

PROBLEMATIKA NAČRTOV INTEGRITETE V SLOVENIJI

Jasna Fedran

Namen prispevka

Evropska komisija je pred nedavnim objavila oceno, da jo korupcija stane preko 120 milijard evrov letno in priznala, da je sedanja finančna kriza tudi posledica ne-obvladovanja korupcijskih tveganj. Z letom 2012 tako postaja omejevanje korupcije prvič tudi ena od prioritet EU. Glede na navedeno ter ugotovljeno dejstvo, da uporaba represivnih ukrepov proti korupciji vodi k odstranjevanju le nekaterih posledic tega pojava, ne pa tudi k odpravi vzrokov, je namen tega prispevka izpostaviti pomen kriminalne prevencije, eden od glavnih ciljev pa predstaviti preventivni ukrep v boju zoper korupcijo, tj. načrt integritete.

Metode

Prispevek temelji na metodah, značilnih za kvalitativno raziskovanje oziroma interpretativno paradigmo, zlasti na metodi preučevanja relevantnih in aktualnih primarnih in sekundarnih pisnih virov ter pravnih aktov in vsebinski analizi za pridobitev deskriptivnih podatkov.

Ugotovitve

Avtor ugotavlja, da je Slovenija tovrsten preventivni ukrep v luči krepitve nacionalnega sistema integritete na normativni ravni sicer sprejela med prvimi državami v EU (in ga tudi že dopolnjuje), vendar za natančnejšo oceno glede njegove dejanske učinkovitosti in uspešnosti (v praksi) v nadaljevanju predlaga izvedbo empirične raziskave o načrtih integritete v Sloveniji.

Izvirnost/pomembnost prispevka

Izvirnost prispevka izhaja iz ugotovitve, da je načrt integritete aktualen in nujen, a premalo raziskan in sprejemljiv preventivni ukrep. Prispevek je namenjen tuji in domači strokovni javnosti, tj. skoraj 2.000 zavezancem za izdelavo načrtov integritete in Komisiji za preprečevanje korupcije in na splošno predstavlja protikorupcijski kašipot v smeri spodbujanja, krepitve in varovanja integritete institucij (javnega sektorja).

Ključne besede: preprečevanje korupcije, preventivni ukrepi, nacionalni sistem integritete, načrt integritete, Slovenija

1 UVODNO O KORUPCIJI V SLOVENIJI

Po mnenju Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK) je korupcija oziroma ocena stopnje korupcije v posamezni državi v veliki meri odraz (ne)delovanja institucij pravne države, integritete javnega sektorja, kakovosti vladanja (ang. good governance) in kakovosti ter konkurenčnosti poslovnega okolja (Ocena stanja Komisije za preprečevanje korupcije, 2013).¹

Skladno s Konvencijo Združenih narodov proti korupciji (v nadaljevanju Konvencija) korupcija ni več lokalno vprašanje, temveč mednarodni pojav, ki vpliva na vse družbe in gospodarstva, in škodi zlasti demokratičnim institucijam, nacionalnim gospodarstvom in vladavini prava, zato je nujno potrebno mednarodno sodelovanje za njeno preprečevanje in nadzor ter vsestranski in interdisciplinaren pristop oziroma dosledno izvajanje predpisov s tovrstnega področja, strokovna pomoč, krepitev zmogljivosti in razvoj institucij za njeno učinkovito preprečevanje, odkrivanje in zatiranje, pri čemer pa ne gre zanemariti podpore in vključitve posameznikov in skupin zunaj javnega sektorja, kot so civilna družba, nevladne organizacije in skupnosti, če naj bi bila njihova prizadevanja uspešna (Zakon o ratifikaciji Konvencije Združenih narodov proti korupciji, 2008).

Čeprav je od sprejetja Konvencije minilo že več kot 10 let, je Evropska komisija pred nekaj meseci objavila oceno, da jo korupcija (kljub temu) stane preko 120 milijard evrov letno, kar predstavlja skoraj letni proračun Evropske unije (v nadaljevanju EU) in priznala, da je sedanja finančna kriza tudi posledica ne-obvladovanja korupcijskih tveganj, pri čemer omejevanje korupcije od leta 2012 postaja ena od prioritet EU (Poročilo Evropske komisije, 2014).² Po ocenah KPK je vrednost korupcije v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS) še višja in znaša med 1,5 in 2,5 odstotka BDP, na globalni ravni pa skoraj 5 odstotkov svetovnega BDP (Kriza in korupcija, 2012³; Herman Brüner, 2006).

Če pogledamo rezultate raziskav ene izmed vodilnih mednarodnih preventivnih institucij oziroma nevladnih organizacij na področju boja zoper korupcijo, tj. Transparency International (v nadaljevanju TI), pridemo do Indeksa percepcije korupcije (Corruption Perception Index, CPI), ki predstavlja oceno razširjenosti in prisotnosti korupcije med posameznimi državami, pri čemer je analiza podatkov pokazala, da je RS v letih od 2009 do 2013 na lestvici zdrsnila za krepkih 16 mest (tj. iz 27. na 43. mesto) (Transparency International)⁴, kar potrjuje tudi ena izmed zadnjih raziskav o korupciji v RS. Dobovšek in Škrbec sta namreč ugotovila, da korupcija pri nas ne samo, da vpliva na delovanje pravne države ter na način razmišljanja ljudi oziroma vzpostavljanja določenih vrednot, ampak tudi, da največ korupcijskih ravnanj storijo ravno tisti, ki bi morali biti zgled pravilnega in

¹ Dostopno na: https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Ocena_stanja_korupcije_v_RS.pdf.

² Glej: Report from Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-corruption report. Brussels, 3.2.2014.

³ Dostopno na http://www.tanja-fajon.si/?option=video&video_id=95&video_audio_section_id=&archive=0&page=Videoposnetki.

⁴ Dostopno na <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

poštenega odnosa do zadev javnega pomena na vseh področjih družbenih odnosov in procesov. Temelje moralnih in etičnih vrednot v prvi vrsti kršijo že posamezniki, ki naj bi skrbeli za integriteto, jo širili in krepili (Dobovšek in Škrbec, 2012).⁵

RS je leta 2004 sicer sprejela prva dva pomembna strateška protikorupcijska akta, tj. Resolucijo o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju Resolucija) in Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor), vendar tudi naša država v preteklih 10 letih v boju zoper korupcijo ni bila tako uspešna, kot bi morala biti, zato je danes na tovrstnem področju nujno potreben okrepljen konsenz o skupnem naporu v boju zoper korupcijo – zlasti preventivni ukrepi.

Čeprav Resolucija ni pravno zavezujoč predpis, vendarle teži k realnim, postopnim in premišljenim ukrepom za odpravo korupcije, njeni osnovni cilji pa so usmerjeni preventivno in stremijo k dolgoročni in trajni odpravi pogojev za nastanek in razvoj korupcije, vzpostavitvi ustreznega pravnega in institucionalnega okolja za preprečevanje korupcije, dosledni uveljavitvi odgovornosti za nezakonita dejanja, izgradnji splošno sprejemljivega sistema ničelne tolerance do vseh korupcijskih ravnanj skozi razne oblike izobraževanj in učinkoviti uporabi mednarodno uveljavljenih standardov na tem področju (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, 2004).⁶ Za preprečevanje, odkrivanje in preganjanje korupcije ter uspešno izvedbo protikorupcijskih ukrepov so pomembne predpostavke⁷, ki izvirajo iz Resolucije, in ki morajo biti glede zagotovljenih človekovih pravic in svoboščin popolnoma skladne z Ustavo RS, slovenskimi zakonskimi in podzakonskimi predpisi ter mednarodnimi pravnimi akti, predvsem Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, pri čemer gre zlasti izpostaviti predpostavko »preventiva pred represijo«, kajti dosedanje reakcije na pojavne oblike korupcije so bile izrazito represivne in so tako odpravljale zgolj posledice, ne pa tudi vzrokov tega socialno patološkega pojava (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, 2004).

Po mnenju Dobovška za uspešno zatiranje vseh oblik korupcije potrebujemo ustrezno nacionalno in mednarodno kriminalitetno politiko, česar pa se javnost še zmeraj premalo zaveda (Dobovšek, 2008).

⁵ Dostopno na: http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/KRIMINALISTIKA/RKK_1-2012.pdf.

⁶ Glej Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, I. poglavje. Uvod.

⁷ Glej Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, III. poglavje. Predpostavke resolucije.

2 KRIMINALNA PREVENCIJA IN PREVENCIJA KORUPCIJE

2.1 Kriminalna prevencija

Preprečevanje kriminalitete je predmet zanimanja strokovnjakov, aktivistov in številnih drugih zainteresiranih posameznikov in skupin. Pri odločanju za preprečevalno dejavnost in pri njenem načrtovanju je zmeraj dobro preučiti izkušnje različnih preprečevalnih programov iz domače in tuje prakse. Pri preprečevanju, načrtovanju in pripravi preprečevalnih ukrepov je treba upoštevati družbene, kulturne, ekonomske, pravne in politične dejavnike v določeni družbi, saj ukrepi niso neposredno prenosljivi iz ene kulture v drugo. Mehanično prenašanje modelov lahko povzroči številne nezaželene in nehotene učinke (Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012-2016 (ReNPPZK12-16), 2012).

Kriminalna prevencija je pogojena s pojmovnimi in zgodovinskimi ovirami, zato obstaja nešteto definicij, strategij, modelov, pristopov oziroma tipov preprečevanja kriminalitete. Znana je npr. Van Dijkova in de Waardova delovna definicija preprečevanja kriminalitete, ki se glasi: »Preprečevanje kriminalitete je skupek vseh zasebnih pobud in dejavnosti države, razen izvrševanje kazenske zakonodaje, z namenom zmanjšati škodo, povzročeno z dejanji, ki jih država določi kot kazniva«, medtem ko npr. Tonry in Farrington preprečevanje kriminalitete delita na štiri glavne strategije: izvrševanje zakonov, razvojno prevencijo, skupnostno ter situacijsko prevencijo oziroma na tri glavna področja, tj. razvojno, skupnostno in situacijsko preprečevanje kriminalitete. Slednja za razliko od Van Dijka in de Waarda vključujeta v preprečevanje kriminalitete tudi policijo in kazensko pravosodje. Kritiki sodobnega preprečevanja kriminalitete pa trdijo, da je kriminalna prevencija »strokovna« paradigma za razumevanje tega, kako najbolj učinkovito zmanjšati kriminaliteto. Skladno z novo paradigmo, praktične metode kriminalne prevencije torej nimajo nobene zveze s kaznovanjem in izvrševanjem zakonov. Meško npr. opredeljuje kriminalno prevencijo kot načrtno dejavnost, katere namen je zmanjševati in odstranjevati najrazličnejše priložnosti za ustvarjanje nevarnosti, ogroženosti, posege v pravice ljudi, predvsem pa storilcem onemogočati kazniva dejanja, pri čemer gre torej za delovanje pred posledicami »ante delictum« in za odpravljanje situacij, ki bi lahko povzročile možnosti za nastanek in razvoj kriminalitete. Čeprav preprečevanje kriminalitete delimo na več vrst, je že od nekdaj najbolj znana delitev na primarno, sekundarno in terciarno kriminalno prevencijo, kjer se primarna ukvarja z ukrepi za izogibanje vzrokov in okoliščin za razvoj ali pojav kriminalitete, sekundarna je usmerjena na ukrepe na zgodnje odkrivanje potencialnih storilcev in situacij, ki lahko privedejo do kriminalnih aktivnosti, terciarna prevencija pa se ukvarja s tistimi osebami, ki so že storila kazniva dejanja. Tehnike primarne prevencije temeljijo na pričakovanjih, da bodo ljudje sami po sebi delovali v kriminalno preventivnih prizadevanjih (Meško, 2002).

Današnja post-moderno družbo lahko na eni strani opredelimo kot družbo tveganja in na drugi strani kot družbo preprečevanja oziroma skupek preventivnih posameznikov, kjer je zlasti preventivna kaznovalna funkcija obravnavana nadvse kritično. Potrebno se je vprašati, ali so lahko sankcije oziroma polnjenje zaporov res rešitev problema? Po mnenju Soeringa, avtorja knjige *An Expensive Way to make Bad people Worse* je zaporna kazen le drag način, kako slabi ljudje postanejo še slabši (Meško, 2009).

2.2 Prevenција korupcije

Na področju preiskovanja korupcijskih kaznivih dejanj stanje ni zadovoljivo. Integriteta ni v celoti zaživela, prav tako je še vedno navzoča nizka stopnja protikorupcijske ozaveščenosti, kar se kaže v neaktivnosti in nezainteresiranosti državnih organov in javnih uslužbencev za naznanila korupcijskih kaznivih dejanj, ki so povezana z njihovimi pristojnostmi (inšpekcijske službe, uradniki upravnih enot, carina, DURS, nadzorni organi na ministrstvih, računsko sodišče, nadzorni organi samoupravnih lokalnih skupnosti, nadzorne institucije v okviru bank in drugih finančnih ustanov, nadzorne institucije v zdravstvu in farmaciji, diplomatska predstavništva RS v tujini ...), k čemur so sicer zakonsko zavezani. Še vedno pa se ugotavlja, da ni uveljavljena ničelna toleranca do tovrstne problematike (Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012-2016 (ReNPPZK12-16), 2012).

Kritiki institucionaliziranega nadzora kriminalitete menijo, da je stanje v družbi na področju kriminologije doseglo zgornjo mejo tolerance in da so institucije formalnega državnega nadzorstva v krizi. Institucijam očitajo tudi zanemarjanje preprečevalnih ukrepov in nizko uspešnost preprečevanja kriminalitete, saj je njihova pozornost usmerjena predvsem na zatiranje kriminalitete z odkrivanjem in kazenskim pregonom ter onemogočanjem storilcev kaznivih dejanj z izrekanjem in izvrševanjem zapornih kazni (Meško, 2010).⁸ Navedeno velja tudi za korupcijo. Zgolj zatiranje korupcije s kazenskim pregonom ni učinkovit ukrep zoper tako razširjen in trdovraten pojav. Na tovrstnem področju so zato pomembni »nekaznovalni« preventivni ukrepi – ne le iz razloga, ker je korupcijo v sodnem postopku precej težko dokazati, temveč tudi, ker je v obstoječi slovenski zakonodaji (npr. Kazenski zakonik – KZ-1, 2008), kot ugotavljajo kazensko-pravni strokovnjaki, zoper korupcijo zagroženo zelo nizko število sankcij oziroma kazni (tj. zgolj 8; 151., 157., 241., 242., 261., 262., 263., 264. člen KZ-1), pa še te so izjemno nizke (npr. max. zapor do 5 let) (Škrbec, 2013).

Odkrivanje in pregon korupcijskih dejanj zahteva specifične tehnike in metode, zato se pojava korupcije ne da razreševati le s klasičnimi metodami prisile, ravno tako pa uporaba represivnih ukrepov proti korupciji vodi k odstranjevanju le nekaterih posledic tega pojava, zaradi tega se je

⁸ Glej Meško G. Kriminologija, 3. poglavje, stran 63.

potrebno posluževati preventivnih ukrepov ter metod preiskovanja, ki so specifične. Preventivne ukrepe je potrebno predstavljati kot zelo pomemben dejavnik, pri čemer je potreben proaktivni razvoj boja proti korupciji (Meško K., 2009). Temelj za odpravo korupcije je prevencija. Represivni ukrepi organov odkrivanja in pregona do sedaj niso dali zadovoljivih rezultatov, zato se je k pozitivnim rezultatom moč nadejati samo s pomočjo uporabe preventivnih ukrepov; represivni ukrepi namreč le odstranjujejo posledice, potem ko so že nastale (Council of Europe, 2008). Enako v prispevku *Načrti integritete kot prevencija korupcije* ugotavljata Dobovšek in Kordež. Menita, da je temelj odpravljanja korupcije preventiva, ki je v zadnjem času usmerjevalna ideja sodobne kriminalitetne politike, ki si trdno prizadeva, da bi čim bolj učinkovito preprečevala škodljive posledice korupcijskih ravnanj (Dobovšek in Kordež, 2005).

Edini način, ki zagotavlja dejansko zmanjšanje obsega korupcije v katerikoli državi, je odprava vzrokov, pogojev in okoliščin, ki omogočajo ter pospešujejo nastanek in razvoj korupcije, kar pomeni, da je v dogajanje na področju korupcije v prvi vrsti treba poseči s preventivo, medtem, ko represija ostaja le korektiv za obravnavo najhujših pojavnih oblik korupcije in odpravo njihovih posledic. Obe obliki delovanja, preventivna in represivna, morata biti med seboj usklajeni, to pa je mogoče doseči le z njuno hkratno vsebinsko obravnavo, brez formalnega ločevanja (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, 2004).

RS je s svojim bojem proti korupciji zaenkrat usmerjena bolj represivno in potrebuje močnejšo preventivno protikorupcijsko aktivnost. S tem bi priskrbela predvsem mlade s kompetencami za premišljeno odločanje, jih spodbudila k ukrepanju ter participaciji v demokraciji in civilni družbi (Dobovšek in Miklavčič, 2010). »Potrebno se je torej posvetiti vzrokom in pogojem korupcije ter začeti preprečevati priložnosti za koruptivna dejanja. Najpomembnejše je, da je v zavesti ljudi, da korupcije ne sprejemajo« (Dobovšek, 2012).

Na podlagi ugotovitev stroke in številnih avtorjev, ki preučujejo področje kriminalne prevencije in prevencije korupcije lahko torej sklenemo, da ugotovljena spoznanja v večini primerov napotujejo k preventivnim nacionalnim protikorupcijskim ukrepom, ki preprečujejo možnosti za nastanek kriminalnih in koruptivnih dejanj in tako odpravljajo vzroke – in ne zgolj posledic, kamor nedvomno sodi integriteta.

3 NORMATIVNA REGULACIJA INTEGRITETE IN NACIONALNI SISTEM INTEGRITETE Z VIDIKA PREPREČEVANJA KORUPCIJE

3.1 Normativna regulacija integritete z vidika preprečevanja korupcije

Integriteta ne pomeni le izoliranega teoretičnega pojmovanja oziroma filozofskega opredeljevanja besede latinskega izvora, temveč pomeni mnogo več kot le to. Predstavlja nadvse kompleksno in ključno sestavino sodobnega časa, brez katere se ni nadejati h krepitvi vrednotne infrastrukture in vzpostavitvi protikorupcijske kulture. Integriteta je v današnji družbi čedalje bolj potreben in ključen dejavnik za uspešno delovanje in kvalitetno življenje sodobnega človeka, zato se ne gre čuditi, da je vsebovana v nekaterih mednarodnih, EU in domačih predpisih, aktih oziroma strateških dokumentih, ki regulirajo področje preprečevanja korupcije oziroma spodbujanja integritete. Pri tem so za RS mišljene zlasti konvencije, Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju Zakon) in resolucije. Resolucija naše države sicer pravno na zavezuje, vendar kljub temu predstavlja pomembne politične usmeritve in napolni v zvezi s preprečevanjem korupcije, ki se v nadaljevanju nanašajo na realizacijo ključnih aktov v pristojnosti KPK (npr. Poslovnik Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju Poslovnik), Akcijski načrt uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju Akcijski načrt) in Smernice za izdelavo, uvedbo in izvajanje načrtov integritete (v nadaljevanju Smernice)), pri čemer v izjemno visokem odstotku besedila napotuje na integriteto. Na podlagi pregleda omenjenih predpisov in aktov si v nadaljevanju pogledimo, kako in v kolikšni meri.

Na podlagi Konvencije lahko ugotovimo, da integriteta oziroma spodbujanje, varovanje in krepitev integritete izhaja iz preambule, 1., 5., 8., 11. in 12. člena besedila (Konvencija o preprečevanju korupcije, 2004).⁹ Prav tako je integriteta opredeljena v Konvenciji Združenih narodov proti transnacionalni organizirani kriminaliteti in njenih Protokolih in sicer v 4., 9., in 31. členu (Aneks I) ter 12. členu (Aneks II in III) (Konvencija Združenih narodov proti transnacionalni organizirani kriminaliteti s Protokoli, 2000).¹⁰

Integriteta je opredeljena tudi v resolucijah. Glede na dejstvo, da je Resolucija pomembno vplivala na nastanek Zakona, Akcijskega načrta idr. ključnih strateških dokumentov, povezanih s področjem krepitve koncepta nacionalnega sistema integritete, si opredelitev integritete na tem mestu pogledimo nekoliko bolj podrobno. Resolucija integriteto spodbuja oziroma opredeljuje v okviru 11 predpostavk in sicer v VI. poglavju ter v povezavi s 7 področji, tj. (A. politika, B. Državna uprava, C.

⁹ Glej 8. člen konvencije.

¹⁰ Dostopno na: oz. <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/legislative-guide.html>.

Organi odkrivanja in pregona, D. Gospodarstvo, E. Nevladne organizacije, F. Mediji in G. Splošna javnost); 3 ukrepi (A.-G./1; zakonodajni ukrepi, A.-G./2.; institucionalni ukrepi in A.-G./3.; praktični ukrepi) ter do 26. področnimi aktivnostmi. Tako so pojmi, (ne)posredno povezani z integriteto, opredeljeni kot: a) načrti integritete v javnem in zasebnem sektorju ter določitev odgovornih oseb v zvezi z načrti integritete (B.1.4, B.2.3, D.1.11 in D.2.3), b) strokovna usposabljanja javnih uslužbencev z obvezno vključitvijo znanj s področja poklicne integritete (B.3.10), c) sklepanje paktov integritete med državnimi organi in njihovimi poslovnimi partnerji v zasebnem sektorju (B.3.16 in D.3.3), d) zasedba delovnih mest policistov z visoko stopnjo integritete (C.2.2), e) uvedba ocenjevanja in certifikatov integritete (D.3.4), f) izvajanje neodvisnih javnih raziskav o stanju na področju integritete (E.3.4) in g) povezovanje nevladnih organizacij s področja etike in integritete (E.3.5) (Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji 2004)¹¹. Na podlagi predhodno navedenega lahko povzamemo, da je integriteta in z njo povezani pojmi, na področjih: B. oziroma Državna uprava 4-krat; C. oziroma Organi odkrivanja in pregona 1-krat; D. oziroma Gospodarstvo 4-krat in E. oziroma Nevladne organizacije 2-krat povzdignjena. Skupaj torej, kot že omenjeno, 11-krat (Zakon o ratifikaciji Konvencije Združenih narodov proti korupciji, 2008). Integriteta je prav tako sestavni del besedila Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012-2016 (ReNPPZK12-16) in je vsebovana v uvodu (osebna integriteta in integriteta premoženja) in poglavjih 6.2.2 (integriteta in nizka stopnja protikorupcijske ozaveščenosti) ter 6.2.4.2 (dosledno izvajanje Zakona kot eden izmed ukrepov za zagotavljanje ničelne tolerance pojavnih oblik korupcije) (Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012-2016 (ReNPPZK12-16), 2012).

V Zakonu je integriteta opredeljena kar v 7 poglavjih in sicer v I., II., IV., VI., VII, IX., XI. Tako je v okviru I. poglavja opredeljena v 3 členih in sicer v 1., 2., 4., v okviru II. poglavju ravno tako v 3 členih in sicer v 12., 13., 17., v okviru IV. poglavja v 26. členu, v okviru VI. poglavja v 4 členih in sicer od 47. – 50. člena, v okviru VII. poglavja v 52. členu, v IX. z 2 členoma in sicer v 75. in 76. členu ter v okviru XI. poglavja v 2 členih in sicer v 86. in 87. členu. Skupaj torej v 16. členih (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije-UPB2, 2011).

Poslovník integriteto in z njo povezane pojme (integriteta, Center za integriteto in preventivo (CIP), načrti integritete, integriteta javnega sektorja, integriteta organa, varovanje poklicne integritete, integriteta komisije, načrt integritete komisije, skrbnik načrta integritete, integriteta institucij javnega sektorja, kršitev integritete, krepitev integritete, itd.) opredeljuje v 6 poglavjih in 13. členih. Tako so integriteta in z njo povezani pojmi v I. poglavju opredeljeni v 1. in 2. členu, v okviru II. poglavja v 8. in 13. členu, v okviru III. v 20. in 22. členu, v okviru V. poglavja v 34., 49, in 55. členu, v okviru VIII. poglavja v 72. členu ter v okviru XI. poglavja v 95., 96. in 97. členu (Poslovník Komisije za preprečevanje korupcije, 2012).

¹¹ Glej Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, VI. poglavje. Preprečevanje in zatiranje korupcije v Republiki Sloveniji.

Akcijski načrt prav tako vsebuje aktivnosti, ki na številnih področjih napotujejo na integriteto. Integriteta in z njo povezani pojmi so tako opredeljeni na področjih: Državna uprava (B) in se v okviru zakonodajnih ukrepov (B.1) oziroma natančneje v okviru področja korupcijske izpostavljenosti organa in delovnih mest (B.1.3) nanaša na preverjanje integritete oseb in sprejem načrtov integritete; v okviru področja načrtov integritete (B.1.4) pa se nanaša na usposobitev posameznih udeležencev za izdelavo načrtov integritete in delno izdelavo načrtov integritete ter obvezno seznanitev vseh zaposlenih z načrti integritete. V okviru institucionalnih ukrepov (B.2) oziroma natančneje v okviru področja načrtov integritete (B.2.3) se nanaša na določitev oseb, odgovornih za izdelavo načrtov integritete v javnem sektorju ter organizacijo izobraževanj s področja izdelave načrtov integritete. V okviru praktičnih ukrepov (B.3) oziroma natančneje v okviru področja strokovnih usposabljanj javnih uslužbencev (B.3.10) se nanaša na vključitev vsebin s področja poklicne integritete v izobraževalne programe javnih uslužbencev; v okviru področja paktov integritete (B.3.16) pa se nanaša na pripravo besedil pakta integritete za potrebe poslovanja državnih organov s subjekti zasebnega sektorja, zlasti pri vstopanju v obligacijska razmerja. Na področju Organov odkrivanja, pregona in sojenja (C) v okviru institucionalnih ukrepov (C.2) oziroma natančneje v okviru kadrovskega področja policije (C.2.2) se nanaša na zasedbo delovnih mest, ki jo je potrebno vezati na izkazano visoko stopnjo integritete. V okviru praktičnih ukrepov (C.3) oziroma natančneje v okviru področja integritete posameznikov (C.3.8) se nanaša na določitev dodatnih pogojev za zasedbo delovnih mest in na pristanek na dodatna preverjanja integritete. Na področju Gospodarstva (D) v okviru zakonodajnih ukrepov (D.1) oziroma natančneje v okviru področja načrtov integritete (D.1.10) se nanaša na vzpodbujanje uvedbe načrtov integritete v pravne osebe zasebnega prava, seznanjanje odgovornih oseb o potrebnosti uvedbe načrtov integritete na podlagi seminarjev, brošur ter predstavitev koristi, ki jih prinaša uvedba načrtov integritete. V okviru institucionalnih ukrepov (D.2) oziroma natančneje v okviru področja načrtov integritete in kodeksov etike (D.2.2) se nanaša na določitev oseb, zadolženih za načrte integritete. V okviru praktičnih ukrepov (D.3) oziroma natančneje v okviru področja paktov integritete (D.3.2) se nanaša na izdelavo vzorcev paktov integritete, sklepanje paktov integritete med poslovnimi partnerji; v okviru področja ocenjevanja in certificiranja integritete (D.3.3) pa se nanaša na izvajanje postopkov za ocenjevanje in certificiranje integritete gospodarskih subjektov ter izdelavo ocenjevalnega lista integritete. Na področju nevladnih organizacij (E) pa se v okviru praktičnih ukrepov (E.3) oziroma natančneje v okviru področja raziskovalno delo (E.3.3) med drugim nanaša tudi na izvajanje neodvisnih raziskav o stanju na področju integritete (Akcijski načrt uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, 2009).

Tudi Smernice integriteto in z njo povezane pojme opredeljujejo v izjemno visokem odstotku (več kot 90 odstotkov celotnega besedila). Od 31 členov so integriteta oziroma z njo povezani pojmi v besedilu vsaj enkrat opredeljeni v 28. členih (Smernice za izdelavo, uvedbo in izvajanje načrtov integritete, 2014).

Na podlagi navedenega je moč skleniti, da v RS obstaja širok normativni okvir oziroma nabor regulacije integritete, ki nedvomno prispeva h krepitvi državne protikorupcijske strategije in nacionalnega sistema integritete, vendar je pri tem potrebno hkrati poudariti, da je vse navedeno zamenljivo, v kolikor gre le za mrtve črke na papirju. Z vidika preprečevanja korupcije je namreč pomembno, da se integriteta ne odraža zgolj na teoretično-normativni ravni – temveč v aktivnostih oziroma konkretnem udejstvovanju.

3.2 Nacionalni sistem integritete z vidika preprečevanja korupcije

Dobro delujoč Nacionalni sistem integritete (v nadaljevanju NSI) pripomore k zagotavljanju učinkovite zaščite pred korupcijo in preprečevanju zlorabe moči in položaja ter vseh oblik nezakonitih ravnanj. Možnost za korupcijo je manjša, če v ustreznem pravnem okviru ključne institucije in organizacije delujejo odgovorno. Krepitev NSI spodbuja boljše upravljanje in pripomore k pravičnejši družbi. Koncept NSI je nastal v okviru gibanja Transparency International (v nadaljevanju TI) v 90-ih letih minulega stoletja – kot primarno konceptualno orodje za večjo integriteto in transparentnost v delovanju države in družbe in preprečevanje korupcije. Namen omenjenega koncepta je bil združiti ključne akterje in institucije v boju proti korupciji v skupnem analitičnem okviru. V letu 2011 je v okviru TI Društvo za etičnost javnega delovanja oziroma Društvo Integriteta v RS izvedlo raziskavo o integriteti, transparentnosti ter odgovornosti institucij in organizacij in sodelovanju med njimi, pri čemer je bilo splošno ugotovljeno, da je slovenski sistem integritete, skladno s sistemom ocenjevanja na pet stopenjski lestvici: zelo močno 81-100, močno 61-80, zmerno 41-60, šibko 21-40 in zelo šibko 0-20, zmerno stabilen (Habič in drugi, 2012).¹²

Do sedaj zbrani podatki v zvezi s korupcijo kažejo, da je RS s korupcijo obremenjena v večji meri, kot to kažejo statistike organov odkrivanja in pregona, kar pogojuje potrebo po vsestranskem in premišljenem ukrepanju. Dejstvo je, da je RS s korupcijo obremenjena manj kot primerljive tranzicijske države, še vedno pa se ne more primerjati z državami, ki so ta problem uspele obvladati. Sprotna, trezna in analitična presoja dejanskega stanja mora biti podlaga tako za sestavo Resolucije, kot za njeno sprotno dopolnjevanje in spreminjanje (Resolucija o preprečevanju korupcije v RS, 2004), pri čemer je potrebno dodati, da zgolj dopolnjevanje in spreminjanje priporočil Resolucije nima zadostnega učinka pri preprečevanju korupcije, v kolikor slednja ostanejo le na deklarativni ravni in se za njihovo dejansko izvedbo ne zagotovi in vzpostavi ustreznih pogojev za izvajanje v praksi.¹³

Kot odgovor na korupcijo mora država v prvi fazi pričeti z ustvarjanjem nacionalnih politik preprečevanja in odpravljanja korupcije (Dobovšek, 2009). Laurence Cockcroft, ekonomist in ustanovitelj globalne organizacije civilne družbe Transparency International (TI) je v knjigi »Global

¹² Dostopno tudi na <http://nis.integriteta.si/publikacija/nacionalni-sistem-integritete-v-sloveniji>, str. 11.

¹³ Glej Resolucija o preprečevanju korupcije. V. poglavje, str. 8.

Corruption« zapisal: »Kjer je korupcija endemična, najrevnejši plačujejo najvišjo ceno. Koruptivno obnašanje na vrhu, ki je pogosto prepoznano in identificirano s strani javnosti, se zlahka uporabi kot upravičenje za koruptivno obnašanje na najnižji ravni (Cockcroft, 2012).¹⁴ Cilj vsake strategije v boju proti (politični) korupciji je učinkovit pristop k problemu ter priprava začetnih pogojev za vzpostavljanje in oblikovanje nacionalnega sistema integritete (Dobovšek in Miklavčič, 2010).

Cockcroft meni, da imajo vse oblike in aktivnosti prizadevanja v boju zoper korupcijo, navkljub napredku, pred seboj še dolgo pot. Po njegovem mnenju se mora mednarodna skupnost zavedati, da so reforme zelo omejene in da lahko uspejo samo ob podpori aktivne politike. »Brez tega so vsa nacionalna prizadevanja brez pomena – korupcija bo postala talka rastoče problematike 21. stoletja« (Cockcroft, 2013).¹⁵

V zadnjih letih je v RS v smeri preprečevanja korupcije in krepitev koncepta integritete bilo že veliko narejenega, vendar to še ne pomeni, da smo s korupcijo opravili oziroma jo odpravili, saj dokončna odprava korupcije ni možna, je pa možno vztrajno in stalno preprečevanje, odkrivanje in zatiranje njenih pojavnih oblik oziroma trajnost protikorupcijskih aktivnosti¹⁶, pri čemer je potreben proaktiven pristop oziroma prevzemanje pobude za sinhronizirano izvajanje omenjenih aktivnosti vseh institucij v RS, ne samo represivnih in preventivnih kot npr. Policije, tožilstva, sodstva, Računskega sodišča, Urada za preprečevanje pranja denarja, Državne revizijske komisije, Davčne uprave, KPK, ipd., ampak tudi vseh drugih institucij – zlati tistih, ki za izvajanje svojih nalog porabljajo javno proračunska sredstva oziroma kot ugotavlja Dobovšek, ko pravi, da bi bilo preprečevanje korupcije zaradi kompleksnosti fenomena omenjenega pojava pripisovati samo policiji, naivno (Dobovšek, 2009).¹⁷

Edini možen način zagotovitve delovanja pravne države je krepitev integritete vsakega posameznika skozi različna orodja, kot so načrti integritete, dosledno uveljavljanje odgovornosti posameznikov za njihova ravnanja, zahteva po bolj odprtem delovanju posameznikov in institucij, predvsem v javnem sektorju in nenazadnje, krepitev zavedanja, da je preventivno ravnanje vseh ne le najcenejše, ampak tudi najučinkovitejše (Obdobno poročilo KPK za obdobje 2011/2012).¹⁸

¹⁴ Glej Laurence Cockcroft. *Global corruption*, 2013, stran 3.

¹⁵ Glej *Global Corruption*, Laurence Cockcroft, 2013, stran 9.

¹⁶ Glej Resolucija o preprečevanju korupcije v RS, III. poglavje, Trajnost.

¹⁷ Glej Dobovšek B. *Prevenција korupcije*, 4. poglavje str. 26.

¹⁸ Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>.

4 NAČRT INTEGRITETE V RS

4.1 Normativna, strokovna in znanstvena opredelitev načrta integritete

Načrt integritete (v nadaljevanju NI) v RS kot preventivni protikorupcijski ukrep izhaja iz Resolucije in Zakona. Prav tako je NI materija Poslovnika, Smernic in Akcijskega načrta.

NI je opredeljen v 47. členu Zakona in določa, da morajo zavezanci za izdelavo NI, tj. državni organi, samoupravne lokalne skupnosti, javne agencije, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in javni skladi oblikovati in sprejeti NI in o tem obvestiti KPK¹⁹ (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije-UPB2, 2011).

NI je orodje, s katerim zaznamo, vrednotimo in odpravljamo korupcijska tveganja, na podlagi česar se povečuje pozornost in občutljivost vsakega posameznika v javnem sektorju, da odklone zazna, omeji in zmanjšuje možnost njihovega ponavljanja (Obdobno poročilo KPK za 2011/2012).²⁰ NI predstavlja del skupne socialne mreže vrednot, pravil in zakonskih ukrepov za preprečevanje korupcije (Dobovšek, 2009; Dobovšek, 2009) in mehanizem za ugotavljanje stopnje integritete ter orodje za krepitev integritete posamezne organizacije.²¹

Za izdelavo in nadzor nad izvajanjem NI je pristojna KPK (Smernice za oblikovanje NI, 2014; Poslovnik KPK, 2012).²² KPK je s sprejetjem Zakona dobila pristojnost, da sme v primeru ocene izrazite izpostavljenosti korupciji ali drugim oblikam protipravnega ravnanja javnemu subjektu, ki izvaja dejavnost v javnem interesu in razpolaga z javnim premoženjem, odrediti, da v sodelovanju s komisijo izdela in uresničuje NI (Obdobno poročilo KPK za 2011/2012)²³, Zakon pa med drugim daje KPK še pristojnost, da za oblikovanje NI, preverjanje delovanja NI in ocenjevanje integritete izdela Smernice za oblikovanje NI (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije-UPB2, 2011).²⁴ Prve smernice je KPK sprejela dne 11. 4. 2011, v letu 2014 pa jih je posodobila in tako dne 27. 2. 2014 sprejela nove²⁵. Skladno z novimi smernicami je NI opredeljen kot strateški, razvojni in obenem operativni proces (in ne dokument, kot je npr. izhajalo iz predhodnih smernic)²⁶ in vsebuje oceno izpostavljenosti posameznih subjektov javnega sektorja korupcijskim tveganjem, identificira dejavnike tveganja koruptivnega in neetičnega ravnanja, opredeljuje ukrepe za obvladovanje

¹⁹ Glej: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=20113056>.

²⁰ Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>. Obdobno poročilo KPK za 2011/2012, str. 161.

²¹ Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika>.

²² Poslovnik Komisije za preprečevanje korupcije; 96. člen.

²³ Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>. Obdobno poročilo KPK za 2011/2012, str. 161.

²⁴ Glej 50. člen Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

²⁵ Dostopno na: https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Smernice_za_nacrt_integrit.pdf.

²⁶ Dostopno na:

<http://www.um.si/univerza/integriteta/Documents/Smernice%20za%20oblikovanje%20na%C4%8Drtov%20integritete.pdf>

omenjenih tveganj, s ciljem krepiti integriteto delovanja javnega sektorja in pravno državo. NI torej ni statični dokument, temveč postopek, katerega izvajanje je potrebno načrtno spremljati, usmerjati in posodabljati glede na institucionalne, normativne, kadrovske in procesne spremembe v organizaciji (Smernice za oblikovanje NI, 2014).

NI je ena izmed najbolj modernih metod za vzpostavljanje legalne, etične in poklicne kakovosti dela v različnih vladnih in nevladnih organizacijah, delovanje z NI pa eden od temeljev Slovenske nacionalne strategije proti korupciji (Dobovšek, 2012). Cilj vsake učinkovite strategije proti korupciji je oblikovanje in vzpostavitev okolja za preprečevanje korupcije oziroma nacionalnega sistema organizacijske integritete, zato bi vsaka organizacija morala imeti izoblikovan svoj protikorupcijski program, ki bi temeljil na prepoznavanju lastnih ranljivih in izpostavljenih dejavnosti, torej NI, s čimer bi bilo omogočeno, da glede na svoje potrebe izberejo primerno kombinacijo preventivnih ukrepov, ki bi dajali podporo učinkovitosti in kvaliteti dejavnosti organizacije, pospeševali profesionalno obnašanje itd., na področjih, ki so še posebej izpostavljeni korupciji (Dobovšek 2006; Dobovšek 2012).

4.1.1 Prednosti NI

NI je ključno preventivno orodje v RS, s pomočjo katerega institucije javnega sektorja obvladujejo in preprečujejo nastanek tveganj koruptivnih dejanj, krepijo integriteto zaposlenih, institucije in posledično javnega sektorja kot celote. NI je kot učinkovito orodje za krepitev integritete, s tem pa za obvladovanje in preprečevanje tveganj za nastanek koruptivnih tveganj in tveganj drugih neetičnih ravnanj uveljavljen tudi v nekaterih drugih državah, ne samo pri nas. V smislu dobrih praks, konkretno z Nizozemske je bil omenjen in prepoznan tudi v Evropskem protikorupcijskem poročilu z dne 3. 2. 2014 (Letno poročilo KPK za 2013).

Z vzpostavitvijo NI se krepí integriteta in transparentnost, preprečuje in odpravlja korupcija, nasprotje interesov ter protipravna in druga neetična ravnanja. V NI se ugotavljajo tveganja, da ne bi bilo kasneje potrebno odpravljati posledic neobvladanih (in torej uresničenih) tveganj. NI omogočajo pravočasno identifikacijo tveganj, katerih uresničitve bi omogočila dosego zgoraj navedenega cilja (NI, Navodila, pojasnila in usmeritve za oblikovanje).²⁷

NI pospešujejo profesionalno obnašanje, pomagajo povečati učinkovitost in kakovost dela ter predstavljajo podporo učinkovitosti in kvaliteti vseh dejavnosti organizacije. Z NI dosežemo temeljit in natančen pregled organizacije, kar omogoča vodilnim uslužbencem pretehtati vprašanje, ali je stanje v organizaciji še zadovoljivo in primerno, da lahko izvaja svoje naloge dostojno in pošteno ter

²⁷ Dostopno na: https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/NAVODILA,%20POJASNILA,%20USMERITVE%20ZA%20N%C4%8CI_20_2_2012.pdf

da identificira področja tveganja v delovnih procesih organizacije, obenem pa opozarja na področja moči, ki bi lahko zagotovila rešitve za zmanjšanje tveganja. Takšna ocena, združena s stvaritvijo delovnih profilov ali opisov, pa omogoča članom uprave vključitev v nenehno podporo in uporabo NI (Dobovšek, 2012).

Pri NI gre za sistematičen trud ocenjevanja moči in šibkosti obrambnih mehanizmov, ki se borijo proti korupciji in so vgrajeni v strukturo, postopke in pravila organizacije in njenih procesov. Ocenjevalci iščejo in vrednotijo področja tveganja, ko pa takšna tveganja najdejo, razvijejo protiukrepe, ki področje zaščitijo pred korupcijo. Glede na ranljiva oziroma šibka področja, ki jih odkrijejo, podajo poročilo o stopnji integritete v instituciji in predlagajo možnosti za izboljšave, ki jih bo vodstvo institucije sprejelo na podlagi lastne presoje. NI je projektno delo (Dobovšek, 2012; Dobovšek 2009), pri katerem tako sodelujejo vsi zaposleni v organizaciji.

Dobovšek in Kordež ugotavljata, da gre pri NI za projektno in ciklično delo, kjer se nenehno povečuje zavedanje o šibkih, ranljivih oziroma izpostavljenih dejavnostih organizacije. Bistvo izdelave NI se po njunem prepričanju prepozna kot odpornost sistema na kršitve, ki lahko pomenijo krnitev integritete, primere, ki se jih odkrije z NI pa uporabi za učenje o uspešnosti preventivnih ukrepov (Dobovšek in Kordež, 2005, str. 9).

4.1.2 Problematika NI

Ključni dejavniki, ki krnijo integriteto in s tem rušijo stabilnost NSI se kažejo v pomanjkanju transparentnosti, neformalnih mrežah²⁸, ne-prepoznavanju tveganj in vzpostavitvi učinkovitejšega načina njihovega obvladovanja oziroma dopuščanje tveganj koruptivnih, protipravnih in neetičnih ravnanj, toleriranju koruptivnih praks, neetičnem in neprofesionalnem vedenju, ne-prepoznavanju lastne vloge, ne-sprejemanju odgovornosti, itd. Ukrepov za preprečevanje naštetih dejavnikov je več, vendar, kot že ugotovljeno – najučinkovitejši so preventivni, kamor sodijo NI, ki jih je pred nedavnim sprejela tudi RS in se nanašajo na organizacije v okviru javnega sektorja.

Ne glede na predhodno omenjene prednosti NI pa je potrebno izpostaviti, da slednji sami po sebi še ne vzpostavljajo ali povečujejo integritete organizacije, temveč do tega pride šele z njihovim izvajanjem²⁹, v končni fazi takrat, ko organizacija učinkovito odpravi ugotovljena tveganja, pri čemer sta temeljna elementa za izvajanje NI in s tem povečanje integritete organizacije osebna zavezanost in predanost tako vodstva, kot zaposlenih znotraj organizacije. Prav tako je potrebno vzeti v obzir, da proces oblikovanja in izvajanja NI temelji na stalnem preverjanju in dopolnjevanju tveganj ter ukrepov

²⁸ Več o neformalnih mrežah: Dobovšek Bojan, Korupcija v tranziciji. Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana. Tretji del, str. 231-300.

²⁹ Dostopno na <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika>.

organizacije, s katerim se ta tveganja odpravi (www.kpk-rs.si)³⁰, kar od zavezancev terja čas in nenehno spremljanje (istih) delovnih procesov, zato lahko slednji dobijo občutek oziroma vtis, da se »vrtijo v krogu« oziroma, da se ves čas ukvarjajo z eno in isto ali »never ending nalogo«, ki ne predstavlja nobene dodane vrednosti organizacije. V sled navedenega je izjemno pomembno, da so zaposleni predhodno dobro seznanjeni oziroma ustrezno poučeni, da gre pri NI za izvajanje primarne oblike prevencije korupcije v javnem sektorju (in ne sekundarne ali terciarne) oziroma protikorupcijski ukrep preventivne narave ter ciklično in timsko delo, kjer pozitivni učinki niso vidni takoj, temveč šele v daljšem časovnem obdobju. Na podlagi omenjenega mnoge mednarodne protikorupcijske strategije in strokovna priporočila napotujejo v smeri izvedbe usposabljanj oziroma nacionalnih akcijskih delavnic, povezanih z integriteto³¹ in NI. Tretji in ključni problem oziroma izziv za v prihodnje pa po mojem osebnem prepričanju ni v tem, da v RS nimamo NI, ampak da jih imamo, vendar o njih ne obstaja nobena evalvacija, poglobljena študija oziroma empirična raziskava o njihovi učinkovitosti v praksi in s tem možnost za izboljšanje in odpravo obstoječih pomanjkljivosti, kar kaže na neraziskanost tovrstnega področja pri nas.

RS je na področju krepitve integritete sicer med vodilnimi oziroma prvimi državami v normativni regulaciji integritete in praktični implementaciji NI v odnosu do ostalih držav članic EU, vendar bo slej kot prej primorana tudi v bolj intenzivno, dosledno in poglobljeno izvajanje oziroma udejanjanje integritete v praksi, pri čemer imamo poleg NI v mislih tudi aktivno spodbujanje drugih preventivnih protikorupcijskih ukrepov, kot npr.; testi integritete (pred/med zaposlitvijo); etični kodeksi (javni sektor, vlada, DZ, DS, idr.); ustrezni modeli kompetenc (zlasti javni sektor); učinkovita usposabljanja in izvedba že omenjenih akcijskih delavnic na temo integritete; uvedba predmeta integritete v učne programe v OŠ, poklicnih, srednjih šolah in gimnazijah; pakti integritete (med javnim in zasebnim sektorjem, idr.), ipd., če bo želela preživeti in konkurirati (na trgu), zlasti v mednarodnem in EU okolju. Za realizacijo navedenega pa je nujno potreben skupni družbeni dogovor, o katerem na koncu najpogosteje odloči trenutna politika, ki pa k tovrstnim strokovnim ukrepom ponavadi ni posebej naklonjena, saj gre pri izvajanju primarne kriminalitetne protikorupcijski politike za tek na dolge proge oziroma aktivnosti, ki ne polnijo proračuna (na kratek rok) in ne predstavljajo vséčne statistične slike, saj so pozitivni rezultati tovrstnih ukrepov ponavadi vidni šele po prenehanju mandata, pri čemer pridemo do zaključka, da navedeno zgolj pritrjuje ugotovljeni nizki stopnji protikorupcijske kulture oziroma oceni stanja korupcije ter izračunani oceni stroškov korupcije.

³⁰ Dostopno na <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika>.

³¹ Glej http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/corruption_un_anti_corruption_toolkit_sep04.pdf. National integrity and Action-Planning Meetings, str. 154.

5 ZAKLJUČEK

Za zagotovitev ustrezne nacionalne kriminalitetne politike, uspešno preprečevanje korupcije in vzpostavitev ustreznega NSI je potrebna strategija v smislu proaktivnega razvoja, pri čemer je mišljen skupni družbeni konsenz angažiranja oziroma udejstvovanja. Poleg aktivne vloge politike oziroma politične volje, represivnih in preventivnih institucij oziroma organov, javnega in zasebnega sektorja, medijev in civilne družbe je pomembno tudi aktivno sodelovanje in udejstvovanje vseh državljanov RS. Pri NI je ključno udejstvovanje zavezancev za izdelavo NI. RS je na področju implementacije NI v EU nedvomno pionirka oziroma ena izmed redkih držav v EU, ki je: ratificirala Konvencijo, sprejela Resolucijo, Zakon, Poslovnik, Smernice in Akcijski načrt; ustanovila preventivni protikorupcijski državni organ oziroma KPK ter izdelala NI. Delo na tovrstnem področju je bilo vse prej kot enostavno, saj se je bila od vsega začetka primorana zanašati zgolj sama nase. Danes njeni rezultati v mednarodnem in EU okolju predstavljajo zgled oziroma primer dobre prakse. Kljub temu, da je RS v krepitvi, spodbujanju in varovanju integritete vložila že veliko napora in dosegla izjemne dosežke, pa ima pred seboj še veliko izzivov, s katerimi se bo morala v prihodnje še soočiti. Med drugim si bo morala zlasti prizadevati, da bo slovenski sistem integritete pri naslednjem merjenju več kot le zmerno stabilen, zaposleni v javnem sektorju pa kadri z izkazano visoko stopnjo integritete, ki bodo med drugim sprejeli v zavest, da jim javno-proračunska sredstva niso dana v last, temveč zaupana v najgospodarnejše upravljanje, pri čemer si nedvomno lahko pomaga tudi z NI.

NI pomenijo pomemben preboj na področju zagotavljanja nacionalne strategije integritete v RS in predstavljajo enega najcenejših, najcelovitejših in uspešnih preventivnih ukrepov – saj odpravljajo vzroke in ne zgolj nastalih posledic. Pri NI gre za nabor neštetihih aktivnosti, kot npr. zaznavanje odklonov, ugotavljanje: šibkosti organizacije, neprofesionalnega vedenja in nemoralnega ravnanja, obvladovanja tveganj koruptivnih, protipravnih in drugih neetičnih ravnanj, ne-transparentne porabe javnih sredstev, stopnje integritete posameznika in integritete organizacije, podpore učinkovitosti in kakovosti dela oziroma kvalitete dejavnosti organizacije ter vzpostavitev minimalnih standardov delovanja, katerih izbira, ne glede na mednarodne strokovne reference, na koncu vedno zavisi od nacionalne politične volje oziroma odločitve trenutne politike, nad čimer pa imata civilna družba in mediji precejšen nadzor – česar se javnost po mnenju nekaterih strokovnjakov premalo zaveda.

RS je NI, kot enega izmed najbolj priporočljivih modernih preventivnih kriminoloških izzivov oziroma protikorupcijskih ukrepov sodobne družbe v boju zoper korupcijo v luči krepitve nacionalnega sistema integritete sicer sprejela med prvimi državami v EU (in ga tudi že dopolnjuje), vendar bo dokončno oceno oziroma odgovor na vprašanje, kako je tovrstno preventivno orodje tudi dejansko zaživelo v praksi možno podati šele, ko bo opravljena empirična raziskava o NI. Zaenkrat v RS še ne obstaja nobena analiza, poglobljena študija oziroma raziskava o NI, kar z vidika prevencije

korupcije v RS nedvomno predstavlja iztočnico oziroma enega izmed aktualnih izzivov za nadaljnje preučevanje.

LITERATURA

- Akcijski načrt uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji. Številka 11-0310-1/2009, 48.
- Brüner Herman Franz. European union initiatives in the fight against corruption. V: Kreutner Martin (ed.). *The Corruption Monster. Ethik, Politik und Korruption.* Federal Ministry of Interior, Republic of Austria, Wien, 2006.
- Cockcroft Laurence. *Global Corruption. Money, Power and Ethics in the Modern World.* I. B. Tauris & Co. Ltd. New York, 2012.
- Council of Europe. Council of Europe Cooperation Programme. *Technical Paper: The Integrity plan as the risk Management Plan Methodology*, 2008.
- Dobovšek Bojan. *Korupcija v tranziciji.* Fakulteta za varnostne vede. Ljubljana, 2012.
- Dobovšek Bojan, Škrbec Jure. *Korupcija, grožnja slovenski pravni državi.* Revija za kriminalistiko in kriminologijo, Ljubljana 2012, Številka 63, 50-59.
- Dobovšek Bojan, Miklavčič Kaja. *Korupcija v politiki: razvojni pristop k preventivi.* 11. Slovenski dnevi varstvoslovja. 3. - 4. junij 2010. Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, 2010.
- Dobovšek Bojan. *Prevenција korupcije.* Uprava za kadrove Crne Gore. Podgorica 2009.
- Dobovšek Bojan. *Prevention of Corruption in Practice – Integrity Plans V: Meško Gorazd, Kury Helmut (eds.). Crime Policy, Crime Control and Crime Prevention – Slovenian Perspectives.* Ljubljana: Faculty of Criminal Justice and Security, 2009.
- Dobovšek Bojan. *Prevention versus State Capture.* V: IACSS. *International Anti-Corruption Summer School. Review 2008. 2nd International Anti-Corruption Summer School. Practice meets science,* 10 – 19 July 2008, Altlengbach, Austria, 2008.
- Dobovšek Bojan. *Corruption, informal networks and integrity plans V: Kreutner Martin (ed.). The Corruption Monster. Ethik, Politik und Korruption.* Federal Ministry of Interior, Republic of Austria, Wien, 2006.
- Dobovšek Bojan, Kordež Grega. *Načrti integritete kot prevenција korupcije.* 6. Slovenski dnevi varstvoslovja, Bled, 2. - 4. junij 2005. Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, 2005.
- European Commission. *Report from Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-corruption report.* Brussels, 3.2.2014. Pridobljeno na http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

Fajon Tanja. Kriza in korupcija. Okrogla miza s Tanjo Fajon. Pridobljeno na http://www.tanjafajon.si/?option=video&video_id=95&video_audio_section_id=&archive=0&page=Videoposnetki

Habič in drugi. Nacionalni sistem integritete Slovenija. Društvo Integriteta – Transparency International Slovenia, Trzin, 2012.

Komisija za preprečevanje korupcije. Letno poročilo za 2013. Pridobljeno na https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Poroailo_o_delu_komisije_2013.pdf

Komisija za preprečevanje korupcije. Ocena stanja 2013. Pridobljeno na https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Ocena_stanja_korupcije_v_RS.pdf

Komisija za preprečevanje korupcije. Obdobno poročilo Komisije za preprečevanje korupcije za 2011/2012.

Komisija za preprečevanje korupcije. Zloženka Načrt integritete. Pridobljeno na <https://www.kpk-rs.si/sl/preventiva-in-nacrt-integritete/nacrti-integritete>

Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno na <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika>

Komisija za preprečevanje korupcije. Načrt integritete. Navodila, pojasnila in usmeritve za oblikovanje. Pridobljeno na http://www.skupnostobcin.si/fileadmin/sos/datoteke/pdf/Barbara/OBVESTILA_obcinam/navodila_nacrt_integritete_21.04.2011.pdf

Komisija za preprečevanje korupcije. Smernice za izdelavo, uvedbo in izvajanje načrtov integritete. Številka 007-1/2014. Pridobljeno na https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Smernice_za_nacrt_integrit.pdf

Komisija za preprečevanje korupcije. Smernice za oblikovanje načrtov integritete. Številka 012-14/2011-1. Pridobljeno na <http://www.um.si/univerza/integriteta/Documents/Smernice%20za%20oblikovanje%20na%C4%8Drto%20integritete.pdf>

Meško Gorazd. Kriminologija. Fakulteta za varnostne vede. Ljubljana, 2010.

Meško Gorazd. On Crime Policy, Crime Control and Crime Prevention – Slovenian Perspectives V: Meško Gorazd, Kury Helmut (eds.). Crime Policy, Crime Control and Crime Prevention – Slovenian Perspectives. Ljubljana: Faculty of Criminal Justice and Security, 2009.

Meško Gorazd. Osnove preprečevanja kriminalitete. Visoka policijsko-varnostna šola. Ljubljana, 2002.

Meško Katja. Preventivni vidik ukrepov proti korupciji. 10. Slovenski dnevi varstvoslovja, 4. – 5. junij 2009. Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, 2009.

Poslovnik Komisije za preprečevanje korupcije. Uradni list RS, številka 24/2012.

Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (RePKRS). Uradni list RS, številka 85/2004.

Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012-2016 (ReNPPZK12-16). Uradni list RS, številka 83/12.

Škrbec Jure. Vpliv korupcije na pravno državo v Republiki Sloveniji. Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana, 2013.

Transparency International. Corruption Perceptions Index. Pridobljeno na <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

United Nations. Office on Drugs and Crime. United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols thereto. 2004. Pridobljeno na <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

United Nations Office on Drugs and Crime. Global Programme against Corruption, UN Anti-Corruption Toolkit 2004. Pridobljeno na http://www.unrol.org/files/UN_Anti%20Corruption_Toolkit.pdf

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (uradno prečiščeno besedilo) (ZintPK-UPB2). Uradni list RS, številka 69/2011.

Zakon o ratifikaciji Konvencije Združenih narodov proti korupciji. Uradni list RS-MP, številka 5/2008-MKZNPk.

Zakon o ratifikaciji Konvencije Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu (MZNMOk). Uradni list RS-MP, številka 14/04.