



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Interesna skupina negospodarskih dejavnosti

Številka: 060-15-8/2018/8
Ljubljana, 12. 6. 2018

OSNUTEK

Z A P I S N I K

10. seja Interesne skupine negospodarskih dejavnosti, ki je potekala v sredo, 30. 5. 2018, v sobi 209/II, v prostorih parlamenta Republike Slovenije, Ljubljana, Šubičeva 4.

Seja se je pričela ob 12.00 uri in zaključila ob 13.25 uri.

PRISOTNI:

- vodja interesne skupine: mag. Peter Požun,
- člani interesne skupine: Janoš Kern, dr. Matjaž Gams, dr. Branka Kalenić Ramšak in Boris Šuštaršič.

OPRAVIČENO ODSOTEN:

- član interesne skupine: Tone Hrovat.

OSTALI PRISOTNI:

- dr. Andreja Barle Lakota, Tomaž Boh, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport,
- Petra Brus, Ministrstvo za javno upravo,
- Metka Zorec, Učiteljsko združenje Slovenije,
- Breda Forjanič, Združenje ravnateljic in ravnateljev vrtcev Slovenije,
- Igor Selan, Združenje ravnateljic in ravnateljev osnovnega in glasbenega šolstva Slovenije in
- Janja Bogataj, Skupnost vrtcev Slovenije.

Sejo je sklical vodja interesne skupine mag. Peter Požun.

Dnevni red (ZA 5, 0 PROTI):

1. Peticija Učiteljskega združenja Slovenije za ukinitvev obravnave anonimne prijave v šolstvu

Interesna skupina je 1. točko dnevnega reda obravnavala skupaj s pristojno Komisijo Državnega sveta za kulturo, znanost, šolstvo in šport (4. seja komisije). Obravnavo 1. točke dnevnega reda sta izmenično vodila predsednik Komisije Državnega sveta za kulturo, znanost, šolstvo in šport Branimir Štrukelj in vodja Interesne skupine negospodarskih dejavnosti mag. Peter Požun.

Ad 1)

Komisija Državnega sveta za kulturo, znanost, šolstvo in šport kot pristojno delovno telo in Interesna skupina negospodarskih dejavnosti sta se seznanili s Peticijo Učiteljskega

zdrženja Slovenije za ukinitve obravnave anonimne prijave v šolstvu, ki jo je do sedaj podpisalo že več kot 7.000 šolnikov in drugih državljanov.

Komisija in interesna skupina sta ugotavljata, da si zaposleni v vzgoji in izobraževanju (od vrtcev do srednjih šol) že več let prizadevajo za odpravo obravnave anonimne prijave v šolstvu po načelu »nadzor ja – zloraba ne«. Velik del inšpekcijskih obravnav, katerih število v zadnjih letih narašča in se je skorajda podvojilo, se začne na podlagi anonimnih prijav, pri čemer se velika večina navedenih obtožb izkaže za neutemeljene. Velikokrat so prijave ne samo lažne, ampak tudi žaljive. Posledično zaposleni v vzgoji in izobraževanju menijo, da so jim na podlagi zakonsko dopustnega vlaganja anonimnih prijav kršene pravice iz 21.¹, 34.² in 35.³ člena Ustave Republike Slovenije. Pravno so stališča zaposlenih v vzgoji in izobraževanju podprli tudi pravni strokovnjaki - prof. dr. Albin Igličar, izr. prof. dr. Marko Novak in magistrica prava Nina-Ana Jäger.

Učiteljsko združenje Slovenije (UZS), ki želi zaščititi poklice v vzgoji in izobraževanju in s tem njihovo osnovno poslanstvo vzgoje in izobraževanja pred zlorabami instituta anonimne prijave, izpostavlja, da so vrtci in šole zavezani upoštevati več kot 100 zakonskih in podzakonskih aktov ter pravilnikov. Opozarjajo, da zakonodaja čedalje bolj intenzivno posega v šolski prostor in administrativno (pre)obremenjuje zaposlene v šolstvu, s čimer se jim otežuje opravljanje osnovnega poslanstva. Institut anonimnih prijav po mnenju UZS predstavlja le še en dodaten element, ki povečini zgolj negativno vpliva, ne samo na tistega, zoper katerega je podana prijava, ampak na celotno šolo/vrtec oziroma učni proces, morebitnih resničnih težav pa ne pomaga razrešiti.

UZS opozarja tudi na to, da večina težav v šolskem sistemu nastane na osebni ravni, na kateri bi se jih po njegovem mnenju moralo tudi razreševati. Zagovarja tudi reševanje težav v skladu z obstoječo in uveljavljeno hierarhijo, po principu od spodaj navzgor (po zaporedju učitelj – razrednik - svetovalna služba - ravnatelj). Ravno v primeru anonimnih prijav se namreč prijavitelj neutemeljeno izogne vsem tem štirim vmesnim instancam, v okviru katerih bi se lahko težava hitro ali hitreje rešila. UZS ne zanika, da do problemov prihaja, poudarja pa, da se jih lahko reši na drug, ustrežnejši način. Meni, da bi se vrtcu ali šoli moralo dopustiti, da rešujeta konflikte znotraj institucije, brez vpletanja inšpektorjev, s čimer bi šole lahko otrokom bolj suvereno dajale zgled primernega načina reševanja konfliktov in delovale vzgojno. Vrtci in šole imajo namreč že razvite svoje mehanizme in možnosti notranjega reševanja nastalih težav ter preverjanja ustreznosti izvedenih postopkov in kakovosti dela (npr. vzpostavitev strokovnega tima, ki prouči domnevno problematični odnos med učiteljem in učencem), ki uspešno delujejo in posamezniku omogočajo, da izrazi svoje nezadovoljstvo s posameznim delom vzgojno-izobraževalnega procesa. Temu pritrjuje tudi Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, ki posebej poudarja, da mora vzgojno-izobraževalni proces, če naj bo učinkovit, temeljiti na zaupanju med udeleženci procesa.

Komisija in interesna skupina ugotavljata, da zaposleni v vrtcih in šolah ne nasprotujejo rednim inšpekcijskim nadzorom, v okviru katerih po poročanju šol in vrtcev slednji dobro in korektno sodelujejo z Inšpektoratom Republike Slovenije za šolstvo in šport (IRSŠŠ). Predlagajo pa, da naj ima slednji dolžnost obravnavati zgolj prijave z imenom in priimkom ter podpisom prijavitelja, katerega identiteto sicer inšpektor ščiti po zakonski dolžnosti.

V razpravi, v katero so se vključili tudi ostali deležniki (Združenje ravnateljic in ravnateljev osnovnega in glasbenega šolstva Slovenije, Združenje ravnateljic in ravnateljev vrtcev Slovenije in Združenje vrtcev Slovenije) je bilo večkrat opozorjeno, kakšno škodo lahko posamezniku, ki se ga prijavi kot kršitelja, povzroči anonimna prijava, pri čemer je anonimni prijavitelj popolnoma zaščiten, tudi če se prijava izkaže za lažno. Neznani prijavitelj namreč na občuti posledic svoje odločitve za vložitev anonimne prijave in ni mu treba prevzeti

¹ Navedeni člen zagotavlja varstvo človekove osebnosti in dostojanstva.

² Navedeni člen zagotavlja pravico do osebnega dostojanstva in varnosti.

³ Navedeni člen zagotavlja varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic.

nobene odgovornosti za izvršeno dejanje lažne ali neutemeljene prijave. Na drugi strani pa so vzgojitelji ali učitelji, pa tudi drugi, ki jih anonimka zadeva, lahko anonimno prijavljeni celo večkrat, v primeru, da se prijava izkaže kot lažna, pa nimajo nobene zaščite ali možnosti prijave kršitev njihovih ustavnih pravic. Prav tako pogosto, čeprav je stranka v postopku, prijavljeni ni avtomatično informiran o formalnem koncu postopka obravnave anonimne prijave, v primeru ko se ugotovi, da gre za lažno prijavo, ampak mora o tem sam opraviti poizvedbo.

Negativne posledice anonimnih prijav se kažejo tako v samem vzgojno-izobraževalnem procesu, v katerega posežejo posredno in neposredno (izguba ugleda celotne šole ali vrtca, moteno izvajanje učnega procesa, negativno vzdušje oz. počutje zaposlenih na delovnem mestu, izguba avtoritete učiteljev na splošno, preusmeritev pozornosti s temeljnih nalog, ki naj bi se jih izvajalo...) kot tudi pri posamezniku, ki je bil anonimno prijavljen kot kršitelj. Posledice, ki jih slednji utrpi, so lahko zelo hude - od izgubljenega ugleda, dostojanstva, verodostojnosti, časa in stika s stroko (postopki so lahko dolgotrajni), negativnega vpliva na zdravje (prihaja celo do hospitalizacij) itd. Predvsem pa takšna prijava zaposlenega v vzgoji in izobraževanju zaznamuje za vedno. Specifika poklica namreč nudi le malo manevrskega prostora za spremembe, razen zaposlitve v drugem vrtcu/šoli, kar pa vseeno ne izniči posledic za vedno omadeževanega imena in ugleda posameznika. Podobno velja tudi za zaposlene na drugih področjih, ki doživijo anonimne obtožbe.

Namesto zaščite interesa anonimnega posameznika, je na seji prisotna zainteresirana strokovna javnost pozvala k zaščiti javnega interesa. Prijaviteljem je po njenem mnenju treba onemogočiti skrivanje za anonimnostjo in jih s tem pozvati k sprejemanju odgovornosti, spoštovanju in drugačni kulturi komuniciranja. Razni osebni obračuni po njihovem mnenju ne bi smeli vplivati na strokovnost in minulo delo posameznika.

Kot rešitev navedenih situacij Učiteljsko združenje Slovenije predlaga spremembo in dopolnitev Zakona o šolski inšpekciji (Uradni list RS, št. 114/05 – uradno prečiščeno besedilo: v nadaljevanju ZSoll), in sicer na način, da v primeru podaje anonimne pobude, inšpektor ne bi začel inšpekcijskega postopka.

Komisija in interesna skupina sta bili seznanjeni s pojasnilom Ministrstva za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ), da je predlagano črtanje določbe o možnosti anonimnih prijav iz ZSoll naletelo na ovire v okviru medresorskega usklajevanja, predvsem z vidika različnih pogledov na nujnost obstoja instituta anonimne prijave. Dodaten pomislek naj bi predstavljalo tudi dejstvo, da parcialna ureditev v ZSoll ne bi dosegla odpravo vseh anonimnih prijav v šolstvu, saj se v okviru vzgojno-izobraževalnega procesa odvijajo tudi druge dejavnosti, nad katerimi izvajajo nadzor nekateri drugi inšpekcijski organi (npr. Inšpektorat Republike Slovenije za delo) ne samo IRSŠŠ. Posledično MIZŠ ugotavlja, da bi bilo problematiko treba urediti celostno, torej za vse inšpekcijske službe. MIZŠ je sicer problematiko na področju vzgoje in izobraževanja začasno skušal rešiti tako, da je ministrica za izobraževanje, znanost in šport julija 2017 IRSŠŠ poslala neposredno navodilo, da naj slednji obravnava samo tiste anonimne prijave, za katere presodi, da so utemeljene. IRSŠŠ sicer MIZŠ redno letno obvešča o številu vloženih prijav, pri čemer slednji ugotavlja, da narašča predvsem število anonimnih prijav v zvezi z ocenjevanjem.

Komisija in interesna skupina sta se seznanili tudi s stališčem Ministrstva za javno upravo (MJU), ki s systemskega vidika in zaščite varovanja javnega interesa poudarja nujnost temeljite proučitve predlaganih rešitev in celostne ureditve področja inšpekcijskega nadzora v okviru Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). Hkrati poudarja, da sama anonimna prijava še ne pomeni avtomatične uvedbe inšpekcijskega nadzora, ampak zgolj informacijo inšpektorju o morebitni kršitvi na področju, za katerega je pristojen, pri čemer ima inšpektor v zvezi z anonimno prijavo proste roke pri odločitvi o utemeljenosti uvedbe inšpekcijskega postopka (možnost izvedbe prvega inšpekcijskega dejanja (ogled, pogovor...)). Kot izhaja iz pojasnil MJU, je od te odločitve odvisen nadaljnji potek obravnave anonimne prijave. Če

inšpektor oceni, da ni temeljev za uvedbo inšpekcijskega postopka, se postopek ne ustavi, ampak se o tem v skladu s predpisi, ki urejajo upravno poslovanje naredi zgolj uradni zaznamek. V primeru že uvedenega postopka inšpekcijskega nadzora in naknadne ugotovitve, da gre za lažno prijavo, pa se lahko v skladu s tretjim odstavkom 24. člena ZIN inšpekcijski postopek ustavi.

Zaradi navedene pomembne vloge inšpektorja v postopku obravnave anonimne prijave sta komisija in interesna skupina izrazili nezadovoljstvo zaradi (sicer vnaprej pisno opravičene) odsotnosti IRSŠŠ na seji, saj bi oris stanja v praksi lahko v bistveni meri pripomogel k prepoznavi oziroma oblikovanju najbolj ustreznih predlogov rešitev obravnavane problematike.

Komisija in interesna skupina na podlagi vseh prejetih informacij ocenjujeta, da bi bilo najbolj smiselno problematiko reševati sistemsko, torej na podlagi posega v ZIN, saj ugotavljata, da gre za problematiko, s katero se soočamo na skoraj vseh področjih družbe oziroma v vseh segmentih javnega sektorja. Na področju zdravstva se na primer kar 99,9 % anonimnih prijav izkaže kot neosnovanih in neresničnih. Posledično bi bilo nujno iskati rešitve, ki ne bodo vezane na trenutne odločitve inšpekcijskih organov ali posebne napotke posameznih pristojnih ministrstev v zvezi z izvajanjem nadzornih mehanizmov.

Komisija in interesna skupina opozarjata, da kljub anonimnosti prijavitelja vsebina prijave redko ostane skrita širši javnosti, velikokrat je tudi intenzivno in nekorektno medijsko izpostavljena (primerljivo s prav tako aktualnim in težko obvladljivim pojavom lažnih novic), zaradi česar oseba, zoper katero je bila vložena anonimna prijava, utрпи še toliko večjo škodo. Objave na spletnih straneh namreč v večini primerov ostanejo dostopne za vedno. Ob tem komisija in interesna skupina opozarjata na zaskrbljujočo splošno družbeno klimo, ki izrabo anonimnih prijav za blatenje dobrega imena posameznika dopušča in včasih celo spodbuja, čemur sledi še »medijski umor«. Opozorila strokovnjakov glede neustreznih zakonskih rešitev, ki so škodljive za delovanje posameznih segmentov stroke, bi bilo zato treba obravnavati z večjo stopnjo resnosti.

Komisija in interesna skupina menita, da kljub temu, da anonimne prijave v določenih segmentih (npr. v povezavi z delovanjem represivnih organov oz. v povezavi z naznanitvami kaznivih dejanj) lahko predstavljajo enega od načinov zaščite prijavitelja, v ostalih segmentih družbe anonimne prijave ne bi smele biti tretirane kot javni interes, zato bi se morali kot družba jasno in odločno ograditi od tovrstnega početja in na najvišji družbeno-politični ravni sprejeti odločitev, da (predvsem lažne in žaljive) anonimne prijave predstavljajo družbeno nesprejemljivo aktivnost, ter posledično iskati rešitve za odvrčanje ljudi od tovrstnega (večinoma škodljivega) početja. Po mnenju komisije in interesne skupine namreč anonimne prijave predstavljajo enega od elementov razkroja družbe na različnih področjih (na področju invalidskega varstva so na primer povzročile nepotrebno polarizacijo invalidskih združenj) in v veliki meri vplivajo na čedalje bolj prisotno nespoštovanje avtoritet.

Komisija in interesna skupina poudarjata, da tako v vzgoji in izobraževanju kot tudi v okviru drugih družbenih podsistemov obstajajo načini za zaščito interesa in pravic posameznika, ki temeljijo na drugačnih pristopih kot anonimna prijava (npr. varuh človekovih pravic, zagovorniki pacientovih pravic, zagovornik načela enakosti, zastopniki pravic oseb s težavami v duševnem zdravju, sindikati, pooblaščenca za varnost...), prav tako nudijo določeno raven zaščite prijavitelja domnevnih kršitev ter vodijo k bolj konstruktivnim rešitvam nastalih težav.

V zvezi s področjem vzgoje in izobraževanja komisija in interesna skupina poudarjata, da pedagoški proces v veliki meri zajema tudi vzgojni proces. S tega vidika je vzgajanje otrok, njihovo ozaveščanje in ozaveščanje staršev ter širše družbe o prednostih konstruktivnega in odprtega dialoga ključnega pomena. Kot družba bi morali po mnenju komisije in interesne

skupine v večji meri skrbeti za zaščito zaposlenih v vzgoji in izobraževanju, da bodo lahko še naprej vzor otrokom in mladini.

V razpravi je bilo izpostavljeno tudi mnenje, da bi bilo treba problematiko anonimnih prijav kot način reševanja težav v naši družbi podrobneje proučiti in o njej spregovoriti tudi v okviru parlamenta. Posledično je bilo predlagano, da Državni svet na to temo, po presoji, organizira širše posvetovanje. Predlog bo posredovan v proučitev Kolegiju Državnega sveta.

Komisija in interesna skupina na podlagi razprave ugotavljata, da bi bilo z vidika sistemske razrešitve problematike anonimnih prijav najbolj smiselno poseči v Zakon o inšpekcijskem nadzoru in k temu pozvati pristojno Ministrstvo za javno upravo. V zvezi z navedenim je bil v razmislek dan alternativni predlog - da bi novelo omenjenega zakona pripravil in vložil Državni svet. Dogovorjeno je bilo, da se k razreševanju problematike pristopi postopoma – najprej s pozivom Ministrstvu za javno upravo, kot pristojnemu za urejanje področja, k predlagani novelaciji zakonodaje, in sicer v obliki svetniške pobude, ki jo bo obravnaval Državni svet. V primeru, da se navedeno ministrstvo na pobudo ne bi odzvalo pozitivno, pa se v naslednji fazi lahko ustrezne postopke za pripravo in vložitev novele Zakona o inšpekcijskem nadzoru v zakonodajno proceduro sproži v okviru Državnega sveta.

Po zaključeni razpravi sta komisija in interesna skupina sprejeli naslednja sklepa:

- 1. Komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport ter Interesna skupina negospodarskih dejavnosti podpirata Peticijo Učiteljskega združenja Slovenije za ukinitve obravnave anonimne prijave v šolstvu in z namenom sistemske ureditve problematike anonimnih prijav predlagata, da se na podlagi 98. člena Poslovnika Državnega sveta na Ministrstvo za javno upravo naslovi pobudo za spremembo Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), na podlagi katere bi se s črtanjem drugega odstavka 24. člena ZIN sistemsko zagotovilo, da inšpektorji ne bodo več zavezani obravnavati anonimnih prijav kršitev zakonov in drugih predpisov.**
- 2. Komisija za kulturo, znanost, šolstvo in šport ter Interesna skupina negospodarskih dejavnosti Kolegiju Državnega sveta predlagata, da prouči smiselnost in primernost organizacije posveta na temo problematike anonimnih prijav ter njihovih vplivih tako na zavezance v postopkih inšpekcijskega nadzora kot na različna področja družbenega življenja.**

Interesna skupina je sklepa podprla s 5 glasovi ZA in nobenim glasom PROTI.

* * *

Za poročevalca je bil določen predsednik Komisije za kulturo, znanost, šolstvo in šport Branimir Štrukelj.

Mag. Nuša Zupanec
sekretarka interesne skupine

Mag. Peter Požun
vodja interesne skupine