



---

# LETNO POROČILO 2012

---

1. 1. 2012–31. 12. 2012

MAJ, 2013





Letno poročilo 2012 je bilo soglasno potrjeno na seji senata Komisije za preprečevanje korupcije dne 30. 5. 2013 in ga komisija skladno z 19. členom Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-UPB2, Ur. l. RS, št. 69/2011) posreduje Državnemu zboru RS. Pričujoč **dokument obsega poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2012; obsežno vsebinsko oceno stanja na področju korupcije in nasprotja interesov** je komisija sprejela in Državnemu zboru RS skladno z 20. členom ZIntPK **posredovala že 19. 2. 2013** in je dostopna tudi na spletnih straneh [www.kpk-rs.si](http://www.kpk-rs.si).

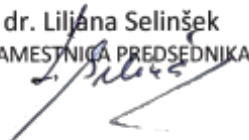


Goran Klemenčič  
PRESEDNIK

Rok Praprotnik  
NAMESTNIK PREDSEDNIKA



dr. Liliána Selinšek  
NAMESTNICA PREDSEDNIKA



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

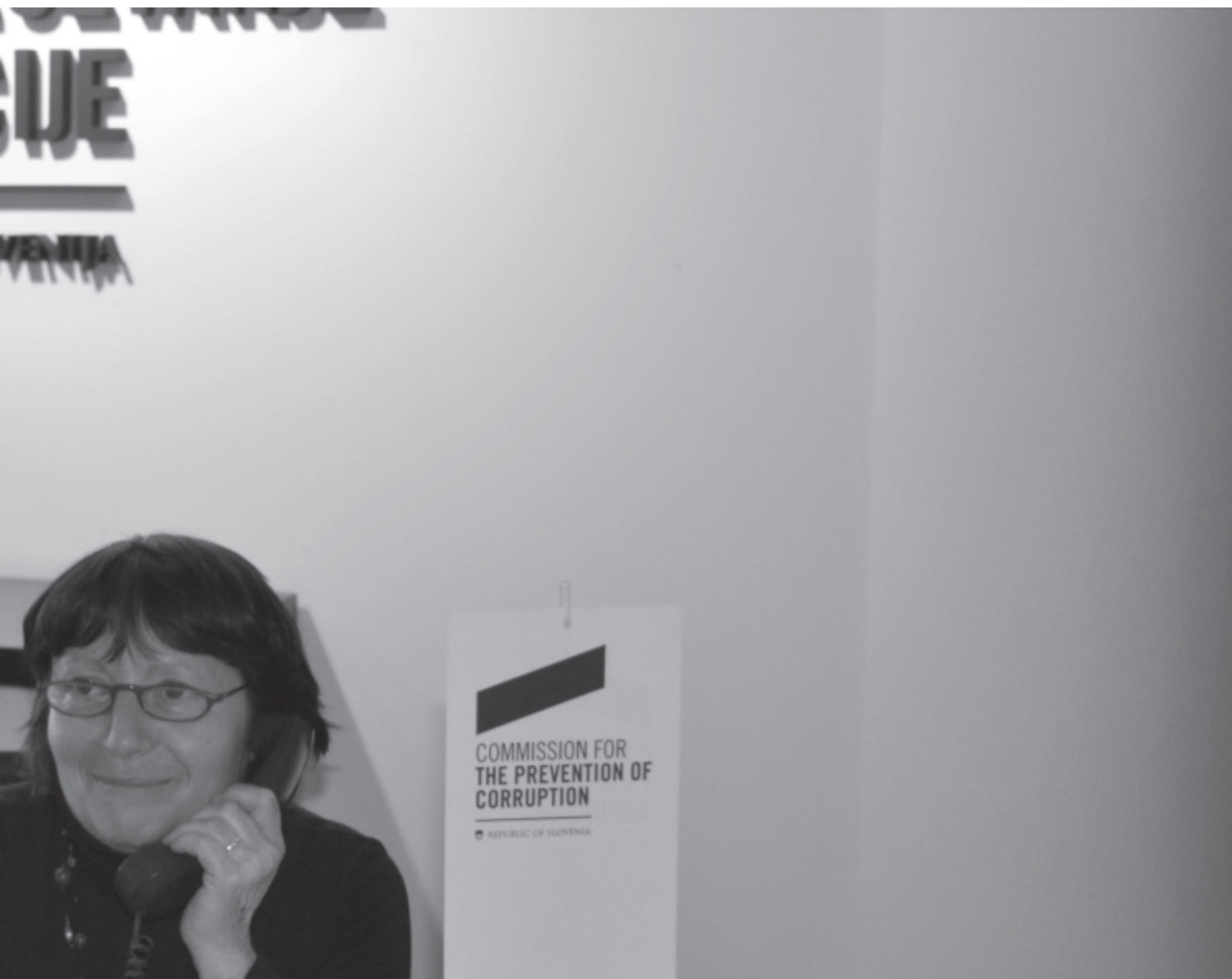
# LETNO POROČILO

# 2012

1. 1. 2012–31. 12. 2012

LJUBLJANA, MAJ 2013





Katarina Klemenc, receptorika

# Kazalo

<b>Povzetek</b> .....	<b>9</b>
O Komisiji za preprečevanje korupcije .....	10
Pripad novih zadev v letu 2012 .....	11
Opravljen delo v letu 2012 .....	12
Kadri in finance .....	13
Zakonodajni okvir .....	14
Kako korupcijo in KPK vidi del politike .....	16
<b>O Komisiji za preprečevanje korupcije</b> .....	<b>19</b>
O Komisiji za preprečevanje korupcije .....	20
Naloge KPK .....	21
Senat komisije .....	22
Urad komisije .....	25
Služba za analitiko in informacijsko varnost .....	27
Služba za nadzor in preiskave .....	32
Center za integriteto in preventivo .....	33
Organizacijska kultura .....	34
Kadrovska problematika .....	34
Finančna problematika .....	37
Problematika najema prostorov .....	41
Zunanji nadzor nad delom komisije .....	42
Revizije in inšpekcijski nadzori nad komisijo .....	44
Odnosi z javnostmi .....	45
Mednarodna dejavnost komisije .....	49
<b>Omejevanje korupcije</b> .....	<b>57</b>
Kriminalitetna statistika .....	58
<b>Nadzor in preiskave</b> .....	<b>63</b>
Nadzor in preiskave na področju korupcije .....	64
<b>Preiskave korupcije</b> .....	<b>68</b>
Preiskave korupcije v obdobju poročanja .....	69
Delo na področju preiskav .....	69
Obravnava starih nerešenih zadev – odprava zaostankov .....	75
Sodelovanje z drugimi organi .....	76
<b>Zaščita prijaviteljev</b> .....	<b>79</b>
Namen regulacije področja .....	80



Stanje na področju zaščite prijaviteljev v RS .....	80
<b>Premoženjsko stanje .....</b>	<b>83</b>
Značilnosti področja in namen regulacije .....	84
Nadzor nad premoženjskim stanjem .....	85
<b>Lobiranje .....</b>	<b>87</b>
Značilnosti področja in namen regulacije .....	88
Nadzor nad lobiranjem .....	88
<b>Omejitve poslovanja, nasprotje interesov, nezdružljivost funkcij in darila ...</b>	<b>92</b>
Omejitve poslovanja .....	93
Statistični podatki izvedenih postopkov na področju omejitev poslovanja ....	94
Nasprotje interesov .....	97
Nezdružljivost funkcij .....	98
Prepoved in omejitve sprejemanja daril .....	99
<b>Protikorupcijska klavzula .....</b>	<b>100</b>
Značilnosti področja in namen regulacije .....	101
<b>Integriteta, odgovornost, transparentnost, preventiva .....</b>	<b>105</b>
Krepiti integriteto, transparentnost, odgovornost .....	106
Krepitev integritete .....	107
Načrti integritete .....	108
Krepitev transparentnosti.....	115
Transparentnost omejuje korupcijo .....	116
<b>Krepitev odgovornosti .....</b>	<b>122</b>
Pomen ugotavljanja in prevzemanja odgovornosti .....	123
Sistemski nadzor KPK – primer sodelovanja z Občino Kamnik .....	124
<b>Preventiva .....</b>	<b>127</b>
Osveščanje javnosti .....	128
Sodelovanje v protikorupcijski delovni skupini iniciativi Ethos pri UNGC .....	130
<b>Izobraževanje .....</b>	<b>131</b>
Izobraževanje.....	132
Dogodki KPK v tednu boja proti korupciji .....	136
KPK s posvetom »Etika in zdravo delovno okolje« o problemu absentizma, korupcije in zaščiti posameznika .....	137
Sodelovanje s civilno družbo .....	138

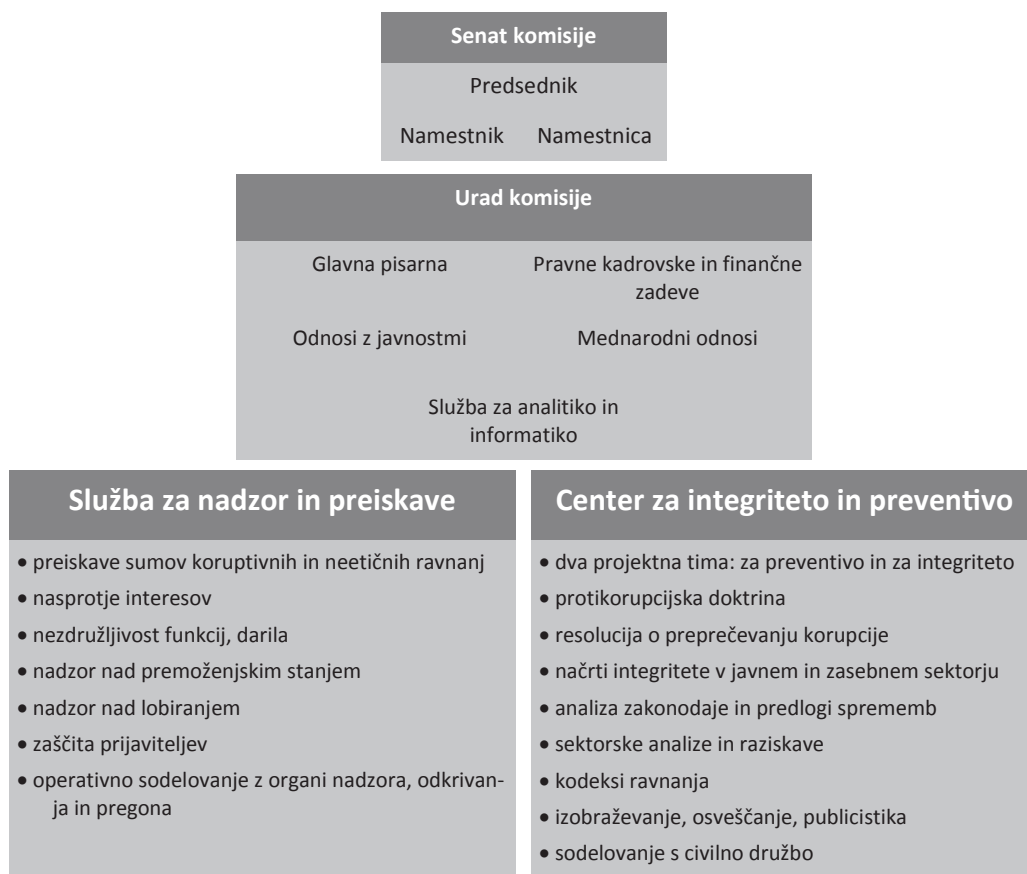
# KOMISIJA PREPREČ KORUPCIU



# Povzetek

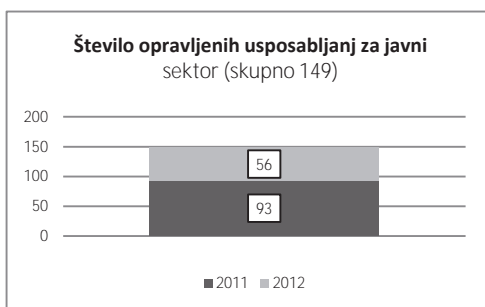
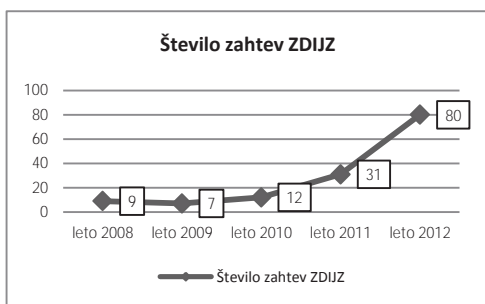
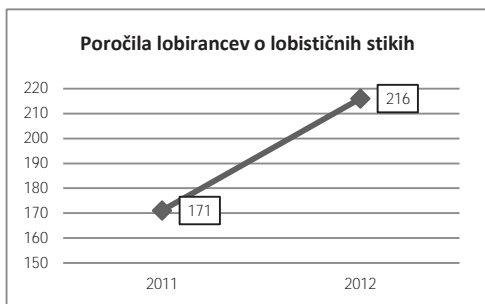
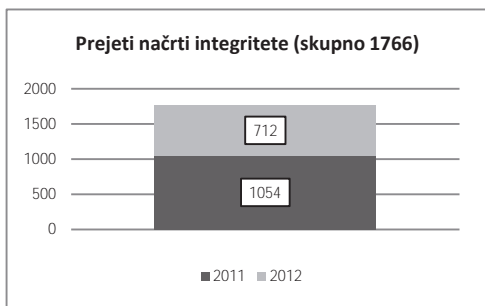
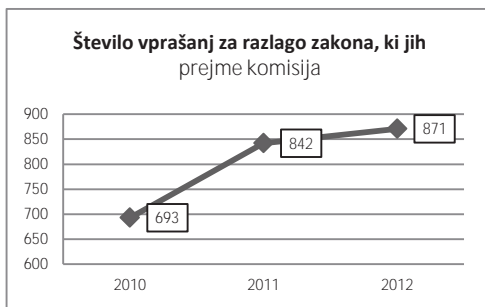
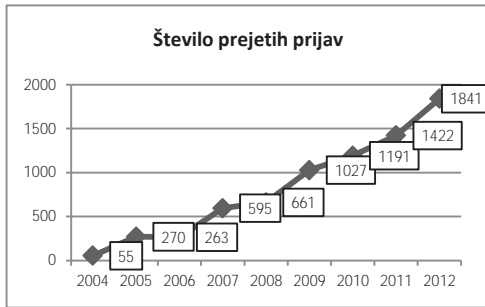
# O Komisiji za preprečevanje korupcije

Komisija za preprečevanje korupcije (dalje: komisija ali KPK) 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 ter opravlja naloge, določene v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (dalje: ZIntPK) in drugih zakonih. Položaj samostojnega državnega organa je komisija pridobila že z uveljavitvijo Zakona o preprečevanju korupcije (dalje: ZPKor) januarja 2004, ki je bil v veljavi do 5. 6. 2010, ko je stopil v veljavo ZIntPK.



KPK je procesno organizirana institucija. Organizacijska struktura je postavljena na dveh nosilnih stebrih: nadzoru in preventivi.

# Pripad novih zadev v letu 2012 ...

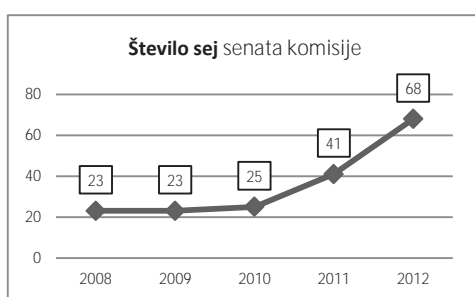
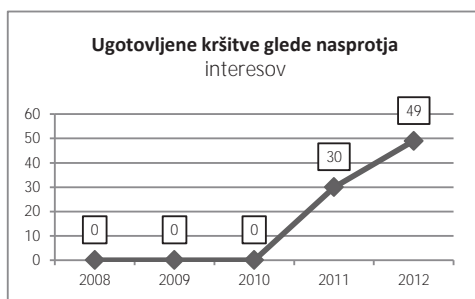
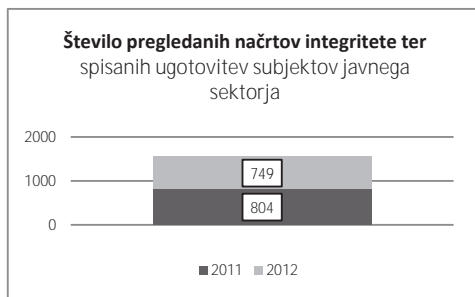
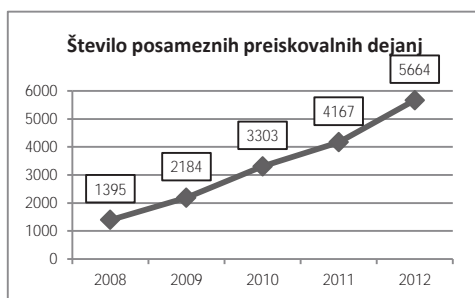
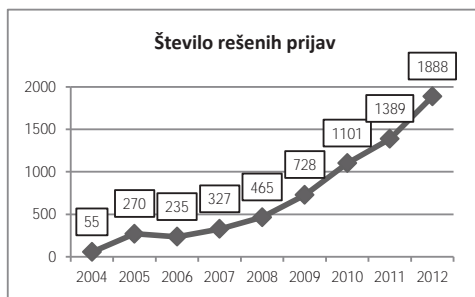


Trend pripada novih prijav je še naprej v porastu (v letu 2012 je komisija prejela 419 prijav več kot v preteklem letu), enako velja za prošnje in zahteve po pravnih mnenjih, svetovanjih, usposabljanjih in izobraževanjih. Zaradi novih pristojnosti in delovnih področij, ki jih je uvedel leta 2010 sprejet ZIntPK, se skokovito povečuje tudi obseg dela na drugih področjih (obseg poročanja o premoženjskem stanju in omejitvah poslovanja, prekrški, načrti integritete, upravne odločbe, nadzor nad lobiranjem in drugo). Na obeh temeljnih področjih dela komisije (preventiva, nadzor) je obseg dela v primerjavi z začetkom leta 2010, ko je bil v veljavi še Zakon o preprečevanju korupcije, večkratno porastel.

## Komisija je v letu 2012 med drugim:

- prejela v reševanje **1841 novih prijav** sumov koruptivnih ravnanj in drugih kršitev ZIntPK;
- prejela **871 prošenj/zahtev pravnih in fizičnih oseb za podajo pravnega mnenja ali svetovanja** v zvezi z uporabo ZIntPK v praksi;
- v obdelavo prejela **7946 novih poročil o premoženjskem stanju** zavezancev;
- v pregled in oceno prejela **712 novih ali dopoljenih načrtov integritete**, ki so jih pripravili subjekti javnega sektorja;
- od pravnih subjektov in organizacij javnega ter zasebnega sektorja prejela prek **70 prošenj za organizacijo usposabljanj** in izobraževanj;
- prejela v vrednotenje in evidenco **216 poročil lobirancev** o lobističnih stikih;
- prejela **80 zahtev za dostop do informacij javnega značaja**;
- bila imenovana v **več specializiranih preiskovalnih skupin**, ki jih je skladno z Zakonom o kazenskem postopku ustanovilo državno tožilstvo.

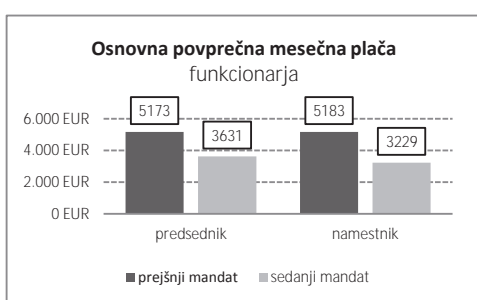
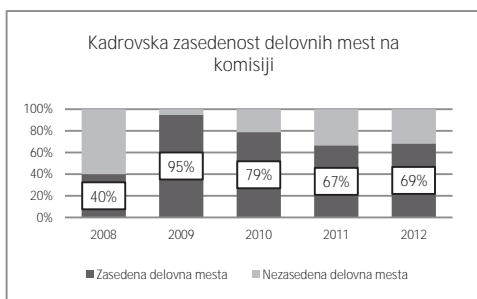
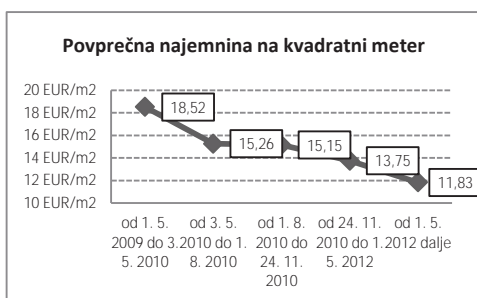
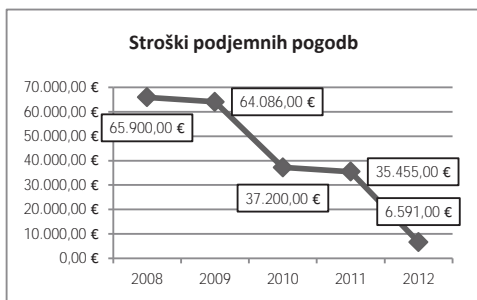
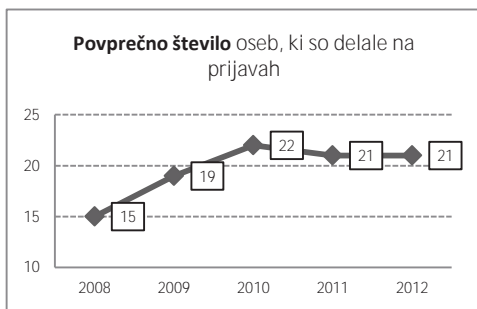
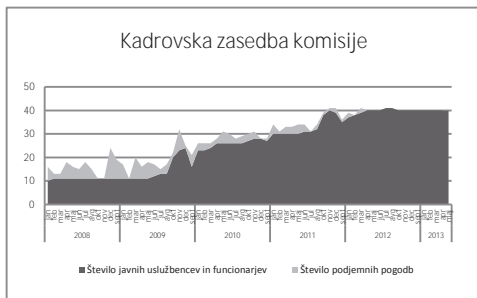
# Opravljen delo v letu 2012 ...



Komisija je nadaljevala z optimizacijo in drugačno organizacijo dela, s čimer je dodatno intenzivirala izvajanje zakonskih pristojnosti. V primerjavi s preteklim letom je zaključila obravnavo več prijav (ki so imele za posledico več ugotovljenih kršitev ZIntPK, podanih ovadb, izvedenih prekrškovnih postopkov, podanih zahtev za ničnost pravnih poslov in drugo), število sej senata pa se je v primerjavi s preteklimi leti podvojilo. V letu 2012 se je komisija dokončno vzpostavila tudi kot prekrškovni organ in uspela nadgraditi (že leta 2011) začete aktivnosti na področju načrtov integritete, intenzivirala je izmenjavo podatkov in koordinacijo z drugimi nadzornimi in preiskovalnimi organi, nadaljevala z več preventivnimi projekti na področju osveščanja ter usposabljanja in vzpostavila metodologijo sistemskih ter tematskih nadzorov.

## V letu 2012 je komisija:

- zaključila obravnavo **1888 prijav** suma koruptivnih ravnanj in drugih kršitev ZIntPK, pri čemer so uslužbenci komisije izvedli 5664 posameznih preiskovalnih opravil in izvedli ustrezne ukrepe (podaja ovadbe, uvedba prekrškovnega postopka, sprejem načelnega mnenja ali ugotovitev o konkretnem primeru, podaja zahteve za ničnost posla, sprejem opozorila ali priporočila);
- uvedla **106 prekrškovnih postopkov** zaradi kršitve ZIntPK;
- v **429 primerih** ugotovila sklepanje nedovoljenih poslov v javnem sektorju in podala opozorila ali zahteve za uveljavljanje ničnosti pravnih poslov;
- podala organom odkrivanja in pregona **246 ovadb oziroma naznanil** zaradi suma storitve kaznivega dejanja;
- podala **418 pobud nadzornim organom za izvedbo postopka iz njihove pristojnosti** (inšpekcijske službe, Računsko sodišče, DURS ...);
- izdala **19 upravnih odločb** v zvezi z dovoljenjem za opravljanje dodatne dejavnosti, lobiranjem in protikorupcijsko klavzulo;
- izvedla **86 sej senata** komisije s skupno 329 točkami dnevnega reda;
- ocenila in podala mnenje na **749 načrtov integritete** subjektov javnega sektorja;
- izvedla **56 usposabljanj**, predavanj, izobraževanj in posvetov;
- izdelala **871 pravnih mnenj**, pojasnil in odgovorov pravnim in fizičnim osebam iz javnega ter zasebnega sektorja;
- izvedla **3 mednarodne delavnice** v okviru projekta EACT;
- izvedla obsežno **raziskavo o vplivu sistemske korupcije v luči poslovnega okolja**;
- nadgradila aplikacijo **Supervisor**;
- izvedla projekt osveščanja osnovnošolcev »Povej z majico«;
- izvedla **60 postopkov v povezavi z nadzorom nad lobiranjem**;
- po zakonu zastopala Republiko Slovenijo v **mednarodnih odborih, misijah in evalvacijah** ZN, OECD, Svet Evrope/GRECO, Evropska komisija, IACA ...



*Komisija ostaja finančno in kadrovsko izjemno podhranjena – posebej v luči leta 2010 izjemno razširjenega obsega novih zakonskih nalog in pristojnosti, skokovitega letnega pripada novih zadev in družbenega okolja, v katerem se problematika korupcije vse bolj zaostruje. Komisija je v letu 2012 prišla na rob svojih zmogljivosti – glede na pripad novih zadev in mandat dela ni več prostora za nadaljnjo optimizacijo ter racionalizacijo delovanja ob nespremenjenem kadrovskem, zakonskem in finančnem okviru. Slednje nesporno vpliva tako na učinkovitost delovanja, ki je omejena, kot tudi na pravno varnost v povezavi z dolgotrajnostjo postopkov, saj:*

- po letu 2010 **število zaposlenih ni sledilo povečanemu obsegu dela** in novim zakonskim nalogam;
- kljub večkratnem povečanju pripada novih prijav **število uslužbencev, ki delajo na nadzoru in preiskavah, ostaja skoraj enako kot v letih 2009 in 2010** (dodatni uslužbenci, ki jih je komisija pridobila v tem času, opravljajo delo na področjih, ki pred letom 2010 niso sodila v delokrog komisije – načrti integritete, lobiranje, prekrškovni postopki, vodenje evidenc in drugo);
- **na nadzoru premoženjskega stanja**, ki zajema prek 10.000 zavezancev, polni delovni čas dela le **ena uslužbenka**;
- **na nadzoru lobiranja**, ki zajema vse subjekte javnega sektorja, polni delovni čas dela le **ena uslužbenka**;
- v glavni pisarni, ki je leta 2012 obdelala **okoli 30.000 vhodnih/izhodnih dokumentov**, delata **dve uslužbenki**;
- ob pripadu **prek 1800 novih prijav** leta 2012 v Službi za nadzor in preiskave dela na prijavih **manj kot 20 nadzornikov**;
- komisija je v letu 2012 s pogajanjem uspela **dodatno zmanjšati stroške najemnine za 36 %**;
- komisija je udeležena v več zahtevnih pravnih postopkih v povezavi s pravnimi sredstvi, ki jih zoper njene odločitve uveljavljajo obravnavane osebe pred upravnim, rednim in ustavnim sodiščem; pripravo odgovorov na tožbe in druge vloge izvajajo uslužbenci komisije samostojno (od leta 2010 dalje komisija ne najema več zunanjih pravnih storitev);
- **nihče od zaposlenih leta 2012 ni prejel položajnega dodatka ali dodatka za povečan obseg dela**; celoten znesek nadur, izplačanih letu 2012, je znašal dobrih 600 (šesto!) evrov;
- **povprečna bruto plača funkcionarja (predsednik in namestniki) je približno 32 % nižja kot leta 2010** (leta 2010 je znašala okoli 5100 evrov, leta 2012 pa 3400 evrov); **povprečna bruto plača zaposlenega je bila leta 2009 okoli 3400 evrov, leta 2012 pa okoli 2600 evrov**;
- po analizi, ki jo je pri nadzoru nevladnih proračunskih uporabnikov opravilo Računsko sodišče RS, komisija **po povprečni plači na zaposlenega, dodatkih k delu, stroških za službene poti, za izobraževanje, izdatkih za službene telefone, reprezentanco in podobno sodi na samo dno lestvice**.

# Zakonodajni okvir ...

Republika Slovenija je bila ena prvih tranzicijskih držav, ki je leta 2004 sprejela poseben zakon s področja preprečevanja korupcije. Leta 2010 z sprejet Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije je pomenil nadaljnji pomemben korak pri vzpostavljanju normativnega okvira protikorupcijske zakonodaje v Sloveniji. Dejstvo pa je tudi, da se pomembni instrumenti obeh omenjenih zakonov (na primer nadzor nad premoženjskim stanjem, nasprotje interesov, omejitve poslovanja, načrti integritete in drugo) v praksi vrsto let – tudi zaradi kadrovske in finančne podhranjenosti ter drugačnih prioritet komisije – niso učinkovito uveljavljali. Rezultat tega je, da na nekaterih ključnih področjih, kot je na primer nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev in nad nasprotjem interesov, Republika Slovenija nima ustreznega zakonskega okvira. V praksi pa se izkazujejo izrazite pomanjkljivosti tako glede učinkovitosti kot glede pravne varnosti in predvidljivosti.

## **Nekatere ključni elementi nujnih sprememb protikorupcijske zakonodaje:**

- krepitev tistih nadzornih in preventivnih pristojnosti komisije, ki so zanjo izvirne, in sicer na področjih, ki predstavljajo identificirana in realna korupcijska tveganja, specifična za RS, pa so v sedanji zakonodaji bodisi podnormirana, nesistemske urejena, z vidika primerjalnih dobrih praks neprimerna ali zastarela oziroma predstavljajo tako imenovano »protikorupcijsko birokracijo«;
- **vzpostavitev Sveta komisije kot neodvisnega zunanjega organa nadzora nad delom KPK z vidika zagotavljanja integritete, objektivnosti in učinkovitosti njenega delovanja;**
- **vsebinska reforma področja nadzora nad premoženjskim stanjem in nasprotja interesov (vključno z nepotizmom in klientelizmom);**
- **ukrepi za krepitev transparentnosti in odgovornosti v razmerju do delovanja javnih podjetij na lokalni in državni ravni ter gospodarskih družb pod posrednim in neposrednim vplivom države;**
- poenotenje ureditev na področju nezdržljivosti funkcij in opravljanja dopolnilne dejavnosti za funkcionarje izvršilne in zakonodajne veje oblasti ter lokalne samouprave;
- razširitev aktivne legitimacije KPK kot zastopnika javnega interesa v povezavi z Državnim pravobranilstvom RS;
- odprava splošne subsidiarnosti v 3. členu, ki je bila v ZIntPK leta 2010 vnesena z amandmaji v »zadnjem trenutku« z namenom, da se zagotovi, da se ZIntPK ne bo mogel interpretirati kot zakon, ki bo reguliral nezdržljivost funkcije poslanca in župana. Slednje je bilo kasneje uveljavljeno s posebnim zakonom, 3. člen ZIntPK pa je ostal in povzroča velike težave v praksi, predvsem pa nesistemske fragmentira regulativo in prakso urejanja ključnih institutov odpravljanja korupcijskih tveganj v javnem sektorju;
- dopolnitev definicij nekaterih pojmov v 4. členu ZIntPK, ki so se v praksi izkazale kot pomanjkljive, nesistemske oziroma jih je zapolnila sodna praksa, ki se sedaj prenaša na zakonski nivo (na primer definicija družinskih članov, neposrednega in posrednega lastništva v državnih podjetjih in tako dalje);
- vnos posebnih postopkovnih pravil o izločanju članov senata in uslužbencev komisije z namenom krepitev integritete, nepristranskosti in objektivnosti njenega dela;



- vzpostavitev enotne statistične evidence kaznivih dejanj in kazenskih postopkov, v katerih so udeleženi ali jih storijo funkcionarji na lokalnem ali državnem nivoju;
- opredelitev sistemskih in tematskih nadzorov v sodelovanju z drugimi nadzornimi organi (na primer Računskim sodiščem RS) z namenom bolj sistematičnega pristopa k odpravljanju korupcijskih tveganj, tveganj za nasprotje interesov in za uveljavljanje izvajanja načrtov integritete;
- **določnejša opredelitev pravne narave različnih postopkov pred komisijo (upravni, prekrškovni, neformalni *sui generis* nadzorni) z jasno opredeljenimi pravnimi sredstvi in potmi zoper različne odločitve komisije;**
- jasnejša opredelitev postopkov komisije z anonimnimi prijavi;
- okrepitev kontradiktornosti/soočanja obravnavanih oseb v postopkih komisije;
- jasnejša opredelitev pristojnosti komisije v povezavi z zbiranjem informacij z vključenimi pravnimi/ustavnimi jamstvi za posameznika v njenih postopkih;
- ureditev nekaterih odprtih statusnih vprašanj komisije;
- vzpostavitev pravne podlage za nadaljnjo informatizacijo nekaterih področij, ki danes zaradi zapletenosti postopkov predstavljajo tako imenovano »protikorupcijsko birokracijo« (darila, lobiranje, nasprotje interesov in podobno).

# Kako korupcijo in KPK vidi del politike ...

Od začetka leta 2011, ko je sedanji senat Komisije za preprečevanje korupcije v polni sestavi pričel s svojim delom, je v Državnemu zboru RS posredoval več poročil o delu in ocen stanja korupcije ter nasprotja interesov v Republiki Sloveniji. Zadnje tovrstno poročilo obsega skoraj 300 strani in je dostopno tudi na spletnih straneh [www.kpk-rs.si](http://www.kpk-rs.si).

Na vseh dosedanjih sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles na to temo je razprava tekla predvsem o proceduralnih vprašanjih in bila individualizirana bodisi na prejšnje bodisi na sedanje vodstvo komisije. Nič ali malo pa o problemu in obsegu korupcije ter nasprotja interesov in o ukrepih za njuno omejevanje. Spodnje izjave predstavljajo odraz tega stanja in popotnico za prihodnost ...

## **Ne vem, ali je v Sloveniji sploh kaj korupcije. Resno.**

*Zoran Janković, župan Ljubljane, za katerega je KPK pri nadzoru premoženja ugotovila večkratno kršitev protikorupcijske zakonodaje.*

## **Gre za akt politične inkvizicije.**

*Janez Janša, predsednik vlade, glede nadzora nad premoženjskim stanjem, ki ga je izvedla KPK in v katerem je bilo ugotovljeno, da zavezanec razpolaga s premoženjem neznanega izvora.*

## **Komisija deluje predvsem kot del propagandnega marša, ki je usmerjen predvsem proti predsedniku vlade in še številnim posameznikom v Sloveniji.**

*Dr. Vasko Simoniti, nekdanji minister za kulturo*

## **Tudi protikorupcijska komisija je koruptivna.**

*Alojzij Kastelic, župan Občine Trebnje, glede katerega je komisija ugotovila koruptivno ravnanje in je pravnomočno obsojen zaradi kaznivega dejanja zlorabe uradnega položaja.*

## **KPK ne verjamem nič.**

*Dr. Vinko Gorenak, poslanec SDS in nekdanji notranji minister, o KPK po objavi zaključnega poročila o premoženjskem stanju.*

## **Jaz sem dobil danes novo kazen KPK-ja ... In jaz naj povem KPK-ju, imam 60 let in me nobeden, nobeden v KPK-ju ne bo vzgajal.**

*Zoran Janković, župan Ljubljane, za katerega je KPK pri nadzoru premoženja ugotovila večkratno kršitev protikorupcijske zakonodaje.*

## **To je balon helija, ki je prazen balon.**

*Dr. Vinko Gorenak, poslanec SDS in nekdanji notranji minister, o KPK.*

## **Če mislite, da bom eno minuto posvetil tej neumnosti, ste zgrešili datum 1. april.**

*Elektronsko sporočilo predstojnika enega od javnih zavodov na poziv KPK, da je po zakonu dolžan pripraviti načrt integritete za omejevanje korupcijskih tveganj v organu, katerega predstojnik je.*

# KOMISIJA PREPREČ KORUPCIU



# O Komisiji za preprečevanje korupcije



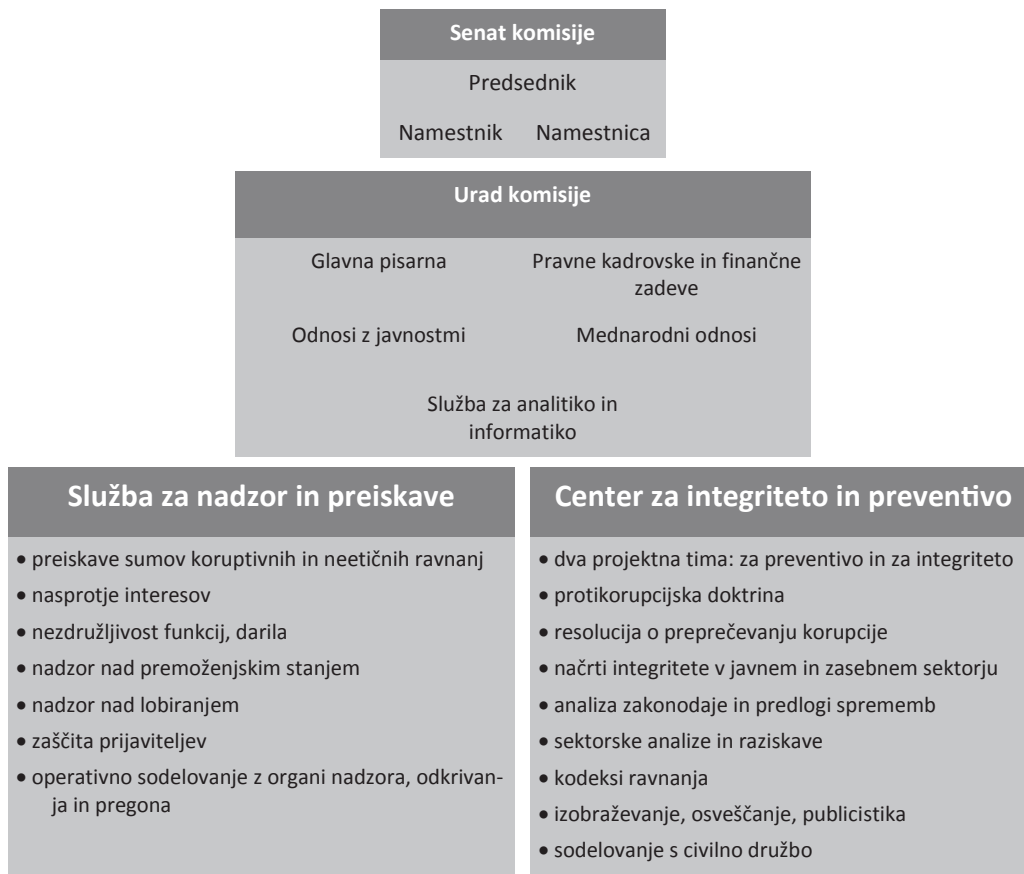
Prostori Komisije za preprečevanje korupcije na Dunajski 56 v Ljubljani

## O Komisiji za preprečevanje korupcije

Komisija za preprečevanje korupcije 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 ter opravlja naloge, določene v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (dalje: ZIntPK) in drugih zakonih. Položaj samostojnega državnega organa je komisija pridobila že z uveljavitvijo Zakona o preprečevanju korupcije (dalje: ZPKor) januarja 2004, ki je bil v veljavi do 5. 6. 2010, ko je stopil v veljavo ZIntPK.

Relativna samostojnost in neodvisnost komisije kot državnega organa se kaže v tem, da je pri svojem delu in odločanju vezana zgolj na ustavo in zakon. Težo njene neodvisnosti in nepristranskosti daje položaj samostojnega organa v sistemu državne ureditve, saj pri svojem delu ter odločitvah komisija ni podrejena nobeni izmed treh vej oblasti, ampak je pri izvrševanju svojih pristojnosti z njimi v razmerju »zavor in ravnovesij«. ZIntPK je zato, v nasprotju s prejšnjim zakonom, nekoliko drugače uredil izbirni postopek, imenovanje komisije in njeno sestavo, določil organ nadzora nad njenim delom in poslovanjem ter vsebino poročanja komisije organu nadzora.

Z uveljavitvijo ZIntPK sta se spremenila sestava in postopek imenovanja komisije kot kolegijskega organa. Komisija nima več petih članov, ki jih imenuje Državni zbor RS, ampak tri (predsednika in dva namestnika predsednika), ki jih po novem zakonu imenuje predsednik republike. Spremenjen je tudi izbirni postopek članov komisije. Medtem ko je po ZPKor predsednika in namestnika predsednika predlagal predsednik republike, po enega člana komisije pa sodni svet, komisija Državnega zbora RS, pristojna za mandatno-volilne zadeve, ter Vlada RS, po novem zakonu kandidate za predsednika in njegova namestnika predsedniku republike predlaga izbirna komisija, sestavljena iz petih članov, v katero po enega člana imenujejo Vlada RS, Državni zbor RS, neprofitne organizacije zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije, Sodni svet in Uradniški svet. S spremenjenim izbirnim postopkom in postopkom imenovanja članov komisije je še dodatno zagotovljena neodvisnost komisije oziroma njenih članov.



## Naloge KPK

Zakonodajalec je z ZIntPK nadgradil že z ZPKor uveljavljeni model preprečevanja korupcije in posvetil dodatno pozornost krepitvi integritete v javnem sektorju ter zagotavljanju transparentnosti njegovega delovanja. S tem želi zagotoviti in krepiti zaupanje v institucije ter pravni red oziroma pravno državo. ZIntPK je natančneje opredelil preventivne in nadzorstvene naloge komisije ter razširil njene pristojnosti. Glavni namen, ki ga ima komisija pri uresničevanju svojih pristojnosti, je krepitev delovanja pravne države (prim. 1. člen ZIntPK). Komisija pri tem:

- z omejevanjem in preprečevanjem korupcije ter nadzorom nad nezdružljivostjo funkcij z drugimi funkcijami in dejavnostmi skuša zagotoviti neodvisno in nepristransko izpolnjevanje ustavno in zakonsko določenih funkcij;
- z uresničevanjem resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije, oblikovanjem strokovnih mnenj in standardov dobre prakse, nudenjem pomoči pri izobraževanju, zagotavljanju osveščenosti ter načrtovanju in ocenjevanju integritete na vseh ravneh spodbuja in krepi sposobnost posameznikov in institucij, da prevzamejo odgovornost za razvoj integritete in s tem za preprečevanje ter odkrivanje korupcije;
- z nadzorom nad premoženjem in sprejemanjem daril funkcionarjem, preprečevanjem in odpravljanjem nasprotja interesov in koruptivnih ravnanj ter nadzorom nad lobiranjem spodbuja in krepi transparentnost v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij ter pri upravljanju javnih zadev;
- z določitvijo pogojev za opravljanje dejavnosti lobiranja pri delovanju javnega sektorja zagotovi transparentnost te dejavnosti na način, ki bo podpiral dobre prakse lobiranja ter omejeval in kaznoval neetične;
- z zaščito prijaviteljev koruptivnih ravnanj spodbuja in krepi odkrivanje, preprečevanje ter odpravljanje koruptivnih ravnanj;

- z uresničevanjem mednarodnih obveznosti Republike Slovenije spodbuja, podpira in krepi sodelovanje ter strokovno pomoč pri preprečevanju in zatiranju korupcije na mednarodni ravni;
- spodbuja in krepi sodelovanje državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti (dalje: organi lokalne skupnosti), organizacij javnega sektorja, oseb z javnimi pooblastili, institucij civilne družbe, medijev ter pravnih in fizičnih oseb pri dvigu integritete v Republiki Sloveniji, preprečevanju korupcije in učinkovitem odzivu države na vse oblike koruptivnih ravnanj.

### Sprejeti interni akti v letu 2012

Za izboljšanje zakonitosti, pravilnosti in smotrnosti delovanja ter poslovanja KPK je senat komisije v letu 2012 sprejel naslednje pomembnejše interne pravne akte:

- Pravilnik o javnem naročanju v Komisiji za preprečevanje korupcije;
- Pravilnik o uporabi službenih vozil v Komisiji za preprečevanje korupcije;
- Navodilo o finančnem poslovanju Komisije za preprečevanje korupcije;
- Pravilnik o uporabi službene telekomunikacijske, tehnične in strojne opreme v Komisiji za preprečevanje korupcije;
- Pravilnik o spremembah in dopolnitvah pravilnika o pripravništvu in poklicnem usposabljanju v Komisiji za preprečevanju korupcije;
- Navodilo o preverjanju digitalno podpisanih PDF obrazcev zavezancev;
- Pravilnik o spremembah in dopolnitvah Pravilnika o delovnem času v Komisiji za preprečevanje korupcije št. 001-8/2011/5, z dne 20. 11. 2012;



Senat med sejo (z leve: Rok Praprotnik, namestnik, Goran Klemenčič, predsednik in dr. Liljana Selinšek, namestnica)

## Senat komisije

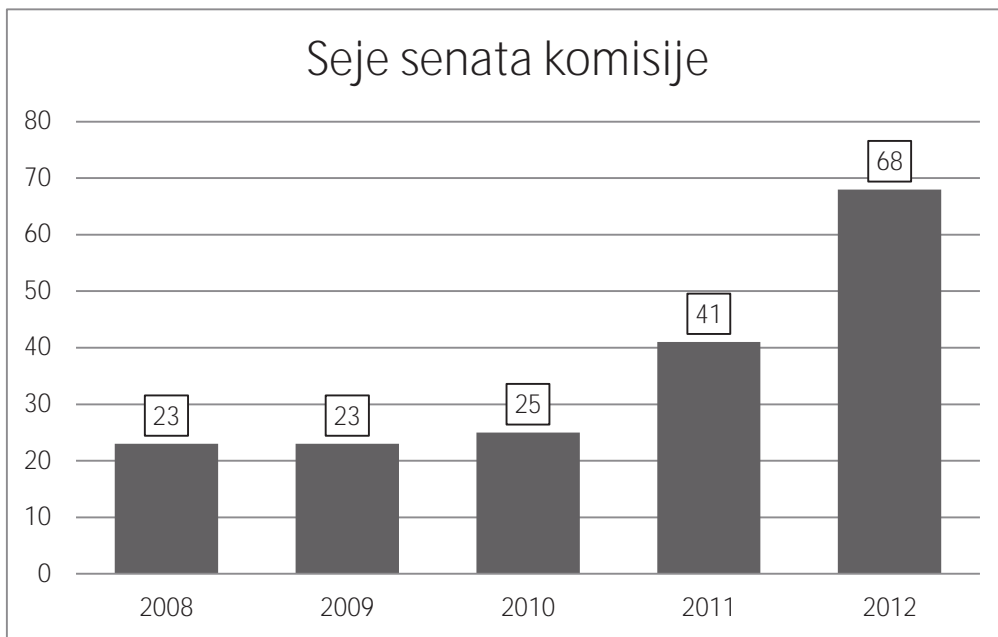
Vsi trije člani vodstva komisije (predsednik in oba namestnika) so člani senata, ki odločitve sprejema na sejah. Člani senata pri odločanju niso vezani na nobene usmeritve ali napotke ter odločajo po svoji vesti, skladno z ustavo in zakonom. Odločitve senat sprejema z večino glasov prisotnih članov. Delo senata ureja 7. člen Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije.

### Podatki o sejah senata v letu 2012:

- izvedel 68 sej;
- opravil razgovore z 11 vabljenimi osebami;



- obravnaval 114 zaključnih in vmesnih ugotovitev o posameznem primeru in ugotovitev o konkretnem primeru;
- izrekel 1 opozorilo poklicnemu funkcionarju o nezdržljivosti funkcij;



Člani senata zagotavljajo čim večjo objektivnost odločanja, zato se v skladu s predpisanim postopkom v primeru nasprotja interesov izločajo iz obravnave in odločanja v posameznih zadevah.

### III. ZAGOTAVLJANJE INTEGRITETE, NEPRISTRANSKOSTI IN OBJEKTIVNOSTI DELA KOMISIJE

#### 1. Izločitev člana senata komisije ali uslužbenca komisije

##### 19. člen

##### (uporaba predpisov)

Določbe tega poslovnika o izločitvi člana senata ali uslužbenca komisije se uporabljajo glede postopkov iz tretje alineje prvega odstavka 34. člena tega poslovnika in v ostalih postopkih iz pristojnosti komisije, razen postopkov za vodenje in odločanje v upravnih zadevah in v prekrškovnih postopkih iz pristojnosti komisije, v katerih se glede izločitve uporabljajo predpisi, ki urejajo splošni upravni postopek oziroma predpisi, ki urejajo postopek o prekršku in podreje no določbe tega poslovnika.

##### 20. člen

##### (izločitev člana senata komisije ali uslužbenca komisije)

(1) Člani senata komisije in uslužbenci komisije morajo ves čas opravljanja svojih nalog paziti na dolžnost izogibanja nasprotju interesov in posebno skrb namenjati varovanju poklicne integritete in integritete komisije ter nepristranskosti in objektivnosti pri opravljanju javnih nalog in izvajanju uradnih postopkov.

(2) Član senata komisije ali uslužbenec komisije ne sme sodelovati pri odločanju ali obravnavi zadeve, v kateri je udeležen sam ali je z osebo, ki je v zadevi udeležena, ali njenim zakonitim zastopnikom ali pravnim pooblaščenecem v kon-

kretni zadevi:

– v zakonski zvezi oziroma živi z njo v skupnem gospodinjstvu, zunajzakonski skupnosti ali registrirani istospolni partnerski skupnosti, kar velja tudi, če je zakonska zveza oziroma zunajzakonska skupnost ali registrirana istospolna partnerska skupnost prenehala,

– v razmerju krvnega sorodstva v ravni vrsti, krvnega sorodstva v stranski vrsti do vštetega tretjega kolena oziroma v svaštvu do drugega kolena, ali

– v razmerju skrbnika, oskrbovanca, posvojitelja, posvojenca, rejnika ali rejenca.

(3) Član senata komisije ali uslužbenec komisije prav tako ne sme sodelovati pri odločanju ali obravnavi zadeve, v kateri obstajajo druge okoliščine, v katerih zasebni interes (kot je opredeljen z ZIntPK) člana senata komisije ali uslužbenca komisije vpliva oziroma vzbuja videz, da vpliva ali bi lahko vplival na njegovo nepristranskost in objektivnost pri opravljanju javnih nalog in izvajanju uradnih postopkov.

##### 21. člen

##### (postopek)

(1) Član senata komisije ali uslužbenec komisije mora takoj, ko izve za okoliščine, ki bi lahko zahtevale njegovo izločitev iz obravnave konkretnega primera, prenehati z delom v tej zadevi in o tem nemudoma obvestiti:

- predsednika, če gre za člana senata komisije, pomočnika predsednika, vodjo SNAP ali tajnika senata komisije,
- prvega namestnika, če gre za predsednika, ali

– vodjo SNAP, če gre za druge uslužbence komisije.

(2) V obvestilu iz prejšnjega odstavka član senata komisije ali uslužbenec komisije po svoji presoji predlaga lastno izločitev ali pa odločitev o tem prepusti drugemu skladno s tretjim, četrtem ali petim odstavkom tega člena.

(3) O izločitvi ali neizločitvi člana senata komisije s sklepom odločita preostala dva člana, najkasneje na naslednji seji senata komisije.

(4) O izločitvi ali neizločitvi pomočnika predsednika, vodje SNAP ali tajnika senata komisije s sklepom odloči predsednik ali po njegovem pooblastilu namestnik najkasneje v petih delovnih dneh od prejema obvestila.

(5) V primeru izločitve drugega uslužbenca komisije vodja SNAP najkasneje v petih delovnih dneh od prejema obvestila pripravi predlog sklepa o izločitvi ali neizločitvi in ga posreduje predsedniku v podpis.

(6) V primeru, ko se vprašanje izločitve člana senata komisije ali uslužbenca komisije pojavi pri sami obravnavi na seji senata komisije, o izločitvi ali neizločitvi takoj odloči senat komisije v obliki zapisniškega sklepa seje senata komisije.

(7) Kadar člani senata komisije ali uslužbenci komisije pri svojem delu izvedo ali zaznajo obstoj okoliščin, ki bi lahko zahtevale izločitev in ki se nanašajo na drugega člana senata komisije ali druge uslužbenca komisije, o tem nemudoma obvestijo ustrezno osebo iz prve, druge ali tretje alineje prvega odstavka tega člena. Ta brez odlašanja o tem seznanijo člana senata komisije oziroma uslužbenca komisije, na katerega se te okoliščine nanašajo, ki bodisi predlaga svojo izločitev ali odločitev prepusti drugemu skladno s tretjim, četrtem ali petim odstavkom tega člena.

(8) Zahtevo za izločitev člana senata komisije ali uslužbenca komisije lahko poda tudi pravna ali fizična oseba, ki ima zaradi postopka pred komisijo interes kot prijavitelj ali oseba v obravnavi. V tem primeru se z zahtevo za izločitev smiselno postopa po tem členu.

(9) Sklep o odločitvi glede izločitve vsebuje klasifikacijsko številko zadeve in ime osebe, na katero se nanaša. S sklepom o odločitvi glede izločitve člana senata komisije ali uslužbenca se seznanijo člani senata komisije, vodja SNAP, tajnika senata komisije in nosilca zadeve, ki so dolžni paziti, da izločena oseba nima vpogleda v potek reševanja zadeve do njenega zaključka. Komisija v svojem informacijskem sistemu zagotavlja ustrezno varnostno shemo in sledljivost, ki preprečujejo, da bi se izločen član senata komisije ali uslužbenec komisije pred zaključkom postopka seznanil z nejavnimi dokumenti, informacijami oziroma podatki, povezanimi z obravnavo zadeve, iz katere je izločen. Podatke o izločitvi oziroma izločenem članu senata komisije ali uslužbencu komisije se na podlagi sklepa ali uradnega zaznamka vnese tudi v zbirko dokumentarnega gradiva oziroma elektronsko bazo.

(10) Zoper sklep, s katerim se po tem členu odloči o izločitvi ali neizločitvi člana senata ali

uslužbenca komisije, ni pritožbe.

(11) Če je pri obravnavi zadeve sodeloval uslužbenec komisije, ki bi moral biti izločen, se zadevo dodeli v reševanje drugemu nosilcu in o tej zadevi, če tako glede na okoliščine primera oceni senat komisije, ponovno odloča. Če je pri odločanju o zadevi sodeloval član senata komisije, ki bi moral biti izločen, senat komisije o zadevi ponovno odloča.

(12) V primeru, da bi se iz odločanja o zadevi morala izločiti dva člana senata komisije in zato senat komisije ne bi bil sklepčen in ne bi mogel sprejeti odločitve, predsednik ali namestnik ter vodja SNAP in nosilec zadeve, ki je obravnaval zadevo, proučijo možnosti odstopa zadeve v obravnavo drugim pristojnim organom.

## **2. Načrt integritete komisije in kodeks ravnanja uslužbencev komisije**

### **22. člen**

#### **(načrt integritete komisije)**

(1) Za izdelavo, uresničevanje in dopolnjevanje načrta integritete komisije je odgovoren skrbnik načrta integritete, ki ga s sklepom določi predsednik.

(2) Uslužbenci komisije so se dolžni seznaniti in ravnati v skladu z načrtom integritete komisije in navdili skrbnika pri njegovem uresničevanju. Seznanitev uslužbencev komisije z načrtom integritete izvede skrbnik načrta integritete ali v dogovoru z njim drug uslužbenec komisije, in sicer najpozneje v sedmih dneh od dneva zapolnitve oziroma od sprejema ali posodobitve načrta integritete, ko uslužbenec komisije podpiše tudi izjavo o seznanitvi z načrtom integritete.

(3) Vsak član senata komisije izjavo o seznanitvi z načrtom integritete podpiše najpozneje v sedmih dneh od dneva imenovanja oziroma od sprejema ali posodobitve načrta integritete.

(4) Uslužbenec komisije ali oseba, ki sodeluje s komisijo, ob zaznavi znakov korupcije, drugih protipravnih ali neetičnih okoliščin in ravnanj, ki predstavljajo ali bi lahko predstavljala tveganje za organizacijske pogoje, osebje ali procese dela komisije, mora o tem brez odlašanja obvestiti skrbnika načrta integritete, da oceni potrebo po posodobitvi načrta integritete s primernimi ukrepi in obveščanjem.

(5) Če skrbnik načrta integritete ob razkritju okoliščin iz prejšnjega odstavka oceni, da je za postopek pristojen svetovalec za pomoč in informiranje o ukrepih v zvezi z varstvom pred spolnim in drugim nadlegovanjem ali trpinčenjem, predlaga osebi, ki ga je obvestila o okoliščinah, da sama ali skupaj z njim o tem seznanijo svetovalec za navedeno področje. V tem primeru je celoten postopek zaupen in poteka v skladu s predpisi, ki urejajo varovanje človekovega dostojanstva.

(6) Če skrbnik načrta integritete oceni, da je nevarnost okoliščin, ki lahko predstavljajo tveganje iz četrtega odstavka tega člena tako izrazita, da je potrebna pomoč ali ukrepanje predsednika komisije, pristojnega državnega organa ali strokovne institucije, predlaga tistemu, ki ga je o tem obvestil, da jih sam ali skupaj z njim o

tem obvesti.

(7) Če komisija za določene storitve najame zunanje izvajalce, lahko predsednik skrbniku načrta integritete naloži, da izdela oceno tveganj in ukrepov v okviru načrta integritete, ki jih komisija vključi kot obvezne pogoje v pogodbo o izvajanju storitev.

### 23. člen

#### (kodeks ravnanja uslužbencev in sodelavcev komisije)

(1) Komisija ima svoj Kodeks ravnanja uslužbencev in sodelavcev. Kodeks sprejme svet delavcev z večino glasov vseh uslužbencev.

(2) O kršitvah kodeksa odloča etična komisija,

sestavljena iz namestnika, ki ga imenuje predsednik, in dveh predstavnikov zaposlenih, ki jih izmed zaposlenih za dobo dveh let na tajnem glasovanju izvolijo zaposleni na komisiji. Etična komisija o svojem delovanju sprejme poslovnik.

(3) Etična komisija svoje ugotovitve in odločitve ustrezno predstavi notranji in po potrebi tudi zunanji javnosti.

(4) Če je zaradi kršitve kodeksa v postopku namestnik, ki je član etične komisije, ga v etični komisiji za ta primer nadomesti predsednik. Če je zaradi kršitve kodeksa v postopku član etične komisije, izvoljen izmed predstavnikov zaposlenih, ga v etični komisiji za ta primer nadomesti najstarejši uslužbenec komisije.



Breda Demšar Petretič, pooblaščenka za splošno-administrativne zadeve

## Urad komisije

Na podlagi 7. člena Akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Komisiji za preprečevanje korupcije poleg izvajanja administrativnih, kadrovskih, logističnih in finančnih nalog za celotno komisijo in nalog glavne pisarne urad skrbi za sistemski razvoj protikorupcijske doktrine ter etike delovanja javnega sektorja in usklajevanje priprave mnenj k predlogom zakonov ter drugih predpisov pred njihovo obravnavo na vladi.

Poleg omenjenega pripravlja tudi mnenja o usklajenosti z zakoni in predpisi, ki urejajo področje preprečevanja korupcije, skrbi za usklajevanje evropskega in mednarodnega sodelovanja ter pripravo in izvedbo projektov, ki jih financirajo Evropska unija in druge tuje institucije. Prav tako usklajuje sodelovanje z drugimi državnimi organi in organizacijami, z znanstvenimi, strokovnimi, medijskimi ter neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije, s podobnimi



Mojca Rems, tajnica v uradu komisije



Lidija Bela Pangeršič, Svetovalka za pravna vprašanja



Ana Vidic-Štivec, poslovna sekretarka v uradu komisije

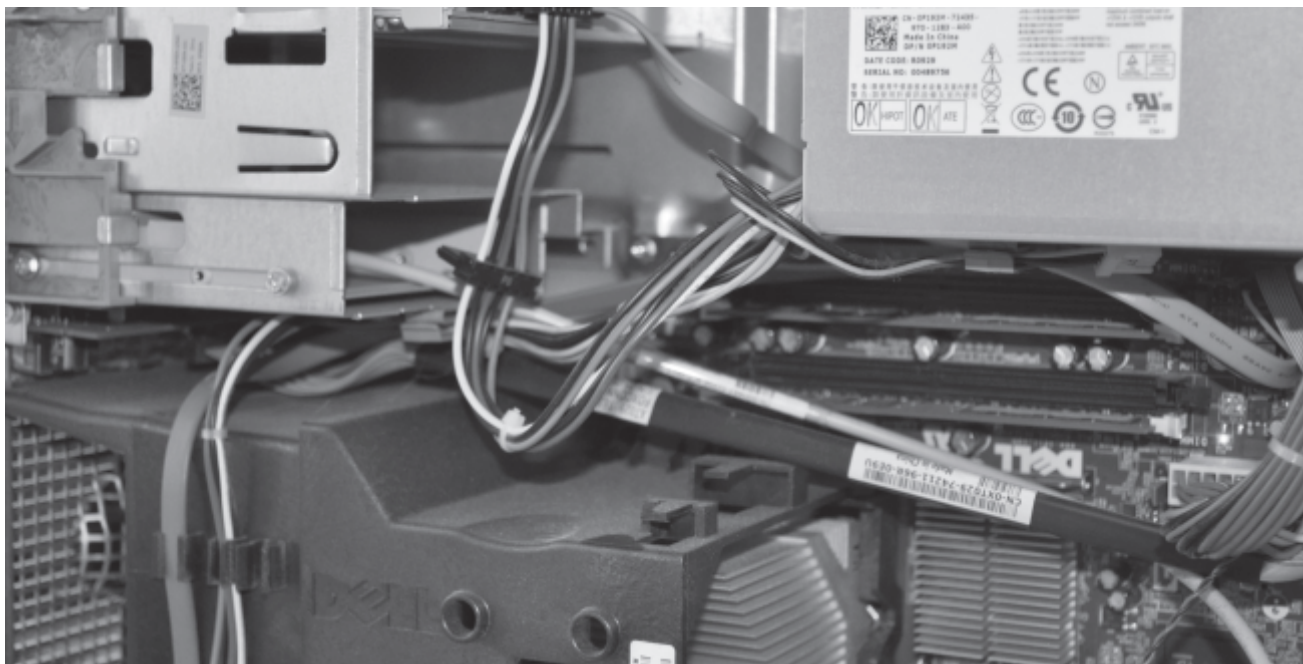
organi drugih držav in mednarodnih integracij ter z mednarodnimi profitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije.

Urad nudi še metodološko, analitično in informacijsko podporo delu komisije in njenih notranjeorganizacijskih enot, skrbi za odnose z zunanjimi in notranjo javnostjo ter spletno komuniciranje vsebin in opravlja druge naloge za nemoteno delovanje komisije.

V letu 2012 je komisija pregledala in podala mnenje na 18 predlogov predpisov, leto prej na 23. Sicer je v pregled in mnenje leta 2012 prejela 42, leta 2011 pa 40 predlogov predpisov.

Kot je razvidno iz spodnjega grafa, je komisija v letu 2012 odgovorila na 80 zahtev za dostop do informacij javnega značaja.





## Služba za analitiko in informacijsko varnost

Namen Službe za analitiko in informacijsko varnost (dalje: SAIV) je zagotavljati informatizacijo dela komisije, nuditi podporo pri statističnih in drugih obdelavah ter analizah podatkov in skrbeti za varovanje informacijsko-komunikacijske opreme, komunikacij ter podatkov komisije.

V okviru službe sta redno zaposlena dva uslužbenca, za pomoč pri programiranju pa občasno sklenemo pogodbe z zunanjimi izvajalci, pri čemer večino vzdrževanja in del razvoja opravljamo sami. Prav tako v delo komisije z namenom zmanjševanja stroškov v čim večji meri uvajamo odprtokodne in brezplačne aplikacije, zavezani pa smo tudi k uporabi odprtih standardov. Oba uslužbenca, ki sta trenutno zaposlena v SAIV, sta se na komisiji zaposlila v letu 2010, ustrezna delovna mesta pa so bila sistemizirana v letu 2011. V letu 2012 je komisija na področju informatizacije porabila 6161,90 evra, od tega 3380,10 evra za nakup licenc, ostalo (2781,80 evra) pa za nakup strojne in druge opreme. Za tehnično pomoč pri prenovi informacijskega sistema komisije smo najeli zunanjega izvajalca, vrednost pogodbe je bila 10.113,60 evra.

Komisija je v letu 2012 izvedla večjo prenovo informacijskega sistema. Tako smo posodobili notranje domensko omrežje komisije, vključno s tiskalniškim strežnikom, ki omogoča tako imenovano varno tiskanje, izvedli pa smo tudi prehod delovnih postaj na Windows 7. Poskrbljeno je bilo tudi za arhiviranje podatkov ter enostavno upravljanje z informacijskim sistemom. Izvedli smo montažo nove komunikacijske omare in nekaj strežnikov, prenovili del ožičenja ter zamenjali in ponovno nastavili omrežna stikala v notranjem omrežju. Prav tako je bil izveden varnostni pregled notranjega omrežja komisije, menjava in posodobitev hišne telefonske centrale ter nekateri ukrepi za dodatno zavarovanje telefonskih komunikacij komisije.

Komisija pri svojem delu sicer zbira številne (tudi osebne) podatke in vzpostavlja različne z zakonom določene evidence, za njeno učinkovito delo pa je nujna visoka stopnja informatizacije pri zbiranju in obdelavi podatkov. V letu 2012 je bil zato pouda-

rek na vzpostavitvi obrazcev za poročanje o spremembah premoženjskega stanja in obrazcev za poročanje o darilih.

V letu 2012 smo posodobili tudi aplikacijo Supervisor, ki državljanom omogoča spremljanje izdatkov proračunskih uporabnikov. Supervisor se sedaj posodablja dnevno in samodejno, prikazujemo pa tudi podatke o transakcijah med proračunskimi uporabniki.

### **PREGLED PORABE FINANČNIH SREDSTEV V PRETEKLOSTI**

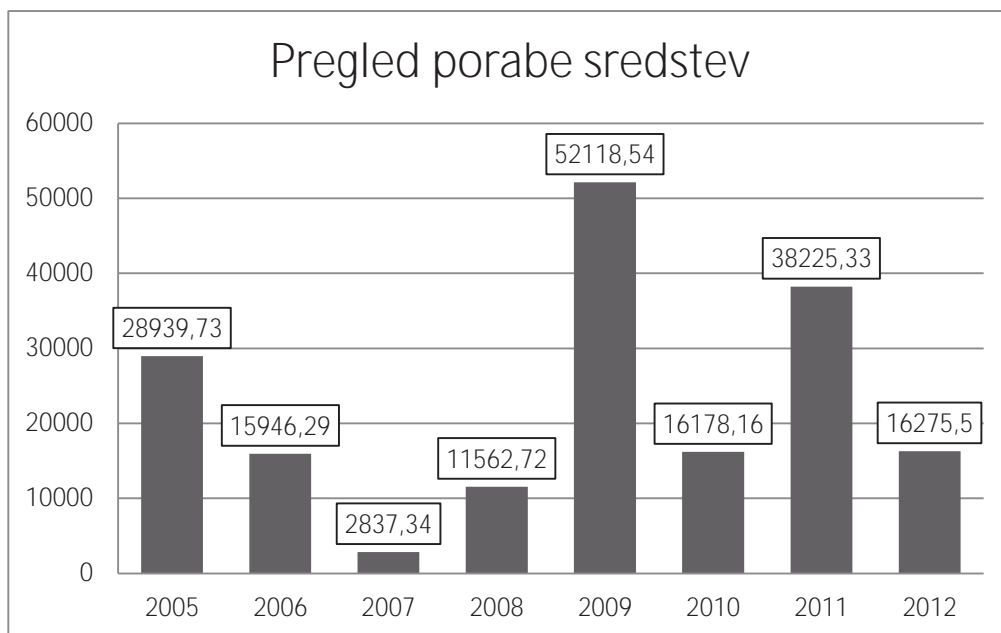
V letu 2005 je bilo za nakupe strojne opreme porabljenih 3.190.440 tolarjev (13.313,47 evra), za nakup programske opreme in licenc za programsko opremo 1.404.676,40 tolarja (5861,61 evra), 2.340.000 tolarjev (9764,65 evra) pa je bilo namenjenih za zasnovo in postavitev spletne strani.

V letu 2006 je bilo za strojno opremo porabljenih 2.434.133,28 tolarja (10.157,46 evra), za nakup licenc programske opreme 453.217,96 tolarja (1891,25 evra), za nakup drobnega inventarja 774.415,30 tolarja (3231,58 evra), za nakup mobilnih telefonov pa 159.600 tolarjev (666 evrov).

V letu 2007 je bil edini strošek iz področja informatike nakup licenc za programsko opremo, ki je znašal 2837,34 evra.

V letu 2008 so stroški za nakup programske opreme in licenc programske opreme znašali 10.408,32 evra (v tem letu je bil kupljena Novell programska oprema), 1154,40 evra pa je znašal strošek za nakup varnostne omare.

V letu 2009 je bilo za nakup licenčne programske opreme porabljenih 14.633,52 evra, za nakup strojne računalniške opreme 27.936,02 evra, za nakup omrežne opreme 2763,24 evra, za nakup mobilnih telefonov je bilo porabljenih 123,90 evra, za nakup pisarniške opreme (skener, fotokopirni stroj, diktafon) 2972,52 evra, za nakup varnostnih omar in uničevalca dokumentov pa 3689,34 evra.



V letu 2010 je bilo za nakup licenčne programske opreme porabljenih 5686,03 evra, za nakup strojne računalniške opreme (računalniki, strežniki, skener, tiskalnik) 7168,25 evra, za nakup mobilnih telefonov 720 evrov, za nakup videokonferenčnega

sistema pa 2603,88 evra.

V letu 2011 je bilo za nakup licenčne programske opreme porabljenih 10.084,68 evra, za nakup mobilnih telefonov 660 evrov, za nakup različne strojne računalniške opreme (čitalec črtne kode, grafična tablica, prenosni računalniki, monitorji in drugo) 15.062,50 evra, za nakup avdiovizualne opreme (zvočniki, fotoaparati, manjša mešalna miza za snemanje razgovorov, mikrofoni) 1000,02 evra, za nakup opreme za tiskanje in razmnoževanje (tiskalniki, skenerji, plastifikator) 2561,41 evra, za nakup strežnikov in diskovnih sistemov 8672,21 evra, za nakup aktivne mrežne in komunikacijske opreme pa 184,51 evra.

V letu 2012 je bila finančna poraba po postavkah naslednja:

- nakup licenčne programske opreme (EventTrack): 3380,10 evra;
- nakup komunikacijske omare: 782,81 evra;
- nakup aktivne mrežne in komunikacijske opreme (omrežna stikala): 679,20 evra;
- nakup opreme za tiskanje in razmnoževanje (tiskalniki): 466,04 evra;
- nakup strojne računalniške opreme (pomnilnik RAM): 338,71 evra;
- nakup mobilnih telefonov: 309,44 evra;
- nakup avdiovizualne opreme (mikrofoni za snemanje razgovorov): 205,60 evra.

Pogodbo za tehnično pomoč pri prenovi informacijskega sistema komisije smo podpisali januarja 2012. Vrednost pogodbe je bila 10.113,60 evra.

#### **PODROBNEJŠI PREGLED PRETEKLEGA OBDOBJA**

V preteklem obdobju je bilo na področju informatizacije komisije opravljenih precej večjih posodobitev informacijskega sistema, poseben poudarek smo namenili varnosti komunikacij in podatkov, opravljenih pa je bilo tudi več investicij.

#### **PRENOVA INFORMACIJSKEGA SISTEMA KOMISIJE**

V letu 2012 je največjo investicijo predstavljala obsežna prenova informacijskega sistema. Z nujno prenovo (obstoječi sistem je bil namreč že zastarel, potekle pa so tudi licence za programsko opremo) smo želeli doseči večjo zanesljivost delovanja v primeru morebitnih izpadov, izboljšati sistem varnostnega arhiviranja oziroma upravljanja varnostnih kopij ter dodatno zaščititi naše lokalno omrežje in podatke na strežnikih ter delovnih postajah. Cilj prenove je bil dolgoročno doseči boljše obvladovanje stroškov programske opreme in stroškov zunanje IT podpore. Tako novi sistem omogoča visoko stopnjo neodvisnosti od zunanjih izvajalcev in ponudnikov programske opreme, upravljamo pa ga v celoti sami.

Zaradi boljšega obvladovanja stroškov, neodvisnosti od ponudnikov, zanesljivosti in varnosti na komisiji težimo k uporabi odprtokodnih rešitev na vseh področjih, kjer je to smiselno in upravičeno. Pri delu že uporabljamo uveljavljene odprtokodne rešitve, na primer Ubuntu Linux, CentOS, Nginx, PostgreSQL, GraphViz in druge; uporabi odprtokodnih rešitev želimo biti zavezani tudi v bodoče.

Komisija se je zaradi racionalizacije stroškov IT opreme in storitev v letu 2011 odločila, da ne bo pristopila h krovni pogodbi med Microsoftom in Ministrstvom za javno upravo. Do konca leta 2011 smo zato po obstoječi krovni pogodbi posodobili Micro-

soft licenčno programsko opremo (operacijski sistem Windows in programski paket MS Office), v obdobju 2012–2015 pa Microsoft programske opreme ne bomo nadgrajevali, razen seveda nujnih varnostnih posodobitev.

Po uspešno izvedeni prenovi sedaj na namenskih virtualnih strežnikih teče odprtokodna programska oprema, ki skrbi za overjanje uporabnikov in hrambo uporabniških podatkov, poganja tiskalniški strežnik, ki omogoča tako imenovano varno tiskanje, DNS/WINS storitev, WPKG storitev za oddaljeno nameščanje programske opreme na Windows delovne postaje ter sistem za nadzor delovanja strežnikov tiskalnikov in ostale informacijske opreme. Odprtokodna programska oprema skrbi tudi za upravljanje z varnostnimi kopijami podatkov. Podatki na strežnikih in tudi varnostne kopije so šifrirani.

Ustreznih posodobitev so bile deležne tudi delovne postaje. Nanje smo namestili Windows 7, vključene pa so v Samba omrežje. Nanje je nameščen WPKG agent, ki omogoča oddaljeno upravljanje nastavitev delovnih postaj, ter nekatera druga potrebna podporna programska oprema. Na vseh delovnih postajah je nameščena tudi ustrezna odprtokodna programska oprema (na primer brskalnik Firefox, pisarniški paket LibreOffice, multimedijski predvajalnik VLC, program za zvočno snemanje razgovorov Audacity in drugo).

Nadalje smo prenovili tudi notranje LAN omrežje komisije. Tako smo izvedli montažo nove komunikacijske omare in nekaj strežnikov, prenovili del ožičenja ter zamenjali in ponovno nastavili omrežna stikala v notranjem omrežju. Izvedli smo tudi varnostni pregled notranjega omrežja komisije, izvedena je bila menjava in posodobitev hišne telefonske centrale ter nekateri ukrepi za dodatno zavarovanje telefonskih komunikacij komisije.

### **SPLETNI OBRAZCI IN VARSTVO OSEBNIH TER DRUGIH PODATKOV KOMISIJE**

Tudi v letu 2012 smo nadaljevali projekt vzpostavitve spletnih obrazcev, prek katerih zavezanci komisiji posredujejo podatke. V letu 2012 je bil poudarek na vzpostavitvi obrazcev za poročanje o spremembah premoženjskega stanja in obrazcev za poročanje o darilih.

Spletni obrazci so zasnovani tako, da spletna aplikacija preveri veljavnost vnesenih podatkov. To pomeni, da spletna aplikacija preveri, ali so podatki posredovani v pravilni obliki (na primer, da sta ime in priimek osebe zapisana v skladu z razpoložljivim naborom črk in znakov za zapis osebnega imena v Republiki Sloveniji, da sta EMŠO ali davčna številka zapisana v skladu z zakonsko veljavnim načinom in da se v posredovanem EMŠO ali davčni številki ujema izračun kontrolne številke ter drugo). Na ta način dosegamo precej višjo kvaliteto posredovanih podatkov s strani zavezancev kot v preteklosti.

Poseben poudarek pri novih obrazcih smo namenili tudi varnosti posredovanih podatkov. Spletni obrazci, prek katerih zavezanci komisiji posredujejo podatke, so dostopni samo prek šifrirane spletne povezave. Vneseni podatki se na strežniku shranjujejo v šifrirane datoteke. Pri tem je uporabljeno tako imenovano asimetrično šifriranje, kar pomeni, da podatkov na spletnem strežniku komisije ni mogoče dešifrirati. Dešifriranje je mogoče le na ločenem internem strežniku komisije, saj na spletnem strež-



niku ni šifrirnih ključev za dešifriranje podatkov. Šifrirane datoteke s podatki iz spletnih obrazcev se nato prek posebne, še dodatno šifrirane povezave samodejno prenesejo na interni strežnik komisije. Ta strežnik se nahaja v zaščitenem HKOM omrežju.

Vsi strežniki komisije uporabljajo še dodatne zaščitne mehanizme, kot na primer ustrezno nastavljeno požarno pregrado, administrativni dostop do strežnikov ima le omejen krog oseb, trdi diski strežnikov v internem omrežju komisije pa so v celoti šifrirani. Poskrbljeno je tudi za fizično varnost in varnostno arhiviranje podatkov.

Dostop do osebnih podatkov zavezancev oziroma aplikacij na internih strežnikih komisije je omogočen le omejenemu krogu oseb ter samo prek šifriranih povezav. Vsi dostopi do aplikacije za obdelavo osebnih podatkov zavezancev – tudi vpogledi v osebne podatke – se neizbrisno beležijo na ločenem strežniku.

V letu 2012 smo za vse zaposlene izvedli več izobraževanj s področja varstva osebnih podatkov ter varnosti informacijskih sistemov in varovanja informacij. Vsi uslužbenci so tudi podpisali ustrezne izjave glede varstva osebnih podatkov. Z Zakonom o varstvu osebnih podatkov in osnovami informacijske varnosti so bili seznanjeni tudi zunanji sodelavci (programerji), ki sicer nimajo samostojnih dostopov do omenjene infrastrukture (strežnikov in podatkovnih baz). V primeru kakršnegakoli dela na strežnikih ali bazi podatkov zunanjim sodelavcem komisije dostop omogoči ena izmed za to pooblaščenih oseb na komisiji, in sicer vedno le iz prostorov komisije. Ta oseba tudi nadzira delo in aktivnosti zunanjih sodelavcev.

Komisija posebno pozornost namenja varovanju podatkov ter zaščiti zaupnosti in integritete svojih postopkov tudi zaradi občutljivosti postopkov, pogojenih s funkcijami in vplivom posameznikov, nad katerimi komisija izvaja nadzor.

Avgusta 2012 je bil na komisiji zaradi očitkov o uhajanju nekaterih informacij in osebnih podatkov, povezanih z enim izmed nadzornih postopkov komisije, izveden inšpekcijski nadzor državnega nadzornika za varstvo osebnih podatkov. Podroben inšpekcijski nadzor državnega nadzornika za varstvo osebnih podatkov je potrdil, da so bili očitki o uhajanju informacij iz komisije popolnoma neutemeljeni.

V enem od nadzornih postopkov komisije se je izkazalo, da je bil zavezanec komisije seznanjen s kopijo ene od zahtev komisije določeni pravni osebi, od katere je komisija zahtevala posredovanje podatkov v povezavi z zavezančevimi odhodki. Zahteva je bila posredovana pravni osebi (družbi v večinski državni lasti), komisija pa je v ločenem postopku nedvoumno ugotovila, da je bil dokument odsvojen v tej pravni osebi (zaradi česar je bila v tej pravni osebi uvedena tudi interna preiskava). Oba dogodka kažeta, da varstvo osebnih in drugih podatkov ter zaščito zaupnosti in integritete svojih postopkov ter komunikacij v komisiji jemljemo resno iz z vso potrebno skrbnostjo.

## **NAČRTI ZA PRIHODNOST**

SAIV se pri svojem delovanju srečuje s klasičnimi težavami kot so pomanjkanje finančnih sredstev za nakup dodatne informacijsko-komunikacijske opreme in kadrovska podhranjenost, kljub temu pa se v danih razmerah trudimo storiti čim več in dane

vire čim bolj učinkovito uporabiti. Za v bodoče načrtujemo naslednje aktivnosti:

- nakup in namestitve večjega strežnika za hrambo varnostno-arhivskih kopij podatkov;
- nakup novih fotokopirnih strojev s tiskalniško funkcijo (sedanji zaradi iztrošenosti odpovedujejo);
- nakup posameznih nadomestnih računalniških komponent ter nadomestnega računalnika;
- nakup strežnika za aplikacijo Supervisor plus, ki bo dostopna le uslužbencem komisije in predstavnikom drugih nadzornih organov ter jim bo nudila informacijsko podporo pri njihovem delu in dostop do podatkov, ki zaradi zakonskih omejitev ne smejo biti javno objavljeni;
- nadgradnja aplikacije Supervisor z nekaterimi dodatnimi funkcionalnostmi;
- redno izvajanje izobraževanj s področja varstva osebnih podatkov in informacijske varnosti;
- dolgoročno želimo vpeljati sistem elektronskega arhiviranja.



Darko Stare, vodja Službe za nadzor in preiskave

## Služba za nadzor in preiskave

V Službi za nadzor in preiskave (dalje: SNAP) je zaposlenih 16 uslužbencev. Pri tem SNAP:

- izvaja nadzorstvene naloge komisije;
- vodi postopke nadzora in preiskav v povezavi s sumi koruptivnih ravnanj;
- obravnava prijave zahtev uradnim osebam za nezakonita in neetična ravnanja;
- izvaja pristojnosti glede ugotavljanja nasprotja interesov, omejitev poslovanja, nadzora nad premoženjskim stanjem zavezancev in kršitev določb o lobiranju;
- ugotavlja dejansko stanje v povezavi s sumi korupcije v konkretnih zadevah;
- pripravlja in predlaga sprejetje načelnih mnenj, stališč, priporočil in pojasnil v zvezi s sumi korupcije v konkretnih ali sistemskih zadevah;
- izvaja naloge v povezavi z zaščito prijaviteljev, nezdržljivostjo funkcij, prepovedjo in omejitvijo sprejemanja daril, zakonsko obveznostjo uporabe protikorupcijske

klavzule;

- opravlja naloge operativnega sodelovanja z organi odkrivanja in pregona ter drugimi nadzornimi organi, spremlja zadeve s področja mednarodne korupcije in s tem namenom skrbi za usklajeno obveščanje v razmerju do policije, državnega tožilstva in sodišča ter drugih državnih organov;
- odloča v postopkih o prekrških ter opravlja druge naloge (8. člen akta o notranji



Natalija Drnovšek, vodja projektov za integriteto in Vita Habjan, vodja projektov za preventivo

## Center za integriteto in preventivo

V Centru za integriteto in preventivo (dalje: CIP) je zaposlenih 5 uslužbencev.

CIP izvaja preventivne pristojnosti komisije, in sicer:

- opravlja naloge s področja načrtov integritete, vključno s pripravo strokovnih podlag, usposabljanjem javnih uslužbencev in spremljanjem izvajanja načrtov integritete;
- svetuje pri krepitvi integritete in preprečevanju ter odpravljanju tveganj za korupcijo v javnem in zasebnem sektorju;
- spremlja in analizira podatke o stanju in uresničevanju nalog za preprečevanje korupcije v RS;
- skrbi za izvajanje resolucije, ki ureja preprečevanje korupcije v RS (dalje: resolucija), in pripravlja predloge njenih sprememb;
- opozarja pristojne organe v RS na uresničevanje obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih aktov s področja preprečevanja korupcije, in jim daje predloge glede načina uresničevanja teh obveznosti;
- sodeluje z znanstvenimi, strokovnimi, medijskimi in neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije, načrtuje in izvaja dogodke in projekte kot so konference, okrogle mize, novinarske konference s področja osveščanja in preprečevanja korupcije; pripravlja akcije osveščanja javnosti, strokovno literaturo za objavo in opravlja druge naloge (9. člen akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest).

# Organizacijska kultura

Na komisiji vlagamo velike napore v krepitev organizacijske kulture in zavedanja vseh zaposlenih o položaju, pomenu in odgovornosti tovrstne institucije. Še posebej v trenutnih družbenih razmerah.

Da bi postavili vrednostne temelje notranje kulture organizacije, smo oblikovali vodilo: Omejevanje korupcije, krepitev pravne države ter integritete javnega sektorja so naše naloge; transparentnost in etika naša vodila; objektivnost naš pristop.

Naše delo temelji na integriteti, odgovornosti in vladavini prava. Prizadevamo si za čim večjo transparentnost delovanja institucije tako navzven kot navznoter. Notranja javnost je obveščena o vseh pomembnih novostih, spremembah in odločitvah. Na notranjem strežniku komisije so vsem zaposlenim dostopna tedenska poročila vodij posameznih področjih, vsaj enkrat na dva meseca (po potrebi tudi pogosteje) pa pripravimo sestanek vseh zaposlenih.

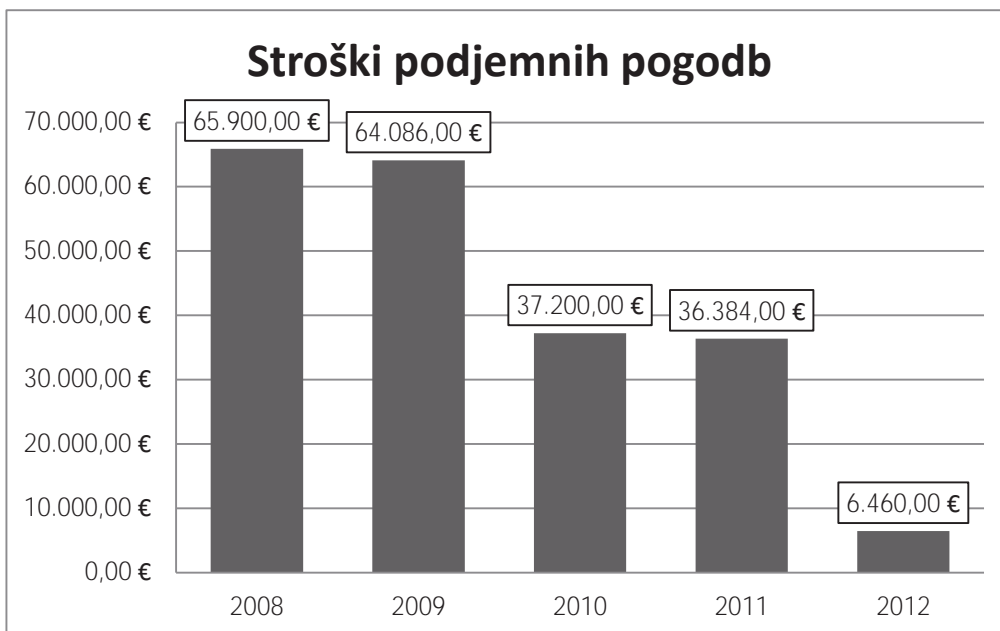
Zunanjo transparentnost zagotavljamo z objavo večine podatkov o delu komisije in premoženju članov vodstva na naših spletnih straneh ter z rednim komuniciranjem z javnostmi.

Kot etično sidro zaposlenih na komisiji je bil v letu 2011 izdelan in v letu 2012 sprejet Kodeks ravnanja zaposlenih in sodelavcev. Kodeks je precej nekonvencionalen v primerjavi s tovrstnimi kodeksi v slovenskem prostoru. Njegove osnovne vrednote in sporočilo smo izpostavili ob vhodu v prostore komisije, da se z njimi srečujejo obiskovalci, stranke, prijavitelji, vabljeni osebe, predvsem pa da nas, zaposlene, ves čas opominja, čemu smo zavezani. Tudi z izbranim logotipom komisije želimo sporočiti našo osnovno usmerjenost – v desno nagnjena črta simbolizira prečrtanje oziroma črtanje korupcije, saj je omejevanje korupcije osnovni namen in cilj našega delovanja.

Po odhodu nekaterih sodelavcev v preteklih letih, tudi v letu 2012, smo nove zaposlovali ob izvajanju zahtevnih izbirnih postopkov (tudi pisni testi in osebni razgovori), katerih cilj je bil poiskati najboljše sodelavce, ki so ne le strokovni, ampak delijo tudi vrednote komisije ter izkazujejo osebno integriteto.

## Kadrovska problematika

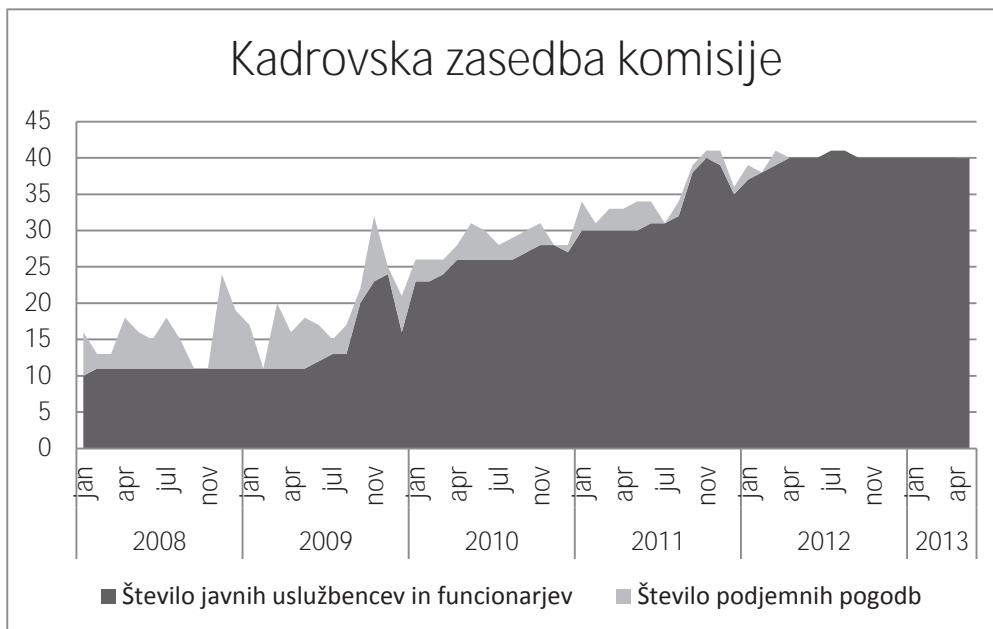
Na dan 31. 12. 2009 je bilo na komisiji zaposlenih 24 uslužbencev, od tega 4 funkcionarji; na dan 31. 12. 2010 je bilo zaposlenih 30 uslužbencev, od tega 2 funkcionarja in 3 na prenehanju funkcije; na dan 31. 12. 2011 36 uslužbencev in 3 funkcionarji; na dan 31. 12. 2012 pa 37 uslužbencev in 3 funkcionarji. Ob tem je treba dodati, da je komisija že leta 2011 prekinila podjemne in avtorske pogodbe z zunanjimi sodelavci na področju dela SNAP, ki so bile prej stalnica reševanja kadrovske problematike od ustanovitve komisije dalje. V luči tega dejstva je dejanski »napredek« v kadrovski »moči« komisije v primerjavi s stanjem v prejšnjem mandatu leta 2010 majhen in glede na obseg novih nalog povsem nezadosten.



Komisija je uspela z varčevanjem in prerazporejanjem sredstev, namenjenih za materialne stroške, v letu 2011 delno okrepiti svojo kadrovsko sestavo. Z novimi zaposlitvami smo se okrepili predvsem s sodelavci s pravno ter ekonomsko izobrazbo in izkušnjami (bančništvo, policija, tožilstvo). S koncem leta 2011 smo prejeli dve odpovedi delovnega razmerja, oba odhoda pa smo nadomestili v prvih mesecih leta 2012.

Povečanje števila zaposlenih v zadnjih dveh letih ni bila posledica večanja proračuna komisije. Sredstva za dodatno zaposlene v letu 2011 in 2012 smo pridobili izključno znotraj našega siceršnjega proračuna, brez dodatnih sredstev – z globoko organizacijo in racionalizacijo dela; pomembno smo znižali ključne materialne stroške (na primer najemnino prostorov, ki predstavlja naš daleč največji materialni strošek). Večino projektov informatizacije (elektronska prijava premoženjskega stanja, Supervisor, elektronska izmenjava podatkov z drugimi organi in podobno) smo izvedli z minimalnimi stroški ali na podlagi volonterskega zunanjega dela. Preiskovalci in nadzorniki imajo na voljo le dve službeni vozili, od katerih sta obe stari že okoli deset let. Čeprav v imenu RS po zakonu zastopamo državo v štirih mednarodnih telesih (GRECO, OECD, UN, IACA), ki imajo srečanja večkrat letno, pa za potne stroške kljub temu komisija porabi minimalna sredstva.

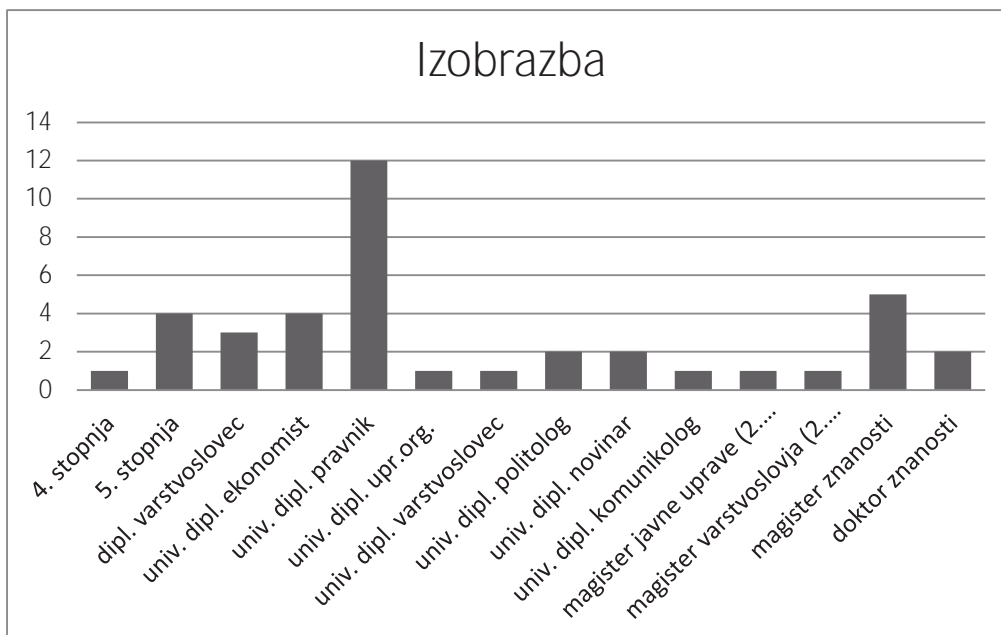
Kljub močnejši kadrovske zasedbi pa komisija še vedno ne zmore kvalitetno izvajati obsežnega mandata, ki ji ga je naložil ZIntPK. Za normalno delo bi komisija potrebovala vsaj 90-odstotno kadrovske zasedenosti, kar pomeni vsaj še 15 dodatno zaposlenih. Glavna posledica kadrovske podhranjenosti je počasnejše izvajanje pristojnosti, kar pa vodi v to, da odločitve in aktivnosti komisije niso nujno pravočasne.



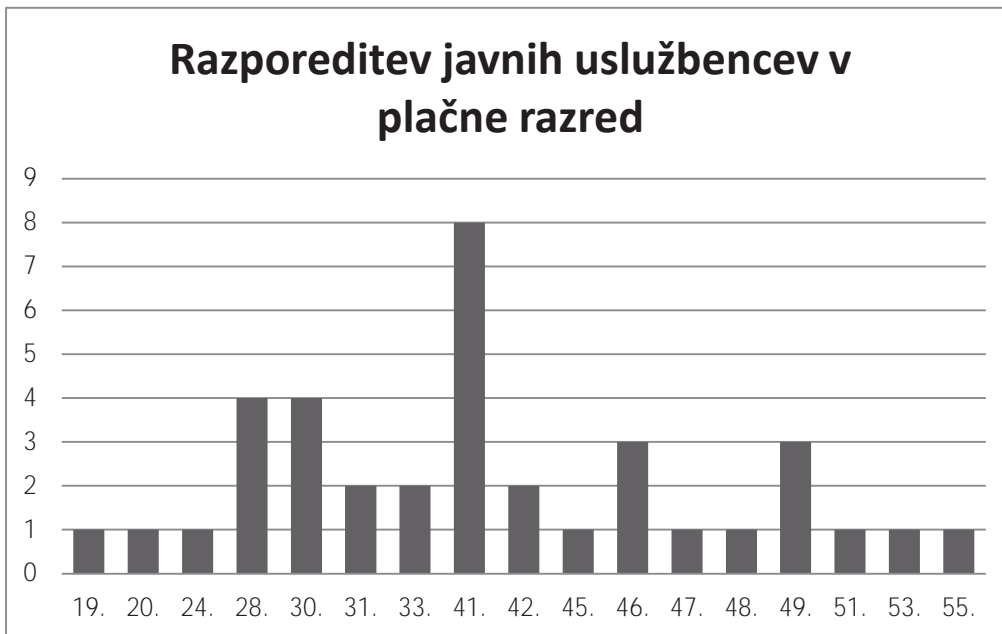
Komisija bo ta problem še naprej reševala s postavljanjem prioritete, pri čemer bo izvajanje določenih nalog zavestno zmanjšala, da bo razpoložljive kapacitete kar najboljše uporabila na prioritetenih področjih.

Javni uslužbenci na dan 31. 12. 2012:

- 35 zaposlenih za nedoločen čas (1 zaposlena na porodniškem dopustu);
- 2 zaposlena za določen čas;



Opomba: Ta graf vsebuje podatke za javne uslužbence in funkcionarje komisije



Na komisiji so zaposleni trije funkcionarji. Predsednik komisije je umeščen v 54. plačni razred, njegova namestnika v 51. (plače vseh so dejansko zmanjšane za štiri odstotke po Zakonu o funkcionarjih in še dodatno za 4 odstotke po Zakonu o uravnoteženju javnih financ).

Sistemska nedosledna in nepojasnjena je umestitev funkcionarjev komisije v sistem plač v javnem sektorju. Funkcionarji primerljivih samostojnih neodvisnih nadzornih institucij so umeščeni v naslednje plačne razrede:

- Informacijski pooblaščenec: 58
- predsednik Računskega sodišča RS in njegov namestnik: 64/59
- Varuh človekovih pravic in njegovi namestniki: 63/55
- predsednik Državne revizijske komisije: 59

## Finančna problematika

Obstoječi proračun zadošča za »tekoče preživetje« komisije, ni pa v okviru teh števil možna nobena pomembnejša dodatna investicija v razvoj, izobraževanje, pri zahtevnejših preiskavah oziroma zadevah najmanjše izvedencev in drugo. Glede na obsežne naloge, ki jih zakon nalaga komisiji, se še vedno soočamo s pomanjkanjem kadrov, čeprav smo ekipo v zadnjem letu delno osvežili in okrepili. Kljub temu pa zaradi pomanjkanja finančnih sredstev na posameznih projektih ne moremo angažirati zunanjih sodelavcev, ki bi s svojim strokovnim znanjem pripomogli k hitrejšemu in kvalitetnejšemu delu komisije.

	2008	2009	2010	2011	2012
Realizacija proračuna (v EUR)	693.967	1.049.080	1.553.835	1.738.838	1.734.934
Najemnine (v EUR)*	182.538	275.226	237.968	223.610	220.232
Stroški službenih potovanj (v EUR)	11.681	7893	11.533	14.129	13.870
Stroški podjemnih pogodb (v EUR)	65.900	64.086	37.200	36.384	6460
Stroški avtorskih pogodb (v EUR)	0	0	0	16.410	20.835
Izplačane plače funkcionarjev (v EUR)**	196.344	192.654	163.425	127.272	124.745
Izplačane plače javnih uslužbencev (v EUR)	284.232	369.751	808.716	983.818	1.133.896
Delovna uspešnost (v EUR)	0	5052	8751	0	0
Položajni dodatek (v EUR)	0	0	7512	748	0
Izplačilo nadur (v EUR)	0	0	0	0	659

Sprejeti proračun komisije za leto 2012 je bil 1.729.510,00 evrov, veljavni pa 1.886.841,44 evra. Razliko v višini 157.331,44 evra med sprejetim in veljavnim proračunom predstavlja:

- prerazporeditev sredstev na komisijo iz proračunske rezerve v višini 23.030,00 evrov po sklepu vlade za nemoteno izplačilo plač za mesec november 2012 in
- nakazilo evropskih sredstev za projekt EACT iz BAK<sup>1</sup> v višini 134.301,44 evra.

Komisija je v proračunskem letu 2012 realizirala sredstva v višini 1.734.934,24 evra, in sicer:

Naziv proračunske postavke	Znesek v evrih	% porabe
Plače	1.256.583,03	72,43 %
Materialni stroški	463.729,98	26,73 %
Investicije	6725,23	0,39 %
Donacija	7896,00	0,45 %
Skupaj 2012	1.734.934,24	100,00 %

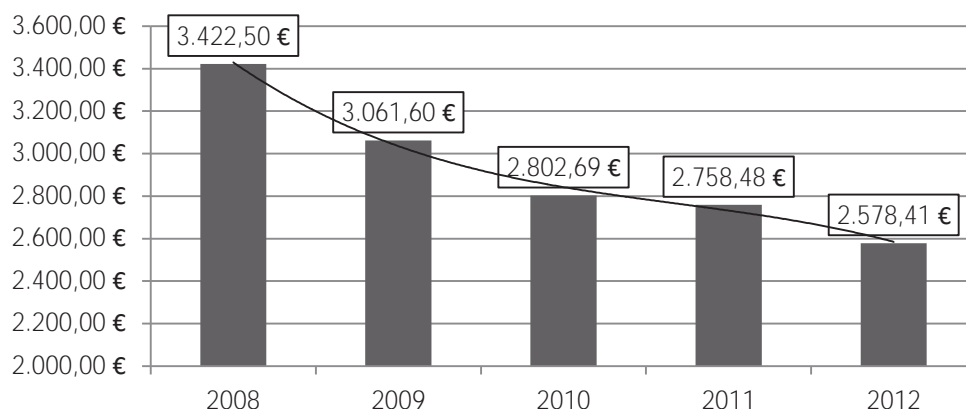
## PLAČE

Največji delež proračuna (72,43 %) je predstavljalo izplačilo plač za zaposlene, in sicer 1.256.583,03 evra. 1. 1. 2012 je bilo na komisiji redno zaposlenih 34 javnih uslužbencev, trije funkcionarji in dva javna uslužbenca v mirovanju, 31. 12. 2012 pa 37 javnih uslužbencev, trije funkcionarji in dva javna uslužbenca v mirovanju.

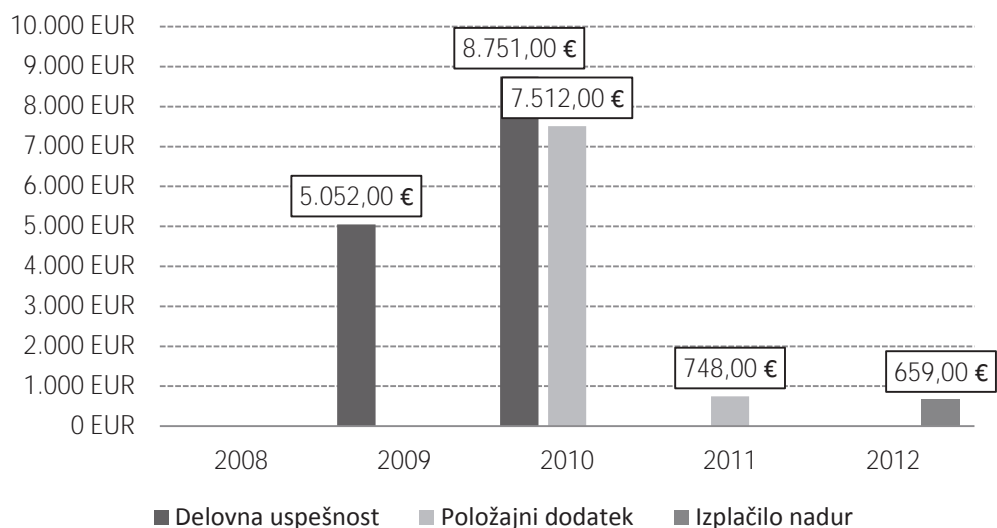
<sup>1</sup> BAK – Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung je vodilni partner trilateralnega projekta EACT.



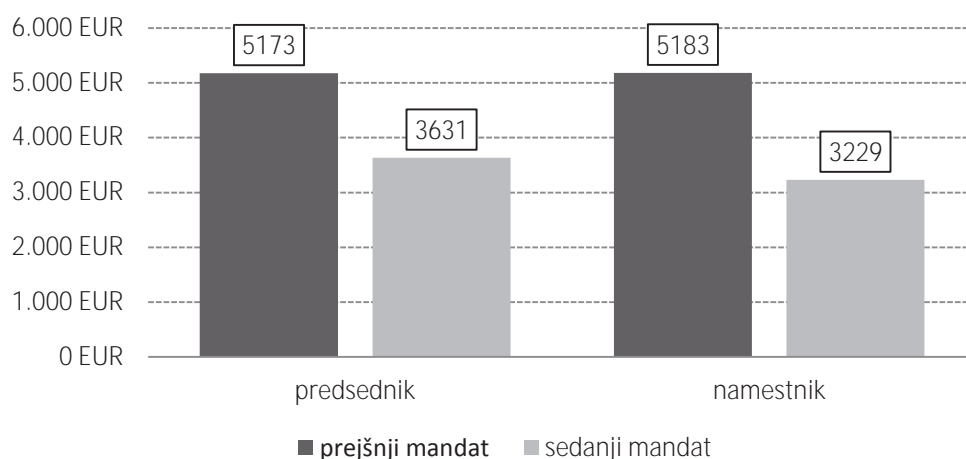
## Povprečna izplačana mesečna bruto plača javnega uslužbenca komisije po letih



## Bruto izplačilo dodatkov



## Osnovna povprečna mesečna plača funkcionarja



Opomba: prejšnjemu vodstvu so v mandatu znižali plačo, vendar so dobivali izplačano varovano plačo.

### **MATERIALNI STROŠKI**

- 463.729,98 evra oziroma 26,73 % veljavnega proračuna 2012 je komisija porabila za tekoče delovanje, od tega za:
- najem poslovnih, skladiščnih in parkirnih prostorov odpade največji delež materialnih stroškov – 232.062,86 evra;
- pisarniški in čistilni material, strokovno literaturo, založniške in tiskarske storitve, časopise, reprezentanco, varovanje poslovnih prostorov – 47.034,85 evra;
- plačilo storitev upravljanja družbi za upravljanje in vzdrževanje nepremičnin, zdravniške preglede in drobni inventar – 3968,81 evra;
- elektriko, ogrevanje, vodo, telefon, poštna storitve – 47.623,87 evra;
- gorivo, vzdrževanje vozil, nadomestni deli za vozila, registracij in zavarovanje vozil – 10.743,17 evra;
- službena potovanja (dnevnice, prevozi, hotelske storitve) – 13.479,72 evra;
- tekoče vzdrževanje poslovnih prostorov, komunikacij, licenc, zavarovalne premije – 29.549,74 evra;
- nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, najem programske računalniške in druge opreme – 17.831,06 evra;
- organizacijo EACT konference – 17.699,05 evra;
- plačilo avtorskih honorarjev in pogodb o delu – 28.177,46 evra;
- delo prek študentskega servisa – 957,73 evra
- strokovna izobraževanja zaposlenih (izpit iz prekrškovnega postopka, izobraževanje za imenovanje v naziv, prva pomoč ...) – 1971,49 evra;
- mednarodno članarino v organizaciji GRECO – 7446,56 evra;
- povračilo stroškov volonterskim pripravnikom (prevoz, prehrana, prispevki za zavarovanje poškodb pri delu in ZPIZ – 4959,30 evra.

### **INVESTICIJE**

Za investicije je komisija porabila le 0,39 % veljavnega proračuna (6725,23 evra) oziroma 33,63 % (20.000,00 evrov) načrtovanih sredstev na proračunski postavki 5438 – investicije manjših vrednosti za leto 2012, in sicer za:

- strojno računalniško, pisarniško opremo, komunikacijsko opremo, opremo za tiskanje, mobilne telefone – 3345,13 evra;
- nakup licence EventTrack – 3380,10 evra;

Razlika sredstev med veljavnim proračunom in realizacijo (13.247,77 evra) je bila s sklepom vlade prerazporejena na proračunsko postavko 5435 za izplačilo plač zaposlenih na komisiji za mesec november 2012.

### **DONACIJA – RAZISKAVA POSLOVNEGA OKOLJA 2012**

V mesecu marcu 2012 je Veleposlaništvo Velike Britanije komisiji doniralo sredstva v višini 8000 evrov za izvedbo analize »Raziskava o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja, poslovni etiki in neuradnih plačilih v Sloveniji za leto 2012«. Raziskavo v vrednosti 7896 evrov je izvedlo podjetje Valicon, d.o.o.

### **EVROPSKA SREDSTVA – EACT**

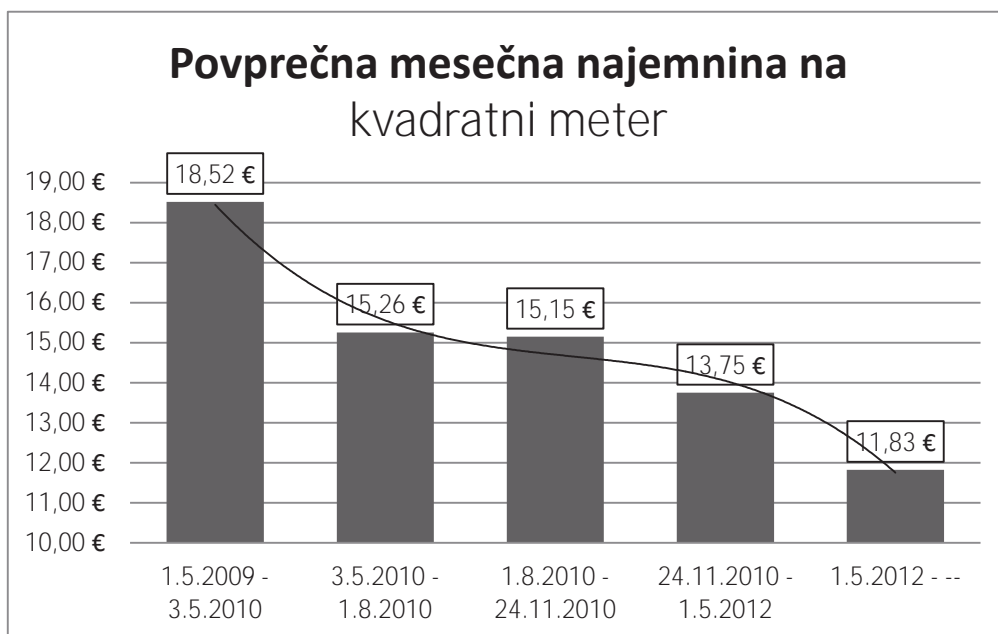
Projekt EACT je trilateralni projekt Avstrije, Slovenije in Slovaške. Pri tem je nosilec

projekta avstrijski urad za preprečevanje korupcije (BAK), slovenska KPK in NPU ter slovaški urad za preprečevanje korupcije.

Na podračun komisije je bilo decembra 2012 nakazanih 134.301,44 evra, kar predstavlja celoten obseg projektnih sredstev za aktivnosti v Sloveniji, od tega za NPU 34.800 evrov, za komisijo pa 99.501,44 evra.

## Problematika najema prostorov

Komisija je poslovne prostore, v katerih deluje, podedovala iz prejšnjega mandata. Gre za nepremičnino, ki jo najemamo od družbe KAD, d.d.



- Po prvotni pogodbi iz leta 2009 je mesečni strošek najemnine znašal 28.083 evrov.
- Po več krogih pogajanj o znižanju najemnine mesečni strošek od 1. 5. 2012 znaša 17.412,89 evra.
- Najemnina kvadratnega metra opremljenega prostora znaša 11,83 evra.

Prostori, v katerih deluje komisija, niso bili najprimernejši za opravljanje njene dejavnosti, saj so bili ob gradnji namenjeni upravi večjega zasebnega podjetja. Z njihovo manjšo preureditvijo v vrednosti 13.000 evrov (sredstva smo pridobili iz naslova zmanjšanja najemnine) smo v letu 2011 predvsem pisarne sicer smiselno predelali, pridobili nekaj novih delovnih prostorov in razporedili zaposlene, glede na možnosti, v zaokrožene ekipe glede na naloge, ki jih opravljajo. Kljub temu velik delež najetih prostorov še vedno predstavlja prevelika površina tako imenovanih servisnih prostorov (sanitarije, hodniki, balkoni, čajne kuhinje, jedilnica ...), ki jih komisija v tolikšnem obsegu ne potrebuje, vendar nam jih ni uspelo izločiti iz najemne pogodbe. Pomembno pa je dodati, da imamo v okviru najetih prostorov na razpolago tudi večjo učilnico oziroma predavalnico, v kateri izvajamo izobraževanja in druge večje dogodke komisije, ter razpravno sobo – večji prostor za seje senata, delovne sestanke in opravljanje razgovorov.

Sklepno želimo še enkrat poudariti dejstvo, da smo od leta 2010 do leta 2012 po več krogih pogajanj znižali ceno najema za kvadratni meter opremljenega prostora iz 17 evrov na 11,83 evra. Naše aktivnosti bodo kljub temu še naprej usmerjene v zmanjševanje stroškov.

## Zunanji nadzor nad delom komisije

V času veljavnosti Zakona o preprečevanju korupcije (dalje: ZPKor), do 5. 6. 2010, je nadzor nad delom in poslovanjem komisije izvajal državni zbor. Komisija mu je o svojem delu poročala enkrat letno oziroma večkrat, na zahtevo državnega zbora ali na lastno pobudo, na podlagi zahteve vlade ali na lastno pobudo pa je komisija poročala tudi vladi.

Za neposredni nadzor nad izvajanjem nalog komisije, povezanih z nezdržljivostjo, omejitvami pri darilih in poslovanju ter nadzorom nad premoženjskim stanjem funkcionarjev in za opravljanje drugih nalog je po ZPKor državni zbor ustanovil komisijo po Zakonu o preprečevanju korupcije. Večino članov komisije (štirje od sedmih) državnega zbora so sestavljali poslanci iz vrst opozicije.

Nadzor nad delom komisije vrši državni zbor, ki mu komisija enkrat letno predloži poročilo za preteklo leto. Zaradi učinkovitega izvajanja nadzora nad opravljanjem nalog komisije predsednik komisije v svojem letnem poročilu brez navajanja podatkov, ki bi omogočali identifikacijo obravnavanih fizičnih in pravnih oseb, poroča o vsebini in obsegu dela, sklepov, ugotovitev in mnenjih komisije, povezanih z njenimi pristojnostmi, ter poda oceno trenutnega stanja na področju preprečevanja korupcije in preprečevanja ter odpravljanja nasprotij interesov. S takšno pravno ureditvijo nadzora nad delovanjem komisije, predvsem pa z zakonsko varovalko o prepovedi navajanja podatkov, ki bi omogočali identifikacijo obravnavanih fizičnih in pravnih oseb, sta dodatno zagotovljeni varovanje zasebnosti prijaviteljev in obravnavanih oseb ter neodvisnost delovanja komisije. Utrdil se je tudi njen položaj v sistemu samostojnih nadzornih organov države.

Pomemben element nadzora – v primerjavi s sistemom po ZPKor – je sodno varstvo zoper odločbe komisije.

### Tožbe v upravnem sporu in pravnih postopkih

#### Tožbe v upravnem sporu in pravnih postopkih

Od 1. 1. 2011 je bilo zoper odločitve komisije (načelna mnenja, ugotovitve o konkretnem primeru, odredbe glede izdelave načrta integritete in druge akte) vloženi 5 tožb pred Upravnim sodiščem RS:

- v 2 primerih se je sodišče izreklo za nepristojno in zadevo odstopilo v nadaljnje reševanje pravnemu sodišču,
- v enem primeru je sodišče tožbo zavrglo,
- v enem primeru je sodišče tožbo zavrnilo (odločitev je pravnomočna),
- v enem primeru je sodišče pravnomočno zavrnilo predlog za izdajo začasne odredbe, vsebinsko pa se glede utemeljenosti tožbenega zahtevka še ni opredelilo, saj je v septembru 2012 postopek prekinilo in na Ustavno sodišče RS vložilo zahtevo za oceno skladnosti ZIntPK z načelom pravne države;

V letu 2011 je Višje sodišče v Ljubljani potrdilo dve sodbi nižjih sodišč, ki sta se nanašali na plačilo odškodnine obravnavanih oseb v načelnem mnenju KPK; v obeh primerih je šlo za odločitve komisije pred uveljavitvijo ZIntPK leta 2010:

- v enem primeru je prvostopenjsko sodišče tožbeni zahtevek zavrnilo,
- v enem primeru je prvostopenjsko sodišče tožbenemu zahtevku ugodilo, KPK kot tožena stranka je morala tožeči stranki plačati 3000 evrov odškodnine;

V letu 2012 je bila proti komisiji vložena ena tožba na Upravno sodišče RS, ki pa se je izreklo za nepristojno. Zadevo je odstopilo sodišču splošne pristojnosti, ki pa je postopek ustavilo, ker tožnik ni plačal sodne takse.

#### Zahteve za sodno varstvo v prekrškovnih postopkih:

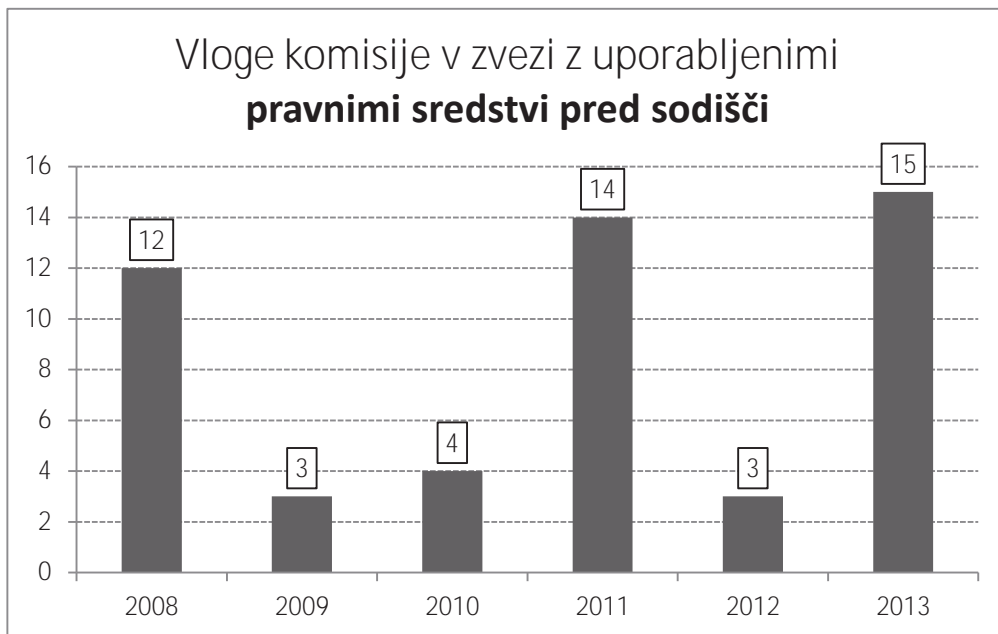
2011 – KPK je uvedla oziroma izrekla ukrepe v 15 primerih. V 8 primerih kršitelji zoper odločbo niso vložili zahteve za sodno varstvo in so tako odločbe pravnomočne, globa in sodna taksa je plačana.

V 2 zadevah sodišče še ni odločilo, v ostalih 3 primerih pa je sodišče potrdilo odločitev prekrškovnega organa (v letu 2012 oziroma 2013).

2012 – KPK je uvedla oziroma izrekla ukrepe v 123 primerih, 19 odločb o prekršku je pravnomočnih, v 53 primerih je komisija izrekla opozorilo. V 13 primerih so kršitelji zoper odločbo o prekršku vložili zahtevo za sodno varstvo.

	2010	2011	2012
odgovor na tožbo		5	
odgovor na predlog za izdajo začasne odredbe		1	
pripravljalna vloga		4	2
pritožba zoper odločitev upravnega sodišča			
pritožba zoper odločitev prvostopenjskega sodišča	1		
odgovor na pritožbo			1
zahteva za izločitev		2	
pritožba v zvezi z zahtevo za izločitev		2	
SKUPAJ	1	14	3

Opomba: gre za odgovore na tožbe in druga pravna sredstva, ki so bila uporabljena



Dodatni element nadzora nad delom in poslovanjem komisije je nadzor javnosti, ki ga je zakonodajalec umestil v poglavje o nadzoru nad delom in poslovanjem komisije. Komisija javnost redno obvešča o svojem delu z objavo svojih načelnih mnenj, stališč in odločitev ter sklicev sej in njihovih zapisnikov, na svoje seje pa lahko vabi predstavnike neprofitnih organizacij zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije in reprezentativne sindikate javnega sektorja. Tudi s takšnim zagotavljanjem transparentnosti delovanja komisija dosledno sledi namenu zakona.

Komisija se zaveda, da bo – skladno z mednarodnimi standardi – treba uvesti dodaten institucionalni nadzor nad njenim delom, tudi z vidika zunanjih revizij (v šestih letih komisija nikoli ni bila predmet zunanje ali notranje revizije). Vodstvo komisije je šele v letu 2011 prvič odredilo izvedbo notranje revizije, njeni izsledki in ugotovitve pa so bili podlaga za sprejem ali spremembo notranjih predpisov komisije in izboljšanje

določenih procesov.

Ob tem pa je treba poudariti, da »operativnega« nadzora ne morejo izvajati subjekti, ki so sicer predmet nadzora komisije. Smiselno je razmišljati o sistemu nadzora, kot ga je pred časom uvedla Republika Avstrija za njen protikorupcijski organ – BAK.

## Revizije in inšpekcijski nadzori nad komisijo

Komisija je v zadnjih dveh letih veliko napora vložila v izboljšanje zakonitosti in skladnosti svojega poslovanja in delovanja na področju finančnega in kadrovskega poslovanja ter urejenosti in sledljivosti ravnanja z dokumenti in podatki. V ta namen je bilo sprejetih 16 različnih internih aktov in navodil, ki jih je večinoma spremljala ustrezna informacijska podpora v izogib preveliki birokratizaciji dela.

Na mestu je poudariti, da komisija (in še prej Urad za preprečevanje korupcije) vse od ustanovitve dalje – od leta 2004 pa do leta 2011 – ni bila predmet nobene zunanje ali notranje revizije oziroma drugega nadzorstvenega ali inšpekcijskega pregleda. V nasprotju s tem je bila v letu 2012 opravljena notranja revizija skladnosti poslovanja. Delovni inšpektorat je izvedel dva inšpekcijska pregleda, še enega pa so izvedli nadzorniki za varstvo osebnih podatkov Informacijskega pooblaščenca. Prav tako na komisiji poteka celovita revizija, ki jo v sklopu pregledov neodvisnih državnih organov izvaja Računsko sodišče RS. Pomembno je poudariti, da dosedanje ugotovitve revizij (dodajamo, da poročilo Računskega sodišča RS še ni znano) in nadzorov dela niso našle pomembnejših nepravilnosti.

### NADZOR INFORMACIJSKEGA POOBLAŠČENCA

Na podlagi medijske objave je Informacijski pooblaščenec v septembru 2012 uvedel inšpekcijski nadzor s področja osebnih podatkov. Inšpektor je med nadzorom vpogledal v določene evidence, ki jih vodi komisija, opravil razgovore z določenimi zaposlenimi in preveril organizacijsko-tehnične ukrepe za zagotavljanje varnosti obdelave osebnih podatkov. Po opravljenem pregledu je inšpektor postopek ustavil, saj nepravilnosti niso bile ugotovljene.

### Ukrepi, sprejeti na podlagi revizije

Na podlagi izsledkov Revizijskega poročila je senat komisije z namenom odpravljanja tveganj za nastanek nepravilnosti, predvsem na področju delovnopравниh razmerij, porabe sredstev komisije, lastne dejavnosti in mednarodnega sodelovanja, v marcu 2012 sprejel še:

- Navodilo o finančnem poslovanju v Komisiji

za preprečevanje korupcije;

- Pravilnik o javnem naročanju v Komisiji za preprečevanje korupcije;
- Pravilnik o uporabi in vzdrževanju službenih vozil.



Polona Osrajnik, pooblaščenka za odnose z javnostmi

## Odnosi z javnostmi

Kakor v preteklem obdobju, je tudi v letu 2012 opazen porast zanimanja javnosti za delo komisije. Slednje je med drugim povezano tudi z nadaljevanjem trenda iz minulih let na področju medijskega poročanja o (negativnih) temah, kot so korupcija, nasprotje interesov in (nizka) stopnja integritete. Opisane dileme, s katerimi se soočamo kot družba, se odražajo v porastu zanimanja medijev oziroma obsega novinarskih vprašanj, ki jih prejmemo na komisiji in po vsebini zasedajo vedno več medijskega prostora. Ali drugače – največji del aktivnosti s področja odnosov z javnostmi še vedno predstavljajo odnosi z mediji oziroma priprava odgovorov na novinarska vprašanja. Tovrsten trend glede na naraščanje zavedanja o vplivih in posledicah korupcije, nepotizma in drugih oblik neetičnih ravnanj pričakujemo tudi v prihodnje.

Komisija v načinu obveščanja javnosti o svojem delu ohranja že vzpostavljen način komunikacije z mediji kot glavnim komunikacijskim kanalom, ki ga je zastavila ob začetku mandata sedanjega vodstva komisije v oktobru 2010.

Ta temelji na dveh izhodiščih:

- pri komentiranju posameznih konkretnih zadev, ki so še v obravnavi, upošteva interese objektivnega in učinkovitega dokončanja postopkov pred komisijo. Prav tako določenih zadev – tudi zaključenih – v interesu uspešnih nadaljnjih predkazenskih postopkov javnosti ne posreduje takoj. Slednje je razvidno tudi iz statistike v tem poročilu, ki kaže na število izvedenih ukrepov, ki pa niso bili vsi takoj predstavljeni javnosti (na primer, če smo sami ali skupaj z drugimi pristojnimi organi ocenili, da bi to lahko škodovalo nadaljnjim postopkom). Povedano drugače – pri komuniciranju z javnostmi komisija postavlja interese učinkovitih in uspešnih postopkov (ne samo pred komisijo, ampak tudi pred drugimi organi) preprečevanja in sankcioniranja koruptivnih in drugih nezakonitih ali neetičnih ravnanj pred interese same institucije ter njene podobe v javnosti.
- med cilji komuniciranja z javnostmi ostaja nadaljnja zmerena depersonifikacija komisije (še vedno se namreč komisijo pogosto enači z njenim predsednikom) in krepitev komisije kot institucije pravne države, ki je kolegijski organ odločanja z vrsto zaposlenih sodelavcev – nadzornikov in svetovalcev. Tudi zato se pri komu-

niciranju poleg predsednika pogosteje pojavljata preostala člana senata in ostali uslužbenci komisije. Gre za prakso, ki se je izkazala kot dobra in jo bomo v prihodnosti še krepili.

V letu 2012 sprejet Poslovnik podrobneje določa temeljne smernice komuniciranja z javnostmi.

#### **4. Javnost dela komisije in odnosi z javnostmi**

##### **13. člen**

###### **(obveščanje javnosti o delu komisije)**

(1) Komisija posveča posebno pozornost rednemu, celovitemu in objektivnemu obveščanju splošne in strokovne javnosti o svojem delu, pri čemer mora ob interesu javnosti upoštevati tudi varovanje integritete organa, interese postopkov pred komisijo in pred drugimi pristojnimi organi, zaščito prijaviteljev ter dostojanstvo in pravice oseb v postopkih komisije.

(2) Komisija komunicira z javnostmi z objavami na svojih spletnih straneh, s sporočili za javnost in odgovori medijem, novinarskimi konferenca-mi in drugimi dogodki za posamezne javnosti, sestanki s predstavniki medijev, z udeležbami na javnih in strokovnih srečanjih in s posebnimi publikacijami.

(3) Komisija javno objavlja mnenja, stališča, priporočila, ugotovitve in druge odločitve s področja krepitve delovanja pravne države, integritete in transparentnosti, preprečevanja in omejevanja korupcije ter nasprotja interesov. Skladno z zakonom in tem poslovnikom komisija na svojih spletnih straneh objavlja tudi sklice sej senata komisije in njegove zapisnike.

(4) Komisija vsako leto na svojih spletnih straneh objavi letno poročilo o svojem delu in ga na primeren način dodatno predstavi javnosti.

##### **14. člen**

###### **(predstavljanje komisije v javnosti ter izražanje mnenj in stališč)**

(1) Komisijo v javnosti predstavlja predsednik, po dogovoru oziroma pooblastilu predsednika pa tudi prvi ali drugi namestnik ali drugi uslužbenci komisije. V odsotnosti predsednika komi-

sijo v javnosti predstavlja prvi ali drugi namestnik, uslužbenci komisije pa po dogovoru oziroma pooblastilu namestnika.

(2) Za organizacijo in koordinacijo dela na področju obveščanja in sodelovanja z javnostmi na komisiji skrbi pooblaščenec za odnose z javnostmi oziroma oseba, ki ga nadomešča.

(3) Člani senata komisije in uslužbenci komisije, ki izražajo mnenja in stališča v imenu komisije, morajo v javnih izjavah in pri svojih nastopih izražati, zastopati in predstavljati stališča in politiko komisije.

(4) Če posamezen član senata komisije ali uslužbenec komisije v javnosti nastopa v lastnem imenu oziroma piše in objavlja z delovnega področja komisije, mora o tem predhodno obvestiti predsednika ter v izjavah in prispevkih na primeren način opozoriti, da gre za njegova lastna stališča, ki niso nujno stališča komisije.

##### **15. člen**

###### **(omejitev obveščanja javnosti v interesu postopka in zaščite prijaviteljev)**

(1) Člani senata komisije in uslužbenci komisije morajo posebej paziti, da s podajanjem informacij splošni in strokovni javnosti ter medijem ne omogočijo razkritja identitete prijavitelja in ne ogrozijo interesa postopkov komisije ter interesov predkazenskega, kazenskega in postopkov iz pristojnosti drugih organov.

(2) O vsebini obvestila javnosti v povezavi s konkretnim primerom, ki ga obravnava komisija, se pooblaščenec za odnose z javnostmi predhodno posvetuje z vodjo SNAP, poročevalcem ali nosilcem zadeve.

(3) Komisija javnosti brez soglasja dobrovernega prijavitelja ne razkriva niti ne potrjuje njegove identitete.

Na večino vprašanj medijev odgovorimo v prvi polovici zakonsko določenega roka (sedem delovnih dni po Zakonu o medijih) oziroma se ob upoštevanju dinamike dela v medijih skušamo odzvati čim hitreje, običajno še isti dan. Naš cilj ostaja zmanjšati število dni za posredovanje odgovora na povprečno dva delovna dneva. Na novinarska vprašanja zaradi sledljivosti dela in točnosti informacij praviloma odgovarjamo pisno, čeprav se v zadnjem obdobju poleg te uveljavljene prakse povečuje tudi število neposrednih, telefonskih medijskih poizvedovanj (v smislu napotitev na dokumente, posamezna področja na spletni strani, usmeritev, vprašanj glede pristojnosti in drugih napotkov), pri čemer po informacijah poizvedujejo tudi predstavniki drugih javnosti, ne zgolj mediji.

Slednje spada pod področje dostopa do informacij javnega značaja po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja, ki ga vodi pooblaščenka za dostop do informacij javnega značaja, ali pa gre za področje upravnega poslovanja organa.





Nina Wabra-Jakič, svetovalka komisije

### Novinarska vprašanja v letu 2012

Najpogostejša vprašanja po področjih dela:

- preverba posameznih prijav in postopkov z različnih vsebinskih področij (60 odstotkov),
- delo komisije, komentarji in odzivi na aktualno dogajanje (20 odstotkov), ostalo (vprašanja s področja nadzora nad premoženjskim stanjem, ZIntPK, nasprotje interesov, lobiranje in drugo – 20 odstotkov).

Najpogostejša vprašanja po vsebini, zadeve:

- direktor Lekarne Ljubljana, TEŠ 6, župan MOM, župan MOL;
- Skupno v letu 2012:
- več kot 50 sporočil za javnost;
  - več kot 10 novinarskih konferenc/izjav za javnost/dogodkov KPK odprtega tipa.

**Odprtost, dostopnost in transparentnost ostajajo naša temeljna vodila komuniciranja z javnostmi.**

Poleg zagotavljanja odgovorov na novinarska vprašanja je komisija v minulem letu z mediji oziroma javnostjo komunicirala v obliki novinarskih konferenc, tako imenovanih briefingov, sporočil za javnost, objav aktualnega mednarodnega in domačega dogajanja, aktivnosti na spletni strani, dogodkov ter drugega. Na pobudo Društva novinarjev Slovenije smo v prvi polovici leta 2012 izvedli dve izobraževanji za novinarje s področja protikorupcija.

Kot zapisano, po zaznavah komisije zanimanje za pojav korupcije v javnosti narašča, čemur skušamo slediti tudi s svojimi aktivnostmi proaktivnega komuniciranja teh vsebin – vendar ob upoštevanju časovnih in kadrovskega zmoglosti.

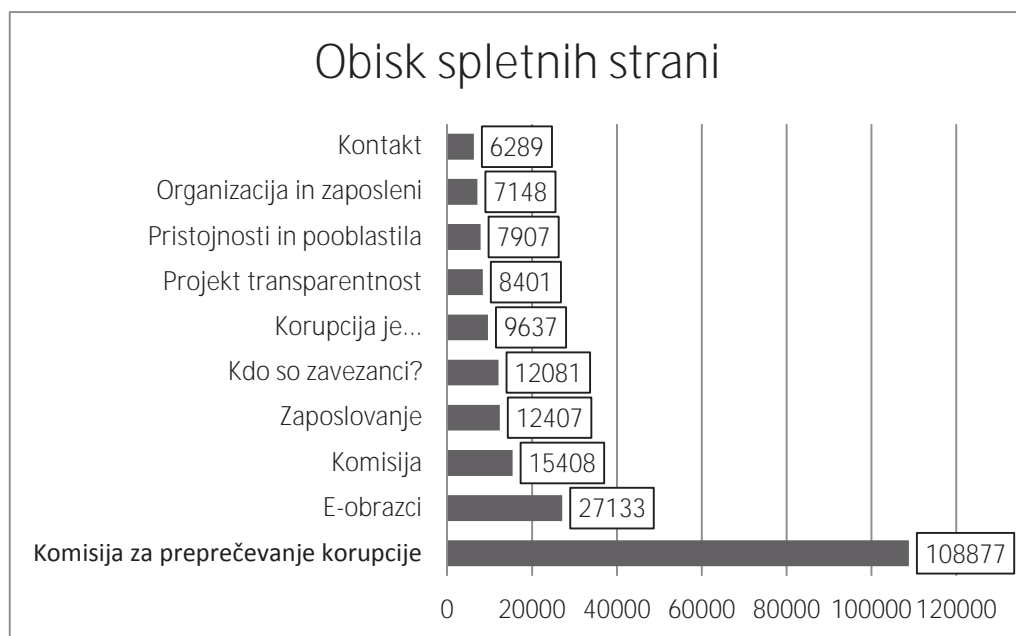
Na področju odnosov z javnostmi sta danes zaposleni dve uslužbenki (ena s statusom invalida za polovični delovni čas), ki ne delujeta samo na tem področju v ožjem pomenu besede, ampak se aktivno vključujeta tudi v delo na preventivi in integriteti. Potreba po dodatnih kadrih na tem področju se je pokazala že v minulih letih – tako v luči naraščajočega obsega komunikacije z mediji, sodelovanja z ostalimi javnostmi, priprave dogodkov, izdelave publikacij in mesečnega informativnega biltena KPK Vestnik.

Od aprila 2011 komisija izdaja elektronsko publikacijo KPK Vestnik, ki jo vsak mesec prejme 698 naslovnikov. Mesečnik se vsebinsko osredotoča in analizira posamezne aktualne teme s področja preprečevanja korupcije ter povzema dogajanje in protikorupcijske aktivnosti v Sloveniji ter tujini. Predstavlja pomemben element osveščanja javnosti o zadevah iz pristojnosti

komisije in dodaten korak k večji transparentnosti dela komisije. Pripravljata ga uslužbenki s področja odnosov z javnostmi, ob idejni ter vsebinsko-tehnični podpori CIP in uslužbencev komisije, ki s svojimi prispevki predstavljajo posamezna vsebinska področja dela komisije ter širšo problematiko korupcije.

## SPLETNA STRAN

Leta 2011 prenovljeno spletno stran, ki uporabnikom ponuja informacije o delu komisije, aktualne informacije in novice s področja problematike preprečevanja korupcije tako z domačega kot z globalnega okolja, želimo v prihodnje še nadgraditi, predvsem v luči (še večje) uporabnosti in informativnosti spletnega mesta. Za bistveno tehnično nadgradnjo spletnih strani komisija trenutno žal nima dovolj sredstev.



## NADGRADNJA APLIKACIJE SUPERVIZOR

Supervizor od vzpostavitve leta 2011 ostaja redno uporabljano orodje novinarjev, civilne družbe in ostale zainteresirane javnosti na lokalni ter nacionalni ravni za spremljanje izdatkov proračunskih uporabnikov. Jeseni 2012 smo aplikacijo nadgradili z nekaterimi dodatnimi funkcionalnostmi. Supervizor se sedaj posodablja dnevno in samodejno, prikazujemo pa tudi podatke o transakcijah med proračunskimi uporabniki.

Aplikacija Supervizor je bila v letu 2012 uvrščena v ožji izbor nominirancev za najbolj prestižno mednarodno priznanje za odličnost javne uprave (UNPSA – United Nations Public Service Award), ki ga podeljujejo Združeni narodi, in sicer v kategoriji Preprečevanje in boj proti korupciji v javni upravi. Društvo Integriteta je aplikacijo ponovno nominiralo za natečaj v letu 2013. V maju 2013 je Supervizor med vsemi prijavljenimi projekti zasedel drugo mesto na območju Evrope in Severne Amerike.



Barbara Fürst, pooblaščenka za evropsko in mednarodno sodelovanje

## Mednarodna dejavnost komisije

Komisija sodeluje s številnimi mednarodnimi organizacijami, kjer je med drugim tudi članica več ocenjevalnih teles. Na področju boja proti korupciji ima mednarodno sodelovanje pomembno vlogo, saj so orodja boja proti korupciji v Evropi v veliki večini še v razvoju, izmenjava izkušenj in dobrih praks med različnimi akterji lahko tako znatno pripomore pri hitrejšem oblikovanju učinkovitih orodij boja proti korupciji in s tem k omejitvi rasti pojava korupcije v Evropi. Kljub temu pa je zaradi varčevanja in omejitve proračunskih sredstev komisije v 2012 še dodatno zmanjšala število službenih poti in s tem mednarodnega sodelovanja. Predstavniki komisije so se tako, razen v primerih, kjer je šlo za udeležbo na dogodkih, neposredno povezanih s članstvom komisije kot predstavnice RS v mednarodnih organizacijah, praviloma udeleževali zgolj tistih dogodkov, ki niso predstavljali nobenih ali pa za komisijo minimalne stroške.

Sodelavci komisije so bili v 2012 pogosto imenovani kot strokovnjaki ocenjevalci v okviru ocenjevalnih mehanizmov različnih mednarod-

nih organizacij, katerih članica je Slovenija in v katerih jo zastopa komisija.

### **OECD (ORGANIZACIJA ZA GOSPODARSKO SODELOVANJE IN RAZVOJ)**

#### **Ocenjevanje**

Ocenjevalni mehanizem: spremljanje izvajanja Konvencije o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju in priporočili;

#### **Slovenija ocenjevalka**

Komisija predstavlja Republiko Slovenijo v delovni skupini OECD proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju (OECD Working Group on Bribery), v okviru katere potekajo četrtletna zasedanja. Kot ostale članice, tudi Slovenija prevzema vlogo ocenjevalke drugih držav pri izpolnjevanju določb Konvencije o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju in spremljajočih priporočil. Slovenija je skupaj z ZDA prevzela 1. fazo ocenjevanja Ruske

federacije, ki se je zaključila marca 2012. Jeseni 2012 se je pričela 2. faza ocenjevanja Ruske federacije, kjer Slovenija prav tako deluje kot država ocenjevalka (ta ocenjevalni cikel bo zaključen predvidoma jeseni 2013).

### **Redne aktivnosti**

Na 3. četrletnem sestanku OECD delovne skupine proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju so bile v okviru rednih predstavitev posameznih držav (t. i. Tour de Table) predstavljene tudi novosti v zakonodajnem okviru in napredek Slovenije v boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev.

### **Slovenija ocenjevalka**

3. krog ocenjevanja Slovenije s strani OECD WGB je načrtovan za leto 2013.

### **OECD Skupina za integriteto javnega sektorja**

Komisija je v imenu Slovenije pri OECD vključena tudi na področju integritete, saj je članica OECD skupine za integriteto javnega sektorja (OECD Public Sector Integrity Network). Predstavniki komisije se je v letu 2012 udeležil konference skupine ter predstavil koncept in sistem načrtov integritete kot mehanizma za izboljšanje integritete javnega sektorja. Obenem pa se je predstavnik komisije na povabilo OECD kot govorec udeležil tudi delovnega seminarja Pregled integritete Italije (Integrity Review of Italy), ki je obravnaval vpliv integritete javnega sektorja na gospodarsko rast.

### **Stalna medresorska delovna skupina za zadeve OECD**

Komisija sodeluje tudi pri delu Stalne medresorske delovne skupine za zadeve OECD. Oktobra 2011 je na poziv Ministrstva za javno upravo imenovala svojega predstavnika v medresorsko delovno skupino za pripravo dela OECD delovne skupine o integriteti v javnem sektorju.

## **UNODC (URAD ZDRUŽENIH NARODOV ZA DROGE IN KRIMINAL)**

### **Ocenjevanje**

Ocenjevalni mehanizem: ocenjevanje implementacije Konvencije ZN proti korupciji (UNCAC);

### **Slovenija ocenjevalka**

Komisija je predstavnik Slovenije v ocenjevalni skupini za spremljanje in nadziranje implementacije Konvencije Združenih narodov proti korupciji (Implementation Review Group).

V letu 2012 se je zaključil postopek samoocenjevanja Ukrajine, kjer sta kot ocenjevalca v imenu Slovenije sodelovala predstavniki komisije. Tema ocenjevanja je bilo izvrševanje 3. in 4. poglavja UNCAC (inkriminacija in mednarodno sodelovanje).

Poleg tega je bila v letu 2012 Slovenija skupaj s Hondurasom izžrebana kot ocenjevalka Kolumbije. V tem letu je tako potekala uvodna telekonferenca s predstavniki Kolumbije, ki jim je bil poslan tudi vprašalnik, ki predstavlja izhodiščno bazo podatkov za izvedbo ocenjevanja, zato je prejemu izpolnjenega vprašalnika sledil temeljit pregled prejetih odgovorov Kolumbije.

## **Slovenija ocenjevanka**

Po drugi strani je v letu 2012 Slovenija na podlagi žreba prišla na vrsto tudi kot ocenjevana država, prav tako z vidika implementacije 3. in 4. poglavja UNCAC. Za ocenjevalki Slovenije sta bili izžrebani Latvija in Kamerun, ki pa ga je zaradi pomanjkanja odzivnosti že na samem začetku zamenjal Džibuti. Komisija je kot koordinator vsem relevantnim državnim organom posredovala poseben računalniški program, v katerem poteka predaja dokumentacije ocenjevane države, prav tako je imela predstavnica komisije tudi predstavitev tega programa. Pristojni državni organi (poleg komisije tudi takratno Ministrstvo za pravosodje in javno upravo ter Ministrstvo za notranje zadeve) so si razdelili naloge ter začeli izpolnjevati prejeti vprašalnik.

## **Redne aktivnosti**

V okviru skupine za ocenjevanje izvrševanja konvencije (Implementation Review Group) sta v letu 2012 potekala dva sestanka, ki se ju je udeležila predstavnica komisije. Slednja se je udeležila tudi izobraževanja držav ocenjevalk, kjer je predstavila izkušnje komisije na tem področju.

## **Delovna skupina UNODC za preprečevanje korupcije**

V okviru UNODC je komisija tudi članica delovne skupine na temo preprečevanja korupcije, tako sta se dva predstavnika komisije udeležila letnega sestanka te skupine in predstavila dejavnosti Slovenije na področju preprečevanja korupcije, nasprotja interesov in omejitev poslovanja.

## **SVET EVROPE – GRECO**

Komisija je predstavnica Slovenije tudi v Skupini držav proti korupciji (GRECO), ki deluje v okviru Sveta Evrope. Ocenjevalni postopki držav potekajo tudi v GRECO, tam je kriterij ocenjevanja izvajanje Civilnoppravne ter kazenskoppravne konvencije Sveta Evrope proti korupciji ter priporočil GRECA.

## **Slovenija ocenjevanka**

Slovenija in v njenem imenu komisija je ocenjevanka tudi v okviru GRECA. V letu 2012 je potekal 4. krog ocenjevanja Estonije na temo preprečevanja korupcije pri sodnikih, tožilcih in poslancih. Predstavnica komisije je pregledala odgovore na vprašanja Estonije, izvedla terenski obisk v tej državi, oblikovala poročilo in ga zagovarjala na plenumu.

## **Slovenija ocenjevanka**

Slovenija je v 3. krogu, kjer sta bili temi ocenjevanja financiranje političnih strank in inkriminacija, prejela konkretna priporočila za izboljšavo teh dveh področij – poročilo je bilo precej kritično, še posebej na področju financiranja političnih strank. Tako je morala v letu 2012 Slovenija podati ponovno poročilo o izpolnjevanju prejetih priporočil. Na podlagi slednjega je bila ocenjena kot nezadovoljiva, Svet Evrope je zato sprožil postopke pritiska za izpolnitev priporočil.

Obenem je v letu 2012 potekal tudi že 4. krog ocenjevanja na temo preprečevanja korupcije pri sodnikih, tožilcih in poslanci. Komisija je bila koordinator aktivnosti za Slovenijo. Podobno kot pri drugih ocenjevanjih je Slovenija prejela vprašalnik, na

katerega je podala odgovore in ki je predstavljal temelj za ocenjevanje. Komisija je gostila delegacijo ocenjevalcev GRECO, pregledala osnutek poročila in zagovarjala spremembe osnutka na plenarnem zasedanju GRECO. Na koncu je GRECO na obravnavano temo v Sloveniji sprejel 18 priporočil; med njimi je bilo eno bolj kritičnih priporočilo, ki se je nanašalo na umestitev državnega tožilstva pod Ministrstvo za notranje zadeve. Poročilo je bilo ob zaključevanju priprave letnega poročila komisije za leto 2012 ravno objavljeno.

### **Koordinacijski sestanki predstavnikov RS v organih Sveta Evrope**

Zaradi članstva v GRECU se komisija udeležuje tudi koordinacijskih sestankov predstavnikov RS v organih Sveta Evrope, ki potekajo na Ministrstvu za zunanje zadeve.

### **EVROPSKA UNIJA**

Evropska unija se je odločila intenzivneje pristopiti k reševanju problema korupcije, tako bo predvidoma v sredini leta 2013 izdala protikorupcijsko poročilo EU, ki bo izhajalo iz poročil o boju proti korupciji v posameznih državah članicah. Komisija je bila udeležena v pripravljanih aktivnostih za oblikovanje poročila. Predstavnica komisije je na sestanku predstavila ureditev in probleme boja proti korupciji v Sloveniji.

### **PROJEKTI Z EU SREDSTVI**

#### **EACT – European Anti-Corruption Training**

EACT je trilateralni mednarodni protikorupcijski projekt. V njem sodelujejo štiri protikorupcijske institucije treh držav: avstrijski Zvezni urad za preprečevanje in boj proti korupciji (Federal Bureau of Anti-Corruption), slovaški urad za boj proti korupciji (Bureau of the Fight against Corruption), NPU in komisija. Projekt se je začel v 2011, njegov namen pa je izmenjati izkušnje in definirati dobre prakse na različnih področjih boja proti korupciji, ki bodo na koncu zbrane v priročniku dobrih praks. V projektu sodeluje približno 60 organizacij z mandatom boja proti korupciji iz držav Evropske unije in Zahodnega Balkana. Delovna področja projekta so bila razdeljena po državah v tri delovne skupine; Avstrija je prevzela koordinacijo področja preiskav in pregona, Slovaška mednarodnih odnosov, Slovenija pa preprečevanja korupcije. V 2012 je projekt pridobil evropska sredstva. S pridobitvijo finančnih sredstev so projektni partnerji Evropski komisiji podali pobudo za razširitev osnovnega načrta projekta (uvodna in zaključna konferenca ter tri delavnice za vsako področje) še za dve dodatni delavnici za vsako področje in podaljšanje projekta do konca leta 2013.

V letu 2012 so bile v okviru delovne skupine »Preventiva«, ki jo koordinira Slovenija, izvedene prve tri delavnice na teme: uporaba modernih tehnologij v boju proti korupciji, orodja preprečevanja korupcije (s poudarkom na nasprotjih interesov, lobiranju in kodeksih etike) ter zaščita prijaviteljev.

#### **Skupni projekt s poljskim Centralnim protikorupcijskim uradom**

Poljski Centralni protikorupcijski urad (CBA – Central Anti-Corruption Bureau) je komisijo povabil k partnerstvu pri protikorupcijskem projektu, za katerega je urad nameraval pridobiti evropska sredstva, CBA pa je v okviru projekta predvidel izvedbo



Udeleženci delavnice EACT v Ljubljani

poletne protikorupcijske šole ter akcijo osveščanja javnosti. Dodatno je komisija k projektu prispevala svojo zamisel o oblikovanju informacijskega portala za vse prijavitelje korupcijskih dejanj, kjer bi ti imeli možnost pridobiti informacije o načinih prijave korupcije, postavljati vprašanja strokovnjakom s tega področja ter izmenjavati izkušnje. Hkrati je komisija v okviru projekta predvidela tudi mreženje med strokovnjaki s področja zaščite prijaviteljev z namenom izmenjave izkušenj in dobrih praks tako na nacionalni kot mednarodni ravni v okviru informacijskega portala in s pomočjo mednarodne konference.

Prijavitelj projekta je CBA, ki je projekt prijavil za evropska sredstva. Odločitev Evropske komisije v 2012 še ni znana.

### **Delovna skupina za preprečevanje čezmejnega podkupovanja med EU in drugimi državami**

Podobno kot pri projektu s poljsko CBA je bila komisija povabljena k sodelovanju kot partner na projektu oblikovanja delovne skupine Evropske unije za preprečevanje čezmejnega podkupovanja med EU in drugimi državami (EU Cross-Border Bribery Taskforce). Prijavitelj projekta je protikorupcijski oddelek londonske policije (City of London Police Overseas Anti-Corruption Unit), predvideva pa letne konference s predstavitvijo izkušenj in primerov podkupovanja vseh članov, med letom pa sodelovanje med člani – študijski obiski, sodelovanje na primerih in podobno. Projekt je kandidiral za evropska sredstva, odločitev Evropske komisije v 2012 še ni znana.

### **Projekt postavitve analitskih okolij za boj proti korupciji**

Komisijo je k sodelovanju v vlogi partnerja na projektu postavitve analitskih okolij za boj proti korupciji povabil Inštitut Jožef Stefan. Namen projekta je razviti analitska orodja, ki bodo omogočala boljšo uporabo že obstoječih baz podatkov, do katerih imajo dostop protikorupcijske organizacije. Projekt je bil prijavljen na razpis za pridobitev evropskih sredstev. V 2012 odločitev Evropske komisije še ni znana.

### **EPAC/EACN (EVROPSKI PARTNERJI V BOJU PROTI KORUPCIJI IN EVROPSKO ZDRUŽENJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE)**

Mrežo EPAC/EACN sestavljajo institucije z mandatom boja proti korupciji iz večine evropskih držav. Namen obstoja mreže je izmenjava izkušenj in dobrih praks na področju boja proti korupciji v Evropi. EPAC/EACN redno organizira letno konferenco, ki je v letu 2012 potekala v Barceloni. V priprave na konferenco se je letos aktivno vključila tudi komisija, ki se je zavzemala, da bi bila v konferenco vključena tudi tema uporabe modernih tehnologij v boju proti korupciji, ki so jo na konferenci uspešno in izčrpno predstavili predstavniki Inštituta Jožef Stefan.

### **MEDNARODNA AKADEMIJA ZA BOJ PROTI KORUPCIJI (IACA)**

Mednarodna akademija za boj proti korupciji (IACA) je mednarodna organizacija s temeljnim ciljem ponuditi izčrpno in celovito izobraževanje na različnih področjih boja proti korupciji. Slovenija je ustanovna članica IACA, s čimer je tudi članica skupščine pogodbenc IACA, ki je v letu 2012 potekala prvič. Skupščine sta se udeležili predstavnici komisije, ključni moment skupščine pa je bila potrditev kandidatov za Svet guvernerjev kot najvišjega upravnega telesa akademije.

### **DONACIJA BRITANSKEGA VELEPOSLANIŠTVA**

V letu 2012 je veleposlaništvo Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske komisiji podarilo 8000 evrov za izvedbo raziskave o vplivu sistemske korupcije na kakovost gospodarskega okolja. Komisija je raziskavo izvedla s pomočjo družbe Valicon ter zunanjih sodelavcev, izčrpno poročilo z opisom namena, metode, rezultatov in zaključkov raziskave pa je na voljo v Obdobnem poročilu komisije za leti 2011/2012.

Analiza rezultatov raziskave, ki jo je izvedla komisija, je pokazala, da obstajajo številna sistemska tveganja, ki izvirajo iz načina delovanja državnega aparata in političnih ter gospodarskih elit, ki ga pogojuje, na eni strani, vzpostavljena pravnoformalna oziroma regulativna struktura, vključno z delovanjem sodnega sistema, na drugi strani pa položaj privilegirane skupine posameznikov in podjetij. Zaradi vztrajne prepletenosti politike in gospodarstva, ki ni bila prekinjena niti po dvajsetih letih tranzicije, nastajajo številna koruptivna tveganja, ki vplivajo na možnosti delovanja podjetij ter na njihove poslovne rezultate. Ne samo, da gre za ujetje sistema, opraviti imamo tudi z nastavki ujetja gospodarstva.

Težava je v tem, da lahko ekonomsko rentništvo, ki je posledica sistemske korupcije, napreduje do te mere, da postane »samo sebe spodbujajoča dejavnost«, s tem pa sestavni del ustroja političnega in gospodarskega sistema, s spremljajočo blokado razvojnega ter konkurenčnega potenciala družbe in gospodarstva. Nenazadnje tovrsten razvoj grozi tudi z izgubo nacionalne suverenosti. Podatki Raziskave o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v RS kažejo, da smo se v Republiki Sloveniji temu pragu v zadnjih dvajsetih letih že precej približali.

### **MEDNARODNE PREDSTAVITVE SUPERVIZORJA**

Nezanemarljiv delež aktivnosti mednarodnega sodelovanja komisije predstavljajo tudi predstavitve Supervizorja – analitskega orodja komisije, ki omogoča pregled nad vsemi transakcijami porabe javnih proračunskih sredstev in ki je javno dostopno na



spletnih straneh komisije <http://supervizor.kpk-rs.si/>. Komisija je predstavila Supervisor na sestanku partnerstva za odprto vlado (Second Open Government Partnership European Outreach and Support Meeting) v Dubrovniku, na podlagi katerega je do konca leta prejela več povabil za izvedbo predstavitve. Do konca 2012 se je komisija odzvala na povabilo misije UNODC v Beogradu ter Centra za razvoj neprofitnega in javnega sektorja v Zagrebu.

### **STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE**

Strategija razvoja Slovenije je krovni dokument RS za načrtovanje razvoja na posameznih področjih državne uprave do leta 2020. Predstavlja tudi osnovo za izvedbo vseh nadaljnjih orodij črpanja evropskih sredstev z namenom vlaganja v razvoj v RS. Komisija sodeluje pri pripravi strategije v delovni skupini »notranja varnost«.

# KOMISIJA PREPREČ KORUPCIU



# Omejevanje korupcije

# Kriminalitetna statistika

V izrazitem nasprotju z mnenjem prebivalstva o razširjenosti oziroma problemu korupcije v Republiki Sloveniji in pokazatelji različnih raziskav so uradni podatki o obravnavi kaznivih dejanj s področja korupcije in s korupcijo povezanimi kaznivimi dejanji. Slednja so še vedno zanemarljiva, čeprav se stanje v zadnjih letih izboljšuje. Če bi se osredotočili zgolj na te podatke, je korupcija v kazensko-pravnem smislu izrazito majhen problem, sploh v primerjavi z drugimi kaznivimi dejanji, v primerjavi z drugimi državami EU in še posebej, če pogledamo izrazito drugačno sliko ostalih kazalcev korupcije. Določen (pogosto celo velik) razkorak obstaja tudi v drugih evropskih državah – namreč prepričanje javnosti o večji razširjenosti korupcije od uradnih statistik. Vendar pa je treba poudariti, da je ta razkorak v večini evropskih držav manjši in da je obsodb za korupcijska dejanja v državah, ki se na lestvici TI uvrščajo višje in veljajo za države z malo korupcije, več kot v Sloveniji.

Kot zapisano, prikazani podatki kažejo na izjemen razkorak med percepcijo razširjenosti korupcije s strani prebivalstva in zelo visokim pripadom prijav na komisijo (celoviti podatki s tega področja so prikazani v poglavju o delu Službe za nadzor in preiskave v nadaljevanju poročila) na eni strani ter majhnim številom pravnomočno zaključenih primerov pred pravosodnimi organi na drugi strani. Razlogi so različni in razprava o njih presega namen tega poročila, vsekakor pa je na mestu vprašanje o učinkovitosti oziroma neučinkovitosti organov odkrivanja, pregona in sojenja na področju korupcijskih kaznivih dejanj. Vendar je treba biti tudi pri tej oceni zadržan. Zgolj del prijav, prejetih in obdelanih na komisiji, dejansko vsebuje razloge za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje – kot je razvidno iz podatkov v poglavju o delu Službe za nadzor in preiskave v nadaljevanju poročila. Po drugi strani pa se kar nekaj prijav razvije v druga kazniva dejanja, ne samo tipična dejanja jemanja in dajanja podkupnine. Ne glede na to je mogoče zaključiti, da korupcijska kazniva dejanja v celotni kriminalitetni statistiki predstavljajo zanemarljiv delež. Toliko bolj, ker se – še tistih nekaj – praviloma (in z redkimi izjemami) ne nanaša na področje visoke korupcije ali velikih javnih naročil.

Ne glede na povedano je mogoče zaključiti, da je trend v kriminalitetni statistiki z vidika učinkovitosti odkrivanja in pregona vendarle pozitiven. Število ovadb in obtožnic se povečuje, predvsem pa je pomembno, da se povečuje število kompleksnih kazenskih postopkov, v katerih so med osumljenci in obtoženci tudi različni nosilci visokih javnih funkcij in osebe iz gospodarsko-finančne elite. V obdobju poročanja so bili tako zaradi korupcije ali s korupcijo povezanih dejanj obsojeni en državni tožilec in trije župani; v kazenskih ali predkazenskih postopkih so en sodnik, predsednik vlade, več bivših in sedanjih ministrov ter več županov. To je samo po sebi seveda vse prej kot razlog za zadovoljstvo, po drugi strani pa je razlog za zadovoljstvo to, da tudi kazensko-pravni sistem – čeprav z velikimi težavami – lahko identificira in procesira tovrstne primere.

Posebej velja izpostaviti delo Nacionalnega preiskovalnega urada (NPU), ki je v letu 2011 podal predloge za začasno zavarovanje protip-

ravno pridobljene premoženjske koristi v višini več milijonov evrov in pod usmerjanjem državnega tožilstva podal večje število ovadb v zahtevnih primerih gospodarskega in finančnega kriminala ter korupcije zoper osumljence, ki so bodisi (bili) nosilci javnih funkcij na državnem in lokalnem nivoju ali pomembnih položajev v gospodarstvu.

Koraki naprej so torej narejeni in napredek je viden – tako v institucionalnem (ustanovitve in delovanje NPU in Specializiranega državnega tožilstva (SDT); njihovo tesnejše sodelovanje z drugimi pristojnimi organi, vključno z Davčno upravo RS (DURS), Uradom RS za preprečevanje pranja denarja (UPPD), Komisijo za preprečevanje korupcije (KPK) ipd.) kot pravnem (sprejem Zakona o odvzemu protipravne premoženjske koristi, spremembe Zakona o kazenskem postopku z uveljavitvijo instituta priznanja krivde) smislu. To pa ne pomeni, da je napredek tudi optimalen. Prihaja z večletno zamudo, predvsem pa ni zadovoljiv v luči obsega in globine

problema, ki ga v Sloveniji predstavljata gospodarski kriminal in (sistemska) korupcija. Ob tem smo zaradi širših družbenih in gospodarskih okoliščin soočeni še s tem, da po eni strani učinkovitost organov nadzora in pregona napreduje, četudi počasi, po drugi strani pa se opazno zmanjšuje nivo politične in pravne kulture ter zaupanje ljudi v institucije pravne države in integriteto nosilcev javnih funkcij. Dokler ne bosta oba

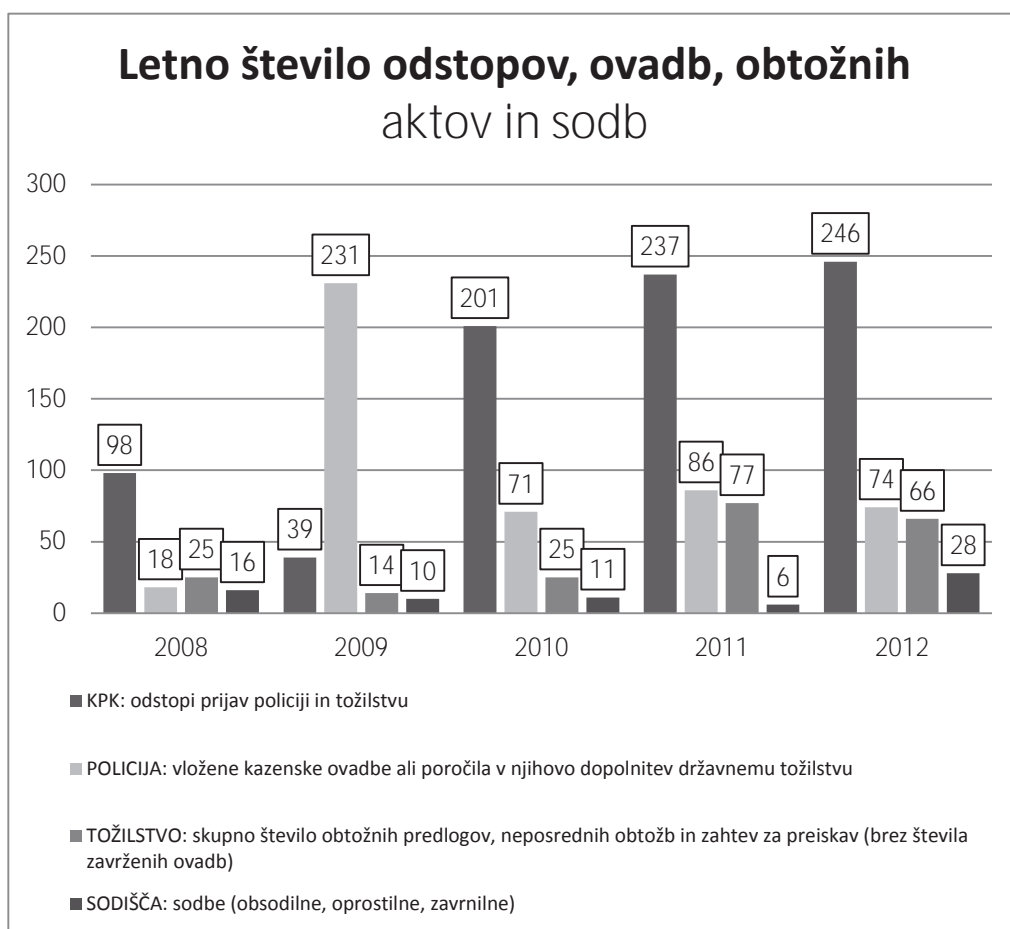
trenda pozitivna, o resnem izboljšanju klime ne moremo govoriti. Poleg tega so institucije, ki v zadnjem času nosijo ključno breme preiskovanja in pregona tovrstnega kriminala (NPU, SDT), relativno nove in še ne v celoti konsolidirane. Potrebna je njihova dodatna krepitev, strokovna in operativna avtonomija in nevmešavanje politike.

Državni in občinski funkcionarji vključno z vodji političnih oziroma parlamentarnih strank, ki ne spoštujejo ali celo zavračajo in ne upoštevajo zakonitih odločitev sodišč in neodvisnih državnih nadzornih organov, občutno zmanjšujejo zaupanje v delovanje pravne države, s tem pa upočasnjujejo ali onemogočajo hitrejši in potreben kvalitativni preboj za napredek in nadaljnji razvoj, ki bo zagotavljal neodvisno, pošteno, nepristransko in učinkovito delovanje institucij pravne države, trajnostni razvoj demokracije in blaginje prebivalstva.

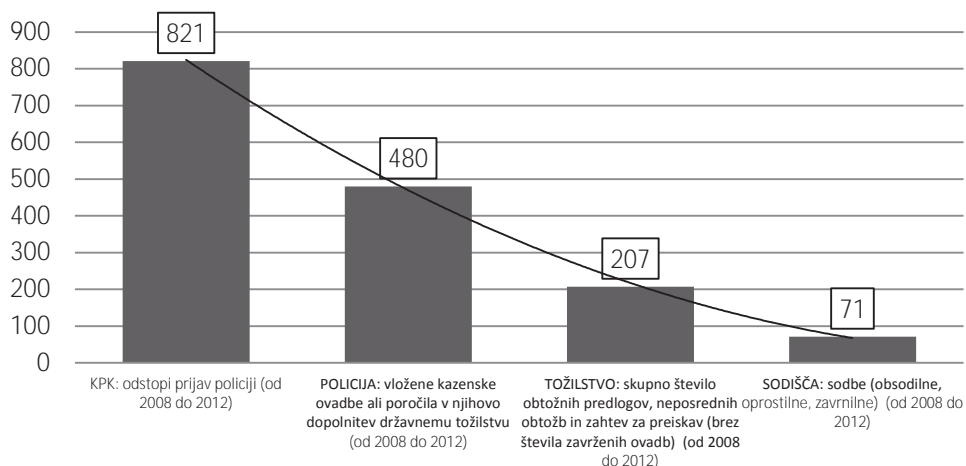
Funkcionarji, vodje političnih in parlamentarnih strank, morajo dosledno upoštevati in spoštovati postopkovne zahteve ter odločitve sodišč. Vsako ravnanje svojih kolegov, ki vzbuja vtis ali videz, da ni tako, morajo takoj in vsakokrat posebej javno grajati, se od takšnega, oblastnim funkcijam neprimernega, ravnanja ograditi ter

javno izraziti pričakovanje, da se mora zakonite postopkovne in vsebinske odločitve sodišč ter neodvisnih državnih nadzorstvenih organov spoštovati. V nasprotnem primeru morajo za ohranitev zaupanja v funkcijo in institucijo, v kateri takšen funkcionar opravlja svoje delo, ter zaradi učinkovitega delovanja institucij pravne države tistega, ki te odgovornosti ni zmožen dojeti in sprejeti sam, javno pozvati/pozivati k odstopu ali začasnemu prenehanju opravljanja funkcije.

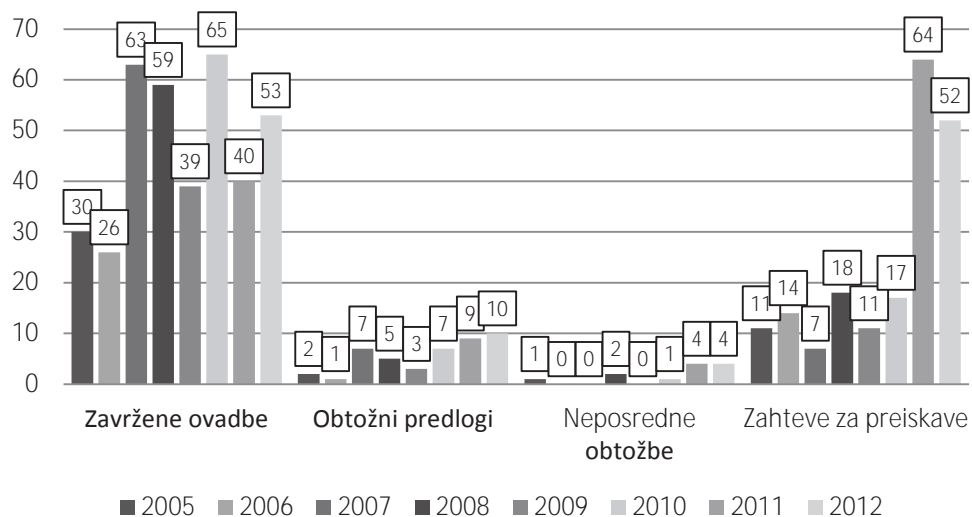
Nobena posamezna naloga ali posamični dnevni opreki pri izvajanju izvršilne ali druge funkcije oblasti v demokratični družbi načeloma ni tako pomemben kot spoštovanje odločitev neodvisnih sodišč ter skrb, prizadevanje za uresničevanje sodnih odločitev in ravnanja, ki zagotavljajo in krepijo zaupanje v delovanje ter krepitev pravne države.



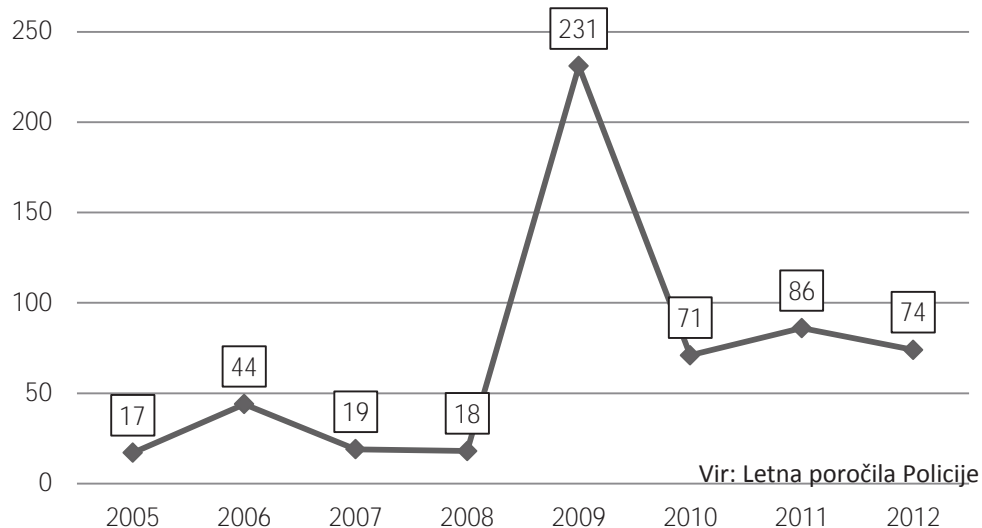
## Letno število odstopov, ovadb, obtožnih aktov in sodb



## Kriminalitetna statistika



## Število korupcijskih kaznivih dejanj



\* Veliko število kaznivih dejanj v letu 2009 (231) gre pripisati enemu primeru administrativne korupcije, ki pa je imel za posledico več ovadb za istovrstna kazniva dejanja zoper isto osebo oziroma isto skupino oseb.









Darko Stare, vodja Službe za nadzor in preiskave

# Nadzor in preiskave

# SOBA ZA RAZGOVORE

## Nadzor in preiskave na področju korupcije

Služba za nadzor in preiskave (dalje: SNAP) se ukvarja z ugotavljanjem in preiskovanjem primerov sumov korupcije ter kršitev določb ZIntPK o lobiranju, nasprotju interesov, nezdržljivosti funkcij, omejitvah poslovanja ter določb o prepovedi sprejemanja daril. Med pomembnejšimi nalogami SNAP je zaščita dobrovernih prijaviteljev koruptivnih ravnanj, katerih identiteto je komisija dolžna ščititi, prav tako kot jih je dolžna ščititi pred povračilnimi ukrepi. To velja tudi, če je bila prijava podana drugim pristojnim nadzorstvenim organom oziroma organom odkrivanja ali pregona. Službo sestavlja 14 nadzornikov oziroma preiskovalcev, pooblaščenka za nasprotje interesov in pooblaščenka za lobiranje. Ker je preiskovanje sumov korupcije praviloma učinkovitejše, če je vanj hkrati vključenih več institucij z različnimi pooblastili in pristojnostmi, služba na tem področju, glede na potrebe posameznega primera, sodeluje z organi odkrivanja in pregona ter vzpostavlja stike tudi z drugimi pristojnimi nadzornimi državnimi institucijami (Računsko sodišče, Urad za varstvo konkurence, inšpektorati, Urad RS za preprečevanje pranje denarja ipd.). V okviru službe so vodeni tudi prekrškovni in upravni postopki iz pristojnosti komisije.

Namen in cilj nadzorov ter preiskav je ugotoviti obstoj dejanskih znakov prijavljenih koruptivnih ravnanj in drugih kršitev zakona ter na osnovi preiskovalnih in nadzorstvenih ugotovitev komisiji predlagati bodisi sprejem načelnega mnenja, priporočila za bodoča ravnanja (s katerimi se prepreči, odpravi ali zmanjša korupcijska tveganja na posameznih področjih, v organih ali organizacijah) ali sprejem predloga predstojniku oziroma pristojnemu nadzornemu organu, da v okviru svojih vodstvenih ali nadzorstvenih pristojnosti odloči in sprejme ukrepe, s katerimi zagotovi zakonito, strokovno in s koruptivnimi okoliščinami neobremenjeno delo organa oziroma organizacije, ki jo vodi.

### **METODOLOGIJA SISTEMSKIH NADZOROV**

Sistemski pristop, sistemski nadzor je njegov neločljiv del, je spričo vse bolj zahtevnih

družbenih problemov na splošno priznan in uveljavljen način ter nujna podpora uresničevanju strateških ciljev na kateremkoli področju urejanja družbenih procesov in odnosov. Na področju preprečevanja korupcije je sistemski pristop vgrajen v sam ZIntPK ter nacionalno protikorupcijsko politiko, ki jo je z Resolucijo o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji prav tako sprejel Državni zbor RS.

Komisija je v skladu z namenom zakonodajalca in vsebino obeh navedenih aktov v lanskem letu začela z razvojem metodologije systemskega nadzora nad uresničevanjem zakonodaje in nacionalne protikorupcijske politike – ker je šele sistemski pristop tisti, ki lahko klasične nadzorne ukrepe poveže v učinkovito institucionalno omrežje javne kontrole.

Spoznanja novih razsežnosti korupcije in organiziranega kriminala – med njimi ogrožanje in nujnost zaščite prijaviteljev korupcije, učinkovit nadzor nad lobiranjem in drugimi nejavnimi vplivi na odločanje v zadevah javnega pomena, spremljanje premoženjskega stanja funkcionarjev, uradnikov na položaju, uradnih oseb, odgovornih oseb za javno naročanje, poslovodnih oseb in lobistov, odpravljanje systemskih vzrokov, ki predstavljajo strateška tveganja za korupcijo ter nezaupanje ljudi v pravno državo in njene institucije, na katere je v ZIntPK opozoril že zakonodajalec – so dodatno izostrila potrebo po systemskem pristopu, s katerim je mogoče klasične nadzorne ukrepe povezati v skupno in s tem bolj učinkovito institucionalno omrežje javne kontrole in preprečevanja korupcije.

Podatki komisije, drugih nadzornih organov, medijev in drugih javnih virov kažejo, da je v javnem sektorju na lokalni in državni ravni vse več odklonov, ki predstavljajo systemska tveganja za korupcijo. Tudi takrat, ko ne gre za korupcijo v pravem pomenu, jih ljudje doživljajo kot neučinkovitost države in lokalne skupnosti ter jih bolj ali manj upravičeno pripisujejo korupcijskim ozadjem. To v vsakem primeru znižuje raven javnega zaupanja v pravno državo, pravne predpise in javne institucije. S tem se, tako na lokalni kot na državni ravni, dodatno krepijo tveganja za politično in druge oblike systemske korupcije, kar so prav tako utemeljeni razlogi za to, da je komisija v letu 2011 pristopila k razvoju systemskega nadzora.

Pri razvoju metodologije systemskega nadzora je komisija v osnovi sledila temeljnemu namenu zakonodajalca, da je pri preprečevanju korupcije treba kar največjo možno pozornost posvetiti krepitvi pravne države, integritete, transparentnosti in odgovornosti v javnem sektorju, tako kot je določeno v 1. členu ZIntPK. Na drugi strani je komisija upoštevala tudi lastno doktrino, objavljeno v Letnem poročilu za leto 2010, ki v skladu z namenom zakonodajalca in konceptom ZIntPK temelji tudi na mednarodnih protikorupcijskih standardih in skupni etični platformi, na skupnih vrednotah in izkušnjah, da klasični načini dela nadzornih organov pri obravnavi posamičnih primerov niso dovolj za učinkovito preprečevanje in obvladovanje systemske korupcije, gospodarskega in drugih vrst najtežjega organiziranega kriminala.

Kar zadeva formalno podlago systemskega nadzora, velja poudariti, da je ta glede pristojnosti in ukrepov v celoti zajeta v določbah ZIntPK, v Poslovniku Komisije za preprečevanje korupcije pa je le povzeta tako, da na enem mestu opredeljuje organizacijo in sistematiko nadzora ter postopkovna pravila, po katerih komisija in njen



Matej Bokalič, nadzornik za omejevanje korupcije

senat odločata in v izvedbenem delu systemskega nadzora izvajata neposredni nadzor nad delom nadzorne skupine, pri čemer poslovnik zaostrojuje odgovornost tudi v odnosu do nadzorovane institucije.

Pristojnosti, namen in cilji systemskega nadzora komisije torej ostajajo v okviru temeljnega namena zakonodajalca in strateških ciljev v 1. členu ZIntPK in so sledeči:

- z neposrednim vpogledom v dejansko stanje zagotavljati javnim institucijam države in lokalne skupnosti ter nosilcem javnih pooblastil pomoč in jih spodbujati k čim večji učinkovitosti pri preprečevanju korupcije s krepitvijo pravne države, integritete in transparentnosti – tako pri obravnavi in sprejemanju predpisov ter drugih splošnih aktov kot pri odločanju o drugih zadevah javnega pomena, ki se neposredno ali posredno nanašajo na institute, ki jih ureja ZIntPK;
- okrepiti znanje in poklicno integriteto javnih funkcionarjev ter javnih uslužbencev, da v svojem okolju lahko učinkovito in uspešno uresničujejo naloge in izvajajo ukrepe, ki jih ZIntPK določa v zvezi s preprečevanjem ter razkrivanjem koruptivnih, nezakonitih ali neetičnih ravnanj;
- povečati odgovornost državnih organov pri izvajanju njihovih ustavnih in zakonskih dolžnosti strokovne pomoči in področnega, resornega nadzora nad zakonitostjo dela organov ter drugih subjektov javnega sektorja v lokalni skupnosti;
- razvijati institucionalno omrežje nadzornih organov, da poleg klasičnih ukrepov nadzora delujejo proaktivno, se od posledic usmerjajo k vzroku ter na ta način korupcijo in druge oblike kriminala preprečujejo in obvladujejo na ravni tveganj.

Pri vseh navedenih ciljih se systemski nadzor neposredno navezuje po eni strani na načrte integritete, po drugi pa na nacionalno protikorupcijsko politiko in druge sektorske politike države, ki so s slednjo neposredno povezane – na primer nacionalno politiko javne varnosti, preprečevanja in obvladovanja kriminalitete, kazenskopravno politiko, politiko odkrivanja in pregonu kaznivih ravnanj, prekrškov in kaznivih dejanj, politiko inšpekcijskega nadzora ter javno kontrolo, ki jo na različnih področjih izvajajo tudi civilna družba, nevladne organizacije in mediji.

Pri razvoju metodologije systemskega nadzora si je komisija pomagala z izkušnjami in strokovno pomočjo Računskega sodišča RS, Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko ter drugih državnih organov in služb. Pri testni izvedbi pa je komisija k sodelovanju povabila Občino Kamnik. Župan in občinska uprava so se na nadzor komisije odzvali zelo pozitivno, nadzorni skupini pa zagotavljajo nemoteno izvajanje nadzora ter dostop do vseh zahtevanih podatkov in gradiv, ki so v

skladu z ZIntPK in sklepom senata komisije potrebni za izvedbo nadzora. Konec maja 2012 je komisija občinskim svetnikom predstavila svoje dosedanje delo ter cilje nadzora, ki se v času poročanja bliža zaključku.



## **Preiskave korupcije**

# Preiskave korupcije v obdobju poročanja

## PREISKAVE V LETU 2012

V letu 2012 je komisija prejela 1841 prijav, od tega 547 prijav, ki jih ni sprejela v obravnavo (tako imenovane zavržbe). Razlogi za zavrženje obravnave so določeni v 40. členu Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije.

Komisija je v letu 2012 po posebej v ta namen sprejeti metodologiji za odpravo zaostankov iz preteklih obdobj obravnavala oziroma proučila 921 prijav, prejetih v času veljavnega ZPKor in ZIntPK do leta 2012. V letu 2012 je komisija rešila 1888, od tega 967 prijav iz tekočega leta 2012 in 921 prejetih in nerešenih prijav iz prejšnjih obdobj (2008, 2009, 2010 in 2011).

SNAP je v letu 2012 pisno odgovoril tudi na 78 različnih vprašanj, povezanih s preiskovalnimi pristojnostmi komisije.

Na podlagi postopkov nadzora in preiskav v letu 2012 je bilo izdanih 79 ugotovitev o konkretnih primerih, od tega objavljenih 20 in 7 sistemskih načelnih mnenj, ocen dejavnikov korupcijskih tveganj ter priporočil.

V letu 2012 je bilo uvedenih 106 prekrškovnih postopkov. 53 postopkov je bilo zaključenih z opozorili, 32 pa z odločbami o prekršku, od tega je 15 postopkov pravno-močno zaključenih. V letu 2012 je bilo z odločbami zaključenih tudi 9 prekrškovnih postopkov, ki so bili uvedeni v letu 2011.

## Delo na področju preiskav

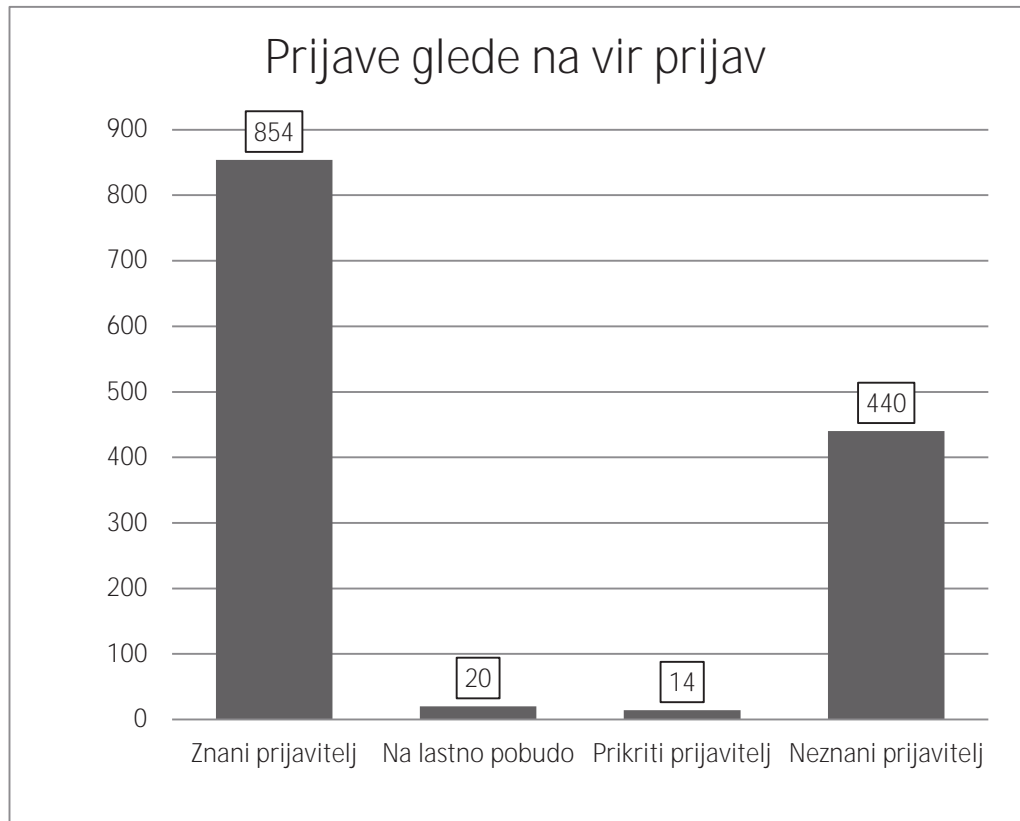
Največ prijav domnevno koruptivnih ravnanj se je nanašalo na vodenje civilnih postopkov (339), postopkov javnega naročanja (180), drugih javnih razpisov (151), upravnega postopka (151), inšpekcijskih postopkov (75), zaposlovanja v javnem sektorju (134), vodenje kazenskih postopkov (94) in postopke sprejemanja ter spreminjanja predpisov (63).

Glede na merjenje pojava korupcije po posameznih področjih delovanja javnih institucij (graf Prijave po področjih delovanja javnih institucij) pa je bilo največ (260) prijav domnevno koruptivnih ravnanj v gospodarstvu, od tega 156 s področja gradbeništva. Sledijo domnevno koruptivna ravnanja s področja okolja in prostora (zlasti v povezavi s spremembami namembnosti zemljišč), izdaje gradbenih in drugih okoljevarstvenih dovoljenj (184 primerov), s področja pravosodja (132), socialnih zadev (125), zdravstva (118), izobraževanja, šolstva in športa (111) in tako dalje.

Število prejetih prijav v letu 2012 je 1841, od tega 547 prijav v skladu z razlogi iz 40. člena poslovnika komisije zaradi nerazumljivosti oziroma neosnovanosti ni bilo sprejetih v obravnavo. Je pa v letu 2012 komisija proučila in obravnavala skupno 1888 prijav – od tega 967 prijav, prejetih v letu 2012, in 921 »starih« prijav, prejetih v letih 2011, 2010, 2009, 2008, in 2007.

Glede na vir prijav (Graf Prijave glede na vir prijav) je v primerjavi s preteklim letom opaziti rahel porast deleža znanih prijaviteljev, saj je 67 (v letu 2011 66) odstotkov prijaviteljev v letu 2012 komisiji ob prijavi zaupalo svoje podatke, 33 (34) odstotkov prijaviteljev pa je prijavo podalo anonimno. Delež znanih prijaviteljev zajema število

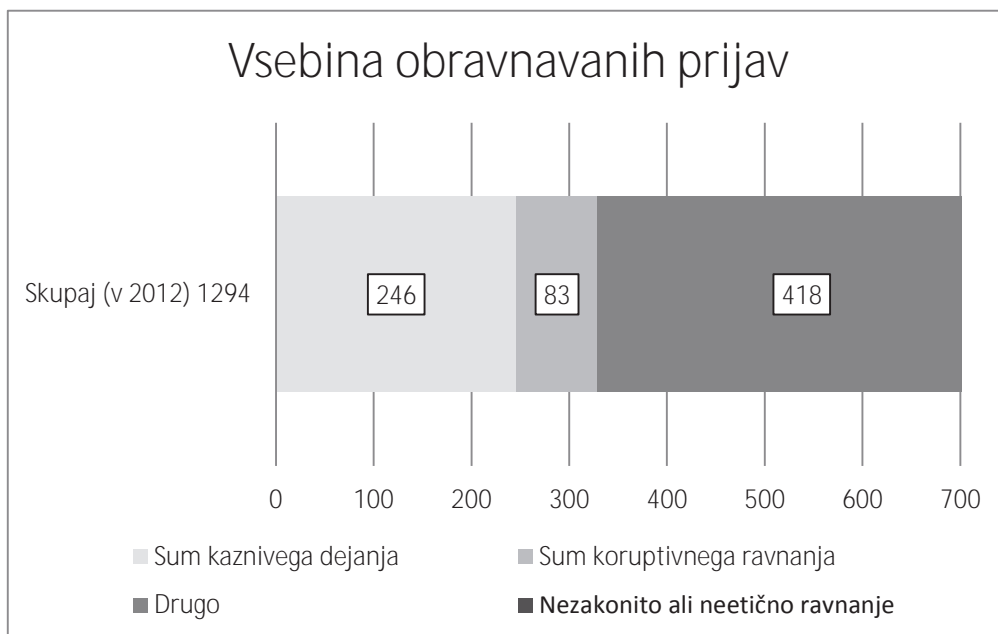
prikritih prijaviteljev kot tudi zadeve, ki jih je komisija v obravnavanem obdobju začela na lastno pobudo. V letu 2010 in obdobju pred tem se zadeve, začete na lastno pobudo, niso posebej statistično beležile. V rezultatu deleža je torej opaziti delno povečanje števila znanih prijaviteljev; slednje gre, ne glede na porast števila prejetih prijav, deloma pripisati tudi povečanju zaupanja komisiji. K temu je treba dodati, da je bila večina prijaviteljev, tako kot v minulem obdobju, za potrebe nadaljnjih postopkov komisije s prijavo pripravljena podati dodatna pojasnila ali komisiji posredovati dodatno dokumentacijo, ki se je nanašala na vsebino posamezne prijave.



Na podlagi vsebinske analize prejetih prijav je komisija v 83 primerih ocenila, da vsebina prijave in razpoložljiva dokumentacija nakazujeta na dejanske znake koruptivnega ravnanja, v 246 je bil ugotovljen sum kaznivega dejanja, za katero se storilci preganjajo po uradni dolžnosti, v 8 primerih sum zahtev nezakonitega in neetičnega ravnanja.

V deležu »Drugo« (418 zadev) so zajete prijave, pri katerih so se ugotovljeni sumi očitanih kršitev nanašali na kršitve iz pristojnosti drugih organov in so bile v pristojno reševanje odstopljene v največjem številu inšpekcijskim organom, Računskemu sodišču RS, Uradu RS za preprečevanje pranja denarja ali drugim pristojnim institucijam, Uradu za varstvo konkurence (sedaj agencija), Agenciji za trg vrednostnih papirjev, Informacijskemu pooblaščenču, Nadzornim odborom občin in nadzornim organom gospodarskih družb v katerih ima država prevladujoč vpliv.





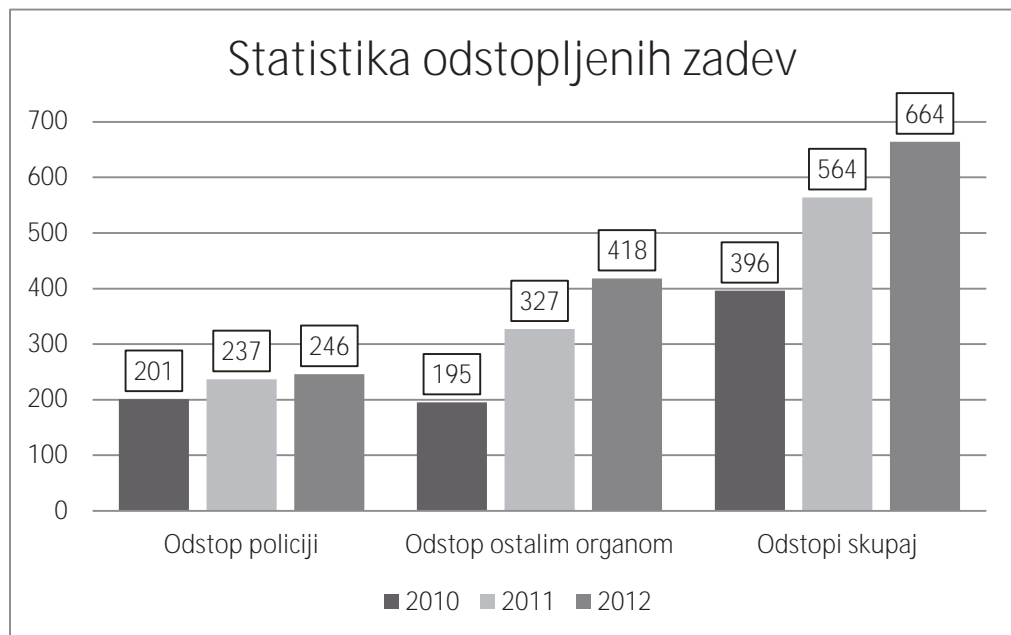
Katja Mihelič Sušnik, nadzornica v Službi za nadzor in preiskave

Ker komisija nima preiskovalnih pooblastil, prav tako pa ne more posegati v pristojnosti drugih organov, je v primerih, ko je ugotovila sum nepravilnosti, za katere so pristojni drugi organi, prijave v skladu z veljavnimi predpisi odstopila v reševanje slednjim. Nekatero prijave so bile odstopljene več organom hkrati. Tako je v nadaljnje reševanje odstopila skupno 664 zadev (564). Od tega je bilo 246 prijav, iz katerih je izhajal sum kaznivega dejanja, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, odstopljenih v reševanje NPU in pristojnim policijskim upravam, 418 zadev pa je bilo v reševanje odstopljenih drugim pristojnim organom.

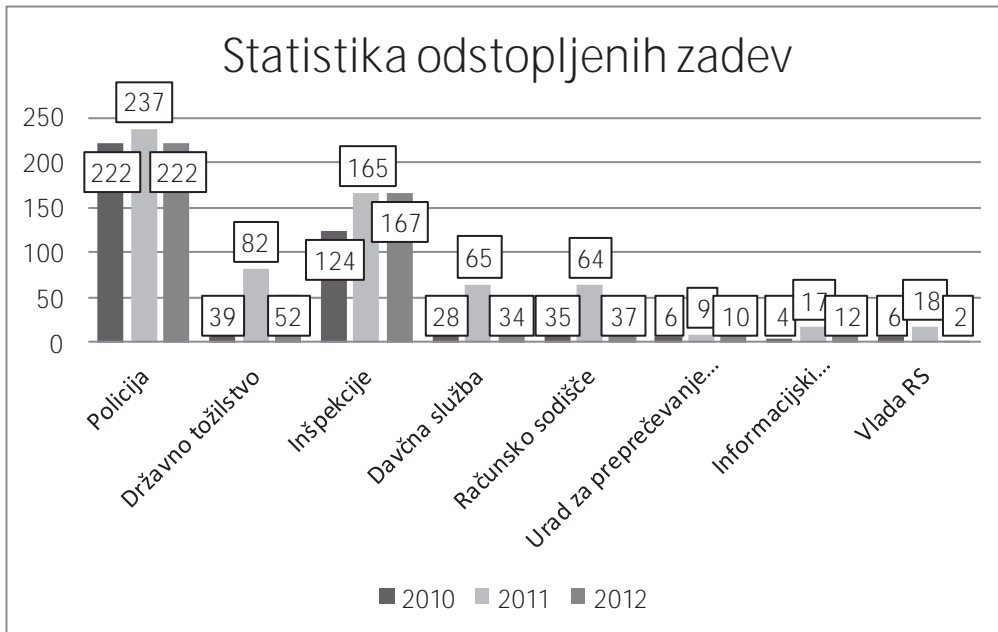
V letih 2011 in 2012 je kljub dejstvu, da načelna mnenja ali ugotovitve o konkretnem primeru ne pomenijo odločanja o odgovornosti obravnavane pravne ali fizične osebe, po njihovi izdaji ali na podlagi predlogov in pobud pristojnim organom, utemeljenih z ugotovitvami posameznih preiskav, med ali po zaključku preiskovalnih postopkov komisije prenehalo opravljati delo ali funkcijo več obravnavanih oseb. Mednje spadajo ministrica, vodja kabineta predsednika vlade, državni sekretar v kabinetu

predsednika vlade, glavni inšpektor za delo, predsednik uprave skupine gospodarskih družb v večinski lasti države in dva direktorja javnih zavodov. Komisija si s takšnimi predlogi in pobudami še naprej prizadeva uveljavljati prakso oziroma standarde prevzemanja odgovornosti funkcionarjev in javnih uslužbencev, ki so utemeljeno izpostavljeni korupcijskim ravnanjem in tveganjem, ter prakso predstojnikov oziroma pristojnih organov, da v okviru svojih upravljavskih in nadzorstvenih pristojnosti ugotavljajo ter uveljavljajo odgovornost korupcijsko izpostavljenih funkcionarjev in javnih uslužbencev. To hkrati pomeni na eni strani prizadevanje za krepitev zaupanja javnosti v delo funkcionarjev in drugih odgovornih oseb javnega sektorja ter krepitev integritete delovanja subjektov javnega sektorja in na drugi strani zmanjševanje korupcijskih tveganj.

Kot že omenjeno in prikazano v nadaljevanju (graf), je komisija v letu 2012 podala policiji in pristojnemu tožilstvu skupaj več kot 240 naznanil kaznivih dejanj oziroma ovadb, med katerimi kot primer dobre prakse tudi v letu 2012 zlasti zaradi prometne odzivnosti policije in razmeroma hitrega in uspešnega zaključka policijskih preiskav v predkazenskem postopku izpostavljam o naznanila oziroma ovadbe komisije in posredovanje dokaznega gradiva policiji v zadevah glede preiskovanja bančnega sistema in določenih zasebnih gospodarskih družb, zlasti družb, v katerih ima država prevladujoč vpliv (Telekom, Elan). Enako pomembno in primer dobre prakse pa je sodelovanje in odzivnost Urada RS za preprečevanje pranja denarja, Računskega sodišča RS ter davčne in delovne inšpekcije, ki so v posameznih primerih tako kot v letu 2011 tudi v letu 2012 praktično v realnem času začeli in izvedli postopke iz svoje pristojnosti, ugotovitve pa so bile dodatna dokazna podlaga za ugotovitve komisije o konkretnih primerih ali podlaga za utemeljenost kazenske ovadbe in uspešnost predkazenskih postopkov.



Najpogostejši odstopi posameznim pristojnim organom so prikazani v spodnjem grafu, iz katerega je razvidno, da komisija največ zadev odstopi v pristojno reševanje policiji, sledijo inšpekcijske službe. Na grafu so prikazani le najpogostejši in najštevilnejši odstopi zadev v nadaljnje reševanje posameznim pristojnim organom.



Število prijav sumov korupcije in neredko kazenskih ovadb, ki so neposredno naslovljene na komisijo, iz leta v leto narašča. Kljub dejstvu, da sta za obravnavo kazenskih ovadb oziroma preiskovanje sumov kaznivih dejanj po zakonu, ki ureja kazenski postopek, izključno pristojna policija in državno tožilstvo, prijavitelji stalno, v (vsako leto) naraščajočem številu, ovadbe in prijave, ki vsebujejo očitke oziroma razloge za sum, da imajo prijavljena ravnanja znake kaznivih dejanj, za katera se storilci preganjajo po uradni dolžnosti, naslavljajo in pošiljajo neposredno na komisijo. Komisija na to dejstvo – odločitev prijaviteljev, kdaj in komu pošljejo ovadbo – neposrednega vpliva nima, pa tudi sicer ga ne razume in ne sprejema kot negativen pojav. Nasprotno, večje število prejetih ovadb in prijav, ki vsebujejo znake uradno pregonljivih kaznivih dejanj, komisija razume in sprejema tudi kot izraz zaupanja prijaviteljev/ovaditeljev v njeno delo. Upoštevajoč določila že omenjenega zakona, ki ureja kazenski postopek, je komisija kot državni organ praviloma dolžna vsako prejeta ovadbo odstopiti oziroma poslati pristojnemu organu, torej policiji ali tožilstvu. Enako dolžnost naznanitve kaznivih dejanj, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti, ima komisija tudi, če je o njih samo obveščena ali če kako drugače izve zanje. Slednje se v praksi največkrat zgodi pri postopkih preiskovanja sumov korupcije, kot jo opredeljuje ZIntPK.

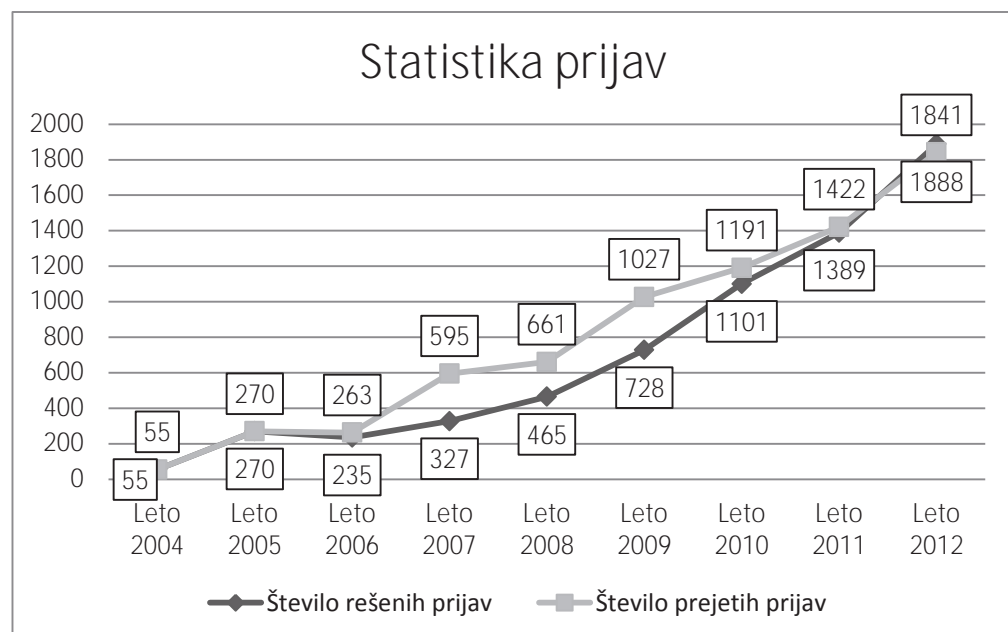
Gre torej za dolžnostno ravnanje, ki temelji na zakonski obveznosti vsakega državnega organa ali organizacije z javnimi pooblastili, katerega uresničevanje pa je zelo odvisno od znanja in strokovne usposobljenosti/sposobnosti uradnih oseb in uradnikov, da v prijavah oziroma prijavljenih očitkih prepoznajo znake uradno pregonljivih kaznivih dejanj. Komisija, kot strokovni in po zakonu zadolžen organ za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje sumov korupcije, ima praktično vse uslužbenke v svojih strokovnih službah, zlasti pa v SNAP usposobljene tudi za prepoznavanje ravnanj in dejanj, ki imajo znake kaznivih dejanj, še posebej pa korupcijskih kaznivih dejanj. Nenazadnje se to od organa kot je komisija ne pričakuje zgolj na praktični, ampak tudi na normativni ravni. Slednje je izraženo z določilom tretjega odstavka 23. člena ZIntPK, z določilom 145. člena zakona, ki ureja kazenski postopek, kot tudi z določili Uredbe o sodelovanju državnega tožilstva, policije in drugih pristojnih organov pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj ter delovanju specializiranih in skup-

nih preiskovalnih skupin, med katerimi je po določilih 1. člena te uredbe tudi komisija.

Komisija si pri uresničevanju te zakonske obveznosti nenehno prizadeva, da dolžnostna naznanila sumov kaznivih dejanj policiji ali tožilstvu sporoča in posreduje oziroma odstopa v pristojno reševanje takrat, ko kvaliteta podatkov v prijavih po svoji vsebini opravičuje razloge za sum, da je bilo kaznivo dejanje storjeno ali da se pripravlja njegova izvršitev. Da smo pri teh ocenah in presoji skrbni in strokovni, zagotavljamo tudi s stalnim sodelovanjem z organi odkrivanja in pregona tako na operativni ravni v okviru posameznih preiskav kot na strateški ravni v obliki skupnih usposabljanj in izmenjave izkušenj ter dobrih praks. Sodelovanje z drugimi organi je pri delovanju komisije pomembna oblika izvajanja zakonskih nalog in verjamemo, da to velja tudi za druge sodelujoče organe, vključno s policijo. Da je tako, prav tako kaže dejstvo, da je tudi policija ocenila sodelovanje in kakovost podatkov ter dokumentacije, ki jih pridobi bodisi na podlagi odstopov komisije bodisi na zahtevo policije v okviru predkazenskih postopkov, kot dobro. Na tej podlagi je v letošnjem letu celo izrazila interes, da za intenziviranje in izboljšanje kakovosti sodelovanja komisija za člane kolegija generalnega direktorja policije in člane kolegijev vseh direktorjev policijskih uprav izvede dodatne predstavitve svojih pristojnosti in zakonskih nalog ter možnosti za kakovostnejše sodelovanje pri preprečevanju, odkrivanju in pregonu kaznivih dejanj.

Prav takšno sodelovanje in izražen interes po njegovi krepitvi tudi na ravni upravljanja in vodenja, je še eden od pokazateljev, da je sodelovanje tudi v obliki izmenjave informacij in odstopov ovadb oziroma naznanil kaznivih dejanj iz leta v leto boljše in na višji kakovostni ravni.

Zanimiva je tudi primerjava podatkov glede vseh prijav, ki jih je v vseh letih delovanja prejela komisija. Iz te primerjave vidimo vsakoletni porast števila prijav. Prav tako je vidno, da je komisija v letu 2012 tako kot v letu 2011 uspela rešiti večje število prijav (1888), kot jih je v tekočem letu 2012 sprejela v obravnavo (1294), in sicer 594 zadev. To v odstotkih pomeni 45 odstotkov več rešenih prijav od sprejetih v predhodni preizkus oziroma preiskavo.



\* Število rešenih prijav v posameznem letu vključuje vse prijave, ki so bile v tem letu zaključene – ne glede na leto njihovega prejema. (Na primer – v letu 2012 je bilo prejetih 1841 prijav, rešenih pa 1888, med katerimi so tudi prijave (921), prejete v obdobju 2007–2011.)

Iz zgornjega grafa je tudi razvidno, da se trend povečevanja števila prejetih prijav od leta 2007 stalno povečuje. To dejstvo po mnenju komisije kaže na verjetnost povečevanja prisotnosti dejavnikov korupcijskih tveganj, stopnje zaupanja prijaviteljev v delo komisije, večje število kršitev, ki jih prijavitelji dojemajo kot korupcijo iz pristojnosti komisije. Hkrati povečano število prejetih prijav, ki sodijo v pristojnost drugih organov, izkazuje tudi pomanjkanje zaupanja v druge pristojne organe.

## Obravnavana starih nerešenih zadev – odprava zaostankov

Komisija je tudi v letu 2012 po metodologiji iz oktobra 2010 nadaljevala z reševanjem starih nerešenih prijav (tako imenovanih starih zadev), prejetih še v času veljavnosti ZPKor, torej pred 5. 6. 2010. V letu 2012 je bilo po sprejeti metodologiji obravnavanih in zaključenih 921 (767) zadev, pri čemer je bilo ugotovljeno, da gre – enako kot v primerih obravnavanih starih zadev v letu 2010 in 2011– bodisi za:

- prijave, ki vsebujejo razloge za obravnavo v skladu z namenom ZPKor, a so bila v zvezi s prijavljenimi ravnanji že sprejeta načelna mnenja in na ta način priporočena prihodnja ravnanja, ki odpravljajo ali zmanjšujejo korupcijska tveganja;
- prijave, ki nimajo znakov korupcije, kot jih opredeljujeta ZPKor oziroma ZIntPK, ali znakov kaznivih dejanj, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti, njihova obravnavna pa tudi sicer ne bi dosegla zakonskega namena preprečevanja korupcije;
- prijave, ki imajo znake kaznivih dejanj, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti in ki so bile odstopljene pristojni policijski enoti ali državnemu tožilstvu;
- prijave, ki imajo znake kršitev predpisov iz pristojnosti drugih organov, predvsem različnih inšpekcijskih služb in upravnega nadzorstva ministrstev ter nadzornih organov kot Računsko sodišče RS, ki jim je komisija te prijave odstopila v pristojno reševanje.

Na podlagi obravnavanih starih nerešenih zadev v letu 2012 je bilo ugotovljeno, da se je tako leta 2010 in 2011 večina prijav nanašala na področje javnih naročil in drugih javnih razpisov, področje gradbeništva, zdravstva, okolja in prostora, dela pravosodnih organov in zaposlovanja v javnem sektorju. Enako kot v letu 2011 je bila tudi v letu 2012 večina zaključenih starih zadev odstopljena v pristojno reševanje drugim organom – največ policiji, inšpekcijskim službam in Računskemu sodišču RS.

Komisija se v zadnjih letih srečuje s pripadom zadev, ki je bil, tudi zaradi kadrovske podhranjenosti, neobvladljiv. V ta namen je komisija že v letu 2010 po sprejeti metodologiji pričela z odpravo zaostankov prijav. S tem je nadaljevala tudi v sredini leta 2012, saj je zaradi sprejetega poslovnika, ki je časovno omejil oziroma predvidel reševanje novih prijav, želela zaključiti zadeve, za katere je moč ugotoviti, da ali ne sodijo v pristojnost komisije ali pa ne izkazujejo kršitev ZIntPK. Komisija je takšno rešitev predvidela v

svojem načrtu integritete in tako imenovala posebno delovno skupino, ki je pregledala prijave, prejete 6 mesecev pred uveljavitvijo poslovnika. V kolikor je bilo ugotovljeno, da te »izpolnjujejo« enega od kriterijev iz predhodnega preizkusa, ki ne utemeljuje nadaljnega postopanja, je komisiji bodisi predlagala zavrženje, zavrnitev ali odstop prijave v pristojno reševanje drugemu organu. V korpusu teh zadev je bilo približno 450 prijav.



Peter Premrl, višji nadzornik za omejevanje korupcije

## Sodelovanje z drugimi organi

Komisija je v letu 2012 pri obravnavi prijav in preiskovanju sumov korupcije ter drugih kršitev ZIntPK in zaradi uresničevanja namena tega zakona aktivno sodelovala tudi z organi odkrivanja in pregona, inšpekcijskimi organi ter drugimi državnimi organi in ustanovami, pristojnimi za izvrševanje nadzora nad izvajanjem zakonov in na njihovi podlagi izdanih predpisov.

Na podlagi sklenjenih sporazumov s posameznimi organi v letih 2010 in 2011 zaradi vzpostavitve ali okrepitve različnih oblik sodelovanja je komisija v letu 2012 s posameznimi organi vzpostavila oziroma dopolnila informacijske povezave za izmenjavo podatkov in dokumentov ter možnost dostopa do posameznih zbirk podatkov, ki jih posamezni organi vodijo na podlagi zakonov ter v okviru svojih pristojnosti. Na ta način komisija še naprej vzpostavlja in zagotavlja pogoje za transparentno, načrtno, sistematično, predvsem pa učinkovito sodelovanje z drugimi organi. Ti – tako kot komisija – zmorejo in morajo pomembno prispevati h krepitvi in delovanju pravne države ter odpravljanju korupcijskih dejavnikov in tveganj.

Sodelovanje v letu 2012 je tako kot v letu 2011 potekalo zlasti v obliki:

- skupnih sestankov vodstva komisije z vodstvi državnih tožilstev, Računskega sodišča RS, Državne revizijske komisije, Inšpektorata RS za delo, Urada RS za preprečevanje pranja denarja, Agencije RS za upravljanje kapitalskih naložb, Agencije RS za javna naročila in drugih organov oziroma institucij;
- operativnih delovnih sestankov s predstavniki Policije, državnih tožilstev, Računskega sodišča RS, Inšpektorata RS za delo, Davčne uprave RS, Urada RS za preprečevanje pranja denarja v povezavi z obravnavanimi konkretnimi zadevami;
- sodelovanja oziroma udeležbe v programih usposabljanja in izpopolnjevanja;
- vzpostavitve avtomatizirane izmenjave podatkov in dokumentov s policijo, oddaljenega neposrednega dostopa do zbirk podatkov ter izmenjave podatkov in dokumentov iz zbirk podatkov, ki jih vodi komisija oziroma drugi pristojni organi;
- odstopanja zadev v pristojno reševanje oziroma predlogov za uvedbo nadzorstve-

nih postopkov iz pristojnosti posameznih organov;

- v letu 2012 smo v sodelovanju z Specializiranim državnim tožilstvom in NPU vzpostavili tudi pomembno obliko sodelovanja v skupnih specializiranih preiskovalnih skupinah (v letu 2012 5 uslužbencev SNAP tako sodeluje v različnih preiskovalnih skupinah).
- v letu 2012 je začela delovati tudi medresorska delovna skupina, ustanovljena s sklepom Vlade RS na podlagi sprejete strategije boja proti gospodarskemu kriminalu in korupciji katere članica je tudi KPK, temeljni namen skupine pa je spremljanje uresničevanja Uredbe o sodelovanju državnega tožilstva, policije in drugih nadzorstvenih organov pri odkrivanju in preiskovanju kaznivih gospodarskih in korupcijskih kaznivih dejanj;

Komisija ocenjuje sodelovanje z drugimi nadzornimi državnimi organi ter organi odkrivanja in pregona na splošno kot pozitivno. Tudi v predhodnem obdobju (2010 in 2011) je bilo izboljšanje odnosov in zaupanja z drugimi pristojnimi organi postavljeno kot ena od prioritet dela komisije in rezultati so pozitivni. V nekaterih primerih se je sodelovanje institucionaliziralo tudi s podpisom različnih protokolov in vzpostavitvijo informacijskih povezav; pomembno pa je, da komunikacija ne poteka samo prek vodstev različnih institucij, ampak tedensko tudi na strokovni in operativni ravni. Pomemben element krepitev medsebojnega zaupanja je tudi skrbnost ravnanja z informacijami, ki se pri tem izmenjujejo, še posebej, če gre za podatke, ki zaradi tekočega predkazenskega ali davčnega postopka spadajo med varovane podatke. Žal smo na tem področju v zadnjih letih pričali več primerom odtekanja tovrstnih informacij medijem ali različnim interesnim (tudi političnim) skupinam. To dejstvo, predvsem pa nezadosten odziv oziroma preiskava tovrstnih razkritij, poleg dodatnega zmanjševanja zaupanja javnosti v delo institucij pravne države, v posameznih primerih predstavlja tudi določene zadržke glede medinstitucionalnega sodelovanja. V tem pogledu je komisija še vedno institucija, glede katere se še ni pojavil utemeljen očitok ali sum, da je podatke, ki jih je sama ali prek drugih organov pridobila pri svojem delu, posredovala neupravičenim tretjim osebam ali javnosti.

### Dobre in manj dobre prakse

Izpostavili bi dobro sodelovanje s Policijo oziroma Upravo kriminalistične policije na splošno ter posebej odprto in konstruktivno sodelovanje z Nacionalnim preiskovalnim uradom. Slednje presega »zgolj« operativno sodelovanje v posameznih primerih in vključuje tudi posamezne skupne iniciative v mednarodnem prostoru ter izobraževanja ter usposabljanja. Z vidika dela komisije smo zadovoljni z rednim in odzivnim sodelovanjem z Uradom RS za preprečevanje pranja denarja, ki je komisiji pomagal tudi pri vzpostavljanju infrastrukture glede pridobivanja podatkov s strani bank ter finančnih institucij. Enako velja za Davčno upravo RS, s katero smo v letu 2011 in 2012 konstruktivno sodelovali posebej na področju nadzora nad premoženjskim stanjem zavezancev.

Na področju inšpekcijskih služb je v drugi polovici leta 2011 prišlo do opaznega napredka pri sodelovanju z Inšpektoratom RS za delo, predvsem na področju, ki se posredno nanaša na zaščito prijaviteljev, in nasploh pri izmenjavi podatkov. Komisija dobro sodeluje tudi z Inšpektora-

tom RS za notranje zadeve in Tržnim inšpektoratom RS.

Na področju neodvisnih državnih organov je pomembno sodelovanje z Računskim sodiščem RS, ki se nanaša tako na posamezne konkretne primere, kot na sodelovanje pri strateških in zakonodajnih vprašanjih. Na tem področju komisija občasno sodeluje tudi z Varuhom človekovih pravic in Informacijskim pooblaščenecem; s slednjim predvsem na področju krepitev transparentnosti delovanja širšega javnega sektorja in preglednosti finančnih transakcij države.

Posebej velja izpostaviti tudi dobro sodelovanje z Upravo RS za javna plačila, ki deluje v okviru Ministrstva za finance; njihova pomoč in odzivnost je ključna za vzdrževanje ter redne nadgradnje aplikacije Supervizor.

Tako v letu 2011 kot v 2012 komisija žal ne more izraziti zadovoljstva s sodelovanjem z državnim tožilstvom na sistemski ravni. Medtem ko je na nivoju posameznih državnih tožilcev na različnih nivojih, predvsem pa s Specializiranim državnim

tožilstvom in posameznimi (ne pa vsemi) okrožnimi državnimi tožilstvi, sodelovanje zadovoljivo in občasno zelo dobro, odprto in učinkovito, pravega institucionalnega sodelovanja oziroma komunikacije ni. Predvsem pride to do izraza v primerih, ko komisija izvaja svoje nadzorne zakonske pristojnosti v razmerju do državnega tožilstva kot institucije oziroma posameznih državnih tožilcev. Taka je bila zaznava komisije že konec leta 2010 in se do danes ni spremenila. Tožilska organizacija od vseh institucij, s katerimi se komisija redno srečuje pri svojem delu (bodisi zaradi skupnih ciljev, bodisi zaradi nadzora), še vedno sodi med zelo zaprte in »defenzivne« institucije, ko gre za obravnavo morebitnih napak ali nepravilnosti pri lastnem delu (po izkušnjah v letih 2010–2012 celo

bolj kot policija ali sodstvo). Komisija je v več primerih – tako leta 2010, 2011 kot 2012 – pri pridobivanju podatkov in dokumentov s strani državnega tožilstva naletela na težave, in sicer z utemeljevanjem državnega tožilstva, da posegamo v njihovo notranjo avtonomijo; v mnogih primerih je institucija prekoračila zakonske roke za posredovanje podatkov. Izpostavljamo pa tudi primer ene od (nekdanjih) predstojnic enega od okrožnih državnih tožilstev, ki se je več mesecev izogibala vabljenju na sejo komisije. Vsekakor je prav izboljšanje institucionalnega sodelovanja z državnim tožilstvom (ki je, kot povedano, v nekaterih konkretnih primerih in v primeru nekaterih državnih tožilcev zelo dobro) eden ključnih kratkoročnih ciljev komisije.





## Zaščita prijaviteljev

# Namen regulacije področja

Za razkrivanje koruptivnih ravnanj predstavljajo prijavitelji (ang. Whistleblowers) enega pomembnejših virov informacij in lahko bistveno pripomorejo k uspešnemu omejevanju korupcije. Zaradi tega so nujne pravne možnosti zaščite prijaviteljev pred povračilnimi ukrepi. S tem se ukvarjajo pravni sistemi vseh modernih demokratičnih držav, pristopi so različni, vsi pa so usmerjeni k istemu cilju: odvratanju in preprečevanju kakršnekoli grožnje prijaviteljem zaradi njihove prijave korupcije ali drugih nezakonitih oziroma neetičnih ravnanj. Zaščito prijaviteljev v Sloveniji ureja ZIntPK.

Tudi v Sloveniji se v javnem ali zasebnem sektorju lahko začne »gonja« proti zaposlenim, ki so razkrili podatke, informacije in dejstva, ki na notranje dogajanje institucije (upravičeno) mečejo slabo luč (na primer kršitve predpisov, malomarno ravnanje z javnimi sredstvi, korupcija, nepotizem, nesposobnost in podobno). K spodbujanju podajanja prijav prav gotovo sodi tudi v 39. členu Ustave RS zagotovljena pravica do svobode izražanja misli ter prisotnost javnega interesa za razkritje informacij o različnih napakah, malomarnostih, zlorabah in drugih nepravilnostih. Izhodišča politike zagotavljanja zaščite oseb – prijaviteljev, ogroženih zaradi razkrivanja korupcije in drugih nezakonitih ter neetičnih ravnanj, izhajajo iz temeljnih načel Ustave RS, skupnih vrednot EU, mednarodnih konvencij, pravnih in etičnih standardov integritete, transparentnosti ter odgovornosti.

Načeloma prijavitelje k podaji prijave motivira predvsem javni in ne toliko zasebni interes, delujejo pa v smeri razkrivanja podatkov pristojnim oblastem o kršitvah predpisov, nestrokovnem, neetičnem, nevarnem ali drugače neprimernem ravnanju, vključujoč goljufije, korupcijo in ogrožanje varnosti. Običajno so tovrstna dogajanja v instituciji skrita, pogosto pa zaposlene k nerazkrivanju vežejo še klavzule o varovanju poslovnih tajnosti in podobno.

Podajanje prijav pa je dejansko lahko omejeno tudi s prevlado splošne kulture molka, hierarhičnosti, avtoritarnih odnosov in netransparentnosti. S pravnega vidika je treba izhajati iz predpostavke, da prijaviteljev na nobenem pravnem področju ne smejo doleteti sankcije ali druge negativne posledice, če njihovo ravnanje ni protipravno.

## Stanje na področju zaščite prijaviteljev v RS

Komisija pri zagotavljanju zaščite prijaviteljev deluje proaktivno in retroaktivno, saj je temeljno vodilo njenega delovanja zagotavljanje koncepta varovanja človekovega dostojanstva s preprečevanjem vseh oblik ogrožanja, nasilja, diskriminacije in nadlegovanja v delovnem okolju.

Vsakdo, ki je ogrožen zaradi povračilnih ukrepov dobroverne prijave ali drugih prizadevanj pri razkrivanju korupcije, ima pravico, da v skladu z zakonom zahteva zaščito. Institucije javnega in zasebnega sektorja so dolžne v svojem notranjem okolju varovati človekovo dostojanstvo in zagotavljati pogoje, v katerih lahko vsakdo v skladu s

pravili in postopki svobodno ter brez strahu pred maščevanjem razkrije korupcijo in druga nezakonita ali neetična ravnanja, ki ogrožajo posameznika ali javni interes.

Prijavitelj, ki je zaradi prijave izpostavljen povračilnim ukrepom v delovnem okolju ali v povezavi s svojim delom, ima pravico od delodajalca zahtevati povračilo. Komisija mu lahko nudi pomoč pri ugotavljanju vzročne povezave med povračilnimi ukrepi in njihovimi škodljivimi posledicami. Če komisija ugotovi povezavo med prijavo in povračilnimi ukrepi zoper prijavitelja, od delodajalca zahteva, da zagotovi takojšnje prenehanje takšnega ravnanja. V primeru, ko se kljub zahtevi komisije povračilni ukrepi vseeno nadaljujejo, izvajanje rednih delovnih aktivnosti v takšnem okolju pa je nemogoče, lahko prijavitelj, ki je javni uslužbenec, zahteva od delodajalca premestitev na drugo enakovredno delovno mesto in o tem obvesti komisijo. ZIntPK ureja tudi možnost zaščite prijavitelja z ukrepi po zakonu, ki ureja zaščito prič. Prijavitelj mora biti seznanjen tako z zaščito kot z obveznostmi, ki jih mora upoštevati. Pogoj, da so ukrepi lahko učinkoviti, je, da se zaščiteni oseba z njimi strinja.

Ukrepi zaščite prijaviteljev po ZIntPK so subsidiarni, uporabljajo se takrat, ko področni predpisi o varstvu ogroženega prijavitelja niso učinkoviti. V tem primeru komisija, poleg zaščite prijavitelja, zahteva ugotavljanje odgovornosti za opustitev dolžnega ravnanja tistih, ki so v prvi vrsti dolžni zagotoviti in izvajati učinkovite ukrepe za zaščito ljudi ter skupnosti pred nasiljem, korupcijo in drugimi protipravnimi ravnanji. Sodelovanje z drugimi državnimi organi in institucijami, ki so v okviru svojih pristojnosti dolžni pomagati pri zagotavljanju zaščite, poteka na več ravneh in je usklajeno na podlagi predpisov, jasnih navodil in informacijskih poti. Postopek preverjanja dobrovernosti in ogroženosti prijavitelja je natančen. Zlonamerne prijave se iz postopka izločajo, njihovi pisci pa kaznujejo v skladu s kazenskimi določbami. V primeru, ko ima zlonamerna prijava znake kaznivega dejanja, storilec katerega se preganja po uradni dolžnosti, komisija policiji ali pristojnemu državnemu tožilcu poda kazensko ovadbo. Komisija si prizadeva, da v sodelovanju z vsemi zainteresiranimi deležniki razvija in širi znanje, osvešča, poučuje ter pomaga posameznikom, vodstvenim organom, predstojnikom in zaposlenim v javnem in zasebnem sektorju, da krepijo kulturo spoštovanja človekovega dostojanstva, integritete, transparentnosti ter odgovornosti za razkrivanje in preprečevanje korupcije, brez strahu pred ogrožanjem in povračilnimi ukrepi.

Komisija prijavo preuči predvsem z vidika resničnosti in dobronamernosti ter zlasti, ali je ogroženost tudi dejansko podana in je resnična oziroma takšna, da jo bo lahko obravnavala z vidika svojih pristojnosti. Posameznik pa mora s svojim podpisom na zapisniku izraziti svoje razumevanje samega postopka in ukrepov, ki bodo posledica zaščite, še posebej, če gre na primer za nedobrovernega prijavitelja, saj se v tem primeru lahko uvede tudi postopek o prekršku. Še posebej je treba pretehtati, ali je prijavitelj zaradi prijave korupcije res ogrožen oziroma podvržen mobingu in povračilnim ukrepom. V kolikor se ugotovi, da so ti pogoji izpolnjeni, se lahko izvedejo ukrepi po ZIntPK.

Glede na to, da povezava korupcije in nasilja predstavlja obliko napada na integriteto posameznika, institucije, pravni red in druge vrednote demokratične družbe, je treba sprejeti in uspešno izvajati ukrepe za zaščito ogroženega prijavitelja – tako v

zunanjem kot v notranjem okolju institucij javnega in zasebnega sektorja. Eden osnovnih in temeljnih ukrepov je zaščita njegove identitete. Komisija varuje identiteto vsakega prijavitelja. V letu 2011 je komisija prijaviteljem dodelila tudi kodno ime v trinajstih, v letu 2012 pa v 14 primerih.

Po oceni komisije je zelo pomembno, da se pri normativnem urejanju in uvajanju zaščite uporabljajo že obstoječi resursi, institucije, pravni instituti in drugi instrumentariji zaščite človekovega dostojanstva v delovnem okolju in okoljih, kjer se na tako imenovani administrativni ravni pričakuje ogrožanje prijaviteljev. Opisano pa toliko bolj zahteva:

- Neodvisen in samostojen organ, ki v okviru pristojnosti za krepitev vladavine prava, integritete, odgovornosti in učinkovitega preprečevanja korupcije skrbi za razvoj doktrine, politike, strategije ter proaktivnega delovanja na medinstitucionalni ravni.
- Zaščito prijaviteljev; Gre za konkretne primere, ko je treba z veliko mero neodvisnosti, a tudi odgovornosti poseči v razmerje storilec–žrtev–delodajalec, ko gre za ogrožanje prijaviteljev v delovnem okolju. Enako pomembna je neodvisnost in centralizacija zaščite prijaviteljev v posebnem organu, kadar gre za primere izven javnega sektorja in delovnega okolja oziroma za vse tiste primere, ko se tako imenovana administrativna zaščita prijaviteljev tesno povezuje s policijskimi ukrepi in zaščito prič po *lex specialis* s področja kazenskega prava.
- Doktrino, politiko, strategijo in proaktivno delovanje podsistemov pri zaščiti prijaviteljev; Slednji so najbolj učinkoviti, kadar so tretji steber delovanja neodvisnega organa; ne samo zato, ker tako izhaja iz Konvencije ZN proti korupciji, ampak tudi zaradi objektivnih razlogov, ki izhajajo iz narave stvari. Kdor ima celovit pregled in ustrezna orodja, ob tem pa je v svoji vlogi samostojen, lahko učinkovito uresničuje zadane cilje na področju zaščite prijaviteljev.

Odločitev komisije, da skrbi za vse tri omenjene stebre se je izkazala za učinkovito, kar potrjujejo tudi pridobljene izkušnje.

Ukrep	2010	2011	2012
Zaščita identitete (določitev psevdonima)	1	13	14
Zahteva za prenehanje z ogrožanjem oziroma povračilnimi ukrepi	/	1	1 za 3 osebe
Test dobrovernosti	/	/	4
Zaščita uradne osebe	/	/	5
Ugotavljanje vzročne zveze	/	/	4
Premestitev	/	/	/
Ugotavljanje identitete prijavitelja	/	/	/
Zlonamerna prijava	/	2 – vloženih zahtevih za sodno varstvo	/



Natalija Ulaga, nadzornica za področje premoženjskega stanja

# Premoženjsko stanje

# Značilnosti področja in namen regulacije

Nadzor nad premoženjskim stanjem zavezancev je med osnovnimi pogoji preglednosti in zaupanja v pošteno, kvalificirano in odgovorno opravljanje javne funkcij, zato je tudi neločljiv del integritete javnega sektorja. Prav tako, v preventivnem in represivnem smislu, predstavlja pomemben institut omejevanja korupcije.

ZIntPK v povezavi s premoženjskim stanjem ureja naslednja področja:

- dolžno poročanje podatkov o premoženjskem stanju (zavezanci) in dolžno poročanje seznama zavezancev za poročanje o premoženjskem stanju (organi, pri katerih delujejo zavezanci),
- preverjanje resničnosti, točnosti in popolnosti podatkov ter navedb zavezancev v obrazcih za poročanje premoženjskega stanja ter
- ugotavljanje skladnosti vrednosti dejanskega premoženja, ki je osnova za odmero davčnih obveznosti, ter vrednosti prijavljenega premoženja in ugotavljanje nesorazmernega povečanja premoženja glede na njegove dohodke iz opravljanja funkcije ali dovoljene dejavnosti.

Pravila za poročanje podatkov o premoženjskem stanju zavezujejo: poklicne funkcionarje, nepoklicne župane in podžupane, uradnike na položaju, poslovodne osebe subjektov javnega sektorja, osebe, odgovorne za javna naročila, uradnike Državne revizijske komisije in državljane RS, ki opravljajo določene funkcije v EU oziroma mednarodnih institucijah. Novela ZIntPK-B je uvedla obvezno poročanje podatkov o premoženjskem stanju prek elektronskega obrazca. Vsi zavezanci, ki so komisiji premoženjsko stanje že poročali pred uveljavitvijo elektronskih obrazcev, so morali do 31. 1. 2012 ponovno sporočiti svoje podatke o premoženjskem stanju v celoti prek elektronskega obrazca. Informatizacija sistema zaradi velikega števila zavezancev (med 10.000 in 12.000, številka se spreminja predvsem na področju oseb, odgovornih za javna naročila) komisiji olajšuje delo v povezavi z evidencami, nadzorom nad poročanjem podatkov o premoženjskem stanju in predvsem zmanjšuje možnost napak. Elektronski način sporočanja podatkov o premoženjskem stanju pa bo komisiji omogočil lažjo javno objavo podatkov o premoženju, pridobljenem v času opravljanja funkcije oziroma dela, ki bo predvidoma zaživela do konca junija 2013.

Na področju nadzora nad premoženjskim stanjem lahko komisija skladno z zakonom vodi dve vrsti postopkov:

- preverjanje resničnosti navedb zavezancev v obrazcih za poročanje premoženjskega stanja, pri čemer se je kot pomembna omejitev pokazalo dejstvo, da komisija rutinskega preverjanja v povezavi s premoženjem v tujini ne more izvajati, saj po ugotovitvah Informacijskega pooblaščenca nima zakonske podlage za »izvoz« osebni podatkov zavezancev zaradi preverbe premoženja in
- ugotavljanje nesorazmernega povečanja premoženja v času od njegove zadnje prijave, kar se bo v vse večjem obsegu izvajalo v tekočem letu, če bodo to omogočale kadrovske zmožnosti.

# Nadzor nad premoženjskim stanjem

Velik del aktivnosti v letu 2012 je bil posvečen pripravi in uskladitvi obrazca za elektronsko sporočanje sprememb podatkov o premoženjskem stanju, ker je bil rok za prvo poročanje sprememb v premoženjskem stanju prek elektronskega obrazca 31. 1. 2013. Prav tako je komisija veliko časa v preteklem letu posvetila pripravi poslovnika komisije, ki je bil sprejet konec marca 2012 in je v njem podrobneje uredila tudi način dela na področju nadzora nad premoženjskim stanjem.

Kar se tiče seznamov zavezancev za poročanje premoženjskega stanja, ki jih morajo sporočati organi, pri katerih delujejo zavezanci, komisija ugotavlja, da na tem področju vlada precejšnja nedisciplina in da je vzpostavljanje teh seznamov oziroma evidenc zamudno. Prav tako se je nedisciplina pokazala pri samih zavezancih, ki so komisiji dolžni poročati podatke o premoženjskem stanju prek elektronskih obrazcev. Še vedno se namreč prepogosto dogaja, da zavezanci poročajo podatke o premoženjskem stanju bodisi na splošnih dopisih ali še na starih »papirnatih« obrazcih.

Tekom leta se komisija ves čas trudi, da se zavezancem na vprašanja s področja nadzora nad premoženjskim stanjem odgovori v čim krajšem možnem času. Vprašanj s področja nadzora nad premoženjskim stanjem je bilo v preteklem še posebej veliko, predvsem v mesecu januarju, ko se je bližal rok za obvezno poročanje premoženjskega stanja prek elektronskega obrazca. Komisija je skupno v letu 2012 pripravila 222 odgovorov s področja nadzora nad premoženjskim stanjem.

Vzpostavljanje, ažuriranje in vodenje evidenc s področja premoženjskega stanja je časovno zahtevno opravilo. Za primer navajamo statistične podatke o dokumentaciji, povezani z evidencami s področja premoženjskega stanja v letu 2012:

Število prejetih seznamov zavezancev	1165
Število pozivov za predložitev podatkov o seznamih zavezancev in za dopolnitev podatkov o seznamih zavezancev	118
Število prejetih elektronskih obrazcev za poročanje podatkov o premoženjskem stanju	7946
Število pozivov za predložitev podatkov o premoženjskem stanju	101
Število prejetih obrazcev za poročanje podatkov o premoženjskem stanju (splošni dopisi, stari obrazci, spremembe in	887
Posredovanje kopij obrazcev za poročanje podatkov o premoženjskem stanju zavezancem	34
Število pisnih pojasnil zavezancem	222

V letu 2011 je komisija začela z rutinskim nadzorom nad premoženjskim stanjem 50 funkcionarjev, ki so bili naključno izbrani iz skupine funkcionarjev, ki jim je v zadnjih dveh letih prenehala določena funkcija. Nadzor se je zaradi omejenih kadrovskih kapacitet komisije podaljšal v leto 2012 in bil v sredini leta 2012 tudi zaključen. Pri samem nadzoru ni bilo ugotovljenih večjih nepravilnosti, vključno z nesorazmernim povečanjem premoženja; v delu, kjer so se pri posameznih funkcionarjih pojavile nejasnosti, jih je komisija zaprosila za pojasnila, ki so jih tudi podali.

V januarju 2012 je komisija uvedla nadzor nad premoženjem funkcionarjev, ki so bili

po zadnjih parlamentarnih volitvah predsedniki parlamentarnih strank. Tekom predmetnega nadzora je komisija najprej pridobila podatke o premoženju zavezancev iz uradnih evidenc (nepremičnine, premičnine, vrednostni papirji, dohodninske odločbe in podobno) in jih primerjala s podatki, ki jih je navedel posamezen zavezanec v svoji prijavi oziroma prijavah premoženjskega stanja. Pri zavezancih, pri katerih je ta primerjava pokazala večja odstopanja ali pa so odprta vprašanja glede premoženjskega stanja izhajala iz drugih komisiji znanih okoliščin ali postopkov v povezavi s prijavi korupcije ali nasprotja interesov, se je nadzor nadaljeval z osredotočenim ugotavljanjem načina pridobivanja premoženja, ki je obsegal tudi podroben pregled finančnega stanja skozi nadzorovano obdobje (prihodkov in odhodkov, pridobivanja in odtujitve nepremičnin, premičnin, vrednostnih papirjev, življenjskih stroškov in podobno), ki ga je komisija v okviru svojih pooblastil po ZIntPK ugotavljala prek pridobivanja in analize podatkov, pridobljenih od bank, finančnih institucij, zavarovalnic in drugih pravnih in fizičnih oseb, ki bi lahko posedovale relevantne podatke.

Pri dveh zavezancih komisija ni ugotovila nobenih nejasnosti oziroma razhajanj med podatki, ki sta jih na obrazcih posredovala zavezanca, in podatki, ki jih je komisija pridobila sama.

V postopku nadzora nad premoženjskim stanjem so se pri treh zavezancih zaznale nekatere nejasnosti oziroma razhajanja med podatki, ki so jih na obrazcih posredovali zavezanci, in podatki, ki jih je pridobila sama komisija; na poziv komisije so zavezanci nejasnosti razumljivo, celovito in preverljivo pojasnili.

V okviru tega postopka se je pri dveh zavezancih izkazala potreba za opravo razgovora pred senatom komisije, ki sta bila opravljena v juniju in septembru 2012. Nadzor nad premoženjskim stanjem teh dveh zavezancev je pokazal, da sta v obravnavanem obdobju med opravljanjem funkcije večkrat kršila zakon, ker komisiji nista sporočala ali nista sporočala v zakonitem roku podatkov o svojem premoženjskem stanju oziroma spremembah premoženjskega stanja. Noben od obeh zavezancev, pri katerih je komisija ugotovila kršitve, tudi po predloženju očitkov ter zahtevi komisije po dodatnih pojasnilih, ni podal razumljivih in celovitih pojasnil. Tekom postopka nadzora nad premoženjskim stanju pri navedenima zavezancema je komisija prav tako ugotovila oziroma zaznala okoliščine, obremenjene s korupcijskimi tveganji, tveganji za nedovoljeno lobiranje, nasprotje interesov v najširšem smislu in sumi zlorabe položaja. Komisija je ugotovila tudi obstoj premoženja neznanega izvora. Postopek nadzora je bil sicer zaključen v januarju 2013.

V preteklem letu je komisija prav tako uvedla osem postopkov izrednega nadzora nad premoženjskim stanjem in prejela devet prijav s področja nadzora nad premoženjskim stanjem. Nadzori v letu 2012 še niso bili zaključeni.





# Lobiranje

# Značilnosti področja in namen regulacije

Lobiranje je nejavno vplivanje interesnih organizacij na odločitve javnega sektorja. Takšno vplivanje je legitimno in je del participativne demokracije. Če je vplivanje različnih interesnih organizacij uravnoteženo, odločitve pa sprejete v javnem interesu, lobiranje pripomore k izboljšanju politik oziroma odločitev javnega sektorja.

Vendar pri stiku med zasebnim interesom in javnim sektorjem vedno obstaja tveganje za pojav različnih neetičnih, nezakonitih oziroma koruptivnih ravnanj. Obstaja tudi tveganje za kazniva dejanja.

Organizacija OECD opozarja, da je v kontekstu trenutne finančne in ekonomske krize priložnosti za vpliv lobiranja veliko več, še posebej upoštevajoč obseg državnih dokapitalizacij, spodbud in načrtov za spremembo posameznih regulativ, saj se v zaostrenih razmerah odločitve pogosto sprejemajo hitreje kot sicer.

Zaradi tega je krepitev transparentnosti v lobiranju nujna in jo je treba zagotavljati. Regulativa lobiranja, kot jo prinaša ZIntPK, je usmerjena k večji transparentnosti, nadzor nad tem področjem pa je zaupan komisiji.

ZIntPK težišče nadzora nad lobiranjem smiselno postavlja na stran lobirancev (javnega sektorja), ki morajo o vsakem lobističnem stiku sestaviti zapis in ga posredovati komisiji. Hkrati so se dolžni izogniti vsakemu lobističnemu stiku z osebo, ki ne sme lobirati, ali stiku, pri katerem bi lahko prišlo do nasprotja interesov, prav tako pa lobiranci ne smejo sprejemati daril v nasprotju z omejitvami s tega področja.

Na strani interesnih organizacij lahko kot lobist nastopa oseba, ki opravlja dejanja lobiranja in je vpisana v register lobistov, ki ga vodi komisija, ali oseba, ki opravlja dejanja lobiranja in je zaposlena v interesni organizaciji, za katero lobira, oziroma je zakoniti zastopnik ali izvoljeni predstavnik te interesne organizacije.

## Nadzor nad lobiranjem

Glavne aktivnosti nadzora nad lobiranjem so:

- neposredno izvajanje, koordiniranje, načrtovanje, organiziranje, usmerjanje in nadzorovane naloge na področju lobiranja;
- izobraževanje, osveščanje in publiciranje s področja lobiranja;
- opravljanje nalog v zvezi z evidencami s področja lobiranja vključno z vodenjem in ažuriranjem registra lobistov v Republiki Sloveniji;
- vodenje upravnih postopkov vezanih na izdajo odločb o vpisu oziroma izbrisu iz registra lobistov oziroma na ugotavljanje posredovanja lobističnih poročil v skladu z določbami ZIntPK;
- vodenje prekrškovnih postopkov in izrekanje sankcij zaradi kršitev določb ZIntPK, ki se nanašajo na področje lobiranja.

Lobiranje v letu 2012:

- Po dveh letih od uveljavitve zakonskih določb ZIntPK o lobiranju še vedno ni zadostne osveščenosti funkcionarjev in javnih uslužbencev o njihovih zakonskih obveznostih, ko nastopajo v vlogi lobiranca;

- Veliko tako imenovanega »črnega lobiranja«.

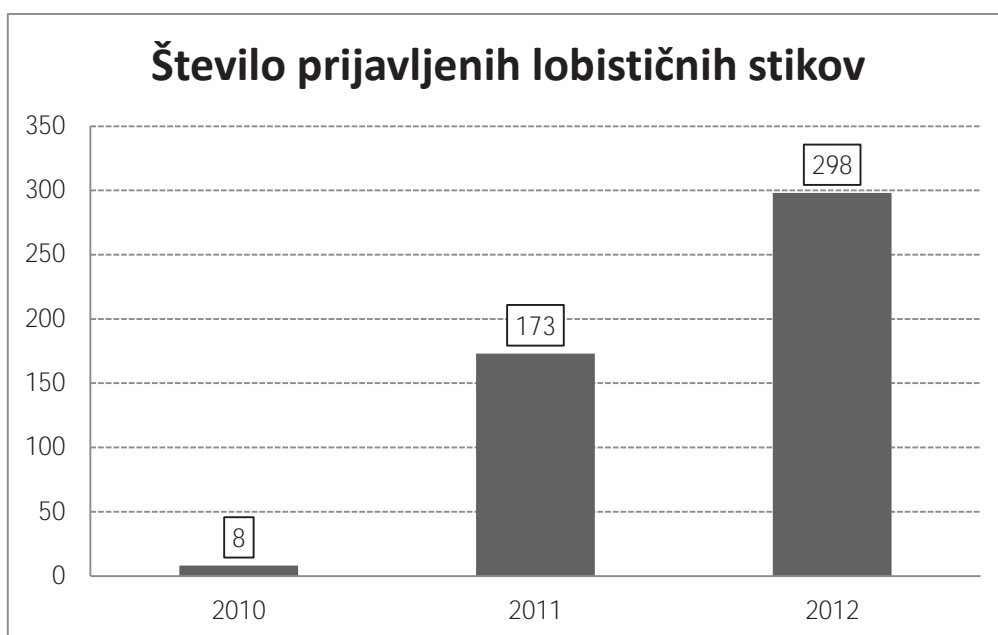
## Statistični podatki v 2012

- 216 poročanj lobirancev o lobističnih stikih v letu 2012;
- 60 registriranih lobistov (op. – v letu 2012 6 vpisov v register in 7 izbrisov);
- ugotovljena razhajanja v 16 primerih (komisija preverja podatke in bo ob izpolnjenih pogojih uvedla prekrškovne postopke);
- skupni znesek plačil lobistom v 2011 je približno 200.000 evrov.

### LETO 2012 SKOZI POROČILA LOBIRANCEV

Komisija je v letu 2012 spremljala in analizirala podatke, posredovane v prijavih lobističnih stikov lobirancev. Po prejemu poročil o delu registriranih lobistov za prejšnje leto v januarju 2012 je komisija opravila primerjavo podatkov iz prijav lobističnih stikov lobirancev in podatkov iz lobističnih poročil lobistov. Njihova analiza in primerjava je pokazala razhajanja v 16 primerih lobističnih stikov; podrobno preverjanje vzrokov razhajanj oziroma odstopanj v navedbah lobistov na eni in lobirancev na drugi strani po posamičnih primerih pa je predmet analize konkretnih primerov v skladu s predpisanimi postopki po ZIntPK. V letu 2012 je bilo, po podatkih komisije, skupno podanih 321 prijav o lobističnih stikih. Ta podatek zajema tudi prijave o lobističnih stikih, ki to dejansko niso, ker ne izpolnjujejo zakonskih znakov lobiranja. Od skupnega števila podanih prijav lobističnih stikov je šlo v 216 primerih za lobistični stik po določbah ZIntPK, od tega v 31 primerih za stike z registriranimi lobisti, v preostalih 185 pa za tako imenovane izjeme.

Komisija je glede na razhajanja v podatkih iz prijav lobističnih stikov lobirancev in lobističnih poročil lobistov vodila nadzorne postopke in ugotovila več kršitev. V izvedenih postopkih o prekršku je bilo izrečenih 18 opozoril, od tega 15 lobirancem in 2 osebama, ki sta lobirali v nasprotju z ZIntPK, ter izdane 3 odločbe o prekršku, v 2 primerih je bil izrečen opomin, v tretjem globa.





Alenka Hafner, pripravnica na področju SNAP

#### Komisija je od ministrstev prejela naslednje število poročil:

Ministrstvo za finance	29
Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport	14
Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo	13
Ministrstvo za kmetijstvo in okolje	10
Ministrstvo za zdravje	4
Ministrstvo za zunanje zadeve	2
Ministrstvo za notranje zadeve	2
Ministrstvo za pravosodje in javno upravo	1
Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	1
Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	1
Ministrstvo za obrambo	0
Ministrstvo za infrastrukturo in prostor	0

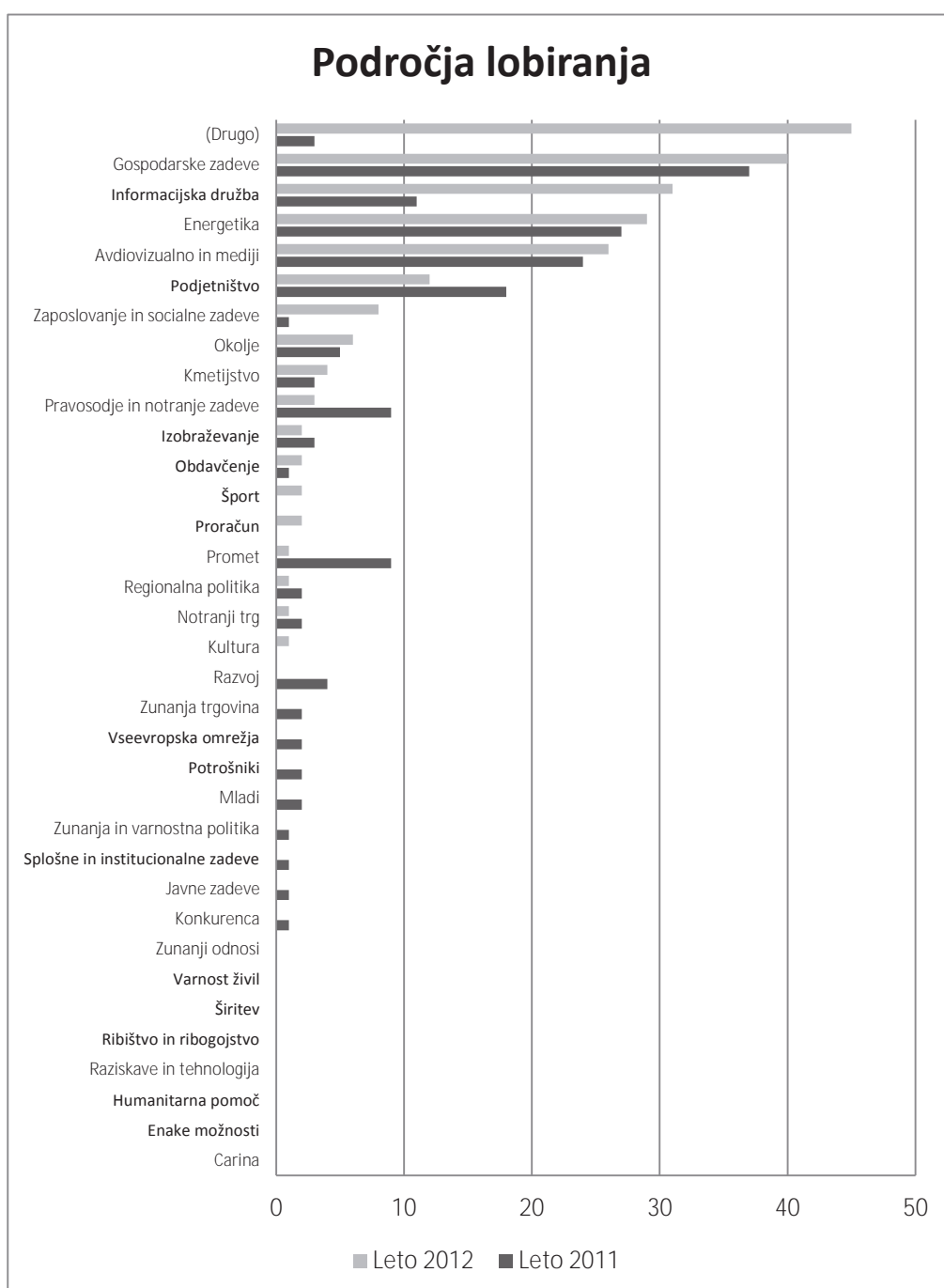
#### Poslanske skupine, ki so poročale o lobističnih stikih:

Poslanska skupina SD	25
Polanska skupina NSi	16
Poslanske skupine PS	9
Poslanske skupine DeSUS	9
Poslanske skupine DL	7
Poslanske skupine SLS	5
Poslanske skupine SDS	2

**Komisiji so poročali še:**

Vlada RS	18
Predsednik Državnega zbora RS	9
Javna agencija RS za zdravila in medicinske pripomočke	32
Urad RS za intelektualno lastnino	3
Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Slovenije	2
Agencija za pošto in elektronske komunikacije	1
Občine	1
Komisija za preprečevanje korupcije	1

Področja zastopanja interesov, za katera so do zdaj registrirali lobisti, so zelo široka, večina lobistov je registriranih za vsa področja. Področja, na katerih je po pregledu prijav lobističnih stikov lobiralo največ lobirancev, so energetika, gospodarske zadeve in avdiovizualno ter mediji (glej graf).





Jure Škrbec, nadzornik za omejevanje korupcije

# **Omejitve poslovanja, nasprot- je interesov, nezdružljivost funkcij in darila**

# Omejitve poslovanja

Komisija je v aprilu 2012 sprejela Sistemsko pojasnilo o omejitvah oziroma prepovedi poslovanja, v katerem so podrobno predstavljeni vsi vidiki instituta omejitev poslovanja po 35. in 36. členu ZIntPK (vključno z dolžnostjo funkcionarjev, da svojemu organu posredujejo podatke o subjektih, s katerimi so oni ali njihovi družinski člani povezani na način, da se vzpostavijo omejitve poslovanja, organi pa so dolžni te podatke dalje posredovati komisiji). Sistemsko pojasnilo je dostopno na spletnih straneh komisije.

Komisija je skladno s prvim odstavkom 80. člena ZIntPK pristojna za izvajanje in nadzor nad izvajanjem določb tega zakona. Nadzor nad spoštovanjem (izvajanjem) določb 35. in 36. člena ZIntPK sodi med izvirne pristojnosti komisije, saj omejitve poslovanja za organe, ki so del sistema javnega naročanja in zaposlujejo funkcionarje, določa izključno ZIntPK. V povezavi s kršitvami omenjenih členov komisija izvaja tudi naloge pristojnega prekrškovnega organa. Za neupoštevanje določbe prvega, drugega ali četrtega odstavka 35. člena ter drugega in tretjega odstavka 36. člena ZIntPK je za odgovorno osebo organa ali organizacije javnega sektorja zagrožena globa od 400 do 4000 evrov (12., 13. in 14. odstavek 77. člena ZIntPK).

Komisija je v zadnji tretjini leta 2011 pričela s projektom vzpostavitve sistema za avtomatično identifikacijo poslov, pri katerih obstaja sum kršitev določb ZIntPK o omejitvah poslovanja. S povezavo aplikacije Supervizor z elektronsko prijavo subjektov, s katerimi veljajo omejitve poslovanja, smo dobili seznam primerov, v katerih je prišlo do poslovanja med organom javnega sektorja in poslovnim subjektom (gospodarsko družbo, samostojnim podjetnikom, društvom in drugimi), s katerim je povezan funkcionar tega organa ali njegov družinski član. Ker iz Supervizorja niso razvidne podrobnosti o vrsti in naravi posla, datumu sklenitve in pravni podlagi, smo vse primere s seznama preverili tako, da smo od organov javnega sektorja zahtevali podatke, pojasnila in dokumentacijo o posameznem poslu. Na enak način smo preverjali tudi primere, pričete na podlagi prijav, ki jih je komisija prejela zaradi domnevnega kršenja določb ZIntPK o omejitvah poslovanja.

Komisija je obravnavo poslov, pri katerih se je na podlagi aplikacije Supervizor ali na podlagi prejete prijave izkazal sum kršitev določb ZIntPK o omejitvah poslovanja, ustrezno združevala in okviru enega primera preverila večje število poslov (tudi do 49), ki jih je sklenil organ javnega sektorja s subjektom (ali subjekti), s katerimi glede na določbe ZIntPK domnevno ne bi smel poslovati.

V sklop nadzora smo zajeli posle, sklenjene od uveljavitve ZIntPK dalje, torej od 5. 6. 2010. Ker se je ureditev omejitev poslovanja po uveljavitvi zakona spreminjala, je komisija vsak posel preverila s stališča zakonskega besedila 35. oziroma 36. člena ZIntPK, ki je veljalo v času sklenitve posla. Ustrezno je bila upoštevana tudi prehodna določba 4. odstavka 83. člena ZIntPK, po kateri pogodbe, sklenjene pred uveljavitvijo tega zakona, ostanejo v veljavi ne glede na določbo 35. člena ZIntPK.

V primeru ugotovljenih kršitev 35. člena ZIntPK je komisija organ, ki je kršil to določbo, bodisi pozvala, da prične s postopkom uveljavljanja ničnosti poslov, ali pa ga opozorila na nezakonitost poslov in mu prepustila izbiro ukrepov za ustrezno sanacijo

nezakonitega stanja (komisija se je med ukrepi odločala glede na višino oziroma obseg nedovoljenega poslovanja).

Komisija je ob tem ugotovila, da zakonsko določena civilnopravna sankcija za kršitve 35. člena ZIntPK, to je ničnost pogodbe oziroma posla, ni optimalna. Uveljavljanje ničnosti je zapleten in pogosto drag postopek, ki mora biti praviloma izveden prek sodišča, pri čemer je vprašljivo, ali lahko organ javnega sektorja, ki je sicer kršil določeno zakonsko normo, sploh izkaže potreben pravni interes za uveljavljanje ničnosti posla, ki se zahteva po pravih obligacijskega prava. Poleg tega je večina poslov, pri katerih je bila ugotovljena kršitev določb o omejitvah poslovanja, takšne narave, da ni mogoče vzpostaviti prejšnjega stanja na način, da bi vsaka stranka drugi le vrnila to, kar je prejela (gradbena dela, vzdrževalna dela, gostinske storitve in podobno), kar pomeni dolgotrajne ter negotove postopke s kondicijskimi (dajatvenimi) zahtevki in tudi potencialne odškodninske postopke. Ob upoštevanju navedenih pravnih in dejanskih ovir komisija ni vztrajala pri sodnem uveljavljanju ničnosti poslov, ampak je kot zadosten ukrep štela tudi sklenitev sporazuma o pripoznanju ničnosti med strankama nedovoljenega posla.

Večjih težav komisija med izvajanjem nadzora oziroma preverjanja zakonitosti poslov ni imela. Organi so podatke in pojasnila dostavljali v rokih in celovito ter korektno. Pogosto so posle, sklenjene v nasprotju z določbami ZIntPK o omejitvah poslovanja, opravičevali z nujnostjo ali z dejstvom, da na primer v celi občini obstaja le en izvajalec, ki nudi določeno blago ali storitve, mestoma pa so izpostavljali tudi, da je ureditev v ZIntPK neprimerna oziroma prestroga/neživljenjska (ta argument je bilo zaznati predvsem pri manjših lokalnih skupnostih).

Komisija je preverjala tudi spoštovanje dolžnosti funkcionarjev, da svojemu organu posredujejo podatke o subjektih, s katerimi so oni ali njihovi družinski člani povezani na način, da se vzpostavijo omejitve poslovanja, ter ali so ti organi te podatke posredovali dalje komisiji v zakonsko določenem roku. V zvezi s tem večji obseg kršitev ni bil zaznan.

## Statistični podatki izvedenih postopkov na področju omejitev poslovanja

### SKUPNO ŠTEVILO VSEH OBRAVNAVNIH PRIMEROV IN SKUPNO ŠTEVILO OBRAVNAVNIH ORGANOV

Komisija je v letu 2012 na lastno pobudo ali na podlagi prijave uvedla postopek za skupno 127 primerov sumov omejitev poslovanja, in sicer:

- v skupaj 106 občinah (za 16 občin sta bila odprta po dva, v eni občini pa trije primeri) in
- v 5 ostalih organih (eden izmed njih je Državni zbor RS, ostali pa so javni zavod, javno komunalno podjetje, krajevna skupnost in zdravstveni dom – v teh štirih primerih je komisija postopala na podlagi prijav, ki pa se niso izkazale za utemeljene, saj gre za subjekte, pri katerih omejitve poslovanja skladno z ZIntPK ne morejo nastati, saj v teh organih ne delujejo funkcionarji).

V 86 primerih je bil postopek uveden na lastno pobudo (na podlagi podatkov, identificiranih s pomočjo aplikacije Supervisor), 41 postopkov pa je bilo uvedenih na pod-



lagi prejetih prijav.

Od skupno 127 primerov je na dan 31. 1. 2013 rešenih 119 in nerešenih 8 primerov (eden od teh je začasno prekinjen). Med nerešenimi primeri so bili štirje uvedeni na lastno pobudo, štirje pa na podlagi prijav suma omejitev poslovanja.

### **SKUPNO ŠTEVILO UGOTOVLJENIH KRŠITEV**

Analiza 119 zaključenih primerov preverjanja kršitev določb 35. in 36. člena ZIntPK kaže naslednje:

- v 48 primerih omejitve poslovanja niso bile ugotovljene (od tega je bil v 7 primerih sprejet uradni zaznamek o zavrnitvi obravnave prijave ali zavrženju prijave — premalo podatkov, ne gre za subjekte, pri katerih se lahko vzpostavi omejitev poslovanja, in podobno – v preostalih 41 primerih pa izveden postopek ni izkazal kršitev določb ZIntPK o omejitvah poslovanja);
- v 3 primerih je bila namesto omejitev poslovanja ugotovljena kršitev dolžnega izogibanja nasprotju interesov;
- v 68 primerih so bile omejitve poslovanja ugotovljene pri vsaj enem poslu, ki je bil obravnavan v sklopu posameznega primera. Skupno so bile v okviru teh 68 primerov kršitve določb o omejitvah poslovanja ugotovljene pri 429 poslih oziroma drugih vrstah sodelovanja.

Omejitve poslovanja so bile tako ugotovljene v 68 postopkih (od 119 rešenih), v katerih je bilo izrečenih skupno 71 ukrepov:

- poziv k uveljavljanju ničnosti poslov: 23;
- opozorilo občini o ničnosti poslov: 40;
- odstopi zadev drugim pristojnim organom: 8, od tega:
  - Računsko sodišče RS: 4
  - Državna revizijska komisija za revizijo javnih naročil: 1
  - nadzorni organi obravnavnih organov (na primer nadzorni odbor občine): 2
  - policija: 1

### **VRSTE FUNKCIONARJEV**

Do kršitev določb o omejitvah poslovanja je prišlo pri poslovanju s subjekti (podjetji, samostojnimi podjetniki, društvi, zavodi in podobno), s katerimi so na način, določen v 35. ali 36. členu ZIntPK, povezani:

- župan/podžupan ali njegov družinski član: 15 funkcionarjev oziroma njihovih družinskih članov,
- občinski svetnik ali njegov družinski član: 85 funkcionarjev oziroma njihovih družinskih članov.

### **SKUPNI ZNESEK NEDOVOLJENEGA POSLOVANJA**

Skupni znesek poslovanja v 429 poslih, pri katerih so bile ugotovljene omejitve poslovanja, znaša 1.436.208,28 evra.

### **SKUPNO ŠTEVILO UVEDENIH PREKRŠKOVNIH POSTOPKOV**

Zaradi kršitve 35. ali 36. člena ZIntPK je senat komisije predlagal, da pooblaščen oseba komisije prouči pogoje za uvedbo postopka o prekršku zoper odgovorne osebe organov javnega sektorja v 59 primerih (v okviru enega primera je lahko uvedenih več prekrškovnih postopkov zoper več odgovornih oseb). V 7 primerih proučevanja

pogojev za uvedbo prekrškovnega postopka zoper posamezno odgovorno osebo je prišlo do zastaranja in postopek o prekršku ni bil uveden, v dveh primerih pa je bilo ugotovljeno, da znakov prekrška ni. Na dan 31. 1. 2013 je že uvedenih in še nezaključenih 7 prekrškovnih postopkov zoper posamezno odgovorno osebo, 6 predlogov senata pa je še v proučevanju pogojev za uvedbo prekrškovnega postopka zoper posamezne odgovorne osebe. 49 prekrškovnih postopkov je zaključenih (dokončno ali vsaj na prvi stopnji).

V 49 na prvi stopnji zaključenih prekrškovnih postopkih (ponovno poudarjamo, da se je bilo v okviru posameznega primera lahko uvedenih tudi več prekrškovnih postopkov) so bile izrečene naslednje sankcije oziroma drugi ukrepi:

- 9-krat globa (v višini od 400 do 8800 evrov),
- 2-krat opomin,
- 39-krat pisno opozorilo o prekršku (opozorilo se lahko v enem postopku izreče tudi več osebam).

Zoper en opomin in dve izrečeni globi so kršitelji vložili zahtevo za sodno varstvo (ti trije postopki še niso pravnomočni).

#### **NAJPOGOSTEJŠE VRSTE SKLENJENIH POSLOV, PRI KATERIH SO BILE UGOTOVLJENE OMEJITVE POSLOVANJA**

Med 429 pregledanimi posli, pri katerih so bile ugotovljene omejitve poslovanja, so najpogostejši naslednji:

- daleč najpogostejše je poslovanje s ponudniki storitev (poslovnimi subjekti, povezanimi z občinskimi svetniki ali njihovimi družinskimi člani), kot so gostinske storitve, pogostitve, reprezentance, naročilo prehrambenih izdelkov ali celo izdelkov za osebno nego;
- sledijo primeri sodelovanja na področju materialnih izdatkov za vzdrževanje infrastrukture občin: od najema prostorov (na primer dvorane za dogodek) do nabave čistil, pogodbe glede čiščenja prostorov, čiščenja snega s cest, vzdrževanje klimatskih naprav, uličnih svetilk, servis vozil, tiskalnikov in predvsem vzdrževanje računalniških sistemov;
- pogosto je tudi poslovanje na področju storitev, ki pomenijo materialne izdatke za občino, ki niso namenjeni osnovnim nalogam občine: okrasitev mesta, cvetličarstvo, nakup nogometnih žog, promocijskih majic, plakatiranje;
- primeri nedopustnega sodelovanja, za katerega so namenjena visoka sredstva, se nanašajo predvsem na gradbena dela, prevozne dejavnosti (otrok, peska), nekaj primerov pa se je nanašalo na izvajanje raznih tečajev in krožkov, na primer varstva pri delu, podjetništva;
- in še nekaj posamičnih primerov: podjemne pogodbe, sklenjene z družinskimi člani občinskega funkcionarja (na primer za opazovanje plazu), sodelovanje občine z direktorico gospodarskega interesnega združenja, ki je hkrati občinska svetnica, in tako dalje.

#### **SKLEPNO**

Izvedeni postopek systemskega nadzora nad spoštovanjem določb o omejitvah poslovanja, ki ga je omogočila aplikacija Supervisor, je v prvi vrsti pokazal, da se kršitve teh določb pojavljajo skoraj izključno na lokalni ravni. Kršitve so bile zaznane v dobri polovici slovenskih občin, pri čemer je več kršitev v manjših občinah, ki tudi pogosteje neposredno ali posredno izražajo nezadovoljstvo z zakonsko ureditvijo, ki jo ocen-

jujejo kot prestrogo. Komisija je v aprilu 2011 sprejela Sistemsko načelno mnenje o omejitvah poslovanja, ki je bilo po elektronski pošti posredovano vsem slovenskim občinam, prav tako je ta institut predstavljala na različnih izobraževalnih dogodkih, namenjenih tudi predstavnikom občin, vendar je še vedno mogoče zaznati določeno mero nepoznavanja zakonskih omejitev pri poslovanju s subjekti, povezanimi z občinskimi funkcionarji in/ali njihovimi družinskimi člani. Izvedeni postopki in ukrepi komisije na tem področju, ki so predstavljeni v tem poročilu, so raven poznavanja instituta omejitev poslovanja nedvomno zvišali, saj so se bile občine primorane soočiti z nezakonitim stanjem ter sprejeti ukrepe za sanacijo nezakonitega stanja oziroma ukrepe za preprečitev bodočih istovrstnih kršitev.

Komisija je v letu 2012 v okviru svoje preventivne funkcije izdala tudi 153 mnenj oziroma odgovorov na vprašanja, povezana z omejitvami poslovanja, pri čemer je zaznati porast prošenj za predhodno mnenje komisije, ali je določen posel dovoljen. Komisija tudi iz tega dejstva zaključuje, da se raven zavedanja in spoštovanja določb o omejitvah poslovanja zvišuje. Nova statistična preverba prek aplikacije Supervisor je načrtovana spomladi leta 2013. Za primere, v katerih bo (ponovno) identificiran sum kršitve določb o omejitvah poslovanja, bo komisija uvedla ustrezne postopke, po njihovem zaključku pa bo razviden dejanski vpliv že izvedenih postopkov in preventivnih aktivnosti komisije na raven spoštovanja določb ZIntPK o omejitvah poslovanja.



Mojca Šmid, pripravnica na širšem področju nasprotja interesov

## Nasprotje interesov

V letu 2012 je komisija zaključila z obravnavo 49 primerov, ki so se nanašali na domnevne kršitve določb o dolžnem izogibanju nasprotju interesov, ter so bili večinoma pričetni na podlagi prijave, nekaj tudi na podlagi lastne pobude komisije. Opravljenih je bilo pet odstopov zadev drugim pristojnim organom, 7 zadev je komisija zavrgla, 12 jih je zavrnila, v 25 preostalih primerih pa je vsebinsko ugotavljala nasprotje interesov. V 15 primerih je bilo nasprotje interesov potrjeno, v preostalih primerih pa ga formalno ni bilo mogoče potrditi – bodisi ker je uradno dejanje segalo v čas pred

uveljavitvijo ZIntPK, ali osebe, ki so se znašle v nasprotju interesov, niso imele statusa uradne osebe skladno z ZIntPK, ali pa komisija ni mogla potrditi okoliščin nasprotja interesov v konkretnem primeru.

Nadalje je komisija v preteklem letu na podlagi prejetih vprašanj posameznikov izdelala 106 odgovorov in pravnih mnenj, poleg tega pa je izdala še štiri sistemska načelna mnenja:

- Sistemsko načelno mnenje glede dolžnosti izogibanja nasprotju interesov pri odločanju na svetih javnih zavodov in podobnih kolektivnih organov subjektov javnega sektorja (št. 06211-9/2012/24 z dne 3. 7. 2012),
- Sistemsko načelno mnenje glede nedovoljenih praks v javnem sektorju pri najemanju odvetniških storitev (št. 06269-2/2012/1 z dne 3. 7. 2012),
- Sistemsko načelno mnenje glede krepitve integritete in omejevanja nasprotja interesov pri delovanju različnih komisij, svetov in delovnih skupin, v katerih sodelujejo posamezniki, ki niso zaposleni v javnem sektorju (št. 06211-9/2012/23 z dne 3. 7. 2012).
- Sistemsko načelno mnenje glede obstoja in odpravljanja tveganj za korupcijo in nasprotje interesov pri porabi proračunskih sredstev, ki jih imajo poslanci in poslanske skupine na voljo v okviru povračil stroškov v obliki mesečnih pavšalov ter najemanja strokovne pomoči.

## Nezdružljivost funkcij

Komisija je v letu 2012 v sodelovanju z Ministrstvom za javno upravo ter Službo Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko izdelala ter posodobila tabeli nezdružljivosti za funkcionarje, za katere se na tem področju uporabljajo določbe ZIntPK, ter za javne uslužbenke in ju objavila na spletnih straneh komisije. Njun namen je osveščanje zavezancev ter enostaven dostop do pravne ureditve na področju nezdružljivosti funkcij in predstavitev vseh ključnih vidikov zakonske ureditve instituta nezdružljivosti funkcij.

Komisija je v letu 2012:

- izdala tudi 2 opozorili in poziva za odpravo nezdružljivosti funkcij, pri čemer je opozorili kasneje razveljavila;
- pripravila 82 pravnih mnenj v zvezi s področjem nezdružljivosti funkcij.
- prejela tri vloge funkcionarjev za izdajo dovoljenja za opravljanje dodatne dejavnosti na podlagi 26. člena ZIntPK, pri čemer je v istem letu izdala tri dovoljenja;
- na podlagi 26. člena ZIntPK prejela 8 obvestil poklicnih funkcionarjev o dodatnem opravljanju dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka, obvestila so bila skladna s pogoji, ki jih določa ZIntPK;
- preučila 16 prijav s področja nezdružljivosti funkcij, pri čemer ni bilo zaznanega večjega obsega kršitev.

# Prepoved in omejitve sprejemanja daril

Nadzor nad sprejemanjem daril je ukrep, namenjen preprečevanju korupcije (torej primerov, ko bi posameznik darilo sprejel ali zahteval kot podkupnino) in preprečevanju nasprotja interesov (torej primerov, ko bi zasebni interes, ki sovpada s prejemom darila, vplival na posameznikovo odločanje oziroma opravljanje javnih nalog).

Komisija je v letu 2013 izdelala javni katalog daril, prejetih v letu 2012, ki je objavljen na njenih spletnih straneh, ter odgovarjala na prejeta vprašanja v zvezi z darili (pripravila je 14 odgovorov s področja daril). Pri tem je treba poudariti, da se javni katalog daril izdeluje ročno, kar zahteva veliko časa. Ob pripravi javnega kataloga komisija pri organih in funkcionarjih po potrebi preveri tudi podrobnosti v zvezi s prejemom posameznega darila. Komisija je pristopila k informatizaciji področja izdelave javnega kataloga daril in nadzora nad prejetimi darili tako, da je izdelala elektronski obrazec za poročanje o darilih, ki bo od februarja 2013 dalje dostopen na spletnih straneh komisije.



Matjaž Mešnjak, svetovalec za preventivo in integriteto

# Protikorupcijska klavzula

# Značilnosti področja in namen regulacije

## PROTIKORUPCIJSKA KLAUZULA

Protikorupcijska klavzula je od uveljavitve ZIntPK naprej obvezna sestavina pogodb, ki jih javni sektor sklepa z namenom naročanja blaga, storitev in del v vrednosti nad 10.000 evrov, pri čemer naročanje pomeni naročanje »v najširšem smislu« in ne le po Zakonu o javnem naročanju. Vsebina protikorupcijske klavzule sicer ne predstavlja novosti – namen klavzule je mogoče uresničiti že na podlagi splošnih načel obligacijskega prava. V 3. členu Obligacijskega zakonika je namreč določeno, da smejo udeleženci prosto urejati obligacijska razmerja, ne smejo pa jih urejati v nasprotju z ustavo, prisilnimi predpisi ali moralnimi načeli. Koruptivno ravnanje je vsekakor v nasprotju z moralo in zakonom, to pa ima za posledico ničnost takšne pogodbe. Določitev ničnosti pogodb, sklenjenih iz koruptivnih nagibov, ni bil primarni cilj zakonodajalca – to je bilo mogoče doseči že ob obstoječi zakonodaji; primarni cilj je bil doseči zavedanje vseh strank posamezne pogodbe, da bo imela korupcija posledice, ki jih ne želijo, in da naj se ravnanj, ki so v klavzuli opredeljena kot koruptivna, vzdržijo.

Vključevanje protikorupcijske klavzule v pogodbe sodi med ukrepe za preprečevanje koruptivnih ravnanj, ki so hkrati namenjeni vzpodbujanju in krepitvi transparentnosti v procesih ter postopkih izvrševanja javne oblasti in pri upravljanju javnih zadev, pri čemer med javne zadeve štejemo postopke in procese, ki se izvršujejo v javnem sektorju. Vključitev protikorupcijske klavzule v pogodbo primarno torej zasleduje izobraževalne cilje in ima v tem segmentu tudi pomemben simbolni pomen. Zato je pomembno, da je vključena v čim večje število pogodb.

V praksi je komisija zaznala uresničevanje cilja, ki ga je pri protikorupcijski klavzuli želel doseči zakonodajalec, torej izobraževalnega. Če je še pred letom dni bilo veliko nejasnih vprašanj vseh tistih, ki morajo protikorupcijsko klavzulo vnesti v pogodbe, in čeprav številne pogodbe niso imele protikorupcijske klavzule, pa se je število vprašanj, ki jih komisija prejme glede vključevanja protikorupcijske klavzule, močno zmanjšalo (s 107 v letu 2011 na 83 v letu 2012), pogodbe pa praviloma imajo vključeno protikorupcijsko klavzulo.

Čeprav je ničnost pogodbe, ki kot sankcija nastopi, če je izpolnjeno katero izmed koruptivnih ravnanj iz protikorupcijske klavzule, *ultima ratio*, saj je eno bistvenih načel pogodbenega prava pogodbe obdržati v veljavi, pa je v nekaj primerih komisija zahtevala od zavezanca za vključitev protikorupcijske klavzule, pri katerem je prišlo do koruptivnih ravnanj v zvezi s pogodbo, da prične s postopkom ugotavljanja ničnosti pogodbe.

Število vlog se je v letu 2012 glede na predhodno leto nekoliko zmanjšalo – v letu 2012 je komisija prejela tri vloge, v letu 2011 pa jih je bilo pet. Pri tem je komisija v letu 2012 izdala tri dovoljenja in eno zavrnilno odločbo, v letu 2011 pa dve dovoljenji, dva postopka pa sta bila s sklepom ustavljena.

## **IZJAVA O LASTNIŠKI STRUKTURI PONUDNIKA**

Z novelo ZIntPK-B je bil v slovensko zakonodajo vnesen nov instrument za lažjo uveljavitev določb o nasprotju interesov in omejitvah poslovanja, in sicer izjava o lastniški strukturi ponudnika. Pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov mora naročnik – organ ali organizacija javnega sektorja – od ponudnika pridobiti izjavo, v kateri ta opiše svojo lastniško strukturo. Namen izjave je javnemu sektorju razkriti, s kom v resnici sklepa pogodbo. V preteklosti se je namreč večkrat zgodilo, da so se po sklenitvi pogodbe razkrile lastniške strukture ponudnika, ki so v nekaterih primerih segale v tuje davčne oaze, v zadnjem koraku pa se je izkazalo, da so dejanski (posredni) lastniki ponudnika osebe, s katerimi organ ali organizacija javnega sektorja zaradi omejitev poslovanja pogodb ne bi smela sklepati. Na opisani način se je bilo možno s prikrievanjem lastništva omejitvam poslovanja izogniti. Izjava, na resničnost in točnost katere je vezana veljavnost pogodbe, pomeni orodje za razkritje tovrstnih lastniških povezav, organom pa na razmeroma enostaven način omogoča preverjanje okoliščin omejitev poslovanja in nasprotij interesov.

Resničnost in popolnost podatkov morajo preveriti organi in organizacije javnega sektorja, ki so dolžne spoštovati določbe o omejitvah poslovanja in nasprotju interesov, komisija pa lahko izjavo v zvezi s katerokoli pogodbo zahteva in preveri. V primeru, da se ugotovi, da je izjava lažna ali da podatki v njej ne držijo, zakon predpisuje sankcijo ničnosti pogodbe. Zaradi ničnosti lahko nastane škoda, njeno povrnitev pa je mogoče v skladu z obligacijskim pravom zahtevati od stranke, ki je ničnost povzročila. Sankcija ničnosti skupaj z morebitnim odškodninskim zahtevkom je mehanizem, ki povečuje tveganje za ponudnika, ki bi dajal lažne izjave.

Komisija tako, kot je v letu 2011, praviloma z nasveti zavezancem pomaga pri pripravi njihovega vzorca izjave. Še vedno pa se zavezanci pri sklepanju pogodb s tujimi družbami soočajo s težavo, da nekateri ponudniki izjave niso pripravljene pripraviti iz takšnih ali drugačnih razlogov (od nepripravljenosti razkritja lastništva do prevelike porabe časa za pripravo izjave) in se raje odločijo, da pogodbe z naročniki iz slovenskega javnega sektorja ne bodo sklenili. Takšno težavo na področju protikorupcijske klavzule rešuje zakonsko predvidena možnost, da komisija izda dovoljenje za sklenitev pogodbe brez klavzule, pri obveznosti pridobitve izjave o lastniški strukturi pa zakonodajalec podobne možnosti ni predvidel.

Glede na to, da je izjava namenjena predvsem nadzoru nad spoštovanjem omejitev poslovanja in nasprotja interesov, je njena umestitev v člen o protikorupcijski klavzuli sistemsko napačna in bi bolj sodila v poglavje o omejitvah poslovanja.

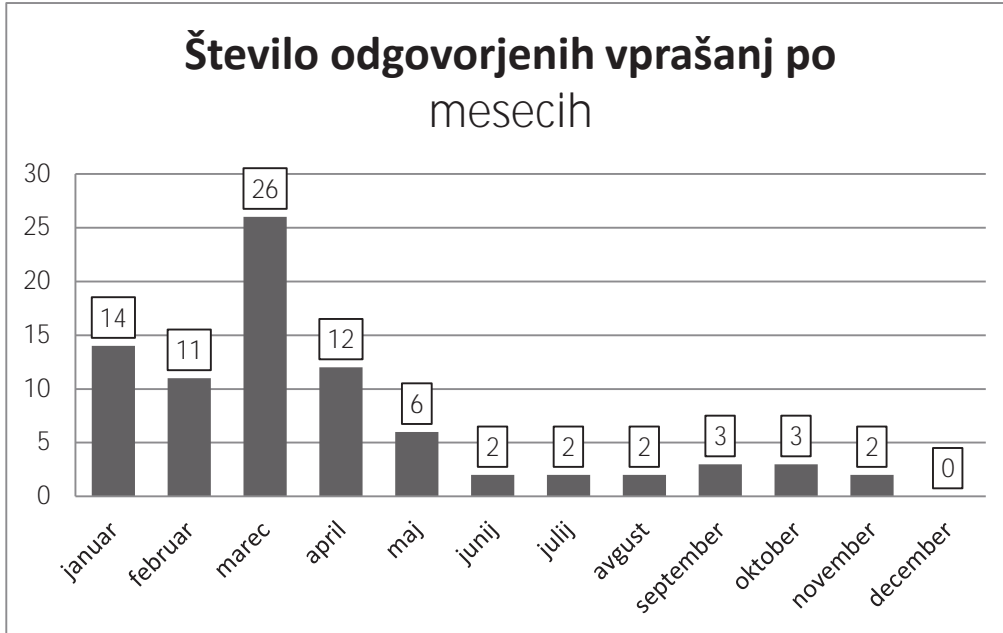
Manjšo spremembo na področju pridobivanja izjave o lastniški strukturi ponudnika je v letu 2012 prinesla novela Zakona o gospodarskih družbah ZGD-1G, ki je z 28. 7. 2012, ko je novela stopila v veljavo, ukinila tihe družbe. Teh se torej v primeru slovenskih ponudnikov več ne vpisuje v izjavo.

V okviru preventivne funkcije je komisija s pojasnjevanjem namena in načina uveljavljanja določbe 14. člena ZIntPK, ki se nanaša na protikorupcijsko klavzulo ter izjavo o lastniški strukturi ponudnika, pomagala pri doslednem uveljavljanju zakonske določbe. Tako je od januarja 2012 do decembra 2012 pripravila 83 odgovorov v zvezi



z uporabo protikorupcijske klavzule oziroma pridobitve izjave o lastniški strukturi, zavezanca opozorila na dolžnost dosledne uveljavitve določbe 14. člena ZIntPK.

Število vprašanj je bistveno upadlo po tem, ko je komisija v aprilu 2012 sprejela dve sistemski pojasnili, eno na temo protikorupcijske klavzule in drugo na temo izjave o lastniški strukturi ponudnika, v katerih je pojasnila večino dilem, ki se pojavljajo pri uporabnikih zakona.



Pomemben del vprašanj se je nanašal tudi na obliko in vsebino izjave o lastniški strukturi ponudnika. Čeprav je komisija pripravila neobvezen vzorec, s katerim želi ponudnikom pomagati pripraviti izjavo z vsemi zahtevanimi podatki, pa je prejela vse več prošenj po izjavi v angleškem jeziku, saj zavezanci poslujejo s tujimi partnerji, kar gotovo kaže na širjenje pozitivne prakse tudi v tujino, ki s tem institutom ni seznanjena, čeprav izhaja iz Civilnopravne konvencije proti korupciji, ki jo je sprejel Svet Evrope.

Ker je komisija v letu 2011 aktivno pristopila k nadzoru izpolnjevanja obveznosti vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbe, ko je vse občine pozvala k pregledu pogodb in informiranju komisije o stopnji izpolnjevanja zakonske obveznosti, je pri delu komisije na področju preiskav opaziti večjo doslednost pri izpolnjevanju obveznosti kot leto prej. Komisija je torej v primeru občin uresničila namen zakona in protikorupcijske klavzule, saj zaposleni na občinah, ki pripravljajo ali podpisujejo pogodbe, sedaj klavzulo v nove pogodbe vnašajo z večjo skrbnostjo, s tem pa se širi protikorupcijska zavest.





**Integriteta, odgovornost,  
transparentnost, preventiva**

# Krepiti integriteto, transparentnost, odgovornost

»Malo jih je imelo in bo imelo veličino, ki jim bo zgodovina pripisovala spremembe, toda vsak izmed nas ima veličino k tem spremembam dodati svoj prispevek in seštevek teh resnično spreminja in premika na videz nemogoče. Zato ne drži, da posameznik nič ne more in da se ne da nič narediti, proti tej trditvi ima zgodovina preveč dokazov.« Povzeto po Robert F. Kennedy

V ospredje je postavil vprašanja integritete delovanja javnega sektorja, preventivne naloge institucij javnega ter zasebnega sektorja, omejevanje in preprečevanje korupcije in nasprotja interesov, tudi skozi večje zahteve po transparentnosti, ter vprašanje kakovosti vladanja predvsem z zahtevo po sprejemanju odgovornosti posameznikov in institucij za odločitve ter delovanje.

Zato poudarek ZIntPK – na krepitvi integritete, transparentnosti in sprejemanju odgovornosti posameznikov in institucij za odločitve ter delovanje. Upoštevati moramo, da je sistemska korupcija stanje, ko posamezniki ali interesne skupine ustvarijo okolje, v katerem načrtno in sistematično izkoriščajo institucionalne, organizacijske, kadrovske ali druge mehanizme moči za uresničevanje koruptivnih, nezakonitih, neetičnih, kriminalnih in drugih podobnih namenov ter ciljev.

Zgolj represija v primeru sistemske korupcije ni dovolj, pa tudi ustrezna ni, saj v takšnem stanju tudi pravosodni sistem ni imun na sistemsko korupcijo oziroma je mogoče odklonska vedenja in ravnanja najti tudi tam. V opisanem stanju je edini možen način zagotovitve delovanja pravne države s krepitvijo integritete vsakega posameznika z različnimi orodji, kot so načrti integritete, dosledno uveljavljanje odgovornosti posameznikov za njihova ravnanja, zahteva po bolj odprtem delovanju posameznikov in institucij, predvsem v javnem sektorju, in, nenazadnje – krepitev zavedanja, da je preventivno ravnanje vseh ne le najcenejše, ampak tudi najučinkovitejše.

Korupciji je treba onemogočiti njeno pojavnost in to je naloga vsakega posameznika. V trenutku, ko se z njo pričnejo ukvarjati pravosodni organi in organi pregona, to pomeni, da nekdo od nas predhodno ni opravil svoje naloge – nekdo je opustil dolžno ravnanje.



Jaka Kosmač, svetovalec za preventivo in integriteto in Natalija Drnovšek, vodja projektov za integriteto

# Krepitev integritete

# Načrti integritete

Komisija se je na področju preventivnega delovanja še aktivneje usmerila v osveščanje, uvajanje in izvajanje upravljanja s tveganji, ki zajema prepoznavanje, vrednotenje in razvrščanje tveganj korupcije, drugih nezakonitih in neetičnih ravnanj ter njihovo odpravo ali sprotno obvladovanje s primernimi ukrepi, kar zavezanec za upravljanje tveganj in za izdelavo ter izvajanje načrtov integritete uresničuje z izdelavo in izvajanjem načrta integritete. Vse z namenom povečati občutljivost in pozornost vsakega posameznika, da v okviru svojih možnosti in zmožnosti pravočasno identificira odklone oziroma tveganja, omeji njihove negativne posledice ter zmanjša možnosti pojava novih tveganj. S spremembo ZIntPK je komisija v zvezi s krepitvijo integritete pridobila dodatno pristojnost, in sicer sme v primeru ocene izrazite izpostavljenosti korupciji ali drugim oblikam protipravnega ravnanja javnemu subjektu, ki izvaja dejavnost v javnem interesu in razpolaga z javnim premoženjem, odrediti, da v sodelovanju s komisijo izdelava in uresničuje načrt integritete. V enem od takšnih primerov je poleg aktivnosti za skupno izdelavo načrtov integritete komisija uresničila še drugo izmed svojih pristojnosti, kot jih določa ZIntPK, in sicer je Državnemu zboru RS podala mnenje k predlogu zakona, ki – med drugimi subjekti – zavezuje tudi javni subjekt, kateremu je komisija odredila izdelavo načrta integritete. Poleg tega je komisija državnemu zboru v okviru pristojnosti podala mnenja in pobude oziroma izpostavila korupcijska tveganja ter tveganja drugih protipravnih ravnanj in neetičnih ravnanj pri spremembah Zakona o lastninskem preoblikovanju Loterije Slovenije glede sestave sveta FIHO in FŠO. Opisano je komisija storila zaradi odpravljanja tveganj nasprotja interesov in netransparentnosti njunega delovanja, zaradi odpravljanja tveganj nasprotja interesov in netransparentnosti ob spremembah v FŠO, odpravi direktorskega mesta in prenosu teh in funkcij strokovnih služb na Ministrstvo za šolstvo in šport. Nadalje – komisija je podala mnenja in pobude k svežnju zakonov iz skupine okoljske in prostorske zakonodaje k spremembam, Zakona o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti z vidika načina spreminjanja zakonodaje s področja stvarnega premoženja države in samoupravnih lokalnih skupnosti ter z njo povezanim odlokom ter uredbo o stvarnem premoženju države in samoupravnih lokalnih skupnosti v luči pomanjkanja načel gospodarnosti, javnosti, transparentnosti, pravne varnosti in (ne)obvladovanja korupcijskih tveganj.

*»Razlika med kurativo in preventivo je v tem, da smo za slednjo pristojni in odgovorni vsi.«*  
Natalija Drnovšek in Iva Peternel, Komisija za preprečevanje korupcije

Za krepitev integritete, proaktivne kulture preprečevanja korupcije, sposobnosti identifikacije korupcijskih tveganj in izbora najustreznejših ukrepov za njihovo odkrivanje ter odpravljanje je proces izdelave načrta integritete enako pomemben kot sam načrt, če ne še bolj. Zato je komisija tudi v letu 2012 večino aktivnosti na področju integritete usmerila v usposabljanje zavezancev za upravljanje s tveganji in izdelavo načrtov integritete v pripravo, izvajanje in posodabljanje načrta integritete, prepoznavanje in uporabo institutov ZIntPK v praksi in identifikacijo tveganj korupcije ter drugih protipravnih ter neetičnih ravnanj, upošteva specifičnosti dejavnosti in okolja, v katerem deluje ter nanj vpliva posamezna oseba javnega prava.

Glede na to, da smo za preventivo pristojni in odgovorni vsi, se preventiva komisije obrača k in nagovarja vsakega posameznika. Zakaj? Slabo stanje v družbi je odvisno od različnih okoliščin, elementov; tudi zaradi slabih predpisov, politik, strategij, odnosov. Toda navedeno stanje ni takšno »samo od sebe«, ampak zaradi našega delovanja, ki pa je v prvi vrsti odvisno od naše etične discipline oziroma etične in moralne naravnosti. Za in pred vsako aktivnostjo je najprej posameznik – in ta postavlja ali odpravlja meje. V prid temu govorijo dejstva, kot so obstoj najrazličnejših metod, orodij in postopkov, ki so sama po sebi neuspešna – zato verjetno tudi dvom ljudi v uporabnost in učinkovitost vedno novih orodij, ki nas »bodo naredila boljše«.

*»Korupcijo lahko ustvari in prepreči vsak.«*

Pri tem komisija ves čas poudarja, da bistvo izdelave načrta integritete ni zgolj dokument s tabelami, ampak gre za postopen in učeč proces, v katerem se zavemo, oza-vestimo in kot posamezniki v okviru svojih možnosti in zmožnosti prevzamemo odgovornost za oblikovanje bolj ali manj etičnega okolja, v katerem delujemo in na katerega sovplivamo.

Komisija se je odzvala povabilom domačih in tujih institucij javnega, zasebnega in civilnega sektorja (nevladnih organizacij) na različne konference, posvete, predstavitve, delavnice, delovne sestanke, skupščine, seje upravnih odborov in podobno.

### Primer odreditve izdelave načrta integritete (NČI)

Komisija želi posebej izpostaviti, da so bili in so njenega svetovanja ter pomoči deležni vsi zavezanci za izdelavo načrta integritete, in sicer brezplačno. Komisija je kot »skrbnik« ZIntPK dolžna poskrbeti za njegovo implementacijo in si prizadevati, da čim več zavezancev dobi informacije, povezane z njihovimi nalogami glede izvajanja ZIntPK. Postavljanje dodatnih ovir z zaračunavanjem takšnih »storitev« ni le v nasprotju s smislom zakona in pristojnostjo vsakega organa, ki je »skrbnik« posameznega zakona, ampak pomeni tudi negospodarno rabo javnih sredstev in ustvarjanje »niš« za zaslužek zasebnega sektorja; ta pa je pogosto tesno povezan s funkcijami in javnimi uslužbenci, ki z zasebnimi izvajalci sodelujejo ter prek njih prejemajo plačilo za

delo, ki spada v okvir njihovih zaposlitev v javnem sektorju.

Razširjenost nujenja tovrstnih (javnih) storitev s strani zasebnega sektorja je tudi na področju priprave načrtov integritete zasebnemu sektorju poslala napačen signal, saj je ta poizkušal poseči po odplačnem izvajanju nalog, ki so v skladu z ZIntPK v izključni pristojnosti državnih ali lokalnih organov ter se ne smejo in ne morejo prenašati na zasebni sektor. Zaradi razširjenosti takšnih praks je zato zasebni sektor opozorilo komisije javnemu sektorju o nujnosti zavrnitve ponudbe takšnih odplačnih storitev označil kot kršitev ustavnega načela svobodne gospodarske pobude.

Če so se v prvi polovici leta 2011 zavezanci na delavnicah komisije za izdelavo načrta integritete večinoma šele usposabljali, kako z integriteto »izolirati« njihove institucije pred tveganji korupcije, drugih protipravnih in neetičnih ravnanj, jih je do zakonsko podaljšanega roka oddaje načrta komisiji do 5. 6. 2012, 1690 zavezancev načrte tudi že izdelalo. Na dan 5. 6. 2012 je bilo vseh zavezancev za oddajo načrta integritete 1894, število zavezancev pa se spreminja glede na ustanavljanje, združevanje in ukinjanje institucij in organov, ki so zavezanci za izdelavo načrta integritete po 1. odstavku 47. člena ZIntPK. Število oddanih načrtov integritete bo med drugim odvisno tudi od odločitve zavezančeve odgovorne osebe/predstojnika, katera organizacijska enota naj izdela svoj, torej lastni načrt. Ta odločitev bo odvisna ne samo od delit-

ve področij oziroma virov ter metodologije upravljanja s tveganji, ampak še zlasti od dejavnikov, kot so velikost, kompleksnost, število zaposlenih, višina razpoložljivih javnih sredstev, specifičnost delovnih nalog, pristojnost, odgovornost v razmerju do nalog drugih enot, specifična tveganja, in drugih dejavnikov, ki zavezanca obvezujejo ali odvezujejo, da za posamezno organizacijsko enoto odloči (ne)izdelavo lastnega načrta integritete.

Glede na to, da je komisija v letu 2011 in prvi polovici leta 2012 že opravila preliminarni pregled prejetih načrtov integritete za potrebe evidence, ki jih mora o osebah, odgovornih za načrte integritete, voditi po zakonu, pa je v drugi polovici leta že pričela s pripravo in pošiljanjem pisnih odgovorov zavezancem o skladnosti načrtov integritete z zakonom, smernicami in navodili za njegovo izdelavo, posodabljanje in izvajanje. Do konca leta 2012 je bilo pregledanih in spisanih 749 ugotovitev skladnosti načrtov integritete z zakonom, smernicami in navodili.

Kljub opisanemu napredku pri dojetanju načrta integritete kot uporabnega orodja za identificiranje in vrednotenje korupcijskih tveganj, pa nekateri zavezanci še vedno menijo:

**- da je to samo dodatno administrativno obremenjevanje javnega sektorja;**

KPK odgovarja: »Izogibanje korupciji, ne globi!«

Načrt integritete se kot administrativno obremenjevanje javnega sektorja pokaže samo pri tistih zavezancih, ki naredijo načrt integritete po »liniji najmanjšega odpora«. Takšni zavezanci navadno izpolnijo načrt integritete formalno popolno, le v izogib plačilu globe. Tako izdelan načrt integritete zavezanca reši le globe, ne rešuje in preprečuje pa koruptivnih tveganj in tveganj drugih neetičnih ravnanj, ki se v primeru izpolnitve instituciji vrnejo kot bumerang. Cilj komisije ni število izrečenih glob, ampak vzpostavitev preventivnega delovanja posameznikov.

**- da naj načrt integritete naredi komisija ali resorno ministrstvo – »naj se vse predpiše, mi bomo pa izvajali«;**

KPK odgovarja: »Načrt integritete ni predpis – je proces!«

Načrt integritete nastaja in živi kot notranji kontinuiran proces, ki ga vodimo, oblikujemo in spreminjamo zaposleni, glede na okoliščine – dejavnike tveganj, s katerimi se soočamo v okoljih, v katerih delujemo.

»Povej mi in pozabil bom, pokaži in zapomnil si bom, pusti, da sam naredim in obvladam bom.«

Konfucij

**- da širši javni sektor ni pravi naslov za identifikacijo in obvladovanje koruptivnih tveganj, načrti integritete pa bi se morali nanašati samo na državne organe, »ker je korupcija samo tam, kjer so funkcionarji«;**

KPK odgovarja: »Žal ni tako.«

Žal se koruptivna tveganja pojavljajo povsod, sama oblika in stopnja posameznih koruptivnih ravnanj pa nikakor ne sme pomeniti stroge ločnice med koruptivno bolj in koruptivno manj izpostavljenimi organi, saj je bilo večkrat prepoznano, da se korupcija lahko razširi prav do skrajnih meja glede na možnosti, ki obstajajo v posameznem okolju. Že po vzpostavitvi Supervizorja se je pokazalo, da so se v nekaterih institucijah javnega sektorja, o katerih je javnost menila, da so korupcijsko zelo nizko tvegana, izpolnila korupcijska tveganja najhujših oblik.

Z načrtom integritete komisija ne predpostavlja, da so vse institucije enake kot tista gnila jabolka, ki se redno pojavljajo v medijih, ampak želi, da zaposleni aktivno sodelujejo pri skrbi za svoje okolje in s svojo integriteto še naprej uspešno preprečujejo izpolnitev in novo pojavnost korupcijskih tveganj v svoji instituciji.

Korupcija »ni izbircna«, ustreza ji vsak posameznik, vsak organ, vsaka statusna oblika, vsaka funkcija, vsak položaj, vsako pooblastilo.



- da je preprečevanje korupcije naloga in pristojnost komisije, policije, sodišč ter drugih institucij, ne pa zavezancev, ki jim izdelavo načrta integritete narekuje ZIntPK;

KPK odgovarja: »To je podobno, kot če bi trdili, da je za naše zdravje v prvi vrsti odgovorno Ministrstvo za zdravje, če pa bomo našli še kaj časa, bomo pa za svoje zdravje kaj postorili še sami.«

Korupciji je treba onemogočiti njeno pojavnost in to je naloga vsakega posameznika. V trenutku, ko se z njo pričnejo ukvarjati pravosodni organi in organi pregona, to pomeni, da nekdo od nas predhodno ni opravil svoje naloge – nekdo je opustil dolžno ravnanje.

»Razlika med kurativo in preventivo je v tem, da smo za slednjo pristojni in odgovorni vsi.«

Natalija Drnovšek in Iva Peternel, Komisija za preprečevanje korupcije

- da so načrtom integritete lahko kos »samo pravniki« ali da moraš za to imeti specializirano znanje;

KPK odgovarja: »Korupcijo lahko ustvari ali prepreči vsak!«

Načrt integritete je bil že ob samem nastajanju oblikovan tako, da ga lahko izdeluje vsakdo. Zaželeno je, da pri njegovi izdelavi, izvajanju in razvijanju sodelujejo vsi zaposleni, ne glede na poklic, izobrazbo, funkcijo, položaj, ampak glede na znanje in poznavanje tveganj svoje institucije.

»Če ne verjameš, da zmoreš, potem res nimaš nobenih možnosti.«

Arsène Wenger

- da vodstvo ne bo dopustilo, da naredijo načrt integritete, ki bi zajel vsa tveganja posamezne institucije, in zato v tem »ne vidijo smisla«;

KPK odgovarja: »Za spregledane stvari bomo posledice nosili vsi!«

Takšna ravnanja predstavljajo za poslovanje institucije visoko stopnjo tveganj, in to ne le korupcijskih. Ta del odgovornosti je na strani vodstva, na vas pa je, da na tveganja opozorite, ker velja, da kdor molči, se strinja

(latinski pregovor).

»Pogum je ohranjanje dostojanstva v stresnih situacijah.«

Ernest Hemingway

- da je načrt integritete samo »kos papirja«, ki ne more preprečiti korupcije; ker so ljudje apatični in prepričani, da se nič ne da spremeniti, raje sploh ne poizkušajo, in to kljub zavedanju, da tisto, kar in kako delajo, ni pričakovano ravnanje; tisti, ki imajo voljo, se bojijo morebitnega šikaniranja in bodo zato k izdelavi načrta integritete pristopili zgolj formalno;

KPK odgovarja: »Ob taki miselni naravnosti to celo drži. Torej?«

»Da bi spremenili okoliščine, najprej začnite razmišljati drugače.«

Norman Vincent Peale

»Če mislite, da zmorete, ali če mislite, da ne zmorete – v obeh primerih imate prav.«

Henry Ford

»Nič ne more preprečiti človeku s pravo miselno naravnostjo, da bi dosegel zastavljene cilje.«

»Nič na svetu ne more pomagati človeku z napačno miselno naravnostjo.«

Thomas Jefferson

Tudi v letu 2012 je komisija izvedla več usposabljanj o ZIntPK, zavezanci so imeli prek odprte telefonske linije vsak dan s predstavnikom komisije možnost razreševati problemska vprašanja v zvezi z načrti integritete njihovih institucij. Poleg tega je komisija nadaljevala z možnostmi osebne razgovora o pripravi preliminarnih in končnih ocen že izdelanih načrtov integritete, ki so se

jih zavezanci radi posluževali. Od takšnih pristopov smo imeli korist oboji, tako zavezanci kot komisija. Na ta način se izmenjujejo znanja, identificirajo problemi in načini za njihovo odpravo. Zaradi takšnega pristopa so aktivnosti komisije v zvezi z izobraževanji bolj usmerjene v problematiko specifičnosti istovrstnih oseb javnega prava.

### **KAKO KOMISIJA POSTOPA S PREJETIMI NAČRTI INTEGRITETE?**

Komisija v konkretnih primerih preverja skladnost ugotovljenih tveganj pri zavezanecu v trenutku pregleda načrta integritete s podatki, informacijami iz drugih dostopnih virov (poročila državnih nadzornih organov, medijske objave, vsebine prijav in podobno) in s predlogi, pobudami, priporočili za posodabljanje načrta integritete vpliva na izboljšanje delovanja konkretnega zavezanca.

Za potrebe sistemskih rešitev, ki bi izboljšale delovanje večjega števila zavezancev, pa poizkuša identificirati vzorce, ki kažejo na pojavnost tveganj pri večjih zavezancih in se pri obravnavi tveganj istovrstnih pravnih oseb ali pri ugotavljanju nekega ponavljajočega vzorca tveganj osredotoča na iskanje sistemske rešitve. Komisija pri iskanju in identifikaciji najprimernejših ukrepov za ustrezno sistemsko rešitev medsebojno primerja in analizira tveganja iz načrtov integritete različnih institucij ter istočasno ugotavlja, katere institucije s skupnim delovanjem vplivajo na (ne)obstoj in (ne) uspešno preprečevanje posameznih korupcijskih tveganj.

Na primer – če želimo obvladati korupcijska tveganja na področju okolja in prostora, konkretno pri izdaji gradbenih dovoljenj, ni dovolj, da se ukvarjamo le z načrti integritete upravnih enot, ki so med drugim izpostavile to specifično tveganje kot visoko tvegano. V takšen pregled vključujemo tudi načrte integritete občin, pristojnih resornih ministrstev in drugih organov. Vseeno pa je treba ostati pozoren tudi na vplive iz zunanjega okolja posameznega zavezanca, kot so v danem primeru lahko investitorji, izvedenci, cenilci in drugi.

Ob teh analizah in vzorčenih dejavnikih tveganj ter ukrepov komisija evidentira tudi ukrepe izven svoje pristojnosti, ki jih zavezanci predlagajo za izboljšanje stanja. Gre torej za rešitve, za katere so sicer pristojne druge institucije. S takšnim spremljanjem komisija ugotavlja, ali gre za sistemska tveganja, ki jih je treba obvladovati z Akcijskim načrtom Resolucije o preprečevanju korupcije. Le s takšnim pristopom pri izdaji gradbenih dovoljenj lahko v naslednjih letih »izvlečemo« gradbeništvo izpod »večnega« suma korupcije – pa naj gre za individualne- ali gradnje večjih objektov oziroma projektov, kot so stanovanjska naselja, bolnišnični kompleksi, cestni križi ali športni objekti.

### **ANKETE ZA POTREBE IZDELAVE NAČRTA INTEGRITETE**

Komisija je v letu 2012 za potrebe pridobitve informacij in podatkov, na podlagi katerih bi temeljila vsebina predavanj in delavnic v zvezi z načrti integritete, kot tudi kot podlage za pristop, obseg in vsebino tveganj, ki bi jih obravnavali posamezni istovrstni zavezanci za izdelavo načrta integritete, izvedla nekaj krajših anket, in sicer za pot-



Jaka Kosmač, svetovalec za preventivo in integriteto

rebe izdelave načrta integritete javnih zavodov s področja športa, inšpekcije za energetiko in rudarstvo ter v upravnih enotah. Poleg teh krajših anket, namenjenih bolj operativni pripravi in izvedbi načrta integritete, pa je že drugo leto izvedla tokrat nekoliko daljšo anketo med revizorji javnega sektorja, ki jo zaradi pomembnosti obsega in vsebine delovnega področja notranjih revizorjev podrobneje predstavljamo.

Ker so notranji revizorji javnega sektorja vpeti v ocenjevanje in svetovanje vodstvu pri oblikovanju in krepitvi notranjih kontrol poslovanja posameznega zavezanca in s tem v svetovanje pri upravljanju tveganj, katerih del so tudi tveganja koruptivnih, drugih protipravnih in neetičnih ravnanj, smo z anketo zajeli 74 notranjih revizorjev, ki smo jim zastavili tri sklope vprašanj v zvezi z identifikacijo in obvladovanjem korupcije, ugotavljanjem etične skladnosti ter revizijske ocene elementov notranjega nadzora. Z anketo je komisija ugotavljala tudi, ali pri preverjanju skladnosti poslovanja z zakonodajo revizorji preverjajo tudi skladnost z ZIntPK, kakšne so ugotovitve in ali načrt integritete prepoznavajo kot orodje, s katerim bi bilo mogoče izvajati revizijo etične skladnosti določene institucije.

Rezultati ankete v zvezi z navedenimi vprašanji so pozitivni. Še posebej pa je razveseljivo, da nekateri revizorji načrte integritete že obravnavajo in ocenjujejo kot eno izmed notranjih kontrol, o katerih ustreznosti in učinkovitosti v okviru svojih pristojnosti poročajo svojemu vodstvu. S tem se dodatno uresničuje namen zakonodajalca, da krepitev integritete in preventivna dejavnost nista le nalogi komisije, ampak posameznika in posameznih institucij.

Tretjina notranjih revizorjev, ki so odgovarjali na vprašanja, meni, da so dovolj usposobljeni za ovrednotenje učinkovitosti sistema obvladovanja koruptivnih tveganj, pri čemer so izpostavili oziroma predlagali, da bi v prihodnje potrebovali več usposabljanj v obliki obravnavanja praktičnih in hipotetičnih primerov. V povezavi s tem je zaželeno aktivnejše sodelovanje s komisijo in več odzivnosti na te potrebe tudi s strani Urada RS za nadzor proračuna. Vseeno pa so v slabih dveh tretjinah primerov pri

izvajanju notranje revizije že opazili pojav koruptivnih, drugih protipravnih in neetičnih ravnanj oziroma goljufij, prevar ali poneverb.

V skladu s slednjim jih je več kot polovica presojala in podala ustrezna priporočila za izboljšanje upravljanja, ravnanja s tveganji korupcije ter drugih protipravnih in neetičnih ravnanj oziroma prevar, goljufij ali poneverb. Veliko anketiranih tudi meni, da imajo v svoji instituciji notranje kontrole, ki so namenjene obvladovanju tveganj goljufij in korupcije. Zaskrbljujoč podatek ankete pa je, da jih več kot sedemdeset odstotkov meni, da se vodstvo v zadostni meri ne zaveda svoje odgovornosti za vsebino registra tveganj in vzpostavitve notranjih kontrol za obvladovanje tveganj ter s tem odpravljanje in onemogočanje ponovnega pojava okoliščin, ki sprožijo pojav ali uresničitev tveganj.

Več kot dve tretjini odgovarjajočih anketirancev menita, da imajo možnost, da delujejo neodvisno, še več pa jih odgovarja, da pri svojem delu niso bili izpostavljeni vabilom ali pritiskom, da bi opustili dolžno ravnanje. Po drugi strani pa je kar nekaj vprašanih na vprašanje, ali so bili v zadnjih dveh letih pri svojem delu že izpostavljeni pritiskom za udeležbo pri nezakonitem ali neetičnem ravnanju, odgovorilo pozitivno. Kdo so bili pobudniki neetičnih ravnanj in kaj so želeli doseči, v tabeli spodaj.

Razveseljiv je podatek, da nekateri notranji revizorji načrt integritete pri reviziji vrednotijo kot enega od korekcijskih ukrepov in ga obravnavajo kot ukrep oziroma orodje kontrole etične skladnosti poslovanja institucije.

Velik delež anketiranih kontrolno okolje ocenjuje kot dobro, zelo dobro ali odlično. Kontrolno okolje se sicer nanaša na tako imenovani »glas z vrha« in predstavlja etične vrednote, ki jih je v instituciji vzpostavilo vodstvo – tako pri upravljanju s kadri in organizacijski strukturi kot vzpostavitvi sistema odgovornosti na vseh nivojih delovanja, ki določa značaj organizacije ter zavest njenega osebja po izvedenih notranjih revizijah. Rezultati ankete kažejo tudi, da je komuniciranje v smeri osebje–osebje po izvedenih revizijah boljše kot komuniciranje v smeri vodstvo–osebje.

V anketi so notranji revizorji odgovarjali tudi na vprašanje o ugotavljanju skladnosti poslovanja z ZIntPK v okviru svojega dela. Največkrat so ugotavljanje skladnosti delovanja in poslovanja svoje institucije z ZIntPK preverjali v zvezi z nasprotjem interesov (91,7 odstotka), protikorupcijsko klavzulo (88,5 odstotka), nezdržljivostjo funkcij in članstva ter dejavnosti (86,9 odstotka) in omejitvami poslovanja (85,7 odstotka). Na drugi strani so notranji revizorji pri svojem delu največ neskladnosti poslovanja v povezavi z ZIntPK ugotovili na področju neupoštevanja nasprotja interesov (20,8 odstotka), neupoštevanja nezdržljivosti funkcij, članstva ter dejavnosti (20,8 odstotka), neupoštevanja omejitev poslovanja (16,7 odstotka), prav tako pa so ugotovili, da zaposleni slabo poznajo protikorupcijsko klavzulo in njeno uporabo (12,5 odstotka).



Komisija je prejela nagrado Netko za spletno aplikacijo Supervisor

## Krepitev transparentnosti

# Transparentnost omejuje korupcijo

Transparentnost delovanja javnega sektorja je eden izmed temeljnih predpogojev za omejevanje in preprečevanje korupcije. Transparentnost (postopkov, odločitev ...) in korupcija gresta skupaj kot olje in voda. Skozi preglednost izvajanja javne oblasti, upravljanja z javnimi sredstvi in javnim premoženjem se povečuje odgovornost tistih, ki izvajajo oblast oziroma upravljajo s temi sredstvi ter premoženjem; hkrati se krepi zaupanje javnosti v delovanje javnega sektorja in omejujejo dejavniki, ki bi lahko škodno vplivali na delovanje javnega sektorja ter posledično na celoten državni sistem.

Tudi zakonodajalec je v ZIntPK predvidel ukrepe in metode za krepitev transparentnosti, ki je temeljni pogoj za krepitev delovanja pravne države. Ukrepi, ki jih predvideva zakon, so usmerjeni predvsem v:

- transparentnost glede premoženjskega stanja funkcionarjev in nekaterih drugih zavezancev po ZIntPK;
- transparentnost pri poslovanju javnega z zasebnim sektorjem prek razkritja lastništva zasebnega sektorja;
- transparentnost glede tega, kdo je lobist in do katerih lobističnih stikov je prišlo v stiku z javnim sektorjem;
- transparentnost glede omejitev poslovanja;
- transparentnost glede sprejemanja daril itd.

Vendar pa se lahko prek teh instrumentov samo do določene mere nadzoruje ravnanje posameznikov, predvsem funkcionarjev in vodilnih javnih uslužbencev, ki zaradi svoje funkcije oziroma položaja lahko vplivajo na zakonitost izvrševanja javne oblasti. Čeprav vsako nesorazmerno povečanje premoženja funkcionarja ali javnega uslužbenca, zavezanega za poročanje, neprijavljen lobistični stik, prejeta darilo ipd. še ne pomeni nujno koruptivnega oziroma drugega nezakonitega ali neetičnega ravnanja, pa je lahko med drugim indic, da oseba ni osveščena o svojih dolžnostih po ZIntPK ali pa da s svojim ravnanjem predstavlja korupcijsko tveganje v sistemu javne oblasti, in sicer tveganje za nezakonite vplive izven sistema na zakonitost njegovega ravnanja. In takšno korupcijsko tveganje je z večjo transparentnostjo moč hitreje identificirati in pravočasno ustrezno ukrepati.

## **TRANSPARENTNOST DELA KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE**

Komisija se je ob zavedanju pomembnosti transparentnosti v luči dobrega zgleda nadaljevala z rednim obveščanjem javnosti o svojih aktivnostih, tudi v obliki rednega podajanja statističnih podatkov. Tako je v KPK Vestniku javnosti redno posredovala podatke o številu prejetih, rešenih in obravnavanih prijavih, vodenih prekrškovnih postopkih, postopkih v zvezi z zahtevami za dostop do informacij javnega značaja, podanih odgovorih, pojasnilih, mnenjih glede na področje dela komisije, izvedenih izobraževalnih dogodkov in tako dalje. Čeprav takšno obveščanje javnosti s strani državnih organov ni novost, je pa vsekakor redkost, da državni organ redno, mesečno obvešča javnost o postopkih in drugih aktivnostih, kar javnosti omogoča spremljanje delovanja državnega organa in s tem tudi oceno njegove učinkovitosti.

Prav tako je vodstvo komisije v prvi številki KPK Vestnika v letu 2012 besedo nameni-

lo pregledu učinkovitosti komisije pri izvajanju njenih zakonskih pooblastil in aktivnosti v letu 2011 ter izpostavilo probleme, s katerimi se je srečevala.

Pregled delovanja komisije na način, da niso le suhoparno predstavljeni statistični podatki, ampak da komisija tudi zavzame kritičen odnos do zakonodaje, ki ji odmerja njeno delovno področje, ter do problematike korupcije nasploh, je bil predstavljen v letnem poročilu komisije za 2011, ki ga je komisija oktobra 2012 posredovala Državnemu zboru RS, skupaj z Oceno stanja.

### **TRANSPARENTNOST PREMOŽENJSKEGA STANJA**

Komisija je leta 2011 – prvič, odkar ta instrument v RS obstaja – pričela zbirati podatke o premoženjskem stanju zavezancev na elektronskem obrazcu. To omogoča hitrejšo in kakovostnejšo obdelavo podatkov in analizo sprememb v elektronskem registru. Čeprav vsi podatki niso in ne bodo dostopni javnosti, samo orodje omogoča komisiji lažje izvajanje nadzora, predvsem zaradi možnosti uparjanja sedanjih podatkov s prihodnjimi, in tako hitrejšo ter lažjo identifikacijo odklonov v premoženjskem stanju zavezancev in razlogov zanje.

Prvi rezultati prehoda na digitalizacijo spremljanja premoženjskega stanja so komisiji omogočili hiter odziv na kršitve oziroma kršitelje, ki o premoženjskem stanju niso poročali, in tudi analizo prejetih podatkov, ki jih je komisija objavila na svojih spletnih straneh. Iz podatkov je med drugim v skupnih zneskih razvidno, koliko oseb je zavezanih poročati, s kakšnim premoženjem razpolagajo, pa tudi v kakšni višini so zadolženi in kateri med njimi niso izpolnili svoje obveznosti poročanja. Javno razkritje informacij o kršiteljih lahko po eni strani predstavlja večji pritisk tako komisije kot javnosti in medijev na kršitelje, da svoje zakonske obveznosti spoštujejo, hkrati pa omogoči vpogled v stopnjo spoštovanja zakonskih obveznosti s strani zavezancev ter njihovo integriteto in odgovornost v zvezi z izvrševanjem svoje funkcije oziroma javnih nalog. Nenazadnje bo mogoče na takšen način, torej z javno objavo podatkov, spremljati delo komisije na področju izvajanja nadzora nad poročanjem o premoženjskem stanju in njenim ukrepanjem v primeru zaznave kršitev, kar pa prav tako predstavlja obliko nadzora javnosti in medijev nad učinkovitostjo delovanja komisije.

### **KPK PREJELA NAGRADO NETKO 2012 ZA APLIKACIJO SUPERVIZOR, KI JE DEL PROJEKTA TRANSPARENTNOST**

Z aplikacijo Supervisor je komisija zaradi dejavnikov tveganja za sistemsko korupcijo, kot so obstoj gospodarskih monopolov, kartelov in omejena konkurenca, veliki državni in lokalni infrastrukturni projekti povečala transparentnost in nadzor nad porabo javnih sredstev oziroma javno osvetlitev toka denarja med javnim in zasebnim. Supervisor namreč omogoča posamezniku vpogled v odhodke posameznega subjekta javnega sektorja in na drugi strani identifikacijo prejemnika javnih sredstev; s tem pa vpogled v povezave javnega in zasebnega sektorja ter povezave spremembe obsega poslov slednjega v odvisnosti od spremembe vladajočih političnih opcij. Nenazadnje pa lahko podatki Supervizorja nakazujejo obstoj gospodarskih monopolov in kartelov ter omejeno konkurenco.

Spletno stran Supervisor je v letu 2012 posebna komisija Gospodarske zbornice Slovenije – Združenje za informatiko in telekomunikacije, v sodelovanju s Centrom za

varnejši internet SAFE-SI, ocenila kot »centralno spletno presenečenje leta in izrazilo konkreten dokaz zmožnosti big-and-open-data pristopa k vzpostavitvi dejanske transparentnosti porabe skupnega denarja; zaenkrat je Supervizor osamljen primer v našem prostoru, a upamo, da ne za dolgo«. Zato je komisiji podelila nagrado Netko, ki jo podeljuje že od leta 1999 in je namenjena podjetjem, ustanovam, uradom, skupnostim ter posameznikom, ki izstopajo s kakovostjo svojih spletnih digitalnih projektov. Supervizor je del večjega projekta Transparentnost, ki ga je komisija pričela izvajati leta 2011 in s katerim želi skozi transparentnost delovanja države in lokalnih skupnosti povečati odgovornost nosilcev javnih funkcij za sprejete odločitve in smotrno ter učinkovito porabo javnih sredstev. Javna dostopnost informacij omogoča bolj argumentirano razpravo o zadevah javnega pomena, zmanjšuje tveganja za slabo upravljanje, zlorabo oblasti, predvsem pa omejuje sistemsko korupcijo, nepoštenu konkurenco in klientelizem.

Del projekta Transparentnost, ki ga je komisija objavila na svojih spletnih straneh, so tudi objavljeni podatki o premoženjskem stanju funkcionarjev komisije, mesečno osveženi podatki o delu komisije, njenih kadrovskih in finančnih sredstvih ter tedensko osvežena poročila o lobističnih stikih lobirancev in lobistov.

Pregled lobističnih stikov skozi poročila omogoča ugotavljanje razkorakov med lobističnimi stiki, prijavljenimi s strani lobistov, in poročanji lobirancev ter posledično kršitev določb ZIntPK. Zakonska regulacija je usmerjena k večji transparentnosti stikov zasebnega z javnim sektorjem prek lobistov. Lobiranje in drugi nejavni vplivi na odločanje v zadevah javnega pomena so sicer dovoljeni in del rednega procesa odločanja, saj vplivajo na njegovo strokovnost in vključenost različnih argumentov, hkrati pa zagotavljajo enakopraven dostop posameznikov in interesnih skupin do formalnih centrov odločanja o zadevah javnega pomena. Z javno dostopnimi poročili o lobističnih stikih se krepi transparentnost teh vplivov na formalne centre odločanja na državni in lokalni ravni. Komisija, posamezni lobisti, lobiranci in javnost tako lahko prek objavljenih poročil spremljajo procese odločanja ter akterje, ki so vpeti vanje. V primeru, da so seznanjeni o posameznem lobističnem stiku, poročilo o tem pa ni objavljeno, lahko utemeljeno sklepajo, da je zavezanec kršil določbe ZIntPK o dolžnosti poročanja in komisijo o tem obvestijo sami. To omogoča še večji nadzor nad delom lobistov in lobirancev, ki je nujno potreben za demokratičen, transparenten in enakopraven proces odločanja. Komisija je v lanskem letu na podlagi prijave izvedla nadzorni postopek in v več primerih ugotovila kršitve.

Za večjo prepoznavnost samega lobiranja je potrebna osveščenost o tem institutu, najprej samih zavezancev, potem pa tudi širše javnosti. Osveščenost je nujna zaradi razlikovanja med lobiranjem kot zaželeno dejavnostjo, nujno za procese kakovostnega odločanja o zadevah javnega pomena, in med nedovoljenim lobiranjem – s katerim so med drugim povezana tudi korupcijska tveganja – ter drugimi dovoljenimi ter nedovoljenimi nejavnimi vplivi. Za osveščanje lobirancev je komisija v načrt integritete uvedla tveganje – nedovoljeno lobiranje, do katerega se morajo opredeliti vse institucije javnega sektorja, ki so dolžne izdelati načrt integritete. Za osveščanje javnosti pa je komisija pripravila zloženko o lobiranju, sprejela Sistemsko pojasnilo o lobiranju, na svojih spletnih straneh pa sproti objavlja vprašanja lobistov, lobirancev



in drugih javnosti ter odgovore nanje.

V okviru projekta Transparentnost poskuša komisija z javno objavo podatkov o svojem delu, ki prikazujejo statistične podatke postopkov, ki jih vodi oziroma jih je že zaključila, zagotoviti seznanjenost javnosti z delovanjem komisije kot nadzornega organa in s tem nadzor nad učinkovitostjo njenega delovanja.

Ustrezna umestitev teh podatkov v kontekst njenih kadrovskih in finančnih zmogljivosti daje boljši vpogled v njeno učinkovitost ter primerjavo z drugimi podobnimi nadzornimi institucijami. Dejstvo, da se je komisija odločila javnost seznaniti s takšnimi podatki, je posledica njenega zavedanja in prevzemanja odgovornosti, ki je lahko posledica transparentnosti.

Projekt Transparentnost bo v prihodnje še nadgrajen z novimi orodji in javno dostopnimi podatki.

### **TRANSPARENTNOST FINANCIRANJA POLITIČNIH STRANK**

Komisija posebno pozornost pri svojem delu namenja tudi transparentnosti financiranja političnih strank. Kar nekaj raziskav, opravljenih v Sloveniji, je pokazalo neločljivo povezavo zasebnega sektorja s političnimi strankami. Bistvena pomanjkljivost trenutne zakonodajne ureditve pa je predvsem pomanjkanje transparentnosti glede teh povezav. Na to je opozoril tudi GRECO – Skupina držav proti korupciji pri Svetu Evrope, ki je kot eno od področij ocenjevanja držav članic izbral ravno omenjeno področje, saj ga je prepoznal kot pomembnega za preprečevanje korupcije na področju izvrševanja oblasti. Namreč – pogosto so posledice te povezave vidne pri sprejemanju različnih oblastnih odločitev, tako glede tega, kdo bo izvedel javno naročilo, kakšne zakonodajne rešitve bo predvidel predlagatelj oziroma sprejel zakonodajalec in drugo.

Del preventivnih aktivnosti komisije na tem področju je, poleg samega osveščanja javnosti in tudi državnih organov o nujnosti ureditve področja transparentnosti financiranja političnih strank, predstavljala aktivna udeležba komisije na strokovnih dogodkih, kjer je osvetlila pomembnost povečanja transparentnosti financiranja političnih strank tudi z vidika zmanjšanja korupcijskih tveganj, ki so vgrajena v trenutno zakonodajo. Na posvetu v Državnem svetu RS je komisija predstavila pomembnost problematike z namenom povečati osveščanje javnosti o njenem vplivanju na izvajanje oblasti, na delavnici Društva Integritete – Transparency International Slovenija pa je komisija, skupaj še z drugimi predstavniki državnih organov, akademiki in zainteresirano javnostjo, oblikovala smernice glede financiranja političnih strank, na podlagi katerih je društvo oblikovalo tako imenovani »policy paper« ki ga je naslovilo na ustrezne državne organe, pristojne za spremembo zakonodaje na tem področju.

V letu 2012 je bila Republika Slovenija kot država članica GRECO (Skupina držav proti korupciji) ponovno ocenjevanja glede izpolnjevanja priporočil s področja transparentnosti financiranja političnih strank, ki jih je nanjo naslovil GRECO. Gre za eno izmed dveh področij (drugo je področje inkriminacij), ki ju je GRECO izbral kot tematski področji za tretji ocenjevalni krog, v okviru katerega analizira in ocenjuje skladnost zakonodaje, institucionalizacijo in praktično izvajanje zakonodaje v državah članicah s standardi GRECA. Ponovno ocenjevanje je pokazalo, da Slovenija v obdobju petih let

od sprejema priporočil na področju transparentnosti financiranja političnih strank od trinajstih priporočil ni izpolnila niti enega.

Prvo poročilo o Republiki Sloveniji za obe področji v tretjem ocenjevalnem krogu je GRECO sprejel na skupščinskem zasedanju 7. 12. 2010, v vmesnem obdobju pa od Republike Slovenije že dvakrat (do 30. 9. 2009 ter do 30. 9. 2011) zahteval poročilo o uresničitvi trinajstih priporočil s področja transparentnosti financiranja političnih strank in dveh priporočil s področja inkriminacij. V vseh dosedanjih fazah poročanja je bilo kot najbolj problematično izpostavljeno prav področje transparentnosti financiranja političnih strank. V svojem poročilu je GRECO kot posebej zaskrbljujoče označil neizpolnjevanje priporočil na področju transparentnosti financiranja političnih strank, med drugim nezadostno javnost celotnih poročil političnih strank o financiranju njihovih aktivnosti, nezadosten pregled in nadzor nad vrstami in višinami prihodkov ter odhodkov, tudi donacij ter posojil, pomanjkljivo razkritje donatorjev, pomanjkanje učinkovitih pristojnosti in kapacitet nadzornih organov, nezadostne sankcije za kršitve itd.

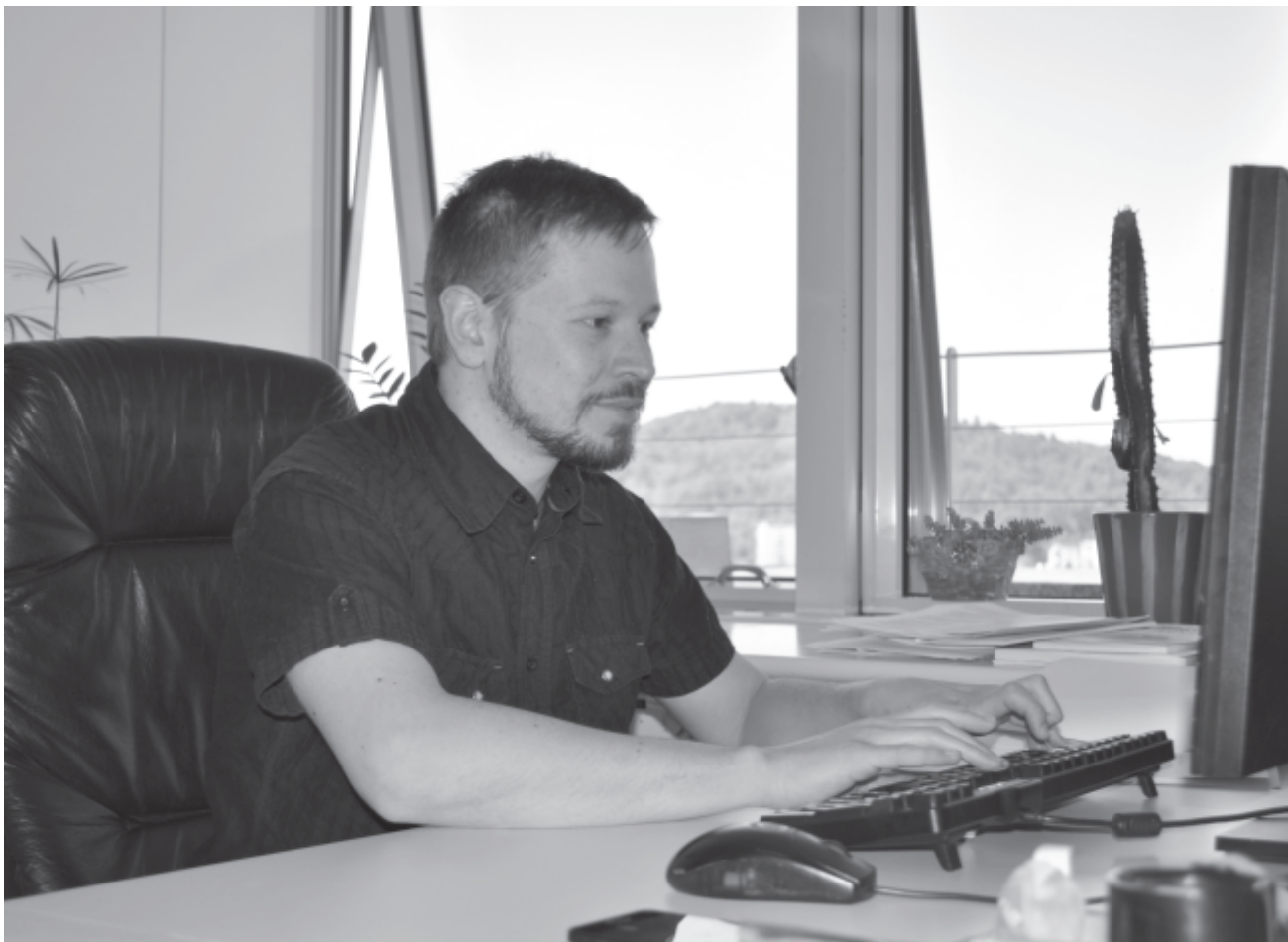
Kljub večkratnim pozivom GRECA k ureditvi področja transparentnosti financiranja političnih strank pa v Republiki Sloveniji v zvezi s tem očitno ni politične volje. Obkrat je namreč Republika Slovenija poročala le o pripravi predlogov obeh zakonov, ki področje urejata, torej Zakona o političnih strankah ter Zakona o volilni in referendumski kampanji, noben od predlogov pa do sedaj še ni bil sprejet. Prav tako je komisija v fazah komentiranja zakonodajnih predlogov vedno znova ugotavljala pomanjkljivost zakonodajnih predlogov, saj niso sledili priporočilom GRECO, prišlo pa je tudi do nenadnih umikov zakonodajnih predlogov iz obravnave.

Tudi zato je pri obravnavi predzadnjega poročila (zadnje poročilo je bilo obravnavano marca 2013, vendar zaradi časovne omejitve tega letnega poročila v njem ni zajeto) Republike Slovenije o napredku na področju uresničevanja priporočil GRECO 16. 5. 2012 GRECO Republiko Slovenijo označil kot »globalno nezadovoljivo« in zaradi njene nepripravljenosti za uresničenje GRECO priporočil na področju transparentnosti financiranja političnih strank pričel s postopkom v skladu s Pravilom 32 Pravil o postopku GRECO ter pozval vodjo delegacije Republike Slovenije pri GRECU predsednika Komisije za preprečevanje korupcije, da ponovno poročilo o napredku Republika Slovenija posreduje najkasneje do 30. 11. 2012.

Glede na to, da je GRECO na zasedanju oktobra 2012 spremenil Pravilo 32, s katerim je omogočil hkratno uveljavitev enega ali več ukrepov zoper državo, ki je ocenjena kot »globalno nezadovoljiva«, in ne več v vnaprej določenem vrstnem redu, ki zagotavlja postopno naraščanje teže ukrepa, se lahko GRECO, glede na večletno neaktivnost Republike Slovenije v zvezi z ureditvijo omenjenega področja, prihodnjič odloči za najtežji ukrep, vedno pa lahko od Republike Slovenije zahteva sprejem visoke delegacije, ki vključuje predsednika GRECO, izvršnega sekretarja GRECO, Generalnega direktorja za človekove pravice in pravno državo ter izbrane vodje delegacij držav članic GRECO.

Komisija je v dopisih pristojnim organom, predsednikom vlade ter tudi v sporočilih za javnost večkrat poudarila, da je temeljna naloga GRECO boj proti korupciji, pri čemer je GRECO transparentnost financiranja političnih strank ocenil kot eno izmed problematičnih področij, neurejenost katerega omogoča nastanek in obstoj korupcije. Nepripravljenost Republike Slovenije za ureditev takšnega področja pa ne pomeni le dajanja vtisa, da Republika Slovenija ne želi aktivno omejevati korupcijskih tveganj, ki

so jih mednarodne organizacije kot je GRECO ter njegove države članice zaznale na tem področju, ampak tudi neuresničevanje sprejetih mednarodnih obveznosti, h katerim se je Republika Slovenija zavezala.



Gregor Pirjevec, višji nadzornik za omejevanje korupcije

## Krepitev odgovornosti

# Pomen ugotavljanja in prevzemanja odgovornosti

Po ocenah komisije v slovenskem javnem sektorju prepogosto naletimo na primere, ko vodilni, najsi gre za vodilne javne uslužbenke ali funkcionarje, ki so hkrati predstojniki, svoje delovno mesto, položaj oziroma funkcijo sprejemajo kot nekaj, do česar so upravičeni. Če v nekem trenutku pride do ugotovitve, da oseba ni ravnala skladno z zakonom oziroma ni pokazala ustrezne integritete, je namesto logičnega odstopa največkrat mogoče videti zanikanje kakršnekoli odgovornosti in tudi možnosti odstopa.

Kot primer komisija izpostavlja primer enega izmed županov, ki je bil pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje zlorabe uradnega položaja. Ko so to dejstvo želeli na seji občinskega sveta nekateri občinski svetniki obravnavati, je župan sejo prekinil do prihoda dveh občinskih svetnikov, katerih glasova sta pripomogla k preglasovanju občinskih svetnikov, ki so zahtevo podali. Deloma tudi zaradi tega dejanja so se v tej občini pojavili vse glasnejši pozivi k županovemu odstopu, vendar jih župan ni sprejel.

Po mnenju komisije je področje samoupravljanja lokalnih skupnosti eno izmed korupcijsko najbolj izpostavljenih tudi zaradi pomanjkanja učinkovitega političnega nadzora nad delovanjem organov samoupravnih lokalnih skupnosti. Komisija odsotnost učinkovitih mehanizmov v tem primeru vidi kot korupcijsko tveganje, ki bi ga bilo nujno obvladati s sprejemom ustreznih zakonskih rešitev, ki bi tudi v primeru lokalnih funkcionarjev omogočile institute, sorodne ustavni obtožbi in interpelaciji na državni ravni.

Komisija bo zaradi tega in podobnih primerov, s katerimi se redno srečuje pri obravnavi sumov koruptivnih ravnanj in nasprotja interesov na lokalnem nivoju, podala pobudo, da se v slovenski pravni red čim prej uvedejo ustrezni mehanizmi, ki bodo v primeru ugotovljenih nezakonitih ravnanj omogočali tudi odpoklic lokalnih funkcionarjev.

Krepitev odgovornosti pa vendarle ne sme biti usmerjena samo v vodstvo oziroma predstojnika organa – vsak, ki deluje v javnem sektorju, se mora zavedati in prevzeti svoj del odgovornosti za krepitev integritete javnega sektorja. Integriteta je povezana z integriteto kot njeno podstatjo. Po ZIntPK gre za »pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi«.

Prav iz zakonske definicije integritete izhaja, da se ta krepi že takrat, ko prevzemamo odgovornost za kršitve etičnih kodeksov oziroma pravil in ne šele za kršitve predpisov. S tem priznavamo tudi druge vrste odgovornosti, ki so nujne za normalno delovanje družbe, še posebej pa za moderne demokratične države, v katerih deluje vladavina prava.

Predvsem pa je pomembno, da posameznik v javnem sektorju loči svoje zasebne od

javnega interesa. Pozoren mora biti na vsako nasprotje interesov, ko njegov zasebni interes – pa najsi izhaja iz družinskih, poslovnih ali političnih vezi – prevlada nad javnim. Komisija opaža, da vse prepogosto prihaja do primerov, ko bi posamezniki ob ustrezni uporabi določb ZIntPK o preprečevanju nasprotja interesov morali prevzeti odgovornost in prenehati z ravnanji, ki ustvarjajo nasprotja interesov, pa tega niso storili. S tem se ustvarja videz neobjektivnega in pristranskega delovanja javnega sektorja, kar pa zmanjšuje zaupanje.

## Sistemski nadzor KPK – primer sodelovanja z Občino Kamnik

Vzroki in posledice sistemskih odklonskih pojavov v družbenem okolju, kot so korupcija ter organizirani gospodarski in finančni kriminal, vse bolj kažejo, da sistemski problemi zahtevajo celosten, sistemski pristop. Normativna ureditev, organizacijski pogoji, zaposleni in procesi v institucijah javnega sektorja so tesno povezani s tem okoljem, saj v njem živijo in delujejo, tako da skupaj tvorijo celoto oziroma skupen situacijski prostor. V tem situacijskem prostoru nastajajo tudi različna, ne samo korupcijska tveganja, ki se kot zunanji ali notranji odkloni medsebojno prepletajo in vzajemno krepijo po verjetnosti nastanka in učinkih oziroma škodljivosti posledic. S klasičnim pristopom in posamičnimi ukrepi notranjih ter zunanjih kontrol jih je večinoma težko prepoznavati in se nanje učinkovito odzivati. V takšnem okolju, kjer strukturna tveganja niso pod ustreznim nadzorom, pa je kljub prizadevanjem, da bi bili kot družba uspešni, razraščanje sistemskih problemov, korupcije in organiziranega kriminala neizogibno.

Komisija je v letu 2011 pripravila in leta 2012 v praksi preizkusila metodologijo sistema nadzora nad uresničevanjem Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Zasnovan je na protikorupcijski doktrini, se pravi na sistematičnem in preverljivem okviru, ter usmeritvah za razvoj vsestranskega in interdisciplinarnega pristopa. Pri tem so upoštevani primeri sistemske korupcije, s katerimi se je komisija srečevala v praksi, kot tudi znanja, izkušnje in pomoč drugih nadzornih organov, zlasti Računskega sodišča RS. Pri opisanem smo koristili še znanja in izkušnje, ki smo jih pridobili v okviru sodelovanja s predstavniki znanstvenih ved in strok, ko smo v preteklih letih s skupnimi močmi razvijali znanja o javni etiki in integriteti ter spodbujanju etičnega in zdravega delovnega okolja.

Sistemski nadzor smo nato v sodelovanju z Občino Kamnik kot pilotni projekt preizkusili v njenem okolju. Rezultati so potrdili, da ima poleg celostnega pristopa pri prepoznavanju in odzivanju na tveganja pomembno vlogo v smislu strokovne pomoči in razvoja skupnega znanja za uresničevanje temeljnih ciljev ter institutov zakona. Vsestranskost, ki predpostavlja tudi vzajemnost, dobro medsebojno sodelovanje in odprtost v komunikaciji pa poleg razvoja skupnega znanja spodbuja integriteto kot pričakovano delovanje in odgovornost zaposlenih za skupne vrednote. V tem najbrž ni nobene razlike med javnim in zasebnim sektorjem, tako v pričakovanih rezultatih celostnega pristopa kot v dejstvu, da nam tega na obeh straneh precej primanjkuje.

Pomanjkljivosti, ki so bile ugotovljene med sistemskim nadzorom, je Občina Kamnik

med samim nadzorom ali med usklajevanjem ugotovitev odpravila, tako da dodatna priporočila ali ukrepi niso bili potrebni. Nekatero rešitve, ki jih je sprejela na priporočilo sistemskega nadzora, pa bi lahko tudi drugim služile kot primer dobre prakse.

Pri oceni tveganj v sistemu notranjih kontrol se je sistemski nadzor posluževal tudi ugotovitev zunanjih revizij in Računskega sodišča RS. Tako je pregled notranjih kontrol pokazal:

- da si vodstvo občine v tem mandatu prizadeva za odpravo nepravilnosti in učinkovito obvladovanje tveganj, na katera je bilo opozorjeno;
- da je nekoliko slabše stanje v nekaterih njenih javnih zavodih, kar zahteva okrepitev kontrolnega okolja, tudi s poenotenjem pristopa k celovitemu/celostnemu upravljanju tveganj in povečanja učinkovitosti nadzornih mehanizmov ob istočasni racionalizaciji stroškov – tako tistih, ki so del sistema notranjih kontrol, kot tistih, ki so predmet upravljanja v okviru načrta integritete;

V posameznih primerih, kjer je nadzor zaznal, da jih je treba obravnavati po posebnem postopku, je ta potekal v skladu z ZIntPK. O kršitvah, za katere komisija ni pristojna, so bili obveščeni pristojni državni organi, ugotovitve o sumu kaznivih dejanj pa so bile poslane organom odkrivanja in pregona.

Ocene sistemskih odklonov, ki sami po sebi sicer niso tipične korupcijske zadeve, po svoji naravi pa sodijo med sistemska tveganja korupcije, so nastale na podlagi testnega vprašalnika, v nadzoru pridobljenega gradiva in na podlagi revizijskih poročil ter opravljenih pogovorov v Občini Kamnik.

Dejstvo, da gre večinoma za splošno znane ugotovitve o ponavljajočih se problemih v sistemu državne ureditve in lokalne samouprave, na katere znova opozarjajo različne nadzorne institucije, javnost in posamezniki, ne bi smelo biti več izgovor o »že vidnem«, ampak opozorilo na trdovratnost teh problemov in kronično pomanjkanje odločnosti, da se država in lokalna skupnost, politični sistem ter institucije z njimi začno resno ukvarjati, ker se posledice, ki jih povzročajo na vseh ravneh, spričo očitne nezainteresiranosti samo še poglobljajo. Med njimi posebej izpostavljamo sledeče:

- Zastareli ali kako drugače neuporabni predpisi, v katerih je vse preveč nedorečenosti, nejasnosti in ohlapnosti ter s tem tveganj za različne razlage in arbitrarne odločitve oziroma zlorabe, korupcijo, druga nezakonita in neetična ravnanja.
- Neusklajenost in neodzivnost ministrstev in njihovih strateških služb pri zagotavljanju strokovne pomoči in nadzora na področju lokalne samouprave, na kar je opozorilo že Računsko sodišče RS, podobno pa je na ta problem pred leti opozarjala tedanja Služba Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko.
- Odkloni v ureditvi nadzora in ravnovesij med organi in funkcijami znotraj lokalne samouprave. Gre za področje, ki je slabo urejeno, ureditev je preohlapna, ponekod pretirano politična (»spolitizirana«), glede perečih primerov korupcije, uveljavljanja politične in drugih oblik odgovornosti pa večinoma neučinkovita. Korupcija in pomanjkanje integritete pri posameznih javnih funkcionarjih in hkrati pomanjkanje učinkovitih mehanizmov za uveljavljanje njihove odgovornosti zelo slabo vplivajo na zaupanje ljudi v državno in lokalno oblast, javne institucije in pravno državo. Z vsem tem korupcija jemlje legitimnost celotnemu političnemu sistemu in političnim funkcionarjem, ki sicer svoje delo opravljajo korektno, ob tem pa z molkom ali z nezainteresiranostjo podpirajo skorumpirane – čeprav tudi njim škodujejo.

- Zloraba politične ali poslovne diskrecije pri različnih odločitvah in imenovanjih v državnih ter lokalnih organih upravljanja, v javnih zavodih, javnih podjetjih in drugih javnih subjektih države in lokalne samouprave ter pri razpolaganju z javnim premoženjem – primeroma v zadevi Velika Planina, d.o.o., s katero se je ukvarjal nadzor in je bila vložena ovadba zaradi suma nezakonitega razpolaganja z nepremičninami lokalne skupnosti.
- Razlika med pričakovano učinkovitostjo in smotrnostjo (integriteto) sistema notranjih kontrol ter zainteresiranostjo in zmožnostjo občin, da temu primerno same nosijo finančno breme strokovne pomoči pri notranjem nadzoru in revidiranju, pa je tisto »temno polje«, ki predstavlja dodatno tveganje sistemske korupcije, drugih odklonskih pojavov in kaznivih ravnanj v škodo javnega interesa. Zato je uresničevanje potrebe po strateškem in operativnem usklajevanju države in lokalne samouprave pri krepitvi sistema notranjega nadzora in revidiranja, tako kot v Strategiji razvoja notranjega nadzora javnih financ za obdobje 2011–2015 ugotavlja Vlada Republike Slovenije, nujno tudi zaradi obveznosti učinkovitega preprečevanja korupcije, zagotavljanja integritete in uveljavljanja odgovornosti zaposlenih v javnem sektorju za delovanje pravne države.

Konkretni primeri, ko je nadzor sam, na podlagi prijav ali drugih virov, zaznal razloge za sum korupcije po ZIntPK, kaznivih dejanj, drugih nezakonitih ali neetičnih ravnanj, za katera je predviden poseben postopek, je bil sistemski nadzor ustavljen, primer pa obravnavan skladno s področnim zakonom oziroma predpisom. Zaradi siceršnje povezanosti teh primerov s sistemskim nadzorom poročilo v naslednji tabeli povzema njihove osnovne značilnosti in podatke o postopku.

Oznaka zadeve	Faza postopka
Velika Planina, d.o.o.: sum nezakonitega razpolaganja z nepremičninami lokalne skupnosti – ovadba in dopolnitve;	Poslano ODT v Ljubljani;
Nadzor nad premoženjskim stanjem;	Postopek še poteka;
Italline, d.o.o. in Zavod Mi: sum kršitve predpisov o omejitvah poslovanja;	Postopek je zaključen. Občina Kamnik je bila obveščena;
Prijava domnevnih nepravilnosti pri razdeljevanju občinskih sredstev, namenjenih odprtju Dnevnega centra za osebe s težavami v duševnem razvoju;	Upoštevana je odločitev Občinskega sveta, prijava zavržena;
Javni zavod Knjižnica Kamnik: sum nepravilnosti;	Postopek je ustavljen zaradi odstopa in primarne pristojnosti drugih državnih organov;
Zavod za turizem in šport v Občini Kamnik: javno naročanje;	Ugotovitve v konkretnem primeru, odstop Uradu za nadzor proračuna, odstop Državni revizijski komisiji, uvedba prekrškovnega postopka zaradi neporočanja o premoženjskem stanju;
Prenova OŠ Frana Albrehta in Toma Brejca v Občini Kamnik;	Uradni zaznamek o zavrnitvi obravnave prijave;
Prenova OŠ Frana Albrehta in Toma Brejca v Občini Kamnik;	Uradni zaznamek o zavrnitvi obravnave prijave;
Občina Kamnik: javno naročanje;	Uradni zaznamek o zavrnitvi obravnave prijave;





Vita Habjan, vodja projektov za preventivo

# Preventiva

# Osveščanje javnosti

Komisija je sistematično in ciljno naravnano pristopila k izvajanju preventivnih dejavnosti šele v letu 2011 – do takrat je bila, kot je zapisano že v Letnem poročilu 2010, preventivna dejavnost komisije skoraj neobstoječa – zaradi kadrovskih, organizacijskih in finančnih omejitev.

S preventivnimi projekti je komisija želela naslavlјati točno določene ciljne skupine, z namenom povečati njihovo osveščenost o korupciji ter možnostih preventivnega delovanja.

Nujen pogoj za obveščanje javnosti o pomembnih vsebinah predstavljajo izčrpne in ažurne spletne strani. Če je spletno orodje zgrajeno domišljeno, lahko posamezniku nudi vse potrebne informacije in služi kot učinkovito osveščevalno orodje. Zato je komisija v letu 2012 spletno stran redno ažurirala in nadgrajevala z različnimi informativnimi vsebinami, s katerimi želimo uporabniku približati posamezne institute ZIntPK ter delo komisije. Dodana vrednost so redne novice s področja preprečevanja korupcije tako iz Slovenije kot tujine, ki so med drugim namenjene prenosu vedenja o dobrih praksah v slovensko okolje.

Komisija se zaveda nujnosti, da z aktivnim in trajnim osveščanjem o integriteti oblikuje vedenje že v najzgodnejši fazi človekovega razvoja, ki poteka predvsem v vrtcih in šolah, saj je neizpodbitno dejstvo, da je znanja, pridobljena takrat, težko izgubiti. Priznati je treba, da je velik del ravnanj sedanje družbe odraz pomanjkljivih in mestoma tudi napačnih naukov, ki so se razvijali desetletja, tudi stoletja. Namesto, da bomo naše mladostnike čez desetletje ali dve poučevali o tem, kaj je korupcija in kako pomembna je njihova integriteta, s tovrstnim pristopom to ne bo potrebno, saj bodo sami znali samostojno prevzemati svoj del odgovornosti za preprečevanje okoliščin, ki bi lahko predstavljale korupcijsko tveganje.

Komisija je v letu 2012 tudi nadaljevala s projektom Ustvarjalni natečaj za osnovne šole z naslovom »Povej z majico«. Prvi natečaj je očitno zbudil zanimanje učencev, učiteljev in šol za nove vsebine ter nove pristope, saj se je na drugi natečaj prijavilo

## Nekaj misli iz knjige vtisov iz razstave na OŠ Antona Globočnika Postojna

*Akcija se mi je zdela zelo koristna in zanimiva. Slike prikazujejo osebna mnenja o korupciji in da bi bil svet lepši brez nje. Vse slike so na enako temo, pa čeprav so prikazane na različne načine, pa vendar vse sporočajo: »Konec s korupcijo oziroma ustavimo korupcijo.«*

Nika, 8.c

*Mogoče bo malo pomagalo ustaviti korupcijo.*

*Korupcija ni v redu.*

*Svet je boljši brez korupcije.*

Neja, 8.c

*Razstava mi je bila všeč, čeprav nekatere slike niso bile kaj posebnega.*

*Upam, da se bo korupcija kdaj prenehala.*

Zala, 8.b

*Korupcijo bi morali v čim krajšem času zmanjšati*

*oziroma ustaviti. Akcija je bila v redu.*

anonimni obiskovalec

Komisija se zaveda nujnosti, da z aktivnim in trajnim osveščanjem o integriteti oblikuje vedenje že v najzgodnejši fazi človekovega razvoja, ki poteka predvsem v vrtcih in šolah, saj je neizpodbitno dejstvo, da je znanja, pridobljena takrat, težko izgubiti. Priznati je treba, da je velik del ravnanj sedanje družbe odraz pomanjkljivih in mestoma tudi napačnih naukov, ki so se razvijali desetletja, tudi stoletja. Namesto, da bomo naše mladostnike čez desetletje ali dve poučevali o tem, kaj je korupcija in kako pomembna je njihova integriteta, s tovrstnim pristopom to ne bo potrebno, saj bodo sami znali samostojno prevzemati svoj del odgovornosti za preprečevanje okoliščin, ki bi lahko predstavljale korupcijsko tveganje.

kar 18 šol, s svojimi izdelki pa je sodelovalo 16 šol. Tudi pri tem natečaju je bil osnovni namen mladoletnike vzpodbuditi k razmišljanju o integriteti posameznika, njeni povezavi z vrednotami, kot so poštenost, pravičnost in enakopravnost ter k razvijanju sposobnosti razumevanja in reševanja etičnih vprašanj.

Med 70 izdelki je posebna komisija izbrala 12 tistih, ki so po njenem mnenju v največji meri ustrezali vsebinskim in oblikovnim (likovnim) kriterijem. Posebna komisija je pri ocenjevanju upoštevala sporočilnost, izvirnost in likovni izraz posameznega dela.

Ustvarjalni natečaj se je 3. 12. zaključil z dogodkom, ki ga je v predverju velike dvorane Državnega zbora RS pripravila komisija v sodelovanju z Državnim zborom RS. Razstavo je odprl predsednik Državnega zbora RS dr. Gregor Virant. S slavnostno otvoritvijo razstave, kjer so bili na ogled postavljeni izdelki osnovnošolcev na temo preprečevanja korupcije, poštenosti, etike in spoštovanja teh vrednot, ter s podelitvijo priznanj in majic z izbranimi motivi učencem in njihovim mentorjem, je bil uradno zaključen projekt, ki ga je komisija v sodelovanju s šestnajstimi osnovnimi šolami iz različnih delov Slovenije izvajala od septembra 2012.

Risbe je komisija ponovno uporabila za pripravo svojih promocijskih materialov, predvsem majic, koledarjev in KPK Vestnika, da pa bi aktivnost otrok, njihovih mentorjev in šol bila kar najbolj opažena, se razstava risb in majic seli po Sloveniji, da je na ogled tudi različnim lokalnim skupnostim. Ob otvoritvi potujoče razstave organizatorji na dogodke povabijo tudi lokalne funkcionarje in druge predstavnike lokalnih oblasti, kar je priložnost tako zanje kot za komisijo, da izmenjujejo informacije in dodatno širijo znanja s področja preprečevanja korupcije ter predvsem ZIntPK.

Širše pa je komisija nadaljevala z osveščanjem javnosti, predvsem zaposlenih v javnem sektorju in medijev, z oblikovanjem in posredovanjem mesečnega elektronskega časopisa KPK Vestnik. Čeprav KPK Vestnik ponuja mesečni pregled aktivnosti komisije, pa je predvsem izobraževalne narave, saj v rubriki Tema meseca razčlenjuje in pojasnjuje posamezne institute in pojme, povezane s krepitvijo integritete ter preprečevanjem korupcije. Med njimi je komisija obravnavala rezultate Eurobarometra o klimi na področju dojemanja razsežnosti korupcije, transparentnost kot nujen pogoj pri razreševanju nasprotij interesov, tveganja pri upravljanju kapitalskih naložb države, oceni stanja v RS na področju korupcije in druge. Pri oblikovanju KPK Vestnika sodelujejo vsi zaposleni na komisiji, v letu 2012 pa je komisija izdala 12 števil.

Za izboljševanje stanja je še posebej pomembno poznavanje določb ZIntPK, predvsem zaposlenih v javnem sektorju. Čeprav komisija kot prekrškovni organ uporablja tudi sankcije, se zaveda, da so kršitve lahko tudi posledica nepoznavanja zakonskih obveznosti. Osveščenost je torej bistvenega pomena. Zato je komisija vsem poslanecem ob novem sklicu Državnega zbora RS posredovala paket publikacij, ki obravnavajo posamezne institute po ZIntPK, pomembne za funkcionarje, ter njihove obveznosti v razmerju do posameznih institutov. Pakete je posredovala še novim ministrom in županom. Komisija pričakuje, da bodo najvišji funkcionarji na ta način bolj seznanjeni z namenom in cilji ZIntPK.

Del paketa so bile tudi brošure, ki jih je komisija sicer pripravila za širšo javnost, vendar celovito predstavljajo posamezne institute ZIntPK in tako omogočajo hitro sezna-

nitev z vsemi pomembnimi informacijami o določeni temi. Vsekakor komisija za dodatno širjenje omenjenih publikacij, ki jih je objavila tudi na svojih spletnih straneh, redno izkoristi dogodke, ki jih organizira.

V prihodnje bo komisija v obliki zloženkov pripravila še ostale vsebine ZIntPK, pomembne za širšo javnost in uporabnike, vendar je tukaj omejena z zelo okrnjenim proračunom.

## **Sodelovanje v protikorupcijski delovni skupini iniciativi Ethos pri UNGC**

Komisija aktivno sodeluje v protikorupcijski delovni skupini Iniciativi Ethos, ki deluje v okviru Slovenskega društva ZN za trajnostni razvoj (UNGC Slovenija). Delovna skupina, ki jo primarno sestavljajo predstavniki članic UNGC, predstavniki strokovnih vladnih institucij (komisije ter Računskega sodišča RS) ter neodvisni strokovnjaki, od začetka njenega delovanja 2011 oblikuje različne projekte, katerih cilj je povečati osveščenost med subjekti zasebnega prava o nujnosti poštenega poslovanja za omejevanje korupcije v poslovnem okolju. V okviru prvega projekta Ethos je v letu 2011 kot prvi izdelek pripravila Deklaracijo o poštemem poslovanju, ki jo je promovirala na različnih dogodkih z namenom pridobiti kar največ podpisnic izmed subjektov zasebnega sektorja. V letu 2012 je svoje delovanje usmerila v osveščanje subjektov zasebnega sektorja o posameznih institutih nacionalne protikorupcijske zakonodaje, torej ZIntPK, in kako lahko vplivajo na delovanje subjektov zasebnega sektorja. Več o tem v naslednjem podpoglavju.



Polona Osrajnik, pooblaščenka za odnose z javnostmi

# Izobraževanje

# Izobraževanje

Komisija je v preteklem letu na področju izobraževanja in osveščanja nadaljevala z izobraževalnimi aktivnostmi prek svoje enotne kontaktne točke, ki prejema vsa povpraševanja, opravi poizvedbe o strukturi slušateljev in že predhodno predavanih vsebinah ter pridobi druge informacije, potrebne za izvedbo predavanja.

Komisija je v preteklem letu v sodelovanju z drugimi institucijami (Urad za nadzor proračuna, Ministrstvo za notranje zadeve, Računsko sodišče RS, Upravna akademija, Varuh človekovih pravic, Združenje bank Slovenije, Državna revizijska komisija, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Umanotera, Slovenska fundacija za trajnostni razvoj, Greenpeace v Sloveniji, Plan B) oziroma samostojno organizirala in izvedla številna predavanja, delavnice in posvete, samo od septembra 2011 do januarja 2012 jih je bilo prek 40. Med vidnejšimi so Delovni posvet o absentizmu, diskriminaciji, trpinčenju in korupciji v javnem sektorju, ki ga je komisija organizirala v sodelovanju s Kliničnim inštitutom za medicino dela, prometa in športa, Uradom Vlade RS za enake možnosti, Inšpektoratom RS za delo in Inštitutom za varovanje zdravja, tradicionalni dogodek Posvet o skupnih vrednotah in etiki v javnem prostoru: Na integriteti utemeljena odgovornost za skupne vrednote, ki ga je komisija organizirala že tretje leto zapored in je bil posvečen počastitvi 20. obletnice samostojnosti Republike Slovenije ter mednarodnemu dnevu boja proti korupciji (oziroma Konvenciji Združenih narodov proti korupciji) in okrogla miza Korupcija kot grožnja človekovi pravici do zdravega okolja. Ta dogodek je komisija organizirala v sodelovanju z Varuhom človekovih pravic, Uradom Informacijskega pooblaščenca in organizacijo Greenpeace v Sloveniji, rdeča nit pa je bilo razmišljanje o korupciji kot grožnji človekovi pravici do zdravega okolja ter s tem vprašanjem povezani okoljski izzivi.

V obdobju od septembra 2011 do maja 2012 je bilo izvedenih prek 50 različnih izobraževanj, delavnic in okroglih miz, ki jih je komisija organizirala samostojno ali v sodelovanju z drugimi državnimi organi in institucijami.

## **DOGODEK ZA SLOVENSKE GOSPODARSTVENIKE »PREPOZNAJTE KORUPCIJSKA TVEGANJA«**

Novembra je komisija na dogodku »Prepoznajte korupcijska tveganja« javnosti prvič predstavila nekatere ključne ugotovitve Raziskave o kakovosti gospodarskega in poslovnega okolja v RS 2012 v povezavi s sistemsko korupcijo, ki jo je naročila in izvedla v letu 2012 in katere izsledki so bili predstavljeni tudi v Obdobnem poročilu KPK 2011–2012. Dogodek, ki je potekal na Bledu, sta organizirala Slovensko društvo Združenih narodov za trajnostni razvoj (UNGC Slovenija) in Iniciativa ETHOS – Protikorupcijska delovna skupina, v sodelovanju s KPK ter slovenskim odsekom mednarodnega Inštituta za notranjo revizijo IIA (The Institute of Internal Auditors).

Dr. Urban Vehovar, zunanji sodelavec komisije, je udeležencem predstavil – večinoma zaskrbljujoča – mnenja skoraj 600 slovenskih menedžerjev, ki so sodelovali v raziskavi. Po njihovem mnenju so namreč možnosti slovenskih podjetij za konkurenčno poslovanje, torej brez koruptivnih in drugih neetičnih praks, slabe. Kot bistvene probleme, ki zavirajo razvoj slovenskega gospodarstva, je dr. Vehovar izpostavil predvsem omejen dostop do finančnih virov, plačilno nedisciplino, ki jo država tolerira, ter

odvisnost nadzornih svetov, ki so lojalni politiki in zato pri izvajanju svoje funkcije pogosto neučinkoviti.

Ker je bil dogodek namenjen predvsem slovenskim gospodarstvenikom oziroma tistim, ki lahko vplivajo na konkurenčno in zakonito poslovanje ter delovanje gospodarskih subjektov, sta se v nadaljevanju predstavnici komisije Vita Habjan in Romana Berčič osredotočili na posamezne institute Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Njihovo poznavanje je namreč bistveno za učinkovito preprečevanje korupcije in krepitev integritete gospodarskih subjektov.

Tatjana Habjan, preizkušena računovodkinja in notranja revizorka, državna in državna notranja revizorka, pa je na podlagi svojih dolgoletnih izkušenj predstavila temo neodvisnost revizorjev. Pri tem je poudarila: »Revizorji ne bi smeli biti v političnih strankah ali lojalni poslovodstvu. Lojalni bi morali biti izključno stroki in načelom strokovnih/profesionalnih kodeksov.«

### **AUKN IN KPK IZVEDLI IZOBRAŽEVALNO SREČANJE ZA NADZORNE IN POSLOVODNE ORGANE DRŽAVNIH DRUŽB**

Izobraževalno srečanje pod naslovom Skrbnost in odgovornost ravnanj članov nadzornih in poslovodnih organov državnih družb v luči spoštovanja ZIntPK ter ostalih pravnih aktov je bilo prvo tovrstno srečanje, posebej organizirano za državne družbe s ciljem dviga korporativne kulture v državnih podjetjih. Ravno nasprotje interesov namreč predstavlja veliko tveganje za nastanek korupcije in ostalih protipravnih dejanj, ki lahko posledično zmanjšujejo vrednost državnih družb.

Predstavitev je izvedel predsednik KPK Goran Klemenčič. Poudarek predavanja je bil na dolžnostih in odgovornostih, ki izhajajo iz ZIntPK za državne družbe in za uradne osebe – med uradne osebe po ZIntPK namreč spadajo tudi člani organov vodenja in nadzora v gospodarskih družbah, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država.

Predsednik KPK je ob tem poudaril, da »spada širše področje upravljanja z družbami v večinski lasti države in lokalne skupnosti po ugotovitvah komisije med področja z izrazitim korupcijskim tveganjem in tveganjem za nastanek nasprotja interesov, ki po kazalcih prehitveva problematiko javnega naročanja. Posledica je izrazito nizka stopnja uveljavljanja odgovornosti (kazenske, odškodninske, etične) za dejanja in opustitve poslovodnih oseb ter nadzornikov. Stanje duha navsezadnje izraža tudi praksa, s katero se komisija srečuje: na eni strani nezavedanje, da tudi za družbe v državni lasti veljajo določbe ZIntPK, na drugi strani pogosto negativen odnos do tega zakona, ki ga nekateri dojemajo kot nepotrebno breme. In nenazadnje – komisija poudarja, da je tako na upravljalški kot na normativni ravni treba okrepiti transparentnost delovanja družb v večinski državni lasti.«

Predsednica uprave Agencije Dagmar Komar je povedala, »da je temu področju treba tudi v prihodnje povečati veliko pozornost, saj ravno nasprotje interesov predstavlja veliko tveganje za nastanek korupcije in ostalih protipravnih dejanj, ki lahko posledično zmanjšujejo vrednost državnih družb«. Agencija je ocenila tudi, da bi k poštenemu poslovanju državnih podjetij pomembno prispevalo tudi vključevanje vseh denarnih tokov družb v 100% lasti RS.

## **DELOVNI POSVET O ABSENTIZMU, DISKRIMINACIJI, TRPINČENJU IN KORUPCIJI V JAVNEM SEKTORJU**

Komisija je v sodelovanju s Kliničnim inštitutom za medicino dela, prometa in športa, Uradom Vlade RS za enake možnosti, Inšpektoratom RS za delo in Inštitutom za varovanje zdravja organizirala Delovni posvet o absentizmu, diskriminaciji, trpinčenju in korupciji v javnem sektorju.

Pod sloganom »Skupaj razvijamo znanje za krepitev zdravja in integritete v javnem sektorju« so organizatorji delovnega posveta združili multidisciplinarna znanja in izkušnje za proaktiven pristop k obvladovanju absentizma, diskriminacije, trpinčenja in korupcije v javnem sektorju. Predsednik KPK Goran Klemenčič je opozoril: »Če hočemo zdraviti imunski sistem naše družbe in države, moramo najprej natančno proučiti ter ugotoviti vzroke bolezni. Če jih pravilno ne ločujemo, se ne moremo nadejati uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev.«

Po uradnih podatkih je odsotnost z dela zaradi bolezni (tako imenovani zdravstveni absentizem) samo v lanskem letu povzročila izpad več kot 10 milijonov delovnih dni. Med razlogi za takšno stanje, poleg medicinskih, prevladujejo ekonomski, socialni in drugi dejavniki. Organizatorji so si bili enotni, da obstajajo drugačni načini in rešitve za racionalizacijo ter učinkovitejši javni sektor kot zgolj »globoko rezanja in čiščenje« znotraj javne uprave.

V javnem sektorju se dejavniki absentizma, diskriminacije in trpinčenja prepletajo z različnimi opustitvami ter kršitvami dolžnega ravnanja, ki predstavljajo tveganja ali že kar izvršeno dejstvo korupcije. Skupni imenovalec navedenih problemov pa je v tem, da slabo vplivajo na delovanje pravne države in povzročajo resne posledice tudi na ekonomskem ter socialnem področju. Bećir Kečanović, pomočnik predsednika komisije je ob tem poudaril: »Opisani problemi med drugim povečujejo stroške dela, na drugi strani pa jih ljudje zaradi neizpolnjenih pričakovanj bolj ali manj upravičeno pripisujejo korupciji, kar spodkopava zaupanje v pravo in institucije pravne države.«

Udeleženci so posvet zaključili z odločitvijo, da ta oblika združevanja znanja preraste v širšo platformo skupnih prizadevanj javnega sektorja, civilne družbe in znanosti za večjo učinkovitost družbe ter države tudi pri premagovanju gospodarske in finančne krize, s katero se soočamo.

## **KONFERENCA Z NEVLADNIMI ORGANIZACIJAMI, PRIPRAVLJENA NA POBUDO IN V SODELOVANJU S CNVOS**

V sodelovanju s Centrom nevladnih organizacij Slovenije (CNVOS) je bila za nevladne organizacije izvedena konferenca. Vsebinsko je bila osredotočena na tri področja, na katerih se prepletajo delovanja nevladnih organizacij in komisije, in sicer področje lobiranja, transparentnosti financiranja nevladnih organizacij ter razvoja načrtov integritete za nevladne organizacije. Namen konference je bil predstaviti ustreznost lobiranja in transparentnosti financiranja nevladnih organizacij ter uporabnost načrta integritete kot orodja za zaznavo in obvladovanje korupcijskih tveganj. Pomembnejši del dogodka je predstavljala priprava ogrodja načrta integritete za nevladne organizacije. Pri tej aktivnosti so s svojimi izkušnjami in nasveti pomagali tudi javni uslužbenci iz nekaterih organov ter organizacij javnega sektorja, ki so zavezanci za pripravo načrtov integritete.



## POSVET O JAVNI ETIKI IN INTEGRITETI TER PREDSTAVITEV ZBORNIKA: ODGOVORNOST ZA SKUPNE VREDNOTE

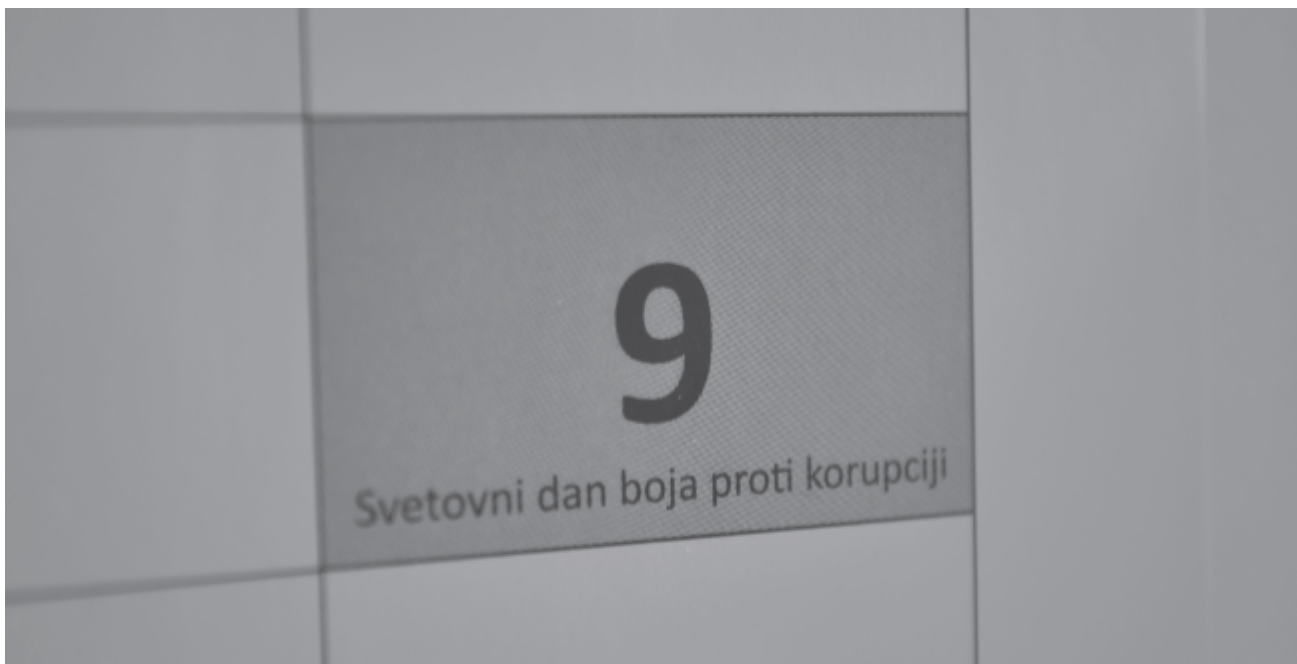
KPK je 8. 11. 2012 skupaj z avtorji predstavila monografijo – zbirko prispevkov o javni etiki in integriteti s poudarkom na odgovornosti za skupne vrednote. Monografijo je komisija izdala v okviru pristojnosti pri spodbujanju javne etike, integritete, preprečevanja korupcije in krepitev pravne države. Tradicionalni dogodek, namenjen premisleku širše javnosti k razpravi o skupnih vrednotah, je potekal v dvorani Državnega sveta.

V uvodnem delu predstavitve monografije – udeležilo se je prek 80 slušateljev – je predsednik komisije Goran Klemenčič poudaril, da se je treba k vprašanju javne etike znova vračati, odpirati in širiti prostor razprave o skupnih vrednotah in integriteti v javnem, družbenem prostoru: »Ne kot nadomestilo za razprave o pravni državi, načinu in kvaliteti vladanja, ampak kot njihova podstat. Vladavina prava brez etične in vrednostne podstatice ter občutka za odgovornost ne more opravljati svoje ključne naloge – postavljati meje dveh demokracij lastnih anomalij: diktature javnega mnenja in inertne koruptivnosti oblasti. Danes se moramo tega zavedati bolj kot kadarkoli prej.«

Po nastopu nekaterih avtorjev, ki so predstavili ključne poudarke strokovnih prispevkov, zbranih v monografiji, so svoje videnje etike in integritete v javnem prostoru s prisotnimi delili tudi drugi udeleženci posveta.

Urednik in soavtor monografije mag. Bećir Kećanović je povzel, da razmere in tudi naravne okoliščine vse bolj opozarjajo na potrebo po novem, spremenjenem odnosu do tega, kar nam je vsem skupno, pri čemer je imela etika od nekdaj odločilno vlogo. Udeležence je seznanil, da je sicer razprava o javni etiki in integriteti že prerasla okvire in pristojnosti komisije in izrazil upanje, da bo monografija služila kot eno od izhodišč za nadaljevanje razprave o teh pomembnih vprašanjih v širšem družbenem prostoru. Ob tem je ponovno poudaril znane besede Antona Trstenjaka: »Ker noben rod ne more poznejšim posredovati vrednot, ki jih je sam zapravil, je naša skupna naloga 'prepoznati znamenja časa', ki nas ogovarjajo in nam sproti razgrinjajo kopreno trenutka, v katero je zavita sedanost. Znamenja nas kličejo na odgovornost, oživljajo v nas zavest svobodnosti in nas spodbujajo k ustvarjalnosti. Kdor prepozna znamenja časa, v katerem živi, ta reši svoj trenutek in preživi.«

Sicer je javno razpravo o teh vprašanjih komisija začela leta 2009 – po ratifikaciji Konvencije Združenih narodov proti korupciji – v kateri so sodelovali pravni strokovnjaki, filozofi in teologi. Skupno sporočilo je že na prvem srečanju potrdilo večno resnico, da so univerzalne vrednote človečnosti – dostojanstvo, sočutje, sožitje, vladavina prava, mir in varnost – tako življenjsko pomembne za vse, da jih moramo enako spoštovati, ne glede na siceršnje razlike. Nadaljevanje razprave o skupnih vrednotah in etiki v javnem prostoru je v letu 2010 sovpadalo z zakonodajnim postopkom za sprejem Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Razprava v letu 2011 pa je bila organizirana v počastitev 20. obletnice osamosvojitve Republike Slovenije in dneva Konvencije ZN proti korupciji.



## Dogodki KPK v tednu boja proti korupciji

Mednarodni dan boja proti korupciji zaznamuje obletnico podpisa Konvencije Združenih narodov proti korupciji, ki je bila podpisana 9. 12. 2003 v Meridi v Mehiki. Gre za prvi pravno zavezujoč instrument za boj proti korupciji, h kateremu je Slovenija pristopila leta 2008 in se s tem zavezala k uresničevanju njegovih določb. Mednarodni dan boja proti korupciji 2012 je minil v znamenju ponovnega spoznanja, da je problem korupcije v Sloveniji resen, realen in da je skrajni čas za ukrepanje, na kar Komisija za preprečevanje korupcije opozarja ob mnogih priložnostih.

Živimo v državi z močno prisotno sistemsko- in korupcijo ustroja, predvsem na področju upravljanja s podjetji in bankami v večinski državni lasti ter pri javnem naročanju, hkrati pa v državi, kjer je bilo skozi desetletja prevzemanje in uveljavljanje kazenske, odškodninske, politične, moralne ter etične odgovornosti skoraj ničelno. Problem si torej lahko priznamo, ali pa še naprej vztrajamo na sedanji praksi, da v javnem, medijskem in političnem okolju pri razpravah o korupciji prevladujeta dve skrajnosti – na eni strani relativiziranje globine in širine problema ter osredotočanje zgolj na posamezne afere, na drugi strani pa posploševanje, da nič ne deluje, da se nič ne da in da so vsi enaki. Čas je za ukrepanje, in to na vseh ravneh.

Komisija je v okviru obeležitve mednarodnega dneva boja proti korupciji z različnimi dogodki opozorila na pomembnost aktivnega preprečevanja korupcije, pri čemer je bil poseben poudarek na dejavnostih osveščanja, preventive in zavedanja, da je most do manj koruptivne družbe tudi v vsakem od nas – v etičnem, odgovornem in integritetnem ravnanju.

Verigo dogodkov v čast obeležitve mednarodnega dneva boja proti korupciji je komisija začela s strokovnim seminarjem o obvladovanju absentizma, diskriminacije, trpinčenja in korupcije v delovnem okolju, ki ga je organizirala v sodelovanju z Upravno akademijo Ministrstva za pravosodje ter javno upravo.

# KPK s posvetom »Etika in zdravo delovno okolje« o problemu absentizma, korupcije in zaščiti posameznika

Šlo je za zadnjega iz serije posvetov »Etika in zdravo delovno okolje – absentizem, korupcija in zaščita posameznika«. Dogodek, na katerem so sodelovali strokovnjaki s področja etike in zdravja v delovnem okolju, sta slavnostno otvorili dr. Liljana Selinšek, namestnica predsednika Komisije za preprečevanje korupcije, in Varuhinja človekovih pravic dr. Zdenka Čebašek-Travnik.

Razvoj znanja in osveščanje o pomembnosti javne etike in integritete pri krepitevi odgovornosti za skupne vrednote so strateški cilji učinkovitega preprečevanja korupcije, kar v temeljnih načelih in konkretnih določbah poudarjata tako Konvencija Združenih narodov proti korupciji kot Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije.

V tej povezavi je Komisija za preprečevanje korupcije v letu 2012 sklenila dva pomembna projekta. Prvi je trajal od leta 2009 in je bil dokončan z izdajo monografije – zbornika prispevkov Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote. V samem uvodu monografije je poudarek namenjen vrednotam človekovega dostojanstva in znanju, ki je samo po sebi vrednota in neločljiv del poti v boljšo ter srečnejšo prihodnost. Drži namreč, da je »stabilna družba prihodnosti lahko samo družba znanja in vrednot«, kot je v svojem prispevku, objavljanem v monografiji o javni etiki, zapisal dr. Janek Musek.



Bečir Kečanović, pomočnik predsednika komisije

Posveti o obvladovanju absentizma, diskriminacije, trpinčenja in korupcije, ki jih je komisija s soorganizatorji izvajala v letih 2010, 2011 in 2012, so bili pripravljene s ciljem, da s skupnimi prizadevanji razvijamo znanje in spodbujamo odgovornost za človekovo dostojanstvo v delovnem okolju javnega ter zasebnega sektorja. Svojo pripadnost temu programskemu načelu so vsi soorganizatorji in avtorji prispevkov od leta 2010 do zadnjega posveta opravili brezplačno, v želji, da bi poleg obširnega gradiva in napotkov, kako spodbujati etično in zdravo delovno okolje, prispevali k nadaljnjemu razvoju celostnega pristopa pri obvladovanju omenjenih pojavov.

## Sodelovanje s civilno družbo

ZIntPK predvideva sodelovanje komisije in neprofitnih organizacij zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije in reprezentativnimi sindikati javnega sektorja. Komisija lahko v okviru svojega finančnega načrta financira neprofitne organizacije zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije pri izvajanju nalog na področju usposabljanja, informiranja ter osveščanja javnosti in organov javnega sektorja ter prenašanja dobrih praks na področju uresničevanja namena tega zakona. Zaradi izjemno omejenih finančnih sredstev komisija nima možnosti pomembnejše podpreti delovanja zgoraj omenjenih neprofitnih organizacij, kljub temu pa si želi vsebinskega sodelovanja. Zato z različnimi organizacijami civilne družbe sodeluje pri organizaciji dogodkov in drugih aktivnostih, ki so vsebinsko povezane z mandatom komisije.

V letu 2012 je komisija z Greenpeace Slovenija in Varuhom človekovih pravic pripravila okroglo mizo Korupcija kot grožnja človekovi pravici do zdravega okolja. Povod za dogodek je bilo zavedanje, da okoljska problematika terja celovite, predvsem pa skupne rešitve, ki bi doprinesle k boljši ureditvi tega področja in posledično bolj zdravemu ter človeku prijaznejšemu okolju kot pravici vsakega posameznika. V okviru aktivnosti, ki jih je organiziral CNVOS, je komisija izvedla posebno delavnico o izdelavi in uporabi načrtov integritete na področju nevladnega sektorja, saj lahko tudi nevladne organizacije z uporabo protikorupcijskih orodij in mehanizmov za obvladovanje tveganj krepijo integriteto svojega dela. Hkrati je komisija pripravila predstavitev zakonskih okvirov, ki jih imajo društva in ostali subjekti civilne družbe na področju lobiranja.

Subjekt civilne družbe, ki se v Republiki Sloveniji aktivno in pretežno ukvarja z vprašanjem preprečevanja korupcije je Društvo integriteta – Transparency international Slovenia, ki vzdržuje tudi aktualno spletno stran s področja krepitve integritete javnega delovanja ([www.integriteta.si](http://www.integriteta.si)). V letu 2012 je omenjeno društvo pridobilo poln status v okviru Transparency International in poglobilo svoje sodelovanje v mednarodnih projektih in aktivnostih v Sloveniji.

Med najpomembnejše projekte civilne družbe na področju omejevanja korupcije v Republiki Sloveniji gre uvrstiti leta 2012 objavljeno obsežno raziskavo Nacionalni sistem integritete. Gre za prvi celostni vpogled v zakonodajo in praktično delovanje političnih strank, organov pregona, javnega in zasebnega sektorja, zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti, medijev, civilne družbe, organa volilnega upravljanja, Varuha človekovih pravic, Računskega sodišča RS in KPK. Od njihove vloge in učinko-

vitosti je odvisna stopnja integritete, s tem pa tudi uspešnost preprečevanja korupcije v državi. Na tovrstno raziskavo je Slovenija v primerjavi z drugimi evropskimi državami po mnenju komisije čakala bistveno predolgo. Z raziskavo smo dobili, tokrat prvič s strani civilne družbe, celovito oceno (ne)delovanja nacionalnega sistema integritete in ogledalo zakonodajnega okvira ter prakse institucij države. Ugotovitve potrjujejo nujnost sistemskih sprememb pri odpravljanju korupcijskih tveganj in krepitve integritete delovanja institucij države, zato ne smejo biti preslišane.

Komisija je v letu 2012 zaznala tudi aktivnosti civilnih iniciativ na področju okoljske zakonodaje in zakonodaje s področja urejanja prostora. V sodelovanju z različnimi subjekti civilne družbe in na podlagi lastnih ugotovitev je nato pripravila sistemsko načelno mnenje glede korupcijskih tveganj pri spreminjanju zakonodaje z omenjenih področij. Pri okolju in prostoru gre za problematiko, pri kateri je prisoten izrazit javni interes, saj gre za dolgoročna vprašanja, povezana s preskrbo s čisto pitno vodo, življenjskim prostorom, obdelovalno zemljo in podobno. Dolžnost države je, da ta tveganja obvladuje in zavaruje javni interes. Z načinom in pristopom k spremembi omenjenih zakonov ta dolžnost po mnenju komisije ni izpolnjena, obenem pa tako ravnanje – med drugim – tudi ni v duhu ZIntPK, ki od vseh državnih organov in nosilcev javnih funkcij zahteva zavzemanje za krepitev transparentnosti, vladavine prava ter odpravljanja tveganj za nasprotje interesov in korupcijo.

Komisija vzpostavlja tudi delovne odnose s posamezniki iz Ekonomske fakultete v Ljubljani, Inštituta Jožef Štefan, Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in drugimi.

