

Na podlagi 51. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri) in 109. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21 in 58/23) je Državni zbor Republike Slovenije na seji \_\_\_\_\_ sprejel

## **RESOLUCIJO**

### **o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (RePKRS)**

#### **I. UVOD**

##### **Ničelna toleranca do korupcije je temeljno vodilo razvoja družbe**

Kot drugod po svetu tudi v Republiki Sloveniji korupcija ovira pravno državo, ruši zaupanje v državne institucije, zmanjšuje politično stabilnost, ogroža socialni mir in integriteto v družbi ter z omejevanjem proste konkurence in zmanjševanjem učinkovite razdelitve sredstev ovira gospodarski razvoj. Korupcija tako omogoča neupravičeno prevlado zasebnih interesov nad javnim interesom ter s tem povzroča ne le gospodarsko, temveč tudi družbeno škodo. Le učinkovita pravna država, ki zagotavlja pravno varnost in pravno predvidljivost razreševanja družbenih razmerij ter temelji na ničelni toleranci do korupcije, zagotavlja svojim prebivalcem pravno varnost in predvidljivost. Ničelna toleranca do korupcije je v interesu vseh prebivalcev, kar pa se mora odražati tudi v pravnem redu s primerno normativno ureditvijo boja proti korupciji, s primernimi pooblastili organov pregona in učinkovitimi mehanizmi preventivnih dejavnosti.

Od sprejetja Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 85/04, v nadaljnjem besedilu: RePKRS 2004) v letu 2004 je bil v Republiki Sloveniji narejen pomemben korak na sistemski ravni boja proti korupciji. Izvedeni so bili številni ukrepi iz RePKRS 2004, upoštevana so bila številna priporočila Skupine držav Sveta Evrope proti korupciji (v nadaljnjem besedilu: GRECO), Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (v nadaljnjem besedilu: OECD), Urada Združenih narodov za droge in kriminal (UNODC) ter Evropske komisije. Z uveljavitvijo Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri; v nadaljnjem besedilu: ZIntPK) so bile oblikovane nove, vsebinsko celovitejšje pravne podlage za boj proti korupciji in njeno preprečevanje (na primer poročanje o lobističnih stikih, objave premoženjskega stanja, izogibanje nasprotju interesov in omejitve poslovanja) ter nekatere sistemske rešitve v drugih področnih predpisih (na primer krepitev transparentnosti pri porabi javnih sredstev v okviru zakonodaje javnega naročanja), vendar pa so pravne podlage ponekod še pomanjkljive oziroma neučinkovite.

##### **Integriteta, transparentnost in odgovornost – imunski sistem družbe proti korupciji**

Sistemski okvir boja proti korupciji v Republiki Sloveniji obstaja, njegovo učinkovito uresničevanje pa je odvisno od vseh deležnikov, ki ga izvajajo in s tem vplivajo na delovanje pravne države. Ničelna toleranca do korupcije se mora vzpostaviti na ravni celotne družbe kot družbeno soglasje oziroma vrednota, k čemur lahko in morajo prispevati vsi deležniki. Pri tem procesu čedalje večjo vlogo tako v Republiki Sloveniji kot tudi drugod po Evropi kot nasprotje korupcije dobiva krepitev integritete in transparentnosti vseh deležnikov, vključujoč deležnike v javnem in zasebnem sektorju ter civilni družbi.

Po ZIntPK je korupcija »vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete

ali pričakovane koristi zase ali za drugega«. Zakonodaja lahko opredeli korupcijo, ne more pa opisati škodljivih družbenih posledic, ki jih ta povzroča. Pri korupciji ne gre le za to, da nekdo neupravičeno pridobi zasebno korist, temveč je pomembno upoštevati tudi negativne skupne vplive, ko posamezni korupcijski primeri prerastejo v sistemsko korupcijo. V takem okolju ne gre več za javni interes, saj koruptivni sistemi namesto odgovornega upravljanja javnega premoženja oziroma oblasti svoj položaj zlorablajo v takšnem obsegu, da družba ne dosega več svojih razvojnih zmožnosti, kar nazadnje škodi popolnoma vsem, tudi tistim, ki se s korupcijo (navidezno) edini okoriščajo. Korupcija je torej skupek nezakonitih, škodljivih in zavržnih ravnanj. Več oblik takega ravnanja je (korupcijsko) kaznivo dejanje, ki ga običajno označujejo sprejemanje in dajanje podkupnin, nedovoljeno dajanje in sprejemanje daril, sprejemanje koristi in dajanje daril za nezakonito posredovanje ter kršitev proste odločitve volivcev<sup>1</sup>. Med korupcijska kazniva dejanja pa lahko širše štejemo še kaznivo dejanje zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic in vsaj deloma tudi dejanje zlorabe položaja ali zaupanja pri gospodarski dejavnosti<sup>2</sup>. Poleg navedenih ravnanj, ki so kazniva dejanja, poznamo tudi ravnanja, ki jih posplošeno štejemo med širša korupcijska dejanja, ki sicer niso kazniva, a so vsekakor nesprejemljiva oziroma nezakonita.

### **Preprečevanje korupcije v najširšem pomenu je temelj boja proti korupciji**

Poleg neposrednega pregona korupcijskih kaznivih dejanj je za učinkovit boj proti korupciji ključno tudi preprečevanje korupcije v najširšem pomenu. V tem okviru so poleg integritete in transparentnosti pomembni tudi drugi instituti, ki so opredeljeni in vsebovani v zakonodaji, ki ureja institute s področja krepitve integritete in preprečevanja korupcije, in jih uvrščamo med sistemske mehanizme preprečevanja korupcije, tveganja, da pride do kršitev s področij teh institutov, pa med korupcijska tveganja. Pojem korupcije v splošnem pomenu in za namen Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (v nadaljnjem besedilu: resolucija) tako obsega tudi korupcijska tveganja in kršitve s področja integritete, nasprotja interesov, neupoštevanje omejitev glede sprejemanja daril, omejitev poslovanja, nezdržljivosti funkcij, določb o lobiranju, obveznosti glede poročanja premoženjskega stanja, ne vključevanje protikorupcijske klavzule v pogodbe in nepridobitev izjave o lastništvu pogodbenih partnerjev. Slovenski pravni red pa vsebuje tudi druge institute za krepitev integritete in transparentnosti (na primer dostop do informacij javnega značaja), ki pomembno prispevajo k preprečevanju korupcije.

### **Integriteta je ključ do zaupanja v institucije in posameznike**

Poleg opredelitve korupcije ZIntPK opredeljuje tudi integriteto ter ureja ukrepe in metode za njeno krepitev. Integriteta je opredeljena kot »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.« Integriteta, ki je nasprotje korupcije, pomeni celovitost, skladnost, pristnost, poštenost, verodostojnost. Oseba z integriteto je oseba, ki govori to, kar misli, in dela to, kar govori, v skladu z moralnimi normami in veljavnim pravom. Zakonodaja predvideva tudi uvedbo postopka zaradi kršitev integritete, s čimer izenači velik del pričakovanih ravnanj z dolžnim delovanjem, vključno z ravnanjem, ki ga določajo etični kodeksi in drugi interni dokumenti. Zaradi navedenega je krepitev integritete eno temeljnih orodij za preprečevanje korupcije. Za učinkovit boj proti korupciji je nujno sodelovanje tako države kot tudi družbe, tako javnega kot tudi zasebnega sektorja, kar pomeni, da je za učinkovito preprečevanje korupcije ključna krepitev integritete vseh deležnikov boja proti korupciji.

### **Integriteto v družbi zagotavlja vodenje z zgledom**

Integritetni posamezniki tvorijo družbo z integriteto, zato morajo tako država kot tudi posamezniki delovati v skladu z etičnimi normami, zapisanimi v etičnih kodeksih, in z veljavnim pravom. Integriteta se med ljudmi krepi z zgledom – tako, kot ravna vodstvo, bodo ravnali zaposleni. Če vodstvo deluje integritetno in razvija etično kulturo v organizaciji, tako delujejo tudi zaposleni. Če to poteka na najvišjih ravneh družbe, na politični ravni, je učinek opazen v celotni družbi. Vodenje z zgledom, etična kultura

---

<sup>1</sup> 151., 157., 241., 242. in 261.–264. člen Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21, 105/22 – ZZNSPP in 16/23; v nadaljnjem besedilu: KZ-1).

<sup>2</sup> 257. in 240. člen KZ-1.

in integritetno ravnanje so temelji razvoja ničelne tolerance do korupcije in učinkovitega upravljanja korupcijskih tveganj.

### **Učinkovito spoprijemanje s korupcijo zahteva sodelovanje celotne družbe**

Učinkovit boj proti korupciji ni naloga samo ene institucije, ampak zahteva ponotranjeno poglobljeno zavedanje vsakega deležnika o pomembnosti njegove vloge in aktivnega pristopa k zaznavanju in preprečevanju korupcije. Uresničevanje ciljev te resolucije zahteva sodelovanje vseh vej oblasti Republike Slovenije (zakonodajne, izvršilne in sodne), vseh institucij in vsakega posameznika v javnem in zasebnem sektorju, civilni družbi, medijih in družbi na splošno. Ko se vsak zaveda svoje vloge in pomena svojega ravnanja v občutljivem sistemu vzpostavljanja in zagotavljanja ničelne tolerance do korupcije, je ta tudi dosežena. Z vidika nadzora in sankcioniranja korupcijskih dejanj je pomembno, da so sankcije ustrezne, s čimer je podan jasen znak splošne prevencije. Odločevalci (v nadzornih, disciplinskih in drugih postopkih) z izbiro ustrezne sankcije za koruptivno ravnanje postavljajo standard in sporočajo, da je že koruptivni namen škodljiv za družbo. Če vsak deležnik sprejme in izvaja svojo vlogo ter pooblastila v verigi zagotavljanja ničelne tolerance do korupcije, se ta vzpostavi na podlagi povezanega vpliva med deležniki. V njem imajo svoje mesto in pomembno vlogo tudi danes slabšalno imenovane 'brezzobe' institucije, ki delujejo primarno preventivno, kot tudi organi nadzora in pregona.

### **Integriteta kot standard slovenske družbe**

Zaznani primeri kršitev kažejo, da še vedno prihaja do obvodov in kršitev s področja korupcije, posledično pa tudi integriteta v Republiki Sloveniji še ni prisotna v takem obsegu, kot bi morala biti za uspešno državo in družbo. V praksi je integriteta še vedno prepogosto razumljena kot nadstandard, čeprav je bila kot standard določena že leta 2010 z ZIntPK. Zaradi tega je treba v pravni okvir redno vključevati nadaljnje preventivne systemske varovalke, ki zamejujejo korupcijska tveganja in preprečujejo razmah korupcije na vseh ravneh družbe.

Ob sprejetju RePKRS 2004 je bil v veljavi Zakon o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04, 97/05 – odl. US, 20/06 – ZNOJF-1 in 33/07 – odl. US), ki ga je leta 2010 nadomestil ZIntPK. Nova pravna podlaga je eden od razlogov za prenovo RePKRS 2004. ZIntPK v 51.–55. členu ureja osnovne postopkovne in vsebinske vidike resolucije. Po ZIntPK gre za strateški dokument, usmerjen v preventivne cilje, konkretne ukrepe pa vsebuje ločeni akcijski načrt za uresničevanje resolucije (v nadaljnjem besedilu: akcijski načrt). V skladu z ZIntPK mora resolucija stremeti k realnim, postopnim in preišljenim ciljem odprave korupcije ter vzpostavitve transparentnosti in krepitve integritete javnega sektorja. Pri vsebinski obravnavi se resolucija povezuje tudi z drugimi strateškimi dokumenti Republike Slovenije, na primer z resolucijo, ki ureja nacionalni program preprečevanja in zatiranja kriminalitete, in skupaj z njimi tvori enovito celoto.

Na državni ravni sprejeta RePKRS 2004 je kakovostno zajela tako strateške usmeritve kot tudi pomembne konkretne ukrepe za boj proti korupciji<sup>3</sup>, ki so bili z akcijskim načrtom tudi izvedeni. Obravnavala je sedem področij, takrat pojmovanih kot strateških za učinkovit boj proti korupciji. To so politika, državna uprava, organi odkrivanja, pregona in sojenja, gospodarstvo, nevladne organizacije, mediji in splošna javnost. Usmeritve za boj proti korupciji pa je na vsakem od teh področij prevedla v zakonodajne, institucionalne in praktične ukrepe.

RePKRS 2004 se od sprejetja ni spremenila in večinoma ne odraža več izzivov, ki jih je prinesel družbeni razvoj. Večji del ukrepov, ki jih je vsebovala, je uresničenih, nekaj pa je tudi že neaktualnih, zato je bila sprejeta odločitev o njeni obsežni spremembi oziroma prenovi in njenem sprejetju na podlagi nove pravne podlage, ki je zdaj ZIntPK. Do danes je bilo namreč od 172 ukrepov, ki jih je vsebovala RePKRS 2004, izvedenih 91, kar pomeni dobro polovico vseh ukrepov (53 odstotkov), 50 ukrepov ostaja vsaj deloma aktualnih (29 odstotkov), 31 pa jih je zaradi spremenjenih okoliščin delovanja države in družbe postalo neaktualnih (18 odstotkov).

Navedeni izvedeni ukrepi so bili večinoma prevedeni v spremembe pravnih okvirov (na primer sprejetje zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, zakona, ki ureja področje integritete in preprečevanja korupcije, zakona, ki ureja zaščito prijaviteljev, spremembe ali sprejetje predpisov s

---

<sup>3</sup> Kot je navedeno v poglavju o predpostavkah resolucije, konkretni ukrepi zaradi trajnostnega pristopa niso navedeni v resoluciji, ampak v akcijskem načrtu.

področja javnega naročanja, davčnih postopkov, podeljevanja koncesij, upravljanja državnega premoženja, sistemskih zakonov o delovanju sodišč, tožilstev in policije), ter spremembe strukture in delovanja pristojnih institucij (na primer ustanovitev Nacionalnega preiskovalnega urada, Specializiranega državnega tožilstva, Informacijskega pooblaščenca Republike Slovenije).

Na nekaterih od teh področij so zaradi razvoja nujne dodatne spremembe, ki jih zajema prenovljena resolucija, konkretnije pa so opredeljeni z ukrepi v akcijskem načrtu. Prenovljena resolucija namreč pogloblja strategijo boja proti korupciji z vključevanjem posamičnih področij delovanja države in lokalne samouprave v javnem sektorju, hkrati pa ohranja tudi področja gospodarstva, nevladnih organizacij in splošne javnosti, ki jih je vsebovala tudi RePKRS 2004.

Pri resoluciji so sodelovali številni deležniki z različnih področij iz javnega in zasebnega sektorja, civilne družbe, medijev in javnosti. Glede na široko zastavljeni obseg resolucije je treba dokument razumeti kot živo besedilo, ki odraža sedanjo družbeno stvarnost in se bo po potrebi prenavljalo glede na zaznana tveganja v praksi.

## **II. PREDPOSTAVKE RESOLUCIJE**

### **Splošnost**

Resolucija je državni strateški akt, ki vsebuje splošne cilje, ki jih želi Republika Slovenija doseči v okviru boja proti korupciji. Konkretni ukrepi, kako doseči te cilje, in konkretna tveganja, na katera se nanašajo ukrepi, so obravnavani v akcijskem načrtu.

### **Postopnost in dolgoročnost**

Korupcija je sistem, ki je pogojen s socialnimi, kulturnimi in političnimi značilnostmi vsake posamezne države, tudi Republike Slovenije, in odprava takšnega sistema ni mogoča v kratkem času ali celo naenkrat. Učinkovito ukrepanje je mogoče le ob določitvi prednostnih nalog in realnem časovnem načrtovanju njihovih rešitev. Razumevanje sosledja vzrokov in posledic ter postopnost sta absolutna prva pogoja za oblikovanje akcijskega načrta in uresničevanje resolucije.

### **Spoštovanje človekovih pravic in svoboščin ter krepitev pravnega reda**

Ukrepi preprečevanja, odkrivanja in preganjanja korupcije po tej resoluciji morajo upoštevati javni interes, krepiti pravno državo ter zagotavljati spoštovanje človekovih pravic in svoboščin. Samovoljno delovanje ni dopustno. Vse ukrepe je treba izvajati ob upoštevanju pravnega reda, vsi pa morajo biti legitimni in zakoniti.

### **Krepitev transparentnosti in integritete**

Izključno represivno odzivanje na korupcijo vodi le v odstranjevanje škodljivih posledic v posameznih primerih, medtem ko vzroki, povodi in okoliščine za nastanek korupcije ostajajo nedotaknjeni. Osnovno izhodišče protikorupcijskih mehanizmov je uporaba ukrepov in metod za preprečevanje korupcije, ki vključujejo vzpostavljanje transparentnosti in krepitev integritete, odkrivanje vzrokov in pogojev za nastanek korupcije ter njihovo odpravljanje. Medtem pa represivno delovanje še naprej ostaja nujni korektiv, uporaben za sankcioniranje protipravnih ravnanj.

### **Politična volja**

Preprečevanje, odkrivanje in preganjanje korupcije so mogoči le s široko in jasno izraženo politično podporo. Načrtovanje in učinkovito izvajanje dolgoročnih sprememb sta mogoča le ob najširšem družbenem soglasju o nevarnih posledicah korupcije in prednostih integritetne države in ravnanja ter pomembnosti ukrepov in metod za pregon in preprečevanje korupcije ter krepitev integritete brez delitve na politične stranke, ki so v vladi, in na tiste izven nje.

### **Sodelovanje vseh deležnikov javnega in zasebnega sektorja ter civilne družbe pri izvajanju resolucije**

Korupcija je družbeni fenomen. Koruptivna ravnanja povzročajo škodo tako javnemu kot tudi zasebnemu sektorju, civilni družbi in tudi posameznim državljanom, to pa zahteva vključevanje vseh navedenih v pripravo in izvajanje državne protikorupcijske politike. Le s sodelovanjem vseh deležnikov se lahko na podlagi povezanega vpliva njihovega sodelovanja doseže učinkovitost boja proti korupciji. Omejevanje korupcije le v okviru institucij javnega sektorja ne zadošča za učinkovito zamejitev korupcije.

Vsi deležniki morajo delovati s ciljem zagotavljanja ničelne stopnje tolerance do korupcije, ki ne more biti vsiljena s strani države, temveč se mora razviti v družbi in biti del etičnosti posameznikov, ki tvorijo družbo. Institucije javnega sektorja lahko le spodbujajo razvoj ničelne tolerance in krepijo razvoj integritete posameznikov, a končni učinek oziroma uspeh teh ukrepov je odvisen od vsakega posameznika.

### **Nadzor nad izvajanjem resolucije**

Nadzor nad izvajanjem resolucije ima v skladu z ZIntPK Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljnjem besedilu: KPK). Ta nadzor izvaja s sprejemanjem in izvajanjem akcijskega načrta kot izvedbenega akta resolucije, ki med drugim vsebuje konkretna zaznana tveganja za korupcijo v širšem pomenu ter tveganja za kršitev integritete in ukrepe za njihovo zamejitev.

### **Trajnost resolucije in njeni popravki**

Vsak dokument je odraz časa, v katerem nastane, korupcija pa je pojav, ki je ne samo trajen, ampak tudi sproti spreminjanje svoje pojavne oblike. Popolna odprava korupcije ni mogoča, mogoči so le vztrajno in stalno preprečevanje, odkrivanje in zatiranje njenih vedno novih pojavnih oblik. To nujno zahteva trajnost resolucije in prilagajanje protikorupcijskih aktivnosti. Resolucija je zato trajen, a živ dokument, pri čemer se večina sprememb in prilagoditev na družbeno stvarnost izvaja s spremembami akcijskega načrta.

### **Akcijski načrt**

Resolucija se uresničuje z ukrepi iz akcijskega načrta, ki se oblikujejo v sodelovanju z drugimi deležniki. Ukrepi med drugim obsegajo predloge oziroma pobude za spremembe pravnih podlag, ozaveščanje (na primer usposabljanja, informiranja), ukrepe in metode za krepitev integritete posameznikov in organizacij, ukrepe in metode za vzpostavitev transparentnosti delovanja javnega sektorja, vzpostavitev učinkovite zaščite prijaviteljev in podobno.

Resolucija konkretnih ukrepov s časovnimi načrti in odgovornimi organizacijami za njihovo izvedbo ne vsebuje. Tovrstna odprtost resolucije je ključnega pomena za sprotno odzivanje na tveganja v praksi, ki jih vnaprej ni mogoče v celoti predvideti. V besedilu resolucije ukrepi niso navedeni, kar ne samo omogoča, ampak tudi zahteva redno preverjanje dejanskega stanja in zaznanih tveganj, da se vsebina ciljev redno zapolnjuje. Tveganja se bodo s tem po potrebi odpravljala z novimi ukrepi na podlagi dopolnitev akcijskega načrta. Deležniki tako niso le pasivni opazovalec stanja (sprejetega besedila resolucije oziroma izvajanja že oblikovanih ukrepov), temveč imajo vedno možnost in celo dolžnost preverjati dejansko stanje ter predlagati oblikovanje novih, učinkovitejših ukrepov. S tem deležniki postanejo redni sooblikovalci resolucije ter vsakodnevnega prizadevanja za krepitev integritete in preprečevanje korupcije.

## **III. OCENA STANJA**

Stopnjo korupcije merimo z različnimi kazalniki, ki temeljijo bodisi na merjenju zaznave korupcije (merjenje mnenja splošne ali strokovne javnosti), primerjavi letnih statistik zaznanih korupcijskih dejanj, bodisi gre za merjenje posrednih znakov, ki vplivajo na stopnjo korupcije (na primer učinkovitost vladavine prava – bolj, ko je vladavina prava prisotna in učinkovita v državi, manjša je stopnja korupcije), raven izpostavljenosti v medijih, analize deležnikov, mednarodna primerjava indeksov, sodni postopki in primerjava letnih statističnih podatkov. Kazalniki so le omejeni vir informacij ob odsotnosti podrobnejših analiz in raziskav stanja korupcije v Republiki Sloveniji.

Na podlagi kazalnikov in obravnavanih primerov koruptivnih ravnanj v Republiki Sloveniji zaznavamo različne pojavne oblike korupcije (na primer sistemsko korupcijo, korupcijo v postopkih javnega naročanja). Obsežnost pojava korupcije v posamezni državi je težko izmeriti, saj ni mogoče določiti,

kolikšen del koruptivnih dejanj se zazna in obravnava. Do razkritja najpogosteje pride ob prijavi tretjih oseb, ki so izvedele za dejanje, a vanj niso bile vpletene, v primeru nesoglasij med storilci ali zaradi 'skesancev', torej storilcev, ki želijo dejanje priznati. Nekaj ravnanj pa seveda odkrijejo tudi nadzorni organi in organi pregona v svojih postopkih.

### **III/1. Zaznave Komisije za preprečevanje korupcije**

KPK kot krovni organ izvaja ZIntPK, nadzira izvajanje določb tega zakona ter stremi h krepitvi delovanja pravne države.

Pri boju proti korupciji je uspešna in učinkovita le toliko, kot je kakovostna in določna pravna podlaga za njeno delovanje ter kolikor njene odločitve upoštevajo naslovniki in tudi širša javnost. Nespoštovanje in ignoriranje pravnomočnih ugotovitev KPK in njenih priporočil v zadnjih letih negativno vplivata na njeno učinkovitost. Zato se bo učinkovitost lahko izboljšala šele, ko bodo vsi naslovniki brezpogojno upoštevali njene ugotovitve in priporočila.

Na ravni celotne družbe obstajajo področja oziroma instituti, ki so še posebej podvrženi izrazitim korupcijskim tveganjem. Tveganja na teh področjih oziroma pri teh institutih so bila že večkrat izpostavljena v ocenah stanja in letnih poročilih KPK, prav tako pa je KPK v zvezi z njimi že izdala večje število priporočil. Gre za večje sklope sistemskih tveganj, navedenih spodaj.

#### **Javna naročila**

Področje javnega naročanja je eno od področij, ki je podvrženo izrazitim korupcijskim tveganjem, saj gre pri javnem naročanju pogosto za porabo obsežnih javnih sredstev, kar že samo po sebi ustvarja pogoje za nastanek korupcije.

V sistemu javnega naročanja je sicer na sistemski ravni predvidena visoka stopnja transparentnosti in več procesnih varovalk: obvestila o postopkih javnega naročanja in razpisna dokumentacija morajo biti dostopni vsem zainteresiranim ponudnikom brezplačno na spletu, odpiranje ponudb mora biti praviloma javno, javno dostopne morajo biti tudi odločitve o oddaji javnega naročila, neizbrani ponudniki so obveščeni o neizbiri in imajo možnost zahtevati revizijo postopka, sklenjene pogodbe in aneksi so javno dostopni na spletu in podobno.

KPK za bolj tvegana za korupcijo ocenjuje zlasti naročila, pri katerih ni natančno zakonsko predpisanega postopka oddaje naročila in so izjema, za katero se zakon, ki ureja javna naročila, ne uporablja. V teh zakonsko predvidenih izjemah je zagotavljanje transparentnosti in enakopravne obravnave ponudnikov oziroma zagotavljanje konkurence oteženo. Taki so na primer postopki pogajanj brez predhodne objave (vključno z nujnimi naročili za zagotovitev osnovnih pogojev za preživetje oziroma življenje ali takojšnjo preprečitev nastanka neposredno grozeče škode ob naravni ali drugi nesreči), naročila, ki se izvajajo na podlagi 346. člena PDEU ter naročila za izvajanje obveščevalne in protiobveščevalne dejavnosti in javna naročila, kjer višina sredstev ne presega mejnega praga za uporabo zakonsko predpisanih postopkov oddaje naročil (tako imenovana evidenčna naročila), pri čemer je bil prag leta 2021 še zvišan. Ti postopki niso redki in pomenijo visoko tveganje za oškodovanje javnih sredstev.

#### **– Javno naročanje v zdravstvu**

Korupcijska tveganja s področja javnih naročil so posebej izrazita v zdravstvu, in sicer zaradi kompleksnosti, razvejanosti in slabe transparentnosti sistema ter hkrati velikega obsega finančnih sredstev, ki jih zdravstvo upravlja. Javno naročanje v zdravstvu je pri tem še posebej podvrženo tveganju za nasprotje interesov zaradi povezanosti zaposlenih v zdravstvu z dobavitelji. Sistemsko pomanjkljivo so urejene tudi varovalke pri hkratnem opravljanju javne službe in zasebne zdravstvene prakse, kar korupcijska tveganja le še povečuje.

#### **– Javno naročanje in upravljanje na področju infrastrukture**

Podobno so izrazita korupcijska tveganja pri večjih javnih investicijskih projektih na področju infrastrukture, podprtih z velikimi finančnimi sredstvi. Pri teh investicijskih projektih obstajajo izrazita tveganja za prirejanje javnih naročil v korist določenemu ponudniku, za nedovoljene vplive v postopku

podeljevanja javnih naročil, za kartelne dogovore med ponudniki, za podkupovanje in nedovoljena, neprijavljena darila ter tveganje za zlorabe.

### **Imenovanja v organe družb, v katerih imata država ali lokalna skupnost večinski delež ali prevladujoči vpliv**

Pri upravljanju javnega premoženja v okviru podjetij v lasti države in lokalne skupnosti nastajajo tveganja za politična imenovanja članov nadzornih organov in organov upravljanja brez ustreznih strokovnih kompetenc. Tak pristop vpliva na slabšo učinkovitost upravljanja teh podjetij, zmanjšuje njihovo vrednost in s tem obseg državnega premoženja.

### **Nasprotje interesov**

Zaradi majhnosti države (pogovorno »vsak pozna vsakogar«) v Republiki Sloveniji pogosto prihaja do tveganja za nastanek nasprotja interesov. Gre za okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe ali osebe, ki jo subjekt javnega sektorja imenuje za zunanjega člana komisije, sveta, delovnih skupin ali drugega primerljivega telesa, vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog. V zvezi s tem je dokazano nasprotje interesov pogosto le še korak do korupcije.

Nasprotje interesov samo po sebi ni nezakonito. Zakonodajca ureja, kako je treba ravnati ob morebitnem nastanku okoliščin nasprotja interesov, in sicer z izločitvijo uradne osebe iz postopka, v katerem bi lahko prišlo do nasprotja interesov. Kljub že dolgoletni urejenosti področja in stalnemu prizadevanju za večjo ozaveščenost uradnih oseb glede upoštevanja dolžnega izogibanja nasprotju interesov v praksi še vedno prihaja do kršitev. Tudi razpršenost ureditve izogibanja nasprotju interesov v več področnih zakonih povzroča težave pri ozaveščenosti in kršitve.

Najpogostejše izzive izogibanju nasprotju interesov KPK zaznava pri imenovanju poslovodstva in nadzornikov družb v večinski lasti državne ali lokalne skupnosti, kjer so pri odločanju pogoste politične oziroma osebne in družinske povezave namesto strokovnosti, kar ne zagotavlja optimalnega upravljanja javnega premoženja. Pogosta so tudi nasprotja interesov pri imenovanjih ravnateljev, kjer so mnenja učiteljskega zbora in sveta javnega zavoda pogosto močno obremenjena z nasprotji interesov.

### **Lobiranje**

Institut lobiranja je vzpostavljen za krepitev transparentnosti in zakonitosti vplivov interesnih organizacij na odločitve odločevalcev v javnem sektorju.

Odsotnost poročanja o lobističnih stikih ostaja izziv, saj je na podlagi medijskih poročanj in prijav razvidno, da ostaja v Republiki Sloveniji del lobističnih stikov neprijavljen. Za to lahko obstajata vsaj dva temeljna razloga. Prvi je v slabem poznavanju instituta lobiranja, saj številni zaposleni v javnem sektorju kljub številnim izobraževanjem še vedno ne vedo, kaj je lobiranje in kakšne so njihove dolžnosti glede prijave lobističnih stikov. Drug razlog za odsotnost poročanja pa je, da gre za stike, ki jih vpleteni ne želijo razkriti javnosti in ki jih je, razen v primeru podanih konkretnih informacij prijaviteljev, izredno težko dokazati. Tu pride do izraza vloga integritete posameznika oziroma uradne osebe. Prijava lobističnega stika v položaju, kjer za konkretni stik ne ve nihče in nihče ne bi zanj izvedel, je pričakovano in dolžno ravnanje ter tako v celoti odvisno od integritete udeležencev v stiku.

Veljavna sistemska ureditev lobiranja ne omogoča celovitega vsebinskega nadzora nad lobiranjem in dopušča obvoje za nezakonite vplive. Eden od razlogov so različni zakonski roki poročanj lobistov in lobirancev. Registrirani lobisti in interesne organizacije morajo oddati poročilo o lobističnih stikih za prejšnje leto (do konca januarja za prejšnje leto), pri čemer imajo interesne organizacije možnost sproti poročati o lobističnih stikih, lobiranci pa morajo narediti zapis o lobističnem stiku v osmih dneh od stika. Ob tako oddaljenih rokih poročanja izvedba sprotne nadzora ni izvedljiva. Drugi razlog je takojšnja javnost zapisov lobirancev o lobističnih stikih, ki sama po sebi nedvomno omogoča zeleno največjo možno transparentnost lobiranja, a v kombinaciji z zgoraj navedenimi različnimi roki za poročanje omogoča obvod v poročanju lobistov. Ti lahko namreč svoje poročilo v celoti prilagodijo že objavljenemu zapisu lobiranca, pri katerem so lobirali.

### **Lokalna samouprava**

Na področju lokalne samouprave že leta obstajajo izrazita tveganja pri imenovanju članov v organe družb, v katerih ima lokalna skupnost večinski delež ali prevladujoči vpliv, ali pri zaposlovanju v okviru občine (ne temeljijo na imenovanju strokovno najbolj usposobljenih oseb in pri tem prihaja do nasprotja interesov), na področju lobiranja (skoraj neobstoječe poročanje o lobističnih stikih) in na področju omejitev poslovanja.

Na tveganja v lokalnem okolju poleg KPK opozarjajo tudi drugi deležniki. Leta 2016 je posebno raziskavo<sup>4</sup> o tem izvedla tudi Transparency International Slovenia, v kateri so poudarili, da slovenske občine sprejemajo najrazličnejše pravilnike in načrte integritete, v praksi pa jih ne izvajajo. Zahtevam zakonodaje, podzakonskih aktov in smernic je tako pravnoformalno zadoščeno, namen pa ni dosežen.

Utrjevanje transparentnosti, integritete in odgovornosti ostaja izziv za večino slovenskih občin, kjer imajo župani in županje veliko moč pri razporejanju sredstev proračuna, še posebej tistih, za katera ni treba izpeljati postopkov javnega naročanja. Občinski svetniki, sploh, če ima županova koalicija večino, pri tem običajno le potrjujejo županove odločitve. V nadzornih odborih občin, ki naj bi bdeli nad smotno porabo občinskih sredstev, pogosto sedijo ljudje s premalo strokovnega znanja. Pomanjkljiv je tudi zunanji nadzor. Velika tveganja nastajajo tudi na področju zaposlovanja uslužbencev v okviru občinske uprave in na področju javnih naročil.

### III/2. Zaznave drugih institucij

#### Statistika Vrhovnega državnega tožilstva Republike Slovenije glede obravnavanih korupcijskih kaznivih dejanj

Koruptivna dejanja so praviloma težje dokazljiva, saj so neredko vezana izključno na medosebni dogovor med neposrednimi storilci. Zato pridobivanje dokazov ni preprosto, dobro sodelovanje organov pregona pa je pri tem nujno. Državna tožilstva v svojih letnih poročilih navajajo anonimne prijave, ki otežujejo dokazovanje na sodiščih, opozarjajo na prekratke zastaralne roke za zadeve, katerih obravnava se je začela pred sprejeto novelo Kazenskega zakonika (Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika - KZ-1C, Uradni list RS, št. 54/2015), ki je zastaralne roke podaljšala na 20 let, in na kompleksnost postopkov obravnave koruptivnih dejanj.

Podatki Vrhovnega državnega tožilstva Republike Slovenije za leto 2022<sup>5</sup> kažejo zmanjšanje števila ovadb za korupcijska kazniva dejanja glede na prejšnja leta. V letu 2022 so državna tožilstva prejela 152 ovadb, ki so se nanašale na korupcijska kazniva dejanja, od teh se jih je 67 nanašalo na sprejem ali dajanje nedovoljenih daril, 58 na sprejemanje ali dajanje podkupnine in 26 na dajanje koristi oziroma sprejemanje daril za nezakonito posredovanje. Ena ovadba se je nanašala na kršitev proste volje volivcev. Pri tem je bilo v letu 2022 v primerih korupcijskih kaznivih dejanj izdanih deset obsodilnih sodb in ena zavrnjena sodba. V zadnjih desetih letih so državna tožilstva prejela ovadbe, ki so se nanašale na korupcijska kazniva dejanja, kakor izhaja iz spodnje preglednice:

Korupcijska kazniva dejanja – prejete ovadbe po podatkih Vrhovnega državnega tožilstva Republike Slovenije										
Leto	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013
<b>Število ovadb</b>	152	365	121	222	229	170	197	148	159	161

<sup>4</sup> Ocena sistemov integritete lokalnih skupnosti, Občina Dornava in mestna občina Velenje, Transparency International Slovenia – Društvo Integriteta, 2016, [https://www.transparency.si/wp-content/uploads/2016/06/Porocilo\\_LIS.pdf](https://www.transparency.si/wp-content/uploads/2016/06/Porocilo_LIS.pdf).

<sup>5</sup>Skupno poročilo o delu državnih tožilstev za leto 2022, str. 169, <https://www.dt-rs.si/files/documents/Letno%20poro%C4%8Dilo%20DT%20za%20leto%202022.pdf>.



Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije ugotavlja<sup>6</sup>, da je v okviru korupcijske kriminalitete velika težava sistemska korupcija, ki hromi učinkovitost delovanja javnega sektorja, trga in konkurence ter neposredno vpliva na oškodovanje proračuna, ob tem je povezana z neobvladovanjem nasprotja interesov, pomanjkanjem prevzemanja odgovornosti za lastna ravnanja, s prenormiranim sistemom javnega naročanja, netransparentnim lobiranjem, pomanjkanjem občutka za oškodovanje javnih sredstev ter s čezmernim vplivom politike in ozkih interesnih skupin na upravljanje državnega premoženja.

Leta 2022 je državno tožilstvo obravnavalo največ primerov korupcije na področjih, povezanih z javnimi naročili in javnimi razpisi, kjer so poseben sklop koruptivna ravnanja, povezana z izvajanjem zdravstvene dejavnosti (na primer nabava materiala, plačevanje zdravstvenih storitev, dobava hitrih antigenskih testov, respiratorjev, zaščitne opreme in podobno). Kot prednostne obravnavajo tudi zadeve v povezavi z izvajanjem bančne dejavnosti, kjer se nezakonitosti kažejo predvsem v obliki izvajanja zlorab s strani bančnih uslužbencev in oškodovanj bank pri dajanju kreditov, ki nato niso odplačani (kredit kot protipravna premoženjska korist), pa tudi kot korupcijska dejanja bančnih uslužbencev, ki so v povezavi z zunanjimi posredniki, ki so vplivali na odločitve o ugoditvi kreditov in v ta namen prejeli podkupnine in nezakonite nagrade. Tožilstvo je v zadnjih letih obravnavalo tudi veliko število kaznivih dejanj korupcije na področju varnosti v prometu.

### Indeks zaznave korupcije Transparency International

Indeks zaznave korupcije Transparency International temelji na merjenju zaznavanja korupcije v javnem sektorju. Republika Slovenija je po rezultatih tega indeksa leta 2022 prejela 56 točk in se uvrstila na 41. mesto, kar je njena najnižja uvrstitev v zadnjih desetih letih<sup>7</sup>. Indeks je narejen na podlagi združitve podatkov in analiz mednarodnih virov, raziskav mnenja tako strokovnjakov kot tudi članov vodstev podjetij. Rezultati so prikazani na lestvici od 0 (zelo koruptivno) do 100 (zelo čisto).

Indeks zaznave korupcije za Republiko Slovenijo po letih											
LETO	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
PREJETO ŠTEVILO TOČK	56	57	60	60	60	61	61	60	58	57	61

Indeks zaznave korupcije – najboljše uvrščene evropske države leta 2022	
Danska	90
Finska	87
Norveška	84
Švedska	83
Švica	82
Nizozemska	80
Nemčija	79
Irska	77
Luksemburg	77
Estonija	74

<sup>6</sup>Skupno poročilo o delu državnih tožilstev za leto 2022, str. 126–131, <https://www.dt-rs.si/files/documents/Letno%20poro%C4%8Dilo%20DT%20za%20leto%202022.pdf>.

<sup>7</sup> Transparency International Slovenia, januar 2023, »CPI 2022 razkriva zgodovinsko dno za Slovenijo« <https://www.transparency.si/novica/cpi-2022-razkriva-zgodovinsko-dno-za-slovenijo/>.

## Evrobarometer

Evropska komisija je aprila in maja 2022 izvedla raziskavo<sup>8</sup> evrobarometra, ki je bila namenjena pregledu javnega mnenja o stanju korupcije v vseh 27 državah članicah EU. Rezultati te raziskave kažejo, da je bila v letu 2022 Republika Slovenija ena od treh držav z največjim deležem vprašanih, ki menijo, da se je stopnja korupcije v njihovi državi v zadnjih treh letih povečala (Slovenija 65 odstotkov, Ciper 66 odstotkov, Hrvaška 67 odstotkov). Maja 2023 je Evropska komisija raziskavo<sup>9</sup> ponovila. Rezultati iz leta 2023 kažejo, da se je v Republiki Sloveniji delež vprašanih, ki menijo, da se je stopnja korupcije v zadnjih treh letih povečala, sicer zmanjšal (na 54 odstotkov vprašanih, 11 odstotkov manj kot leta 2022), a se je hkrati za prav toliko povečal delež tistih, ki pravijo, da je stopnja korupcije v zadnjih treh letih ostala enaka (37 odstotkov vprašanih, 11 odstotkov več kot v letu 2022). Tak rezultat kaže, da vprašani sicer zaznavajo stabilizacijo razmer, ne pa tudi zmanjšanja stopnje korupcije.

V raziskavi iz leta 2023 je bil delež tistih, ki menijo, da je v Republiki Sloveniji korupcija razširjena, 83 odstotkov (v letu 2022 87 odstotkov), da ni razširjena, pa le 14 odstotkov (v letu 2022 11 odstotkov). Za primerjavo: na Finskem 82 odstotkov vprašanih meni, da korupcija pri njih ni razširjena, in 13 odstotkov, da je razširjena. Največ vprašanih v Republiki Sloveniji meni, da je korupcija (v obliki podkupnin in zlorabe položaja) najpogostejša pri političnih strankah (64 odstotkov, 65 odstotkov v letu 2022), politikih (60 odstotkov, 67 odstotkov v letu 2022) in uradnikih, ki dodeljujejo naročila pri javnih razpisih (50 odstotkov, 59 odstotkov v letu 2022) in izdajajo gradbena dovoljenja (50 odstotkov, 52 odstotkov v letu 2022).

Glede učinkovitosti boja Republike Slovenije proti korupciji je med vprašanimi prevladovalo mnenje, da pregon korupcijskih kaznivih dejanj v državi ni dovolj uspešen, da bi odvrnil ljudi od korupcije. Tako meni kar 69 odstotkov (76 odstotkov v letu 2022) vprašanih, le 26 odstotkov (20 odstotkov v letu 2022) pa jih meni, da je pregon v Republiki Sloveniji dovolj uspešen. Podobno mnenje prevladuje v Grčiji (72 odstotkov proti 25 odstotkov), na Češkem (69 odstotkov proti 23 odstotkov) ter v Bolgariji (61 odstotkov proti 18 odstotkov) in Španiji (64 odstotkov proti 28 odstotkov). V državah z najboljšimi rezultati se sicer večina ljudi strinja, da je boj proti korupciji uspešen pri odvrtačanju od nadaljnje korupcije, a je razmerje blizu enakomerne porazdelitve, na primer na Nizozemskem je 51 odstotkov vprašanih menilo, da je pregon uspešen, 42 odstotkov pa, da je neuspešen.

Enako velja za pregon korupcijskih dejanj, v katera so vpletene visoko izpostavljene osebe, saj se kar 71 odstotkov vprašanih (81 odstotkov v letu 2022) strinja, da v Sloveniji tak pregon ni dovolj učinkovit. Približno enako velik delež vprašanih s takim mnenjem je tudi v Italiji in Bolgariji (72 odstotkov) ter na Slovaškem in v Latviji (68 odstotkov).

Na ravni EU se je kar v 15 državah zmanjšal delež tistih, ki se strinjajo, da se ukrepi proti korupciji izvajajo nepristransko. Tako zmanjšanje je evrobarometer zaznal tudi v Sloveniji, in sicer kar za 7 odstotkov. Skupni delež vprašanih, ki se strinjajo, da se ukrepi proti korupciji izvajajo nepristransko, je le 27 odstotkov.

V Republiki Sloveniji je 16 odstotkov vprašanih (23 odstotkov v letu 2022) odgovorilo, da osebno poznajo nekoga, ki sprejema podkupnine. Podoben rezultat imajo Madžarska (16 odstotkov), Bolgarija in Malta (17 odstotkov) ter Luksemburg (15 odstotkov).

V Republiki Sloveniji 36 odstotkov (46 odstotkov v letu 2022) vprašanih meni, da je prijava korupcije brezpredmetna, saj proti storilcem ne bi bile uvedene sankcije. Podobno menijo v Bolgariji (36 odstotkov) in Latviji (35 odstotkov). 47 odstotkov vprašanih meni, da se v Republiki Sloveniji ljudje ne odločajo za prijavo korupcije, ker jo je težko dokazati. Podobno menijo na Madžarskem (46 odstotkov) in v Nemčiji (48 odstotkov). Hkrati pa je Republika Slovenija v vrhu držav, kjer je največ vprašanih (62 odstotkov) izrazilo mnenje, da ve, kam je treba prijaviti korupcijo. Podoben rezultat ima tudi Malta s 63 odstotki vprašanimi.

<sup>8</sup> Special Eurobarometer 523, March-April 2022, Corruption, str. 33, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658>.

<sup>9</sup> Citizens' attitudes towards corruption in the EU in 2023, str. 34, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2968>.

## Indeks vladavina prava: World Justice Project

Indeks vladavina prava je raziskava<sup>10</sup>, izvedena med strokovnjaki z različnih področij, med civilno družbo, drugimi deležniki in splošno javnostjo, ki temelji na 44 kazalnikih. Izvaja jo mednarodna organizacija civilne družbe World Justice Project.

Republika Slovenija se na lestvici držav v indeksu vladavina prava z rezultatom 0,68 uvršča na 31. mesto, pri čemer pomeni vrednost 0 odsotnost vladavine prava, 1 pa učinkovito vladavino prava. Enako oziroma podobno vrednost kot Republika Slovenija so dosegle tudi Malta, Kostarika in Ciper, Italija (0,67), nekoliko nižji rezultat pa imajo Čile, Barbados in Slovaška (vse 0,66).

Primerjalno s prejšnjimi leti ima Republika Slovenija od leta 2015 na lestvici indeksa vladavina prava približno enak rezultat.

Rezultati indeksa vladavina prava v letih 2015–2022, Slovenija							
Leto	2015	2016	2017-18	2019	2020	2021	2022
Indeks	0,66	0,67	0,67	0,67	0,69	0,68	0,68

Indeks vladavina prava vsebuje tudi kazalnik odsotnost korupcije, kjer so države ocenjene glede na mnenja vprašanih o prisotnosti korupcije v državi. Na tej lestvici je Republika Slovenija v primerjavi z vsemi 140 državami, ki so zajete v raziskavo, z rezultatom 0,65 na 38. mestu. Republika Slovenija je s tem rezultatom hkrati na 24. mestu med 31 državami skupine držav EU, EFTA in Severne Amerike.

Republika Slovenija je pri kazalniku odsotnost korupcije v letih 2015–2022 dosegla te rezultate:

Indeks vladavina prava, odsotnost korupcije, Slovenija 2015–2022							
Leto	2015	2016	2017–2018	2019	2020	2021	2022
Indeks	0,60	0,60	0,63	0,66	0,66	0,66	0,65

Pri tem so bili v Republiki Sloveniji v letu 2022 pri posameznih vprašanih raziskave o odsotnosti korupcije rezultati precej raznoliki. Tako je pri trditvah:

- »visoki vladni uradniki ne zlorablajo funkcije za zasebno korist« – 0,61;
- »pravosodni funkcionarji ne zlorablajo funkcije za zasebno korist« – 0,76;
- »funkcionarji v policiji in vojski ne zlorablajo funkcije za zasebno korist« – 0,76;
- »funkcionarji v zakonodajni veji oblasti ne zlorablajo funkcije za zasebno korist« – 0,45.

Rezultati kažejo, da vprašani menijo, da je korupcije v Republiki Sloveniji več pri delovanju zakonodajne veje oblasti, manj pa pri sodni veji oblasti ter v policiji in vojski.

Indeks meri tudi mnenje o uspešnosti kazenskega pravosodja. Pri tem je Republika Slovenija z rezultatom 0,55 dosegla slabše, 44. mesto. V sedmih letih se je njen rezultat znižal kar za 0,8, saj je bil leta 2015 0,63.

Pri tem je Republika Slovenija pri odgovorih na postavljene trditve dosegla te rezultate:

- »sistem preiskave kaznivih dejanj je učinkovit« – 0,44;
- »kazenskopravni sistem ni podvržen nedovoljenemu vladnemu vplivu« – 0,44;
- »kazenskopravni sistem je nepristranski« – 0,51.

V okviru kazalnika zamejitev oblasti, kjer ima Republika Slovenija rezultat 0,65, je Republika Slovenija na trditve »vladni uslužbenci so za kršitve sankcionirani« dosegla rezultat 0,51 (povprečni rezultat držav njene skupine pa je 0,65).

<sup>10</sup> World Justice Project Rule of Law Index, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.

## Druge organizacije in institucije

Svetovna banka letno objavlja indeks Worldwide Governance Indicators (WGI)<sup>11</sup>, ki temelji na raziskavi in obdelavi podatkov raziskovalnih inštitutov, skupin strokovnjakov, nevladnih organizacij in zasebnih podjetij za več kot 200 držav. Raziskava se nanaša na šest področij upravljanja države, med njimi tudi nadzor oziroma zamejevanje korupcije.

Na področju zamejevanja korupcije je Republika Slovenija leta 2021 dosegla 75,9 točke, pri čemer pomeni vrednost 0 popolno neobvladovanje korupcije, 100 pa učinkovito zamejitev korupcije. Od leta 2018 se dosežena vrednost stalno zmanjšuje (leta 2018 – 80,29 odstotka, leta 2019 – 80,77 odstotka, leta 2020 – 78,85 odstotka, leta 2021 – 75,96 odstotka).

Poleg zgoraj navedenega obstajajo tudi drugi posredni mehanizmi spremljanja stopnje korupcije, na primer z izračunom stroškov korupcije v odnosu do državnega BDP. Tako raziskavo z naslovom Stroški korupcije v EU je leta 2018 izvedla stranka zelenih Evropskega parlamenta<sup>12</sup>. Po njej znaša strošek korupcije v Republiki Sloveniji 8,5 odstotka letnega BDP, kar je bilo leta 2018 približno 3,5 milijarde evrov, na začetku leta 2023 pa bi bilo to, preračunano na BDP, že 4,4 milijarde evrov.

Posamezne vidike pravne države in stanje korupcije v Republiki Sloveniji ocenjujejo tudi druge mednarodne organizacije, kar pomeni, da je področje pod drobnogledom na vseh ravneh. GRECO ima vzpostavljen ocenjevalni mehanizem, ki izvaja ocenjevalne postopke o zakonodajah držav, institucionalni ureditvi boja proti korupciji in o praktičnih dosežkih na tem področju. Poročila iz ocenjevanja so javno dostopna. Podobno, a z nekoliko drugačnimi poudarki, ima vzpostavljen mehanizem samoocenjevanja Organizacija združenih narodov (ZN). Z ocenjevanjem se preverja izvajanje Konvencije Združenih narodov za preprečevanje korupcije (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 22/08 in 51/09). Evropska komisija vsako leto pripravi tudi poročilo o stanju pravne države, v katerem preuči napredek držav članic EU na področjih, ki so kazalniki pravne države, in izda poročila. V okviru OECD je bila ustanovljena delovna skupina za boj proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju. V okviru delovne skupine države članice v procesu medsebojnega ocenjevanja ugotavljajo skladnost predpisov posamezne države s Konvencijo o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju in s priporočili, izdanimi na njeni podlagi. Hkrati je bila v okviru OECD oblikovana tudi mreža za integriteto javnega sektorja, ki preučuje prisotnost kazalnikov integritete v javnem sektorju v državah članicah OECD.

### III/3. Sklep

Iz opisanih kazalnikov izhaja, da stanje na področju preprečevanja korupcije ni zadovoljivo, še posebej zaradi dejstva, da na nekaterih lestvicah nazadujemo, namesto da bi napredovali. Skrb vzbuja tudi dejstvo, da se Republika Slovenija na prikazanih lestvicah pri številnih kazalnikih ne približuje državam, ki so na področju preprečevanja korupcije in krepitve integritete uspešnejše in so zgled (na primer nekatere zahodnoevropske in skandinavske države). Resolucija in njen akcijski načrt sta ključna koraka, s katerima bo Republika Slovenija lahko učinkovito preprečevala korupcijo in krepila integriteto ter se pridružila državam z najvišjim ugledom na tem področju.

V nadaljevanju so navedeni strateški cilji, usmerjeni v izboljšanje stanja, ki bodo opredeljeni s konkretnimi ukrepi v akcijskem načrtu.

---

<sup>11</sup> Worldwide Governance Indicators, the World Bank, <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>.

<sup>12</sup> The Cost of Corruption Accross the EU, The Greens/EFA parliamentary group.

#### IV. CILJI RESOLUCIJE

Temeljni namen in **splošni cilji** resolucije, kot jih predvideva ZIntPK, so:

- dolgoročna in trajna zamejitev pogojev za nastanek in razvoj korupcije ter tveganj za korupcijo in kršitve integritete,
- vzpostavitev ustreznega pravnega in institucionalnega okolja za preprečevanje korupcije in krepitev transparentnosti,
- dosledna uveljavitev odgovornosti (tako osebne kot tudi pravne) za nezakonita dejanja.

Poleg splošnih ciljev si je treba prizadevati tudi za uresničitev **ključnih ciljev, ki so:**

1. krepitev transparentnosti delovanja države, vključno s preglednostjo razpolaganja s proračunskimi sredstvi,
2. krepitev integritete in sprejemanje odgovornosti ter krepitev ničelne tolerance do korupcije v državi in družbi,
3. zmanjševanje političnega vpliva in krepitev strokovnosti pri sprejemanju odločitev v zadevah javnega pomena, tudi pri imenovanjih na ključne položaje v javnem sektorju in v organe družb, kjer imata država ali lokalna skupnost večinski delež ali prevladujoči vpliv,
4. krepitev medsebojnega sodelovanja nadzorstvenih institucij,
5. krepitev sodelovanja javnega sektorja s civilno družbo,
6. krepitev učinkovitosti pregona koruptivnih ravnanj in s tem učinkovitosti delovanja policije, tožilstva in sodstva,
7. učinkovito ugotavljanje in zamejevanje korupcijskih tveganj, vključno s tveganji za kršitev integritete v javnem in zasebnem sektorju, še posebej v zdravstvu, pri financiranju političnih strank, okoljevarstvu in prostorskem načrtovanju, velikih investicijskih projektih ter upravljanju javnih sredstev in javnega premoženja, med drugim tudi pred in med postopki javnih naročil ter pri njihovi izvedbi,
8. krepitev etične kulture in vodenja z zgledom v organizacijah javnega in zasebnega sektorja ter krepitev integritete v družbi,
9. zagotavljanje spoštovanja in izvajanja ukrepov in odločitev vseh neodvisnih državnih organov ter nadzornih postopkov in zagotavljanje pogojev za učinkovito in kakovostno delovanje teh organov,
10. vzpostavitev spodbudnega okolja v gospodarstvu za vzpostavitev skladnosti poslovanja in ničelne tolerance do korupcije s strani gospodarstva, vključno s tujimi družbami, ki poslujejo z Republiko Slovenijo.

Resolucija obsega številna področja boja proti korupciji. S tako razčlenjeno strukturo resolucija poudarja, da morata boj proti korupciji in njeno preprečevanje potekati na vseh področjih delovanja javnega in zasebnega sektorja ter družbe, da se lahko na podlagi učinkovitega delovanja in sodelovanja ustvari potreben vpliv, ki načelo ničelne tolerance do korupcije privede do ravni družbenega soglasja. To mora postati splošna vrednota v Republiki Sloveniji.

Razčlenjena struktura resolucije podaja tudi jasne strateške okvire za oblikovanje akcijskega načrta z ugotovljenimi konkretnimi korupcijskimi tveganji in načrtovanimi konkretnimi ukrepi za njihovo zamejitev.

## V. OPREDELITEV CILJEV PO DELEŽNIKI IN PODROČJIH

V tem poglavju so cilji opredeljeni na štirih ravneh.

Prva raven ciljev velja za vse: subjekte javnega in zasebnega sektorja ter splošno javnost. Druga raven ciljev velja za subjekte javnega in zasebnega sektorja. Tretja raven se nanaša le na subjekte javnega sektorja, četrta raven pa zajema cilje na posebnih področjih ne glede na to, ali se nanašajo na javni ali zasebni sektor, civilno družbo ali splošno javnost.

Za potrebe razumevanja resolucije »javni sektor« v nadaljevanju pomeni državne organe in samoupravne lokalne skupnosti (v nadaljnjem besedilu: lokalna skupnost ali lokalna samouprava), javne agencije, javne sklade, javne zavode, javne gospodarske zavode, Banko Slovenije, druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti, pravne osebe, ki jih je ustanovila država ali lokalna skupnost, javna podjetja, gospodarske družbe in druge pravne osebe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoči vpliv država ali lokalna skupnost. Izraz »zaposleni v javnem sektorju« pa zajema javne uslužbence in funkcionarje.

### **V/1. CILJI, skupni vsem deležnikom, tj. subjektom javnega in zasebnega sektorja ter splošni javnosti**

**CILJ 1: Vsak mora prijaviti kakršen koli sum koruptivnih ravnanj (v širšem pomenu pojma korupcije<sup>13</sup>) pristojnim institucijam.**

Prijava koruptivnih ravnanj (in ne samo kaznivih dejanj s področja korupcije) je integritetno ravnanje. Dosledna prijava sumov kršitev je eden ključnih dejavnikov za zmanjšanje pojavnosti korupcije v Republiki Sloveniji. Samo s tovrstnim odgovornim pristopom bodo lahko organi pregona in preprečevanja kos družbenim izzivom, ki jih povzroča korupcija.

**CILJ 2: Za učinkovito preprečevanje korupcije mora celotna družba zagotavljati mehanizme za ozaveščanje in krepitev integritete prebivalcev, zaposlenih v zasebnem sektorju, javnih uslužbencev in funkcionarjev. Javni in zasebni sektor morata sooblikovati okolje, ki spodbuja odgovorno ravnanje vseh prebivalcev, ne samo javnega sektorja v okviru izvajanja javnih nalog.**

Integriteta posameznikov je nujna za preprečitev nastanka tveganj za korupcijo in kršitev integritete na celotnem družbenem področju, in ne le pri delovanju javnega sektorja in izpolnjevanju javnih nalog. Javni sektor mora biti točka, kjer se lahko krepiti integriteta vseh, ki pridejo v stik z njim, in tako vpliva tudi na ravnanje v zasebnem sektorju. Ozaveščanje prebivalcev, zaposlenih v zasebnem sektorju, javnih uslužbencev in funkcionarjev o integriteti in prepoznavanju korupcijskih tveganj v delovanju javnega in zasebnega sektorja je prvi pogoj za učinkovito preprečevanje korupcije v družbi.

**CILJ 3: Del ozaveščanja splošne javnosti glede preprečevanja korupcije mora biti tudi ozaveščanje glede pomena prijave ter kanalov in načinov prijave kršitev. Dosledna prijava kršitev je pomemben mehanizem vzpostavljanja ničelne tolerance do korupcije in kršitev integritete v družbi.**

Prijava kršitev je v splošni javnosti še vedno pogosto razumljena kot »ovaduštvo«. Po drugi strani pa posamezniki ne prijavljajo kršitev tudi zaradi strahu pred povračilnimi ukrepi ali prepričanja, da prijava ne bo privedla do ustrezne preiskave in popravljalnih ukrepov. Vse navedene pomisleke je treba učinkovito odpravljati tako z ozaveščanjem in ukrepi za onemogočenje povračilnih ukrepov in z zagotavljanjem pogojev za ustrezno obravnavo prejetih prijav, vključno z obravnavanjem ugotovljenih kršitev in izvajanjem popravljalnih ukrepov.

---

<sup>13</sup> Širši pojem korupcije zajema vse institute, opredeljene in določene v zakonodaji, ki ureja področje krepitev integritete in preprečevanja korupcije, in jih uvrščamo med sistemske mehanizme preprečevanja korupcije (na primer kršitve integritete, izogibanje nasprotju interesov, omejitve poslovanja, nezdržljivost funkcij).

**CILJ 4: Splošna javnost se mora zavedati negativnih učinkov korupcije in pozitivnih učinkov krepitve integritete na vseh ravneh delovanja države in družbe.**

Integriteta je imunska odpornost pred korupcijo. Ker je za učinkovit boj proti korupciji ključno, da v njem sodelujejo vsi, tako država kot družba, je poleg vseh mehanizmov preprečevanja korupcije v javnem in zasebnem sektorju treba krepiti integriteto tudi v splošni družbi. Pri tem je še posebej pomembna aktivna vloga (organizirane) civilne družbe.

**CILJ 5: Družbena omrežja naj postanejo koristno orodje za krepitev integritete in preprečevanje korupcije.**

Javno mnenje se oblikuje glede na medijsko poročanje, že nekaj let pa intenzivno tudi glede na objave na družbenih omrežjih. Družbena omrežja lahko s pomočjo vidnih posameznikov, ki so dober zgled, postanejo pomemben kanal ozaveščanja o pomenu integritete in preprečevanja korupcije.

**V/2. CILJI, skupni subjektom javnega in zasebnega sektorja**

**INTEGRITETNO RAVNANJE**

**CILJ 6: Vsi zaposleni v javnem sektorju morajo delovati integritetno in v celoti ozavestiti, da je namen javnega sektorja enakopravna ureditev in olajšanje življenja prebivalcev Republike Slovenije. To je podlaga za opredelitev javnega interesa.**

Integritetno ravnanje vseh zaposlenih v javnem sektorju izhaja primarno iz delovanja v javnem interesu. To mora biti vodilo vseh njihovih ravnanj. Republika Slovenija deluje po načelu demokratičnosti, ki določa, da vsa oblast prihaja od ljudstva, za ljudstvo in se tudi izvaja v njegovem imenu. Izvršilna veja oblasti, ki jo ljudstvo posredno voli na vsakokratnih volitvah, mora prek javne uprave (ki uresničuje odločitve) zastopati izključno širši skupni interes ljudstva oziroma javni interes pri upravljanju javnih zadev. Zato je uresničevanje javnega interesa temelj vsakršne integritete celotnega javnega sektorja in temelj integritetnega ravnanja zaposlenih v njem.

Drugi temelj integritete javnega sektorja je (osebna) integriteta vsakega zaposlenega, to so poštenost, pravičnost, skladnost misli, besed in ravnanj, ki so prvi pogoj za preprečevanje korupcije v javnem sektorju, delovanje pravne države in izgradnjo zaupanja v njene institucije.

**CILJ 7: Treba je zagotoviti dosledno spoštovanje zakonskih določb glede izogibanja nasprotju interesov, omejitve hkratnega opravljanja dejavnosti ali članstva poleg redne zaposlitve<sup>14</sup> in omejitev poslovanja, ki veljajo za zaposlene v javnem sektorju.**

Zaposleni v javnem sektorju morajo pri delu dosledno ravnati nepristransko ter ne smejo dajati neupravičenih koristi in prednosti posameznicam oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam. Republika Slovenija je majhna država, zato je možnost za nastanek nasprotja interesov eno pogostejših tveganj. V postopkih pred organi obstaja verjetnost povezanosti med uradno osebo in stranko (družinska, poslovna, prijateljska), s čimer z izvedbo takega postopka lahko pride do nasprotja interesov (oziroma njegovega videza). Zaposleni v javnem sektorju imajo dolžnost, da se nasprotju interesov izognejo ter s tem omogočijo nepristranskost in enakopravno obravnavo v vseh postopkih.

Delovanje v javnem sektorju mora biti izključno v javnem interesu. Dodatna dejavnost ali članstvo lahko pomeni tveganje za nedovoljene vplive oziroma da imajo zaposleni v javnem sektorju namesto javnega interesa svoje zasebne interese.

Poslovanje s subjekti, s katerimi so zaposleni v javnem sektorju neposredno ali posredno (na primer prek družinskih članov) povezani (na primer lastniško, ustanoviteljsko), pomeni realno korupcijsko tveganje. Zakonodaja zato vsebuje izrecna pravila za spoštovanje teh tveganj, da se prepreči oškodovanje javnih sredstev.

---

<sup>14</sup> Institut nezdržljivosti funkcij.

## **CILJ 8: Tudi delovanje zasebnega sektorja mora temeljiti na integriteti in skladnosti poslovanja.**

Zasebni sektor mora v okviru poslovnih struktur vzpostaviti in zagotoviti integritetno ravnanje, tudi prek internih struktur za skladnost poslovanja. Poleg formalne zagotovitve integritetnega delovanja je za preprečevanje koruptivnih praks pomembna tudi osebna integriteta zaposlenih v zasebnem sektorju. Zasebni interes (tako lastnikov kot tudi zaposlenih v zasebnem sektorju) ne sme povzročiti neželenih koruptivnih učinkov ali omajati javnega interesa na posameznem področju.

## **DOSLEDNO SPOŠTOVANJE PRAVIL GLEDE LOBIRANJA**

**CILJ 9: Za zagotavljanje transparentnosti vplivanja na odločitve javnega sektorja je treba dosledno spoštovati pravila glede lobiranja. O lobističnih stikih morajo lobiranci in lobisti dosledno poročati. O nedovoljenih vplivih je treba obveščati pristojne nadzorne organe.**

Pomemben del krepite transparentnosti delovanja javnega sektorja je objava lobističnih stikov. Njen namen je seznanitev javnosti z vsemi vplivi na posamezno odločitev javnega pomena. Zasebni sektor mora upoštevati, da je transparentnost njihovega lobiranja pomembna, da je javnost jasno seznanjena z dovoljenim lobiranjem, kar je mogoče le ob doslednem spoštovanju zakonodaje.

## **SPOŠTOVANJE ODLOČITEV JAVNEGA SEKTORJA**

**CILJ 10: Treba je okrepiti spoštovanje odločitev vseh institucij javnega sektorja, še posebej neodvisnih državnih organov, in zagotoviti pogoje za njihovo učinkovito delovanje.**

Neodvisni državni organi so imunski sistem pravne države. Njihove odločitve kot tudi odločitve vseh institucij javnega sektorja je treba spoštovati in izvajati, država pa mora zagotoviti optimalne pogoje za njihovo učinkovito delovanje z zagotavljanjem kakovostnega pravnega okvira, zmogljivosti za delovanje (finančnih in kadrovskih) in ustreznega plačila za opravljeno delo.

## **ZAŠČITA PRIJAVITELJEV**

**CILJ 11: Zaščita prijaviteljev kršitev, vključno korupcije in drugih nezakonitosti ter nepravilnosti, mora biti učinkovita in dosledno izvajana tako v primeru zunanje in notranje prijave kot tudi v primeru javnega razkritja kršitev v skladu s predpisi. Prav tako je treba zagotoviti učinkovito zaščito posrednikov in povezanih oseb, ki so po zakonu, ki ureja zaščito prijaviteljev, do take zaščite upravičeni.**

Zaščita prijaviteljev sumov kršitev je nujna za preprečitev povračilnih ukrepov, ki so eden temeljnih dejavnikov odvratanja posameznikov od prijave kršitev. Ker je prijava sumov korupcije ključna za učinkovit boj proti korupciji, je dosledno izvajanje učinkovite zaščite prijaviteljev izjemno pomembno.

Nujni pogoj za učinkovito zaščito prijaviteljev je zagotavljanje take mehanizme oziroma poti prijave, da je prijava podana na varen in učinkovit način, vključno z zaščito identitete prijaviteljev.

Organizacije javnega in zasebnega sektorja morajo zagotoviti ustrezno in učinkovito obravnavo kršitve, na katero se prijava nanaša, ter pravočasno, pošteno in sorazmerno ukrepanje v primerih ugotovljenih kršitev.

## **STANOVSKÉ ORGANIZACIJE**

**CILJ 12: Stanovske organizacije morajo spodbujati svoje člane k integritetnemu delovanju.**

Zbornice in druge stanovske organizacije morajo nuditi svojim članom pomoč in podporo pri zagotavljanju integritetnega delovanja z izobraževalnimi programi, svetovanjem, ozaveščanjem in drugimi oblikami podpore.

## **V/3. CILJI, skupni subjektom javnega sektorja**

### **DELOVANJE V JAVNEM INTERESU**



**CILJ 13: Javni sektor in njihovi zaposleni morajo pri svojem delovanju upoštevati izključno javni interes ter preprečiti nedovoljene vplive in udejanjanje zasebnih interesov.**

Državljeni predajo na vsakokratnih volitvah državo 'v upravljanje' izvoljenim predstavnikom z zaupanjem, da bodo ti delovali v najširše skupno dobro oziroma v javnem interesu. V ta namen državljani plačujejo davke in druge dajatve ter z njimi zagotavljajo sredstva za izvajanje aktivnosti v javnem interesu.

## **PROAKTIVNO SPREJEMANJE ODGOVORNOSTI**

**CILJ 14: Zaposleni v javnem in zasebnem sektorju morajo (proaktivno) sprejemati odgovornost za svoje delovanje ob nastanku ravnanja, ne šele ob nastopu (pravnih) posledic. Vse pravne osebe javnega in zasebnega prava morajo omogočiti jasno določitev odgovornosti posameznikov in krepiti zavedanje zaposlenih o pomembnosti odgovornosti ter spodbujati tako organizacijsko kulturo, ki omogoča razvoj pozitivnega odnosa zaposlenih do sprejemanja odgovornosti.**

Sprejemanje odgovornosti je pomemben del integritetnega ravnanja posameznikov. S sprejemanjem odgovornosti za napake oziroma nepravilnosti ob nastanku ravnanja je verjetnost za ponovitev napake oziroma nepravilnosti manjša, pri tem pa je treba zagotoviti, da namen sprejemanja odgovornosti ni le kaznovanje posameznikov, temveč krepitev zavedanja in znanja. Napake so del delovnih procesov in se lahko zgodijo brez krivde ali kljub upoštevanju vseh standardov. Odnos do sprejemanja odgovornosti ne sme temeljiti le na grožnjah in ustrahovanju, temveč je odgovornost pozitivna vrednota, s katero se lahko zaposleni identificirajo. To še posebej velja za javni sektor, ki je zgled celotni družbi. S prevzemanjem odgovornosti in odzivi na napake se izboljšujejo integriteta delovanja pravnih oseb javnega in zasebnega prava ter s tem tudi njihova verodostojnost in ugled, kar prispeva h krepitvi zaupanja v njihovo delovanje.

Javna funkcija temelji na zaupanju javnosti, zato pri sprejemanju odgovornosti ni mogoče vztrajati na domnevi nedolžnosti, ki sicer velja za kazensko odgovornost, ampak je treba odgovornost uveljavljati oziroma sprejeti že na podlagi zadostne stopnje verjetnosti kršitve. Po drugi strani pa sistem odgovornosti ne sme postati mehanizem, kjer bi lahko tudi nepreverjena govornica ali očitek vodil v sankcije, saj je tak sistem še posebej dovzeten za manipulacijo in šibi neodvisno delovanje institucij.

## **TRANSPARENTNOST**

**CILJ 15: Institucije javnega sektorja in zaposleni morajo zagotoviti največjo možno transparentnost svojih postopkov in poslovanja ter učinkovito komuniciranje in sodelovanje z javnostmi.**

Transparentnost je temeljno orodje preprečevanja korupcije. S transparentnimi objavami in dostopom javnosti do informacij (na primer z vsebino javnega naročanja, porabo javnih sredstev in finančnih sredstev poslovnih subjektov javnega sektorja, objavo premoženjskega stanja), prikazom ter sodelovanjem z javnostmi se zmanjša tveganje za prikrito izvajanje kršitev, prav tako pa se ustvari dodatna varovalka oziroma dodatna možnost nadzora, saj lahko nadzor nad aktivnostmi izvaja tudi javnost. Transparentnost hkrati krepi zaupanje državljanov v delovanje države in državljane opolnomoči za aktivno vključevanje v procese javnega sektorja.

Javni sektor si mora proaktivno prizadevati za zagotavljanje primerne informiranosti javnosti o njihovem delovanju in zagotoviti učinkovito uresničevanje pravice dostopa javnosti do informacij javnega značaja.

**CILJ 16: Vse institucije javnega sektorja morajo pri sprejemanju odločitev, tudi glede predpisov, delovati transparentno, z vključevanjem in sodelovanjem zainteresirane javnosti. Pri pripravi predpisov jih morajo voditi načela transparentnosti, kakovosti in določnosti.**

Transparentnost sprejemanja odločitev, še posebej na ravni lokalne samouprave, vključno z doslednim poročanjem o lobističnih stikih, gradi zaupanje v vsakokratno oblast (državno in lokalno), skupaj z vključevalnim komuniciranjem in sodelovanjem prebivalcev pa pripomore k omejevanju korupcijskih tveganj pri sprejemanju odločitev. Pomembno vlogo pri omejevanju korupcijskih tveganj imajo tudi transparentnost, kakovost in določnost predpisov.

## ZAGOTAVLJANJE USTREZNIH POGOJEV ZA DELOVANJE JAVNEGA SEKTORJA

**CILJ 17: Za učinkovito preprečevanje korupcije in integritetno ravnanje v javnem sektorju je treba zagotoviti zadostna sredstva za delovanje institucij javnega sektorja, vključno z zaposlitvijo zadostnega števila kadrov. Zaposlenim je treba zagotoviti ustrezno plačilo za delo in ustrezne pogoje za opravljanje dela.**

Integriteta javnega sektorja je odvisna od integritete zaposlenih. Zaposleni v javnem sektorju so bolj podvrženi korupcijskim tveganjem, če za svoje delo ne prejmejo ustreznega plačila, še toliko bolj, če njihova plača ne omogoča dostojnega življenja. Podobno je v primerih opravljanja dela v neustreznih delovnih razmerah, ki zaposlenim ne omogočajo strokovnega in doslednega izvajanja delovnih obveznosti, vključno v okoliščinah kadrovskega primanjkljaja. V primeru večjih kadrovskih mankov pride do preobremenitev, kar vodi v napake pri delu, izgorelost in splošno nezadovoljstvo. Nezadovoljni zaposleni pa so bolj podvrženi tveganjem za kršitve integritete in korupcijskim tveganjem.

Navedeno je še bolj pomembno pri nekaterih poklicnih skupinah oziroma institucijah, ki so ključne za delovanje pravne države in imajo neposredni vpliv na boj proti korupciji in morajo biti pri svojem delu neodvisne ter samostojne. Neodvisnost in samostojnost prinašata tudi dodatno izrazito lastno odgovornost posameznikov za preprečitev drugih korupcijskih tveganj, kot so nasprotje interesov, izogibanje sprejemanju nedovoljenih daril, kršitve integritete.

### UČINKOVITOST IN NEODVISNOST NADZORNIH POSTOPKOV

**CILJ 18: Vsi postopki nadzora v javnem sektorju morajo biti učinkoviti, sprotni, neodvisni, transparentni in strokovni ter ne smejo biti podrejeni niti zunanjim niti notranjim nedovoljenim vplivom. Prav tako v postopkih nadzora ne sme prevladati zasebni interes nad javnim.**

Pomemben del delovanja javnega sektorja je tudi izvajanje nadzora nad doslednim uresničevanjem javnega interesa pri delovanju institucij in zaposlenih javnega sektorja ter nadzoru nad porabo proračunskih sredstev. Tako kot mora biti za opravljanje nalog javnega sektorja ključno upoštevanje javnega interesa, mora biti tudi v vseh postopkih nadzora temeljno vodilo izključno javni interes (na primer v postopkih s področja delovnih razmerij in sodelovanja pri upravljanju, zaposlovanja, sociale, varnosti in zdravja pri delu, v postopkih nadzora nad upravljanjem gozdov, kmetijskih zemljišč ter lovskih in ribolovnih revirjev, postopkih urejanja prostora, naselij ter gradnje, varstva okolja in ohranjanja narave, upravljanja voda in odpadkov).

Še zlasti skrbno je treba izvajati učinkovit in objektivni nadzor na področjih, kjer obstaja veliko zanimanje javnosti ali obstajajo sistemska tveganja (na primer pri nadzoru nad prehrano, v postopkih javnega naročanja).

Pri velikih in kompleksnih javnih naročilih oziroma procesih je nadzor priporočljivo izvajati že med postopkom naročanja in ob izvedbi naročila. Če procesi bistveno posegajo v okolje, je pomembno, da izvedba in nadzor zagotovita spoštovanje načel trajnostnega razvoja.

Osebe, ki izvajajo nadzor, morajo biti ustrezno strokovno usposobljene za področje, ki ga nadzorujejo, in ne smejo priti v položaj, ko bi pri njihovi odločitvi prevladal nedovoljeni vpliv in se udeležil zasebni interes. Pri tem je pomembno, da se osebe, ki izvajajo nadzor, učinkovito izognejo zunanjim vplivom oziroma pritiskom, vključno s političnimi pritiski, ter tudi notranjim pritiskom v okviru organa, vključno z vplivi oziroma pritiski nadrejenih. Samo na tak način nadzor lahko zagotovi doslednost odločanja oziroma upravljanja v javnem interesu.

Neučinkovitost dela nadzornih organov lahko vodi v nastanek korupcijskih tveganj, med drugim v primeru, ko zaradi prevelikega obsega dela in premalo kadra nadzorni organ ni zmožen izvesti pregleda vseh subjektov, za katere je pooblaščen, oziroma preveriti vseh prejetih prijav. Na ta način lahko pride do spregleda korupcijskih ravnanj ali kršitev integritete uradnih oseb, namesto da bi se ugotovitve nadzora vodile v boljše upravljanje.

**CILJ 19: Na področjih, ki neposredno vplivajo na življenje ljudi, je treba o postopku nadzora in ugotovitvah dosledno obveščati javnost.**

Transparentnost in dostopnost ugotovitev in postopkov nadzora nad uresničevanjem javnega interesa pripomoreta k učinkovitosti tega nadzora, saj med drugim omogočata aktivno sodelovanje zainteresirane javnosti. To še zlasti velja za področji okolja in prehrane, kjer imajo aktivnosti države lahko neposreden vpliv na zdravje prebivalcev. Glede na neposredni učinek na prebivalstvo je izjemnega pomena, da so korupcijska tveganja in tveganja za kršitve integritete na področjih okolja in prehrane (kot so na primer nedovoljeni vplivi), zamejena tako pri poslovanju na trgu kot tudi pri nadzoru države.

#### **V/4. CILJI na prednostnih področjih**

##### **IMENOVANJA IN ZAPOSLOVANJA**

**CILJ 20: Vse faze postopkov imenovanj in zaposlovanj v javnem sektorju morajo biti transparentne, neodvisne od nedovoljenih vplivov in morajo zagotoviti enakopravno obravnavo oseb v postopkih..**

**Postopki imenovanja v organe družb, v katerih imata država ali lokalna skupnost večinski delež ali prevladujoči vpliv, v mednarodne organizacije in druge institucije morajo imeti enake cilje. Podobna raven odgovornosti se zahteva tudi od pravnih oseb zasebnega prava v skladu s standardom dobrega gospodarstvenika.**

Postopki kadrovanja, ki niso izvedeni v skladu z integriteto (netransparentnost, neobjektivnost in nestrokovnost), in torej ne pomenijo integritetnega ravnanja, ne morejo pripeljati do zaposlitve integritetnih posameznikov. Za kakovostno zastopanje državljanov oziroma prebivalcev Republike Slovenije pri upravljanju države je treba na delovna mesta zaposlovati osebe, kompetentne za opravljanje posameznih del.

Tako kot postopki zaposlovanja morajo tudi postopki imenovanja oseb na položaje spoštovati enake cilje.

Temeljno vodilo pri imenovanjih na vodilna delovna mesta v javnem sektorju mora biti strokovna primernost kandidatov, in ne morebitna pripadnost interesnim ali političnim skupinam. Le na tak način se zagotovita učinkovito in strokovno izvajanje javnih funkcij ter upravljanje javnega premoženja v javnem interesu ter se s tem krepí ugled institucije in Republike Slovenije v mednarodnih organizacijah in drugih institucijah. Imenovanje na podlagi političnih vplivov pomeni tveganje za nedovoljene vplive politike na odločitve imenovanih oseb, za nastanek nasprotja interesov ter prevlado zasebnih interesov pred javnimi (pri čemer je javni interes v tem primeru tudi učinkovito poslovanje pravne osebe zasebnega prava).

Nestrokovna imenovanja (na primer na podlagi političnih ali drugih interesnih vplivov) lahko pomenijo tveganje za nedovoljene vplive na odločitve imenovanih oseb, za nastanek nasprotja interesov in udejanjanje drugih interesov pred javnimi (pri čemer je javni interes v tem primeru tudi učinkovito poslovanje pravne osebe zasebnega prava).

**CILJ 21: Vodstvena mesta morajo zasedati osebe z visoko stopnjo integritete, ki so hkrati tudi strokovno usposobljene in imajo ustrezne vodstvene izkušnje.**

Vodstvena mesta morajo zasedati osebe, ki imajo ustrezna znanja, veščine in izkušnje za vodenje in so hkrati tudi osebe z visoko stopnjo integritete, saj je od njihovih ravnanj odvisen tudi ugled organizacije.

##### **RAZDELJEVANJE JAVNIH SREDSTEV**

**CILJ 22: Javna sredstva se morajo upravičencem dodeljevati pravilno in transparentno na podlagi ustreznih pravnih podlag ter jasno razdelanih objektivnih in strokovnih meril, pri čemer se morajo na podlagi sprejetih meril presojeti tudi učinki porabljenih sredstev. Razdelitev ne sme biti podvržena političnim vplivom in zasebnim interesom.**

Pri delitvi javnih sredstev je treba vzpostaviti pregled nad zakonitostjo in transparentnostjo razpolaganja s temi sredstvi, vključno z jasnimi objektivnimi merili za razdelitev in določanje učinkovitosti (merljivosti)

njihove porabe. To velja med drugim tudi za postopke podeljevanja državnih pomoči, donacije, subvencije in podobno. Pri delitvi javnih sredstev niso dopustni politični vplivi na končno izbiro (na primer glede projektov civilne družbe, financiranja invalidskih in športnih organizacij).

Sredstva za financiranje določenih področij (na primer sredstva za financiranje invalidskih organizacij, kulturnih dejavnosti, medijev, sredstva za raziskave in razvoj) se zagotavljajo posredno in neposredno iz premoženja Republike Slovenije, prek za ta namen ustanovljene institucije in na podlagi javnega interesa. Za številne deležnike na ključnih področjih so ta sredstva edini vir prihodkov, kar je še dodatni razlog, da morajo biti sredstva dodeljena transparentno, na podlagi objektivnih strokovnih meril ter ob upoštevanju učinkovitosti in gospodarnosti porabe sredstev, vključno z izogibanjem dvojnega financiranja. Dosedanje izkušnje pri dodeljevanju sredstev so pokazale, da morajo biti za učinkovito upravljanje tveganj za korupcijo in kršitve integritete merila za dodelitev sredstev zakonsko določena, prav tako pa mora biti zakonsko urejeno tudi delovanje institucije, ki izvaja dodelitev sredstev.

Mediji imajo močan vpliv na oblikovanje javnega mnenja, zato obstajajo tveganja za njihovo (politično) zlorabo. Postopki dodelitve sredstev morajo zato glede medijev še toliko bolj omogočati delitev sredstev transparentno in le na podlagi objektivnih strokovnih meril. Največja možna transparentnost mora biti zagotovljena tudi pri morebitnih drugih oblikah državne podpore medijem.

**CILJ 23: Izbirne komisije za dodeljevanje sredstev morajo biti sestavljene iz področnih strokovnjakov oziroma jih morajo sestavljati visoko strokovni člani. Postopki razdelitve sredstev in izvedbe financiranih projektov morajo biti neodvisni, strokovni in transparentni, brez nedovoljenih vplivov na oblikovanje razpisnih pogojev za financiranje natančno določenih izvajalcev oziroma brez nedovoljenih vplivov na izbiro prejemnikov sredstev.**

Temeljno tveganje financiranja z javnimi sredstvi je prevlada zasebnih interesov nad javnim interesom, ki se lahko udejanjijo z nedovoljenimi vplivi, nasprotjem interesov, korupcijo ter drugimi tveganji za korupcijo in kršitev integritete. Na ključnih področjih, ki so pogosto tudi medijsko bolj izpostavljena, obstaja precejšnje tveganje za nedovoljene vplive na razdelitev sredstev, zato morajo biti člani izbirnih komisij visoko usposobljeni in strokovni. Tveganje za nedovoljene vplive se lahko učinkovito zmanjša tudi na podlagi mnenj zunanjih strokovnjakov, ki pomenijo neformalni pritisk na odločevalce, da podeljujejo sredstva izključno glede na dejansko (strokovno) kakovost.

Za doseg največje možne transparentnosti je pomembno, da so odločitve jasno obrazložene in preverljive.

**CILJ 24: Nad razdelitvijo in porabo javnih sredstev je treba izvajati neodvisen in učinkovit nadzor, ki se uspešno izogiba nedovoljenim pritiskom.**

Pomemben del skrbnega gospodarjenja s sredstvi je tudi nadzor nad delitvijo javnih sredstev, še posebej v postopkih javnih naročil, javnih razpisov in podeljevanja javnih sredstev v obliki podpore ali pomoči, in nad porabo teh sredstev. Pri tem je treba upoštevati standard dobrega gospodarja pri upravljanju stvarnega premoženja države in lokalne skupnosti ter upoštevati merljivost učinkov porabe.

## **UPRAVLJANJE JAVNEGA PREMOŽENJA**

**CILJ 25: Javni sektor mora svoje odločitve sprejemati v javnem interesu, neodvisno od morebitnih vplivov struktur finančne moči.**

Vsaka struktura finančne moči skuša vplivati na odločevalce za uveljavitev lastnega interesa. To velja tudi za banke, zavarovalnice in druge finančne institucije, pa tudi nefinančne družbe, ki lahko svojo finančno moč uporabljajo za krepitev vpliva na odločevalce pri izvajanju javnih politik. Odločevalci javnega sektorja morajo vse svoje odločitve sprejemati izključno v javnem interesu. Ob prejetih pobudah posameznih centrov finančne moči morajo objektivno odločati o vsebini pobude ne oziraje se na to, kdo je njen predlagatelj.

**CILJ 26: Postopki upravljanja javnega premoženja, še posebej, kadar vključujejo neposredni stik s strankami, se morajo izvajati zakonito, z omejitvijo potencialnih nedovoljenih vplivov, nasprotja interesov, nedovoljenih daril ter drugih tveganj za korupcijo in kršitve integritete.**

V postopkih, ki vključujejo neposredni stik s strankami, so korupcijska tveganja za nedovoljene vplive in nedovoljena darila močnejše izražena, zato je posebno pozornost treba nameniti vzpostavitvi mehanizmov za njihovo zamejitev.

**CILJ 27: Zaposleni, ki sodelujejo oziroma odločajo v postopkih upravljanja javnega premoženja ali izvajajo nadzor nad temi postopki, morajo biti osebe z visoko stopnjo integritete.**

Omejitev tveganj za korupcijo in kršitve integritete v postopkih upravljanja javnega premoženja ali izvajanja nadzora nad temi postopki je veliko odvisna od osebne integritete uradnih oseb, zato je nujno vzpostaviti mehanizme za preverjanje in krepitev njihove integritete ter ustrezne okoliščine opravljanja dela, ki bo spodbujalo integritetna ravnanja.

**CILJ 28: Upravljanje javnega premoženja, med drugim v postopkih javnega naročanja in dodeljevanja javnih sredstev, mora biti transparentno in gospodarno ter upoštevati načelo enakopravne obravnave z omejitvijo tveganj za korupcijo in kršitev integritete, nasprotja interesov in nedovoljenih vplivov, vključno s političnimi vplivi. Javna sredstva morajo biti razdeljena na podlagi vnaprej opredeljenih objektivnih meril.**

Javno premoženje – tako finančna sredstva kot tudi stvarno premoženje – je zaposlenim v javnem sektorju dano v upravljanje. Ker tudi pri upravljanju javnih sredstev zastopajo državljane Republike Slovenije, morajo z njimi ravnati skrbno kot dober gospodar, in jih upravljati na način, ki je v javnem interesu.

## **JAVNA NAROČILA**

**CILJ 29: Postopki javnega naročanja v Republike Sloveniji morajo biti izvedeni zakonito, učinkovito in z omejevanjem tveganj za korupcijo in kršitev integritete, nasprotja interesov in nedovoljenih vplivov. Ta tveganja je treba omejevati že pred začetkom postopka javnega naročanja, v fazi določanja potreb, da bi se izognili neupravičenemu dajanju prednosti določenemu ponudniku.**

Učinkovita in zakonita izvedba postopkov javnih naročil sta temelj za učinkovito in gospodarno porabo javnih sredstev. Pri tem je potrebno omejevanje tveganj za korupcijo in kršitve integritete v vseh oblikah javnega naročanja, še posebej pri evidenčnih naročilih. Dosledno pa je treba ta tveganja omejevati tudi pri določanju potreb in oblikovanju ter izvedbi javnega naročila.

**CILJ 30: Omejiti je treba tveganja v posebnih oblikah postopkov javnega naročanja, tudi pri evidenčnih naročilih, vključno z neupravičeno uporabo takih oblik postopkov, kjer je prisotno tveganje za drobitev javnega naročila, da ustreza dovoljeni vrednosti izvedbe naročila brez javnega razpisa.**

Izjeme od postopkov javnega naročanja in posebne oblike postopkov javnega naročanja imajo zakonsko predvidene okvire, kdaj okoliščine dovoljujejo take postopke. Zavezanci za javno naročanje se ne smejo izogibati postopkom javnega naročanja s tem, da skušajo prirediti potrebe in okoliščine nabave, da bi ustrezale kateremu od teh postopkov. Kot bolj tvegana za takšno prirejanje veljajo evidenčna naročila, kjer do določene vrednosti, podane v zakonu, ni treba izvesti postopka javnega naročanja. S tem se omogočajo drobitev javnih naročil in druge nepravilnosti.

**CILJ 31: Nad postopki javnega naročanja in izvedbo javnega naročila je treba zagotoviti redni, sprotni in neodvisni nadzor. Vzpostaviti je treba učinkovit nadzor na področju upravljanja tveganj pri nabavi blaga in storitev ter notranjih poti za prijavo neetičnih oziroma nezakonitih zahtev in ravnanj zaposlenih, dobaviteljev, potencialnih kandidatov ter ponudnikov blaga in storitev.**

Velik del javnih sredstev se porabi za nabavo blaga in storitev, zato je nujen učinkovit nadzor nad upravljanjem tveganj v vseh fazah postopka, vključno z vzpostavitvijo notranjih poti za podajo prijave neetičnih ali nezakonitih ravnanj. Pri velikih in kompleksnih javnih naročilih je nadzor priporočljivo izvajati že med postopkom naročanja in ob izvedbi naročila.

**CILJ 32: Pri velikih projektih države ali lokalne skupnosti z obsežnimi finančnimi sredstvi je treba zagotoviti sprotni neodvisni nadzor nad postopkom javnega naročanja in zagotoviti dosledno transparentnost vplivov na določanje potreb pred začetkom postopka, med drugim s prijavo lobističnih stikov. Prav tako je treba zagotoviti neodvisni nadzor nad izvedbo naročila.**

Nadzor nad postopki javnega naročanja je pomemben vidik zagotavljanja učinkovite porabe javnih sredstev. Velik obseg sredstev še dodatno povečuje tveganja za nedovoljene vplive in korupcijo, zato je z vidika učinkovite in gospodarne porabe primerno v postopek vključiti sprotni neodvisni nadzor, ki bi zagotavljal, da se v postopku učinkovito upravljajo vsa korupcijska tveganja in da se postopek izvaja zakonito.

Ker je pomembna faza za vplivanje na postopek javnega naročanja obdobje določanja potreb in oblikovanja javnega naročila, je v tej fazi treba zagotoviti največjo mogočo transparentnost vplivov.

Za učinkovito in gospodarno porabo javnih sredstev je nujen tudi neodvisni sprotni nadzor nad izvedbo naročila za zagotovitev, da ta poteka v skladu s podano ponudbo na javno naročilo in da so morebitni dodatni stroški realni.

**CILJ 33: Zakonodaja, ki določa postopke javnega naročanja, mora biti določna, jasna in izvedljiva tudi v praksi.**

Pri številnih spremembah področne zakonodaje pogosto pride do prenatrženih rešitev, ki se v praksi ne uporabljajo, in do prenormiranosti postopkov.

## **ZDRAVSTVO**

**CILJ 34: V zdravstvenem sistemu je treba učinkovito upravljati vsa tveganja za nastanek korupcije, nedovoljenih vplivov in prevlade zasebnih interesov nad javnim interesom, še posebej pri naročilih medicinske opreme in medicinskih pripomočkov, pri odnosih med zasebnimi dobavitelji in zaposlenimi javnega sektorja, v primeru zdravnikov, ki opravljajo delo v javnem zavodu in zasebnih ordinacijah, ter pri odpravljanju čakalnih vrst. Vzpostaviti je treba take pogoje dela, ki bodo omogočali oziroma krepili integritetno ravnanje zaposlenih, vključno z zadostnimi sredstvi za optimalno delovanje javnih zdravstvenih organizacij in z zadostnimi kadri.**

Do zgoraj navedenih tveganj na področju zdravstva pogosto prihaja v odnosu med zaposlenimi in dobavitelji, in sicer s financiranjem izobraževanj zaposlenih in promocijo medicinske opreme na teh izobraževanjih ter z nakupi medicinske opreme v zdravstveni organizaciji javnega sektorja. Poseben primer so tudi brezplačni najemi medicinske opreme ali donacije medicinske opreme zdravstvenim zavodom, ki neredko vodijo v porabo precejšnjih proračunskih sredstev za potrošni material ter vzdrževanje in popravila te opreme brez predhodne izbire ponudnika. Upravljanje teh tveganj v praksi še ni dovolj učinkovito, prav tako pa tudi ne pravno dovolj opredeljeno. Tveganja nastajajo tudi glede čakalnih vrst, ki jih omogočajo zlasti neosveženi čakalni sezname, in glede zdravnikov, ki opravljajo delo tako v javnem zavodu kot tudi zasebnih ordinacijah.

**CILJ 35: Postopki javnih naročil in drugih oblik javne nabave v zdravstvu morajo biti izvedeni učinkovito, odločitve o izbiri morajo temeljiti izključno na strokovnih merilih in zagotavljanju javnega interesa ter ne smejo biti podvrženi nedovoljenim vplivom in zasebnim interesom. Nabava materiala in opreme mora potekati v okoliščinah prostega trga in svobodne konkurence, država pa se mora po najboljši moči izogibati vstopanju v monopolna razmerja.**

Učinkovita izvedba postopkov javnih naročil je temelj smotrne porabe javnih sredstev. V zdravstvu zaradi posebnih povezav med dobavitelji in zdravstvenimi zavodi oziroma njihovimi zaposlenimi tveganja za nastanek nasprotja interesov, nedovoljene vplive in korupcijo nastajajo tudi pri javnih naročilih.

Stanje na trgu medicinske opreme in medicinskih pripomočkov zaradi načina poslovanja in dogovarjanja med dobavitelji ne zagotavlja v celoti prostega trga in svobodne konkurence. Država si mora prizadevati, da na področju zdravstva, kjer je poraba javnih sredstev relativno velika in ima hkrati nabava medicinske opreme in medicinskih pripomočkov neposredne učinke na zdravje in življenje njenih prebivalcev, zagotovi okoliščine svobodne konkurence, ki omogoča prosto razmerje med kakovostjo in ceno.

## INFRASTRUKTURA

**CILJ 36: Postopki načrtovanja, gradnje, vzdrževanja, prenove in potencialne prodaje javne infrastrukture na državni in lokalni ravni morajo temeljiti na strokovnih podlagah ne glede na politične vplive, ki presegajo zakonsko dovoljene usmeritve. Izvedeni morajo biti kakovostno, učinkovito, gospodarno in transparentno z aktivnim omejevanjem in preprečevanjem tveganj za korupcijo in kršitve integritete.**

Slabo načrtovanje, umeščanje v prostor, gradnja, vzdrževanje, prenova in prodaja javne infrastrukture vodi v možnosti zlorab ter številna tveganja za korupcijo in kršitve integritete ter v tveganje za okrnjeni javni interes. Pri slabo načrtovanih projektih je povečano tveganje, da bo učinek izvedene investicije manjši in bodo torej učinki za državo manjši od optimalnih, stroški večji, vprašljivi pa postaneta tudi optimalnost delovanja infrastrukture in s tem neposredna korist za državljane.

**CILJ 37: Treba je zagotoviti največjo mogočo transparentnost postopkov izgradnje in upravljanja infrastrukture ter se izogibati prevladi zasebnih interesov nad javnim interesom.**

Tveganja za koruptivna ravnanja lahko preprečita samo popolna transparentnost in strokovnost vseh postopkov. Samo na tej podlagi se lahko doseže javni interes, ki je v tem, da so infrastrukturni projekti zasnovani in izvedeni optimalno ter da kar se da optimizirajo razpoložljiva sredstva glede na zaznane potrebe.

**CILJ 38: Treba je povečati učinkovitost in neodvisnost nadzora nad javno-zasebnimi partnerstvi in javnimi gospodarskimi službami, še posebej na lokalni ravni.**

Nadzor nad izvajanjem javno-zasebnih partnerstev in delovanjem javnih gospodarskih služb na lokalni ravni je pogosto pomanjkljiv in ni neodvisen, še posebej ne v manjših občinah.

**CILJ 39: Infrastrukturni projekti morajo biti izpeljani neodvisno od nedovoljenih vplivov. Veliki investicijski projekti potrebujejo sprotni, neodvisni in učinkovit nadzor že med postopkom javnega naročanja in pri izvedbi projekta.**

Javna naročila so zaradi vrednosti investicij v infrastrukturo eno večjih korupcijskih tveganj. Zato je treba zagotoviti nadzor, tudi s strani civilne družbe, v celotnem postopku priprave in izvedbe javnega naročila kot tudi nad porabo namensko zbranih sredstev na vseh ravneh, vključno z lokalnimi gospodarskimi javnimi službami. Pri velikih investicijskih projektih je treba izvajati učinkovit, neodvisni in sprotni nadzor nad celotnim postopkom javnih naročil. Ta zajema tako določanje potreb pred oblikovanjem javnega naročila kot tudi izvedbo javnega naročila.

**CILJ 40: Družbe, ki upravljajo večje ali sistemske infrastrukturne investicije, morajo zagotavljati zakonito, odgovorno in integritetno poslovanje ter delovanje.**

Družbe, ki upravljajo večje ali sistemske infrastrukturne investicije, morajo zagotoviti, da je njihovo poslovanje zakonito, odgovorno in integritetno, saj so neprestano pod drobnogledom javnosti in poslujejo v javnem interesu. Te družbe se morajo pri vsakem koraku svojega poslovanja zavedati tveganj in jih aktivno upravljati. Integriteta ne sme biti le formalnost, temveč temelj poslovanja in način delovanja.

**CILJ 41: Z javno infrastrukturo je treba ravnati kot dober gospodar, med drugim je treba učinkovito urediti tudi sistem podeljevanja koncesij, kjer je treba okrepiti transparentnost postopkov in dosledno zagotavljati enakopravno obravnavo kandidatov za koncesionarje, izboljšati pa je treba tudi učinkovitost upravljanja koncesij.**

Z javno infrastrukturo je treba ravnati kot dober gospodar tako glede vzdrževanja kot tudi razpolaganja z njo, pri njenem upravljanju je treba primarno zagotavljati izvajanje javnega interesa. To je še posebej pereče tudi na področju koncesij, kjer morajo biti postopki njihovega podeljevanja in upravljanja transparentni, zagotavljati enakopravno obravnavo kandidatov za koncesionarje ter omogočati učinkovito in skrbno gospodarjenje.

## **V/5. CILJI, značilni za posamezno področje**

### **CIVILNA DRUŽBA**

**CILJ 42: Država oziroma vsakokratna vlada mora prepoznati pomembnost nevladnih organizacij in širše civilne družbe ter spodbujati njihov razvoj in delovanje, med drugim tudi na področju boja proti korupciji in krepitve integritete.**

**Integriteta, transparentnost in družbena odgovornost morajo biti vodilo pri organiziranosti in delovanju nevladnih organizacij.**

Aktivna in močna civilna družba je eden od temeljev demokracije. Ker je učinkovito preprečevanje korupcije in krepitev integritete v družbi možno doseči le s sodelovanjem vseh njenih delov, je aktivna vloga (organizirane) civilne družbe še posebej pomembna.

Spodbujati je treba tudi transparentnost in integriteto delovanja nevladnih organizacij. Država lahko med drugim s finančnimi sredstvi in drugimi mehanizmi spodbuja nastanek in krepi delovanje civilne družbe.

### **DELO IN SOCIALNE ZADEVE**

**CILJ 43: Postopki dodeljevanja pravic in prejemkov družine, drugih skupin ranljivih oseb in brezposelnih oseb morajo biti izvedeni učinkovito in z omejevanjem tveganj za korupcijo, in sicer glede izogibanja nasprotju interesov v postopkih, nedovoljenega vplivanja ter s tem uveljavljanja zasebnih interesov in kršitev integritete.**

Kot pri drugih postopkih, kjer je neposredni stik s strankami, so tudi pri postopkih dodeljevanja pravic na področju zaposlitve in socialnega varstva prisotna tveganja za korupcijo in kršitve integritete. Tveganje za nastanek nasprotja interesov in nedovoljenih vplivov so med drugim še posebej prisotna tudi na lokalni ravni, kjer majhnost območnih služb in skupnosti, v katerih te službe delujejo, povečuje možnost obstoja okoliščin nastanka nasprotja interesov in s tem tudi možnost uveljavitve zasebnih interesov pred javnim interesom. Po drugi strani pa majhnost lokalne skupnosti praviloma povečuje njeno povezanost in s tem zmanjšuje pripravljenost ljudi za prijave kršitev pristojnim organom.

### **GOSPODARSTVO**

**CILJ 44: Integriteta, družbena odgovornost in skladnost poslovanja morajo postati vodilo poslovanja gospodarskih družb v Republiki Sloveniji. Gospodarske družbe morajo ta temeljna vodila aktivno udeležati v svojem celotnem delovanju na podlagi načrtovanega ter vzpostavljenega sistema upravljanja skladnosti in integritete pri poslovanju.**

Doseganje le poslovne uspešnosti kot temeljnega cilja gospodarskih družb danes ne zadostuje več. Z zavedanjem negativnih učinkov industrije in škodljivih vplivov delovanja človeka na okolje in živa bitja, vključno s sočlovekom, se čedalje bolj uveljavlja norma družbene odgovornosti in trajnostnega razvoja. Enak trend je opazen tudi v gospodarstvu, kjer je družbena odgovornost podjetja že nekaj časa konkurenčna prednost, dolgoročno pa zagotavlja uspešnost podjetij in splošno družbeno blaginjo. Družbena odgovornost je neposredno povezana z integriteto, saj obe vpeljujeta etična načela, standarde dobrega upravljanja in transparentnost v odnose z zunanjim in notranjim okoljem gospodarske družbe. V ta namen je vzpostavljen sistem upravljanja skladnosti poslovanja družb.

**CILJ 45: Država mora spodbujati delovanje družb, ki so zavezane integritetnemu delovanju, za zagotovitev, da gospodarske družbe in podjetja v svoje poslovanje vpeljejo standard aktivnega preprečevanja koruptivnih ravnanj ter drugih prepovedanih praks in upravljanja s tem povezanih tveganj, vključno z učinkovitim zgodnjim zaznavanjem odklonov in ukrepanjem v okviru lastnega vzpostavljenega sistema notranjega upravljanja in kontrol.**

Podjetja, ki nimajo vzpostavljenih sistemov zagotavljanja skladnosti in integritete, so dovzetnejša za izčrpavanje javnih sredstev in podkupovanje zaposlenih v javnem sektorju, kar povečuje nezaupanje javnosti v javni sektor in institucije. Pri tem prihaja do negativnega zaznavanja tudi glede poslovanja



gospodarskih družb in podjetij, četudi so izjemno gospodarsko uspešna in vključena v velike (državne) projekte.

Etično poslovno okolje pomeni tudi manj korupcije, zato je obstoj etično naravnanih podjetij v javnem interesu. Država mora z različnimi mehanizmi spodbujati krepitev etičnega poslovnega okolja in družb, ki sprejemajo jasne in konkretne zaveze glede etičnih načel ter pri vsakodnevnem poslovanju delujejo integritetno.

**CILJ 46: Premoženje družb, v katerih imata država ali lokalna skupnost večinski delež ali prevladujoči vpliv, in premoženje družb v zasebni lasti je treba upravljati odgovorno in transparentno.**

Delovanje poslovodstev družb (ne glede na to, ali gre za zasebne družbe ali družbe, v katerih ima država ali lokalna skupnost večinski delež ali prevladujoči vpliv) mora biti zakonito, strokovno, transparentno in v skladu z najvišjimi standardi poslovne etike, ki temeljijo na integriteti. Odgovorno upravljanje premoženja se odraža tudi z uveljavljanjem kazenske in odškodninske odgovornosti članov organov vodenja, če zanemarijo svoje zakonske in etične dolžnosti.

**CILJ 47: Obstajati mora učinkovito uveljavljanje odgovornosti za kršitve pri opravljanju nadzora nad upravljanjem gospodarskih družb.**

Uveljavljanje odgovornosti je ena temeljnih postavk vzpostavljanja ničelne tolerance do korupcije in hkrati učinkovite krepitev integritete družbe, ki se mora dosledno izvajati tudi v praksi. Slovenski pravni red omogoča uveljavljanje odgovornosti za kršitve pri izvajanju nadzora. V javnosti se največkrat izpostavljajo tveganja glede nadzora nad upravljanjem vseh gospodarskih družb (in ne le tistih, v katerih imata država ali lokalna skupnost večinski delež ali prevladujoči vpliv), a ta možnost praviloma ni uporabljena. Država ali lokalna skupnost imata možnost predlagati postopke za ugotavljanje kazenske in odškodninske odgovornosti pri naklepnem ali malomarnem izogibanju izvajanju nadzora z dolžno skrbnostjo.

**CILJ 48: Okrepiti je treba učinkovitost sankcioniranja gospodarskih korupcijskih kaznivih dejanj. V zvezi s tem je treba stalno krepiti znanje o korupciji v gospodarstvu pri organih pregona in na sodiščih.**

Motivacija za spremembe delovanja družbe je lahko notranja ali zunanja. Ozaveščanje, svetovanje in pomoč pri vzpostavitvi sistemov skladnosti poslovanja in družbene odgovornosti ter integritetnega delovanja vplivajo na notranjo motivacijo podjetja, medtem ko so učinkovite sankcije dejavnik zunanje motivacije, saj morebitne storilce odvrnejo od izvajanja kršitev. Splošna prevencija pri gospodarskih kaznivih dejanjih zahteva jasno in odločno uporabo primerno strogih sankcij glede na težo, naravo in družbeno škodo tovrstnih kaznivih dejanj. Samo jasna, odločna in dosledna politika sankcioniranja bo družbi dala jasen znak o nedopustnosti korupcije.

## **INŠPEKCIJSKI ORGANI**

**CILJ 49: Inšpekcijski organi in inšpektorji morajo biti pri delu samostojni, konkretni postopki, ki jih izvajajo, pa ne smejo biti izpostavljeni notranjim ali zunanjim nedovoljenim vplivom. Za učinkovito omejitev nedovoljenih vplivov je treba okrepiti samostojnost inšpekcij.**

Samostojnost in s tem neodvisnost od vplivov pri opravljanju dela je temeljno načelo delovanja inšpektorja pri vodenju inšpekcijskih postopkov. Pri tem obstajajo realna tveganja za nedovoljeno vplivanje na posamezne postopke na podlagi zunanjih ali notranjih dejavnikov. Ta tveganja se lahko učinkovito upravljajo s krepitvijo samostojnosti inšpekcij za večjo sistemsko neodvisnost in zmanjšanje tveganj za nedovoljene vplive ter samostojnosti inšpektorjev pri vodenju postopkov.

**CILJ 50: Inšpekcijski postopki morajo biti izvedeni učinkovito, nepristransko, transparentno in sprotno, pri čemer morajo biti tveganja za korupcijo in kršitve integritete v teh postopkih omejena. V primeru morebitnega kadrovskega primanjkljaja ali velikega pripada zadev mora določanje prednostne obravnave prijav potekati na podlagi vnaprej določenih objektivnih meril.**

Neučinkovitost inšpekcijskih postopkov (na primer neizvršitev nadzora, odsotnost meril glede izvrševanja nadzora, odreditev neustreznih ukrepov, neodzivanje na domnevno kršitev, dolgotrajnost postopkov) lahko pomenijo tveganja za korupcijo in kršitve integritete. Ustrezno (pravočasno, sorazmerno in dosledno) ugotavljanje in sankcioniranje kršitev je pomemben dejavnik krepitve pravne države, preko katerega se dejavno izkazuje integriteta in nepristransko delovanje oblasti v splošno dobro. Tveganja lahko nastanejo med drugim tudi kot posledica kadrovskega primanjkljaja. Treba je zagotoviti pogoje za učinkoviti začetek in izvedbo inšpekcijskih postopkov ob spoštovanju ustavnega načela enakega varstva pravic ne samo glede odločanja v inšpekcijskem postopku, temveč tudi njegovega začetka. Pri obravnavi inšpekcijskih zadev morajo inšpektorji pozornost nameniti težavam pri izvajanju predpisov in o neskladju pravnih pravil obveščati področne organe.

**CILJ 51: Obstajati mora jasna ločnica med inšpekcijami ter njihovimi nadzornimi in pritožbenimi organi. Nadzori nad inšpekcijskimi postopki morajo biti učinkoviti, sprotni in izvedeni nepristransko. Tudi s tega vidika je primerna okrepitev samostojnosti inšpektoratov.**

Pravni red Republike Slovenije določa, da so nadzorni in pritožbeni organi v inšpekcijskih postopkih organi, ki so nosilci področij, na katerem deluje inšpekcija (večinoma so to ministrstva). Pri tem morajo biti kot vsi drugi tudi ti postopki izvedeni nepristransko in učinkovito. Ker so inšpekcije večinoma organi v sestavi ministrstev in ponekod tudi prostorsko združene z ministrstvi, je lahko tveganje za nastanek nasprotja interesov in nedovoljene vplive ministrstev na postopke prisotno že na sistemski ravni.

## **KMETIJSTVO IN GOZDARSTVO**

**CILJ 52: Država mora z gozdovi, kmetijskimi zemljišči, lovskimi in ribolovnimi revirji, vključno s sistematičnim popisom vseh nepremičnin z namembnostjo kmetijskega zemljišča in gozda, ravnati kot dober gospodar. Gospodarjenje mora biti učinkovito, transparentno in v skladu z javnim interesom. Upravljanje korupcijskih tveganj, vključno s tveganji za nasprotje interesov in nedovoljene vplive, je še posebej pomembno v postopkih prostorskega načrtovanja (na primer v konkretnih postopkih sprememb namenske rabe kmetijskih zemljišč). Odločitve glede prenosov upravljanja kmetijskih zemljišč oziroma gozdov na zasebnika morajo temeljiti na jasnih merilih in biti sprejete na podlagi transparentnih postopkov.**

V Republiki Sloveniji so potrebne izboljšave glede učinkovitosti upravljanja gozdov, kmetijskih zemljišč, lovskih in ribolovnih revirjev, saj tveganja za korupcijo in kršitve integritete ponekod še niso ustrezno upravljana. Neučinkovitost postopkov v javnem sektorju pogosto pomeni tveganje za korupcijo in kršitve integritete. Na področju kmetijstva so najizrazitejša tveganja v postopkih prostorskega načrtovanja, vključno pri spremembah namenske rabe kmetijskih zemljišč. Ta lahko vodijo v oškodovanje državnega premoženja in pridobitev neupravičene zasebne koristi, pogosto pa je v teh postopkih (predvsem na lokalni ravni) prisotno tudi tveganje za nasprotje interesov. Treba je vzpostaviti največjo mogočo transparentnost gospodarjenja in s tem možnost nadzora javnosti.

## **KULTURA**

**CILJ 53: Okrepiti je treba upoštevanje javnega interesa, zagotavljanja pogojev za ustvarjanje, posredovanje in varovanje kulturnih dobrin na področju javnih medijev. Kulturne vsebine morajo prejeti ustrezna finančna sredstva in prostor v programski shemi.**

Kultura je kritični spremljevalec družbenega dogajanja in kot taka s pluralnostjo mnenj krepiti demokratičnost družbe. Pri tem imajo ključno vlogo mediji, ki so nosilci javnega mnenja in temeljni kanal prenosa informacij javnosti, informacije, ki so v medijih, pa so s tem družbeno izpostavljene informacije. Z manjšo medijsko pokritostjo kulturnih dejavnosti se namreč zmanjšuje družbena izpostavljenost pluralnih mnenj.

Pri tem se upošteva samostojnost in avtonomnost javnih medijev (med njimi RTV) pri razporejanju finančnih sredstev in umeščanju vsebin v programsko shemo.

## **LOKALNA SAMOUPRAVA**

**CILJ 54: Lokalne zadeve javnega pomena, ki jih lokalna samouprava samostojno ureja (na primer prostorsko načrtovanje, gradnja lokalnih cest in poti, zagotavljanje gospodarskih javnih služb,**

gradnja objektov, predšolsko in osnovnošolsko varstvo otrok, občinsko redarstvo, omogočanje pogojev za gospodarski napredek in gradnja stanovanj), morajo temeljiti na upoštevanju stroke in doslednem upoštevanju javnega interesa lokalne skupnosti. Pri sprejemanju odločitev je treba preprečiti prevlado zasebnih interesov nad javnim.

Tako kot na državni ravni je treba tudi na ravni lokalne samouprave sprejemati izključno strokovne odločitve v javnem interesu in ob popolni transparentnosti odločevalcev.

## MEDIJI

**CILJ 55: Državna finančna podpora za zagotavljanje pluralnosti in demokratičnosti medijev in uresničevanje javnega interesa v medijih mora potekati transparentno, na podlagi objektivne in strokovne presoje.**

Mediji imajo močan vpliv na oblikovanje javnega mnenja, zato obstajajo tveganja za njihovo (politično) zlorabo. Postopki dodelitve sredstev morajo zato omogočati delitev sredstev le na podlagi objektivnih in strokovnih meril ter transparentno. Največja mogoča transparentnost mora biti zagotovljena tudi pri morebitnih drugih oblikah državne podpore medijem.

**CILJ 56: Država mora za krepitev integritete celotne družbe podpirati medije, ki zagotavljajo avtonomnost urednikov, novinarjev in drugih avtorjev pri ustvarjanju programskih vsebin.**

Eden od temeljev demokratične in integritetne družbe je obstoj kritične misli. Na tem temeljijo tudi načelo svobode izražanja, svobodni pretok informacij ter odprtost medijev za različna mnenja in raznolike vsebine. Za obstoj kritične misli je treba vzpostaviti okoliščine, ki dopuščajo in zagotavljajo avtonomnost ustvarjalcev programskih vsebin ob spoštovanju etike novinarskega poklica.

**CILJ 57: Novinarji morajo biti osebe z visoko stopnjo integritete, ki ohranjajo svojo avtonomnost in objektivnost ter pri delu niso dovzetni za nedovoljene vplive in nedovoljena darila.**

Novinarji udeležujejo javni interes poročanja resnice, objektivnih dejstev, njihovo poročanje ne sme biti pod vplivi zasebnih interesov. To načelo delovanja je med drugim pomembno tudi pri stikih z zasebnimi družbami ter pri razločevanju med oglasnimi in novičarskimi vsebinami.

**CILJ 58: Država mora izvajati učinkovit nadzor nad zagotavljanjem pluralnosti medijev in učinkovito onemogočati koncentracijo moči na podlagi lastništva.**

Mediji v Republiki Sloveniji so v lasti relativno ozkega kroga oseb oziroma lastnikov, kar je tveganje za zagotavljanje pluralnosti medijev, svobodni pretok informacij in odprtost medijev za različna mnenja ter za slabšanje pogojev za obstoj kritične misli ter s tem demokratičnosti in integritete družbe.

**CILJ 59: Mediji morajo ohraniti avtonomnost delovanja ne glede na svoje vire financiranja, vključno s financiranjem z zakupom oglasnega prostora in najemom drugih tržnih dejavnosti. Medijsko poročanje o politiki mora biti neodvisno od interesov političnih strank oziroma nosilcev političnih funkcij.**

Mediji imajo močan vpliv na oblikovanje javnega mnenja, s svojim poročanjem in integritetnim ravnanjem lahko pomembno prispevajo h krepitvi integritete družbe. Politične stranke (tako na državni kot tudi na lokalni ravni) lahko z različnimi sredstvi vplivajo na uredniško politiko medijev, kar lahko zamegli mejo med avtorskimi članki in oglaševanjem.

## NOTRANJE ZADEVE

**CILJ 60: Zaposleni v Policiji in na Inšpektoratu za notranje zadeve morajo biti osebe z visoko stopnjo integritete, ki dosledno izvajajo ukrepe za omejevanje korupcijskih tveganj.**

Velik del korupcijskih tveganj v Policiji in na Inšpektoratu za notranje zadeve je takih, ki izhajajo iz posameznika in so vezana na njegovo zmožnost ravnati prav (nasprotje interesov, nedovoljena darila, opravljanje dodatne pridobitne dejavnosti, razkritje identitete zaščiteneh prijaviteljev in podobno). Za omejevanje teh tveganj so potrebne aktivnosti za krepitev integritete vseh zaposlenih.

**CILJ 61: Policija in Inšpektorat za notranje zadeve morata delovati avtonomno in ne smeta biti podvržena nedovoljenim vplivom.**

Zagotavljanje avtonomnosti Policije in Inšpektorata za notranje zadeve je temelj delovanja pravne države. Morebitni politični vplivi na odločitve vodstva Policije in nedovoljeni notranji vplivi v postopkih kršijo avtonomnost (odločanja) organa in njegovih zaposlenih ter pomenijo resno korupcijsko tveganje. Eden od možnih načinov omejevanja tega tveganja je sprememba sistema imenovanja predstojnikov Policije in Inšpektorata za notranje zadeve, ki bi temeljilo le na strokovni usposobljenosti kandidata.

**CILJ 62: Policija in drugi državni organi s področja notranjih zadev morajo v svojih postopkih dosledno zagotavljati varstvo človekovih pravic in svoboščin ter jih ne smejo kršiti.**

Temelj delovanja pravne države sta enakopravni dostop in pravno varstvo vseh zagotavljenih ustavnih in zakonskih pravic. Nedovoljeni vplivi in podkupovanje lahko vodijo v neenakopravne obravnave in/ali omejitve dostopa do teh pravic, na primer v postopkih obravnave kršitev javnega reda in miru, mednarodne zaščite tujcev, obravnave migrantov in podobno.

## **OBRAMBA**

**CILJ 63: Postopki naročanja na področju obrambe in varnosti morajo dosledno upoštevati sprejete strateške usmeritve in strateške dokumente. Ti morajo biti med seboj vsebinsko usklajeni. Naročila morajo biti izvedena zakonito, gospodarno in učinkovito ter z omejevanjem tveganj za korupcijo in kršitev integritete, še posebej nedovoljenih vplivov. Nad postopki naročanja in izvedbo naročila je treba redno in sproti izvajati nadzor.**

Pri načrtovanju in izvedbi naročil na podlagi zakona, ki ureja javno naročanje na področju obrambe in varnosti, in ki se ne izvajajo na podlagi 346. člena PDEU oziroma kot naročila za izvajanje obveščevalne in protiobveščevalne dejavnosti, je treba zagotavljati dosledno uresničevanje načel transparentnosti in zagotavljanja javnega interesa. Prav tako je treba v primerih, ko se naročila izvajajo izven okvira zakona, ki ureja javno naročanje na področju obrambe in varnosti, na podlagi predhodno izdelane investicijske dokumentacije zagotoviti gospodarno in učinkovito porabo proračunskih sredstev. To področje je lahko posebej izpostavljeno tveganjem za nedovoljene vplive, ki vodijo v nedopustno prevlado zasebnih interesov nad javnim interesom.

Nad postopki in izvedbo naročil na področju obrambe je treba izvajati redni nadzor, pri velikih in kompleksnih naročilih pa je tak nadzor priporočljivo izvajati že med postopkom naročanja in ob izvedbi naročila.

**CILJ 64: Medresorska komisija, ki podaja predhodno soglasje k naročilom, ki se izvajajo na podlagi 346. člena PDEU ter naročilom za izvajanje obveščevalne in protiobveščevalne dejavnosti, mora skrbeti za zakonito rabo javnih sredstev v javnem interesu tudi v postopkih naročil, kjer velja izjema od načela transparentnosti.**

Zaradi tajnosti postopkov naročanja, kjer zaradi bistvenih interesov države in državne varnosti velja izjema od načela transparentnosti, pravna ureditev določa vzpostavitev medresorske komisije, ki poda predhodno soglasje k izvedbi naročil, ki se izvajajo na podlagi 346. člena PDEU, ter naročil za izvajanje obveščevalne in protiobveščevalne dejavnosti. Člani komisije morajo biti strokovno usposobljene osebe s področja naročil z visoko stopnjo integritete.

## **OKOLJE IN PROSTOR**

**CILJ 65: Za trajnostni razvoj in zagotavljanje kakovostnega okolja za prihodnje generacije je treba upoštevati in spoštovati javni interes v vseh fazah prostorskih in gradbenih postopkov ter v postopkih varstva okolja. Nedovoljene vplive in korupcijo je treba omejiti tako pri pripravi sistemskih dokumentov kot tudi v posameznih postopkih prostorskega načrtovanja in izdaje okoljevarstvenih dovoljenj ter postopkih presoje vplivov na okolje. Pri vsem navedenem je treba še posebej učinkovito upravljati tudi tveganja za nastanek nasprotja interesov, ki so še posebej prisotna v postopkih na lokalni ravni.**

**Z vidika upravljanja korupcijskih tveganj in tveganj za kršitve integritete je nujno treba zagotoviti transparentnost vseh postopkov, povezanih z okoljem in prostorom, ter zagotoviti vključevanje javnosti, ki lahko pomeni dodatno varovalko nadzora v postopkih.**

Del integritete družbe in posameznikov, ki jo sestavljajo, je sprejemanje odgovornosti za svoje ravnanje glede okolja. Trajnostni odnos do okolja pomeni sprejemanje odgovornosti do okolja. Država in lokalna skupnost morata zato pri urejanju prostora in varovanju okolja zagotavljati spoštovanje načel trajnostnega razvoja. To vključuje transparentnost delovanja, med drugim tudi z doslednim spoštovanjem načela javnosti, ter v okoljskih in prostorskih postopkih učinkovito omejuje tveganja za korupcijo in kršitve integritete. Če okoljski akti niso javno dostopni, je sodelovanje javnosti oteženo, kar povečuje možnosti za uveljavljanje zasebnih interesov namesto javnega interesa varovanja okolja.

## **POLITIKA**

**CILJ 66: Najvišji politični predstavniki na državni in lokalni ravni morajo biti osebe, ki pri opravljanju svoje funkcije delujejo izključno v javnem interesu ob upoštevanju načela delitve oblasti. Pri opravljanju funkcije morajo delovati transparentno in integritetno ter se izogibati sprejemanju ali izvajanju nedovoljenih vplivov.**

Funkcionarji na državni in lokalni ravni si morajo neprestano prizadevati, da je njihovo celotno delovanje namenjeno izključno javnemu interesu ob spoštovanju načela delitve oblasti. Najvišji politični predstavniki služijo ljudstvu, ki jim na demokratičnih in tajnih volitvah nameni mandat za uresničevanje javnega interesa na podlagi političnih ciljev.

Za doseg javnega interesa je treba zagotoviti transparentnost lobističnih stikov, preprečiti upoštevanje zasebnih interesov pri odločanju, zamejiti nasprotja interesov in aktivno sprejemati vse potrebne ukrepe, da politični predstavniki lahko učinkovito opravijo svoje poslanstvo zastopanja volivcev.

**CILJ 67: Okrepiti je treba transparentnost financiranja političnih strank. Delovanje političnih strank ne sme biti podrejeno le interesom njihovih dejanskih ali potencialnih podpornikov.**

Za uveljavljanje javnega interesa pri delovanju države je nujna transparentnost financiranja političnih strank, ki omejuje tveganje za nedovoljene vplive centrov moči na delovanje strank. Če financiranje poteka neformalno, prikrito ali posredno (na primer s financiranjem pravnih oseb, ki so v lasti političnih strank), obstaja tveganje, da se financiranje politične stranke (implicitno) pogojuje s protiuslugami pri izvajanju javnih nalog. To je še posebej pomembno pri strankah, ki so del vlade.

## **PRAVOSODJE**

**CILJ 68: Zagotovljeni morata biti neodvisnost in samostojnost sodstva. Sodniki morajo biti pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni in nepristranski pri odločanju. Zagotovljena mora biti samostojnost državnega tožilca pri opravljanju državnotožilske službe.**

Slovenski pravni red zagotavlja neodvisnost sodne veje oblasti. Sodstvo mora biti neodvisno, da lahko odgovorno in v celoti izpolnjuje svojo vlogo v razmerju do drugih dveh vej oblasti, družbe kot celote in strank sodnega postopka. Sodna oblast je pogoj za učinkovito omejevanje državne oblasti in delovanje države kot ustavne demokracije. Neodvisno in samostojno sodstvo je tudi pogoj za uresničevanje vladavine prava. Državni tožilec opravlja svojo funkcijo samostojno in nepristransko. Neodvisnost in samostojnost sta pomembni tudi z vidika preprečevanja korupcijskega tveganja za nedovoljene vplive na odločitev sodnika oziroma državnega tožilca. Hkrati neodvisnost in samostojnost zahtevata odgovornost posameznikov za preprečitev drugih korupcijskih tveganj, kot so nasprotje interesov, izogibanje sprejemanju nedovoljenih daril in drugim tveganjem za korupcijo in kršitve integritete.

Zaradi njihove neodvisnosti in samostojnosti je hkrati nujno, da so sodniki in državni tožilci osebe z visoko stopnjo integritete, da lahko svojo funkcijo opravljajo nepristransko, zagotovljena mora biti tudi njihova materialna neodvisnost.

Zagotovljena mora biti tudi samostojnost državnih odvetnikov pri opravljanju njihovih nalog.

**CILJ 69: Zagotovljen mora biti normativni okvir, ki omogoča učinkovit pregon korupcijskih kaznivih dejanj in učinkovite sodne postopke.**

Korupcijska kazniva dejanja so kompleksna, njihovo dokazovanje pa pogosto oteženo. Predpisane kazni morajo ustrezati njihovi družbeni nevarnosti, procesna pravila pa omogočati ustrezna orodja za odkrivanje in dokazovanje teh kaznivih dejanj. Zaradi kompleksnosti kazenskega postopka in sojenja sta potrebni ustrezna specializacija sodnikov in organizacija sojenja.

**CILJ 70: Odvetniki, notarji, upravitelji, sodni izvedenci, sodni cenilci, sodni tolmači, izvršitelji in drugi deležniki v pravosodju morajo biti osebe z visoko stopnjo integritete. Stanovska združenja oziroma drugi pristojni organi morajo obravnavati odklonske pojave, kot so kršitve predpisov in kodeksov, ter jih ustrezno sankcionirati.**

Tako kot drugi deležniki v pravosodju morajo biti zaradi narave njihovega dela tudi odvetniki, notarji, upravitelji, sodni izvedenci, sodni cenilci, sodni tolmači, izvršitelji in drugi deležniki v pravosodju osebe z visoko stopnjo integritete in morajo dosledno ravnati v skladu s svojimi dolžnostmi. Krepitev integritete vpliva tudi na ugled in zaupanje javnosti v njihovo delo. Pri tem imajo pomembno vlogo zbornice oziroma druga stanovska združenja in njihove etične komisije, ki se morajo odzvati v primeru ugotovljenih kršitev.

## ŠPORT

**CILJ 71: Športne aktivnosti morajo temeljiti na odprtosti in pomembnosti sodelovanja vseh, spoštovanju pravil in etičnih načel ter krepitvi osebne integritete, vključno s prepovedjo prirejanja športnih rezultatov in drugih manipulacij, ki vodijo v neupravičene koristi. Postopki odločanja v športu morajo biti izvedeni v skladu z integriteto in biti neodvisni od zasebnih interesov.**

Vsakršno nasprotje interesov mora biti pravočasno in transparentno razkrito, nadrejeni (na primer panožne zveze) pa morajo o nasprotju interesov nemudoma odločiti. Postopanje z darili, vključno z vabili in drugimi koristmi, mora biti transparentno in v skladu s predpisi. Če položaj ni pravno urejen, je treba postopati v skladu z uveljavljenimi običaji, ki so sprejemljivi za posamezni primer, v skladu z najvišjimi standardi integritete. Nepravilnosti in kršitve je treba dosledno prijaviti.

**CILJ 72: Športni funkcionarji in delavci v športu morajo biti osebe z visoko stopnjo integritete. Svojega položaja ne smejo izkoriščati za zasebno korist in pri svojih odločitvah ne smejo podleči nedovoljenim vplivom oziroma pritiskom.**

Temelj športa sta poštenost in pravičnost, ki zahtevata integritetno ravnanje vseh deležnikov (športnikov, strokovnih delavcev, sodnikov, funkcionarjev, financerjev in drugih) in upravljanje korupcijskih tveganj oziroma vzpostavitev ustreznih varovalk za preprečevanje korupcije.

## VZGOJA IN IZOBRAŽEVANJE

**CILJ 73: Zagotoviti in krepiti je treba integriteto in avtonomijo vzgojno-izobraževalnih ustanov, tudi v odnosu do ustanovitelja, pri čemer je med drugim ključno omejevanje korupcijskih tveganj za nasprotje interesov in nedovoljene vplive, še posebej v postopkih imenovanj v organe upravljanja in nadzora vzgojno-izobraževalnih ustanov. Zagotoviti je treba transparentnost teh postopkov. Pri delovanju in odločanju v teh organih je treba omejevati tveganja za nasprotje interesov in nedovoljene vplive ter zagotoviti visoko kompetentnost in integriteto njihovih članov.**

Vsaka prevlada zasebnih interesov (tudi lokalnih) v vzgojno-izobraževalnem sistemu pomeni krnitev javnega interesa, ki ogroža najboljši razvoj posameznika.

Pri tem sta pomembni integriteta in avtonomija vzgojno-izobraževalnih ustanov, ki sta temeljna podlaga za učinkovito omejevanje nedovoljenih vplivov. Integriteta ustanove pomeni integriteto vseh njenih postopkov, začeni s postopkom imenovanja njenega predstojnika. Za udejanjanje integritetnega delovanja in avtonomije vzgojno-izobraževalne ustanove je nujno, da ima njen predstojnik tudi strokovne kompetence, zato mora biti imenovanje izvedeno glede na strokovna merila, in ne glede na politično in drugo pripadnost.

**CILJ 74: Vzgojno-izobraževalne ustanove morajo zagotoviti izobraževanje in ozaveščanje strokovnih delavcev ter take pogoje dela, ki spodbujajo njihovo avtonomijo in krepijo integritetno ravnanje.**

Delovanje vzgojno-izobraževalne institucije mora izhajati iz integritetnega ravnanja vseh zaposlenih in vzgojno-izobraževalnega procesa, ki temelji na integriteti. Integriteta in avtonomija strokovnih delavcev sta pomembni ne samo pri zagotavljanju integritete vzgojno-izobraževalne ustanove, temveč sta predvsem tudi prvi pogoj za krepitev integritete otrok in mladostnikov v učnem procesu.

**CILJ 75: V vzgoji in izobraževanju je treba zagotoviti pravičnost in enakost možnosti tako v procesu izobraževanja kot tudi pri podeljevanju koncesij za opravljanje vzgojno-izobraževalne ter visokošolske dejavnosti.**

Pravičnost v vzgoji in izobraževanju ter enakost vzgojno-izobraževalnih možnosti sta temelja za družbeno pravičnost, saj omogočata enake možnosti državljanov za uspeh v življenju ter sta s tem temelj javnega interesa v izobraževanju. Vsaka prevlada zasebnih interesov nad javnim interesom pri zagotavljanju pravičnosti vzgoje in izobraževanja ter enakosti izobraževalnih možnosti je nastavek za nepravičnost v družbi.

Za zagotavljanje enakosti vzgojno-izobraževalnih in visokošolskih možnosti je treba v postopkih podeljevanja koncesij, zlasti na področju visokega šolstva, zagotavljati največjo mogočo strokovnost in transparentnost sprejetih odločitev.

**CILJ 76: V vzgojno-izobraževalne programe je treba vključiti vsebine za krepitev integritete otrok in mladostnikov.**

Krepitev integritete posameznika in družbe je dolgoročni proces, ki je najbolj učinkovit, če se začne v otroštvu, ko se stališča in prepričanja otroka šele oblikujejo. Ker pa se prepričanja oblikujejo skozi čas, je treba vsebine za krepitev integritete vključevati v celotno odraščanje otroka in s tem v celotno vertikalno vzgojno-izobraževalnega sistema.

## **ZUNANJE ZADEVE**

**CILJ 77: Posameznik mora biti za veleposlanika imenovan na podlagi njegove strokovne usposobljenosti. Zaposleni, ki delajo na področju zunanjih zadev, morajo pri delu v domačem in mednarodnem okolju dosledno zastopati interes Republike Slovenije ne glede na interes politične stranke, ki ji morebiti pripadajo.**

Le imenovanje na podlagi strokovne ustreznosti je tisto, kjer so omejena tveganja za korupcijo in kršitve integritete pri opravljanju nalog imenovanega posameznika. Imenovanje veleposlanikov na podlagi pripadnosti politični stranki lahko škoduje videzu verodostojnosti imenovane osebe pri zastopanju interesov Republike Slovenije, prav tako pa lahko veleposlaniki, ki niso (dovolj) strokovno kompetentni, krnijo ugled Republike Slovenije v mednarodni skupnosti.

Namen zunanje politike države je zastopanje državnih interesov v mednarodni skupnosti. Predstavniki Republike Slovenije ne bi smeli biti dovzetni za vplive in s tem udejanjanje interesov drugih držav, zasebnih subjektov ali interesov političnih strank namesto interesa Republike Slovenije. Tak položaj lahko vodi v nasprotje interesov ali korupcijo.

## **VI. SPREJETJE IN URESNIČEVANJE RESOLUCIJE**

Resolucijo sprejme Državni zbor Republike Slovenije na predlog Vlade Republike Slovenije. Cilji resolucije bodo doseženi z uresničevanjem ukrepov v akcijskem načrtu, ki mora biti sprejet v treh mesecih po njenem sprejetju. Akcijski načrt vsebuje med drugim podrobneje opredeljena tveganja na področjih, ki jih opredeljuje resolucija, ukrepe za njihovo omejitev in nosilce teh ukrepov.

Št.  
Ljubljana,  
EPA

Predsednica Državnega zbora  
Republike Slovenije



## II. OBRAZLOŽITEV

Predlog nove Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (v nadaljnjem besedilu: resolucija) nadomešča Resolucijo o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 85/04), ki jo je državni zbor sprejel leta 2004.

V skladu z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri; v nadaljnjem besedilu: ZIntPK) Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljnjem besedilu: KPK) pripravlja resolucijo in njene spremembe ter jih predlaga v obravnavo vladi, ki jih predloži v sprejem državnemu zboru.

KPK je s procesom prenove resolucije pričela konec leta 2021, intenzivno pa se je besedilo pripravljalo od konca leta 2022. V njeno oblikovanje je bilo vključenih 125 predstavnikov iz 101 organizacije iz javnega in zasebnega sektorja. Ti so sodelovali v 16 področnih delovnih skupinah, pod vodstvom koordinatorjev iz KPK, Ministrstva za pravosodje in Ministrstva za javno upravo. Pri oblikovanju resolucije so sodelovali predstavniki ministrstev in drugih državnih organov, organizacij zasebnega sektorja s področja gospodarstva in medijev ter drugi predstavniki civilne družbe. Na ta način je KPK želela že v fazi priprave resolucije vključiti ključne deležnike, prepoznati čim več tveganj in pridobiti širok nabor ciljev, ki prispevajo k preprečevanju korupcije in krepitvi integritete.

Potekalo je tudi medresorsko usklajevanje in sicer prvi krog dne 28.11.2023, drugi krog 15.4.2024 ter tretji krog dne 10.6.2024.

V resoluciji so uvodoma predstavljene temeljne zakonitosti preprečevanja korupcije v Republiki Sloveniji, nadalje je predstavljena ocena stanja korupcije, kot jo zaznava KPK in nekatere mednarodne organizacije.

Resolucija v vsebinskem delu opredeljuje pet vrst ciljev, in sicer: 1. cilje oziroma usmeritve, ki veljajo za družbo na splošno (javni sektor, zasebni sektor, civilno družbo in splošno javnost); 2. cilje, ki veljajo za javni in zasebni sektor; 3. cilje, ki veljajo zgolj za javni sektor; 4. cilje na posebej izpostavljenih področjih; ter 5. cilje za posamezna področja delovanja države in družbe. Skupaj je opredeljenih 77 ciljev.

Resolucija izhaja iz predpostavke, da boj proti korupciji obsega tako pregon korupcijskih kaznivih dejanj kot preprečevanje korupcije v širšem smislu (po definiciji v ZIntPK), ta pa temelji na krepitvi integritete in transparentnosti. Osnovni cilji resolucije so usmerjeni preventivno: dolgoročna in trajna odprava pogojev za nastanek in razvoj korupcije, vzpostavitev ustreznega pravnega in institucionalnega okolja za preprečevanje korupcije, dosledna uveljavitev odgovornosti za nezakonita dejanja, izgradnja splošno sprejemljivega sistema ničelne tolerance do vseh korupcijskih ravnanj skozi razne oblike izobraževanj in učinkovita uporaba mednarodno uveljavljenih standardov na tem področju. Za učinkovit boj proti korupciji in vzpostavljanje ničelne tolerance do korupcije v družbi pa morajo biti vanj vključeni in v njem aktivno sodelovati deležniki iz javnega in zasebnega sektorja, civilne družbe, medijev in splošne javnosti.

V skladu z ZIntPK uresničevanje resolucije spremlja KPK na podlagi akcijskega načrta, ki ga v sodelovanju z nosilci ukrepov iz resolucije sprejme v roku treh mesecev po sprejemu resolucije ali njenih sprememb.

Ministrstvo za pravosodje je z namenom horizontalnega pregleda možnih ukrepov državnih organov v okviru akcijskega načrta organiziralo sestanek dne 21.8.2024, na katerem so ministrstva kot bodoči nosilci ukrepov predstavila svoje predloge, ki se bodo nadalje usklajevali v okviru priprave akcijskega načrta, pod okriljem KPK.

Resolucija ima naslednjo vsebino.

## I. UVOD

Ničelna toleranca do korupcije je temeljno vodilo razvoja družbe  
Integriteta, transparentnost in odgovornost – imunski sistem družbe proti korupciji  
Preprečevanje korupcije v najširšem pomenu je temelj boja proti korupciji  
Integriteta je ključ do zaupanja v institucije in posameznike  
Integriteto v družbi zagotavlja vodenje z zgledom  
Učinkovito spoprijemanje s korupcijo zahteva sodelovanje celotne družbe  
Integriteta kot standard slovenske družbe

## II.PREDPOSTAVKE RESOLUCIJE

Splošnost  
Postopnost in dolgoročnost  
Spoštovanje človekovih pravic in svoboščin ter krepitev pravnega reda  
Krepitev transparentnosti in integritete  
Politična volja  
Sodelovanje vseh deležnikov javnega in zasebnega sektorja ter civilne družbe pri izvajanju resolucije  
Nadzor nad izvajanjem resolucije  
Trajnost resolucije in njeni popravki  
Akcijski načrt

## III.OCENA STANJA

### III/1. Zaznave Komisije za preprečevanje korupcije

Javna naročila  
Imenovanja v organe družb, v katerih imata država ali lokalna skupnost večinski delež ali prevladujoči vpliv  
Nasprotje interesov  
Lobiranje  
Lokalna samouprava

### III/2. Zaznave drugih institucij

Statistika Vrhovnega državnega tožilstva Republike Slovenije glede obravnavanih korupcijskih kaznivih dejanj  
Indeks zaznave korupcije Transparency International  
Evrobarometer  
Indeks vladavina prava: World Justice Project  
Druge organizacije in institucije  
III/3. Sklep

## IV.CILJI RESOLUCIJE

### V.OPREDELITEV CILJEV PO DELEŽNIKI IN PODROČJIH

V/1. CILJI, skupni vsem deležnikom, tj. subjektom javnega in zasebnega sektorja ter splošni javnosti

V/2. CILJI, skupni subjektom javnega in zasebnega sektorja

Integritetno ravnanje  
Dosledno spoštovanje pravil glede lobiranja  
Spoštovanje odločitev javnega sektorja  
Zaščita prijaviteljev  
Stanovske organizacije

V/3. Cilji, skupni subjektom javnega sektorja

Delovanje v javnem interesu

Proaktivno sprejemanje odgovornosti  
Transparentnost  
Zagotavljanje ustreznih pogojev za delovanje javnega sektorja  
Učinkovitost in neodvisnost nadzornih postopkov

V/4. Cilji na prednostnih področjih

Imenovanja in zaposlovanja  
Razdeljevanje javnih sredstev  
Upravljanje javnega premoženja  
Javna naročila  
Zdravstvo  
Infrastruktura

V/5. Cilji, značilni za posamezno področje

Civilna družba  
Delo in socialne zadeve  
Gospodarstvo  
Inšpekcijski organi  
Kmetijstvo in gozdarstvo  
Kultura  
Lokalna samouprava  
Mediji  
Notranje zadeve  
Obramba  
Okolje in prostor  
Politika  
Pravosodje  
Šport  
Vzgoja in izobraževanje  
Zunanje zadeve

Vi. SPREJETJE IN URESNIČEVANJE RESOLUCIJE