika (do zdaj je bilo možno le iskanje po šifri poslovnega uporabnika - plačnika). Novo dodani so še zavihki za omejitev poslovanja pri prejemnikih in pri prikazu strani, kjer sta navedena tako plačnik kot prejemnik.

V prenovljenem Erarju so opazne tudi številne izboljšave grafičnega prikaza transakcij. Grafi se tako bolje prilagodijo širini brskalnika, dodana pa je tudi možnost za ponastavitev izbranega časovnega obdobja, kar pomeni, da se pod grafom spet prikažejo podatki za celotno obdobje. Poleg omenjenega osvežitev grafičnega prikaza prinaša še možnost vklopa in izklopa prikazov za posamezne hčerinske družbe.

Nadalje je sam prikaz transakcij in e-računov spremenjen na način, da se zadnji dodani zapisi prikažejo najprej. Poleg tega se pri transakcijah pod 2.000 evrov po novem prikazujejo tudi računovodski podatki za podkonto in postavko (razen za prejemnike »plače«, »odškodnine izbrisanim« ter »avtorske in podjemne pogodbe«).

Erar odslej omogoča tudi enostavnejše vračanje ne samo na isto stran, ki jo je uporabnik predhodno že uporabljal,

temveč tudi na posamezne predhodno odprte zavihke. To omogočajo novo dodana sidrišča, s pomočjo katerih se na predhodno uporabljane zavihke lahko uporabnik vrne ob shranitvi spletnega naslova.

Poleg naštetega smo odpravili še več manjših varnostnih pomanjkljivosti, ki so se pokazale med varnostnim testiranjem, na posamezna mesta so dodani namigi, odpravljena je napaka pri štetju e-računov, nekoliko pa je bil izboljšán tudi prikaz aplikacije na napravah z majhnimi zasloni, na katerih se celotna menijska vrstica odpre oziroma skrije šele ob kliku na tipko za prikaz menija. Posodobljena različica programskega orodja tako izboljšuje sam potek dela, k čemur dodatno pripomore še zadnja novost. Če uporabnik že na začetku ne izpolni dokaza, da ni robot, ga zdaj spletno orodje vrne na tisto stran in tisti zavihki, kjer je bil predhodno in kjer so vidni tudi podatki, ki zahtevajo dokazilo.

Razlogi komisije za vložitev pritožbe na odločitev Ustavnega sodišča v primeru Bratušek

Ljubljana, 24. aprila 2017 - Zaradi nekaterih netočnih in nepopolnih navedb v medijih, vezanih na odločitev Ustavnega sodišča RS o ustavni pritožbi, ki jo je vložila komisija v primeru Bratušek, želimo javnost seznaniti z razlogi vložitve pritožbe.

Ustavna pritožba komisije se nanaša zgolj na dejstvo, da je Vrhovno sodišče RS v odločbi, na katero se nanaša pritožba, popolnoma spremenilo pravno prakso, ne da bi to spremembo ustrezno obrazložilo. V nobenem delu pa se pritožba ne nanaša na samo vsebino zadeve Alenke Bratušek. Gre za oster zasuk v dojemanju delovanja oziroma izvajanja zakonskih nalog pritožnice in pravne narave njenih ugotovitev. In ravno to je bil ključni razlog vložitve ustavne pritožbe na Ustavno sodišče RS, saj si komisija prizadeva, da kot samostojen in neodvisen državni organ odloča v skladu z zakonom in ustaljeno sodno prakso.

Komisija poudarja, da je samostojen in neodvisen državni organ, ki z namenom krepitve učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji v okviru in na podlagi zakonov samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v ZIntPK in v drugih zakonih. V skladu z določbami ZIntPK komisija izdaja načelna mnenja ali ugotovitve o konkretnem primeru, ki ne pomenijo odločanja o kazenski, prekrškovni, odškodninski,

disciplinski ali drugi odgovornosti pravne ali fizične osebe in nimajo oblike upravne odločbe. Postopek, ki ga vodi komisija, začne in vodi po uradni dolžnosti, uvede pa ga na lastno pobudo, na podlagi prijave pravne ali fizične osebe ali na zahtevo državnega zbora, vlade.

Glede na jasne določbe ZIntPK je komisija zavzela stališče, da vodenje njenih postopkov ne pomeni odločanja o upravni zadevi, zato posledično tudi ugotovitve o konkretnem primeru niso upravni akt. Na tak način je komisija sprejemala vse ugotovitve od uveljavitve ZIntPK dalje. Omenjeno stališče je smiselno upoštevalo tudi Upravno sodišče RS, ki je tožbe posameznikov, vložene zoper ugotovitve komisije, sprejelo v obravnavo in odločanje. Pravilnost opisanega stališča je potrdilo tudi Vrhovno sodišče RS v več zadevah in zavzelo jasno stališče, da ugotovitve o konkretnem niso upravna odločba in tudi ne pomenijo odločanja o kazenski, prekrškovni, odškodninski, disciplinski ali drugi odgovornosti pravne ali fizične osebe, kar je za komisijo predstavljalo uveljavljeno prakso. Vrhovno sodišče RS je tudi navedlo, da so določbe ZIntPK v zvezi s pravno naravo ugotovitev tako jasne in da vsebina ugotovitev ustreza vsebini, ki jo ugotovitve morajo imeti po ZIntPK, da posebno pojasnjevanje, zakaj ugotovitve ne pomenijo odločanja o upravni zadevi in tudi niso upravni akt v smislu ZUP oziroma ZUS-1, niti ni potrebno (sodba VS RS št. I Up 476/2013).

Prvostopenjsko sodišče je v zadevi Bratušek pojasnilo, da izpodbijanega akta ni mogoče uvrstiti med upravne akte ne po definiciji upravnega akta po določilih ZUP in tudi ne po definiciji upravnega akta po ZUS-1. V tej isti zadevi pa je Vrhovno sodišče RS kot drugostopenjsko sodišče zavzelo povsem drugačno stališče kot komisija in sodišče prve stopnje, in sicer, da so ugotovitve o konkretnem primeru upravni akt in posegajo v pravno varovani položaj posameznika (sodba VS RS št. I Up 73/2016).

Vrhovno sodišče RS je tako v podobnih zadevah v dveh sodbah sprejelo povsem diametralno nasprotujoči si pravni stališči.

Komisija sprejela zaključne ugotovitve o posameznem primeru izbora in imenovanja članov nadzornega sveta SDH

Ljubljana, 21. aprila 2017—Komisija je na seji 14. aprila 2017 obravnavala in sprejela zaključne ugotovitve o posameznem primeru izbora in imenovanja članov

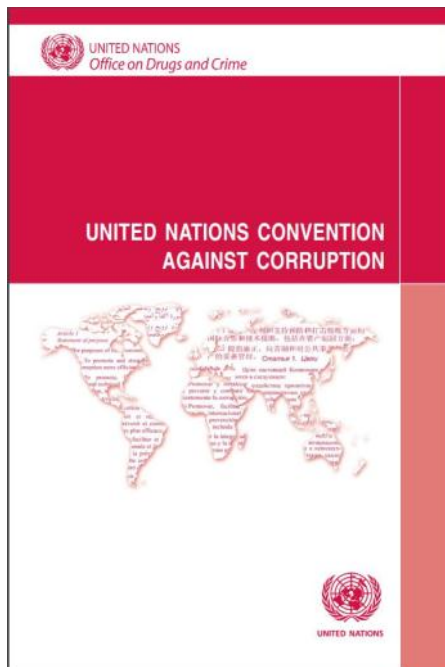
nadzornega sveta Slovenskega državnega holdinga, d.d.

Na podlagi preučenega postopka izbora in imenovanja članov nadzornega sveta je komisija Ministrstvu za finance, Vladi RS ter Državnemu zboru RS z namenom sprejetja dodatnih ukrepov za zagotavljanje transparentnosti in sledljivosti celotnega postopka vodenja izbora in imenovanja oseb v nadzorne svete družb, kjer so imenovanja izvedena preko predlogov pristojnih ministrstev, soglasja Vlade RS ter imenovanja oseb s strani Državnega zbora RS, podala naslednja priporočila:

- Ministrstvo za finance naj vzpostavi postopkovnik izbora članov strokovne komisije in natančneje uredi tudi presojanje suma okoliščin nasprotja interesov ter morebitnih vplivanj na člane strokovne komisije;
- Ministrstvo za finance naj sprejme konkretne kriterije za dodeljevanje točk oziroma ocen posameznega določenega kompetenčnega okvira kandidatov v postopkih izbora za člane nadzornega sveta, tj. sprejme naj se model točkovanja, ki bo omogočal enakopravnejšo in nepristransko obravnavo vseh kandidatov;
- sprejmejo naj se točno določena pravila izvedbe postopka izbora s strani strokovne komisije, ki ne bodo dovoljevala npr. neizvedbe razgovorov s kandidati zaradi časovne stiske;
- Ministrstvo za finance, Vlada RS in Državni zbor RS naj v postopku izbora in imenovanja natančneje opredelijo standarde in merila presojanja zakonsko zahtevanega izpolnjevanja pogoja »odlikuje ga osebna integriteta in poslovna etičnost« v smislu stopnje sprejemljivosti določenih odklonskih ali spornih ravnanj kandidatov, ki sicer niso okvalificirana kot kazniva dejanja in niso odvisna od pravnomočne obsojenosti. Glede na to, da tudi pogoji za druge funkcije v Republiki Sloveniji, sploh za imenovanja na položaje v družbah s kapitalno naložbo države, zahtevajo izpolnjevanje pogoja posedovanja odlike osebne integritete in poslovne odličnosti, je še toliko bolj pomembno, da se na konkretnih primerih prikaže, kako v praksi poteka presojanje navedenih odlik ter kakšna ravnanja za politiko in družbo na sploh so ali niso sprejemljiva.

Komisija aktivna pri ocenjevanju držav pogodbenic UNCAC

Ljubljana, 3. maja 2017—Predstavnik komisije se je konec aprila udeležil izobraževanja za potrebe poteka, načina in organizacije ocenjevanja držav pogodbenic Konvencije Združenih narodov proti korupciji (UNCAC) glede implementacije določb konvencije.



Republika Slovenija bo v letu 2017 sodelovala v drugem krogu ocenjevanja držav pogodbenic, ko bosta predmet ocenjevanj drugo in peto poglavje določb UNCAC-a: Preprečevanje korupcije in vrnitev nezakonito pridobljenega premoženja. Na podlagi zaprosila Urada Združenih narodov za droge in kriminal (UNODC) je Slovenija nominirala kontaktno točko (osebo zaposleno na komisiji), ki bo hkrati tudi koordinirala ocenjevanje Slovenije.

Na izobraževanju je bil podrobno predstavljen tako imenovani ocenjevalni mehanizem UNODC-a, način poteka drugega ocenjevanja, podrobna časovnica, odgovornosti kontaktnih točk, ravnanje z računalniškim sistemom Omnibus 3.0.11., ki je bil ustvarjen za izpolnjevanje vprašalnika za ocenjevanje držav, in podobno.

Izobraževanje je potekalo v Moskvi v organizaciji UNODC v sodelovanju z Vrhovnim državnim tožilstvom Ruske Federacije.

Komisijo obiskala srbska delegacija

Ljubljana, 24. aprila 2017— Komisijo je konec aprila obiskala srbska delegacija Agencije za zaščito pravic v postopkih

javnih naročil. Gostje so se v prvem delu obiska seznanili z ustrojem komisije kot organizacije ter pristojnostmi in nalogami, ki se izvajajo v okviru Službe za nadzor in preiskave ter Centra za integriteto in preventivo, v drugem delu obiska pa je predstavnik komisije delegaciji predstavil korupcijska tveganja pri javnih naročilih po posameznih fazah izvajanja javnih naročil.



Slušateljem so bili predstavljeni indikatorji suma prisotnosti elementov korupcije na strani naročnika in na strani ponudnikov v povezavi s konkretnimi primeri za lažje razumevanje podane vsebine. Tudi gostje so se aktivno vključevali v predstavitev ter v diskusiji podali nekaj pojasnil o tovrstni problematiki v Srbiji.

Izobraževanja komisije

Ljubljana, 19. maja 2017—V zadnjem obdobju so predstavniki komisije izvedli predavanja za javne uslužbence osmih slovenskih občin v Vojniku, za predstavnike Skupnosti občin Slovenije v Termah Olimia v Podčetrtku, na Direkciji RS za vode, na Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo ter na Mednarodnem centru za promocijo podjetij.

V aprilu so trije predstavniki komisije predavali na Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, kjer so predstavili tematike, vezane na delovno področje komisije. Posebno pozornost so posvetili problemu podkupovanja tujih javnih uslužbencev, ki mu v Sloveniji še ne posvečamo dovolj pozornosti, predstavlja pa enega pomembnih poudarkov v delovanju Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD).

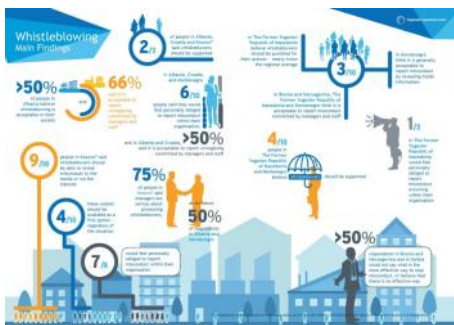
Predstavnik komisije sta maja v Kulturnem centru v Vojniku za predstavnike osmih slovenskih občin (Dobje, Dobrna, Oplotnica, Vojnik, Šentjur, Vitanje, Slovenske Konjice in Zreče) izvedla predavanje o obvladovanju korupcijskih in integritetnih tveganj. V okviru predavanja sta naslovlila koncepte integritete,

etike, institute, ki jih naslavlja ZIntPK, predstavila idejo načrta integritete in akcijskega načrta ter lobiranje. Druga dva predstavnika komisije sta to tematično isti dan predstavila zaposlenim na Direkciji RS za vode.

Ta mesec je predstavnik komisije na Mednarodnem centru za promocijo podjetij izvedel izobraževanje, v okviru katerega je obravnaval delovno področje komisije in Erar, drug uslužbenec komisije pa je v Termah Olimia v Podčetrtku predstavnikom Skupnosti občin Slovenije predaval na temo nasprotja interesov in na temo mehanizma nezdržljivosti funkcij.

Le nekaj več kot polovica anketiranih v regiji meni, da je treba prijavitelje podpreti

Ljubljana, 19. aprila 2017—V raziskavi o ozaveščenosti javnosti na področju boja proti korupciji v Jugovzhodni Evropi (JVE) je Svet za regionalno sodelovanje (RCC) izvedel anketo, s katero so želeli raziskati, kaj javnost v regiji meni glede zaščite prijaviteljev oziroma žvižgaštv, kot enega najbolj učinkovitih orodij za razkrivanje korupcije, kriminala in drugih resnih kršitev. Analiza podatkov javnomnenjske raziskave na temo žvižgaštva in zaščite prijaviteljev z naslovom »Odnos javnosti do žvižgaštva v Jugovzhodni Evropi« je objavljena na spletni strani RCC-ja.



Poročilo prvič proučuje, kako državljani v JVE gledajo na prijavitelje in prakso prijavljanja nepravilnosti. »Korupcija in neučinkovitost borbe proti njej še vedno ostajata velika skrb družb po vsej JVE. Vendar pa, kot je ta raziskava pokazala, kljub skrbi še ni prišlo do močne javne podpore žvižgaštvu,« je dejal Radu Cotici, strokovnjak RCC-ja za upravljanje rasti. Raziskava prikazuje osnovni vzorec razmeroma šibke podpore žvižgaštvu. Le nekaj več kot polovica od 7.000 anketiranih v vsej regiji je dejala, da je treba prijavitelje podpreti, le približno tretjina pa je dejala, da je žvižgaštvo v njihovi družbi sprejemljivo. Eden od šestih vprašanih meni, da bi morali biti prijavitelji

za svoja dejanja kaznovani.

Žvižgaštvo velja za enega najučinkovitejših orodij za boj proti korupciji. Organizacije kot so Svet Evrope in Urad Združenih narodov za droge in kriminal so to področje uredile z mednarodnimi standardi, medtem ko je večina vlad po vsej JVE sprejela zakone za zaščito prijaviteljev, je pojasnil Cotici. »Še veliko dela bo potrebnega, da bi med prebivalstvom dosegli razumevanje žvižgaštva in njegovega pomena kot korektivnega orodja za izpostavljanje in zmanjšanje korupcije. Pojasnjevanje rezultatov te raziskave javnosti je pomembno v okviru obstoječih prizadevanj za osveščanje. Brez ustreznega zavedanja javnosti je težko doseči podporo s strani prebivalstva, ki pa je za izvedbo sprememb potrebna.«

Splošni cilj RCC-jeve strategije je oblikovati usklajene regionalne ukrepe, s katerimi bi zmanjšali korupcijo v javni upravi ter izboljšali vladno učinkovitost in poslovno okolje. Eden ključnih ukrepov, ki jih strategija predvideva, je povečati osveščenost javnosti glede korupcije, da bo aktivno podpirala prizadevanja raziskovalcev, prijaviteljev in drugih agencij, ki delujejo na tem področju.

Vir: Regional Anti-corruption Initiative

Prijaviteljem status begunca?

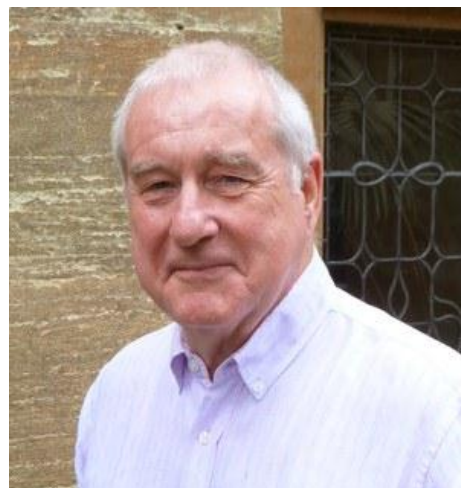
Ljubljana, 10. maja 2017—Nevladna organizacija Načrt za svobodo govora (nevladna organizacija) s sedežem v Berlinu je začela kampanjo, ki bi pomagala žvižgaštvu postati legitimna osnova za politični azil. Priznani mednarodni pravniki pobudo podpirajo.

V začetku julija 2013, le nekaj več kot teden dni po njegovem prihodu v Rusijo in manj kot mesec dni potem, ko so bila objavljena njegova prva razkritja o množičnem vladnem nadzoru, je Edward Snowden zaprosil za azil v 21-tih različnih državah. Eno od teh vlog je podal tudi v Nemčiji, vlada pa je žvižgača zavrnila, češ da ne izpolnjuje predpogoja za azil. Pojavile so se kampanje, s katerimi so državljani pozivali vlado, naj Snowdenu odobri azil. Ker pa niso zalegle, Edward Snowden še vedno živi na neznani lokaciji v Moskvi, saj mu še vedno grozi zapor.

Z novo kampanjo z naslovom Berlinsko partnerstvo za žvižgaški azil želi nevladna organizacija doseči, da se žvižgaštvu formalno prizna pravna kategorija za politični azil. V ta namen je v Berlinu gostila simpozij velikih umov. »Vedeti želimo, kako lahko povežemo zakon o zaščiti žvižgačev z zakonom o azilu,« je

dejala izvršna direktorica Suelette Dreyfus in dodala, da je to področje, ki še ni bilo raziskano in je zato na pravnih mejah. Kampanjo označujejo kot prvo mednarodno prizadevanje, da bi ta kategorija postala osnova za pravico do azila, izvajalci pa že pripravljajo oblike sodelovanj z Združenimi narodi, Evropsko unijo, pa tudi nacionalnimi vladami.

Guy Goodwin-Gill, profesor na univerzi v Oxfordu v Veliki Britaniji in spoštovan strokovnjak za mednarodno pravo o beguncih, v kampanji vidi potencial. »Včasih nacionalni sistemi zaščite ne delujejo, bodisi zaradi narave informacij, ki so razkrite, bodisi zato, ker države pogosto nimajo interesa zaščititi prijavitelje, saj so bolj zainteresirane za zaščito svojih podjetij, ki bi jih razkritje korupcije lahko ogrozilo,« je povedal. Po njegovem mnenju bi morali prijavitelji, če zaščita žvižgačev na nacionalni ravni odpove, imeti možnost, da zaprosijo za mednarodno zaščito.



Guy Goodwin-Gill

Goodwin-Gill meni, da je begunec, ki je begunec zaradi političnega prepričanja, običajno disident ali sindikalist ali aktivist in ni nujno prijavitelj, opozarja pa, da ločnica med javnim in zasebnim ni več tako jasna, kot je bila nekoč. Vlade namreč predajajo vedno več vladnih funkcij zasebnim družbam, in če pride do razkritja korupcije v teh družbah, potem zadeva postane stvar javnega interesa in s tem politična. »Če vlade ne bodo sodelovale pri zaščiti prijaviteljev, potem lahko govorimo o določeni stopnji sotorilstva s strani vlade, kar še poudarja politično dimenzijo,« je dodal Goodwin-Gill.

Vir: Deutsche Welle

KOMISIJA V ŠTEVILKAH

Spodnji podatki predstavljajo aktivnosti komisije v letu 2017.

Prijave

Število prejetih prijav	309
Število prijav, ki so prestale predhodni preizkus	221

Pravna mnenja, pojasnila in odgovori

Področje nasprotja interesov	40
Področje nezdružljivosti funkcij	9
Področje omejitev poslovanja	8
Področje premoženjskega stanja	48
Področje lobiranja	15
Področje preventive in načrtov integritete	27
Število ocenjenih predlogov zakonov in drugih pravnih aktov z vidika korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete	9
Število ocen korupcijskih tveganj in tveganj za kršitev integritete	1

Področje nezdružljivosti funkcij

Število opozoril funkcionarjem glede nezdružljivosti funkcij	0
Število odločb poklicnim funkcionarjem za opravljanje dodatne pridobitne dejavnosti	1

Področje premoženjskega stanja (število prejetih in pregledanih obrazcev)

Odjava premoženjskega stanja	117
Odjava iz registra zavezancev	128
Prijava spremembe premoženjskega stanja	734
Prijava v register zavezancev	924
Prijava premoženjskega stanja	2.882

Zahteve za dostop do informacij javnega značaja

Število vseh prejetih vlog	27
Število vseh v celoti zavrženih zahtev iz posamezne vloge	5
Število vseh delno ugodenih zahtev iz posamezne vloge	9
Število vseh ugodenih zahtev iz posamezne vloge	12
Število vlog v postopku reševanja	1
Število zadev v pritožbenem postopku	0

Izvedena izobraževanja in usposabljanja za javni sektor

Število izvedenih usposabljanj	8
Število udeležencev usposabljanj	326

Področje protikorupcijske klavzule

Število izdanih dovoljenj za izvzetje iz dolžnosti vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbe	0
---	---

Prekrškovni postopki zoper fizične osebe, pravne osebe in odgovorne osebe pravnih oseb

Število uvedenih prekrškovnih postopkov/ukrepov	12
Število pravnomočno zaključenih postopkov/ukrepov	10

»Večina ljudi je spretnih, ker ne znajo biti pošteni.«

William Gaddis

KOLEDAR OBVEZNOSTI

- Letno poročilo skrbnika načrta integritete—5. 6.:** Zavezanci za izdelavo načrta integritete poročajo o izvedenih ukrepih.
- Prijava premoženjskega stanja** – Zavezanci poročajo najpozneje v enem mesecu po nastopu in prenehanju funkcije ali dela. Dolžnost velja še leto dni po prenehanju funkcije ali dela.
- Poročanje o lobističnem stiku z lobistom** – Lobiranci poročajo v roku treh dni po stiku z registriranim ali neregistriranim lobistom predstojniku in komisiji. V roku desetih dni komisiji poročajo o ravnanju lobista, če je nezakonito ali v nasprotju z namenom ZIntPK.
- Poročanje o omejitvah poslovanja** – Funkcionarji poročajo organu, v katerem opravljajo funkcijo, v 1 mesecu po nastopu, nato pa najkasneje v osmih dneh po vsaki spremembi. Organ komisiji posreduje podatke najkasneje v 15 dneh od njihovega prejema.
- Nezdružljivost funkcij** – Funkcionar najpozneje v 30 –ih dneh po izvolitvi ali imenovanju preneha opravljati dejavnost oziroma funkcijo, ki je nezdružljiva z njegovo novo funkcijo.
- Poročanje o nasprotju interesov** – Zavezanci pisno obvestijo svojega predstojnika oziroma komisijo takoj, ko pride do nasprotja interesov.

Podrobnejše informacije o rokih in obveznostih zavezancev po ZIntPK so dostopne na spletnih straneh Komisije za preprečevanje korupcije.



KPK Vestnik Komisije za preprečevanje korupcije je licenciran pod licenco Creative Commons priznanje avtorstva 2.5 Slovenija.

Ustvarjen je 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.