

PETI KROG OCENJEVANJA

Preprečevanje korupcije in spodbujanje integritete v
državni upravi (najvišji nosilci izvršilne veje oblasti) in
organih odkrivanja in pregona

POROČILO O IZPOLNJEVANJU PRIPOROČIL

SLOVENIJA

ki ga je sprejel GRECO
na 86. plenarnem zasedanju (Strasbourg, 26.–29. oktober 2020)



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption



I. UVOD

1. Peti krog ocenjevanja GRECO obravnava "preprečevanje korupcije in spodbujanje integritete v državni upravi (najvišji nosilci izvršilne veje oblasti) in organih odkrivanja in pregona".
2. V tem poročilu o izpolnjevanju priporočil so ocenjeni ukrepi, ki so jih slovenski organi oblasti sprejeli za uresničevanje priporočil iz Ocenjevalnega poročila o Sloveniji iz petega kroga, ki ga je GRECO sprejel na 78. plenarnem zasedanju (8. decembra 2017) in ga je po odobritvi Slovenije javno objavil 8. marca 2018 ([GrecoEval5Rep\(2017\)2](#)).
3. V skladu s poslovnikom GRECO¹ so slovenski organi predložili poročilo o ukrepih, sprejetih za uresničevanje priporočil iz ocenjevalnega poročila. To poročilo je bilo prejeto 1. oktobra 2019 in je skupaj s pozneje predloženimi informacijami podlaga za poročilo o izpolnjevanju priporočil.
4. GRECO je izbral Španijo (glede najvišjih nosilcev izvršilne veje oblasti v državni upravi) in Hrvaško (glede organov odkrivanja in pregona), da določita poročevalca v zvezi s postopkom ocenjevanja izpolnjevanja priporočil. Imenovana poročevalca sta bila Rafael Vaillo Ramos v imenu Španije in Dražen Jelenić v imenu Hrvaške. Pri pripravi poročila o izpolnjevanju priporočil jima je bil v pomoč sekretariat GRECO.
5. V poročilu o izpolnjevanju priporočil se ocenjuje uresničevanje posameznih priporočil iz ocenjevalnega poročila in ugotavlja splošna ocena ravni izpolnjevanja priporočil v državi članici. Izpolnjevanje morebitnih nerešenih (delno izpolnjenih ali neizpolnjenih) priporočil bo ocenjeno na podlagi naslednjega poročila o stanju, ki ga morajo organi oblasti predložiti v 18 mesecih po sprejetju tega poročila o izpolnjevanju priporočil.

II. ANALIZA

6. V ocenjevalnem poročilu je GRECO Sloveniji podal 15 priporočil. V nadaljevanju je prikazano izpolnjevanje teh priporočil.

Preprečevanje korupcije in spodbujanje integritete v državni upravi (najvišji nosilci izvršilne veje oblasti)

Priporočilo i

7. *GRECO je priporočil, naj se Komisiji za preprečevanje korupcije zagotovijo ustrezna finančna sredstva in kadri za uspešno izvajanje nalog glede oseb, ki so jim zaupane najvišje izvršilne funkcije, zlasti na področjih prijav premoženjskega stanja, nasprotja interesov, lobiranja in načrtov integritete.*

8. Slovenski organi oblasti se sklicujejo na letne proračune, dodeljene Komisiji za preprečevanje korupcije (v nadaljnjem besedilu: KPK) v obdobju 2015–2019 in za kadre v obdobju 2013–2019. Tako je proračun za leto 2015 znašal 1.626.500 EUR, za leto 2016 1.703.169 EUR, za leto 2017 1.716.340 EUR, za leto 2018 1.811.848 EUR in za leto 2019

¹ Postopek ugotavljanja skladnosti s priporočili iz petega ocenjevalnega kroga GRECO ureja njegov poslovnik z naslednjo spremembo: revidirani 31. člen bis in revidirani 32. člen bis.

1.773.602 EUR. Predlagana proračuna za leti 2020 in 2021 sta znašala 1.932.864 EUR in 2.001.529 EUR. Po navedbah KPK je bilo na KPK leta 2013 zaposlenih 40 oseb, leta 2019 pa 37. Šest uslužbencev je odgovornih za nadzor in ozaveščanje o načrtih integritete, trije so odgovorni za preverjanje nasprotja interesov, dva sta odgovorna za preverjanje prijav o premoženjskem stanju in eden za nadzor glede pravil o lobiranju. Poleg tega je 5. julija 2020 na pobudo ministrstva za pravosodje potekal medresorski sestanek, na katerem so predstavniki tega ministrstva podprli povečanje proračuna in števila osebja za KPK zaradi izvajanja predvidenih sprememb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

9. GRECO se je seznanil s podatki, ki jih je predložil KPK. Kaže, da se kadrovski in finančni viri še vedno rutinsko dodeljujejo KPK na podoben način kakor pred priporočilom GRECO. GRECO ugotavlja, da se je povečalo število osebja, dodeljenega za nadzor nasprotja interesov, vendar pa ostaja število osebja, odgovornega za druge naloge, zelo podobno kakor ob sprejetju ocenjevalnega poročila. Čeprav je domnevna podpora ministrstva za pravosodje za povečanje sredstev za KPK dober znak, pa se to ni uresničilo. GRECO zato tega priporočila ne more šteti niti za delno izpolnjenega.

10. GRECO ugotavlja, da priporočilo i ni bilo izpolnjeno.

Priporočilo ii

11. *GRECO je priporočil, naj se pomanjkljivosti, ugotovljene v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije v povezavi s postopkom sui generis pred Komisijo za preprečevanje korupcije, pravili o omejitvah po koncu zaposlitve, pravili o lobiranju in razširitvi nadzora na družinske člane, če gre za nesorazmerno povečanje premoženja, odpravijo s sprejetjem nove ali spremenjene zakonodaje.*

12. Slovenski organi oblasti poročajo, da je postopek spreminjanja Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljnjem besedilu: ZIntPK) privedel do osnutka besedila, ki ga je vlada potrdila in je bil poslan Državnemu zboru. Parlamentarna komisija za državno ureditev je 25. septembra 2019 preučila osnutek, vendar je o njem podala odklonilno mnenje. Nadaljevanje razprave v zvezi z osnutkom je bilo preloženo na oktober 2020.

13. Po mnenju organov oblasti bi predlagane spremembe med drugim določale, da se postopek pred KPK smiselno ureja s splošnimi upravnimi postopki, da se poudarjajo preventivna vloga in smernice KPK glede integritete in da se pojasni razlikovanje med temi nalogami KPK ter pooblastili policije in državnega tožilstva v zvezi s preiskovanjem kaznivih dejanj korupcije. Namen sprememb je razširiti omejitve po koncu zaposlitve, ki veljajo na podlagi ZIntPK glede lobiranja in poslovanja, in uvesti poročanje interesnih skupin o lobističnih stikih KPK-ju. Poleg tega naj bi se s temi spremembami uvedel nov postopek za spremljanje in ugotavljanje nesorazmernega povečanja premoženja ter razširil nadzor nad premoženjem funkcionarjev na njihove družinske člane. KPK izraža stališče, da nekatere vrzeli, ugotovljene v obdobju izvajanja zakona, v osnutku niso v celoti obravnavane, kakor so potreba po razlikovanju lobiranja od dejavnosti nevladnih organizacij, ki zagovarjajo človekove pravice, potreba po jasnejši opredelitvi lobiranja ter izzetje pravnih in pooblaščenih predstavnikov podjetij ali interesnih skupin iz registracije kot lobistov.

14. GRECO se je seznanil z informacijami, ki so jih predložili organi oblasti. Ugotavlja, da se je delo za spremembe ZIntPK začelo že leta 2014 in da je bilo opravljenih več posvetovanj

z ustreznimi zainteresiranimi stranmi in javnostjo. Čeprav je vlada osnutke sprememb Državnemu zboru predložila že julija 2019, ti v Državnem zboru še vedno niso bili obravnavani.

15. GRECO ugotavlja, da priporočilo ii ni bilo izpolnjeno.

Priporočilo iii

16. *GRECO je priporočil, naj se izdela načrt integritete za državno upravo, ki bo krovni dokument za načrte, ki že obstajajo na posameznih ministrstvih.*

17. Slovenski organi oblasti znova poudarjajo svoje stališče, ki je bilo izraženo med sprejemanjem ocenjevalnega poročila, in sicer da načrt integritete za vlado ni izvedljiv. Po mnenju organov oblasti je razlog za to dejstvo, da vlada ni državni organ, ki bi moral v skladu z določbami ZIntPK oblikovati poseben načrt integritete, kakor morajo to storiti posamezna ministrstva, ki že imajo načrte integritete. Organi oblasti dodajajo, da načrt integritete za vlado ne bi bil v skladu z obstoječimi načrti ministrstev, saj se tveganja in upravljanje tveganj med ministrstvi precej razlikujejo. Čeprav organi oblasti priznavajo pomembnost načrtov integritete za preprečevanje in odpravljanje korupcije, pa menijo, da sta pregledno delovanje in sprejemanje odločitev vlade že dovolj urejena (na primer s poslovnikom vlade) ter ju javno nadzirata civilna družba in širša javnost.

18. Poleg tega organi oblasti trdijo, da so zaščitni ukrepi pred tveganji neetičnega ali koruptivnega ravnanja vlade kot celote in tudi njenih posameznih članov določeni v določbah ZIntPK (na primer o ravnanju v zvezi z morebitnim nasprotjem interesov, omejitvijo izvajanja dodatnih dejavnosti, prijavo in upravljanjem daril, prejetih v zvezi z izvajanjem uradnih dolžnosti, prijavo premoženjskega stanja, lobiranjem itd.). Standardi ravnanja funkcionarjev so opredeljeni tudi v Etičnem kodeksu funkcionarjev v Vladi Republike Slovenije in ministrstvih, sprejetem leta 2015. Organi oblasti trdijo, da je odgovornost vladnih uradnikov predvsem politična, v primeru kršitve pravil o integriteti pa ima KPK pooblastila za ukrepanje. Stališče organov oblasti je, da posledic kršitev takšnih pravil ni mogoče opredeliti v načrtu integritete ali etičnem kodeksu, ampak so lahko le predmet politične odgovornosti.

19. V nasprotju s stališčem vlade je KPK podal ločene pripombe glede tega vprašanja (ki so bile predložene GRECO), in sicer, da bi bil poseben načrt integritete za vlado dejansko koristen za krepitev etičnega ravnanja članov vlade in boljše obvladovanje tveganj. KPK se sklicuje na neizvajanje veljavnih določb in poudarja, da se ravnanje ministrov glede postopkov in zastopanja, kadar delujejo kot člani vlade, bistveno razlikuje od njihovega ravnanja v vlogi posameznih ministrov.

20. GRECO se je seznanil z nasprotujočimi informacijami slovenskih organov. Obžaluje, da to priporočilo ni bilo izpolnjeno in znova poudarja ugotovitve ocenjevalnega poročila, s katerimi bi bil posebni načrt integritete za vlado (kot kolektivni organ) zagotovo dodana vrednost. Načrt integritete bi bil koristen tudi pri izobraževanju (novih) članov vlade in njihovih kabinetov o integriteti. GRECO ugotavlja, da ima KPK enako stališče v zvezi s tem kakor GRECO, in poziva slovenske organe oblasti, da izpolnijo to priporočilo.

21. GRECO ugotavlja, da priporočilo iii ni bilo izpolnjeno.

Priporočilo iv

22. *GRECO je priporočil vzpostavitev učinkovitih notranjih mehanizmov za obveščanje in ozaveščanje o integriteti v državni upravi, vključno z rednim zaupnim svetovanjem in usposabljanjem oseb, ki so jim zaupane najvišje izvršilne funkcije.*

23. Slovenski organi oblasti poročajo, da je ministrstvo za javno upravo organiziralo skupna srečanja z generalnim sekretariatom vlade, kabinetom predsednika vlade in Uradom Vlade Republike Slovenije za zakonodajo v letih 2018 in 2019 ter se posvetovalo s KPK. Informacije o teh temah so objavljene na uradni spletni strani vlade², da bi povečali ozaveščenost funkcionarjev v državni upravi o integriteti in protikorupciji. Po navedbah organov oblasti je bil septembra 2018 vsem ministrom poslan vodnik ravnanja v primeru lobiranja za funkcionarje. Podrobnejše informacije o integriteti vladnih funkcionarjev in mnenjih KPK ter povezava na spletno stran KPK so prav tako na voljo na vladnem intranetu. Poleg tega organi oblasti navajajo, da lahko funkcionarji, ki imajo morda etično dilemo, za strokovno svetovanje in smernice v zvezi svojim ravnanjem zaprosijo pri zaposlenih, ki so odgovorni za vprašanja integritete na ministrstvih, pa tudi pri KPK, kakor je predvideno v 12. členu ZIntPK. KPK na svoji spletni strani objavlja tudi načelna mnenja v zvezi s temi zadevami, ki veljajo kot smernice.

24. Poleg tega organi oblasti poročajo, da je ministrstvo za javno upravo maja 2019 pripravilo dve usposabljanji za funkcionarje (ministre in državne sekretarje) in javne uslužbenke, zaposlene v njihovih uradih, z naslovom "Integriteta v javnem sektorju". Usposabljanje je bilo osredotočeno na dejanske primere integritete in preprečevanja korupcije.

25. Poleg tega KPK navaja, da v obdobju poročanja ni bilo opaziti povečanja števila zaprosil najvišjih nosilcev izvršilne veje oblasti za zaupno svetovanje ali smernice. KPK je aprila 2020 vsem novo imenovanim funkcionarjem zdajšnje vlade zagotovil informativno gradivo v zvezi z integriteto, etiko in ravnanjem.

26. GRECO se je seznanil z informacijami, ki so jih predložili organi oblasti. Kaže, da je bilo več prizadevanj za ozaveščanje o integriteti, vključno z informativnimi sestanki, razširjanjem gradiva ter objavo ustreznih pravil in smernic po internetu oziroma intranetu. Kljub temu je udeležba najvišjih nosilcev izvršilne veje oblasti na informativnih sestankih o integriteti še vedno precej skromna in GRECO ne opaža nobenih konkretnih ukrepov, ki bi bili namenjeni vzpostavitvi učinkovitega notranjega mehanizma za spodbujanje in ozaveščanje o integriteti v državni upravi. Poleg tega ni bilo uvedeno nobeno redno usposabljanje in kaže, da ni poročil o novih ukrepih v zvezi s spodbujanjem zaupnega svetovanja.

27. GRECO ugotavlja, da je bilo priporočilo iv delno izpolnjeno.

² Te informacije so navedene v zavihku "INTEGRITETA", ki vključuje naslednje razdelke: "Integriteta v javnem sektorju", "Etični kodeks za vladne funkcionarje", "Integriteta pri javnih naročilih", "Kdaj je lobiranje dovoljeno in kdaj ni". Spletna stran vlade vsebuje tudi celotno besedilo etičnega kodeksa za funkcionarje vlade in ministrstev ter vodnik ravnanja v primeru lobiranja za funkcionarje.

Priporočilo v

28. *GRECO je priporočil, naj se zagotovi, da se vsi stiki oseb, ki so jim zaupane najvišje izvršilne funkcije, z lobiji in drugimi tretjimi osebami, ki si prizadevajo za vplivanje na odločanje vlade, ustrezno prijavijo, vključno s stiki zakonitih zastopnikov ter izvoljenih predstavnikov podjetij in interesnih skupin.*

29. Slovenski organi oblasti sporočajo GRECO, da je redno poročanje funkcionarjev o njihovih stikih z lobisti med cilji dejavnosti ozaveščanja, omenjenimi v zvezi s priporočilom iv. Glede preglednosti odnosov vladnih funkcionarjev z lobisti organi oblasti navajajo, da KPK izvaja preverjanja na podlagi primerjave prijavljenih stikov z lobisti, njihove vsebine in namena z letnimi poročili, ki jih predložijo registrirani lobisti. Poleg tega organi oblasti navajajo, da predlagane spremembe ZIntPK predvidevajo uvedbo dolžnosti interesnih skupin, ki zaposlujejo lobiste, da poročajo o svojih dejavnostih lobiranja. Namen te nove dolžnosti je zagotoviti KPK novo orodje za preglednost lobiranja. Poleg tega se organi oblasti sklicujejo na dejavnosti, ki vključujejo državne organe in uprave lokalnih skupnosti, ki jih izvaja ministrstvo za javno upravo v okviru zagotavljanja hitrejšega prenosa evidenc o lobističnih stikih.

30. KPK je tudi obvestil GRECO, da je v letu 2019 izvedel štiri informativne sestanke za vladne uradnike o lobiranju, od katerih so se enega udeležili ministri in državni sekretarji, drugih pa večinoma javni uslužbenci.

31. GRECO je seznanjen z informacijami, ki so jih sporočili organi oblasti, in meni, da razlogi, na katerih temelji to priporočilo, doslej še niso bili izčrpno obravnavani. Informacije o kakršnem koli napredku v zvezi z registracijo lobistov niso bile poslane (71 lobistov je bilo registriranih ob obisku na terenu, čeprav je bilo tedaj v Sloveniji dejansko 100–300 dejavnih lobistov). Razen informativnih sestankov, ki jih je leta 2019 pripravil KPK (enega od njih so se udeležili najvišji nosilci izvršilne veje oblasti), organi oblasti niso poročali o nobenih pomembnih ukrepih za povečanje ozaveščenosti o pravilih lobiranja med najvišjimi nosilci izvršilne veje oblasti. V zvezi z ukrepi za razširitev ozke opredelitve lobiranja, zaradi česar tretje osebe večinoma ostajajo zunaj te opredelitve (glej 83. odstavek ocenjevalnega poročila), niso bile predložene nobene informacije. Poročilo tudi ni vsebovalo nobenih namenskih ukrepov, ki bi zagotavljali pravočasno poročanje najvišjih nosilcev izvršilne veje oblasti v zvezi s tretjimi osebami, ki želijo vplivati na sprejemanje odločitev vlade, ukrepi, ki naj bi bili uvedeni s spremembami ZIntPK, pa lahko le posredno vplivajo na dolžnost najvišjih nosilcev izvršilne veje oblasti, da poročajo o svojih lobističnih stikih.

32. GRECO ugotavlja, da priporočilo v ni bilo izpolnjeno.

Priporočilo vi

33. *GRECO je priporočil, naj se v okviru državne uprave oblikujejo organizacijska strategija in prakse za izboljšanje obvladovanja nasprotja interesov, vključno z odzivnimi svetovalnimi mehanizmi ter mehanizmi spremljanja in skladnosti.*

34. Slovenski organi oblasti ne poročajo o posebnih ukrepih ali razvoju, pomembnih za uresničevanje tega priporočila.

35. GRECO obžaluje, da za uresničevanje tega priporočila niso bili sprejeti nobeni ukrepi, medtem ko je po mnenju KPK nasprotje interesov velika težava na javnem področju (glej 93. odstavek ocenjevalnega poročila).

36. GRECO ugotavlja, da priporočilo vi ni bilo izpolnjeno.

Priporočilo vii

37. *GRECO je priporočil, naj se obravnava možnost razširitve obsega prijav premoženjskega stanja, da bodo vključene tudi informacije o zakonskih partnerjih ter vzdrževanih družinskih članih ministrov in državnih sekretarjev (pri tem se razume, da ni nujno, da take informacije postanejo javne).*

38. Slovenski organi oblasti obveščajo GRECO, da veljavni predpisi predvidevajo obvezno poročanje o premoženju, ki je v solastništvu oseb, za katere velja obvezna prijava premoženjskega stanja in premoženjskega stanja njihovih družinskih članov. Ob pripravi sprememb ZIntPK naj bi ministrstvo za pravosodje preučilo možnost razširitve prijav premoženjskega stanja na družinske člane oseb, ki morajo podati takšne prijave, in sicer na usklajevalnih srečanjih s predstavniki informacijskega pooblaščenca (6. februar 2019, 17. april 2019) in ministrstva za javno upravo (22. januar 2019, 17. april 2019). Po navedbah organov oblasti je bila končna preučitev te zadeve opravljena na skupnem sestanku ministrstva za pravosodje in KPK 13. maja 2019, pri čemer je ministrstvo ugotovilo, da takšna razširitev ni potrebna, ker je sedanji sistem prijav premoženjskega stanja zadosten.

39. V nasprotju s temi informacijami se KPK sklicuje na informativni sestanek, ki ga je 8. marca 2018 pripravil KPK o ukrepih, ki jih je treba sprejeti za uresničevanje tega priporočila. KPK je poudaril pomen vključevanja vseh ustreznih zainteresiranih strani in potrebo po ustreznem evidentiranju razprav. KPK navaja, da ni bilo nobene take skupne obravnave. Na sestanku KPK in ministrstva za pravosodje maja 2019 se je ta konkretna zadeva obravnavala šele ob koncu sestanka, o njej pa zaradi kratkega roka obvestila in odsotnosti ustreznih zainteresiranih strani ni bilo mogoče razpravljati.

40. GRECO se je seznanil s podanimi nasprotujočimi informacijami. Ne more zanemariti informacij, ki jih je podal KPK, da to priporočilom ni bilo ustrezno obravnavano. GRECO opozarja, da so v skladu z ustaljeno prakso za "obravnavo" zahtevani razmislek ob upoštevanju temeljnih pomislekov priporočila, da ustrezeni organ zadevo temeljito preuči in da je postopek dokumentiran. Zapisnik sestanka z dne 13. maja 2019, ki so ga predložili organi oblasti, ne izkazuje, da je bila taka obravnava opravljena.

41. Greco ugotavlja, da priporočilo vii ni bilo izpolnjeno.

Priporočilo viii

42. *GRECO je priporočil, (i) naj se zagotovi pravočasna objava prijav premoženjskega stanja ministrov in državnih sekretarjev ter (ii) naj Komisija za preprečevanje korupcije izvede vsebinsko preverjanje teh prijav premoženjskega stanja.*

43. Slovenski organi oblasti poročajo, da veljavne določbe ZIntPK že predvidevajo objavo sprememb pri premoženjskem stanju funkcionarjev, vendar se ne izvajajo. Predlagane spremembe ZIntPK, ki so v pripravi, predvidevajo, da morajo osebe, ki so zavezane letno

prijaviti premoženjsko stanje, poročati o vsakem povečanju svojega premoženja, in da je treba take informacije objaviti v elektronski obliki. Organi oblasti navajajo, da bi ta sprememba olajšala tako poročanje kakor tudi objavo sprememb premoženjskega stanja. V predlaganih spremembah je tudi navedeno, da je za zagotavljanje pravilnosti podatkov v prijavi odgovorna oseba, ki jo je podala.

44. Poleg tega je KPK obvestil GRECO, da je leta 2018 preučil prijave premoženjskega stanja treh ministrov, leta 2019 pa prijave premoženjskega stanja 12 na novo imenovanih ministrov. KPK navaja, da sta za preverjanje prijav premoženjskega stanja odgovorna samo dva zaposlena, medtem ko je v Sloveniji 16.980 uradnikov, ki morajo podati takšne prijave. KPK poudarja, da so predlagane spremembe ZIntPK omejene na objavo sprememb finančnega stanja, vendar ne zajemajo objave prijav premoženjskega stanja *per se*. Po mnenju KPK predlagane spremembe ne obravnavajo pravočasne objave prijav premoženjskega stanja ministrov in državnih sekretarjev, in tudi ne vsebinskega preverjanja teh prijav.

45. Greco znova ugotavlja, da so informacije, ki so jih podali organi, nasprotujoče. Kaže, da so načrtovane nekatere zakonodajne spremembe za večjo preglednost prijav premoženjskega stanja, hkrati pa se ne obravnava čas objav teh prijav. V zvezi z drugim delom priporočila poročilo ne navaja nobenih novih ukrepov, ki bi zagotavljali vsebinsko preverjanje prijav premoženjskega stanja s strani KPK. Iz tega izhaja, da GRECO tega priporočila ne more šteti za izpolnjenega.

46. GRECO ugotavlja, da priporočilo viii ni bilo izpolnjeno.

Priporočilo ix

47. *GRECO je priporočil objavo informacij o izidih postopkov v primerih kršitev, ki jih ureja Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije glede oseb, ki so jim zaupane najvišje izvršilne funkcije.*

48. Slovenski organi oblasti poročajo, da bi predlagane spremembe ZIntPK omogočile, da KPK objavi informacije o izidih postopkov v primerih kršitev ZIntPK, vključno v zvezi z najvišjimi nosilci izvršilne veje oblasti. V skladu s predlaganimi spremembami bi lahko KPK takšne odločitve objavil, vključno s podrobnostmi o posameznem uradniku itd.

49. GRECO je seznanjen s podanimi informacijami, tj. da bi osnutki sprememb ZIntPK omogočili objavo informacij o kršitvah ZIntPK. Kaže, da gre za priporočilo, medtem ko zakonodajne spremembe niso bile sprejete (glej tudi 14. odstavek).

50. GRECO ugotavlja, da priporočilo ix ni bilo izpolnjeno.

Preprečevanje korupcije in spodbujanje integritete v organih odkrivanja in pregona

Priporočilo x

51. *GRECO je priporočil, naj se okrepi obvladovanje tveganj v policiji z nadaljnjo pripravo načrta za zbiranje obveščevalnih podatkov, da se ugotovijo težave s korupcijo in nastajajoči trendi skupaj z mehanizmom rednega ocenjevanja z zagotovljenimi ustreznimi sredstvi,*

katerega cilj je zmanjšanje ali odprava ugotovljenih tveganj; (ii) naj se okrepijo orodja za javno poročanje o integriteti in ukrepi za preprečevanje korupcije v policiji.

52. Slovenski organi oblasti poročajo, da so bile spremembe organizacije in dela v Zakonu o policiji oblikovane z namenom zbiranja različnih vrst informacij (vključno z evidencami daril, dodatnega dela in dopolnilnih dejavnosti, obvestili o nasprotju interesov, nejavnimi stiki ali lobiranjem), kar bi omogočilo prepoznavanje tveganja. Namen sprememb je tudi zagotoviti policiji pravno podlago za evidentiranje podatkov za analitične namene. Po mnenju organov oblasti je nadgradnja orodij javnega poročanja o integriteti in preprečevanju korupcije odvisna od sprejetja zgoraj navedenih sprememb organizacije in dela v Zakonu o policiji. Organi poročajo, da je medinstitucionalno usklajevanje osnutkov sprememb v prvi polovici leta 2020 zastalo zaradi pandemije covid-19.

53. GRECO je seznanjen z informacijami v zvezi z osnutki sprememb Zakona o policiji, da se omogoči zbiranje obveščevalnih podatkov, ki so potrebni za ugotavljanje tveganj korupcije in nastajajočih trendov. Kaže, da se je priprava osnutkov sprememb šele začela. GRECO ni prejel nobenih drugih informacij v zvezi z ukrepi, sprejetimi ali predvidenimi v zvezi z ocenjevalnim mehanizmom, in kaže, da ni bilo napredka pri krepitvi orodij javnega poročanja o integriteti.

54. GRECO ugotavlja, da priporočilo x ni bilo izpolnjeno.

Priporočilo xi

55. *GRECO je priporočil, naj se okrepijo obstoječi mehanizmi za napredovanja in razrešitve v policiji, da se zagotovi njihova pravičnost, zaslužnost ter preglednost, vključno z opustitvijo prakse, da nadzornik o tem odloča sam. Posebno pozornost je treba nameniti zaposlovanju in vključevanju žensk na vseh ravneh policijske strukture.*

56. Slovenski organi oblasti poročajo, da v zvezi s prvim delom priporočila postopke za napredovanje v višje nazive še vedno izvajajo osebe, ki so neposredno nadrejene policistom. Vendar organi oblasti poudarjajo, da je take odločitve mogoče izpodbijati pred tričlanskim odborom policije. Prav tako znova poudarjajo, da se premestitve na druga delovna mesta izvajajo na podlagi notranjih natečajev z izbirnim postopkom, ki ga vodi odbor. Izidi tega postopka se prav tako lahko izpodbijajo z upravnim ali sodnim postopkom.

57. Organi oblasti poročajo, da se je začelo delo za reformo sistema napredovanja v policiji, da bi bolje ustrezal potrebam policije ter bi med drugim zajemal spremljanje in načrtovanje poklicnih poti, izobraževanje in usposabljanje, ocenjevanje, napredovanje, premestitve, opredelitev hierarhije in prenavo oznak čina. 4. februarja 2019 je bila v policiji ustanovljena posebna delovna skupina za pripravo predloga o sistemu napredovanja v policiji, ki bo vključeval oblikovanje modela upravljanja za vodenje izbirnih postopkov za policijske načelnike. Po navedbah organov oblasti se je delovna skupina v sodelovanju s policijskimi sindikati doslej ukvarjala s spremembami nekaterih določb kolektivne pogodbe za policiste in s pripravo priporočil za nadaljnji razvoj sistema napredovanja v policiji. Delovna skupina je zastopana tudi v vladni pogajalski skupini za izvajanje sporazuma o rešitvi stavkovnih zahtev v policiji.

58. Organi oblasti tudi poročajo, da oddelek za razvoj in sistemske naloge ter oddelek za notranje preiskave in integriteto skupaj izvajata ocenjevanje ustreznosti obstoječih ukrepov glede pravičnosti nekaterih odločitev o razrešitvi ter ocenjevanje strokovne in organizacijske integritete v policiji. Organi oblasti obveščajo GRECO, da je bila zaradi tega ocenjevanja praksa, ko so odločitve o razrešitvi sprejemali posamezni nadzorniki sami, opuščena. Cilj ocenjevanja je obveščanje o nadaljnjih odločitvah v zvezi s tem vprašanjem.³ V dodatnih pripombah se organi oblasti sklicujejo na določbe o napredovanju in razrešitvi policistov, o čemer odločitve sprejema njihov nadzornik in ki so veljale ob obisku na terenu, in navajajo, da sprememba teh postopkov ni predvidena.

59. V zvezi z drugim delom priporočila slovenski organi oblasti sporočajo, da upoštevajo določbe 7. člena Zakona o javnih uslužbencih, ki določa, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu. Organi oblasti se sklicujejo tudi na določbe 6. člena Zakona o delovnih razmerjih, ki spodbuja enako obravnavo kandidatov in že zaposlenih uradnikov ter prepoveduje diskriminacijo na podlagi različnih razlogov, vključno s spolom. Kot primer organi oblasti navajajo imenovanje ženske za generalno direktorico policije 5. oktobra 2018, ki je na to mesto napredovala s položaja namestnice generalnega direktorja. Nazadnje organi oblasti poročajo, da se spodbuja uravnotežena zastopanost med spoloma v policiji, med drugim tudi z večjim poudarkom na predstavitvi dela v policiji kot privlačnega poklica tudi za ženske. Po navedbah organov oblasti je bilo v letih 2018–2020 v Sloveniji približno 26 odstotkov policistk. Glede na vsa napredovanja je napredovalo 9,4-odstotka policistk.

60. GRECO se je seznanil z informacijami, ki so jih predložili organi oblasti. Reforme so se začele z namenom izboljšanja sistema napredovanja v policiji, postopek ocenjevanja pa se je začel pod nadzorom Službe generalnega direktorja policije, da bi se izboljšal zdajšnji sistem napredovanja in razrešitev policistov. GRECO ugotavlja, da je bilo sprejetih nekaj ukrepov za spodbujanje poklica policistke. Ukrepi, o katerih poročajo organi oblasti, so lahko podlaga za znaten napredek na teh področjih, vendar pa so šele na začetku in oprijemljivi učinki še niso vidni, vključno s pregledom napredovanj in razrešitev, o katerih odloča samo en nadzornik. V zvezi s tem je GRECO resno zaskrbljen zaradi poročil o nedavnih razrešitvah in imenovanjih⁴ najvišjih policijskih uradnikov, ki so jih spremljale obtožbe o nepreglednosti in o tem, da temeljijo na političnih preferencah itd., in ki lahko zares ogrozijo učinkovite preiskave kaznivih dejanj korupcije. Organi oblasti so potrdili, da so ta imenovanja vzbudila obsežno medijsko pozornost. Če povzamemo, GRECO tega priporočila ne more šteti niti za delno izpolnjenega.

61. GRECO ugotavlja, da priporočilo xi ni bilo izpolnjeno.

³ Pričakuje se, da bodo izidi tega ocenjevanja predloženi Službi generalnega direktorja policije.

⁴ Slovenska medijska poročila o spornih razrešitvah in imenovanjih generalnega direktorja policije in vodje Nacionalnega preiskovalnega urada:
<https://www.24ur.com/novice/slovenija/direktor-npu-razresen-brez-soglasja-nov-direktor-igor-lamberger.html>;
<https://www.24ur.com/novice/slovenija/petra-grah-lazar-ze-na-vrhu-npu.html>;
<https://www.vecer.com/kronika/npu-imenovan-novi-v-d-direktorja-10201479>.

Priporočilo xii

62. *GRECO je priporočil, naj se oblikujejo organizacijska strategija in prakse za izboljšanje obvladovanja nasprotja interesov v policiji, vključno z odzivnimi svetovalnimi mehanizmi ter mehanizmi spremljanja in skladnosti.*

63. Slovenski organi oblasti poročajo, da doslej v policiji ni bila uvedena nova organizacijska strategija za izboljšanje obvladovanja nasprotij interesov. Takšne primere še naprej obravnavajo višji policisti na podlagi zahtev policistov pod njihovim hierarhičnim nadzorom, kakor je to veljalo ob sprejetju ocenjevalnega poročila. Poleg tega oblasti navajajo, da osnutek sprememb organizacije in dela policije v Zakonu o policiji (glej 52. odstavek) omogoča beleženje ustnih poročil, statističnih podatkov in hierarhičnih odločitev tudi v zvezi z morebitnimi nasprotji interesov. To bi omogočilo zbiranje statističnih podatkov, potrebnih za izboljšanje bolj sistemskega obvladovanja nasprotij interesov v policiji. Organi oblasti niso podali novih informacij o odzivnih mehanizmi svetovanja, spremljanja in skladnosti, ki so še vedno podobni tistim ob obisku na terenu.

64. GRECO se je seznanil z informacijami, ki so jih predložili organi oblasti. Kaže, da osnutki sporočenih zakonodajnih sprememb obravnavajo evidentiranje nasprotja interesov, vendar so še na začetku priprave (glej 52. odstavek). Ne kaže, da bi bili sprejeti ukrepi za vzpostavitev organizacijske strategije za boljše obvladovanje nasprotij interesov z mehanizmi svetovanja, spremljanja in skladnosti, potrebnimi za odpravo pomanjkljivosti, poudarjenih v ocenjevalnem poročilu (glej 183.–185. odstavek).

65. GRECO ugotavlja, da priporočilo xii ni bilo izpolnjeno.

Priporočilo xiii

66. *GRECO je priporočil, (i) naj se jasno opredelijo obveznosti poročanja o dopolnilni dejavnosti, ki je dovolj robustna za reševanje posameznih tveganj in ugleda organizacije; in (ii) naj se zagotavlja evidentiranje vseh pooblastil za dodatno dejavnost.*

67. Slovenski organi oblasti poročajo, da osnutki sprememb o organizaciji in delu v Zakonu o policiji, ki se pripravljajo (glej 52. odstavek), predvidevajo uvedbo obveznega uradnega obvestila generalnemu direktorju policije o kakršnem koli dopolnilnemu delu ali dopolnilni dejavnosti, ki jo opravlja policist ali jo namerava opravljati. V skladu z osnutkom so po takem uradnem obvestilu mogoče odločitve, ki policistom prepovedujejo opravljanje dopolnilnih dejavnosti, proti katerim se je mogoče pritožiti v upravnem postopku pri ministrstvu za notranje zadeve.

68. GRECO se je seznanil z informacijami, ki so jih predložili organi oblasti. Kaže, da potekajo nekateri začetni ukrepi za odpravo nekaterih pomanjkljivosti, ki so vodile do prvega dela tega priporočila. Vendar pa je zakonodajni osnutek v zvezi s tem še na začetku priprave. Kaže, da je uresničevanje drugega dela priporočila povezano tudi s spremembo organizacije in dela v Zakonu o policiji (glej 52. odstavek).

69. GRECO ugotavlja, da priporočilo xiii ni bilo izpolnjeno.

Priporočilo xiv

70. *GRECO je priporočil vzpostavitev posebnih mehanizmov za preprečevanje in obvladovanje nasprotij interesov po tem, ko policisti zapustijo policijsko organizacijo.*

71. Slovenski organi oblasti se v svojih pripombah strinjajo z ugotovitvami GRECO, da veljavna delovna zakonodaja ne določa ustreznih omejitev po končanju zaposlitve, ki bi omogočale učinkovito obvladovanje nasprotij interesov, ko policisti zapustijo javno službo. Sklicujejo se tudi na 39.–42. člen Zakona o delovnih razmerjih, ki pa ne upošteva v celoti pomislekov, na katerih temelji to priporočilo, saj določbe teh členov zajemajo le dejansko obdobje zaposlitve.⁵ Nekatere omejitve dejavnosti policistov so zajete tudi v 12. členu Zakona o detektivski dejavnosti. Organi oblasti menijo, da bo za vzpostavitev mehanizmov za preprečevanje in obvladovanje nasprotij interesov po tem, ko policisti zapustijo policijsko organizacijo, potrebno več časa. Izražajo namero, da poiščejo nasvete za najboljše prakse v zvezi s tem pri drugih državah in mednarodnih organizacijah za policijsko sodelovanje.

72. GRECO je seznanjen z informacijami, ki so jih predložili organi oblasti. Niso bili doseženi oprijemljivi rezultati, ki bi omogočali uresničevanje tega priporočila, vendar je GRECO seznanjen z načrti organov, da se bodo v zvezi s tem ravnali po dobrih praksah drugih držav.

73. GRECO ugotavlja, da priporočilo xiv ni bilo izvedeno.

Priporočilo xv

74. *GRECO je priporočil (i) sistemsko uporabo načela, po katerem morata biti pri policijskih postopkih navzoča dva policista (načelo "več oči"), kadar je to mogoče, ter (ii) krepitev zaščite prijaviteljev (žvižgačev) in zagotovitev, da so vsi uslužbenci dobro obveščeni o poteh, ki so na voljo za prijavo kršitve na delovnem mestu.*

75. Slovenski organi oblasti poročajo, da so bili sprejeti nekateri ukrepi za zmanjšanje tveganja kršitev. Zlasti ročno napisane globe za prometne kršitve naj bi se postopoma nadomestile z digitalnimi obvestili, ki se izdajo na kraju samem. Uporaba posebne vloge z naslovom "e-policist" zagotavlja nekaj zaščitnih ukrepov pred takimi morebitnimi kršitvami, kakor je protipravna prisvojitve denarja, plačanega kot globo, saj sistem ne omogoča popravkov, policist pa ne more prekiniti postopka po tem, ko se oglobljena oseba podpiše. Postopek izreka globe in dokazilo o plačilu se takoj zabeleži prek "e-policista" v policijskem informacijskem sistemu, policist pa mora samo izročiti denar, plačan zaradi kršitve. Poleg tega organi oblasti navajajo, da je od leta 2015 mogoče plačati globo s sredstvi, ki ne vključujejo gotovine, in sicer prek prenosnih terminalov. S takšnimi terminali naj bi opremili še 19 policijskih enot, s čimer bi se njihovo skupno število povečalo na 55.

76. Glede drugega dela priporočila organi oblasti navajajo, da osnutki sprememb organizacije in dela v Zakonu o policiji (glej 52. odstavek) predvidevajo tudi vzpostavitev

⁵ Po mnenju organov oblasti 39.–42. člen vsebuje nekatere konkurenčne prepovedi, zlasti 39. člen Zakona o delovnih razmerjih, v katerem je opredeljena zakonska prepoved konkurenčne dejavnosti, ki določa, da med trajanjem delovnega razmerja delavec ne sme brez pisnega soglasja delodajalca za svoj ali tuji račun opravljati del ali sklepati poslov, ki spadajo v dejavnost, ki jo dejansko opravlja delodajalec, in pomenijo ali bi lahko pomenili za delodajalca konkurenco.

spletne strani ali razdelka policijskega intraneta z informacijami za poročanje o darilih, dopolnilnih dejavnostih in nasprotjih interesov. Organi oblasti nameravajo tudi znova potrditi zavezanost policijskega vodstva k nični strpnosti do korupcije ter k ozaveščanju o načinih in poteh za poročanje o kršitvah na delovnem mestu. Nameravajo tudi objaviti posodobljeno strategijo za preprečevanje in preiskovanje odklonskih pojavov in praks v policiji.

77. GRECO se je seznanil z informacijami, ki so jih predložili organi oblasti. Znova obžaluje, da je bilo zelo malo storjenega za učinkovito reševanje težav, navedenih v tem priporočilu. Večina sprejetih ukrepov je bila omejena na zmanjšanje nepravilnosti pri delu policije ob pobiranju glob za prometne prekrške, namesto da bi izboljšali dejansko poročanje o nepravilnostih v policiji na splošno. Čeprav GRECO priznava prednosti informacijske tehnologije in spodbuja njeno uporabo, ni prejel informacij o bolj sistemski uporabi načela, po katerem morata biti pri opravljanju policijskih postopkov navzoča dva policista (načelo "več oči") (prvi del priporočila). Kaže, da dejansko niso bili sprejeti nobeni ukrepi za okrepitev zaščite prijaviteljev nepravilnosti (žvižgačev), medtem ko se zdi, da se nekateri ukrepi uresničujejo v zakonodajnih osnutkih o načinih poročanja o nepravilnostih na delovnem mestu.

78. GRECO ugotavlja, da priporočilo xv ni bilo izpolnjeno.

III. SKLEPI

79. **Glede na navedeno GRECO ugotavlja, da Slovenija ni zadovoljivo izpolnila ali obravnavala nobenega od petnajstih priporočil iz ocenjevalnega poročila iz petega kroga.** Le eno priporočilo je bilo delno izpolnjeno, štirinajst priporočil pa ni bilo izpolnjenih. Natančneje, priporočilo iv je bilo delno izpolnjeno, priporočila i–iii in v–xv pa niso bila izpolnjena.

80. Glede najvišjih nosilcev izvršilne veje oblasti je bil dosežen le zelo skromen napredek. Bilo je nekaj prizadevanj za povečanje ozaveščenosti o zadevah v zvezi z integriteto, vendar je udeležba najvišjih nosilcev izvršilne veje oblasti na informativnih sestankih še vedno majhna in ni bil vzpostavljen noben notranji mehanizem za spodbujanje ozaveščenosti o integriteti v državni upravi. Več vprašanj, kakor so povečanje števila osebja in sredstev ter postopek KPK, krepitev pravil o omejitvah po koncu zaposlitve in lobiranju, razširitev področja uporabe prijav premoženjskega stanja na zakonce in vzdrževane družinske člane, sprejetje krovnega načrta integritete za državno upravo in organizacijske strategije za obvladovanje nasprotij interesov, ni bilo obravnavanih. Prav tako ni bil dosežen napredek glede pravočasne objave prijav premoženjskega stanja ministrov in državnih sekretarjev, vsebinskih preverjanj ter objavljanja takih prijav in kršitev v zvezi s tem.

81. Tudi prizadevanja v zvezi z organi odkrivanja in pregona so bila zelo omejena. Uvedene so bile nekatere pravne spremembe organizacije in dela v Zakonu o policiji za izboljšanje obvladovanja tveganj z nadaljnjo krepitvijo zbiranja obveščevalnih podatkov za ugotavljanje težav, povezanih s korupcijo, vendar oprijemljivi učinki niso bili doseženi. Prav tako ni napredka pri zagotavljanju, da so postopki napredovanja in razrešitev v policiji, vključno z najvišjimi uradniki, pošteni, zasluženi in pregledni. Opaženi so bili nekateri koraki v zvezi z zaposlovanjem in vključevanjem žensk v policijo ter s spodbujanjem tega poklica med

ženskami. Vendar pa je še vedno treba obravnavati številna vprašanja, vključno s krepitvijo obvladovanja nasprotij interesov z mehanizmi svetovanja, spremljanja in skladnosti (med zaposlitvijo in po njej), z vzpostavitvijo obveznosti poročanja in prijave dopolnilne zaposlitve, zagotavljanja sistemske uporabe načela "več oči" in krepitve zaščite prijaviteljev nepravilnosti (žvižgačev). GRECO poziva slovenske oblasti, naj okrepijo svoja prizadevanja za izpolnitev neizvedenih priporočil.

82. Glede na navedeno GRECO ugotavlja, da je potreben znaten napredek, da bi izkazali sprejemljivo raven skladnosti s priporočili v naslednjih 18 mesecih. V skladu z revidiranim 31. členom bis, odstavkom 8.2 poslovnika, GRECO poziva vodjo delegacije Slovenije, da do 30. aprila 2022 predloži drugo poročilo o stanju, ki bo vsebovalo dodatne informacije o ukrepih, sprejetih za izpolnjevanje priporočil i–xv.

83. Nazadnje GRECO poziva slovenske organe, naj čim prej odobrijo objavo poročila, ga prevedejo v svoj jezik in prevod objavijo.