

Prof. dr. Marko Snoj, izr. član SAZU
Predstojnik Inštituta za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU
Novi trg 2
1000 Ljubljana

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE	
Datum:	13-10-2015
Šifra:	001-08/15-6/6
Priloge:	
Šifra:	624-VII
Šifra:	
Šifra:	

Spoštovani gospod
dr. Dragan Matić
Predsednik Odbora za kulturo
Državni zbor Republike Slovenija
Šubičeva ulica 4
1000 Ljubljana

Ljubljana, 12. 10. 2015

Spoštovani dr. Matić,
prilagam pravno mnenje o domnevnih kršitvah predpisov, izključevanju in nedovoljenem
vplivu na javni interes v postopku priprave krovnih dokumentov jezikovne politike in prosim,
da ugotovitve upoštevate v razpravi k drugi točki 6. seje Odbora za kulturo, ki bo
pojutrišnjem.
Opravičujem se za pozno posredovanje tega gradiva, ki sem ga prejel šele danes.

S spoštovanjem

Marko Snoj



Inštitut za razvoj vključujoče družbe – IRVD
Dunajska cesta 106
1000 Ljubljana

Spletna stran: www.irvd.si
E-naslov: kontakt@irvd.si
Davčna številka: 34732993

**MNENJE O KRŠITVAH PREDPISOV, IZKLUČEVANJU IN NEDOVOLJENEM VPLIVU NA JAVNI INTERES V
POSTOPKU PRIPRAVE RESOLUCIJE O NACIONALNEM PROGRAMU ZA JEZIKOVNO POLITIKO 2014-2018
(ReNPJP14-18) IN AKCIJSKEGA NAČRTA ZA JEZIKOVNO OPREMLJENOST¹**

Naročnik:

Prof. dr. Marko Snoj, izr. član SAZU
predstojnik Inštituta za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU

Avtor:

mag. Bečir Kečanović, strokovni sodelavec in prostovoljec IRVD

Ljubljana, 12. oktober 2015

¹ © IRVD – to mnenje je kot prostovoljsko in neodplačno delo namenjeno potrebam naročnika, prav tako vsem drugim oblikam neodplačne uporabe, ki so v javnem interesu in imajo namen spodbujati finančno transparentnost in odgovorno upravljanje z javnim denarjem ter enakopravno vključevanje državljanek in državljanov v upravljanje javnih zadev (44. člen Ustave Republike Slovenije).

1. Povzetek

Resolucija o nacionalnem programu za jezikovno politiko 2014-2018 (v nadaljevanju: ReNPJP14-18) in Akcijski načrt za jezikovno opremljenost (v nadaljevanju: ANJO) sta v izvedbenem pomenu ključna dokumenta za zaščito in razvoj slovenskega jezika. Stroški predvidenih aktivnosti za njuno uresničevanje s finančnimi učinki na javni proračun znašajo več milijonov evrov, od tega je okoli 11 milijonov evrov namenjenih dejavnostim, ki jih opredeljuje Akcijski načrt za jezikovno opremljenost.²

Pridobljeni podatki in dokumenti dokazujejo, da so uradne osebe Ministrstva za kulturo:

- v nasprotju s Pravilnikom o strokovnih komisijah (Uradni list RS, št. 109/02, 25/04, 104/05 in 38/12), izdanem na podlagi Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo (Uradni list RS, št. 77/07, uradno prečiščeno besedilo, 56/08, 4/10, 20/11), dopustile, da so pri pripravi ReNPJP14-18 in ANJO sodelovale osebe, ki zaradi predpisanih pogojev sodelovanja in razlogov za razrešitev oziroma prenehanje mandata ne bi smele sodelovati;
- v nasprotju z načelom supremacije oziroma matičnosti, ki po določbah Zakona o Slovenski akademiji znanosti in umetnosti (Uradni list RS, št. 48/1994) pomeni, da je Slovenska akademija znanosti in umetnosti najvišja nacionalna znanstvena ustanova tudi na področju kulture in slovenskega jezika, so uradne osebe predhodno usklajena strokovna stališča predstavnikov Slovenske akademije znanosti in umetnosti iz predloga ReNPJP14-18 izključile in predlog v taki obliki poslale celo v obravnavo in sprejetje Državnemu zboru RS.

Z opisanim ravnanjem so uradne osebe omogočile, da je zasebni interes prevladal nad javnim interesom, tako v smislu normativnosti slovenskega jezika kot javnih finančnih sredstev iz naslova jezikovne politike. To so upravičeni razlogi za dvom, ali je ReNPJP14-18 sploh v skladu z načelom ustavnosti in zakonitosti (153. člen Ustave RS), ki med drugim zahteva, da morajo biti podzakonski predpisi in drugi splošni akti v skladu z ustavo in zakoni, posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil pa morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.

Praksa Ustavnega sodišča RS v več odločbah poudarja, da je načelo ustavnosti in zakonitosti vgrajeno v same temelje vladavine prava in pravne države. Pravna država si zato ne more dovoliti, da je nastajanje, sprejemanje in izvrševanje njenih predpisov ali drugih splošnih aktov pod težo dvoma v ustavnost in zakonitost delovanja njenih institucij in uradnih oseb. Spričo tega je v danem primeru pod vprašajem sama legitimnost, pravna in moralno-etična neoporečnost (integriteta) celotnega postopka priprave, sprejemanja in izvrševanja ReNPJP14-18. Ob tem je prav tako utemeljena bojazen glede legitimnosti pri vseh načrtovanih aktivnostih, vključno s pripravo ANJO in črpanjem javnih finančnih sredstev iz naslova jezikovne politike.

² Več o ReNPJP14-18 in ANJO, glejte: spletna stran Ministrstva za kulturo; http://www.mk.gov.si/si/delovna_podrocja/sluzba_za_slovenski_jezik/resolucija_o_nacionalnem_programu_za_jezikovno_politiko_20142018/.

2. Uvodno o namenu in načinu pridobivanja podatkov

Pregled nastajanja ReNPJP14-18 in ANJO je avtor tega mnenja začel z namenom priprave prispevka in sodelovanja na posvetu Ženskega odbora SC PEN.³ Razprava na posvetu je med drugim opozorila na prevlado zasebnih interesov nad javnim, kar tudi na področju literarne kulture in jezikovne politike vzbuja skrb ter upravičene razloge za sum strokovne in širše javnosti, v luči enakopravnosti spolov pa hkrati nastopa kot sistemski dejavnik diskriminacijskih vzorcev in korupcijskih praks.⁴

Dokumentirane in javno dostopne izjave med razpravo v Državnem zboru RS ob sprejemanju ReNPJP14-18 s konkretnimi navedbami poslancev in predstavnikov strokovne javnosti opozarjajo na vgrajeno (inherentno) tveganje nedovoljenega vpliva zasebnega interesa na javni interes. Na podlagi javno dostopne dokumentacije Državnega zbora RS so podani upravičeni razlogi za sum, da je zasebni interes pri nastajanju ReNPJP14-18 prevladal nad javnim interesom, in sicer tako v smislu normativnosti slovenskega jezika kot finančne transparentnosti ter enakosti v dostopu do javnih finančnih sredstev iz naslova jezikovne politike.⁵

Javno dostopni dokumenti z opozorili poslancev Državnega zbora RS na nedovoljene vplive v postopku nastajanja ReNPJP14-18 se nanašajo na zasebni zavod Trojina. Njegov predstavnik, ki je sodeloval v razpravi na Odboru za kulturo, je pojasnil, da gre za strokovno uveljavljen nepridobitni zavod, ki deluje na področju jezikoslovja in digitalne opremljenosti jezika. Temu pritrjujejo ugotovitve tega mnenja. Zavod Trojina je tudi v širši javnosti prepoznan kot strokovna in zaupanja vredna institucija na področju digitalne opremljenosti jezika. Zato avtor tega mnenja izrecno navaja, da nobene njegove ugotovitve ni mogoče razlagati na način, ki bi kakor koli postavil pod vprašaj strokovne reference ali ugled zavoda Trojina, njegovih članic in članov.

Avtor poudarja, da se ugotovitve v tem mnenju nanašajo izključno na ravnanje uradnih oseb glede postopkovnih pravil pri imenovanju članic in članov strokovnih komisij oz. delovne skupine za pripravo ReNPJP14-18 in ANJO, vključno z upoštevanjem zakonske vloge in pristojnosti Slovenske akademije znanosti in umetnosti kot najvišje nacionalne znanstvene ustanove tudi na področju kulture in slovenskega jezika. V zvezi s tem se avtor mnenja sklicuje na podatke in dokumente, ki dokazujejo kršitve dolžnega ravnanja uradnih oseb in nedovoljen vpliv zasebnega interesa na javni interes v postopku priprave ReNPJP14-18 in ANJO. Viri teh podatkov in dokumenti so navedeni v opombah pod črto.

Pri analizi in pridobivanju podatkov se je avtor ob ustavno zajamčeni pravici svobode izražanja in sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (39. in 44. člen Ustave RS) ter zakonski ureditvi dostopa do informacij javnega značaja in zaščite varovanih podatkov posluževal metodologije raziskovalnega poročila Transparency International Slovenia o lobiranju in drugih nejavnih vplivih na nastajanje,

³ Posvet, **Podoba slovenskih literarnih ustvarjalcev v učnih načrtih za pouk slovenščine v osnovnih in srednjih šolah**, pridobljeno s spletne strani Ženskega odbora SC PEN Mira; <http://www.mira.si/podoba-slovenskih-literarnih-ustvarjalcev-v-ucnih-nacrtih-za-pouk-slovenscine-v-osnovnih-in-srednjih-solah/>.

⁴ Ibid., **Zapis posveta št. 2/Poročilo oz. podlaga za medije in njihova poročanja**.

⁵ Državni zbor RS, Zapis (magnetogram) 3. seje Odbora za kulturo, datum 28.06.2013, pridobljeno s spletne strani Državnega zbora RS, oktober 2015: <https://www.dzrs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VI&type=pmagdt&uid=177F601360D981CAC1257B9D001F1DDE>.

sprejemanje in izvrševanje javnih politik in predpisov iz leta 2014, pri katerem je sodeloval kot raziskovalec.⁶

3. Pridobivanje podatkov na podlagi zahteve za dostop do informacij javnega značaja

Pridobivanje podatkov in listinskih dokazov (avtorske pogodbe) od Ministrstva za kulturo je potekalo v skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja, pri čemer so varovani podatki v pridobljeni dokumentaciji ustrezno zaščiteni s črtanjem oziroma prekrivanjem besedila.⁷

Postopek z zahtevo za dostop do informacij javnega značaja, začel dne 13.04.2015, je z odvečnimi zapletmi zaradi neupoštevanja Uredbe o pisarniškem poslovanju⁸ in zakonsko določenih rokov na strani Ministrstva za kulturo trajal do 05.10.2015. Pridobivanje podatkov je bilo deloma oteženo iz objektivnih razlogov, saj je v zvezi z nastajanjem ReNPJP14-18 in ANJO sklenjenih 43. avtorskih pogodb. Iz odgovora in priloženih kopij (varovani osebni in drugi podatki so na kopijah priloženih pogodb zakriti) je razvidno, da avtorski honorarji niso bili izplačani le za ReNPJP14-18 in ANJO, ampak so nekateri avtorji opravljali še druge storitve.⁹

Večina omenjenih pogodb v določbah o višini avtorskih honorarjev navaja zneske od nekaj manj do nekaj več kot 2.000,00 EUR, nekatere pa okoli 500,00 EUR. Podatki o izplačanih avtorskih honorarjih za namen tega mnenja niso bili zahtevani, ker je bilo preverjanje v tem delu s pobudo in dopolnitvijo zahteve za dostop do informacij javnega značaja dne 29.05.2015 predlagano notranjemu nadzoru Ministrstva za kulturo.¹⁰

Za oceno ravnanja uradnih oseb in nedovoljenih vplivov v postopku priprave ReNPJP14-18 in ANJO pa je odločilno, da se tudi avtorske pogodbe sklicujejo na Pravilnik o strokovnih komisijah, ki med drugim določa prepovedi imenovanja oziroma razloge za razrešitev članov/članic.¹¹

4. Ugotovitve o kršitvah pri sestavi strokovnih komisij oz. delovnih skupin

Podatki in dokumenti, pridobljeni na podlagi zahtev za dostop do informacij javnega značaja, s konkretnimi dokazi potrjujejo razloge za sum kršitev predpisov in nedovoljenega vpliva zasebnega interesa na javni interes pri nastajanju ReNPJP14-18. To so zaznali in v svojih izjavah med razpravo v Državnem zboru RS opozorili poslanci.¹²

Zapisnik prvega sestanka delovne skupine za pripravo ANJO dokazuje, da so bile **navzoče uradne osebe Ministrstva za kulturo** pozvane, da potrdijo, ali je sestava delovne skupine v skladu z določili Pravilnika o

⁶ Transparency International Slovenia (2014): **Lobiranje v Sloveniji: Poziv k transparentnemu in etičnemu lobiranju – poročilo**; http://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjevsloveniji.pdf.

⁷ Zahteva za dostop do informacij javnega značaja, poslana Ministrstvu za kulturo, dne 13.04.2015.

⁸ Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10 in 81/13.

⁹ Odgovor Ministrstva za kulturo s priloženimi kopijami avtorskih pogodb, datum 05.10.2015.

¹⁰ Ministrstvo za kulturo je bilo s Pobudo in dopolnitvijo zahteve za dostop do informacij javnega značaja, dne 29.05.2015, seznanjeno z razlogi za sum, da so uradne osebe v postopku imenovanja članic in članov komisij oz. delovnih skupin za pripravo ReNPJP14-18 in ANJO omogočile sodelovanje in vpliv na javni interes v nasprotju s predpisi.

¹¹ Pravilnik o strokovnih komisijah (Uradni list RS, št. 109/02, 25/04, 104/05 in 38/12).

¹² Izjave poslancev Mateja Tonina in Jožefa Jerovška; glejte: Zapis 3. seje Odbora za kulturo, op. cit. št. 5.

imenovanju, pri čemer so bile izrecno opozorjene na določbo 7. člena z razlogi za odvzem mandata.¹³ Uradne osebe se na ta poziv niso odzvale in so kljub opozorilom dopustile, da so v delovni skupini sodelovale osebe, ki bi jim članstvo v delovni skupini moralo prenehati, ker po tej določbi v njej sploh ne bi smele sodelovati. Ta namreč v zvezi s pogoji imenovanja, prepovedi sodelovanja oz. razrešitve člana/članice strokovne komisije (delovne skupine) določa: »Član komisije je razrešen pred potekom mandata, za katerega je imenovan, če [...] se ugotovi, da je kakorkoli poslovno ali osebno zainteresiran za pridobitev javnih sredstev, ki so predmet obravnave komisije, in sicer bodisi kot prosilec, odgovorna oseba prosilca, načrtovalec, izvajalec, organizator, soorganizator ali kot povezana oseba, pa se ni izločil iz postopka v posamezni zadevi«.

Določba 7. člena Pravilnika o imenovanju hkrati pomeni dolžnost uradnih oseb, da preprečijo oz. razrešijo člana/članico delovne skupine v okoliščinah, ko je to obvezno tudi po predpisih, ki urejajo preprečevanje nasprotij in nedovoljenih vplivov med javnim in zasebnim interesom. V danem primeru torej tistega, ki ima pri tem zasebni interes in je: »kakorkoli poslovno ali osebno zainteresiran za pridobitev javnih sredstev, ki so predmet obravnave komisije, in sicer...«; medtem ko sodelovanje oseb v javnem interesu v tem pogledu načeloma ne more biti sporno.

Podatki javno dostopnih virov in dokumentov, pridobljenih na podlagi zahteve za dostop do informacij javnega značaja dokazujejo, da so bili zastopniki zasebnega interesa, ki so kot članice in člani strokovnih komisij oz. delovne skupine sodelovali v pripravi ReNPJP14-18 in ANJO, tako ali drugače povezani z zasebnim zavodom Trojina oz. z njegovimi poslovnimi interesi za pridobitev javnih sredstev iz naslova jezikovne politike in jezikovne opremljenosti. Da je imel zavod Trojina še pred imenovanjem strokovnih komisij in delovnih skupin poslovni interes za pridobitev javnih sredstev iz tega naslova, dokazujejo npr. naslednji javni viri:

- Javni razpis za izvajanje projekta »Sporazumevanje v slovenskem jeziku«, vrednost 3,2 mio EUR: [http://www.mizs.gov.si/si/javne_objave_in_razpisi/okroznice/arhiv_okroznice/okroznice/razpisi_in_javna_narocila/javni_razpisi/?tx_t3javnirazpis_pi1\[show_single\]=859](http://www.mizs.gov.si/si/javne_objave_in_razpisi/okroznice/arhiv_okroznice/okroznice/razpisi_in_javna_narocila/javni_razpisi/?tx_t3javnirazpis_pi1[show_single]=859); spletna stran s podatki o izvajalcih tega projekta: <http://www.slovenscina.eu/projekt>; javno izražen interes zavoda Trojina s predlogom izdelave Slovarja sodobnega slovenskega jezika (<https://www.rtv slo.si/kultura/knjige/cas-je-da-dobimo-slovar-sodobnega-slovenskega-jezika/309566>).¹⁴

Seveda nič od navedenega ne postavlja pod vprašaj siceršnje delovanje in poslovne interese zavoda Trojina, prav tako ne njegovih strokovnih referenc na področju jezikovnih tehnologij. Glede tega je že v zahtevi za dostop do informacij javnega značaja, datum 14.04.2015, zapisano, da se razlogi za sum kršitev Pravilnika o strokovnih komisijah nanašajo izključno na delovanje uradnih oseb, in sicer tistih, ki so v postopku imenovanja članic in članov delovne skupine za izdelavo ReNPJP14-18 in ANJO kršile/opustile dolžno ravnanje.

¹³ Zapisnik o sestanku Delovne skupine za pripravo akcijskega načrta za jezikovno opremljenost, dne 7. 10. 2013.

¹⁴ Predlog je bil nekaj časa javno dostopen na spletni strani <http://www.sssi.si/datoteke/files/assets/basic-html/page149.html>; glejte, npr. Objavo oddelka za slovenistiko; <http://www.centerslo.net/slvnforum/replies.asp?FID=2&MID=59853>; glejte tudi objavo na spletni strani SloLit, pridobljeno, dne 09.10.2015: <http://mailman.ijs.si/pipermail/slovlit/2013/004484.html>; in je predvideval javno financiranje v petih letih za okoli 4 milijone evrov.

Imenovanje in delo v delovnih skupinah so uradne osebe omogočile predstavnikom zasebnega interesa, ki bi jim zaradi razlogov, navedenih v Pravilniku o strokovnih komisijah, moral mandat prenehati oz. v delovno skupino sploh ne bi smeli biti imenovani. V nasprotju s tem, pridobljeni podatki in kopije avtorskih pogodb dokazujejo, da so jim uradne osebe Ministrstva za kulturo omogočile ne le sodelovanje pri pripravi ReNPJP14-18 in ANJO, temveč tudi sklenitev avtorskih pogodb in honorarje iz tega naslova.

5. Ugotovitve glede izključevanja Slovenske akademije znanosti in umetnosti

Dokumenti o pripravi in sprejemanju ReNPJP14-18 dokazujejo, da so uradne osebe dopustile oziroma so k temu same največ prispevale, da so bila predhodno usklajena strokovna stališča predstavnikov Slovenske akademije znanosti in umetnosti iz predloga ReNPJP14-18 izključena, predlog pa v taki obliki poslan celo v obravnavo in sprejetje Državnemu zboru RS. Zadevno potrjuje primerjava besedila, npr. v različici predloga ReNPJP14-18 iz novembra 2012, ki na koncu tretjega odstavka razdelka 2.2.3 vsebuje zapis: "Temeljni kodifikacijski priročnik, Slovenski pravopis, skladno s tradicijo in dobro prakso sprejema Slovenska akademija znanosti in umetnosti."

Besedilo v narekovaju je bil po javni razpravi odstranjeno brez vedenja in soglasja članov strokovne komisije, predlog ReNPJP14-18 pa v tej obliki poslan Državnemu zboru RS. Šele na intervencijo poslanca je bilo besedilo ReNPJP14-18 z amandmajem dopolnjeno, tako da upošteva zakonsko vlogo in pristojnosti Slovenske akademije znanosti in umetnosti na področju normativnosti slovenskega jezika. Dokumenti priprave ANJO prav tako dokazujejo, da so uradne osebe z načrtnim izključevanjem strokovnih stališč predstavnikov Slovenske akademije znanosti in umetnosti nadaljevale tudi v tem postopku. Z vpogledom dokumentacije pri naročniku, predstojniku Inštituta za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU, je ugotovljeno, da so kljub opozorilom na nesprejemljivost takega ravnanja, vztrajale.

6. Sklepno o tveganjih in ukrepih za njihovo obvladovanje

Ko zgornje ugotovitve postavimo v okvir Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-UPB2; Uradni list RS, št. 69/11), ima opisano ravnanje uradnih oseb Ministrstva za kulturo zakonske znake korupcije po 1. točki 4. člena ZIntPK, kot tudi znake kaznivega dejanja zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic po 257. členu Kazenskega zakonika (KZ-1). O tem je bilo Ministrstvo za kulturo obveščeno s pobudo, dne 29.05.2015, da uporabi svoje pristojnosti notranjega nadzora, navedeno preveri in oceni, kako je v danem primeru potrebno ukrepati in koga obveščati. Avtorju tega mnenja ni znano, ali in kako se je Ministrstvo za kulturo odzvalo na omenjeno pobudo za notranji nadzor.

Avtor je seznanjen, da je neuskkljen in nerevidiran osnutek ANJO v medresorskem usklajevanju, vendar opisanih kršitev, nasprotja interesov in nedovoljenih vplivov medresorsko usklajevanje samo po sebi najbrž ne more odpraviti. To zdaj lahko opravijo kvečjemu pristojni državni organi, vključno s ponovitvijo postopka ob dolžnem upoštevanju predpisanih pogojev imenovanja in sodelovanja ter vloge in zakonskih pristojnosti Slovenske akademije znanosti in umetnosti na področju kulture in jezika.

Mag. Bečir Kečanović