



**NACIONALNI SISTEM  
INTEGRITETE  
SLOVENIJA**

# **NACIONALNI SISTEM INTEGRITETE V SLOVENIJI**

Ocena in analiza

Transparency International je največja mednarodna organizacija za boj proti korupciji. Po svetu ima več kot 90 samostojnih partnerjev in mednarodni sekretariat v Berlinu. Transparency International povečuje ozaveščenost o škodljivih učinkih korupcije in sodeluje z vladami, podjetji in nevladnimi organizacijami, njen namen pa je razvoj in izvajanje učinkovitih ukrepov za spopadanje s korupcijo.

Društvo Integriteta/Transparency International Slovenia je partner te organizacije. Naš namen uresničujemo z razvojem in izvajanjem preventivnih programov za ozaveščanje javnosti o potrebah po visoki ravni integritete v družbi, objektivnem ugotavljanju dejanskega stanja etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji in pogojih za to.

## NACIONALNI SISTEM INTEGRITETE V SLOVENIJI

### Ocena in analiza

**Založnik in izdajatelj:** Društvo Integriteta – Društvo za etičnost javnega delovanja / Transparency International Slovenia

**Urednica:** Simona Habič

#### Raziskovalci:

- dr. Bojan Dobovšek, Simona Habič, Boštjan Slak – glavne ugotovitve in temelji nacionalnega sistema integritete
- mag. Maja Dimc – komisija za preprečevanje korupcije, računsko sodišče, mediji, zasebni sektor
- dr. Benjamin Flander – zakonodajna veja oblasti, sodna veja oblasti, varuh človekovih pravic
- Goran Forbici – civilna družba
- dr. Damjan Lajh – izvršilna veja oblasti, javni sektor, organ(i) volilnega upravljanja– državna volilna komisija, politične stranke
- mag. Miha Šepec – organi pregona– policija, tožilstvo
- Kaja Miklavčič – test dostopa do informacij javnega značaja

#### Pregled in nadzor kakovosti poročila:

- dr. Suzanne Mulcahy, Transparency International.
- doc. dr. Andraž Teršek, ustavni pravnik, Univerza na Primorskem.

#### Ekipe Transparency International Slovenia:

- Koordinatorica raziskave in projekta: Simona Habič
- Projektni asistent: Vid Doria
- Raziskovalna asistentka in vodja ekipe prostovoljcev: Kaja Miklavčič

#### Ekipe Transparency International Secretariat:

- Koordinator projekta: Paul Zoubkov
- Projektni asistentki: Helen Turek in Mariya Gorbanova

#### Prostovoljci:

Alja Stanko, Edita Beganovič, Gorazd Safran, Jerneja Jerman, Karin Šmitek, Kristjan Sivec, Mateja Femec, Mitja Lotrič, Monika Gabrič, Petra Usenik, Petra Por, Sara Verderber, Špela Pohar, Teja Videc, Urška Alič, Urška Knez, Nastja Horvat, Vesna Gračner, Rok Rus.

Gradivo je lektorirano.

**Naklada:** 400

Februar 2012

**Oblikovanje:** Transparency International; Tiskarna Oman, Barbara Sever

**Tisk:** Tiskarna Oman

© Društvo za etičnost delovanja / Transparency International Slovenia 2011, Ljubljana. Vse pravice so pridržane. Ponatis v celoti ali v delih je dovoljen s pogojem, da avtorske pravice ostanejo v lasti Društva Integriteta – Transparency International Slovenia. Nobenega ponatisa bodisi dela v celoti bodisi v delih ni dovoljeno prodajati, razen če je vključeno v druga dela.

#### Omejitev odgovornosti

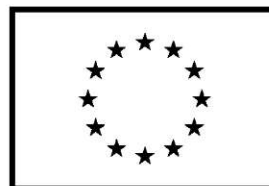
Prizadevali smo si za pravilnost podatkov, vsebovanih v tem poročilu. Za vse informacije znotraj poročila do oktobra 2011 je verjeti, da so resnične. Poročilo smo na nekaterih mestih smiselno dopolnili glede na ključne dogodke v zadnjih mesecih leta 2011. Kljub temu Društvo Integriteta / Transparency International Slovenia ne more sprejeti odgovornosti za posledice njegove uporabe v druge namene ali v okviru drugega konteksta. Priporočila za oblikovanje politik odražajo mnenja Društva integriteta / Transparency International Slovenia in ne predstavljajo stališča tistih, ki so navedeni, citirani ali intervjuvani, razen če je to posebej navedeno. Izvedbo tega projekta je financiral Program za preprečevanje kriminala in boj proti njemu Evropske komisije – Generalnega direktorata za notranje zadeve. Vsebina publikacije odraža izključno mnenje avtorja, zato Evropska komisija ne more biti odgovorna za kakršno koli uporabo znotraj zajetih podatkov in informacij.

CIP – Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

17(497.4)

NACIONALNI sistem integritete v Sloveniji : ocena in analiza /  
[urednica Simona Habič]. – Trzin : Društvo Integriteta – Društvo za  
etičnost javnega delovanja, 2012

ISBN 978-961-93255-0-6  
1. Habič, Simona  
260048128



Preprečevanje kriminala in boj proti njemu  
S finančno podporo Programa za preprečevanje kriminala  
in boj proti njemu  
Evropska Komisija – Generalni direktorat za notranje zadeve

# KAZALO

<b>1. O NACIONALNEM SISTEMU INTEGRITETE</b> . . . . .	<b>5</b>
<b>2. GLAVNE UGOTOVITVE</b> . . . . .	<b>8</b>
<b>3. TEMELJI ZA NACIONALNI SISTEM INTEGRITETE</b> . . . . .	<b>15</b>
<b>4. KORUPCIJA</b> . . . . .	<b>20</b>
<b>5. PROTIKORUPCIJSKI UKREPI</b> . . . . .	<b>23</b>
<b>6. STEBRI NACIONALNEGA SISTEMA INTEGRITETE</b> . . . . .	<b>26</b>
6.1 ZAKONODAJNA VEJA OBLASTI . . . . .	26
6.2 IZVRŠILNA VEJA OBLASTI . . . . .	36
6.3 SODNA VEJA OBLASTI . . . . .	42
6.4 JAVNI SEKTOR . . . . .	52
6.5 ORGANI PREGONA- policija, tožilstvo . . . . .	60
6.6 ORGAN VOLILNEGA UPRAVLJANJA- državna volilna komisija . . . . .	68
6.7 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC . . . . .	74
6.8 RAČUNSKO SODIŠČE . . . . .	81
6.9 KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE . . . . .	88
6.10 POLITIČNE STRANKE . . . . .	97
6.11 MEDIJI . . . . .	106
6.12 CIVILNA DRUŽBA . . . . .	114
6.13 ZASEBNI SEKTOR . . . . .	121
<b>7. SKLEPI</b> . . . . .	<b>129</b>
<b>8. PRILOGE</b> . . . . .	<b>134</b>
8.1 Terensko preverjanje dostopa do informacij javnega značaja . . . . .	134
8.2 Ocene nacionalnega sistema integritete . . . . .	136
8.3 Intervjuvanci . . . . .	138
8.4 Posvetovalna skupina . . . . .	139
8.5 Udeleženci strokovnega posveta . . . . .	140
8.6 Pomembne kratice in okrajšave . . . . .	141
8.7 Kazalo tabel in grafov . . . . .	143

# ZAHVALA

Zahvaljujemo se vsem, ki so sodelovali pri pripravi tega poročila, še posebej intervjuvancem, ki so omogočili raziskovalcem poglobljeno delo; posvetovalni skupini za dragocene pripombe; udeležencem strokovnega posveta za pregled in pripombe; recenzentu doc.dr. Andražu Teršku; kolegom iz drugih partnerskih organizacij TI po Evropi, ki so nam pomagali z dragocenimi nasveti in znanjem in kolegom iz TI sekretariata za pomoč, pregled našega dela in organizacijsko podporo.

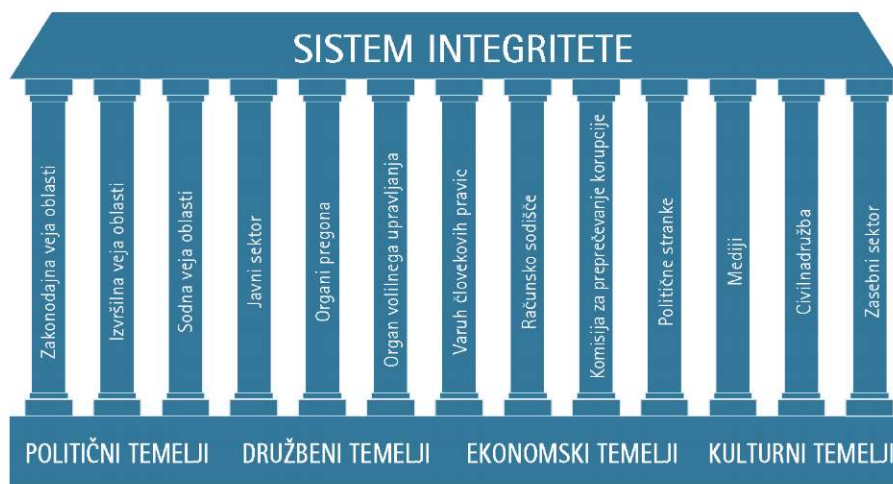
## POSVETOVALNA SKUPINA:

- dr. **Albin Igličar**, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, član sodnega sveta Republike Slovenije
- dr. **Branko Lobnikar**, Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru, sekretar MJU 2008–2009
- **Drago Kos**, predsednik GRECA, predsednik Komisije za preprečevanje korupcije 2004–2010
- **Andrej Zorko**, izvršni sekretar na Zvezi Svobodnih Sindikatov Slovenije
- dr. **Gregor Virant**, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, minister za javno upravo 2004–2008
- dr. **Jurij Toplak**, Pravna fakulteta Univerza v Mariboru, član državne volilne komisije RS
- dr. **Katja Filipčič**, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani
- mag. **Marjan Podgoršek**, direktor D.S.U., svetovalec predsednika Računskega sodišča 2002–2006
- **Matjaž Hanžek**, analitik na Inštitutu za makroekonomske analize in razvoj UMAR; varuh človekovih pravic 2001–2007
- **Peter Černigoj**, Ministrstvo za finance 1991–2008, svetovalec vlade za javno-zasebno partnerstvo in naložbe 2007–2008
- dr. **Polona Kovač**, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, predsednica uradniškega sveta RS
- dr. **Sandra B. Hrvatinić**, Fakulteta za humanistične študije Univerze na Primorskem. Neodvisna svetovalka
- **Tina Divjak**, višja svetovalka pri CNVOS, vodja projekta Ogledalo vladi 2008–2010

## INTERVJUVAJNCI:

- dr. **Zlatan Dežman**, Pravna fakulteta, Univerza v Mariboru
- mag. **Andrej Ferlinc**, Državno tožilstvo RS, vrhovni državni tožilec
- dr. **Marko Golobič**, bivši direktor in glavni tajnik službe Državne volilne komisije
- dr. **Matjaž Jager**, direktor Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani
- dr. **Boštjan Jazbec**, nekdanji član sveta Banke Slovenije
- dr. **Igor Kaučič**, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani
- mag. **Goran Klemenčič**, predsednik Komisije za preprečevanje korupcije
- mag. **Bojana Knavs**, generalna sekretarka Varuhinje človekovih pravic
- mag. **Neža Kogovšek Šalomon**, neodvisna strokovnjakinja s področja človekovih pravic
- dr. **Polona Kovač**, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
- dr. **Alenka Krašovec**, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani
- dr. **Marko Lah**, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani
- **Janko Marinko**, Sekretar Vrhovnega sodišča Republike Slovenije
- dr. **Marko Milosavljević**, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani
- **Mojca Prelesnik**, Generalna sekretarka v Državnem zboru RS
- dr. **Ciril Ribičič**, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, bivši poslanec DZ, ustavni sodnik
- mag. **Andreja Sladoje Jemec**, ministrstvo za obrambo RS
- **Vojko Stopar**, generalni direktor Direktorata za medije, Ministrstvo za kulturo
- **Polonca Šega**, ministrstvo za javno upravo
- dr. **Igor Šoltes**, predsednik računskega sodišča RS
- dr. **Katja Šugman Stubbs**, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani
- **Branimir Štrukelj**, predsednik Konfederacije sindikatov javnega sektorja
- **Matej Verbajc**, pravni svetovalec na CNVOS
- dr. **Drago Zajc**, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani
- dr. **Miroslav Žaberl**, generalni direktor Direktorata za policijo in druge varnostne naloge na MNZ RS
- dr. **Simona Kustec Lipicer**, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani
- dr. **Gregor Virant**, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani

# 1 O NACIONALNEM SISTEMU INTEGRITETE



Graf 1: Temelji in stebri nacionalnega sistema integritete

V Društvu Integriteta – Transparency International Slovenia smo v letu 2011 izvedli raziskavo o integriteti, transparentnosti ter odgovornosti institucij in organizacij in sodelovanju med njimi. Poročilo o delovanju nacionalnega sistema integritete (v nadaljevanju NIS) v Sloveniji je del vseevropske pobude za boj proti korupciji, ki ga podpira generalni direktorat za notranje zadeve pri evropski komisiji.<sup>1</sup> Pobuda stremi k sistematični oceni nacionalnih sistemov integritete v 26 evropskih državah in se zavzema za trajnostne in učinkovite reforme na konkretnih področjih v državah.

Analiza je potekala od 1. 4. 2011 do 1. 10. 2011 in temelji na takrat dostopnih informacijah. Zajema podatke za (najmanj) zadnji dve leti. Analizo smo glede na ključne dogodke v zadnjih mesecih leta 2011 in v začetku 2012 na določenih mestih dopolnili.

Raziskava predstavlja okvir za analizo učinkovitosti ključnih institucij in organizacij pri preprečevanju korupcije. Dobro delujoč nacionalni sistem integritete zagotavlja učinkovito zaščito pred korupcijo in pripomore k boljšemu 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 nacionalnega sistema integritete spodbuja boljše upravljanje in pripomore k pravičnejši družbi.

## KONCEPT NACIONALNEGA SISTEMA INTEGRITETE

Koncept 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 je bil združiti ključne akterje in institucije v boju proti korupciji v skupnem analitičnem okviru. Temeljna raziskovalna metodologija za preučevanje glavnih značilnosti nacionalnih sistemov integritete na podlagi analitičnega raziskovanja je bila v letu 2008

dopolnjena. V raziskovalno metodologijo sta bila vključena sistem ocenjevanja in strokovna posvetovalna skupina, poleg tega so bili ponovno uvedeni nacionalni strokovni posveti.

Koncept analize temelji na gradivu "Transparency International Sourcebook". Temelji so tesno povezani z akademskim gradivom o oblikovanju politik o institucionalni protikorupcijski teoriji in praksi.<sup>2</sup> Z analizo delovanja ključnih institucij oblasti, neodvisnih institucij, organizacij in ključnih akterjev v družbi ponuja trdne temelje na podlagi dokazov in verodostojnih informacij za sistematično pripravo predlogov sprememb v zakonodaji, ozaveščanje javnosti in drugih aktivnosti, povezanih z reformami v protikorupcijskih praksah in izboljšanjem transparentnosti in integritete ter celotnega delovanja institucij in s tem sistema.

Integriteta pomeni celovitost oziroma skladnost ter sodi med najpomembnejše človeške vrline. Oseba z visoko stopnjo integritete ravna tako kot govori, razmišlja in verjame oziroma je v sebi takšna, kot se kaže navzven.

## METODOLOGIJA

NIS temelji na kombinaciji različnih metod raziskovanja in analize dostopnih sekundarnih virov, poglobljenih kvalitativnih intervjujev ter terenskega preverjanja dostopa do informacij javnega značaja. Posvetovanja s strokovnjaki za področja in sodelovanje s ključnimi skupinami, ki jih to zadeva, zagotavljajo, da so ugotovitve v raziskavi kar najnatančnejše. V zaključnem procesu potrjevanja ugotovitev so sodelovali zunanji svetovalci in svetovalci Transparency International in zagotovili Društvu Integriteta – Transparency International Slovenija učinkovito tehnično pomoč in nadzor kakovosti.<sup>3</sup>

1 DG Home Affairs of the EC.

2 Rose Ackerman, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge: Cambridge University Press (1999); "OECD Public Sector Integrity: A Framework for Assessment", Paris: OECD publishing (2005); Head, Brown and Connors (ur.) *Promoting Integrity*, Surrey: Ashgate (2008); Huberts, L. W. J. C., Anechiarico, F., & Six, F. *Local integrity systems: world cities fighting corruption and safeguarding integrity*, Den Haag: Bju Legal Publishers (2008).

3 Doslej je bilo po vsem svetu objavljenih več kot 80 raziskav ([http://transparency.org/policy\\_research/nis/](http://transparency.org/policy_research/nis/)). Z novo metodologijo pa v letošnjem letu pričakujemo še 26 poročil.

V Slovenijo raziskavo smo vključili 13 "stebrov". V okviru družbenega, političnega, ekonomskega in kulturnega konteksta smo na podlagi kazalnikov analizirali in ocenili delovanje zakonodajne, izvršilne in sodne veje oblasti, javnega sektorja, organov pregona, organa volilnega upravljanja, varuha človekovih pravic, računskega sodišča, komisije za preprečevanje korupcije, političnih strank, medijev, civilne družbe in zasebnega sektorja.

Na podlagi analize podatkov, mednarodnih in nacionalnih raziskav in opravljenih raziskovalnih intervjujev o obsegu in vzrokih korupcije ter učinkovitosti nacionalnih prizadevanj za vzpostavitev transparentnosti, integritete in odgovornosti smo identificirali prednosti in pomanjkljivosti ter opredelili razhajanja med zakonodajo in upoštevanjem te v praksi. Skupaj s strokovnjaki smo pripravili priporočila in smernice za izboljšave na konkretnih področjih. Dobro delujoč nacionalni sistem integritete namreč zagotavlja učinkovito zaščito pred korupcijo, krepitev tega sistema pa spodbuja boljše upravljanje in pripomore pravičnejši družbi.

Vsakega od trinajstih stebrov smo ocenili v treh dimenzijah, ki so bistvene za učinkovito preprečevanje korupcije:

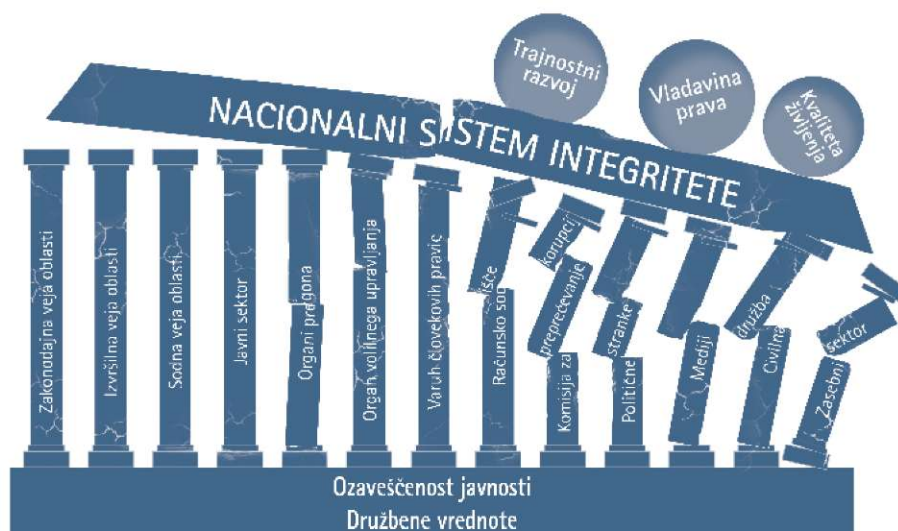
DIMENZIJE		Kazalniki (pravni okvir, praksa)
ZMOGLJIVOST	Z zakonodajo zagotovljeni viri in sredstva za učinkovito celovito delovanje (finančni, človeški, materialni) in praksa.	Viri / Sredstva Neodvisnost
UPRAVLJANJE	Predpisi o notranjem upravljanju in dejansko delovanje. Kako se zagotavljajo transparentnost, odgovorno delovanje in visoka stopnja integritete, ki preprečujejo možnosti nastanka korupcije.	Transparentnost Odgovornost Integriteta
VLOGA V SISTEMU UPRAVLJANJA	Izpolnjevanje vloge analiziranih institucij oziroma organizacij (nadzor, pregon, "watchdog", reforme, varovanje človekovih pravic ...) v celovitem sistemu preprečevanja korupcije.	Eden, dva ali trije kazalniki, ki so značilni za vsak steber posebej.

Tabela 1: Dimenzije ocenjevanja NIS

Zagotovljeni viri in sredstva za delovanje (zmožljivost), notranja struktura ureditve (upravljanje) in delovanje navzven (vloga) opredeljujejo, kako je institucija, organizacija ali sistem zmožen preprečevati korupcijo ali se boriti proti njej.

Pri ocenjevanju dimenzij so imeli raziskovalci na voljo več kot 150 glavnih vprašanj oziroma kazalnikov, shematsko natančno določenih za vsak steber posebej. Usmerjevalna vprašanja so sestavljena na podlagi pregleda najboljših mednarodnih praks, ocenjevalnih orodij, izkušenj TI ter svetovanj in prispevkov mednarodnih strokovnjakov iz uveljavljenih mednarodnih institucij. Ob tem je jasno opredeljeno tudi opisano navodilo za ocenjevanje določene dimenzije. Gre za dodelitev ocene po lestvici: najnižja, srednja in najvišja. Ocenjevanje vključuje oceno formalnega pravnega okvirja za področje vsakega stebra, kot tudi dejansko delovanje v praksi in razkorak. Shema kazalnikov je raziskovalce usmerjala pri njihovem delu. Nekatera vprašanja smo spustili, saj vse smernice niso primerne za slovenski kontekst. V številnih primerih se kaže potreba po poglobljenem raziskovalnem delu o posameznih vprašanjih, ki jih raziskava NIS ne zajema. Celotno orodje in shema ocenjevanja sta na voljo na spletni strani [nis.integriteta.si](http://nis.integriteta.si).

Pri pripravi odgovorov na vodilna ocenjevalna vprašanja so raziskovalci vključili tri glavne vire podatkov: nacionalno zakonodajo, sekundarna poročila in raziskave ter intervjuje s ključnimi strokovnjaki. Sekundarni viri vključujejo verodostojna mednarodna in nacionalna poročila nevladnih organizacij, statističnih podatkov, vladnih organov, t. i. institucij "think tank" in akademikov. Raziskovalci so izvedli najmanj po dva intervjuja za vsak steber. Izbrali smo predstavnika stebra, ki smo ga ocenjevali, in zunanega strokovnjaka, ki dobro pozna delovanje organizacije ali področje. Intervjuvance smo izbrali po posvetu s strokovnjaki in posvetovalno skupino. Celoten seznam intervjuvancev je priložen v prilogi, navedbe pa so vključene v sprotne opombe. Zaradi preglednosti uporabljenih virov informacij za utemeljevanje sklepov in rezultatov so ti navedeni v sprotih opombah. Izvedli smo tudi terensko preverjanje dostopa do informacij javnega značaja. Namen je bil oceniti odzivnost organov in preostalih vključenih v raziskavo. Skupaj z drugimi viri so ti rezultati podlaga pri oceni kazalnika transparentnosti v praksi.



Graf 2: Rušenje sistema zaradi pomanjkljivosti v enem stebru

Ocenjevanje ni namenjeno poglobljeni analizi vsakega stebra, temveč skuša zagotoviti širši pogled na vse pomembne stebre. Tako smo dosegli pogled na delovanje celotnega sistema. Osredotočeno je tudi na interakcije med stebri samimi, saj pokaže na vzroke zakrnelosti in robustnosti delovanja in medsebojni vpliv. Pomanjkljivosti v delovanju enega stebra privedejo do resnih pomanjkljivosti v celotnem sistemu. Razumevanje interakcij in prepletanja pripomore k postavljanju ključnih prednostnih nalog za reforme na posameznih področjih.

Pri ocenjevanju je pomembno upoštevati tudi delovanje institucij v kontekstu temeljev družbe (politični, družbeni, ekonomski in kulturni).

Ocena slovenskega nacionalnega sistema integritete predstavlja trenutno stanje na analiziranih področjih. Uporabili smo podatke zadnjih dveh let, vključili pa smo tudi vse glavne spremembe zakonodaje v tem času.

Namen raziskave je zaznati ključne pomanjkljivosti v sistemu integritete v Sloveniji in oblikovati smiselne sistemske rešitve.

## SISTEM OCENJEVANJA

Poleg kvalitativnega pristopa k nacionalnemu sistemu integritete so podane tudi kvantitativne ocene. Te še boljše kažejo glavne slabosti in prednosti sistema integritete in podajajo pogled na celoten sistem in ne zgolj na posamezne dele.

Ocene so raziskovalci dodelili na petstopenjski lestvici, vsaka ocena pa je bila pretvorjena v 25 točk (0, 25, 50, 75, 100).

<b>Zelo močno</b>	81-100
<b>Močno</b>	61-80
<b>Zmerno</b>	41-60
<b>Šibko</b>	21-40
<b>Zelo šibko</b>	0-20

**Tabela 2:** Stopnje ocen

Ocene so potrdili člani posvetovalne skupine, potem pa jih je Društvo Integriteta – Transparency International Slovenia uskladilo z raziskovalci in mednarodno raziskovalno ekipo TI ter recenzentom in sprejelo končno oceno. Izračunana je bila skupna ocena vsake dimenzije (povprečje ocen kazalnikov), nato pa je bila izračunana povprečna ocena vseh treh dimenzij, ki predstavlja končno skupno oceno vsakega stebra. Razlika med prakso in zakonom je bila tako lahko izračunana v obeh dimenzijah ali pa v stebru kot celoti.

Metodologija ocenjevanja je sestavljena po standardih najboljših praks v okviru izbire strokovnjakov, članov posvetovalne skupine in preverjanja pridobljenih informacij. Končno oceno NIS je podalo nacionalno predstavništvo Transparency International. Namen ocenjevanja je priložnost za izboljšanje proti-korupcijske in preostale zakonodaje. Ob tem opozarjamo, da rezultati ocen med 26 državami, v katerih potekajo raziskave Nacionalnega sistema integritete, med seboj nikakor niso primerljivi zaradi državnih kontekstov. Mednarodni odbor za pregledovanje in umerjanje ocen, ki bi zagotovil, da so vsi pridobljeni podatki ali informacije, metodologija in presoja procesa v vseh državah enaki, ni vzpostavljen. Države

ne bodo razvrščene na lestvico, prav tako primerjave ocen med državami niso možne.

## POSVETOVALNA SKUPINA

Člane posvetovalne skupine je potrdilo Društvo Integriteta – Transparency International Slovenia skupaj s sekretariatom Transparency International.

Proces ocenjevanja in analize smo okrepili s kakovostnim svetovanjem strokovnjakov za področja, ki smo jih ocenjevali in analizirali. Oblikovali smo posvetovalno skupino, ki je bila raziskovalcem na voljo ves čas. Po končanem raziskovalnem delu so člani posvetovalne skupine pregledali poročila stebrov in podali vsebinska priporočila. Tako smo vključili ključne strokovnjake za korupcijo v vladi, civilni družbi, akademike in druge. Na srečanju posvetovalne skupine in raziskovalcev smo uskladili in argumentirali tudi ocene posameznih stebrov. V proces smo vključili tudi strokovnjake, člane Društva Integriteta – Transparency International Slovenia.

## STROKOVNI POSVET

Na nacionalnem strokovnem posvetu NIS 27. oktobra 2011 so strokovnjaki v delovnih skupinah pregledali gradivo in komentirali ocene. Namen posveta je bil zagotoviti kakovost poročila s strokovnimi pripombami, pridobiti povratne informacije o posameznih poglavjih in spodbuditi razpravo o skupni oceni. Strokovni posvet predvsem s popravki in izpostavljanjem posameznih priporočil pripomore k boljšemu končnemu poročilu.

## NADZOR KAKOVOSTI

Osnutek poročila in končno poročilo sta pregledala recenzenta dr. Suzanne Mulcahy (Transparency International) in doc. dr. Andraž Teršek.

Tako smo pridobljene podatke in dokaze potrjevali na več stopnjah in priporočila vključili. Namen je bil doseči skupno zaznavo problematike v družbi, spodbuditi politično voljo za pregled in spremembe in državljanje spodbuditi k zahtevam za reforme.



## 2 GLAVNE UGOTOVITVE

Ocenjevanje nacionalnega sistema integritete nam ponuja analizo zakonodajne ureditve in dejanskega udejanjanja v praksi trinajstih pomembnih institucij (stebrov), ki so odgovorne za preprečevanje korupcije v Sloveniji. V okviru družbenega, političnega, ekonomskega in kulturnega konteksta smo ocenili neodvisnost, transparentnost, odgovornost in mehanizme integritete. Ocenjevanje ni namenjeno poglobljeni analizi, temveč skuša zagotoviti širši pogled in pokazati vzroke zakrnelosti in robustnosti delovanja in medsebojni vpliv. Pomankljivosti v delovanju katerega od stebrov privedejo do resnih pomankljivosti v celotnem sistemu. Razumevanje interakcij in prepletanja pa pripomore k postavljanju ključnih prednostnih nalog za reforme na posameznih področjih. Ocena nacionalnega sistema integritete je prvi tak celostni vpogled v normativni in praktični del delovanja slovenskega sistema.

Raziskava temelji na metodologiji Transparency International in zajema podatke za (najmanj) zadnji dve leti. Izvedba analize temelji na analizi dostopnih virov, poglobljenih intervjujev, terenskega preverjanja dostopa do informacij javnega značaja ter potrjevanja ugotovitev in ocenjevanja raziskovalcev, Društva Integriteta- TI Slovenia, posvetovalne skupine, TI sekretariata in recenzenta. Ugotovitve in ocene smo predstavili na strokovnem posvetu, na katerem smo utemeljili ključna priporočila in prednostne naloge za protikorupcijske spremembe. Naslovili jih bomo na vlado, civilno družbo in druge institucije, ki so dejavne v boju proti korupciji. Namen raziskave je zaznati ključne pomankljivosti v sistemu integritete v Sloveniji in v nadaljevanju oblikovati smiselne rešitve.

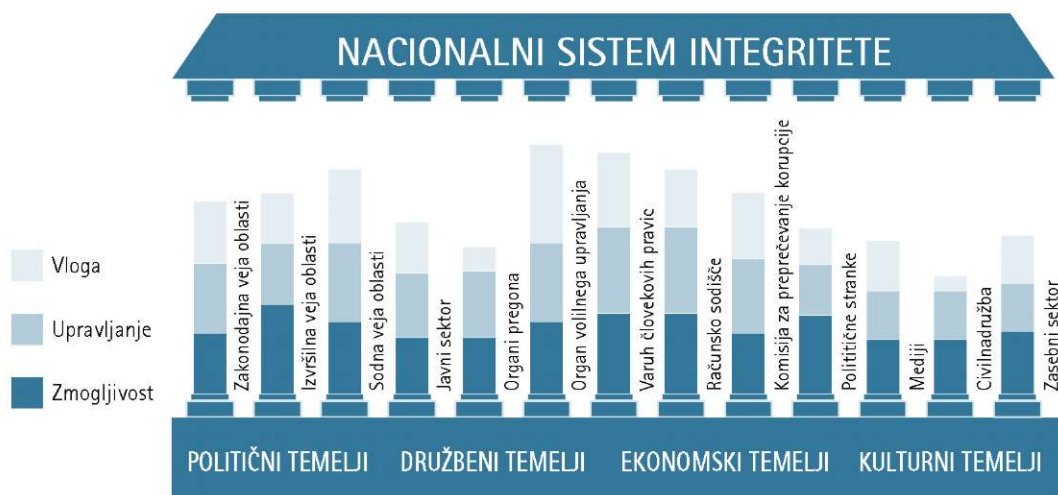
Po izvedeni raziskavi NIS, zadnji politični dogodki pred in po volitvah zaznamujejo sistem integritete v državi, predvsem na področju delovanja tožilstva, policije in sodstva, kar smo opisali v poglavju Temelji NIS. Politične razmere med in po volitvah nakazujejo na slabo politično kulturo in ogrožanje Nacionalnega sistema integritete.<sup>4</sup> Po zmagi stranke Pozitivna Slovenija (PS) je predsednik države za mandatarja predlagal Zorana Jankovića, ki pa ni uspel v koalicijskih pogajanjih (zavrnitev sodelovanja Liste Virant). Na tajnem glasovanju

v državnem zboru mu zato ni uspelo zbrati dovolj velike podpore. Boj za glasove in domnevno "kupovanje" glasov je pripeljalo do bojkotiranja glasovanja nekaterih poslanskih skupin. Predsednik države v drugem krogu ni predlagal nobenega kandidata za mandatarja, saj je menil, da predsednik drugo uvrščene stranke na volitvah, Janez Janša, zaradi pravnomočno vložene obtožnega predloga v primeru Patria, nima polne legitimnosti za kandidaturu za mandatarja za sestavo vlade. Stranke SDS, NSI, Lista Virant, SLS ter DeSus so 25.1.2012 podpisale koalicijsko pogodbo in državnemu zboru predlagale za mandatarja Janeza Janšo, ki je z 52 glasovi ZA postal tudi uradni mandatar za sestavo vlade RS. Nevarnosti za stabilen nacionalni sistem integritete so se pokazale z vsebino koalicijske pogodbe, ki zmanjšuje število ministrstev in predvideva prenos tožilstva RS pod okrilje Ministrstva za notranje zadeve. To je dvignilo precej prahu v splošni in strokovni javnosti. Ta meni, da je takšno ravnanje skrb vzbujajoče in ustavno sporno ter ogroža neodvisnost delovanja institucij.

### SLOVENSKI SISTEM INTEGRITETE JE ZMerno STABILEN

Moč sistema omajejo resne pomankljivosti na konkretnih področjih, zato moramo biti še posebej pozorni na razpoke v sistemu. Ena glavnih ugotovitev naše raziskave kaže, da je v veliki meri opazen razkorak med pravnim okvirom in udejanjanjem različnih institucij na področju delovanja proti korupciji v praksi.

Odmiki nakazujejo, da je nadzor nad izvajanjem zakonodaje neustrezen. V okviru tega je v sistemu dopuščeno neprimerno, neetično in nesprejemljivo obnašanje ključnih odločevalcev in članov političnih strank. Vzroki za to se kažejo v nizki osebni integriteti in odnosu do javnega dobrega ter v možnostih, ki se ponujajo pri izkoriščanju sistema. Odločevalci in javni uslužbenci morajo pri presoji razmer tam, kjer je morda zakonodaja šibka ali nezadostna, upoštevati tudi lastno integriteto, da bi zaščitili javni interes in opozoriti na nepravilnosti. Razkorak tako nakazuje tudi na problematiko prijaviteljev korupcije



Graf 3: Ocena nacionalnega sistema integritete

<sup>4</sup> Glej poglavje Temelji nacionalnega sistema integritete, politični okvir.

in za zdaj še nesistematično zaščito le-teh, čeprav jo zakon o integriteti in preprečevanju korupcije zagotavlja. Ljudi je še vedno strah prijaviti sum, da gre za korupcijo, saj se bojijo posledic. Dober sistem integritete pa omogoča zaščito tudi njim. Ob tem poudarimo, da obstaja premo dejavnih CDO, ki bi kritizirale neustrezno delo vlade in strank. Politična apatija in nezaupanje javnosti kažeta na nizko podporo vladnim in političnim idejam. Četudi javnost najbolj zaupa KPK, medijem in organom pregona pri preprečevanju korupcije, je njihova vloga pri tem omejena.

Analiza opozarja na velik izziv pri zagotavljanju zadostnih virov in sredstev za delovanje v večini stebrov. Tudi dostop do informacij javnega značaja v praksi je nezadosten, čeprav ima Slovenija enega najboljših zakonov na tem področju v svetu.

Analiza identificira šibkosti sistema predvsem na področju neodvisnosti javnega sektorja in medijev, transparentnosti javnih naročil, vloge policije in tožilstva pri pregonu korupcije, transparentnosti in odgovornosti delovanja političnih strank ter delovanja civilne družbe. Ta ima prešibko vlogo, da bi sistematično kritizirala nepravilnosti v delovanju vlade in političnih strank tudi zato, ker za svoje delovanje nima ustrezno zagotovljenih virov in pri svojem delovanju ni neodvisna. Šibkosti se kažejo tudi pri prepletanju zasebnega in javnega sektorja pri dodeljevanju poslov in neustreznem sistemu nadzora nad porabo javnega denarja tako v zakonodaji kot v praksi. Odgovornost delovanja izvršilne oblasti v praksi je kritična, neodvisnost in mehanizmi integritete pa so oslabiljeni predvsem zaradi slabega izvajanja zakonodaje. Glede na analizo se kaže pojav "ujetosti države".

V grafu Nacionalni sistem integritete prikazujemo ocene stebrov v luči treh dimenzij, jasno se kažejo razlike v moči vloge, upravljanja in možnosti za delovanje stebra ter temeljev. V nadaljevanju bomo opredelili ključne ugotovitve za slovenski sistem integritete nasploh, v okviru temeljev in po posameznih stebrih. V sklepu pa so ugotovitve še posebej konkretizirane.

## KAKO ČVRSTI SO TEMELJI NACIONALNEGA SISTEMA INTEGRITETE

Čeprav je država v zadnjih letih izpostavila gospodarski kriminal in korupcijo kot pomembni področji za zaščito javnega dobrega, z analizo zaznavamo le zmerno povečano politično voljo (ki je povezana z internimi in zunanjimi pritiski) do systemske ureditve področja in institucionalnih reform, usmerjenih proti korupciji. Dobili smo nov Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (v letu 2010 in dopolnitve v letu 2011) ter druge zakonske systemske rešitve obravnave korupcije, razširjena pooblastila KPK, nacionalni preiskovalni urad, uspelo nam je razdružiti funkcijo župana in poslanca, povečati odgovornosti funkcionarjev, načeli smo temo obratnega dokaznega bremena ipd. Ne nazadnje se je povečala ozaveščenost javnosti o korupciji, pravici do dostopa informacij javnega značaja, razvija se civilna družba na pri vzpostavljanju etike in integritete v družbi. Kljub temu pa politične institucije v Sloveniji, kot kaže analiza, le deloma spodbujajo in podpirajo delovanje učinkovitega sistema integritete v praksi.

## Neodgovornost politikov

V okviru političnega, družbenega, ekonomskega in kulturnega konteksta ugotavljamo apatičen odnos splošne populacije do vodilnih odločevalcev v državi in politike zaradi neodgovornosti politikov do zaupanja, izražene na volitvah. Politiki so videti kot egoistični in

nealtruistični ljudje, ki želijo samo zadostiti svojemu pohlepu. Javnost je prepogosto pasivno kritična do političnega in kapitalističnega elitizma, ob tem pa ji dostop do informacij javnega značaja kljub ustrezni zakonodajni ureditvi onemogočajo zapleteni postopki in pretirana regulacija. Kljub recesiji so slovenski gospodarski temelji v dobri kondiciji, vendar obstajajo resni kazalniki, da padec BDP-ja in slovenske gospodarske uspešnosti povzročata tudi systemska korupcija, ne pa samo svetovna gospodarska kriza, kot kaže analiza.

## Slovinci pasivno kritični

Čeprav nezadovoljni s trenutnim stanjem v državi so Slovenci še vedno politično apatični, ostajajo znotraj dogme "plavanja s tokom", to pa pomeni, da protestov ali vstaje ne vidijo kot dela rešitve (niti ne menijo, da se bodo po predčasni volitvah razmere izboljšale). Ta politična apatija se izraža tudi pri ustvarjanju CDO, ki bi se odzivali na probleme neprimerne političnega in socialno-družbenega upravljanja v državi. Opazen je tudi močan vpliv institucionaliziranih verskih skupnosti na javnost in oblikovanje politik.

Zanimive so tudi primerjave uradnih podatkov o revščini, dohodkovni neenakosti, brezposelnosti itd. z letnimi poročili varuha človekovih pravic, Rdečega križa, Karitasa, centrov za socialno pomoč ipd. Opazen je namreč močan razkorak med uradno statistiko na eni strani in tistimi, ki se neposredno ukvarjajo s problemi ljudi, na drugi strani. Ob tem se poraja dvom o uradnih podatkih. Zaradi zmanjšanja dostopnosti boljše življenjske ravni (socialna varnost postaja plačljiva) nekateri znižujejo svoje etične standarde (uporabljajo socialnih mreže in zveze za pridobitev socialnih varščin, se izogibajo plačilu davkov, delajo na črno, zlorabljajo položaj ipd.), da bi dosegli višjo raven. Kljub temu pa Slovenci cenijo poštenost in pravičnost<sup>5</sup>, integriteta pa postaja vedno bolj prepoznana vrednota, ki jo jasno zahtevajo tudi od nosilcev moči. Politična apatija in nezaupanje državljanov v vladavino prava izraža nizko podporo vladi, političnim strankam in na sploh aktualnemu političnemu delovanju. Korupcijo zaznavajo kot velik problem<sup>6</sup> in pomembno vlogo pri zmanjševanju korupcije vidijo pri Komisiji za preprečevanje korupcije, medijih in deloma organih pregona.

## Ujetost države in neformalne mreže

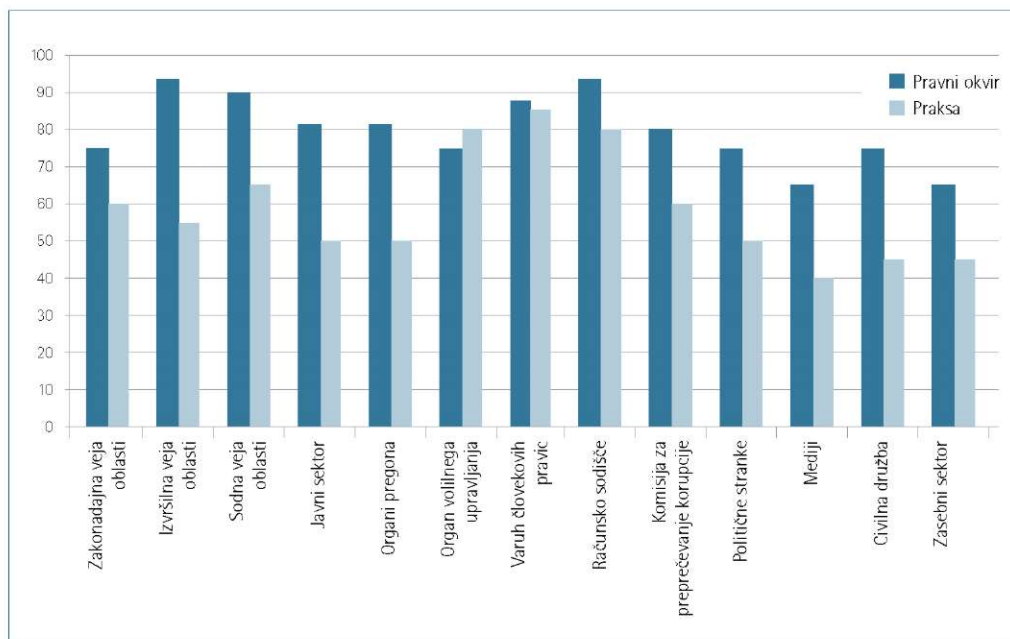
Zunanji (tujji) ocenjevalci stopnje korupcije Slovenije ne vidijo kot skorumpirane države, še več, vidijo nas kot državo z razmeroma malo korupcije in kot taki smo razmeroma stabilno ocenjeni, čeprav CPI-indeks percepcije korupcije kaže zdrs po lestvici upošteva regijo in EU.<sup>7</sup> Medtem več slovenskih in nekaj tujih raziskav percepcije javnega mnenja kaže, da slovensko prebivalstvo meni, da se korupcija povečuje,<sup>8</sup> čeprav tega uradna policijska statistika na primer ne

5 Janek Musek, "Raziskovanje vrednot v Sloveniji in univerzum vrednot Slovencev". Pridobljeno 1. 8. 2011 na: <http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf/krf/6E9DC6507D449582C1256E940046C55470?openDocument> in Simona Habič za KPK. Telefonska raziskava med splošno javnostjo in raziskava med slovenskimi novinarji. Pridobljeno 1. 11. 2011 na [www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/160](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/160)

6 Stališča o korupciji 2009, Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 1. 8. 2011 na: [http://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/147](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/147); Svetovni barometer korupcije 2010; Pogosta vprašanja o svetovnem barometru korupcije GCB. Pridobljeno 9. 12. 2011 na: [http://www.integriteta.si/images/stories/pdf/faq\\_gcb\\_9.12.2010.pdf](http://www.integriteta.si/images/stories/pdf/faq_gcb_9.12.2010.pdf)

7 Corruption perception index 2011. Pridobljeno 1. 12. 2011 na: <http://www.transparency.org> in na [www.integriteta.si](http://www.integriteta.si); J. S. Hellman in G. Jones in D. Kaufmann, Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition, policy research working paper 2444 (2000) in J. S. Hellman in G. Jones in D. Kaufmann in M. Schankerman, Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. The World Bank World Bank Institute Governance, Regulation and Finance & European Bank for Reconstruction and Development Chief Economist's Office, policy research working paper 2312 (2000).

8 Stališča o korupciji 2009, Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 1. 8. 2011 na: [http://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/147](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/147); Svetovni barometer korupcije 2010; Pogosta vprašanja o svetovnem barometru korupcije GCB. Pridobljeno 9. 12. 2011 na: [http://www.integriteta.si/images/stories/pdf/faq\\_gcb\\_9.12.2010.pdf](http://www.integriteta.si/images/stories/pdf/faq_gcb_9.12.2010.pdf)



**Graf 4:** Razkorak med pravnim okvirjem in prakso

kaže. Pomembna je ugotovitev naše raziskave, da obstajajo resne sledi sistemske korupcije (KPK)<sup>9</sup> in ujetosti države (akademiki)<sup>10</sup>, problem navzkrižja interesov in mreženja med državnimi uslužbenci in zasebnimi poslovnici. Razkorak se kaže torej med uradnimi statistikami na področju korupcije in dejansko prakso, saj so zajeti statistični podatki nepopolni. Nesprejemanje odgovornosti ministrov ali politikov je postalo nekako neuradni vzorec slovenske politike, ki se sicer noče zavezati kodeksom etike in integritete.

### Prevelik razkorak med pravnim okvirom in prakso

Za izboljšanje nacionalnega sistema integritete morajo institucije zmanjšati razkorak med zakonodajo in prakso, zagotoviti razvoj civilne družbe, neodvisnost medijev in urediti financiranje političnih strank in nadzor nad njim ter vzpostaviti učinkovit transparenten sistem javnega naročanja in nadzor nad njim ter omogočiti razvoj gospodarstva in nadzor nad delom, ki posluje z državo.

Izzivi, ki jih prinaša pojav korupcije v Sloveniji so, kot kaže naša analiza, posebni predvsem zato, ker zakonodajni okvir omogoča pregon kaznivih dejanj korupcije in ureja z njo povezana neetična ravnanja, vendar je suverenost institucij v praksi pri tem šibkejša. Poleg tega pa manjka zdrava presoja posameznika ali posamezne institucije tega, kaj je integriteta, kaj je javno dobro in kako mora ravnati, da bi zaščitili in spoštovali sistem. Ne gre zgolj za obstoj pravil na papirju, temveč za etiko in moralno vsakega posameznika.

### NAJMOČNEJŠI STEBRI SO...

Najmočnejši stebri slovenskega nacionalnega sistema integritete, kot kaže graf, so organ volilnega upravljanja – državna volilna komisija, varuh človekovih pravic, računsko sodišče, sodstvo in komisija za preprečevanje korupcije.

### Civilna družba, mediji, zasebni sektor in organi pregona najbolj ogroženi v sistemu

Najšibkejši steber v slovenskem nacionalnem sistemu integritete je, kot kaže analiza, **civilna družba**, to pa še posebej zato, ker so slabo (ocenjeni in) postavljeni zakonodajni temelji (pri nekaterih drugih stebrih so zakonodajni temelji ustrezni ali dobri in je problem le v upoštevanju v praksi). Civilni sektor je v Sloveniji premalo razvit, nima dovolj virov in sredstev za delovanje in ni zmožen vplivati na pomembne družbeno-socialne in politične teme ter odločitve (ocena 25) in ni vpliven pri reformi politik (ocena 0), saj ga državotvorne institucije ne priznavajo kot enakopravnega partnerja. Zakonodaja ne spodbuja razvoja CDO, ki bi si pri svojem delu upale kritizirati državo, vprašljiva je njihova neodvisnost in njihova finančna stabilnost. Šibko je tudi zagotavljanje transparentnosti, odgovornosti in integritete znotraj CDO. Četudi so ljudje dovzetni za socialne probleme, občutljivi za korupcijo in nezadovoljni z delovanjem države, hkrati niso pripravljeni finančno podpreti organizaciji, ki se ukvarjajo z odkrivanjem nepravilnosti ali dejavnostmi v boju proti korupciji.

Kot neučinkovita je ocenjena vloga **organov pregona** (predvsem tožilstva) pri preiskovanju primerov korupcije. Čeprav javnost tožilstvu in policiji zaupa pri pregonu, pa instituciji po uradni statistiki pri tem nista uspešni. Tožilstvo ima dvodimenzionalen sloves, po eni strani dela dobro in strokovno in ima visoko integriteto, po drugi strani pa je pogosto razumljeno kot krivec za slab pregon velike korupcije v izvršilni oblasti in drugih stebrih. Z ustanovitvijo nacionalnega preiskovalnega urada in novim zakonom o preprečevanju korupcije pa nastajajo pomembni temelji, od katerih pričakujemo izboljšanje v prihodnosti, kažejo ugotovitve raziskave. Policija in državno tožilstvo skupaj s sodišči (ključna slabost je skromno število obsodb za korupcijo) in drugimi mehanizmi finančnega nadzora ne delujeta optimalno na področju zahtevnejšega gospodarskega in javnofinančnega kriminala ter korupcije; tako je šibko tudi povezovanje med institucijami. Komisija za preprečevanje korupcije, računsko sodišče in sodišča igrata ključno vlogo pri povezovanju organov pregona, vladnih in nadzorstvenih institucij pri preiskovanju korupcije.

<sup>9</sup> Komisija za preprečevanje korupcije: Letno poročilo 2010 (z dodatkom do vključno maja 2011). Pridobljeno 1.10. 2011 na: [http://www.kpk-rs.si/download/L\\_datoteke/975](http://www.kpk-rs.si/download/L_datoteke/975)

<sup>10</sup> Bojan Dobovšek, Gorazd Meško, *Informal networks in Slovenia: a blessing or a curse. Problems of post-communism* (2008), 55(2), 25–37. Bojan Dobovšek, Report of Informal Networks – Slovenia (Univerza v Mariboru, 2005).

Analiza kaže zelo slabo splošno oceno **medijev** (tretji najslabše ocenjeni steber), saj je lahko zaradi ogrožene neodvisnosti (ocena 25) ogroženo tudi korektno, objektivno in nepristransko obveščanje javnosti o korupciji, delovanju vlade, zasebnega sektorja in nosilcev moči. Opažamo, da bi lahko nastalo nevarno stanje, ki slabi ozaveščenost ter obveščenost javnosti in s tem (željo po spremembi) izboljšave na področju politike, korupcije in integritete. Neodvisnost in svoboda medijev sta namreč zaradi političnih in ekonomskih pritiskov, netransparentnosti in vplivov lastništva medijev ter količine oglaševanja resno ogroženi. Razmere pri zaposlovanju novinarjev ogrožajo razvoj kakovostnega novinarstva. Preiskovalno novinarstvo je še vedno premalo razvito, kljub temu pa so mediji še vedno ključni vir informacij o korupciji in zlorabah predvsem v politiki in gospodarstvu. Na tem mestu se pojavi še en problem, saj so mediji, kot kažejo različne raziskave, ključni pri preprečevanju in odkrivanju korupcije, četudi ocena kaže, da lastni sistem integritete v praksi ni vzpostavljen (ocena 25).<sup>11</sup>

**Politične stranke**, ki imajo pravzaprav možnost vplivanja na ključne odločevalce, so prav tako ocenjene slabo, kar zadeva celostno vlogo. Raziskava dokazuje, da pravni okvir nadzora in financiranja delovanja političnih strank ostaja neustrezen kljub obljubam na pozive GRECA o čimprejšnji ureditvi. Opažamo možnosti zlorabe vpliva in moči, odgovornost v praksi je namreč ocenjena z najnižjo oceno (ocena 0). Zaupanje državljanov v delovanje teh je eno najnižjih. Moč, ki jo imajo predstavniki političnih strank na lokalni in državni ravni in v javnem sektorju, je pogosto zlorabljena za zasebni interes. Kazalniki NIS ocenjujejo družbene značilnosti in integriteto in so na tak način pokazali, da celo dober poslovni uspeh ne pomeni vedno dobre organizacijske, etične in integritetne poslovne prakse.

Pomanjkljivosti v **zasebnem sektorju** so tako praktično zaznane v vseh treh dimenzijah. Transparentnost, integriteta, odgovornost in protikorupcijske dejavnosti so ocenjene zelo nizko. Prepletanje javnega sektorja z zasebnim zaznamuje predvsem javna naročila in možnosti vplivanja na sistem. Gospodarstvo se zaradi neustreznih razmer ne more razvijati, konkurenčnost je ogrožena. Posledica je, da država ne vrednoti, cení in ne podpira primerno inovativnosti, čeprav bi to omogočilo višjo konkurenčnost. Zasebni sektor je skromno povezan s civilno družbo predvsem v etiki in izboljšanju standardov za dobro upravljanje.

Analiza jasno kaže omejeno neodvisnost v delovanju **javnega sektorja** v praksi in zgolj povprečno zanimanje za razvoj protikorupcijskih ukrepov in proaktivnih aktivnosti. Raziskava ugotavlja številne nepravilnosti pri izvedbi javnih naročil v praksi. Pritiski in vplivi političnih strank in neformalnih mrež na javna naročila in kadrovanje vplivajo na kakovost izvedenih postopkov in nespoštovanje zakonodaje. Urejanje lobiranja je še v povojih, saj zakona o integriteti in preprečevanju korupcije pri tem ne dojemajo resno. Podobno je pri obvezni pripravi načrtov integritete, saj načrte večina javnega sektorja in z njim povezanih institucij dojema kot papirno zlo. Kljub izobraževanju javnih uslužbencev je poznavanje integritete in name-na načrtov prešibko, prav tako ni regulirana njihova neodgovornost, četudi je normativno področje dobro urejeno.

Nezadostna finančna sredstva za institucije javne uprave pomenijo večjo možnost za korupcijo (tudi pri javnih naročilih). Pri tem se eden ključnih dejavnikov financiranja in s tem korupcije v širšem smislu kaže tudi pri najemanju za opravljanje dejavnosti zunaj sektorja.

**Izvršilna veja oblasti** ima dovolj sredstev in virov za opravljanje dela, na normativni ravni je vzpostavljen učinkovit nadzor nad delom. Kljub temu pa je zelo slabo ocenjena na področju transparentnosti (ocena 50) in odgovornosti (ocena 25). Ima namreč neučinkovit nadzor širše javnosti nad premoženjskim stanjem članov vlade, sankcij zaradi zlorabe položaja ni. Mehanizmi integritete so ocenjeni zelo nizko (ocena 25), to pa kaže na nizko stopnjo integritete vlade; omogoča številne sume, da gre za zlorabe položajev in koruptivna dejanja. Zmerno zmoro upravljati javni sektor, pravni sistem pa dosega le oceno 50.

Finančna avtonomija **zakonodajne veje oblasti** je šibka, zaznamo na primer lahko t. i. "privatizacijo zakonodaje" in (pre)velik vpliv lobijev na vsebino zakonodaje, kot kaže ocena. Preširoka je kazenskoppravna imuniteta poslancev, nadzornih teles državni zbor ne nadzira zadostno, to pa se izkorišča za politične cilje. Zaradi nizke ravni integritete nekaterih poslancev je zaupanje javnosti nizko, kot se je izkazalo v analizi. Ni vzpostavljen celovit mehanizem integritete.

Kljub intenzivnemu delu v zadnjih 10 letih in uspehih ter spremembi zakonodaje na tem področju ter razširjenim pooblastilom **komisije za preprečevanje korupcije** analiza kaže, da še vedno nima dovolj sredstev za delovanje in ozaveščanje javnosti v praksi. Šibki sta še preiskovanje korupcije in zmanjševanje razkoraka med zakonodajo in prakso. Ima pa KPK močno vlogo pri preprečevanju korupcije in nadzoru nad oblastjo. Aplikacija Supervisor je odprla nove možnosti za preverjanje poslovanja države s podjetji v določenem časovnem obdobju in analizo vpliva politike in porabo javnega denarja ter pregon.

Izmed vseh treh vej oblasti je najbolje ocenjena **sodna oblast**. Glede na vlogo, ki smo jo ocenjevali, pa bi pričakovali višje ocene pri vseh, ko gre za nadzor nad izvršilno oblastjo, pravne reforme, upravljanje javnega sektorja, pravni sistem, nadzor sodne nad izvršilno in pregon korupcije. Učinkovitost sodstva je šibka tudi zaradi neupoštevavanja državnih služb njihovih odločb, kot se je pokazalo v analizi. Kljub visoki oceni, zakonodajna in izvršilna veja oblasti ne upoštevatata vedno sodnih mnenj ali sodb. Ob tem poudarimo, da so prepogosto prezrte tudi odločbe računskega sodišča, to pa v javnosti zmanjšuje ugled tako pomembne institucije.

Sicer je delovanje **računskega sodišča**, kar zadeva integriteto, ovrednoteno kot zelo dobro, izzive pa opažamo pri možnostih za izvedbo preventivnih finančnih revizij in zaznavanju nepravilnosti ter pri sankcioniranju subjektov ter razvoju novih metod zaradi kadrovske podhranjenosti in dejstva, da ni zakonodaje, ki bi uredila to področje. Računsko sodišče je šibko tudi pri nadzoru financiranja političnih strank, ker zaradi pomanjkljivega pravnega okvira nima dovolj pristojnosti.

Stebr **Varuh človekovih pravic in Organ volilnega upravljanja – državna volilna komisija** sta v sistemu integritete najtrdnjša tudi zaradi ugleda, ki ga imata. Ocene kažejo, da imata ti dve telesi največjo vlogo, kažeta na močno strukturo, ustrezno upravljanje in imata zadostne vire in sredstva za delo, vzor dobre prakse pa omajata slabše uresničevanje zakonodaje v praksi. Državna volilna komisija je najbolje ocenjeni steber, v okviru nestabilnega delovanja političnih strank pa je potrebno omeniti, da volilne kampanje strank in kandidati niso v pristojnosti državne volilne komisije. Volitve so v Sloveniji izvedene ustrezno in transparentno. Slaba ocena varuha le v povezavi z uveljavljanjem zakonodaje v praksi pa kaže, da ni tako dober "vzornik dobre prakse" kot bi lahko bil.

<sup>11</sup> Glej poglavje o korupciji in protikorupcijskih dejavnosti za bolj podrobno utemeljitev.

## KLJUČNI IZZIVI

Kolikor v obravnavi upoštevamo celotno poročilo, lahko opazimo več prepletajočih se problemov. Celotno je torej moč zaznati velik razkorak med zakonodajo in upoštevanjem te v praksi. Pojavljajo se izzivi pri neodvisnosti, financiranju in splošni učinkovitosti delovanja.

### Nevarnosti pomanjkanja ustreznih virov in sredstev

Ustrezno zagotavljanje virov in sredstev je ključno za neodvisnost vsakega stebra. Slovenske institucije bi lahko opravljale dejavnosti, za katere so bile zasnovane, saj so pri ocenjevanju zmogljivosti večinoma ocenjene kot močne s skupno oceno nad 60. Nižje ocene pa so pri medijih, civilni družbi, organih pregona in v javnem sektorju.

Najočitnejši primer slabo zagotavljenega financiranja se pokaže, ko podrobneje pogledamo steber civilne družbe. Financiranje je zakonsko tu najslabše urejeno, prav tako dejansko CDO nimajo dovolj virov in sredstev za delovanje v praksi. Zaradi neustrezno razvitega sistema financiranja CDO, te za svoje delovanje najpogosteje pridobivajo državna sredstva in se tako lahko prepustijo vplivu politike in gospodarstva.

Za boj proti korupciji pa je zelo pomembna tudi neodvisnost delovanja medijev od lastništva in oglaševanja; to vpliva na vsebino in zavira razvoj preiskovalnega novinarstva. Neodvisnost delovanja, kot kažejo ocene, je tu najnižja (50 v zakonodaji in v praksi 25), sicer pa je ocena neodvisnosti institucij nasploh visoka (med 75 in 100) v pravnem okviru. Razkorak opazimo v javnem sektorju in civilni družbi (oceni 75/25 in 100/50).

Komisija za preprečevanje korupcije, ki z razširjenimi pooblastili in nalogami v taki sestavi ne more zagotoviti celovitega izvajanja zakonodaje, je v sistemu ogrožena. V tem kontekstu jo vlada omejuje pri opravljanju pomembne vloge, boju proti korupciji.

Čeprav tožilstvo in policija uživata veliko javno podpro, kar zadeva pregon korupcije, pa so uradne statistike pregona zelo slabe, četudi je policija ena boljših v Evropi pri pregonu splošnega kriminala. Ugotavljamo, da je tožilstvu očitano, da ni zmožno učinkovito preganjati korupcije. Sklenemo lahko, da k temu pripomoreta pomanjkanje neodvisnosti in zunanji politični pritisk na te institucije. Kljub ustanovitvi NPU in zagotovitvi nekaj finančnih virov za pregon korupcije in gospodarskega kriminala pa sta, kot ugotavlja raziskava, policija in tožilstvo še vedno kadrovsko in finančno podhranjena. Prelaganje reševanja problemov zgolj na sodišča in izgovor oblasti, da išče "grešne kozle" v institucijah represije, je neodgovorno, saj je potrebno zagotoviti zadostna finančna sredstva za delovanje institucij.

Vprašljiva je tudi zadostnost financiranja delovanja sodne veje oblasti, čeprav ima dovolj velike vire in sredstva za delovanje (to pomeni, da lahko deluje s sredstvi, ki jih ima na voljo, čeprav so v njihovih očeh sicer zelo omejena).

Varuh človekovih pravic je viden celo kot "prefinanciran", ker ne porabi vseh sredstev na leto, a zanimivo, za ustrezno poglobljeno raziskavo, ki bi pokazala prave razsežnosti (s tem pa (ne)uspešno delo varuha), ni dovolj finančnih sredstev.

Nezadostna finančna sredstva omogočajo korupcijo, prav tako nujno zmanjšanje zunanjih svetovalcev in storitev v javnem sektorju. Korupcija pri javnih naročilih se širi tudi zaradi tega.

Največji razkorak med pravnim okvirom in prakso na tem področju se kaže pri političnih strankah, kot prikazuje ocena. Čeprav imajo vire financiranja zagotovljene z zakonodajo, pa je ta v praksi le zmerno upoštevana tudi zaradi vseh težav z nadzorom nad financiranjem, saj računsko sodišče na primer v zakonsko določenemu roku razsoja zelo pozno po volitvah o samih sredstvih, ki so bila porabljena na primer za volilno kampanjo ali pa nima pooblastil za nadzor tudi vsebine poročil in razmerij do porabljenega denarja. Politične stranke skoraj nikoli ne odgovarjajo za svoja ravnanja (čeprav pravni okvir ponuja vzvode in možnosti – ocena 50 – teh v praksi ne uresničujejo); odgovornosti politične stranke v praksi je tako ocenjena z 0. Politične stranke so v celotnem poročilu NIS prikazane kot problematične, predvsem zaradi njihovega neetičnega vedenja in premočnega vpliva. Videti je, da lahko svoj vpliv razširijo nad skoraj vsak steber v NIS, in sicer na nekatere bolj neposredno kot na druge. Izziv za ustrezen napredek na področju lobiranja je pomanjkanje politične volje. Civilni sektor ni priznan kot enakovreden partner pri spreminjanju načina reševanja širših socialnih zadev ali vplivanju nanj. Nekatere druge institucije (komisija za preprečevanje korupcije, računsko sodišče), ki bi lahko opozarjale in tudi opozarjajo na problem lobiranja, na ujetost države oz. t. i. "state capture" in korupcijo v širšem smislu, so dosegle, da korupcija ni še bolj razširjena.

Računsko sodišče je v okviru neodvisnosti in transparentnosti ocenjeno z najvišjo oceno. Državna volilna komisija na področju transparentnosti, varuh človekovih pravic pa na področju transparentnosti v praksi in odgovornosti v zakonodaji sta dobila najvišje ocene. Izvršilna oblast ima dobre zakonodajne podlage, vendar je uresničevanje teh na vseh področjih šibko. Zasebni sektor ne presega ocene zmerno zgolj pri transparentnosti v zakonodaji in zagotavljanju virov.

Analiza tako kaže, da ključne dejavnike za boj proti korupciji s podeljenimi pooblastili onemogoča vlada in da težko opravijo korektno in kakovostno delo pri pregonu gospodarskega kriminala in korupcije.

### Neformalne mreže spodbijajo neodvisnost institucij

Slovenija opredeljuje določena kazniva dejanja korupcije po kazenski zakonodaji, več pa je dejanj korupcijskih ravnanj opredeljenih kot korupcija v širšem smislu: nepotizem, kronizem, doseganje vpliva prek zvez in poznanstev, neformalne mreže, zloraba lobističnih stikov, pojav "revolving doors" (rotirajočih vrat) in konfliktov interesov. Takšna ravnanja, ki so glede na analizo navzoča, niso kazniva in zato pričakovanje, da bodo sodišča rešila te primere, ni utemeljeno, takšne primere moramo reševati z nadzornimi institucijami, ustrezno zakonodajo in preventivo. Analiza jasno kaže, da smo v Sloveniji, (s)prejeli cel kup predpisov, ki ustrezajo neformalnim mrežam, ki obvladujejo državo in omogočajo različne oblike korupcije v širšem pomenu.

Proces privatizacije omogoča politično vplivanje na poslovni svet (v obliki zaposlovanja in menedžmenta). Privatizacija je bila izpeljana nepopolno, saj so nekateri posamezniki z dobrimi zvezami in poznanstvi v gospodarstvu in politiki pridobili nadzor nad podjetji, ki so bila prej v državni lasti. Opazni so tako premiki iz politike v vodstvene ali nadzorne organe v teh podjetjih. Država (in politiki) lahko vpliva na odločanje v nekaterih podjetjih s KAD-om (Kapitalsko družbo) in SOD-om (Slovensko odškodninsko družbo), saj ima velik nadzor, prek skladov v večini največjih podjetij pa pomembne in celo kontrolne lastniške deleže, to pa pomeni politično nastavljanje vodstev v omenjenih podjetjih. Vlada še vedno nima strategije o tem, kaj pričakuje od svojih naložb, ki naj bi ostale v funkciji zagotavljanja javnega interesa (skrb za pokojnine in odškodnine). Sicer pa je za večja slovenska pod-

jetja značilna visoko koncentrirana lastniška struktura, še vedno pa jo pogosto posredno ali neposredno nadzira država.

Temu vplivu je prepuščen tudi javni sektor, saj je pred vsakimi volitvami in po njih mogoče opaziti tako imenovane politične cunamije, ki prinesejo zamenjavo zaposlenih v javnih ali celo zasebnih zavodih, institucijah in agencijah. Pomembne (državne) položaje tako zasedejo osebe, ki so tako imenovani eliti všeč, a ne vedno tudi strokovno najbolj usposobljene in najprimernejše. "Delitev stolčkov" omaje delovanje nacionalnega sistema in navzven ogroža konkurenčnost Slovenije v ekonomskem in poslovnem pogledu.<sup>12</sup> Aplikacija Supervisor (KPK) je prvi korak k večji transparentnosti. Politični (neposredni) vpliv je opazen tudi v sodstvu, saj obstajajo prizadevanja za ukinitve dosmrtnega mandata sodnikov. Politično neposrednejši vpliv pa je viden pri imenovanju vrhovnega državnega tožilca.

Analiza kaže, da bi morali odpraviti vpliv politike in neformalnih mrež na celoten javni sektor in zagotoviti organom pregona in sodni veji oblasti neodvisno delovanje. Prepogosto menjavanje zakonov in vodilnih uslužbencev kaže na problem sistemske korupcije v Sloveniji. Izpostavljeni sta neusklajenost zakonodaje med posameznimi institucijami in pomanjkanje sodelovanja institucij, ki je sicer prevečkrat odvisno od vodilnega funkcionarja. Posledica je lobiranje v negativnem pomenu. Zunanji svetovalci za vlado pripravijo zakone tako (in pogosto so v parlamentu sprejeti po skrajšanem postopku ali mimo posveta z javnostjo, saj so roki za odziv prekratki ali pa javnost ne more pri tem sodelovati), da so pomanjkljivi. Ti svetovalci kasneje svetujejo recimo zasebnemu sektorju, kako obiti zakon ali ga zlorabiti.

Pomanjkanje delovanja nadzornih institucij se kaže tudi na področju konfliktov interesov in v nejasnosti meje med zasebnim in javnim. Veliko vprašanj se dotika delovanja lokalne uprave. Tokrat ni bila vključena v ocenjevanje, vendar bi ji bilo potrebno nameniti večjo pozornost v nadaljnjem raziskovanju, saj se prav tu kaže problem korupcije v najširšem smislu.

Kot poseben izziv se v vseh stebrih kaže problematika kadrovanja na podlagi zvez in poznanstev in vpliv politike pri napredovanju v okviru samih institucij. Zaradi omenjenega institucije ne delujejo neodvisno. Prav tako znotraj institucij določajo prioritete glede na interese neformalnih mrež, ne pa glede na interese stroke.

Zaradi različnih pritiskov in interesov je pomanjkljivo sodelovanje med institucijami, zato branijo cilje posameznih interesnih skupin ne pa ciljev demokratične družbe. Interdisciplinarno sodelovanje institucij vseh stebrov, temelječe na integriteti posameznika in institucije, se tako kaže kot ključna pomanjkljivost pri odpravljanju korupcije.

## Mehanizmi integritete pogosto mrtva črka na papirju

Ocene kažejo, da mehanizmi integritete v praksi ne delujejo dovolj dobro. Solidno jih izvajajo sodna veja oblasti, varuh človekovih pravic, državna volilna komisija (praksa je bolje ocenjena kot zakonodajni okvir) in komisija za preprečevanje korupcije. Ocenili smo jih z oceno 75, z nizko oceno 25 pa so ocenjeni mediji in izvršilna oblast. Vendar pa ima devet stebrov integritete močne zakonodajne temelje za doseganje boljših ocen. V nasprotju s civilno družbo, ki zakonske podlage nima, notranji mehanizmi integritete pa niso sistematično izvedeni, ocena 50 kaže prenizko zavedanje civilne družbe

o tem. Tudi mediji nimajo učinkovitih mehanizmov integritete, prav tako je skrb zbujajoča stopnja integritete v vladi in zasebnem sektorju, še posebej v povezavi z odgovornostjo, ki je v samem stebru sicer ocenjena z oceno 25.

## KLJUČNA PRIPOROČILA

Razmeroma dobra ocena sistema integritete, ki jo je Slovenija dosegla v tej analizi in pregledu delovanja, je posledica dejstva, da ima država dober zakonodajni okvir, s katerim formalno zagotavlja integriteto v javnem delovanju. Prav zato pa nas morebitne višje skupne ocene posameznih stebrov ne smejo zavesti, saj zgolj zakoni, število pristojnih institucij za nadzor, represija in drugi nadzorni in upravljavski principi zdaleč niso dovolj. Največji izziv, ki ga nakazuje naša raziskava, je namreč v tem, da so ti mehanizmi v praksi brez življenja in le delno izkoriščeni, saj so neuporabni, nepovezani in preveč zapleteni. Sklepamo lahko, da imamo nekakšen okvir za vzpostavljanje sistema za integriteto, nimamo pa samega sistema, saj ta okvir ni zadovoljivo izpopolnjen s prakso. Uresničevanje dejavnosti, ki jih navajamo, lahko omili in reši probleme, podrobno izpostavljene v vsakem poglavju. A za to je potrebna politična volja. Oblikovanje stabilnega nacionalnega sistema integritete in preprečevanje korupcije sta ambiciozna izziva, ki zahtevata začetek multihorizontalnih akcij. Vlada in parlament sta ključna pri koordiniranju sistemskih dejavnosti ob takih izzivih, to pa pomeni formulacijo konsistentne uvedbe izvajanja usklajene politike države za doseg dobrih standardov upravljanja in boja proti korupciji. Tega za zdaj še ni. Ocenjevanje razkriva šibkosti ključnih stebrov integritete v Sloveniji – civilne družbe, medijev, zasebnega sektorja, javnega sektorja, političnih strank in organov pregona. Na teh področjih manjkata zaveza in odločnost, ki bi zagotovili stabilnost oblikovanja in razvoja mehanizmov, ki vodijo k dobremu upravljanju in boju proti korupciji v prihodnosti. Politična volja torej in individualna zaveza k integriteti.

**Ključne prednosti, slabosti in priporočila po posameznih stebrih so podani v sklepu na koncu. V tem povzetku pa bomo predstavili nekaj splošnih ključnih priporočil za uresničevanje in krepitev obstoječega sistema in sklepov:**

## Vzpostaviti odgovornejše in transparentnejše delovanje institucij v javnem in zasebnem sektorju v praksi

Možnosti za vzpostavljanje integritete v družbenem kontekstu temeljev so zadovoljive, ocena političnega in ekonomskega konteksta pa kaže nezaupanje v vladavino prava in institucije. Čeprav analiza kaže, da ljudje cenijo poštenost in integriteto v družbi, je strpnost do nelegalnih in moralno spornih dejanj, ki lahko vodijo do nepotizma, konflikta interesov in zlorabe javnega položaja tudi odgovornih institucij, še prevelika. Politični in ekonomski pritiski na delovanje javnega in zasebnega sektorja morajo biti omejeni. Za vzpostavitev sistema integritete je pomembna uvedba preventivnih mehanizmov, obveščanja in praktičnega izobraževanja. V pravnem okviru pa je potrebno vzpostaviti tudi osebno odgovornost menedžerjev in javnih uslužbencev.

## Zagotoviti transparentno porabo javnih sredstev

Zagotoviti je potrebno transparentnost (tudi z vpogledom prek spleta) v sistemu javnih naročil in javnega zaposlovanja ter vzpostav-

<sup>12</sup> Komisija za preprečevanje korupcije: Letno poročilo 2010 (z dodatkom do vključno maja 2011). Pridobljeno 1.10.2011 na: [http://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/975](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/975)

iti ustrezen nadzor. S tem bi onemogočili tudi politični cunami in politično kadrovanje ter možne vplive. Vzpostaviti bi morali neodvisno strokovno telo za presojo ustreznosti kandidata za posebne položaje. Podobno velja za javna naročila, saj bi morale biti komisije za pripravo razpisov in izbiro izvajalcev ločene in politično neodvisne. Transparentnost bi lahko zagotovili tudi z doslednim in korektnim izvajanjem zakonodaje v zvezi z dostopom do informacij javnega značaja. Supervisor omogoča vpogled v poslovanje države z zasebnim sektorjem, nadgraditev tega sistema pa bo omogočila še večjo transparentnost. Računsko sodišče bi moralo imeti razširjene pristojnosti. Smiselno bi bilo vzpostaviti učinkovit mehanizem za nadzor nad javnimi naročili, država pa mora poskrbeti za učinkovit sistem in nadzor nad delovanjem podjetij v državni lasti.

## Zagotoviti neodvisno delovanje civilne družbe

Civilna družba je pomembna ne le za zunanji, neodvisni nadzor delovanja vlade in institucij, temveč tudi pri iskanju "življenjskih" rešitev v obstoječi ali predlagani zakonodaji. Vlada premalo ceni njeno znanje in delo, tako da tretji sektor nima dovolj možnosti za konstruktivni vpliv na oblikovanje politik v javno dobro in nima vpliva na reforme. Vlada bi tako morala razviti in načrtovati dejavnosti, ki bi se posvečale izboljševanju javnega življenja tudi z zagotavljanjem neodvisnosti delovanja civilne družbe. Ob tem pa bi si bilo smiselno prizadevati za podporo dejavnosti tako imenovanih "watchdog" organizacij in tistih, ki se specializirajo za vzpostavljanje standardov dobrega upravljanja ter jim zagotoviti finančno neodvisnost. CDO bi s sprejetjem lastnega standarda kakovosti in mehanizmov integritete lahko preprosto poskrbele tudi za lastni ugled.

## Vzpostaviti neodvisnost medijev in izobraževanje preiskovalnih novinarjev

Mediji so izpostavljeni političnim, ekonomskim pritiskom in vplivom lastnikov ter oglaševanja. Postopki za nadzor nad lastništvom medijev morajo biti izpeljani do konca. Sistematično je potrebno omejiti medijski monopol, politične povezave je smiselno ustrezno nadzorovati. Vpliv na uredniško politiko mora biti omejen z ločitvijo odločevalskega procesa in ustreznim nepolitičnim kadrovanjem. Tudi v javnih medijskih hišah je potrebno preprečiti oblikovanje politične uredniške redakcije ali vsebin. Oglaševanje je tudi sredstvo za vpliv na vsebine, saj politika vpliva na podjetja, ta pa z oglaševanjem posredno na vsebino, saj mediji brez sredstev ne morejo delovati. Odgovornost novinarjev in njihova integriteta nista stvar zakonodaje. Zavezanost etiki je del poklica, tako da morajo tudi fakultete razviti boljše izobraževalne programe za (preiskovalne) novinarje in poudarjati pomen ozaveščanja javnosti in osebne integritete. Usposabljanje za preiskovalne novinarje je smiselna rešitev za kakovostno poročanje o gospodarskem kriminalu in korupciji. Uvesti je potrebno ustrezne mehanizme za sankcioniranje neustreznih vsebin ali uredniškega dela. Če bo "kodekse" spoštovalo vodstvo in se ne bo vtikalo v delo novinarjev in urednikov ter spoštovalo njihovo neodvisnost, jih bodo spoštovali tudi oni. Integriteto je treba graditi od zgoraj navzdol.

## Preprečiti ujetost države (state capture) in sistematično razvijati pravno državo

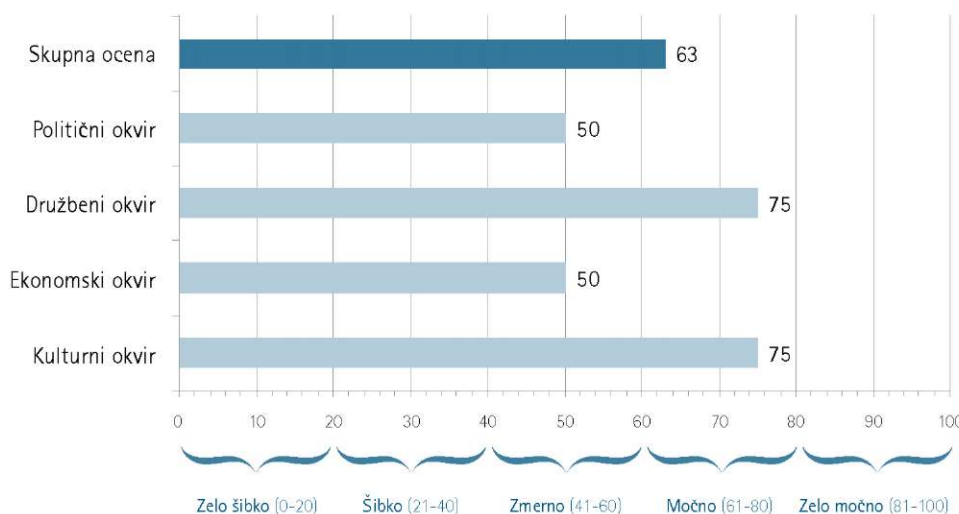
Z izobraževanjem javnih uslužbencev in funkcionarjev bi omejili administrativno korupcijo, ki je značilna na ujetost države. Vpliv podjetij in posameznikov na zakonodajo in regulatorja je potrebno zajezi-

ti s povečanjem transparentnosti poslovanja države in zmanjšanjem preroguliranosti. Zaradi prevelikega števila zapletenih in neživiljenjskih rešitev v zakonih in podzakonskih aktih je več možnosti za prevzem države. Krepi je potrebno razvoj gospodarstva. Lastništvo države v podjetjih omogoča še večjo povezavo med javnim in zasebnim in ga je potrebno urediti. Zakonodajna in izvršilna oblast morata prevzeti odgovornost za pojav ujetosti države. Za preprečevanje ujetosti države je potrebno končno urediti zakonodajo, kot se je Slovenija zavezala GRECU, ki bo zagotovila transparentno financiranje političnih strank in nadzor nad delovanjem izvoljenih politikov. Trenutna ureditev omogoča skrivanje in prikrivanje finančnega poslovanja. Nevladne organizacije pa bi morale spremljati kampanje političnih strank in ocenjevati porabo sredstev ter to primerjati z uradnimi podatki. To pa bo možno, ko bodo stranke morale objavljati vse podatke in podrobna vsebinska poročila, ki jih bo lahko pregledovalo računsko sodišče ali kaka druga institucija. Čas za revizije po volitvah je predolg in onemogoča demokratičnosti v procesu. Vzpostaviti je potrebno sistem, da v katerem bodo stranke takoj odgovarjale za sankcije. Javnost mora tako nadzorovati politične obljube in delovanje strank. Civilna družba se mora tako bolj razviti. Sodstvu je potrebno nameniti več sredstev za delovanje. Pripraviti je potrebno delavnice za povečanje integritete in razviti ustrezno izobraževanje bodočih sodnikov (ker imajo včasih premalo kriminalističnih, socialnih in psiholoških znanj). Odločitve ustavnih sodnikov morajo biti spoštovane. Potrebna je uvedba ukrepov za zmanjšanje posrednega političnega pritiska na sodnike in bodoče pravne akademike. Smiselno z ohranjanjem dosmrtnega mandata. Vzpostaviti je potrebno nadzor nad pripravo zakonov in omogočiti strokovni javnosti večji vpliv na vsebino. Nevladne organizacije se morajo prilagoditi tuji praksi in izvajati lastne strokovne revizije javne porabe za javna naročila, ki rabijo za primerjavo z uradnimi podatki.

## Olajšati dostop do informacij javnega značaja

Slovenija se je z odličnim Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja uvrstila na drugo mesto obsežne mednarodne raziskave. V praksi pa institucije ne spoštujejo zakona, se zavijejo v molk, odgovorijo neustrezno oziroma prelagajo odgovornosti na druge. Z izobraževanjem in sankcijami je potrebno zagotoviti spoštovanje ureditve, ob tem pa okrepiti zavedanje javnosti o pravici. Neodvisne institucije naj razvijejo mehanizme, ki bodo javnosti omogočili vpogled v poslovanje države, na črno listo podjetij, ki ne smejo poslovati z državo, pregled porabe sredstev in dostop do postopkov javnih naročil in seznamov podjetij, ki so jim bila dodeljena sredstva. Institucije so odgovorne za poučevanje javnosti o pomenu podatkov in interpretaciji teh.

# 3 TEMELJI ZA NACIONALNI SISTEM INTEGRITETE



Temelji nacionalnega sistema integritete so globoko zakoreninjeni v splošnem družbenem, političnem, gospodarskem in kulturnem kontekstu države.

## POLITIČNI OKVIR

*V kolikšni meri slovenske politične institucije podpirajo in omogočajo učinkovit nacionalni sistem integritete*

Ocena: **50**

Politične institucije v Sloveniji deloma spodbujajo in podpirajo delovanje učinkovitega sistema integritete. Občutno je pomanjkanje politične volje za udejanjanje dobre zakonodaje, sprejemanje učinkovite in spreminjanje neprimerne zakonodaje.

Vsak posameznik ali pravna oseba<sup>13</sup> lahko uresničuje volilno pravico<sup>14</sup>. Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih. Glede na maloštevilno prebivalstvo in majhnost Slovenije se porajajo ostre kritike na račun nesmiselnosti velikega števila občin (211).

Čeprav več tujih institucij ocenjuje volitve v Sloveniji kot svobodne in poštene,<sup>15</sup> problem predstavljata financiranje političnih strank in političnih kampanj in poročanje o porabljenem denarju. Stranke morajo vsako leto predstaviti finančno poročilo z odhodki in dohodki, a jim ni potrebno posredovati podrobnih podatkov o enkratnih

zneskih donacij (ali servisa) posameznikov ali pravnih oseb, če ne presegajo vrednosti treh povprečnih mesečnih plač.

Pridih tranzicijske dediščine političnega udejstvovanja v prejšnjem režimu povzroča pojav t. i. "political revolving doors" (političnih vrtljivih vrat). Očitno je, da strokovni in usposobljeni kadri niso pripravljeni stopiti na oder dnevne politike in niso javno prepoznavni, saj so politični akterji in stranke na volitvah vseskozi isti in prehajajo med opozicijo in koalicijo. Največ uspeha na volitvah dosegajo tisti, ki imajo poleg kapitala tudi močno politično prepoznavnost od prej. Lustracije<sup>16</sup> v Sloveniji kot v nekaterih tranzicijskih državah ni.

Volilna udeležba, tudi na referendumih, postaja vse manjša.<sup>17</sup> Razloge lahko iščemo v tradiciji politične neaktivnosti prebivalstva, nezaupanju javnosti v vladavino prava<sup>18</sup> in sistemu delovanja institucij. Število referendumov je veliko, od osamosvojitve 1991 do septembra 2011 jih je bilo 18. Zato so vse glasnejše izjave, da je ta institut politične participacije pogosto uporabljen nedemokratsko in nelegitimno in posega v splošne človekove pravice,<sup>19</sup> tudi zaradi sprememb, ki bi jih predlogi zakonov imeli na življenje določenih skupin ali vseh državljanov.<sup>20</sup> Zaupanje v vladavino prava v javnosti je slabo<sup>21</sup>, a vse pomembne institucije, veje oblasti in državni sistemi sprejemajo in podpirajo demokratične institucije. Problem predstavljata parlamentarni demokratični sistem in prepletanje zakonodajne in izvršilne veje ter podrejenost ene veje oblasti drugi. Izzivi na področju sod-

13 Je polnoleten državljan Republike Slovenije ipd. V organ občinskega sveta ima pravico biti izvoljen tudi državljan druge države članice Evropske unije, ki ima stalno prebivališče v Republiki Sloveniji. Uradni list RS, št. 94/2007.

14 dr. Andraž Teršek, recenzent NIS (27.11.2011): Veljalo bi razmisliti, kakšen vpliv na integriteto, odgovornost in transparentnost bi imelo morebitne znižanje starostne meje za volilno pravico na 16 let. Prim. Ciril Ribičič, "Z najnižimi spremembami ustave do boljše demokracije", Pogledi, 25.6.2011.

15 Monitoring the EU accession process: corruption and anti-corruption policy. Open Society Institute, Corruption and Anti-corruption Policy in Slovenia (2002). Pridobljeno 13.4.2011 na: <http://unpan1.un.org/intradic/groups/public/documents/untc/unpan012817.pdf>

16 Omejevanje bivših komunističnih politikov, pri delovanju v politični sferi novega sistema. Nations in Transit 2011: Slovenia, 528-530. Freedomhouse.org. Pridobljeno 15.7.2011 na: [www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Slovenia.pdf](http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Slovenia.pdf)

18 Dr. Andraž Teršek "Pravna država in neformalne institucije: Aktivna družbena odgovornost. Ne manj, ne več" (2011). Pridobljeno 5.10.2011 na: <http://www.integriteta.si/>

19 Nations in Transit 2011: Slovenia (2011), 528-530. Freedomhouse.org. Pridobljeno 15.7.2011 na: [www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Slovenia.pdf](http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Slovenia.pdf)

20 Kot primer navedimo omejitve sosedske pomoči, ki je za Slovenijo tradicionalna ali referendum o družinskem zakoniku, kjer so organizirane skupine proti širokemu konceptu družine in pravicah istospolno usmerjenih, referendum za vstop Hrvaške v EU, za pravice posvojitve otrok samskih žensk.

21 Dr. Andraž Teršek "Pravna država in neformalne institucije: Aktivna družbena odgovornost. Ne manj, ne več" (2011). Pridobljeno 5.10.2011 na: <http://www.integriteta.si/>



stva pa so povezani z načinom imenovanja ustavnih sodnikov.<sup>22</sup> Kljub omenjenim pomanjkljivostim zunanji ocenjevalci, kot je na primer Svetovna banka, slovensko državno (vladno) upravljanje ocenjujejo kot dobro, saj več kazalnikov (npr. nadzor korupcije, odgovornost in možnost izražanja itd.) kaže, da Slovenija je stremela in še stremi k učinkoviti demokraciji.<sup>23</sup> Podpora vladi in sodstvu je zelo slaba (34 %), ljudje menijo, da je veliko korupcije v vladi in gospodarstvu.<sup>24</sup>

V javnosti se pojavlja apatičen odnos do političnega delovanja in političnih strank. Zagotavljanje ženskih kvot v politiki je sicer zakonsko urejeno, vendar je bila zastopanost žensk v 90 članskem parlamentu do predčasnih volitev (4.12.2011) zelo slaba – septembra 2011 je v njem sedelo le 14 žensk.<sup>25</sup> S predčasnimi volitvami pa je delež zastopanost žensk v parlamentu narasel, v njem sedi 28 poslank.<sup>26</sup> To vsekakor predstavlja pozitivne premike naprej, vendar je stanje na drugih področjih, na primer na področju lokalnih volitev<sup>27</sup>, bolj problematično. Zanimanje žensk za politiko je šibko. Tudi pri pridobivanju delovnih mest so manj uspešne kot moški in so za delo tudi na sploh manj plačane. Koalijske stranke doživljajo največ kritik zaradi neupoštevanja socialnih interesov, opzijske manj.

Vlada se je soočila s krizo zaradi odstopov 12-ih ministrov zaradi korupcije in številnih nepravilnosti in drugih razlogov, v mesecu septembru 2011 je bila vlada brez petih ministrov. Vlada je padla 20. septembra 2011. Predsednik države je 28. septembra oznanil, da bo 21. oktobra razpustil parlament in razglasil predčasne volitve (4. 12. 2011), to pa je tudi storil.<sup>28</sup> Potrebno je omeniti, da predčasne volitve niso potekale povsem brez incidentov, saj so bila volišča zaradi domnevno ukradenih volilnih lističev v občini Tržič nekaj časa zaprta.<sup>29</sup> Kasneje je policija ta sum ovrgla.<sup>30</sup> Na predčnih volitvah je z 28,51 % glasov nekako presenetljivo zmagala le nekaj tednov stara Lista Zorana Jankovića – Pozitivna Slovenija (PS). Na drugo mesto se je s 26,19 % glasov uvrstila Slovenska demokratska stranka (SDS), ki je skozi celotno predvolilno kampanjo veljala za najverjetnejšo zmagovalko volitev.<sup>31</sup> Predsednik države, Danilo Türk je v prvem krogu<sup>32</sup> kot relativnega zmagovalca predčnih volitev za mandatarja predlagal Zorana Jankovića<sup>33</sup>. V koalijskih pogajanjih je Zoran Janković uspel k sodelovanju prepričati Socialne demokrate in stranko DeSus,

ni pa uspel prepričati Liste Virant, ki se, čeprav parafiranemu osnutku koalijske pogodbe, ni odločila za vstop v koalicijo.<sup>34</sup> Potrebno je poudariti, da so že pred glasovanjem o mandatarstvu Zorana Jankovića v DZ, tudi stranke SDS, NSI, Lista Virant ter SLS usklajevale osnutek koalijske pogodbe. Zoranu Jankoviću na tajnem glasovanju v državnem zboru ni uspelo zbrati dovolj velike podpore saj je prejel le 42 od potrebnih 46 glasov.<sup>35</sup> Zavrnitev sodelovanja Liste Virant je v javnosti že pred glasovanjem o mandatarju dvignilo veliko prahu. Celotno glasovanje o mandatarstvu Zorana Jankovića se je sprevrglo v boj za glasove, govorilo se je celo o kupovanju poslanskih glasov.<sup>36</sup> Slednje je pripeljalo do bojkotiranja glasovanja nekaterih poslanskih skupin.<sup>37</sup> Po neuspelem poskusu Zorana Jankovića so stranke SDS, NSI, Lista Virant, SLS in DeSus intenzivno usklajevale koalijsko pogodbo. Predsednik države, Danilo Türk, v drugem krogu<sup>38</sup> ni predlagal nobenega kandidata za mandatarja<sup>39</sup>, saj je bil mnenja, da predsednik drugo uvrščene stranke na volitvah, Janez Janša, zaradi pravno močno vložene obtožne predloga v primeru Patria, nima polne legitimnosti za kandidaturu za mandatarja za sestavo vlade. Stranke SDS, NSI, Lista Virant, SLS ter DeSus so 25.1.2012 podpisale koalijsko pogodbo<sup>40</sup>, državnemu zboru predlagale<sup>41</sup> za mandatarja Janeza Janšo, ki je z 52 glasovi ZA postal tudi uradni mandatar za sestavo vlade RS.

Koalijska pogodba predvideva prenos tožilstva RS pod okrilje Ministrstva za notranje zadeve<sup>42</sup>, kar je dvignilo precej prahu tako v splošni, kot tudi strokovni javnosti. Strokovnjaki opozarjajo, da zna biti takšno ravnanje zaskrbljujoče<sup>43</sup> in tudi ustavno sporno.<sup>44</sup>

Slovenija je prav tako v tajnosti podpisala sporazum Acta katerega namen naj bi bila zaščita avtorskih pravic in zaježitost spletnega piratstva.<sup>45</sup> Podpis sporazuma je problematičen saj je bil podpisan na netransparenten način, v popolni tajnosti. To pa še dodatno znižuje zaupanje javnosti v državne organe.

Za uveljavljanje človekovih in civilnih pravic imajo državljani Slovenije in tujci na voljo mehanizem pritožbe neposredno na pristojno institucijo ali inšpekcijske službe, te pa so včasih neučinkovite tudi zaradi kadrovske podhranjenosti, neustrezne izobrazbe kadrov in pomanjkanja finančnih sredstev.<sup>46</sup> Lahko se obrnejo tudi na neodvisne institucije, ki nadzirajo delovanje države (varuh človekovih pravic,

22 Bertelsmann-transformation-index 2010. Slovenia Country Report. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/173.0.html?&L=1>

23 Worldwide Governance indicators. Pridobljeno 1.8.2011 na: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)

24 2011 Legatum prosperity index. Pridobljeno 1.12.2011 na: <http://www.prosperity.com/country.aspx?id=SI>

25 Pridobljeno 5. 9. 2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=92>

26 Barbara Hočevar, Marko Jakopec, "Med devetdesetimi poslanci bo tretjina poslank", Delo.si (6.12.2011). Pridobljeno na: [http://www.delo.si/novice/volitve/med-devetdesetimi-poslanci-bo-tretjina-poslank\\_2.html](http://www.delo.si/novice/volitve/med-devetdesetimi-poslanci-bo-tretjina-poslank_2.html)

27 Na lokalnih volitvah se jih je za mesto županje potegovalo 109 (izvoljenih je bilo 10), v primerjavi z 817 moškimi kandidati, od katerih je bilo izvoljenih 198 kandidatov. Za mesto mestne svetnice se je potegovalo 10.164 žensk. Mesto je dobilo 722 kandidatki (v primerjavi s 16.254 moških kandidatov, od katerih je 2.558 uspelo priti v svete). Pridobljeno 5. 9. 2011 na: [http://volitve.gov.si/v2010/volitve\\_v\\_stevilkah.html](http://volitve.gov.si/v2010/volitve_v_stevilkah.html)

28 Predsednik države oziroma državni zbor mora najpozneje v mesecu dni odločiti o dveh oziroma treh ustavnopravnih možnostih ali pa poslanska skupina ali skupina desetih poslancev v tednu dni predlagati predsedniku države novega mandatarja. Druga je, da tedanji premier v mesecu še enkrat zahteva glasovanje o zaupnici svoji vladi in tretja, da mora predsednik republike v tridesetih dneh razpisati predčasne volitve.

29 Primož Knez, "Ukradli sto glasovnic", Dnevnik.si (5.12.2011). Pridobljeno 30.11.2011 na: [http://www.dnevnik.si/novice/aktualne\\_zgodbe/1042492822](http://www.dnevnik.si/novice/aktualne_zgodbe/1042492822)

30 S.S., "Tržičkih glasovnic niso ukradli", 24ur.com (29.12.2011). Pridobljeno 30.11.2011 na: <http://24ur.com/novice/slovenija/trzicikh-glasovnic-niso-ukradli.html>

31 Poleg teh dveh strank so se v državnem zboru uspeli uvrstiti tudi Socialni demokrati (SD) z 10,52 % glasov, Državljanska lista Gregorja Viranta (DLGV) z 0,37 % glasov, Demokratična stranka upokojevcov Slovenije (DeSus) s 6,97 % glasov, SLS Radovana Žerjava - Slovenska ljudska stranka s 6,83 % glasov ter Nova Slovenija - Krščanska ljudska stranka s 4,88 % glasov.

[7] Predčasne volitve v državni zbor 2011 - uradni izid glasovanja. Pridobljeno 30.1.2012 na: <http://volitve.gov.si/dz2011/>

32 Kandidata za predsednika vlade predlaga državnemu zboru predsednik republike po posvetovanjih z vodji poslanskih skupin, in to najpozneje v 30 dneh po konstituiranju državnega zbora. Pridobljeno 30.1.2012 na: [http://www.vlada.si/si/o\\_vladni\\_organiziranosti\\_in\\_pristojnosti/oblikovanje\\_vlade/](http://www.vlada.si/si/o_vladni_organiziranosti_in_pristojnosti/oblikovanje_vlade/)

33 Zoran Potič, Anže Božič, "Türk za mandatarja predlagal Jankovića", Delo.si (5.1.2012). Pridobljeno 30.1.2012 na: [http://www.delo.si/novice/politika/turk-za-mandatarja-predlagal-jankovica\\_2.html](http://www.delo.si/novice/politika/turk-za-mandatarja-predlagal-jankovica_2.html)

34 "Lista Virant v sredo ne bo podpla Jankovića, prav tako z njim ne bo šla v koalicijo", Dnevnik.si (9.1.2012). Pridobljeno 30.1.2012 na: <http://moj.dnevnik.si/novice/slovenija/1042500885>

35 "Janković ni dobil zadostne podpore", Siol.net (11.1.2012). Pridobljeno 30.1.2012 na: [http://www.siol.net/novice/slovenija/2012/01/jankovic\\_slovenija\\_potrebuje\\_verodostno\\_vlado.aspx](http://www.siol.net/novice/slovenija/2012/01/jankovic_slovenija_potrebuje_verodostno_vlado.aspx)

36 "Ugibanja o iskanju poslanskih glasov se nadaljujejo", Siol.net (17.1.2012). Pridobljeno 30.1.2012 na: [http://www.siol.net/novice/slovenija/2012/01/brez\\_obrisov\\_nove\\_vladne\\_koalicije.aspx](http://www.siol.net/novice/slovenija/2012/01/brez_obrisov_nove_vladne_koalicije.aspx)

37 L.C., "To je volja poslank in poslancev", Žurnal24 (11.1.2012). Pridobljeno 30.1.2012 na: <http://www.zurnal24.si/tisti-ki-so-danes-bojkotirali-glasovanje-bodo-to-tezko-razlozili-clanek-145527>

38 V drugem krogu lahko kandidata (novega ali istega) predlaga predsednik republike, lahko pa ga predlagajo tudi poslanske skupine ali najmanj 10 poslancev. Pridobljeno 30.1.2012 na: [http://www.vlada.si/si/o\\_vladni\\_organiziranosti\\_in\\_pristojnosti/oblikovanje\\_vlade/](http://www.vlada.si/si/o_vladni_organiziranosti_in_pristojnosti/oblikovanje_vlade/)

39 J. S. S., "Türk za mandatarja ni predlagal nikogar", Delo.si (25.1.2012). Pridobljeno 30.1.2012 na: <http://www.delo.si/novice/politika/turk-za-mandatarja-ni-predlagal-nikogar.html>

40 K. Š., An. B., "Podpisana pogodba za Slovenijo 2012-2015", Delo.si (25.1.2012). Pridobljeno 30.1.2012 na: <http://www.delo.si/novice/politika/podpisana-pogodba-za-slovenijo-2012-2015.html>

41 V drugem krogu lahko kandidata (novega ali istega) predlaga predsednik republike, lahko pa ga predlagajo tudi poslanske skupine ali najmanj 10 poslancev. Pridobljeno 30.1.2012 na: [http://www.vlada.si/si/o\\_vladni\\_organiziranosti\\_in\\_pristojnosti/oblikovanje\\_vlade/](http://www.vlada.si/si/o_vladni_organiziranosti_in_pristojnosti/oblikovanje_vlade/)

42 Politični premiki in vsebina koalijske pogodbe lahko v prihodnosti vpliva na stabilnost NIS.

43 "V protikorupcijski komisiji zaskrbljeni nad prenosom tožilstva pod MNZ", Siol.net (27.1.2012). Pridobljeno 30.1.2012 na: [http://www.siol.net/novice/slovenija/2012/01/prenos\\_tozilstva\\_mnz\\_generalni\\_drzavni\\_tozilec.aspx](http://www.siol.net/novice/slovenija/2012/01/prenos_tozilstva_mnz_generalni_drzavni_tozilec.aspx)

44 "Politiko čim dlje stran od kazenskega pregona", Delo.si (28.1.2012). Pridobljeno 30.1.2012 na: <http://m.delo.si/novice/politika/politiko-čim-dlje-stran-od-kazenskega-pregona.html>

45 Špela Župan, STA, M. R., "Je Acta neskladna s slovensko ustavo?", 24ur.com (27.1.2012). Pridobljeno 31.1.2012 na: [24ur.com/novice/slovenija/podpisali-acto-bo-veliki-brat-se-vecji.html](http://24ur.com/novice/slovenija/podpisali-acto-bo-veliki-brat-se-vecji.html)

46 Poglej poročilo o posameznih stebrih.

informativna pooblaščenka, KPK, računsko sodišče, urad za varstvo konkurence itd.). Njihovo financiranje sicer ureja državni zbor. Pritisk politike nanje je viden v njihovih letnih poročilih. Pomoč ljudem zagotavljajo tudi nevladne organizacije in civilna družba. Najbolj obremenjen pritožbeni organ so sodišča oziroma sodni sistem.<sup>47</sup> Ustavno sodišče presoja zadeve največje pomembnosti, a posamezniku le redko uspe primer pripeljati do tja. Ko izčrpajo vse pravne možnosti v državi, se obrnejo na Evropsko sodišče za človekove pravice v Strasbourgu<sup>48</sup>, ki je razsodilo, da Slovenija krši pravice do sojenja v razumnem roku in do možnosti uporabe učinkovitega pravnega sredstva.<sup>49</sup>

Slovenija je celostno pogosto ocenjena kot svobodna država.<sup>50</sup> Dostop do informacij javnega značaja državljanom in medijem zakonsko omogoča transparentnejši vpogled v delovanje institucij, v praksi pa so velike pomanjkljivosti. Strokovnjaki opozarjajo na lastniške strukture, skrita lastništva medijev in s tem na politične vplive, ki onemogočajo svobodno in nepristransko poročanje novinarjev.<sup>51</sup>

## DRUŽBENI OKVIR

*V kolikšni meri razmerja med socialnimi skupinami in odnos socialnih skupin do političnega sistema vplivajo na učinkovitost nacionalnega sistema integritete*

Ocena: **75**

Socialne skupine so kritične do države in tako nastavljajo ogledalo delovanju države, a je intenzivnost kritike še vedno premajhna.

Slovensko družbo<sup>52</sup> sestavlja zelo divergentna populacija.<sup>53</sup> Devet od desetih Slovencev je izrazilo, da so zadovoljni s stopnjo svobode<sup>54</sup>, a le 60 % populacije meni, da je država prijazna do migrantov.<sup>55</sup> Opazen je odpor do drugih kultur, to pa onemogoča izražanje verske pripadnosti (poskus referendumu na lokalni ravni proti postavitvi džamije, pri tem pa imajo preostala večinska verstva svoje sakralne objekte). Lingvistična kohezija je zagotovljena z določbo, da je slovenščina uradni jezik, le na (obmejnem) manjšinskem območju sta uradna jezika še italijanščina in madžarščina.

Največ kršitev človekovih pravic v Sloveniji doživi romska skupnost, pozornost mednarodne javnosti pa je pritegnilo tudi neurejeno področje t. i. "izbrisanih", ki jih je država izbrisala iz registra oseb in s tem osebam kršila ali onemogočila temeljne socialne pravice.<sup>56</sup> Na domnevne kršitve teh pravic Slovenijo že leta opozarjajo medn-

arodne institucije. Nevarnejših socialnih konfliktov ni<sup>57</sup>, so pa z vidika ogroženosti človeških življenj opazni trije. Nekatero skupino se ne strinjajo z načinom ureditve statusa Romov.<sup>58</sup> Drugi opazen konflikt je med nacionalističnimi skupinami in istospolno usmerjenimi osebami in njihovimi zagovorniki, bilo pa je tudi nekaj nasilnih fizičnih napadov.<sup>59</sup> Netolerantnost družbe do istospolno usmerjenih oseb je prišla v ospredje, ko je državni zbor v letu 2011 sprejel in potrdil družinski zakonik,<sup>60</sup> ki dodeljuje več pravic homoseksualnim parom, tudi posvojitev otrok. Napovedan je referendum za odločanje o tem zakoniku.

Pravni položaj cerkva in drugih verskih skupnosti ter različne vidike verske svobode neposredno urejajo zakoni in podzakonski akti, ki izrecno omenjajo verske skupnosti ali določno varujejo nek vidik svobode veroizpovedi.<sup>61</sup> Človekovo pravico do verske svobode in odnos med državo in verskimi skupnostmi urejata ustava in zakon.<sup>62</sup> Registrirane cerkve in druge verske skupnosti so pravne osebe zasebnega prava, v register je vpisanih 42 cerkva in drugih verskih skupnosti.<sup>63</sup>

Zaradi večanja razrednega prepada in strahu, da se bo še povečal, je bilo organiziranih več stavk in javnih shodov. Na shodih proti uvedbi malega dela je več tisoč mladih tudi z nasiljem izrazilo nestrinjanje s političnimi odločitvami vlade.<sup>64</sup>

Slovenija je po ustavi socialna država. Nobena institucija ne sme biti diskriminacijska. Vse manjšine imajo z zakonom določene pravice.<sup>65</sup> Upravni in pravni spori se rešujejo na sodiščih, v primeru preostalih kršitev se je mogoče obrniti na več institucij. Te se ustrezno odzivajo, kot je vidno iz njihovih odločb in letnih poročil, vendar so v praksi zaostanki ali pa zadev ne rešujejo.

Slovenija je podvržena procesu "ugrabitvi države", t. i. "state capture". Določene interesne skupine predstavljajo negativno obliko lobiranja, s katero skušajo promovirati zahteve elit oziroma poslovnih skupin. Konkretnih nespodbitnih empiričnih dokazov za to ni, so pa posredni dokazi dostopni pri institucijah za boj proti korupciji in v akademskih raziskavah.<sup>66</sup> Znan je tudi pojav vrtečih se vrat (revolving door), torej posamezniki prehajajo iz politike na vodilna mesta v gospodarstvu in nazaj. Pregon oseb, ki zaradi malomarnosti ali neposrednega naklepa povzročijo škodo na obeh področjih, v večini primerov ni mogoč zaradi pritiska političnih elit. Javnost je prepogosto pasivno kritična do političnega in kapitalističnega elitizma, ob tem

47 Sestavljajo ga okrajna (44 sodišč) in okrožna (11 sodišč); višja sodišča (4 sodišča) so pritožbena sodišča, vrhovno sodišče pa je najvišje sodišče v sodnem sistemu. Pridobljeno 1.4.2011 na: [http://www.sodisce.si/sodisca/sodni\\_sistem/seznam\\_sodisc/](http://www.sodisce.si/sodisca/sodni_sistem/seznam_sodisc/)

48 Trenutno je v čakalni vstvi - vsaj glede na poročilo za leto 2010 - 3434 (oziroma 3450) primerov iz Slovenije. Annual Report 2010. European Court of Human Rights; 146,147. Pridobljeno 1.10.2011 na: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F2735259-F638-4E83-82DF-AAC7E934A1D6/0/2010\\_Rapport\\_Annuel\\_EN.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F2735259-F638-4E83-82DF-AAC7E934A1D6/0/2010_Rapport_Annuel_EN.pdf)

49 Annual Report 2010. European Court of Human Rights; 157. Pridobljeno 1.10.2011 na: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F2735259-F638-4E83-82DF-AAC7E934A1D6/0/2010\\_Rapport\\_Annuel\\_EN.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F2735259-F638-4E83-82DF-AAC7E934A1D6/0/2010_Rapport_Annuel_EN.pdf)

50 Freedomhouse.org in wordbank.org (kjer je na različne governance kazalnike pridobila odstotke med 77.1 in 84.4). Pridobljeno 1.8.2011 na: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp)

51 Freedomhouse.org. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2007&country=7271>; in [http://www.bertelsmann-transformation-index.de/173.0.html?&L=1](http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2011&country=8132)

52 E-uprava. Pridobljeno 1.4.2011 na: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/osloveniji.euprava>

53 Etnično raznolikost sestavljajo večinoma priseljenci iz držav bivše Jugoslavije, kar se izraža v veroizpovedi in mentaliteti.

54 Najnost mesto. 2011 Legatum prosperity index. Pridobljeno 1.12.2011 na: <http://www.prosperity.com/country.aspx?id=SI>

55 6. mesto. 2011 Legatum prosperity index. Pridobljeno 1.12.2011 na: <http://www.prosperity.com/country.aspx?id=SI>. So pa percepcije odprti do etičnih in rasnih manjšin boljše, 31. mesto.

56 Freedomhouse.org. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&year=2007&country=7271>; in [http://www.minorityrights.org/5168/slovenia/slovenia-overview.html](http://www.amnesty.org/en/region/slovenia/report-2011).

57 2011 Legatum prosperity index - Slovenia. Pridobljeno 1.12.2011 na: <http://www.prosperity.com/country.aspx?id=SI>

58 Predvsem je bila problematika opazna v bližini določene romske družine, ki je živel na območju naseja Zagradec. Člani omenjene družine so pogosto napadali okoliške prebivalce ali povzročali druge probleme, policija pa je bila neuspešna pri preprečevanju tovrstnega vedenja in kaznovanju storilcev. Ker se položaj z leti ni izboljšal, so se prebivalci iz okolice leta 2007 zbrali na protestu, ki pa je eskaliral v nasilno vedenje med policisti in prebivalci okoliških naselij.

59 Amnesty International. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR68/002/2009/en>

60 Državni zbor RS. Pridobljeno 5.9.2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&st=a&tpa=0817-v&mandate=1&unid=PZ/F7B438D711DE188FC12578A300523C14>

61 Seznam 74. zakonov, ki so veljali 1. 3. 2008 in urejajo kakšen vidik verske svobode ali verskih skupnosti, ter zakonov, katerih naslovnik je generično pravna oseba oziroma pravna oseba civilnega prava, je dosegljiv v knjigi Država in vera v Sloveniji (2008), Urad Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti, ur. dr. Drago Čepar. Pridobljeno 5.11.2011 na: [http://www.uvs.gov.si/si/verska\\_svboda\\_v\\_rs/](http://www.uvs.gov.si/si/verska_svboda_v_rs/)

62 Tako pravico posameznika, ki jo urejajo 14., 16., 41., 46., 63. in 123. člen ustave, kot tudi kolektivno pravico, ki jo uresničujejo verske skupnosti in je določena v 7. členu ustave.

63 Register vodi vodi Urad Vlade Republike Slovenije za verske skupnosti.

64 Pri čemer je bilo nekaj državnih objektov poškodovanih, nevarnih fizičnih poškodb pa ni bilo. Nations in Transit 2011: Slovenia (2011), 528-530. Pridobljeno 15.7.2011 na: [www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Slovenia.pdf](http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Slovenia.pdf)

65 Dvojezični napis, finančna in socialna nadomestila, verski prazniki, uporaba lastnega jezika v upravno-pravnih postopkih ipd.

66 Bojan Dobovšek in Gorazd Meško, "Informal networks in Slovenia: a blessing or a curse. Problems of post-communism" (2008), vol. 55(2), 25-37; Joel S. Hellman, Geraint Jones & Daniel Kaufmann, "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition", policy research working paper 2444 (2000); Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann, & Mark Schankerman, "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies", The World Bank World Bank Institute Governance, Regulation and Finance & European Bank for Reconstruction and Development Chief Economist's Office. Policy research working paper 2312, (2000).

pa ji dostop do informacij javnega značaja kljub ustrezni zakonodajni ureditvi onemogočajo zapleteni postopki in pretirana regulacija.

Nevladnih organizacij, ki se ukvarjajo s širšim družbenim kontekstom, je v Sloveniji malo.<sup>67</sup> Imamo pa veliko društev, organizacij in podobnih civilnih tvorb (skoraj 30.000), to pa pomeni, da je slovenska civilna družba zelo razvejena.<sup>68</sup> Težave so pri zagotavljanju neodvisnosti in financiranja.<sup>69</sup> Vlada, politični akterji in državne institucije bi lahko bolje komunicirali in upoštevali stališča NVO,<sup>70</sup> saj nevladni sektor v Sloveniji še vedno težko uveljavlja status enakovrednega partnerja pri reformah.

## EKONOMSKI OKVIR

*V kolikšni meri socialnoekonomske razmere (ne)spodbujajo učinkovitega nacionalnega sistema integritete*

Ocena: **50**

Zaradi gospodarske krize se je socialni standard prebivalstva znižal in tako so določeni socialni servisi dosegljivi le, če oseba izkoristi osebnostno poznanstva oziroma neformalne institucije.

Slovenija ima že od časov Jugoslavije dobro razvito gospodarstvo, sodi tudi med uspešnejše med državami tranzicije, vsaj po BDP-ju. Slovenija je v skupini novih članic EU, ki so po uspešnosti izpolnjevanja lizbonskih ciljev prehiteli nekatere starejše članice.<sup>71</sup> Od leta 2009 sicer BDP pada (2009: 8,1-odstotno nižanje), v letu 2010 je država še vedno gospodarsko slabše delovala.<sup>72</sup> Bertelsmann-transformation-index pa Slovenjo glede ekonomskega razvoja in menedžmenta vseeno dobro ocenjuje.<sup>73</sup> Stabilnost gospodarstva in posledice finančne krize se kažejo različno, odvisno od gospodarske panoge.<sup>74</sup> Poročilo o človekovem razvoju in Indeks človekovega razvoja uvrščata Slovenijo na 29. mesto med 169 državami in v skupino z največjim indeksom.<sup>75</sup> Indeks ekonomske svobode jo uvršča nad svetovno povprečje, na 69. mesto, in je tako kljub nazadovanju, kar zadeva vpliv korupcije na ekonomsko svobodo, še vedno na precej dobrem mestu.<sup>76</sup> Slovenija ima zavidanja vredno raven inovacij<sup>77</sup> in je odprta za razvoj gospodarstva. Stroški za začetek posla so med najnižjimi na svetu. Infrastruktura pa je slabša, po mnenju ljudi je slabo tudi okolje za podjetništvo.<sup>78</sup> 2011 Legatum prosperity index še navaja, da je sicer slovensko gospodarstvo stabilno in produktivno. Ljudje z življenjsko ravnjo niso zadovoljni, prav tako ne z zaposlovanjem in gospodar-



Legatum Prosperity Index	22. / 110
Average Life Satisfaction Ranking	42. / 110
Per Capita GDP Ranking	27. / 110
WEF Global Competitiveness Index	45. / 139
UN Human Development Index	29. / 169
Heritage/WJS Economic Freedom Index	66. / 179
TI Corruption Perception Index	27. / 178
Vision of Humanity Global Peace Index	10. / 153

Graf 5: 2011 legatum prosperity index in primerjava indeksov

skimi razmerami. Trg je majhen, odstotek izvoza visokih tehnologij je zelo nizek. Zelo slabo se je država odrezala na področju tujih investicij. Ljudje imajo slabo zaupanje v finančne institucije v praksi.

Slovenija ima najmanjše neenakosti v dohodkih med državami članicami Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD).<sup>79</sup> A obstajajo razlike glede na socialnoekonomske značilnosti. Kazalniki dohodkovne neenakosti kažejo na njeno znižanje.<sup>80</sup> Ugotovitve varuha človekovih pravic<sup>81</sup>, Rdečega križa in Karitasa pa kažejo, da se število revnih in ljudi v stiski povečuje. V Sloveniji je po raznih študijah od 1000 do 2000 brezdomcev (upoštevajoč širše kriterije celo 3000).<sup>82</sup> Ogroženi so tudi starejši, saj jim pokojnina ne zadošča za preživetje. Mlade družine so finančno obremenjene zaradi neugodnih razmer na trgu nepremičnin in kreditiranja. To je v zadnjem času tudi povečalo zadolženost prebivalstva. Leta 2010 je bila stopnja nezaposlenosti 7,3%.<sup>83</sup> Dostop do delovnih mest je slabši, študentom je omogočena oblika študentskega dela, to pa podaljšuje njihov status in onemogoča samostojnost. Glede na podatek, da se slovensko prebivalstvo stara,<sup>84</sup> je to problematično področje.

67 Freedomhouse.org: Nations in Transit 2011: Slovenia, 528-530. Pridobljeno 15.7.2011 na: <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Slovenia.pdf>

68 Tatjana Rakar in drugi, *Civilna družba v Sloveniji*, Uradni list RS, Ljubljana, 2011.

69 Slednje ostaja kamen spotike, saj NVO, ki naj bi se ukvarjali z kritiko (politične in elitne) družbe so financirani prav s strani delovnega področja.

70 Rene Suša, "The MDGS: a very distant target", national report, Socialwatch.org. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.socialwatch.org/node/12108>

71 Matthias Lüfkens, "The European Union failed to meet its goal to become the most competitive region in the world", World economic forum (9.5.2010). Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.weforum.org/news/european-union-failed-meet-its-goal-become-most-competitive-region-world>

72 Nations in Transit 2011: Slovenia, Freedomhouse.org, 528-530. Pridobljeno 15.7.2011 na: <http://www.freedomhouse.org/images/File/nit/2011/NIT-2011-Slovenia.pdf>

73 Slovenia Country Report. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/173.0.html?&L=1#chap4>

74 Najbolj kritična sta gradbeni sektor oziroma gradbena industrija in tekstilna industrija, avtomobilistična industrija ostaja stabilna. Pridobljeno 1.8.2011 na: [http://www.gzs.si/slo/storitev/staliska\\_do\\_politik\\_in\\_zakonodajce/55033](http://www.gzs.si/slo/storitev/staliska_do_politik_in_zakonodajce/55033)

75 Human development report. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/SVN.html>. Human development index. Pridobljeno na: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2010\\_EN\\_Table3\\_reprint.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Table3_reprint.pdf)

76 2011 Index of economic freedom. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.heritage.org/index/country/slovenia>

77 V prvi polovici indeksa glede na ICT exports, royalty receipts, and R&D expenditure as a proportion of GDP. 2011 Legatum prosperity index. Pridobljeno 1.12.2011 na: <http://www.prosperity.com/country.aspx?id=SI>

78 Na 74. mestu percepcije. 2011 Legatum prosperity index. Pridobljeno 1.12.2011 na: <http://www.prosperity.com/country.aspx?id=SI>

79 Povprečna bruto plača v zasebnem sektorju je 1.312 €, v javnem pa 1.629 €. Pridobljeno 1.11.2011 na: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/34/47573338.pdf>

80 Po dohodkovni neenakosti se je Slovenija z najnižjim Ginijevim količnikom in kvintilnim količnikom ponovno uvrstila na prvo mesto med državami EU. Ti kazalniki za 2009 so tako kot stopnja tveganja revščine izračunani na osnovi podatkov za leto 2008. Dohodkovna neenakost se je rahlo znižala tudi v EU-25. Ginijev količnik je znašal 22,7 % (leta 2008 23,4 %), kvintilni količnik (80/20), ki kaže razmerje dohodkov med 20 % prebivalstva z najvišjimi dohodki in 20 % prebivalstva z najnižjimi dohodki, pa je leta 2009 znašal 3,2 (leta 2008 3,4). Poročilo o razvoju 2011. Umar. Pridobljeno 1.7.2011 na: [http://www.umar.gov.si/publikacije/single/publikacija/zapisi/porocilo\\_o\\_razvoju\\_2011/](http://www.umar.gov.si/publikacije/single/publikacija/zapisi/porocilo_o_razvoju_2011/)

81 Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2007. Pridobljeno 1.7.2011 na: [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/VP-LP07-splet.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/VP-LP07-splet.pdf) in Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2010 [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/LP10.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP10.pdf)

82 Ocena obsega odkritega in skritega brezdomstva v Sloveniji, Druga, popravljena verzija poročila 24.12.2010. Inštitut RS Za Socialno varstvo, Fakulteta za družbene vede UI In Pedagoška fakulteta UL. Pridobljeno 1.7.2011 na: [http://www.pef.uni-lj.si/fileadmin/Datoteke/Raziskovanje/porocila/Kon%4%8Dno\\_por%4%8Dilo.%C5%A1tudije\\_Ocena\\_obsega\\_brezdomstva\\_v\\_RS.pdf](http://www.pef.uni-lj.si/fileadmin/Datoteke/Raziskovanje/porocila/Kon%4%8Dno_por%4%8Dilo.%C5%A1tudije_Ocena_obsega_brezdomstva_v_RS.pdf)

83 International Labour Day 2011. Pridobljeno 4.11.2011 na: [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=3873](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3873)

84 Statistični urad RS. Pridobljeno 1.4.2011 na: [http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem\\_soc/Dem\\_soc.asp](http://pxweb.stat.si/pxweb/Database/Dem_soc/Dem_soc.asp)

Čeprav je Slovenija socialna država, vedno več oblik socialnega varstva postaja samoplačniških. Zaradi privatizacije, med drugim tudi zdravstvenega in šolskega sistema, je ljudem, če nimajo dovolj finančnih sredstev, onemogočena celovita socialna varnost. Problematični so tudi dolgi roki glede dodelitve socialne finančne pomoči in mehanizmi nadzora dodeljevanja socialne podpore.<sup>85</sup> Pri zaposlovanju država s subvencijami podpira oblike samozaposlovanja – samostojno podjetništvo, to pa neizobražene in brezposelne pahne še globlje v krizo, saj nimajo osnovnega kapitala ali znanja, da bi odprli podjetje ali pa se tega lotijo s premalo premisleka, tako da se še poslabša socialni položaj. Manj denarja pa namenja izobraževanju in prekvalificiranju delavcev, kot poudarjajo sindikati.<sup>86</sup>

Čakalne vrste<sup>87</sup> v zdravstvu so sistemsko neurejene, hkrati pa sistem podeljevanja koncesij zasebnikom ne zagotavlja tudi boljših storitev in zmanjševanja čakalnih vrst. Številni primeri sumov v zdravstvu, da gre za korupcijo, ostajajo neraziskani, predvsem v zvezi z graditvijo bolnišnic in neustrezno porabo javnega denarja za opravljene storitve. Dostop do izobrazbe je dober<sup>88</sup>, a se postavljajo strokovna vprašanja razlik v kakovosti in dostopnosti po regijah. Pogost problem slovenske družbe je tudi družinsko nasilje.<sup>89</sup>

Slovenija kljub gospodarski krizi ohranja stabilen položaj. Zaradi neskladja med uradnimi in neuradnimi podatki ni jasne slike, kako je poslabšanje ekonomske uspešnosti prizadelo prebivalstvo.

## KULTURNI OKVIR

*Kako močno prevladujoča etika, norme, vrednote in družba na sploh vplivajo na učinkovit nacionalni sistem integritete*

Ocena: 75

Izražene vrednote v slovenski družbi podpirajo delovanje učinkovitega sistema nacionalne integritete. Raziskave kažejo, da Slovenci najbolj cenijo socialne in varnostne vrednote in da spoštujejo norme,<sup>90</sup> menijo pa, da je država preveč regulirana. Pomembni so tudi poštenost, iskrenost, zaupanje, spoštovanje.<sup>91</sup> Integriteta postaja vedno pomembnejša in predstavlja etično normo.<sup>92</sup>

Ljudje v želji po doseganju standarda tudi spustijo etične standarde in do dobrin ali storitev prihajajo prek zvez in mreženja,

ob tem pa od politikov in oseb v javnem sektorju upravičeno pričakujejo bolj etično delovanje in večjo integriteto. Sistemski pretirana regulacija in ponekod nesmiselna zakonodaja omogočata pravne luknje, te pa izkoriščajo iznajdljivi posamezniki. Organizacija Freedomhouse.org je opazila problem korupcije predvsem glede navzkrižja interesov in v mrežah med državnimi uslužbenci in zasebnimi poslovneži, ki se kaže kot ujetost države (state capture).<sup>93</sup>

Udejstvovanje pri spremembah politik in sodelovanje pri reformah sta slabši. Slovenci so sicer pasivno kritični, a so ob določenih temah nekatere skupine zelo aktivne (recimo zberejo potrebnih 40.000 podpisov za izvedbo referendumov). Za ohranjanje socialnih pravic uporabijo legitimni mehanizem protesta – stavke. Povezovanja v večje (z) družbe, ki jih zanima širši socialni kontekst, ni veliko. Se pa združujejo pri uveljavljanju svojih pravic na pobude določenih posameznikov ali nevladnih organizacij (čiščenje okolja, uveljavljanje pravic v zvezi z bančnimi storitvami, potrošniške pravice, človekove pravice), celo nadzornih institucij (urad za varovanje konkurence, urad za intelektualno lastnino).

Znotraj socialnih mrež je zaupanje veliko<sup>94</sup>. Sosedska pomoč je vidna predvsem na podeželju, ljudje v mestih so manj povezani. Zunanaj socialnih mrež pa za Slovenijo velja nizko stopnja zaupanja v ljudi.<sup>95</sup> Podobno nižje zaupanje javnost kaže pravnemu sistemu, politiki in državnemu zboru.<sup>96</sup> Slovenci so doberdelni in družbeno aktivni v prostovoljskih aktivnostih.<sup>97</sup>

85 Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2008, str. 235. Pridobljeno 1.8.2011 na: [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/Varuh\\_LP-2008.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Varuh_LP-2008.pdf) in Bertelsmann-transformation-index 2010: Slovenia County Report: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/173.0.html?&L=1>

86 ZSSS: Samozaposlitev vodi v revščino, subvencije namenjene lepši statistiki. Pridobljeno 1.9.2011 na: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042467983>

87 In navkljub temu, da so čakalne dobe kljub vsakoletnemu domnevemu izboljševanju zdravstvenega sistema še vedno precej dolge in zavajajoče, so Slovenci v letu 2007 bili v večini zadovoljni z storitvami ponudnikov zdravstvenega varstva. Na žalost študija ni razločevala med zasebnimi in javnimi servisi. UMAR: Socialni razgledi 2009. Pridobljeno 1.8.2011 na: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/socrazgledi/2009/socialni\\_razgledi\\_2009.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/socrazgledi/2009/socialni_razgledi_2009.pdf); [http://www.ivz.si/Mp.aspx?ni=221&pi=5&\\_id=1475&\\_5\\_PageIndex=0&\\_5\\_groupId=352&\\_5\\_newsCategory=6&\\_5\\_action=ShowNewsFull&pi=221-5.0](http://www.ivz.si/Mp.aspx?ni=221&pi=5&_id=1475&_5_PageIndex=0&_5_groupId=352&_5_newsCategory=6&_5_action=ShowNewsFull&pi=221-5.0) in [http://www.ivz.si/Mp.aspx?ni=0&pi=7&\\_7\\_FileName=1518.pdf&\\_7\\_MediaId=1518&\\_7\\_AutoResize=false&pi=0-7.3](http://www.ivz.si/Mp.aspx?ni=0&pi=7&_7_FileName=1518.pdf&_7_MediaId=1518&_7_AutoResize=false&pi=0-7.3)

88 2011 Legatum prosperity index. Pridobljeno 1.12.2011 na: <http://www.prosperity.com/country.aspx?id=SI>

89 Map of Freedom in the World. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2010>

90 "Zdravje, svoboda, pravičnost, mir...", prof. dr. Janek Musek, "Raziskovanje vrednot v Sloveniji in vrednotni univezum Slovencev". Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.prihodnost-slovenije.si/up-rs/ps.nsf/krf/6E9DC6507D449582C1256E940046C554?OpenDocument>

91 Povprečne ocene so nad 6,0, na 7-stopenjski ocenjevalni lestvici (1-ni pomembna; 7-zelo pomembna). Pojav korupcije med slovenskimi novinarji. Simona Habič za KPK. Telefonska raziskava med splošno javnostjo in raziskava med slovenskimi novinarji. Pridobljeno 1.4.2011 na [www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/160](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/160)

92 Je pa edina vrednota s povprečno oceno pod 6,0 – natančneje 5,86 (prav tam).

93 Map of Freedom in the World. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2010> in Bojan Dobovšek "Rule of law and informal institutions: comparison of Central Europe and Latin America", Fakulteta za varnostne vede (Ljubljana, 2011).

94 Med tem, ko le 15% populacije zaupa ljudem, kar 92% ljudi meni, da se lahko zanese na prijatelje (Gallup World Poll). 2011 Legatum prosperity index. Pridobljeno 1.12.2011 na: <http://www.prosperity.com/country.aspx?id=SI>

95 Socialni razgledi 2009, 71. UMAR. Pridobljeno 1.7.2011 na: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/socrazgledi/2009/socialni\\_razgledi\\_2009.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/socrazgledi/2009/socialni_razgledi_2009.pdf)

96 Prav tam.

97 Donirajo nad svetovnim povprečjem, 40%. 35% se jih je udeležilo v prostovoljstvu. Je na 31. mestu in 13. mestu v teh spreminljivkah. A so omejeni pri družinskem in religijskem mreženju (samo 52% populacije je poročene, 34% se je udeležuje religijskih dogodkov (mesto 61 in 72)). (Gallup World Poll). 2011 Legatum prosperity index. Pridobljeno 1.12.2011 na: <http://www.prosperity.com/country.aspx?id=SI>

# 4 KORUPCIJA

Mednarodni zunanji kazalniki korupcije v Sloveniji<sup>98</sup> kažejo, da se korupcija v Sloveniji ne povečuje, medtem ko domači kazalniki kažejo nasprotno. Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK) ocenjuje, da je škoda, ki jo Slovenija ima zaradi korupcije, med 1.5 % in 2 % BDP-ja.<sup>99</sup>

V okviru *indeksa percepcije korupcije* Transparency International, ki je izraz zaznavanja poznavalcev korupcije v javnem sektorju in politiki, se je leta 2011 Slovenija med 183 državami z indeksom 5,9 uvrstila na 35. mesto.<sup>100</sup> Raziskave, ki jih izvaja Svetovna banka o korupciji in ujetosti države ("state capture"), so pokazale, da naj bi Slovenija v primerjavi med državami CEE ne imela precej visoke administrativne korupcije in je tako "nizko"<sup>101</sup> uvrščena, kar zadeva ujetost države in skorumpiranost pravnega sistema. Toda med vsemi državami v tej analizi je več kot 40 % slovenskih podjetij priznalo, da so izplačala podkupnine, v največji meri za državne pogodbe, dovoljenja, carinske postopke in za možnosti za vplivanje na zakonodajo. V Sloveniji veliko podjetij uporablja proces lobiranja za pridobivanje poslov.<sup>102</sup>

Poročilo TI o napredku napredka držav Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD) pri sprejetju in izvajanju konvencije glede podkupovanja v tujini kaže, da Slovenija v 2010 ni imela nobenega primera tujega podkupovanja in le dve preiskavi tujega podkupovanja.<sup>103</sup> Evropski urad za boj proti goljufijam OLAF v letu 2009 ni odprl nobenega primera goljufij ali zlorab sredstev ali institucij EU.<sup>104</sup>

Raziskava o gospodarskem in poslovnem okolju, poslovni etiki in neuradnih plačilih kaže stanje in načine poslovanja slovenskih podjetij, podjetniki so korupcijo prepoznali kot velik problem. Predvsem so bili kritični manjši podjetniki, saj najbolj občutijo korupcijo pri sprejemanju zakonov in javnih naročil.<sup>105</sup> Na slabo konkurenčnost gospodarstva Slovenije zaradi korupcije opozarja tudi KPK, Slovenija namreč pada na lestvici *Svetovnega gospodarskega foruma, letopisa svetovne konkurenčnosti* ipd. V Sloveniji je slaba kakovost institucionalnega okolja, v katerem delujejo podjetja. Dejavniki tveganja sistemske korupcije so gospodarski monopoli, karteli in omejena konkurenca, veliki državni in lokalni infrastrukturni projekti, politično obremenjeni procesi ekonomske liberalizacije in privatizacije, majhna verjetnost odkritja in kaznovanja (šibkost in pomanjkanje prioriteta nadzornih institucij ter organov odkrivanja in pregona), dolgotrajni sodni postopki, institucionalne in politične negotovosti (povezana s krizo, volitvami in nizkim zaupanjem v institucije pravne države in političnega sistema), neizdelan ali prenormiran sistem javnega naročanja s šibkim dejanskim nadzorom, nedodelan sistem notranjih

revizij glede smotrnosti (ne samo skladnosti s predpisi) porabe javnega denarja, šibkosti nadzornih organov v gospodarstvu in nezadostna korporativna kultura na področju skladnosti poslovanja, politizacije ali netransparentne privatizacije medijskega prostora, neučinkovit in netransparenten sistem financiranja finančnih institucij podjetništva, vpliv lobijev na zakonodajni proces, netransparentnosti javnih institucij oziroma nezadosten sistem dostopa do informacij.<sup>106</sup>

Kvalitativna raziskava o neformalnih institucijah kaže na proces ujetosti države in mrež. Navzočnost ene najvplivnejših socialnih elitnih mrež naj bi bila sestavljena iz oseb pripadnikov nekdanjih komunističnih strank in močnih lobijev, predvsem v gradbeništvu. Oboji skušajo vplivati na zakonodajo, javna naročila ali pridobiti dostop do nepovratnih sredstev Evropske unije. Raziskava tudi kaže, da so neformalne mreže vedno bolj v uporabi za pridobitev službe ali zdravstvenih sredstev. Intervjuvani so neformalne mreže celo označili kot del slovenske kulture. Mediji so zaradi nevarnosti razkritja tovrstnega delovanja pod stalnim pritiskom politike.<sup>107</sup>

Organizacija sveta Evrope za boj proti korupciji GRECO<sup>108</sup> v svojem poročilu iz leta 2007 o Sloveniji poudarja, da se je (vsaj glede na prejšnje ocene) izboljšalo stanje glede inkriminacije korupcije, a ostaja problem preozkih definicij določenih dejanj in pojmov uradnih oseb ter implementacije kazenskopravne zakonodaje z notacijami korupcije.<sup>109</sup> Podobne težave je GRECO leta 2007 opazil pri financiranju političnih strank, saj je zakonodaja videti dobro urejena, a se v praksi kaže, da jo lahko politične stranke zlahka zaobidejo. Priporočila o podrobnejših transparentnih prihodkih in odhodkih strank, povečanju dostopnosti javnosti do podatkov, torej podrobnejša in celovitejša finančna poročila,<sup>110</sup> po zadnjem pregledu GRECA leta 2010 še niso izpolnjena.<sup>111</sup>

Slovenija je sicer sprejela in ratificirala Konvencijo Združenih narodov proti korupciji (UNCAC) v letu 2008, a je v praksi ne uresničuje, ob tem pa se kljub pozivom TI nadzora nad tem in analiz država sploh ne loteva.<sup>112</sup> Tako se je pokazalo s poskusom posega v pravice prijaviteljev korupcije.<sup>113</sup> Raziskava javnega mnenja *TI Svetovni barometer korupcije 2010*<sup>114</sup> kaže, da 73 % vprašanih meni, da je stopnja korupcije v Sloveniji narasla, 78 % vprašanih ocenjuje, da je slovenska vlada neu-

98 World Bank, GRECO, Transparency International.

99 Letno poročilo 2010 (z dodatkom do vključno maja 2011). Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 2.11.2011 na [http://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/975](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/975)

100 CPI 2011. Pridobljeno 2.12.2011 na [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

101 Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann, "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition", policy research working paper 2444 (2000), 90. Opomba avtorjev raziskave: Uporaba izraza "nizke" ne pomeni, da ujetost države ne obstaja, saj v državah v tranziciji obstaja, a je v teh, ki smo opisali kot "nizke", njegov učinek bistveno bolj omejen.

102 Prav tam in Joel S. Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann & Mark Schankerman, "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies", The World Bank World Bank Institute Governance, Regulation and Finance & European Bank for Reconstruction and Development Chief Economist's Office. Policy research working paper 2312 (2000)

103 Pripravo Društvo Integriteta - Transparency International Slovenija za TI. TI progress report on OECD convention enforcement 2010. Pridobljeno 1.7.2011 na [www.integriteta.si](http://www.integriteta.si)

104 Annual Report 2010. OLAF - European Anti-Fraud Office. Pridobljeno 1.7.2011 na [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/reports/olaf/2009/en1.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf/2009/en1.pdf)

105 Jure Škrbec in Bojan Dobovšek, "Analiza raziskav o korupciji v Sloveniji", 11(3) (2009), 382-403.

106 Letno poročilo 2010 (z dodatkom do vključno maja 2011). Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 2.11.2011 na [http://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/975](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/975)

107 Bojan Dobovšek in Gorazd Meško, "Informal networks in Slovenia: a blessing or a curse. Problems of post-communism", 55(2), 25-37 (2008) in Bojan Dobovšek "Report of Informal Networks - Slovenia", Ljubljana, Fakulteta za varnostne vede.

108 Skupina držav za boj proti korupciji - Group of State Against Corruption, ustanovljena v okviru Sveta Evrope. Pridobljeno 1.4.2011 na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp)

109 GRECO: Tretji krog ocenjevanja Poročilo o Republiki Sloveniji - inkriminacije (ETS 173 in 191, GPC 2) (Tema I). Pridobljeno 1.4.2011 na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)1\\_Slovenia\\_One\\_Sl.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)1_Slovenia_One_Sl.pdf)

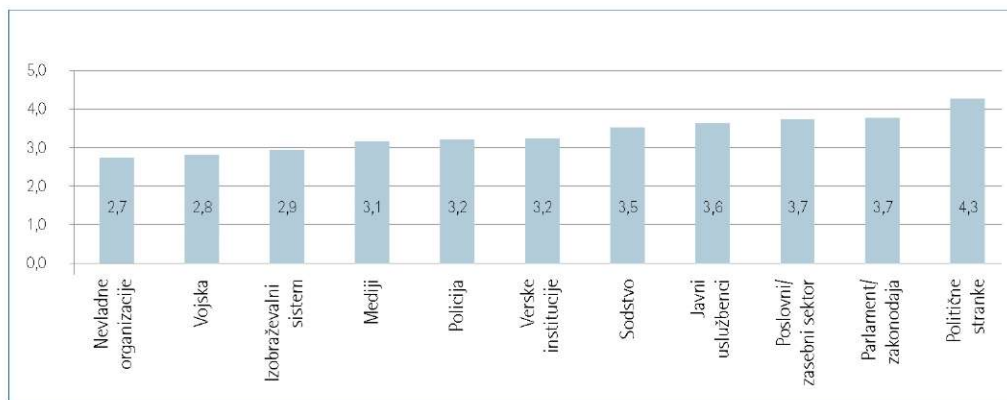
110 GRECO: Tretji krog ocenjevanja Poročilo o transparentnosti financiranja političnih strank v Republiki Sloveniji (Tema II). Pridobljeno 1.4.2011 na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)1\\_Slovenia\\_Two\\_Sl.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)1_Slovenia_Two_Sl.pdf)

111 GRECO: Third Evaluation Round Compliance Report on Slovenia "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2). Transparency of Party Funding. Pridobljeno 1.4.2011 na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2009\)1\\_Slovenia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2009)1_Slovenia_EN.pdf)

112 Priporočila vladi za nadzor nad uresničevanjem Konvencije združenih narodov proti korupciji. Pridobljeno 1.4.2011 na <http://www.integriteta.si/aktivnosti/23-priporocila-vladi-za-nadzor-nad-uresnivanjem-konvencije-zdruzenih-narodov-proti-korupciji>

113 Društvo Integriteta: Slovenija mora končno zaščititi prijavitelje korupcije. Integriteta.si (9.11.2009). Pridobljeno na [www.integriteta.si/images/stories/pdf/varstvo\\_prijaviteljev.pdf](http://www.integriteta.si/images/stories/pdf/varstvo_prijaviteljev.pdf); in "Integriteta za zaščito prijaviteljev korupcije", Mladina (9.11.2009).

114 Svetovni barometer korupcije 2010: Pogosta vprašanja o svetovnem barometru korupcije GCB, 3. Pridobljeno 1.4.2011 na [http://www.integriteta.si/images/stories/pdf/faq\\_gcb\\_9.12.2010.pdf](http://www.integriteta.si/images/stories/pdf/faq_gcb_9.12.2010.pdf) in <http://www.integriteta.si/aktivnosti/124-svetovni-barometer-korupcije-2010>



**Graf 6:** Povprečne vrednosti odgovorov na vprašanje, kje anketiranci vidijo največ korupcije (merjeno na lestvici z ocenami od 1–niti malo koruptivno do 5–zelo koruptivno).\*

\* 2010 Global Corruption Barometer report. Pridobljeno 1.4.2011 na: <http://www.transparency.org>

činkovita pri spopadanju s korupcijo, in samo 22 % jih meni, da je pri tem učinkovita. Med vprašanji so štirje odstotki ljudi imeli osebno izkušnjo s plačevanjem podkupnine eni od devetih institucij.

Stališča do korupcije, ki jih od leta 2002 objavlja KPK, kažejo, da javnost pri razkrivanju korupcije zaupa medijem in komisiji za preprečevanje korupcije. Posamezniki se s pojavom korupcije neposredno ne srečujejo, ampak korupcijo zaznavajo prek formalnih in neformalnih informacijskih kanalov, ki pomembno oblikujejo njihova stališča in mnenja. V Sloveniji ljudje po različnih raziskavah najvišji delež verjetnosti korupcije pripisujejo odvetnikom in notarjem, zdravnikom, inšpektorjem, poslancem, sodnikom, sodnim uslužbencem, policistom, uradnikom na ministrstvih in carinikom.<sup>115</sup> Z dejanskim podkupovanjem imajo ljudje osebne izkušnje v zdravstvu in med/s policisti. Med vzroki korupcije anketirani vidijo neučinkovit pregon, neustrezno zakonodajo in prenizke kazni. Večina anketiranih bi dejanje korupcije prijavila.<sup>116</sup>

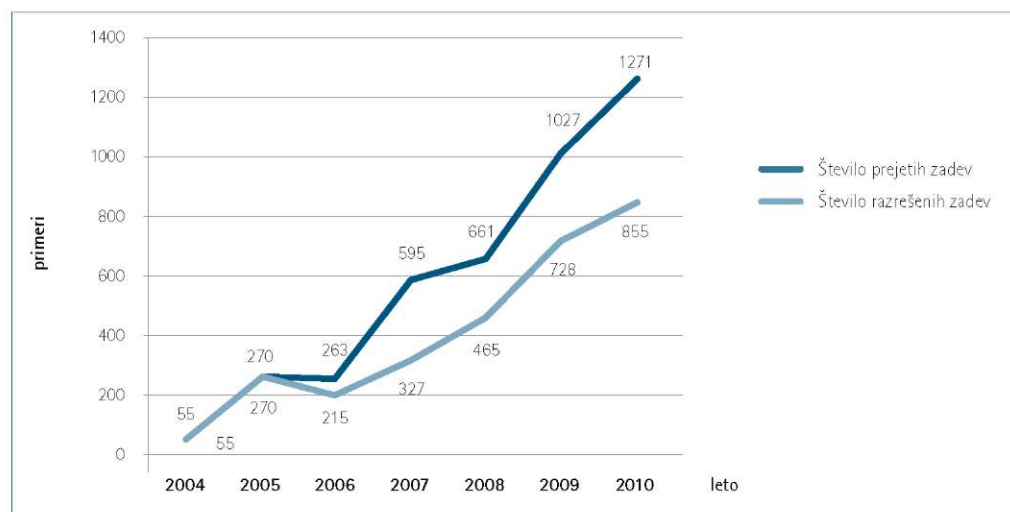
Opažen je razkorak med dejanskim stanjem in zaznavanjem korupcije. Mednarodne organizacije ocenjujejo Slovenijo kot državo z malo korupcije, slovenske raziskave pa ugotavljajo, da Slovenci verjamejo, da je v naši državi veliko korupcije. Delež tistih, ki so bili dejansko podkupljeni ali so podkupovali, pa je razmeroma majhen (čeprav škoda, ki so jo s tem naredili, ni nujno majhna). Poglobljene raziskave akademske javnosti in komisije za preprečevanje korupcije razlog za tak

razkol med osebno izkušnjo in občutenjem pogostosti korupcije pripisujejo povečani medijski pozornosti primerom korupcije in neetičnemu ravnanju predvsem oseb iz politike. Drugi razlog pa je sistemska korupcija<sup>117</sup>, ki se vedno bolj utemeljuje v slovenski družbi v elitnih, višjih in najvišjih državnih mestih, s katerimi večina prebivalstva nima osebnega stika oziroma opravi.

V letu 2010 je policija uvedla elektronsko prijavo korupcije. Prejeli so 306 prijav koruptivnega vedenja, podrobneje pa so obravnavali 71 prijav. Majhno število obravnavanih primerov korupcije kaže, da na tem področju Slovenija ne izvaja ustrezne protikorupcijske politike, zato je pogosto deležna kritik.<sup>118</sup> Slovenska uradna (policijska) statistika ima glede korupcijskih dejanj kar nekaj pomanjkljivosti v okviru parametrov podatkov, ki jih zbira. V 2009 se je povečalo število zaradi pregona enega obsežnega primera administrativne korupcije, ki pa je imel veliko vpletenih.

LETO	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Število KD z elementi korupcije	17	44	19	18	231	71

**Tabela 3:** Število kaznivih dejanj z elementi korupcije.<sup>119</sup>



**Graf 7:** Število prejetih in razrešenih zadev

\* Letno poročilo 2010 (z dodatkom do vključno maja 2011). Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 2.11.2011 na <http://www.kpk-rs.si>

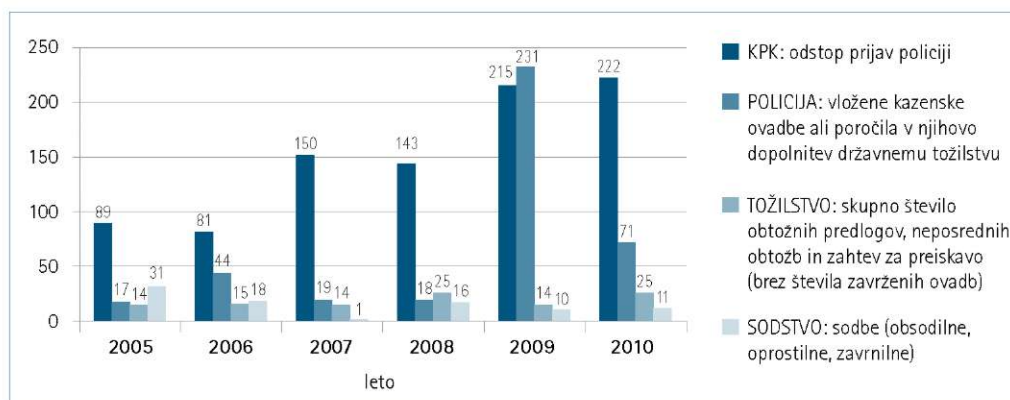
<sup>115</sup> Na splošno opažamo, da je zaznava korupcije pri domala vseh institucijah večja.

<sup>116</sup> Stališča o korupciji 2009. Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 1.4.2011 na: [http://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/147](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/147)

<sup>117</sup> Začetki te vrsti korupcije segajo v čas začetka tranzicije, kjer se je začela privatizacija in so visoko pozicionirane osebe iz javnih služb izkoristile prehod in si pridobile lastništvo oziroma so ga za recipročne usluge pomagale pridobi osebam iz svoje neformalne mreže.

<sup>118</sup> Corruption and Anti-corruption Policy in Slovenia. Open society institut 2002. Pridobljeno 1.4.2011 na: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan012817.pdf>

<sup>119</sup> Statistika, policija.si. Pridobljeno 1.4.2011 na: <http://www.policija.si/index.php/statistika>



**Graf 8:** Število posredovanih primerov, kazenskih ovadb, obtožnic in sodb na leto.\*

\* Letno poročilo 2010 (z dodatkom do vključno maja 2011). Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 2.11.2011 na <http://www.kpk-rs.si>

Tudi KPK je vpeljala elektronsko prijavo. Gibanje števila prijav in obravnave primerov kaže, da vsako leto dobiva več prijav domnevnih koruptivnih dejanj. Kljub kadrovski podhranjenosti jih veliko večino preišče.

Končno sliko stanja prikazuje tabela, v kateri so zajete prijave komisije, policije in obravnave sodišč.

Komisija dobiva izredno veliko prijav koruptivnih dejanj. V skladu s svojo definicijo korupcije in pooblastili jih veliko odstopi policiji v podrobno preiskavo. Policija potem le deloma pošlje prijave k tožilstvu, to pa še v manjši meri na sodišča. Razlog za tak razcep bi lahko iskali v povezavi z institutom preiskovalnega sodnika in v politični opredeljenosti tožilstva.

Slovenske politične razmere so je problematične z vidika sistema integritete. Pogosti odstopi ministrov zaradi neprimerne vedenja ali ravnanj, primer evropskega poslanca so postali nekako neuradni vzorec slovenske politike, ki se noče zavezati kodeksom etike in integritete.<sup>120</sup> Splošna in strokovna javnost tako pomanjkanje politične volje vidita kot največji problem za nedoseganje boljše dobrobiti.

<sup>120</sup> Izjava za javnost: Transparency International Slovenia (Društvo Integriteta) - obsoja neetična dejanja Zorana Thalerja in drugih evropskih poslancev in zahteva zavezo za integriteto. Pridobljeno 1.4.2011 na: [http://www.integriteta.si/images/stories/pdf/izjava\\_za\\_javnost\\_thaler\\_21.3.2011.pdf](http://www.integriteta.si/images/stories/pdf/izjava_za_javnost_thaler_21.3.2011.pdf)

# 5 PROTIKORUPCIJSKI UKREPI

Krovno podlago za večino slovenskih protikorupcijskih aktivnosti predstavlja Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, sprejet junija 2010, ki je nadgraditev Zakona o preprečevanju korupcije.<sup>121</sup> Ta je skupaj z Resolucijo o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji v slovenski kazenski in pravni prostor konkretnije vnesel pojem korupcije.<sup>122</sup> Čeprav je od sprejetja obeh dokumentov minilo že skoraj osem let, so bili koraki za podrobnejši razvoj ukrepov in celostno vključitev ves ta čas počasni. Večji premik se je zgodil leta 2010<sup>123</sup> z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije in spremembami leta 2011, ki prinašajo širši pogled, saj prepoznajo in urejajo problematiko (registriranja) lobiranja in nezdržljivosti funkcij – nasprotja interesov. Podrobneje urejajo preverjanje finančnega stanja premoženja javnih funkcionarjev in tudi nadzor nad njim ter narekujejo izdelavo načrtov integritete.<sup>124</sup> Akcijski načrt se uporablja za uresničevanje resolucije o preprečevanju korupcije<sup>125</sup> in vključuje večjo razširitev pojma nezdržljivost funkcij, vpeljavo podrobnejših etičnih kodeksov, spremembe zakona o kazenskem postopku, po katerem bi funkcionarji bili zavezani k prijavi koruptivnih dejanj. Večino nalog naj bi začeli uresničevati do 2010., a je bilo doslej zaradi pomanjkanja politične volje in podhranjenosti komisije za preprečevanje korupcije uspešno doseženih premalo ciljev. V letih 2011 in 2012 se KPK osredotoča na politični sistem in sistem pravosodja.<sup>126</sup>

Oba zakona prepoznava in uveljavlja KPK kot pglavitnega akterja v boju proti korupciji. Komisija je nastala zaradi zahtevkov po ratifikaciji več mednarodnih pravnih aktov, da države vzpostavijo (neodvisno) institucijo za boj proti korupciji. Predvsem pa se je KPK obdržala v delovanju kljub več poizkusom ukinitve<sup>127</sup> predvsem zaradi teh mednarodnih konvencij.<sup>128</sup> Slovenija je kot članica OZN in EU morala sprejeti in ratificirati več pravnih dokumentov s področja boja proti korupciji in oblikovati državno, a neodvisno institucijo za boj proti njej. Kljub izrednemu nasprotovanju politike je bil na priporočilo organizacije sveta Evrope GRECO leta 2002 ustanovljen Urad vlade RS za preprečevanje korupcije, leta 2004 pa se je na podlagi Zakona o preprečevanju korupcije prestrukturiral v KPK.<sup>129</sup>

Ščasoma je KPK prerasla svojo represivno vlogo nadzornika in preventivno vlogo in še bolj aktivno vključila v svoje delo raziskovanje problematike korupcije. Od leta 2002 opravlja lastne raziskave o percepciji in razširjenosti korupcije. Z analizo pravnih,

formalnih in tudi neuradnih dokumentov ter širših družbenih stanj pa pridobiva obsežen in konkreten vpogled v problem korupcije v Sloveniji. Pri tem pogosto sodeluje z drugimi, predvsem neodvisnimi in civilnimi institucijami, kot na primer z Društvom Integriteta - TI Slovenia, ki je edina nevladna organizacija za preventivno ozaveščanje, ter povečanje integritete in transparentnosti v družbi v Sloveniji, članica Transparency International.<sup>130</sup> Komisija sodeluje tudi z akademskimi institucijami. Raziskovalne projekte izvajajo Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani in Pravna fakulteta Univerze v Mariboru. Različne študije omogočajo tudi primerjavo z uradno statistiko policije. Tesnejše povezovanje akademske sfere in državnih institucij v zadnjem času pa s projekti zagotavlja tudi Društvo Integriteta. Med civilnimi akterji za vzpostavljanje integritete in transparentnosti v slovenski družbi omenimo še pomembno vlogo medijev. Kljub problematiki neodvisnosti medijev in nerazvitemu raziskovalnemu novinarstvu v okviru izobraževanja in spretnosti, so nekateri novinarji, ki spremljajo zgodbe o korupciji in drugih neetičnih pojavih in izpostavljajo problematične posameznike, zelo aktivni. Tudi javnost prepoznava medije kot najpomembnejšo institucijo v boju zoper korupcijo.<sup>131</sup>

KPK na področju dostopa do informacij javnega značaja in varovanja podatkov sodeluje tudi z neodvisnimi državnimi institucijami, npr. informacijskim pooblaščenecem. Pri preprečevanju in zatiranju korupcije je vloga pooblaščenca vidna pri pridobivanju podatkov na zahtevo novinarjev, ki ga omogočata Zakon o medijih<sup>132</sup> in Zakon o dostopu do informacij javnega značaja<sup>133</sup> na zahtevo predstavnikov nevladnih organizacij in drugih, tudi KPK. Spremlja tudi njihovo delo za vsak primer, če bi kateri od omenjenih akterjev prekoračil svoja pooblastila.<sup>134</sup>

Sodeluje tudi z varuhom človekovih pravic<sup>135</sup> in računskim sodiščem, ki je po ustavi Republike Slovenije najvišji organ nadzora nad državnimi računi, državnim proračunom in celotno javno porabo v Republiki Sloveniji. Ustava tudi določa, da je računsko sodišče pri svojem delu neodvisno in vezano na ustavo in zakon.<sup>136</sup>

Medinstitucionalno sodelovanje z državnimi akterji po večini zajema sodelovanje z značilno represivnimi institucijami, torej sodnim sistemom, tožilstvom<sup>137</sup> in policijo.<sup>138</sup> Z ustanovitvijo Nacionalnega preiskovalnega urada (v nadaljevanju NPU) v začetku leta 2010, ki je namenjen preiskovanju najbolj zapletenih oblik gospodarskega, korupcijskega in organiziranega kriminala, smo se v Sloveniji bolj sistematično lotili pregona korupcije. NPU je tudi izraz slovenske družbe,

121 ZPKor, Sprejetega 19.12.2003 (veljati pa je začel 30.01.2004). Ur.l. RS, št. 2/2004.

122 Oba dokumenta sta pravzaprav prvič definirala korupcijo za slovenski pravni prostor, narekujeja potrebne zakonodajne in izvršilne ukrepe, vodenje javnih uslužbencev – npr. (ne)sprejemanje daril, poročanje o premoženju, tematiko in problematiko integritete v javnem sektorju in narekujeja korake za nadaljnje delo na tem področju. RepKRS Uradni list RS, št. 85/2004.

123 ZIntPK: Sprejetega junija 2010; Uradni list RS, št. 45/2010.

124 Načrti integritete so se pred tem že izvajali, a je to ustavila vlada. Gre malo ustavo integritete vsake institucije, katere načela se morajo odražati v vseh aktivnostih zaposlenih, postopkih in organizacijskih možnostih tako v notranjem kot v zunanem okolju teh institucij. To, kar je na makroravni akcijski načrt o uresničevanju resolucije, to je načrt integritete na ravni posamezne organizacije javnega sektorja. Pridobljeno 1.4.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/preventiva-in-naclrt-integritete/naclrti-integritete>

125 Akcijski načrt uresničevanja resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji. Pridobljeno 1.4.2011 na: <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Akcijski%20nacrt%20o%20uresni%C4%8Devanju%20resolucije.pdf>

126 Preventiva in načrti integritete. Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 1.4.2011 na: <https://www.kpk-rs.si/sl/preventiva-in-naclrt-integritete/projektipreprecevanje-korupcije>

127 Aleksander Micić, "Proti razpustitvi komisije", Mladina.si (29.12.2005). Pridobljeno 1.8.2011 na: [http://www.mladina.si/tehdnik/200552/clanek/slo--korupcija-aleksandar\\_micic/](http://www.mladina.si/tehdnik/200552/clanek/slo--korupcija-aleksandar_micic/)

128 Primer takega mednarodnega akta je Konvencija Združenih narodov proti korupciji. Pridobljeno 1.4.2011 na: <http://www.unodc.org/fundoc/en/treaties/CAC/signatories.html>, ki jo je Slovenija 14.2.2008 ratificirala z Zakonom o ratifikaciji Konvencije Združenih narodov proti korupciji (MKZ/NPK), pridobljeno 1.4.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlimpid=200828>

129 Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 1.4.2011 na: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija>

130 Društvo Integriteta. Pridobljeno 1.4.2011 na: <http://www.integriteta.si/drutvo-integriteta>

131 Raziskave stališče do korupcije v Sloveniji. KPK. Pridobljeno 1.4.2011 na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/raziskave-in-statistika>

132 Zmed - Uradni list RS, št. 35/2001.

133 ZDIJZ - Uradni list RS, št. 24/2003.

134 Informacijski pooblaščenec. Pridobljeno 1.4.2011 na: <https://www.ip-rs.si/>

135 Varuh je samostojen in od drugih državnih institucij neodvisen organ. Bdi nad tem, ali državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil (v nadaljevanju: organi) v Republiki Sloveniji pri svojem delu spoštujejo človekove pravice in temeljne svoboščine posameznikov in skupin. Pridobljeno 1.4.2011 na: <http://www.varuh-rs.si/>

136 Računsko sodišče. Pridobljeno 1.4.2011 na: <http://www.rs-rs.si/rtrs/rtrs.nsf/uvod?openForm>

137 Posebna skupina tožilcev, katerih glavno področje so težja in zapletena kazniva dejanja (organizirani kriminal, gospodarski kriminal in korupcija). Pridobljeno 1.4.2011 na [http://www.dt-rs.si/sl/organizacijske\\_enote\\_in\\_oddelki/skupina\\_drzavnih\\_tozilcev\\_z\\_pregon\\_organiziranega\\_kriminala/](http://www.dt-rs.si/sl/organizacijske_enote_in_oddelki/skupina_drzavnih_tozilcev_z_pregon_organiziranega_kriminala/)

138 Znotraj sektorja za gospodarsko kriminaliteto je oddelek za preiskovanje korupcije. Pridobljeno 1.4.2011 na: <http://www.policija.si/eng/index.php/generalpolicedirectorate/93-criminal-police-directorate>



Zakon /zakon o ratifikaciji / resolucija	Referenca
Recommendation on Anti-Corruption Proposals for Aid-Funded Procurement.	OECD, 6.5.1996
Recommendation of the Council off he OECD on the Tax Deductibility of Bribes to Foreign Public Officials.	OECD, 1996
Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight against corruption.	COE, 6.11.1997
Revised Recommendations of the Council on Combating Bribery in International Business Transactions.	OECD, 23.5.1997
Recommendations and Principles for Managing Ethics in the Public Service.	OECD, 23.4.1998
Resolution (99) 5 establishing the Group of States against Corruption - GRECO.	COE, 1.5.1999
Zakon o ratifikaciji kazenskopravne konvencije o korupciji.	Ur.l. RS, št. 26/00
Zakon o ratifikaciji konvencije o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju.	Ur.l. RS, št. 1/01
Zakon o ratifikaciji civilnopravne konvencije o korupciji.	Ur.l. RS, št. 35/03
Zakon o ratifikaciji konvencije, pripravljene na podlagi člena k.3(2)(c) pogodbe o Evropski uniji, o boju proti korupciji uradnikov evropskih skupnosti ali uradnikov držav članic Evropske unije.	Ur.l. RS, št.82/04
Zakon o ratifikaciji konvencije združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu.	Ur.l. RS, št. 41/04
Zakon o ratifikaciji dodatnega protokola h kazenskopravni konvenciji o korupciji.	Ur.l. RS, št. 62/04
Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji.	Ur. I. RS, št. 85/04
Recommendation of the Council on bribery and officially supported export credits.	OECD, 14.12.2006
Resolution 97 (24) on the Twenty Guiding Principles for the Fight against corruption.	COE, 6.11.2007
Recommendation of the Council for further combating bribery of foreign public officials in international business transactions.	OECD, 26.11.2009
Recommendation of the Council on tax measures for further combating bribery of foreign public officials in international business transactions.	OECD, 25.5.2009
Zakon o ratifikaciji Konvencije Združenih narodov proti korupciji.	Ur. I. RS, št. 5/08
Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.	OECD, 25.5.2011

**Tabela 4:** Pomembni ratifikacijski in protikorupcijski zakonodajni dokumenti

ki postaja vse bolj nestrpna do koruptivnih dejanj in nevarnega gospodarskega kriminala. Preostale vladne institucije, ki se bojujejo proti korupciji, pa so še uradi v okviru ministrstva za finance (Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna, Davčna uprava Republike Slovenije, Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja) in uradi v okviru ministrstva za gospodarstvo (npr. Urad RS za varstvo konkurence).

ZIntPK je bil v letu 2011<sup>139</sup> precej dopolnjen in spremenjen<sup>140</sup>, tako je KPK postala prekrškovni organ in dobila potreben vzvod in mehanizme za nadzor. Javne institucije so obvezane izvesti redne načrte integritete, vendar se v praksi tega ne lotevajo resno. Isto sankcioniranje velja za izvajanje ukrepov iz akcijskega načrta.<sup>141</sup> Novi zakon ureja

področje lobiranja in zahteva registracijo lobistov in transparenten dostop do javnih institucij in oseb, ki morajo napovedati lobistični obisk. Seznam je objavljen na spletnih straneh. Septembra 2011 je bilo registriranih 57 lobistov,<sup>142</sup> KPK pa ugotavlja, da institucije lobističnih obiskov ne prijavljajo. Od avgusta 2011 je na spletnih straneh komisije tudi na voljo aplikacija Supervizor, ki omogoča pregled porabnikov proračunskih sredstev oziroma, kdo in v kakšnem obsegu posluje z državo.<sup>143</sup> Na pobudo za zahtevo informacij s strani komisije se morajo po novem zakonu odzvati tudi zasebne pravne osebe. Zakon o integriteti podrobneje ureja tudi problematiko zaščite prijaviteljev, čeprav praktično v Sloveniji ta mehanizem še ni medresorsko sistematično urejen. V zadnjih dveh letih je bilo več neuspešnih poskusov implementacije nezdružljivosti opravljanja funkcij poslancev in županov.<sup>144</sup> V slovenskem parlamentu namreč sedi 24 županov. Po letošnjih volitvah tako po spremembah zakona o poslancih ne bo mogoče opravljati poslanske in županske funkcije hkrati.<sup>145</sup> Po volitvah decembra so nekat-

<sup>139</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-A) (Ur. l. RS, št. 26/2011) in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-B) (Ur. l. RS, št. 43/2011).

<sup>140</sup> Opozorila na določene (ne)smotnosti sprememb je podalo tudi Društvo Integriteta – TI Slovenia in CNVUS – center nevladnih organizacij Slovenije, ki je opazila določene nepravilnosti, ki se tičejo konfliktov interesa in ustvarjajo stanje, ki je veljalo pred uvedbo tega zakona. Pridobljeno 1.8.2011 na: [http://www.integriteta.si/images/stories/pdf/obvestilo\\_zajavnost\\_noveli\\_zintpk.pdf](http://www.integriteta.si/images/stories/pdf/obvestilo_zajavnost_noveli_zintpk.pdf)

<sup>141</sup> Komisija kot prekrškovni organ sankcionira tudi odgovorne osebe državnega organa, organa lokalne skupnosti, nosilca javnih pooblastil ali druge pravne osebe javnega ali zasebnega prava kot nosilce izvajanja ukrepov iz akcijskega načrta, če o izvajanju ukrepov ne poročajo, oziroma lahko komisija zaradi neizvajanja ukrepov zoper odgovorne osebe predlaga ugotavljanje odgovornosti pristojnemu organu. Kljub temu praksa kaže, da nosilci ukrepov akcijskega načrta ne uporabljajo oziroma ukrepov ne izpolnjujejo.

<sup>142</sup> KPK: Register lobistov. Pridobljeno 12.9.2011 na: <https://www.kpk-rs.si/sl/lobiranje-22/register-lobistov>

<sup>143</sup> Komisija pričela s projektom Transparentnost za boljši vpogled v delovanje javnega sektorja. Pridobljeno 12.9.2011 na: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/novice/08/2011/komisija-precela-s-projektom-transparentnost-za-boljsi-vpogled-v-delovanje-javnega-sektorja>

<sup>144</sup> Prek Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, Zakona o nezdružljivosti funkcij in sprememb Zakona o poslancih.

<sup>145</sup> UKAZ o razglasitvi Zakona o spremembi Zakona o poslancih (ZPos-D). Ul. RS, št. 39/2011.

eri župani nasprotovali temu in vložili pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti zakona, a jo je ustavno sodišče zavrnilo, saj so bili očitki predlagateljev neutemeljeni, razlogi za uvedbo nezdržljivosti pa so po njihovi oceni razumni.

V sklopu novega zakona komisija samo enkrat na leto poroča državnemu zboru,<sup>146</sup> prej pa je poročala posebni državnozbornski komisiji za nadzor komisije za preprečevanje korupcije.<sup>147</sup> Na tak način se skuša zmanjšati političen vpliv nanjo.

Kazenski zakonik ima standardne člene glede kaznivih dejanj z elementi korupcije. Gre za člene: sprejemanje podkupnine (člen 267), dajanje podkupnine (člen 268), neupravičeno sprejemanje daril v poslovnem sektorju (člen 247), neupravičeno dajanje daril (člen 248), nedopustno vplivanje v zvezi s človekovimi pravicami in svoboščinami (člen 269), oviranje pravice do izbire (člen 162) in sprejetje podkupnine pri volitvah ali glasovanju (člen 168). Kazenski zakonik na žalost precej skopo ureja področje javnih razpisov in naročil, ki je v Sloveniji, kar zadeva korupcijo, precej problematično.<sup>148</sup> Zakon o javnem naročanju ter Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije<sup>149</sup> sicer narekujeta uporabo protikorupcijske klavzule, vendar ta, četudi se uporabi, ostaja le mrtva črka na papirju, saj posledice, ki naj bi izhajale iz nje, le redko, če sploh kdaj, skušajo uveljaviti. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije prav tako prepoveduje naročniku, ki posluje po predpisih o javnem naročanju, poslovanje s subjekti, v katerih je funkcionar on sam ali njegov družinski član, ali je neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot 5 % udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu.<sup>150</sup>

Podobno problematično ostaja financiranje političnih strank. Zakon o političnih strankah<sup>151</sup> sicer ureja poročanje o finančnem poslovanju, ampak je premalo transparenten in zahtevanih je le malo podrobnosti. Stranke ne smejo imeti financerja iz tujine, veliko denarja dobijo iz državnega proračuna, problematična pa je transparentnost pridobivanja drugih – poslovnih donacij, na to pa opozarja tudi GRECO<sup>152</sup> in KPK.

K večji transparentnosti in bolj etični kulturi stremijo tudi slovenski sindikati in slovenska podjetja oziroma menedžerji.<sup>153</sup> Člani skupine Global compact group naj bi podpisali t. i. *The Declaration on Fair Business*, k transparentnemu in etičnemu delovanju pa stremita tudi Slovenska gospodarska zbornica in Združenje Manager.<sup>154</sup> KPK na spletni strani objavlja seznam organizacij in institucij, ki imajo etični

kodeksi.<sup>155</sup> Predvsem reprezentativne sindikate javnega sektorja in nevladne organizacije želijo spodbuditi k sodelovanju s KPK.<sup>156</sup>

Ta lahko tako financira tudi določene programe nevladnih organizacij, vendar še niso vzpostavili ustreznega mehanizma za izvedbo v praksi, prav tako lahko ta možnost onemogoči dodeljevanje drugih državnih sredstev nevladnim organizacijam. Večje možnosti za financiranje tovrstnih organizacij so v mednarodnem sodelovanju, ki se v Sloveniji vse bolj uveljavlja.<sup>157</sup> K temu pripomorejo tudi iniciative veleposlaništev, saj donirajo za izvedbe projektov nevladnih organizacij,<sup>158</sup> ki postajajo vse močnejši glasnik etičnega vedenja. Nadzorujejo delovanje vlade in medijev ter spodbujajo razvoj širših strategij etičnega in civilnodružbenega delovanja.

146 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK); Uradni list RS, št. 45/2010.

147 ZPKor; Sprejet 19.12.2003 (veljati pa je začel 30.01.2004). Ur.l. RS, št. 2/2004.

148 Zakon o kazenskem postopku, v katerega bi želeli pravni strokovnjaki vnesti sicer v ostalem svetu že dolgo prakso, obrnjenega dokaznega bremena, naj bi tako spremembo doživel šele v roku petih let <http://www.delo.si/clanek/136290>. Kar se tiče pravosodnega sistema na sploh, je spodbudna ocena o mednarodnem sodelovanju. Pridobljeno 3.4.2011 na <http://www.oecd.org/dataoecd/49/12/37152582.pdf>, čemer gre to pripisati dejstvu, da smo člani INTERPOLa in EUROPOL-a.

149 Zakon o javnem naročanju (ZJN-2). Pridobljeno 1.8.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpisi/r08/predpis\\_ZAK04298.html](http://zakonodaja.gov.si/rpisi/r08/predpis_ZAK04298.html); Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK); Uradni list RS, št. 45/2010.

150 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK); Uradni list RS, št. 45/2010.

151 Zakon o političnih strankah (ZPolS). Pridobljeno 1.8.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpisi/r09/predpis\\_ZAK0359.html](http://zakonodaja.gov.si/rpisi/r09/predpis_ZAK0359.html)

152 GRECO: Tretji krog ocenjevanja Poročilo o Republiki Sloveniji - inkriminacije (ETS 173 in 191, GPC 2) (Tema II). Pridobljeno 1.4.2011 na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)1\\_Slovenia\\_One\\_SL.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)1_Slovenia_One_SL.pdf);

GRECO: Tretji krog ocenjevanja Poročilo o transparentnosti financiranja političnih strank v Republiki Sloveniji (Tema II). Pridobljeno 1.4.2011 na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)1\\_Slovenia\\_Two\\_SL.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)1_Slovenia_Two_SL.pdf);

GRECO: Third Evaluation Round Compliance Report on Slovenia "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2). Transparency of Party Funding. Pridobljeno 1.4.2011 na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2009\)1\\_Slovenia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2009)1_Slovenia_EN.pdf)

153 Združenje Manager. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.zdruzenje-manager.si/si/>

154 United Nations Global Compact. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.unge-slovenia.si/eng/news/>

155 Etični kodeksi. Pridobljeno 1.8.2011 na: <https://www.kpk-rs.si/sl/preventiva-in-nacrt-integritete/etichni-kodeksi>

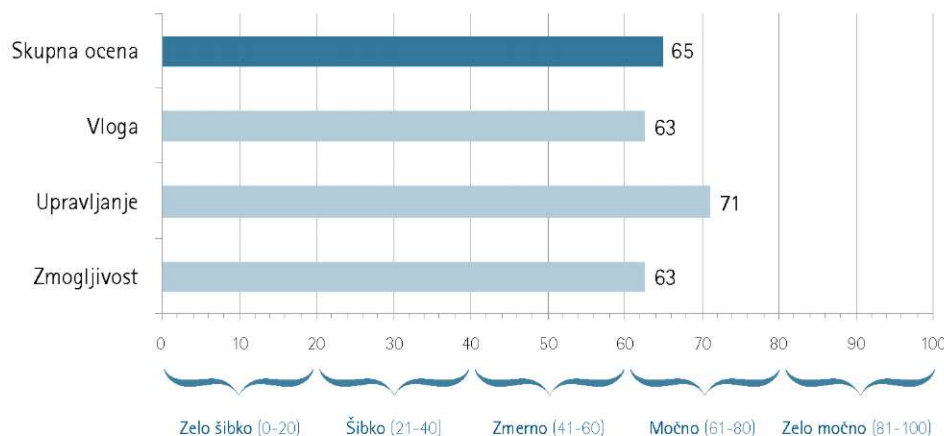
156 KPK: Ocena stanja korupcije v republiki Sloveniji. Pridobljeno 1.8.2011 na: [https://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/965](https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/965)

157 Mednarodno sodelovanje zajema tako akademsko sfero (FVV, Inštitut za kriminologijo), KPK, ki zastopa Republiko Slovenijo v mednarodnih organizacijah kot so: OECD, OZN, Svet Evrope, GRECO EPAC/EACN in IACA.

158 Slovenian volunteer of the year 2011 ceremony. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://slovenia.usembassy.gov/volunteer.html>

# 6 STEBRI NACIONALNEGA SISTEMA INTEGRITETE

## 6.1 ZAKONODAJNA VEJA OBLASTI



### POVZETEK

Državni zbor Republike Slovenije ima kljub okleščenemu in varčevalno usmerjenemu proračunu zadostna sredstva za nemoteno delovanje, bi pa morebitno stopnjevanje varčevalnih ukrepov izvajanje zakonodajne funkcije utegnlo ohromiti. V Sloveniji osrednjo grožnjo dejanski neodvisnosti poslancev ne predstavlja izvršilna veja oblasti, temveč politične stranke. Poslanci ne glede na to, ali pripadajo vlada-joči koaliciji ali opoziciji, neredko bolj ali manj dosledno upoštevajo navodila vplivnih posameznikov ali organov političnih strank. Javnost je o delovanju in odločanju državnega zbora na splošno dobro obveščena, a dejansko podatki o dohodkih in premoženjskem stanju poslancev še niso dostopni, čeprav to zahteva Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Dejstvo, da se je Slovenija vzpostavitev celovitega mehanizma za zagotavljanje integritete javnih funkcionarjev resno lotila šele v zadnjih letih, se kaže v pomanjkanju integritete tako zakonodajnega telesa kot tudi poslancev. Tudi pri poročanju o delu in sprejemanju odgovornosti za delo zakonodajalca in njegovih članov najdemo nekatere pomanjkljivosti. Nekatere odločbe ustavnega sodišča ostajajo neuresničene, nedoslednosti pa so tudi v komunikaciji zakonodajalca z nekaterimi drugimi državnimi organi (na primer varuhom človekovih pravic). Eden glavnih problemov krize delovanja pravne države v Sloveniji je v tem, da nadzorni mehanizmi ne delujejo dovolj uspešno in kakovostno (mehanizme parlamentarnega nadzora pogosto zlorablja za politične cilje tako vladajoča koalicija kot tudi opozicija). V zadnjih letih je zakonodajalec izvedel številne normativne in institucionalne reforme, ki si za cilj postavljajo preprečevanje korupcije in vzpostavitev kakovostnega nacionalnega sistema integritete. Proces pravih reform še ni končan, ali bo tudi v praksi pripomogel k zmanjšanju tega pojava oziroma večji transparentnosti, verodostojnosti in poštenosti delovanja državnih institucij v Sloveniji, pa bo pokazal čas.

### STRUKTURA IN ORGANIZACIJA

Sistem organizacije državne oblasti v Sloveniji temelji na načelu delitve oblasti. Na tej podlagi je uveljavljen parlamentarni sistem, ki se zgleduje po nemškem modelu, zlasti pri oblikovanju vlade in njene odgovornosti zakonodajnemu telesu. Ob tem je treba pripomniti, da je slovenska ureditev ohranila nekatere elemente nekdanjega skupščinskega sistema oblasti, v katerem je bilo načelo delitve oblasti v razmerju med zakonodajalcem in vlado manj dosledno izpeljano (položaj vlade je na normativni ravni posledično šibkejši kot navadno v parlamentarnih sistemih). Na normativni ravni je zakonodajalec v razmerju do vlade neodvisen in samostojen, v praksi pa je to nekoliko bolj kompleksno: izvolitev in obstoj vlade (predsednika vlade in ministrov) sta odvisna od večinskega zaupanja v zakonodajnem telesu, zato v praksi parlamentarna večina ("pozicija") praviloma bolj ali manj gladko potrjuje vladne predloge zakonov ter druge predpise in odločitve.<sup>159</sup>

Položaj zakonodajalca je utemeljen na sistemu nepopolne dvolobnosti parlamenta. V državnem zboru so zastopani državljani Republike Slovenije, ki na podlagi splošne in enake volilne pravice izvolijo 90 poslancev. V državnem zboru imajo po enega poslanca tudi pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti.

V nasprotju z državnim zborom državni svet ni organ splošnega ljudskega predstavništva, saj so v njem zastopani nosilci socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov (predstavniki delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov, samostojnih poklicev, negospodarskih dejavnosti in lokalnih skupnosti). Državni svet se oblikuje s posrednimi volitvami. Zakonodajno funkcijo in druge funkcije

<sup>159</sup> Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*. GV Založba (2008), 190-191 in 210. Glej tudi Albin Igličar, *Zakonodajna dejavnost: viri, nomotehnika in zakonodajni postopek*, GV Založba (2011).

parlamenta opravlja državni zbor, državni svet pa ima kot "drugi dom" nekatera z ustavo in zakonom določena pooblastila, s katerimi lahko omejeno vpliva na zakonodajno funkcijo državnega zbora. Med drugim lahko vložijo odločilni zakonodajni veto (to se je zgodilo v letu 2011 pred izrednimi volitvami za pet zakonov<sup>160</sup>, nato ga je državni zbor preglasoval), zahteva razpis zakonodajnega referendumu, zahteva odreditev parlamentarne preiskave, zahteva presojo skladnosti zakona ali drugega predpisa z ustavo (in ratificiranimi mednarodnimi pogodbami) pred ustavnim sodiščem in podaja mnenja o zadevah, ki so v pristojnosti državnega zbora.<sup>161</sup>

## SREDSTVA IN VIRI (pravni okvir)

*V kolikšni meri pravni red zagotavlja zakonodajni veji oblasti ustrezne normativne podlage za zagotavljanje finančnih, človeških in infrastrukturnih virov za učinkovito izvajanje nalog*

Ocena: 75

Pravni red Republike Slovenije načeloma zagotavlja ustrezne normativne podlage za zagotavljanje finančnih, človeških in infrastrukturnih virov za učinkovito delovanje zakonodajalca. Človeški in infrastrukturni viri za učinkovito izvajanje nalog zakonodajalca in posameznih poslancev so zagotovljeni z Zakonom o poslancih, ki poleg pravice do plače in ustreznih nadomestil ureja tudi administrativno pomoč, dostop do informacijskega in dokumentacijskega gradiva ter komunikacijskih zvez na sedežu državnega zbora, podrobneje pa so ta vprašanja urejena s Poslovnikom in podzakonskimi akti državnega zbora.

Finančne vire za delovanje zakonodajne veje oblasti opredeljuje proračun. Pripravo, izvrševanje in nadzor državnega proračuna ureja Zakon o javnih financah, postopek sprejemanja pa je podrobneje urejen s Poslovnikom državnega zbora. Vlada pripravi v sodelovanju z ministrstvom za finance, Uradom za makroekonomske analize in razvoj<sup>162</sup> in proračunskimi uporabniki predlog proračuna za prihodnje leto (t+1) in leto, ki mu sledi (t+2), ter ga skupaj s proračunskim memorandumom in obrazložitvijo predloga predloži državnemu zboru v sprejetje oziroma potrditev.

Državni zbor ima pri postopku sprejemanju proračuna, ki se načeloma deli na vladni in parlamentarni postopek, v obeh fazah določene pristojnosti: v okviru prve kot proračunski porabnik izdelava finančni načrt in ga predloži vladi, v okviru druge pa imajo njegovi poslanci poleg končnega glasovanja, katerega rezultat je sprejetje proračuna, še priložnost dajati nasprotno predloge in dopolnila.<sup>163</sup> Nekateri strokovnjaki menijo, da veljavna ureditev zakonodajalca ne daje ustrezne finančne avtonomije, ker na obseg proračunskih sredstev, ki so namenjena za delovanje državnega zbora, v preveliki meri vpliva izvršilna veja oblasti.<sup>164</sup>

<sup>160</sup> A. S., Aleksander Kolednik, Gašper Petovar, "DZ sprejel vseh pet zakonov, na katere je državni svet izglasoval veto", MMC RTVSL0 (2.11.2011). Pridobljeno 15.11.2011 na: <http://www.rtvsl0.si/slovenija/dz-sprejel-vseh-pet-zakonov-na-katere-je-drzavni-svet-izglasoval-veto/269689>

<sup>161</sup> Prav tam, 206-209. Glej tudi Albin Iglčičar, *Zakonodajna dejavnost: viri, nomotehnik in zakonodajni postopek*; glej tudi Ustavo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004 in 68/2006) in Zakon o državnem svetu (Uradni list RS, št. 44/92 in 76/05).

<sup>162</sup> Urad za makroekonomske analize in razvoj je samostojna vladna služba, ki je pristojna za napovedovanje makroekonomskih gibanj. Njen direktor je neposredno odgovoren predsedniku vlade. Pridobljeno 20.3.2011 na: <http://www.umar.gov.si/>

<sup>163</sup> Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/2011) in Uredba o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna (Uradni list RS, št. 45/2002).

<sup>164</sup> Albin Iglčičar, *Zakonodajna dejavnost: viri, nomotehnik in zakonodajni postopek*.

## SREDSTVA IN VIRI (praksa)

*V kolikšni meri ima zakonodajna veja oblasti zagotovljena sredstva za izvajanje nalog v praksi*

Ocena: 50

Z državnim proračunom za leti 2009 in 2010 je bilo za delovanje državnega zbora namenjenih 30.794.859 oziroma 26.788.040 evrov. Z rebalansom proračuna je bil za leto 2009 znesek proračunskih sredstev za delovanje državnega zbora zmanjšan za 1 milijon evrov, v letu 2010 pa za 0,2 milijona evrov. Čeprav je državni zbor zaradi okleščene proračuna sprejel nekatere varčevalne ukrepe (opustil je nekatere predvidene investicije v stavbo in prostore parlamenta, znižal je stroške za papir, grafične storitve, reprezentanco in fiksno telefonijo, zmanjšal je število naročenih publikacij, ki niso del knjižničnega fonda, zmanjšal je obseg študentskega dela, delovnih mest zaposlenih, ki zapustijo državni zbor, ne nadomešča itn.), ima dovolj sredstev za nemoteno izvrševanje svojih pristojnosti.<sup>165</sup> Izvajanje zakonodajne funkcije bi ohromilo morebitno stopnjevanje teh ukrepov.<sup>166</sup>

## NEODVISNOST (pravni okvir)

*Do katere mere je zakonodajalec v okviru zakonodaje neodvisen in ni podrejen zunanjim vplivom*

Ocena: 75

V odnosu do vlade je zakonodajalec na normativni ravni neodvisen in samostojen, v praksi pa je to razmerje bolj kompleksno: izvolitev in obstoj vlade (predsednika vlade in ministrov) sta odvisna od večinskega zaupanja v zakonodajnem telesu, pri tem pa v praksi parlamentarna večina ("pozicija") bolj ali manj gladko potrjuje vladne predloge zakonov ter drugih predpisov in odločitev. To v bistvu pomeni, da imamo pogojno rečeno stanje "kabinetnega parlamentarizma" - dejanska moč/oblast je skoncentrirana v rokah izvršilne veje, zakonodajalec (tj. "vladna večina" v zakonodajnem telesu) pa ima bolj ali manj vlogo potrjevalca odločitev. Izjema so tiste odločitve, za katere ustava določa zahtevnejšo (kvalificirano) večino (npr. za spremembe ustave, sprejetje nekaterih zakonov in poslovnika zakonodajnega telesa, izvolitev varuha človekovih pravic ipd.), te pa vladna koalicija navadno nima.

V ustroju državne oblasti v Republiki Sloveniji na položaj zakonodajalca skladno z načelom delitve oblasti in v okvirih sistema "zavor in ravnovesij" ("checks & balances") poleg vlade vplivajo tudi nekateri drugi državni organi in telesa, zlasti državni svet in ustavno sodišče, v manjši meri pa tudi računsko sodišče in KPK. Razmerja, ki so pri tem vzpostavljena, ne pomenijo poseganja v neodvisnost ali podrejanje zakonodajalca, saj so pristojnosti nosilcev oblasti z ustavo in zakoni jasno razmejene.

Neodvisnost zakonodajalca je na normativni ravni zagotovljena zlasti z določbami ustave in zakonodaje, ki urejajo mandat in položaj poslancev. Skladno s slovensko ustavo so poslanci predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na nobena navodila (reprezentativni mandat). To po črki ustave pomeni, da poslanci svojo funkcijo opravljajo neod-

<sup>165</sup> Intervju z Mojco Prelesnik, generalno sekretarico državnega zbora, 13.4.2011

<sup>166</sup> Prav tam.

visno in da niso oziroma ne smejo biti vezani na navodila političnih strank, volilnih enot, v katerih so bili izvoljeni, ali volivcev, ki so jih izvolili.<sup>167</sup>

Po ustavi poslanec državnega zbora ni kazensko odgovoren za glas ali mnenje, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles (poklicna kazenska imuniteta), in ne sme biti priprtni se ne sme začeti kazenski postopek zoper njega brez dovoljenja državnega zbora, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen zapora več kot pet let (nepoklicna kazenska imuniteta).<sup>168</sup> Funkcija poslanca državnega zbora je nezdružljiva s funkcijami v državnih organih in nosilcih javnih pooblastil in organih upravljanja gospodarskih družb ter z opravljanjem pridobitne dejavnosti.<sup>169</sup>

Neodvisnost delovanja zakonodajalca je zagotovljena tudi z določbami predpisov, po katerih službe in osebe, ki opravljajo strokovne, tehnične in druge naloge, v skladu s svojim poslovníkom avtonomno imenuje zakonodajalec sam. Službe vodi generalni sekretar. Imenuje ga državni zbor na predlog kolegija predsednika za čas do konca mandata.<sup>170</sup> Vodjo zakonodajne službe in preostalih služb državnega zbora na predlog generalnega sekretarja izvoli mandatno-volilna komisija, ki je delovno telo zakonodajalca.

Zunanje in notranje varovanje državnega zbora zagotavljajo policisti iz Urada za varnost Generalne policijske uprave (enota za varovanje), to pa pomeni, da je policija oziroma njena točno določena enota v stavbi parlamenta ves čas. Takšen način varovanja parlamenta je po mnenju nekaterih strokovnjakov v nasprotju z ustavnim načelom delitve oblasti, ker pri tej ureditvi represivni del izvršilne oblasti lahko ne samo varuje, ampak do neke mere tudi (protiustavno) nadzira zakonodajalce (policisti, ki skrbijo za notranjo varnost parlamenta, denimo lahko beležijo prihode obiskovalcev k posameznim poslancem ipd.). Parlamentu bi kazalo zagotoviti lastno službo, ki bi varovala notranjost parlamenta, za varovanje zunaj pa bi lahko tudi v prihodnje skrbela policija.<sup>171</sup>

Predsednik republike ima bolj ali manj klasične reprezentativne pristojnosti in manjše možnosti za vplivanje na položaj in delovanje zakonodajalca (državnega zbora) kot sicer v parlamentarnih sistemih (in vice versa: tudi zakonodajalec ima manjši vpliv na predsednika republike kot sicer v parlamentarnih sistemih, ker je v Sloveniji izvoljen na neposrednih demokratičnih volitvah).<sup>172</sup>

Na splošno lahko ugotovimo, da pravni red, čeprav po mnenju nekaterih strokovnjakov pri ureditvi varovanja parlamenta ni dovolj domišljen, zakonodajalcu zagotavlja ustrezen normativni okvir, da lahko svojo funkcijo opravlja neodvisno in da se ne podreja protipravnim zunanjim vplivom.

## NEODVISNOST (praksa)

*Do katere mere je zakonodajalec neodvisen in ni podrejen zunanjim vplivom v praksi*

Ocena: 50

Visoko stopnjo institucionalne neodvisnosti zakonodajalca v praksi zmanjšuje pojav t. i. "partitokracije". Po dveh desetletjih parlamentarizma se je reprezentativni mandat v praksi izkazal kot "strankarski mandat", saj poslanci, ki naj bi po ustavi odločali po svoji vesti, neredko bolj ali manj dosledno upoštevajo navodila vplivnih posameznikov ali organov političnih strank (v Sloveniji osrednjo grožnjo dejanski neodvisnosti poslancev ne predstavlja izvršilna veja oblasti, ampak politične stranke). Na ustavno in zakonsko dobro zavarovano (ne)odvisnost in (ne)podrejenost zakonodajalca zunanjim vplivom v praksi negativno vpliva tudi pojav t. i. "privatizacije zakonodaje". Različni lobiji pogosto v večji meri kot parlamentarci vplivajo na konkretno vsebino zakonodaje. Vladni resorji, ki pripravljajo predloge zakonov, neredko najemajo in plačujejo zunanje strokovnjake, ti pa neredko osnutke zakonov in drugih predpisov pripravljajo po naročilu anonimnih naročnikov, zato se dogaja, da nekateri subjekti tako rekoč zakone napišejo sami sebi (pri tem imamo po mnenju nekaterih opraviti kar z "ugrabitvijo zakonodaje"). Tovrstno izpostavljenost zakonodajalca zunanjim vplivom bi lahko bolj ali manj zajezili, če bi poleg zaostitve nadzora nad lobiranjem med obvezne sestavine predlogov zakonov vključili tudi t. i. zakonodajno sled (če bi moral predlagalec v predlogu zakona poleg preostalega navesti, kdo konkretno je pri nastajanju zakona sodeloval, čigave interese je zastopal, na kakšni podlagi, za kakšno plačilo je opravil delo ipd.).

Problem razmerja med državnim zborom in državnim svetom sta predvsem neposrečena interesna sestava DS in premajhen vpliv DS na zakonodajni proces, saj DZ ni treba ponovno razpravljati o zakonu, ki je bil deležen veta DS, ampak lahko to odločitev le preglasuje brez razprave. Treba bi bilo tudi razmisliti o vplivu, ki bi ga imela predlagana in (kot se zdi) smiselna uvedba pokrajn, na problem integritete.<sup>173</sup> Odkar funkcija poslanca ni več združljiva s funkcijo župan, je ukinitve sveta, v katerem imajo večino, kar 22 sedežev, lokalne skupnosti vprašljiva.

## TRANSPARENTNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri zakonske odločbe zagotavljajo javnosti pridobivanje ustreznih in pravočasnih informacij o dejavnostih in procesih odločanja zakonodajalca*

Ocena: 75

Seje državnega zbora in delovnih teles so načeloma javne in jih lahko spremljajo tudi občani in občanke.<sup>174</sup> Seje lahko potekajo brez navzočnosti javnosti, če državni zbor ali delovno telo obravnava gradivo, ki vsebuje tajne podatke oziroma druge podatke, ki so varovani na podlagi zakona.<sup>175</sup>

Predstavniki medijev imajo pravico biti navzoči na javnih sejah državnega zbora in njegovih delovnih teles ter obveščati javnost o nji-

<sup>167</sup> Ustava Republike Slovenije in Zakon o poslancih (ZPos-NPB3). Pridobljeno 20. 3. 2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+poslancih&mandate=-1&tunid=UPB|5F6512C34484D39AC12575130043E50D&showdoc=1> | Glej tudi Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, 241-252.

<sup>168</sup> Ustava Republike Slovenije.

<sup>169</sup> Zakon o poslancih.

<sup>170</sup> Ustava Republike Slovenije. Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, 292-293.

<sup>171</sup> Intervju s prof. dr. Cirilom Ribičičem, nekdanjim poslancem državnega zbora in nekdanjim sodnikom Ustavnega sodišča, 15. april 2011.

<sup>172</sup> Glej Ustavo Republike Slovenije. Glej tudi Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, 210 in 282-286.

<sup>173</sup> Dr. Andraž Teršek, recenzent NIS (27.11.2011). Prim. Peter Petrovič, "Državni svet in druge nepotrebne institucije", Mladina, (11.11.2011), št. 45.

<sup>174</sup> Pravila o hišnem redu v državnem zboru. Pridobljeno 20.3.2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=462> (neuradno prečiščeno besedilo).

<sup>175</sup> Poslovnik državnega zbora (Uradni list RS, 92/07, uradno prečiščeno besedilo).

hovem delu.<sup>176</sup> Novinarji imajo zagotovljen dostop do informativnega in dokumentacijskega gradiva, predlogov aktov državnega zbora, obvestil in poročil o delu državnega zbora in njegovih delovnih teles, glasila državnega zbora in drugih publikacij, ki jih izdaja državni zbor, ter dokumentov, ki so objavljeni na računalniškem omrežju državnega zbora.<sup>177</sup> Na podlagi zahtevka uredništva oziroma posameznika s statusom svobodnega novinarja lahko predstavnik medijev pridobi tudi akreditacijo, ki mu omogoča poenostavljen vstop v poslopje državnega zbora in nemoteno opravljanje dela.<sup>178</sup> Drugi obiskovalci smejo z določenimi pogoji spremljati potek seje državnega zbora, ki ni zaprta za javnost, na balkonu dvorane. Če na balkonu ni prostora in jim tudi drugače ni mogoče omogočiti spremljanja seje v zgradbi državnega zbora, morajo receptorji obiskovalcem to pojasniti in jim ne smejo dovoliti vstopa v zgradbo.<sup>179</sup>

Skladno z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja in svojim Poslovnikom je državni zbor javnost dolžan sproti obveščati o svojem delu ter odločitvah in stališčih glede zadev, ki jih obravnava. To svojo dolžnost opravlja prek svoje spletne strani, kataloga informacij javnega značaja in glasila "Poročevalec". V glasilu "Poročevalec" so v celoti ali v povzetkih objavljeni vsi predlogi aktov in druga obravnavana gradiva ter tudi poročila in mnenja delovnih teles, kadar je tako določeno s poslovnikom oziroma kadar tako odloči predsednik državnega zbora.<sup>180</sup> Poročevalec je v tiskani obliki izhajal od leta 1975 do leta 2006, ko je izšla prva elektronska številka, objavljena na spletnih straneh državnega zbora.

Vez med poslancem in volilnim telesom je pri reprezentativnem poslanskem mandatu, ki je uveljavljen v slovenski ureditvi, precej razrahljana. Pravne zavezanosti posameznih poslancev k sprejemanju državljanov in odzivanju na njihove predloge ustava in zakon ne določata. Dostop do zakonodajnega telesa je v širšem smislu mogoče iskati drugje – v pravici slehernega državljana do peticije in drugih pobud splošnega pomena (45. člen ustave) ter v instrumentih neposredne demokracije, kot sta ljudska iniciativa in referendum (90. člen ustave).<sup>181</sup>

V posameznih volilnih enotah so skladno s Poslovnikom državnega zbora organizirane poslanske pisarne (s strokovnimi in administrativnimi sodelavci), v katerih poslanci sprejemajo volivce.<sup>182</sup> Poleg navedenega je možna tudi pritožba na komisijo za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti, ki je eno od stalnih delovnih teles zakonodajalca.

Na splošno lahko ugotovimo, da pravni okvir za delovanje državnega zbora javnosti zagotavlja širok dostop do relevantnih informacij o delovanju in odločanju zakonodajalca. Opozoriti pa je treba, da transparentnost zakonodajne funkcije državne oblasti v praksi vendarle ni optimalna, saj nanjo negativno vpliva omenjeni pojav, t. i. privatizacija zakonodaje.

## TRANSPARENTNOST (praksa)

*V kolikšni meri zakonodajalec zagotavlja javnosti pridobivanje ustreznih in pravočasnih informacij o dejavnosti in procesih odločanja v praksi*

Ocena: 75

Državni zbor ima uradno spletno stran [www.dz-rs.si](http://www.dz-rs.si), ki med drugim obsega predstavitev organa (njegovega vodstva, poslank in poslancev, poslanskih skupin, delovnih teles in služb), predstavitev sej (v okviru te rubrike je med drugim objavljen okvirni seznam dela državnega zbora za tekoče leto), iskalnik zakonov in drugih predpisov, ki so v pristojnosti državnega zbora (dostopno je tudi besedilo ustave Republike Slovenije in pravnih aktov Evropske unije), predstavitev mednarodne dejavnosti, interaktivni kotichek za medije (na tem mestu so objavljeni koledar dogodkov, okvirni program dela in sporočila za javnost), pogosta vprašanja in odgovore in povezavo do strani, na kateri so dostopne publikacije državnega zbora (po leg brošur in zgibank, s katerimi svoje poslanstvo, organiziranost in delo predstavlja različnim ciljnim skupinam, državni zbor izdaja v tiskani obliki strokovne knjige, zbornike, poročila in javne predstavitve mnenj).

Za vsako sejo državnega zbora pristojna služba pripravi dokumente in magnetogram oziroma dobesedni zapis seje (oboje je dostopno na spletnih straneh državnega zbora).<sup>183</sup> Na spletnih straneh so dostopni tudi vse seje in magnetogrami kolegija predsednika državnega zbora od 27. 10. 2000. Na podlagi zvočnega zapisa sej delovnih teles so napisani tudi magnetogrami sej delovnih teles (tudi ti so dostopni na spletnih straneh državnega zbora).<sup>184</sup>

Na spletnih straneh državnega zbora je objavljen tudi katalog informacij javnega značaja, ki vključuje osnovne podatke o zakonodajnem telesu (o organizaciji in delu organa), seznam sprejetih zakonov, podzakonskih aktov in predpisov Evropske unije z delovnega področja državnega zbora, seznam predlogov predpisov, seznam strateških in programskih dokumentov po vsebinskih sklopih, seznam postopkov, ki jih vodi državni zbor, seznam javnih evidenc, ki jih upravlja, seznam drugih informatiziranih zbirk podatkov in sezname dokumentov, kot so sporočila za javnost, koledarji dogodkov ipd.<sup>185</sup> Iz letnega poročila o dostopu do informacij javnega značaja za leto 2010 je vidno, da je javnost vložila 264 zahtev za posredovanje podatkov, od teh je bilo 261 ugodeno, dve sta bili (zaradi varstva osebnih podatkov) zavrnjeni, eni pa je bilo delno ugodeno.<sup>186</sup>

V glasilu "Poročevalec" državni zbor v celoti ali v povzetkih objavlja vse predloge aktov in druga obravnavana gradiva, z določenimi pogoji pa tudi poročila in mnenja delovnih teles.<sup>187</sup> Poročevalec je v tiskani obliki izhajal od leta 1975 do leta 2006, ko je izšla prva elektronska številka, objavljena na spletnih straneh državnega zbora.

Seje državnega zbora, seje delovnih teles in druge dogodke v sejnih sobah (če niso zaprti za javnost) prenaša državni zbor prek internega kableskega radijskega in televizijskega omrežja. Neposredne prenose oziroma produkcijo sej državnega zbora, sej delovnih teles in drugih

<sup>176</sup> Pravila o hišnem redu v državnem zboru.

<sup>177</sup> Prav tam.

<sup>178</sup> Pogoji za delo predstavnikov medijev v državnem zboru. Pridobljeno 20.3.2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=117>

<sup>179</sup> Prav tam.

<sup>180</sup> Poslovnik državnega zbora.

<sup>181</sup> Ustava Republike Slovenije.

<sup>182</sup> Zakon o poslancih.

<sup>183</sup> Prav tam. Dostopni so dokumenti (vključno s poslanskimi vprašanji in pobudami) sej, ki so datirani od 28.11.1996 dalje (to velja tudi za poslanska vprašanja in pobude), magnetogrami sej državnega zbora pa od 23.12.1992 dalje.

<sup>184</sup> Državni zbor RS. Pridobljeno 20.3.2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=58>

<sup>185</sup> Državni zbor RS. Pridobljeno 20.3.2011 na: <http://www.dz-rs.si>

<sup>186</sup> Državni zbor RS. Pridobljeno 4.4.2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=64#161>

<sup>187</sup> Poslovnik državnega zbora.

dogodkov zagotavlja tretji program Televizije Slovenija, videosignal pa lahko prevzamejo tudi druge medijske hiše.<sup>188</sup>

V praksi dialog z javnostjo poteka tudi prek poslanskih pisarn (nanje je mogoče nasloviti vprašanje vsak ponedeljek, z izjemo zadnjega ponedeljka v mesecu, ko poteka seja državnega zbora), prek ustaljenih sredstev komuniciranja in z možnostjo udeležbe na javnih predstavitev mnenj, ki jih organizirajo delovna telesa državnega zbora (sklici javnih predstavitev mnenj so objavljeni v javnih glasilih).<sup>189</sup>

Na splošno lahko ugotovimo, da je javnost o delovanju in odločanju državnega zbora v praksi dobro obveščena. To oceno je potrdila tudi terenska raziskava dostopa do informacij javnega značaja, saj je služba državnega zbora za stike z javnostjo razmeroma hitro odgovorila na vprašanje državljan, ki ga je kot davkoplačevalca zanimala višina proračunskega denarja, ki je bila v letu 2010 namenjena zakonodajalcu. Odgovor na zastavljeno vprašanje sta prejela tudi prostovoljec in upokojenka, ki ju je zanimala raven izobrazbe poslancev in poslank. Delo in poslanstvo parlamenta sta ne nazadnje javnosti približana tudi z dnevi odprtih vrat, organizacijo skupinskih obiskov, kulturnih prireditev ipd.<sup>190</sup> To pa ne pomeni, da je transparentnost delovanja zakonodajalca tako rekoč brezhibna. Ena od pomanjkljivosti se kaže v tem, da določba Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, ki določa, kateri podatki o dohodkih in premoženjskem stanju poslancev bi morali biti skladno z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije javno objavljeni,<sup>191</sup> v praksi še ni zaživela (skladno s pojasnili iz Kataloga informacij javnega značaja je dostop do podatkov o dohodkih in premoženjskem stanju poslancev, ki morajo biti skladno z zakonom objavljeni, do nadaljnjega mogoč s fizičnim vpogledom na sedežu komisije za preprečevanje korupcije).<sup>192</sup>

## ODGOVORNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri pravni okvir zahteva, da zakonodajalec poroča o svojem delu in odgovarja zanj*

Ocena: **75**

Položaj zakonodajalca je utemeljen na načelih suverenosti parlamenta in delitve oblasti, ki sta temeljni načeli parlamentarnih sistemov oblasti. Zakonodajalec, ki je suveren, načeloma ni dolžan poročati o svojem delu in odgovarjati zanj nikomur razen volivcem. Ne glede na to ustava in zakonodaja na podlagi načela delitve oblasti vzpostavljata mehanizme za nadzor in uveljavljanje odgovornosti zakonodajalca, ki so običajni v parlamentarnih sistemih organizacije državne oblasti. Pri tem kaže izpostaviti zlasti razmerja, v katera zakonodajalec vstopa z ustavnim sodiščem, varuhom človekovih pravic, računskim sodiščem in komisijo za preprečevanje korupcije.

V tem kontekstu je opredeljena "suverenost parlamenta", kot jo opredeljujemo in je po mnenju nekaterih strokovnjakov še vedno vprašljiva. Saj je prav od modela ustavne demokracije, ki je uveljavljen v državi, ter utemeljitve koncepta suverenosti odvisno, kakšne pristojnosti imajo posamezni državni organi, kakšna je vloga temeljnih ustavnih načel in človekovih pravic, kakšno moč imajo nadsobne institucije, kolikšen

vpliv imajo na demokratičen proces državljan in v kolikšni meri je mogoče nadzirati zakonodajno samovoljo javne oblasti.<sup>193</sup>

Ustavno sodišče izvaja ustavno-sodni nadzor nad zakonodajalcem v okviru nekaterih svojih temeljnih pristojnosti, še zlasti k odločanju o skladnosti zakonov in podzakonskih predpisov z ustavo ter zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in načeli mednarodnega prava. Državni zbor je dolžan odločbe ustavnega sodišča, v katerih to ugotovi neskladje predpisov z ustavo, spoštovati in odpraviti neskladnosti.<sup>194</sup>

Posamezniki (državljan in tujci) se lahko skladno z zakonom v zvezi z ravnanjem in odločitvami zakonodajnega telesa ali njegovih članov, če menijo, da so bile pri tem kršene njihove človekove pravice in temeljne svoboščine, s pobudo obrnejo na varuha človekovih pravic. Državni zbor je kot nosilec javne oblasti dolžan varuhu omogočiti preiskavo, vpogled v dokumente in mu na njegovo zahtevo zagotoviti vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti, ne glede na stopnjo zaupnosti. Funkcionarji in uslužbenci državnega zbora se morajo odzvati na vabilo za sodelovanje v preiskavi. Če varuh ugotovi, da je šlo za kršitev, lahko državnemu zboru predlaga način, na katerega naj bo ugotovljena nepravilnost odpravljena. Državni zbor je dolžan najkasneje v 30 dneh varuha obvestiti o ukrepih, ki jih je sprejel na podlagi njegovih predlogov, mnenj, kritik in priporočil.<sup>195</sup>

Računsko sodišče, ki je najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji, revidira pravilnost in smotrnost poslovanja državnega zbora kot enega od uporabnikov javnega denarja. Skladno z zakonom je državni zbor dolžan računskemu sodišču na njegovo zahtevo posredovati ustrezne in zadostne podatke za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati kot uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju, ter za izrek mnenja o gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti poslovanja. Če je mnenje negativno, lahko računsko sodišče pristojnim organom predlaga ugotavljanje in uveljavljanje odgovornosti ter razrešitve odgovornih funkcionarjev državnega zbora.<sup>196</sup> V zvezi z nadzorom računskega sodišča nad državnim zborom se zastavlja vprašanje, ali je ta nadzor res neodvisen, saj je po zakonu za izvajanje svojih nalog računsko sodišče odgovorno državnemu zboru (in ne narobe).

Državni zbor je skladno z zakonom dolžan poročati tudi komisiji za preprečevanje korupcije. Dolžnost sporočanja podatkov, ki jih določa zakon, imajo kot poklicni funkcionarji tudi poslanci državnega zbora. Vsebinsko in obseg obveznosti poročanja državnega zbora in poslancev komisiji za preprečevanje korupcije bomo prikazali.

Skladno s Poslovníkom državnega zbora komisija za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti, ki je stalno delovno telo zakonodajalca, obravnava "pritožbe splošnega pomena", ki jih pošiljajo državljan državnemu zboru, ter "pritožbe in predloge državljanov", v katerih le-ti "opozarjajo na določene probleme pri izvajanju zakonov in drugih aktov" ter tudi pritožbe, ki se nanašajo na "posamične zadeve in ukrepe pristojnih organov".<sup>197</sup> Iz opredelitve tega instituta v Poslovníku ("pritožbe splošnega pomena", pritožbe in predlogi državljanov") je mogoče sklepati, da pri tem ne gre za pritožbe, ki bi bile temelj za uveljavljanje odgovornosti posameznih poslancev za

<sup>188</sup> Fogoji za delo predstavnikov medijev v državnem zboru.

<sup>189</sup> Državni zbor RS. Pridobljeno 4.4.2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=61>

<sup>190</sup> V zadnjih letih je bilo po 13.000 obiskovalcev državnega zbora na leto (intervju z Mojco Prelesnik, generalno sekretarko državnega zbora).

<sup>191</sup> 46. člen Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11, izbrano prečiščeno besedilo).

<sup>192</sup> Informacije javnega značaja, Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 4.4.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/komisija/informacije-javnega-znacaja>

<sup>193</sup> Dr. Andraž Teršek, recenzent NIS (27.11.2011). Podrobno o tem v Andraž Teršek, "Suverenost, ljudstvo in človekove pravice", Revus, št. 9/2009.

<sup>194</sup> Ustava Republike Slovenije in Zakon o ustavnem sodišču (Uradni list RS, 64/07, uradno prečiščeno besedilo).

<sup>195</sup> Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/93, popr. 15/94).

<sup>196</sup> Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/2001).

<sup>197</sup> Poslovník državnega zbora.

opravljanje poslanske funkcije (skladno z ustavo poslanci pri opravljanju svoje funkcije niso oziroma ne smejo biti vezani na navodila volivcev in še manj koga drugega).<sup>198</sup>

Ustava daje poslancem državnega zbora (v enakem obsegu tudi članom državnega sveta) poklicno in nepoklicno kazensko imuniteto. Poslanec ni kazensko odgovoren za glas ali mnenje, ki ga je izrekel na sejah državnega zbora ali njegovih delovnih teles (poklicna kazenska imuniteta). Poklicno (materialno in procesno) imuniteto ima poslanec že po sami ustavi in zakonu (*ex lege*), to pa pomeni, da zanj ne potrebuje priznanja. Poleg poklicne imunitete ima poslanec tudi nepoklicno (procesno) kazensko imuniteto, saj ne sme biti priprt (zoper njega je lahko odrejeno policijsko pridržanje za največ 48 ur) niti se ne sme začeti kazenski postopek zoper njega brez dovoljenja državnega zbora, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je predpisana kazen več kot pet let zapora. Državni zbor pa lahko prizna imuniteto poslancu, tudi če se nanjo ni skliceval ali je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katero je zagrožena kazen več kot pet let zapora.<sup>199</sup> V strokovni javnosti je bila veljavna ureditev kazenske imunitete večkrat kritizirana kot preširoka (po mnenju nekaterih bi bilo treba odpraviti nepoklicno kazensko imuniteto). Do podobnega spoznanja so prišli tudi nekateri poslanci, vendar dlje od razprave o spremembah niso prišli.

## ODGOVORNOST (praksa)

*V kolikšni meri zakonodajalec in predstavniki poročajo o svojem delu in odgovarjajo zanj v praksi*

Ocena: 75

Državni zbor v okvirih ustave in zakonodaje v glavnem ažurno in korektno poroča o svojem delu in prevzema odgovornost za svoje ravnanje in ravnanje svojih članov. Kljub temu so v praksi delovanja zakonodajnega telesa v tem pogledu potrebne nekatere izboljšave. Eden od problemov v zvezi z "odgovornostjo zakonodajalca za njegovo ravnanje v praksi" je ta, da zakonodajalec nekatere odločbe ustavnega sodišča ignorira.<sup>200</sup> Pomanjkljivosti pri poročanju o delu in sprejemanju odgovornosti za delo zakonodajalca in njegovih članov so tudi v komunikaciji z nekaterimi drugimi državnimi organi (na primer varuhom človekovih pravic).<sup>201</sup>

Poklicna kazenska imuniteta poslancev (glej zgoraj) je materialna in absolutna (za mnenje ali glas, ki ga dajo na seji državnega zbora oziroma delovnega telesa, poslanci ne morejo kazensko odgovarjati

niti po preteku mandata), zato se vprašanje "v kakšnem obsegu se določbe o kazenski imuniteti poslancev uporabljajo v praksi" zastavi le v zvezi z nepoklicno (procesno) imuniteto, tj. v primerih, ko so poslanci osumljeni storitve kaznivih dejanj, ki jih niso storili med opravljanjem funkcije. V prejšnjem mandatu (2004–2008) državnega zbora je bilo v postopku za priznanje imunitete pet poslancev in ena poslanka za skupaj 13 kaznivih dejanj (dva poslanka sta bila v postopku za priznanje imunitete za štiri kazniva dejanja); državni zbor imunitete ni priznal nobenemu, vendar se nobeden od poslancev nanjo tudi ni skliceval. Postopki so potekali zaradi suma storitve kaznivih dejanj, kot so žaljiva obdolžitve, zloraba uradnega položaja, ponarejanje poslovnih listin, jemanje podkupnine in celo pomoč pri kaznivem dejanju poskusu umora. V sedanjem mandatu državnega zbora (2008–2012) se je do aprila 2011 v postopku za priznanje imunitete znašlo devet poslancev za skupaj 16 kaznivih dejanj (dva poslanka sta bila v postopku za priznanje imunitete za štiri kazniva dejanja); državni zbor imunitete ni priznal nobenemu, pri tem pa se nanjo tudi tokrat nobeden od poslancev ni skliceval. Največ postopkov je tudi tokrat potekalo zaradi suma storitve kaznivega dejanja žaljive obdolžitve ali razžalitve, v dveh primerih zaradi suma storitve kaznivih dejanj z elementi korupcije, postopki pa so tekli tudi v zvezi s sumom storitve dejanj, kot sta izdaja uradne skrivnosti in zbujanje sovraštva, razdora ali nestrpnosti v zvezi s kršitvijo načela enakosti itn. Treba je dodati, da je bil eden od poslancev (enkrat ali večkrat) v postopkih za priznanje imunitete v vseh mandatnih obdobjih vključno s sedanjim, in da je bil v sedanjem mandatnem obdobju državnega zbora prvič po osamosvojitvi eden od poslancev pravno močno obsojen na zaporno kazen.<sup>202</sup>

Informacije o vloženih pritožbah, ki jih državljani naslavljajo na zakonodajalca, so na spletnih straneh državnega zbora neurejene in pomanjkljive, zato smo morali dodatno prositi za konkretnije podatke. V obdobju 2006–2010 je komisija za peticije ter za človekove pravice in enake možnosti prejela približno po 200 vlog na leto, v obdobju 1999–2005 je bilo tovrstnih vlog približno 350 na leto, v letu 2011 pa je bilo do konca aprila vloženih 81 vlog (državljani pritožbe in druge vloge pogosto naslavljajo tudi na predsednika državnega zbora, poslanske skupine in posamezne poslance). Pritožbe in druge vloge se večinoma ne nanašajo na delo državnega zbora in poslancev, ampak na izvrševanje organov in institucij izvršilne in sodne veje oblasti zakonodaje (nanašajo se na slabo socialno stanje v državi, nedelovanje pravne države, domnevno korupcijo v policiji, tožilstvu in sodstvu ter na splošno na nezadovoljstvo z delovanjem organov pregona in pravosodja, na slabe razmere v zaporih itn.).<sup>203</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETE (pravni okvir)

*V kolikšni meri so vzpostavljeni mehanizmi, ki zagotavljajo integriteto članov zakonodajne veje oblasti*

Ocena: 75

Vzpostavitev celovitega mehanizma za zagotavljanje integritete zakonodajne veje oblasti in njenih članov se je Republika Slovenija lotila šele v zadnjih letih. Pomemben korak v tem pogledu pomeni zlasti sprejetje Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (dejstvo, da je bil zakon v enem letu dvakrat spremenjen, pričča, da so bile nekatere njegove prvotne rešitve premalo domišljene). Državni zbor je

<sup>198</sup> Ustava Republike Slovenije in Poslovnik državnega zbora.

<sup>199</sup> Ustava Republike Slovenije.

<sup>200</sup> Poročilo o delu ustavnega sodišča za leto 2009. Pridobljeno 30.5.2011 na: [http://www.us-rs.si/media/letno\\_poro\\_cilo\\_za\\_letno\\_2009.pdf](http://www.us-rs.si/media/letno_poro_cilo_za_letno_2009.pdf) Ustavno sodišče v poročilu navaja, da še vedno ostajajo odločbe ustavnega sodišča (nekatero že več let), ki jih zakonodajalec še ni izvršil (najstarejša neizvršena odločba izhaja iz leta 1998). Na novinarski konferenci 13.4.2011 je predsednik ustavnega sodišča dr. Ernest Petrič neizvršene odločbe komentiral takole: "Če neka odločba dolgo ostaja neuresničena, je to slabo. Če pa bi to postalo obča praksa, bi bila to katastrofa za pravno državo." Kot zelo resen problem pravne države je odločbe Ustavnega sodišča, ki jih državni zbor ni izvršil, označil tudi prof. dr. Ciril Ribičič (intervju s prof. dr. Cirilom Ribičičem, nekdanjim poslancem državnega zbora in nekdanjim sodnikom Ustavnega sodišča, 15.4.2011.). Po besedah generalne sekretarke državnega zbora naj bi državni zbor v zvezi s tem problemom že leta 2004 sprejel posebna Priporočila (glej Uradni list RS, št. 80/04), ki tako vlado (kot najbolj pogosto vlagateljico predlogov zakonov) kot tudi sam državni zbor zavezujejo k doslednemu in hitremu uresničevanju odločb, s katerimi Ustavno sodišče ugotovi neskladnost zakonov z ustavo (intervju z Mojco Prelesnik, generalno sekretarko državnega zbora).

<sup>201</sup> Varuh človekovih pravic, na primer, v svojem poročilu za leto 2009 navaja, da je njegovo sodelovanje z državnim zborom na formalni ravni potekalo razmeroma dobro (skupaj so uresničili več projektov). S poslanci so opravili tudi več delovnih srečanj o posameznih aktualnih temah, vendar se nekateri poslanci na povabilo varuha na pogovore, na katerih bi "pojasnili v javnosti izpostavljene nejasnosti ali nesporazume", niso odzvali. Glej Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2009. Pridobljeno 30.5.2011 na: [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/Letno\\_poro\\_cilo\\_Varuha\\_za\\_2009.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Letno_poro_cilo_Varuha_za_2009.pdf)

<sup>202</sup> Za več informacij o postopkih za priznanje poslanske imunitete. Pridobljeno 16.4.2011 na: <http://www.dz-rs.si>

<sup>203</sup> Intervju z Mojco Prelesnik, generalno sekretarko državnega zbora, 13.4.2011



dolžan po tem zakonu sprejeti načrt integritete, ki naj bi predstavljal strateško orodje za krepitev integritete delovanja javnega sektorja in pravne države. Skladno s tem zakonom za poslance obstajajo omejitve v zvezi s sprejemanjem daril oziroma drugih koristi ter dolžnost prijave njihovega premoženjskega stanja in stikov z lobisti komisiji za preprečevanje korupcije. Zakon določa, da javni funkcionarji (in njihovi družinski člani) ne smejo sprejemati daril oziroma drugih koristi, razen če gre za protokolarna darila in priložnostna darila manjše vrednosti. Darila, katerih vrednost presega vrednost 25 evrov, mora organizacija, v kateri je zaposlen funkcionar, vpisati v poseben seznam daril, kopije teh pa morajo enkrat na leto posredovati komisiji za preprečevanje korupcije. Ta prejete sezname objavi na svoji spletni strani.<sup>204</sup>

Skladno z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije morajo javni funkcionarji (mednje spadajo tudi poslanci državnega zbora in člani državnega sveta) o vsakem stiku z lobistom, ki ima namen lobirati, sestaviti zapis, v katerem navedejo podatke o lobistu (osebno ime, podatek, ali se je identificiral v skladu z določbami tega zakona, področje lobiranja, ime interesne organizacije ali druge organizacije, za katero lobira), priložiti mora morebitne priloge in navesti datum, kraj obiska lobista ter podpis lobiranja. Ta zapis morajo nato v roku treh dni posredovati v vednost svojemu predstojniku in komisiji za preprečevanje korupcije.<sup>205</sup> Slednja je izdala tudi podroben postopkovnik, ki opisuje postopek lobiranja ob stiku z lobistom.<sup>206</sup>

Poslanci državnega zbora morajo kot poklicni funkcionarji najpozneje v enem mesecu po začetku opravljanja in prenehanju funkcije komisiji za preprečevanje korupcije sporočiti podatke o svojem premoženjskem stanju (podatke o premoženju morajo ti zavezanci komisiji sporočiti tudi leto dni po prenehanju funkcije). Podatke o dohodkih in premoženju, pridobljenem v obdobju opravljanja funkcije in še eno leto po prenehanju opravljanja funkcije poslanca, komisija javno objavi ne glede na omejitve, ki jih določa zakon o varovanju osebnih podatkov in davčnih tajnostih. Podatki so javno objavljeni 24 mesecev od dneva prenehanja opravljanja javne funkcije oziroma dela.<sup>207</sup>

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije omejuje tudi možnost poslovanja naročnikov, ki poslujejo po predpisih o javnem naročanju – ti ne smejo poslovati s subjekti, v katerih je funkcionar, ki pri tem naročniku opravlja funkcijo, ali njegov družinski član, član posloводства ali je neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot 5 % udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu. KPK skladno z zakonom na svoji spletni strani mesečno objavlja seznam subjektov, za katere veljajo te omejitve.<sup>208</sup>

Zakon ureja tudi vprašanje (omejitev) zaposlitve poslanca po prenehanju njegove funkcije. Dve leti po prenehanju funkcije poslanec v razmerju do državnega zbora ne sme nastopiti kot predstavnik poslovnega subjekta, ki ima ali vzpostavlja z državnim zborom poslovne stike (prepoved t. i. "vrtečih se vrat"). Poleg tega državni zbor eno leto po prenehanju funkcije poslancev ne sme poslovati s

subjekti, v katerih je nekdanji poslanec neposredno ali prek drugih pravnih oseb z več kot 5 % udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu.<sup>209</sup> Zakon poslancu z določenimi pogoji omogoča delo na delovnem mestu, ki ga je imel pred začetkom opravljanja funkcije. Če se poslanec po prenehanju mandata ne more zaposliti, je po zakonu šest mesecev upravičen do ustreznega nadomestila plače.<sup>210</sup> Morebiten konflikt interesov se, ko gre za poslance, rešuje tudi s posebnimi pravili o nezdržljivosti funkcije poslanca s funkcijami v državnih organih in nosilcih javnih pooblastil in v organih upravljanja gospodarskih družb ter opravljanjem pridobitne dejavnosti. Zakon o poslancih je doslej kot izjemo glede prepovedi opravljanja drugih javnih funkcij poslancu dovoljeval nepoklicno opravljanje funkcije v lokalni skupnosti (tj. nepoklicno opravljanje funkcije svetnika ali župana). To izjemo je junija 2011 odpravil Zakon o spremembi Zakona o poslancih (ZPos-D).<sup>211</sup>

Državni zbor trenutno nima kodeksa etičnega delovanja (tovrstni kodeks je imel v obdobju 1996–2000). Mandatno-volilna komisija državnega zbora je leta 2005 obravnavala osnutek priporočil etičnega ravnanja poslancev državnega zbora Republike Slovenije, a je ugotovila, da potrebne dvetretjinske večine, ki jo je omenjeni dokument predvidel za sprejem, ne bo mogoče zagotoviti, zato obravnave priporočil ni nadaljevala.<sup>212</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETE (praksa)

*Kakšna je stopnja integritete članov zakonodajne veje oblasti v praksi*

Ocena: **50**

Od uveljavitve dalje (2010) je formalno merilo za ugotavljanje stopnje integritete zakonodajalca in poslancev v praksi Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Vprašanje integritete in etičnosti dela poslancev do sedaj ni bilo zastavljeno v luči kršitev etičnega kodeksa, ker tovrstnega akta državni zbor (še) nima.

Na eni strani je etična drža nosilcev javne oblasti določena s formalnimi zapisi kriterijev in elementov takšne države v pravne akte, na drugi strani pa tudi za kaj takega celo ni mogoče najti soglasja ali vsaj kvalificirane večine. To dejstvo je nedvomno pomemben kazalnik pravih vzrokov za probleme integritete, odgovornosti in transparentnosti – korupcije.<sup>213</sup>

Na spletni strani Komisije za preprečevanje korupcije so objavljeni podatki o prejetih darilih za posamezna leta, omejitvah poslovanja z nekaterimi poslovnimi subjekti in registriranih lobistih, nikjer na spletu pa ni podatkov o prijavih premoženja poslancev. Tudi razmeroma nova ureditev stika z lobisti za zdaj še ni obrodila sadov, saj je komisija do sedaj prejela le dve poročili o lobističnih stikih poslancev.<sup>214</sup>

<sup>204</sup> 30–34. člen Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Obstajajo tudi podrobna pravila o tem, kako je potrebno ravnati ob prejetju tovisnih daril, kot tudi o tem, v katerih primerih postanejo ta darila last Republike Slovenije oziroma organizacije, v kateri funkcionar opravlja svojo funkcijo. O tem glej Pravilnik o omejitvah in dolžnostih funkcionarjev v zvezi s sprejemanjem daril (Uradni list RS, št. 53/2010).

<sup>205</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. O svojem delu mora komisiji pisno poročati tudi lobist (do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto oziroma najkasneje v 30 dneh po prenehanju veljavnosti njegove registracije).

<sup>206</sup> Postopek lobiranja – kako ravnajo lobiranci. Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 22.3.2011 na: [http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/Lobiranje/postopek\\_lobiranja\\_-\\_kako\\_ravnajo\\_lobiranci.pdf](http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/Lobiranje/postopek_lobiranja_-_kako_ravnajo_lobiranci.pdf)

<sup>207</sup> 41. in 46. člen Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

<sup>208</sup> 35. in 36. člen Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije.

<sup>209</sup> Prav tam.

<sup>210</sup> Zakon o poslancih.

<sup>211</sup> Zakon o spremembi zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 39/11).

<sup>212</sup> Državni zbor RS. Pridobljeno 28.3.2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&type=98&vt=104&st=a&mandate=-1&sb=3&to=590&tumid=PA4%7CC12565E2005ED694C125710200337D4B&showdoc=1>

<sup>213</sup> Dr. Andraž Teršek, recenzent NIS (27.11.2011).

<sup>214</sup> V nasprotju z našimi ugotovitvami generalna sekretarka državnega zbora meni, da zakonodajalec izpolnjuje vse zakonsko določene obveznosti. Poslankam in poslancem je posredovala anketo Komisije za preprečevanje korupcije o izvajanju lobistične dejavnosti s pozivom, da jo izpolnijo in posredujejo komisiji. Na predsednika državnega zbora in mandatno-volilno komisijo je nasloвила prošnjo komisije, da na enem od kolegijev predsednika DZ predstavi novosti Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, da bi uvedli nadzor nad lobiranjem, pa je državni zbor na svoji spletni strani objavil postopek evidentiranja lobiranja in ravnanja lobirancev (intervju z Mojo Prelesnik, generalno sekretarko državnega zbora, 13.4.2011).

Komisija za preprečevanje korupcije bi morala, kot smo povedali, po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije na svoji spletni strani objaviti podatke o dohodkih in premoženju, pridobljenem v obdobju opravljanja funkcije in še eno leto po prenehanju opravljanja funkcije poslanca, vendar le-teh na njeni spletni strani (še) ni moč najti. Evidence s podatki o premoženju v nasprotju z evidenco daril v Katalogu informacij javnega značaja tudi še ni na seznamu javnih evidenc.<sup>215</sup>

S spletnih strani Komisije za preprečevanje korupcije je vidno, da je državni zbor za leti 2008 in 2009 izpolnil dolžnost in posredoval seznam prejetih daril (seznama sta objavljena).<sup>216</sup> Poleg tega je na strani Komisije za preprečevanje korupcije dostopen tudi vsak dan posodobljen seznam poslovnih subjektov, ki v okviru pravil o omejitvi poslovanja ne smejo poslovati z državnim zborom.<sup>217</sup>

Na splošno lahko ugotovimo, da se dejstvo, da se je Slovenija k sistematičnega zagotavljanja integritete države in javnih funkcionarjev lotila šele v zadnjih letih, med drugim kaže v pomanjkanju integritete zakonodajnega telesa in poslancev. Posebej problematično je to, da poslanci, ki naj bi po ustavi odločali po svoji vesti, neredko bolj ali manj dosledno upoštevajo navodila vplivnih posameznikov ali organov političnih strank. Kritiki opozarjajo, da ustavna in zakonska ureditev vsebujeta številna jamstva poslanske neodvisnosti in integritete, a se poslanci kljub temu podrejujejo vplivnim posameznikom ali organom strank. Protiustavni pritisk in (samo)podrejanje poslancev naj bi bilo prisotno tako v političnih strankah aktualne vladne koalicije, kot tudi opozicije ("strankarska disciplina" je v različnih strankah sicer različna, v nekaterih je bolj izražena, v drugih manj). V zadnjih dveh mandatih so dobre prakse zamirale, zlorabe in deformacije pa so pridobile na pomenu. V očeh državljanov poslanci niso neodvisne in ugledne osebnosti z integriteto, temveč posamezniki, ki so politično in materialno odvisni od svoje politične stranke. Nekateri poslanci svojo poslansko funkcijo očitno razumejo kot priložnost za nelegalno bogatenje.<sup>218</sup>

## NADZOR NAD IZVRŠILNO VEJO OBLASTI (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri zakonodajalec zagotavlja nadzor nad izvršilno vejo oblasti*

Ocena: **50**

Ustava načeloma zakonodajalcu daje širše možnosti nadzora nad izvršilno oblastjo od tistih, ki so običajne v parlamentarnih sistemih, vendar to še ne pomeni, da je nadzor tudi dejansko bolj učinkovit. Učinkovitost parlamentarnega nadzora je odvisna dejanske prakse razmerij, ki se v danih političnih in družbenih razmerah vzpostavijo med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti.<sup>219</sup> V praksi so najpomembnejši mehanizmi nadzora izvršilne veje oblasti bolj (na primer parlamentarna preiskava) ali manj (na primer delo stalnih nadzornih delovnih teles zakonodajalca) neučinkoviti.

<sup>215</sup> Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 5.4.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=86>

<sup>216</sup> Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 5.4.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=43>

<sup>217</sup> Evidence omejitve poslovanja. Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 5.4.2011 na: [http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/omejitev\\_poslovanja/Evidenca\\_omeji\\_ZIntPK\\_6.12.10.pdf](http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/omejitev_poslovanja/Evidenca_omeji_ZIntPK_6.12.10.pdf)

<sup>218</sup> Intervju s prof. dr. Cirilom Ribičičem, nekdanjim poslancem državnega zbora in nekdanjim sodnikom Ustavnega sodišča, 15.4.2011. Prof. dr. Ciril Ribičič v knjigi Podoba parlamentarnega desetletja opisuje konkretne primere kontroliranja poslancev pri tajnem glasovanju pri volitvah vlade in javnem glasovanju pri sprejemanju predpisov.

<sup>219</sup> Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, str. 198–200 in 210.

Državni zbor lahko pri uveljavljanju njene politične odgovornosti vladi kot celoti ali njenemu predsedniku in posameznim ministrom izglasuje nezaupnico. To lahko stori večina vseh poslancev, ki je potrebna tudi za imenovanje vlade. Nezaupnica mora biti konstruktivna, to pa pomeni, da lahko državni zbori praviloma izglasuje vladi (kot celoti) nezaupnico samo tako, da izvoli tudi novega predsednika vlade in nato tudi nove ministre. Če mu po izglasovanju nezaupnici po poteh, ki so predvidene z Ustavo, ne uspe izvoliti novega predsednika vlade, mora Predsednik republike razpustiti državni zbor in razpisati predčasne volitve.<sup>220</sup> Ustava predvideva tudi možnost, da državni zbor na predlog predsednika vlade, če vlada ne dobi podpore za svoje predloge, glasuje o zaupnici vlade. Neizglasovanje zaupnice ima praktično enak učinek kot izglasovanje nezaupnice.<sup>221</sup> Politične odgovornosti predsednika republike, ki je (formalno) skupaj z vlado nosilec izvršilne oblasti, zakonodajalec ne more uveljavljati (predsednik republike v slovenski ustavni ureditvi ne voli parlament – izvoljen je na neposrednih demokratičnih volitvah), lahko pa ga v primeru kršitve ustave ali hujše kršitve zakonodaje pri opravljanju funkcije obtoži pred Ustavnim sodiščem.<sup>222</sup>

Poleg politične odgovornosti lahko zakonodajalec uveljavlja tudi pravno odgovornost vlade. Predsednika vlade ali ministra, ki pri opravljanju funkcije krši ustavo ali zakon, lahko državni zbor obtoži pred Ustavnim sodiščem. Odločitev o utemeljenosti obtožbe sprejme ustavno sodišče z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov (tj. z glasovi vsaj šest sodnikov), pri čemer lahko utemeljenost obtožbe zgolj ugotovi ali pa odloči, da obtoženemu funkcija preneha.<sup>223</sup>

Ustava Republike Slovenije (93. člen) določa, da državni zbor lahko odredi preiskavo o zadevah javnega pomena (a) na lastno pobudo, mora pa to storiti (b) na zahtevo tretjine poslancev (tu gre za t. i. manjšinsko parlamentarno preiskavo, ki jo lahko zahteva opozicija!) ali na zahtevo državnega sveta. Ustava hkrati določa, da državni zbor v ta namen imenuje parlamentarno preiskovalno komisijo, ki ima v vseh zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kot pravosodni organi.<sup>224</sup> Namen parlamentarne preiskave je raziskati nepravilnosti (kršitve, nedopustno ravnanje, zlorabo pooblastil ali javnih funkcij ipd.), ki jih zagrešijo nosilci javnih funkcij ali javnih pooblastil.<sup>225</sup>

V praksi so parlamentarne preiskovalne komisije bolj ali manj neučinkovite, ker je parlamentarna preiskava prej zlorabljen za politične cilje in politično obračunavanje med pozicijo in opozicijo. V večini primerov parlamentarnih preiskav od leta 1991 parlamentarne preiskovalne komisije končnih poročil sploh niso izdelale oziroma sprejele, če so jih, pa na njihovi podlagi državni zbor v večini primerov ni sprejel pomembnih odločitev (neposredne razrešitve javnega funkcionarja, ki bi bila posledica parlamentarne preiskave, doslej še ni bilo). V sedanjem mandatu (2008–2012) je bilo do začetka pisanja

<sup>220</sup> To se je prvič v samostojni Sloveniji zgodilo 18. septembra 2011. Zaradi izstopa nekaterih strank iz koalicije, ni bilo jasno, ali vlada še uživa večinsko zaupanje v državnem zboru. Predsednik vlade je odločanje o predlogu za izvolitev nekaterih novih ministrov vezal na glasovanje o zaupnici. Ker zaupnice ni dobil in ker nobeden od predlagateljev, ki po Ustavi lahko predlagajo v izvolitev novega kandidata za predsednika vlade, predloga ni podal, je Predsednik republike odločil, da se z 21. oktobrom razpusti parlament in da se predčasne parlamentarne volitve razpišejo 4. decembra 2011.

<sup>221</sup> Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, 298–303. Glej tudi Ustavo Republike Slovenije, Zakon o vladi (dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=krq&zakon+vladi&mandate=1&unid=UPB|BAD3F9C83C5BC07EC1257767002C6526&showdoc=1> (30.5.2011)) in Poslovnik državnega zbora RS.

<sup>222</sup> Ustava Republike Slovenije in Poslovnik državnega zbora. Glej tudi Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, 286–287.

<sup>223</sup> Prav tam.

<sup>224</sup> Ustava Republike Slovenije.

<sup>225</sup> Ustava Republike Slovenije, Zakon o parlamentarni preiskavi (Uradni list RS, št. 63/93) in Poslovnik o parlamentarni preiskavi. Glej tudi Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, 236–239.

tega poročila odrejenih osem parlamentarnih preiskav, a še nobena ni bila zaključena.<sup>226</sup>

Nadzor funkcionarjev izvršilne oblasti poteka tudi v obliki poslanskih vprašanj. Vsak mesec enkrat je na seji državnega zbora določena posebna točka dnevnega reda za vprašanja poslancev.<sup>227</sup> Generalna sekretarka državnega zbora meni, da vlada in ministri oziroma ministrice na poslanska vprašanja in pobude odgovarjajo razmeroma sproti, pri pisnih poslanskih vprašanjih pa v posameznih primerih (pri nekaterih ministrih) nastajajo tudi zamude, trajajo pa največ teden dni. Do sedaj se še ni zgodilo, da vlada na poslansko vprašanje ne bi odgovorila.<sup>228</sup>

Parlamentarni nadzor nad porabo javnih sredstev, vključno s sredstvi, ki so porabljena za javna naročila, izvaja parlamentarna Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ.<sup>229</sup> Poleg tega lahko Komisija za preprečevanje korupcije (14. člen Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije), če obstaja sum, da gre za nepravilnosti pri sklepanju pogodb v vrednosti nad 10.000 evrov, od organov in organizacij javnega sektorja zahteva, da ji posredujejo vse pogodbe, sklenjene v določenem obdobju ali z določeno pogodbeno stranko. Če komisija ugotovi kršitev, o tem obvesti organ ali organizacijo, ki je sklenila pogodbo, in druge pristojne organe.<sup>230</sup>

Poslovnik državnega zbora (32. člen) določa, da lahko delovna telesa oziroma njihovi predsedniki v okviru priprave na sejo posamezne vladne resorje pozovejo k posredovanju informacij, ki so namenjene spremljanju stanja na posameznih področjih, za katera so pristojni, oziroma zaprosijo zanje. Poleg tega Poslovnik (45. člen) določa, da lahko stalna delovna telesa v okviru svojega delovnega področja od vlade in drugih državnih organov ter javnih zavodov, javnih podjetij in javnih skladov, katerih ustanoviteljica je država, zahtevajo pojasnila in podatke, ki jih potrebujejo pri opravljanju svojih nalog.<sup>231</sup>

Parlamentarni nadzor varnostnih in obveščevalnih služb je podrobneje urejen z Zakonom o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb. Skladno s 16. členom tega zakona mora vlada parlamentarni nadzorni komisiji – vodi jo predstavnik opozicije – predložiti v obravnavo celovito poročilo o delu in finančnem poslovanju nadzorovanih obveščevalnih služb v preteklem letu. Poročilo mora vsebovati podrobne podatke o splošni dejavnosti nadzorovane obveščevalne službe, o njeni dejavnosti posebnega pomena za nacionalno varnost, podatke o številu zadev in oseb, ki jih je nadzorovana obveščevalna služba operativno obravnavala, obdobje, za katero so bili posamezni ukrepi odrejeni, podatke o ugotovljenih nepravilnostih pri izvajanju ukrepov itn. Nadzorovana obveščevalna služba mora vsake štiri mesece, po potrebi pa tudi zunaj tega roka,

parlamentarni komisiji poročati o izvrševanju svojih splošnih dejavnosti. Vlada mora parlamentarni komisiji poročati o posameznih dejavnostih nadzorovane obveščevalne službe, ki so posebnega pomena za nacionalno varnost. Komisija lahko zahteva, da ji vlada predloži poročilo o finančnem poslovanju nadzorovane obveščevalne službe tudi med letom (poročilo mora vsebovati podatke o višini in namenu porabe finančnih sredstev za izvrševanje posameznih nalog). Enako velja tudi za poročilo o uporabi nadzorovalnih ukrepov obveščevalne službe. Vlada mora komisiji predložiti v obravnavo tudi program dela nadzorovane varnostne službe za tekoče leto. Komisija lahko zahteva tudi podrobne podatke o finančnem poslovanju z namenskimi sredstvi.<sup>232</sup>

Določbe, ki zakonodajalcu omogočajo pridobitev informacij, ki jih potrebuje za učinkovito izvajanje nadzora nad izvršilno vejo oblasti, najdemo tudi v Zakonu o parlamentarni preiskavi – vlada, upravni organi, organizacije, ki opravljajo javno službo in vsi nosilci javnih pooblastil morajo parlamentarni preiskovalni komisiji ad hoc ali njenim pooblaščenecem dovoliti dostop do dokumentacije, izdati potrebna dovoljenja za pričevanje ter predložiti spise. V praksi se je pri nekaterih tekočih preiskavah o aferah, v katere naj bi bili vpleteni vidni javni funkcionarji, izkazalo, da je pridobivanje zaupnih dokumentov (tako kot tudi sama parlamentarna preiskava) postalo sredstvo boja med politično pozicijo in opozicijo v državnem zboru.<sup>233</sup>

Odzivnost vlade oziroma posameznih ministrstev na pozive/ zahteve delovnih teles državnega zbora za posredovanje informacij in gradiv je večinoma dobra in pravočasna, to pa ne pomeni, da v praksi ni določenih težav. V Komisija za nadzor proračuna in drugih javnih financ na primer ugotavlja, da se nekateri državni organi in institucije na njene zahteve za posredovanje informacij in gradiv odzovejo šele na podlagi urgenc, za nekatere zahteve pa se kratko in malo ne zmenijo (podatki kažejo, da 40 sklepov komisije v tekočem mandatu še ni realiziranih, zato je komisija

13.4.2011 vlado pozvala, naj jo obvesti, kdaj in kako bodo ti sklepi realizirani). Dosledneje se državni organi in institucije držijo rokov, ko jim zahteve za posredovanje informacij in gradiv posreduje Komisija za nadzor obveščevalnih in varnostnih služb.<sup>234</sup>

Informacije, ki so pomembne za učinkovito izvajanje nadzorne funkcije zakonodajalca, ta pridobi tudi posredno prek Komisije za preprečevanje korupcije. Ta mora enkrat na leto državnemu zboru poročati o svojem delu.<sup>235</sup>

Po Poslovniku državnega zbora mora vlada sproti poročati pristojnima odboroma državnega zbora o svoji dejavnosti in odločitvah v svetu EU ter uveljavljanju stališč Republike Slovenije pri tem.

Pomanjkljivo delovanje nadzornih teles zakonodajalca in tudi na splošno nadzornih institucij države je eden glavnih problemov sedanje krize delovanja pravne države v Sloveniji.<sup>236</sup> Nadzorni mehanizmi so na splošno (pre)pogosto zlorabljeni za politične cilje, zlorablja pa jih tako koalicija kot tudi opozicija.

226 Državni zbor RS. Pridobljeno 30.5.2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=90>. To, da za uvedbo parlamentarne preiskave zadošča zahteva 1/3 poslancev državnega zbora (tj. število glasov, s katerim običajno razpolaga opozicija), se je v praksi pokazalo kot slabo, ker opozicija pogosto deluje po načelu "čim slabše za državo, tem bolje za nas". V praksi cilj parlamentarne preiskave v večini primerov ni ugotavljanje odgovornosti, ampak pridobivanje glasov za volitve in zniževanje ugleda političnih nasprotnikov (intervjuju s prof.dr. Cirilom Ribičičem, nekdanjim poslancem državnega zbora in nekdanjim sodnikom Ustavnega sodišča, 15.4.2011.). Delovanje ad hoc parlamentarnih preiskovalnih komisij je na Dnevih odvjetnikov 2011 kritiziral tudi predsednik republike Danilo Türk. Parlamentarne preiskovalne komisije po njegovem ustvarjajo "prostor za politične polemike", praviloma pa ne opravijo zastavljenih nalog.

227 Glej Zakon o vladi in Poslovnik državnega zbora.

228 Intervju z Mojco Prelesnik, generalno sekretarko državnega zbora, 13.4.2011. Nekdanji poslanec prof. dr. Ciril Ribičič je s tem v zvezi v intervjuju dejal, da je bila v času njegovega mandata na njegov predlog v Poslovnik državnega zbora vnesena določba, da mora predsednik vlade osebno odgovoriti na prva tri poslanska vprašanja. Od uveljavitve te določbe vsakokratni predsednik vlade to svojo dolžnost korektno izpolnjuje (intervju s prof.dr. Cirilom Ribičičem, nekdanjim poslancem državnega zbora in nekdanjim sodnikom Ustavnega sodišča, 15.4.2011.).

229 Poslovnik državnega zbora.

230 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije.

231 Poslovnik državnega zbora.

232 Zakon o parlamentarnem nadzoru obveščevalnih in varnostnih služb (Uradni list RS, št. 93/07).

233 Zakon o parlamentarni preiskavi.

234 Intervju z Mojco Prelesnik, generalno sekretarko državnega zbora, 13.4.2011.

235 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije.

236 V zvezi s to problematiko se je v zadnjih letih v strokovni pravni literaturi nabral zajeten nabor komentarjev, člankov in razprav.

## PRAVNE REFORME (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri zakonodajalec protikorupcijske aktivnosti, boj proti korupciji in upravljanje v državi izpostavlja kot problematične*

Ocena: **75**

V zadnjih letih je zakonodajalec izvedel številne normative in inštitucionalne reforme, ki so si za cilj postavile preprečevanje korupcije in vzpostavitev kakovostnega nacionalnega sistema integritete. Proces pravnih reform še ni končan (upamo lahko, da ne bo privedel do inflacije predpisov), ali pa bo tudi v praksi pripomogel k zmanjšanju tega pojava oziroma večji transparentnosti, verodostojnosti in poštenosti delovanja državnih institucij v Sloveniji, pa bo pokazal čas.

V Sloveniji je bil poldrugo desetletje po osamosvojitvi edini predpis, ki je omenjal korupcijo, Kazenski zakonik (določal je kazniva dejanja z elementi korupcije). Šele leta 2004 je država začela sprejemati posebne pravne akte o korupciji – posebni zakon, nacionalno protikorupcijsko strategijo in podzakonske predpise.

V veljavni pravni ureditvi je ključni pravni akt v zvezi s tem Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije iz leta 2010 (zakon je bil v letu 2011 dvakrat spremenjen). Z uveljavitvijo tega zakona je prenehal veljati Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo iz leta 2006, ker je novi zakon o integriteti na novo uredil tudi vprašanje nezdružljivosti javne funkcije. Poleg Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije se problematike korupcije bolj ali manj neposredno dotikajo tudi sistemski zakoni na področju notranjih zadev in pravosodja (Zakon o policiji, Zakon o tožilstvu, Zakon o sodiščih, Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma itn.).

Leta 2004 je bila v državnem zboru sprejeta Resolucija o preprečevanju korupcije.<sup>237</sup> Resolucija teži k realnim, postopnim in premišljenim preventivnim ukrepom za odpravo korupcije. Slovenija je ratificirala tudi vse najpomembnejše mednarodne konvencije, ki zadevajo integriteto in preprečevanje korupcije. Omenjenim pravnim in drugim aktom se utegnejo v prihodnosti pridružiti nekateri novi predpisi, ki se prav tako dotikajo preprečevanja korupcije.

Leta 2011 je skupina poslancev (pozicijskih in opozicijskih) v parlamentarni postopek vložila predlog Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora.<sup>238</sup> Predlog zakon uvaja razširitev možnosti za konfiskacijo nezakonito pridobljenega premoženja, ki so predvidene v veljavni kazenskopravni zakonodaji.<sup>239</sup>

Med pomembnimi reformami, ki so se v zadnjih letih zgodile na področju zagotavljanja integritete ter preprečevanja in boja proti korupciji, je treba izpostaviti tudi to, da pri Vrhovnem državnem tožilstvu Republike Slovenije kot posebna organizacijska enota deluje skupina državnih tožilcev za pregon organiziranega kriminala.<sup>240</sup> V okviru te skupine od leta 2007 deluje specializiran oddelek, ki je pristojen za pregon uradnih oseb s policijskimi pooblastili, ki storijo

kaznivo dejanje. Namen ustanovitve specializiranega oddelka je bil zagotoviti neodvisno, nepristransko, pravočasno, pregledno, temeljito in učinkovito preiskovanje teh kaznivih dejanj.

Ne nazadnje je treba med reformami, ki so bile izvedene v zadnjem času, omeniti tudi (delno) reorganizacijo policije,<sup>241</sup> še posebej ustanovitev Nacionalnega preiskovalnega urada (NPU) konec leta 2009.<sup>242</sup>

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije skupaj s preostalimi predpisi in akti vzpostavlja kakovosten nacionalni sistem integritete in preprečevanja korupcije, a še ni v celoti oblikovan. Upati je mogoče, da se bo z njim in z reformami, ki bodo izvedene v prihodnje, upravljanje države vendarle izboljšalo.

<sup>237</sup> Objavljena je v Uradnem listu RS, št. 85/04.

<sup>238</sup> Državni zbor RS. Pridobljeno 16.4.2011 na: <http://www.dz-rs.si>

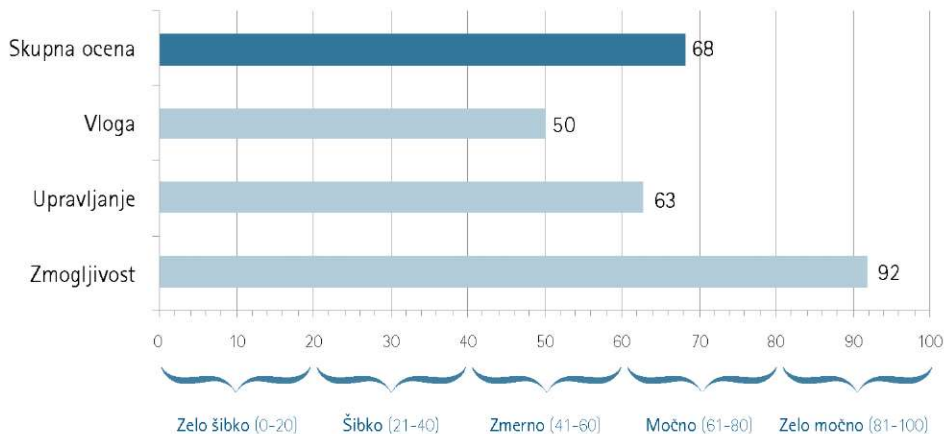
<sup>239</sup> Javna predstavitev mnenj o predlogu zakona, ki jo je v začetku leta 2011 opravil državni zbor (na njej je svoja stališča predstavila strokovna in druga zainteresirana javnost), je pokazala, da je strokovna javnost glede predloga razdeljena (nekateri ga podpirajo, drugi mu nasprotujejo, večina pa se strinja, da bo treba predlog bolj ali manj dopolniti in na nekaterih mestih spremeniti). Predlog po mnenju nekaterih v imenu učinkovitejšega pregona kriminala uvaja nesorazmerne ukrepe, ki znižujejo že dosežene standarde pri varovanju človekovih pravic.

<sup>240</sup> Državno tožilstvo RS. Pridobljeno 16.4.2011 na: <http://www.dt-rs.si>

<sup>241</sup> V okviru reorganizacije naj bi bil v prihodnosti ustanovljen tudi oddelek za razvoj policije, etiko in integriteto.

<sup>242</sup> NPU je specializirana kriminalistična preiskovalna enota na državni ravni za odkrivanje in preiskovanje zahtevnih kaznivih dejanj gospodarskega in finančnega kriminala ter korupcije. Pridobljeno 16.4.2011 na: [http://www.mnz.gov.si/si/policija\\_varnost\\_in\\_nadzor/nacionalni\\_preiskovalni\\_urad/](http://www.mnz.gov.si/si/policija_varnost_in_nadzor/nacionalni_preiskovalni_urad/)

## 6.2 IZVRŠILNA VEJA OBLASTI



### POVZETEK

V Sloveniji ima vlada za učinkovito izvajanje svojih nalog na razpolago zadostna sredstva tako z vidika kadrovskih, tehničnih kot tudi finančnih virov. V skladu z delitvijo oblasti je v Sloveniji ustavno zagotovljena samostojnost delovanja vlade in ministrov v okviru njihovih pristojnosti, pri tem pa za svoje delo odgovarjajo parlamentu. Z določenimi izjemami je delo vlade javno. V praksi slovenska izvršilna oblast deluje razmeroma transparentno, to pa dokazuje tudi preverjanje dostopa do informacij javnega značaja v okviru raziskave NIS. Največjo praznino predstavlja nadzor nad premoženjskim stanjem članov vlade s strani širše javnosti. Čeprav imamo v Sloveniji na normativni ravni učinkovit nadzor nad delom izvršilne oblasti in člani vlade morajo poročati o svojem delu, so v praksi sankcije le redke. Pri tem obstaja tudi problem selektivnega upoštevanja pozivov računskega sodišča predsedniku vlade po razrešitvi ministrov. Prav tako je v praksi pogosto vprašljiva integriteta članov vlade. Tako kot posledica obstajajo sumi, da gre za zlorabe položajev in koruptivna dejanja, a (praviloma) ostajajo nekažnovane.

### STRUKTURA IN ORGANIZIRANOST

V poročilu NIS v okviru stebra "Izvršilna oblast" obravnavamo vlado RS v najožjem smislu, ki jo sestavljajo predsednik vlade in ministri ter generalni sekretariat vlade RS, kot podporno službo delovanja vlade. Ne obravnavamo torej dela posameznih ministrstev in organov v sestavi ministrstev.

Izvršilno oblast<sup>243</sup> na državni ravni in hkrati največji del javne uprave v Sloveniji predstavlja vlada in državna uprava. Pri tem vlada predstavlja politični vrh, državna uprava pa strokovni del izvršilne oblasti. Neločljiva povezanost obeh segmentov se kaže v tem, da vlada usmerja, usklajuje in nadzira delovanje državne uprave prek resornih ministrstev, resorni ministri pa so hkrati člani vlade in predstojniki ministrstev kot temeljnih organov državne uprave.<sup>244</sup>

Vlada je politično telo, ki uresničuje politiko stranke oziroma koalicije strank, ki oblikujejo vlado. Sprejeto politiko vlada uveljavlja v obliki svojih zakonskih in drugih predlogov, ki jih daje državnemu zboru v odločanje, ter v okviru svoje izvršilne funkcije.<sup>245</sup> Vlado sestavljajo predsednik in ministri. Vlada in posamezni ministri so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru. Predsednik vlade skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade ter usklajuje delo ministrov. Ministri so skupno odgovorni za delo vlade, vsak minister pa za delo svojega ministrstva.<sup>246</sup> Vlada dela in odloča na rednih in dopisnih sejah. Na rednih sejah predsednik vlade in ministri sodelujejo in odločajo neposredno. Pri tem redne seje predsednik vlade sklicuje na določen dan v tednu. Na dopisnih sejah člani vlade sodelujejo in odločajo, pri tem pa uporabljajo informacijsko-telekomunikacijske storitve v okviru informacijskega sistema za podporo postopkom sprejemanja odločitev vlade.<sup>247</sup> Za izvedbo sej vlade, njenih delovnih teles, strokovnih svetov in drugih vladnih teles skrbi generalni sekretariat vlade RS. Generalni sekretariat za vlado opravlja strokovne, administrativne in tehnične naloge.

Sedanja vlada je bila imenovana 21. novembra 2008, sestavljajo pa jo predsednik vlade, 15 ministrov in 3 ministri brez resorja. Poslanci državnega zbora so 20. septembra 2011 vladi izrekli nezaupnico, zato je predsednik države 21. oktobra razpustil parlament in razpisal predčasne parlamentarne volitve. Te so bile izvedene 4. decembra 2011.<sup>248</sup>

### VIRI IN SREDSTVA (praksa)

*V kolikšni meri ima izvršilna oblast zadostna sredstva za učinkovito izvajanje svojih nalog*

Ocena: 100

Vlada RS ima za učinkovito izvajanje svojih nalog na voljo zadostna sredstva tako z vidika kadrovskih, tehničnih kot tudi fina-

<sup>243</sup> V parlamentarnem sistemu izvršilno oblast skupaj izvajata predsednik republike in vlada, pri čemer je temeljni nosilec izvršilne oblasti vlada kot kolegijski organ. V poročilu se omejimo na Vlado RS kot kolegijski organ.

<sup>244</sup> Glej Bojan Tičar in Iztok Rakar, *Pravo javnega sektorja*, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila (Maribor, 2011); Gregor Virant, *Javna uprava*, Fakulteta za upravo (Ljubljana, 2009).

<sup>245</sup> Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, četrta, spremenjena in dopolnjena izdaja, GV Založba (Ljubljana, 2007), 265.

<sup>246</sup> Ustava Republike Slovenije. Ljubljana: Uradni list RS, členi 110 do 119.

<sup>247</sup> Poslovnik Vlade Republike Slovenije (neuradno prečiščeno besedilo št. 4). Pridobljeno 16.4.2011 na: [http://www.gsv.gov.si/fileadmin/gsv.gov.si/pageuploads/97sv\\_-\\_poslovnik-precisceno.DOC](http://www.gsv.gov.si/fileadmin/gsv.gov.si/pageuploads/97sv_-_poslovnik-precisceno.DOC)

<sup>248</sup> Dogodki po volitvah decembra 2011 ne vplivajo na oceno v tem stebru. Glej poglavje Temelji za NIS na strani 18.

nčnih virov. V letu 2010 je kabinet predsednika vlade iz proračuna prejel 2.223.085 evrov, generalni sekretariat vlade pa 16.088.500 evrov. Za pravice predsednika vlade, ministrov in generalnega sekretarja vlade do plače in nadomestil ter drugih osebnih prejemkov in povračil, do socialnega zavarovanja in dopustov ter za pravice po prenehanju mandata se smiselno uporabljajo določbe Zakona o poslancih.<sup>249</sup>

Višino plač predsednika vlade, ministrov in generalnega sekretarja vlade ureja Zakon o sistemu plač v javnem sektorju.<sup>250</sup> Funkcije, delovna mesta in nazivi v javnem sektorju so horizontalno razdeljeni v deset plačnih skupin in vertikalno v devet tarifnih razredov. Plačni razredi funkcij izvršilne oblasti so uvrščeni v t. i. plačno podskupino A1 in v plačne razrede v razponu od 55. do 65. plačnega razreda.<sup>251</sup> Pri tem predsednik vlade sodi v 65. plačni razred, ministri pa so razvrščeni med 62. in 64. plačni razred (plačni razred ministrov določi predsednik vlade v okviru tega razpona), generalni sekretar vlade pa v 62. plačni razred. Konec decembra 2008 je predsednik vlade podpisal sklep o uvrstitvi ministrov iz 64. v 63. plačni razred; ta sklep je v veljavi od januarja 2009. Ne glede na to, da je plača predsednika vlade uvrščena v najvišji plačni razred, imajo nekateri ministri višje plače, plače nekaterih direktorjev v državnih podjetjih pa tudi za dvakrat presegajo plačo predsednika vlade oziroma plače ministrov.<sup>252</sup>

Ministri imajo ves čas na voljo službene avtomobile s šoferji, predsedniku vlade ter notranjemu, obrambnemu in zunanjemu ministru pa so dodeljeni tudi varnostniki. Strokovne, administrativne in tehnične naloge za vlado opravlja generalni sekretariat vlade.

## NEODVISNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri je v skladu z zakonodajo izvršilna oblast neodvisna*

Ocena: 100

V skladu z razdelitvijo oblasti je v Sloveniji ustavno zagotovljena samostojnost delovanja vlade in ministrov v okviru njihovih pristojnosti, pri tem pa za svoje delo odgovarjajo parlamentu.<sup>253</sup> Vlada je samostojna pri opravljanju svojih funkcij v okviru ustave in zakonov, državnega proračuna ter načelnih in dolgoročnih usmeritev državnega zbora.<sup>254</sup> Pri tem samostojnost vlade pomeni predvsem to, da pri urensičenju svojih pristojnosti ni vezana na usmeritve političnih strank ali interesnih skupin ter konkretna navodila državnega zbora. Omejitve njene samostojnosti predstavlja tudi določba, da mora vlada državnemu zboru vsako leto predložiti delovni program in mu o svojem delu poročati.<sup>255</sup>

## NEODVISNOST (praksa)

*V kolikšni meri je izvršilna oblast neodvisna v praksi*

Ocena: 75

Vlada je v Sloveniji vpeta v politični sistem, v katerem se vzpostavljajo določena razmerja do drugih vej oblasti in političnih strank, ki delujejo v koaliciji. V tem smislu je težko govoriti o neodvisnosti. V Sloveniji sicer ni možno opaziti primerov neupravičenega vmešavanja parlamenta oziroma vojske v delo vlade, se pa v delovanje vlade vpletajo različne interesne skupine in neformalne mreže, pri tem pa je ta mnenja težko podkrepiti s trdnimi dokazi.<sup>256</sup> Na tovrstne probleme s sindromom "ugrabitve države" posameznih interesno povezanih klientelističnih mrež opozarja tudi KPK.<sup>257</sup>

## TRANSPARENTNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo predpisi, ki zagotavljajo transparentnost delovanja izvršilne oblasti*

Ocena: 75

Delo vlade je javno, izjeme pa predstavljajo način glasovanja članov vlade na sejah vlade, sporočila med dopisno sejo, dobesedni zapisi sej vlade ter razprave članov in drugih udeleženih na sejah vlade. To torej pomeni, da so seje vlade zaprte za javnost. Javnost dela vlade se zagotavlja z novinarskimi konferencami in sporočili za javnost, v katerih so predstavljeni sklepi posameznih sej vlade. Za zagotavljanje javnosti dela vlade in ministrstev skrbita služba vlade, pristojna za informiranje, ter vladni predstavnik za stike z javnostmi. Dnevni redi sej vlade morajo biti v skladu s poslovnikom objavljeni na svetovnem spletu, razen točk dnevnega reda, ki so označene s stopnjo tajnosti.<sup>258</sup>

Različne aktivnosti vlade, tj. gradivo, sklici sej, zapisniki sej in drugi dokumenti, povezani s sejo vlade in njenih delovnih teles, morajo biti objavljeni v informacijskem sistemu vlade. Za objavo v informacijskem sistemu vlade je odgovoren generalni sekretar vlade. Dostop do sistema imajo člani vlade, generalni sekretar, vodja kabineta predsednika vlade, direktorji vladnih služb in njihovi pooblaščenca.<sup>259</sup> Pri tem je treba omeniti, da je pri obravnavi gradiva s tajnimi podatki mogoče omejiti ali izključiti.<sup>260</sup> Na sejah vlade pišejo zapisnike o njih. Zapisniki obsegajo navedbo številke in vrste seje vlade, datum in uro začetka seje, navedbo, kdo je vodil sejo, imena navzočih in odsotnih članov vlade, imena drugih navzočih na seji, navedbo o potrditvi oziroma spremembi zapisnika prejšnje seje, sprejeti dnevni red seje ter stališča in sklepe, ki jih sprejme vlada k posameznim točkam dnevnega reda. Zapisniki sej morajo biti objavljeni v informacijskem sistemu vlade. Deli zapisnika, ki so označeni s stopnjo tajnosti, so objavljeni ločeno.<sup>261</sup> O delu na redni

249 Zakon o poslancih (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, št. 24/2005.

250 Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, št. 108/2009.

251 V skladu z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju je 65. plačni razred najvišji plačni razred.

252 Jože Poglajen, "Predsednika vlade Boruta Pahorja po plači prehitva pet njegovih ministrov" (16.01.2009). Pridobljeno 16.4.2011 na: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042236885>

253 Ustava Republike Slovenije. Ljubljana: Uradni list RS, člen 110.

254 Zakon o Vladi Republike Slovenije (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, št. 94/2005, člen 3.

255 Bojan Tičar in Iztok Rakar, *Pravo javnega sektorja* (Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, 2011) 175.

256 Intervjuja sta bila opravljena s prof. Dragom Zajcem, izrednim profesorjem na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani (4.7.2011) in z dr. Gregorjem Virantom, docentom na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani in članom vlade v mandatnem obdobju 2004-2008 (21.9.2011). Načrtovan je bil intervju z mag. Heleno Kamnar, generalno sekretarko vlade Republike Slovenije. Intervju je bil dogovorjen za 18.7.2011, vendar je pred izvedbo generalna sekretarka (zaradi prezasedenosti) intervju odpovedala.

257 Letna poročila Komisije za preprečevanje korupcije. Pridobljeno na: <http://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>

258 Zakon o Vladi Republike Slovenije (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, št. 94/2005, členi 50 do 52.

259 Poslovnik Vlade Republike Slovenije (neuradno prečiščeno besedilo št. 4), člen 14. Pridobljeno na: [http://www.gsv.gov.si/fileadmin/gsv.gov.si/pageuploads/97sv\\_-\\_poslovnik-preciseno.DOC](http://www.gsv.gov.si/fileadmin/gsv.gov.si/pageuploads/97sv_-_poslovnik-preciseno.DOC)

260 Prav tam, člen 18.

261 Prav tam, člen 34.

seji vlade je mogoče pisati tudi dobesedne zapise, ki so prepisi magnetofonskega, video- ali drugega posnetka. Dobesedni zapisi niso dostopni javnosti.<sup>262</sup>

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije ureja nadzor nad premoženjskim stanjem poklicnih funkcionarjev, torej tudi predsednika vlade in ministrov.<sup>263</sup> Zavezanci morajo takoj, najpozneje pa v enem mesecu po začetku in koncu opravljanja funkcije ali dela, komisiji za preprečevanje korupcije sporočiti podatke o svojem premoženjskem stanju.<sup>264</sup>

## TRANSPARENTNOST (praksa)

*V kolikšni meri je delovanje izvršilne oblasti v praksi transparentno*

Ocena: **50**

V praksi slovenska izvršilna oblast deluje razmeroma transparentno, to pa dokazuje tudi preverjanje dostopa do informacij javnega značaja v okviru raziskave NIS.<sup>265</sup> Največjo praznino trenutno predstavlja nadzor širše javnosti nad premoženjskim stanjem članov vlade. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije določa, da morajo biti podatki o dohodkih in premoženju, pridobljenem med opravljanjem javne funkcije oziroma dejavnosti, javno dostopni in kot taki objavljeni na spletni strani KPK.<sup>266</sup> Vendar KPK načrtuje, da bo prva objava podatkov na voljo šele sredi leta 2013. Po mnenju predsednika KPK bo komisija podatke o spremembah v premoženjskem stanju, ki so predmet javne objave, od zavezancev prvič dobila za leto 2012, in sicer do 31. januarja 2013. Zaradi velikega števila zavezancev bo priprava podatkov za javno objavo verjetno trajala nekaj mesecev, zato bodo prvi javno objavljeni podatki dostopni šele sredi leta 2013.<sup>267</sup> V letu 2009 je izbruhnila tudi afera, povezana s premoženjskim stanjem enega od članov vlade – minister je namreč priznal, da je med volilno kampanjo za državnozbornske volitve novinarjem zamolčal svoje lastništvo v podjetju, a ga je sicer prijavil KPK.<sup>268</sup> Po premisleku se je minister odločil, da kljub temu ne bo odšel iz politike niti ne bo ponudil odstopa z mesta ministra.<sup>269</sup>

V zadnjem obdobju je nastal tudi konflikt med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti zaradi dostopa do določenih vladnih gradiv (natančneje magnetograma seje vlade) in različne interpretacije zakonskih določb ter hierarhije pravnih aktov. Ob koncu leta 2009 je posebna parlamentarna preiskovalna komisija od generalnega sekretariata vlade zahtevala kopijo magnetograma seje vlade. Generalni sekretariat je zahtevo za predajo kopije magnetograma seje zavrnil. Pri tem se je skliceval na poslovnik vlade, ki določa, da so dobesedni zapisi vladnih sej podatki z najvišjo stopnjo tajnosti. Po drugi strani je predsednik preiskovalne komisije menil, da je generalni sekretariat

z zavrnitvijo zahteve kršil ustavo, zakon o parlamentarni preiskavi in hierarhijo pravnih aktov.<sup>270</sup>

V skladu z zakonskimi določbami so sporočila za javnost, v katerih so predstavljeni sklepi posameznih sej vlade, dostopna javnosti in objavljena na domači spletni strani vlade,<sup>271</sup> kot tudi dnevni redi sej vlade.<sup>272</sup> V Sloveniji ni "prevajanja" postopkov, predpisov, zakonov in sprejetih odločitev v preprost jezik, ki bi omogočal razumevanje povprečnega državljana. Ta problem se je doslej že večkrat pokazal na referendumih, saj državljani niso vedeli (razumeli), o čem sploh glasujejo, posledica pa je bila izredno nizka referendumska udeležba.

## ODGOVORNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo določbe, ki zagotavljajo odgovornost članov izvršilne oblasti za svoja dejanja*

Ocena: **100**

Nadzor nad delom vlade urejajo Ustava Republike Slovenije, Zakon o vladi Republike Slovenije in Poslovnik državnega zbora. Vlada je odgovorna državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih, za katera je pristojna država; odgovorna je tudi za uresničevanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave. Za vlado so skupaj odgovorni vsi njeni člani, za ministrstva pa pristojni ministri.<sup>273</sup> Državni zbor lahko sprejme sklep, s katerim je mogoče od vlade ali ministra zahtevati, da poroča državnemu zboru o izvrševanju zakonov, drugih predpisov, ki jih je sprejel državni zbor, ter o drugih ukrepih v okviru svojih pristojnosti in njihovih učinkih.<sup>274</sup>

Odgovornost vlade je politična, odgovornost članov vlade pa politična in pravna (tj. civilna ali kazenska odgovornost). Posledica politične odgovornosti je v možnosti razrešitve oziroma zamenjave vlade bodisi zaradi nezakonitega dela in postopkov bodisi ker ne izpolnjuje nalog ali zaradi rezultatov vladanja, ki niso v skladu s pričakovanji poslancev državnega zbora. Civilna odgovornost ima podlago v slovenski ustavi, ki določa, da ima vsakdo pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja.<sup>275</sup> Kazenska odgovornost se uveljavlja v obliki instituta ustavne obtožbe<sup>276</sup> pred ustavnim sodiščem in se nanaša na kršitve ustave in zakonov pri izvajanju njihovih funkcij.<sup>277</sup> Nadzor državnega zbora nad delovanjem vlade je vzpostavljen v obliki institutov poslanskih vprašanj,<sup>278</sup> interpelacije<sup>279</sup> in glasovanja o nezaupnici.<sup>280</sup>

262 Prav tam, člen 40a.

263 Podrobneje o nadzoru nad premoženjskim stanjem zavezancev po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije glej steber Javni sektor, kazalnik "transparentnost-pravni okvir".

264 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Uradni list RS, št. 45/2010 in 43/2011, člen 41.

265 Terensko preverjanje dostopa do informacij javnega značaja v okviru NIS, glej priloge. No: ENIS-2011/fi-2, 31.5.2011.

266 Glej tudi steber javni sektor.

267 Matjaž Albreht, "Javna objava premoženja funkcionarjev šele leta 2013", Delo.si (22.7.2011) Pridobljeno na: <http://www.delo.si/novice/politika/javna-objava-premozenja-funkcionarjev-sele-leta-2013.html>

268 S. Z./ A. K. K., "Golobič priznal laž, za razmislek ima dober teden" MMC RTVSLO (3.6.2009). Pridobljeno na: <http://www.tvtslovenija.si/gospodarstvo/golobic-priznal-laz-za-razmislek-ima-dober-teden/204398>

269 Izjava Gregorja Golobiča. Pridobljeno na MMC RTVSLO: <http://tvtslo.si/predvajaj/izjava-gregorja-golobica/ava2.36775412/>

270 Zahtevajo vpogled v magnetogram seje vlade. Pridobljeno na: <http://24ur.com/movice/slovenija/zahtevajo-vpogled-v-magnetogram-seje-vlade.html>

271 Sporočila za javnost so pridobljena na: [http://www.vlada.si/si/delo\\_vlade/seje\\_vlade/sporočila\\_za\\_javnost/](http://www.vlada.si/si/delo_vlade/seje_vlade/sporočila_za_javnost/)

272 Dnevni redi sej vlade so pridobljeni na: [http://www.vlada.si/si/delo\\_vlade/seje\\_vlade/dnevni\\_redi/](http://www.vlada.si/si/delo_vlade/seje_vlade/dnevni_redi/)

273 Zakon o vladi Republike Slovenije (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, št. 94/2005, člen 4.

274 Poslovnik državnega zbora (uradno prečiščeno besedilo), člen 237. Pridobljeno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?idocid=31&showdoc=1>

275 Ustava Republike Slovenije. Ljubljana: Uradni list RS, člen 26.

276 Prav tam, člen 119; Poslovnik državnega zbora (uradno prečiščeno besedilo), člen 192.

277 Bojan Tičar in Iztok Rakar, *Pravo javnega sektorja*, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila (Maribor, 2011), 176

278 Poslovnik državnega zbora (uradno prečiščeno besedilo), členi 240-249.

279 Ustava Republike Slovenije. Ljubljana: Uradni list RS, člen 118; Poslovnik državnega zbora (uradno prečiščeno besedilo), členi 250-253.

280 Ustava Republike Slovenije. Ljubljana: Uradni list RS, člen 116; Poslovnik državnega zbora (uradno prečiščeno besedilo), členi 254-256.

Pri pripravi predpisov je predvideno sodelovanje vlade z zainteresirano javnostjo.<sup>281</sup> V skladu s poslovnikom vlade predlagalec predpisa povabi strokovno in drugo javnost k sodelovanju pri pripravi predpisa s splošnim vabilom na spletnih straneh. Vabilu mora biti priložen tudi osnutek predpisa. Predlagalec predpisa lahko tudi izpostavi posamezna vprašanja in jih z vabilom k sodelovanju naslovi na konkretno organizacijo ali posameznega strokovnjaka. Rok za odziv javnosti, ki ga določi predlagalec, je 30 do 60 dni od objave na spletnih straneh. Poslovník tudi natančno določa, v katerih primerih javnost ne more biti objavljena k sodelovanju.<sup>282</sup>

## ODGOVORNOST (praksa)

*V kolikšni meri obstaja učinkovit nadzor nad delom izvršilne oblasti v praksi*

Ocena: 25

Čeprav je v Sloveniji na normativni ravni vzpostavljen učinkovit nadzor nad delom izvršne oblasti in morajo člani vlade poročati o svojem delu, so sankcije v praksi le redke.

V skladu z zakonskimi določili vlada pripravlja poročila o svojem delu in jih predloži državnemu zboru. Delo vlade v praksi prav tako nadzoruje računsko sodišče kot najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Sloveniji. Delo sodišča poteka neodvisno in glede na dostopne podatke ni dokazov o pristranskem delovanju ali resnejših poskusih zunanega vplivanja na delo institucije, vendar se občasno pojavljajo verbalne grožnje in poskusi diskreditacije.<sup>283</sup> Problem se pojavi, ko so mnenja računskega sodišča upoštevana selektivno. Tako je npr. v začetku leta 2010 računsko sodišče predsedniku vlade predlagalo razrešitev ministra<sup>284</sup> za okolje in prostor. Računsko sodišče je v porezijskem poročilu o smotnosti ravnanja z ločeno zbranimi komunalnimi odpadki<sup>285</sup> v Sloveniji od leta 2005 do konca leta 2007 ugotovilo, da je okoljsko ministrstvo hudo kršilo obveznost dobrega poslovanja, zato je na predsednika vlade naslovalo poziv za razrešitev ministra.<sup>286</sup> Predsednik vlade je poziv računskega sodišča upošteval in državnemu zboru predlagal ministrovo razrešitev. Po mnenju takratnega ministra so bili razlogi za njegovo razrešitev povsem politične narave, zato se je odločil, da še pred glasovanjem o razrešitvi sam odstopi.<sup>287</sup> Leto kasneje je računsko sodišče predsedniku vlade ponovno predlagalo razrešitev ministra, tokrat za finance, zaradi hujše kršitve obveznosti dobrega poslovanja.<sup>288</sup> Ko je računsko sodišče ugotovilo nepravilnosti, je od vlade oziroma ministrstva za finance zahtevalo popravljalne ukrepe, a jih to ni izvedlo v zahtevani obliki. Zato je predsednik vlade od ministra zahteval, da mu pripravi temeljito pojasnilo, kako se je ministrstvo lotilo priprave popravljalnih ukrepov.<sup>289</sup> Na podlagi pojasnil se je predsednik vlade odločil, da ne bo predlagal razrešitve ministra za finance, to pa je sprožilo burne odzive opozicije,

češ da so merila predsednika vlade neenaka. Pri tem so v opoziciji zlasti opozarjali na izjave predsednika vlade ob predlogu razrešitve ministra za okolje in prostor, da druge možnosti, kot da predlaga razrešitev, nima in da s tem postavlja nov standard v slovenski politiki.<sup>290</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETE (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo mehanizmi, ki zagotavljajo integriteto članov izvršilne oblasti*

Ocena: 100

Na normativni ravni obstajajo mehanizmi, ki naj bi zagotavljali integriteto predsednika vlade in ministrov. Po izvolitvi oziroma imenovanju pred državnim zborom predsednik vlade in ministri izrečejo to prisego: "Prisegam, da bom spoštoval(a) ustavni red, da bom ravnal(a) po svoji vesti in z vsemi svojimi močmi deloval(a) za blaginjo Slovenije."<sup>291</sup> Za člane vlade je v veljavi tudi etični kodeks,<sup>292</sup> ki med drugim vključuje te protikorupcijske določbe: a) izogibanje obljubam in ravnanjem, ki bi zavezovali državo oziroma njene ustanove k obveznostim, ki so nedorečene, neizvedljive ali škodljive, b) informacije, pridobljene v zvezi z opravljanjem funkcije, mora funkcionar uporabljati le za službene namene, nikakor pa za osebne koristi ali koristi nepooblaščenih oseb ali institucij, c) zavračanje zaradi funkcije ponujenih uslug, privilegijev in daril tako za funkcionarja kot njegove družinske člane, sorodstvo ali kogarkoli drugega, d) izogibanje konfliktu interesov, e) na zaposilo je funkcionar dolžan posredovati podatke javnosti o svojih dohodkih in premoženjskem stanju ter o morebitnih dovoljenih pridobitnih dejavnostih, ki jih funkcionar opravlja poleg funkcije, g) pomoč pri preprečevanju in odkrivanju nepravilnosti in nezakonitosti, vključno s korupcijo in klientelizmom.

V skladu z zakonodajo predsednik vlade in ministri ne smejo sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, razen protokolarnih in priložnostnih daril manjše vrednosti,<sup>293</sup> in morajo biti pozorni na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov ter morajo storiti vse, da se mu izognejo.<sup>294</sup> Po izteku mandata predsednika vlade in ministrov zakonodaja ne predvideva omejitev zaposlitve.

Za člane vlade velja tudi Kodeks ravnanja javnih uslužbencev iz leta 2011 (Ur.l. RS, št. 8/01). Vlada se je ob sprejetju zavezala, da ga bo smiselno uporabljala tudi za ministre in druge funkcionarje.

## MEHANIZMI INTEGRITETE (praksa)

*V kolikšni meri je integriteta članov izvršilne oblasti zagotovljena v praksi*

Ocena: 25

Čeprav na normativni ravni obstajajo mehanizmi, ki naj bi zagotavljali integriteto predsednika vlade in ministrov, je ta v praksi pogosto vprašljiva. Tako obstajajo številni sumi zlorab položajev in koruptivnih dejanj, ki pa ostajajo nekaznovani.

<sup>281</sup> Poslovník Vlade Republike Slovenije (neuradno prečiščeno besedilo št. 4), člen 9. Pridobljeno na: [http://www.gsv.gov.si/fileadmin/gsv.gov.si/pageuploads/97sv\\_-\\_poslovník-precisceno.DOC](http://www.gsv.gov.si/fileadmin/gsv.gov.si/pageuploads/97sv_-_poslovník-precisceno.DOC)

<sup>282</sup> Prav tam.

<sup>283</sup> Glej steber Računsko sodišče.

<sup>284</sup> Po mnenju predsednika Računskega sodišča so tovrstna mnenja le moralno zavezujoča.

<sup>285</sup> Porezijsko poročilo pridobljeno na:

[http://www.rs-rs.si/srs/srs.nsf/I/K6BEEFC38C2B3AC55EC12576A10064241E/\\$file/Loc0dp\\_SF05-07\\_porev.pdf](http://www.rs-rs.si/srs/srs.nsf/I/K6BEEFC38C2B3AC55EC12576A10064241E/$file/Loc0dp_SF05-07_porev.pdf)

<sup>286</sup> Ravnanje z ločeno zbranimi komunalnimi odpadki neučinkovito. Računsko sodišče RS, 4.1.2010. Pridobljeno na: <http://www.rs-rs.si/srs/srs.nsf/I/K12EF53B87F3A1D77C12576A10048F3E5openDocument&appSource=46E3594471E3F026C1257147003B9860>

<sup>287</sup> Tl. Kr./Ka. Ž./Ba. P., "Erjavec odstopil še pred glasovanjem o razrešitvi", Delo.si (26.1.2010). Pridobljeno na: <http://www.delo.si/novice/slovenija/foto-in-video-erjavec-odstopil-se-pred-glasovanjem-o-razresitvi.html>

<sup>288</sup> Porezijsko poročilo, Popravljalni ukrepi Vlade Republike Slovenije in Ministrstva za finance. Pridobljeno na: <http://www.rs-rs.si/srs/srs.nsf/I/K90B9FE45D0BFDC4C1257815003F4C9C>

<sup>289</sup> Sebastjan Morozov, "Računsko sodišče predlaga slovo finančnega ministra Franca Križaniča", dnevnik.si (13.01.2011). Pridobljeno na: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042416743>

<sup>290</sup> "Borut Pahor se je odločil: Križanič ostaja na položaju finančnega ministra", Dnevnik.si (20.01.2011). Pridobljeno na: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042418680>

<sup>291</sup> Ustava Republike Slovenije. Ljubljana: Uradni list RS, člena 104 in 113.

<sup>292</sup> Etični kodeks Vlade Republike Slovenije. Pridobljeno na: <http://www.mju.gov.si/id=194>

<sup>293</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Uradni list RS, št. 45/2010 in 43/2011, člen 30.

<sup>294</sup> Prav tam, člen 37.



Konflikt interesov, ki predstavlja eno osrednjih točk demokratične kulture, je pogosto težko dokazati. Ta problematika je v Sloveniji zagotovo aktualna in izpostavljena. Na ta problem je opozoril tudi nekdanji minister za gospodarstvo v sedanji vladi, ki je sredi leta 2010 odstopil s svojega položaja prav zaradi vprašljive integritete delovanja nekaterih članov vlade. Nekdanji minister je pred svojim odstopom s položaja ministra za gospodarstvo in po njem opozarjal na možnost konflikta interesov pri ministru za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, ki je bil hkrati tudi njegov strankarski kolega.<sup>295</sup> Po njegovem mnenju so bili problematični javni razpisi ministrstva za gospodarstvo, na katere se je prijavljalo podjetje, v katerem je imel svoj lastniški delež tudi takratni minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Poleg tega je bila pod vprašaj postavljena tudi novela Zakona o državni upravi, s katero je vlada nameravala prenesti telekomunikacije in pošto z ministrstva za gospodarstvo k ministrstvu za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. Podjetje, v katerem ima omenjeni nekdanji minister svoj lastniški delež, se namreč ukvarja z visokotehnološkimi rešitvami v telekomunikacijah, to pa pomeni, da bi področje poslovanja spornega podjetja prišlo v resor, ki ga vodi minister.<sup>296</sup>

Čeprav so se v Sloveniji v preteklosti dogajali prehodi iz politike v gospodarstvo in/ali narobe, ta pojav neposredno predstavlja manjši problem. Večji problem predstavlja vmešavanje strankarske politike v delo vlade, kot tudi obstoj številnih (neformalnih) mrež.<sup>297</sup>

Zaradi številnih pritiskov in preiskav je v začetku leta 2010 odstopil minister za kmetijstvo in gozdarstvo. Ministra so povezovali z različnimi aferami, med drugim z vprašanjem ustreznega ravnanja pristojnih institucij ob vračanju psov lastniku v t. i. aferi zaradi napada bulmastifov in sumom, da naj bi šlo za korupcijo, ko naj bi minister v zameno za podporo ene izmed parlamentarnih strank pri interpelaciji predsedniku te stranke na zemljišču v Murski Soboti, ki je v lasti kmetijskega ministrstva, omogočil postavitev letalskega muzeja.<sup>298</sup>

Tarča kritikam opozicije zaradi domnevnih klientelističnih povezav je bila pogosto tudi (nekdanja) ministrica za notranje zadeve, ki je hkrati predsednica koalicijske Liberalne demokracije Slovenije. Pri interpelaciji zoper ministrico v letu 2010 so ji očitali sum poskusa političnega vpliva v že omenjeni aferi zaradi bulmastifov, sum zlorabe uradnega položaja, zlorabe uradnih pravic in sum zlorabe ministrstva za notranje zadeve za klientelistične namene v zvezi z najemom stavbe za nacionalni preiskovalni urad.<sup>299</sup> Kljub vsem očitkom je ministrica interpelacijo uspešno prestala in šele ko je protikorupcijska komisija sprejela načelno mnenje o sumu, da gre v omenjenem primeru za korupcijo, je ministrica odstopila.

Zaradi očitkov opozicije, da je deloval koruptivno in v duhu klientelističnih interesov (tj. priprava razpisa, prirejenega ljubljanskemu županu), je bil interpelacije deležen tudi minister za šolstvo in šport.<sup>300</sup>

Tudi interpelacija proti njemu ni bila uspešna.

Poleg tega je treba omeniti velik problem institucionalne korupcije, na katero opozarja KPK. Analiza KPK o poslovanju slovenskega gospodarstva z državo med letoma 2003 in 2010 je pokazala, da obstaja krog podjetij, ki z državo sklepajo posle prek političnih povezav in ne na podlagi pravil tržnega gospodarstva. Po ugotovitvah KPK naj bi 65 podjetij v času levosredinskih vlad prejelo vsaj petkrat višja povprečna mesečna izplačila proračunskega denarja kot v času desnosredinske vlade. Po drugi strani je v času desnosredinske vlade 252 slovenskih podjetij prejelo vsaj petkrat višja povprečna mesečna izplačila proračunskega denarja kot v času levosredinske vlade.<sup>301</sup>

Z vidika zagotavljanja integritete je torej vsekakor pomembno preventivno delovanje, npr. z ustrežno zakonodajo v zvezi z javnim naročanjem in javnimi uslužbenci, vendar še tako dobra zakonodaja ne more preprečiti odklonov. Zato mora vlada še posebej krepiti profesionalnost in odgovornost organov pregona (policije in tožilstva) in tako spodbujati zaupanje državljanov v te institucije.<sup>302</sup>

## UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri je izvršilna oblast predana in zavezana k razvoju dobrega upravljanja javnega sektorja*

Ocena: **50**

V skladu z Zakonom o vladi le-ta usmerja državno upravo prek ministrov. V tem pogledu vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Vlada lahko zadrži izvršitev predpisa ministra, če oceni, da ni v skladu z ustavo, zakonom ali drugim predpisom državnega zbora ali z vladnim predpisom. Vlada prav tako odloča o sporih med ministrstvi v zvezi s pristojnostmi ter med ministrstvi in nosilci javnih pooblastil. Ne nazadnje vlada ureja delovni čas v državni upravi ter sprejema organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za delo vlade in ministrstev.<sup>303</sup>

Za nadzor izvajanja in spoštovanja predpisov skrbi inšpekcijski nadzor in predstavlja obliko upravnega nadzora, v okviru katerega upravni organi nadzorujejo, kako se spoštujejo oziroma izvajajo zakoni. Poleg tega pa poznamo tudi t. i. horizontalni oziroma notranji inšpekcijski nadzor, pri katerem državna uprava nadzira samo sebe - sem spadajo npr. proračunska inšpekcija, upravna inšpekcija in inšpekcija za sistem javnih uslužbencev.<sup>304</sup>

Pri upravljanju javnega sektorja, še posebej javne uprave, ima posebno vlogo ministrstvo za javno upravo. Ministrstvo za javno upravo skrbi za prijazno (tako do uporabnikov kot tudi javnih uslužbencev) in učinkovito javno upravo. V tem pogledu ministrstvo med drugim a) letno organizira konference o kakovosti v javni upravi<sup>305</sup> ter b) ima pripravljene vprašalnike za oceno zadovoljstva strank in zaposlenih

295 Miro Cerar, "Konflikt interesov" (12.7.2010). Dostopno na: <http://iis-software.si/DnevneVsebine/Kolumna.aspx?id=57086>

296 L. D., M. N., "Golobčič zanika konflikt interesov: Lahovnik ravnal brutalno in brutovsko", MMC RTVSLO (7.7.2010) Pridobljeno na: <http://www.rtvsl.si/slovenija/golobc-zanika-konflikt-interesov-lahovnik-ravnal-brutalno-in-brutovsko/234187>

297 Intervju s prof. Dragom Zajcem, 4.7.2011; intervju z dr. Gregorjem Virantom, 21.9.2011; glej tudi letna poročila Komisije za preprečevanje korupcije. Pridobljeno na: <http://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>

298 "Pogačnik neprekidno odstopil z mesta ministra za kmetijstvo; Pahor odstop razume", Dnevnik.si (10.03.2010). Pridobljeno na: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042343873>

299 Simon Plestenjak, Tina Deu, "Interpelacija Katarine Kresal ni uspela", Siol.net (21.04.2010). Dostopno na: [http://www.siol.net/slovenija/novice/2010/04/dz\\_bo\\_obravnaval\\_ze\\_drugo\\_interpelacijo\\_zoper\\_kresalovo.aspx](http://www.siol.net/slovenija/novice/2010/04/dz_bo_obravnaval_ze_drugo_interpelacijo_zoper_kresalovo.aspx)

300 A. Mu., "SDS tokrat pripravlja interpelacijo ministra Lukšiča", MMC RTVSLO (12.10.2010). Pridobljeno na: <http://www.rtvsl.si/slovenija/sds-tokrat-pripravlja-interpelacijo-ministra-luksica/234555>

301 Sven Berdon, Marijeta Kralj, "Slovenija v primežu institucionalne korupcije", Dnevnik.si (10.6.2011). Pridobljeno na: [http://dnevnik.si/novice/aktualne\\_zgodbe/1042451218](http://dnevnik.si/novice/aktualne_zgodbe/1042451218)

302 Intervju z dr. Gregorjem Virantom, 21.9.2011.

303 Zakon o Vladi Republike Slovenije (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, št. 94/2005, člen 6.

304 Glej Bojan Tičar in Iztok Rakar, *Prava javnega sektorja*, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila (Maribor, 2011), 189; glej tudi steber javni sektor.

305 Pridobljeno na: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/kakovost\\_v\\_javni\\_upravi/konference\\_kakovosti/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/konference_kakovosti/)

ter spodbuja organe državne in javne uprave, da vprašalnike uporabljajo pri svojem delu.<sup>306</sup>

## PRAVNI SISTEM (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri izvršilna oblast daje prednost javni odgovornosti in boju proti korupciji*

Ocena: **50**

---

V mandatnem obdobju sedanje vlade je bil sprejet Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Pri tem je treba poudariti, da je bil zakon v državnem zboru sprejet tako rekoč soglasno, saj je zanj glasovalo 79 poslancev in nobeden proti njemu. Na podlagi tega podatka lahko ugotovimo, da politiki v javnosti in na deklarativni ravni zagovarjajo boj proti korupciji in klientelizmu, vendar žal (prevečkrat) s figo v žepu, saj različni podatki kažejo zlorabo uradnih položajev v vseh vladah, ne glede na prevladujočo politično opcijo.<sup>307</sup> Sprejemanje ali izboljševanje zakonodaje in ustanavljanje novih institucij niso dovolj, potrebni sta zlasti sprememba miselnosti in višja stopnja politične kulture, saj je ta v Sloveniji na zelo nizki ravni.<sup>308</sup>

<sup>306</sup> Vprašalniki in poročila so pridobljeni na: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/kakovost\\_v\\_javni\\_upravi/zadovoljstvo\\_strank\\_in\\_zaposlenih/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/zadovoljstvo_strank_in_zaposlenih/)

<sup>307</sup> Glej zlasti kazalnik mehanizmi integritete – praksa; glej tudi poročila drugih stebrov v okviru raziskave NIS.

<sup>308</sup> Glej npr. raziskavo Democracy Index 2010 (The Economist Intelligence Unit), po kateri je Slovenija prav pri kazalniku "politična kultura" najšibkejša. Priobljeno na: <http://www.eiu.com/democracy>

## 6.3 SODNA VEJA OBLASTI



### POVZETEK

Sodna veja oblasti ima v zadnjih letih na razpolago zadostna finančna sredstva za bolj ali manj učinkovito izvajanje svoje funkcije. Problem, ki v segmentu virov tare slovensko sodstvo, je pomanjkanje sodnega osebja in t. i. kadrovski "inbreeding", ki je zlasti posledica nizkih izhodiščnih plač za nove kadre. Čeprav težnje funkcionarjev izvršilne in zakonodajne veje oblasti k vplivanju na odločitve sodnikov v konkretnih zadevah in odkrito/nasilno izražanje posameznikov nestrinjanja z odločitvami sodnikov obstajajo, o sistematičnih pritiskih politike in drugih na delo sodnikov ne moremo govoriti. Senco na sicer zgledno transparentno delovanje sodstva meče dejstvo, da javnost v praksi do konkretnih podatkov o odprtih disciplinskih postopkih in nekaterih drugih, za integriteto pomembnih informacij nima neposrednega dostopa. Te informacije naj bi bile po zagotovilih predstavnikov vrhovnega sodišča prosičcem dostopne na zahtevo, to pa iz kataloga informacij javnega značaja ni jasno vidno. Če se razrešitve sodnikov (redka) izjema, za disciplinske postopke tega ne moremo trditi. Število se povečuje, to pa je deloma posledica strožjih kriterijev za sodniško delo zaradi ukrepov proti sodnim zaostankom. Posamični primeri neetičnega in nezakonitega (koruptivnega) ravnanja sicer obstajajo, vendar pri tem ne gre za širše/sistemske probleme integritete sodstva in sodnikov. Če odmislimo nespoštovanje nekaterih odločb ustavnega sodišča, lahko ugotovimo, da sodstvo v praksi zagotavlja razmeroma učinkovit nadzor nad delovanjem izvršilne in zakonodajne oblasti. V sodstvu so šele v zadnjem času začeli izvajati reforme, ki so ciljno naravnane k učinkovitejšemu sojenju v kazenskih zadevah, povezanih s korupcijo. Kljub razmeroma nizki stopnji zaupanja javnosti je sodstvo v celoti gledano eden od močnejših stebrov v nacionalnem sistemu integritete.

### STRUKTURA IN ORGANIZACIJA

Položaj sodstva v veljavni ustavni ureditvi izhaja iz temeljnega načela državne ureditve, da se oblast deli na zakonodajno, izvršilno in sodno. Vsakomur je zagotovljeno enako varstvo pravic pred sodiščem. Sodišča in sodniki so pri opravljanju svoje funkcije neodvisni. Vezani so na ustavo in zakon ter tudi na splošna načela mednarodnega prava ter ratificirane in objavljene mednarodne

pogodbe. Sodnike voli in razrešuje državni zbor na predlog sodnega sveta. Funkcija sodnika ni združljiva s funkcijami v državnih organih, v organih lokalne samouprave in organih političnih strank ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, za katere to določa zakon. Sodnika ni mogoče poklicati na odgovornost za mnenje, ki ga je dal pri odločanju na sodišču, in ne sme biti priprt, pa tudi se ne sme brez dovoljenja državnega zbora zoper njega začeti kazenski postopek, če je osumljen kaznivega dejanja pri opravljanju sodniške funkcije. Če je pri opravljanju funkcije kršil ustavo ali huje kršil zakon, lahko državni zbor sodnika razreši s funkcije. Če je s pravnomočno sodbo ugotovljeno, da je kaznivo dejanje sodnik storil naklepno in je pri tem zlorabil svojo funkcije, ga državni zbor mora razrešiti. Posamezniku ali pravni osebi lahko sodi samo sodnik, ki je izbran po pravilih, vnaprej določenih z zakonom in sodnim redom. Sodnik opravlja svojo funkcijo trajno, torej vse do upokojitve.

Sodišča se delijo na sodišča splošne pristojnosti (okrajna, okrožna, višja in vrhovno sodišče) in specializirana sodišča (delavna in socialna sodišča ter upravno sodišče). Najvišje sodišče v državi je Vrhovno sodišče Republike Slovenije. Odloča o rednih in izrednih pravnih sredstvih.

Poleg omenjenih sodišč ima Republika Slovenija tudi ustavno sodišče, ki je najvišji organ sodne oblasti na področju ustavnosti in zakonitosti ter varstva človekovih pravic. Zaradi posebnih pristojnosti ustava to sodišče ureja kot poseben državni organ v ločenem poglavju.

V Sloveniji je prepovedano ustanavljanje izrednih sodišč, v obdobju miru pa tudi vojaških sodišč. Zakon ureja primere in oblike neposredne udeležbe državljanov pri izvajanju sodne oblasti.<sup>309</sup>

<sup>309</sup> Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004 in 68/2006). Glej tudi Lovro Sturm (ur): Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj, 2010. Širše o sodstvu v Republiki Sloveniji glej npr. Albin Igličar, *Pogledi sociologije prava*, GV Založba, Ljubljana, 2009.

## SREDSTVA IN VIRI (pravni okvir)

*V kolikšni meri zakonodajni okvir zagotavlja ustrezne delovne razmere in primerna plačila za delo v sodstvu*

Ocena: **75**

Zakon o sodiščih<sup>310</sup> določa, da za zagotavljanje splošnih pogojev za izvajanje sodne oblasti, zlasti pripravo zakonov in drugih predpisov s področja organizacije in poslovanja sodišč, za izobraževanje in strokovno usposabljanje kadrov, zagotavljanje kadrovskih, materialnih, tehničnih in prostorskih možnosti ter za druge upravne naloge, ki jih določa zakon, skrbi pravosodna uprava. Letni obseg finančnih sredstev za stroške za poslovanje sodišč, za njihovo opremo, zagotavljanje prostorskih možnosti ter za plače sodnikov in drugega osebja sodišč je določen v proračunu. Obseg finančnih sredstev je v okviru državnega proračuna Republike Slovenije na podlagi finančnih načrtov posameznih sodišč zagotovljen pri proračunskem uporabniku, Vrhovnem sodišču Republike Slovenije.<sup>311</sup>

Plače sodnikov podrobneje urejata Zakon o sistemu plač v javnem sektorju<sup>312</sup> in Zakon o sodniški službi<sup>313</sup> kot *lex specialis*. Ta razporeja sodnike v plačne razrede glede na naziv in jim s tem zagotavlja stabilen dohodek v obliki t. i. izhodiščne plače. Usklajevanja plač glede na inflacijo omenjena predpisa eksplicitno ne urejata. Obseg sredstev za plače sodnikov in sodnega osebja se (za posamezno proračunsko leto) določa v finančnih načrtih uporabnikov proračuna, in sicer glede na število javnih uslužbencev in funkcionarjev v skladu s sprejetim programom dela.<sup>314</sup>

## SREDSTVA IN VIRI (praksa)

*V kolikšni meri ima sodna veja oblasti zagotovljeno ustrezno raven finančnih, človeških in infrastrukturnih virov za učinkovito izvajanje nalog v praksi*

Ocena: **50**

V vladnem mandatu 2004–2008 je bila izvedena plačna reforma v javnem sektorju, v sodniških vrstah pa je dvignila veliko prahu in sprožila celo stavko. Slovensko sodniško društvo je menilo, da je plačna reforma poslabšala finančni položaj sodnikov in ogrozila njihovo neodvisnost. Čeprav so dejstvo, da je ena od vej oblasti protestno omejila obseg izvajanja svojih funkcij, nekateri označili kot nesprejemljivo in celo protiustavno, so sodniki vztrajali, da njihov plačni položaj ni ustrezno pravno urejen. Njihovim pogledom je pritrdilo tudi ustavno sodišče in z odločbo št. U-I-159/08 ugotovilo, da je reforma plačnega sistema javnih uslužbencev sodniške plače uredila v nasprotju z ustavo. Stavkovnim zahtevam Slovenskega sodniškega društva je ustregla šele takratna vlada "v odhodu". Stavka se je začela 1. julija 2008 in je bila končana 13. novembra 2009 po objavi novele Zakona o sistemu plač v javnem sektorju in novele Zakona o sodniški službi v uradnem listu.<sup>315</sup> S

<sup>310</sup> Zakon o sodiščih (uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 94/2007 in sprem.).

<sup>311</sup> Prav tam.

<sup>312</sup> Zakon o sistemu plač v javnem sektorju. Pridobljeno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&fq=zakon+o+sistemu+pla%C4%BD+v+javnem+sektorju&t=mandate--1&uid=UPB|3CFB6D5DC38F88ABC125781600444CDC1&showdoc=1>

<sup>313</sup> Zakon o sodniški službi (uradno prečiščeno besedilo, Uradni list RS, št. 27/2007 in sprem.).

<sup>314</sup> Zakon o sistemu plač v javnem sektorju.

<sup>315</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-L) in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodniški službi (ZSSS-L) (Uradni list RS, št. 91/09).

tema dvema novelama naj bi bili določeni taki plačni razredi za sodnike, ki ustrezajo ustavnemu načelu delitve oblasti in zagotavljajo primerljivost sodniških plač s plačami funkcionarjev v drugih vejah oblasti.

Iz letnih poročil Vrhovnega sodišča Republike Slovenije je vidno, da imajo sodišča v zadnjih letih na razpolago zadostna finančna sredstva za bolj ali manj učinkovito izvajanje sodne funkcije. Poročilo za leto 2010 sicer omenja rebalans proračuna, a ta ni prizadel sodstva, saj je višina sredstev ostala na enaki ravni.<sup>316</sup> Poročilo iz leta 2009 omenja dva rebalansa proračuna, pri teh pa so se sredstva, namenjena pravosodnim proračunskim uporabnikom, celo povečala.<sup>317</sup> Finančno se je sodstvo okrepilo tudi z nekaterimi projekti, na primer s projektom "Lukenda" za zmanjšanje sodnih zaostankov.<sup>318</sup>

Mednarodne raziskave konkurenčnosti (npr. ocena Svetovne banke Doing Business), izvedene med podjetji, opozarjajo na dolgotrajne sodne postopke. Zmanjševanje števila nerešenih zadev (brez prekrškov) se je nadaljevalo tudi v letu 2010, število nerešenih pomembnejših zadev pa je ostalo nespremenjeno.<sup>319</sup> Število vseh sodnikov se je znižalo za 4,8 %.<sup>320</sup> Število sodnih zaostankov (brez prekrškov) po 50. členu sodnega reda se je v letu 2010 v primerjavi z letom 2009 povečalo za 4 %, pri pomembnejših zadevah pa kar za 34 %, to pa v določeni meri sicer kaže na podaljšanje trajanja sodnih postopkov, v pomembni meri pa je tudi posledica skrajšanja rokov za reševanje zadev. Povečanje vseh sodnih zaostankov je izkazano na višjih in okrožnih sodiščih ter na delovnih in socialnem sodišču, občutno pa je povečanje zaostankov pri pomembnejših zadevah na višjih (34,7 %), okrožnih (68,3 %) in okrajnih sodiščih (22,9 %) ter na delovnih in socialnem sodišču (23,9%)<sup>321</sup>.

Slovenija naj bi imela med evropskimi državami glede na poročila CEPEJ o evropskih sodnih sistemih največje število sodnikov na število prebivalcev. V poročilu vrhovnega sodišča za leto 2010 je v zvezi s tem opozorjeno, da ta podatek zaradi neuskajenih metodologij (npr. diskrepance med "statistično" zasedenimi sodniškimi mesti in zasedenimi de facto) daje varljivo sliko.<sup>322</sup> Problem, ki v tem segmentu tare slovensko sodstvo, je t. i. kadrovski "inbreeding", ki je zlasti posledica

<sup>316</sup> Letno poročilo Vrhovnega sodišča RS 2010. Pridobljeno 14.6.2011 na: <http://www.sodisce.si/vsrs/objave/2011061514320045/>

<sup>317</sup> Letno poročilo Vrhovnega sodišča RS 2009. Pridobljeno 14.6.2011 na: [http://www.sodisce.si/mma\\_bin.phpstatic\\_id=2010081011355553](http://www.sodisce.si/mma_bin.phpstatic_id=2010081011355553)

<sup>318</sup> V letu 2010 so sodišča prejela v reševanje za 4,8 % več zadev kot leto prej. Kljub temu je na dan 31.12.2010 ostalo še 458.254 nerešenih zadev, to pa je za 4,6 % manj zadev kot na zadnji dan leta 2009. Povprečni časi za rešitev zadev so se s 14,1 meseca v letu 1998 skrajšali na 5,8 meseca v letu 2010, pri t. i. pomembnejših zadevah pa z 21,8 meseca v letu 1998 na 9,2 meseca konec leta 2010. Obseg nerešenih upravnih sporov pri Upravnem sodišču se je ob koncu leta 2010 v primerjavi z letom prej znižal za 24,9 %. Zdi pa se, da problem preobremenjenosti in sodnih zaostankov še naprej bremeni Ustavno sodišče. Pripad novih zadev je bil v primerjavi s prejšnjim letom spet povečan. Število nerešenih zadev je ostalo na tako rekoč enaki ravni kot na začetku leta 2010, to pa pomeni, da je Ustavno sodišče v preteklem letu rešilo skoraj enako število zadev, kot jih je prejelo. Ne glede na navedeno se stanje tudi na Ustavnem sodišču izboljšuje. Iz preteklih let je na dan 31. decembra 2010 ostalo nerešenih le še minimalno število (šest) zadev iz leta 2008. Več jih je bilo iz leta 2009 (skupaj 206), vendar jih Ustavno sodišče rešuje kot absolutno prednostne. Vse preostale nerešene zadeve so iz leta 2010. Pridobljeno 10.7.2011 na: [http://www.us-rs.si/\(10.7.2011\)inhttp://www.us-rs.si/media/usrs\\_predstavitvev\\_dela\\_2010\\_web.pdf](http://www.us-rs.si/(10.7.2011)inhttp://www.us-rs.si/media/usrs_predstavitvev_dela_2010_web.pdf)

<sup>319</sup> Število nerešenih zadev na vseh sodiščih skupaj se je v letu 2010 v primerjavi s preteklim letom znižalo za 5,3 %, kar zadeva posamezna sodišča pa se je povečalo: na višjih sodiščih za 13,7 % in na okrožnih za 7,8 %. Nerešene zadeve so 31.12. 2010 predstavljale 31 % zadev v delu (Sodna statistika za leto 2010). Pri pomembnejših zadevah, ki predstavljajo 20,8 % zadev v delu, je število nerešenih zadev na vseh sodiščih ostalo približno nespremenjeno (za 0,6 % višje). Pri tem je bilo pri višjih in okrožnih sodiščih povečanje spet očitno, pri vseh drugih sodiščih pa se je število nerešenih zadev zmanjšalo. Takšni rezultati so bili ponovno doseženi ob velikem obsegu novih zadev, čeprav se je pripad v letu 2010 v primerjavi z letom prej znižal za 6,0 %, pri pomembnejših zadevah pa je bil višji za 0,4 %. Umar in Sodna statistika 2010. Pridobljeno 1.11.2011 na: [http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/110327\\_BILIIEN\\_SS\\_2010-12.pdf](http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/110327_BILIIEN_SS_2010-12.pdf)

<sup>320</sup> UMAR, Poročilo o razvoju 2011 - učinkovita in cenejša država. Pridobljeno 13.7.2011 na: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/pr/2011/SRS/3/PDF/teks%20tretja%20oprioreteta.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2011/SRS/3/PDF/teks%20tretja%20oprioreteta.pdf)

<sup>321</sup> Analiza četrletnih poročil o izvajanju operativnih programov dela sodišč za obdobje 2006–2010 4/2010, Služba za razvoj sodne uprave VSRS, 7–8.

<sup>322</sup> Letno poročilo Vrhovnega sodišča RS 2009. V organizaciji sodišč in sodniškega dela v različnih evropskih državah obstajajo pomembne razlike (večina tujih ureditev t. i. sodnikov za prekrške ne vključuje v redno sodstvo). Za verodostojno oceno o ustreznosti števila sodniških mest bi bilo treba upoštevati tudi število pomožnega osebja na sodiščih.

nizkih izhodiščnih plač, ki ne pritegnejo novih kadrov.<sup>323</sup> Vrhovno sodišče je že v poročilu za leto 2009 opozorilo, da bi bilo morebitno zmanjševanje števila sodnikov zaradi kriznih varčevalnih ukrepov možno le ob zagotovitvi ustrezne podpore sodnega osebja. Zato je v kadrovskem načrtu sodišč potrebno zagotoviti zadostno število sodnega osebja, zaposlenega za nedoločen čas.<sup>324</sup> Za kadrovske kondicije sodstva med drugim skrbi tudi Center za izobraževanje v pravosodju (CIP) v okviru ministrstva za pravosodje – organizira izvedbo različnih oblik stalnega izobraževanja sodnikov, tožilcev, državnih pravobranilcev, strokovnih sodelavcev ter sodnega osebja in skrbi zanjo, organizira izvedbo pravnih državnih izpitov ter drugih preizkusov znanja za potrebe v pravosodju in skrbi za izobraževanje sodniških pripravnikov in izdaja strokovne publikacije.<sup>325</sup>

V strokovni literaturi je mogoče opaziti tudi utemeljene in argumentirane pomisleke, da je problem druge: pri pravnem študiju (obstajajo argumentirane teze, da primerne izobraževanja sodnikov ni dovolj, ampak premalo), ki oblikuje tudi odnos sodnikov do presoje sodnih politik in strategij, pa tudi sodniško etično samorazumevanje.<sup>326</sup>

Žgoča je tudi prostorska problematika, saj sodišča še vedno ne poslujejo na eni lokaciji. Vrhovno sodišče je že v več prejšnjih letnih poročilih ocenilo, da neustrezna rešitev prostorske problematike sodišč (delo na več lokacijah) vpliva tako na njihovo storilnost kot na potrebe po kadrovskih virih in ne nazadnje na zadovoljstvo strank, saj se le še stežka znajdejo med različnimi lokacijami organizacijskih enot posameznega sodišča. Vrhovno sodišče je predlagalo, da bi prostorsko problematiko sodišč rešili na podoben način kot problematiko drugih državnih organov. V letu 2010 je bila sprejeta nova ureditev nepremičnega premoženja, ki skrb za zagotavljanje prostorskih možnosti za delo sodišč z ministrstva za pravosodje prenaša na Javni nepremičninski sklad. Vrhovno sodišče ocenjuje, da se s tem le še povečuje tveganje glede zagotavljanja prostorskih pogojev.<sup>327</sup>

Dodati kaže tudi, da omenjeni noveli Zakona o sistemu plač v javnem sektorju in Zakona o sodniški službi, ki naj bi plačni položaj sodnikov uredili v skladu z odločbami Ustavnega sodišča, še nista v celoti uresničeni.

## NEODVISNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri pravna ureditev zagotavlja neodvisno delovanje sodstva*

Ocena: 100

Načelo neodvisnosti je temeljno načelo sodstva v Republiki Sloveniji. Ustava in zakonodaja izhajata iz predpostavke, da lahko sodnik nepristransko odloča, samo če je pri svojem delu popolnoma neodvisen od drugih državnih organov, od strank v postopku in nasploh kogarkoli. Noben državni organ ali katerikoli drug subjekt se ne sme vmešavati v sojenje in dajati sodniku navodil. Načelo neodvisnosti sodstva, ki je v slovenski teoriji, zakonodaji in praksi prepoznano kot nujen pogoj za uveljavljanje načela pravne države, je povezano

z načeli ustavnosti in zakonitosti, trajnosti sodniške funkcije, nepremakljivosti sodnikov, sodniške imunitete in nezdružljivosti funkcije. Sodnik mora vselej ravnati tako, da varuje neodvisnost in nepristranskost sojenja, pa tudi ugled sodniške službe.<sup>328</sup>

Ustava v 127. členu določa, da je najvišje sodišče v državi vrhovno sodišče. Vrhovno sodišče je zadnja pritožbena instanca v civilnih, kazenskih, gospodarskih, upravnih ter delovnih in socialnih zadevah. V veliki večini zadev, za katere je pristojno, je sodišče tretje stopnje, to pa pomeni, da obravnava predvsem tako imenovana izredna pravna sredstva.<sup>329</sup> Na področju zagotavljanja ustavnosti in zakonitosti ter varstva človekovih pravic je najvišji sodni organ v državi ustavno sodišče, ki je pri svojem odločanju samostojno in neodvisno.<sup>330</sup> To sodišče presoja o skladnosti zakonov in drugih predpisov z ustavo, o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic s posamičnimi akti, o sporih glede pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi in med samimi lokalnimi skupnostmi, o sporih glede pristojnosti med sodišči in drugimi državnimi organi, o sporih o pristojnosti med državnim zborom, predsednikom republike in vlado, o protiučelnosti aktov in delovanja političnih strank in o drugih zadevah, ki so mu naložene z ustavo in zakoni.<sup>331</sup> Ustavno sodišče sestavlja devet sodnikov – izvoli jih državni zbor na predlog predsednika republike, in sicer za devet let brez možnosti ponovne izvolitve. Ustavni sodniki uživajo enako kazensko imuniteto kot poslanci državnega zbora. O njihovi imuniteti odloča državni zbor.<sup>332</sup>

Po Ustavi (130. člen) sodnike rednih sodišč izvoli državni zbor na predlog sodnega sveta. Sodni svet zagotavlja sodelovanje med zakonodajno in sodno oblastjo pri postavljanju sodnikov, pri tem preprečuje neposredni vpliv politike (političnih strank) na izvolitev (temu sta namenjena zlasti njegova sestava in način oblikovanja). Položaj in naloge sodnega sveta ter oblikovanje le-tega podrobneje ureja Zakon o sodiščih. Skladno s tem zakonom sodni svet sestavlja enajst članov, od katerih jih (iz vrst univerzitetnih profesorjev prava, odvetnikov in drugih pravnikov) pet izvoli državni zbor na predlog predsednika republike, šest članov pa sodniki (na neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem) izvolijo sami.<sup>333</sup> Pri obravnavi kandidatov za sodnike imajo pomembno vlogo posebni personalni sveti sodnikov, ki dajejo mnenja o primernosti (zlasti strokovni) kandidatov za sodniško službo. Neobvezujoče mnenje o kandidatih da tudi ministrstvo za pravosodje.<sup>334</sup> Na podlagi teh mnenj im meril, ki jih določa zakon, sodni svet kandidata za sodnika predlaga v izvolitev državnemu zboru.

Za sodnika je lahko izvoljen slovenski državljan, ki je star najmanj 30 let (izjemoma je lahko za okrajnega sodnika izvoljen mlajši kandidat), ima diplomu pravne fakultete in je opravil pravniški državni izpit. Poleg tega mora biti kandidat osebno primerno (če je iz njegovega dotedanjega dela, ravnanja ali obnašanja mogoče sklepati, da sodniške službe ne bo opravljal strokovno, pošteno in vestno ali da ne bo varoval sodniškega ugleda ter nepristranskosti in neodvisnosti sojenja, tega pogoja ne izpolnjuje). Za sodnika ne more biti izvoljen kandidat, ki sicer izpolnjuje vse pogoje, če je pri svojem prejšnjem opravljanju funkcije sodil ali odločal v postopkih, v katerih so bile kršene

<sup>328</sup> Zakon o sodniški službi.

<sup>329</sup> Ustava Republike Slovenije.

<sup>330</sup> Prav tam. Glej tudi Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, 317–320.

<sup>331</sup> Ustava Republike Slovenije.

<sup>332</sup> Prav tam.

<sup>333</sup> Zakon o sodiščih. Med pristojnosti sodnega sveta poleg predlaganja kandidatov za sodnike spada tudi odločanje o napredovanjih in uvrstitvah v plačilne razrede ter o nezdružljivosti sodniške funkcije, dajanje mnenja k predlogu proračuna za sodišča in mnenja državnemu zboru k zakonom, ki urejajo položaj, pravice in dolžnosti sodnikov in osebja sodišč, sprejemanje meril za kakovost dela sodnikov in tako naprej.

<sup>334</sup> Zakon o sodiščih in Zakon o sodniški službi. Glej tudi Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, 325–328.

<sup>323</sup> Intervju z Jankom Marinikom, višjim sodnikom in sekretarjem Vrhovnega sodišča RS, 22.7.2011.

<sup>324</sup> Letno poročilo Vrhovnega sodišča RS 2009.

<sup>325</sup> Center za izobraževanja, Ministrstvo za pravosodje. Pridobljeno 25.6.2011 na: [http://www.mp.gov.si/sij/center\\_za\\_izobrazevanje\\_cip/](http://www.mp.gov.si/sij/center_za_izobrazevanje_cip/)

<sup>326</sup> Prim. Andraž Teršek, "O izhodiščih za delovanje pravne države", *Pogledi*, št. 23/2011. Pridobljeno 13.12.2011 na: <http://www.pogledi.si/mnenja/o-izhodicih-za-delovanje-pravne-drzave>

<sup>327</sup> Letno poročilo Vrhovnega sodišča RS 2010.

Kazalniki	2006		2007		2008		2009		2010									
	Rang*	Št. točk**	Rang*	Št. točk**	Rang*	Št. točk**	Rang*	Št. točk**	Rang*	Št. točk**								
Neodvisnost sodstva	44	4,5	47	-	4,5	0	60	-	4,2	-	51	+	4,4	+	56	-	4,2	-
Neučinkovitost pravnega okvirja v reševanju sporov			49		4,1		53	-	4,3	+	50	+	4,0	-	81	-	3,4	-
Učinkovitost pravnega okvirja v izpodbijanju predpisov											60		3,7		79	-	3,4	-

**Tabela 5:** *The Global Competitiveness Report, WEF, različne številke.*

Opombe: \* Rang predstavlja uvrstitev Slovenije med 139 državami v letu 2010, 133 v letu 2009, 134 v letu 2008, 131 v letu 2007 in 125 v letu 2006. \*\* Število točk predstavlja vrednost kazalnika. Višje število točk je boljše, največ možnih je 7. + predstavlja izboljšanje glede na leto prej, - poslabšanje, ni spremembe. Legenda kazalnikov predstavlja razvrstitev med dvema skrajnima možnostma: (i) v kolikšni meri je sodstvo neodvisno od vplivov politike, državljanov ali podjetij; (ii) kako učinkovit je pravni okvir za zasebna podjetja za reševanje sporov; (iii) kako učinkovit je pravni okvir za zasebna podjetja za izpodbijanje zakonitosti delovanja vlade in/ali predpisov.

temeljne človekove pravice in svoboščine.<sup>335</sup> Tudi o izvolitvi sodnika vrhovnega sodišča odloča državni zbor na predlog sodnega sveta. To velja tudi tedaj, kadar ne gre za povsem novo izvolitev, temveč za napredovanje sodnika z nižjega sodišča.<sup>336</sup> Sodniki ustavnega sodišča so izvoljeni v državnem zboru na predlog predsednika republike.<sup>337</sup>

Neodvisnost sodišča in sodnika je na normativni ravni zagotovljena tudi na podlagi načela trajnosti sodniške funkcije (prvi odstavek 129. člena), po katerem sodnik po izvolitvi opravlja svojo funkcijo vse do upokojitve. Sodnik je ne glede na načelo trajnosti lahko razrešen, če pri opravljanju sodniške funkcije krši ustavo ali huje krši zakon (132. člen).<sup>338</sup> Zaradi vsebine svojih odločitev sodniki ne smejo biti premeščeni ali kako drugače kaznovani.

Sodnik je lahko premeščen le na predlog predsednika vrhovnega sodišča in s soglasjem predsednikov obeh pristojnih sodišč po svoji vnaprejšnji pisni privolitvi. Izjemoma je lahko sodnik premeščen na drugo sodišče brez svoje privolitve (če je odpravljeno sodišče, na katerem sodnik opravlja sodniško službo, če se za precej daljši čas zmanjša obseg dela sodišča, če je to potrebno, da se odpravijo zastanki pri delu sodišča ipd.).<sup>339</sup> Po ustavi sodnika ni mogoče klicati na odgovornost za mnenje, ki ga je dal pri sojenju, ne sme biti priprt niti se ne sme brez dovoljenja državnega zbora zoper njega začeti kazenski postopek, če je osumljen kaznivega dejanja pri opravljanju funkcije.<sup>340</sup> Sodnik se mora vselej vesti tako, da varuje nepristranskost in neodvisnost sojenja, sodniški ugled in samostojnost sodne oblasti.<sup>341</sup>

## NEODVISNOST (praksa)

*V kolikšni meri je sodstvo dejansko neodvisno od pritiskov vlade in drugih*

Ocena: **75**

Težnje funkcionarjev izvršilne in zakonodajne veje oblasti po vplivanju na odločitve sodnikov v konkretnih zadevah in odkrito izražanje nestrinjanja posameznikov z odločitvami sodnikov nedvomno obstajajo. Na to med drugim opozarja Slovensko sodniško društvo, ki meni, da je takšno ravnanje nesprejemljivo, saj pomeni nespoštovanje ustavnih načel neodvisnosti sodstva in delitve

oblasti, ki sta temelj pravne in demokratične države.<sup>342</sup> Kljub temu o sistematičnih pritiskih politike in drugih na delo sodnikov ne moremo govoriti. Pri "pritiskih" na sodstvo gre bolj ali manj za javno izražanje stališč, ki so, če izvzamemo posamezne ekstremne primere,<sup>343</sup> za zdaj v okviru še sprejemljivih meja.<sup>344</sup> Temu pritrjujejo tudi nekateri sodni funkcionarji, ki izkušeni z neposrednim vplivanjem na svojo neodvisnost in nepristranskost nimajo, čeprav ne zanikajo, da posamezni primeri vendarle obstajajo. Večina sodnikov naj ne bi čutila neposrednih vplivov na proces odločanja niti jih ni čutila v prejšnjem (socialističnem) režimu, pa vendar naj bi bili (take so bile in so še domneve) sodniki pod vplivom politike.<sup>345</sup> Nikakor pa po njihovem mnenju ne gre zanikati posrednih vplivov in pritiskov na proces sodnega odločanja, ki prihajajo iz politike prek medijev. Najbolj negativen je odnos oziroma pritisk na sodstvo tistih politikov, ki s političnimi floskulami zagovarjajo ukinitve trajnega sodniškega mandata.<sup>346</sup>

Razrešitve sodnikov so v Republiki Sloveniji (redka) izjema, ne pravilo. Pri primerih, ki so se zgodili v praksi, ne moremo govoriti o razrešitvah, ki bi pomenile poseg v sodnikovo neodvisnost. Podobno velja za premečitve. V praksi jih je sicer veliko, vendar ne gre za premečitve zaradi kaznovanja sodnikov za neposlušnost oziroma politično ali drugače motivirane nezakonite premečitve, ki bi predstavljale poseg v neodvisnost sodstva in sodnikov. Gre za notranje organizacijske manevre ob soglasju posameznih sodnikov zaradi preobremenjenosti nekaterih sodišč, potrebe po izpolnitvi norme, osebnih preferenc po selitvi ipd.<sup>347</sup>

Postavlja pa se tudi vprašanje "udeležbe državljanov pri sojenju" in vplivu tega elementa na negativne značilnosti sodne prakse

<sup>342</sup> Slovensko sodniško društvo. Pridobljeno 25.5.2011 na: <http://www.sodnisko-drustvo.si>

<sup>343</sup> V zadnjih letih zagotovo najbolj izstopa bombni napad na hišo sodnice jeseni leta 2008. Izraz nestpnosti do vloge sodstva in sodnikov v sistemu državne oblasti po mnenju Slovenskega sodniškega društva predstavljajo tudi primeri verbalnih in celo fizičnih napadov na sodnike in primer grafiti na stanovanjski hiši sodnice, ki je z izrekom sodbe v konkretni zadevi takšno obliko nestpnosti obsodila. Ti napadi na sodnike po presoji društva kažejo, da grožnje z napadom na življenje in telo sodnikov niso več samo verbalne in da pomenijo resno opozorilo na nespoštovanje institucij sistema in temeljev demokracije. Prav tam.

<sup>344</sup> Intervju z Jankom Marinkom, višjim sodnikom in sekretarjem Vrhovnega sodišča RS, 22.7.2011. Sekretar Vrhovnega sodišča RS je opozoril tudi na mnenja nekaterih posameznikov iz akademske sfere, ki so si po njegovem videnju pripravili ugled, saj se ob njihovih komentarjih konkretnih odločitev zdi, kot da prek njih govori nekdo drug, še zlasti, ko gre za izvedenska mnenja, naročena od "zunaj", ki upoštevajo želje naročnika.

<sup>345</sup> Intervju z dr. Zlatkom Dežmanom, višjim sodnikom in predavateljem kazenskega prava na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru, 4.7.2011. Ta strokovnjak za kazensko pravo je prepričan, da je osebna dolžnost vsakega sodnika varovati svojo sodniško integriteto, prvi pogoj za to pa je strokovnost. Po njegovem že dostojanstvo sodniškega poklica zahteva, da sodnik neodvisnost pokaže tudi navzven, tj. takrat, ko mora izreči sodbo, ki je v nasprotju s pričakovani javnosti.

<sup>346</sup> Prav tam. Tudi pojav t. i. "medijskega sojenja" v Sloveniji ni več tabu.

<sup>347</sup> Intervju z Jankom Marinkom, višjim sodnikom in sekretarjem Vrhovnega sodišča RS, 22.7.2011. Tudi dr. Zlatko Dežman ugotavlja, da so v Sloveniji razrešitve sodnikov zelo redke, tiste, ki so, pa so organizacijske; to je po njegovem dobro, čeprav bi to morda nekateri lahko razumeli kot nekaj slabega (npr. kot znamenje stanovske solidarnosti (intervju z dr. Zlatkom Dežmanom, višjim sodnikom in predavateljem kazenskega prava na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru, 4.7.2011)

<sup>335</sup> Prav tam.

<sup>336</sup> Prav tam.

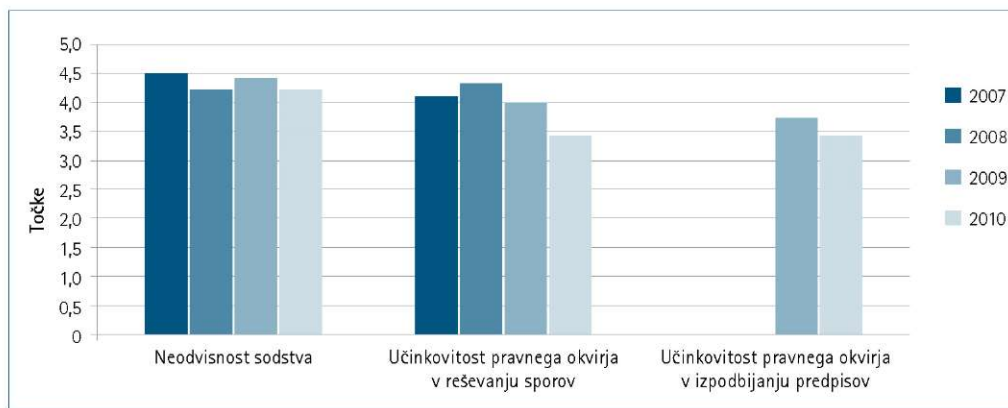
<sup>337</sup> Ustava Republike Slovenije.

<sup>338</sup> Ustava republike Slovenije in Zakon o sodniški službi. Glej tudi Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, 325-328.

<sup>339</sup> Zakon o sodniški službi.

<sup>340</sup> Ustava Republike Slovenije.

<sup>341</sup> Zakon o sodniški službi.



**Graf 9:** Kazalniki učinkovitosti sodstva po WEF\*

\* The Global Competitiveness Report, WEF, različne številke. Opomba: Višje število točk je boljše, največ možnih je 7.

(str. 65). Na primer, ali je mogoče zaznati stvarno utemeljene razloge za dvom, da porotniki, ki skorajda brez izjeme upoštevajo navodila in predloge predsednika senata–sodnika, res pripomorejo h kakovosti, transparentnosti in ne nazadnje pravilnosti sodnih postopkov, pa tudi k poklicni odgovornosti in kakovosti sojenja poklicnih sodnikov<sup>348</sup>

Ocena učinkovitosti pravosodja po WEF se je v letu 2010 v primerjavi z oceno drugih držav EU poslabšala, zmanjšala pa naj bi se tudi neodvisnost sodstva. Še zlasti je opazno poslabšanje učinkovitosti pravnega okvira pri reševanju sporov in neučinkovitost pravnega okvira v izpodbijanju predpisov.<sup>349</sup>

## TRANSPARENTNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri zakonske določbe zagotavljajo javnosti pridobivanje ustreznih in pravočasnih informacij o dejavnostih in procesih odločanja sodstva*

Ocena: **75**

Pravni red Republike Slovenije načeloma vsebuje ustrezne predpise, ki naj bi zagotavljali transparentno delovanje sodstva.

Sodbe sodišč morajo biti po Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic izrečene javno. Mediji in javnost so lahko izločeni s sojenja deloma ali v celoti v interesu morale, javnega reda ali državne varnosti, če to v demokratični družbi zahtevajo koristi mladoletnikov ali varovanje zasebnega življenja strank, pa tudi tedaj, kadar bi po mnenju sodišča zaradi posebnih okoliščin javnost sojenja škodovala interesom pravičnosti<sup>350</sup>. Podobno določbo vsebuje tudi ustava Republike Slovenije, saj v svojem 24. členu določa, da so sodne obravnave javne in da se sodbe izrekajo javno, ureditev izjem pa prepušča zakonodajalcu.<sup>351</sup> Informacije o imenovanju, premestitvi ter odstranitvi sodnikov so javno dostopne – v obliki aktov državnega zbora ter letnih delovnih razporedov predsednikov posameznih sodišč.

Način uresničevanja ustavne pravice do javnosti sojenja je podrobneje urejen z Zakonom o kazenskem postopku (128. člen), Zakonom o pravdnem postopku (150. člen), Zakonom o upravnem sporu, Zakonom o zemljiški knjigi, Zakonom o sodnem registru, Zakonom

o sodiščih in Sodnim redom. Do dokumentov javnost lahko dostopa tudi na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Slovenska postopkovna zakonodaja od prosilca, ki želi pregledati ali prepisati spis, zahteva izkaz upravičenega interesa (v kazenskih postopkih) oziroma upravičene koristi (v civilnem ter preostalih postopkih). Vsak prosilec ima na svojo zahtevo pravico pridobiti od sodišča informacijo javnega značaja tako, da jo pridobi na vpogled, pridobi prepis, fotokopijo ali pa elektronski zapis, kolikor uradna oseba odloči, da dejansko gre za informacijo javnega značaja oziroma da ne spada med katero od zakonskih izjem. Sodišče si pridržuje pravico do posredovanja informacije v obliki po lastni presoji.<sup>352</sup>

Po Zakonu o sodiščih mora Vrhovno sodišče RS vsako leto javno objaviti poročilo o delu posameznih sodišč in njihovih oddelkov. Svoje letno poročilo mora skladno z Zakonom o ustavnem sodišču javno objaviti tudi ustavno sodišče.

Sodniki morajo skladno z Zakonom o preprečevanju korupcije predložiti podatke o premoženjskem stanju Komisiji za preprečevanje korupcije.<sup>353</sup> Če ti podatki niso predloženi ali so predloženi preporno, se to šteje za dejanje, ki pomeni kršitev sodniške dolžnosti oziroma neredno opravljanje sodniške službe. Zakon je za to kršitev določil možnost disciplinske sankcije.<sup>354</sup>

V predpisih, ki naj bi zagotavljali pregledno delovanje sodstva, so tudi nekatere pomanjkljivosti. Zakonodaja na primer ne zahteva vodenja javno dostopnih evidenc oziroma statističnih preglednic za nekatere institute, ki so za integriteto sodstva vse prej kot nepomembni (na primer podatkov o odrejenih in izvedenih službenih nadzorih nad sodniki, uvedenih in izvedenih disciplinskih postopkih ipd.).

## TRANSPARENTNOST (praksa)

*V kolikšni meri ima javnost dostop do informacij in delovanja sodstva v praksi*

Ocena: **50**

Dostop do informacij o delu in odločanju sodstva je javnosti zagotovljen prek spletnega portala <http://www.sodisce.si>, ki vsebuje tako splošne kot tudi podrobnejše informacije o slovenskem pravosodnem sistemu (zaposleni, letna poročila, razpisi za nabavo blaga in storitev

<sup>348</sup> Dr. Andraž Teršek, recenzent NIS (27.11.2011).

<sup>349</sup> UMAR, Poročilo o razvoju 2011 – učinkovita in cenejša država. Pridobljeno 13.7.2011 na: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/pr/2011/POR\\_2011s.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2011/POR_2011s.pdf)

<sup>350</sup> Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradl. RS, št. 33/94).

<sup>351</sup> Ustava Republike Slovenije.

<sup>352</sup> Letno poročilo Vrhovnega sodišča RS 2010.

<sup>353</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11, uradno prečiščeno besedilo).

<sup>354</sup> Zakon o sodniški službi.

ter prostih delovnih mest, ipd.), pravnem okviru za delovanje sodstva, sodnih postopkih (vključno z objavo razporeda javnih obravnjav), zagotovljen je brezplačen vpogled v nekatere javne knjige (na primer v zemljiško knjigo in sodni register), aktualne novice ter obsežno bazo sodne prakse, ki poleg odločb zajema tudi strokovne članke. Na spletnih straneh Vrhovnega sodišča je objavljen tudi Katalog informacij javnega značaja za slovensko sodstvo. Na glavnem portalu so dostopne tudi osnovne informacije in tudi na spletnih straneh specializiranih sodišč (na primer upravnega sodišča na naslovu <http://www.sodisce.si/ursr/>), ki delujejo po vzoru osnovnih spletnih strani sodstva. Svoje spletno mesto ima tudi Ustavno sodišče ([www.us-rs.si](http://www.us-rs.si)). Poleg podrobnih informacij o sodišču, njegovih pristojnostih, sedanjih in preteklih sestavah, pravnih podlagah za delovanje sodišče, spletnih povezavah itn. spletišče Ustavnega sodišča ponuja tudi iskalnik po svojih odločbah, nerešenih zadevah (vloženih pobudah in zahtevah), aktualne novice (vključno z javnimi razpisi, razporedom dela ter dnevnimi redi sej) in obsežni arhiv preteklih objav.

Vrhovno sodišče RS redno objavlja (letna) poročila o delovanju slovenskega sodstva, javnosti pa so dostopna na njegovih spletnih straneh.<sup>355</sup> Sodišča v skladu s členom Sodnega reda 50 b<sup>356</sup> statistično spremljajo svoje delo ter štirikrat na leto pošiljajo ministrstvu za pravosodje statistično poročilo o svojem delu.<sup>357</sup> Ta poročila zajemajo podatke o delu posameznih oddelkov in sodniških služb ter mednarodnem sodelovanju, kadrovanju in izobraževanju, projektih modernizacije ter tudi konkretne številke rednih, zemljiškopravnih, izvršilnih ter prekrškovnih zadev, sodnih zaostankov ter odobritvah brezplačne pravne pomoči. Poročili Vrhovnega sodišča RS za leti 2009 in 2010 kažeta na povečanje skupnega števila zahtevanih informacij javnega značaja (iz 57 na 90), zadnje pa izpostavlja, da v letu 2010 ni bila nobena zahteva v celoti zavržena. Kjer se je to deloma zgodilo, je šlo za varovanje osebnih podatkov ali dejstvo, da zahtevanih podatkov to sodišče nima.<sup>358</sup> S podatki bogata in natančno izdelana letna poročila ustavno sodišče tudi redno javno objavlja.

Kljub temu v praksi seznanjanje javnosti z informacijami o aktivnostih in odločanju sodstva ni brez pomanjkljivosti. Do konkretnih podatkov o odprtih disciplinskih postopkih in nekaterih drugih za integriteto pomembnih informacij javnost v praksi nima neposrednega dostopa (o konkretnih/posameznih primerih disciplinskih postopkov in službenih nadzorov lahko praviloma najdemo dokaj skopa poročila na spletnih straneh sodišč). Tudi Katalog informacij javnega značaja za slovensko sodstvo konkretnih podatkov o disciplinskih postopkih med informacijami javnega značaja eksplicitno ne navaja. V njem je na primer glede disciplinskih postopkov navedeno le, da imajo pri Vrhovnem sodišču sedež tudi disciplinski organi po zakonu o sodiščih in da vrhovno sodišče zagotavlja finančna sredstva in preostale pogoje za njihovo delo.<sup>359</sup>

Da je dostop do nekaterih konkretnih in podrobnejših podatkov o aktivnostih sodstva v praksi lahko otežen, kažejo tudi ugotovitve terenske raziskave dostopa do informacij javnega značaja, ki so jo

izvedli sodelavci projekta. Prošnjo predstavnika Zveze društev slepih in slabovidnih za posredovanje podatkov o kršitvah okoljevarstvenih predpisov v zasavski regiji je Vrhovno sodišče korektno odstopilo pristojnemu nižjemu sodišču, študent Ekonomske fakultete pa na vprašanje o proračunu Vrhovnega sodišča za preteklo leto ni prejel odgovora.<sup>360</sup>

## ODGOVORNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri pravni okvir zahteva, da sodna veja oblasti poroča o svojem delu in odgovarja zanj*

Ocena: 100

Pravni red Republike Slovenije vsebuje ustrezne predpise, ki sodstvu in sodnikom nalagajo obveznost poročanja in odgovornost za sprejete odločitve.

Sodnik se mora posvečati svoji službi z vso predanostjo in izpolnjevati svoje obveznosti po svojih najboljših močeh. Za ugotavljanje uspešnosti sodnikovega dela je Zakon o sodniški službi uredil postopek ocene sodniške službe, personalni svet pa jo vsaka tri leta pripravi za vsakega sodnika, pred tem časom pa na zahtevo sodnega sveta, predsednika sodišča, predsednika sodišča višje stopnje ali sodnika samega. Za sodnika je v prvih treh letih opravljanja sodniške službe izdelana ocena sodniške službe vsako leto. Z oceno sodniške službe personalni svet lahko ugotovi, da sodnik (1) ne ustreza sodniški službi, (2) ne izpolnjuje pogojev za napredovanje, (3) izpolnjuje pogoje za napredovanje, (4) izpolnjuje pogoje za hitrejšo napredovanje ali (5) izpolnjuje pogoje za izjemno napredovanje v višji sodniški naziv.<sup>361</sup>

Sodnik je lahko razrešen, če pri opravljanju sodniške funkcije krši ustavo ali huje krši zakon.<sup>362</sup> Postopek za razrešitev je podoben postopku za izvolitev: sodnika na predlog sodnega sveta razreši državni zbor. Državnemu zboru je prepuščeno, da oceni, ali gre za tako hude kršitve, da bodo le te onemogočale sodniku, da še naprej opravlja svojo funkcijo. Obvezno pa mora državni zbor sodnika razrešiti s funkcije, če stori naklepno kaznivo dejanje z zlorabo sodne funkcije, če je to ugotovljeno s pravnomočno sodno odločbo, pri tem ni potreben predlog sodnega sveta.<sup>363</sup> Če je zoper sodnika uveden kazenski postopek zaradi utemeljenega suma storitve kaznivega dejanja z zlorabo sodniške funkcije, mora predsednik vrhovnega sodišča sodniku izreči suspenz (tj. začasno odstranitev iz sodniške službe). Predsednik vrhovnega sodišča lahko sodniku izreči suspenz, tudi če je zoper njega uveden kazenski postopek zaradi kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti in za katero je mogoče izreči kazen zapora več kot dve leti, zaradi katere je sodnik drugih razrešen.<sup>364</sup> Sodniku lahko preneha funkcija tudi v nekaterih drugih primerih, ki jih določa zakon

<sup>355</sup> Statistika in letna poročila. Pridobljeno na: [http://www.sodisce.si/sodna\\_uprava/statistika\\_in\\_letna\\_poročila/](http://www.sodisce.si/sodna_uprava/statistika_in_letna_poročila/)

<sup>356</sup> Sodni red (Uradni list RS, št. 40/2011).

<sup>357</sup> Ministrstvo za pravosodje. Pridobljeno na: <http://www.mp.gov.si/>

<sup>358</sup> Letno poročilo Vrhovnega sodišča RS 2010.

<sup>359</sup> Ministrstvo za pravosodje. Pridobljeno 17.6.2011 na: [http://www.sodisce.si/mma\\_bin.phpstatic\\_id=20110121103115](http://www.sodisce.si/mma_bin.phpstatic_id=20110121103115) (16.6.2011). Predstavniki Vrhovnega sodišča pojasnjujejo, da so statistični podatki o disciplinskih postopkih zoper sodnike (podobno kot tudi nekatere druge informacije, ki niso objavljene na spleti), za posameznike dostopni, če ti zanje zaprosijo (zapisnik strokovnega posveta "Nacionalni sistem integritete v Sloveniji", Ljubljana, 27.10.2011), in da so konkretni podatki objavljeni v Poročilu o evropskih sodnih sistemih CEPEJ ([http://www.coe.int/t/dgdl/cooperation/cepej/evaluation/2010/2010\\_Slovenia.pdf](http://www.coe.int/t/dgdl/cooperation/cepej/evaluation/2010/2010_Slovenia.pdf)) Navedeno iz kataloga informacij javnega značaja ni jasno vidno.

<sup>360</sup> Sodni svet je v eni od svojih izjav za javnost posebej izpostavil pomen vzpostavitve učinkovitejših pristopov za sprotno seznanjanje javnosti z načinom delovanja sodišč in s pomembnejšimi okoliščinami vodenja posameznih sodnih postopkov. Pridobljeno 16.6.2011 na: <http://www.sodni-svet.si/index.php/sporocila-za-medije/105-izjava-sodnega-sveta-aktualni-postopek-zoper-okronega-sodnika-milka-kobernetna.html>

<sup>361</sup> Zakon o sodniški službi.

<sup>362</sup> Ustava Republike Slovenije.

<sup>363</sup> Ustava republike Slovenije. Glej tudi Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, 325-328. V 288. členu Kazenskega zakonika opazimo kaznivo dejanje protizakonitega, pristranskega in krivičnega sojenja. Sodnik, ki pri vodenju sodnega postopka ali izrekanju sodne odločbe zavestno krši zakon ali izkrivlja pravo, da bi stranki v postopku škodoval ali ji neupravičeno dal prednost, se kaznuje z zaporo do treh let. Enako se kaznuje sodnik, ki s tem namenom opre sodno odločbo na dejstva, za katera ve, da ne obstojijo ali se krivo podkajo z lažnimi ali nedovoljenimi dokazi (neuradno prečiščeno besedilo). Pridobljeno 16.6.2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&tsm=kftq=kazenski+zakonik&mandate=-1&tunid=UPB11B04368E4254FD4BC12575C40026DF98>

<sup>364</sup> Zakon o sodniški službi.



(če na primer ne preneha opravljati funkcije oziroma dela, ki je po zakonu nezdržljivo s sodniško funkcijo).<sup>365</sup>

Sodniki za opravljanje sodniške službe odgovarjajo tudi disciplinsko. Disciplinski ukrep je mogoče izreči sodniku, ki je naklepno ali zaradi malomarnosti kršil sodniške dolžnosti, ki so predpisane z zakonom in sodnim redom, ali neredno opravljal sodniško službo. Dejanja, ki pomenijo kršitev sodniške dolžnosti oziroma neredno opravljanje sodniške službe, so dejanja, ki imajo po zakonu znake kaznivega dejanja, storjenega pri opravljanju sodniške funkcije, neizpolnitev ali neupravičena odklonitev izvršitve sodniške dolžnosti, nevestno, nepravočasno, neustrezno ali malomarno opravljanje sodniške službe, zloraba položaja ali prekoračitev uradnih pooblastil ipd. Če sodni svet predlaga državnemu zboru razrešitev sodnika, pa ga državni zbor ne razreši, sodni svet poda pobudo za uvedbo disciplinskega postopka. Disciplinske sankcije, ki jih je mogoče izreči sodniku, so pisni opomin, ustavitev napredovanja, znižanje plače, premestitev na drugo sodišče in v skrajnem primeru prenehanje sodniške funkcije. V disciplinskem postopku odločata disciplinsko sodišče prve stopnje in disciplinsko sodišče druge stopnje. V disciplinskem postopku je javnost izključena, razen če sodnik v postopku izrečno nasprotuje izključitvi javnosti. Pobudo za uvedbo disciplinskega postopka lahko podajo predsednik sodišča, pri katerem sodnik opravlja sodniško službo, predsednik neposredno višjega sodišča, sodni svet in minister, pristojen za pravosodje. Ob vložitvi predloga za izrek disciplinske sankcije lahko predsednik Vrhovnega sodišča Republike Slovenije glede na značaj in težo očitane disciplinske kršitve izreče sodniku začasno odstranitev iz sodniške službe. Kazenska odgovornost in odgovornost za prekršek ne izključujeta disciplinske odgovornosti sodnika.<sup>366</sup>

V 134. členu Ustave, ki na načelni ravni ureja sodniško imuniteto, je določeno, da sodnik ne sme biti priprt, in da se zoper njega brez dovoljenja državnega zbora ne sme začeti kazenski postopek, če je osumljen kaznivega dejanja pri opravljanju funkcije.<sup>367</sup> To pomeni, da v primeru, ko državni zbor sodniku ne bo priznal imunitete (ko bo izdal dovoljenje za pripor oziroma začetek kazenskega postopka), ni ovir, ki bi preprečevale kazenski pregon sodnika za katerokoli po uradni dolžnosti pregonljivo kaznivo dejanje, vključno s kaznivimi dejanji z elementi korupcije.<sup>368</sup>

Eden od načinov izvajanja nadzora, ki lahko pripelje do uveljavljanja odgovornosti sodnika za njegovo delo, je tudi službeni nadzor sodnikovega dela, ki ga izvajata predsednik sodišča in neposredno višje sodišče. Službeni nadzor obsega vse ukrepe, ki so potrebni za ugotavljanje izpolnjevanja sodniških dolžnosti po zakonu in sodnem redu ter za odpravljanje vzrokov za neustrezen obseg, kakovost in strokovnost dela ter zaostanke pri delu. V okviru službenega nadzora je mogoče pregledati spise vseh sodniku dodeljenih zadev in zadev, v katerih je že bilo pravnomočno odločeno, pridobiti in analizirati podatke o sodnikovem delu in opraviti pogovor s sodnikom. Pri službenem nadzoru je sodniku mogoče izreči opozorilo in določiti obdobje, po katerem bo službeni nadzor ponovljen. Če je pri službenem nadzoru ugotovljeno, da je ogrožena ali kršena pravica do odločanja brez nepotrebne odlašanja, je mogoče sodniku odrediti prednostno reševanje zadev in določiti rok, v katerem mora sodnik poročati o posameznih dejanjih v postopku.

V okviru službenega nadzora ni dovoljeno posegati v neodvisnost sodnika pri opravljanju sodniške funkcije. Predsednik sodišča opravi službeni nadzor glede na lastne ugotovitve o sodnikovem delu ali na pobudo varuha človekovih pravic, obvezno pa na predlog predsednika neposredno višjega sodišča ali predsednika Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, ministra, pristojnega za pravosodje, pristojnega personalnega sveta in sodnega sveta. Na zahtevo predsednika sodišča dokončno odloči o utemeljenosti predloga za službeni nadzor sodni svet. O ugotovitvah in ukrepih službenega nadzora je treba sestaviti zapisnik, tega pa vročiti pobudniku oziroma predlagatelju, sodniku, predsedniku sodišča, če nadzor opravi neposredno višje sodišče, pristojnemu personalnemu svetu in ministru, pristojnemu za pravosodje, ter shraniti v sodnikov osebni spis. Sodnik, ki se ne strinja z ugotovitvami in ukrepi pri službenem nadzoru, lahko zahteva oceno sodniške službe v obsegu, ki ga je zajel službeni nadzor.<sup>369</sup>

Predpisi, ki urejajo področje sodstva, ne določajo posebnega neodvisnega telesa, ki bi obravnavalo pritožbe zoper delo sodnikov. Neodvisno telo s splošnimi pristojnostmi, na katero se posameznik lahko obrne s pobudo, je varuh človekovih pravic. Varuh bi lahko interveniral, če bi sodnik neupravičeno zavlačeval postopek, če bi ocenil, da bi bilo za posameznika nesmotrno začeti ali nadaljevati sodni postopek z rednimi ali izrednimi pravnimi sredstvi in ob morebitni očitni zlorabi sodne oblasti. V drugih primerih bi varuh pobudo posameznika v zvezi z delom sodnika najverjetneje zavrgel.<sup>370</sup>

Možnost pritožbe zoper delo sodnikov je (v ožjem obsegu) zagotovljena v obliki nadzorstvene pritožbe kot instituta. Razlogi za vložitev tovrstne pritožbe so zelo restriktivno opredeljeni. Kadar stranka (poleg stranke v sodnem postopku tudi oškodovanec v kazenskem postopku in nekateri drugi subjekti) meni, da sodišče po nepotrebem odlašaja pri odločanju, lahko pri sodišču, ki obravnava zadevo, vloži pisno nadzorstveno pritožbo. O njej odloča predsednik sodišča (nadzorstveno pritožbo je torej mogoče vložiti, le če posameznik meni, da mu je bila kršena temeljna pravica do sojenja v razumnem roku). Predsednik sodišča lahko v zvezi z nadzorstveno pritožbo zahteva od sodnika ali druge sodne osebe pisno poročilo in spis na vpogled, ne more pa vplivati na vsebinske odločitve sodnika oziroma sodišča ali doseči spremembe, razveljavitve ali odprave sodne odločbe.<sup>371</sup>

## ODGOVORNOST (praksa)

*V kolikšni meri sodna veja oblasti in predstavniki v praksi poročajo o svojem delu in odgovarjajo zanj*

Ocena: **75**

V praksi sodstvo večinoma korektno poroča o svojem delu in sprejema odgovornost za svoje odločitve.

V Sloveniji so razrešitve sodnikov kot rečeno (redka) izjema, ne pravilo. Od nastanka Republike Slovenije kot samostojne in neodvisne države (leta 1991) so bili razrešeni štiri sodniki, in sicer leta 2000, leta 2006 in 2009. Razloga za razrešitve sta bila pomanjkljiva strokovnost in nedose-

<sup>365</sup> Zakon o sodniški službi.

<sup>366</sup> Prav tam.

<sup>367</sup> Ustava Republike Slovenije.

<sup>368</sup> Zakon o sodniški službi.

<sup>369</sup> Zakon o sodniški službi.

<sup>370</sup> Zakon o varuhu človekovih pravic (Uradni list RS, št. 71/1993). Notranje mehanizme nadzora bi kazalo zaostriiti, zunanje nadzora (po vzoru ureditve v anglosaškem pravu, v katerem obstajajo posebne zunanje komisije) pa v naš sistem zaradi njegove specifičnosti ni pametno prenašati (intervju z Jankom Marinkom, višjim sodnikom in sekretarjem Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, 22.7.2011).

<sup>371</sup> Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja (Uradni list RS, št. 49/2006). Glej tudi Sodni red (Uradni list RS, št. 17/1995 in sprem.).

ganje pričakovanega obsega dela.<sup>372</sup> Drugače je z disciplinskimi postopki zoper sodnike. Število teh se povečuje. Povečalo se je s štiri na leto na enajst samo v prvi polovici leta 2011. Povečanje je deloma posledica strožjih kriterijev, ki so posledica ukrepov zoper sodne zaostanke.<sup>373</sup>

Javno dostopnih evidenc nadzorstvenih pritožb in službenih nadzorov sodnikov nismo opazili. Leta 2011 je bil na podlagi predhodnega začasnega suspenza odrejen službeni nadzor nad delom okrožnega sodnika svétnika Milka Škoberneta. Na podlagi ugotovitev v postopku je bila na pristojno državno tožilstvo podana kazenska ovadba. Poleg tega je bil zoper omenjenega sodnika podan tudi predlog za uvedbo disciplinskega postopka in za ponovno izdelavo ocene sodniške službe.

Zakonodaja, ki zadeva sodstvo, kot je bilo rečeno, ne določa posebnega neodvisnega telesa, ki bi obravnavalo pritožbe zoper delo sodnikov. Neodvisno telo s splošnimi pristojnostmi, na katero se posameznik lahko obrne s pobudo, je varuh človekovih pravic. Varuh sodnikom ne more izreči (neposrednih) sankcij (lahko poda opozorilo, predlog ali kritiko ter predlaga uvedbo kazenskega ali disciplinskega postopka). Varuh nima pristojnosti za neposredno presojo pravilnosti konkretnih sodnih odločitev oziroma dokazne ocene sodišč. Temu so namenjene varovalke, ki omogočajo nadzor nad sodnikovim delom (preizkus konkretne odločitve pri odločanju o pravnem sredstvu, ki ga izvede višje sodišče, in službeni nadzor sodnikovega dela). V letu 2009 je varuh obravnaval 548 (v letu 2008 pa 574) zadev, ki so se nanašale na sodne postopke. Glavnina obravnavanih zadev na tem področju je bila tudi v letu 2009 povezana z zamudami v sodnem odločanju ali pa na nestrinjanje s posameznimi sodnimi odločitvami. Varuh je v svojih priporočilih za področje sodstva eksplicitno izpostavil problem nezadostnega nadzora na delom sodnikov. Pristojnim telesom priporoča večjo skrbnost pri uporabi vseh pravnih instrumentov, ki omogočajo nadzor nad sodnikovim delom (od preizkusa konkretne odločitve pri odločanju o pravnem sredstvu do uvedbe službenega nadzora nad sodnikovim delom, uvedbe disciplinskega postopka in razrešitve sodnika kot skrajnega ukrepa).<sup>374</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETE (pravni okvir)

*V kolikšni meri so vzpostavljeni mehanizmi, ki zagotavljajo integriteto članov sodne veje oblasti*

Ocena: 100

Integriteta sodstva in sodnikov je ustrezno varovana z oblastnimi in avtonomnimi pravnimi predpisi.

Sodniške dolžnosti ter nezdržljivost sodniške funkcije dokaj podrobno ureja Zakon o sodniški službi, ki poleg splošnih načel vsebuje tudi konkretne določbe glede (1) varovanja tajnosti podatkov (dolžan je ohraniti zase vse, kar je v okviru opravljanja službe zvedel o strankah in njihovih pravnih in dejanskih razmerjih, ter varovati tajnost vseh podatkov, do katerih javnost nima dostopa); (2) sprejemanja daril ali drugih koristi v zvezi s svojo službo (tu velja ničelna toleranca, in to

tudi za sodnikovega zakonca in druge družinske člane, sorodnike in druge osebe, ki živijo z njim v skupnem gospodinjstvu); (2) mirovanja sodniške funkcije ter vseh pravic in dolžnosti iz sodniške službe ob morebitni izvolitvi na določene položaje (predsednik republike, poslanec državnega zbora, sodnik ustavnega sodišča, predsednik vlade, varuh človekovih pravic, itd.); (3) prepovedi opravljanja odvetniških ali notarskih poslov oziroma gospodarske in druge pridobitne dejavnosti, poslovdskih poslov ter članstva v upravnem ali nadzornem odboru gospodarske službe ali druge pravne osebe, ki se ukvarja s pridobitno dejavnostjo; (4) prepovedi sprejetja zaposlitve ali dela, ki bi ga oviralo pri opravljanju službe ali nasprotovalo ugledu sodniške službe oziroma vzbujalo vtis, da pri opravljanju svoje službe ni nepristranski (z izjemo pedagoških, znanstvenih, publicističnih, raziskovalnih ali drugih podobnih del v pravni stroki, če s tem ni ovirano opravljanje sodniške službe in ob pisni obvestitvi predsednika sodišča; ta potem obvesti predsednika neposredno višjega sodišča) itn. Kršitve teh določb so lahko razlog za disciplinsko odgovornost sodnika, o njej pa odločajo posebna disciplinska sodišča za sodnike.<sup>375</sup>

Poseben mehanizem varovanja integritete in nadzora sodnikov predstavlja tudi pravica do nepristranskega sodnika, ki izhaja iz prvega odstavka 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin<sup>376</sup> in 23. člena slovenske ustave, ki je v področni zakonodaji podrobneje urejena zlasti z institutom izključitvenih (iudex inhabilis) in odklonitvenih razlogov (iudex suspectus).<sup>377</sup>

Že prej smo navedli, da morajo sodniki po Zakonu o preprečevanju korupcije Komisiji za preprečevanje korupcije predložiti določene podatke o premoženjskem stanju. V kontekstu zagotavljanja integritete delovanja sodnikov ima določena pooblastila tudi sodni svet, ki opravlja posebno vlogo pri konstituiranju sodne oblasti ter po veljavni zakonski ureditvi praviloma odloča o vprašanih, ki zadevajo položaj sodnika.<sup>378</sup> Sodnik mora vselej ravnati tako, da varuje nepristranskost in neodvisnost sojenja, sodniški ugled in samostojnost sodne oblasti. Sodnik ne sme ovirati delovanja sodišča zaradi uveljavljanja svojih pravic. V javnosti se ne sme vnaprej izražati o pravnih in dejanskih vprašanih, ki so predmet zadeve, o katerih še ni pravnomočno odločeno.<sup>379</sup> V tem pogledu ravnanje sodnikov ureja tudi kodeks sodniške etike, ki ga je sprejelo Slovensko sodniško društvo kot prostovoljna, nepolitična ter neprofitna organizacija. V okviru društva deluje tudi svet za sodniško etiko, ki v posameznih spornih zadevah podaja svoja stališča. Ta kodeks zavezuje le člane Slovenskega sodniškega društva, v katero se sodniki povezujejo prostovoljno.<sup>380</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETE (praksa)

*V kolikšni meri je integriteta članov sodne veje oblasti zagotovljena v praksi*

Ocena: 75

V dokaj veliki meri. V praksi so postopki zaradi kršitev določb o nezdržljivosti sodniške funkcije oziroma prepovedi opravljanja odvetniških ali notarskih poslov, pridobitne dejavnosti, del, ki bi

<sup>372</sup> Intervju z Jankom Marinkom, višjim sodnikom in sekretarjem Vrhovnega sodišča. Navedeni statistični podatki so neuradni, 22.7.2011.

<sup>373</sup> Intervju z Jankom Marinkom, višjim sodnikom in sekretarjem Vrhovnega sodišča, 22.7.2011. Doslej se uradno noben postopek ni končal z odpovedjo delovnega razmerja. Sodnikom so bili izrečeni opomini ali pa so sodniki svoje sodniško mesto, še preden se je postopek zaključil, zapustili sami (to, da so se nekateri disciplinski postopki končali brez formalnega izreka sankcije, je problem, ker v teh primerih ni zagotovljena transparentnost)

<sup>374</sup> Letna poročila varuha vsebujejo obsežno poglavje o pravosodju, ki med drugim vključuje prikaz izbranih primerov pobud v zvezi s sodnimi postopki in povzetek priporočil varuha na tem področju. Pridobljeno 16.6.2011 na: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila/>

<sup>375</sup> Zakon o sodniški službi.

<sup>376</sup> Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Ur.l. RS, št. 33/94).

<sup>377</sup> Zakon o pravdnem postopku. Pridobljeno 16.6.2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sim=ktq=zakon+o+pravdnem+postopku&mandate=-1&uid=UPB195F3C4928ABD9F0DC1257871002CA723&showdoc=1>

<sup>378</sup> Sodni svet RS. Pridobljeno 18.6.2011 na: <http://www.sodni-svet.si/>

<sup>379</sup> Zakon o sodniški službi.

<sup>380</sup> Slovensko sodniško društvo. Pridobljeno 18.6.2011 na: <http://www.sodnisko-drustvo.si/>

nasprotovala ugledu sodniške službe itn., dokaj redki. Tudi sprejemanje daril ali drugih koristi v zvezi s službo in morebitno izogibanje prijavi z zakonom določenih podatkov o premoženjskem stanju komisiji za preprečevanje korupcije nista problem, ki bi pestil slovensko sodstvo.<sup>381</sup> Posamični primeri neetičnega in nezakonitega (koruptivnega) ravnanja sicer obstajajo (v zadnjem času je tak primer denimo že omenjeni primer suma, da je sodnik Milko Škoberne jemal podkupnino), vendar pri tem ne gre za širše/sistemske probleme na področju integritete sodstva in sodnikov.<sup>382</sup>

V zvezi s kodeksom sodniške etike, ki ga je sprejelo Slovensko sodniško društvo kot prostovoljna, nepolitična ter neprofitna organizacija, ni opaziti nobenih javno dostopnih informacij v zvezi z morebitnimi postopki, ki bi bili uvedeni na podlagi tega kodeksa. Je pa v letu 2010 svet za sodniško etiko, ki deluje v okviru društva, na zahtevo glavnega odbora društva sprejel stališče glede vprašanja, ali je sodnikovo javno izražanje mnenja o določenem vprašanju v strokovnih publikacijah ali medijih, ko se sodnik podpiše s sodniškim nazivom poleg imena, v skladu s kodeksom sodniške etike. Po mnenju sveta ustava vsakomur zagotavlja svobodo izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja. Ob tem kodeks sodniške etike določa, da mora sodnik uravnati svoje zasebne ali javne, plačane in neplačane (pro bono) zunajsodne dejavnosti tako, da ne prihaja v nasprotje s svojimi poklicnimi dolžnostmi ali ugledom in dostojanstvom sodniškega poklica. To načelo sodnikom narekuje določeno zadržanost v zasebnem in javnem življenju, zato ga morajo sodniki upoštevati tudi pri ureničevanju pravice do svobodnega izražanja. Če sodnik v medijih pri izražanju mnenja o določenem vprašanju upošteva načela kodeksa sodniške etike, po mnenju sveta uporaba sodniškega naziva ob imenu ni v nasprotju s kodeksom sodniške etike.<sup>383</sup>

Lahko pa bi kot problem izpostavili tudi nesoglasja med pravniki v zvezi z vprašanjem, ali smejo sodniki javno nastopati kot strokovnjaki in intelektualci in ali smejo odkrito izraziti podporo določenim političnim kandidatom. Hkrati pa se tu skriva past: problema morda ne gre iskati pri večji javni prepoznavnosti takšne in drugačne osebne držbe sodnikov, pač pa morebiti pri prikrivanju le-te.<sup>384</sup>

Zadnja merjenja *Politbarometra* (Projekt "javnomnenjske raziskave o odnosu javnosti do aktualnih razmer in dogajanj v Sloveniji") za marec in maj 2011 kažejo, da sodstvo spada med institucije, ki jim ljudje najmanj zaupajo. Slabše od sodišč so se uvrstile ustanove, kot so politične stranke, vlada, predsednik vlade in državni zbor. Večjo naklonjenost kot sodiščem na splošno javnost izkazuje ustavnemu sodišču.<sup>385</sup>

V Sloveniji se zmanjšanje zaupanje<sup>386</sup> v pravno državo<sup>387</sup>. Pravnemu sistemu zaupa le dobra petina prebivalcev, tri četrtine pa mu

ne.<sup>388</sup> Slovenija je zasedla 22. mesto med članicami EU (Eurobarometer).<sup>389</sup>

## NADZOR NAD IZVRŠILNO VEJO OBLASTI (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri sodstvo zagotavlja učinkovit nadzor nad izvršilno vejo oblasti*

Ocena: 75

Sodstvo v praksi zagotavlja razmeroma učinkovit nadzor nad delovanjem izvršilne (in zakonodajne) oblasti.

Ena najpomembnejših funkcij sodstva v Sloveniji je nadzorstvo nad zakonitostjo aktov in delovanja izvršilnih upravnih organov, ki je zagotovljeno v upravnem sporu prek upravnega sodišča. Upravno sodišče odloča o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni (upravni) organi in drugi nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov in organizacij (prvi odstavek 157. člena ustave). Če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča upravno sodišče v upravnem sporu tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj (uprave), s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika (drugi odstavek istega člena). V primeru tega je po izčrpanju vseh rednih in izrednih pravnih sredstev možna tudi ustavna pritožba na ustavno sodišče (160. člen Ustave). Slednje pa ne zagotavlja ustavno-sodnega nadzora zgolj nad akti uprava (izvršilne oblasti), temveč tudi nad posamičnimi akti in predpisi zakonodajalca (ustavno sodišče v upravnem sporu odloča o skladnosti zakonov in drugih predpisov z ustavo ter ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in splošnimi načeli mednarodnega prava). Poleg tega ustavno sodišče odloča tudi o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank.

V primerih, ko sodišča (upravne) pravne akte odpravijo ali razveljavijo, učinkovitost sodnih odločitev načeloma ni vprašljiva.<sup>390</sup> Problem (ne)učinkovitosti nastane v primerih, ko ustavno sodišče v upravnem sporu splošnih pravnih aktov (predpisov) ne odpravi ali razveljavi, temveč zgolj ugotovi njihovo neskladnost z ustavo in organu, ki je predpis sprejel, določi rok, v katerem mora ugotovljeno neskladnost z Ustavo odpraviti (pri tem gre za t. i. ugotovitevne odločbe). V svojih zadnjih letnih poročilih ustavno sodišče redno opozarja na neizvršene odločbe (teh naj bi bilo trenutno skoraj dvajset).<sup>391</sup> Pri tem gre večinoma za odločbe, v katerih je ustavno sodišče ugotovilo neskladnost zakonov za ustavo. Te odločbe bi morala izvršiti vladna večina v parlamentu, zato odgovornosti za "neučinkovitost" sodnega nadzora nad izvršilno in zakonodajno oblastjo ne smemo in ne moremo naprtiti ustavnemu sodišču.<sup>392</sup>

381 Intervju z Jankom Marinikom, višjim sodnikom in sekretarjem Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, 22.7.2011. Komisija za preprečevanje korupcije po navedbah sekretarja Vrhovnega sodišča še nikoli ni posredovala povratne informacije, da bi bile posamezne prijave pomembnejše. Iz aktualnega poročila Komisije za preprečevanje korupcije ni mogoče razbrati informacij, ki bi njegove navedbe potrdile ali ovrgle (<http://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-poročila>).

382 Intervju z dr. Zlatkom Dežmanom, višjim sodnikom in predavateljem na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru, 4.7.2011.

383 Izražanje mnenja sodnika o določenem vprašanju v medijih. Slovensko sodniško društvo (20.5.2011). Pridobljeno 15.6.2011 na: [http://www.sodnisko-drustvo.si/SODNISKO\\_DRUSTVO\\_sialisca\\_sveta\\_za\\_sodnisko\\_etiko.htm](http://www.sodnisko-drustvo.si/SODNISKO_DRUSTVO_sialisca_sveta_za_sodnisko_etiko.htm)

384 Dr. Andraž Teršek, recenzent NIS (27.11.2011) navaja prim. Jure Trampuž, "Politicizacija sodstva", Mladina, št. 42 (2006).

385 *Politbarometer 05/2011*. Center za raziskovanje javnega mnenja (Ljubljana 2011). Pridobljeno 20.9.2011 na: [http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava\\_pb/pb\\_maj\\_2011.pdf](http://www.cjm.si/sites/cjm.si/files/file/raziskava_pb/pb_maj_2011.pdf)

386 Prim. Boštjan M. Zupančič, *Prvine pravne kulture*, FDV, Ljubljana (1996); Isti: O spoštovanju. Pismo iz Strasbourga, Pravna praksa, (2006).

387 UMAR, Poročilo o razvoju 2011 - učinkovita in cenejša država. Pridobljeno 13.7.2011 na: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/pr/2011/SRS/3/PDF/tekst%20tretja%20prioriteta.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2011/SRS/3/PDF/tekst%20tretja%20prioriteta.pdf)

388 Pri prebivalstvu in podjetjih. Novembra 2009 je bilo z 19 % najnižje v obdobju 2004-2009, izrazilo strmo je padlo predvsem v obdobju od junija (30 %) do novembra 2009. V obdobju 2004-2009 je bila povprečna ocena zaupanja prav tako 30 %.

389 Pridobljeno 24.11.2011 na: <http://ius.info/DnevneVsebine/Aktualno.aspx?id=75053>

390 Sodni zaostanki na upravnem sodišču se v zadnjih letih zmanjšujejo. Obseg nerešenih upravnih sporov se je ob koncu leta 2010 znižal za 24,8 %. Znižalo se je tudi število novih upravnih sporov (leta 2010 je bilo je bilo za 7,4% nižje kot leta 2009). Letno poročilo Vrhovnega sodišča RS 2009 in 2010.

391 Najstarejša neizvršena odločba izvira iz leta 1998. Gre za odločbo št. U-I-301/98, s katero je bila ugotovljena protiustavnost določbe Zakona o ustanovitvi občin ter določitvi njihovih območij, ki določa območje občine Koper. Rok za uskladitev protiustavnega predpisa je že zdavnaj potekel tudi glede odločbe št. U-I-358/04 z dne 19.10.2006, s katero je ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost nekaterih določb Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju. Delno neizvršena je odločba ustavnega sodišča o protiustavnosti Zakona o lokalnih volitvah in Zakona o volitvah v državni zbor, Zakona o dopolnitvah zakona o državnem svetu, Zakona o družbenem varstvu duševno in telesno prizadetih oseb, Zakona po volitvi in referendumski kampanji, Zakona o pravnem postopku in tako naprej. Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2009 in 2010.

392 Poročilo o delu Ustavnega sodišča za leto 2009 in 2010. Pridobljeno 18.6.2011 na: <http://www.us-rs.si>

Potrebno pa je opomniti, da pogosto opazimo pravno neprimeren odnos sodne veje oblasti do napak pri delu policije in glede pravne odgovornosti policistov (o tem obstajajo tudi sodbe ESČP in US RS – med drugim tudi o tem, da morajo policisti dokazovati pravilnost svojih ravnanj in ne državljani nasprotno), do presoje pravne pravilnosti novinarskega dela pri kritičnem pisanju o delu funkcionarjev izvršilne veje oblasti, do presoje prehoda politične odgovornosti javnih funkcionarjev v pravno. Poseben problem je pasivnost sodne veje oblasti, ko gre za presojo ustavne sprejemljivosti ravnanj upravnih organov v upravnih postopkih.<sup>393</sup>

## PREGON KORUPCIJE (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri si sodstvo prizadeva za boj proti korupciji s sodnimi postopki in drugimi aktivnostmi*

Ocena: **75**

Med zaznanim stanjem različnih oblik korupcije in rezultati dela pristojnih organov očitno obstaja dokaj velik razkorak.<sup>394</sup> Vprašanje, ki se tu zastavi, je, ali lahko krivdo za ta razkorak pripišemo tudi (ali celo predvsem) sodstvu.

Pri iskanju zadovoljivega odgovora na to vprašanje je treba najprej jasno ločiti sodstvo na eni in organe pregona na čelu s policijo in tožilstvom na drugi strani. Sodna funkcija je po ustavi neodvisna in samostojna, to pa med drugim pomeni, da pregon in vlaganje obtožb ne sodita v njeno domeno. Upoštevati je treba, da je ugotavljanje prispevka sodstva k preprečevanju in zatiranju korupcije težko izmeriti, saj v javno dostopnih virih posebnih evidenc korupcijskih (kazenskih) zadev nismo opazili. Vrhovno sodišče v svojih letnih poročilih med podatki iz evidence kazenskih zadev v rubriki "pripad in reševanje zadev" kot posebno kategorijo kazenskih zadev navaja gospodarske kazenske zadeve.<sup>395</sup> Čeprav so v to kategorijo verjetno vključene tudi korupcijske zadeve, je takšna evidenca premalo transparentna, saj iz nje ne moremo razbrati in oceniti obsega/števila (začetih in končanih) sodnih postopkov v zvezi s korupcijskimi kaznivimi dejanji.<sup>396</sup> Podobno velja tudi za podatke, ki so objavljeni na spletnih straneh Statističnega urada Republike Slovenije: tu so dostopni podatki o kazenskih postopkih za vsako posamezno kaznivo dejanje, posebne skupne evidence, ki bi se nanašala na kategorijo korupcijskih kazenskih zadev, pa tudi tu ne opazimo.<sup>397</sup> Komisija za preprečevanje korupcije ugotavlja, da se ob odsotnosti celovitih podatkov in poglobljene analize stanja korupcija trenutno primarno "meri" skozi (nezadostne) kriminalitetne in pravosodne statistike in z bolj ali manj metodološko izpopolnjenimi anketami javnega mnenja.<sup>398</sup>

V sodstvu so se šele v zadnjem času začele izvajati reforme, ki so ciljno naravnane k učinkovitejšemu sojenju v korupcijskih kazen-

skih zadevah. Državni zbor je spomladi 2011 sprejel noveli Zakona o sodiščih in Zakona o sodniški službi. Na podlagi teh novel so okrožna sodišča v Celju, Kopru, Ljubljani in Mariboru konec junija 2011 s spremembami letnih razporedov dela uradno ustanovila specializirane oddelke sodišč za zahtevnejše zadeve organiziranega in gospodarskega kriminala, korupcijskih in drugih podobnih kaznivih dejanj. Namen ustanovitve specializiranih oddelkov je, da najzahtevnejše zadeve sodijo najbolj izkušeni in usposobljeni sodniki. Sodnikom, ki bodo sodili na teh oddelkih, bodo zagotovljene najvišje možne plače v okviru veljavnega plačnega sistema, s čimer bo ohranjeno sorazmerje med zahtevnostjo in izpostavljenostjo, visoke plače pa naj bi bile tudi del varovanja pred morebitno korupcijo teh sodnikov. Ministrstvo za pravosodje v zvezi s tem pripravlja tudi spremembe Sodnega reda in ureditev plačnega položaja sodnikov specializiranih oddelkov.<sup>399</sup>

Vrhovno sodišče v letnih poročilih za zadnji dve leti med cilji v prihodnje in predlogi za izboljšanje stanja na področju sodne veje oblasti drugih ukrepov oziroma reform, ki bi bile ciljno usmerjene na korupcijske zadeve, ne omenja. Bolj kot sodstvo sta pri sprejemanju ukrepov za preprečevanje in zatiranje korupcije aktivna aktualna vlada v odhodu<sup>400</sup> in ministrstvo za pravosodje. Trenutno so v zakonodajnem postopku še trije pomembni zakoni: o državnem tožilstvu, o kazenskem postopku in novela kazenskega zakonika. V parlamentarni postopek je bil že pred časom vložen tudi poseben zakon, ki bo poenostavil postopek zaplembe nezakonito pridobljenega premoženja. Namen teh reform je zagotoviti kapacitete sodstva za hitro in kakovostno obravnavo gospodarskega kriminala in korupcije. Vlada in minister za pravosodje si z institucionalno prenovo sodstva (in tožilstva) obetata hitrejšo sodno epilogo.<sup>401</sup> S tem naj bi se zaključil proces obsežne prenove kazenskega pravosodja, katerega glavni cilj je po eni strani zavarovanje načela vladavine prava in po drugi strani zavarovanje gospodarskih temeljev države, ki jih je po ugotovitvah komisije za preprečevanje korupcije v zadnjem času začela resno ogrožati prav korupcija.<sup>402</sup>

Ker poteka reševanje gospodarskih zadev na sodiščih prepočasi in premalo učinkovito, so bili sprejeti posebni ukrepi za učinkovitejše delovanje sodišč. S programom "Konkurenčnost slovenskega gospodarstva: pregled stanja in ukrepi za izboljšanje" so bili sprejeti ukrepi, s katerimi naj bi z drugačno organiziranostjo sodne oblasti na področju specializacije za pregon gospodarskega kriminala in s spremembo institucionalnih predpisov (zakonodaje) pospešili reševanje gospodarskih zadev, predvsem postopkov v procesih stečajev in prisilnih poravnjav, ter reševanje zadev, povezanih z obravnavo gospodarskega in organiziranega kriminala.<sup>403</sup>

<sup>393</sup> Dr. Andraž Teršek, recenzent NIS (27.11.2011) Pridobljeno oktobra 2011 na: <http://ius-info.ius-software.si/LITE/Kazalo.aspx?Src=zYMF8FY1cs3FH0KFyASEcgQ5Xb7PNPrW8TK8AFXYhhH7VSk4S3E21xQ8t0%2FzvSgh35w2Aqo0W53FeOp0VHhbj0wnQ9vCTZgJSBGJWNg3TaQ%3D>

<sup>394</sup> Ocena stanja korupcije v Republiki Sloveniji. Pridobljeno 3.10.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/ocena-stanja-korupcije>. V preteklem letu je bilo ob razmeroma visokem številu vloženih kazenskih ovadb izdanih bore malo pravnomočnih obsodb. Pridobljeno 3.7.2011 na: <http://www.rtvslo.si/slovenija/klemencic-od-900-prijav-sta-sodbo-doživeli-le-dve/261430>

<sup>395</sup> Sodstvo RS. Pridobljeno 14.7.2011 na: [http://staro.sodisce.si/mma\\_bin.phpstatic\\_id=20110614140420](http://staro.sodisce.si/mma_bin.phpstatic_id=20110614140420)

<sup>396</sup> Sekretar Vrhovnega sodišča meni drugače: po njegovem ločena evidenca ne obstaja predvsem oziroma tudi zato, ker različni akterji zelo različno pojmujejo pojem korupcije (intervju z Jankom Marinkom, višjim sodnikom in sekretarjem Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, 22.7.2011).

<sup>397</sup> Statistični urad RS. Pridobljeno 18.6.2011 na <http://www.stat.si/>

<sup>398</sup> Ocena stanja korupcije v Republiki Sloveniji. Pridobljeno 3.10.2011 na <http://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/ocena-stanja-korupcije>

<sup>399</sup> Sodstvo RS. Pridobljeno 14.7.2011 na: <http://www.sodisce.si>. Dr. Dežman meni, da ustanovitve specializiranih oddelkov sodišč (tudi sam je član enega od njih) ni bila potrebna. Sodniki bodo po njegovem mnenju tudi v prihodnje delali tako kot so doslej (že doslej so težje zadeve reševali bolj izkušeni sodniki), s to razliko, da bo pri nekaterih prišlo do povečane obremenitve (čas bo pokazal, če bodo te obremenitve stalne aličasne). Problem je po njegovem tudi v tem, da se s tem po nepotrebnem izpostavlja nekatere sodnike. Dežman zanika, da bi bil apriori proti rešitvam, ki naj bi prinesle spremembe v pozitivno smer, opozarja pa, da je pri ustanovitvi teh oddelkov še marsikaj nejasno (intervju z dr. Zlatkom Dežmanom, višjim sodnikom in predavateljem na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru, 4.7.2011).

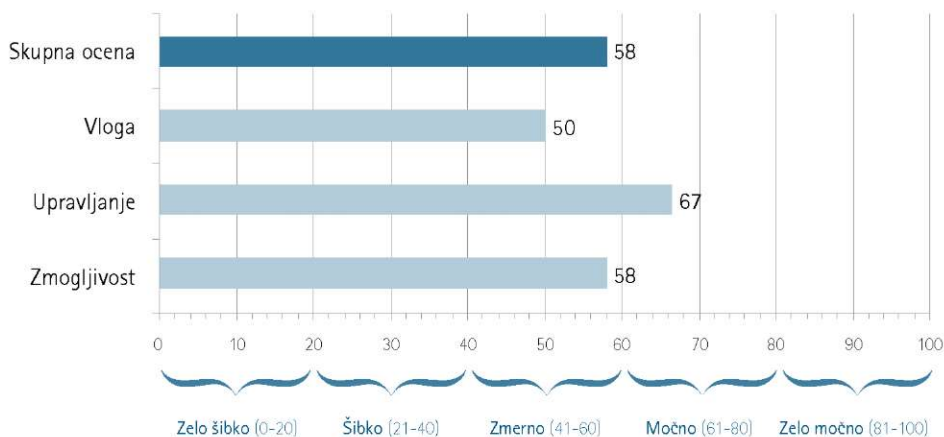
<sup>400</sup> Potem, ko po neizglasovanju zaupnice predsedniku vlade ni bilo nobenega predloga za novega mandatarja, je Predsednik republike na dan 21.10.2011 razpustil državni zbor in razpisal predčasne parlamentarne volitve, ki so bile izvedene 4.12.2011.

<sup>401</sup> Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.siol.net>

<sup>402</sup> Ocena stanja korupcije v Republiki Sloveniji. Pridobljeno 3.10.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/ocena-stanja-korupcije>

<sup>403</sup> UMAR, Poročilo o razvoju 2011 – učinkovita in cenejša država. Pridobljeno 13.7.2011 na: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/publikacije/pr/2011/POR\\_2011s.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/pr/2011/POR_2011s.pdf)

## 6.4 JAVNI SEKTOR



### POVZETEK

Javni sektor v Sloveniji (opredeljen po nacionalni zakonodaji le kot celota javnopravnih organov in organizacij s približno 160.000 zaposlenimi, pri tem pa javne naloge funkcionalno izvajajo tudi zasebni izvajalci) je v sedanji gospodarski krizi pogosto tarča kritik, češ da je neučinkovit oz. da gre za nesorazmerja med rezultati in (prevelikim) številom zaposlenih ter (previsokimi) stroški za delovanje. V tem pogledu je običajno splošna sodba javnosti, da je javni sektor prevelik in premalo učinkovit v oblastnem delu, torej v tistem delu, ki se nanaša na delovanje javne uprave, vendar pa nekatere mednarodne organizacije (npr. OECD) ugotavljajo, da je preveč zaposlenih v drugih segmentih javnega sektorja, npr. v javnem šolstvu in otroškem varstvu. V Sloveniji je vzpostavljen enoten plačni sistem za javni sektor. Povprečna izplačana brutoplača v javnem sektorju je višja od povprečne brutoplače v Sloveniji, vendar obstajajo znatne razlike v višini plač posameznih funkcionarjev in javnih uslužbencev v (nižjih) izhodiščnih plačnih razredih. V gospodarski krizi je vzdrževanje ravni plač javnega sektorja vse pogosteje izpostavljeno. Najprej leta 2010 in nato še sredi leta 2011 je vlada s sprejetimi varčevalnimi ukrepi (z določenimi izjemami) zakonsko zamrznila zaposlovanje v javnem sektorju ne glede na sprejete kadrovske in poslovne načrte pri vseh proračunskih uporabnikih za obdobje do konca leta 2012. Čeprav slovenska zakonodaja na normativni ravni ustrezno zagotavlja neodvisno delovanje javnega sektorja, je poseganje političnih strank ter raznovrstnih neformalnih mrež in lobijev v praksi zelo pogosto. Dve immanentni področji, na katerih politika vidi veliko možnosti za svoj vpliv, so javna naročila in kadrovanje. Različne oblike kadrovanja (predvsem politično kadrovanje) so slovenska realnost, a je takšne primere in zlorabe izjemno težko dokazati. Ne glede na politično smer, ki pride na oblast, se množično dogajajo t. i. "kadrovske cunamiji" oziroma obtožbe o političnem kadrovanju. Določbe o transparentnosti finančnega, kadrovskega in informacijskega upravljanja v javnem sektorju niso v celoti upoštevane v skladu z zakonskimi predpisi. V praksi je manj transparentnosti zagotovljene zlasti z vidika pridobivanja informacij javnega značaja in informacijo premoženjskem stanju funkcionarjev. V Sloveniji odgovornost javnih uslužbencev pogosto obstaja le kot mrtva črka v predpisih na papirju, disciplinskih postopkov pa je glede na celotno

število zaposlenih v javnem sektorju zelo malo. V Sloveniji obstaja veliko število določb, ki se nanašajo na zagotavljanje integritete zaposlenih v javnem sektorju. Vendar različni podatki kažejo, da te obstoječe normativne določbe v praksi ne zagotavljajo tako visokih etičnih standardov funkcionarjev oziroma javnih uslužbencev, kot bi si želeli. To potrjuje tudi slovensko javno mnenje, saj se delež prebivalcev, ki ocenjujejo, da je korupcija v javnih službah velik problem, iz leta v leto povečuje. Po drugi strani pa korupcija v Sloveniji v kazenskoprnem smislu ne obstaja kot problem, saj sta bili v letu 2010 le dve obsodilni sodbi.

### ORGANIZACIJA IN STRUKTURA

Javni sektor<sup>404</sup> je kompleksen pojem.<sup>405</sup> Predstavlja skupek organizacij, ki delujejo v javnem interesu. Te organizacije izvajajo upravno-politični proces, ki predstavlja oblastni del javnega sektorja, ter zagotavljajo javne službe oziroma javne storitve, ki predstavljajo servisni del javnega sektorja. Oblastni del funkcij javnega sektorja poteka v državnih organih, organih lokalnih skupnosti in nosilcih javnih pooblastil, servisni del funkcij javnega sektorja pa poteka večinoma v javnih zavodih (v vzgoji in izobraževanju, zdravstvu, kulturi, socialnem varstvu, znanosti in raziskovanju) in javnih podjetjih (v t. i. gospodarskih javnih službah, kot so komunalne storitve, upravljanje javnih omrežij energije in transportnih omrežij, poštna storitve, vodnogospodarske storitve itd.).<sup>406</sup>

Slovenska zakonodaja ponuja več opredelitev javnega sektorja. Najširšo definicijo javnega sektorja, ki temelji na logiki tako javnega financiranja kot državnega vpliva na ureditev upravljanja pravnih subjektov,<sup>407</sup> najdemo v Zakonu o javnih financah: javni sektor so neposredni in posredni uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna

<sup>404</sup> Lidija Apohal Vučković in drugi, *Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant (Ljubljana: Uradni list RS, 2011).

<sup>405</sup> Zaradi velike diferenciacije javnega sektorja bi bilo potrebno podrobneje analizirati delovanje posameznih segmentov (podsistemov) javnega sektorja, vendar v skladu z metodologijo NIS poročilo analizira delovanje javnega sektorja kot celote.

<sup>406</sup> Gregor Virant, *Javna uprava* (Ljubljana: Fakulteta za upravo, 2009), 13-18.

<sup>407</sup> Bojan Tičar in Iztok Rakar, *Pravo javnega sektorja Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila* (Maribor, 2011), 142.

podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje.<sup>408</sup> Zakon o javnih uslužbencih pa npr. opredeljuje, da javni sektor sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi, druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.<sup>409</sup>

Javni sektor v Sloveniji zaposluje približno 160.000 oseb, to pa predstavlja dobrih 19 odstotkov delovno aktivnega prebivalstva.<sup>410</sup> Javni sektor zaposluje v skladu s kadrovskimi načrti. Z njimi so prikazani dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu in strukturi delovnih mest za dve leti. Predlog kadrovskega načrta se pripravi glede na proračunske možnosti, predviden obseg nalog in program dela.<sup>411</sup> Vključitev Slovenije v Evropsko unijo je (ne)posredno narekovala uvedbo številnih sprememb v delovanju javnega sektorja. Deloma oziroma vsaj posredno te spremembe vključujejo tudi sprejetje novih sistemskih zakonov (Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Zakon o inšpekcijskem nadzoru in Zakon o javnih agencijah) ter sprejetje smernic za odpravljanje administrativnih ovir, graditev e-uprave in uvajanje sistemov kakovosti v delovanje organov javne uprave.<sup>412</sup>

## VIRI (praksa)

*V kolikšni meri ima javni sektor zadostna sredstva za učinkovito izvajanje svojih nalog*

Ocena: **75**

V celoti gledano ima javni sektor v Sloveniji na razpolago zadostna sredstva za učinkovito izvajanje svojih nalog,<sup>413</sup> vendar se zaradi velike kompleksnosti in diferenciacije sistema pogosto porajajo vprašanja glede ustrezne porazdelitve teh sredstev po posameznih podsistemih.<sup>414</sup> Zato tudi ni presenetljivo, da je javni sektor v splošni javnosti, še posebej pa v sedanji gospodarski krizi, pogosto tarča kritik češ da je število zaposlenih preveliko ter stroški za delovanje previsoki oziroma da so učinki glede na stroške premajhni.<sup>415</sup> Ker javnega sektorja ni možno obravnavati enovito, je navadno splošna sodba javnosti, da je javni sektor prevelik in premalo učinkovit v oblastnem delu, torej v tistem delu, ki se nanaša na delovanje javne uprave kot poglobitvega dela javnega sektorja. Po drugi strani pa nekatere mednarodne organizacije (npr. OECD) ugotavljajo, da je preveč zaposlenih v javnem šolstvu in otroškem varstvu.<sup>416</sup> Poleg tega pa tudi primerjalni podatki kažejo, da je v Sloveniji delež zaposlenih v javni upravi 5,5 odstotka glede na delovno aktivno prebivalstvo, v povprečje je v EU 7,1 odstotka, povprečje držav članic OECD pa je 14,5 odstotka.<sup>417</sup> Obseg sredstev, ki jih ima na razpolago javni sektor za plače, je zadovoljiv, pri tem pa

problem predstavlja struktura teh sredstev. Večina sredstev je namreč namenjenih za plače in materialne stroške, sredstev za razvoj kadrov pa ni na voljo, to pa je na individualni ravni lahko nespodbudno, zlasti ob vladnih varčevalnih ukrepih po sistemu uravnilovke.<sup>418</sup>

V obdobju gospodarske rasti proračunska vzdržnost plač v javnem sektorju ni bila vprašljiva, v spremenjenih okoliščinah, v gospodarski krizi, pa je to vprašanje vedno pogosteje izpostavljeno. V tem kontekstu so (bili) pogosti pozivi opozicije k zmanjšanju števila zaposlenih v javnem sektorju v državni pristojnosti,<sup>419</sup> poleg tega pa je tudi predsednik vlade že večkrat napovedal odpuščanja v javni upravi.<sup>420</sup> Sredi leta 2011 je vlada po sistemu uravnilovke s sprejetimi varčevalnimi ukrepi (z določenimi izjemami) z zakonom zamrznila zaposlovanje v javnem sektorju ne glede na sprejete kadrovske in poslovne načrte pri vseh proračunskih uporabnikih za obdobje do konca leta 2012. S tem ukrepom naj bi uresničevali v letu 2010 sprejeti vladni sklep o zmanjšanju odhodkov za plače v letu 2011 za tri odstotke.<sup>421</sup>

Na podlagi Zakona o sistemu plač v javnem sektorju<sup>422</sup> v Sloveniji obstaja enoten plačni sistem javnega sektorja, ki vsebuje pravila za določanje plač zaposlenih v javnem sektorju. Funkcije, delovna mesta in nazivi v javnem sektorju so horizontalno razdeljeni v deset plačnih skupin in vertikalno v devet tarifnih razredov.<sup>423</sup> V skladu z zakonodajo je plača v javnem sektorju sestavljena iz treh delov: osnovne plače, dodatkov in dela plače za delovno uspešnost.<sup>424</sup> Osnovni namen uveljavitve enotnega plačnega sistema je bil obvladljivost javnih financ, to pa je bilo v veliki meri doseženo.<sup>425</sup> Ne nazadnje, fiskalna obvladljivost je eden izmed ključnih argumentov vladnih predstavnikov v zvezi s smiselnostjo ohranitve enotnega plačnega sistema tudi v prihodnje.<sup>426</sup>

Povprečna izplačana brutoplača v javnem sektorju je višja od povprečne bruto plače v Republiki Sloveniji,<sup>427</sup> pri tem pa je potrebno poudariti, da obstajajo znatne razlike v višini plač med posameznimi funkcionarji<sup>428</sup> in plačami javnih uslužbencev v (nižjih) izhodiščnih plačnih razredih. Nekateri pravni strokovnjaki tako tudi menijo, da je enoten plačni sistem v nekaterih segmentih nepravilčen in s tem tudi nespodbuden za zaposlitev oziroma kariero mladih, inovativnih in izobraženih posameznikov, ker ne upošteva različne ponudbe in povpraševanja v posamičnih podsistemih javnega sektorja, saj se nadarjeni lahko izgubijo v uravnilovki.<sup>429</sup> Zato kljub podatku o povprečnih izplačanih plačah v javnem sektorju za velik del javnih uslužbencev ne moremo trditi, da imajo s stališča življenjskih potreb ustrezne plače, čeprav imajo določene druge bonitete, zlasti varno zaposlitev. A kljub temu je vsaj v določenih segmentih javnega sektorja močno opazen beg možganov, nadarjenih posameznikov bo-

418 Pogovor z enim od intervjuvancev.

419 E. S. "SDS pozval k zmanjšanju javnega sektorja", MMC RTVSLO (1.7.2010). Pridobljeno na: <http://www.rtvslo.si/slovenija/sds-pozval-k-zmanjšanju-javnega-sektorja/233771>.

420 Tanja Starič, "Pahor napoveduje odpuščanja v javni upravi" Delo.si (1.7.2011). Pridobljeno na: <http://www.delo.si/novice/politika/pahor-napoveduje-odpuscanja-v-javni-upravi.html>.

421 L.D., "Kako močno bo država zategnila pas", MMC RTVSLO (9.6.2011) Pridobljeno na: <http://www.rtvslo.si/slovenija/kako-mocno-bo-drzava-zategnila-pas/259496>.

422 Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, št. 95/2007.

423 Virant (2009) 236-238.

424 Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, št. 95/2007, člen 5.

425 Pogovor z enim od intervjuvancev.

426 Matej Leskovšek, "Kamnarjeva: Enotni plačni sistem je smiselno ohraniti" (18.7.2011). Pridobljeno na: [http://www.siol.net/slovenija/novice/2011/07/kamnarjeva\\_enotni\\_placni\\_sistem\\_smiselno\\_ohraniti.aspx](http://www.siol.net/slovenija/novice/2011/07/kamnarjeva_enotni_placni_sistem_smiselno_ohraniti.aspx).

427 Podatki o povprečnih mesečnih bruto plačah v Sloveniji, Statistični urad Republike Slovenije - Povprečna mesečna plača. Pridobljeno na: <http://www.stat.si/indikatorji.aspID=29>.

428 Podatki o izplačanih plačah funkcionarjem so javno dostopni na Državnem portalu Republike Slovenije e-uprava: [http://e-uprava.gov.si/ispof/javneplacce/urejenSeznam.isponum=all&from=from\\_detail&organ=](http://e-uprava.gov.si/ispof/javneplacce/urejenSeznam.isponum=all&from=from_detail&organ=)

429 Pogovor z enim od intervjuvancev.

408 Zakon o javnih finančah (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 11/2011, člen 3.

409 Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 32/2006, člen 1.

410 Po podatkih Statističnega urada Republike Slovenije je bilo maja 2011 v Sloveniji 829.034 delovno aktivnih prebivalcev. Pridobljeno na: [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspxid=4063](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspxid=4063)

411 Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 32/2006, člen 42.

412 Tičar in Rakar, 2011: 140

413 Intervju z dr. Polonco Kovač, docentko na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani in predsednico Uradniškega sveta, 4.7.2011. Intervju z Branimirjem Štrukljem, predsednikom Konfederacije sindikatov javnega sektorja, 14.7.2011.

414 Npr. priporočilo OECD za financiranje izobraževanja je 6 odstotkov BDP. V skladu s tem priporočilom lahko ugotovimo, da je Sloveniji delež sredstev, namenjen izobraževanju primeren, čeprav v zadnjih letih upada (intervju z avtorjem).

415 Različne medijske objave.

416 E. S., "OECD: Več učencev v razred, manj osnovnih šol", MMC RTV SLO (18.2.2011). Pridobljeno na: <http://www.rtvslo.si/slovenija/oecd-vec-ucencev-v-razred-manj-osnovnih-sol/251285>

417 Erika Repovž, "Državni uradniki: preštevilni, premalo učinkoviti, slabo organizirani", Delo (9.1.2011). Pridobljeno na: <http://www.delo.si/clanek/96547>

disi v tujino bodisi v zasebni sektor.<sup>430</sup> Čeprav enotni plačni sistem v javnem sektorju temelji tudi na načelu stimulativnosti in nagrajevanju delovne uspešnosti,<sup>431</sup> vladni predstavniki v tem segmentu predlagajo določene spremembe, ki bi prinesle več fleksibilnosti pri nagrajevanju uspešnega in kaznovanju slabega dela.<sup>432</sup> Je pa ponovno potrebno poudariti, da so od leta 2010 vsa sredstva za državno upravo v celoti zamrznjena.

## NEODVISNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri zakonodaja varuje neodvisnost javnega sektorja*

Ocena: **75**

Slovenska zakonodaja zagotavlja neodvisnost javnega sektorja tako z vidika zaposlovanja in neupravičenega odpuščanja kot tudi profesionalnega in političnega nepristranskega delovanja javnih uslužbencev. Različne plati neodvisnosti javnega sektorja obravnavajo skupna načela sistema javnih uslužbencev. Tako je v sistemu javnih uslužbencev opredeljeno načelo varovanja poklicnih interesov, ki pravi, da mora delodajalec varovati javnega uslužbenca pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela. Pri tem pa mora zaposlovalec javnemu uslužbencu ali nekdanjemu javnemu uslužbencu, zoper katerega je uveden kazenski ali odškodninski postopek pri izvrševanju javnih nalog, omogočiti plačano pravno pomoč, če oceni, da so bile te javne naloge izvršene zakonito in v skladu s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja.<sup>433</sup>

Zakon o delovnih razmerjih prepoveduje diskriminacijo zaposlenih na podlagi političnega prepričanja.<sup>434</sup> To pomeni, da strankarska pripadnost pri imenovanju na uradniške položaje ne sme biti upoštevana. V tem pogledu je v sistemu javnih uslužbencev opredeljeno načelo enakopravne dostopnosti, ki pravi, da mora zaposlovanje javnih uslužbencev potekati tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost do delovnih mest za vse zainteresirane kandidate z enakimi pogoji, in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je strokovno najboljše usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.<sup>435</sup> Zato zakonodaja določa, da je treba javne uslužbenca izbirati na javnem natečaju.<sup>436</sup> Načelo zakonitosti pomeni, da javni uslužbenci opravljajo javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov,<sup>437</sup> načelo strokovnosti pa, da javni uslužbenec opravlja javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. Tako mora pri svojem delu ravnati po pravilih stroke in se zato tudi redno usposablja in izpopolnjevati, pri tem pa mu mora strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagotoviti delodajalec.<sup>438</sup> Javni uslužbenci torej morajo v skladu z zakonodajo javne naloge opravljati v javno korist, politično nevtralnno in nepristransko.<sup>439</sup>

Pravice in obveznosti javnih uslužbencev morajo urejati predpisi s področja delovnih razmerij, kolektivne pogodbe in drugi relevantni zakoni ter na podlagi teh izdani podzakonski predpisi. Javni uslužbenci imajo pravico do sindikalnega združevanja in delovanja ter kolektivnih dogovorjanj. Prav tako imajo javni uslužbenci pravico do stavke.<sup>440</sup> O pritožbah zoper odločitve o pravicah ali obveznostih iz delovnega razmerja javnih uslužbencev ter kršitve pravic iz delovnega razmerja odločajo pristojne komisije za pritožbe iz delovnega razmerja. Te komisije so 1) za javne uslužbenca pri organih državne uprave in pri pravosodnih organih komisija za pritožbe pri vladi; 2) za javne uslužbenca pri drugem državnem organu komisija za pritožbe pri tem državnem organu; 3) za javne uslužbenca pri upravah lokalnih skupnosti komisija za pritožbe pri reprezentativnih združenjih lokalnih skupnosti, če ta komisija ni organizirana, pa o pritožbah odloča komisija za pritožbe pri vladi.<sup>441</sup>

Pomembno vlogo pri zagotavljanju neodvisnosti javnega sektorja ima tudi uradniški svet. Deluje od leta 2003.<sup>442</sup> Uradniški svet skrbi za izbiranje teh uradnikov: generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot.<sup>443</sup> Ti uradniki morajo skozi postopek izbire, ki ima dve fazi: najprej posebna natečajna komisija, ki jo imenuje uradniški svet, ugotovi, ali je kandidat primeren ali ne, nato pa izmed kandidatov, ki jih natečajna komisija potrdi kot primerne, dokončno izbere vlada oziroma minister.<sup>444</sup> Ministri tako pri imenovanju teh funkcionarjev ne morejo zaobiti mnenja uradniškega sveta, saj lahko izbirajo le med tistimi kandidati, ki jih uradniški svet opredeli kot primerne, medtem ko je nadaljnja izbira diskrecija ministrov. Če je primernih več kandidatov, minister ni vezan na razvrščanje kandidatov, kot jih vidi natečajna komisija, to pa pomeni, da lahko npr. izbere tretjega na seznamu in ne prvega kot najprimernejšega.<sup>445</sup>

## NEODVISNOST (praksa)

*V kolikšni meri je javni sektor pri svojem delu neodvisen od zunanjih vplivov*

Ocena: **25**

Čeprav slovenska zakonodaja na normativni ravni ustrezno zagotavlja neodvisno delovanje javnega sektorja, je poseganje politike in zlasti političnih strank v praksi pogosto, a po posameznih podsistemih oziroma resorjih zelo različno. Intenzivnejše je zagotovo na tistih področjih, ki so politično oziroma gospodarsko zelo pomembna in občutljiva. Eno izmed imanentnih področij, na katerih politika vidi veliko možnosti za svoj vpliv, je kadrovanje.<sup>446</sup> Različne oblike kadrovanja (med temi je gotovo na prvem mestu politično kadrovanje,<sup>447</sup> ne gre

<sup>430</sup> Za področje strukturnih skladov glej npr. dr. Damjan Lajh, *Evropelizacija in regionalizacija*, FDV (Ljubljana, 2006).

<sup>431</sup> Virant (2009) 249–250.

<sup>432</sup> Matej Teskovšek, "Kamnarjeva: Enotni plačni sistem je smiselno ohraniti" Siol.net (18.07.2011). Pridobljeno na: [http://www.siol.net/slovenija/novice/2011/07/kamnarjeva\\_enotni\\_placni\\_sistem\\_smiselno\\_ohraniti.aspx](http://www.siol.net/slovenija/novice/2011/07/kamnarjeva_enotni_placni_sistem_smiselno_ohraniti.aspx)

<sup>433</sup> Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 32/2006, člen 15.

<sup>434</sup> Zakon o delovnih razmerjih (neuradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 42/2002, 103/2007, člen 6.

<sup>435</sup> Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 32/2006, člen 7.

<sup>436</sup> Prav tam, člen 27.

<sup>437</sup> Prav tam, člen 8.

<sup>438</sup> Prav tam, člen 9.

<sup>439</sup> Prav tam, člen 28.

<sup>440</sup> Prav tam, člena 18. in 19.

<sup>441</sup> Prav tam, člen 35.

<sup>442</sup> Zakon o javnih uslužbencih v 175. členu določa, da ima uradniški svet dvanajst članov, ki se imenujejo na naslednji način: tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja; tri člane izvolijo izmed sebe uradniki z nazivom prve in druge stopnje v organih državne uprave; dva člane imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih; štiri člane pa imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo.

<sup>443</sup> Glej Ministrstvo za javno upravo, Uradniški svet. Pridobljeno na: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/uradniški\\_svet/#c17477](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/uradniški_svet/#c17477)

<sup>444</sup> Mojca Zorko, "Kadrovanje v javni upravi nikoli ne bo povsem apolitično", Dnevnik.si (24.2.2011). Pridobljeno na: [http://www.dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/dnevnik/1042426620](http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/1042426620)

<sup>445</sup> Pogovor z enim od intervjuvancev.

<sup>446</sup> Mojca Zorko, "Kadrovanje v javni upravi nikoli ne bo povsem apolitično", Dnevnik.si (24.2.2011). Pogovor Polona Kovač predsednica uradniškega sveta. "Politicizacije je pri kadrovanju aktualne vlade manj, odkar so predstavniki vlade v svetu gospodarstveniki". Pridobljeno na: [http://www.dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/dnevnik/1042426620](http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/1042426620)

<sup>447</sup> Tj. izbira javnega uslužbenca, ki je politično všečen, ni pa nujno, da je strokovno dovolj usposobljen.

pa prezreti tudi drugih oblik, zlasti na podlagi sorodstvenih razmerij) so slovenska resničnost, a je takšne primere in zlorabe izjemno težko dokazati.

Ne glede na politično smer, ki pride na oblast, množično prihaja do t. i. "kadrovskih cunamijev"<sup>448</sup> oziroma obtožb o političnem kadrovanju.<sup>449</sup> Ta problematika je v zadnjih letih v javnosti postala izpostavljena do te mere, da je celo dobila status ene izmed pomembnejših predvolilnih tematik.<sup>450</sup> Do političnega kadrovanja pa ne prihaja zgolj po zamenjavi na oblasti oziroma prevzemu oblasti, temveč tudi pred zaključkom vladnega mandata.<sup>451</sup> Največja opozicijska stranka, Socialna demokracija Slovenije, v mandatu od leta 2008<sup>452</sup> na svoji spletni strani celo sproti objavlja imenski seznam (po njihovem mnenju dokazanega) političnega kadrovanja trenutne vlade.<sup>453</sup>

Praktično edino uspešno orodje za boj proti strankokraciji pri kadrovanju so zakonski predpisi. Vendar so, čeprav da je postopek izveden v skladu z zakonodajo (tj. na normativni ravni vsem kandidatom omogoča enako dostopnost), možne zlorabe v praksi se dogajajo. Najpogostejša zloraba je priprava in objava razpisnih pogojev, ki ustrezajo natančno določeni osebi, pri tem pa imajo velik vpliv oziroma diskrecijsko pravico do odločanja pri zaposlovanju (tudi z določanjem razpisnih pogojev) funkcionarji na vodilnih položajih oziroma predstojniki različnih služb/agencij/oddelkov. To pomeni, da (neposredno) politično kadrovanje na najvišjih položajih vodi do (posrednega) političnega kadrovanja na nižjih.

Omenili smo že, da za izbiro uradnikov na položajih generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot skrbi uradniški svet. Po informacijah predsednice uradniškega sveta se je v letu 2005 (po zamenjavi vlade leta 2004) v primerjavi z letnim povprečjem 2003–2009 število natečajev za najvišja uradniška mesta bistveno povečalo – za 80 odstotkov, v letu 2009 (po zamenjavi vlade leta 2008) pa je število natečajev v primerjavi z enakim povprečjem (2003–2009) prav tako naraslo, a za nekoliko manj – za 43 odstotkov.<sup>454</sup> Večji problem pri delovanju uradniškega sveta zaradi ponavljanja postopkov brez imenovanja predstavljajo primeri, ko je po kriterijih strokovnosti več kandidatov opredeljenih za primerne, a vlada/minister ne izbere nobenega, ker kandidati niso "politično všečni". Sicer pa je v zadnjih dveh letih uradniški svet zabeležil zanemarljiv delež poskusov nedovoljenega vplivanja (dva). Pri tem je treba tudi dodati, da uradniški svet navadno vse poskuse vplivanja obravnava na seji sveta in jih tako obvladuje ter zagotavlja enotnost, zakonitost in etičnost dela sveta oz. natečajnih komisij.<sup>455</sup>

## TRANSPARENTNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo predpisi, ki zagotavljajo transparentnost finančnega, kadrovskega in informacijskega upravljanja v javnem sektorju*

Ocena: 100

Na normativni ravni je v Sloveniji zagotovljena visoka stopnja transparentnosti finančnega, kadrovskega in informacijskega upravljanja v javnem sektorju.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije ureja nadzor nad premoženjskim stanjem poklicnih funkcionarjev, nepoklicnih županov in podžupanov, uradnikov na položaju, poslovnih oseb, oseb, odgovornih za javna naročila, uradnikov državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil in državljanov RS, ki opravljajo funkcijo v institucijah in drugih organih EU ter drugih mednarodnih institucijah, za katero so bili imenovani ali izvoljeni na podlagi napotitve ali predloga vlade RS oziroma državnega zbora. Zavezanci morajo takoj, najpozneje pa v enem mesecu po začetku in prenehanju opravljanja funkcije ali dela, komisiji za preprečevanje korupcije sporočiti podatke o svojem premoženjskem stanju. Če obstajajo razlogi za sum, da se sporočeno premoženjsko stanje razlikuje od dejanskega, mora zavezanec na zahtevo komisije le-tej v enem letu po prenehanju funkcije oziroma zaključenega zadnjega postopka po predpisih o javnem naročanju ponovno posredovati podatke o svojem premoženjskem stanju.<sup>456</sup> Podatki o premoženjskem stanju zavezanca morajo med drugim obsegati: lastništvo oziroma deleže, delnice in upravljalvske pravice v gospodarski družbi, zasebnem zavodu ali drugi zasebni dejavnosti z opisom dejavnosti in oznako firme oziroma imena organizacije; letne dohodke, ki so osnova za dohodnino; nepremičnine z vsemi zemljiškoknjižnimi podatki; denarna sredstva pri bankah, hranilnicah in hranilno-kreditnih službah, katerih skupna vrednost na vsakem računu presega 10.000 evrov; skupno vrednost gotovine, če skupna vrednost presega 10.000 evrov; vrste in vrednosti vrednostnih papirjev, če njihova skupna vrednost ob času prijave premoženja presega 10.000 evrov; dolgove, obveznosti oziroma prevzeta jamstva in dana posojila, katerih vrednost presega 10.000 evrov; premičnine, katerih vrednost presega 10.000 evrov.<sup>457</sup> KPK lahko kadarkoli zahteva od zavezanca, da ji predloži podatke o premoženjskem stanju. V takšnem primeru mora zavezanec komisiji predložiti potrebne podatke najkasneje v 15 dneh po prejemu zahteve. Če je ob primerjavi predloženih podatkov z dejanskim stanjem mogoče utemeljeno sklepati, da zavezanec svoje premoženje oziroma dohodke prenaša na družinske člane, lahko komisija od njih zahteva, da v enem mesecu po prejemu zahteve KPK predložijo zahtevane podatke. Vsako spremembo funkcije, dejavnosti oziroma lastništva in vsako spremembo v premoženjskem stanju, ki presega 10.000 evrov, mora zavezanec sporočiti KPK do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto.<sup>458</sup> Če KPK ugotovi, da ji zavezanec ni sporočil podatkov o svojih funkcijah, dejavnostih, premoženju in dohodkih, ga pozove, da ji v roku, ki ne sme biti krajši od 15 in ne daljši od 30 dni, predloži predpisane podatke. Če zavezanec v tem roku še vedno ne predloži zahtevanih podatkov, KPK odloči, da se mu plača oziroma nadomestilo plače vsak mesec po tem, ko preteče rok, zniža

<sup>448</sup> Izraz, ki se je v slovenski javnosti v zadnjih letih uveljavil za politično kadrovanje.

<sup>449</sup> Glej npr.: Borut Mekina, "Dokazano politično kadrovanje", Mladina (9.7.2009). Pridobljeno na: [http://www.mladina.si/tehdik/200927/dokazano\\_politico\\_kadrovanje](http://www.mladina.si/tehdik/200927/dokazano_politico_kadrovanje); M. M., B. P., "LDS: Začel se je kadrovski cunami", 24ur.com (1.10.2008). Pridobljeno na: <http://24ur.com/novice/slovenija/Imamo-va-poolastila.html>; Anže Logar, "Kadrovski cunami mimo Pahorja pripravljajo Golobič, Rop in Čivikl", Dnevnik.si (13.12.2008). Pridobljeno na: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/1042229795>

<sup>450</sup> Vesna R. Bernard, "Politično kadrovanje kot volilna tema: Borut Pahor in Janez Janša nadaljujeta spor o političnem kadrovanju", Dnevnik.si (16.7.2008) Pridobljeno na: [http://www.dnevnik.si/novice/aktualne\\_zgodbe/333804](http://www.dnevnik.si/novice/aktualne_zgodbe/333804)

<sup>451</sup> LDS, "Člani prihodnje koalicije opozarjajo na kadrovanje odhajajoče vlade", LDS. Pridobljeno na: <http://www.lds.si/si/arhiv/zapisi/3367/detail.html>

<sup>452</sup> Do predčasnih volitev 2011.

<sup>453</sup> Politično kadrovanje, SDS.si (30.11.2011) Pridobljeno na: <http://www.sds.si/news/4220>

<sup>454</sup> Mojca Zorko, "Kadrovanje v javni upravi nikoli ne bo povsem apolitično", Dnevnik.si (24.2.2011) Pridobljeno na: [http://www.dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/dnevnik/1042426620](http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/1042426620)

<sup>455</sup> Pogovor z enim od intervjuvancev.

<sup>456</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Uradni list RS, št. 45/2010 in 43/2011, člen 41.

<sup>457</sup> Prav tam, člen 42.

<sup>458</sup> Prav tam, člen 43.



za deset odstotkov njegove osnovne plače, vendar največ do višine minimalne plače. Takšno odločbo je dolžan izvršiti delodajalec.<sup>459</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije določa, da morajo biti podatki o dohodkih in premoženju, pridobljenem med opravljanjem javne funkcije oziroma dejavnosti, javno dostopni in tako objavljeni na spletni strani KPK. Vendar KPK načrtuje, da bo začetek objav podatkov šele sredi leta 2013.

Informacije javnega značaja ureja Zakon o dostopu do informacij javnega značaja.<sup>460</sup> Zakon ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop do informacij javnega značaja državnih organov, organov lokalnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov in drugih oseb javnega prava, nosilcev javnih pooblastil in izvajalcev javnih služb. Pri tem so informacije javnega značaja opredeljene kot informacije, ki izvirajo iz delovnega področja organa, obstajajo pa v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva. V skladu z zakonom so informacije javnega značaja dostopne pravnim ali fizičnim osebam, pri tem pa ima vsak prosilec pravico na svojo zahtevo pridobiti informacijo javnega značaja tako, da jo pridobi na vpogled oziroma pridobi njen prepis, fotokopijo ali njen elektronski zapis.<sup>461</sup>

Zakon o javnih naročilih opredeljuje načelo transparentnosti porabe javnih sredstev. To pomeni, da morajo biti postopki javnega naročanja javni, to pa je zagotovljeno z objavami javnih naročil na enotnem informacijskem portalu Urada za javna naročila in v uradnih glasilih. V skladu z zakonodajo ima vsakdo, ki ima ali je imel interes za dodelitev naročila, pravico pridobiti podatke o izvedenem postopku oddaje javnega naročila.<sup>462</sup>

Zakonodaja tudi določa, da morajo javni uslužbenci biti izbrani na javnem natečaju. Javni natečaj mora biti objavljen v Uradnem listu RS ali dnevnem časopisu ter na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo. Rok za vlaganje prijav na javni natečaj ne sme biti krajši od osem dni od dneva objave javnega natečaja.<sup>463</sup>

## TRANSPARENTNOST (praksa)

*V kolikšni meri so določbe o transparentnosti finančnega, kadrovskega in informacijskega upravljanja v javnem sektorju učinkovito izvajane*

Ocena: **50**

Določb o transparentnosti finančnega, kadrovskega in informacijskega upravljanja v javnem sektorju ne izvajajo v celoti v skladu z zakonskimi predpisi. Prosta delovna mesta za javne uslužbence so v skladu z zakonodajo javno objavljena in s tega vidika zagotavljajo odprtost in pravičnost pri zaposlovanju.<sup>464</sup> Enako velja za javnost postopkov javnega naročanja. Zagotovljena je z objavami javnih naročil na enotnem informacijskem portalu Urada za javna naročila.<sup>465</sup> Manj transparentnosti v praksi pa je zagotovljene pri pridobivanju informacij javnega značaja in informacij o premoženjskem stanju funkcionarjev.

<sup>459</sup> Prav tam, člen 44.

<sup>460</sup> Uradni list RS, št. 51/2006.

<sup>461</sup> Prav tam, členi 1 do 5.

<sup>462</sup> Zakon o javnih naročilih. Uradni list RS, št. 36/2004, glej člene 6 in 65 do 72.

<sup>463</sup> Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 32/2006, glej člene 27 in 58 do 64.

<sup>464</sup> Objave prostih delovnih so objavljene na spletni strani ministrstva za javno upravo. Pridobljeno na: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_razmerja\\_in\\_stipendiranje/objave\\_prostih\\_delovnih\\_mest/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/objave_prostih_delovnih_mest/)

<sup>465</sup> Portal javnih naročil. Pridobljeno na: <http://www.enarocanje.si/podrocje=portal>

Čeprav slovenska zakonodaja natančno določa pravico in postopek pridobitve informacij javnega značaja, v praksi prosilci še vedno prevečkrat neupravičeno ostanejo brez odgovora.<sup>466</sup> Po mnenju informacijske pooblaščenke so glavni razlogi, da prosilec ne dobi odgovora zaproseni organ si niti ne vzame časa za povratno informacijo, zaproseni organ se "ne čuti dolžnega" odločati po zakonu o dostopu do informacij javnega značaja, zaproseni organ zaračunava visoke stroške za posredovanje informacije javnega značaja,<sup>467</sup> čeprav bi v skladu z zakonodajo vpogled v informacijo javnega značaja moral biti brezplačen. Leta 2010 je informacijski pooblaščenec prejel 592 pritožb, od teh 231 zaradi zavrnilne odločbe in 361 zaradi molka organov. V okviru pritožbenih postopkov proti odločbam, s katerimi so organi zavrnilni zahteve po dostopu ali ponovni uporabi informacij javnega značaja, je informacijski pooblaščenec izdal 206 odločb (od teh 31 v zadevah, ki jih je prejel v reševanje v preteklih letih), v šestih primerih je pritožbo s sklepom zavrgel, v sedmih primerih jo je odstopil v odločanje pristojnemu organu, pet prosilcev pa je pritožbo umaknilo. V pritožbenih postopkih zaradi molka je informacijski pooblaščenec organe najprej pozval, naj o zahtevi prosilca čim prej odločijo - v 275 primerih so organi po pozivu informacijskega pooblaščenca o zahtevi prosilca odločili in v večini primerov so prosilcem zahtevane informacije javnega značaja posredovali.<sup>468</sup>

Po mnenju predsednika KPK bo komisija podatke o spremembah v premoženjskem stanju, ki so predmet javne objave, od zavezancev prvič dobila za leto 2012, in sicer do 31. januarja 2013. Zaradi velikega števila zavezancev bo priprava podatkov za javno objavo verjetno trajala nekaj mesecev, zato bodo prvi javno objavljeni podatki dostopni šele sredi leta 2013.<sup>469</sup>

## ODGOVORNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo določbe, ki zagotavljajo odgovornost javnih uslužbencev za njihovo delo in poročanje o njem*

Ocena: **75**

V skladu s slovensko zakonodajo se mora javni uslužbenec pri svojem delu ravnati po načelu odgovornosti za rezultate in odgovarjati za kvalitetno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog.<sup>470</sup> V tem pogledu je javni uslužbenec odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo protipravno povzroči delodajalcu pri delu ali v zvezi z delom naklepno ali zaradi hude malomarnosti. Za škodo, ki jo pri delu ali v zvezi z delom protipravno povzroči javni uslužbenec tretji osebi, je odškodninsko odgovoren delodajalec. Tretja oseba lahko kot oškodovanec zahteva povračilo škode tudi od tistega, ki ji je protipravno povzročil škodo, če je bila škoda povzročena naklepno.<sup>471</sup>

Vsakdo lahko KPK ali drugemu pristojnemu organu poda prijavo o koruptivnem ravnanju v državnem organu, lokalni skupnosti, pri nosilcu javnih pooblastil ali drugi pravni osebi javnega ali zasebne-

<sup>466</sup> Letno poročilo Informacijskega pooblaščenca za leto 2010. Pridobljeno na: [http://www.ip-is.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/porocila/Letno\\_porocilo\\_2010\\_net.pdf](http://www.ip-is.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Letno_porocilo_2010_net.pdf)

<sup>467</sup> Prav tam.

<sup>468</sup> Prav tam.

<sup>469</sup> Matjaž Albreht, "Javna objava premoženja funkcionarjev šele leta 2013", Delo.si (22.7.2011). Pridobljeno na: <http://www.delo.si/novice/politika/javna-objava-premozenja-funkcionarjev-sele-leta-2013.html>

<sup>470</sup> Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 32/2006, člen 13; glej tudi Uredbo o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Uradni list RS, št. 58/2003.

<sup>471</sup> Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 32/2006, člen 135.

ga prava, za katero meni, da ima znake korupcije. Komisija in drugi pristojni organi morajo na te navedbe prijavitelju odgovoriti najkasneje v 30 dneh, za zahtevnejše zadeve pa morajo v tem roku izdati vsaj obvestilo o nadaljnjem ukrepanju oziroma ravnanju. Ta določba ne posega v pravico prijavitelja, da o koruptivnem ravnanju obvesti javnost. Če KPK ugotovi, da prijava vsebuje znake kaznivega dejanja, katerega storilca je treba preganjati po uradni dolžnosti, obvesti o tem organe za odkrivanje in pregon po zakonu, ki ureja kazenski postopek. Identitete prijavitelja, ki je prijavo podal v dobri veri oziroma je utemeljeno sklepal, da so njegovi podatki v zvezi s prijavo resnični, to pa ocenjuje KPK, ni dovoljeno ugotavljati ali razkrivati, zlonamerna prijava (če niso podani znaki za kaznivo dejanje) pa se kaznuje kot prekršek.<sup>472</sup>

Sicer pa formalni nadzor nad delovanjem javne uprave izvajajo sami organi javne uprave, zakonodajna veja oblasti, sodišča in neodvisni nadzorni organi - KPK, računsko sodišče, državna revizijska komisija, informacijski pooblaščenec in varuh človekovih pravic. Pri tem je treba omeniti, da zakonodajna veja oblasti - državni zbor - javne uprave ne nadzira neposredno, temveč ima neposredno razmerje le z vlado,<sup>473</sup> pri tem pa ima v svojih rokah vrsto mehanizmov za nadzor nad opravljanjem dela vlade in posameznih ministrov.<sup>474</sup> V okviru nadzora nad delovanjem javnega sektorja je pomemben zlasti sodni nadzor. V Sloveniji nadzor nad delovanjem javne uprave na področju oblastnih posamičnih pravnih aktov izvaja upravno sodišče. V upravnem sporu presoja zakonitost upravnih aktov, s katerimi je poseženo v pravni položaj fizične ali pravne osebe.<sup>475</sup>

Inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov in splošnih aktov s področja delovnih razmerij javnih uslužbencev in zakona, ki ureja splošni upravni postopek, ter drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke, izvaja Inšpektorat za javno upravo.<sup>476</sup> Inšpektorat za javno upravo je organ v sestavi ministrstva za javno upravo. V Inšpektoratu sta združeni dve inšpekcijski službi: upravna inšpekcija in inšpekcija za sistem javnih uslužbencev. Pred združitvijo sta delovali kot samostojni inšpekcijski službi v okviru ministrstva za javno upravo.

## ODGOVORNOST (praksa)

*V kolikšni meri morajo javni uslužbenci odgovarjati za svoja dejanja v praksi in poročati o njih*

Ocena: **50**

V Sloveniji odgovornost javnih uslužbencev pogosto obstaja le kot mrtva črka v predpisih na papirju, delež sproženih disciplinskih postopkov glede na celotno število zaposlenih v javnem sektorju pa je zanemarljiv.<sup>477</sup> To dokazujejo tudi uradni podatki o obravnavi kaznivih dejanj s področja korupcije, saj so zanemarljivi.<sup>478</sup> Ob določenih odkritih nepravilnostih je v "najboljšem" primeru posledica odstop s funkcije,<sup>479</sup> v večini primerov pa morajo organi "zgolj" odpraviti

ugotovljene nepravilnosti oziroma kršitve. Treba je poudariti, da pri kazalniku "odgovornost javnih uslužbencev" ne gre za vprašanja koruptivnih dejanj, temveč za različne oblike kršitev predpisov (npr. zaradi malomarnosti ipd.), vključno s prošnjami za izdajo mnenj o spoštovanju različnih predpisov.

V letu 2010 je upravna inšpekcija v reševanje prejela 582 zadev. Od teh so v 32 zadevah stranke upravni inšpekciji postavljale različna vprašanja oz. prosile za izdajo mnenja, v 550 zadevah pa so stranke prijavljale kršitve predpisov, na podlagi teh pa so upravni inšpektorji izvedli ustrezne postopke v skladu s svojimi pooblastili. Upravna inšpekcija pri spremljanju števila prejetih prijav zoper posamezne organe od leta 2008 do leta 2010 ugotavlja, da so ves čas v ospredju Inšpektorat RS za okolje in prostor, ministrstvo za okolje in prostor, Upravna enota Ljubljana, Upravna enota Maribor, ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve ter Davčna uprava RS. To so hkrati tudi upravni organi, ki izvedejo največje število upravnih postopkov. V poročilu upravne inšpekcije za leto 2010 je vidno, da je bilo vseh ugotovljenih kršitev v letu 2010:<sup>480</sup> pri ministrstvih 83, pri organih v sestavi ministrstev 337, pri upravnih enotah 123, pri občinah 460 in pri nosilcih javnih pooblastil 583.

## MEHANIZMI INTEGRITETE (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo predpisi, ki zagotavljajo integriteto zaposlenih v javnem sektorju*

Ocena: **75**

V Sloveniji obstaja veliko določb, ki se nanašajo na zagotavljanje integritete zaposlenih v javnem sektorju. Tako mora javni uslužbenec v skladu z zakonodajo pri izvrševanju javnih nalog ravnati častno in v skladu s pravili poklicne etike;<sup>481</sup> ne sme sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, razen protokolarnih in priložnostnih daril manjše vrednosti;<sup>482</sup> pozoren mora biti na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in mora storiti vse, da se mu izogne;<sup>483</sup> varovati mora tajne podatke, ne glede na to, kako jih je izvedel.<sup>484</sup> Zakonodajca tudi določa, da uradniški svet v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti sprejme kodeks etike.<sup>485</sup> Uradniški svet je Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti sprejel aprila 2011.<sup>486</sup> Kodeks ne predstavlja seznama pravil oziroma norm, ampak je oblikovan kot skupek (desetih) vodil, tj. osnovnih smernic in minimalnih standardov, ki naj bi jih javni uslužbenci upoštevali pri svojem delu.<sup>487</sup>

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije opredeljuje protikorupcijsko klavzulo, po kateri je pogodba nična, če kdo v imenu ali na račun druge pogodbene stranke, predstavniku ali posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja obljubi, ponudi ali da kakšno nedovoljeno korist za pridobitev posla, za sklenitev posla z ugodnejšimi pogoji, za opustitev dolžnega nadzora nad izvajanjem

472 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Uradni list RS, št. 45/2010 in 43/2011, člen 23.

473 Virant (2009) 269-270.

474 Glej stebra zakonodajna oblast in izvršna oblast.

475 Prav tam; glej Zakon o upravnem sporu. Uradni list RS, št. 105/2006.

476 Zakon o splošnem upravnem postopku. Uradni list RS, št. 24/2006 (uradno prečiščeno besedilo), št. 105/2006, št. 126/2007, št. 65/2008 in št. 8/2010, členi od 307 do 307g.

477 Pogovor z enim od intervjuvancev.

478 Glej kazalnik mehanizmi integritete (praksa).

479 B. R., Aleksander Kolednik, "Glavni delovni inšpektor Brezovar se umika s položaja", MMC RTVSLO (20.4.2011). Pridobljeno na: <http://www.rtvsl.si/slovenija/glavni-delovni-inspektor-brezovar-se-umika-s-polozaja/255802>; in Ana Mušič, Aleksandra K. Kovač, "Dimičeva nekaj ur po odstopu že odpotovala", MMC RTVSLO (22.10.2010). Pridobljeno na: <http://www.rtvsl.si/slovenija/dimiceva-nejak-ur-po-odstopu-ze-odpotovala/242197>

480 Poročilo o delu upravne inšpekcije v letu 2010. Ministrstvo za javno upravo, Inšpektorat za javno upravo. Ljubljana, junij 2011.

481 Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 32/2006, člen 10.

482 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Uradni list RS, št. 45/2010 in 43/2011, člen 30.

483 Prav tam, člen 37.

484 Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 32/2006, člen 12.

485 Prav tam, člen 174.

486 Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Uradniški svet. Pridobljeno na: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Uradniski\\_svet/Kodeks\\_Etike.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Uradniski_svet/Kodeks_Etike.doc)

487 Različni etični kodeksi javnega sektorja so dostopni preko spletne strani KPK. Pridobljeno na: <http://www.kpk-rs.si/sl/preventiva-in-naacr-integritete/eticni-kodeksi/javni-sektor>

pogodbenih obveznosti ali drugo ravnanje ali opustitev, s katerim je organu ali organizaciji iz javnega sektorja povzročena škoda ali je omogočena pridobitev nedovoljene koristi predstavniku organa, posredniku organa ali organizacije iz javnega sektorja, drugi pogodbeni stranki ali njenemu predstavniku, zastopniku oziroma posredniku.<sup>488</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETE (praksa)

*V kolikšni meri je integriteta zaposlenih v javnem sektorju zagotovljena v praksi*

Ocena: **50**

Slovensko javno mnenje kaže, da se v Sloveniji delež prebivalcev, ki ocenjujejo, da korupcija v državi ni problem, iz leta v leto zmanjšuje. Leta 2009 je na vprašanje o razširjenosti korupcije v javnih službah 12,5 odstotka anketiranih odgovorilo, da to počnejo skoraj vsi, 44,4 odstotka jih je odgovorilo, da jih to počne kar precej, 33,2 odstotka jih je odgovorilo, da jih to počne le nekaj, le 2,2 odstotka anketirancev pa sta odgovorila, da tega ne počne nihče.<sup>489</sup> Poleg tega je treba dodati, da Slovenija med državami članicami Evropske unije sodi med šest najslabše uvrščenih držav glede na mnenje prebivalcev o problematiki korupcije.<sup>490</sup> Velik problem percepcije korupcije je tudi na lokalni ravni.<sup>491</sup> V izrazitem nasprotju z mnenjem državljanov o razširjenosti oziroma percepciji korupcije pa so uradni podatki o obravnavi kaznivih dejanj s področja korupcije, saj so zanemarljivi. Iz tega vidika korupcija v kazenskoprnem smislu ne obstaja, saj sta bili v letu 2010 le dve obsodilni sodbi.<sup>492</sup> Podatek slovenskega javnega mnenja je protisloven tudi s podatki indeksa percepcije korupcije (Corruption Perception Index), po katerem je Slovenija uvrščena sorazmerno dobro. V letu 2010 je Slovenija na lestvici z ocenami od 1 do 10 (pri tem pa ocena deset pomeni, da korupcije v državi praktično ni mogoče opaziti) prejela oceno 6,4, to pa jo uvršča na 27. mesto izmed 178 analiziranih držav.<sup>493</sup> V letu 2011 je Slovenija na lestvici z ocenami od 1 do 10 (pri tem ocena 10 pomeni, da korupcije v državi praktično ni mogoče opaziti) prejela oceno 5,9. To jo uvršča na 35. mesto izmed 183. analiziranih držav.

KPK je v letu 2010 prejela 1271 prijav, od teh jih je rešila 577. Poleg prijav iz leta 2010 je komisija po posebej za ta namen sprejeti metodologiji za odpravo zaostankov iz preteklih obdobjih obravnavala oziroma preučila tudi 231 prijav iz leta 2009, 45 iz leta 2008, 12 iz leta 2007, pet iz leta 2006, štiri iz leta 2005 in eno iz leta 2004. To pomeni, da je bilo v letu 2010 skupaj obravnavanih 855 prijav. V letu 2011 je komisija do začetka aprila prejela že 564 prijav suma, da gre za korupcijo in druge nepravilnosti, od teh jih je rešila 145,399 pa še ni rešenih. Če bo dotok prijav do konca leta 2011 enak kot v prvi tretjini leta, se bo število prijav še nekoliko povečalo v primerjavi z letom 2010.<sup>494</sup>

Vsi predstavljeni podatki kažejo, da obstoječe določbe, ki se nanašajo na zagotavljanje integritete zaposlenih v javnem sektorju, v Sloveniji ne zagotavljajo visokih etičnih standardov funkcionarjev oziroma javnih uslužbencev.

## IZOBRAŽEVANJE JAVNOSTI (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri javni sektor izobražuje javnost o svoji vlogi v boju proti korupciji*

Ocena: **50**

V okviru javnega sektorja je poslanstvo KPK tudi skrb za izobraževanje javnosti o boju proti korupciji. Glej steber Komisija za preprečevanje korupcije.

## SODELOVANJE Z JAVNIMI INSTITUCIJAMI, NVO IN ZASEBNIMI AGENCIJAMI PRI PREPREČEVANJU/ODKRIVANJU KORUPCIJE (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri javni sektor sodeluje z nadzornimi agencijami, gospodarstvom in civilno družbo pri protikorupcijskih pobudah*

Ocena: **50**

Organizacije javnega sektorja sodelujejo z različnimi nadzornimi agencijami v skladu z zakonodajo. To sodelovanje načeloma lahko opredelimo kot pozitivno, vendar je praviloma "omejeno" na zakonske obveze sodelovanja, niso pa ga spodbudile iniciative organizacij javnega sektorja, niti proaktivno podprli visoki uradniki.

Javni sektor je dolžan sodelovati s KPK, ko ta pri opravljanju svojih zakonskih nalog potrebuje določene podatke, ki jih imajo organizacije javnega sektorja. Podatke morajo posredovati komisiji ne glede na določbe drugih zakonov v roku, ki jim ga določi komisija.<sup>495</sup> Organizacije javnega sektorja so prav tako dolžne sodelovati z računskim sodiščem, ki predstavlja najvišji revizijski organ za nadzor državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Sloveniji,<sup>496</sup> ter državno revizijsko komisijo, ki izvaja revizijo postopkov javnih naročil in naj bi s tem zagotavljala pravno varstvo ponudnikom v teh postopkih.<sup>497</sup> Glede na to, da je KPK ključni akter pri izvajanju nadzora in preiskovanju primerov sumov, da gre za korupcijo in druge kršitve Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, komisija aktivno sodeluje tudi s policijo, državnim tožilstvom in inšpektoratom ter organizacijami civilne družbe.

<sup>488</sup> Člen 4.

<sup>489</sup> Raziskava Stališča o korupciji 2009. Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, (2010), 7. Pridobljeno na: [http://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/154](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/154)

<sup>490</sup> Ocena stanja korupcije v Sloveniji. KPK, Redno letno poročilo (maj 2011), 3. Pridobljeno na: [http://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/965](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/965)

<sup>491</sup> Pogovor z enim od intervjuvancev.

<sup>492</sup> Ocena stanja korupcije v Sloveniji, KPK, Redno letno poročilo (maj 2011), 4. Pridobljeno na: [http://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/965](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/965)

<sup>493</sup> Corruption Perception Index 2010, Transparency International (2010). Pridobljeno na: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010/results](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results)

<sup>494</sup> Primeri v obravnavi, KPK. Pridobljeno na: <http://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/primeri-v-obravnavi>

<sup>495</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Uradni list RS, št. 45/2010, 43/2011, člen 16.

<sup>496</sup> Zakon o Računskem sodišču. Uradni list RS, št. 11/2001, št. 20/2006.

<sup>497</sup> Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, št. 94/2007, št. 32/2009, št. 43/2011.

## ZMANJŠEVANJE TVEGANJ KORUPCIJE Z INTEGRITETO V JAVNIH NAROČILIH (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri obstaja učinkovit okvir za varovanje integritete pri postopkih javnega naročanja, vključno s sankcijami za nepravilno izvedbo tako ponudnikov kot uradnikov ter mehanizmi kontrole in pritožb*

Ocena: 50

Zakon o javnih naročilih vključuje določbe, ki na normativni ravni zagotavljajo integriteto v postopkih javnega naročanja. Te določbe vključujejo npr. načelo gospodarnosti in učinkovitosti pri porabi javnih sredstev, načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, načelo transparentnosti porabe javnih sredstev in načelo enakopravnosti ponudnikov.<sup>498</sup> Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja<sup>499</sup> ureja pravno varstvo ponudnikov, naročnikov in javnega interesa v postopkih oddaje javnih naročil. Pravno varstvo zoper kršitve v postopkih javnega naročanja je zagotovljeno v predrevizijskem postopku (ki poteka pred naročnikom), revizijskem postopku (poteka pred državno revizijsko komisijo za revizijo postopkov oddaje javnih naročil) in sodnem postopku (na prvi stopnji poteka pred okrožnim sodiščem).

Zakon o javnem naročanju določa, da mora ponudnik biti izbran na pregleden način in po predpisanem postopku.<sup>500</sup> Naročila so javno dostopna, razen v primeru obrambne oziroma druge vrste tajnih naročil. Za varovanje konkurenčnosti so določene oblike javnih razpisov zasnovane tako, da ponudniki ne vidijo ponudb konkurentov. Finančne nagrade v okviru naročila morajo biti zajete v celostnem znesku, le redko pa je ponudba dovolj razdelana, da je moč iz nje prepoznati pravo vrednost nagrade. Problem pogosto nastane v samih razpisnih pogojih, ki so napisani in izbrani, da lahko kandidira le ozek krog ponudnikov. Tovrstni razpisni pogoji so bodisi produkt lobiranja in korupcije v širšem ali ožjem smislu bodisi posledica neupoštevanja stroke oziroma nesodelovanja s stroko. Če je med postopkom ugotovljeno, da so potrebne dodatne zahteve, se le na podlagi zakona sporoči vsem kandidatom, praksa pa prikazuje, da to določilo včasih ni upoštevano.<sup>501</sup>

Komisije, ki so odgovorne za podajanje zahtevanih karakteristik in nato še za pregled ponudb, so v številnih primerih enake. Pri tem gre pogosto za vprašanje strokovnosti, saj se le redko posvetujejo z zunanjimi ali akademskimi strokovnjaki.

Sistem javnega naročanja<sup>502</sup> je institucionalno neposredno ali posredno pod nadzorom več institucij: računskega sodišča, državne revizijske komisije, urada za nadzor proračuna in različnega števila notranjih revizorjev po posameznih državnih organih. Svoje mnenje o smotnosti oziroma boljše rečeno formalnem poteku javnega nakupa, lahko poda tudi komisija za preprečevanje korupcije. Poseben pomen ima notranji nadzor javnih financ. Urad RS za nadzor proračuna ugotavlja, da je bilo konec leta 2009 pri uporabnikih proračuna zaposlenih 74 notranjih revizorjev, to pa je v nesorazmerju s 360 izdanimi potrdili za naziv državni notranji revizor. Glavni problem je,

da notranje revidiranje v Sloveniji v nasprotju s predpisi še vedno ni zagotovljeno vsem uporabnikom proračuna, saj so notranjerevizijske službe praviloma organizirane le pri večjih neposrednih uporabnikih državnega proračuna (npr. pri ministrstvih), poleg tega so praviloma kadrovsko šibke in zato niso ustrezne za dejanske potrebe, torej danje zagotovil o notranjih kontrolah.<sup>503</sup>

Po mnenju KPK obstaja jasen kazalnik, ki kaže, da sistem javnega naročanja ni usposobljen za odkrivanje korupcijskih tveganj in konkretnih sumov, da gre za kazniva dejanja korupcije, saj celotni institucionalni sistem ne poda niti desetih kazenskih ovadb na leto, povezanih s sumi, da gre za korupcijo, čeprav tovrstna tveganja zaznavajo.<sup>504</sup> Vlada sicer ima črno listo podjetij, ki ne smejo poslovati z državo zaradi (sumov) karteliranja, vendar javnost nima vpogleda vanjo.<sup>505</sup> Pri tem še posebej velik problem predstavlja sindrom "ugrabitve države" posameznih z interesi povezanih klientelističnih mrež, na to pa opozarja tudi KPK.<sup>506</sup>

Opozorimo še na novosti glede sklepanja pogodb. Novela Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije že uveljavljeno protikorupcijsko klavzulo še določneje definira kot nujno sestavino pogodb v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV, obenem pa omogoča, da izjemoma na podlagi odobritve komisije protikorupcijska klavzula v pogodbo ni vključena. Organ ali organizacija javnega sektorja lahko komisijo za tako izjemo zaprosi, ko zaradi narave posamezne pogodbe vključitev protikorupcijske klavzule ni možna ali primerna ali ko druga pogodbeni stranka s sedežem zunaj Republike Slovenije nasprotuje vključitvi. Pri odločanju o tem, ali bo izključitev klavzule odobrila, komisija upošteva zlasti javni interes, da je pogodba sklenjena, objektivne okoliščine, ki ne omogočajo sklenitve posla s protikorupcijsko klavzulo, in stopnjo splošnega tveganja korupcije pri poslih enake vrste. Namen uporabe protikorupcijske klavzule je zagotoviti transparentnost posla in preprečiti tveganje korupcije.

Novost ZIntPK, ki se nanaša na sklepanje poslov javnega z zasebnim sektorjem, je, da morajo biti pred sklenitvijo pogodbe pridobljeni podatki o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, ter o družbah povezanih, s ponudnikom. Če ponudnik pri tem predloži lažno izjavo ali neresnične podatke, je posledica ničnost pogodbe.

<sup>498</sup> Zakon o javnih naročilih. Uradni list RS, št. 36/2004, členi od 4 do 7.

<sup>499</sup> Uradni list RS, št. 43/2011.

<sup>500</sup> Zakon o javnih naročilih. Uradni list RS, št. 128/2006, člen 8.

<sup>501</sup> Načelno mnenje št. 134. Pridobljeno 6.12.2011 na: [www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/238](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/238)

<sup>502</sup> Podrobneje o problematiki javnega naročanja v Sloveniji glej Igor Šoltes, Smotnost financiranja iz javnih sredstev. V: Kovač in Virant, UR., 2011: 173-196.

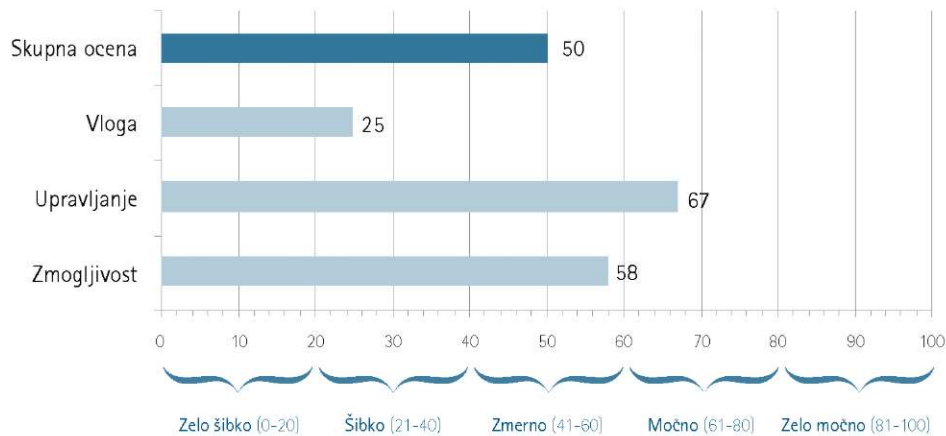
<sup>503</sup> Strategija razvoja notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji za obdobje od 2011 do 2015. Vlada RS, št. 06002-2/2011/6. Ljubljana, 10. februar 2011.

<sup>504</sup> Ocena stanja korupcije v Republiki Sloveniji. Pridobljeno na: [http://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/965](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/965).

<sup>505</sup> Glej npr. Novica Mihajlovič, "Kartelov vse polno, Križaničeva črna lista pa prazna", Finance.si (23.4.2010). Pridobljeno na: [http://www.finance.si/277742/Kartelov\\_vse\\_polno\\_Kri%9Eani\\_eva\\_ma\\_lista\\_pa\\_prazna](http://www.finance.si/277742/Kartelov_vse_polno_Kri%9Eani_eva_ma_lista_pa_prazna)

<sup>506</sup> Glej letna poročila komisije za preprečevanje korupcije. Pridobljeno na: <http://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>

## 6.5 ORGANI PREGONA– policija, tožilstvo



### POVZETEK

Po pridobljenih podatkih je policija deloma uspešna pri preučevanju in preprečevanju lastne korupcije. Državno tožilstvo pa se s tem praktično ne ukvarja. Organi pregona so razmeroma samostojni, motita predvsem politična postavitev generalnega državnega tožilca in teoretično močan vpliv ministra na delo policije. Policija navzven deluje transparentno, ima učinkovite nadzorstvene in integritetne mehanizme, ki se izvajajo tudi v praksi, v nasprotju s tožilstvom, saj je manj transparentno. Policija je spretna pri komuniciranju z javnostmi in mediji, tožilstvo pa je bolj zaprto in se zelo redko vsebinsko odziva javnosti. Notranji in zunanji nadzor nad delom omogočata, da je delo opravljeno kvalitetno. Nekoliko bolj problematična so denarna sredstva, saj ta ne privabljajo najsposobnejših kadrov, poleg tega pa so v večini porabljena izključno za plače. Organi pregona so tudi zaradi slabega sodelovanja tožilstva in policije razmeroma neuspešni pri pregonu zunanje korupcije, to pa se kaže v izredno nizkem številu obsodb za korupcijska kazniva dejanja v okviru prijav in primerov, prejetih od KPK ali drugih organov.

### STRUKTURA IN ORGANIZACIJA

Analizirali smo državne organe<sup>507</sup>, ki zagotavljajo pregon kaznovanih ravnanj, predvsem kaznivih dejanj. Institucije, ki so analizirane v tem stebru, so policija, državno tožilstvo in preostale kontrolne institucije<sup>508</sup>.

Državna tožilstva so kot del pravosodja samostojni državni organi. Njihov položaj in medsebojna razmerja ureja Zakon o državnem tožilstvu (ZDT)<sup>509</sup>, sredstva in druge možnosti za delo državnih tožilstev pa zagotavlja Republika Slovenija iz proračuna. Strukturno je najvišje vrhovno državno tožilstvo, na nižji ravni pa delujejo okrožna državna tožilstva. Z novelo ZDT-1 je bilo ustanovljeno tudi speciali-

zirano državno tožilstvo, v okviru tega pa bo deloval tudi posebni oddelek, specializiran za preiskovanje in pregon zlorabe prisilnih pooblastil.

Policija je organ v sestavi ministrstva za notranje zadeve, ki opravlja naloge, določene v Zakonu o policiji (ZPol)<sup>510</sup> in drugih zakonih ter podzakonskih predpisih. Policijsko postajo neposredno vodi komandir, nadzorne in usmerjevalne aktivnosti pa potekajo v policijskih upravah. Te nadzoruje generalna policijska uprava. Kot organ v sestavi ministrstva je policija v veliki meri vezana na samo ministrstvo in predvsem ministra, ki policijo usmerja in vodi ter tudi predlaga (po posebnem izbirnem postopku, kjer je zaradi manjšega, tudi političnega vpliva uveden institut posebne avtonomne izbirne komisije) generalnega direktorja policije (imenuje ga vlada).

Glede odkrivanja in pregona kaznivih dejanj se sodelovanje obeh organov začne že v predkazenskem postopku.<sup>511</sup> Zanj so dovolj razlogi za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje. Za vse faze kazenskega (in predkazenskega) postopka je značilno, da je državni tožilec v funkcionalno nadrejenem odnosu do policije. On je tisti, ki vodi kazenski pregon in po čigar navodilih mora ravnati policija pri odkrivanju in preiskovanju kaznivih dejanj.

### VIRI IN SREDSTVA (praksa)

*V kolikšni meri imajo organi pregona zagotovljeno stopnjo financiranja kadrov in infrastrukture, da v praksi delujejo učinkovito*

Ocena: 50

Denarna sredstva so organom pregona namenjena pretežno za plače. Te so dovolj visoke, da ne spodbujajo korupcije, pogosto pa prenizke, da bi privabljale najkvalitetnejše kadre. Znano je, da zelo slabe plače spodbujajo koruptivnost policistov in državnih tožilcev.

<sup>507</sup> Kompleksnost analize pogojuje dvojna narava – ta se po eni strani kaže v preučevanju dveh obsežnih organov (policije in državnega tožilstva), po drugi strani pa v pristopu k preučevanju korupcije. Obseg obeh organov je tolikšen, da bi si oba zaslužila ločen steber preučevanja.

<sup>508</sup> V Sloveniji bi se temu še najbolj približali inšpekcijske službe, carinska služba in organi za izvrševanje kazenskih sankcij. Vključili smo tudi inšpekcijske službe, ki so pogosto podvržene notranjemu kadrovskemu novčenju in po ekonomski logiki s tem tudi korupciji. Zaradi metodologije NIS teh organov v poročilu ne obravnavamo.

<sup>509</sup> Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-5) z novelo ZDT-G. Uradni list RS 94/2007 in 87/2009.

<sup>510</sup> Zakon o policiji (ZPol-UPB7) z novelo ZPol-H. Uradni list RS 66/2009 in 22/2010.

<sup>511</sup> Pravila za usmerjanje policije s strani državnega tožilstva so urejena v Uredbi o sodelovanju državnega tožilstva, policije in drugih pristojnih državnih organov in institucij pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj ter delovanju specializiranih in skupnih preiskovalnih skupin. Uradni list RS 83/2010.

Razporeditev sredstev ni zadovoljiva, saj gre kar 80 % vseh sredstev za plače, tako da ostane le majhen del za financiranje preostalih dejavnosti policije.<sup>512</sup> Mediji poročajo, da so slabše predvsem plače navadnih policistov, saj naj bi jih okoli 1000 prejelo nižjo plačo od 1.100 evrov bruto. Po drugi strani pa so bistveno bolj plačani funkcionarji, saj nekateri dobivajo tudi do 6.000 evrov bruto na mesec.<sup>513</sup> Plače v tožilstvu so glede na strokovnost in stresnost dela slabe, to pa odvrta kvalitete kadre.<sup>514</sup> Organi pregona lahko sprejemajo donacije, to pa lahko vpliva na njihovo nepristranskost. Glede na življenjsko raven v Sloveniji bi lahko rekli, da so plače organov pregona kljub občasnim pritožbam in zahtevam policije in državnega tožilstva po povzemanju ustrezne. Sredstva so v večini namenjena le za plače, za preostale dejavnosti in izobraževanja pa jih pogosto zmanjka. Tehnični viri in oprema so zadovoljivi. Policija ima tudi veliko izobraževalno-aktivnih programov za zaposlene, medtem ko teh v državnem tožilstvu ni mogoče opaziti.

## NEODVISNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri so organi pregona neodvisni po zakonodaji*

Ocena: **75**

Samostojnost organov pregona je zakonsko dobro urejena. Vprašljivo je politično določeno imenovanje generalnega državnega tožilca.

Državna tožilstva so kot del pravosodja samostojni državni organi. Državni tožilci tako uživajo visoko mero neodvisnosti. Zakon o državnem tožilstvu (ZDT) v 3. členu določa, da je funkcija državnega tožilca trajna in da je v pravicah, ki izhajajo iz njegovega službenega razmerja z Republiko Slovenijo, izenačen s sodnikom. V času pisanja tega poročila je bil sprejet novi Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1), ki določa, da je državni tožilec pri opravljanju državnotožilske službe samostojen ter vezan na ustavo, zakon in ratificirane mednarodne pogodbe in da v njegove odločitve v konkretnih zadevah ni dovoljeno posegati, razen s splošnimi navodili in prevzemom zadeve na način, določen s tem zakonom.

Znotraj državnega tožilstva lahko generalni državni tožilec daje splošna navodila za ravnanje državnih tožilcev, ki se nanašajo na enotno uporabo zakona pri državnih tožilstvih in izenačevanje politike pregona, vodja okrožnega državnega tožilstva pa lahko v zadevah iz svoje pristojnosti daje obvezna splošna navodila za ravnanje državnih tožilcev in državnega tožilstva. Preden so izdana taka navodila, je treba predlog navodila obravnavati na sestanku z okrožnimi in višjimi državnimi tožilci.

Pri pravosodnem nadzoru, ki ga nad državnimi tožilci opravlja ministrstvo za pravosodje, ni dopustno posegati v zakonitost in strokovno pravilnost dela državnih tožilstev v zvezi s predkazenskim postopkom, sodnimi postopki ter upravnimi postopki pred drugimi državnimi organi. Državni tožilec ali vodja državnega tožilstva lahko zavrne izvajanje pravosodnega nadzora, če meni, da gre za nedovoljen poseg v samostojnost. Vlada pa lahko po prej pridobljenem mnenju generalnega državnega tožilca odloči, ali naj

bo pravosodni nadzor kljub temu opravljen.<sup>515</sup> Tu seveda gre za delni poseg v neodvisnost državnega tožilstva, vendar pa je ta nujen, saj je s tem omogočen nekakšen dodatni pravni nadzor nad delom državnega tožilstva. Državni tožilci so v letu 2010 sprožili zahtevo po presoji ustavnosti 7. člena ZDT, ki omogoča ministru za pravosodje sprejetje obveznih navodil za uporabo državnotožilskega reda (s tem naj bi namreč minister posegal v njihovo samostojnost). Ustavno sodišče je do odločitve prepovedalo uporabo ministrovih obveznih navodil. Tudi do novega Zakona o državnem tožilstvu (ZDT-1) so bili tožilci, kar zadeva njihovo samostojnost izredno kritični.<sup>516</sup>

Državni tožilec je v okviru kazenskega pregona vezan le na zakon. Politične usmeritve glede kazenskega pregona nanj niso možne, ravno tako pa ni mogoče, da bi ga katera instanca (razen seveda sodišča, kolikor ne bi šlo za kaznivo dejanje ali pa ne bi bil izkazan zadosten verjetnostni standard) omejevala ali mu prepovedovala sprožitev kazenskega pregona in preiskave. Generalnega državnega tožilca postavi državni zbor (na obrazloženi predlog državnotožilskega sveta po pridobitvi mnenja vlade Republike Slovenije), to pa vzbuja sume o njegovi strankarski nepristranskosti. Problem takega imenovanja je, da so generalni državni tožilci strankarsko "obarvani" (če ga namreč imenuje parlament, je zelo verjetno, da bo stranka z večino v parlamentu izbrala sebi primernega kandidata).<sup>517</sup>

Policija uživa nekoliko nižjo raven samostojnosti kot državno tožilstvo. Policija je organ v sestavi ministrstva za notranje zadeve in je kot taka pod neposrednim nadzorom ministrstva, ki usmerja in nadzoruje delo policije. Drugi a) člen Zakona o policiji (Zpol) določa, da minister (za notranje zadeve) daje policiji usmeritve in obvezna navodila za delo. Minister lahko naloži policiji, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ter sprejme določene ukrepe in mu o tem poroča. Kljub vsemu minister le sistemsko usmerja policijo, drastičnih posegov v delo policistov pa ni, ob tem pa se tudi ne spušča v konkretne primere.<sup>518</sup> Člen določa tudi, da se šteje, da je državni tožilec prevzel usmerjanje dela policije v predkazenskem postopku v trenutku, ko je bil obveščen o kaznivem dejanju. Čeprav določba posega v ustavni položaj državnega tožilstva<sup>519</sup>, pa je pomembna zato, ker nazorno pove, da je to takrat, ko v predkazenskem in kazenskem postopku tožilec prevzame usmerjanje policije za pregon kaznivega dejanja. Takrat ne usmerja več policije minister in tudi ne sme s svojimi navodili nasprotovati in omejevati vodenja državnega tožilca.

## NEODVISNOST (praksa)

*V kolikšni meri so organi pregona neodvisni v praksi*

Ocena: **50**

Ugotovitve, do katerih je privedla analiza pravnih podlag, načeloma veljajo tudi za sodobno prakso. Kljub vsemu je bilo opaziti domnevno delno vmešavanje generalnega tožilca v delo državnega tožilca, ko je obravnaval odmevno kazensko zadevo. To je sprožilo spor med pravosodnim ministrom in takratno državno generalno tožilko. Spor

<sup>515</sup> Zakon o državnem tožilstvu (uradno prečiščeno besedilo) (ZDT-UPB5), 66/c člen.

<sup>516</sup> "Pripombe Vrhovnega državnega tožilstva RS na predlog ZDT", Vrhovno državno tožilstvo RS (13.9.2010) Pridobljeno 1.7.2011 na: [http://www.dt-rs.si/sl/informacije\\_za\\_medije/73/](http://www.dt-rs.si/sl/informacije_za_medije/73/)

<sup>517</sup> Intervju z dr. Katjo Šugman Stubbs, redno profesorico kazenskega procesnega prava na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, 14.7.2011.

<sup>518</sup> Intervju z dr. Miroslavom Žaberlom, generalnim direktorjem Direktorata za policijo in varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve RS.

<sup>519</sup> Kečanovič in drugi, *Policijsko pravo in pooblastila*. GV založba, 2006. 152.

<sup>512</sup> Intervju z dr. Miroslavom Žaberlom, generalnim direktorjem Direktorata za policijo in varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve RS.

<sup>513</sup> Jure Brankovič, "Kakšne so plače policistov", 24ur. (6.7.2011) Pridobljeno 6.7.2011 na: <http://24ur.com/novice/slovenija/kaksne-so-place-policistov.html>

<sup>514</sup> Intervju z mag. Andrejem Freličem, vrhovnim državnim tožilcem ter vodjo zunanje oddelka Vrhovnega državnega tožilstva, 14. 7. 2011.

je bil povezan tudi z dejstvom, da je bila generalna državna tožilka predstavnica desnega strankarskega pola, pravosodni minister pa levoga. Strankarsko obarvani in postavljeni generalni državni tožilec je z vidika samostojnosti izredno problematičen.

Samostojnost oz. neodvisnost tožilcev zagotavlja tudi institut imunitete. Državni tožilci imajo zagotovljeno omejeno priporno poklicno imuniteto v 50. členu ZDT-UPB5 (95. člen ZTD-1), ki določa, da državni tožilec ne sme biti priprt v kazenskem postopku, ki je uveden proti njemu, in zaradi suma kaznivega dejanja, storjenega pri opravljanju funkcije državnega tožilca, brez poprejšnjega dovoljenja senata treh sodnikov pristojnega višjega sodišča.

Tudi v policiji kljub njeni relativni navezanosti na ministrstvo in ministra za notranje zadeve zunanjih posegov v njeno delovanje načeloma ni mogoče opaziti. Vseeno pa je zunanji poseg ministra v praksi (od ministra samega je odvisno, ali in kako bo to zlorabljal).<sup>520</sup> Že sama možnost razmeroma močnega vpliva ministra tako na delo policije kot na generalnega direktorja policije vzbuja sum, da so se tudi v praksi pojavljale določene zlorabe tega vpliva, ki pa jih morda javnost ni nikoli zasledila.

## TRANSPARENTNOST (pravni okvir)

*Ali so zagotovljene zakonske določbe, po katerih lahko javnost dostopa do relevantnih informacij o dejavnostih organov pregona*

Ocena: **75**

Zakonsko določena transparentnost organov pregona je urejena s številnimi mehanizmi in pravnimi instituti.

Transparentnost delovanja organov pregona v širšem smislu pomeni, da je javnost seznanjena z njihovim delom. Zato zakon o državnem tožilstvu v 63. členu (enako tudi ZDT-1) določa široke možnosti in obveznosti pri sodelovanju državnega tožilstva z javnostjo. Generalni državni tožilec posreduje obvestila o delu državnih tožilcev prek sredstev javnega obveščanja, s pošiljanjem pisnih sporočil in sklicevanjem konferenc. Medije je mogoče obvestiti o stanju določene kazenske zadeve, če to ne škoduje interesom in tajnosti postopka ali zasebnosti oseb. Državno tožilstvo vsako leto izda tudi letno poročilo o delu. Vsak državni tožilec pa je dolžan zase ohraniti vse, kar je zvedel o strankah in njihovih pravnih in dejanskih razmerjih v katerih opravljanja službe, ter varovati tajnost vseh podatkov, do katerih javnost nima dostopa. Komuniciranje z javnostjo in posredovanje informacij javnosti podrobneje določa še državnotožilski red.<sup>521</sup>

Policija obvešča javnost o zadevah s svojega delovnega področja, če s tem ne škodi svojemu delu ali upravičenim koristim drugih. Podatke in obvestila o opravljanju nalog dajejo minister, generalni direktor policije ter osebe, ki jih minister ali generalni direktor policije za to pooblastita.<sup>522</sup> Tudi policija izdaja letno poročilo o delu.

Glede javnosti tožilske dokumentacije je treba najprej poudariti, da so kazenski spisi sodišč javni. Vsakdo (tudi žrtve) ima pravico do dostopa do kazenskega spisa, v katerem so vpisani procesna dejanja,

izpovedi prič in izvedencev ter zahteve in vloge strank. Generalni državni tožilec lahko dovoli vpogled, prepis, kopiranje ali izpis iz vpisnikov, imenikov, evidenc in spisov državnega tožilstva posamezniku, ki izkaže, da podatke iz njih potrebuje za znanstvenoraziskovalno delo. Pravico do vpogleda v osebne ali druge podatke iz vpisnikov, imenikov, evidenc in spisov državnega tožilstva ima tudi vsaka pravna ali fizična oseba, ki za to izkaže pravni interes, če to ne škoduje interesom postopka, tajnosti postopka ali zasebnosti oseb. Vpogled dovoli vodja pristojnega državnega tožilstva (člen ZDT 69a). Podrobneje seznanitev s tožilskimi spisi določa tudi državnotožilski red v 24. in 25. členu. Policijski spis<sup>523</sup> ni javen in do njega načeloma ni mogoče dostopati.

Obveznost prijavljanja premoženja po 41. členu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZintPK)<sup>524</sup> je bolj kot transparentnosti namenjena preprečevanju in pregonu korupcije. Premoženje prijavljajo vsi državni tožilci in generalni direktor policije. "Navadni" policisti premoženja niso dolžni prijaviti.<sup>525</sup>

## TRANSPARENTNOST (praksa)

*Ali je zagotovljena transparentnost aktivnosti in sprejemanja odločitev organov pregona v praksi*

Ocena: **50**

Transparentno delovanje tožilstva in policije je načeloma mogoče opaziti tudi v praksi. Policija stalno komunicira z javnostjo ne le v obliki letnih in polletnih poročil, temveč tudi številnih javnih novinarskih konferenc. Tajni preiskovalni ukrepi, tajne policijske mreže in sodelavci pa ostanejo skriti, čeprav pogosto informacije pricurajo v javnost.<sup>526</sup> Poročila organov pregona je možno dobiti tudi prek spletnih strani, oba organa pa imata tudi kvalitetno urejeno internetno stran, kjer objavljata novice s svojega področja.<sup>527</sup> Internetna stran vrhovnega državnega tožilstva je žal dosti bolj skopa z informacijami za javnost kot stran policije.

Tožilstvo je v komuniciranju z javnostjo manj aktivno kot policija, vendar to izhaja iz narave tožilskega dela. Faza preiskave pred začetkom kazenske obravnave je namreč tajna, tako da javnost s pridobljenimi ugotovitvami ni seznanjena. Čeprav je javnost stalno seznanjena s sprejetimi odločitvami organov pregona, pa pogosto ostaja skrito, na kakšen način je do teh odločitev prišlo. Moti tudi, da ni na voljo podatkov o disciplinskih postopkih zoper državne tožilce - za policiste so na voljo v letnem poročilu policije.

Sodelovanje policije z javnostjo je bistveno boljše kot sodelovanje javnosti in državnega tožilstva. Policija posreduje tudi več informacij in se hitreje odzove na vprašanja javnosti kot državno tožilstvo, ki je v tem pogledu izredno pasivno, kar je pokazal test dostopa do informacij javnega značaja v okviru NIS.

Po mnenju intervjuvancev obveznost prijavljanja premoženja po

<sup>523</sup> Spis morda ni najbolj ustrezen izraz. Gre pravzaprav za zbirko policijskih dejanj glede določenega kaznivega dejanja.

<sup>524</sup> Zakon z namenom krepitve delovanja pravne države določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov. Zavezanci (kamor spadajo državni tožilci in funkcionarji v policiji) so dolžni komisiji za preprečevanje korupcije prijavljati premoženjsko stanje. Namen tega je slediti premoženjskemu toku. Nepojasnjeni premoženjski prinosi lahko namreč vzbudijo sum, da gre za korupcijo. Uradni list RS 45/2010.

<sup>525</sup> Intervju z dr. Miroslavom Žaberlom, generalnim direktorjem Direktorata za policijo in varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve RS.

<sup>526</sup> Intervju z dr. Miroslavom Žaberlom, generalnim direktorjem Direktorata za policijo in varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve RS.

<sup>527</sup> Internetna stran vrhovnega državnega tožilstva. Pridobljeno 1.6.2011 na: <http://www.dt-rs.si/slj/>. Internetna stran policije. Pridobljeno 1.6.2011 na: <http://www.policija.si/>

<sup>520</sup> Intervju z dr. Miroslavom Žaberlom, generalnim direktorjem Direktorata za policijo in varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve RS.

<sup>521</sup> Členi od 15. do 23. Državnotožilškega reda s spremembami. Uradni list RS 109/2004, 65/2006, 98/2007 in 4/2010.

<sup>522</sup> 22. člen Zpol.

Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije dosledno spoštujejo tožilci kot generalni direktor policije (v nasprotnem primeru bi jih doletele denarne sankcije, določene z zakonom).

## ODGOVORNOST (pravni okvir)

*Do kolikšne mere so zakonske določbe ustrezne pri zagotavljanju, da organi pregona prijavljajo svoja dejanja in odgovarjajo zanje*

Ocena: **100**

Zakoni določajo veliko nadzorstvenih mehanizmov ter vsebujejo veliko klavzul, ki zadevajo odgovornost in se jih morajo držati policisti in državni tožilci. Državni tožilci imajo po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP)<sup>528</sup> možnost odstopiti kazenski pregon v poravnavo (člen 161, a), odložiti kazenski pregon (162. člen) in odstopiti od pregona ali pregona sploh ne začeti (163. člen). ZKP v navedenih členih natančno določa, kdaj se državni tožilec za katero od možnosti lahko odloči, seveda pa je v končno fazi ta odločitev v rokah državnega tožilca. Državnemu tožilcu je v državnotožilskem redu naloženo, da mora natančno preučiti pogoje za vsakega od navedenih oportunitetnih mehanizmov. Postopek poravnave mora natančno spremljati in poročati o uspehu postopka vodji državnega tožilstva. O odložitvi kazenskega pregona državni tožilec izda sklep. Nadzor nad postopki odloženega pregona opravlja vrhovno državno tožilstvo.

Če se tožilec odloči, da bo zavrgel ovadbo, mora v sklepu o zavrženju ovadbe po Zakonu o kazenskem postopku navesti ovadeno osebo, zakonski naziv kaznivega dejanja, pravno kvalifikacijo in zakonski razlog za zavrženje ter vsebinsko obrazložitev razloga za zavrženje kazenske ovadbe (82. člen DTR). Če da državni tožilec izjavo o odstopu od kazenskega pregona, izjavo o umiku obtožnice ali obtožnega predloga, navede zakonske razloge za takšne odločitve v dnevniku (83. člen DTR).

Zakon o kazenskem postopku pozna tudi institut subsidiarnega tožilca. Zakon daje oškodovancu pravico, da kot nadomestni (subsidiarni) tožilec začne ali nadaljuje kazenski pregon domnevnega storilca kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti. Institut subsidiarne obtožbe je korektiv zoper monopol in morebitna nepravilna stališča državnega tožilca pri presoji vprašanja, ali so podani razlogi za kazenski pregon.<sup>529</sup> Subsidiarni pregon pride v poštev takrat, ko državni tožilec kazenskega pregona ne začne ali pa od njega odstopi. Tu je potrebno omeniti, da slovenski pravni red ne pozna neodvisne pritožbe zoper delo državnih tožilcev. To izhaja iz same narave njihovega dela (ki ni tako osebno in posegajoče v človekove pravice kot policijsko) in samostojnosti tožilstva. Po eni strani taka ureditev utrjuje neodvisnost dela državnih tožilcev po drugi strani pa onemogoča kontrolo nad njihovim delom.

Nadzor nad državnimi tožilci (ki je razmeroma omejen in ne sme posegati v obravnavo kazenskega primera državnega tožilca) opravlja tudi ministrstvo za pravosodje v obliki pravosodnega nadzora, opredeljenega po zakonu o državnem tožilstvu. Notranji nadzor hierarhično opravljajo sama tožilstva, ki imajo za to namenjene tudi disciplinske postopke. Omeniti velja tudi parlamentarni nadzor. Sproži

ga lahko poslanska skupina. Za nadzor so v uporabi tudi določbe Zakona o kazenskem postopku, vendar pa ugotovitve nadzora ne morejo biti uporabljene kot dokazi v kazenskem postopku, prav tako pa parlamentarna komisija nima pooblastil sodišče za izrekanje sankcije. V končni fazi lahko zagotavlja nadzor tudi sodišče v obliki kazenskih in civilnih zadev zoper delavce organov pregona.

Za nadzor in uveljavljanje odgovornosti policije za opravljanje njenih nalog so v slovenskem pravnem redu predvideni različni instrumenti/mehanizmi.<sup>530</sup> Tako so na voljo pritožba na policijo oziroma na ministrstvo za notranje zadeve po 28. člen Zpol, pritožba državnemu tožilcu po 148/7 členu ZKP<sup>531</sup>, vložitev kazenske ovadbe, predloga za pregon ali zasebne tožbe zoper policista, vložitev pobude za varstvo pravic pri varuhu človekovih pravic, vložitev odškodninskega zahtevka zoper državo ali posameznega policista v pravdnem postopku, sprožitev upravnega spora, pritožba na ustavno sodišče, ko so izčrpana vsa preostala pravna sredstva, ter pritožba na ESČP, ko so izčrpana domača pravna sredstva.

Izrednega pomena je tudi to, da imajo organi pregona mehanizme, ki preučujejo in preprečujejo morebitno notranjo korupcijo. V policiji imajo učinkovit notranji nadzor policijskih vodij, nadzor nad policijo pa opravljajo tudi uslužbenci ministrstva, ki imajo policijska pooblastila v okviru izvajanja nadzora in so v svojih pravicah in dolžnostih izenačeni s policisti.<sup>532</sup> Policija ima tudi poseben oddelek za preiskovanje korupcije.

Slovenija ima tudi nacionalni preiskovalni urad (NPU) – spada pod okvir ministrstva za notranje zadeve. NPU je specializirana kriminalistična preiskovalna enota na državni ravni za odkrivanje in preiskovanje zahtevnih kaznivih dejanj gospodarskega in finančnega kriminala ter korupcije. NPU je sicer del policije, vendar pa je strokovno in operativno samostojen. Delo 25 preiskovalcev in treh vodij preiskave vodi direktor NPU.<sup>533</sup>

V okviru Vrhovnega državnega tožilstva RS pa deluje specializirani oddelek, ki je izključno krajevno in stvarno pristojen za pregon kaznivih dejanj, ki jih v službi ali zunaj službe storijo uradne osebe s pooblastili policije v predkazenskem postopku. Popolna organizacijska in siceršnja ločenost specializiranega oddelka, zlasti v razmerju do policije in ministrstva za notranje zadeve, zagotavlja neodvisno, nepristransko in učinkovito preiskovanje kaznivih dejanj in pregon storilcev. Novi Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1) je specializirane oddelke ukinil in jih nadomestil z novim samostojnim državnim tožilstvom z imenom Specializirano državno tožilstvo RS, v okviru tega pa bo deloval tudi posebni oddelek, specializiran za preiskovanje in pregon zlorabe prisilnih pooblastil. Za njegov položaj velja načelo strokovne in operativne avtonomnosti.

Slovenija ima tudi komisijo za preprečevanje korupcije, ki je raziskovalni organ, ne pa organ pregona (glej analizo stebra Komisija za preprečevanje korupcije). Komisija ob zaznanju kaznivega dejanja korupcije poda kazensko ovadbo državnemu tožilstvu. Izvede tudi svoj postopek zaradi suma, da gre za korupcijo, ob končanju pa z načelnim mnenjem ali ugotovitvami o konkretnem primeru prikaže sistemske pomanjkljivosti, neskladja in probleme in se opredeli do njih ter pred-

<sup>530</sup> Klemenčič, Zidar v: Kečanovič in drugi *Policijsko pravo in pooblastila*, GV založba (2006) 317.

<sup>531</sup> Ta institut v praksi ni zaživel, saj takšnih pritožb skorajda ne beležimo, državno tožilstvo o njih ne vodi evidence, niti nima predpisanega postopka reševanja.

<sup>532</sup> Intervju z dr. Miroslavom Žaberlom, generalnim direktorjem Direktorata za policijo in varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve RS.

<sup>533</sup> Nacionalni preiskovalni urad. Pridobljeno 1.7.2011 na: [http://www.mnz.gov.si/si/policija\\_varnost\\_in\\_nadzor/nacionalni\\_preiskovalni\\_urad/](http://www.mnz.gov.si/si/policija_varnost_in_nadzor/nacionalni_preiskovalni_urad/)

<sup>528</sup> Zakon o kazenskem postopku (ZKP-UPB4) z novelo, a ZKP-I in ZKP-J. Uradni list RS 32/2007, 68/2008 in 77/2009.

<sup>529</sup> Zlatko Dežman, Anže Erbežnik, *Kazensko procesno pravo RS*, GV Založba (2003) 316



laga načine za izboljšanje stanja oziroma v ugotovitvah opiše dejansko stanje, oceno ravnanja s pravnega vidika, z vidika krepitve integritete javnega sektorja ter tveganj korupcije, ob morebitnih nepravilnostih ali tveganjih pa pojasni, kakšno bi bilo dolžno ravnanje. Pri tem presoja ravnanje na podlagi določbe 4. člena ZIntPK, ki definira korupcijo.

## ODGOVORNOST (praksa)

*Ali organi pregona odgovarjajo za svoja dejanja v praksi*

Ocena: **50**

Nadzor nad delom in uveljavljanjem odgovornosti policije in tožilstva je delno učinkovito tudi v praksi.

Tožilci seznanjajo oškodovance kot potencialne subsidarne tožilce o odstopu od kazenskega pregona ali o tem, da ta ni bil sprožen. Tožilci praviloma spoštujejo 82. člen DTR, po katerem v sklepu o zavrženju ovadbe navedejo ovadeno osebo, zakonski naziv kaznivega dejanja, pravno kvalifikacijo in zakonski razlog za zavrženje ter vsebinsko obrazložitev razloga za zavrženje kazenske ovadbe. Sklep pošljejo tudi v vednost ovaditelju, če je to policija ali drug državni organ. Če je policija zbrala podatke na podlagi ovadbe drugega ovaditelja, potem ga praviloma seznanijo z odločitvijo tožilca policija sama. Državni tožilec pošlje sklep o zavrženju kazenske ovadbe tudi osumljenemu, če so bila v zadevi opravljena dejanja, pri katerih je bil navzoč.<sup>534</sup> Opozorimo pa, da državni tožilci lahko zadeve zaključujejo z "arhiviranjem", ki ni storjeno s sklepom, ampak z odločitvijo v arhiv, o tem pa oškodovanci vsaj pred leti niso bili obveščeni (in zato niso mogli prevzeti pregona). To ustvarja idealne možnosti za tožilske manipulacije z zadevami.

Tudi neodvisna pritožba na policijo oziroma ministrstvo za notranje zadeve po 28. členu Zpol v praksi poteka dokaj korektno. Pritožbo najprej obravnava vodja organizacijske enote policije, za to pa ima na voljo 15 dni. Če se pritožnik ne strinja z ugotovitvami vodje organizacijske enote policije, kakor tudi če iz pritožbe izhaja sum, da gre za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, vodja organizacijske enote policije celoten spis takoj odstopi ministrstvu, ta pa vodi nadaljnji postopek za reševanje pritožbe. Ministrstvo reši pritožbo v 30 dneh.<sup>535</sup> Izredno pozitivno mnenje o policiji poda tudi varuh človekovih pravic v svojem letnem poročilu.<sup>536</sup> Kljub temu pa v objavah v medijih lahko spremljamo primere, pri katerih je odgovornost policije slaba in ne zaznamo epiloga. Posebej je odgovornost nizka z vidika objektivnosti, učinkovitosti in pravne pravilnosti notranjega nadzora.<sup>537</sup>

Preostali pravni mehanizmi (predvsem zadeve pred sodišči – torej odškodninske pravde, kazenske ovadbe) potekajo razmeroma počasi, to pa je posledica velikih sodnih zaostankov in pomanjkanja kadrov v tožilstvu in na sodiščih. To je argument sodišč in tožilstev, ki so ga izrazila v svojih letnih poročilih za javnost. Dejansko obstajajo tudi drugi razlogi za pretirane sodne zaostanke.<sup>538</sup>

Neodvisni nadzor nad delom policistov torej opravlja tudi specializiran oddelek pri vrhovnem državnem tožilstvu (po novem posebni

specializirani oddelek za preiskovanje in pregon zlorabe prisilnih pooblastil pri Specializiranem državnem tožilstvu RS). Nekaj prijav poda sam, večino pa jih dobi v obliki zunanjih prijav ali prijav policije (v letu 2010 je policija podala 137 prijav od skupno 370). Policija je specializiranemu oddelku v skupini državnih tožilcev za pregon organiziranega kriminala pri vrhovnem državnem tožilstvu, ki je pristojno za pregon kaznivih dejanj uradnih oseb v policiji, v obravnavo odstopila 137 prijav. Zaradi suma, da gre za kaznivo dejanje, je bil proti 9 policistom uveden disciplinski postopek, 22 policistom je bilo izdano pisno opozorilo pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi, enemu policistu je bila izdana redna odpoved, 20 policistom pa izredna.<sup>539</sup>

V letu 2010 je specializirani oddelek obravnaval nove ovadbe zoper 370 oseb. Iz prejšnjega obdobja so bile prenesene ovadbe zoper 44 oseb. Oddelek je skupaj obravnaval ovadbe zoper 414 oseb s pooblastili policije v predkazenskem postopku. Ob koncu leta 2010 so bile rešene ovadbe zoper 272 oseb: ovadbe zoper 201 osebo sta državni tožilki zavrgli, zoper osem oseb sta na sodišču zahtevali preiskavo, zoper 55 oseb pa sta vložili neposredno obtožnico ali obtožni predlog.<sup>540</sup>

Notranji interni nadzor policijskih vodij daje določene rezultate, vendar ne z vidika objektivnosti, učinkovitosti in pravne pravilnosti notranjega nadzora.<sup>541</sup> Poseben problem se zdi pomanjkanje primerne vključenosti in sodelovanja predstavnikov civilne družbe in neformalnega nadzora na splošno v postopke nadzora nad delom organov pregona.<sup>542</sup> Ministrski nadzor pa je bolj sistemske narave in osrednjo pozornost namenja predvsem poseganju v človekove pravice. Ta nadzor se je pokazal kot učinkovit pri zaznavi sistemskih problemov na področju korupcije (primer izrednega nadzora v Centru za varnost in zaščito v zvezi s prejemanjem daril ter nad delom mobilnih kriminalističnih skupin).

Tako policisti kot generalni direktor policije, državni tožilci in uslužbenci drugih organov, ki z njimi sodelujejo, ne uživajo kazenske imunitete. Izjema je že omenjena prepoved pripora državnega tožilca zaradi suma, da je storil kaznivo dejanje, ki naj bi ga ta izvršil pri opravljanju funkcije, a jo je mogoče odreči z dovoljenjem senata treh sodnikov pristojnega višjega sodišča.

## MEHANIZMI INTEGRITETE (pravni okvir)

*Do kakšne mere je integriteta organov pregona zagotovljena z zakonodajo*

Ocena: **75**

Integriteta organov pregona je zakonsko izredno dobro zagotovljena tako s predpisi o nezdružljivosti funkcije, prepovedjo sprejemanja daril kot tudi drugimi normami integritete in etičnim kodeksom policije. Državno tožilstvo etičnega kodeksa nima.

Policija ima svoj etični kodeks poklicne etike<sup>543</sup>, ki temelji na ponotranjenih pravilih etičnega ravnanja in je napisan v prvi osebi, prejšnji pa je spominjal na podzakonski akt.

<sup>534</sup> Intervju z mag. Andrejem Frelincem, vrhovnim državnim tožilcem ter vodjo zunanjega oddelka Vrhovnega državnega tožilstva, 14.7.2011.

<sup>535</sup> Skupno letno poročilo policije za leto 2010. Ministrstvo za notranje zadeve. Pridobljeno na: <http://www.policija.si>

<sup>536</sup> Letno poročilo Varuha človekovih pravic za leto 2010. Pridobljeno na: [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/LP10.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/LP10.pdf)

<sup>537</sup> Dr. Andraž Teršek, recenzent NIS (27.11.2011).

<sup>538</sup> Skupno letno poročilo Državnih tožilstev za leto 2010. Vrhovno državno tožilstvo RS. Pridobljeno na: <http://www.dt-rs.si>

<sup>539</sup> Skupno letno poročilo policije za leto 2010. Ministrstvo za notranje zadeve. Pridobljeno na: <http://www.policija.si>

<sup>540</sup> Skupno letno poročilo Državnih tožilstev za leto 2010. Vrhovno državno tožilstvo RS. Pridobljeno na: <http://www.dt-rs.si>

<sup>541</sup> Intervju z dr. Miroslavom Žaberlom, generalnim direktorjem Direktorata za policijo in varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve RS.

<sup>542</sup> Dr. Andraž Teršek, recenzent NIS (27.11.2011).

<sup>543</sup> Sprejet 9.10.2008

Disciplinski postopki za kršitve integritete organov pregona so ustrezno urejeni. Za zlorabo položaja ali hujšo prekršitev uradnih pooblastil državnega tožilca je mogoče izreči razrešitev s funkcije državnega tožilca, ustaviti napredovanje in zmanjšati plačo. Postopek je učinkovit in neodvisen. Na prvi stopnji odloča disciplinsko sodišče, ki ga sestavljajo predsednik in dva člana prvostopenjskega disciplinskega sodišča za sodnike ter državni tožilci, člani državnotožilskega sveta, izvoljeni izmed državnih tožilcev, na drugi stopnji pa disciplinsko sodišče, ki ga sestavljajo štirje sodniki, člani drugostopenjskega disciplinskega sodišča za sodnike, in trije vrhovni državni tožilci, določeni z letnim razporedom dela vrhovnega državnega tožilstva za dobo dveh let. Funkcijo disciplinskega tožilca v postopku proti državnemu tožilcu opravlja z letnim razporedom dela določeni vrhovni državni tožilec.<sup>544</sup> Državni tožilec je razrešen, če je obsojen za kaznivo dejanje, storjeno z zlorabo svoje funkcije, ali za drugo kaznivo dejanje na zaporno kazen, daljšo od šest mesecev, ali na krajšo zaporno ali neprostostno kazen, če gre za kaznivo dejanje, zaradi katerega je osebnostno neprimeren za opravljanje funkcije državnega tožilca. Če je državni tožilec v kazenskem postopku za navedena kazniva dejanja, mu je mogoče izreči suspenz.<sup>545</sup>

Delavec policije je lahko začasno odstranjen z dela ali delovnega mesta, če je zaloten pri hujši kršitvi delovnih obveznosti in dolžnosti ali če je zoper njega uveden kazenski postopek za kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti, ali se zahteva uvedba postopka zaradi hujše kršitve delovnih obveznosti in dolžnosti, za katero je mogoče izreči ukrep prenehanja delovnega razmerja.<sup>546</sup> Nezdržljivost funkcije državnega tožilca določa 27. člen ZDT (podobno tudi ZDT-1). Določa, da državni tožilec ne sme opravljati funkcij, ki so po ustavi nezdržljive s funkcijo državnega tožilca, pa tudi ne dejavnosti ali sprejeti zaposlitve ali dela, ki jih po določbi ustave in zakona ne sme opravljati oziroma sprejeti sodnik. Nezdržljivost funkcije državnega tožilca kot javnega funkcionarja ureja tudi Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZintPK). V 26. členu določa, da poklicni funkcionar ob javni funkciji ne sme opravljati poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi. V 27. členu pa, da poklicni funkcionar ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, razen v društvih, ustanovah in političnih strankah.

Nasprotje interesov opredeljuje tudi 37. člen ZintPK. Ta od uradne osebe zahteva, da mora biti pozorna na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in mora storiti vse, da se mu izogne. Uradna oseba svoje funkcije ali službe tudi ne sme uporabiti za to, da bi sebi ali komu drugemu uresničila kakšen nedovoljen zasebni interes. Zakon o policiji v 83. členu vsebuje le splošno določbo, da policist ne sme opravljati dela, ki bi ga oviralo pri opravljanju policijskih nalog.

V okviru kazenskega postopka slovenski pravni red pozna pravila izločitve. 39. člen Zakona o kazenskem postopku (ZKP-UPB4) natančno določa, kateri so izločitveni razlogi iz kazenske obravnave (sicer napisani za sodnike). 44. člen ZKP pa določa, da se določbe o izločitvi smiselno uporabljajo tudi za državne tožilce (o izločitvi teh odloča vodja državnega tožilstva). Kadar opravljajo policisti preiskovalna dejanja v predkazenskem in kazenskem postopku, pa odloča o izločitvi le-teh preiskovalni sodnik. Zakon o policiji in Zakon o državnem

tožilstvu podrobnejših določb o izločitvi nimata (z izjemo člena 57 a, ki določa izločitev generalnega državnega tožilca in njegovega namestnika v zadevah po ZKP).

Glede daril ZDT v 25. členu (podobno tudi ZDT-1) določa, da državni tožilec ne sme sprejemati daril ali drugih koristi v zvezi z svojo službo. Prav tako ne sme sprejemati daril ali drugih koristi v zvezi z njegovo službo njegov zakonec in drugi družinski člani, sorodniki in druge osebe, ki živijo z državnim tožilcem v skupnem gospodinjstvu. Pomemben je tudi 30. člen ZintPK, ki določa, da funkcionar ne sme sprejemati daril ali drugih koristi v zvezi z opravljanjem funkcije, razen protokolarnih daril in priložnostnih daril manjše vrednosti. Za policiste je relevanten 2. odstavek 34. člena ZintPK, ki določa, da nosilci javnih pooblastil ne smejo sprejemati daril, ki vplivajo ali bi lahko vplivala na zakonitost, objektivnost in nepristranskost njihovega delovanja. Zakon o policiji takih določb nima.

Edino zakonsko omejitev po končanem opravljanju funkcije za državne tožilce in policijske funkcionarje je mogoče opaziti v 3. odstavku 56. člena ZintPK, ki določa, da ne smejo opravljati lobiranja pred pretekom dveh let po prenehanju funkcije. Seveda velja tudi, da morajo državni tožilci vse, kar med opravljanjem funkcije državnega tožilca izvedo kot zaupno, to tudi po poteku funkcije varovati kot zaupno. Smiselno enako velja za policiste.

Drugih omejitev v slovenski zakonodaji ni mogoče opaziti, saj so vse vezane na opravljanje javne funkcije. Ko ta poteče, prenehajo tudi omejitve, vezane na funkcijo.

Opozorili smo že, da morajo tako državni tožilci kot generalni direktor policije prijavljati premoženje komisiji za preprečevanje korupcije. 44. člen ZintPK določa, da KPK, če državni tožilec oziroma generalni direktor policije (po zakonu zavezanec) ne sporoči podatkov o svojih funkcijah, dejavnostih, premoženju in dohodkih, odloči, da se mu mora plača oziroma nadomestilo plače vsak mesec po preteku roka, določenega za sporočitev, znižati za deset odstotkov njegove osnovne plače, vendar največ do višine minimalne plače. Odločbo izvrši delodajalec. Če komisija za preprečevanje korupcije ugotovi, da se je premoženje zavezanca nesorazmerno povečalo, ga pozove, naj pojasni način povečanja premoženja. Če tega ne stori na razumljiv način, komisija o tem obvesti državno tožilstvo. To lahko na podlagi obvestila komisije v skladu z ustavo in zakonom začne postopek za prenehanje mandata ali razrešitev ali druge postopke in o tem obvesti komisijo.<sup>547</sup>

V letu 2011 je bil ustanovljen Odbor za integriteto in etiko v policiji kot posvetovalno telo generalnega direktorata policije. Sestavljen je iz 10-ih strokovnjakov zaposlenih v policiji in primarno namenjen strateškemu delu na področju integritete in etike. Temelji za ustanovitev odbora segajo v leto 2005, ko se je v policiji začel razvijati program krepitve integritete policistov. V praksi ga je na sistemski ravni v letih 2008-2010 izvedla v ta namen ustanovljena delovna skupina. Vsebina s področja etike je bila implementirana v izobraževalna programa policist in višji policist v Policijski akademiji. Programa sta namenjena izobraževanju vseh novo zaposlenih oziroma bodočih policijskih vodij.<sup>548</sup>

<sup>544</sup> Glej 46. člen ZDT.

<sup>545</sup> Glej 40. in 49. člen ZDT.

<sup>546</sup> 95. člen Zpol.

<sup>547</sup> Glej 3. odstavek 45. člena ZintPK.

<sup>548</sup> Odbor za etiko in integriteto v policiji - temelji in vizija. Pridobljeno na: [http://www.fvv.uni-lj.si/dv2011/zbornik/integriteta\\_policistov/Sumi.pdf](http://www.fvv.uni-lj.si/dv2011/zbornik/integriteta_policistov/Sumi.pdf)

## MEHANIZMI INTEGRITETE (praksa)

*V kolikšni meri je integriteta organov pregona zagotovljena v praksi*

Ocena: **50**

Zakonska podlaga, strokovni nadzor ter pregled finančnega stanja prek komisije za preprečevanje korupcije v praksi zagotavljajo pregled nad integriteto državnih tožilcev, vendar ga v praksi ne izvajajo. Podobno sta v praksi zagotavljeni dober notranji in zunanji nadzor nad policisti. Policisti se tudi dodatno izobražujejo za preiskovanje korupcije v okviru kriminalističnega tečaja in posebnih izobraževalnih modulov. Policija ima precej razvejene izobraževalne programe za preprečevanje korupcije.<sup>549</sup> Leta 2009 je bila tako organizirana konferenca o razvoju in pomenu kodeksa, ki je bila namenjena vodjem policijskih postaj in vodilnim položajem v policiji. V policiji je tudi v ustanavljanju nov oddelkov za razvoj policije, etike in integritete, ki bo med policisti še okrepil zavest o notranji integriteti. Še predtem pa so integriteto uspešno predstavili in izvedli izobraževanje v eni od policijskih uprav.

Državni tožilci takega kodeksa nimajo, tako da je njihova etična presoja prepuščena lastni integriteti. Tudi sicer ni mogoče opaziti, da bi se tožilstvo prav dosti ukvarjalo z etiko tožilcev. Zdi se, da naj bi bila ta nekaj samoumevnega že glede na samo funkcijo državnega tožilca.

Zoper postopke policistov je bilo leta 2010 vloženi 636 pritožb, rešenih pa je bilo 572. Vodje organizacijskih enot policije so vodili 247 postopkov za reševanje pritožb. 138 se jih je končalo uspešno in 109 neuspešno. Za 226 pritožb so ocenili, da so policisti ravnali po predpisih, za 17 pa, da ravnanje policistov ni bilo skladno s predpisi. Zavrženih je bilo 55 nepopolnih ali nerazumljivih pritožb. Na sejah senata za pritožbe MNZ je bilo obravnavanih 183 pritožb, in sicer so bili postopki reševanja pri vodji organizacijske enote neuspešno končani pri 109, 74 pa jih je vsebovalo elemente kaznivih dejanj, ki se uradno preganjajo.

Policistom so bili najpogosteje očitani nestrokovnost, nekorektnost, neprofesionalen odnos do stranke v postopku, nepravilna ugotovitev dejanskega stanja, žaljiv postopek, nepravilna odločitev in neukrepanje.<sup>550</sup> Prepogosto nastajajo problemi in očitno nepravilna razumevanja pravil o delu policije (in ne le pri izvajanju teh v praksi).<sup>551</sup>

Policisti (7303 zaposlenih) so se leta 2009 in 2010 udeležili usposabljanja "krepite integritete policistov". Odziv je bil dober. Pripravili so tudi raziskavo in anketo o etiki in integriteti.

Policija je specializiranemu oddelku v skupini državnih tožilcev za pregon organiziranega kriminala pri vrhovnem državnem tožilstvu, ki je pristojno za pregon kaznivih dejanj uradnih oseb v policiji, v obravnavo odstopila 137 prijav. Po mnenju notranjega delavca v oddelku<sup>552</sup> naj bi bil oddelek zaradi velikega števila prijav preobremenjen, in to predvsem z banalnimi zadevami, ki jih je dolžan obravnavati.

Informacij o disciplinskih postopkih zoper državne tožilce ni bilo mogoče pridobiti.

<sup>549</sup> Intervju z dr. Miroslavom Žaberlom, generalnim direktorjem Direktorata za policijo in varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve RS.

<sup>550</sup> Poročilo o delu policije za leto 2010, 22.

<sup>551</sup> Dr. Andraž Teršek, recenzent NIS (27.11.2011).

<sup>552</sup> Andrej Pilko, Vinko Gorenak, "Delo specializiranega oddelka skupine državnih tožilcev za pregon organiziranega kriminala pri vrhovnem državnem tožilstvu Republike Slovenije - pravne osnove, triletna praksa - kako naprej", Dnevi varstvoslovja (2011), Fakulteta za varnostne vede.

Kot pomanjkljivost na področju integritete in transparentnosti omenimo še politike in prakse prekrškovnega inkasantstva.<sup>553</sup> Slovensko prekrškovno pravo in prometnopravna politika prevladujoče predstavljata "inkasantsko polnjenje državnega proračuna" in prepogosto "instrumentalizirano zlorabo prava". To pravo in ta politika sta le redko prepričljivo utemeljena s sklicevanjem na preventivo. Prepogosto delujeta z očitnim in primarnim namenom, tj. napolniti državni proračun. Prevladujočo prekrškovno politiko lahko opazujemo kot birokratsko in sformalizirano pridobitništvo, kot prepogosto zlorabo preventivne funkcije prava, kot absolutiziranje golega pravniškega formalizma. Inkasantsko polnjenje proračuna v okviru poenostavljene prekrškovne politike in na račun majhnih prekrškov je namreč za državo lahko finančno nadvse donosen posel.

Takšno krpanje proračunskih luknjic država celo predvideva v finančnih načrtih. Ni pa razumljivo in sprejemljivo, če je to prevladujoča prekrškovna politika. A družbena praksa jo potrjuje.<sup>554</sup>

## PREGON KORUPCIJE (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri organi pregona prepoznajo in preiskujejo primere korupcije v državi*

Ocena: **25**

Korupcija znotraj organov pregona načeloma ni problematična (opaziti pa je mogoče tudi drugačna mnenja - recimo raziskave komisije za preprečevanje korupcije "*Komu bi prijavi korupcijo, če bi zanj izvedel?*"). Ko pa začnemo preučevati, kako uspešen je pregon korupcije kot kaznivega dejanja - torej, kako uspešni so pri tem organi pregona, pa ne moremo dati tako pozitivnega odgovora.

V letu 2010 je državno tožilstvo prejelo ovadbe v zvezi s korupcijskimi kaznivimi dejanji zoper 82 fizičnih oseb. Vključno z zaostalimi zadevami je bilo obravnavanih 131 oseb za korupcijska kazniva dejanja. V letu 2010 sta bili z obsodilnima sodbama obsojeni le dve osebi (leta 2008 je bilo obsojenih deset oseb in leta 2009 osem; v letu 2010 je bilo sicer vloženi 25 obtožnih aktov, v letu 2009 pa le 16).<sup>555</sup>

Čeprav število obsodilnih sodb ne more biti absoluten kazalnik uspešnosti, pa tako nizko število obsodb glede na število obravnavanih zadev ob upoštevanju problematičnosti korupcije v Sloveniji ne zbuja pretiranega zaupanja v to plat dela organov pregona. Izključno iz teh podatkov bi lahko povzeli dva možna odgovora. Da v Sloveniji ni veliko korupcije oziroma korupcijskih kaznivih dejanj (kljub temu pa komisija za preprečevanje korupcije vsako leto ugotovi, da je v Sloveniji korupcija velik problem<sup>556</sup>) ali pa da organi pregona niso uspešni, nimajo učinkovitih sredstev in postopkov za pregon teh oblik kaznivih dejanj ter da se v kolesju odkrivanja in pregona nekje ustavi.

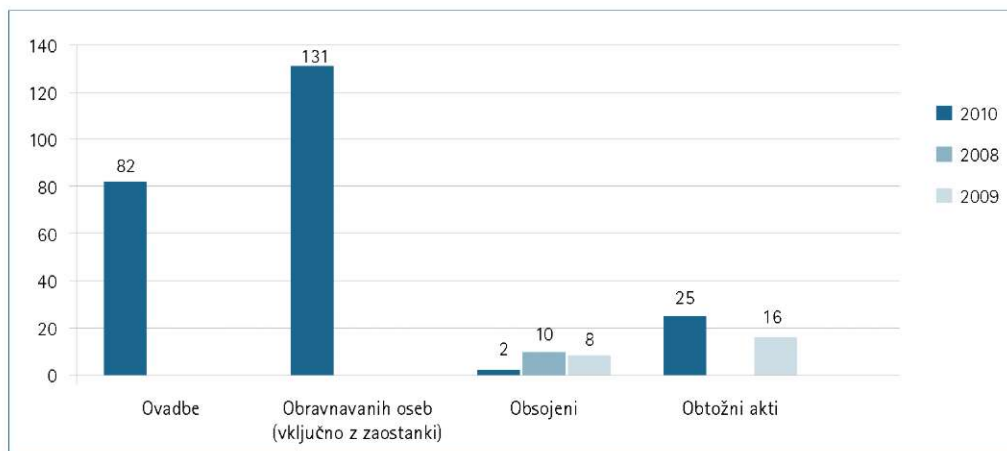
Vidno je, da je policija korak ali dva pred tožilci in sodišči. Na drugi strani pa tožilstvo meni, da policija primerov ne pripravi dovolj dobro. Gre za klasično prenašanje "krivde" z organa na organ, to pa nakazuje,

<sup>553</sup> Podrobno o tem v Andraž Teršek, *Ustavna demokracija in vladavina prava*, UP FAMNIT, Koper, 2009, pogl. 4.8. in Klavdija Mlinar, "Deset velikih pravnih spodrsjlajev v Sloveniji". Pridobljeno 20.9.2011 na: [http://podpalmo.si/Novice/yse/Deset\\_velikih\\_pravnih\\_spodrsjlajev\\_v\\_Sloveniji](http://podpalmo.si/Novice/yse/Deset_velikih_pravnih_spodrsjlajev_v_Sloveniji), in Andraž Teršek, odlomek iz nove knjige: *Ustavna demokracija in vladavina prava*, UP FAMNIT (Koper, 2009). Pridobljeno 20.9.2011 na: <http://revus.wordpress.com/klub-revus/andraz-tersek/ustavna-demokracija-in-vladavina-prava-Odlomek/>

<sup>554</sup> Andraž Teršek, "Zloraba prava - 'inkasantstvo' in 'malo prekrškarstvo'", *Pravna praksa*, št. 3/2005, 15-16.

<sup>555</sup> Poročilo o delu državnih tožilstev 2010, 50.

<sup>556</sup> Glej letni poročili komisije za preprečevanje korupcije 2009 in 2010. Pridobljeno na: [www.kpk-rs.si/](http://www.kpk-rs.si/)



Graf 10: Korupcijska kazniva dejanja

da sodelovanje med organi ni na taki ravni, kot bi moralo biti. Visok je tudi odstotek zavrženih policijskih ovadb na državnem tožilstvu.<sup>557</sup> S tem gre v nič veliko policijskega dela, saj je usmerjeno v dejanja, ki so kasneje na tožilstvu zavržena. Več kot očitno je, da sodelovanje med tožilci in policijo ni usklajeno, sicer ne bi smeli imeti tako velikega števila zavrženih ovadb.

Je pa pri korupcijskih kaznivih dejanjih potrebno upoštevati ugotovitve državnega tožilstva, da so pri korupcijskih kaznivih dejanjih še vedno razmeroma pogoste ovadbe, ki jih podajo stranke in drugi subjekti v različnih postopkih, ker niso zadovoljni z delom ali odločitvijo pristojnega organa (sodnika, tožilca itn.).<sup>558</sup> V teh ovadbah gre pogosto za zelo splošne navedbe brez dokazil, vendar jih tožilstva in policija upoštevajo in obravnavajo. Vse tovrstne ovadbe državni tožilci dopolnjujejo prek policije. V veliko primerih pa že policija ugotovi, da bodisi ne gre za korupcijska kazniva dejanja bodisi ni mogoče zbrati podatkov o obstoju utemeljenega suma in zato policija pošlje poročilo po 10. odstavku 148. člena ZKP, kazenska ovadba pa je nato zavržena.<sup>559</sup>

Najmočnejšo in najučinkovitejšo pravno podlago za pregon korupcijskih kaznivih dejanj predstavljajo prikriti preiskovalni ukrepi v Zakonu o kazenskem postopku (ZKP). Pomembnejši ukrepi, ki jih organi pregona po zadoščenem dokaznem standardu, da je bilo ali bo storjeno korupcijsko kaznivo dejanje in ob potrebni odobritvi preiskovalnega sodnika, lahko izvršijo, so: nadzor telekomunikacij s prisluškovanjem in snemanjem, prisluškovanje in snemanje pogovorov s privolitvijo vsaj ene osebe, udeležene v pogovoru. Državni tožilec pa lahko sam odredi te ukrepe: navidezni odkup predmetov, navidezno sprejemanje daril, navidezno dajanje daril, navidezno jemanje podkupnine, navidezno dajanje podkupnine.

Problem pri korupcijskih kaznivih dejanjih je seveda prikritost, saj prič in dokazov pogosto ni. Korupcijo je za nazaj tako rekoč nemogoče dokazati, zato je za učinkovit kazenski pregon potrebno usklajeno sodelovanje pristojnih organov – policije, tožilstva in KPK.

Delo tožilstva in policije tako pogosto temelji na čakanju prijave žrtev korupcije (kadar je korupcijsko kaznivo dejanje v korist obeh strank, prijav seveda ni mogoče pričakovati).

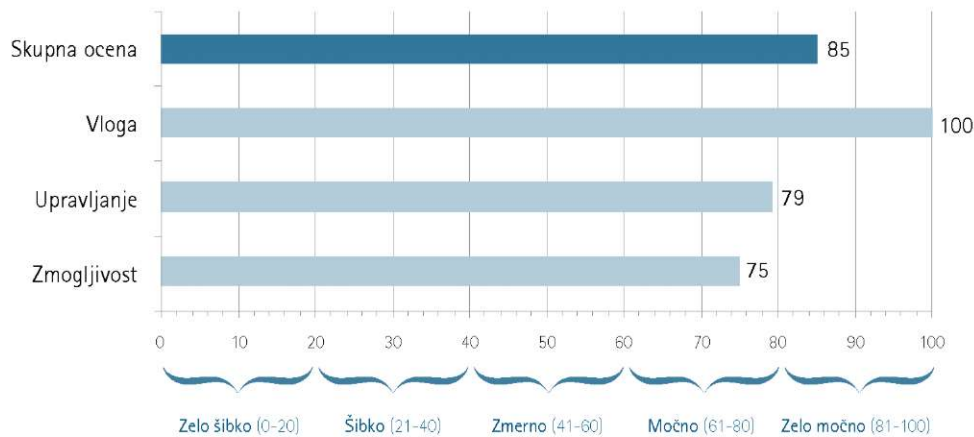
Problemi se kažejo tudi v znanju in kadrih. S strukturiranim kriminalom se morajo ukvarjati najboljši strokovnjaki različnih strok (finančniki, ekonomisti, informatiki) in ne le pravniki, ki se s strukturiranim kriminalom ukvarjajo na tožilskih oddelkih. Tudi plače na teh mestih ne pritegnejo najboljših strokovnjakov potrebnih smeri. Zakonski pogoji in pooblastila organov pregona so torej na razmeroma ustrezni ravni, problema pa sta uporaba teh v praksi in uspešnost kazenskega pregona korupcijskih kaznivih dejanj, tako da je zaradi prikritosti teh dejanj, slabega sodelovanja organov pregona in zaradi napačnega strukturnega pristopa k problemu v Sloveniji na dokaj nizki ravni.

557 Skupno letno poročilo Državnih tožilstev za leto 2010. Vrhovno državno tožilstvo RS. Pridobljeno na: <http://www.dt-rs.si>

558 Glej tudi obrazložitev državnega tožilstva v letnem poročilu 2010 o načinu odkrivanja tovrstnih kaznivih dejanj na straneh 49–50. "Način odkrivanja tovrstnih kaznivih dejanj je specifičen in zahteva poseben pristop ter aktivno angažiranje v fazi odkrivanja in pridobivanja dokazov. Pri tovrstnih kaznivih dejanjih po navadi ni materialnih dokazov ter prič ali pa so te nezanesljive. Pri dejanju običajno sodelujeta dva storilca (dajalec in prejemnik), ki se v sodnem postopku praviloma branita z molkom in se medsebojno ne bremenita. Korupcijo je skoraj nemogoče dokazati za nazaj. Učinkovita metoda za odkrivanje in pridobivanje dokazov pri korupciji je uporaba prikritih preiskovalnih ukrepov. Pri tem pa je potrebna ustrezna priprava, načrtovanje in sodelovanje med pristojnimi organi (policija, tožilstvo, komisija za preprečevanje korupcije). Za uspešno izvedbo postopka je potrebno predhodno zbiranje obvestil, posvet s tožilcem, izbira ustreznih ukrepov, obveščanje med izvajanjem ukrepa, reagiranje na spremenjeno stanje, načrtovanje in izvedba zaključne akcije."

559 Poročilo o delu državnih tožilstev 2010, 50.

## 6.6 ORGAN VOLILNEGA UPRAVLJANJA- državna volilna komisija



### POVZETEK

Državna volilna komisija (DVK) predstavlja institucijo slovenskega političnega sistema, katere glavna dejavnost je izvedba volitev in referendumov. Njeno delovanje (oziroma delovanje vseh organov volilnega upravljanja) urejajo Zakon o volitvah v državni zbor, Zakon o lokalnih volitvah in (deloma) Zakon o referendumu in ljudski iniciativi. Čeprav je DVK v Sloveniji eden izmed najmanjših neposrednih proračunskih uporabnikov in ima omejene finančne vire ter tako tudi kadre, to dejstvo ne ogroža doseganja osnovnega cilja institucije v praksi – zagotavljanja zakonitosti volitev in enotne uporabe določb zakona, ki ureja volilne postopke. Največji problem z vidika resorjev predstavlja usposabljanje oziroma izobraževanje članov različnih volilnih komisij, saj ga v Sloveniji tako rekoč ni. Je pa pri izvedbi volitev in referendumov do določene mere problematična neučinkovita poraba sredstev. Za racionalizacijo stroškov in učinkovito porabo sredstev pri izvajanju volitev in referendumov bi bilo v prihodnje nujno razmisliti o zmanjšanju števila volišč, saj jih je v Sloveniji glede na velikost države in število prebivalcev izjemno veliko.

Splošno gledano DVK uspešno zagotavlja aktivno volilno pravico vsem državljanom in državljanom. V praksi prihaja do ugovorov tako volivcev kot kandidatov, ki opozarjajo na posamezne pomanjkljivosti oziroma napake bodisi na državni ravni bodisi na voliščih, vendar pritožb na račun volilnih rezultatov v Sloveniji doslej ni bilo. Za DVK je značilna visoka transparentnost delovanja, saj so relevantne informacije, povezane z izvajanjem volilnih opravil, v javnosti sproti dostopne oziroma pravočasno predstavljene. Slovenska zakonodaja na področju zagotavljanja integritete članov DVK ni obsežna in ne pokriva podrobno vseh razsežnosti integritete. Poseben kodeks ravnanja članov DVK v praksi ne obstaja. Kljub temu med člani DVK doslej ni bilo prepoznanih koruptivnih dejanj. V Sloveniji lahko le redko zaznamo pritiske na delovanje organov volilnega upravljanja. Ti pritiski so v primeru DVK praviloma verbalni in nimajo posledic za neodvisnost njenega delovanja. Zamenjav članov DVK zaradi političnih razlogov še ni bilo.

### STRUKTURA IN ORGANIZIRANOST

Slovenija predstavlja unicum v organiziranosti volilnega upravljanja, saj ima dva paralelna sistema za izvedbo in nadzor volitev: sistem državnih in sistem lokalnih volilnih organov. Struktura organov volilnega upravljanja na državni ravni je tristopenjska,<sup>560</sup> predstavljajo jo DVK, volilne komisije volilnih enot in okrajne volilne komisije. DVK imenuje državni zbor. Sestavljajo jo predsednik in pet članov ter njihovi namestniki. Volilne komisije volilnih enot in okrajne volilne komisije imenuje DVK. Tako volilno komisijo volilne enote kot okrajno volilno komisijo sestavljajo predsednik in trije člani ter njihovi namestniki. Strokovne, administrativne in tehnične naloge za DVK opravlja služba DVK. Volitve na lokalni ravni vodijo in izvajajo občinske volilne komisije, določene naloge opravlja tudi DVK, glasovanje na voliščih pa vodijo volilni odbori. Občinsko volilno komisijo in volilno komisijo volilne enote sestavljajo predsednik in trije člani ter njihovi namestniki.

### VIRI IN SREDSTVA (praksa)

*V kolikšni meri ima organ volilnega upravljanja ustrezna sredstva za doseg svojih ciljev v praksi*

Ocena: **75**

DVK je v Sloveniji eden izmed najmanjših neposrednih proračunskih uporabnikov. Tako ima omejene finančne vire in kot posledica tudi kadre, to pa ne ogroža doseganja osnovnega cilja institucije v praksi – zagotavljanja zakonitosti volitev in enotne uporabe določb zakona, ki ureja volilne postopke.

V letu 2008, ko so bile v Sloveniji zadnje parlamentarne volitve, je DVK iz proračuna prejela 4.384.470,00 evrov. Od teh je bilo

<sup>560</sup> V slovenskem političnem sistemu je kot institucija opredeljena Državna volilna komisija. Zato bomo v poročilu (v splošnem smislu) uporabljali izraz "državna volilna komisija" namesto "organ(i) volilnega upravljanja".

4.137.927,00 evrov namenjenih za izvedbo volitev v državni zbor, preostanek pa za delo (tj. plače in materialne stroške) DVK.<sup>561</sup> V letu 2009, ko so bile v Sloveniji izvedene volitve za evropski parlament, je DVK iz proračuna prejela 3.813.113,00 evrov; od teh je bilo 3.471.724,00 evrov namenjenih izvedbi volitev.<sup>562</sup> Tako je pri finančnih virih potrebno ločiti sredstva, ki so potrebna za delovanje njene službe, od sredstev, ki so neposredno namenjena izvedbi volitev oziroma referendumov. DVK je po plačah in materialnih stroških de facto najmanjši neposredni proračunski uporabnik z razmeroma majhnim lastnim proračunom. Posledica omejenega obsega sredstev je, da so v službi DVK zgolj štiri stalno zaposleni (vključno z direktorjem oziroma tajnikom državne volilne komisije), to pa je premalo.<sup>563</sup> Po drugi strani člani državne volilne komisije niso profesionalci, prejema pa ustrezno nadomestilo. V skladu z zakonodajo višino nadomestil oziroma povračil stroškov članov volilnih organov, tajnikov in drugih oseb, ki opravljajo dolžnosti pri volitvah, določi državna volilna komisija v soglasju z ministrstvom, pristojnim za finance. Višina nadomestil za člane državne volilne komisije je določena za vsak začeti mesec izvajanja volilnih opravil na osnovi osnovne plače predsednika ustavnega sodišča.<sup>564</sup>

Poleg majhnega števila redno zaposlenih v službi DVK ima njen mali proračun tudi vpliv na zastopavljenost določenih aktivnosti, ki niso neposredno povezane z izvedbo volitev. To se nanaša predvsem na splošno komuniciranje z javnostmi in dejstvo, da ni usposabljanja članov drugih volilnih organov. Ima pa DVK institucionalni spomin oziroma svoj arhiv izvajanja volilnih opravil.<sup>565</sup> Z vidika stroškov za izvedbo volitev oz. referendumov je v Sloveniji glede na velikost države in število prebivalcev problematično tudi izredno veliko število volišč.<sup>566</sup> Zaradi najemnin in plačila nadomestil članom volilnih odborov so tudi stroški veliki. Zato bi bilo nujno razmišljati o racionalizaciji oziroma zmanjšanju števila volišč.

Kar zadeva financiranje izvedbe volitev oziroma referendumov je v Sloveniji na voljo približno 2,30 evra na volivca. Sama višina sredstev je zadostna, problem pa predstavlja struktura teh stroškov, saj je približno 20 odstotkov teh sredstev namenjenih za storitve javne pošte, približno 50 odstotkov sredstev pa za stroške za delo drugih volilnih organov. Z vidika neposrednega financiranja izvedbe volilnih oz. referendumskih opravil je treba opozoriti na razliko med izvajanjem rednih volitev in referendumov. Sredstva za izvedbo rednih volitev so predvidena v proračunu za tekoče leto, problem pa se lahko pojavi pri izvedbi referendumov, za katere med pripravo proračuna še ni bilo znano, da bodo izvedeni.<sup>567</sup> Zakonodaja določa,<sup>568</sup> da se stroški za izvedbo referenduma pokrijejo iz proračuna,<sup>569</sup> to pa pomeni, da naj bi bila (fiktivna) sredstva zagotovljena z dnevom razpisa referenduma. Če sredstva v proračunu niso predvidena, mora vlada za iz-

vedbo referenduma sredstva prerazporediti iz državnih rezerv,<sup>570</sup> vendar se občasno zgodi, da izvršna oblast potrebnih sredstev ne dodeli pravočasno.<sup>571</sup>

Člani volilnih komisij (oziroma vsaj del članov) imajo primerno stopnjo izobrazbe in dovolj delovnih izkušenj. Za predsednika DVK in njegovega namestnika sta imenovana sodnika vrhovnega sodišča. Dva člana in dva namestnika članov sta izbrana izmed pravnih strokovnjakov, trije člani in namestniki članov pa po predlogih poslanskih skupin, pri tem pa je upoštevana sorazmerna zastopanost političnih strank.<sup>572</sup> Predsednik in namestnik predsednika volilne komisije volilne enote sta imenovana izmed sodnikov, en član in en namestnik člana volilne komisije volilne enote izmed pravnih strokovnjakov, dva člana in dva namestnika članov volilne komisije volilne enote pa po predlogih poslanskih skupin, pri tem pa je upoštevana sorazmerna zastopanost političnih strank.<sup>573</sup> Predsednik okrajne volilne komisije je imenovan izmed sodnikov, njegov namestnik pa izmed drugih diplomiranih pravnikov. Preostali člani okrajne volilne komisije in njihovi namestniki so imenovani po predlogih političnih strank, pri tem pa ja upoštevana sorazmerna zastopanost strank. Predloge za imenovanje članov okrajnih volilnih komisij in njihovih namestnikov lahko dajo tudi predstaviški organi lokalnih skupnosti z območja volilnega okraja.<sup>574</sup>

Največji problem z vidika resorjev predstavlja usposabljanje oziroma izobraževanje članov različnih volilnih komisij, saj ga v Sloveniji tako rekoč ni. Glavni razlog je pomanjkanje finančnih sredstev.<sup>575</sup> Pred vsako izvedbo volitev DVK pripravi natančna navodila okrajnim volilnim komisijam in volilnim komisijam volilnih enot. Ker ni usposabljanj, so ta torej podlaga za pravilno izvedbo vseh volilnih opravil.<sup>576</sup> Tovrstna usposabljanja so za lokalne volitve prepuščena trgu. Plačnik so določene občine, tako da organizirajo različne seminarje, namenjene osebam, ki sodelujejo v volilnih organih.<sup>577</sup>

## NEODVISNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri je v skladu z zakonodajo organ volilnega upravljanja neodvisen*

Ocena: 75

Zakonodaja določa, da del članov volilnih komisij predstavljajo sodniki (zagotavljali naj bi nepristranskost in spoštovanje zakonskih določb),<sup>578</sup> del članov pa imenujejo politične stranke. Zlasti ta drugi del članov volilnih komisij lahko sproža dileme glede zagotavljanja popolne neodvisnosti institucije, je pa v skladu z zakonodajo zagotovljena sorazmerna zastopanost strank in s tem njihov medsebojni nadzor. Poleg tega zakonodaja člane volilnih organov omejuje, da ne morejo hkrati kandidirati na volitvah. Če član volilnega organa spre-

561 Proračun Republike Slovenije za leto 2008, Uradni list RS, št. 126/2006.

562 Proračun Republike Slovenije za leto 2009, Uradni list RS, št. 114/2007.

563 Intervju z Markom Golobčičem, direktorjem in glavnim tajnikom službe Državne volilne komisije, 4.7.2011. Intervju s prof. dr. Igorjem Kaučičem, rednim profesorjem na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, 14.7.2011.

564 Zakon o volitvah v državni zbor (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 109/2006, člen 26.

565 Intervju z Markom Golobčičem, direktorjem in glavnim tajnikom službe državne volilne komisije, 4.7.2011.

566 Za parlamentarne volitve leta 2004 je bilo 3.825, za parlamentarne volitve leta 2008 pa 3.386 volišč. Statistični urad Republike Slovenije - volitve. Pridobljeno na: [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspxid=1947](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspxid=1947)

567 V skladu z 90. členom Ustave Republike Slovenije državni zbor lahko razpiše referendum na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, državni svet ali štirideset tisoč volivcev. Glej tudi Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 26/2007.

568 Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 26/2007, člen 54.

569 To določbo zakonodaja eksplicitno določa šele od leta 2006 naprej, predtem pa je pogosto veljalo zmotno prepričanje, da mora sredstva za izvedbo referenduma zagotoviti tisti, ki je zahteval razpis referenduma, pri tem pa so vsi pozabljali, da gre dejansko za obveznost, določeno z ustavo.

570 Peter Jančič, "Za odločanje ljudstva 6,2 milijona evrov iz državnih rezerv", Delo.si (12.5.2011). Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/referendum/drzavni-volilni-komisiji-za-izvedbo-supe-referenduma-3-97-milijona-evrov.html>.

571 Intervju z Markom Golobčičem, direktorjem in glavnim tajnikom službe Državne volilne komisije, 4.7.2011.

572 Zakon o volitvah v državni zbor (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 109/2006, člen 32.

573 Prav tam, člen 33.

574 Pri tem je treba dodati, da mora biti v volilni komisiji posebne volilne enote za izvolitev poslanca narodne skupnosti vsaj en član pripadnik narodne skupnosti, v posebni občinski volilni komisiji za izvolitev članov občinskega sveta - predstavnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti ter romske skupnosti - pa morata biti vsaj po en član in en namestnik člana pripadnika narodne skupnosti oziroma romske skupnosti.

575 Intervju s prof. Igorjem Kaučičem, 14.7.2011

576 Navodila za različne volitve in referendume, dostopne preko spletne strani državne volilne komisije (<http://www.dvk.gov.si/>).

577 Intervju z Markom Golobčičem, direktorjem in glavnim tajnikom službe državne volilne komisije, 4.7.2011.

578 Tudi iz tega razloga je v skladu z zakonodajo sodnik vedno na čelu volilne komisije.

jme kandidaturu, mu po zakonu preneha funkcija člana v volilnem organu. Člani volilnih organov prav tako ne morejo biti predstavniki oziroma zaupniki list kandidatov.<sup>579</sup> V praksi se je tudi izkazalo, da politične stranke za članstvo v državni volilni komisiji praviloma predlagajo osebe s pravno izobrazbo oziroma z dolgoletnimi izkušnjami z volitvami ali pravnimi zadevami.<sup>580</sup>

Struktura organov volilnega upravljanja na državni ravni je trisopenjska DVK, volilne komisije volilnih enot in okrajne volilne komisije).<sup>581</sup> Državno volilno komisijo (sestavljajo jo predsednik in pet članov ter njihovi namestniki) imenuje državni zbor.<sup>582</sup> Volilne komisije volilnih enot in okrajne volilne komisije sestavljajo predsednik in trije člani ter njihovi namestniki, imenuje pa jih DVK.<sup>583</sup> Volitve na lokalni ravni vodijo in izvajajo občinske volilne komisije, določene naloge opravlja tudi DVK, glasovanje na voličih pa vodijo volilni odbori. Občinsko volilno komisijo in volilno komisijo volilne enote sestavljajo predsednik in trije člani ter njihovi namestniki.<sup>584</sup>

Strokovne, administrativne in tehnične naloge za DVK opravlja služba DVK; vodi jo direktor, ki opravlja tudi naloge tajnika te komisije. Direktorja imenuje DVK na podlagi javnega natečaja, in to za mandatno obdobje pet let.<sup>585</sup> Postopek izbire, imenovanja in razrešitve poteka v skladu z določbami Zakona o javnih uslužbencih<sup>586</sup> in se nanašajo na generalne direktorje direktoriatov. Pri tem je direktor zakonsko zaščiten, tako da ne more biti razrešen zaradi nekrivdnih razlogov.<sup>587</sup> Zakonodajca tudi določa jasno razdelitev pristojnosti med DVK (politiko) in službo komisije (upravo).

## NEODVISNOST (praksa)

*V kolikšni meri volilni organ upravljanja deluje neodvisno v praksi*

Ocena: 75

V Sloveniji lahko le redko zaznamo pritiske na delovanje organov volilnega upravljanja. Ti pritiski so v primeru DVK praviloma verbalni in nimajo posledic za neodvisnost njenega delovanja. Več (ne)posrednih pritiskov na delovanje organov volilnega upravljanja je opaziti na lokalni ravni. V volilnih komisijah na lokalni ravni so zastopani uslužbenci občinskih uprav, tako da občasno čutijo določene pritiske županov. To je še posebej očitno, ko člani občinskih volilnih komisij pri DVK iščejo podporo za svoje mnenje, čeprav so na primer zakonske določbe jasne. Tako s sklicevanjem na "višjo" avtoriteto dosežejo ne le spoštovanje zakonskih določb, temveč se tudi izognejo morebitnim sankcijam občinskih veljakov.<sup>588</sup>

Raziskave javnega mnenja v Sloveniji ne zajemajo merjenja zaupanja v DVK kot institucijo. Državljeni praviloma niti ne poznajo prav

dobro sestave ali delovanja,<sup>589</sup> saj so medijske objave o delovanju organov volilnega upravljanja dokaj redke, na uradnem spletnem portalu slovenske vlade ([www.gov.si](http://www.gov.si)) pa niti ni možno najti povezave na domačo spletno stran DVK. Objave v medijih, ki dajejo (nevtiralne) informacije o delu DVK, so praviloma vezane na čas pred volitvami.<sup>590</sup>

Zamenjav članov DVK zaradi političnih razlogov v Sloveniji doslej še ni bilo.<sup>591</sup> Določeni poskusi so se pojavili bodisi kot posledica razdružitve politične stranke bodisi zamenjave politične stranke ali spremembe političnega nazora člana državne volilne komisije.<sup>592</sup> Vendar omenjeni dejavniki ne morejo biti zakonski razlog za zamenjavo člana v organu volilnega upravljanja. Državni zbor lahko odpokliče člana državne volilne komisije (tudi predsednika), če mu preneha sodniška funkcija, če pa je njegova sodniška služba v suspenzu, je tudi njegova funkcija v organu volilnega upravljanja v mirovanju. Dejstvo, da člani DVK doslej še niso bili zamenjani pred iztekom svojega mandata, kaže na razmeroma veliko zaupanje v DVK s strani politike (tako vlade kot opozicije). Je pa resne dvome o prihodnjem strokovnem, nepristranskem in politično nevtralnem delu državne volilne komisije ob imenovanju novega direktorja službe in tajnika DVK<sup>593</sup> konec junija 2011 izrazila največja opozicijska stranka, Slovenska demokratska stranka.<sup>594</sup> Ne gre namreč upoštevati samo dokazanega dejanskega vpliva politike, za ugotovitev neprimerne stanja zadošča že obstoj možnosti za takšen vpliv in simbolno – etično in kulturno sporočilo posameznih ravnanj, kakršno je omenjeno imenovanje člana vladne stranke na vodilni položaj v komisiji.<sup>595</sup>

## TRANSPARENTNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo predpisi, ki zagotavljajo, da javnost lahko pridobi relevantne informacije o aktivnostih in procesih odločanja organa volilnega upravljanja*

Ocena: 100

DVK mora v skladu s slovensko zakonodajo javnosti zagotavljati vse relevantne informacije, povezane z izvedbo volitev,<sup>596</sup> vključno z objavo rokovnika (tj. vseh pomembnih datumov) volilnih opravil ter rezultatov volitev in referendumov. DVK nima pristojnosti pri sestavi volilnih imenikov,<sup>597</sup> kot tudi nima pristojnosti pri financiranju političnih strank oziroma volilnih kampanj.<sup>598</sup>

<sup>589</sup> Prav tam.

<sup>590</sup> Različne medijske objave, dostopne preko [www.delo.si](http://www.delo.si), [www.veceri.si](http://www.veceri.si), [www.rtvlo.si](http://www.rtvlo.si), [www.dnevnik.si](http://www.dnevnik.si).

<sup>591</sup> Intervju s prof. dr. Igorjem Kautičem, rednim profesorjem na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, 14.7.2011.

<sup>592</sup> Intervju z Markom Golobičem, direktorjem in glavnim tajnikom službe državne volilne komisije, 4.7.2011.

<sup>593</sup> Za novega direktorja službe in tajnika državne volilne komisije je bil imenovan član vladne stranke Liberalne demokracije Slovenije.

<sup>594</sup> "Protest zoper imenovanje funkcionarja LDS za tajnika Državne volilne komisije, sporočilo za javnost", SDS (1.7.2011). Pridobljeno na: [http://www.facebook.com/note.php?note\\_id=10150251532222206](http://www.facebook.com/note.php?note_id=10150251532222206); glej tudi "Anton Gašper Frantar: DVK ne vodi Dušan Vučko" (2.7.2011). Pridobljeno na: <http://web.veceri.com/portali/veceri/v1/default.aspx?aid=2011070205660600>; A. Žu. "Nekdanji poslanec LDS-a tajnik Državne volilne komisije", MMC RTV SLO (1.7.2011). Pridobljeno na: <http://www.rtvlo.si/slovenija/nekdanji-poslanec-lds-a-tajnik-drzavne-volilne-komisije/261043>

<sup>595</sup> Dr. Andraž Teršek, recenzent NIS (27.11.2011).

<sup>596</sup> Zakon o volitvah v državni zbor (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 109/2006, člen 37.

<sup>597</sup> Za vsake volitve oziroma glasovanje se na podlagi evidence volilne pravice sestavijo volilni imeniki. Stalna evidence volilne pravice se vodi v registru stalnega prebivalstva v upravni enoti ter v centralnem registru prebivalstva Republike Slovenije. To pomeni, da je za vodenje stalne evidence volilne pravice pristojna upravna enota. Glej Zakon o evidenci volilne pravice (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 1/2007.

<sup>598</sup> Glej steber politične stranke.

<sup>579</sup> Zakon o volitvah v državni zbor (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 109/2006, člen 25.

<sup>580</sup> Intervju s prof. dr. Igorjem Kautičem, rednim profesorjem na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, 14.7.2011.

<sup>581</sup> Zakon o volitvah v državni zbor (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 109/2006, člen 23.

<sup>582</sup> Prav tam, člen 32.

<sup>583</sup> Prav tam, člena 33 in 34.

<sup>584</sup> Zakon o lokalnih volitvah (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 22/2006, členi 33-35.

<sup>585</sup> Zakon o volitvah v državni zbor (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 109/2006, člen 37.

<sup>586</sup> Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 32/2006, členi 80-83.

<sup>587</sup> Zakon o volitvah v državni zbor (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 109/2006, člen 37.

<sup>588</sup> Intervju z Markom Golobičem, direktorjem in glavnim tajnikom službe državne volilne komisije, 4.7.2011.

## TRANSPARENTNOST (praksa)

*V kolikšni meri so poročila in odločitve organa volilnega upravljanja javni v praksi*

Ocena: 100

V praksi so javnosti sproti dostopne oziroma pravočasno predstavljene relevantne informacije, povezane z izvajanjem volilnih aktivnosti državne volilne komisije. DVK pripravlja izjave za javnost, informacije pa objavlja na svoji spletni strani in v drugih tiskanih in elektronskih medijih. Pred vsakimi volitvami oziroma glasovanjem državna volilna komisija javno objavi natančen rokovnik volilnih opravil, ki vključujejo vse relevantne informacije in roke, povezane z izvedbo volitev oziroma referendumov, med drugim npr. določitev list kandidatov, določitev območij in sedežev volišč, rok za sestavo volilnih imenikov, pa tudi pravila organizacije in izvedbe volilne kampanje.<sup>599</sup> Petnajst dni pred volitvami poskrbi za javno objavo seznamov list kandidatov in seznamov kandidatur v medijih. DVK ugotovi izid volitev na državni ravni in o tem sestavi zapisnik. Podpišejo ga predsednik in člani komisije, izid volitev pa je objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije.<sup>600</sup> Visoko stopnjo transparentnosti delovanja državne volilne komisije je potrdila tudi izvedba terenskega preverjanja dostopa do informacij javnega značaja (t. i. "field test") v okviru raziskave NIS.<sup>601</sup>

DVK ima svojo spletno stran, na kateri so dostopni vsi relevantni podatki, povezani bodisi s preteklimi bodisi prihajajočimi volitvami oziroma referendummi.<sup>602</sup> DVK nima posebnega klicnega centra za vprašanja državljanov. V času volitev sicer zaposleni v službi državne volilne komisije po telefonu odgovarjajo na vprašanja državljanov, zaradi velikega števila vprašanj pa zaposlijo tudi študente. Pri tem je razdelitev nalog jasna, torej študentje odgovarjajo na preprostejša vprašanja, strokovni delavci pa na kompleksnejša (tudi vprašanja, povezana z glasovanjem v tujini). Na pravna vprašanja, zlasti interpretacijo zakonodaje in razlago postopkov, odgovarja tajnik DVK.<sup>603</sup>

## ODGOVORNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo določbe, ki zagotavljajo, da mora volilni organ upravljanja poročati o svojih dejanjih in je odgovoren zanje*

Ocena: 75

DVK je dolžna pripravljati letna poročila o svojem delu ter različna specifična poročila, ki se na primer nanašajo na finančno poslovanje, informacije javnega značaja, sprejemanje daril in statistiko.<sup>604</sup> Poročilo o finančnem poslovanju predstavlja del zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za tekoče leto in je javno dostopno na strani ministrstva za finance, Direktorata za javno računovodstvo.<sup>605</sup>

Zakon v Sloveniji predvideva ugovor vsakega volivca tako v zvezi z volitvami kot tudi referendumom. Zaradi nepravilnosti pri delu volilnega odbora oziroma okrajne volilne komisije pri volitvah ima vsak kandidat, predstavnik liste kandidatov in vsak volivec pravico vložiti ugovor pri volilni komisiji volilne enote. Ugovor se lahko vложи v treh dneh od dneva glasovanja, volilna komisija volilne enote pa mora o ugovoru odločiti v roku 48 ur. Če volilna komisija volilne enote ugotovi takšne nepravilnosti pri glasovanju na volišču oziroma pri delu volilnega odbora, ki so ali bi lahko bistveno vplivale na izid volitev, razveljavi glasovanje na volišču ter odredi ponovne volitve v obsegu, v katerem je bilo glasovanje razveljavljeno. Zoper odločitev volilne komisije, ki lahko vpliva na potrditev poslanskih mandatorov, ima vsak kandidat in predstavnik liste kandidatov pravico do pritožbe na državni zbor. Pritožbo je mogoče vložiti najkasneje do prve seje državnega zbora, pritožba, ki se nanaša na naknadne ali ponovne volitve, pa najkasneje 15 dni od dneva teh volitev. Državni zbor odloča o pritožbi ob potrditvi poslanskih mandatorov.<sup>606</sup> Zoper poročilo državne volilne komisije o izidu glasovanja na referendumu lahko vsak glasovalec vložiti pritožbo v treh dneh po njegovi objavi v Uradnem listu RS. O tej pritožbi odloča Vrhovno sodišče RS v tridesetih dneh, pri tem pa pritožba zoper odločitev sodišča ni dovoljena.<sup>607</sup>

## ODGOVORNOST (praksa)

*V kolikšni meri volilni organ upravljanja mora poročati o svojih dejanjih in je odgovoren zanje v praksi*

Ocena: 75

Predsednik volilne komisije v praksi ne nosi nobene individualne odgovornosti, pa tudi ne odgovornosti za delo svojih članov. Predsednik volilne komisije je sodnik, ki je dolžan skrbeti za zakonitost sprejemanja odločitev oziroma za zakonitost postopka, ima pa pri glasovanju pravico do "zlatega glasu" – pri enakem številu glasov odloča glas predsednika.<sup>608</sup>

V praksi so ugovori tako volivcev kot kandidatov, ki opozarjajo na posamezne pomanjklivosti oziroma napake bodisi na državni ravni bodisi na voliščih. Na državni ravni se napake oziroma nepravilnosti dogajajo zlasti pri javnih objavah. Tako je na primer pri katerem izmed kandidatov objavljen napačen naslov prebivališča, drugih večjih problemov pa doslej ni bilo. Sicer pa na dan glasovanja vodijo knjigodežurstva, vanjo pa zabeležijo vse nepravilnosti. Večina nepravilnosti se nanaša na pomanjkljiv identifikacijski postopek, ko člani volilnih odborov ne zahtevajo podpisovanja ali ne zahtevajo identifikacije z osebnim dokumentom. Samih pritožb na račun volilnega rezultata, torej t. i. volilnega spora (da bi nekdo izpodbijal rezultat), v Sloveniji doslej ni bilo.<sup>609</sup>

<sup>599</sup> Glej npr. Rokovnik za izvedbo volilnih opravil za redne volitve poslancev v Državni zbor Republike Slovenije, ki bodo 21.9.2008, Državna volilna komisija, št. 10-2/00-03/08. Pridobljeno na: <http://www.dvk.gov.si/DZ2008/index.html>

<sup>600</sup> Zakon o volitvah v državni zbor (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 109/2006, člen 94 in 97.

<sup>601</sup> Test dostopa do informacij javnega značaja. No: ENIS-2011/ft-2, 31.5.2011.

<sup>602</sup> Spletna stran državne volilne komisije. Pridobljeno na: <http://www.dvk.gov.si/>

<sup>603</sup> Intervju z Markom Golobičem, direktorjem in glavnim tajnikom službe državne volilne komisije, 4.7.2011.

<sup>604</sup> Prav tam.

<sup>605</sup> Prim. Zaključni račun proračuna Republike Slovenije, Obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna. Nevladni proračunski uporabniki - državna volilna komisija. Ministrstvo za finance, Direktorat za javno računovodstvo.

<sup>606</sup> Zakon o volitvah v državni zbor (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 109/2006, členi 106-109.

<sup>607</sup> Zakon o referendumu in ljudski iniciativi (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 26/2007, člen 53.a.

<sup>608</sup> Intervju z Markom Golobičem, direktorjem in glavnim tajnikom službe državne volilne komisije, 4.7.2011.

<sup>609</sup> Prav tam.



## MEHANIZMI INTEGRITETE (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo mehanizmi, ki zagotavljajo integriteto volilnega organa upravljanja*

Ocena: **50**

Slovenska zakonodaja na področju zagotavljanja integritete članov državne volilne komisije ni obsežna in ne pokriva podrobno vseh pravnih in postopkovnih pogojev. Zakonodaja tako določa, da morajo člani volilnih organov opravljati svojo funkcijo vestno in odgovorno ter delovati samo na podlagi zakonov in drugih predpisov, neodvisno od vsakršnih drugih navodil.<sup>610</sup> Prepoved in omejitve sprejemanja daril ureja Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije.<sup>611</sup> Pri tem je potrebno ponovno poudariti, da člani državne volilne komisije to funkcijo opravljajo častno, to pa pomeni, da opravljajo delo v javno korist.

## MEHANIZMI INTEGRITETE (praksa)

*V kolikšni meri je integriteta volilnega organa upravljanja zagotovljena v praksi*

Ocena: **75**

Posebnega kodeksa ravnanja/pravil za delovanje članov državne volilne komisije v praksi ni, kot tudi ni pozaposlilne omejitve. Ob nastopu funkcije člani državne volilne komisije ne podpišejo posebne pogodbe oziroma dajo prisege, da bodo spoštovali načela neodvisnosti, nestranskarstva, integritete in transparentnosti. Med člani državne volilne komisije doslej ni bilo prepoznanih koruptivnih dejanj, kot tudi ni opaziti primerov razrešitve članov državne volilne komisije.<sup>612</sup>

## REGULACIJA KAMPANJE (pravni okvir in praksa)

*Ali volilni organ upravljanja učinkovito regulira financiranje kandidatov in političnih strank*

Ocena: —

Volilni organ upravljanja v Sloveniji nima pristojnosti na tem področju. Glej steber "Politične stranke".

## UPRAVLJANJE VOLITEV (pravni okvir in praksa)

*Ali volilni organ upravljanja zagotavlja integriteto volilnega procesa*

Ocena: **100**

DVK uspešno zagotavlja aktivno volilno pravico vsem državljanom in državljanom. Okrajna volilna komisija po pošti obvesti volivce o dnevu glasovanja in volišču, na katerem so vpisani v volilni imenik.<sup>613</sup>

<sup>610</sup> Zakon o volitvah v državni zbor (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 109/2006, člen 26.

<sup>611</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, Uradni list RS, št. 45/2010.

<sup>612</sup> Intervju z Markom Golobičem, direktorjem in glavnim tajnikom službe državne volilne komisije, 4. julij 2011. Intervju s prof. dr. Igorjem Kaučičem, rednim profesorjem na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, 14.7.2011.

<sup>613</sup> Zakon o volitvah v državni zbor (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 109/2006, člen 70.

Zakonodaja omogoča tudi te izjeme glede glasovanja:

- volivci, ki so na dan glasovanja odsotni, lahko glasujejo pred tem dnevom, vendar pa ne prej kot pet dni pred dnevom glasovanja in ne kasneje kot dva dni pred dnevom glasovanja; glasovanje se opravi na posebnem volišču na sedežu okrajne volilne komisije;<sup>614</sup>
- okrajna volilna komisija za območje okraja določi najmanj eno volišče, ki je dostopno invalidom. Volivci, ki želijo glasovati na tem volišču, morajo to svojo namero sporočiti okrajni volilni komisiji najpozneje tri dni pred dnevom glasovanja. Na tem volišču lahko volilna komisija omogoči glasovanje s posebej prilagojenimi glasovnicami in glasovalnimi stroji;<sup>615</sup>
- okrajna volilna komisija določi najmanj eno volišče, na katerem lahko glasujejo volivci, ki nimajo stalnega prebivališča na območju okraja, če to svojo namero sporočijo okrajni volilni komisiji, na območju katere so vpisani v volilni imenik, najpozneje tri dni pred dnevom glasovanja.<sup>616</sup> V tem primeru gre za t. i. sedeže OMNIA – sedeže volišč za volivce iz drugih delov Slovenije;
- volivci ne smejo biti vpoklicani na vojaške vaje na dan glasovanja;<sup>617</sup>
- po pošti lahko glasujejo tudi oskrbovanci domov za starejše, ki nimajo stalnega prebivališča v domu, ter volivci, ki so na zdravljenju v bolnišnicah, če to sporočijo okrajni volilni komisiji ali volilni komisiji volilne enote najkasneje deset dni pred dnevom glasovanja;<sup>618</sup>
- volivci, ki so vpisani v evidenco volilne pravice državljanov RS, ki nimajo stalnega prebivališča v RS, lahko glasujejo po pošti ali na diplomatsko-konzularnem predstavništvu RS;<sup>619</sup>
- volivci, ki se zaradi bolezni ne morejo osebno oglasiti na volišču, na katerem so vpisani v volilni imenik, lahko glasujejo pred volilnim odborom na svojem domu; to morajo sporočiti okrajni volilni komisiji najkasneje tri dni pred dnevom glasovanja.<sup>620</sup>

Če kdo pomotoma ni vpisan v volilni imenik, glasuje na podlagi potrjila pristojnega organa, da je vpisan kot volivec za območje volišča, na katerem želi glasovati.<sup>621</sup> Na zadnjih državnoborskih volitvah leta 2008 je od vseh volivcev, ki so glasovali, 25 volivcev glasovalo s potrjili, preostali pa so bili vpisani v volilne imenike.<sup>622</sup> Tovrstne administrativne napake, povezane z volilnimi imeniki, se torej dogajajo. Poleg tega napake nastajajo zlasti na t. i. sedežih OMNIA – sedežih volišč za volivce iz drugih delov Slovenije. Sicer pa je v Sloveniji približno 3500 volišč, za to pa je potrebnih približno 22.000 ljudi. Ocena je, da se na posameznih volitvah manjša nepravilnost zgodi na 20-30 lokacijah (na primer ni identifikacijskega postopka), večja nepravilnost pa na enem volišču (na primer zamenjava člana volilnega odbora zaradi opitosti).<sup>623</sup>

O prevzemu volišča in volilnega gradiva volilni odbor pripravi zapisnik, podpišejo pa ga vsi člani in predsednik volilnega odbora.<sup>624</sup> Volilni material – glasovnice se v Sloveniji tiskajo centralno, pod nadzorom in na posebnem papirju, del glasovnice pa se tiska s posebno barvo, ki se vidi pod ultravijolično lučjo, pri morebitnem kopiranju pa

<sup>614</sup> Prav tam, člen 69.

<sup>615</sup> Prav tam, člen 79. a.

<sup>616</sup> Prav tam.

<sup>617</sup> Prav tam, člen 81.

<sup>618</sup> Prav tam.

<sup>619</sup> Prav tam, člen 82.

<sup>620</sup> Prav tam, člen 83.

<sup>621</sup> Prav tam, člen 78.

<sup>622</sup> Glej Poročilo o izidu rednih volitev poslancev v državni zbor. Državna volilna komisija, 65. seja, 3.10.2008.

<sup>623</sup> Intervju z Markom Golobičem, direktorjem in glavnim tajnikom službe državne volilne komisije, 4.7.2011.

<sup>624</sup> Zakon o volitvah v državni zbor (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 109/2006, člen 66.

izgubi izvirno barvo. Po Sloveniji glasovnice razvažajo v spremstvu. Pri dosedanjem izvajanju volitev in referendumov v Sloveniji še ni prišlo do ponarejanja glasovnic.<sup>625</sup>

Pri delu volilnih komisij volilnih enot in državne volilne komisije so lahko navzoči predstavniki list kandidatov, pri delu volilnih odborov in okrajnih volilnih komisij pa zaupniki list kandidatov, ki lahko opozorijo predsednika volilnega organa na nepravilnosti.<sup>626</sup> Ves čas glasovanja morajo biti navzoči vsi člani volilnega odbora oziroma njihovi namestniki, ves čas glasovanja pa so lahko navzoči tudi zaupniki posameznih list kandidatov. Lista kandidatov ima lahko največ po enega zaupnika na volišču. Okrajna volilna komisija izda zaupniku potrdilo, s katerim se izkaže pri volilnem odboru.<sup>627</sup>

<sup>625</sup> Intervju z Markom Golobičem, direktorjem in glavnim tajnikom službe državne volilne komisije, 4.7.2011.

<sup>626</sup> Zakon o volitvah v državni zbor (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 109/2006, člen 30.

<sup>627</sup> Prav tam, člen 77.

## 6.7 VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC



### POVZETEK

Varuh človekovih pravic (v nadaljevanju varuh) je samostojen proračunski uporabnik in samostojen predlagalec finančnih sredstev, ki so namenjena za njegovo delo. Državni zbor Republike Slovenije v zadnjem času za delo varuha namenja zadostna finančna sredstva in materialne ter človeške vire. Problematične so plače namestnikov in zaposlenih, ki niso sorazmerne s plačami drugih uradnikov in funkcionarjev. Čeprav je neodvisni položaj varuha pravno dobro urejen, sta v praksi njegova neodvisnost in samostojnost v veliki meri odvisni od osebnosti posameznika, ki opravlja funkcijo. Državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil so na varuhove predloge, mnenja, kritike in priporočila dolžni odgovoriti v postavljenem roku, vendar varuh nima pristojnosti oblastnega odločanja, nima formalnih pravnih sredstev za doseganje zaželenega ravnanja in ne more doseči prisilne izvršitve svojih ukrepov (npr. z zahtevo ali pritožbo na sodišče). Varuh je v letu 2009 prejel manj pobud kot leto prej, v letu 2010 pa se je to število spet precej povečalo. Prevladujejo postopki, ki jih je varuh uvedel na podlagi vloženih pobud posameznikov, redkeje pa postopke začne tudi na svojo pobudo (7 odstotkov vseh pobud). Na eni strani je odziv državnih organov in drugih nosilcev javne oblasti na njegove predloge, kritike in priporočila pogosto nezadosten, po drugi strani pa varuh poroča tudi o dobrem sodelovanju tako s subjekti, ki se znajdejo v postopkih preiskave, kot tudi s tistimi, s katerimi projektno ali drugače sodeluje. Vsi dosedanji varuhi so imeli večji ali manjši ugled v javnosti, pri tem pa je mogoče opaziti tale paradoks: ugled varuha v javnosti se povečuje premo sorazmerno z njegovo nedovzetnostjo ali pasivnostjo ob kršitvah človekovih pravic manjšin oziroma specifičnih družbenih skupin. Ne glede na to v nacionalnem sistemu integritete varuh predstavlja enega močnejših stebrov.

### STRUKTURA IN ORGANIZACIJA

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je bil ustanovljen za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil. Njegova naloga je ugotavljati in preprečevati kršitve človekovih pravic in druge nepravilnosti ter odpravljati njihove pos-

ledice. Temelje za delovanje varuha je postavil že svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ustanovljen leta 1988. Decembra leta 1993 je državni zbor RS na podlagi 159. člena Ustave Republike Slovenije<sup>628</sup> sprejel Zakon o varuhu človekovih pravic, ki določa pristojnosti in pooblastila ter daje zakonsko podlago za ustanovitev.<sup>629</sup> Uradno je varuh začel delovati leta 1995.<sup>630</sup> V slovenski pravni ureditvi je uveljavljen model tako imenovanega skandinavskega ombudsmana. Zanj je značilno, da je neodvisen in samostojen in ima najširše pristojnosti, ki segajo na vse upravne, izvršilne in sodne organe.

Varuh ravna po ustavi, zakonu in mednarodnih pravnih aktih o človekovih pravicah, lahko pa se sklicuje tudi na načelo pravičnosti in dobrega upravljanja. Postopek pri varuhu je zaupen, neformalen in za stranke brezplačen. Varuha ali varuhinjo izvoli državni zbor z dvotretjinsko večino na predlog predsednika države. V skladu z Zakonom o varuhu človekovih pravic traja mandat varuha šest let, možna pa je ponovna izvolitev za največ še eno mandatno obdobje.

Varuh ima lahko najmanj dva in največ štiri namestnike. Te na njegov predlog, prav tako za šest let, imenuje državni zbor. Varuh imenuje generalnega sekretarja, ki vodi službo varuha. Prav tako lahko varuh imenuje svetovalce in druge strokovnjake v službi varuha za določen čas izmed uslužbencev v državnih organih. Ti se imajo pravičico po poteku tega časa vrniti na svojo prejšnjo funkcijo ali delovno mesto.

Varuh je institucija za neformalno varstva temeljnih pravic posameznikov. Nima pristojnosti oblastnega odločanja in ne more spre-

<sup>628</sup> 159. člen Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004 in 68/2006). Ustava Republike Slovenije, člen 159. Pridobljeno na: <http://www.us-rs.si/media/ustava.republike.slovenije.pdf>

<sup>629</sup> Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarCP). Pridobljeno na: [http://zakonodaja.gov.si/rps/r00/predpis\\_ZAK0300.html](http://zakonodaja.gov.si/rps/r00/predpis_ZAK0300.html) (Uradni list RS, št. 71/93, popr. 15/94). Pravne podlage za delo varuha dajejo tudi nekateri drugi predpisi: Zakon o ustavnem sodišču, Zakon o pacientovih pravicah, Zakon o obrambi, Zakon o varstvu potrošnikov, Zakon o varstvu okolja, Zakon o varstvu osebnih podatkov, Zakon o kazenskem postopku in Poslovnik varuha človekovih pravic Republike Slovenije.

<sup>630</sup> Zgodovina Varuha človekovih pravic. Pridobljeno 21.7.2011 na: <http://www.varuh-rs.si/o-instituciji/zgodovina-institucije/>. Na predlog predsednika republike je Državni zbor 29. septembra 1994 z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev izvolil prvega varuha človekovih pravic. Ta je Državnemu zboru predlagal imenovanje štirih namestnikov, vendar je Državni zbor imenoval tri. Namestniki imajo na področjih, za katera so pristojni, vsa pooblastila, ki jih zakon daje varuhu. Varuh je skladno z zakonom prevzel od Sveta za varstvo človekovih pravic arhiv in zadeve, ki jih je do tedaj prejel in reševal.

jemati pravno obvezujočih odločitev, ki bi bile sankcionirane s sredstvi pravne prisile. Njegova dejanja in akti niso oblastne narave in z njimi ne izvaja oblasti. Za posamezna področja se po ustavi lahko ustanovijo posebni varuhi pravic.<sup>631</sup>

## SREDSTVA IN VIRI (praksa)

*V kolikšni meri ima varuh človekovih pravic zadostna sredstva in vire za delovanje in uresničevanje ciljev v praksi*

Ocena: **100**

Varuh je samostojen proračunski uporabnik in samostojen predlagalec finančnih sredstev, ki so namenjena za njegovo delo. Ta njegov položaj je sestavni del njegove neodvisnosti in samostojnosti, izvršilna veja oblasti pa jo mora spoštovati. Iz letnih poročil za leti 2009 in 2010 je vidno, da je državni zbor Republike Slovenije za delo varuha namenil zadostna materialna in finančna sredstva in da je v celoti upošteval predlog varuha.<sup>632</sup>

Prerazporeditve sredstev so se zgodile zgolj zaradi praktičnih razlogov (npr. premik določenih aktivnosti in projektov v naslednje leto) v skladu s finančnim načrtom varuha. Prav tako obe letni poročili kažeta, da je varuh na številnih področjih (npr. posebni podprogrami, izplačilo plač in drugih izdatkov itd.) porabil manj, kot mu je bilo namenjeno, zato je bil preostanek vrnjen v državni proračun.<sup>633</sup>

Tudi na področju kadrov je stanje zadovoljivo, saj je izpopolnjevanju in usposabljanju namenjenih dovolj finančnih sredstev. Ob koncu leta 2010 je bilo v službi varuha zaposlenih 43 oseb. Trenutno obstaja le potreba po dodatni zaposlitvi dveh uradnikov za opravljanje analiz uspešnosti dela varuha, pri tem pa bi varuh za izvajanje tovrstnih analiz potreboval dodatna finančna sredstva.<sup>634</sup>

## NEODVISNOST (pravni okvir)

*Do katere mere je po zakonodaji varuh človekovih pravic neodvisen*

Ocena: **75**

Varuh je neodvisen in samostojen v odnosu do vlade, ministrov ter drugih državnih organov in ustanov, pri reševanju konkretnih zadev pa tudi do državnega zbora.<sup>635</sup> Čeprav ni klasičen državni organ, je njegov položaj precej podoben položaju pravosodnih organov, še posebej ustavnega sodišča.

Varuha izvoli na predlog predsednika republike državni zbor z dvetretjinsko večino vseh poslancev (državni zbor na predlog varuha

imenuje tudi njegove namestnike). Stroga večina naj bi zagotavljala široko podporo parlamenta in krepila njegov samostojni in neodvisni položaj, ki ga mora imeti pri opravljanju svoje funkcije.

Pogoj za izvolitev varuha je slovensko državljanstvo, pravne izobrazbe (ali drugih strokovnih in profesionalnih kriterijev) pa veljavni zakon ne določa. Mandatna doba varuha in njegovih namestnikov traja šest let, po preteku pa je varuh lahko še enkrat izvoljen za šest let, njegovi namestniki pa so lahko imenovani tudi večkrat. Varuh je lahko predčasno razrešen, samo če to sam zahteva, če je obsojen za kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti ali zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje funkcije.<sup>636</sup>

Neodvisni in samostojni položaj varuha sta zagotovljena tudi z določbami zakona. Varuh lahko na državne organe in druge institucije naslovi predloge, mnenja, kritike ali priporočila, ti pa jih morajo obravnavati in nanje odgovoriti v roku, ki ga določi sam, nima pa na voljo formalnih sredstev za doseg določenega ravnanja državnih organov in tudi ne more doseči prisilne izvršitve svojih ukrepov (npr. z zahtevo ali pritožbo na sodišče). V tem pogledu ima na voljo različne možnosti formalnega in neformalnega pritiska na organe (med drugim lahko zahteva obravnavo določene zadeve v državnem zboru).

Pobudo za začetek postopka pri varuhu lahko da vsakdo, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnega pooblastila kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. Varuh človekovih pravic pa ne vodi samo postopka v konkretnih primerih kršitev človekovih pravic, temveč lahko spremlja, preučuje in po potrebi ukrepa, tudi kadar gre za širša in kompleksnejša vprašanja, pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravno varnost državljanov.

Državnemu zboru in vladi lahko posreduje pobude za spremembe zakonov in drugih pravnih aktov, ki so v njuni pristojnosti. Zakon daje varuhu tudi splošno pooblastilo, da lahko vsakemu državnemu organu, organu lokalne skupnosti in nosilcu javnih pooblastil posreduje svoje mnenje (npr. predlog za izboljšanje njihovega poslovanja in ravnanja s strankami) v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki poteka pred temi organi.

Po zakonu so državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil dolžni varuhu omogočiti preiskavo, vpogled v dokumente in mu na njegovo zahtevo zagotoviti vse podatke in informacije, za katere so pristojni, ne glede na stopnjo zaupnosti. Vsi funkcionarji in uslužbenci državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil se morajo odzvati na vabilo za sodelovanje v preiskavi. Predsednik državnega zbora, predsednik vlade in ministri so varuha dolžni osebno sprejeti na njegovo zahtevo najkasneje v 48 urah.<sup>637</sup>

Za zagotavljanje neodvisnega položaja varuha je zakon poleg načina izvolitve, mandatne dobe, načina razrešitve in omenjenih določb predvidel tudi nezdrumljivost funkcije in imuniteto. Ta dva instrumenta sta hkrati pomemben porok za integriteto varuha (glej spodaj).

<sup>631</sup> ZVarCP in Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2009 in 2010. Pridobljeno na: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila/>; Igor Kaučič in Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije* (Ljubljana, 2008), 167-172.

<sup>632</sup> Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leti 2009 in 2010. Na varuhov predlog je državni zbor za delo varuha za leto 2009 v državnem proračunu namenil 2.306.766 evrov, za leto 2010 pa 2.326.904. Ob pripravi rebalansa državnega proračuna je varuh presodil, da bodo nekatere predvidene aktivnosti in obveznosti premaknjene v leto 2011 (najem poslovnih prostorov in odpravnina ob upokojitvi javne uslužbenke), zato je finančni načrt, sprejet za leto 2010, znižal za 35.000 evrov.

<sup>633</sup> Prav tam.

<sup>634</sup> Med njimi šest funkcionarjev (varuhinja, štirje namestniki in generalna sekretarka), 24 uradnikov, devet strokovno-tehničnih uslužbencev, dva uslužbenca za določen čas, en pripravnik ter ena pripravnica volonterka. V letu 2010 je dvema uslužbenkama prenehalo delovno razmerje, štirje pa so imeli na dan 31.12.2010 sklenjene pogodbe za določen čas. Za dodatno izpopolnjevanje in usposabljanje zaposlenih v službi Varuha je namenjeno dovolj finančnih sredstev. Intervju z mag. Bojano Kvas, generalno sekretarko Varuha človekovih pravic, 1.8.2011.

<sup>635</sup> ZVarCP.

<sup>636</sup> Prav tam.

<sup>637</sup> Prav tam.

## NEODVISNOST (praksa)

*Do katere mere je varuh človekovih pravic neodvisen v praksi*

Ocena: **75**

Pri sedanji varuhinji ni opaziti delovanja, ki bi vzbujalo sum prisrčnosti, odvisnosti ali politične motiviranosti (takšnemu sumu je bil še najbolj izpostavljen prvi slovenski varuh).<sup>638</sup> Tudi indici, ki bi opozarjali na sistematične pritiske politike nanjo, ne obstajajo,<sup>639</sup> lahko pa domnevamo, da posamični primeri tovrstnih pritiskov vendarle obstajajo. Sedanja varuhinja je manj javno angažirana, kot je bil prejšnji varuh. Program delovanja varuha osrednjo pozornost namenja bolj socialnim temam in duševnemu zdravju (področje izboljševanja položaja oseb s posebnimi potrebami, otrok, položaj starejših), javnost pa v zadnjem času manj izve o delovanju varuha na področju aktualnih problematičnih in prednostnih tem (diskriminacija Romov, pravice izbrisanih, delavcev migrantov).<sup>640</sup>

Varuh deluje predvsem kot organ javnega predstavljanja trajnih ("kroničnih"), javnosti že znanih problemov na področju zaščite človekovih pravic in sistemskih značilnosti delovanja pravne države. Gre predvsem za letno izdelovanje seznamov teh problemov in prepoznavanje problemov na površini. Znatno manj uspešen pa je urad varuha pri prikazovanju globinskega razumevanja svoje družbene vloge oziroma pri soočanju z globljimi, subtilnimi in na prvi pogled manj opaznimi vzroki za slabo delovanje pravne države. Deloma je to razumljivo ob odsotnosti pravne odličnosti in predvsem ustavnopravne suverenosti varuha, saj ni pravni strokovnjak. To dejstvo se kaže tudi pri nekaterih očitnih pravnih spodrseljajih, ki so se varuhu ali uradu varuha pripetili ob nekaterih javnih nastopih (razumevanje nekaterih pravnih konceptov in teoretičnih dognanj, kot so pristojnosti ustavnega sodišča, svoboda izražanja, sovražni govor, pravica do zasebnosti, ustavnopravna izhodišča sistema javnega zdravja, pravica do izobraževanja in avtonomija univerz, policijski postopki, obseg pravne odgovornosti države ipd.).<sup>641</sup>

Dejanska neodvisnost in samostojnost varuha sta v veliki meri odvisni od osebnosti posameznika, ki opravlja to funkcijo. Večjo dejansko neodvisnost in učinkovitost varuha bi lahko zagotovili tudi s spremembami veljavnega Zakona o varuhu človekovih pravic. Prva taka sprememba je odprava možnosti ponovne izvolitve, tako kot je to urejeno pri ustavnih sodnikih. V Sloveniji smo lahko videli, da je varuh v prvem mandatu deloval konformistično. Na drugi strani je bilo jasno, da varuh, ki je dejansko deloval neodvisno in po svojih prepričanjih že v prvem mandatu, ni mogel realno računati na ponovno izvolitev.

Tudi pogoji, ki so določeni za izvolitev varuha, so zelo ohlapni. Bolj bi kazalo poudariti strokovnost in izkušnje pri varstvu človekovih pravic.<sup>642</sup> Kot problematične, kar zadeva neodvisnost v praksi, kaže omeniti plače zaposlenih v službi varuha in varuhovih namestnikov (v zadnjih letih so se znižale), saj so neprimerljive s plačami drugih uradnikov in funkcionarjev.<sup>643</sup>

<sup>638</sup> Intervju z mag. Nežo Kogovšek Šalamon, neodvisno strokovnjakinjo za človekove pravice, 25.7.2011.

<sup>639</sup> Intervju z mag. Bojano Kvas, generalno sekretarko varuha človekovih pravic, 1.8. 2011.

<sup>640</sup> Intervju z mag. Nežo Kogovšek Šalamon, neodvisno strokovnjakinjo za a človekove pravice, 25.7.2011.

<sup>641</sup> Dr. Andraž Teršek, recenzent NIS (27.11.2011).

<sup>642</sup> Prav tam.

<sup>643</sup> Intervju z mag. Bojano Kvas, generalno sekretarko varuha človekovih pravic, 1.8.2011.

## TRANSPARENTNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri zakonske določbe zagotavljajo javnosti pridobivanje ustreznih in pravočasnih informacij o dejavnostih in procesih odločanja varuha*

Ocena: **75**

Varuh je pravico javnosti do pridobivanja ustreznih in pravočasnih informacij o njegovi dejavnosti in procesih odločanja dolžan zagotavljati skladno z Zakonom o varuhu človekovih pravic, Zakonom o medijih in Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja.

O svojih ukrepih in ugotovitvah je v skladu z zakonom dolžan obveščati javnost in državni zbor Republike Slovenije v svojih letnih (predložiti jih mora najkasneje do 30. septembra za preteklo leto) in posebnih poročilih (njihova vsebina ni podrobneje zakonsko urejena).<sup>644</sup>

Kot posebej problematično je varuh v svojem zadnjem letnem poročilu izpostavil nedoslednost v Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja in Zakonu o varuhu človekovih pravic, ki se nanaša na načelo zaupnosti postopka. To načelo varuje tako pobudnike kot tudi državne organe, ki v pričakovanju spoštovanja zaupnosti postopka varuhu praviloma posredujejo več informacij, kot bi jih sicer.

Načelo zaupnosti postopka, ki je podrobneje razdelano tudi v poslovniku varuha človekovih pravic, omogoča vpogled v spis na temelju posebne vloge le na podlagi dovoljenja varuha ali njegovega namestnika, izjemoma pa je vpogled omogočen tudi za potrebe študijskega ali raziskovalnega dela. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja po mnenju varuha izničuje zakonsko načelo zaupnosti postopka, saj ne opredeljuje ustrezno izjem, ki bi omogočile zavrnitev vloge za dostop do informacij iz varuhovih spisov.<sup>645</sup>

## TRANSPARENTNOST (praksa)

*V kolikšni meri je zagotovljena transparentnost delovanja in procesov odločanja varuha v praksi*

Ocena: **100**

Varuh si prizadeva, da bi bilo njegovo delovanje čim bolj dostopno za pobudnike in javnost, in sicer s komunikacijami v postopkih reševanja pobud, z osebnimi srečanji s predstavniki različnih javnosti, z rednimi letnimi poročili o svojem delu, promocijskim gradivom in spletno stranjo, prek medijev in z aktivno udeležbo varuhinje, namestnikov ali drugih sodelavcev na okroglih mizah, strokovnih srečanjih in drugih prireditvah in dogodkih.<sup>646</sup>

Prejemnike informacij obvešča, kako lahko uveljavljajo svoje pravice v odnosu do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil.<sup>647</sup>

<sup>644</sup> ZVarCP.

<sup>645</sup> Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2010.

<sup>646</sup> Varuh človekovih pravic. Pridobljeno 22.7.2011 na: <http://www.varuh-rs.si/> Konec leta 2010 je varuh aktiviral tudi posebno spletno stran [www.pravice-otrok.si](http://www.pravice-otrok.si). Na tem spletišču otroci in mladostniki dobijo informacije v zvezi s svojimi (temeljnimi) pravicami, spletna stran pa je namenjena tudi odraslim in ozaveščanju o pravicah, ki pripadajo otrokom.

<sup>647</sup> Varuh človekovih pravic. Pridobljeno 22.7.2011 na: <http://www.varuh-rs.si/>; in Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2009 in 2010. V Letnem poročilu za leto 2009 varuh opozarja, da nima oblastnih ali izvršilnih pristojnosti, njegovo delo temelji na moči argumenta, to pa lahko okrepi z različnimi oblikami sodelovanja z javnostmi.

Varuh redno izdaja in objavlja izčrpna letna poročila o svojem delu, iz katerih je mogoče pridobiti podrobne (zlasti statistične) podatke o ukrepih in aktivnostih v preteklem letu.

Poročila so razdeljena na posamezna področja delovanja (ustavne pravice, diskriminacija, omejitve osebnih svobode, pravosodje, policijski postopki, upravne zadeve, okolje in prostor, gospodarske javne službe, stanovanjske zadeve, delovna razmerja, pokojninsko in invalidsko zavarovanje, zdravstveno varstvo in zdravstveno zavarovanje, socialne zadeve, brezposelnost in varstvo otrokovih pravic), pri tem pa vsako od poglavij poleg predlogov in priporočil nosilcem javne oblasti (ob ustreznem zavarovanju osebnih podatkov pobudnikov) predstavlja tudi nekatere najpomembnejše posamične primere.<sup>648</sup>

Varuh redno komunicira z mediji; ti so most do njegovih ciljnih javnosti. Ozaveščanje in obveščanje potekata v obliki novinarskih konferenc, tudi terenskih, intervjujev ter odgovorov na konkretna vprašanja. Medijski kotichek na spletni strani omogoča hiter dostop do ključnih informacij (avdio- in videovsebine), naročijo pa se lahko tudi na prejemanje e-novic. Preusmeritev v sodelovanje z lokalnimi mediji omogoča večje zaznave kršitev na terenu.<sup>649</sup>

Spletne strani varuha so zelo obiskane<sup>650</sup>, krog prejemnikov informacij so razširili tudi s Facebookom. V fazi izdelave so interaktivni deli spletne strani, prek katerih bodo lahko pobudniki sami preverili, ali so že uporabili predvidene pritožbene poti in kako naj pripravijo pobudo za varuha.<sup>651</sup> Na voljo so promocijska gradiva in publikacije, zborniki mednarodnih konferenc, gradiva o zaščiti pravic otrok, odzivi in zloženke za pobudnike v slovenskem, angleškem, madžarskem in italijanskem jeziku.<sup>652</sup>

Varuh organizira posvete in okrogle mize in sodeluje na njih ter skupaj z nevladnimi organizacijami, državo in drugimi subjekti pripravlja projekte. Med drugim tudi nadzor po opcijskem protokolu h Konvenciji Združenih narodov proti mučenju. V okviru nadzora skupaj s predstavniki civilne družbe oziroma nevladnih organizacij hodi na redne in nenapovedane obiske v prostore, v katerih se zadržujejo osebe, ki jim je tako ali drugače odvzeta ali omejena prostost.<sup>653</sup>

Javnomenjske raziskave kažejo, da varuh v javnosti uživa razmeroma visoko stopnjo zaupanja<sup>654</sup> ter dobro in učinkovito zagotavlja transparentnost svojega odločanja in delovanja.

## ODGOVORNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri pravni okvir določa, da mora varuh odgovarjati za svoje delo in poročati o njem*

Ocena: 100

Ob obravnavi rednega letnega poročila v državnem zboru lahko varuh osebno na seji državnega zbora predstavi povzetek poročila in svoje ugotovitve. Redno letno poročilo varuha mora biti javno objavljeno.<sup>655</sup> Zakon ne določa, katere informacije s področja svojih pristojnosti in pooblastil je varuh dolžan predložiti državnemu zboru.<sup>656</sup> Slovenski pravni red ne uvaja sodnega nadzora nad njegovim delom in ukrepi. Zdi se, da je takšna ureditev posledica "mekhe" narave ukrepov, ki jih lahko v okviru svojih pristojnosti in pooblastil sprejema varuh (mnenja, kritike, priporočila itn.), vprašanje pa je, ali je takšna ureditev najustreznejša.<sup>657</sup> Kot je bilo rečeno, je varuh lahko predčasno razrešen, samo če to sam zahteva, če je obsojen za kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti ali zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje funkcije. Postopek za razrešitev poteka v državnem zboru (prične se na predlog tretjine poslancev). Državni zbor razreši varuha (ali njegovega namestnika), če za razrešitev glasujeta dve tretjini navzočih poslancev.<sup>658</sup>

## ODGOVORNOST (praksa)

*V kolikšni meri varuh poroča o svojem delu in je odgovoren za aktivnosti v praksi*

Ocena: 75

Čeprav so se varuhi od začetka delovanja institucije zaradi takšnih ali drugačnih razlogov soočali s kritikami politike in civilne družbe, do sedaj formalnih predlogov za začetek postopka za razrešitev varuha v državnem zboru še ni bilo. V praksi varuh državnemu zboru z rednim letnimi in posebnimi poročili korektno poroča o svojem delu in sprejema odgovornost za svoje ukrepe. Kljub razmeroma dobremu sodelovanju z državnim zborom in izvršilno oblastjo in kljub praviloma zelo intenzivni razpravi ob predložitvi in predstavitvi rednih letnih poročil varuh opozarja, da je odgovornost parlamentarcev in ministrov na njegove predloge, priporočila in pobude v posameznih primerih nezadostna.<sup>659</sup> V zadnjem obdobju je varuh državnemu zboru poleg rednih predložil devet posebnih poročil, ki se nanašajo na izvajanje nalog državnega preventivnega mehanizma po Opcijskem protokolu h Konvenciji ZN proti mučenju (dve poročili), nasilje v družini, problematiko tako imenovanih "izbrisanih", problematiko podzakonskih predpisov, najemnike v denacionaliziranih stanovanjih, obravnavanje zaprtih oseb, obravnavanje oseb z duševnimi motnjami in uresničevanje pravic svojcev padlih v vojni za Slovenijo.<sup>660</sup> Varuh državnemu zboru posreduje tiste informacije o stanju človekovih pravic in pravne varnosti, za katere sam oceni, da so pomembne za zagotavljanje in

648 Prav tam.

649 Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2009 in 2010. To, da je varuh v letu 2009 in 2010 pozornost usmeril zlasti k lokalnim medijem, se je izkazalo za učinkovito in dosega svoj cilj, to je večje število zaznanih kršitev na terenu in povečanje neposrednega stika z lokalnim prebivalstvom. Pridobljeno na: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/letna-porocila>

650 Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2009 in 2010. Od novembra 2009 dalje varuh spremlja obisk prek aplikacije Google Analytics (nov.2009: evidenciranih 13.022 obiskov, decembra pa 12.641). Prek programa Page Rank Checker zaznavajo, da je po pomembnosti (1–10) stran dosega stopnjo 8

651 Varuh človekovih pravic. Pridobljeno 22.7.2011 na: <http://www.varuh-rs.si/>; in Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2009 in 2010.

652 Prav tam.

653 Intervju z mag. Nežo Kogovšek Šalamon, neodvisno strokovnjakinjo za človekove pravice, 25.7.2011. Neodvisna strokovnjakinja opaža, da bo v prihodnje tovrstnega sodelovanja z nevladnimi organizacijami več.

654 Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2010. Vsi dosedanja varuhi so imeli večji ali manjši ugled v javnosti, pri tem pa je mogoče opaziti tale paradokse: varuhu, ki bolje opravlja svoje poslanstvo, se ugled v javnosti (zaradi zavzemanja za temeljne pravice manjšin itn.) zmanjšuje. Po mnenju Neže Kogovšek Šalamon se v Sloveniji ugled varuha med ljudmi premo sorazmerno povečuje s konformizmom. Iz zadnjih treh poročil ciljnega raziskovalnega programa Politbarometer je na primer vidno, da uživa varuh med petimi ključnimi nadzornimi institucijami v državi razmeroma visoko stopnjo zaupanja, saj se stalno vršča na drugo mesto, tik za informacijskim pooblaščenecem. Poročila za oktober 2010, december 2010 ter marec 2011, ki so uporabila nove metodologije pri podajanju podatkov o stopnji zaupanja v nadzorne institucije v državi, so dostopna na: <http://www.cjm.si/PBRezultati>

655 ZVarCP.

656 Prav tam.

657 Intervju z mag. Nežo Kogovšek Šalamon, neodvisno strokovnjakinjo za človekove pravice, 21.7.2011. Ob odsotnosti sodnega nadzora sta moralna integriteta in avtoriteta varuha tisti, ki naj bi zagotavljali, da pobude posameznikov ne bodo neupravičeno zavrnjene.

658 ZVarCP.

659 Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2009. Varuhinja se je na podlagi povabila udeleževala sej komisij in odborov Državnega zbora. Imela je tudi nekaj delovnih srečanj s posameznimi poslanci o aktualnih temah, vendar se nekateri niso odzvali na njena povabila na pogovore. Neuslišana so bila tudi varuhinjinna vabila na pogovor nekaterim ministrom. Pridobljeno na: [http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user\\_upload/pdf/lp/Letno\\_porocilo\\_Varuha\\_za\\_2009.pdf](http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Letno_porocilo_Varuha_za_2009.pdf)

660 Dostopno 22.7.2011 na: <http://www.varuh-rs.si/publikacije-gradiva-izjave/posebna-porocila/>

spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.<sup>661</sup> V zvezi z delom sedanje varuhinje vprašanje o njeni morebitni (kazenski ali civilni) pravni ali moralni odgovornosti do sedaj še ni bilo zastavljeno.

## MEHANIZMI INTEGRITETE (pravni okvir)

*V kolikšni meri so vzpostavljeni mehanizmi, ki zagotavljajo integriteto varuha*

Ocena: 100

Vprašanje njegove integritete je pravno urejeno v Zakonu o varuhu človekovih pravic, subsidiarno pa zanj veljajo tudi določbe Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Varuh je dolžan skladno s smernicami komisije za preprečevanje korupcije pripraviti in sprejeti načrt integritete.

Poleg splošnih omejitev (prepoved sprejemanja daril, obvezna prijava premoženjskega stanja pristojnemu organu, omejitev poslovanja itd.) funkcija varuha ni združljiva s funkcijami v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, organih političnih strank in sindikatov.

Če varuh v tridesetih dneh po ugotovitvi pristojne komisije državnega zbora ne opusti pridobitne dejavnosti, ki je po zakonu nezdružljiva s funkcijo varuha, mu funkcija preneha. Varuh prav tako ne more biti poklican na odgovornost za mnenje ali predlog, ki ga je izrekel v okviru opravljanja svoje funkcije, niti ne sme biti priprt v kazenskem postopku, ki je uveden proti njemu v zvezi z opravljanjem njegove funkcije, brez dovoljenja državnega zbora.<sup>662</sup> Varuh nima posebnega etičnega kodeksa.

## MEHANIZMI INTEGRITETE (praksa)

*Kakšna je stopnja integritete varuha v praksi*

Ocena: 75

Na splošno lahko ocenimo, da je integriteta varuh v praksi na razmeroma visoki stopnji.

Od ustanovitve institucije varuha oz. začetka njegovega delovanja (1995) dalje ni dostopnih podatkov o tem, da bi obstajali kakršnikoli primeri kršitev obstoječe zakonodaje s področja zagotavljanja integritete in etičnih standardov. Varuh je skladno z zakonom sprejel načrt integritete.<sup>663</sup>

Skladno z zakonom je bil varuh (enako kot vsi preostali javni funkcionarji) ob začetku opravljanja funkcije dolžan prijaviti premoženjsko stanje komisiji za preprečevanje korupcije.<sup>664</sup>

V službi varuha opozarjajo, da v praksi ni dovolj dorečeno vprašanje nezdružljivosti opravljanja funkcije ter dovoljenih izjem po noveli Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, ko gre za opravljanje pedagoške, znanstvene, raziskovalne, umetniške, športne ali publicistične dejavnosti.<sup>665</sup>

<sup>661</sup> Prav tam.

<sup>662</sup> ZVarCP.

<sup>663</sup> Intervju z mag. Bojano Kvas, generalno sekretarko varuha človekovih pravic, 1.8.2011.

<sup>664</sup> Seznam javnih evidenc, ki jih upravlja komisija za preprečevanje korupcije. Dostopno 22.7.2011 na <http://www.kpk-rs.si/sl/komisija/informacije-javnega-znacaja/seznam-javnih-evidenc/299>

<sup>665</sup> Intervju z mag. Bojano Kvas, generalno sekretarko varuha človekovih pravic, 1.8.2011.

## PREISKOVANJE (pravni okvir in praksa)

*Kako varuh obravnava pritožbe*

Ocena: 75

Pobudo za začetek postopka pri varuhu torej lahko da vsakdo, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnega pooblastila kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. Pobudniki lahko pobude pošiljajo v pisni obliki po pošti, jih posredujejo ob osebnem pogovoru (na sedežu varuha ali pri poslovanju zunaj sedeža) ali pošljejo po elektronski pošti. Nekatere pobude izhajajo tudi iz pogovorov ob varuhovih obiskih v zavodih za prestajanje zaporne kazni, priporih, bolnišnicah, socialnovarstvenih in drugih zavodih, v katerih je osebam omejeno prosto gibanje. Postopek je brezplačen.

Varuh lahko začne postopek tudi samoiniciativno, vendar mora v tem primeru dobiti soglasje prizadetega. Varuh ne vodi samo postopkov v konkretnih primerih kršitev človekovih pravic, temveč lahko spremlja, preučuje in po potrebi ukrepa, tudi kadar gre za širša in kompleksnejša vprašanja, pomembna za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravno varnost državljanov.<sup>666</sup>

Varuh človekovih pravic ima pooblastilo za preiskovanje vseh državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil, torej tudi predsednika republike in državnega zbora, ne more pa obravnavati zadev, o katerih potekajo sodni postopki. Tovrstne zadeve lahko obravnava le izjemoma, (1) če gre za neupravičeno zavlačevanje sodnega postopka ali (2) očitno zlorabo sodne oblasti, kadar (3) oceni, da bi bilo za posameznika nesmotrno začeti ali nadaljevati sodni postopek z rednimi ali izrednimi pravnimi sredstvi ali če (4) oceni, da bi bila posameznikom medtem povzročena velika ali težko popravljiva škoda.

Varuh lahko na državne organe in druge institucije naslovi predloge, mnenja, kritike ali priporočila, ti pa so jih dolžni obravnavati in nanje odgovoriti v roku, ki ga določi sam, nima pa na voljo formalnih sredstev za dosego določenega ravnanja državnih organov in tudi ne more doseči prisilne izvršitve svojih ukrepov. V tem pogledu ima na voljo različne možnosti za formalni in neformalni pritisk.<sup>667</sup>

Po zakonu so preiskovanci varuhu dolžni omogočiti preiskavo, vpogled v dokumente in mu na njegovo zahtevo zagotoviti vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti, ne glede na stopnjo zaupnosti. Vsi funkcionarji in uslužbenci državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil se morajo odzvati na vabilo za sodelovanje v preiskavi. Če varuh ugotovi, da je šlo za kršitev, lahko predlaga način, na katerega je treba ugotovljeno nepravilnost odpraviti (npr. ponovitev postopka, povrnitev škode ipd.). Predlaga lahko tudi uvedbo disciplinskega ali kazenskega postopka zoper uslužbenca organov, ki so zakrivali ugotovljeno nepravilnost. Organi so dolžni najkasneje v 30 dneh varuha obvestiti o ukrepih, ki so jih sprejeli na podlagi njegovih predlogov, mnenj, kritik in priporočil. Na temelju ugotovitev v postopkih preiskave lahko varuh državnemu zboru in vladi posreduje pobude za spremembe zakonov in drugih pravnih aktov iz njune pristojnosti. Zakon daje varuhu tudi splošno pooblastilo, da lahko vsakemu državnemu organu, organu lokalne skupnosti in nosilcu javnih pooblastil posreduje svoje mnenje (npr. predlog za izboljšanje njihovega poslovanja in ravnanja

<sup>666</sup> ZVarCP.

<sup>667</sup> Prav tam.

s strankami) v zadevi, ki jo obravnava, ne glede na vrsto ali stopnjo postopka, ki poteka pred temi organi.<sup>668</sup>

Varuh je v letu 2009 prejel manj pobud kot leto prej, v letu 2010 pa se je število spet precej povečalo. Največ jih je prišlo neposredno od pobudnikov, varuh pa je na svojo pobudo odprl 133 zaved (5 odstotkov), prejel pa je tudi 33 anonimnih pobud. V letu 2009 je bilo utemeljenih 14,5 % pobud. Največ utemeljenih pobud je varuh obravnaval na področju šolstva, sledijo zdravstvo, sociala in notranje zadeve. Med tistimi z rastočim indeksom pa skrb zbujajo predvsem področje okolja in prostora. V 2010 je bilo odprtih 2.620 zaved, večina neposredno (v pisni obliki) zaradi pobudnikov, na svojo pobudo je odprl 160 zaved (7 odstotkov vseh pobud), štiri pa kot širša vprašanja. Varuh je prejel tudi 42 anonimnih pobud. V letu 2010 se je povečalo število pobud na področju ustavnih pravic, v zvezi s pravicami otrok, dostopom do informacij javnega značaja, varstvom osebnih podatkov, etiko javne besede in svobodo vesti. Na nekaterih področjih dela varuha se je število pobud v primerjavi z letom 2009 zmanjšalo (npr. omejitve osebne svobode, stanovanjske zadeve in delovnopravne zadeve), na nekaterih (npr. sodni in policijski postopki, upravne zadeve in diskriminacija) pa je število ostalo približno enako kot v preteklem letu. V letu 2010 se je delež utemeljenih pobud povzpela na 17 %.<sup>669</sup>

Čeprav varuhinja opozarja, da odzivnost državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil na njene ugotovitve, kritike, predloge in priporočila v nekaterih primerih ni zadostna in/ali prepočasna, na splošno sodelovanje z nosilci oblasti ocenjuje kot solidno.

Naslovnike varuhovih ugotovitev in priporočil je možno razdeliti v tri skupine: nekateri, ti so v večini, ugotovitve sprejmejo in tako prizadetemu posamezniku kot tudi varuhu sporočijo, kako bodo posledice svojega ravnanja odpravili (redkeje se zgodi, da se prizadetim tudi opravičijo; to varuh ocenjuje kot primer dobre prakse). V drugo skupino spadajo tisti, ki z odgovori odlašajo in (tudi varuhu) odgovorijo šele po več urgenceh, a tudi v teh odgovorih poleg pojasnil za zamude varuh ne dobi jasnih zagotovil, kako bo naslovljenec posledice svojega ravnanja odpravil. Takšnim odgovorom sledijo ponovne poizvedbe varuha, pri tem pa obravnava pobude trajajo tudi po več mesecev. Tretji tip odgovorov varuh označuje kot dokazovanje naslovnika, da varuh nima prav ali da se z zadevo glede na svoja pooblastila sploh ne bi smel ukvarjati. Varuh dobiva tudi odgovore, iz katerih je mogoče bolj ali manj nazorno razbrati odklonilen odnos do institucije in njenega poslanstva, brez pravega odgovora na zastavljena vprašanja.

Ob predaji poročila za leto 2010 je varuhinja poslancem državnega zbora predlagala, naj sprejmejo priporočilo za izdelavo analize varuhovih priporočil. Kako uspešna so bila njegova dosedanja prizadevanja pri uresničevanju priporočil, bi po mnenju varuha lahko pokazala le poglobljena analiza, zanjo pa varuh ta hip nima ne sredstev ne kadrov.<sup>670</sup>

<sup>668</sup> ZVarCP in Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2009 in 2010. Na nekaterih področjih so se pojavili "iskalci napak", ki so to postali bodisi zaradi razmer (prestajanje zaporne kazni, policijska pooblastila) bodisi zaradi nezadovoljstva s stanjem na področju oz. v organizaciji, v kateri so. Njihova dejavnost je bodisi povsem individualna bodisi organizirana v društva ali druge oblike združevanja. Medtem ko nekateri delujejo kot laiki (ljubiteljsko), se drugi kršitev človekovih pravic in slabih praks lotevajo z zaviđanja vrednim pravniskim oziroma strokovnim znanjem. Vsem je skupno to, da vznemirjajo naslovnike in od njih pričakujejo odgovore. Če jih ne dobijo ali z njimi niso zadovoljni, se neredko obrnejo na varuha.

<sup>669</sup> Letno poročilo varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2009 in 2010.

<sup>670</sup> Prav tam. Varuh opozarja, da lahko brez tovrstne analize sistemsko predstavimo le načine odzivanja odgovornih nosilcev javne oblasti, kot so vidni v postopkih obravnavanja pobud.

## PROMOVIRANJE DOBRIH PRAKS (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri je varuh aktiven in učinkovit pri ozaveščanju oblasti in javnosti o pomenu zagotavljanja visokih standardov, kar zadeva etičnost njihovih ravnanj*

Ocena: 75

Varuh si aktivno prizadeva za ozaveščanje nosilcev oblasti in javnosti o pomenu zagotavljanja visokih standardov, kar zadeva etičnost njihovih ravnanj. Z uveljavljanjem načel ustave in mednarodnih pravnih aktov o človekovih pravicah, pri svojih intervencijah pa se lahko sklicuje tudi na načela pravičnosti in dobrega upravljanja v okviru svojega delovanja.<sup>671</sup> To počne v postopkih/preiskavah, ki jih začne na temelju pobude ali samoiniciativno, kot tudi z domačimi in mednarodnimi projekti, v objavi letnih poročil in drugih publikacij, različnih oblikah interaktivne komunikacije z javnostmi in mediji, z (so)organiziranjem strokovnih konferenc in sodelovanja s (sorodnimi) mednarodnimi organizacijami.

V poročilu za leto 2010 je varuhinja posebej izpostavila pomen visokih standardov etičnosti na vseh ravneh družbenih odnosov. Izpostavlja zmanjšanje spoštovanja med ljudmi in na vseh ravneh družbenega življenja: državni zbor ne spoštuje ustavnega sodišča, vlada ne spoštuje državnega zbora, ministri ne spoštujejo vlade, ta ne spoštuje nadzornih institucij in ljudje ne države (izrecno omenja nezadovoljstvo ljudi z delom sodišč in policije).

V poročilu za leto 2009 se je varuhinja dotaknila vprašanja etičnega ravnanja javnih (državnih) uslužbencev, saj je po njenem mnenju še posebej pomembno pri delu z osebami, ki jim je zaradi najrazličnejših razlogov omejena svoboda gibanja (zaprti oddelki bolnišnic, socialnih in vzgojnih zavodov ter zavodov za prestajanje zaporne kazni). Pobudniki varuha opozarjajo na nasilno ravnanje zaposlenih v navedenih ustanovah, na nezaupanje v policiste (ker jim kolegi, ko se znajdejo v vlogi alkoholiziranih povzročiteljev prometnih nesreč, omogočijo zabrisati sledove), na neetično ravnanje javnih uslužbencev v občinskih upravah, na upravnih enotah, v centrih za socialno delo, zdravstvenih ustanovah, domovih za starejše ljudi in drugje. Svojo vlogo vidi v tem, da bi obe strani spodbudili k dialogu, ki bi dosegel višjo etično raven. V zvezi s tem varuhinja opozarja na pomanjkanje ustreznega nadzora nad delom v javnem sektorju.<sup>672</sup>

Varuh je povabil nekatere ministre in ministrice na pogovore, organizirali so več srečanj in pogovorov s predstojniki direktorátov ministrstev, uradov vlade, zavodov in agencij, lokalnih skupnosti. Opozorila jih je na potrebo po zviševanju obstoječe ravni varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kot tudi na potrebo po zagotavljanju višjih standardov etičnosti v delovanju institucij, ki jih vodijo oziroma predstavljajo. V srečanjih z mediji so želeli povečati raven zavedanja o človekovih pravicah, vključno z etičnimi standardi v javnem izražanju. Varuh že nekaj let organizira redna mesečna srečanja s predstavniki nevladnih in drugih civilnodružbenih organizacij (v letu 2010 namenjenih varovanju pravic starejših, bolnih otrok, brezdomstva, duševnega zdravja, imigrantov in azilantov ter varovanja okolja). S svojimi ugotovitvami s posvetov varuh redno seznanja odgovorne predstavnike nosilcev javne oblasti.<sup>673</sup>

<sup>671</sup> ZVarCP.

<sup>672</sup> Letno poročilo o delu varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2009 in 2010.

<sup>673</sup> Prav tam.

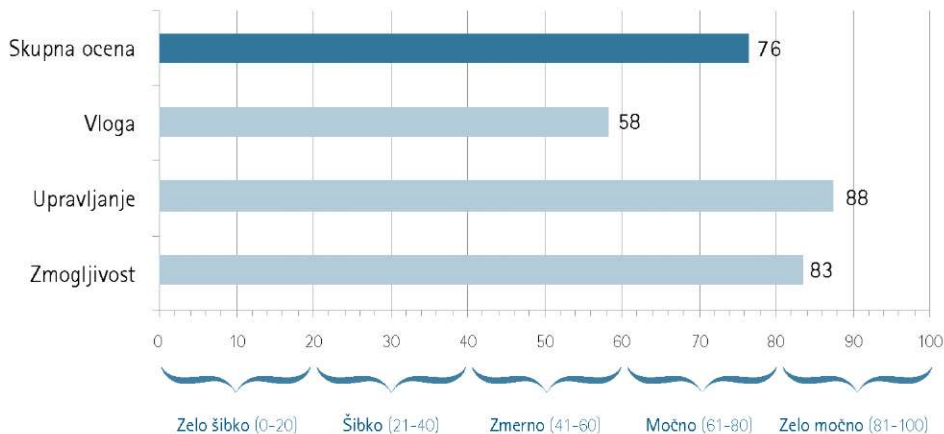


Varuh ne nazadnje aktivno sodeluje z mednarodnimi in medvladnimi organizacijami (OZN, SE, OVSE, UNDP, ODIHR in EU), ki se ukvarjajo s posameznimi področji človekovih pravic, ter zvezami ombudsmanov in ombudsmani posameznih držav. Sodeluje tudi s predstavniki tujih držav v Republiki Sloveniji. Krajšo različico letnega poročila za leto 2009 so izdali tudi v angleškem jeziku, prav tako nekaj drugih publikacij.<sup>674</sup> V letu 2010 je mednarodni koordinacijski odbor nacionalnih institucij za promocijo in zaščito človekovih pravic pri visokem komisariatu za človekove pravice OZN varuhu odobril prošnjo za akreditacijo z dodelitvijo statusa B. Varuh ni zaprosil za status A, ker se zaveda, da ne ustreza vsem zahtevam Pariških načel o poslanstvu in statusu nacionalnih institucij za promocijo in zaščito človekovih pravic. Ker področje mednarodnih odnosov postaja čedalje obsežnejše in zahtevnejše (mednarodne organizacije, ki bedijo nad človekovimi pravicami, od Slovenije veliko pričakujejo, in to tako realne ocene morebitnih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin kot aktivno sodelovanje pri pripravi mednarodnih dokumentov in monitoringe). Varuh že dalj časa opozarja, da Slovenija potrebuje nacionalno institucijo za človekove pravice, ki bi načrtno in poglobljeno spremljala razmere na področju človekovih pravic (v najširšem pomenu, ki zajema tudi udejanjanje načel pravičnosti in etičnosti delovanja oblasti) in bi hkrati izpolnjevala merila OZN za ustanovitev tovrstnih organizacij (Pariška načela).<sup>675</sup> Potreba po ustanovitvi tovrstne ustanove je le eno od neuresničenih varuhovih priporočil, ki se ponavljajo iz leta v leto.

<sup>674</sup> Prav tam.

<sup>675</sup> Prav tam. Varuh nujnost ustanovitve nacionalne institucije za varstvo človekovih pravic utemeljuje tudi z dejstvom, da je bil v letu 2010 v luči varčevanja zaprt Informacijsko-dokumentacijski center sveta Evrope v Ljubljani. Do predloga varuha se vlada Republike Slovenije sploh (še) ni opredelila.

## 6.8 RAČUNSKO SODIŠČE



### POVZETEK

V Sloveniji je Računsko sodišče Republike Slovenije najvišji nadzorni organ za nadzor državnega proračuna, državnih računov in celotne javne porabe. Deluje kot samostojen in neodvisen organ, to pa zagotavljata tako ustava kot tudi zakon. Zakonodajca jasno določa pristojnosti in naloge računskega sodišča, zagotavlja neodvisno delovanje ter je v skladu z mednarodnimi standardi. V okviru delovanja je poudarjena strokovnost organizacije, to pa dosegajo z izobraževanji in aktivnim mednarodnim sodelovanjem. Transparentnost delovanja je v določeni meri opredeljena v zakonodaji (objava letnih poročil, javnost revizijskih poročil), vendar pa organizacija sama objavlja tudi informacije, ki niso zahtevane v okviru zakonodaje, na spletni strani je tako mogoče spremljati potek revizijskih postopkov. Vedno bolj je poudarjen pomen revizije smotrnosti poslovanja in število revizij takšne vrste se povečuje, vendar pa manjka sistemski vidik nadzora in preventivne dejavnosti. Samo računsko sodišče je v skladu z zakonodajo podvrženo finančni reviziji zunanje revizorske hiše. Računsko sodišče deluje kot nadzorni organ in tako so sankcije na podlagi ugotovljenih nepravilnosti in drugih razkritij v rokah pristojnih organov, pri tem pa dejanska izvedba priporočil računskega sodišča ni obvezna. RSRS v revizijskem poročilu poda tudi zahtevo za odzivno poročilo, ki pa ga revidiraneec mora izpolniti.

### STRUKTURA IN ORGANIZACIJA

Računsko sodišče Republike Slovenije je najvišji organ na področju kontrole državnega proračuna, državnih računov in celotne javne porabe v Sloveniji ter ni uvrščeno v nobeno od treh vej oblasti.

Računsko sodišče je hierarhično organizirano, in sicer ima tri člane: predsednika in dva namestnika. Imenuje jih (za devet let) državni zbor na predlog predsednika države, in sicer s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh poslancev. Skupaj so senat računskega sodišča. Predsednik ima funkcijo generalnega državnega revizorja ter zastopa, predstavlja in vodi računsko sodišče.

Poleg senata ima računsko sodišče še največ šest vrhovnih državnih revizorjev (vodijo revizijske oddelke) in sekretarja računskega sodišča.

Ta vodi podporni oddelek. Vsi imajo status funkcionarja, imenuje pa jih predsednik računskega sodišča (za devet let). Vrhovni državni revizorji so odgovorni za posamične revizijske oddelke, poleg revidiranja pa izvajajo tudi razvojne naloge na svojem revizijskem področju.<sup>676</sup>

### VIRI IN SREDSTVA (praksa)

*V kolikšni meri ima računsko sodišče zadostna sredstva za doseg ciljev v praksi*

Ocena: **75**

Računsko sodišče je samostojen proračunski uporabnik in je v posebnem delu proračuna določen kot nosilec postavke. Niti vlada niti ministrstvo za finance ne smeta posegati v njegovo načrtovanje proračuna ter razpolaganje s sredstvi oziroma pravicami sodišča, določenimi v proračunu.

Računsko sodišče obseg sredstev državnemu zboru (DZ) predlaga neposredno, v skladu z nameni svojega delovanja. Pri tem je vezano na državne zmožnosti ter predpise o proračunu in računovodstvu.<sup>677</sup>

Za opravljanje dejavnosti računskega sodišča so v letu 2011 načrtovana finančna sredstva v znesku 6.836.898 evrov.<sup>678</sup> Finančna sredstva so načrtovana skladno s sprejetim finančnim načrtom, veljavnimi predpisi in navodili za načrtovanje pravic porabe.

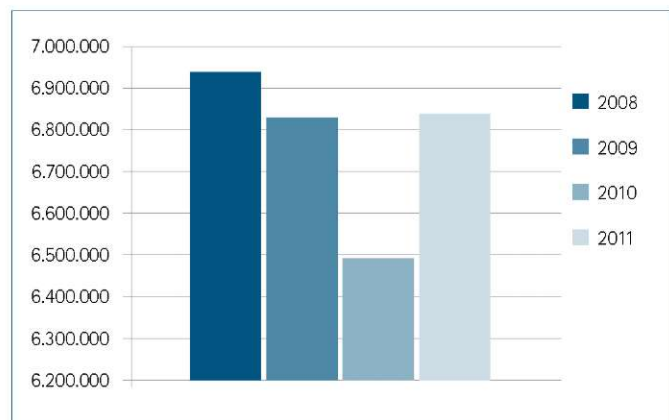
Ob pregledu letnih finančnih načrtov računskega sodišča ugotovljamo, da se finančna sredstva za njegovo delovanje ter izpolnjevanje ciljev z leti bistveno ne spreminjajo, to pa je v skladu z dejstvom, da sodišče svoje strateške cilje izpolnjuje na podlagi večletnega načrta, trenutno na podlagi strategije za obdobje od leta 2007 do leta 2013. Tako so na primer finančna sredstva sodišča leta 2008 znašala

<sup>676</sup> Organizacija in sestava Računskega sodišča RS. Pridobljeno 18.6.2011 na: <http://www.rs-rs.si/rsrc/rsrs.nsf/1/KF7ECF521803C99FDC1257155004C0733>

<sup>677</sup> Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). Pridobljeno 18.5.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200111&stevilka=662>

<sup>678</sup> Obrazložitev finančnega načrta 2011 – Računsko sodišče. Pridobljeno 19.5.2011 na: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti\\_prora%C4%8Dun/2011/681\\_0PFN-2011-1312-RS.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2011/681_0PFN-2011-1312-RS.pdf)

6.940.277 evrov<sup>679</sup>, leta 2009 6.829.985 evrov<sup>680</sup>, leta 2010 6.493.038 evrov<sup>681</sup>, v letu 2011 pa 6.836.898 evrov<sup>682</sup>. Zaradi svetovne gospodarske krize so sprejeti varčevalni ukrepi v javnem sektorju, v ta okvir pa je vpeto tudi računsko sodišče, zato se načrtovana sredstva ta hip ne zvišujejo, vendar pa bi bilo za optimalno delovanje institucije potrebno zaposliti še približno 30 dodatnih revizorjev, saj zakonsko določene obvezne revizije zavzemajo kar 60 do 70 odstotkov revizijskega časa in zato ne preostane dovolj časa za preventivne revizije.<sup>683</sup>



Graf 11: Finančna sredstva računskega sodišča 2008–2011

Pri zagotavljanju kadrovskih virov je računsko sodišče vezano na Zakon o javnih uslužbencih<sup>684</sup> in Zakon o delovnih razmerjih<sup>685</sup>. Tako kot v preostalem delu javne uprave tudi v okviru računskega sodišča ni velikega pretoka kadrov. Pomembna kadrovska okrepitev v zadnjih letih je predvsem na področju revizij IT. Rezultati okrepljene ekipe IT so vidni v obliki revizijskih poročil, ki zahtevajo sistemske spremembe v ravnanju revidirancev.<sup>686</sup>

Da bi zagotavljali primerno raven strokovnosti opravljenega dela, se morajo vsi zaposleni udeleževati obveznih izpopolnjevanj in usposabljanj. V finančnem načrtu računskega sodišča za leto 2010 je bilo za plačila kotizacij za različna strokovna izpopolnjevanja in usposabljanja (seminarji, delavnice, posveti in kongresi) predvidenih 44.000 evrov.<sup>687</sup> Izobrazbena struktura zaposlenih je precej visoka, in sicer ima 67 % zaposlenih visokošolsko izobrazbo, 25 % pa magisterij, specializacijo ali doktorat.<sup>688</sup> Revizorji računskega sodišča so po izobrazbi primarno ekonomisti ali pravniki, vendar pa vključujejo tudi druge profile (sociolog, informatik, matematik, agronom, itd.). Za samostojno izvajanje revizij morajo vsi revizorji računskega sodišča ne glede na izobrazbo pridobiti naziv državni

revizor. Izobraževanje, ki zagotavlja naziv državni revizor, zagotavlja temeljito poznavanje javne uprave in pridobitev znanj in veščin revizijske stroke.<sup>689</sup>

## NEODVISNOST (pravni okvir)

V kolikšni meri zakonodaja zagotavlja računskemu sodišču neodvisno delovanje

Ocena: 100

Računsko sodišče RS je določeno tako z ustavo kot tudi z Zakonom o računskem sodišču. Ustava RS v določa, da je računsko sodišče najvišji organ kontrole državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe ter pri svojem delu neodvisen ter vezano na ustavo in zakon, ki določa njegovo ureditev in pristojnosti.<sup>690</sup> Funkcionalna neodvisnost je zagotovljena tudi z določbami, ki določajo način izdelave programa za izvrševanje revizijske pristojnosti. Računsko sodišče tako samostojno odloča, katere revizije bo izvedlo v posameznem obdobju.<sup>691</sup> Pri določanju revizij, ki jih bo izvedlo v posameznem koledarskem letu, računsko sodišče obravnava tudi predloge poslancev in delovnih teles DZ, vlade, ministrstev in organov lokalnih skupnosti, in sicer mora upoštevati najmanj pet predlogov DZ, od tega najmanj dva predloga opozicijskih poslancev in najmanj dva delovnih teles DZ.<sup>692</sup> Tako lahko omenjene institucije sicer delno vplivajo na program dela računskega sodišča, vendar pa je neposredni vpliv na delovanje institucije preprečen, saj so pooblastila in pravila delovanja natančno določena s samim zakonom in poslovnikom.

Način in postopek izvrševanja revizijske pristojnosti računskega sodišča in njegovega delovanja določajo Zakon o računskem sodišču (ZRacS), Poslovník Računskega sodišča Republike Slovenije ter drugi splošni akti. Računsko sodišče pa pri svojem delovanju uporablja tudi mednarodne revizijske standarde INTOSAI ter je član INTOSAI-ja že od leta 1995.<sup>693</sup> Poleg tega morajo državni revizorji pri izvajanju revizij upoštevati smernice, priročnike in druga strokovna navodila, ki jih izda predsednik računskega sodišča.

Računsko sodišče zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da zagotavlja enakopravno dostopnost delovnih mest za vse kandidate, ki izpolnjujejo razpisne pogoje. V postopku razpisa je izbira opravljena na podlagi najboljše strokovne usposobljenosti, kot je določeno z Zakonom o javnih uslužbencih<sup>684</sup>, Zakonom o delovnih razmerjih<sup>685</sup> ter v okviru Pravilnika o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Računskem sodišču Republike Slovenije<sup>696</sup>. Delovna mesta in pogoje za zasedbo posameznega delovnega mesta v revizijskih in podpornih službah določa splošni akt računskega sodišča. Izda ga predsednik računskega sodišča.<sup>697</sup>

679 Obrazložitev finančnega načrta 2008 - Računsko sodišče. Pridobljeno 19.5.2011 na: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti\\_prora%C4%8Dun/2008-spremembe/0BR08\\_132.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2008-spremembe/0BR08_132.pdf)

680 Obrazložitev finančnega načrta 2009 - Računsko sodišče. Pridobljeno 20.5.2011 na: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Priprava\\_prora%C4%8Duna/Priprava\\_prora%C4%8Duna\\_za\\_let\\_2008\\_in\\_2009/Predlog\\_prora%C4%8Duna\\_Republike\\_Slovenije\\_za\\_let\\_2009/0BR09\\_132.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Priprava_prora%C4%8Duna/Priprava_prora%C4%8Duna_za_let_2008_in_2009/Predlog_prora%C4%8Duna_Republike_Slovenije_za_let_2009/0BR09_132.pdf)

681 Obrazložitev finančnega načrta 2010 - Računsko sodišče. Pridobljeno 20.5.2011 na: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti\\_prora%C4%8Dun/2010/681\\_OFFN-2010-1312-RS.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2010/681_OFFN-2010-1312-RS.pdf)

682 Prav tam.

683 Intervju z dr. Igorjem Šoltesom, predsednikom računskega sodišča, 23.6.2011.

684 Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Pridobljeno 19.5.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsir07/predpis\\_ZAKO3177.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsir07/predpis_ZAKO3177.html)

685 Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). Pridobljeno 19.5.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsir07/predpis\\_ZAKO1420.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsir07/predpis_ZAKO1420.html)

686 Računsko sodišče RS - Letno poročilo 2010. Pridobljeno 23.5.2011 na: [http://www.rs-rs.si/rsr/srns/nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/\\$file/Letno\\_porocilo\\_RSRS\\_2010.pdf](http://www.rs-rs.si/rsr/srns/nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/$file/Letno_porocilo_RSRS_2010.pdf)

687 Prav tam.

688 Zaposleni na Računskem sodišču RS. Pridobljeno 24.5.2011 na: <http://www.rs-rs.si/rsr/srns/nsf/I/K83A275DF8C7E4A6DC125718F003D9524>

689 Organizacija in sestava Računskega sodišča RS. Pridobljeno 24.5.2011 na: <http://www.rs-rs.si/rsr/srns/nsf/I/KF7ECF521803C99FDC1257155004C0733>

690 Ustava Republike Slovenije. Pridobljeno 19.5.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409>

691 Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). Pridobljeno 19.5.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsir00/predpis\\_ZAKO2550.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsir00/predpis_ZAKO2550.html)

692 Prav tam.

693 Helena Robnik, "Primerjava delovanja Slovenskega in Evropskega Računskega sodišča", diplomska naloga (Univerza v Ljubljani, 2007). Pridobljeno 22.5.2011 na: [http://www.cek.ef.uni-lj.si/ru\\_diplome/robnik2859.pdf](http://www.cek.ef.uni-lj.si/ru_diplome/robnik2859.pdf)

694 Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Pridobljeno 19.5.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsir07/predpis\\_ZAKO3177.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsir07/predpis_ZAKO3177.html)

695 Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). Pridobljeno 19.5.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsir00/predpis\\_ZAKO1420.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsir00/predpis_ZAKO1420.html)

696 Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Računskem sodišču Republike Slovenije. Pridobljeno 25.5.2011 na: [http://www.rs-rs.si/rsr/srns/nsf/V/K98D8C8B8237B03C12574CC0040A1A4/\\$file/Pravilnik\\_notr\\_organizacija-ph.pdf](http://www.rs-rs.si/rsr/srns/nsf/V/K98D8C8B8237B03C12574CC0040A1A4/$file/Pravilnik_notr_organizacija-ph.pdf)

697 Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). Pridobljeno 19.5.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsir00/predpis\\_ZAKO2550.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsir00/predpis_ZAKO2550.html)

Predsednika računskega sodišča potrdi DZ na podlagi prejetega in obrazloženega predloga predsednika republike, ta pa izbere kandidata na podlagi prijav možnih kandidatov za predsednika računskega sodišča. Predsednik računskega sodišča je imenovan za devet let od dneva, ko začne opravljati funkcijo.<sup>698</sup> Mandat predsednika države traja pet let, državnoborske volitve so vsaka štiri leta, mandat predsednika računskega sodišča pa se tako razteza prek obdobja organa, ki ga je nastavil. Tako bi lahko rekli, da izbira predsednika računskega sodišča zagotavlja njegovo neodvisnost.

Za zagotavljanje neodvisnosti in nevtralnosti predsednika in zaposlenih na računskem sodišču so v ZRacS jasno opredeljene nezdržljivosti funkcije. Nosilec funkcije na računskem sodišču mora najkasneje v treh mesecih od dneva imenovanja prenehati opravljati drugo delo oziroma dejavnost, v nasprotnem primeru mu preneha funkcija na računskem sodišču. Poleg tega mora nosilec funkcije na računskem sodišču najkasneje v treh mesecih od imenovanja DZ predložiti pisno izjavo o svojih premoženjskih razmerah. ZRacS opredeljuje tudi omejitve kar zadeva sorodstvene vezi nosilcev funkcij na računskem sodišču, to pa vključuje tudi zakonsko ali zunajzakonsko skupnost ali svaštveno razmerje.<sup>699</sup>

Pogoje za razrešitev člana računskega sodišča (predsednika ter prvega in drugega namestnika) opredeljuje ZRacS in s tem tudi omejuje možnost razrešitve brez relevantne utemeljitve. Član računskega sodišča je tako lahko razrešen le s točno določenimi pogoji, to pa je pomembno za preprečitev oziroma zmanjšanje možnosti, da bi bil član razrešen zaradi samovoljnih, subjektivnih ali političnih razlogov. O razrešitvi člana, ki ne ravna v skladu z zakonom in ustavo, tako odloča DZ.<sup>700</sup>

Neodvisnost se v odnosu do izvršilne in sodne oblasti v praksi izvaja, do zakonodajne oblasti pa je sporna predvsem zaradi dveh razlogov, in sicer je za sprejetje poslovnika, ki ureja notranjo ureditev in organizacijo dela računskega sodišča potrebno soglasje DZ, poleg tega pa trčimo ob problem neodvisnosti pri razrešitvi člana računskega sodišča; o predčasni razrešitvi člana, ki ni ravnal v skladu z zakonom in uradno prisego, presoja DZ, to pa bi lahko imelo za posledico politično odločitev glede razrešitve.

## NEODVISNOST (Praksa)

*V kolikšni meri je računsko sodišče v svojem delovanju samostojno in neodvisno od zunanjih vplivov v praksi*

Ocena: 75

Računsko sodišče tudi v praksi deluje neodvisno in samostojno in ni dokazov o pristranskem delovanju, vendar občasno prihaja do verbalnih groženj in poskusov diskreditacij, a to ne vpliva na delovanje organizacije. Neodvisnost delovanja se kaže v široki pristojnosti pri nadziranju, prosti izbiri nadzorovanih oseb, razen revizij, ki so z Zakonom o računskem sodišču določene kot obvezne, in tudi v dejstvu, da uvedenih nadzorov ni mogoče spremeniti na željo političnih organov ali revidirane osebe.

V času mandata sedanjega predsednika računskega sodišča se je v medijih pojavljalo precej obtožb glede morebitnega politično

motiviranega delovanja, to pa bi lahko pripisali dejstvu, da je v tem obdobju računsko sodišče predlagalo razrešitev tako ministra za okolje kot tudi ministra za finance, obeh zaradi hujše kršitve dobrega poslovanja. Kar zadeva neodvisno delovanje, je potrebno poudariti, da so delovanje in postopki računskega sodišča določeni tako s področno zakonodajo kakor tudi mednarodnimi in evropskimi revizijskimi standardi.

Predsednik in člani računskega sodišča po koncu mandata navadno niso ponovno imenovani. Doslej je bila le ena zamenjava mandata. Poleg tega so razrešitve izredno redke, in sicer je bil med delovanjem računskega sodišča zaradi spornega delovanja razrešen en sam član<sup>701</sup>. Poleg tega je državni zbor leta 2003 dvakrat sprejel sklep o predčasni razrešitvi člana na podlagi zahteve za predčasno razrešitev.<sup>702</sup>

## TRANSPARENTNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri je zagotovljen pravni okvir za dostop do informacij javnega značaja in v kolikšni meri javnost lahko dobi pomembne informacije o ključnih aktivnostih in odločitvah računskega sodišča*

Ocena: 100

Računsko sodišče DZ najmanj enkrat na leto predloži v obravnavo poročilo o svojem delu, poleg tega izdaja revizijska poročila, v katerih tudi svetuje (z dajanjem priporočil) uporabnikom javnih sredstev ter podaja mnenje o delovanju revidiranca.<sup>703</sup> RSRS je pristojno za svetovanje uporabnikom javnih sredstev. Senat računskega sodišča s tem v zvezi lahko izdaja mnenja o javnofinančnih vprašanjih.

V skladu z ZRacS mora DZ obravnavati revizijska in letna poročila računskega sodišča, tako da računsko sodišče sproti pošilja DZ vsa dokončna revizijska poročila ter enkrat na leto poročilo o delu, v katerem sta zbirno navedeno delo enega leta in opisana ugotovljena problematika.<sup>704</sup> Omenjena poročila v okviru DZ obravnava komisija za nadzor javnih financ in tako izvaja splošni nadzor, ki ga določata ustava in zakon. Omenjena komisija je tako v letu 2010 obravnavala sedem poročil računskega sodišča (tri manj kot leto poprej) od 69 izdanih, eno porevizijsko poročilo, eno obvestilo o hudi kršitvi obveznosti dobrega poslovanja in letno poročilo računskega sodišča za leto 2009. Na vse seje, v okviru katerih so obravnavana poročila računskega sodišča, komisija povabi tako predsednika kot tudi druge predstavnike računskega sodišča ter predstavnike revidiranih uporabnikov javnih sredstev.<sup>705</sup>

Tako ZRacS kot tudi poslovnik računskega sodišča določata načelo javnosti kot eno izmed temeljnih načel revizijskega postopka, to pa se uresničuje predvsem s poročanjem. Poročila računskega sodišča so navadno deležna velike medijske pozornosti. Objavljena so tudi na spletni strani računskega sodišča. Potrebno pa je poudariti, da je

<sup>698</sup> Prav tam.

<sup>699</sup> Prav tam.

<sup>700</sup> Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). Pridobljeno 30.5.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200111&stevilka=662>

<sup>701</sup> Odlog o razrešitvi člana Računskega sodišča Republike Slovenije. Pridobljeno 30.5.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199916&stevilka=806>

<sup>702</sup> Sklep o razrešitvi članice Računskega sodišča Republike Slovenije. Pridobljeno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2003100&stevilka=4404>; <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2003100&stevilka=4405>

<sup>703</sup> Zakon o Računskem sodišču (ZRacS-1). Pridobljeno 19.5.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis\\_ZAK02550.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAK02550.html)

<sup>704</sup> Prav tam.

<sup>705</sup> Računsko sodišče RS - Letno poročilo 2010. Pridobljeno 2.6.2011 na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/\\$file/Letno\\_poročilo\\_RSRS\\_2010.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/$file/Letno_poročilo_RSRS_2010.pdf)

načelo javnosti lahko omejeno, ko gre za varovanje skrivnosti, vedno pa med izvajanjem revizije, kajti poslovnik računskega sodišča izrecno določa, da so o reviziji, ki je v postopku izvajanja, podani zgolj podatki o fazi izvajanja revizije in predvidenem zaključku, ne pa tudi podatki o samih ugotovitvah.<sup>706</sup> To določilo varuje načelo materialne resnice, saj so lahko ugotovitve revizorjev, dokler revizorsko poročilo ni izdano, sporne in se lahko spremenijo. RSRS po izdaji osnutka revizijskega poročila organizira z revidirancem razčističevalni sestanek, na katerem lahko revidiranec poda pojasnila ali izpodbija revizijska razkritja. Na predlog revizijskega poročila pa lahko revidiranec ugovarja. O ugovoru odloča senat RSRS, ki ga sicer sestavljajo člani RSRS.

## TRANSPARENTNOST (praksa)

*V kolikšni meri je zagotovljena transparentnost aktivnosti in odločitev računskega sodišča v praksi*

Ocena: **100**

Računsko sodišče tudi v praksi pripravlja vse pravno zahtevane dokumente in poročila, ki so predložena DZ skladno z določbami ZRacS in poslovnika računskega sodišča. Pravočasnost poročanja računskega sodišča je najpomembnejša in najlažje merljiva pri obvezni reviziji pravilnosti izvrševanja državnega proračuna, saj rok za dokončanje izhaja iz Zakona o javnih financah. V letu 2010 je bilo izdanih osem revizijskih poročil o pravilnosti financiranja volilne kampanje za volitve poslancev RS v evropski parlament in trinajst o pravilnosti financiranja referendumske kampanje za referendum o arbitražnem sporazumu med RS in Republiko Hrvaško. Omenjene revizije spadajo v sklop obveznih revizij, za katere so bila revizijska poročila izdana pred predpisanim rokom 10 mesecev po izvedbi volitev oziroma referenduma. Podatek torej kaže na 100-odstotno izpolnitev oziroma celo preseganje cilja, torej pravočasnosti obveznih revizij. Za druge obvezne revizije roki za izdajo revizijskega poročila niso določeni.<sup>707</sup>

V letu 2010 je računsko sodišče odgovorilo na 235 prejetih pisnih novinarskih vprašanj in prošenj za pojasnila, torej na 100 več kot v letu 2009, poleg tega je bilo izvedenih deset novinarskih konferenc ob izdaji relevantnih revizijskih in porevizijskih poročil. Število objavljenih prispevkov v medijih je v letu 2010 znašalo 6.681, to pa pomeni povečanje za več kot tretjino glede na leto 2009. Večje število prispevkov je izraz aktualnih tem v revizijskih poročilih, načrtovanih medijskih aktivnosti po izdaji revizijskih poročil, sprotnega obveščanja in dobrega sodelovanja z mediji.<sup>708</sup>

Vsa dokončna poročila računskega sodišča so javna, kajti ko so vročena revidirancem, so v celoti dostopna tudi na spletnih straneh računskega sodišča, razen če poročilo vključuje podatke, ki so državne, uradne, poslovne, industrijske ali vojaške skrivnosti. Na spletnih straneh so predstavljene tudi revizije, ki potekajo, podrobneje je navedena faza, v kateri je posamezna revizija. Javnosti je tako omogočeno, da sproti spremlja delo računskega sodišča. Revidirancem je vročen že osnutek, a še ni javen, prav tako tudi predlog.

Javnost je redno obveščena o vseh aktivnostih, novinarskih konferencah, izjavah in drugih domačih ter mednarodnih dogodkih. Na

spletni strani računskega sodišča so tako poleg preostalih informacij javnega značaja dostopna tudi vsa revizijska, porevizijska in letna poročila.<sup>709</sup> Tako lahko obveščanje javnosti o opravljenih nadzorih ter ugotovljenih nepravilnostih ocenimo kot transparentno. Spletna stran je preprosta za uporabo in navigacijo ter vsebuje vse relevantne informacije, za lažje pregledovanje poročil za splošno javnost je računsko sodišče poročilom dodalo še povzetke<sup>710</sup>. Terenska raziskava dostopa do informacij javnega značaja v okviru te raziskave je pokazala izredno hitro odzivnost računskega sodišča s podrobnimi odgovori prosilcu.

## ODGOVORNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri zakonodaja zahteva od računskega sodišča, da poroča o svojem delu in aktivnostih in je odgovorno zanje*

Ocena: **100**

Računsko sodišče mora v skladu z ZRacS najmanj enkrat na leto DZ predložiti poročilo o svojem delu. Poleg tega predsednik računskega sodišča DZ, predsedniku vlade in pristojnemu ministrstvu ali pristojnemu organu lokalne skupnosti predloži tudi poročilo o opravljenem nadzoru nad poslovanjem pravnih oseb javnega prava, oseb civilnega prava, ki prejemajo sredstva iz državnega proračuna, in preostalih oseb civilnega prava, ki prejemajo sredstva iz proračunov ali drugih virov javnih financ.<sup>711</sup>

Osnovna vsebina revizijskega poročila je prav tako opredeljena v ZRacS, in sicer mora vključevati podatke o reviziji (številko, podlago za uvedbo, cilje), revidirancu, njegovi odgovorni osebi med izvajanjem revizije in odgovorni osebi v času, na katerega se nanaša revizija, revizijska razkritja, mnenje o poslovanju revidiranca, morebitna priporočila revidirancu, kolikor je odzivno poročilo potrebno, opredeljen mora biti rok za predložitev odzivnega poročila, zahteve glede vsebine odzivnega poročila in opozorilo, da bo odgovorna oseba kaznovana za prekršek, če uporabnik javnih sredstev računskemu sodišču ne bo pravočasno predložil odzivnega poročila, ki ga je potrdila odgovorna oseba. Podrobno pa vsebino revizijskega poročila določa smernica o poročanju. Izda jo predsednik računskega sodišča.<sup>712</sup>

Notranje revidiranje računskega sodišča opravljajo revizorji, ki jih imenuje predsednik računskega sodišča. Pravno podlago za izvajanje notranjih revizij pa predstavljata Pravilnik o računovodstvu in finančnem poslovanju in Pravilnik o notranjih kontrolah Računskega sodišča RS. Po opravljenem preverjanju sestavi revizor poročilo, v katerem navede slabosti, ugotovljene ob notranjih kontrolah, nepravilnosti in priporočila za odpravljanje le-teh. V mnenju navede oceno zanesljivosti in pravilnosti računovodskih podatkov in izkazov ter poročilo izroči predsedniku in sekretarju.<sup>713</sup> Poleg tega računovodske izkaze računskega sodišča revidira revizijska gospodarska družba, ki jo izbere DZ. Poročilo revizijske gospodarske družbe je predloženo DZ.<sup>714</sup> Delovanje računskega sodišča tako res nadzira DZ, vendar pa to ne pomeni, da je računsko sodišče v podrejenem odnosu glede na DZ,

<sup>709</sup> Računsko sodišče RS. Pridobljeno 5.6.2011 na: <http://www.rs-si/sirs/sirs.nsf/uvod?openForm>

<sup>710</sup> Intervju z dr. Igorjem Šoltesom, predsednikom računskega sodišča, 23.6.2011.

<sup>711</sup> Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). Pridobljeno 5.6.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200111&stevilka=662>

<sup>712</sup> Prav tam.

<sup>713</sup> Pravilnik o računovodstvu in finančnem poslovanju. Pridobljeno 6.6.2011 na: [http://www.rs-si/sirs/sirs.nsf/K9F7071019EC00E26C12574AC003BB373/\\$file/Pravilnik\\_Rac\\_Fin-08.pdf](http://www.rs-si/sirs/sirs.nsf/K9F7071019EC00E26C12574AC003BB373/$file/Pravilnik_Rac_Fin-08.pdf)

<sup>714</sup> Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). Pridobljeno 5.6.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200111&stevilka=662>

<sup>706</sup> Poslovnik Računskega sodišča Republike Slovenije. Pridobljeno 2.6.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199520&stevilka=909>

<sup>707</sup> Računsko sodišče RS - Letno poročilo 2010. Pridobljeno 2.6.2011 na: [http://www.rs-si/sirs/sirs.nsf/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/\\$file/Letno\\_porocilo\\_RSRS\\_2010.pdf](http://www.rs-si/sirs/sirs.nsf/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/$file/Letno_porocilo_RSRS_2010.pdf)

<sup>708</sup> Prav tam.

kajti, kot je bilo že omenjeno, neodvisnost tudi v praksi zagotavlja tako zakon kot tudi ustava.<sup>715</sup>

ZRacS predvideva tudi možnost ugovora ugotovitvam računskega sodišča po reviziji. Prejeti ugovor je včasih obravnavala petčlanska komisija, senati druge stopnje po prvem zakonu o RSRS, ki pa je prenehala veljati v letu 2001, ki jo je imenoval predsednik računskega sodišča. Sedaj o ugovoru revidiranca odloča senat RSRS, ki je tričlanski (sestavljajo ga predsednik in oba namestnika). Glede na to, da računsko sodišče ne izreka sodb, temveč primarno podaja mnenja in priporočila, pritožbe v pravem pomenu besede niso niti predvidene niti smiselne.<sup>716</sup>

## ODGOVORNOST (praksa)

*V kolikšni meri mora računsko sodišče poročati o svojem delu in aktivnostih in je odgovorno zanje v praksi*

Ocena: 100

Računsko sodišče mora vsako leto do 28. februarja (kot vsi proračunski uporabniki) po zakonu o javnih financah oddati zaključni račun oziroma letno poročilo po zakonu o računovodstvu (ministrstvu za finance oz. AJPES-u). Rok za letno poročilo, ki ga RSRS pripravi na podlagi ZRacS-1 in pošlje DZ, pa ni določen. Letno poročilo je tudi javno dostopno na spletni strani skupaj s poročili prejšnjih let. Letno poročilo vsebuje rezultate uresničevanja zastavljene strategije računskega sodišča. Leto 2010 je bilo tako četrto leto uresničevanja strategije računskega sodišča za obdobje od leta 2007 do leta 2013. V letu 2010 je bilo 27 odstotkov od vseh dokončanih revizij takšnih, da pomenijo sprotni odziv na pobude javnosti oziroma aktualne dogodke v javnem sektorju. Omenjeni delež je bil v primerjavi z letom 2009, ko je znašal 17 odstotkov, pomembno večji.<sup>717</sup> Poleg poročil o opravljenih revizijah poročilo vsebuje podatke o virih, zakonodajne predloge, podatke o usposabljanju zaposlenih in sodelovanju z drugimi institucijami, to pa je tudi opredeljeno v okviru strateških ciljev.

Vsako leto so izvedene notranje revizije poslovanja računskega sodišča, in sicer sta vrsta in obseg revizij določena s kratkoročnim načrtom izvajanja notranjih revizij. Odobri ga predsednik računskega sodišča. V letu 2010 je bila tako izvedena notranja revizija pravilnosti računovodskih izkazov in pravilnosti izvršitve finančnega načrta računskega sodišča. Ta je po določilih Pravilnika o računovodstvu in finančnem poslovanju Računskega sodišča RS obvezna. Na podlagi preverjanj je bilo ugotovljeno, da računovodski izkazi dajejo resnično sliko stanja sredstev in virov na dan 31. 12. 2009 ter poslovnega izida v obdobju od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2009, izvršitev finančnega načrta računskega sodišča za leto 2009 pa je bila v vseh pomembnih pogledih v skladu s predpisi (pozitivno mnenje).<sup>718</sup> Poleg tega delovanje računskega sodišča revidira revizijska gospodarska družba, ki jo izbere DZ. Hkrati pa tudi samo računsko sodišče uporablja tako imenovani "peer review". Pri tem gre za medsebojno revidiranje poslovanja računskih sodišč različnih držav.<sup>719</sup> V letu 2010 je računsko sodišče tako izvedlo evalvacijo organizacije in delovanja institucije na Slovaškem.<sup>720</sup>

715 Barbara Podgoršek, "Primerjava komercialne revizije in revizije računskega sodišča", diplomska naloga (Univerza v Ljubljani, 2002). Pridobljeno 9.6.2011 na: [http://www.cek.ef.uni-lj.si/ufu\\_diplome/podgorsek316.pdf](http://www.cek.ef.uni-lj.si/ufu_diplome/podgorsek316.pdf)

716 Intervju z dr. Igorjem Šoltesom, predsednikom računskega sodišča, 23.6. 2011.

717 Računsko sodišče RS - Letno poročilo 2010. Pridobljeno 2.6.2011 na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/\\$file/Letno\\_porocilo\\_RSRS\\_2010.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/$file/Letno_porocilo_RSRS_2010.pdf)

718 Letna poročila Računskega sodišča RS. Pridobljeno 11.6.2011 na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K86546B35F636AAC1C1257155004B3D11>

719 Intervju z dr. Igorjem Šoltesom, predsednikom računskega sodišča, 23.6. 2011.

720 Letna poročila Računskega sodišča RS. Pridobljeno 11.6.2011 na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K86546B35F636AAC1C1257155004B3D11>

Rezultati revizij so tudi v praksi predloženi DZ, ta pa o njih razpravlja. Revidirane institucije pa lahko na rezultate revizije podajo ugovor. Obravnava ga komisija, ki jo imenuje predsednik računskega sodišča. Primerno argumentirani ugovori na ugotovitve računskega sodišča so tudi v praksi upoštevani.<sup>721</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETE (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo mehanizmi, ki zagotavljajo integriteto računskega sodišča*

Ocena: 75

Pravilnik o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest na računskem sodišču določa, da morajo zaposleni spoštovati kodeks ravnanja javnih uslužbencev,<sup>722</sup> hkrati pa je računsko sodišče sprejelo tudi kodeks etike državnih revizorjev.<sup>723</sup> Za funkcionalno neodvisnost računskega sodišča ter njegovo integriteto pa so hkrati zelo pomembna pooblastila in pravila, določena z ZRacS in poslovnikom računskega sodišča. Računsko sodišče pa nima lastnih smernic in pravilnikov.

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev določa načela ravnanja, nasprotje interesov ter nezdržljive interese, varstvo zasebnosti, darila, zlorabo uradnega položaja, informacije javnih organov, javna sredstva, preverjanje poštenosti, odgovornost nadrejenega in prenehanje zaposlitve. V okviru kodeksa sta opredeljena tudi nasprotje interesov ter odgovornosti javnega uslužbenca v primerih nasprotja interesov. Kodeks prav tako opredeljuje pravila glede daril, uslug, gostoljubnosti ali drugih koristi zase ali bližnje ter postavlja omejitve glede izkoriščanja obstoječe zaposlitve za pridobitev priložnosti za zaposlitve zunaj osebe javnega prava in nasprotja interesov v povezavi z zaposlitvijo. Poleg tega morajo javni uslužbenci v skladu s kodeksom javne naloge opravljati na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov častno in v mejah tega kodeksa ter spoštovanja človekovega dostojanstva.<sup>724</sup> Kodeks etike državnih revizorjev je splošne narave in določa temeljne vrednote kot podlago ravnanju državnih revizorjev in strokovnih sodelavcev. Konkretna pravila in omejitve sicer niso opredeljeni, zato pa je poudarek na vrednotah kot so verodostojnost, poštenost, neodvisnost, objektivnost.<sup>725</sup> Predsednik računskega sodišča je v letu 2011 sprejel Načrt integritete računskega sodišča.

## MEHANIZMI INTEGRITETE (praksa)

*V kolikšni meri je integriteta zagotovljena v praksi*

Ocena: 50

Revizorji računskega sodišča morajo delovati v skladu z določili kodeksa ravnanja javnih uslužbencev in kodeksa etike državnih revizorjev, v okviru katerih je zahtevana integriteta delovanja zaposlenih. Usposabljanja na tem področju so redka, saj se na usposabljanjih posvečajo predvsem povečevanju strokovnosti zaposlenih. V zadnjih letih

721 Intervju z mag. Andrejo Sladoje Jemec, Ministrstvo za obrambo RS, 19.7.2011.

722 Računsko sodišče RS - Letno poročilo 2010. Pridobljeno 2.6.2011 na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/\\$file/Letno\\_porocilo\\_RSRS\\_2010.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/$file/Letno_porocilo_RSRS_2010.pdf)

723 Intervju z dr. Igorjem Šoltesom, predsednikom računskega sodišča, 23.6. 2011.

724 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Pridobljeno 12.6.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20018&stevilka=474>

725 Kodeks etike državnih revizorjev. Pridobljeno 12.6.2011 na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K6C2C71B1EA7A1030C125719A002D516C/\\$file/Kodeks-drzavnih-revizorjev.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K6C2C71B1EA7A1030C125719A002D516C/$file/Kodeks-drzavnih-revizorjev.pdf)

v okviru računskega sodišča ni bilo usposabljanj v zvezi z zagotavljanjem integritete delovanja, hkrati pa tudi ni bilo prijavljenih primerov kršitve etičnih standardov.

## UČINKOVITE REVIZIJE (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri računsko sodišče zagotavlja učinkovite revizije in preglede porabe javnega denarja*

Ocena: **75**

Z ZRacS je določeno obvezno vsakoletno revidiranje izvajanja državnega proračuna, državnih računov in celotne javne porabe v Sloveniji. Osnovni akt za opravljanje nadzorov je program dela (izvrševanje revizijske pristojnosti), ki ga pred iztekom tekočega koledarskega leta določi predsednik računskega sodišča za naslednje leto. V njem so določeni predmet in obseg revizije, nadzorovane osebe, vrsta revizije in čas nadzora.<sup>726</sup>

Po ZRacS-1 RSRS izvaja revizije pravilnosti in revizije smotrnosti poslovanja ter revizije akta o poslovanju. Po ZRacS-1 RSRS ne izvaja finančnih revizij.

Računsko sodišče preverja poslovanje državnih organov, in sicer so bili v letu 2010 med skupno 125 revidiranih obravnavani vsa ministrstva in vlada ter vse vladne službe in organi v sestavi ministrstev.<sup>727</sup> Zakon o računovodstvu zahteva obvezno notranje revidiranje v organih, ki delujejo v okvirih državnega proračuna.<sup>728</sup> Obvezno notranje revidiranje pri posrednih in neposrednih proračunskih uporabnikih določa Zakon o javnih financah (100. člen). Neodvisnost notranjih revizorjev ni formalno zagotovljena in računsko sodišče ne ocenjuje njihovega dela, temveč zgolj razmere, v okviru katerih delujejo.<sup>729</sup> Revizije računskega sodišča tako niso nadgraditev notranjih revizij. V veliki meri niso povezane in so neodvisne.

Računsko sodišče poleg revizij pravilnosti poslovanja izvaja tudi revizije smotrnosti poslovanja, in sicer je bil za razvoj sistema izdelave revizij smotrnosti poslovanja tudi ustanovljen oddelek v okviru računskega sodišča. Število revizij takšne vrste se je v zadnjih letih torej povečalo. Od 69 revizij, dokončanih v letu 2010, je bil pri 21,4 odstotka cilj revizije izrek mnenja o smotrnosti poslovanja. Poleg tega je imel v letu 2010 velik del revizij (65,9 %) dva cilja revidiranja, in sicer izrek mnenja o računovodskih izkazih in izrek mnenja o pravilnosti in smotrnosti poslovanja; v letu 2009 je bilo tovrstnih revizij 47,8 %.<sup>730</sup>

Računsko sodišče revizije izvaja v skladu z letnim programom za izvrševanje revizijske pristojnosti ter redno objavlja revizijska poročila na svoji spletni strani. Poleg tega so na spletni strani zavedeni postopki, ki potekajo. Na podlagi statusa revizije je prikazan potek postopka. Kar zadeva učinkovitost, bi izpostavili pomanjkanje sistemskega pristopa k pregledu smotrnosti poslovanja celotne javne uprave in ne zgolj parcialnih organov.<sup>731</sup>

<sup>726</sup> Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Računskem sodišču Republike Slovenije. Pridobljeno 13.6.2011 na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K09B53C4A822DF3CAC12577E3003BA0D9/\\$file/Pravilnik%20notr.organizacija-ph\\_nov2010.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K09B53C4A822DF3CAC12577E3003BA0D9/$file/Pravilnik%20notr.organizacija-ph_nov2010.pdf)

<sup>727</sup> Računsko sodišče RS - Letno poročilo 2010. Pridobljeno 2.6.2011 na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/\\$file/Letno\\_porocilo\\_RSRS\\_2010.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/$file/Letno_porocilo_RSRS_2010.pdf)

<sup>728</sup> Zakon o računovodstvu (ZR). Pridobljeno 7.6.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199923&stevilka=1032>

<sup>729</sup> Intervju z dr. Igorjem Šoltesom, predsednikom računskega sodišča, 23.6.2011.

<sup>730</sup> Računsko sodišče RS - Letno poročilo 2010. Pridobljeno 2.6.2011 na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/\\$file/Letno\\_porocilo\\_RSRS\\_2010.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/$file/Letno_porocilo_RSRS_2010.pdf)

<sup>731</sup> Intervju z mag. Andrejo Sledejo Jemec, Ministrstvo za obrambo RS, 19.7.2011.

## ZAZNAVANJE IN SANKCIONIRANJE RAZKRITIU (pravni okvir in praksa)

*Ali računsko sodišče zaznava in preiskuje nepravilnosti nosilcev javnih pooblastil*

Ocena: **50**

V skladu z ZRacS so obravnavane institucije obvezane računskemu sodišču predložiti vse zahtevane podatke in dokumentacijo v povezavi s poslovanjem in sodelovati v vseh korakih izvajanja revizijskega postopka, tako da bi lahko rekli, da ima dovolj pristojnosti za ugotavljanje in administrativno preiskovanje nepravilnosti. Vodstvo računskega sodišča ima kolegijsko sestavo, torej tri člane (predsednik in dva namestnika), ki predstavljajo senat računskega sodišča ter odločajo o vseh vprašanih, s katerimi se udeležujejo funkcionalna, organizacijska in operativna neodvisnost računskega sodišča, to pa vključuje tudi podrobnejšo organizacijo in način dela.<sup>732</sup> Glede na to, da je računsko sodišče v več primerih predlagalo razrešitev vodilnih funkcionarjev zaradi nepravilnosti v poslovanju, omenjena zahteva pa je bila le izjemoma izvršena nemudoma, navadno z zamikom ali pa celo sploh ne, bi lahko rekli, da lahko identificira odgovorne za nepravilnost, vendar pa nima dovolj pristojnosti za dejansko zagotovitev sankcij.

Kot je bilo že omenjeno lahko računsko sodišče v skladu z ZRacS predlaga razrešitev odgovorne osebe ali pa lahko, če je sum, da gre za prekršek ali kaznivo dejanje, utemeljen, predlaga uvedbo postopka zaradi prekrška oziroma vložiti ovadbo.<sup>733</sup>

Za izboljšanje poslovanja revidirancev je računsko sodišče v letu 2010 od približno 43 odstotka revidiranih uporabnikov javnih sredstev zahtevalo odzivno poročilo ter izdalo porevizijska poročila. Zaradi nezadovoljivo popravljanih ukrepov je računsko sodišče šestim revidirancem (dvema manj kot leto prej) izdalo sklep o kršitvi obveznosti dobrega poslovanja. Odgovornim organom je bilo podanih pet pozivov za ukrepanje zoper uporabnika javnih sredstev, v enem primeru pa sta bila izdana sklep o hudi kršitvi obveznosti dobrega poslovanja in poziv za razrešitev odgovorne osebe zaradi nezadovoljivih popravljanih ukrepov pri pomembnih nepravilnostih.<sup>734</sup> V omenjenem primeru je bila odgovorna oseba v istem letu razrešena.<sup>735</sup>

Nedоследno ravnanje ob priporočilih računskega sodišča je javno vidno pri nekaj primerih predlogov za razrešitev odgovorne osebe, in sicer je bila zahteva v določenem primeru upoštevana, v drugem preprosto prezrta, v nekaj primerih pa je bila izvedena zgolj delno z zamikom končnega odstopa odgovorne osebe, ki se je poskušala izogniti pozivu revizijskega organa.<sup>736</sup> V slabem desetletju računsko sodišče zahteve za odstavitev sicer ni izreklo pogosto, toda tudi ko je bila zahteva za razrešitev izrečena, vlada zahteve ni avtomatično izvršila.<sup>737</sup> Osvetlimo zadnje primere: aprila 2011 so v porevizijskem

<sup>732</sup> Ksenija Najvirt, "Nadzor Računskega Sodišča Republike Slovenije nad dodeljevanjem transferov iz proračunov občin", specialistično delo (Univerza v Ljubljani, 2006). Pridobljeno 14.6.2011 na: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/specialist/najvirt3143.pdf>

<sup>733</sup> Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1). Pridobljeno 2.6.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200111&stevilka=662>

<sup>734</sup> Računsko sodišče RS - Letno poročilo 2010. Pridobljeno 2.6.2011 na: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/\\$file/Letno\\_porocilo\\_RSRS\\_2010.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/V/K02C7059A36D7D24CC125784D001C475C/$file/Letno_porocilo_RSRS_2010.pdf)

<sup>735</sup> Meta Roglič, "Premier predlagal Erjavčevu razrešitev, predlog temelji na pozivu računskega sodišča", Dnevnik.si (26.1.2010). Pridobljeno na: [http://www.dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/dnevnik/1042331318](http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/1042331318)

<sup>736</sup> Jure Trampuš, "Pahorjev zlati standard", Mladina.si (7.1.2010). Pridobljeno 21.6.2011 na: [http://www.mladina.si/tehdnik/201001/pahorjev\\_zlati\\_standard](http://www.mladina.si/tehdnik/201001/pahorjev_zlati_standard)

<sup>737</sup> V letu 2003 so predlagali razrešitev direktorja davčne uprave zaradi hudih kršitev obveznosti dobrega poslovanja. Vlada Antona Ropa je le delno odpravila nepravilnosti, oseba je še nekaj časa ostala na svoji funkciji in šele po zapletih z javnimi razpisi dala odstopno izjavo, in sicer devet mesecev po zahtevi. Dve leti pozneje je računsko sodišče pozvalo vlado, da razreši tedanjeja direktorja slovenjgraške bolnišnice. Vlada je takrat računskemu sodišču ugodila, svet bolnišnice je bil proti. Je pa oseba ostala še nekaj časa v. d. direktorja.

poročilu ocenili, da uprava Darsa pri naročilu novih cenitev zemljišč ni ravnala zadovoljivo, in predlagali začetek postopka razrešitve predsednice in članice uprave družbe. Nadzorni odbor Darsa je zahtevo zavrnil, državni zbor je o tem le razpravljaj.<sup>738</sup> V letu 2011 so zahtevali razrešitev finančnega ministra Križaniča zaradi hudih kršitev obveznosti dobrega poslovanja ministrstva za finance. Računsko sodišče je januarja 2010 tedanjega premierja Boruta Pahorja pozvalo k razrešitvi Karla Erjavca, ministra za okolje in prostor.<sup>739</sup> Premier je celo dejal, da bo razmislil o ustavni presoji zakona o računskem sodišču. Računsko sodišče je leta 2010 odkrilo nepravilnosti Zavoda za invalidsko in pokojninsko zavarovanje (pokojninska blagajna) v zadnjih 12 letih pri izplačilih izjemnih pokojnin in neučinkovit nadzor ministrstva za delo, družino in socialne zadeve in zahtevalo popravljalne ukrepe. Leta 2009 je izdalo sklep o hudi kršitvi obveznosti dobrega poslovanja Filmskega sklada ter vlado Republike Slovenije pozvalo, naj začne postopek razrešitve direktorja Filmskega sklada.<sup>740</sup> Leta 2008 je zaradi hujše kršitve obveznosti dobrega poslovanja računsko sodišče zahtevalo odhod Janeza Podobnika z mesta ministra za okolje. Predsednik tedanje vlade Janez Janša zahteve ni upošteval. Revizije in zahteve so dostopne na spletni strani <http://www.rs-rs.si>.

## IZBOLJŠANJE FINANČNEGA UPRAVLJANJA (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri je računsko sodišče učinkovito pri izboljševanju finančnega upravljanja vlade in institucij*

Ocena: 50

Računsko sodišče je vladi RS pri reviziji predloga zaključnega računa državnega proračuna za leto 2009 naložilo, da za vsako od razkritih nepravilnosti na področju transferjev predstavi celoten proces, ki je pripeljal do izplačila, pri katerem je bila razkrita nepravilnost, opredeli točko v procesu, na kateri je prišlo do nepravilnosti, ugotovi vzrok za nastalo nepravilnost, na podlagi registra tveganj oceni možne posledice za doseganje ciljev ter predstavi sprejete ukrepe (notranje kontrole), ki bodo preprečevali nastanek podobnih dogodkov.<sup>741</sup>

V 69 revizijskih poročilih, izdanih v letu 2010, je bilo obravnavano poslovanje 125 revidirancev, računsko sodišče pa je izdalo 260 priporočil. V letu 2010 je bil delež vseh poročil, ki obravnavajo smotnost poslovanja, 30,4-odstoten, v letu 2009 je znašal ta odstotek 49,3. Zmanjšanje je posledica velikega števila obveznih revizij pravilnosti organizatorjev volilnih kampanj in predvsem velikega števila revizij referendumskih kampanj, saj jih je bilo skupaj za skoraj tretjino od vseh v letu 2010 izdanih poročil (30,0 odstotkov). Ocene smotnosti poslovanja so vključevale revizije pri izvajalcih gospodarskih javnih služb, izvajalcih gospodarskih javnih služb, posameznih ministrstvih in drugih uporabnikih javnih sredstev. Računsko sodišče izvaja v skladu z ZRacS tudi funkcijo svetovanja. Poleg izvajanja revizij in svetovalne funkcije pa so predstavniki računskega sodišča s strokovnimi prispev-

ki sodelovali pri izvedbi seminarjev, konferenc in delavnic z različnimi javnofinančnimi temami.<sup>742</sup>

Tako vlada kot pristojna ministrstva na podlagi pozivov računskega sodišča do določene mere poskušajo odpraviti nepravilnosti, in sicer s sprejetjem ukrepov ali odločitev ter hkrati o teh poročajo računskemu sodišču. Tako je na primer v letu 2011 računsko sodišče zahtevalo, da ministrstvo za okolje in prostor pripravi načrt aktivnosti, v katerem bi opredelilo rok za izvedbo sanacij nedovoljenih odlagališč gradbenih odpadkov, za katera je subsidiarno ali kot lastnik zemljišča odgovorna država. Ministrstvo za okolje in prostor je sicer pripravilo načrt aktivnosti, vendar je glede roka za izvedbo aktivnosti določilo, da je izvedba odvisna od razpoložljivih proračunskih sredstev.<sup>743</sup>

Poleg tega je računsko sodišče ugotovilo kršitev obveznosti dobrega poslovanja v porevijskem postopku tudi pri ministrstvu za kulturo, v zvezi s tem pa pozvalo vlado, naj sprejme ukrepe, ki bodo zagotovili pripravo načrta aktivnosti za preoblikovanje Filmskega sklada RS v eno od oblik, kakršne določa veljavni zakon o javnih skladih, ter k postopku za razrešitev odgovorne osebe Filmskega sklada RS. Ta je nadzorni svet filmskega sklada pozvala, naj začne postopek za razrešitev odgovorne osebe.<sup>744</sup>

Za učinkovito celovito izboljševanje finančnega upravljanja javnega sektorja bi bilo potrebno izboljšati sistemski pristop pri izvajanju revizij, saj revizije potekajo parcialno v okviru posamičnih organov, zato so tudi izboljšave parcialne in niso izkoriščene možnosti za sistemske izboljšave finančnega upravljanja. Revizije smotnosti poslovanja so sicer usmerjene v upravljanje in ne zgolj na revidiranje. Gre za revizije, ki obravnavajo sistemske ureditve posameznega področja, npr. predšolske vzgoje, upravljanja medicinske opreme ipd.

Računsko sodišče še nima razčiščenih pristojnosti glede nadzora financiranja političnih strank. Časovni okvir za revizije poročil (ne vsebinskih) je predolg (po volitvah namreč preteče preveč časa preden stranke posredujejo vsa poročila in podatke pred oddajo poročila Državnemu zboru). Stranke so dolžne računskemu sodišču namreč predložiti letno poročilo do 31.3. tekočega leta. Računsko sodišče ima omejen nadzor. Nima pristojnosti za pregled poslovanja notranjih organizacijskih enot strank, s strankami povezanih pravnih oseb vseh donatorjev ipd. Institucije pogosto ne upoševajo ugotovitev računskega sodišča kljub jasnim ugotovitvam kršitev oziroma zlorabe porabe javnega denarja. Tudi k pozivom k odpravi nepravilnosti se včasih ne odzovejo ustrezno. Ignoranca vlade in institucij tako kaže tudi na nizko politično kulturo.<sup>745</sup>

<sup>738</sup> Računsko sodišče RS. Pridobljeno 14.6.2011 na: <http://www.rs-rs.si>; povzeto po STA, "Računsko sodišče zahteva razrešitev uprave Darsa", Primorske novice (22.4.2011). Pridobljeno 14.6.2011 na: <http://www.primorske.si/Slovenija-in-svet/Racunsko-sodisce-zahteva-razre-sitev-uprave-Darsa.aspx>

<sup>739</sup> V porevijskem poročilu o smotnosti ravnanja z ločeno zbranimi komunalnimi odpadki v Sloveniji od leta 2005 do konca leta 2007 je ugotovilo, da je ministrstvo za okolje hudo kršilo obveznost dobrega poslovanja.

<sup>740</sup> Računsko sodišče izdalo poziv za razrešitev direktorja Filmskega sklada. Pridobljeno 14.6.2011 na: <http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrcs.nsf/!f/CFD3E9AFD24226CCC125766B004972C9>

<sup>741</sup> Računsko sodišče RS - Letno poročilo 2009. Pridobljeno 2.6.2011 na: [http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrcs.nsf/V/K7545AE12A6AD47BFCC1257270030E583/\\$file/Letno\\_poro\\_cilo\\_RSRS\\_2009.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrcs.nsf/V/K7545AE12A6AD47BFCC1257270030E583/$file/Letno_poro_cilo_RSRS_2009.pdf)

<sup>742</sup> Prav tam.

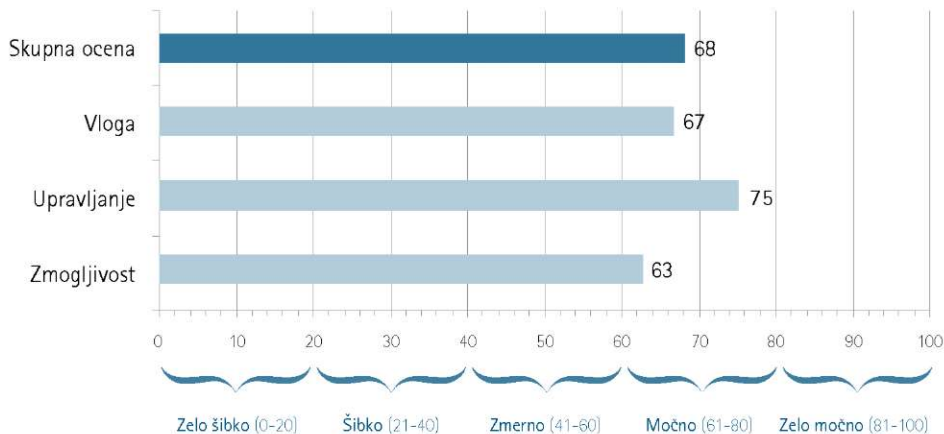
<sup>743</sup> Poročilo o ukrepanju za odpravo nesmotnosti pri ministrstvu za okolje in prostor. Pridobljeno 19.6.2011 na: [http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/dokumenti/odpara-va\\_nesmotnosti.pdf](http://www.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/dokumenti/odpara-va_nesmotnosti.pdf)

<sup>744</sup> Revizijsko poročilo. Poslovanje Filmskega sklada in Ministrstva za kulturo RS. Pridobljeno 19.6.2011 na: [http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrcs.nsf/!f/K09B7680AE6732D7EC12575EB0019805B/\\$file/Filmski\\_Sklad\\_PSP07.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrcs/rsrcs.nsf/!f/K09B7680AE6732D7EC12575EB0019805B/$file/Filmski_Sklad_PSP07.pdf)

<sup>745</sup> Glej steber politične stranke.



## 6.9 KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE



### POVZETEK

Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) je del javnega sektorja, a je samostojen in neodvisen državni organ ter je pri svojem delovanju vezana na ustavo in področno zakonodajo. Komisija organizacijsko ni podrejena vladi ali državnemu zboru (DZ). Za samostojnost komisije pomembno spremembo predstavlja sprejetje Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) v letu 2010, s katerim se je spremenil način izbire vodstva KPK, kajti prej je predsednika in namestnike potrdil DZ, sedaj pa so v izbiro vključeni predstavniki vseh treh vej oblasti in civilne družbe, na njihov predlog pa jih imenuje predsednik republike. S sprejetjem ZIntPK so se tudi znatno razširile naloge in pristojnosti KPK, in sicer je tako KPK postala prekrškovni organ, pristojna je postala za zaščito prijaviteljev, izvajanje nadzora nad lobiranjem ter za oblikovanje načrtov integritete in nadzor nad izvajanjem le-teh. Hkrati pa se je sedaj tudi zasebni sektor dolžan odzvati na zahteve komisije ob preiskavi suma koruptivnih dejanj (po starem Zakonu o preprečevanju korupcije je ta dolžnosti odziva namreč obstajala le za javni sektor, sodelovanje zasebnega sektorja pa je bilo prostovoljno).<sup>746</sup>

Za zagotavljanje uspešnega in učinkovitega delovanja KPK je potrebno zagotoviti tako finančne kot kadrovske vire. KPK namreč kljub povečanju proračunskih sredstev še vedno spada med najmanjše neodvisne organe v RS. Člani KPK se zaradi obširnih nalog in pristojnosti ter premajhnega števila in slabe usposobljenosti človeških virov ne morejo v dovolj veliki meri posvečati sistemskim rešitvam problematike. Potrebno pa je izpostaviti področje informatike. KPK je izkoristila možnost za povezovanje različnih sistemov in rudarjenje podatkov za obvladovanje količine podatkov ter avtomatično izločanje potencialno problematičnih transakcij. Vzpostavila je sistem Supervizor, ki javnosti omogoča vpogled v transakcije javnega sektorja.<sup>747</sup> Poleg pomanjkanja finančnih in človeških virov pa so za KPK problem tudi težave z zaščito prijaviteljev, saj tre-

nutno še nima primernih vzvodov za izvajanje zaščite prijaviteljev, kljub na novo pridobljeni pristojnosti na tem področju.

### STRUKTURA IN ORGANIZACIJA

Komisija za preprečevanje korupcije je organizirana glede na svoje pristojnosti in naloge, in sicer so na eni strani preventivne naloge, ki jih ima Center za integriteto in preventivo, in nadzorno-preiskovalne naloge, ki jih ima služba za nadzor in preiskave. Podporne naloge (pravne, kadrovske, finančne zadeve, analitika in informatika itd.) opravlja urad komisije. Vodstvo KPK je sestavljeno iz treh članov, in sicer predsednika ter dveh namestnikov. Po statusu so funkcionarji. Predsednik je pristojen za vodenje in organizacijo dela, odločitve o vsebinskih zadevah pa so sprejete na sejah z večino glasov članov KPK; pri tem je glas predsednika enakovreden glasu namestnika.<sup>748</sup>

Center za integriteto in preventivo se posveča področju preventive, in sicer oblikuje in izvaja politiko preprečevanja korupcije in krepitev integritete, to pa vključuje dejavnosti pri ozaveščanju javnosti, pripravo načrtov integritete in predlogov relevantnih predpisov ter nadzorovanje izvajanja ukrepov za preprečevanje korupcije na nacionalni ravni. Služba za nadzor in preiskave izvaja nadzor in preiskave ob morebitnih sumih, da gre za korupcijo in druge kršitve ZIntPK, vodi prekrškovne postopke in nadzoruje lobiranje, nasprotja interesov, premoženjsko stanje funkcionarjev, nezdržljivost funkcij, omejitve poslovanja in sprejemanja daril. Urad komisije pa skrbi za sistemski razvoj protikorupcijske doktrine ter etike delovanja javnega sektorja, opravlja analize in raziskave na področju korupcije z uporabo informacijskih tehnologij, pripravlja predloge sprememb zakonodaje z delovnega področja komisije, skrbi za mednarodno dejavnost komisije in stike z javnostmi ter opravlja administrativne, kadrovske, logistične in finančne naloge.<sup>749</sup>

<sup>746</sup> Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/komisija>

<sup>747</sup> Lenart J. Kučič, "Ne iščite zarote, kadar je lahko kriva nesposobnost", Delo, Sobotna priloga (18.6.2011). Pridobljeno 13.7.2011 na: <http://www.delo.si/zgodbe/sobotnapriloga/matej-kovacic-ne-iscite-zarote-kadar-je-lahko-kriva-nesposobnost.html>

<sup>748</sup> Komisija za preprečevanje korupcije - organizacija in zaposleni. Pridobljeno 23.8.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/komisija/organizacija-in-zaposleni>

<sup>749</sup> Prav tam.

## VIRI IN SREDSTVA (pravni okvir)

*V kolikšni meri zakonodaja zagotavlja komisiji za preprečevanje korupcije zadostna sredstva za učinkovito delovanje*

Ocena: 75

KPK je neodvisen državni organ, ki pa deluje v okviru javnega sektorja in je tako na področju zagotavljanja finančnih in kadrovskih virov vezan na relevantno zakonodajo za omenjena področja in seveda omejitve proračuna RS. V skladu s 6. členom Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) so sredstva za delo KPK zagotovljena v okviru proračuna Republike Slovenije (RS).<sup>750</sup> Potrebno pa je poudariti, da se sredstva za delovanje KPK zagotavljajo na podlagi predloga KPK, in sicer 6. člena Poslovnika KPK; le-ta o porabi sredstev odloča v skladu z letnim finančnim načrtom, ki ga pripravi samostojno.<sup>751</sup> Ob tem je potrebno omeniti, da tako Poslovnik kot tudi ZIntPK, ki predstavljata pravno podlago za delovanje in predlog proračuna KPK, ne vsebujeta formalnih določil, ki bi zagotavljala vzdrževanje potrebnih in nespremenljivih sredstev. Proračunska politika KPK tako ni odvisna le od lastnega finančnega predloga, temveč tudi od rebalansa proračuna vlade, DZ ter druge zakonodaje.

Predlog za proračun KPK pripravi samostojno, in sicer brez vsakršnih obveznih zakonskih določil ali omejitev glede vrste proračunskih sredstev. Kakorkoli, KPK kot pravno podlago pri oblikovanju predloga upošteva ZIntPK, tako pa delovanje predlagatelja finančnega načrta pripomore k doseganju ciljev podprogramov, programov in politik, določenih z zakonom.<sup>752</sup> Poleg tega KPK pri pripravi predloga upošteva, da so zagotovljene razmere za učinkovito uresničevanje strateških ciljev, določenih v Resoluciji o preprečevanju korupcije v RS (Resolucija)<sup>753</sup>. Izhodišča, na katerih temeljijo izračuni predlogov, torej temeljijo na zakonskih nalogah, ki jih mora izvajati KPK, ter materialno-tehničnih sredstvih, ki so nujno potrebna za izvajanje teh nalog.

Pri tem je potrebno poudariti, da rebalans državnega proračuna predlaga vlada, ta pa ga izvaja in je hkrati zanj odgovorna. To pomeni, da predlogi KPK za njen proračun niso nujno upoštevani. Tako na primer vlada RS v fazi usklajevanja zahtevkov ob pripravi predloga proračuna za leti 2008 in 2009 s KPK ni dosegla soglasja o višini finančnega načrta.<sup>754</sup>

V skladu z 12. členom ZIntPK KPK med drugim odplačno izvaja strokovne naloge v zvezi s pripravo in izdelavo načrtov integritete ter ukrepov za preprečevanje korupcije za uporabnike iz zasebnega sektorja. V skladu s 3. odstavkom istega člena KPK določi cenik za izvajanje prej omenjenih nalog in ga objavi na svoji spletni strani. Pri obračunu stroškov in načinu vplačil za izvajanje teh nalog so upoštevani predpisi, sprejeti na podlagi zakona, ki ureja javne finance. Pridobitev sredstev za izvajanje drugih nalog in aktivnosti KPK, določenih z ZIntPK ter njenim poslovníkom, zakonodaja ne predvideva.

<sup>750</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Pridobljeno 3.7.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201045&stevilka=2226>

<sup>751</sup> Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 15.7.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=31>

<sup>752</sup> Obrazložitev predloga proračuna RS za leto 2011 za Komisijo za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 15.7.2011 na: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti\\_prora%C4%8Dun/2011/spremembe/Pos/1315\\_KOM\\_PREPRECEVANJE\\_KORUPCIJE-2011.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2011/spremembe/Pos/1315_KOM_PREPRECEVANJE_KORUPCIJE-2011.pdf)

<sup>753</sup> Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 15.7.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=30>

<sup>754</sup> Predlog finančnega načrta Komisije za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 15.7.2011 na: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Priprava\\_prora%C4%8Duna/Priprava\\_prora%C4%8Duna\\_za\\_leti\\_2008\\_in\\_2009/Predlog\\_prora%C4%8Duna\\_Republike\\_Slovenije\\_za\\_letno\\_2009/OBR09\\_135.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Priprava_prora%C4%8Duna/Priprava_prora%C4%8Duna_za_leti_2008_in_2009/Predlog_prora%C4%8Duna_Republike_Slovenije_za_letno_2009/OBR09_135.pdf)

## VIRI IN SREDSTVA (praksa)

*V kolikšni meri ima komisija za preprečevanje korupcije zadostna sredstva za učinkovito delovanje v praksi in dosego ciljev*

Ocena: 25

Sredstva za delovanje KPK se zagotavljajo v okviru proračuna RS in tako je tudi KPK vezana na ukrepe in delovanje državnega sistema RS. Kljub varčevalnim ukrepom v RS kot posledici finančne krize pa se je količina dodeljenih sredstev za delovanje KPK v letu 2010 povečala zaradi novih pristojnosti KPK v povezavi z uveljavitvijo ZIntPK, ki je nasledil Zakon o preprečevanju korupcije<sup>755</sup> iz leta 2004. V proračunskih letih 2010 in 2011 je KPK tako za opravljanje vseh nalog potrebovala približno 3.000.000 evrov, in sicer 1.391.591 evrov v letu 2010 in 1.436.896 evrov v letu 2011.<sup>756</sup> V prejšnjih letih je bila poraba KPK znatno nižja, in sicer 1.049.080 evrov v letu 2009, 693.967,50 evra v letu 2008 in 599.271,11 evra v letu 2007. Finančna sredstva, namenjena delovanju KPK, se sicer redno povečujejo, vendar pa je kljub izredno povečanim pristojnostim KPK še vedno eden izmed najmanjših neodvisnih državnih organov (npr. tako varuh človekovih pravic kot tudi informacijski pooblaščenec sta imela v letu 2010 večji proračun, oba imata tudi večje število zaposlenih)<sup>757</sup>. Pri tem pa je potrebno poudariti dejstvo, da ima KPK danes zgolj tri zaposlene več kot KPK po starem zakonu in za približno 70 % več pristojnosti.<sup>758</sup> Tako bi lahko rekli, da so finančni viri KPK sicer omejeni, kajti kljub povečanju finančni viri niso zadostni v primerjavi s povečanjem pristojnosti KPK.<sup>759</sup> Ob tem pa je potrebno izpostaviti posledice gospodarske krize, saj se proračun zmanjšuje na vseh področjih.

KPK je sicer neodvisni državni organ, vendar pa mora upoštevati Zakon o delovnih razmerjih in Zakon o javnih uslužbencih, ki omogoča precejšnjo stabilnost človeških virov. V tem trenutku KPK zaposluje 30 ljudi<sup>760</sup>, to pa po mnenju predsednika KPK ne zadostuje za učinkovito izvajanje vseh pristojnosti, hkrati pa izpostavlja problematiko izkušenj zaposlenih, saj KPK v veliki meri zaposluje ljudi z malo izkušnjami na tem področju.<sup>761</sup>

KPK do sedaj sicer ni izvajala etičnih testov, razen običajnega preverjanja nekaznovanosti, vendar pa bodo v prihodnje potekali pisni testi, ki bodo vključevali preverjanje integritete. KPK za kandidate ob zaposlitvi ne izvaja nobenega posebnega usposabljanja, vendar pa so organizirana področna praktična usposabljanja v sodelovanju z drugimi institucijami, kot je na primer urad za preprečevanje pranja denarja, NPU. Nekaj jih izvajajo sami (v zvezi s tajnimi podatki, osebnimi podatki ipd.). Na področju kariernega razvoja pa trčimo ob omejitve ravno zaradi majhnosti institucije in omejitev, ki veljajo za uslužbenca državne uprave, kot so časovne omejitve za napredovanja, poleg tega so tako delovna mesta kot napredovanja primarno odvisna od izobrazbe posameznika.<sup>762</sup>

<sup>755</sup> Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 15.7.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=32>

<sup>756</sup> Predlog zakona o javnosti premoženja funkcionarjev. Pridobljeno 15.7.2011 na: <http://www.sds.si/file/2010/2/zakon-o-javnosti-premozenja-funkcionarjev/Zakon%20o%20javnosti%20premozenja%20funkcionarjev-februar2010.doc>

<sup>757</sup> Rebalans proračuna RS. Pridobljeno 12.7.2011 na: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti\\_prora%C4%8Dun/2010\\_rebalans/02\\_REB2010\\_poselni\\_del.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2010_rebalans/02_REB2010_poselni_del.pdf)

<sup>758</sup> Intervju z mag. Goranom Klemenčičem, predsednikom komisije za preprečevanje korupcije, 28.6.2011.

<sup>759</sup> Letna poročila komisije za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 12.8.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>

<sup>760</sup> Komisija za preprečevanje korupcije - organizacija in zaposleni. Pridobljeno 23.8.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/komisija/organizacija-in-zaposleni>

<sup>761</sup> Intervju z mag. Goranom Klemenčičem, predsednikom komisije za preprečevanje korupcije, 28.6.2011.

<sup>762</sup> Prav tam.

## NEODVISNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri zakonodaja zagotavlja neodvisnost komisije za preprečevanje korupcije*

Ocena: **75**

Vodstvo KPK, torej predsednik in namestnik predsednika, sta izbrana na podlagi javnega poziva za zbiranje kandidatur; izbiro obravnava za ta namen oblikovana neodvisna izbirna komisija, sestavljena iz petih članov, ki predstavljajo vse veje oblasti. Izbirna komisija izbrane kandidature posreduje predsedniku republike, ta pa na podlagi prejetih predlogov imenuje predsednika in namestnika KPK.<sup>763</sup> Izbira predsednika in namestnika predsednika KPK tako poteka javno, vendar pa ni javnega pogovora s kandidati pred DZ, saj ima izbirna komisija vse pristojnosti za izbiro.

Državni zbor RS (DZ) je na seji 26. maja 2010 sprejel ZIntPK, s katerim je KPK določil kot samostojen in neodvisen organ, kot je predviden v Konvenciji ZN o preprečevanju korupcije. Pri opravljanju nalog, za katere je pristojen (krepitev učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanje ogrožanja le-tega s koruptivnimi dejanji), je samostojen (v okviru in na podlagi zakonov). V skladu z 11. členom ZIntPK KPK deluje in odloča kot kolegijski organ, ki ga sestavljajo njeni funkcionarji, in sicer predsednik ter njegova namestnika. Poslovanje KPK je urejeno s poslovnikom (objavljen v Uradnem listu RS) in drugimi splošnimi akti.<sup>764</sup> Spremembe in dopolnitve ZIntPK, sprejete v maju 2011<sup>765</sup>, še dodatno povečujejo neodvisno delovanje KPK in tako je neodvisno in apolitično delovanje KPK pravno dobro zagotovljeno.

V skladu s 7. členom ZIntPK funkcija predsednika in namestnika predsednika KPK ni združljiva z opravljanjem funkcije ali delom v drugi osebi javnega ali zasebnega prava, ki deluje na področjih, na katerih KPK izvršuje pristojnosti po tem zakonu, to pa hkrati pomeni, da sta politična funkcija in delo KPK nezdružljiva. Predsednik in namestnika predsednika morajo tako najkasneje v mesecu dni po začetku opravljanja funkcije prenehati opravljati takšno delo ali funkcijo.<sup>766</sup> Novi poslovnik, sprejet v letu 2010, je omejil neposreden politični vpliv na delovanje KPK. Prej je namreč KPK morala o svojem delu vsak mesec poročati komisiji DZ.<sup>767</sup>

Za imenovanje direktorja, funkcionarjev in javnih uslužbencev KPK so postavljeni jasni pogoji, opredeljeni v ZIntPK. Funkcionarje predstavljajo predsednik in dva njegova namestnika. Biti morajo državljani RS, imeti morajo najmanj izobrazbo, pridobljeno v študijskih programih druge stopnje, ali raven izobrazbe, ki ustreza izobrazbi druge stopnje, in najmanj deset let delovnih izkušenj pri opravljanju nalog, za katere je zahtevana ta izobrazba, ter ne smejo biti pravnomočno obsojeni na zapor. Hkrati morajo biti predsednik in njegova namestnika osebe, za katere je na podlagi dosedanjega dela, ravnanja ali vedenja možno utemeljeno sklepati, da bodo svojo funkcijo opravljale zakonito in v skladu s pravili stroke.<sup>768</sup>

Predsednik KPK pol leta pred iztekom mandata predsednika in namestnikov predsednika o tem obvesti predsednika republike, ta pa pozove predlagatelje članov izbirne komisije, da imenujejo svoje člane v 30 dneh od prejete obvestila predsednika republike. Hkrati s pozivom za imenovanje članov izbirne komisije predsednik republike izvede javni poziv za zbiranje kandidatur za predsednika in namestnikov predsednika KPK ter določi rok za zbiranje kandidatur, ta pa ne sme biti krajši od 14 in ne daljši od 30 dni. Zbrane kandidature posreduje izbirni komisiji, ta pa izvede postopek za izbiro primernih kandidatov. Posamezne člane izbirne komisije imenujejo: vlada RS, DZ RS, neprofitne organizacije zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije izmed svojih članov, sodni svet izmed svojih članov, uradniški svet izmed svojih članov. Izbirna komisija preveri izpolnjevanje pogojev, določenih z ZIntPK, oceni primernost kandidatov ter predsedniku RS posreduje seznam kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje in so primerni za imenovanje. Predsednik izmed predlaganih kandidatov imenuje predsednika in namestnika predsednika KPK v 30 dneh po prejemu kandidatur.<sup>769</sup> Ob tem je pomembno poudariti izboljšanje neodvisnega delovanja KPK, ki ga je prinesel ZIntPK z uvedbo navedenega načina izbire funkcionarjev KPK, prej je funkcionarje namreč potrjeval DZ in tako je bila KPK bolj izpostavljena morebitnim političnim pritiskom.

V skladu s 76. členom morajo funkcionarji KPK v rokih, ki jih določa ZIntPK, DZ predložiti podatke o funkcijah, ki jih opravljajo poklicno ali nepoklicno, o drugih funkcijah oziroma dejavnostih, ki jih opravljajo, o dejavnosti, ki so jo opravljali neposredno pred začetkom opravljanja funkcije ter o svojem premoženjskem stanju. Predsednik KPK, ki ob začetku opravljanja svoje funkcije ali med njim ugotovi nasprotje interesov ali možnost, da bi se to zgodilo, o tem takoj pisno obvesti DZ in se potem ravna po odločitvi DZ (odločiti mora v 15 dneh) o obstoju nasprotja interesov. Namestnika predsednika, ki ob začetku opravljanja funkcije ali med njim ugotovita nasprotje interesov ali možnost, da bi se to zgodilo, o tem takoj pisno obvestita predsednika KPK in se ravnata po odločitvi predsednika (odločiti mora v 15 dneh) o obstoju nasprotja interesov. Če DZ na podlagi ZIntPK od funkcionarja KPK zahteva osnovne oziroma dopolnilne podatke o njegovem premoženjskem stanju, ji mora ta podatke predložiti takoj oziroma najpozneje v 30 dneh.

Predsednik KPK ima fiksno določen mandat, in sicer je imenovan za šest let, imenovan pa je lahko dvakrat. Enako velja za namestnika predsednika, le da sta imenovana za pet let. Predsednik in namestnika predsednika ter člani KPK, imenovani po ZPKor, torej predhodniku ZIntPK, po preteku svojih mandatov niso mogli biti ponovno imenovani na funkcijo v KPK.

Razrešitev predsednika ali namestnika predsednika KPK določa 22. člen ZIntPK, in sicer lahko to stori predsednik republike: če predsednik ali namestnik predsednika KPK to zahteva, če je s pravnomočno sodbo obsojen na zapor, zaradi trajne izgube delovne zmožnosti za opravljanje funkcije ali če ne ravna v skladu s petim odstavkom 7. člena ZIntPK, ki določa, da mora najkasneje v mesecu dni po začetku opravljanja funkcije prenehati opravljati delo ali funkcijo v drugi osebi javnega ali zasebnega prava, ki deluje na področjih, na katerih KPK izvršuje pristojnosti po tem zakonu. Če predsednik ali namestnik predsednika KPK najkasneje v mesecu dni po začetku opravljanja funkcije ne prenehajo opravljati dela ali funkcije iz prejšnjega stavka, ga predsednik republike razreši na predlog DZ. Prav tako lahko predsednik republike na predlog DZ razreši predsednika ali namest-

<sup>763</sup> Člani izbirne komisije so bili izbrani: Katja Filipič (vlada RS), Dušan Kumer (Državni zbor), Simona Habič (neprofitne organizacije zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije), Etelka Korpič Horvat (sodni svet), Polona Kovač (uradniški svet). ZIntPK. Pridobljeno 12.8.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/protikorupcijska-zakonodaja-in-strateski-dokumenti/zintpk/199>

<sup>764</sup> ZIntPK. Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=98075>

<sup>765</sup> ZIntPK-B. Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201143&stevilka=2043>

<sup>766</sup> ZIntPK.

<sup>767</sup> Poslovnik komisije za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2004105&stevilka=4466>

<sup>768</sup> Prav tam.

<sup>769</sup> Prav tam.

nika predsednika KPK, če funkcije ne opravlja v skladu z ustavo in zakonom.<sup>770</sup> Razrešitev brez zakonske podlage torej ni mogoča.

ZIntPK ter Poslovnik KPK ne omenjata nobene imunitete funkcionarjev KPK ali kakršnihkoli sodnih postopkov, ki bi prav posebej vključevali samo KPK oziroma njene funkcionarje. 15. člen ZIntPK določa, da zoper odločbo KPK ni možna pritožba, dopusten pa je upravni spor. Tega v Sloveniji ureja Zakon o upravnem sporu (ZUS-1)<sup>771</sup>.

V skladu s 77. členom ZIntPK se z globo od 400 do 1.200 evrov kaznuje za prekršek posameznik, ki (a) v nasprotju s prej omenjeno določbo 28. člena tega zakona ne preneha opravljati nezdržljive funkcije, članstva ali dejavnosti, (b) v nasprotju z določbami 30. člena tega zakona sprejme darilo ali drugo korist v zvezi z opravljanjem funkcije, (c) v nasprotju z določbami 31. člena tega zakona sprejetega darila in njegove vrednosti ne vpiše v seznam daril pri organu ali organizaciji, v kateri opravlja svojo funkcijo, ali ga ne preda v upravljanje organu oziroma organizaciji, v kateri opravlja funkcijo, (d) v nasprotju z določbo prvega odstavka 36. člena tega zakona v dveh letih po prenehanju funkcije v razmerju do organa, v katerem je opravljal svojo funkcijo, nastopi kot predstavnik pravne osebe, ki s tem organom ima ali vzpostavlja poslovne stike. Navedeno velja tudi za funkcionarje KPK.<sup>772</sup>

## NEODVISNOST (praksa)

*V kolikšni meri je komisija za preprečevanje korupcije neodvisna v praksi*

Ocena: **75**

S sprejetjem novega ZIntPK se je povečala politična neodvisnost KPK predvsem na podlagi dejstva, da predsednika in namestnikov predsednika ne potrjuje DŽ, temveč je za izbiro pristojna že omenjena izbirna komisija, končno izbiro pa opravi predsednik RS.<sup>773</sup> Omenjeno v praksi zmanjšuje možnost političnega vpliva, saj so v izbiro funkcionarjev vpletene vse tri veje oblasti, kljub temu pa je popolno neodvisnost ob vpetosti v državni aparat seveda izredno težko doseči.

Analiza javnega mnenja v letu 2009 je pokazala, da splošna javnost razume KPK poleg medijev kot najbolj zaslužno za boj proti korupciji. Omenjeno stališče je dokaj konstantno in zaupanje v delo KPK se v zadnjih letih zgolj povečuje.<sup>774</sup> Tako bi lahko sklepali, da je KPK razumljena kot strokoven in politično neodvisen organ. Ob tem je potrebno omeniti še, da KPK dejansko ni priljubljena pri nobeni politični smeri, saj so bili primeri prijav kršiteljev iz različnih političnih usmeritev.<sup>775</sup>

Prav tako je zagotovljena kadrovska stabilnost, če zaposleni spoštujejo že navedene omejitve zaposlitve na KPK. Če so zakonsko opredeljene omejitve kršene, je posledica izguba položaja, to pa se tudi izvaja v praksi.<sup>776</sup>

<sup>770</sup> Prav tam.

<sup>771</sup> Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Pridobljeno 17.7.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsir02/predpis\\_ZAK04732.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsir02/predpis_ZAK04732.html)

<sup>772</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201045&stevilka=2226>

<sup>773</sup> Prav tam.

<sup>774</sup> Raziskave in statistika o korupciji. Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/raziskave-in-statistika>

<sup>775</sup> Intervju z izr. prof. dr. Matjažem Jagrom, LLM direktorjem ter znanstvenim svetnikom, 8.6.2011.

<sup>776</sup> Intervju z mag. Goranom Klemenčičem, predsednikom komisije za preprečevanje korupcije, 28.6.2011.

KPK aktivno sodeluje tako z institucijami pregona kot tudi različnimi nadzornimi institucijami. Novembra 2010 je bila sprejeta Uredba o sodelovanju državnega tožilstva, policije in drugih pristojnih državnih organov in institucij pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj ter delovanju specializiranih in skupnih preiskovalnih skupin, na podlagi katere je sodelovanje s policijo in državnim tožilstvom tudi formalno urejeno. Poleg tega je KPK v leto 2010 s posameznimi organi sklenila sporazume, ki zagotavljajo transparentno, načrtno, sistematično in učinkovito sodelovanje z drugimi organi. Omenjeno sodelovanje je potekalo v obliki skupnih sestankov, sklepanja sporazumov za izmenjavo določenih zbirk osebnih in drugih podatkov in dostop do njih, operativnih delovnih sestankov, sodelovanja oziroma udeležbe v programih usposabljanja in izpopolnjevanja, vzpostavljanja avtomatizirane izmenjave podatkov, oddaljenega neposrednega dostopa do zbirk podatkov ter izmenjave podatkov in dokumentov iz zbirk podatkov, odstopanja zadev v pristojno reševanje oziroma predlogov za uvedbo nadzorstvenih postopkov iz pristojnosti posameznih organov.<sup>777</sup>

KPK naj bi tako v praksi najbolje sodelovala z nacionalnim preiskovalnim uradom, uradom za javna plačila, državno revizijsko komisijo, še kar dobro z računskim sodiščem, uradom za preprečevanje pranja denarja ter Agencijo za trg vrednostnih papirjev. Poleg tega je bila tudi ustanovljena skupna preiskovalna skupina, v kateri so predstavniki policije, tožilstva in urada za preprečevanje pranja denarja, vendar se ponovno srečujemo s problematiko kapacitet, ki jih ima na voljo KPK.<sup>778</sup>

## TRANSPARENTNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri zakonodaja omogoča javnosti dostop do pomembnih informacij o aktivnostih, odločitvah in procesu odločanja komisije za preprečevanje korupcije*

Ocena: **100**

Zakonodaja omogoča dostop javnosti do pomembnih informacij o aktivnosti, odločitvah in procesu odločanja komisije za preprečevanje korupcije.

KPK odloča na sejah: sprejema načelna mnenja, stališča, priporočila in pojasnila o vprašanih, povezanih z vsebino ZIntPK (12. člen ZIntPK in 9. člen Poslovnika KPK), ter še ugotovitve v konkretnem primeru. Po noveli lahko v načelnih mnenjih in ugotovitvah ob konkretnem primeru KPK obdeluje tudi osebne podatke (peti odstavek 13. člena ZIntPK-UPB). Poleg tega KPK na lastno pobudo ali na podlagi prijavi o sumih korupcije v konkretnih zadevah v skladu s 13. členom ZIntPK oblikuje načelna mnenja o posameznih ravnanjih, to pa ne pomeni odločanja o odgovornosti udeleženih fizičnih ali pravnih oseb. Ob tem je potrebno omeniti, da načelna mnenja ne smejo vsebovati osebnih podatkov. Osnutek načelnega mnenja je treba pred javno predstavitvijo poslati obravnavani osebi z zaprosilom, da v 14 delovnih dneh odgovori na osnutek mnenja. KPK odgovor obravnava in izda načelno mnenje skupaj z odgovorom obravnavane osebe brez osebnih podatkov.<sup>779</sup>

<sup>777</sup> Letna poročila komisije za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 15.7.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>

<sup>778</sup> Intervju z mag. Goranom Klemenčičem, predsednikom komisije za preprečevanje korupcije, 28.6.2011.

<sup>779</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201045&stevilka=2226>

Poleg tega na podlagi zbranih poročil nosilcev ukrepov akcijskega načrta ter na podlagi lastnih ugotovitev KPK v treh mesecih po prejetju poročil sestavi poročilo o izvajanju resolucije, v katerem navede ključne dosežke, ugotovljene probleme in dejavnike tveganja ter poda oceno uspešnosti izvajanja resolucije s predlogom nadaljnjih ukrepov in potrebnih sprememb ter dopolnitev resolucije. Kolikor KPK ugotovi, da posamezni nosilci ukrepov iz akcijskega načrta za uresničevanje resolucije iz javnega sektorja tega ne izvajajo ali ga izvajajo slabo, pristojnemu organu predlaga ugotavljanje odgovornosti osebe, odgovorne za izvajanje ukrepov, in o tem obvesti javnost. KPK poročilo o izvajanju resolucije vključuje v letno poročilo DZ o svojem delu.<sup>780</sup>

V skladu z 18. členom ZIntPK KPK o svojem delu obvešča javnost, in sicer z objavo svojih načelnih mnenj, stališč in odločitev ter sklicev sej in njihovih zapisnikov. Prav tako 17. člen Poslovnika KPK določa, da so sklici in zapisniki sej, načelna mnenja, stališča in odločitve KPK javni in morajo biti objavljeni na njeni spletni strani tako, da iz njih ni mogoče razbrati osebnih oziroma tajnih podatkov. Poleg tega KPK lahko obvešča javnost tudi o drugem delu, sporočilo javnosti pa posreduje predsednik oziroma predstavnik KPK, ki ga določi predsednik. Podatki o premoženjskem stanju oseb, odgovornih za javna naročila, in uradnikov državne revizijske komisije niso predmet javne objave. Za preostale zavezanke so podatki javno dostopni v delu, ki se nanaša na dohodke in premoženje, pridobljeno v času opravljanja javne funkcije oziroma dejavnosti in še eno leto po prenehanju opravljanja funkcije oziroma dejavnosti. Premoženje, pridobljeno pred začetkom opravljanja funkcije oziroma dejavnosti, ni javno. Podatki so javno objavljeni 24 mesecev od dneva prenehanja opravljanja funkcije oziroma dela.

## TRANSPARENTNOST (praksa)

*V kolikšni meri javnost lahko dostopa do pomembnih informacij o aktivnostih, odločitvah in procesu odločanja komisije za preprečevanje korupcije v praksi*

Ocena: **75**

KPK je v zadnjem letu prenovila svojo spletno stran, tako da danes vsebuje sveže in jasno predstavljene informacije, ki pokrivajo ne samo vse spektre delovanja KPK, temveč tudi velik del relevantnih dokumentov na tem področju. Redno so objavljeni informacije o sejah komisije, letna poročila, raziskave na področju korupcije.<sup>781</sup> KPK pa prav tako načrtuje uvedbo možnosti spremljanja statusa določenega obravnavanega postopka. Tako bi poskrbeli še za večjo transparentnost delovanja, kolikor je to mogoče glede na varovanje osebnih podatkov.<sup>782</sup>

Na spletni strani so dostopni tudi podatki o premoženjskem stanju funkcionarjev komisije.<sup>783</sup> Dostopna sta tudi register lobistov in število poročanj.<sup>784</sup>

KPK tako ne samo objavlja vse formalno zahtevane podatke, temveč tudi sproti obvešča javnost o svojem delovanju, svojih članih in finančnih virih. Izdaja tudi vestnik, s katerim javni sektor, nevladne

<sup>780</sup> Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 17.7.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=31#c252>

<sup>781</sup> Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/>

<sup>782</sup> Intervju z mag. Goranom Klemenčičem, predsednikom komisije za preprečevanje korupcije, 28.6.2011.

<sup>783</sup> Premoženjsko stanje funkcionarjev komisije za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 18.11.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/projekt-transparentnost/premozenjsko-stanje-funkcionarjev-komisije>

<sup>784</sup> Lobistični stiki - register lobistov. Pridobljeno 18.11.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/projekt-transparentnost/lobistici-stiki>

organizacije in zainteresirano javnost obvešča o delu. Avgusta 2011 je KPK na spletu objavila aplikacijo Supervizor<sup>785</sup>, ki javnosti omogoča pregled poslovanja javnih inštitucij na državni in lokalni ravni z zasebnimi podjetji od 1. januarja 2003 dalje.<sup>786</sup>

V letu 2011 opazimo, da je KPK javno objavila dve načelni mnenji prejšnja leta pa je KPK imela ta institut kot skoraj edino možnost za redno obveščanje javnosti o svojem delovanju in primerih, ki jih obravnava redno izdajala načelna mnenja. Opazimo, da sta se tako delno zmanjšala transparentnost delovanja KPK in omejil dostop javnosti. Po zakonu izdajanje načelnih mnenj sodi med naloge in pristojnosti KPK. In sicer po prijavi ali na lastno pobudo ali pobudo organa po končanem postopku komisija izda načelno mnenje ali ugotovitve o konkretnem primeru. Vsebujejo prikaz in opredelitev komisije do sistemskih pomanjkljivosti, neskladij in problemov ter predloge za izboljšanje stanja. Ugotovitve komisije o konkretnem primeru vsebujejo zlasti opis dejanskega stanja, oceno ravnanja s pravnega vidika, z vidika krepitve integritete javnega sektorja ter z vidika korupcijskih tveganj in ob ugotovljenih nepravilnosti ali tveganj pojasnilo, kakšno bi bilo dolžno ravnanje. Načelna mnenja in ugotovitve o konkretnem primeru predstavijo javnosti z objavo na svoji spletni strani in na drug primeren način. O mnenju seznanijo osebo ali organ pred objavo. Opazimo, da KPK v popolnosti ne izpolnjuje ene od svojih pomembnih nalog v tem okviru. Obvešča pa javnost na druge načine oz. o drugih stvareh.

## ODGOVORNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstaja pravni okvir, ki zagotavlja, da KPK poroča o svojem delu in je odgovorna zanj*

Ocena: **75**

Področje poročanja in odgovornosti je formalno dokaj dobro opredeljeno, vendar pa poleg zahtevanega letnega poročanja DZ zakonodaja ne predvideva neodvisnega nadzornega organa, ki bi bil zadolžen za nadzor nad delom KPK.

Komisija o svojem delu enkrat na leto poroča DZ. Letno poročilo mora predložiti najkasneje do 31. maja tekočega leta za preteklo leto. To mora vsebovati podatke z vseh področij delovanja, in sicer o vsebini in obsegu dela ter o sklepih, ugotovitvah in mnenjih KPK, oceno trenutnega stanja pri preprečevanju korupcije ter preprečevanju in odpravljanju nasprotja interesov ter poročilo o izvajanju resolucije o preprečevanju korupcije v RS z navedbo ključnih dosežkov, problemov, dejavnikov tveganja in ocene uspešnosti ter predlogov za morebitne spremembe resolucije. Poleg tega KPK vsako leto do 31. marca državnemu zboru preda kopije seznamov prejetih daril.<sup>787</sup>

DZ opravlja nadzor nad izvajanjem nalog. Predsednik KPK tako enkrat na leto poroča DZ brez navajanja podatkov, ki bi omogočali identifikacijo obravnavanih fizičnih ali pravnih oseb, o vsebini in obsegu dela, svojih sklepih, ugotovitvah, mnenjih komisije, povezanih s pristojnostmi komisije, ter poda oceno trenutnega stanja preprečevanja korupcije ter preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov.<sup>788</sup> Letno poročilo KPK je objavljeno tudi na spletni strani KPK.

<sup>785</sup> Supervizor. Pridobljeno 18.10.2011 na: <http://supervisor.kpk-rs.si/>

<sup>786</sup> Protikorupcijska komisija razkriva poslovanje javnega sektorja s podjetji. Pridobljeno 23.8.2011 na: <http://www.delo.si/novice/politika/protikorupcijska-komisija-razkriva-poslovanje-javnega-sektorja-s-podjetji.html>

<sup>787</sup> Prav tam.

<sup>788</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201045&stevilka=2226>

Poleg tega KPK v skladu s poslovníkom letno poroča tudi vladi RS in po potrebi še drugim organom. Kolikor se KPK pri svojem delu sreča s pojavi, ki zaradi zagotovitve uspešnega opravljanja nalog KPK zahtevajo hitro ukrepanje, o njih s poročili in predlogi rešitev takoj obvešča DZ oziroma vlado. KPK o svojem delu obvešča javnost z objavo načelnih mnenj, stališč in odločitev ter sklicev sej in njihovih zapisnikov. Na svoje seje lahko komisija povabi predstavnike neprofitnih organizacij zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije in sindikatov.<sup>789</sup> Potrebno pa je omeniti, da so seje KPK praviloma zaprte za javnost, izjemoma KPK odloči, da bodo posamezne točke dnevnega reda javne.<sup>790</sup>

V okviru sprememb ZIntPK, sprejetih maja 2011, je bil dodan sklep, ki zahteva izvedbo notranje revizije zunanjega revizijskega organa, in sicer poslovanja KPK na področju porabe materialno-finančnih sredstev in kadrovskih zadev. Taka revizija mora biti najmanj vsake tri leta, revizijsko poročilo pa je poslano predsedniku republike ter DZ.<sup>791</sup> Navedena sprememba predstavlja velik korak naprej, saj do sedaj ni bilo pravnih okvirov, ki bi zahtevali revizijo delovanja protikorupcijskih organov v RS. Premoženjsko stanje, sprejemanje daril, nasprotje interesov ter nezdrumljivost funkcije s pridobitno dejavnostjo predsednika in obeh namestnikov predsednika KPK z uporabo določb ZIntPK (21. člen) nadzira DZ. Nadzor nad delovanjem KPK tako opravlja DZ in v skladu s 15. členom ZIntPK zoper odločbo komisije ni mogoča pritožba, dopusten pa je upravni spor. Poleg tega trenutno ne obstajajo nadzorni komiteji civilne družbe.

Novi ZIntPK je prinesel precejšnje izboljšanje, kar zadeva zaščito prijaviteljev, tako da je formalno to področje dokaj dobro urejeno. Poudarek je sicer predvsem na varovanju identitete prijaviteljev. Za kršitev so tudi opredeljene kazni, ki jih lahko izreče KPK (za vsak poskus ugotavljanja identitete prijavitelja lahko KPK fizični osebi izreče globo v višini od 400 do 1200 evrov, odgovorni osebi pravne osebe zasebnega in javnega prava globo v višini 400 do 4000 evrov, pravnim osebam javnega in zasebnega prava pa v višini 400 do 100.000 evrov). Razkritje identitete prijavitelja lahko odredi samo sodišče, če je to nujno potrebno za zavarovanje javnega interesa ali pravic drugih. Če je prijavitelj izpostavljen nasilju (psihične ali fizične narave) na delovnem mestu, lahko KPK uporabi delovnopravne vzvode, opredeljene v Zakonu o delovnih razmerjih. Poleg tega pa je v ZIntPK tudi opredeljeno, da KPK lahko poda komisiji za zaščito ogroženih oseb predlog za vključitev prijavitelja v program zaščite ali pobudo generalnemu državnemu tožilcu za izvedbo nujnih zaščitnih ukrepov.<sup>792</sup>

## ODGOVORNOST (praksa)

*V kolikšni meri mora KPK poročati o svojih aktivnostih, dejanjih v praksi in je odgovorna zanje*

Ocena: 50

Pri upravnih zadevah, kot sta registracija lobistov in izdajanje odločb, KPK uporablja zakon, ki ureja splošni upravni postopek. V postopkih, kot so preiskave suma korupcije, nadzor premoženjskega

stanja in nasprotja interesov pa gre za postopke sui generis. Zagotovljeno je pravno varstvo pred rednimi sodišči. Odgovornost je torej v praksi zagotovljena kot pravno varstvo in prek upravnega sodišča. Ne obstaja pa nobeno namensko ustanovljeno nadzorno telo, ki bi redno nadzorovalo delovanje KPK.

KPK o svojem delovanju redno poroča DZ<sup>793</sup>, tudi o finančni in kadrovski problematiki, in razloži finančni načrt z jasnimi prikazom bilance svojih odhodkov glede na zastavljene cilje. Letno poročilo je javno objavljeno na spletni strani KPK.<sup>794</sup> Pred sprejetjem ZIntPK redna notranja ali zunanja revizija KPK ni bila zakonsko predpisana, a je KPK predlagala spremembo ZIntPK v obliki obveznih obdobjih zunanjih revizij, to pa je DZ tudi sprejel. Za leti 2009 in 2010 in prvo polovico leta 2011 je bila odrejena, izvedena in zaključena na podlagi pobude predsednika KPK, saj prej ni bila revizija nikoli izvedena.<sup>795</sup> Potrebno je poudariti, da so opredeljene odločitve KPK in vključitev zakonsko opredeljene zahteve po redni reviziji njihovega dela dokaz težnje k zagotavljanju večje transparentnosti in odgovornosti.<sup>796</sup>

Kar zadeva zaščito prijaviteljev, so zakonske določbe sicer opredeljene, vendar pa se v praksi problem pojavi na več področjih. KPK še nima zaposlenega, ki bi se ukvarjal z omenjenim področjem<sup>797</sup>, delovno mesto pooblaščenca za zaščito prijaviteljev je sicer že sistemizirano, vendar še ni zasedeno. Da bi izboljšali delovanje pri zaščiti prijaviteljev, KPK sodeluje tudi s sindikati in sindikalnimi zaupniki, poleg tega pa za naslednje leto načrtuje vzpostavitev odvetniške mreže "pro bono", da bi zagotovili primerno zaščito.<sup>798</sup> KPK sicer lahko izreka denarne kazni za poskuse ugotavljanja identitete prijaviteljev, pri preostali zaščiti, predvsem zaščiti na delovnem mestu, pa je vezana na delovno pravo. Na podlagi raziskave, izvedene leta 2009, povezane z mobingom, je bilo ugotovljeno, da je žrtev mobinga vsak deseti zaposleni, to pa kaže na slabo urejenost področja v praksi.<sup>799</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETE (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo mehanizmi integritete, ki zagotavljajo integriteto članov KPK*

Ocena: 75

KPK ta hip sicer nima lastnega etičnega kodeksa, vendar je obvezana delovati v skladu z etičnim kodeksom ravnanja javnih uslužbencev, sprejetim leta 2001.<sup>800</sup> Profesionalno in etično delovanje KPK v obliki različnih določil zahteva tako ZIntPK kot Poslovník KPK<sup>801</sup>, pa tudi Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki KPK usmerjajo k doslednemu uresničevanju nacionalne protikorupcijske strategije, opredeljujejo izdelavo in uresničevanje načrtov integritete, omejevanje in odprav-

<sup>789</sup> Prav tam.

<sup>790</sup> Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=31#c252>

<sup>791</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-B). Pridobljeno 15.7.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201143&stevilka=2043>

<sup>792</sup> Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=kftq=integriteti&mandate=-1&tunid=UPB100B1E9A664282718C1257879002D7CC6&showdoc=1>

<sup>793</sup> Obrazložitev finančnega načrta komisije za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 12.7.2011 na: [http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti\\_prora%C4%8Dun/2011/701\\_OFPN-2011-1315-KORUPCIJA.pdf](http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Prora%C4%8Dun/Sprejeti_prora%C4%8Dun/2011/701_OFPN-2011-1315-KORUPCIJA.pdf)

<sup>794</sup> Letno poročilo komisije za preprečevanje korupcije za leto 2009. Pridobljeno 19.7.2011 na: [http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Porocila/letna/Letno\\_poro\\_cilo\\_2009.pdf](http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Porocila/letna/Letno_poro_cilo_2009.pdf)

<sup>795</sup> "Treba bo reformirati protikorupcijsko komisijo", Demokracija (12.11.2010). Pridobljeno 15.7.2011 na: <https://www.demokracija.si/slovenija/politika/3839-treba-bo-reformirati-protikorupcijsko-komisijo>

<sup>796</sup> Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=96&cs=4&tsb=4&st=m&sd=0&sho wdoc=1&tunid=MDT12128F168D9F19319C1257850003C3F12>

<sup>797</sup> Komisija za preprečevanje korupcije - organizacija in zaposleni: Pridobljeno 23.8.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/komisija/organizacija-in-zaposleni>

<sup>798</sup> Intervju z mag. Goranom Klemencičem, predsednikom komisije za preprečevanje korupcije, 28.6.2011.

<sup>799</sup> M. N., "Žrtev mobinga vsak deseti zaposleni", RTVSL0 (19.1.2009). Pridobljeno 12.7.2011 na: [www.rtvsl0.si/slovenija/zrtev-mobinga-vsak-deseti-zaposleni/96419](http://www.rtvsl0.si/slovenija/zrtev-mobinga-vsak-deseti-zaposleni/96419)

<sup>800</sup> Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20018&stevilka=474>

<sup>801</sup> Uradni list RS, št. 105/04.

ljanje nasprotij interesov, določajo preglednost prejemanja daril in nadzor nad premoženjskim stanjem odgovornih oseb itd. KPK je v letu 2010 sprejela načrt integritete, pripravlja tudi svoj etični kodeks in dodatne spremembe poslovnika, ki bodo zagotavljale dodatno transparentnost in integriteto članov KPK.<sup>802</sup> Na podlagi navedenih določb bi lahko sklenili, da so mehanizmi integritete formalno dobro opredeljeni.

V skladu z 18. členom Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev javni uslužbenec ne sme zahtevati ali sprejemati daril, uslug, gostoljubnosti ali druge koristi zase ali za svojo družino, bližnje sorodnike, prijatelje, osebe javnega ali zasebnega prava, s katerimi ima ali je imel poslovne ali politične stike, ki bi lahko vplivali ali ustvarjali videz, da vplivajo na nepristranskost, s katero opravlja javne naloge, oziroma ustvarjajo ali bi lahko ustvarjali videz, da so nagrada v zvezi z opravljanjem javnih nalog. To ne vključuje običajne gostoljubnosti ali daril majhne vrednosti.<sup>803</sup> V skladu s 77. členom ZIntPK je odgovorna oseba državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil, ki sprejme darilo v nasprotju z določenimi pogoji tega zakona, kaznovana z globo od 400 do 4.000 evrov.<sup>804</sup> Prav tako javni uslužbenec ne sme dovoliti, da bi možnost druge zaposlitve zanj ustvarila dejansko ali možno nasprotje interesov.

V okviru imenovanja KPK sicer ne obstaja nikakršna standardna praksa nadzora integritete, vendar pa so v okviru postopka imenovanja KPK preverjeni prejšnje delo, ravnanje in vedenje kandidatov, na podlagi tega preverjanja pa je mogoče sklepati, da bodo svojo funkcijo opravljali zakonito in v skladu s pravili stroke.

Poslovník KPK v svojem 44. členu določa, da vsa darila razen spominskih znakov, ki jih v zvezi z delom v KPK po splošnih predpisih sprejmejo funkcionarji in javni uslužbenci KPK, postanejo last RS, s katerimi razpolaga KPK, način razpolaganja pa je določen s predpisom, objavljenim Uradnem listu RS.<sup>805</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETE (praksa)

*V kolikšni meri je integriteta članov KPK navzoča v praksi*

Ocena: **75**

KPK je razmeroma majhna institucija, saj ima le 30 zaposlenih<sup>806</sup> in tako je zagotavljanje integritete članov KPK urejeno tudi v praksi. Enkrat na mesec je sklican tako imenovani svet delavcev. Sestanejo se vsi zaposleni in izmenjajo stališča do krepitve integritete (odnos do službe oziroma delovnih nalog, sodelavcev in s tem v zvezi integriteta ter etičnost delovanja).<sup>807</sup> V sklopu načrtov integritete so izvedli usposabljanje zaposlenih in sodelavcev in jih seznanili z okoliščinami, ki predstavljajo tveganje, ter ukrepi za obvladovanje tveganj korupcije. Skrbnik načrta integritete je dolžan sproti nadzirati uresničevanje načrta (o realizaciji vsake tri mesece) in opozarjati na morebitne pomanjkljivosti. Takoj ko na kakršenkoli način izve za morebitno tveganje korupcije, ki lahko ogrozi integriteto posameznika ali institucije, o tem nemudoma obvestiti vodstvo in zaposlene. Za zaposlene so organizirali tudi predavanja zunanjih strokovnjakov s področja dela, etike in integritete.

<sup>802</sup> Intervju z mag. Goranom Klemenčičem, predsednikom komisije za preprečevanje korupcije, 28.6.2011.

<sup>803</sup> Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Pridobljeno 12.6.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20018&stevilka=474>

<sup>804</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201045&stevilka=2226>

<sup>805</sup> Poslovník komisije za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2004105&stevilka=4466>

<sup>806</sup> Komisija za preprečevanje korupcije - organizacija in zaposleni. Pridobljeno 23.8.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/komisija/organizacija-in-zaposleni>

<sup>807</sup> Intervju z mag. Goranom Klemenčičem, predsednikom komisije za preprečevanje korupcije, 28.6.2011.

Kršitve delavcev so bile povezane z nekontroliranimi izhodi, to pa so na komisiji uredili z registracijo na vseh vstopnih točkah v prostore. Mediji so problematizirali izvedene zaposlitvene postopke komisije oziroma izpostavljali klientelistično zaposlovanje. Vodstvo komisije je reagiralo s takojšnjim sklicem sestanka vseh zaposlenih, jim predstavilo izvedene postopke in izkazalo neresničnost navedb medijev oziroma pravilnost in objektivnost izvedenih postopkov.

Komisija ima poleg kodeksa ravnanja javnih uslužbencev<sup>808</sup> še poseben kodeks etike oziroma ravnanja. Načela ravnanja so zapisana opisno in kot izjava vsakega zaposlenega oziroma sodelavca. Tem načelom sledijo kontrolna vsebinska vprašanja, vezana na posamezno načelo. Prek posameznih vprašanj lahko vsak uslužbenec komisije kadarkoli, ko se znajde v določeni etični dilemi, dodatno preizkusi, ali je njegov način delovanja skladen z želenim in pričakovanim ravnanjem, opisanim v posameznem načelu. Težijo k višjim standardom integritete, kot jih določa zakon.

V javnosti ima KPK visok ugled, ljudje ji zelo verjamejo, kot kažejo raziskave javnega mnenja. Mediji so jeseni 2011 poročali o zaposlovanju osebja po "zvezah in poznanstvih", vendar je komisija javnost obvestila o transparentnih postopkih zaposlovanja osebja in zavrnila objave v medijih.<sup>809</sup>

## PREVENTIVA (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri si komisija za preprečevanje korupcije prizadeva za vzpostavitev preventivnih mehanizmov v okviru preprečevanja korupcije*

Ocena: **75**

S sprejetjem ZIntPK so bile sprejete ključne spremembe pri preventivi in tako se stopnja delovanja na omenjenem področju povečuje. Krepitev delovanja pravne države namreč predstavlja glavni namen delovanja KPK, to pa poleg nadzorstvenih nalog vključuje tudi aktivno delovanje na področju preventive. ZIntPK je tako poudaril pristojnosti pri pripravi načrtov integritete ter spremljanju njihovega delovanja, izrecno opredelil dolžnost vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbe, ki jih sklepa javni sektor, ter dodal zahtevo po spremljanju mednarodne korupcije in sodelovanju z neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije. Ob tem je potrebno poudariti, da je bilo delovanje KPK pri preventivi v preteklosti zelo skromno, to pa se je spremenilo s sprejetjem ZIntPK in s prehodom v leto 2011 je KPK tudi spremenila organizacijsko strukturo ter oblikovala Center za integriteto in preventivo.<sup>810</sup> Tako bi lahko dejali, da je delovanje na področju preventive še v povojih, pristojnosti so sedaj zadostne, potrebna je samo še praktično uresničevanje, pričakovati pa je mogoče, da se bo glede na zastavljene cilje začelo v prihodnjih letih.

KPK deluje kot koordinator aktivnosti pri preprečevanju korupcije, to pa je določeno tudi v ZIntPK in Poslovníku KPK. V skladu z njim KPK pripravi akcijski načrt za uresničevanje Resolucije o preprečevanju korupcije v RS, ki določa nosilce ukrepov. Le-ti morajo do konca feb-

<sup>808</sup> Poleg tega je komisija sodelovala tudi pri pripravi kodeksa etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ki je bil sprejet 11.4.2011.

<sup>809</sup> Medijsko središče komisije za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 18.10.2011 na: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/porocila-za-medije>; Na KPK fingirali razpise. Pridobljeno 18.10.2011 na: <http://www.zurnal24.si/na-kpk-fingirali-razpise-clanek-136019>

<sup>810</sup> Letno poročilo komisije za preprečevanje korupcije za leto 2010. Pridobljeno 15.7.2011 na: [http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Porocila/Letna\\_Letno\\_poro\\_cilo\\_2010.pdf](http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Porocila/Letna_Letno_poro_cilo_2010.pdf)

ruarja vsako leto poročati o svojih dejavnostih, KPK pa na podlagi njihovega poročila pripravi poročilo o uresničevanju resolucije.<sup>811</sup> Za uresničevanje akcijskega načrta KPK vladi RS daje predloge za sprejetje in spremembo predpisov, nosilec ukrepov iz resolucije pa, če je potrebno, izda usmeritve glede načina izvajanja resolucije in akcijskih načrtov za uresničevanje le-te.<sup>812</sup> KPK lahko zoper odgovorne osebe, če ne izvajajo ukrepov akcijskega načrta, predlaga ugotavljanje odgovornosti in tudi izreče globo v višini 4.000 evrov.<sup>813</sup>

Poleg tega, kolikor KPK oceni, da je zaradi problematike ali izpostavljenosti posameznega področja potrebna izdelava področnih protikorupcijskih akcijskih načrtov, določi za to potrebna izhodišča, odgovornim nosilec pa jih posreduje kot podlago za izdelavo njihovih področnih protikorupcijskih programov.<sup>814</sup>

Kot je bilo že omenjeno KPK, enkrat na leto zahteva poročila o uresničevanju akcijskega načrta, ki jih vključi v poročilo o izvajanju resolucije, v katerem navede ključne dosežke, ugotovljene probleme in dejavnike tveganja ter oceni uspešnost izvajanja resolucije in doda predloge za nadaljnje ukrepe in potrebne spremembe ter dopolnitve resolucije. Če KPK ugotovi, da so za doseg ciljev oziroma za uresničitev resolucije potrebni kakršnikoli ukrepi, v okviru svojih pristojnosti takoj začne izvedbo ali k njej pozove druge pristojne, o tem pa takoj obvesti DZ.<sup>815</sup> KPK izvaja v zvezi z integriteto usposabljanja oseb, ki so po določbah ZIntPK zadolžene za načrte integritete, preverja, ali imajo organi sprejete načrte integritete in kako jih izvajajo ter po potrebi tudi pripravlja načrte integritete.<sup>816</sup>

KPK nima posebnega raziskovalnega sektorja, ki bi se posvečal raziskavam na področju korupcije, tako KPK ne izvaja obsežnih raziskav omenjenega področja. KPK sicer preiskuje primere korupcije in letno poročilo KPK tako kaže, da je KPK pripravljala poročila, mnenja oziroma stališča z različnih področij svojega delovanja.<sup>817</sup> Zadnjih šest let pa KPK vsako leto naroči izvedbo večje raziskave javnega mnenja v zvezi s korupcijo. KPK si zelo prizadeva ozaveščati javnost o preventivnih ukrepih in bo v svojem delovanju v prihodnosti tudi načrtno usmerjena v etiko in izobraževanje različnih skupin, tudi otrok. Dostopnost in promocija preventivnih aktivnosti prek prenovljene spletne strani in sodelovanje z različnimi javnostmi, predvsem z nevladnimi organizacijami, širijo aktivno delovanje na področju preventive.

## IZOBRAŽEVANJE (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri je KPK aktivno vključena v izobraževalne aktivnosti pri preprečevanju korupcije*

Ocena: **75**

V zadnjem letu je KPK naredila precejšnje spremembe na področju izobraževanja, saj se premika k bolj sistemski ureditvi in ne več parcialni izvedbi izobraževanj v raznih institucijah. KPK je tako dokaj aktivna, in sicer izvaja tako izobraževanja za splošno javnost kakor tudi za funkcionarje relevantnih področij. V letu 2009 je KPK izvedla

vrsto predavanj o nevarnosti in oblikah korupcije v več šolah različnih ravni, predvsem pa v srednjih šolah in na fakultetah. Predavanja pa so pokazala pomanjkanje orientacije mlajšega dela slovenske populacije kar zadeva vsebino pojmov, kot so etika, integriteta in korupcija.<sup>818</sup> V zvezi z izobraževanjem KPK načrtuje razvoj izobraževalnih modulov, ki bi bili del kurikula na vseh ključnih fakultetah, vendar to na določen način na določenih fakultetah že izvajajo. Letos je KPK začela izvajanje rednih evalvacij izvedenih izobraževanj. Za prihodnji dve leti pa načrtuje tudi virtualno učilnico.<sup>819</sup>

Poleg tega KPK izobražuje, svetuje in usmerja vse tiste, ki jo prosijo za pomoč v zvezi z izdelavo in uresničevanjem načrtov integritete, in ne le javnih institucij.<sup>820</sup> V letu 2010 je komisija za preprečevanje korupcije izvedla zaradi novih določb o načrtih integritete dneve odprtih vrat ter organizirala 65 predstavitev za približno 680 zavezancev. Načrte integritete trenutno pripravlja ok. 3000 zavezancev, pri čemer se je vsak od njihovih zaposlenih moral seznaniti z načrtom integritete oziroma njegovo pripravo, o čemer ga je moralo obvestiti vodstvo zavezanca. Tako se je z načrti integritete seznanilo pribl. 160.000 zaposlenih, ki so po podatkih MJU zaposleni v javnem sektorju.<sup>821</sup>

## PREISKOVANJE (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri je KPK aktivno vključena v preiskovanje sumov, da gre za korupcijo, korupcijska kazniva dejanja*

Ocena: **50**

Komisija prejema vedno večje število primerov sumov, da gre za korupcijo, po različnih kanalih, še vedno pa nima kadrovske zmogljivosti za hitrejšo reševanje, saj je primerov precej več kot možnosti za preiskovanje. Komisija je namreč z novim zakonom dobila številne nove zadolžitve, kadrovske in finančno pa ji še niso namenili ustreznih virov in sredstev.

KPK je zelo aktivna pri nadzoru in administrativnem preiskovanju primerov sumov, da gre za korupcijo in druge kršitve ZIntPK, deluje pa v okviru svoje službe za nadzor in preiskave. Zaradi prepletanja pristojnosti KPK s pristojnostmi drugih institucij in ker je preiskovanje sumov, da gre za korupcijo, praviloma bolj učinkovito, če je vključenih več institucij z različnimi pooblastili in pristojnostmi hkrati, KPK sodeluje z organi odkrivanja in pregona ter navezuje stike tudi z drugimi pristojnimi nadzornimi državnimi institucijami (računsko sodišče, inšpektorati ipd.). Kolikor pa KPK v postopku obravnave ali ob zaključku obravnave konkretne zadeve ugotovi, da te kršitve ne sodijo v okvir pristojnosti KPK, prijavo odstopi pristojnemu organu v nadaljnje reševanje.<sup>822</sup> Naloge KPK pri preiskovanju tako z zakonom niso jasno ločene od kompetenc preostalih institucij. Pristojnosti KPK so sicer primerno opredeljene, vendar pa je veliko prekrivanja, to pa je na določen način razumljivo in tako je sodelovanje z drugimi institucijami toliko pomembnejše.<sup>823</sup>

<sup>811</sup> ZIntPK.

<sup>812</sup> Pridobljeno 17.7.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=31>

<sup>813</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201045&stevilka=2226>

<sup>814</sup> Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=31>

<sup>815</sup> Prav tam.

<sup>816</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201045&stevilka=2226>

<sup>817</sup> Letno poročilo komisije za preprečevanje korupcije za leto 2010. Pridobljeno na 15.7.2011 na: [http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Porocila/letna/Letno\\_poro\\_cilo\\_2010.pdf](http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Porocila/letna/Letno_poro_cilo_2010.pdf)

<sup>818</sup> Letno poročilo komisije za preprečevanje korupcije za leto 2009. Pridobljeno na 15.7.2011 na: [http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Porocila/letna/Letno\\_poro\\_cilo\\_2009.pdf](http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Porocila/letna/Letno_poro_cilo_2009.pdf)

<sup>819</sup> Intervju z mag. Goranom Klemencičem, predsednikom komisije za preprečevanje korupcije, 28.6.2011.

<sup>820</sup> Letno poročilo komisije za preprečevanje korupcije za leto 2009. Pridobljeno na 15.7.2011 na: [http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Porocila/letna/Letno\\_poro\\_cilo\\_2009.pdf](http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Porocila/letna/Letno_poro_cilo_2009.pdf)

<sup>821</sup> Komisija za preprečevanje korupcije - komentar NIS Strokovni posvet.

<sup>822</sup> Pristojnosti in pooblastila komisije za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave>

<sup>823</sup> Intervju z mag. Goranom Klemencičem, predsednikom komisije za preprečevanje korupcije, 28.6.2011.



V letu 2010 je KPK prejela 1271 prijav, od tega jih je rešila 577. Potrebno je poudariti, da se je KPK v letu 2010 reorganizirala in kadrovsko močno okrepila ter sprejela metodologijo za odpravo zaostankov iz preteklih obdobjih. Tako je KPK v skladu z omenjeno metodologijo poleg že navedenih prijav obravnavala oziroma preučila tudi 231 prijav iz leta 2009, 45 iz leta 2008, 12 iz leta 2007, 5 iz leta 2006, 4 iz leta 2005 in 1 iz leta 2004. To pomeni, da je bilo v letu 2010 skupaj obravnavanih 855 prijav. V letu 2011 je KPK do začetka aprila prejela 564 prijav suma, da gre za korupcijo in druge nepravilnosti, od teh jih je rešila 145.<sup>824</sup>

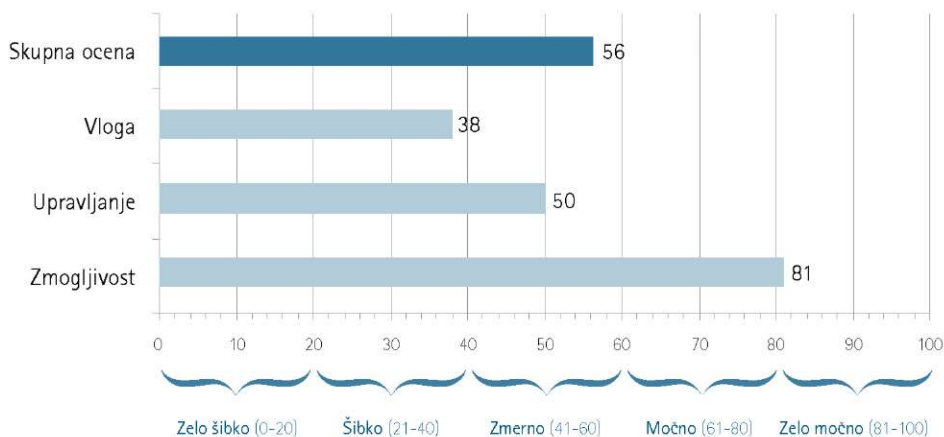
Kot je bilo že omenjeno, je KPK z uveljavitvijo ZIntPK postala prekrškovni organ in tako ima pooblastila za odločanje v postopkih o prekrških in za izrekanje sankcij za prekrške v okviru ZIntPK. KPK tako lahko kaznuje posameznike, odgovorne osebe, nosilce javnih pooblastil in druge pravne osebe javnega ali zasebnega prava ter interesne organizacije. Najvišja globa, ki jo lahko komisija izreče posamezniku, je 1.200 evrov, odgovorni osebi 4.000 evrov, nosilcu javnih pooblastil in drugi pravni osebi javnega ali zasebnega prava ali interesni organizaciji pa 100.000 evrov.<sup>825</sup>

Ob pregledu statistike ugotavljamo, da se število prijav korupcijskih kaznivih dejanj iz leta v leto povečuje. Korupcijska kazniva dejanja pa še vedno v celotni kriminalitetni statistiki predstavljajo zanemarljiv delež. V veliki meri se te prijave ne nanašajo na področje visoke korupcije (grand corruption) ali velikih javnih naročil.

<sup>824</sup> Primeri v obravnavi komisije za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/primeri-v-obravnavi>

<sup>825</sup> Sankcije za prekrške, ki jih lahko izreče komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/prekrski>

## 6.10 POLITIČNE STRANKE



### POVZETEK

Zakonski okvir v Sloveniji vzpostavlja ustrezno pravno podlago, ki omogoča ustanavljanje, upravljanje in delovanje političnih strank in s tem neovirano uresničevanje ustavno določene pravice do političnega združevanja. Dandanes politične stranke v Sloveniji ne temeljijo na zagovarjanju ozkih interesov, temveč zavzemajo položaj t. i. strank "catch-all", saj s svojimi programi nagovarjajo širok nabor volivcev. S stališča notranjega demokratičnega upravljanja imajo vse glavne politične stranke predpise o izvolitvi vodstva, izbiri kandidatov za volitve in procesih odločanja o programskih platformah, pri tem pa je znotraj strank možno opaziti različne stopnje (de)koncentracije moči. V okviru sistema integritete delovanja političnih strank največji problem predstavljata transparentnost financiranja in problematika zagotavljanja učinkovitega nadzora nad finančnim poslovanjem strank. Še posebej problematična je zakonska določba, ki onemogoča (popolno) zagotavljanje transparentnosti pri financiranju, ker se v posamezne stranke lahko stekajo razmeroma visoki zneski, v katere javnost nima vpogleda. Politične stranke na lastno pobudo ne obveščajo javnosti glede svojega finančnega poslovanja. S stališča nadzora ima Računsko sodišče RS premajhne pristojnosti, saj zgolj pregleduje pravilnosti in zakonitosti sestave letnih poročil, ne opravlja pa tudi revizije računovodskih izkazov oziroma poslovanja strank. Čeprav zakonodaja predvideva finančne kazni za kršitelje, država političnim strankam glob ne izreka, posledica pa je oškodovanje proračuna. Ne nazadnje, z ustavo določena neodvisnost poslancev je v praksi pogosto ogrožena, saj strankarska vodstva nadzirajo in usmerjajo njihovo glasovanje v državnem zboru. Posledica vseh teh dejavnikov je stalno manjšanje volilne udeležbe na vseh ravneh volitev (lokalni, nacionalni in evropski) in v naraščajočem nezaupanju državljanov v politične stranke. Tako je visoka stopnja nezaupanja v stranke tudi rezultat vse večje percepcije klientelističnih odnosov med strankami in različnimi interesnimi skupinami.

### STRUKTURA IN ORGANIZIRANOST

Slovenski strankarski sistem zaznamujejo relativna odprtost, visoka stopnja konsolidacije, v zadnjih letih pa tudi naraščajoča bipolar-

nost (predvsem levo/desno).<sup>826</sup> Kljub relativni odprtosti slovenskega strankarskega sistema lahko zaznamo vstop zgolj manjšega števila novih strank v slovensko predstavniško telo. Strankarski sistem v Sloveniji je dosegel razmeroma visoko stopnjo konsolidacije brez znatnega volilnega inženirstva<sup>827</sup> in je zaznamovan z odsotnostjo protisistemskih strank, čeprav določene stranke občasno pod vprašaj postavljajo legitimnost vladajoče politične elite in se zavzemajo za izvedbo predčasnih volitev.<sup>828</sup>

Delovanje političnih strank v Sloveniji urejata Zakon o političnih strankah in Zakon o volilni in referendumski kampanji. Zakon o političnih strankah je bil sprejet konec septembra 1994 (Uradni list RS, št. 62/94) in je bil doslej že večkrat spremenjen in dopolnjen, in sicer leta 2000 (Uradni list RS, št. 70/00), leta 2002 (Uradni list RS, št. 51/02), leta 2005 (Uradni list RS, št. 69/05) in leta 2007 (Uradni list RS, št. 103/07). V skladu z Zakonom o političnih strankah je politična stranka opredeljena kot "združenje državljanov in državljanov, ki uresničujejo svoje politične cilje, sprejete v programu stranke, z demokratičnim oblikovanjem politične volje državljanov in državljanov in s predlaganjem kandidatov oziroma kandidatov na volitvah v državni zbor, za predsednico oziroma predsednika republike ter v organe lokalnih skupnosti".<sup>829</sup> V prvi polovici leta 2011 je bilo v Sloveniji registriranih 74 političnih strank,<sup>830</sup> od zadnjih parlamentarnih volitev leta 2008 jih je sedem zastopanih v državnem zboru.

<sup>826</sup> Danica Fink-Hafner, "Slovenia: between bipolarity and broad coalition-building", Post-communist EU member states: parties and party systems, ur., Sussane Jurgestam-Mulders (Hampshire, 2006), 203-231.

<sup>827</sup> Danica Fink-Hafner, Damjan Lajh in Alenka Krašovec, *Politika na območju nekdanje Jugoslavije* (Ljubljana, 2005).

<sup>828</sup> Predčasne volitve v Sloveniji so bile izvedene leta 1992 in leta 2011.

<sup>829</sup> Zakon o političnih strankah (ZPoIS - UPB1), Uradni list RS, št. 100/2005, 103/2007, člen 1 in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah (ZPoIS - D), člen 1. Pridobljeno na [http://zakonodaja.gov.si/psi/r05/predpis\\_ZAKO4585.html](http://zakonodaja.gov.si/psi/r05/predpis_ZAKO4585.html); ter [http://zakonodaja.gov.si/psi/r00/predpis\\_ZAKO5180.html](http://zakonodaja.gov.si/psi/r00/predpis_ZAKO5180.html)

<sup>830</sup> Register političnih strank. Pridobljeno na: <http://mrsp.gov.si/rdrubjave/ps/index.faces>

## VIRI (pravni okvir)

*V kolikšni meri pravni okvir zagotavlja ugodno okolje za nastanek in delovanje političnih strank*

Ocena: 100

Zakonski okvir v Sloveniji vzpostavlja ustrezno pravno podlago, ki omogoča ustanavljanje, upravljanje in delovanje političnih strank in s tem neovirano uresničevanje pravice do političnega združevanja.<sup>831</sup> Slovenska ustava neposredno ne opredeljuje delovanja političnih strank, določa pa pravico posameznika, da se svobodno združuje z drugimi, pri tem pa dopušča zakonske omejitve te pravice, če to zahtevata varnost države oziroma javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni.<sup>832</sup> Delovanje političnih strank urejata Zakon o političnih strankah in Zakon o volilni in referendumski kampanji. Za ustanovitev politične stranke v Sloveniji je potrebnih najmanj 200 podpisov polnoletnih državljanov RS, ki podpišejo izjavo o ustanovitvi stranke. Stranka postane pravna oseba in začne delovati v skladu s slovenskimi predpisi z dnem vpisa v register strank, ki ga vodi ministrstvo, pristojno za notranje zadeve. Vsaka stranka mora k zahtevi za vpis v register priložiti a) 200 ustanovnih izjav, b) statut in program stranke, c) zapisnik ustanovnega zбора z navedbo izvoljenih organov stranke in funkcionarja, ki v skladu s statutom predstavlja oziroma zastopa stranko kot odgovorna oseba, ter d) grafično upodobitev znaka stranke. Ustanovitelj stranke ne sme biti oseba, ki ji je odvzeta poslovna sposobnost.<sup>833</sup> Ime stranke mora biti napisano v slovenskem jeziku in se mora nedvoumno razlikovati od imena druge, že registrirane stranke. Ime stranke prav tako ne sme biti enako ali podobno nazivom državnih institucij in pokrajin v državi, pa tudi ne sme vsebovati imena tuje države ali tuje stranke.<sup>834</sup>

Glede članstva v političnih strankah obstajajo nekatere zakonske omejitve. Tako lahko mladoletna oseba, ki je stara najmanj petnajst let, postane članica oziroma član mladinske organizacije v stranki, s privolitvijo zakonitega zastopnika pa lahko postane tudi članica oziroma član stranke. Članstvo v političnih strankah je onemogočeno tujcem. Ti lahko postanejo, če to omogoča statut stranke, le častni člani stranke. To ne velja za državljane držav članic Evropske unije, saj lahko postanejo člani političnih strank, če jim je v RS z zakonom priznana volilna pravica<sup>835</sup> za volitve poslancev v evropski parlament.<sup>836</sup> Poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne smejo biti člani političnih strank,<sup>837</sup> sodniki pa ne smejo biti zastopani v organih političnih strank.

V Sloveniji je prepovedano delovanje strank, ki niso registrirane v skladu s slovensko zakonodajo, in strank, ki imajo sedež v tujini. Stranke ne smejo delovati kot vojaško ali oboroženo združenje ter ne smejo ustanavljati svojih organizacijskih oblik v gospodarskih družbah, zavodih in v državnih organih oziroma delovati v njih. V vseh omenjenih primerih registrski organ zavrne zahtevo stranke po vpisu v register.

V skladu z Zakonom o političnih strankah se stranke v Sloveniji lahko financirajo iz teh virov:<sup>838</sup> članarin, prispevkov zasebnikov,

pravnih in fizičnih oseb, prihodkov od premoženja, daril, volil, prihodkov iz proračuna ter dobička iz dohodka podjetja, katerega lastnica je stranka.<sup>839</sup> Letni prihodki stranke iz prihodkov od premoženja in dobička iz dohodka, katerega lastnik je stranka, ne smejo presežati 20 odstotkov zneska vseh letnih prihodkov stranke. Morebitni presežek tovrstnih prihodkov mora stranka nameniti za dobrodelnne namene. Zgornja meja sredstev, ki jih stranke lahko pridobijo od pravnih in fizičnih oseb ter zasebnikov, je omejena. Tovrstni prispevki ne smejo v skupnem znesku v enem letu presežati desetkratne povprečne mesečne plače v RS po podatkih Statističnega urada RS za preteklo leto.<sup>840</sup> V skladu z zakonodajo politične stranke ne smejo pridobivati sredstev iz prispevkov tujih zasebnikov, fizičnih in pravnih oseb, iz prihodkov od premoženja stranke iz tujine, iz volil in daril iz tujine oziroma prepovedano je vsakršno drugo pridobivanje sredstev ali opravljanje storitev za stranko iz tujine.<sup>841</sup> Strank prav tako ne smejo financirati državni organi, javni zavodi, javna podjetja, organi lokalnih skupnosti, humanitarne organizacije, verske skupnosti in gospodarske družbe, v katere je vložen javni kapital v višini najmanj 50 odstotkov.

Politične stranke v Sloveniji se torej sofinancirajo tudi iz javnih sredstev, tako iz državnega kot občinskih proračunov.<sup>842</sup> Višina sredstev, namenjenih financiranju političnih strank iz državnega proračuna, ne sme preseči 0,017 odstotka družbenega brutoizpisa, doseženega v letu pred sprejetjem proračuna. Pravico do sredstev iz državnega proračuna imajo stranke, ki so na zadnjih volitvah v državni zbor kandidirale svoje kandidate in so na državni ravni prejele najmanj odstotek glasov volivcev. Če je na volitvah več strank predložilo skupno kandidatno listo, imajo pravico do sredstev iz državnega proračuna, če so na državni ravni prejele najmanj 1,2 odstotka glasov (če sta skupno predložili dve stranki) oziroma najmanj 1,5 odstotka glasov (če so skupno predložile tri ali več strank). Do 10 odstotkov sredstev, namenjenih v proračunu za financiranje političnih strank, so stranke upravičene v enakih deležih, do preostalih 90 odstotkov sredstev pa so upravičene sorazmerno s številom glasov volivcev, ki jih prejmejo v vseh volilnih enotah.<sup>843</sup> Glede na to, da je v Sloveniji na državni ravni uveljavljen 4-odstotni prag, ki ga stranke morajo preseči, če želijo vstopiti v parlament, so do javnih sredstev upravičene tudi nekatere zunajparlamentarne stranke – torej tiste, ki prejmejo več kot odstotek oziroma manj kot 4 odstotke glasov volivcev na državni ravni.

Politične stranke lahko pridobivajo finančna sredstva tudi iz občinskih proračunov. V skladu z zakonom lahko pristojni organ občine določi, da stranka, ki je kandidirala kandidate na zadnjih volitvah za občinski svet, dobi sredstva iz proračuna lokalne skupnosti, sorazmerna številu glasov volivcev, ki jih je dobila na volitvah. Če so volitve izvedene upošteva večinski volilni sistem, se število glasov, ki so jih stranke dobile na volitvah v posamezni volilni enoti, deli s številom članov sveta lokalne skupnosti, ki jih volijo v tej volilni enoti. Stranka lahko pridobi sredstva iz proračuna lokalne skupnosti, če je dobila najmanj 50 odstotkov glasov, potrebnih za izvolitev enega člana sveta lokalne skupnosti. Višina sredstev, namenjenih za financiranje političnih strank, je določena v proračunu lokalne skupnosti za posamezno proračunsko leto. Pri opredelitvi višine sredstev je treba izhajati iz izhodišča, da ta ne smejo presežati 0,6 odstotka sredstev, ki jih ima lokalna skupnost opredeljena

<sup>831</sup> Intervju s prof. dr. Alenko Krašovec, izredno profesorico na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, 19.4.2011; Intervju s prof. dr. Simono Kustec Lipicer, izredno profesorico na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani ter nosilko temeljnega raziskovalnega projekta "Kapital (pred)volilnih kampanj in demokratični razvoj države in družbe, 1.7.2011.

<sup>832</sup> Ustava Republike Slovenije, člen 42. Pridobljeno na: <http://www.us-rs.si/media/ustava.republike.slovenije.pdf>

<sup>833</sup> ZPoIS - UPB1 in ZPoIS - D, členi 4, 10 in 12.

<sup>834</sup> Prav tam, člen 8.

<sup>835</sup> Prav tam, člena 6 in 7.

<sup>836</sup> Zakon o volitvah poslancev iz Republike Slovenije v evropski parlament (ZVPEP), Uradni list RS, št. 96/2002, člen 10. Pridobljeno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200296&stevilka=4803>

<sup>837</sup> Ustava Republike Slovenije, člen 42. Pridobljeno na: <http://www.us-rs.si/media/ustava.republike.slovenije.pdf>

<sup>838</sup> Prav tam, člen 21.

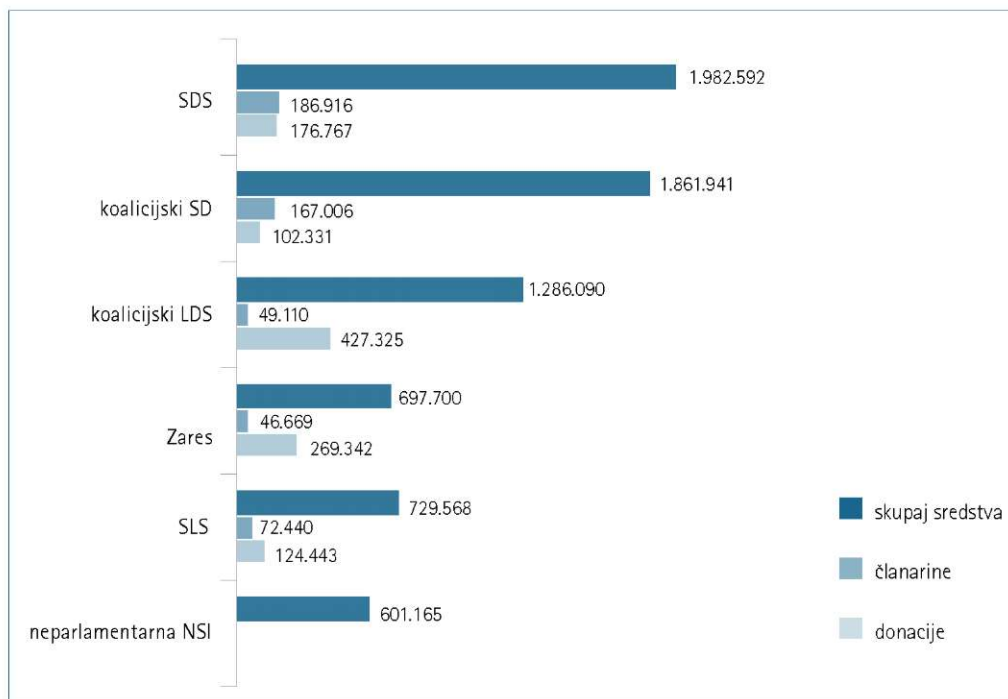
<sup>839</sup> Pri tem je treba opozoriti, da podjetje, katerega lastnik je stranka, sme opravljati le kulturno oziroma založniško dejavnost.

<sup>840</sup> ZPoIS - UPB1 in ZPoIS - D, člen 22.

<sup>841</sup> Prav tam, člen 21.

<sup>842</sup> Prav tam, člen 21.

<sup>843</sup> Prav tam, člen 23.



**Graf 12:** *Financiranje političnih strank v letu 2009; vir: Računsko sodišče, mediji*

po predpisih, ki urejajo financiranje občin in s katerimi lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog za to leto.<sup>844</sup>

Neposredna politična konkurenca med političnimi strankami se najizraziteje kaže na volitvah in torej pri organiziranju volilnih kampanj. Razloge za ustavno sprejemljivost privilegiranega položaja parlamentarnih političnih strank je v odločbah opredelilo tudi ustavno sodišče, kjer presoja načelo volilne pravice, pojava v javnosti in financiranja.<sup>845</sup> Za financiranje volilne kampanje so v uporabi določbe Zakona o političnih strankah in Zakona o volilni in referendumski kampanji.<sup>846</sup>

Pomemben segment zagotavljanja primerne politične konkurence predstavlja enakopraven dostop do izrabe programskega časa v obdobju volilne kampanje. V skladu z zakonodajo mora nacionalna Radiotelevizija Slovenija med volilno kampanjo brezplačno dati na voljo del programskega časa za predstavitev kandidatov, političnih strank in njihovih programov.<sup>847</sup> Čas, namenjen predstavitvi kandidatov in političnih strank, ki so zastopane v državnem zboru oziroma evropskem parlamentu, mora biti za vse enak, kot morajo biti enake tudi možnosti za njihovo predstavitev v okviru predvolilnih oddaj. Politične stranke in neodvisni kandidati, ki niso zastopani v državnem zboru oziroma evropskem parlamentu, pa morajo imeti skupaj na voljo vsaj tretjino skupnega časa, ki ga RTV Slovenija določi za vse politične stranke in kandidate, ki sodelujejo na volitvah. RTV Slovenija tem strankam oziroma kandidatom omogoči predstavitev v okviru njim namenjenih posebnih predvolilnih predstavitev, tako da je vsaki od teh strank oziroma vsakemu od neodvisnih kandidatov omogočena enakopravna predstavitev. Prav tako morajo drugi tiskani in elektronski mediji v neposredni ali posredni večinski javni lasti zagotoviti vsem organizatorjem volilnih kampanj enake možnosti za objavlanje volilnih propagandnih sporočil.<sup>848</sup>

<sup>844</sup> Prav tam, člen 26.

<sup>845</sup> Uradni list. Odločbe Ustavnega sodišča. U-I-327/96 in U-I-220/97 in U-I-311/94.

<sup>846</sup> Zakon o volilni in referendumski kampanji, ZVRK, Uradni list RS, št. 41/2007, člen 14. Pridobljeno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200741&stevilka=2221>

<sup>847</sup> Zakon o Radioteleviziji Slovenija, ZVRTS-1, Uradni list RS, št. 96/2005, člen 12. Pridobljeno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200596&stevilka=4191>

<sup>848</sup> ZVRK, člen 6.

## VIRI (praksa)

*V kolikšni meri razpoložljiva finančna sredstva za politične stranke omogočajo učinkovito politično konkurenco*

Ocena: 50

V Sloveniji je financiranje političnih strank omogočeno s sredstvi posameznikov in pravnih oseb, pa tudi z javnimi sredstvi, in to tako državnega proračuna kot tudi proračunov lokalnih skupnosti. Parlamentarne politične stranke znaten del sredstev pridobijo iz proračuna (državnega in občinskih), to pa jim zagotavlja prednost v politični in volilni tekmi v primerjavi z neparlamentarnimi strankami.

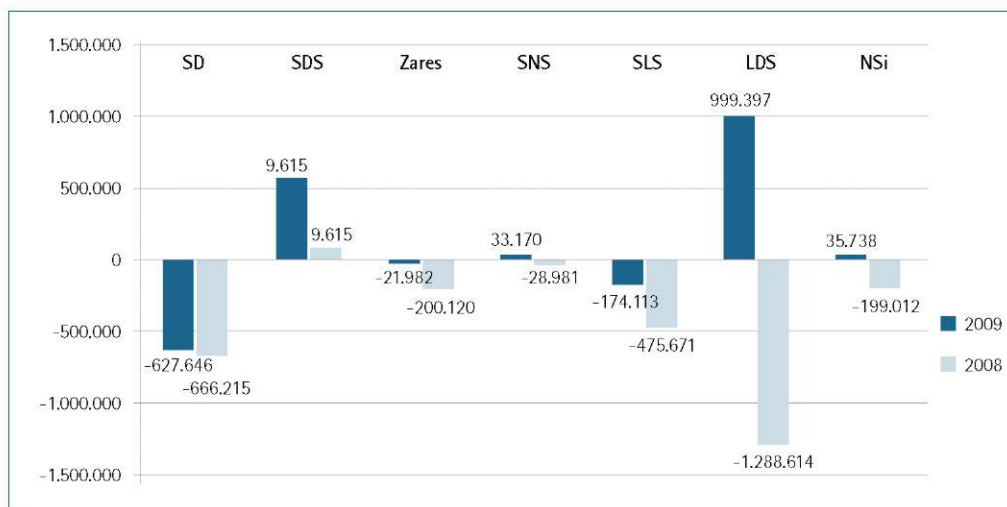
V letu 2010<sup>849</sup> je bilo v državnem proračunu za sofinanciranje strank na voljo 2.808.989 evrov, v letu 2011<sup>850</sup> pa 2.886.131 evrov. Največji parlamentarni stranki v letu 2011 iz državnega proračuna na mesec prejmeta po 70.228,86 oziroma 67.589,24 evra, preostale parlamentarne stranke pa od 14.226,32 do 23.456,46 evra. Pri tem je potrebno dodati, da so politične stranke, ki so zastopane v državnem zboru, upravičene tudi do drugih "posrednih" (finančnih, kadrovskih, administrativnih) virov, ki jih prejema iz državnoborskega proračuna.<sup>851</sup> Po zadnjih parlamentarnih volitvah leta 2008 sta do sredstev iz državnega proračuna upravičeni dve zunajparlamentarni stranki, tako da v letu 2011 prejmeta dobrih 10.200 oziroma slabih 6.700 evrov na mesec. V Sloveniji (parlamentarne) stranke torej znaten del sredstev pridobijo iz proračuna (državnega in občinskih), sledijo pa jim članarine in donacije (v manjših deležih).

V letu 2009 sta največ sredstev zbrali največji parlamentarni stranki, opozicijska Slovenska demokratska stranka - SDS (1.982.592

<sup>849</sup> Sklep o višini sredstev, ki pripadajo posamezni politični stranki iz sredstev državnega proračuna v letu 2010. Uradni list RS, št. 7/2010. Pridobljeno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20107&stevilka=211>

<sup>850</sup> Sklep o višini sredstev, ki pripadajo posamezni politični stranki iz sredstev državnega proračuna v letu 2011. Uradni list RS, št. 7/2010. Pridobljeno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20107&stevilka=211>

<sup>851</sup> Intervju s prof. dr. Alenko Krašovec, izredno profesorico na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, 19.4.2011.



Graf 13: Finančna moč strank;  
vir: Delo

evrov) in koalicijski Socialni demokrati – SD (1.861.941 evrov). Pri tem so pri SDS 186.916 evrov zbrali s članarini, 176.767 evrov z donacijami, pri SD pa so s članarini zbrali 167.006 evrov, z donacijami pa 102.331 evrov. Pri obeh omenjenih strankah torej donacije in članarine skupaj predstavljajo manj kot 20 odstotkov zbranih sredstev. Izmed vseh strank sta največ sredstev z donacijami zbrali koalicijski Liberalna demokracija Slovenije – LDS (427.325 evrov) in stranka Zares (269.342 evrov). Pri obeh strankah ta delež predstavlja približno tretjino vseh zbranih sredstev – LDS je namreč v letu 2009 skupaj zbrala 1.286.090 evrov, stranka Zares pa 697.700 evrov. Zanimivo je, da je neparlamentarna stranka Nova Slovenija – NSi v letu 2009 skupaj zbrala kar 601.165 evrov, to pa je več kot nekatere parlamentarne stranke (Slovenska nacionalna stranka – SNS in Demokratična stranka upokojencev Slovenije – DeSUS).<sup>852</sup> V zadnjem času sta v vse večji meri izpostavljeni tudi problematika posojil strankam in njihova zadolženost.<sup>853</sup> Na dejstvo, da omogočanje posojil ni urejeno z zakonom, opozarjajo tudi ocenjevalci v poročilu GRECO.<sup>854</sup>

Med volitvami tako nacionalna Radiotelevizija Slovenija kot tudi drugi tiskani in elektronski mediji v neposredni ali posredni večinski javni lasti spoštujejo zakonske določbe o enakopravnem dostopu do izrabe programskega časa oziroma objavljanja volilnih propagandnih sporočil v obdobju volilne kampanje.

Pred predčasnimi volitvami v državni zbor decembra 2011<sup>855</sup> pa so na Radioteleviziji Slovenija (RTV) oktobra sprejeli pravila, po katerih so zaradi zakonskih omejitev ločeno soočali parlamentarne in neparlamentarne stranke.<sup>856</sup> Pravniki zagovarjajo stališča, da ima RTV nedvomno pravico, da s političnimi strankami, ki so zastopane v državnem zboru, sooči tudi katero od strank ali drugih politično organiziranih skupin, ki niso zastopane v državnem zboru.<sup>857</sup> Primerna kriterija na volitvah sta pridobljena legitimnost in verodostojno izmerjena politična moč kot napovedana podpora volivcev – ob sklicevanju na več načel ustave: demokratičnost, enakost pred zakonom, svoboda izražanja in

tiska ter volilno pravico. RTV sme dati parlamentarnim strankam na voljo največ (ne pa natančno) dve tretjini vsega časa, drugim pa najmanj (in ne natančno tretjino časa, ki je na voljo. Presoja o tem, kako bo ta čas odmerjen, je v diskreciji avtonomne in odgovorne odločitve RTV. Prav tako sme RTV avtonomno in samostojno presoditi, katere neparlamentarne stranke, nove stranke ali kandidate bo povabila na soočenje s parlamentarnimi strankami.<sup>858</sup> Politične stranke so vložile zahtevo za ustavno presojo in tožbe zaradi neenakopravne obravnave v medijih.

## NEODVISNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri so navzoča pravna varovala za preprečitev neupravičenega zunanjega vmešavanja v dejavnosti političnih strank*

Ocena: 75

Zakonski okvir predvideva možnost izbrisa stranke iz registra, ki je v pristojnosti registrskega organa.<sup>859</sup> Za izbris stranke iz registra so v uporabi določbe Zakona o splošnem upravnem postopku.<sup>860</sup> Registrski organ začne postopek za izbris stranke iz registra a) na zahtevo stranke, b) če ugotovi, da je bil vpis stranke v register opravljen na podlagi neresničnih podatkov oziroma c) če ugotovi, da stranka dvakrat zaporedoma ni sodelovala na volitvah v državni zbor ali v organe lokalne skupnosti. Stranka, ki je zaradi spojitve, pripojitve ali razdružitve preneha delovati, se iz registra izbriše na podlagi odločbe o registraciji nove stranke oziroma odločbe o registraciji pripojitve stranke.

## NEODVISNOST (praksa)

*V kolikšni meri so politične stranke neodvisne od neupravičenega zunanjega vmešavanja v svoje dejavnosti v praksi*

Ocena: 100

V Sloveniji ne moremo najti primerov, da bi država želela razkrojiti ali prepovedati delovanje političnih strank, kot tudi ne prim-

<sup>852</sup> Podatki dostopni preko različnih medijskih objav ([www.delo.si](http://www.delo.si), [www.vecer.si](http://www.vecer.si), [www.rtvlo.si](http://www.rtvlo.si)).

<sup>853</sup> V letu 2009 so na primer največ posojil imele najetih SDS (1.310.900 evrov), LDS (882.187 evrov) in SD (617.325 evrov).

<sup>854</sup> "GRECO Third Evaluation Round, Compliance Report on Slovenia" (26.3.2010). Pridobljeno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282009%291\\_Slovenia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282009%291_Slovenia_EN.pdf)

<sup>855</sup> Ta del je v poročilo NIS zaradi pomembnosti vstavljen po končanem časovnem okvirju za zbiranje podatkov za NIS.

<sup>856</sup> Dr. Andraž Teršek, "Politično nerazumni in pravno nevzdržni", Dnevnik.si (29.10.2010). Pridobljeno na: [http://www.dnevnik.si/objektiv/komentarji\\_in\\_mnenja/1042484112](http://www.dnevnik.si/objektiv/komentarji_in_mnenja/1042484112)

<sup>857</sup> Klara Škrinjcar, "Bi se Jankovič in Janša vendarje lahko soočila na RTV", Delo.si (25.10.2010). Pridobljeno na: <http://www.delo.si/novice/volitve/bi-se-jankovic-in-jansa-vendarje-lahko-soocila-na-rtv.html>

<sup>858</sup> Prav tam.

<sup>859</sup> ZPoIS – UPB1 in ZPoIS – D, člen 17.

<sup>860</sup> Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-UPB2) ter Sklep Ustavnega sodišča RS (uradno prečiščeno besedilo), Uradni list RS, št. 24/2006, 47/2009. Pridobljeno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200624&stevilka=970>; ter <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200947&stevilka=2339>

erov nadlegovanja ali napadov državnih organov na opozicijske stranke.<sup>861</sup> V letu 2010 je bilo v Sloveniji iz registra izbrisanih 19 strank, od teh enajst po uradni dolžnosti, tri na zahtevo stranke, štiri zaradi spojitve, ena pa zaradi pripojitve k drugi stranki.<sup>862</sup> Do določene mere bi lahko trdili, da so politične stranke v Sloveniji celo preveč neodvisne. Nadzor nad izvajanjem določb zakona, kršitev katerih predstavlja prekršek, naj bi opravljal Inšpektorat RS za notranje zadeve,<sup>863</sup> a ta še ni obravnaval nobene prijave kršitve zakona, nadzor nad izvrševanjem določb o financiranju strank pa je z zakonom zaupano ministrstvu za finance, vendar organizacijsko ni opredeljen in ga praktično ne izvajajo. Zato lahko trdimo, da stranke v Sloveniji državni organi obravnavajo enako.

## TRANSPARENTNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo predpisi, ki od političnih strank zahtevajo, da so njihove finančne informacije javno dostopne*

Ocena: **50**

Zakon o političnih strankah v 2. členu določa, da morata biti finančno in materialno poslovanje strank javni. Tako morajo vse stranke državnemu zboru do 30. aprila tekočega leta predložiti letno poročilo o poslovanju stranke za preteklo leto. Finančno poročilo mora vsebovati: a) vse prihodke in odhodke stranke ter še posebej b) vire prihodkov stranke v skladu z računovodskimi predpisi, c) premoženje stranke, pri tem pa morajo posebej biti opisane vse spremembe premoženja, vključno z navedbo virov sredstev za povečanje premoženja, če to povečanje presega skupni znesek petih povprečnih brutoplač na delavca v RS po podatkih Statističnega urada RS v letu, za katero se piše poročilo, d) če gre za volilno leto, morajo biti v poročilu posebej prikazani podatki o stroških za volitve.<sup>864</sup> Celotna finančna poročila lahko javnost pridobi v skladu z Zakonom o dostopu do informacij javnega značaja.<sup>865</sup> Informacije javnega značaja so prosto dostopne tako pravnim kot fizičnim osebam, pri tem pa ima vsak prosilec na svojo zahtevo pravico pridobiti od organa informacijo javnega značaja tako, da jo pridobi na vpogled, pridobi prepis, fotokopijo ali elektronski zapis le-te.<sup>866</sup> Organ je dolžan nemudoma odločiti o zahtevi prosilca, najkasneje pa v 20 delovnih dneh po prejetju popolne zahteve.<sup>867</sup>

Zapisali smo že (glej kazalnik viri - praksa), da je zgornja meja sredstev, ki jih stranke lahko pridobijo od pravnih in fizičnih oseb ter zasebnikov, omejena; tovrstni prispevki ne smejo v skupnem znesku v enem letu presežati desetih povprečnih mesečnih plač v RS po podatkih Statističnega urada RS za preteklo leto. Če tovrstni prispevki v skupnem znesku presežajo tri povprečne mesečne plače za preteklo leto, morajo stranke v poročilu navesti podatke o donatorju.<sup>868</sup> Vendar pa je takšna zakonska določba problematična, saj onemogoča (popolno) zagotavljanje transparentnosti pri financiranju, ker se k posameznim strankam lahko stekajo razmeroma visoki zneski (tj. zneski, ki ne presežajo treh povprečnih mesečnih plač za preteklo leto), v te pa javnost nima vpogleda.<sup>869</sup>

<sup>861</sup> Intervju s prof. dr. Alenko Krašovec, izredno profesorico na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, 19.4.2011.

<sup>862</sup> Register političnih strank. Pridobljeno na: <http://mrsp.gov.si/rdrnuobjave/ps/index.faces>

<sup>863</sup> ZPoIS - UPB1 in ZPoIS - D, člen 27.

<sup>864</sup> Prav tam., člen 24.

<sup>865</sup> Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDLJZ-UPB1), Uradni list RS, št. 96/2005. Pridobljeno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200596&stevilka=4192>

<sup>866</sup> Prav tam., člen 5.

<sup>867</sup> Prav tam., člen 23.

<sup>868</sup> ZPoIS - UPB1 in ZPoIS - D, člen 22.

<sup>869</sup> Intervju s prof. dr. Alenko Krašovec, izredno profesorico na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, 19.4.2011.

Pred oddajo poročila državnemu zboru mora poročilo pregledati in oceniti računsko sodišče. Stranka je dolžna računskemu sodišču predložiti letno poročilo v pregled najkasneje do 31. marca tekočega leta. Zapis o pregledu mora biti kot priloga priložen poročilu. Če finančno poročilo ni sestavljeno v skladu z zakonskimi določbami, lahko predsednik državnega zbora zahteva dopolnitev poročila in določi rok, v katerem mora le-to biti dopolnjeno.<sup>870</sup>

Stranka, ki je v preteklem letu prejela sredstva iz državnega proračuna, proračuna lokalnih skupnosti ali prispevke pravnih in fizičnih oseb oziroma zasebnikov, ki presegajo trikratno povprečno mesečno plačo za preteklo leto, je dolžna skrajšano letno poročilo objaviti v Uradnem listu RS najkasneje do 31. maja tekočega leta.<sup>871</sup>

## TRANSPARENTNOST (praksa)

*V kolikšni meri javnost lahko pridobi finančne informacije od političnih strank*

Ocena: **50**

Politične stranke na lastno pobudo ne obveščajo javnosti o svojem finančnem poslovanju. V skladu z zakonskimi predpisi ima torej širša javnost le omejeno možnost neposrednega vpogleda v finančno poslovanje strank prek skrajšanih letnih poročil, ki jih politične stranke - če so v preteklem letu prejele sredstva iz državnega proračuna, proračuna lokalnih skupnosti ali prispevke pravnih in fizičnih oseb oziroma zasebnikov, ki presegajo trikratno povprečno mesečno plačo za preteklo leto - morajo objaviti v Uradnem listu RS.

Glede na dosedanje izkušnje zainteresirana javnost (npr. raziskovalci za znanstvenoraziskovalno delo ali študentje) ni imela težav pri pridobivanju celotnih finančnih poročil strank s strani državnega zbora,<sup>872</sup> izkušnje novinarjev, ki so želeli pridobiti tovrstne informacije neposredno od političnih strank, pa so bile različne - nekatere stranke so posredovale finančne informacije, druge ne.<sup>873</sup>

Terenska raziskava dostopa do informacij javnega značaja, ki je bila izvedena v okviru NIS, je vključila tudi politične stranke, čeprav slednjim z zakonom o dostopu do informacij javnega značaja ni obvezano razkriti donacij. Prosilcem na vprašanje o prejetih donacijah in stroških za volilno kampanjo stranke niso odgovorile.

## ODGOVORNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo določbe, ki urejajo finančni nadzor političnih strank s strani odgovornega državnega organa*

Ocena: **50**

Nadzor nad izvrševanjem zakonskih določb o financiranju strank je poverjen ministrstvu za finance, zelo omejen nadzor pa je tudi v pristojnosti Računskega sodišča RS.<sup>874</sup> Zapisali smo že (glej kazalnik transparentnost - zakonodaja), da so vse stranke dolžne državnemu zboru do 30. aprila tekočega leta predložiti letno poročilo o poslovan-

<sup>870</sup> ZPoIS - UPB1 in ZPoIS - D, člen 24.

<sup>871</sup> Prav tam.

<sup>872</sup> Intervju s prof. dr. Alenko Krašovec, izredno profesorico na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, 19.4.2011.

<sup>873</sup> Podatki dostopni preko različnih medijskih objav ([www.delo.si](http://www.delo.si), [www.vecer.si](http://www.vecer.si), [www.rtvlo.si](http://www.rtvlo.si)).

<sup>874</sup> ZPoIS - UPB1 in ZPoIS - D, člen 27.

ju stranke za preteklo leto. Pred oddajo poročila državnemu zboru mora poročilo pregledati in oceniti Računsko sodišče RS. Stranka je dolžna računskemu sodišču predložiti letno poročilo v pregled najkasneje do 31. marca tekočega leta. Zapis o pregledu mora biti kot priloga priložen poročilu. Če finančno poročilo ni sestavljeno v skladu z zakonskimi določbami, lahko predsednik državnega zbora zahteva dopolnitev poročila in določi rok, v katerem mora biti dopolnjeno. Standardni format poročila v Sloveniji ne obstaja. Za kršitve zakonskih določil so predvidene denarne sankcije od 4.150 do 20.850 evrov.<sup>875</sup>

Na pomanjkljivo transparentnost financiranja strank in problematiko zagotavljanja učinkovitejšega nadzora nad finančnim poslovanjem strank opozarjajo tudi ocenjevalci v poročilu GRECO.<sup>876</sup> Poročilo izpostavlja predvsem: nezadostno preglednost virov financiranja in vrst stroškov strank (podatki so agregatni); zakonodaja ne ureja vprašanja dopustnosti posojil; zakonodaja ne zahteva razkritja finančnega poslovanja notranjih organizacijskih enot strank (npr. mladinskih organizacij); zakonodaja ne omejuje možnosti oziroma ne zahteva preglednosti financiranja strank s strankami povezanih pravnih oseb (npr. društev, ustanov); zakonodaja ne določa v popolnosti, kaj se šteje kot prispevek stranki;<sup>877</sup> zakonodaja ne zagotavlja neposrednega dostopa javnosti do celotnih letnih poročil strank.

## ODGOVORNOST (praksa)

*V kolikšni meri obstaja učinkovit finančni nadzor nad političnimi strankami v praksi*

Ocena: 0

Nadzor nad spoštovanjem določb Zakona o političnih strankah niti ni v celoti vzpostavljen niti ni učinkovit. Zato bi, paradoksalno, lahko trdili, da so s stališča financiranja slovenske politične stranke preveč neodvisne. Nadzor nad izvajanjem določb Zakona o političnih strankah, kršitev katerih predstavlja prekršek, je zaupan Inšpektoratu RS za notranje zadeve, a ta doslej še ni obravnaval nobene prijave kršitve zakona. Nadzor nad izvrševanjem zakonskih določb o financiranju strank je zaupan ministrstvu za finance, vendar ta organizacijsko ni opredeljen in ga praktično ne izvajajo. In ne nazadnje, zelo omejen nadzor nad določbami financiranja strank je tudi v pristojnosti Računskega sodišča RS, ki pa opravlja zgolj pregled pravilnosti in zakonitosti sestave letnega poročila, ne pa tudi revizije računovodskih izkazov ali poslovanja stranke.<sup>878</sup>

Po mnenju ocenjevalcev v poročilu GRECO največje pomanjkljivosti predstavlja neustrezno vzpostavljen nadzor, saj ne zagotavlja preprečevanja zlorab. V praksi to pomeni, da država političnim strankam glob ne izreka, posledica pa je ne nazadnje oškodovanje proračuna. V letu 2010 kar 37 političnih strank ni izpolnilo zakonske obveze in ni oddalo poročila o poslovanju za leto 2009, nekatere stranke pa so poročilo oddale za zamudo. Država prav tako ne izreka glob ob drugih kršitvah zakonodaje, kot je na primer prejetje višje donacije (tj. donacije, ki presega 10 povprečnih mesečnih plač), kot jo dovoljuje zakon. Če bi strankam, pri katerih so bile ugotovljene kršitve, država izrekla najnižje globe po zakonu, bi stranke skupaj mo-

rale plačati 161.850 evrov, če pa bi država izrekla po zakonu najvišje globe, pa bi stranke skupaj morale plačati kar 813.150 evrov kazni.<sup>879</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETE (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo organizacijski predpisi o notranjem demokratičnem upravljanju glavnih političnih strank*

Ocena: 100

Zakon o političnih strankah določa obstoj organizacijskih predpisov o notranjem demokratičnem upravljanju strank. Tako mora stranka skladno z zakonodajo imeti svoj statut in program. Zakon eksplicitno določa, da mora imeti stranka organ predstavnikov vseh članov stranke in izvršilni organ, dopušča pa možnost ustanovitve drugih organov stranke.<sup>880</sup> Vse glavne politične stranke<sup>881</sup> v Sloveniji imajo predpise o izvolitvi svojega vodstva, izbiri kandidatov za volitve in procesih odločanja o programskih platformah.<sup>882</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETE (praksa)

*V kolikšni meri obstaja učinkovit sistem notranjega demokratičnega upravljanja političnih strank v praksi*

Ocena: 50

Omenili smo že, da imajo vse glavne politične stranke v Sloveniji določena pravila o izvolitvi vodstva, izbiri kandidatov za volitve in procesih odločanja o programskih platformah. Ta pravila so v glavnem zapisana v statutih strank oziroma še jasneje določena v posebej sprejetih pravilnikih. Vse stranke imajo statute objavljene in dostopne na svojih spletnih straneh. S stališča delovanja centralnih delov strank lahko torej praviloma govorimo o razmeroma demokratičnem notranjem upravljanju strank, čeprav je stopnja (de)centralizacije strank različna. Večji problem integritete delovanja strank predstavljajo parlamentarni deli strank, saj poslanci pri svojem delu ne bi smeli biti vezani na nikakršna navodila, saj imajo že po ustavi reprezentativen mandat in formalno predstavljajo voljo ljudstva.<sup>883</sup> Vendar je ustavno določena neodvisnost poslancev v praksi pogosto ogrožena, saj strankarska vodstva nadzirajo in usmerjajo poslance pri njihovem glasovanju v državnem zboru.<sup>884</sup>

Ker se v poročilu ukvarjamo le z osrednjimi deli strank, so v preglednici na kratko povzeti opredeljeni postopki za izvolitev vodstva, izbiro kandidatov za volitve in procese odločanja o programskih platformah v dveh največjih političnih strankah – koalicijskih Socialnih demokratih (SD) in opozicijski Slovenski demokratični stranki (SDS).

<sup>879</sup> Peter Jančič, "Se stranke počvižgajo na zakon?" (29.4.2010). Pridobljeno na: <http://www.delo.si/clanek/104951>

<sup>880</sup> Prav tam, člena 19. in 20.

<sup>881</sup> Politične stranke, ki so bile v mandatnem obdobju po volitvah jeseni 2008, zastopane v državnem zboru.

<sup>882</sup> Statuti političnih strank: Socialni demokrati. Pridobljeno na: <http://www.socialnidemokrati.si/predstavitve/preberi/8/statuti/>; Slovenska demokratična stranka. Pridobljeno na: <http://www.sds.si/menu/41/>; Stranka Zares. Pridobljeno na: <http://www.zares.si/o-stranki/statut-stranke/>; Slovenska ljudska stranka. Pridobljeno na: <http://www.sls.si/bin?bin.svc=obj&bin.id=93DD21A4-78BE-BAB6-F870-B59EC8D7CBF8>; Demokratična stranka upokojencev Slovenije. Pridobljeno na: <http://www.desus.si/?nav=90&blog=8&tm=1>;

<sup>883</sup> LDS. Pridobljeno na: <http://www.lds.si/file/26299/statut-2008--statut-sprejet-v-ljubljani.pdf?download>;

<sup>884</sup> Slovenska nacionalna stranka. Pridobljeno na: <http://www.sns.si/PortalGenerator/document.aspx?ID=37&Action=2&UserID=0&SessionID=1161576&NavigationID=559>

<sup>883</sup> Več glej sieber – zakonodaja.

<sup>884</sup> Ciril Ribičič, Lilijana Živković in Roberto Orglič, *Podoba parlamentarnega desetletja* (Ljubljana, 2000), 129–138.

<sup>875</sup> Prav tam, člena 28 in 29.

<sup>876</sup> "GRECO Third Evaluation Round, Compliance Report on Slovenia" (26.3.2010). Pridobljeno na: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282009%291\\_Slovenia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282009%291_Slovenia_EN.pdf)

<sup>877</sup> V praksi se dogaja, tudi po ugotovitvah GRECA, da donatorji namesto prispevka stranki prevzamejo določeno finančno obveznost stranke (plačilo računa), to pa tudi predstavlja financiranje stranke.

<sup>878</sup> Osmutek Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o političnih strankah.

## VOLITVE ORGANOV

### SD

V trenutno največji koalicijski stranki, stranki SD, vodstvo stranke voli kongres. Kongres voli člane predsedstva stranke, predsednika in glavnega tajnika stranke, predsednika in člane nadzornega odbora ter podpredsednika stranke. Kongres je najvišji organ stranke. Sestane se vsako četrto leto oziroma v šestih mesecih po volitvah v državni zbor.<sup>885</sup> Statut tudi določa, da morajo kandidatne liste za kolegijske organe stranke na vseh ravneh zagotavljati najmanj 40-odstotno zastopanost posameznega spola, razen če to onemogoča struktura članstva. Člane organov, individualne organe stranke ter nosilce drugih funkcij v stranki je treba voliti po opravljenem postopku evidentiranja in kandidiranja. Postopke in merila za predlaganje in volitve članov organov, individualnih organov ter nosilcev drugih funkcij določa pravilnik. Po opravljeni razpravi članstva ga sprejme predsedstvo.<sup>886</sup>

### SDS

V največji opozicijski stranki, v SDS, predsednika stranke voli kongres SDS, najvišji organ stranke. Kongres se sestane najmanj enkrat vsake štiri leta. Skliče ga izvršilni odbor z večino svojih članov, mora pa to storiti po sklepu sveta ali na zahtevo večine članov sveta.<sup>890</sup> Kongres stranke voli tudi predsednika izvršilnega in predsednika nadzornega odbora stranke. Pri imenovanju preostalih članov vodstva stranke imata pomembno vlogo predsednik in svet stranke. Namreč, na predlog predsednika stranke svet stranke voli (in razrešuje) podpredsednike stranke, glavnega tajnika stranke in programskega tajnika stranke.<sup>891</sup>

## IZBIRA KANDIDATOV IN KANDIDATNIH LIST ZA VOLITVE

### SD

V SD postopek določanja kandidatov in kandidatnih list za državnozborske volitve, volitve poslancev evropskega parlamenta, volitve v državni svet, volitve predsednika republike, volitve v občinske in mestne svete ter volitve županov opredeljuje poseben pravilnik. Sprejme ga predsedstvo stranke. Kandidate in kandidatne liste stranke za volitve v državni zbor in poslance evropskega parlamenta določa na predlog predsedstva stranke konvencija stranke. Pravilnik mora v postopku določanja kandidatov in kandidatnih list za volitve v državni zbor in poslance evropskega parlamenta zagotavljati praviloma najmanj 40-odstotno zastopanost posameznega spola, vsekakor pa najmanj tretjinsko zastopanost posameznega spola v vseh fazah do odločanja na predsedstvu stranke.<sup>887</sup>

### SDS

Svet stranke SDS ima pomembno vlogo tudi pri imenovanju kandidatov za državne funkcije, saj na predlog izvršilnega odbora določi kandidata za volitve predsednika države in kandidate oziroma listo kandidatov za volitve v državni zbor ter kandidate oziroma listo kandidatov za volitve v evropski parlament.<sup>892</sup> Statut tudi določa, da mora biti na predlogu seznama kandidatov SDS zagotovljena enakopravna zastopanost obeh spolov v razmerju, ki ga določa zakon. Poleg tega pa mora vsak kandidat stranke pred uvrstitvijo na seznam kandidatov podpisati a) soglasje, da kandidira kot kandidat SDS, b) etični kodeks SDS ter c) pogodbo, katere sestavni del je izjava o brezpogojnem odstopu s funkcije poslanca državnega zbora ob morebitnem izstopu ali izključitvi iz SDS oziroma vstopu v drugo stranko ali poslansko skupino. V procesu predlaganja in izbiranja kandidatov so enakopravno upoštevana ta merila: a) ugled in poznanost kandidata v Sloveniji in določenem volilnem okraju, b) možnost za izvolitev oziroma pričakovan dober volilni izid glede na izide javnomnenjskih raziskav, c) rezultati dosedanjega dela in prispevek k uresničevanju programa stranke, d) kandidatov javni pozitivni odnos do stranke ter e) sposobnost za opravljanje funkcije.<sup>893</sup>

## ODLOČANJE O PROGRAMSKIH PLATFORMAH STRANKE

### SD

Programske platforme SD določajo a) konferenca in b) strokovni sveti stranke. Konferenca je najvišji organ stranke med kongresoma. Ima 105 članov. Sestaja se po potrebi, praviloma vsaj enkrat v treh mesecih, najmanj pa enkrat v enem letu po kongresu oziroma zadnji seji konference. Konferenca določa politične smernice za delo stranke ter sprejema volilni program in usmeritve stranke za volitve v državni zbor, lokalne volitve in volitve v evropski parlament.<sup>888</sup> Strokovni sveti stranke so bodisi stalna bodisi občasna delovna telesa. Predsedstvo jih oblikuje za pripravo programskih in strateških izhodišč, za strokovno poglobljeno spremljanje izvajanja programa stranke in vprašanja iz vladne pristojnosti. Sveti pripravljajo rešitve za delo predsednika stranke, predsedstva stranke in poslanske skupine.<sup>889</sup>

### SDS

Vloga pri opredeljevanju programskih platform SDS je razdeljena med kongres, svet in strokovni svet stranke. Kongres stranke določa politične in druge usmeritve stranke s kongresnimi resolucijami ter formalno sprejema program stranke. Svet stranke oblikuje politične usmeritve stranke v obdobju med dvema kongresoma ter sprejema spremembe in dopolnitve programa stranke, pri tem pa ne more sprejeti sprememb in dopolnitev, ki bi pomenile bistveno spremembo politike, določene na kongresu stranke. Strokovni svet stranke pa je bolj problemsko naraven, saj preučuje posamezna strokovna vprašanja in obravnava akte, ki jih sprejemajo posamezna ministrstva, vlada in parlament. Organi strokovnega sveta so oblikovani analogno vladnim resorjem. Strokovni svet sklicuje predsednik<sup>894</sup> strokovnega sveta na lastno pobudo ali zahtevo izvršilnega odbora. Člani strokovnega sveta so osebe, ki naj bi po svoji strokovnosti pripomogle h kakovosti dela stranke, pri tem pa članstvo v strokovnem svetu ni vezano na članstvo v stranki.<sup>895</sup>

**Tabela 6:** Opredeljeni postopki za izvolitev vodstva, izbiro kandidatov za volitve in procese odločanja o programskih platformah

<sup>885</sup> Statut Socialnih demokratov, členi 20, 21 in 22. Pridobljeno na: <http://www.socialnidemokrati.si/predstavitev/preberi/8/statut/>

<sup>886</sup> Prav tam, člen 51.

<sup>887</sup> Statut Socialnih demokratov, člen 52. Pridobljeno na: <http://www.socialnidemokrati.si/predstavitev/preberi/8/statut/>

<sup>888</sup> Prav tam, člen 24.

<sup>889</sup> Prav tam, člen 31.

<sup>890</sup> Statut Slovenske demokratske stranke, člen 10. Pridobljeno na: <http://www.sds.si/menu/41>

<sup>891</sup> Prav tam, člen 12.

<sup>892</sup> Prav tam.

<sup>893</sup> Prav tam, člen 22.

<sup>894</sup> Kadar stranka sodeluje v vladni koaliciji, predsednika strokovnega sveta imenuje izvršilni odbor praviloma izmed svojih članov in ga tudi razreši. Kadar pa je stranka v opoziciji, opravlja funkcijo predsednika strokovnega sveta predsednik stranke.

<sup>895</sup> Statut Slovenske demokratske stranke, člen 18. Pridobljeno na: <http://www.sds.si/menu/41>



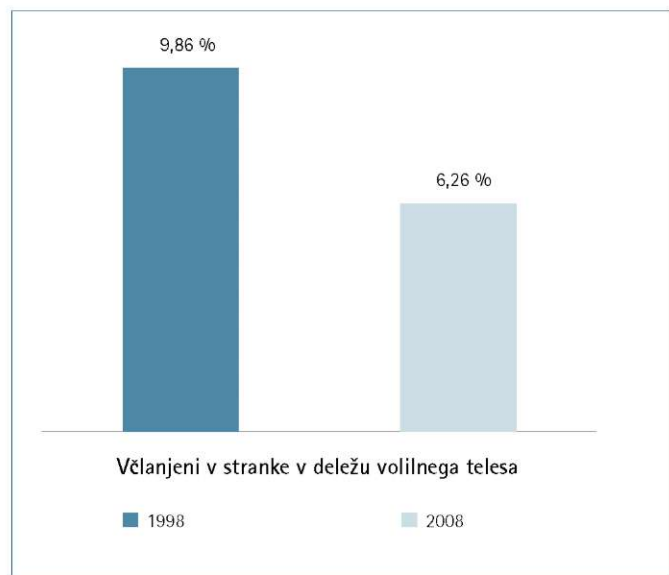
Velik problem političnih strank je njihova personalizacija prek javno prepoznavne podobe svojih vodij. Prepričljivo dokazljivi so primeri, pri katerih je opazen jasen razkorak med javnimi obljubami o etično dosledni osebni držbi posameznih političnih akterjev in njihovimi dejanskimi ravnanji.

## ZASTOPANJE INTERESOV (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri politične stranke združujejo in predstavljajo relevantne družbene interese v politični sferi*

Ocena: **25**

Parlamentarne politične stranke v Sloveniji danes praviloma ne temeljijo na zagovarjanju ozkih interesov<sup>896</sup> (tj. posameznih družbenih razredov, interesnih skupin ipd.), temveč zavzemajo položaj t. i. strank "catch-all", saj s svojimi programi nagovarjajo širok nabor volivcev.<sup>897</sup> V državnem zboru je danes zastopana ena "interesnoskupinska" stranka – Demokratična stranka upokojencev Slovenije (DeSUS),<sup>898</sup> ki pa prav tako nagovarja širši krog volivcev in ne le upokojence. Na to kaže več dejavnikov, med drugim programske usmeritve stranke<sup>899</sup> in napoved ustanovitve podmladka stranke.<sup>900</sup> Poleg tega je potrebno omeniti,



Graf 14: Včlanjeni v stranke v deležu volilnega telesa

da v preteklosti tiste stranke, ki so kazale ožjo usmerjenost pri zagovarjanju javnopolitičnih rešitev, v volilnem pogledu (dolgoročno) niso bile uspešne. Tak primer so bile predvsem "zelené" stranke v devetdesetih letih prejšnjega stoletja. Poleg tega problem predstavlja tudi ne-

<sup>896</sup> V nasprotju z večino držav članic EU v Sloveniji nimamo "prave" evroskeptične stranke. V omejenem obdobju vključevanja Slovenije v EU je kot "evroskeptična" bila označena parlamentarna Slovenska nacionalna stranka, a je bila na primer med kampanjo o referendumu o vstopu Slovenije v EU popolnoma neaktivna in neopazna.

<sup>897</sup> Intervju s prof. dr. Simonom Kustec Lipicer, izredno profesorico na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani ter nosilko temeljnega raziskovalnega projekta "Kapital (pred)volilnih kampanj in demokratični razvoj države in družbe", 1.7.2011.

<sup>898</sup> Intervju s prof. dr. Alenko Krašovec, izredno profesorico na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, 19.4.2011.

<sup>899</sup> Program DeSUS – Demokratične stranke upokojencev Slovenije, 2009.

<sup>900</sup> Predsednik stranke DeSUS napoveduje, da bo jeseni 2011 kongres stranke, na katerem bodo med drugim sprejeli spremembe statuta, s katerimi bodo omogočili ustanovitev podmladka stranke, ki se bo imenoval Mladi DeSUS. Gašper Lubej, "Erjavec ustanavlja Mladi DeSUS", Siol.net (4.5.2011). Pridobljeno na: [http://www.siol.net/slovenija/novice/2011/05/lubej\\_erjavec\\_mladi\\_desus\\_pahor.aspx](http://www.siol.net/slovenija/novice/2011/05/lubej_erjavec_mladi_desus_pahor.aspx)

odzivnost strank v njihovih programih na probleme, ki jih kot ključne v javnomnenjskih raziskavah vidijo oziroma identificirajo državljani. To se ne nazadnje kaže tudi pri oblikovanju koalicijskih sporazumov.<sup>901</sup>

Kljub nagovarjanju širokega kroga volivcev lahko v zadnjih letih opažamo zmanjševanje števila članstva v strankah. Pri številu članstva lahko v Sloveniji podajamo le ocene, saj je verodostojne podatke od strank zelo težko dobiti, poleg tega pa stranke "zgolj s težavo" izbrišejo člane iz svojih registrov<sup>902</sup> (npr. zaradi neplačevanja članarine).

Po nekaterih ocenah<sup>903</sup> naj bi bilo leta 2008 v Sloveniji včlanjenih v stranke 108.000 oseb, torej 6,26 odstotka slovenskega volilnega telesa. V primerjavi z letom 1998, ko naj bi bilo v stranke včlanjenega 9,86 odstotka volilnega telesa, naj bi se leta 2008 članstvo v strankah zmanjšalo za približno 3,5 odstotka.<sup>904</sup>

V zadnjih letih lahko v Sloveniji opažamo vedno večje nezaupanje državljanov v politiko in še posebej politične stranke. To se kaže tako v nenehnem slabšanju volilne udeležbe na vseh ravneh volitev (lokalni, nacionalni in evropski) kot tudi v javnomnenjskih raziskavah, ki merijo zaupanje državljanov v politične institucije. Tako je bila volilna udeležba na parlamentarnih volitvah leta 1992 kar 85,8-odstotna, leta 2004 bila le 60,6 oziroma leta 2008 63,10-odstotna. Na lokalnih volitvah leta 2010 je bila udeležba v prvem krogu 50,28 v drugem krogu pa le še 48,8-odstotna. Na obeh dosedanjih volitvah za evropski parlament (leta 2004 in 2009) pa je bila udeležba celo manj kot 30-odstotna. Še bolj problematično je zaupanje v politične stranke. Izmed vseh osrednjih državnih in družbenih institucij so prav politične stranke tiste, ki jim državljani najmanj zaupajo. Po raziskavi Politbarometer, izvedeni decembra 2010,<sup>905</sup> političnim strankam zaupa le 3 odstotke anketiranih, kar 64 odstotkov anketiranih pa jim sploh ne zaupa. Po raziskavi, izvedeni marca 2011,<sup>906</sup> pa je zaupanje v stranke še slabše, saj jim zaupa le 2 odstotka anketiranih, nezaupanje pa se je povečalo na 68 odstotkov. Tako visoka (oziroma naraščajoča) stopnja nezaupanja v stranke je tudi rezultat vse večje percepcije klientelističnih odnosov med strankami in različnimi interesnimi skupinami, tudi zasebnim sektorjem.<sup>907</sup> Najvišje nezaupanje v politične stranke in parlament kaže tudi mednarodna raziskava Global Corruption report 2010, TI.<sup>908</sup>

## PROTIKORUPCIJSKA PREDANOST (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri politične stranke posvečajo pozornost javni odgovornosti in boju proti korupciji*

Ocena: **50**

Na normativni ravni, tj. v svojih programih, parlamentarne politične stranke do določene mere vsaj posredno posvečajo pozno-

<sup>901</sup> Intervju s prof. dr. Simonom Kustec Lipicer, izredno profesorico na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani ter nosilko temeljnega raziskovalnega projekta "Kapital (pred)volilnih kampanj in demokratični razvoj države in družbe", 1.7.2011.

<sup>902</sup> Intervju s prof. dr. Alenko Krašovec, izredno profesorico na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani, 19.4.2011.

<sup>903</sup> Ingrid van Biezen, Peter Mair in Thomas Poguntke, "Going, Going ... Gone? Party Membership in the 21st Century". Paper prepared for presentation to the workshop on 'Political Parties and Civil Society', ECPR Joint Sessions (Lisbon, 2009).

<sup>904</sup> Prav tam.

<sup>905</sup> Politbarometer 12/2010, Center za raziskovanje javnega mnenja (Ljubljana, 2010). Pridobljeno na: [http://www.ukom.gov.si/fileadmin/ukom.gov.si/pageuploads/Javno\\_mnenje/2010/pb\\_dec\\_2010\\_koncono.pdf](http://www.ukom.gov.si/fileadmin/ukom.gov.si/pageuploads/Javno_mnenje/2010/pb_dec_2010_koncono.pdf)

<sup>906</sup> Politbarometer 03/2011, Center za raziskovanje javnega mnenja (Ljubljana, 2011). Pridobljeno na: [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/novice/politbarometer2011.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/novice/politbarometer2011.pdf)

<sup>907</sup> Intervju s prof. Alenko Krašovec, 19.4.2011; podatki dostopni v različnih objavah v medijih ([www.delo.si](http://www.delo.si), [www.veceri.si](http://www.veceri.si), [www.rtvsl.si](http://www.rtvsl.si)).

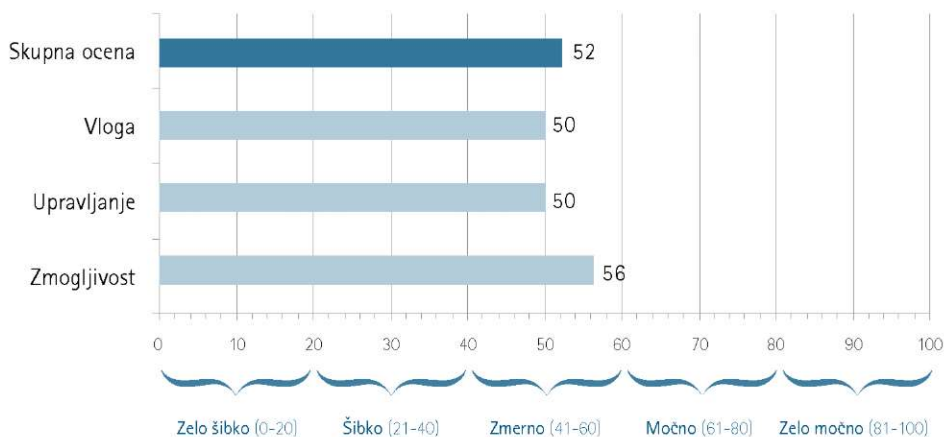
<sup>908</sup> Global Corruption Barometer report 2010, Transparency International. Pridobljeno na: [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2010/in\\_detail](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/in_detail)

rnost tudi javni odgovornosti in boju proti korupciji.<sup>909</sup> Vendar so tovrstna vprašanja v programih izpostavljena zgolj zelo ohlapno, brez ponujenih konkretnih rešitev. Prav tako v programih strank ni mogoče odkriti problematike, ki bi se nanašala neposredno na integriteto delovanja političnih strank, npr. vprašanj, povezanih s transparentnostjo finančnega poslovanja strank in nadzorom nad finančnim poslovanjem. Tako stranke v svojih programih pozornost med drugim posvečajo zavzemanju za vzpostavljanje takšnega sistema zakonodaje in nadzora, ki bi v največji možni meri onemogočal klientelizem in korupcijo v gospodarstvu, javni upravi in na drugih področjih, transparentnosti, preglednosti, strokovnosti in avtonomnosti delovanja javne uprave, pomenu demokratičnih izvoljenih organov in političnih voditeljev ter odzivnosti in samoomejevalnosti politikov<sup>910</sup>

<sup>909</sup> Intervju s prof. dr. Simono Kustec Lipicer, izredno profesorico na Fakulteti za družbene vede Univerze v Ljubljani ter nosilko temeljnega raziskovalnega projekta "Kapital (pred)volilnih kampanj in demokratični razvoj države in družbe", 1.7.2011.

<sup>910</sup> Glej programe slovenskih parlamentarnih političnih strank: Program DeSUS-a – Demokratične stranke upokoencev Slovenije, 2009; Program Liberalne demokracije Slovenije, 2008; Program Slovenske demokratske stranke, 2005; Program Slovenske ljudske stranke, 2007; Program Slovenske nacionalne stranke, 2005; Program Socialnih demokratov, 2008; Program stranke Zares: Zares pripravljeni na izzive. Za nov razvojni dogovor, za novo politiko, 2008.

## 6.11 MEDIJI



### POVZETEK

V Sloveniji deluje več kot tisoč šeststo medijev. Število še vedno narašča, vse več pa je delovanja na internetu. Prebivalci imajo dostop do pomembnih informacij, predstavljenih iz različnih zornih kotov. Medijski pluralizem je zagotovljen, problemi so predvsem na področju ponujenih vsebin.<sup>911</sup> Povečana količina oglaševanja ima velik vpliv na izbiro ponujenih informacij. Sistemsko okolje z ekonomskega vidika ni naklonjeno kakovostnemu in preiskovalnemu novinarstvu (21% novinarjev opravlja še druga dela), saj so razmere v profesionalizaciji in zaposlovanju novinarjev neurejene. Večji del jih dela pogodbeno, to pa onemogoča socialno varnost, nepristransko in etično poročanje. Kljub temu pa mediji relativno dobro obveščajo javnost o primerih korupcije. Številne primere korupcije, ki so bili kasneje obravnavani na sodišču, so razkrili prav novinarji. V zadnjih letih se aktivno skuša izboljšati predpise. V pripravi je novi zakon o medijih (resorsko usklajeni predlog je bil poslan vladi v maju 2011, zavrtnjen v juliju 2011, usklajevanje še poteka), poleg tega pa je bil v letu 2010 prenovljen tudi kodeks novinarjev Slovenije. Na zavrntev predloga zakona o medijih se je ostro odzvala strokovna javnost, saj je po mnenju strokovnjakov zavrntev posledica pritiskov lastniških lobijev. Področje odgovornosti je praviloma še vedno prepuščeno etičnim kodeksom in različnim pravilnikom. Ima pa Slovenija z ustavo zagotovljeno pravico do popravka in pravico do odgovora. Mednarodni indeksi, kot na primer *Indeks novinarjev brez meja*, prikazujejo vztrajno padanje Slovenije po lestvici, ki kaže svobodo tiska. Tako je bila v letu 2005 na 9. mestu, do leta 2010 pa je padla na 46. mesto, vseeno pa so v okviru svetovnega poročila razmere ocenjene kot dobre.<sup>912</sup> Marsikatera ravnanja državnih oblasti ali lastnikov in predstavnikov kapitala so danes bistveno bolj na očeh javnosti, kot so bila pred leti, in to dviguje stopnjo percepcije korupcije, ki je usmerjena v velike afere.

<sup>911</sup> Redna letna raziskava stanja medijskega pluralizma v Republiki Sloveniji v letu 2009 na področju slovenskih tiskanih, radijskih in televizijskih medijev ter elektronskih publikacij, raziskovalno poročilo, Mediana d.o.o. (Ljubljana, 2010). Pridobljeno 21.7.2011 na: [http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/raziskave-analize/mediji/MZK\\_pluralizem\\_29042010-POPRAVEK.pdf](http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/raziskave-analize/mediji/MZK_pluralizem_29042010-POPRAVEK.pdf)

<sup>912</sup> Press freedom Index 2006. Pridobljeno 21.7.2011 na: [http://en.rsf.org/spip.php?page=classementfid\\_rubrique=35](http://en.rsf.org/spip.php?page=classementfid_rubrique=35)

### STRUKTURA IN ORGANIZACIJA

V Sloveniji trenutno deluje več kot tisoč šeststo medijev, a so geografsko, kulturno in politično razpršeni.<sup>913</sup> Med petimi največjimi medijskimi družbami so trije tiskani mediji (Delo, Dnevnik in Večer), dva izdajatelja radijskega in televizijskega programa, in sicer javni izdajatelj Radiotelevizija Slovenija (RTV Slovenija) ter komercialni izdajatelj Pro Plus. Na vrhu lestvice je RTV Slovenija z 124,7 mio evri, od katerih jih 62 % izhaja iz obveznih naročnin, ki jih morajo v skladu z Zakonom o Radioteleviziji Slovenija plačevati vsi lastniki televizijskih ali radijskih sprejemnikov. Na drugem mestu pa je že omenjeni komercialni izdajatelj Pro Plus, ki producira dva televizijska programa, in sicer PopTV in Kanal A z 51,1 mio evri, od katerih večina izhaja iz oglaševanja. Pro Plus aktivno deluje na internetu, 24ur.com pa predstavlja eno izmed najbolj priljubljenih spletnih strani. Tiskani mediji Delo (60.4 mio evrov), Dnevnik (36.9 mio evrov) in Večer (18.7 mio evrov)<sup>914</sup> imajo tudi spletne izdaje. Kar zadeva dnevne objave so najuspešnejši tiskani mediji skupaj s svojimi spletnimi izdajami, in sicer dosežejo 89 % splošne javnosti, približno 63 % splošne javnosti pa spremlja novice prek televizije ali radia. Znatno pa se povečujeta tudi uporaba interneta in pojav internetnih medijev. Število ljudi, ki dostopajo do interneta, se je povečala na 66 %.<sup>915</sup>

### SREDSTVA IN VIRI (pravni okvir)

*Do katere mere pravni okvir omogoča različnim samostojnim medijem primerno okolje za delovanje*

Ocena: 100

Pravni okviri, ki zadevajo medije, ne omejujejo oblikovanja in delovanja javnih in zasebnih medijskih hiš, poleg tega postopki procesno niso preveč kompleksni. Problematika v zvezi z viri se po-

<sup>913</sup> Redna letna raziskava stanja medijskega pluralizma v Republiki Sloveniji v letu 2009 na področju slovenskih tiskanih, radijskih in televizijskih medijev ter elektronskih publikacij, raziskovalno poročilo, Mediana d.o.o. (Ljubljana, 2010). Pridobljeno 21.7.2011 na: [http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/raziskave-analize/mediji/MZK\\_pluralizem\\_29042010-POPRAVEK.pdf](http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/raziskave-analize/mediji/MZK_pluralizem_29042010-POPRAVEK.pdf)

<sup>914</sup> Media landscape: Slovenia (5.11.2010). Pridobljeno 21.7.2011 na: <http://www.ejc.net/media-landscape/article/slovenia/>

<sup>915</sup> Prav tam.

javlja predvsem v povezavi z zagotavljanjem stabilnosti človeških virov.

Področje medijev ureja veljavni Zakon o medijih (Zmed) s spremembami iz leta 2006, ki je v postopku prenove. Opredeljuje splošne in posebne pogoje za vpis izvajanja dejavnosti širjenja programskih vsebin v sodni register. Omenjeni pogoji ne veljajo, kolikor je pridobljeno pisno soglasje ministrstva za kulturo (MK), pri tem pa je upoštevan pomen medija za razvoj na področju javnega obveščanja in slovenske kulture.<sup>916</sup> Dovoljenje za izvajanje radijske ali televizijske dejavnosti izda Agencija za pošto in elektronske komunikacije RS (Agencija) na podlagi postopka in s pogoji, ki jih določajo Zmed, Zakon o elektronskih komunikacijah in Zakon o digitalni radiodifuziji.<sup>917</sup> Pred začetkom izvajanja dejavnosti je potrebno medij priglasiti na MK zaradi vpisa v razvid. Izdajatelj radijskega ali televizijskega programa mora pred začetkom oddajanja priložiti kopije pogodb, sklenjenih s kolektivnimi organizacijami za varstvo avtorskih in sorodnih pravic. V skladu z določili Zmed mora pristojno ministrstvo medij, kolikor predlagatelj izpolnjuje vse predpisane pogoje, vpisati v razvid in izdati odločbo o vpisu v razvid ali pa zahtevati dopolnitev predloga. MK izda odločbo o zavrnitvi vpisa, če predlagatelj ne izpolnjuje pogojev ali bi nastal monopolni položaj na oglaševalskem trgu (več kot 30 odstotkov) ali v medijskem prostoru (več kot 40 odstotkov).<sup>918</sup>

Na splošno bi lahko rekli, da slovenska zakonodaja dovoljuje precejšnjo mero svobode za oddajanje in širjenje tako javnih kot tudi komercialnih programov. V skladu z Zmed mora imeti vsak medij odgovornega urednika. Ta je odgovoren za uresničevanje programske zasnove, opravlja preostale naloge, opredeljene v temeljnem pravnem aktu izdajatelja, ter je odgovoren za vsako objavljeno informacijo.<sup>919</sup>

Zmed v svojih določbah med drugim štiti pluralnost in raznovrstnost medijev. Med drugim omejuje lastništvo. Fizična in pravna oseba, ki ima več kot dvajsetodstotni lastniški delež ali več kot dvajsetodstotkov upravljaljskih pravic splošnoinformativnega tiskanega dnevnika, ne more biti hkrati izdajatelj ali soustanovitelj izdajatelja radijskega oziroma televizijskega programa, pa tudi ne more izvajati radijske in televizijske dejavnosti in narobe.<sup>920</sup> Poleg tega Zmed omejuje tudi koncentracijo. Za pridobitev dvajsetih ali več odstotkov lastninskega ali upravljaljskega deleža v premoženju izdajatelja radijskega ali televizijskega programa ali izdajatelja splošnoinformativnega tiskanega dnevnika je potrebno pridobiti soglasje MK; to ga izda po predhodnem mnenju Agencije.<sup>921</sup> MK lahko zavrne izdajo soglasja ob morebitnem ogrožanju pluralnosti in raznovrstnosti medijev.

Zmed opredeljuje nezdružljivost radijske in televizijske dejavnosti, razen če je z zakonom urejeno drugače, ter nezdružljivost opravljanja oglaševalske ter radijske in televizijske dejavnosti. Poleg tega za izdajatelje medijev in operaterje veljajo predpisi o varstvu konkurence.<sup>922</sup> Pogoji za vzpostavitev tiskanih medijev so enaki kot pri ustanovitvi programskih zasnov radijskega in televizijskega programa. V skladu z Zmed pa mora izdajatelj tiskanega medija obvezno pošiljati po en izvod vsake izdaje Narodni univerzitetni knjižnici.<sup>923</sup>

Pristojno ministrstvo mora v skladu z Zmed zavrnuti izdajo soglasja za pridobitev dvajsetih ali več odstotkov lastninskega ali upravljaljskega deleža v premoženju izdajatelja splošnoinformativnega tiskanega dnevnika, če bi izdajatelj enega ali več splošnoinformativnih tiskanih dnevnikov na kakršenkoli način s pridobitvijo deleža dosegel prevladujoč položaj na trgu, tako da bi število prodanih izvodov njegovih dnevnikov preseгло štirideset odstotkov vseh prodanih izvodov splošnoinformativnih tiskanih dnevnikov v RS.<sup>924</sup>

## SREDSTVA IN VIRI (praksa)

*Do katere mere je zagotovljena raznolikost neodvisnih medijev, ki zagotavljajo različne perspektive*

Ocena: 50

Če bi sklepali po številu registriranih medijev, bi lahko rekli, da obstajajo raznoliki in dokaj razpršeni mediji, vendar pa je vprašanje lastništva medijev v praksi v veliki meri problematično kljub določbi, v skladu s katero mora MK zavrnuti izdajo soglasja ob morebitnem ogrožanju pluralnosti medijskega prostora, saj se ne izvaja dosledno. Medijski strokovnjaki opozarjajo na neupravičeno podeljevanje radijskih frekvenc ter pomanjkanje ustrezne zakonodaje, ki bi ščitila pluralnost, raznovrstnost in raznolikost medijskih vsebin.<sup>925</sup> Predlog novega medijskega zakona je v 123. členu vključeval tudi ukinitvev radijskih mrež, in sicer bi morali izdajatelji radijskega in televizijskega programa v enem letu začeti oddajati program v skladu s prvotnimi opredelitvami, pred vključitvijo v mrežo. Omenjenemu členu so močno nasprotovali lastniki največje zasebne mreže Infonet in tako so lobiranje in pritiski na politike botrovali zavrnitvi predloga zakona o medijih.<sup>926</sup>

Posledica majhnosti prostora je nezadostna ekonomija obsega, zaradi katere mediji nimajo dovolj velikih uredništev in zato veliko medijev nima stalnih novinarskih ekip; te so vezane na kratkoročne avtorske pogodbe.<sup>927</sup> Velik del novinarjev tako ni stabilno zaposlenih, take razmere pa ne ustvarjajo takih ekonomskih razmer, da bi bila zagotovljena varnost ustvarjanja in delovanja.<sup>928</sup> Tudi v velikih medijskih hišah zaradi ekonomske krize in težav z lastništvu manjšajo uredništva. Tako so večji pritiski, katerih cilj je hitrejše ustvarjanje novic, to pa vodi v slabšo kvaliteto izdelkov. Sistemsko okolje z ekonomskega stališča nikakor ni naklonjeno kakovostnemu novinarstvu, preiskovalnem novinarstvu, močnim novinarskim ekipam, predanim preiskovalnim novinarjem itn.<sup>929</sup>

V letu 2010 se je znatno povečala količina oglaševanja v slovenskih medijih, in sicer za 29 odstotkov, ob tem pa se prihodki niso povečali (npr. Pro Plus je imel v letu 2010 7,5-odstotno rast prihodkov glede na leto 2009, hkrati pa povečanje količine oglaševanja za 50 %).<sup>930</sup> Z vidika strokovnosti prispevkov pa je vidno, da je osrednja pozornost namenjena hitri produkciji novic, posledica pa je nižja kvaliteta novinarskega dela, zlasti kar zadeva raziskovanje in preiskovanje.<sup>931</sup>

<sup>916</sup> Zakon o medijih (Zmed-UPB1). Pridobljeno 21.7.2011, 16.6.2011, 11.6.2011, 10.6.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=76040>

<sup>917</sup> Prav tam.

<sup>918</sup> Prav tam.

<sup>919</sup> Prav tam.

<sup>920</sup> Prav tam.

<sup>921</sup> Prav tam.

<sup>922</sup> Prav tam.

<sup>923</sup> Prav tam.

<sup>924</sup> Prav tam.

<sup>925</sup> Blaž Petkovič, "Mreženje po radijsko", Dnevnik.si (23.07.2011). Pridobljeno 21.9.2011 na: [http://www.dnevnik.si/objektiv/vec\\_vsebin/1042460889](http://www.dnevnik.si/objektiv/vec_vsebin/1042460889)

<sup>926</sup> Prav tam.

<sup>927</sup> Simona Habič, "Pojav korupcije med slovenskimi novinarji", pripravila Ninamedia d.o.o. za KPK (Ljubljana, 2008). Pridobljeno 21.9.2011 na: [https://www.kpk-rs.si/download/ft\\_dateke/1756](https://www.kpk-rs.si/download/ft_dateke/1756)

<sup>928</sup> Iniciativna skupina Sekcije samostojnih in svobodnih novinarjev, "Ko je svoboda tragična posledica nesvobodne izbire". Pridobljeno 10.6.2011 na: [http://sindikar.novinar.com/?m=16&tid\\_clanek=341](http://sindikar.novinar.com/?m=16&tid_clanek=341)

<sup>929</sup> Intervju z dr. Markom Milosavljevičem, profesorjem Fakultete za družbene vede, 13.5.2011.

<sup>930</sup> Marko Milosavljevič, "Neprijetne številke", Medijska preža (2011). Pridobljeno 12.7.2011 na: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/39/uvod/>

<sup>931</sup> Intervju z dr. Markom Milosavljevičem, profesorjem Fakultete za družbene vede, 13.5.2011.

Predlog novega ZMed predvideva določena sredstva za financiranje dodatnih izobraževanj, stimulacijo zaposlovanja novinarjev itn. MK poskuša spodbujati produkcijo relevantnih vsebin z državno pomočjo medijem, namenjeno posameznim medijskim projektom.<sup>932</sup> Pogosto pa se takšne subvencije ne nanašajo na izvirno novinarsko delo, ampak na regionalne kriterije, regionalno zastopanost, pluralnost v smislu zanemarjenosti krajev brez medijev ali pa posameznih plati (npr. določene zvrsti glasbe, drugačne vsebine). Trenutno ne obstajajo posebna sredstva za razvoj ali ohranjanje kakovostnega novinarstva.<sup>933</sup>

V RS je trenutno delujočih več kot 1600 medijev, velik del jih je široko dostopnih, hkrati pa se povečuje tudi stopnja internetnih virov in dostopov. Dostop do informacij je nemoten, zagotovljena pa je raznolikost tako z geografskega, kulturnega in političnega vidika. Ob tem pa se poraja vprašanje kvalitete in objektivnosti ponujenih vsebin, nepristranskosti poročanja, zagotavljanja vsebin za manjšine in druge skupine ter zadostnega pokrivanja lokalnih novic.<sup>934</sup>

## NEODVISNOST (pravni okvir)

*Do kakšne mere obstajajo zakonska varovala, ki preprečujejo neupravičeno zunanje vmešavanje v aktivnosti medijev*

Ocena: 50

Neodvisnost delovanja medijev je v pravnih okvirih opredeljena že v sami ustavi, poleg tega pa še dodatno v okviru ZMed, vendar pa je potrebno poudariti, da za kršitve omejevanja neodvisnega delovanja medijev sankcije niso predvidene.

Svoboda izražanja misli, govora in javnega nastopanja, tiska in drugih oblik javnega obveščanja in izražanja je zagotovljena v okviru ustave, ki opredeljuje, da lahko vsak svobodno zbira, sprejema in širi vesti in mnenja ter ima pravico dobiti informacijo javnega značaja, do katere ima v zakonu utemeljen pravni interes.<sup>935</sup> Poleg tega svobodo izražanja, nedotakljivost in varstvo človekove osebnosti in dostojanstva ter svoboden pretok informacij in avtonomnost urednikov in avtorjev štiti tudi ZMed.<sup>936</sup> Zanimivo pa je, da za kršitve omenjenega člena niso predvidene specifične kazenske določbe. Hkrati je potrebno poudariti, da so tako pravna razmerja med medijem in uredništvom, kot tudi osnovna medsebojna razmerja znotraj uredništva v skladu z ZMed prepuščena določbam temeljnega pravnega akta medija.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) ureja postopek, ki vsakomur omogoča prost dostop do informacij javnega značaja in ponovno uporabo le-teh.<sup>937</sup> Poleg tega dostop do javnih informacij ureja tudi ZMed.<sup>938</sup> Uredniki, novinarji in drugi avtorji programskih prispevkov imajo tako pravico do dostopa do informacij javnega značaja, omejena pa je, ko gre za državne, vojaške ali uradne tajnosti ali poslovno skrivnost, če bi objava informacije pomenila

kršitev tajnosti osebnih podatkov ali pa bi objava informacij škodila sodnemu ali predkazenskemu postopku.<sup>939</sup>

Kazniva dejanja zoper čast in dobro ime so opredeljena v Kazenskem zakoniku RS (KZ-1) in kolikor so opredeljena dejanja storjena v tisku, radiu, televiziji ali v drugem sredstvu obveščanja ali na javnem shodu, je storilec kaznovan z denarno ali do šestmesečno zaporno kaznijo. Glede na to, da je odgovorni urednik odgovoren za objavo informacij, je on sam oziroma njegov pooblaščen namestnik za vsa našeta kazniva dejanja kaznovan v mejah kazni, predpisanih za kaznivo dejanje, razen če je šlo za prenos oddaje živo in teh dejanj ni mogel preprečiti; enako je kaznovan izdajatelj ali tiskar.<sup>940</sup>

Z vidika varovanja svojih virov informacij je novinarjem ali avtorjem prispevka ter urednikom v skladu z ZMed dovoljeno zaščititi vir informacij, z izjemo primerov, določenih s kazensko zakonodajo.<sup>941</sup>

Nepolitično podeljevanje licence medijem naj bi zagotavljal 101. člen Zmed, ki določa, da člani sveta za radiodifuzijo, odgovornega za podeljevanje licenc medijem, ne morejo biti funkcionarji, poslanci in delavci, zaposleni v državnih organih, ter člani vodstev političnih strank. V postopku pridobivanja dovoljenja mora poleg tehničnih pogojev izdajatelj za delovanje medija določiti tudi programsko zasnovano radijskega in televizijskega programa.<sup>942</sup> Država s procesom privatizacije ni samo odhajala iz medijev kot lastnica, ampak je hkrati vanje tudi vstopala, kot med drugim kaže primer Slovenske tiskovne agencije (STA), ki je v stoddotni lasti vlade in se financira iz državnega proračuna.<sup>943</sup>

## NEODVISNOST (praksa)

*Do katere mere so mediji zaščiteni pred neupravičenim zunanjim vmešavanjem v njihovo delo v praksi*

Ocena: 25

Mednarodni indeksi, kot je na primer *Indeks novinarjev brez meja*, prikazujejo vztrajno padanje Slovenije po lestvici, ki kaže svobodo tiska. Tako je bila v letu 2005 na 9. mestu, do leta 2010 pa je padla na 46. mesto, vseeno pa je v okviru svetovnega poročila položaj ocenjen kot dober.<sup>944</sup> Čeprav so pritiski praviloma bolj subtilni, pri tem pa se srečamo tudi z vprašanjem cenzure in samocenzure, pa se v zadnjih letih pojavljajo tudi fizični napadi in grožnje novinarjem.<sup>945</sup>

Praviloma ni močnega neupravičenega zunanjega vmešavanja v delo medijev, toda pojavlja se vprašanje definicije samocenzure, kot je pokazal nedavni primer komunikacije med ministrico za kulturo in direktorjem urada za varstvo konkurence glede podpore predlogu novega Zmed, v okviru katere je direktor urada telefonski klic dojel kot grožnjo, ministrica pa kot prepričevanje.<sup>946</sup> Večina poskusov

<sup>932</sup> Intervju z Vojkom Stoparjem, generalnim direktorjem direktorata za medije na Ministrstvu za kulturo, 16.5.2011.

<sup>933</sup> Intervju z dr. Markom Milosavljevičem, profesorjem Fakultete za družbene vede, 13.5.2011.

<sup>934</sup> Redna letna raziskava stanja medijskega pluralizma v Republiki Sloveniji v letu 2009 na področju slovenskih tiskanih, radijskih in televizijskih medijev ter elektronskih publikacij, raziskovalno poročilo, Mediana d.o.o. (Ljubljana, 2010). Pridobljeno 12.7.2011 na: [http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/raziskave-analize/mediji/MZK\\_pluralizem\\_29042010-POPRAVEK.pdf](http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/raziskave-analize/mediji/MZK_pluralizem_29042010-POPRAVEK.pdf)

<sup>935</sup> Ustava Republike Slovenije. Pridobljeno 10.6.2011 na: <http://www.us-rs.si/media/ustava.republike.slovenije.pdf>

<sup>936</sup> Zakon o medijih (Zmed). Pridobljeno 16. 6.2011 na: [http://www2.gov.si/zak/zak\\_vel.nsf/ea17665be36113bec1256616002db4e3/c12563a400338836c1256a3a0042e9e5?OpenDocument](http://www2.gov.si/zak/zak_vel.nsf/ea17665be36113bec1256616002db4e3/c12563a400338836c1256a3a0042e9e5?OpenDocument)

<sup>937</sup> Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Pridobljeno 4.6.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis\\_ZAKO3336.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO3336.html)

<sup>938</sup> Zakon o medijih (Zmed). Pridobljeno 5.6.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis\\_ZAKO1608.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO1608.html)

<sup>939</sup> Prav tam.

<sup>940</sup> Kazenski zakonik (KZ-1) Pridobljeno 5.6.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis\\_ZAKO5050.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO5050.html)

<sup>941</sup> Zmed. Pridobljeno 7.6.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200135tstevilka=2043>

<sup>942</sup> Prav tam.

<sup>943</sup> Sandra B. Hrvatini in Brankica Petković, "In temu pravite medijski trg? Vloga države v medijskem sektorju v Sloveniji", Mirovni Inštitut (Ljubljana, 2007). Pridobljeno 14.6.2011 na: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/edicija/seznam/19/mediawatch19.pdf>

<sup>944</sup> "Press freedom Index 2006" Pridobljeno 14.7.2011 na: [http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id\\_rubrique=35](http://en.rsf.org/spip.php?page=classement&id_rubrique=35)

<sup>945</sup> Blaž Zgaga, "Po stopnji svobode medijev Evropa razdeljena na dva dela", Medijska preža (2010). Pridobljeno 19.7.2011 na <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/38/svobodamedijev/>

<sup>946</sup> Več člankov. Preberi.si. Pridobljeno 19.7.2011 na: <http://www.preberi.si/content/kaj/1430-Urad-za-varstvo-konkurence/38/11/99/>

vplivaj tako poteka na ravni prepričevanja in dopovedovanja ali pa seveda bolj subtilno, v obliki nagrad in tako je posledica konformizem v pričakovanju nagrade (npr. brezplačno potovanje, ugodnosti, itd).<sup>947</sup> Posledica gospodarske krize je tudi dejstvo, da so mediji v vedno večji meri odvisni od oglaševalcev in tako popuščajo pritiskom agencij, lobistov itn., to pa je vidno tudi iz dejstva, da se zelo povečuje količina oglaševanja (za 29 % v primerjavi z letom 2009).<sup>948</sup> Društvo novinarjev Slovenije izpostavlja vztrajno povečevanje števila novinarjev, ki opozarjajo na grožnje in pritiske pri opravljanju dela. Poleg konkretnih groženj gre tudi za poskuse diskreditiranja z uporabo socialnih omrežij in mobing.<sup>949</sup> V povezavi s tem je Liberalna akademija posebej izpostavila težave novinarjev pri poročanju o primeru Patria.<sup>950</sup> Raziskava *Pojav korupcije med novinarji* je med drugim pokazala, da kar tri četrtine anketiranih novinarjev pri svojem delu čuti pritiske uredniške, ekonomske in politične narave.<sup>951</sup>

Lastništvo medijev še vedno ni popolnoma ločeno od države. Tudi če so mediji formalno privatizirani, so še vedno na takšen ali drugačen način lahko povezani z državnimi posli, npr. posojili. Državne banke namreč odločajo o preoblikovanju obstoječih kreditov in s tem se postavljajo določeni vzvodi ali možnosti za pritiske.<sup>952</sup> Združenje novinarjev in publicistov (ZNP) je v svojem poročilu o svobodi tiska v Sloveniji v letu 2009 ugotovilo pomanjkanje politične pluralnosti medijev in politično poseganje v nekatere medije. ZNP navaja, da so vodilni slovenski časopisi omejeni zaradi državnega lastništva.<sup>953</sup>

Javni mediji so nedvomno najbolj izpostavljeni pritiskom vladajoče smeri tako z vidika kadrovanja kakor tudi neposrednega finančnega vidika (višina naročnine, krediti, garancije, subvencije, itn.). Zanimivo je, da je informativni program TV Slovenija kmalu po zamenjavi prejšnje vlade in posledično zamenjavi vodstva v enem letu zapustilo kar petnajst novinarjev (celotna redakcija šteje približno 30 ljudi), to pa lahko nakazuje izvajanje pritiska ali poskuse cenzure.<sup>954</sup>

Pri preprečevanju poskusov vpliva na medije pomembno vlogo med drugim odigrata tudi demokratična in profesionalna kultura ter vzpostavitev in implementacija etičnih kodeksov. Zakonodajna omogoča pravico do popravka in odgovora, vendar pa je potrebno zagotoviti primerno razmerje ravno v povezavi s pravico do odgovora.<sup>955</sup>

## TRANSPARENTNOST (pravni okvir)

*Do katere mere obstajajo pravne določbe za zagotavljanje transparentnosti v delovanju medijev*

Ocena: 50

V skladu z Zmed morajo mediji v predlogu za vpis v razvid med drugim navesti tudi vire in način financiranja ter podatke o osebah, ki imajo najmanj pet odstotni lastniški ali upravljavski delež v

<sup>947</sup> Intervju z dr. Markom Milosavljevičem, profesorjem Fakultete za družbene vede, 13.5.2011.

<sup>948</sup> Marko Milosavljevič, "Neprijetne številke". Pridobljeno 19.6.2011 na: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/39/uvod/>

<sup>949</sup> "Vse več groženj in pritiskov na novinarje", novinar.com, DNS (19.9.2011). Pridobljeno 21.9.2011 na: <http://novinar.com/wordpress/vse-vec-grozenj-in-pritiskov-na-novinarje/>

<sup>950</sup> "V DNS obsojajo grožnje in pritiske na novinarje", dnevnik.si (19.9.2011). Pridobljeno 21.9.2011 na: <http://moj.dnevnik.si/novice/slovenija/1042473887>

<sup>951</sup> Simona Habič "Pojav korupcije med slovenskimi novinarji", pripravlila Ninamedia d.o.o. za KPK (Ljubljana, 2008). Pridobljeno 21.9.2011 na: [www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/160](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/160)

<sup>952</sup> Intervju z dr. Markom Milosavljevičem, profesorjem Fakultete za družbene vede, 13.5.2011.

<sup>953</sup> Združenje novinarjev in publicistov ima častno razsodišče. Pridobljeno 10.6.2011 na: <http://www.znp.si/index.php/arhiv/164-znp-ima-astno-raszodie>

<sup>954</sup> Prav tam.

<sup>955</sup> Zmed-UPB1. Pridobljeno 13.5.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20061108&stevilka=4666> in Predlog ZMed-1.

premoženju izdajatelja splošoinformativnega tiskanega dnevnika in tednika ter radijskega in televizijskega programa. Poleg tega so podatki iz razvida z izjemo podatkov o virih in načinu financiranja ter programskih zasnov radijskih in televizijskih programov, ki še niso začeli oddajati, dostopni zainteresirani javnosti. V okviru Zmed je prav tako opredeljeno stalno zagotavljanje MK podatkov razvida tako z objavo na spletni strani kakor tudi na zahtevo posameznika.<sup>956</sup>

Računovodsko poročanje medijev je tako kot v preostalih sektorjih določeno z davčno zakonodajo, sama medijska zakonodaja pa tega področja ne ureja.

## TRANSPARENTNOST (praksa)

*Kolikšna je transparentnost delovanja medijev v praksi*

Ocena: 50

Določbe Zmed predvidevajo obvezno priglasitev vsake spremembe lastništva medijev, ki je večja od pet odstotkov, to pa mediji v veliki večini tudi izpolnjujejo. Ob tem pa je potrebno izpostaviti, da je lastništvo lahko na videz razdeljeno, v resnici pa gre v osnovi za istega lastnika (npr. v TV 3 imajo od 15- do 20-odstotni delež Global komunikacije, Operativna kompanija, Studio millenium in GRP mediji pri čemer naj bi bila vsa omenjena podjetja povezana z eno osebo).<sup>957</sup> Določeni podatki o lastništvu medijev so sicer objavljeni, vendar pa so lastniki in uprave na splošno zelo nenaklonjeni pretiranemu izpostavljanju omenjenih informacij. Hkrati pa bi lahko rekli, da med samimi mediji obstaja tih dogovor o nenapadanju, kajti mediji navadno ne poročajo drug o drugem in ne izpostavljajo morebitnih nepravilnosti.<sup>958</sup>

Podatki za javnosti niso dostopni.

Na področju finančnega poročanja so mediji zavezani področni zakonodaji, letna poročila pa objavlja Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES) na spletnem portalu, dostopnem za javnost. Vsak medij ima svojo uredniško politiko, ki je deloma ali v celoti dostopna za javnost.

## ODGOVORNOST (pravni okvir)

*Do katere mere obstajajo pravni predpisi, ki zagotavljajo, da mediji odgovarjajo za lastne objave in druge aktivnosti*

Ocena: 75

ZMed kot nadzorno telo radijskih in televizijskih programov določa svet za radiodifuzijo. Sestavlja ga sedem članov, na osnovi javnega poziva jih imenuje DZ. Svet za radiodifuzijo ima predsednika. Imenujejo ga člani sveta. Mandat predsednika in članov je pet let, vendar so lahko po izteku mandata ponovno imenovani. Natančnejšo organizacijo in način delovanja sveta za radiodifuzijo v skladu z Zmed določa DZ v aktu o ustanovitvi.<sup>959</sup>

Izdajatelj radijskega ali televizijskega programa je v skladu z Zmed obvezan vsako leto do konca marca poslati pisno poročilo o izvajanju

<sup>956</sup> Zmed. Pridobljeno 15.5.2011 na [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis\\_ZAK01608.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAK01608.html)

<sup>957</sup> Petra Šubic, "Novi lastniki medijev: Zakaj je Laško kupil delež v Delu?", Medijska preža (marec, 2003). Pridobljeno 19.7.2011 na <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/16/trg/>

<sup>958</sup> Intervju z dr. Markom Milosavljevičem, profesorjem Fakultete za družbene vede, 13.5.2011.

<sup>959</sup> Zmed - UPB1. Pridobljeno 15.5.2011 na: <http://www.ip-rs.si/zakonodaja/zakon-o-medijih/>

dejavnosti in uresničevanju programske zasnove Agenciji za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije.<sup>960</sup>

Ustava RS v opredeljuje "pravico do popravka objavljenega obvestila, s katerim sta prizadeta pravica ali interes posameznika, organizacije ali organa" in pravico "do odgovora na objavljeno informacijo".<sup>961</sup> ZMed navedeni pravici ureja v okviru šestega oddelka, ki med drugim opredeljuje pravico od odgovornega urednika zahtevati brezplačno objavo odgovora na objavljeno informacijo, v katerem so z dokazljivimi navedbami zanikane, ključno popravljene ali dopolnjene navedbe v objavljeni informaciji.<sup>962</sup> Poleg tega mora biti odgovor objavljen brez sprememb in dopolnitev, razen pravopisnih popravkov. Odgovorni urednik pa ima pravico od avtorja pred objavo zahtevati skrajšanje odgovora ali pa zavrniti objavo vsebinsko enakih odgovorov, kolikor je enega že objavil ali odgovor vsebuje neresnične ali nedokazljive podatke oziroma mora, kolikor so neresnični ali nedokazljivi nekateri podatki, pred zavrnitvijo pozvati avtorja k izločitvi problematičnih podatkov.<sup>963</sup> Zmed ne predvideva sankcij za zavrnitev pravice do popravka ali odgovora; kolikor je v postopku tožbe ugodeno tožeci strani, mora toženi zgolj objaviti obravnavani popravek ali odgovor.<sup>964</sup>

Zmed zahteva pravočasno objavo popravka, in sicer mora biti popravek objavljen v prvi, če prispe prepozno, pa v drugi izdaji oziroma oddaji medija po prejetju popravka. Poleg tega mora popravek objaviti brez sprememb in dopolnitev na enakem ali enakovrednem mestu programskega prostora in na enak ali enakovreden način, kot je bilo objavljeno obvestilo.<sup>965</sup>

## ODGOVORNOST (praksa)

*Do katere mere vzdrži odgovornost za medijske objave v praksi*

Ocena: 50

Kar zadeva strokovni nadzor, v Sloveniji deluje 14 društev, največji pa sta Društvo novinarjev Slovenije (DNS) in Združenje publicistov. Cilji DNS so med drugim: krepitev in podpora neodvisnosti, samostojnosti in angažiranosti novinarjev ter medijev, uveljavljanje etike javne besede, varstvo in zaščita novinarjev pred ekonomskimi in drugimi pritiski, uveljavljanje doslednega spoštovanja človekovih pravic in pravne države ter reševanje poklicnih in statusnih vprašanj novinarjev.<sup>966</sup> Poleg tega za zagotavljanje spoštovanja etičnih in profesionalnih pravil skrbi novinarsko častno razsodišče, ki je skupni samoregulacijski organ sindikata in Društva novinarjev Slovenije. Pritožbo zaradi kršitve Kodeksa novinarjev Slovenije lahko na razsodišče naslovi kdorkoli, postopki pa praviloma potekajo javno.<sup>967</sup>

Pravica do popravka in odgovora je opredeljena v slovenski ustavi, omenjeno področje pa ureja tudi ZMed, tako da je objava popravka, ko gre za odpravo nepravilnih podatkov, praviloma neproblematična in ažurna. Bolj problematično je vprašanje odgovora, kolikor gre za

razmišljanje ali mnenja, ki jih ni mogoče faktografsko dokazati. To je mogoče tudi zlorabljati. Tako se dogaja, da politiki in gospodarstveniki ob kaki kritiki zahtevajo pravico do odgovora,<sup>968</sup> pri tem pa gre v resnici za zlorabo omenjene pravice.

Da bi povečali odgovornost, je bil sprejet kodeks javnega medija RTV Slovenija vendar pa je v kodeksu določeno le, da se morajo poslušalci in gledalci najprej obrniti na odgovorne urednike radijskih in televizijskih programov in šele zatem na varuha poklicnih meril in etičnih načel (svet RTVS). Varuh v vsakem postopku najprej ugotovi, ali so bila kršena poklicna merila in etična načela programov RTVS, ter s svojimi ugotovitvami in predlogi ukrepov seznaniti osebo ali ustanovo/organizacijo, ki je nanj naslovila pritožbo, pobudo ali vprašanje, direktorja radijskih ali televizijskih programov in odgovornega urednika programa, v katerem je domnevno prišlo do kršitve. Odločitve varuha so obvezujoče za vse ustvarjalce programov RTVS.<sup>969</sup>

V Sloveniji se tudi na področju medijev kaže razvoj informacijsko-komunikacijskih tehnologij in vse popularnejši so medijski portali, kot je pokazala tudi raziskava obiskanosti spletnih strani, izvedena v letu 2009. Na prvem mestu je tako spletna stran 24ur.com (največji zasebni izdajatelj Pro Plus), saj je imela v enem mesecu pribl. 600.000 različnih obiskovalcev, sledi ji siol.net (največje telekomunikacijsko podjetje Telekom) s 460.000 obiskovalci, na tretjem mestu pa je rtvslo.si (javni izdajatelj RTV Slovenija) s pribl. 400.000 obiskovalci. V zadnji treh letih se začinjajo uveljavljati tudi izključno spletni mediji. Najbolj je bila obiskana spletna stran vest.si s 67.000 obiskovalci na mesec. Spletni mediji naj bi v letu 2008 zajemali pribl. 3,5 % medijskega oglaševalskega prostora.<sup>970</sup>

Medijski portali omogočajo tudi komentiranje splošne javnosti. Vendar pa je sama komunikacija novinarjev z občinstvom še vedno razmeroma omejena in dvosmerna komunikacija še ni uveljavljena.<sup>971</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETE (pravni okvir)

*Kako pravni okvir zagotavlja integriteto zaposlenih v medijih*

Ocena: 50

Kodeks novinarjev Slovenije je bil prenovljen v letu 2010. Potrdili so ga predstavniki uredništev vseh večjih medijskih hiš. V zvezi z mediji omenimo še kodeks etike slovenskega društva za stike z javnostmi ter interne etične kodekse, ki so jih sprejele posamezne medijske hiše.

V nasprotju s prejšnjim novi kodeks novinarjev Slovenije pojasnjuje temeljno funkcijo novinarstva v družbi in že s preambulo določa širšo zavezanost javnosti kakor doslej ter hkrati dopušča in terja pluralnost v medijskem prostoru. V primerjavi s prejšnjim poskuša s številnejšimi in ostrejšimi določbami preprečiti in omejiti nevarnost in možnost, da bi tisti, ki imajo v družbi politično ali ekonomsko moč, poskušali ravnati novinarjev in medijev prikrojiti v svojo korist in na škodo javnosti. V okviru določanja pravil ravnanja novinarjev kodeks zahteva preverjanje zbranih informacij in hkrati popraviljanje napak. Novost v novem kodeksu je določba, da so novinarji ob objavi ostrih obtožb na račun posameznikov dolžni poskusiti pridobiti odziv prizade-

<sup>960</sup> Prav tam.

<sup>961</sup> Državni zbor Republike Slovenije. Pridobljeno 21.5.2011 na: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1>

<sup>962</sup> Zmed-UPB1, 42.clen. Pridobljeno 15.5.2011 na: [http://www.zakonodaja.com/zakoni/ix/7/zmed\\_upb1/cleni/42.clen/42.clen](http://www.zakonodaja.com/zakoni/ix/7/zmed_upb1/cleni/42.clen/42.clen)

<sup>963</sup> Zmed-UPB1, 43.clen. Pridobljeno 16.5.2011 na: [http://www.zakonodaja.com/zakoni/ix/7/zmed\\_upb1/cleni/43.clen/43.clen](http://www.zakonodaja.com/zakoni/ix/7/zmed_upb1/cleni/43.clen/43.clen)

<sup>964</sup> Zmed-UPB1. Pridobljeno 17.5.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006110&stevilka=4666>

<sup>965</sup> Prav tam.

<sup>966</sup> Statut Društva novinarjev Slovenije (16.11.2006). Pridobljeno 15.5.2011 na: <http://www.novinar.com/dokumenti/statut.php>

<sup>967</sup> Kje je novinarsko častno razsodišče. Pridobljeno 5.6.2011 na: [http://www.razsodisce.org/razsodisce/kje\\_je\\_ncr.php](http://www.razsodisce.org/razsodisce/kje_je_ncr.php)

<sup>968</sup> Intervju z dr. Markom Milosavljevičem, profesorjem Fakultete za družbene vede, 13.5.2011.

<sup>969</sup> Neva Nahtigal, "Pravila brez nadzora", Medijska preža (marec, 2003). Pridobljeno 1.7.2011 na: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/16/samoregulacija/>

<sup>970</sup> Igor Vobič, Marko Milosavljevič, "Medija landscape: Slovenia", IJS (5.11.2010). Pridobljeno 21.7.2011 na: [http://www.ejc.net/media\\_landscape/article/slovenia/](http://www.ejc.net/media_landscape/article/slovenia/)

<sup>971</sup> Intervju z dr. Markom Milosavljevičem, profesorjem Fakultete za družbene vede, 13.5.2011.

detih. Pomembno spremembo predstavlja tudi določba, ki obvezuje novinarja, da navede vir informacij in le izjemoma vir ohrani anonimno. Navedena sprememba je zasnovana na predpostavki, da mora biti javnost praviloma obveščena o viru informacije, da bi lahko ocenila verodostojnost.<sup>972</sup> Etični kodeks novinarjev ne zavezuje pravno, temveč le moralno, in je priporočilo za delovanje novinarjev. Časopisne hiše Delo, Dnevnik in Večer nimajo internih etičnih kodeksov. RTVS ima interni kodeks, ki se sicer dopolnjuje s kodeksom novinarjev Slovenije, vendar kot hiša s statusom javnega medija potrebuje strožja in natančnejša pravila. Poleg tega ima interni kodeks še časnik Finance, in sicer Kodeks novinarjev časnika Finance z internimi pravili o finančnem novinarstvu, v katerem najdemo napotke o finančnem novinarstvu, nekaj pa je tudi splošnih določil. Nekatera se prekrivajo z določili kodeksa novinarjev Slovenije.<sup>973</sup> Sicer pa dejstvo, da v nekaterih medijskih hišah nimajo svojega etičnega kodeksa, ne sme imeti pomembnejšega vpliva na delovanje novinarjev v skladu s pravom in etičnimi standardi poklica.<sup>974</sup>

Vidik nadzorne komisije je v določeni meri implementiran zgolj v okviru javnih medijev, in sicer nadzor nad delom programov javne televizije Slovenija izvajata svet RTVS in njegova programska komisija.<sup>975</sup> Ob tem je potrebno omeniti, da je svet sprejel kodeks RTV Slovenija, ki pa je žal brez pravega in primerne nadzora.<sup>976</sup>

V področni zakonodaji vprašanja sprejemanja daril in kompenzacij niso obravnavana.

## MEHANIZMI INTEGRITETE (praksa)

*Kako je integriteta zaposlenih v medijih zagotovljena v praksi*

Ocena: 25

V Sloveniji so v veljavi splošni kodeksi, kot na primer kodeks novinarjev Slovenije (potrdili so ga predstavniki uredništev vseh večjih medijskih hiš), le redke medijske hiše pa imajo lastni kodeks.<sup>977</sup> Z vprašanji zagotavljanja integritete delovanja medijev se ukvarjajo Društvo novinarjev Slovenije, sindikat novinarjev, pa tudi združenje novinarjev in publicistov.

Področje integritete je v veliki meri prepuščeno samoregulaciji, vendar pa bi upoštevanje obravnave na častnem razsodišču lahko rekli, da je stopnja spoštovanja etičnih načel zadovoljiva.<sup>978</sup> Prejemanje daril in uživanje koristi je v okviru kodeksa zelo blago urejeno in v resnici se dogaja, da v določenih medijskih hišah spodbujajo takšno delovanje, saj s tem kompenzirajo slabo plačevanje novinarjev.<sup>979</sup>

V Sloveniji je preiskovalno novinarstvo zelo slabo razvito. Novinarji so v praksi pogosto pod pritiskom rokov in tako se ne posvečajo temeljiti raziskavi prejete informacije oziroma je prejeta informacija pogosto objavljena brez vsakršnega dodatnega preverjanja avten-

tičnosti dokumenta. Primer neodgovornega poročanja je objava ne-preverjene anonimne prijave v celoti v zvezi z domnevnimi nepravilnostmi predsednika uprave enega od slovenskih podjetij.<sup>980</sup>

## PREISKOVANJE IN ODKRIVANJE PRIMEROV KORUPCIJE

*Kako so mediji uspešni in aktivni pri preiskovanju in odkrivanju primerov korupcije*

Ocena: 50

Preiskovalno novinarstvo se je v Sloveniji začelo v osemdesetih letih minulega stoletja, in sicer s tednikom Mladina, ki se je takrat prvi postavil po robu ustaljenemu načinu poročanja.<sup>981</sup> Vendar pa slovenski novinarji vedno raje posegajo po podatkih, ki jih dobijo iz uradnih virov. Rezultati raziskav potrjujejo, da slovenski novinarji pogosteje posegajo po informacijah iz novinarskih rutin, kot da bi jih pridobivali s samoiniciativnim preiskovanjem.<sup>982</sup> Od preiskovanja naj bi novinarje odvrčali zahtevnost, časovne in finančne omejitve, pa tudi pritiski vladajočih elit na njihovo delo.<sup>983</sup> Glavna pomanjkljivost preiskovalnega novinarstva v Sloveniji je nezadostno preverjanje zbranih podatkov.<sup>984</sup> Mnenja o tem, ali lahko v Sloveniji govorimo o obstoju preiskovalnega novinarstva, kakršno poznajo v angloameriškem svetu, so različna.

V medijih je opaziti nagnjenost k hitri ponudbi informacij, precej tudi k rumenemu tisku. Le malo je preiskovalnega novinarstva na vseh področjih. Večina novinarjev v veliki meri tako zgolj kombinira rutinsko poročevalstvo s preiskovanjem, posebej zaposlenih preiskovalnih novinarjev, ki bi svoje delo namenjali odkrivanju in preiskovanju korupcije, pa ni.<sup>985</sup>

Vsakdo je lahko novinar, to pa pomeni, da medijske hiše najemajo različne profile, tudi prek študentskega dela in pogodbene, torej nestalne sodelavce, in to ne glede na izobrazbo in znanje. Brez temeljev pa težko zmorejo zahtevno in kakovostno delo pri "preiskovanju". Tudi v sistemu izobraževanja na fakultetah in v novinarskih organizacijah ni sistematične vzgoje in izobraževanja preiskovalnih novinarjev. V letu 2011 je novo vodstvo Društva novinarjev Slovenije začelo sistematično izobraževanje novinarjev in sodelovanje z institucijami tudi na področju preiskovalnega novinarstva. V zadnjih letih smo v Sloveniji sicer pričali razkritjem nepravilnega delovanja/vodenja velikega dela večjih podjetij, predvsem v gradbeništvu, kjer so koruptivna dejanja vodstvenega kadra botrovala propadu podjetij (primer Vegrad).<sup>986</sup> Hkrati pa se je dogajalo, da so bile nekatere ne-preverjene informacije prehitro objavljene (npr. TrafficDesign).<sup>987</sup> Ob tem pa je potrebno izpostaviti, da trenutno ne obstajajo določeni mediji, ki bi se pri svojem delu posebej posvečali preiskovalnemu

<sup>972</sup> Peter Jančič, "Kako je nastal novi kodeks novinarske etike", Medijska preža (december, 2002). Pridobljeno 21.7.2011 na: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/15/etika/>

<sup>973</sup> Saša Ana Zupančič, "Interpretacije členov Kodeksa novinarjev Slovenije v razsodbah Novinarskega častnega razsodišča", diplomska naloga (Univerza v Ljubljani, 2010).

<sup>974</sup> Dr. Andraž Teršek, recenzent NIS (27.11.2011).

<sup>975</sup> Zakon o medijih (Zmed) Pridobljeno na: <https://www.ip-rs.si/zakonodaja/zakon-o-medijih/>

<sup>976</sup> Neva Nahtigal, "Pravila brez nadzora", Medijska preža (marec, 2003). Pridobljeno 15.7.2011 na: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/16/samoregulacija/>

<sup>977</sup> Saša Ana Zupančič, "Interpretacije členov Kodeksa novinarjev Slovenije v razsodbah Novinarskega častnega razsodišča", diplomska naloga (Univerza v Ljubljani, 2010).

<sup>978</sup> Intervju z Vojkom Stoparjem, generalnim direktorjem direktorata za medije na Ministrstvu za kulturo, 16.5.2011.

<sup>979</sup> Intervju z dr. Markom Milosavljevičem, Fakulteta za družbene vede, 13.5.2011; in Simona Habič, "Pojav korupcije med slovenskimi novinarji", pripravila Ninamedia d.o.o. za KPK (Ljubljana, 2008). Pridobljeno 21.9.2011 na: [https://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/1756](https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/1756)

<sup>980</sup> Igor Mekina, "Z lažjo do resnice", Medijska preža. Pridobljeno 10.7.2011 na: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/39/raziskovalno/print.html#2>

<sup>981</sup> Matjaž Šunen, Manca Košir in Melita Poler Kovačič, *Preiskovalno novinarstvo*, Fakulteta za družbene vede (Ljubljana, 1994).

<sup>982</sup> Vasja Jager, "Preiskovalno novinarstvo in novinarske rutine v Sloveniji", diplomska naloga (Univerza v Ljubljani, 2007). Pridobljeno 17.6.2011 na: <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/jager-vasja.pdf>

<sup>983</sup> Prav tam.

<sup>984</sup> Manca Košir, "Preiskovalno novinarstvo: moč, ki spreminja svet", *Otrok in družina* (Ljubljana, 1995), 4, 2-3.

<sup>985</sup> Polona Dolinšek, "Etične dileme preiskovalnega novinarstva", diplomska naloga (Ljubljana, 2004). Pridobljeno 19.6.2011 na: <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Dolinsek-Polona.PDF>

<sup>986</sup> Pridobljeno 17.7.2011 na [www.dossierkorupcija.com/novice/p=3382](http://www.dossierkorupcija.com/novice/p=3382)

<sup>987</sup> Saša Banjanac Lubej, "Novinarji nismo mrhovinarji, če terjamo odgovore od institucij socialne skrbi", Medijska preža. Pridobljeno 17.7.2011 na: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/39/etika/print.html#2>



novinarstvu oziroma poročanju. Večinoma gre za kombinacijo poročanja in preiskovanja.

V veliki meri so velika novinarska razkritja zgolj posledica sodelovanja določenih udeležencev v kaki zadevi z mediji in niso rezultat poglobljenega preiskovalnega novinarstva.<sup>988</sup> V medijih vlada hiperprodukcija, ta pa od novinarjev zahteva hitro "proizvajanje" novih vsebin na različnih področjih in ta delno ekonomski in delno časovni pritisk je v bistvu zelo nenaklonjen razvoju preiskovalnega novinarstva. V Sloveniji nimamo specializiranih preiskovalnih novinarjev, specializiranih ekip ter hkrati ne sistemskega spodbujanja razvoja omenjenega področja.<sup>989</sup> Delo novinarjev je v osnovi oteženo zaradi slabo urejenih delovnih razmer (težave pri zaposlovanju, slabe plače, odpuščanja), takšne razmere pa vplivajo na možnost koruptivnosti novinarjev samih. Kar desetina novinarjev je tako že kdaj poročala v prid izdelka ali osebe, ki jim je ponudila darilo.<sup>990</sup> 21 % anketiranih novinarjev je opravljalo ne samo svoj poklic, ampak tudi sodelovalo v oglaševanju ali kaki drugi branži.

## OBVEŠČANJE JAVNOSTI O KORUPCIJI IN NJENIH VPLIVIH (pravni okvir in praksa)

*Koliko so mediji aktivni in uspešni pri obveščanju javnosti o korupciji in njenih vplivih v družbi*

Ocena: 50

Mediji razmeroma dobro obveščajo javnost o primerih korupcije. Javnost se glede vprašanj korupcije raje obrne na medije, saj meni, da drugi organi ne delujejo.

V Sloveniji sicer ne obstajajo posebni medijski programi, ki bi se posvečali ozaveščanju javnosti o korupciji in izobraževanju na področju boja proti korupciji, vendar pa ob pregledu poročanja medijev ugotavljamo, da mediji dokaj redno poročajo o delovanju protikorupcijske komisije in Društva Integriteta – Transparency International Slovenia. Ob tem strokovnjaki kot eno izmed ovir pri poročanju o korupciji izpostavljajo problematiko državnega lastništva medijev v Sloveniji in torej tudi vpliv na vsebine.<sup>991</sup>

Raziskava Stališča o korupciji prikazuje, da na ocene o razširjenosti korupcije najbolj vplivajo mediji. Več kot 40 % anketirancev ocene utemeljuje z informacijami, prejetimi iz medijev. Moč medijev kot vira se iz leta v leto povečuje, in sicer 32 % v letu 2007, 39 % v letu 2008 ter 40 % v letu 2009. Delež vpliva medijev ostaja stalen in prevladujoč.<sup>992</sup> Številni primeri korupcije, ki so kasneje se znašli na sodišču, so bili sprva odkriti prav v medijih.<sup>993</sup> Mediji zelo intenzivno poročajo o primerih korupcije in obravnavam te na sodišču, to pa lahko traja dolgo časa in ima navsezadnje nasprotni učinek v javnosti, saj jo to področje neha zanimati.<sup>994</sup> Kljub vsemu pa so prav zaradi poročanja novinarjev razne transakcije pred zrcalom javnosti

bolj kot doslej, s tem pa se krepi zavedanje javnosti o korupciji in njenih posledicah.<sup>995</sup>

V javnosti pa so nastale napačne pravne razlage pravnega okvira svobode novinarstva, ko gre za preiskovanje in razkrivanje korupcije. Novinarsko preiskovanje je bilo pravno napačno enačeno s policijskim, šlo je za sklicevanje na enako razlago zakonodaje pri novinarskem in policijskem preiskovanju. Na ta način so novinarjem vnaprej otežena prizadevanja za razkrivanje korupcije na pravno nevzdržen način.<sup>996</sup> Šlo je za razprave o novinarskem delu ob sumu korupcije pri slovenskemu članu evropskega parlamenta.<sup>997</sup>

Po nastanku nevladne organizacije Društvo integriteta – Transparency International Slovenia je v medijih mogoče opaziti večje število objav o preventivnih mehanizmih za preprečevanje korupcije, o integriteti, transparentnosti in ozaveščanju javnosti o moralnih in družbenih posledicah korupcije. S svojimi sporočili za medije in objavo poročil in raziskav v javnosti spodbudijo tudi odziv institucij, tega pa prej ni bilo zaznati. Mediji so prej objavljali le primere korupcije glede na objave načelnih mnenj KPK.<sup>998</sup>

Sodno prakso v Sloveniji bremenijo primeri kaznovanja novinarjev zaradi domnevnega očitjanja kaznivih dejanj raznim javnim funkcionarjem. V velikem številu primerov je šlo zgolj za ustavno-pravno pravilne oblike podajanja vrednostnih sodb in državljskih ocen o pravni pravilnosti ravnanj, do česar imajo seveda novinarji vso pravico. Redna sodišča prepogosto tudi napačno presodijo v korist javnih funkcionarjev, ki tožijo novinarje zaradi domnevnih razžalitev. Ta dejstva nedvomno vplivajo na pomen in moč sodobnih medijev kot predstavnikov neformalnega družbenega nadzora. Tudi dejstvo, da sicer redka dognanja ustavnopravne znanosti na tem področju niso uporabljena, je v Sloveniji poseben problem.<sup>999</sup>

## OBVEŠČANJE JAVNOSTI O DELOVANJU VLADE IN VLADNIH ZADEVAH (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri so mediji aktivni in uspešni pri obveščanju javnosti o aktivnostih vlade in drugih vladnih akterjev*

Ocena: 50

V Sloveniji mediji redno poročajo o delovanju vlade in drugih vladnih akterjev. Na tretjem programu RTVSLO redno tudi prenašajo parlamentarne seje.

Združenje novinarjev in publicistov (ZNP) je v svojem poročilu o svobodi tiska v Sloveniji v letu 2009 ugotovilo, da ni politične pluralnosti medijev in da obstajajo posegi politike v nekatere medije. Navaja, da so vodilni slovenski časopisi omejeni zaradi lastništva, pri tem pa prevladuje leva politična opcija. To naj bi bila posledica predhodnega režima.<sup>1000</sup> Mediji redno poročajo o delovanju vlade, poleg tega so ob pomembnih vprašanih organizirane razprave, v katerih

<sup>988</sup> Intervju z Vojkom Stoparjem, generalnim direktorjem direktorata za medije na Ministrstvu za kulturo, 16.5.2011.

<sup>989</sup> Intervju z dr. Markom Milosavljevičem, profesorjem Fakultete za družbene vede, 13.5.2011.

<sup>990</sup> Simona Habič, Pojav korupcije med slovenskimi novinarji. Ninamedia d.o.o. za KPK (Ljubljana, 2008). Pridobljeno 21.9.2011 na: [https://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/1756](https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/1756)

<sup>991</sup> Darja Kleva Gačnik, "Moralno etični pogledi na korupcijo v poslovnem svetu", diplomska naloga (Univerza v Mariboru, 2008). Pridobljeno 10.7.2011 na: <http://diplome.fov.uni-mb.si/vis/13102KlevaGacnik.pdf>

<sup>992</sup> Marko Milosavljevič, "Razsodba delovnega sodišča odpira možnosti za odpuščanje neposlušnih novinarjev", Medijska preža. Pridobljeno 18.7.2011 na: <http://mediawatch.mirovni-institut.si/bilten/seznam/35/novinarji/print.html#2>

<sup>993</sup> Intervju z dr. Markom Milosavljevičem, profesorjem Fakultete za družbene vede, 13.5.2011.

<sup>994</sup> Intervju z dr. Markom Milosavljevičem, profesorjem Fakultete za družbene vede, 13.5.2011.

<sup>995</sup> Intervju z Vojkom Stoparjem, generalnim direktorjem direktorata za medije na Ministrstvu za kulturo, 16.5.2011.

<sup>996</sup> Povzeto po komentarjih dr. Andraža Terška, recenzent NIS (27.11.2011).

<sup>997</sup> Pogledi Slovenije, Korupcija na najvišji ravni - Zoran Thaler. RTVSLO; Pridobljeno 24.3.2011 na: <http://tvsl0.si/predvajaj/pogledi-slovenije/ava2.94370984/#ava2.100578694>; in <http://www.integriteta.si/component/content/article/62-splosno/186-pogledi-slovenije-qpolitiki-naj-prezamejo-bolj-etno-drog>

<sup>998</sup> Simona Habič, "Pojav korupcije med slovenskimi novinarji", priprava Ninamedia d.o.o. za KPK (Ljubljana, 2008). Pridobljeno 21.9.2011 na: [https://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/1756](https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/1756)

<sup>999</sup> Povzeto po komentarjih dr. Andraža Terška, recenzent NIS (27.11.2011).

<sup>1000</sup> Poročilo o svobodi tiska v Sloveniji 2009, Združenje novinarjev in publicistov. Pridobljeno 7.6.2011 na: <http://www.znp.si/index.php/arhiv/164-znp-ima-astno-raszodbe>

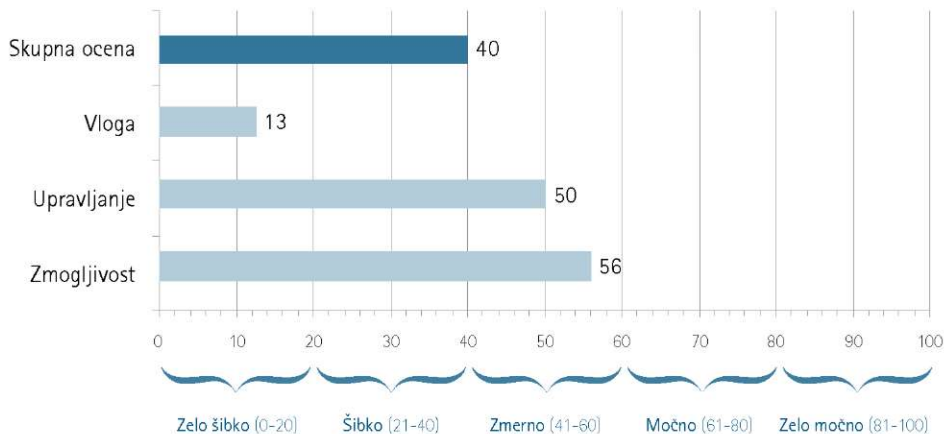
sodelujejo predstavniki vseh vpletenih pozicij, da lahko predstavijo različne vidike. V zadnjem času smo pričali dokaj natančnemu poročanju o delovanju vlade in njenih predstavnikov tako z vidika rednih nalog kakor tudi nastalih stroškov.

Poročanje se vedno bolj usmerja v rumeno novinarstvo ali pa poročanje o samem procesu na račun poglobljenega poročanja o dejanskih vsebinskih vprašanjih.<sup>1001</sup> V veliki meri gre tako bolj za sporočanje že podanih informacij v nasprotju s poglobljenim preiskovalnim novinarstvom. Večinoma mediji povzemajo poročila Slovenske tiskovne agencije ali drugih internetnih medijev, ki povzemajo STA, tako da se lahko napačne ali nepreverjene informacije širijo v večino dostopnih medijev. V načinu poročanja opazimo kakovost poročanja ali le povzemanje drugih medijev. Pogosto mediji virov ekskluzivnih intervjujev s predstavniki vlade (recimo premierja v odhodu) ne navajajo, temveč intervjuje priredijo, kot da bi jih pripravili sami.

Novinarji imajo večje težave pri pridobivanju določenih podatkov ali pri iskanju stika z osebami v okviru ministrstev ali inšpekcijskih služb. Večinoma službe za stike z javnostmi omejujejo novinarje pri dostopu do posameznikov ali preiskovalnem delu po navodilih nadrejenih. Novinarji pa prek usklajenih stikov z vladnimi uslužbenci ločeno pridejo do informacij. Večinoma je pogoj, naj novinar stopi v stik s službo za medije, v instituciji. Nekatera ministrstva so bolj zaprta za javnost, druga delujejo bolj transparentno.

<sup>1001</sup> Intervju z dr. Markom Milosavljevičem, profesorjem Fakultete za družbene vede, 13.5.2011.

## 6.12 CIVILNA DRUŽBA



### POVZETEK

Pravni okvir za delovanje slovenskih civilnodruženih organizacij (v nadaljevanju CDO) je zmerno spodbujajoč, negativno izstopa le davčna zakonodaja, precej manj spodbuden pa je njihov dejanski finančni položaj, saj ga zaznamujejo nestabilno financiranje, nenehno prilagajanje javnim razpisom, nerazvita donatorska kultura ter nedostopnost sredstev za financiranje njihove infrastrukture. Tradicionalno skromna je tudi raven profesionalnosti CDO, imajo pa močno članstvo, vztrajno narašča tudi delež prostovoljskega dela. Neodvisnost CDO je normativno ustrezno zajamčena, v praksi pa doživljajo tudi pritiske državnih organov. Minimalna transparentnost CDO je zakonsko zapovedana, drugače pa lastno transparentnost pogosto zanemarjajo, čeprav je v zadnjih letih vse več dejavnosti v okviru samoregulacije, CDO pa so razvile tudi lastni certificirani sistem dobrega upravljanja. Njihov vpliv na javne politike je šibak, po drugi strani pa so sindikati še vedno politično močni, zelo slabo dejavne pa so CDO v boju proti korupciji.

### STRUKTURA IN ORGANIZACIJA

V Sloveniji deluje okoli 30000 registriranih CDO,<sup>1002</sup> število pa vztrajno raste.<sup>1003</sup> Po podatkih registra Agencije RS za javnopravne evidence in storitve AJ PES, ki se sicer nenehno spreminjajo, je bilo 1. avgusta 2011 v Sloveniji registriranih 22141 društev, 235 ustanov, 336 zadrug, 86 zbornic, 2117 zavodov, 1178 verskih organizacij, 74 političnih strank in 3306 sindikatov. Upošteva se število prebivalcev je Slovenija v vrhu držav po številu CDO na prebivalca.

### VIRI IN SREDSTVA (pravni okvir)

*V kolikšni meri zagotavlja zakonodajni okvir spodbudno okolje za civilno družbo*

Ocena: **50**

Temeljno normativno podlago za delovanje CDO predstavlja pravica do združevanja, zapisana v 42. členu slovenske ustave. Ustava tudi določa, da so zakonske omejitve te pravice dopustne le, če to zahtevajo varnost države ali javna varnost ter varstvo pred širjenjem nalezljivih bolezni. Pri tem zakonodaja CDO dovoljuje izvajanje tako rekoč vseh dejavnosti, tudi zagovorniških, s pogojem, da potekajo na nepridobiten način, tj. brez namena pridobivanja dobička, in kolikor njihov namen, cilji ali dejavnost ne merijo na nasilno spremembo ustavne ureditve ali izvrševanje kaznivih dejanj in ne spodbujajo k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti, razpihovanju narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti ali k nasilju ali vojni.

Postopek registracije CDO je v Sloveniji razmeroma enostaven, hiter in poceni, brez nepotrebnih administrativnih ovir ali rigidnosti, to pa je v 2010 potrdila tudi raziskava CIVICUS *Civil Society Index*.<sup>1004</sup> Za ustanovitev društva<sup>1005</sup> ali zadruga<sup>1006</sup> so dovolj tri fizične ali pravne osebe, zavoda<sup>1007</sup> ali ustanove<sup>1008</sup> pa že ena sama. Prav tako je izredno enostavna registracija sindikata, in sicer z deponiranjem statuta pri pristojnem upravnem organu, brez vsakršnih pogojev o minimalnem številu članov.<sup>1009</sup> Enako velja za zbornice, saj sta za registracijo potreb-

<sup>1002</sup> Upošteva se opredelitev civilne družbe CIVICUS gre v RS med CDO šteti te tipe pravnih oseb: društva, zavode, ustanove, zadruga, verske organizacije, zbornice, sindikate in politične stranke. Enako velja, kolikor upošteva se strukturalno-operacionalno definicijo zasebnih neprofitnih organizacij, ki je bila za potrebe primerjane raziskovanja razvita v okviru referenčnega projekta z naslovom The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

<sup>1003</sup> Po podatkih iz raziskave CIVICUS a Civil Society Index (2010) je bilo leta 2009 v RS registriranih 28647 CDO, 1. avgusta 2011 pa jih je bilo po podatkih AJ PES-a že 29473. Samo število društev, ki predstavljajo največji del CDO, pa je od leta 1996, ko jih je bilo po podatkih Statističnega urada RS 11570, je do leta 2009 naraslo na 21460, sredi 2011 pa jih je bilo že več kot 22100.

<sup>1004</sup> Tatjana Rakar in drugi. Raziskava indeks civilne družbe. Končno poročilo (Ljubljana: PIC, 2010), 45.

<sup>1005</sup> Zakon o društvih (ZDru-1).

<sup>1006</sup> Zakon o zadrugah (ZZad).

<sup>1007</sup> Zakon o zavodih (ZZ).

<sup>1008</sup> Zakon o ustanovah (ZU).

<sup>1009</sup> Zakon o reprezentativnosti sindikatov (ZRSin). Zakon sicer ureja tudi pogoje za pridobitev statusa reprezentativnega sindikata; v takšen sindikat mora na primer biti včlanjenih najmanj 10 % delavcev iz posamezne panoge, dejavnosti ali poklica. Omeniti je še treba, da zakon izrecno ne predpisuje posebnega preverjanja, ali sindikati pogoje za reprezentativnost izpolnjujejo tudi potem, ko status že imajo. Predstavniki slovenskih sindikatov so v zvezi s tem že večkrat opozorili, da lahko takšno nadaljnje nepreverjanje izpolnjevanja pogojev za reprezentativnost vodi v tako rekoč nepregledno množičnost reprezentativnih sindikatov, to pa lahko v socialnem dialogu kdaj tudi slabi njihovo moč. Zaradi nepreverjanja imajo namreč takšen status lahko tudi sindikati, ki pogojev sploh ne izpolnjujejo več.

na samo sprejetje statuta in izvolitev organov.<sup>1010</sup> Mnogo zahtevnejša pa je registracija verske skupnosti, saj zakon kot pogoja zahteva 100 polnoletnih članov ter 10 let delovanja.<sup>1011</sup> Neregistriranih CDO, navadno poimenovanih civilne iniciative, zakonodaja ne prepoveduje, imajo pa takšna združenja pri svojem delovanju določene omejitve (ne morejo imeti poslovnega računa, ne morejo prevzemati pravic in obveznosti), saj nimajo statusa pravne osebe. Registracijski organ ob registraciji CDO nima diskrecijske pravice, ampak zgolj preverja formalnosti, ki jih zakon določa za registracijo posamezne CDO. Ob negativni odločitvi se lahko vlagatelj pritoži. Postopek je odvisen od tipa pravne osebe, za društva in ustanove gre za upravni postopek, pri katerem je rok za pritožbo 15 dni. Kolikor drugostopenjski upravni organ zavrne pritožbo (rok za odločitev je 2 meseca), ima vlagatelj možnost sprožiti upravni spor. Verske skupnosti ob morebitni zavrnitvi vpisa v register cerkva in verskih skupnosti ne morejo vložiti pritožbe, lahko pa sprožijo upravni spor. Zavodi pa se vpisujejo v sodni register, ob zavrnitvi na prvi stopnji je dovoljena pritožba.

Sicer statusni pravni okvir za delovanje slovenskih CDO (zakon o društvih, zavodih, ustanovah, verski svobodi...) ni pretirano tog in omejevalen, je pa ponekod vseeno že zastarel in pomanjkljiv.<sup>1012</sup> To potrjuje tudi poročilo *NGO Sustainability Index*, ki je dal Sloveniji za pravno okolje za delovanje NVO za leto 2010 oceno 3,4 (lestevica 1-7, najvišja ocena je 1),<sup>1013</sup> podobno zmerno oceno pa kaže tudi raziskava CIVICUS. Malo manj kot polovica anketirancev je odgovorila, da je zakonodaja, kar zadeva civilno družbo v Sloveniji, zmerno omogočajoča, slaba tretjina, da je še kar omogočajoča, petina, da je zelo restriktivna, 4 % pa, da je popolnoma omogočajoča.<sup>1014</sup> Manj pozitivna je slika, ko govorimo o davčni zakonodaji, ki zadeva CDO. Ta jim ni pretirano naklonjena, saj jih praviloma enači z gospodarskimi družbami. So pa iz davka na dohodek izvzeti njihovi prihodki iz nepridobitne dejavnosti, sem pa v prvi vrsti sodijo prejete donacije, članarine, volila ter namenska javna sredstva.

Nekatere redke izjeme veljajo za CDO tudi pri obračunavanju DDV. CDO namreč ni treba obračunavati DDV, ko gre za zdravstvene, izobraževalne, socialnovarstvene, kulturne ali športne storitve, pri čemer zakonodaja praviloma predvideva še dva dodatna pogoja: da ima organizacija poseben status v javno korist in da se storitve opravljajo v okviru javne koncesije.<sup>1015</sup>

Pretirano naklonjena CDO ni niti zakonodaja, ki zadeva davčne olajšave za donacije, ki jim jih namenijo pravne osebe ali posamezniki. Gospodarske družbe oziroma drugi zavezanci za davek od dohodka pravnih oseb lahko za donacije, ki jih namenijo CDO, uveljavijo samo davčno olajšavo v višini 0,3 % obdavčenega prihodka, vendar največ do višine davčne osnove.<sup>1016</sup> Olajšavo lahko donator uveljavi v obliki zmanjšanja davčne osnove za znesek, ki ga je izplačal, ali za vrednost stvari v naravi, in sicer za humanitarne, invalidske, socialnovarstvene, dobrodelne, znanstvene, vzgojno-izobraževalne, zdravstvene, športne,

kulturne, ekološke in religiozne namene tistim CDO, ki so po posebnih predpisih ustanovljeni za opravljanje navedenih dejavnosti kot nepridobitnih dejavnosti. Možno je sicer še dodatno zmanjšanje, a za največ 0,2 % obdavčenega prihodka, ko gre za donacije za kulturne namene in prostovoljnemu društvu, ustanovljenim za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, ki delujejo v javnem interesu za te namene. Vsebinsko enako olajšavo določa tudi Zakon o dohodnini za donacije, ki jih CDO namenijo podjetniki posamezniki. Tudi zanje velja zmanjšanje davčne osnove za 0,3 % za splošne namene in dodatnih 0,2 % za kulturne namene in varstvo pred nesrečami.

Glede donacij posameznikov pa zakonodaja sploh ne pozna olajšav, lahko pa zavezanci za dohodnino zahtevajo, da je do 0,5 % njihove dohodnine namenjene za financiranje splošno koristnih namenov ter političnih strank in reprezentativnih sindikatov.<sup>1017</sup> Na podlagi Uredbe o namenitvi dela dohodnine za donacije vlada vsako leto pripravi seznam organizacij, ki jim je mogoče nameniti del dohodnine. CDO, ki se želi uvrstiti na seznam teh organizacij, mora izpolnjevati določene pogoje (delovati za splošno koristne namene in imeti poseben status v skladu z zakonom), v letu 2010 pa je bilo na seznamu nekaj več kot 4100 od 30 000 slovenskih CDO.

Prav posebej negativne za delovanje CDO pa so določbe Zakona o javnih finančah, saj pri javnem (so)financiranju njihovih programov in projektov ne dovoljuje avansiranja.<sup>1018</sup> Sredstva za izvajanje programov, ki jih (so)financira država, so CDO zato prisiljene po več mesecev zalagati, to pa jim pogosto povzroča likvidnostne težave, saj kot nepridobitne in neprofitne pravne osebe nimajo od prej presežkov, ki bi jih lahko prosto investirale.

## VIRI IN SREDSTVA (praksa)

*V kolikšni meri imajo CDO ustrezne finančne in človeške vire za svoje učinkovito delovanje*

Ocena: 25

Prihodki slovenskih CDO so v 2009 po podatkih AJPES-a znašali nekaj več kot 919 milijonov evrov, to pa predstavlja 2,6 % BDP.<sup>1019</sup> Primerjalno so torej prihodki CDO v Sloveniji precej nižji kot v povprečju 32 držav sveta sodeč po primerjalni raziskavi *Global Civil Society* Univerze Johnsa Hopkinsa; te dosejajo 5,1 % BDP.<sup>1020</sup> So pa njihovi prihodki primerljivi, ko gre za raznolikost virov. Med prihodki društev, ki predstavljajo 75 % vseh slovenskih CDO, so v 2009 tržni viri dosegli 45,5 %, javni viri 29,7 %, zasebne donacije 13,1 %, drugih virov pa je bilo 11,7%.<sup>1021</sup>

Pri tem poročilo *NGO Sustainability Index* za 2010 ugotavlja, da so CDO finančno nestabilne in njihovo delo temelji na projektnem delu. Težko dosežejo letne finančne načrte in so tako finančno nestabilne, niti ne uspejo pokriti stroške osnovnega delovanja za neko obdobje v naprej. Zmanjšujejo se lokalni viri financiranja, sredstva fizičnih oseb in korporacij, zato morajo iskati nove aktivnosti za zagotovitev sredstev. Razvile so nove ekonomske modele aktivnosti, kot so storitve in produkcija recikliranih materialov, izobraževanja ipd. in se lotile novih

<sup>1010</sup> Zakon o gospodarskih zbornicah (ZGZ).

<sup>1011</sup> Zakon o verski svobodi (ZVS). Pretiranost in s tem neustavnost pogojev za registracijo verskih skupnosti je aprila 2010 ugotovilo tudi ustavno sodišče in zakonodajalcu naložilo, da zakonodajo v enem letu ustrezno dopolni. Julija 2011 je bila zato v parlamentarni postopek vložena poslanska novela, ki pogoje ustrezno znižuje, a do končne redakcije pričujoče ocene še ni bila sprejeta. Prim. Odl.US: U-I-92/07-23, izdana 15.4. 2010, objavljena: Ur. l. RS, št. 46/2010 z dne 8. 6. 2010.

<sup>1012</sup> Intervju z Matejem Verbajšom, predstavnikom krovne NVO-mreže CNVOS, 19.7.2011.

<sup>1013</sup> USAID, *NGO Sustainability Index 2010* (USAID, 2011), osmtek. Pri tem je treba omeniti, da so v Index zajete samo nevladne organizacije: društva, zavodi, ustanove in tiste verske organizacije, katerih primarna dejavnost ni konfesija. Index zato ne vključuje zbornic, združenj, sindikatov in preostalih verskih organizacij, ki sicer sodijo med CDO, a jih v Sloveniji praviloma ne štejejo med nevladne organizacije, saj je pojem teh v praksi razumljen ožje.

<sup>1014</sup> Tatjana Rakar in Andreja Črnak-Meglič. Raziskava indeks civilne družbe: "Odnos med organizacijami civilne družbe in državo", študija primera (Ljubljana: PIC, 2010), 11.

<sup>1015</sup> Zakon o davku na dodano vrednost (ZDDV-1).

<sup>1016</sup> Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2).

<sup>1017</sup> Zakon o dohodnini (ZDoh-2).

<sup>1018</sup> Zakon o javnih finančah (ZJF).

<sup>1019</sup> AJPES, Informacija o poslovanju društev v Republiki Sloveniji v letu 2009 (Ljubljana: AJPES, 2010), 7 in AJPES, Informacija o poslovanju nepridobitnih organizacij - pravnih oseb zasebnega prava v Republiki Sloveniji (Ljubljana: AJPES, 2010), 7.

<sup>1020</sup> Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Regina List, *Global Civil Society. An Overview* (Baltimore: JHU, 2003).

<sup>1021</sup> AJPES, Informacija o poslovanju društev v Republiki Sloveniji v letu 2009, 2010, 7.

oblik zbiranja sredstev (humanitarni koncerti, garažne prodaje, spletno zbiranje denarja) in se prijavljajo za več EU projektov.<sup>1022</sup> Poročilo opozarja tudi na problem lokalnih finančnih virov, saj kljub povečanju števila CDO, ki so dejavne izključno na lokalni ravni, lokalni zasebni viri v zadnjih letih ne naraščajo.

Podobne ugotovitve navaja tudi raziskava CIVICUS *Civil Society Index* iz 2010 in kot ključne slabosti finančnega položaja slovenskih CDO navaja "(n)estabilno financiranje, nenehno prilagajanje javnim razpisom, nespodbudno davčno zakonodajo in na splošno slab finančni položaj sektorja. (...) Problem je tudi, da so dostopna le sredstva za financiranje vsebine, ne pa tudi infrastrukture."<sup>1023</sup>

Glede članstva in prostovoljskega dela v CDO za Slovenijo ni natančnih empiričnih podatkov. Običajna je sicer ocena, da slovenske CDO združujejo več kot milijon članov, to pa predstavlja polovico celotne populacije Slovenije.<sup>1024</sup> Podobno kaže tudi podatek iz Svetovne raziskave vrednot iz leta 2000, ki govori, da kar 48,7 % prebivalcev Slovenije večkrat na leto sodeluje v družbenih dejavnostih športnih klubov ali v prostovoljnih organizacijah,<sup>1025</sup> raziskava Slovensko javno mnenje 2000 pa kaže, da je v sindikate včlanjenih 26,25 % prebivalcev.<sup>1026</sup> Zakon o prostovoljstvu (sprejet leta 2011) je sicer uvedel obvezno evidenco opravljenega prostovoljskega dela v prostovoljskih organizacijah, ki velja od leta 2012. Zato se lahko opremo samo na posamezne delne raziskave. Te predvsem potrjujejo, da se število prostovoljcev v Sloveniji vztrajno povečuje. V raziskavi CIVICUS *Civil Society Index* iz 2010 je 60,7 % vprašanih organizacij odgovorilo, da se je število njihovih prostovoljcev v zadnjih petih letih povečalo, razlogi za to pa naj bi bili predvsem v večjem angažiranju prostovoljskih organizacij pri promociji in sistematičnem pridobivanju prostovoljcev v zadnjih letih.<sup>1027</sup> Relativno dobro razvito filantropijo je za Slovenijo potrdilo tudi poročilo OECD *Society at a Glance* iz aprila 2011. Tako naj bi volontiralo ali doniralo denar kar 41 % Slovencev.<sup>1028</sup> To je Slovenijo uvrstilo na 24. mesto med članicami OECD in nad povprečje, ki je 39 %. Glede obsega prostovoljskega dela v CDO je raziskava Slovenske filantropije, vodilne CDO pri promociji prostovoljstva in povezovanju prostovoljskih organizacij, ki je bila opravljena 2008, ugotavljala, da prostovoljec v slovenski CDO na leto povprečno opravi po 80 prostovoljskih ur oziroma 6,7 ure na mesec.<sup>1029</sup> Podobne podatke je zbrala tudi raziskava CIVICUS-a, po kateri je povprečen prostovoljec v letu 2008 opravil 8,88 ur prostovoljskega dela na mesec.<sup>1030</sup>

Prav tako za Slovenijo ni natančnih podatkov o številu zasebnih donacij in donatorjev. Podatke o prejetih donacijah na podlagi računovodskih standardov namreč ločeno vodijo samo društva, preostale CDO pa ne. Po podatkih Davčne uprave RS je sicer v letu 2008 davčno olajšavo za donacije za humanitarne, invalidske, socialno-varstvene, dobrodelfne, znanstvene, vzgojno-izobraževalne, zdravstvene, športne, ekološke in religiozne namene izkoristilo 8867 pravnih oseb, in sicer v skupni višini 29.464.423 evrov. Dodatno olajšavo za donacije za kulturne namene in izplačila prostovoljnemu društvu, ustanovljenim za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami, je v skupni višini 3.480.359 evrov koristilo 1.826 pravnih oseb. 290.212

<sup>1022</sup> USAID, 2011.

<sup>1023</sup> Rakar in drugi, 2010, 30.

<sup>1024</sup> Intervju z Matejem Verbajšom, predstavnikom krovne NVO-mreže CNVOS, 19.7.2011.

<sup>1025</sup> Rakar in drugi, 2010, 23.

<sup>1026</sup> Rakar in drugi, 2010, 25.

<sup>1027</sup> Senka Vrčica in Ana Matoz, Prostovoljstvo. Ali prostovoljstvo v Sloveniji prispeva k družbeni blaginji? (Raziskava Indeksi civilne družbe) (Ljubljana: PIC, 2009), 20.

<sup>1028</sup> OECD, *Society at a Glance 2011 - OECD Social Indicators* (OECD, 2011).

<sup>1029</sup> Vrčica in Matoz, 2009, 17.

<sup>1030</sup> Prav tam.

(posameznikov (28,59 % vseh) pa se je v 2009 odločilo za namenitev dela svoje dohodnine za donacije CDO. Skupen znesek teh donacij je znašal 3.379.428 evrov.

Podobno kot po skupni višini svojih prihodkov slovenske CDO za CDO v razvitih zahodnih državah zaostajajo tudi po stopnji svoje profesionaliziranosti. Po podatkih AJPES-a so slovenske CDO v 2009 zaposlovale le 6876 oseb,<sup>1031</sup> to pa je 0,72 % vseh delovno aktivnih prebivalcev Slovenije, pri čemer ostaja, kot ugotavlja raziskava CIVICUS *Civil Society Index* iz 2010, (nizka) stopnja profesionaliziranosti slovenskih civilnodružbenih organizacij že desetletje nespremenjena. Glavni vzroki zanjo so po ugotovitvah omenjene raziskave slabe finančne razmere, nestabilno financiranje, neloyalna konkurenca med sektorji in nepoznavanje možnosti za zaposlovanje s strani CDO.<sup>1032</sup>

Glede na metodologijo NIS pa v steber civilne družbe sodijo tudi verske skupnosti, kjer je zaznati problem ločitve države od cerkve, na kar opozarjajo tako mediji kot strokovnjaki.<sup>1033</sup> Država namreč v 100 % ali 85 % sofinancira dejavnost izobraževanja, večino ustanovam, ki jih je ustanovila Katoliška cerkev.<sup>1034</sup> V javnih šolah v Republiki Sloveniji sicer ni verskega pouka.<sup>1035</sup>

Država lahko gromotno podpira registrirane cerkve in druge verske skupnosti zaradi njihovega splošno koristnega pomena.<sup>1036</sup> Leta 2008 je bilo izplačanih skupaj 58.550 evrov te pomoči. Pomoč države za verske uslužbence (duhovnike, redovnike in nekatere laike) za pokritje prispevkov za socialno varnost znaša 21,86 % osnove v višini 60 % povprečne plače.<sup>1037</sup> Skupni izplačani znesek te pomoči je bil v letu 2008 2.433.025 evrov. Decembra 2008 je bila pomoč izplačana za 1.118 adventističnih, binškoštnih, evangeličanskih, katoliških, pravoslavni in muslimanskih verskih uslužbenec. Po zdajšnji ureditvi država plačuje okoli 43 % stroškov socialnega zavarovanja, RKC pa si prizadeva, da bi bil ta odstotek še višji in da bi segel tja do stotice.<sup>1038</sup> Verske skupnosti kot pravne osebe zasebnega prava konkurirajo tudi za druga sredstva iz državnega proračuna, in sicer za izvedbo določenih programov predvsem na socialnem področju, in iz programov in projektov varstva premične in nepremične kulturne dediščine.

Zakon o dohodnini od leta 2007 določa pravico rezidenta, da do 0,5 % dohodnine nameni tudi cerkvam in drugim verskim skupnostim. V Sloveniji velja, da so nekateri dohodki, ki jih RKC dobi od svojih

<sup>1031</sup> AJPES, Informacija o poslovanju društev v Republiki Sloveniji v letu 2009, 2010: 3 in AJPES, Informacija o poslovanju nepridobitnih organizacij - pravnih oseb zasebnega prava v Republiki Sloveniji, 2010: 2.

<sup>1032</sup> Rakar in drugi, 2010, 28.

<sup>1033</sup> dopolnitev glede na strokovni posvet NIS, 27.10.2011.

<sup>1034</sup> In sicer: (zasebnih) vrtec in šol praviloma s pokritjem 85 % plač in materialnih stroškov programa v primerljivem javnem zavodu, če so navedene ustanove verskih skupnosti organizirane v skladu z zakonom in izvajajo javnovejavni program. Vendar pa država nekaterim šolam, ki so bile ustanovljene dovolj zgodaj, plače in materialne stroške financira v celoti. Teološki fakulteti, ki je edina javna visokošolska ustanova verskih skupnosti v RS država 100% financirana pedagoško delo in materialne stroške iz javnih sredstev. V Sloveniji so štiri gimnazije, ki so jih ustanovile verske skupnosti (vse je ustanovila Katoliška cerkev). Trem od štirih država stodontno financira plače in materialne stroške. Pri javnih srednjih šolah ti dve postavki predstavljata približno 87 % vseh stroškov. V letu 2007 je Katoliška cerkev ustanovila prvo katoliško osnovno šolo, ki je deležna 85 % financiranja plač in materialnih stroškov.

<sup>1035</sup> V javnih osnovnih šolah je največ verskih vsebin v programu obveznega izbirnega predmeta Verstva in etika. Verske vsebine se pojavljajo tudi pri obveznih predmetih, kot so slovenščina, zgodovina, državljanska vzgoja in etika, geografija, likovna vzgoja ter tuji jeziki. V Sloveniji je bilo konec leta 2007 336 vrtec; 20 je zasebnih, od teh pa večina katoliških.

<sup>1036</sup> Glej Zakon o verski svobodi, 29. člen.

<sup>1037</sup> Da bi bil zdravstveno in pokojninsko zavarovan, pa mora verski uslužbenec sam pokriti določen znesek (za duhovnike je pokojninsko zavarovanje po zakonu obvezno). Pri zagotavljanju pravice do plačevanja prispevkov se upošteva razumno sorazmerje med številom verskih uslužbenec in številom pripadnikov registrirane cerkve in druge verske skupnosti (1000 pripadnikov registrirane cerkve ali druge verske skupnosti na enega verskega uslužbenca).

<sup>1038</sup> Jure Trampuš, "Izostrena stališča", Mladina.si (17.2.2003). Pridobljeno na: <http://www.mladina.si/94069/izostrena-staliska/>

vernikov, neobdavčeni.<sup>1039</sup> Registrirane cerkve in druge verske skupnosti kakor tudi njihovi sestavni deli, ki so pravne osebe, se morajo vpisati v register davčnih zavezancev. Verska društva, skupnost, zbornica pa ne plača davka, če je ustanovljen za opravljanje nepridobitne dejavnosti. Obdavčevanje verskih delavcev poteka po posebnem sistemu.<sup>1040</sup>

Zakon o denacionalizaciji, ki je začel veljati 7. 12. 1991, v 14. členu določa: "Pravica do vrnitve premoženja gre cerkvam in drugim verskim skupnostim, njihovim ustanovam oziroma redom, ki ob uveljavitvi tega zakona delujejo na območju Republike Slovenije." Primarno načelo zakona o denacionalizaciji je vračanje v naravi, če to ni mogoče, pa so upravičenci upravičeni do odškodnine. Ustavno sodišče je večkrat odločalo o ustavnosti določb v zvezi s tem.<sup>1041</sup>

Verske skupnosti lahko ustanavljajo in so lastniki medijev. Edina javna, neprofitna radiotelevizijska organizacija v Sloveniji, Radiotelevizija Slovenija ima tudi verski program. Verska duhovna oskrba je zagotovljena v vojski, policiji, zavodih za prestajanje kazni, bolnišnicah, in socialnovarstvenih zavodih, ki opravljajo institucionalno varstvo.<sup>1042</sup>

## NEODVISNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo zakonska varovala, ki preprečujejo neupravičeno zunanje vpletanje v dejavnosti CDO*

Ocena: 100

Pravica do združevanja je v RS zagotovljena z ustavo ne glede na politično, ideološko ali versko prepričanje ali cilj. Izjema velja le za združevanja, katerih namen, cilji ali dejavnosti bi merili na nasilno spremembo ustavne ureditve, izvrševanje kaznivih dejanj ali spodbujali k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti, razpihovanju narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovražstva in nestrpnosti oziroma nasilju ali vojni. V teh primerih lahko pristojni državni organ izbrši CDO iz registra, dovoljena pa je pritožba proti izbrisu.

Ker so slovenske CDO po zakonodaji osebe zasebnega prava, jim je zagotovljena pravica do zasebnosti, morajo pa svoja letna poročila posredovati AJPES-u. Tam so dostopna javnosti, za društva pa tudi javno objavljena. Slovenska zakonodaja tudi ne pozna obveznega članstva predstavnikov države v upravnih ali nadzornih odborih CDO, prav tako ji je tuja obvezna navzočnost predstavnikov države na sestankih CDO.

Poseben primer so slovenske fundacije/ustanove, saj sedanji zakon ne določa obveznih nadzornih organov znotraj ustanove, ampak glede nadzora nad finančnim poslovanjem pravi, da ga opravljajo pristojni državni organi oziroma pooblašene organizacije. Državni organi tako opravljajo neposreden nadzor nad ustanovami, to pa ustanove približuje hibridni javno-zasebni organizaciji.

<sup>1039</sup> Prav tam.

<sup>1040</sup> Verske skupnosti so oproščene plačevanja nadomestila za uporabo stavbnega zemljišča za stavbe, ki jih verske skupnosti uporabljajo za svojo versko dejavnost.

<sup>1041</sup> Denacionalizacijski postopki še niso zaključeni. Tudi postopki, v katerih so vlagatelji verske skupnosti ali njihovi sestavni deli, še niso vsi zaključeni. Za Katoliško Cerkev, ki je med verskimi skupnostmi prva po količini podržavljenega premoženja, je bilo stanje na dan 31. 10. 2007 sledeče. Vloženih je bilo 1.191 zahtev. Od teh je 1.006 ali 84,5 % zadev v celoti zaključenih, nerešenih pa je ostalo 15,5 %. Po vrednosti premoženja pa je bilo odločeno o 78,0 % skupne vrednosti vseh zahtev, pri čemer je vrednost ugodno rešenih zahtevkov 96,9 % vrednosti vseh odločenih zadev. Pridobljeno 5.11.2011 na: [http://www.uvs.gov.si/si/verska\\_svo boda\\_v\\_rs/](http://www.uvs.gov.si/si/verska_svo boda_v_rs/)

<sup>1042</sup> "Je prav, da duhovnike v zaporih in bolnišnicah plačuje država?", Dnevnik.si (29.10.2008). Pridobljeno 5.11.2011 na: <http://www.dnevnik.si/novice/povej/1042218387>

## NEODVISNOST (praksa)

*V kolikšni meri lahko civilna družba obstaja in deluje brez neupravičenih zunanjih posegov*

Ocena: 50

Po ugotovitvah raziskave CIVICUS *Civil Society Index* iz 2010. sta za avtonomijo CDO v RS značilni srednja stopnja avtonomije ter nizka stopnja komunikacije in stikov med CDO in državo.<sup>1043</sup> Glede nezakonitih omejitev ali napadov državnih organov na lokalni ali nacionalni ravni je v raziskavi velika večina organizacij odgovorila, da se s tem ni nikoli soočila, o njih pa je vseeno poročala kar četrtnina v raziskavo vključenih organizacij.<sup>1044</sup> Pomemben je tudi njen podatek, da velika večina predstavnikov CDO meni, da država močno vpliva na civilno družbo; in sicer jih od tega slaba polovica meni, da država precej vpliva na civilno družbo, kar petina pa jih meni, da država obvladuje civilno družbo. Le 3 % vprašanih je mnenja, da je civilna družba povsem avtonomna. Nasprotno pa več kot polovica strokovnjakov zunaj sektorja civilne družbe meni, da država malo vpliva na civilno družbo, nekoliko več kot 40 % pa, da je ta vpliv močan. Med temi jih je le 10 % navedlo, da država obvladuje civilno družbo, preostali pa, da država precej vpliva na civilno družbo.<sup>1045</sup>

Raziskava ugotavlja tudi, da je možnost tovrstnih pritiskov večja, ko se vladnih organi pojavljajo kot financerji CDO. Večjo pogostost pritiskov, ko je določen vladni organ hkrati tudi financer CDO, sta potrdila tudi intervjuvanca.<sup>1046</sup> Kot primer pritiska vladnih organov na CDO navajamo primer društva YHD, na katero je zaradi kritičnih stališč do financiranja invalidskih organizacij iz javnih virov izvajal pritisk svet vlade RS za invalide, in sicer tudi tako, da je 2007 naročil in objavil diskreditirajočo analizo delovanja društva, to pa sicer nikakor ni v njegovo pristojnost. Sodišče je na tožbo YHD razsodilo, da je svet okrnil ugled in dobro ime YHD, saj so bili očitki v analizi neresnični in zlonamerni.<sup>1047</sup>

Niso pa v Sloveniji znani primeri priporov ali aretacij civilno-družbenih akterjev zaradi njihovega dela. Glede tega je Slovenija povsem primerljiva z zahodnimi demokracijami, enako naj bi praviloma veljalo tudi za nepristranskost in ustreznost preiskav ob morebitnih napadih na CDO.<sup>1048</sup>

## TRANSPARENTNOST (praksa)

*V kolikšni meri so CDO transparentne v praksi*

Ocena: 50

Slovenska zakonodaja določa, da morajo vse pravne osebe, torej tudi CDO, svoja letna poročila, poslovna in finančna, posredovati AJPES-u – tam so javno dostopna, za društva pa tudi javno objavljena. Minimalna transparentnost slovenskih CDO je torej že zakonsko določena.

Z vprašanjem transparentnosti CDO se je v 2010 ukvarjala tudi raziskava CIVICUS, v okviru katere so sodelujoče CDO povprašali, kje so dostopna njihova letna poročila. Najpogostejši odgovor je bil, da so ti podatki dostopni na AJPES-u, petina organizacij pa jih objavlja tudi

<sup>1043</sup> Rakar in Črnak-Meglič, 2010, 12.

<sup>1044</sup> Prav tam, 11–12.

<sup>1045</sup> Prav tam, 12.

<sup>1046</sup> Intervju z Matejem Verbajšom, predstavnikom krovne NV0–mreže CNV05, 19.7.2011.

<sup>1047</sup> Intervju s Polonco Šega, predstavnikom službe za nevladne organizacije na Ministrstvu RS za javno upravo, 25.7.2011.

<sup>1048</sup> Intervju z Matejem Verbajšom, predstavnikom krovne NV0–mreže CNV05, 19.7.2011.

na svojih spletnih straneh. Raziskava je tako pokazala, "da le skromen delež organizacij objavlja podatke o svojem finančnem poslovanju mimo izpolnjevanja zakonskih obveznosti."<sup>1049</sup> Angažiranost slovenskih CDO glede lastne transparentnosti je še vedno šibka, a se stanje postopoma izboljšuje.<sup>1050</sup>

Dostopnost letnih finančnih poročil CDO javnosti ne pripomore posebej k njihovi finančni transparentnosti, saj gre za gole izkaze prihodkov in odhodkov, ki niso posebej povedni ali pregledni. Precej šibka je tudi transparentnost porabe sredstev, zbranih s pomočjo donacij. Izjemno redke CDO poznajo sistematičen in pregleden način poročanja o zbranih donacijah in porabi teh, torej poročanje, koliko donacij je bilo zbranih za določen namen ali projekt in kako konkretno so bile porabljene. Prav tako je veliki večini slovenskih CDO po njegovih izkušnjah tuje neposredno obveščanje donatorjev o porabi njihovih donacij.<sup>1051</sup> Podatki o članih raznih vodstvenih in nadzornih organov slovenskih CDO so praviloma javno objavljeni pri vseh tistih CDO, ki imajo svoje spletne strani, vendar pa večina slovenskih CDO (predvsem majhna lokalna društva) spletnih strani nima.<sup>1052</sup>

Znaten premik na področju transparentnosti slovenskih CDO, ko gre za njihove zagovorniške in lobistične dejavnosti, je pomenilo tudi sprejetje Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.<sup>1053</sup> Določil je namreč, da je za vsakršno lobiranje, to je nejavno vplivanje zasebnikov ali zasebnih organizacij na odločitve državnih organov, potrebna predhodna registracija lobista, registriranim lobistom pa naložil, da morajo enkrat na leto poročati o svojih stikih z uradniki in političnimi funkcionarji. Obveznost takojšnjega poročanja o lobističnih stikih je naložil tudi državnim organom, s tem pa je vzpostavil t. i. sistem "double check", prav tako pa je določil javnost registra lobistov. Vendar pa so stroge določbe zakona obveljale le za leto dni (še manj pa so jih uporabljali, le 6 mesecev, in sicer med decembrom 2010 in junijem 2011), saj je novela iz junija 2011 zaposlene in funkcionarje zasebnih organizacij, torej tudi CDO, izključila iz obveze, da se morajo registrirati.<sup>1054</sup> Na novo jih je namreč opredelila kot neregistrirane lobiste, za katere tudi ni obvezno poročanje o lobističnih stikih. Čeprav ostaja še naprej v veljavi obveznost državnih organov, da poročajo o vsakršnih lobističnih stikih, tudi kadar gre za neregistrirane lobiste, je bil s spremembo tako rekoč odpravljen sistem dvojnega preverjanja (t. i. double check), saj lobiranje v veliki večini primerov opravljajo prav zaposleni in funkcionarji zasebnih organizacij. Ker tudi ni več potrebno, da se registrirajo kot lobisti, sedaj podatki, katere CDO pri svojem delu izrabljajo tudi lobiranje, javnosti zopet tako rekoč niso dostopni, njihovo delo je tako precej manj transparentno.

## ODGOVORNOST (praksa)

*V kolikšni meri so CDO odgovorne svojemu članstvu in deležnikom*

Ocena: **50**

Slovenska zakonodaja članstvu in/ali ustanoviteljem daje razmeroma močno vlogo pri upravljanju CDO. Najbolj demokratično je nor-

mirano upravljanje v društvih, saj zakon določa, da najpomembnejše odločitve sprejema zbor članov.

Slovenska društva znotraj svojih organov praviloma ne poznajo zunanjih članov (čeprav zakonodaja tega ne prepoveduje),<sup>1055</sup> za zasebne zavode pa na primer že sam zakon določa obvezno članstvo predstavnikov zunanje javnosti znotraj sveta zavoda, ki je njegov najvišji organ.

Notranji nadzor v društvih in fundacijah običajno opravlja nadzorni odbor, čeprav v CDO ta organ glede na zakonodajo ni potreben, le nadzor mora biti na določen način zagotovljen.<sup>1056</sup>

Glede vprašanja odgovornosti do lastnega članstva in uporabnikov raziskava CIVICUS *Civil Society Index* iz 2010 ugotavlja, da pri 44,1 % CDO ključne odločitve sprejema izvoljeni odbor oziroma svet, pri 23,7 % imenovani odbor oziroma svet, pri 15,1 % imenovani vodja, pri 7,5 % pa izvoljeni vodja. Le v 2,2 % organizacij pa ključne odločitve sprejema kar samo osebe. "Za 61,5 % anketiranih organizacij tako lahko rečemo, da imajo razmeroma demokratično notranjo prakso odločanja, saj ključne odločitve v teh organizacijah sprejemajo izvoljeni vodja, izvoljeni odbor/svet, osebe ali člani."<sup>1057</sup> Vseeno pa je raziskava opozorila tudi na nekatere slabosti pri vprašanih odgovornosti, in sicer "da organizacije pogosto poslušajo 'po domače', prisoten je tudi klientelizem (povezovanje z lokalnimi oblastniki) in nepotizem vodstev."<sup>1058</sup> Raziskava je izpostavila tudi, da kljub temu, da naj bi glede na zakonodajo v društvih, ki sicer predstavljajo 75 % vseh CDO, o najpomembnejših odločitvah odločal zbor vseh članov, "zaradi nekakšne pasivnosti, ki prežema civilno družbo, člani društev pogosto malo sodelujejo pri demokratičnem odločanju in imajo društva dejansko težave z zadostno sklepčnostjo za odločanje. Zaradi kadrovske podhranjenosti pa gre pogosto tudi za prevlado ozkega kroga angažiranih ljudi v organizaciji."<sup>1059</sup>

Sklepno ugotovitev raziskave, da so v CDO sicer "večinoma postavljeni sistemi demokratičnega odločanja in upravljanja, ki pa v praksi včasih vsebinsko ne izpolnjujejo tega kriterija."<sup>1060</sup> So pa nadzorni in upravni odbori znotraj slovenskih CDO šibki in pogosto neaktivni, razlogi so v prostovoljnem opravljanju nadzornih in upravnih funkcij ter neprofesionaliziranosti večine (80 %) slovenskih CDO.<sup>1061</sup>

## MEHANIZMI INTEGRITETE (praksa)

*V kolikšni meri je integriteta CDO zagotovljena v praksi*

Ocena: **50**

V zadnjih letih se dejavnosti v zvezi s samoregulacijo in glede lastne integritete med slovenskimi CDO širijo. V letu 2007 so slovenske nevladne organizacije skupaj s Slovenskim inštitutom za kakovost in meroslovje na podlagi standarda ISO 9001:2000 razvile standard kakovosti za nevladne organizacije. Standard kakovosti je orodje za učinkovito in uspešno vodenje organizacije, ki organizacijam postavlja smernice pri strateškem načrtovanju, notranji organizaciji dela, vodenju zaposlenih, vodenju človeških virov,

<sup>1049</sup> Rakar in drugi, 2010, 33.

<sup>1050</sup> Intervju s Polonco Šega, predstavnik službe za nevladne organizacije na Ministrstvu RS za javno upravo, 25.7.2011. Intervju z Matejem Verbajšom, predstavnikom krovne NVO-mreže CNV05, 19.7.2011.

<sup>1051</sup> Intervju z Matejem Verbajšom, predstavnikom krovne NVO-mreže CNV05, 19.7.2011.

<sup>1052</sup> Intervju z Matejem Verbajšom, predstavnikom krovne NVO-mreže CNV05, 19.7.2011.

<sup>1053</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK).

<sup>1054</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-B).

<sup>1055</sup> Intervju z Matejem Verbajšom, predstavnikom krovne NVO-mreže CNV05, 19.7.2011.

<sup>1056</sup> Zakon o ustanovah (ZU) in Zakon o društvih (ZDru-1).

<sup>1057</sup> Rakar in drugi, 2010, 32.

<sup>1058</sup> Prav tam.

<sup>1059</sup> Prav tam.

<sup>1060</sup> Prav tam.

<sup>1061</sup> Intervju z Matejem Verbajšom, predstavnikom krovne NVO-mreže CNV05, 19.7.2011.

načrtovanju in izvajanju projektov, stikih z uporabniki in drugimi deležniki ipd. V treh letih izvajanja projekta se je delavnic za uvedbo sistema v organizacije udeležilo več kot 50 CDO. Tretjina od teh je pridobila certifikat, tretjina se jih samoocenjuje, tretjina pa je sicer izboljšala nekatere elemente svojega delovanja, vendar pa sistema ne vzdržuje in ne nadgrajuje. Nekaj organizacij se je odločilo uvesti druge standarde kakovosti, kot so PQASSO, ISO, EMAS in EFQM, nekatere pa spoštujejo lastni ali skupni slovenski ali mednarodni etični kodeksi.<sup>1062</sup>

Društvo Integriteta je v 2010 izdalo in promoviralo Smernice za transparentno delovanje in vzpostavitev integritete v nevladnih organizacijah.<sup>1063</sup> Obsežen projekt s temo integritete CDO od 2010. izvaja tudi krovna NVO-mreža CNVOS, ki je l. 2011 v sodelovanju s KPK organizirala nacionalno konferenco o transparentnem in odgovornem upravljanju CDO.<sup>1064</sup> V okviru projekta nastaja poglobljena empirična raziskava stanja integritete v CDO na reprezentativnem vzorcu CDO, ki bo podlaga za izdajo obsežnega priročnika z napotili za odgovorno in transparentno delovanje. V pripravi je tudi vzorčen model načrta integritete za CDO – po zgledu načrtov integritete za državne organe, ki jih je razvila KPK.

CDO poznajo tudi etični kodeks organiziranega prostovoljstva, ki je bil sprejet na 5. kongresu prostovoljstva januarja 2006.<sup>1065</sup> Kodeks sestavljajo najsplošnejši osnovni napotki za dobro organiziranost prostovoljnega dela, ki naj bi jih upoštevale prostovoljske organizacije. Določa predvsem dolžnosti organizacije ob sprejemu, usposabljanju in spremljanju prostovoljca, prostovoljca napeljuje na resno in odgovorno delo, spoštovanje uporabnikov in upoštevanje pravil organizacije, določa pa tudi postopek ob kršitvah kodeksa, ki naj bi ga sicer izpeljale praviloma organizacije same, lahko pa bi potekal tudi pred etično komisijo prostovoljskih organizacij.

Integriteto slovenskih CDO je sicer preučevala tudi raziskava CIVICUS *Civil Society Index* iz 2010. Pokazala je, da 38,2 % sodelujočih organizacij pozna javno dostopni pravilnik oziroma kodeks ravnanja in vedenja osebja, potrdila pa je tudi, da je k "transparentnosti poslovanja v civilnodružbenem sektorju (...) veliko pripomogla tudi vpeljava certifikata standarda kakovosti, ki je bil oblikovan za organizacije civilne družbe in se je začel podeljevati jeseni 2008."<sup>1066</sup>

Na splošno je torej mogoče reči, da kljub razmeroma negativnemu izhodiščnemu stanju samoregulacijski mehanizmi postopoma prinašajo pozitivne spremembe na področju integritete CDO, to pa sta potrdila tudi strokovnjakinja iz Službe za NVO Ministrstva za javno upravo<sup>1067</sup> in predstavnik krovne NVO-mreže CNVOS,<sup>1068</sup> čeprav sistematičnega monitoringa tega področja v RS za zdaj ni. Treba pa je vendarle omeniti še podatke iz raziskave CIVICUS: 39,2 % organizacij je na vprašanje o koruptivnosti CDO odgovorilo, da so primeri korupcije v civilni družbi občasni, 34,2 %, da so pogosti, 24,1 %, da so zelo redki in le 2,5 %, da so zelo pogosti.<sup>1069</sup>

## USPEŠNOST PRI OPOZARJANJU VLADE NA NJENE ODGOVORNOSTI (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri je civilna družba dejavna in uspešna pri zagotavljanju odgovornega ravnanja vlade in njene odgovornosti za njena dejanja*

Ocena: 25

CDO, ki bi redno in sistematično spremljale delo vlade in se nanj odzivale, so v Sloveniji redke. Več je tistih, ki želijo na svojem področju vplivati na javne politike. Tako je raziskava CIVICUS *Civil Society Index* iz leta 2010 pokazala, da si je 63,3 % vprašanih organizacij v zadnjih dveh letih pred izvedbo ankete prizadevalo za sprejetje kake javne politike.<sup>1070</sup> Vendar pa je raziskava pokazala tudi, saj je vrednost indikatorja splošnega vpliva na javne politike zgolj 24,2, nekoliko pa se razlikujejo le področja, na katerih je civilna družba najdejavnější (okoljska, socialna in kulturna politika).<sup>1071</sup> Pri tej raziskavi gre za notranjo zaznavo civilne družbe, celovita analiza dejanskega uspeha oz. učinkovitosti vpliva civilne družbe v Sloveniji še ni bila opravljena.

So bili pa v zadnjih dveh letih občutno nadgrajeni mehanizmi, ki omogočajo vpliv civilne družbe na sprejetje predpisov. Novembra 2009 je namreč državni zbor sprejel Resolucijo o normativni dejavnosti, v kateri je med drugim postavil minimalne standarde vključevanja javnosti v pripravo predpisov, ki jih morajo spoštovati državni organi, med drugim: 30- do 60-dnevni rok za javne razprave o osnutkih predpisov, obvezno pripravo poročila po končani javni razpravi s predstavitvijo vpliva na rešitve v predlogu predpisa in obvezno oblikovanje seznamov ključnih deležnikov predpisov, da bi bili lahko redno obveščeni. Minimalne standarde je nato aprila 2010 v svoj poslovnik prevzela tudi slovenska vlada, tako pa je Slovenija prvič normativno regulirala vključevanje javnosti v vladne odločevalne procese.<sup>1072</sup>

Omenjene normativne spremembe so zelo hitro učinkovale tudi v praksi, to pa je potrdila tudi raziskava Ogleдалo vladi 2009/2010 - Vključevanje javnosti v postopek priprave predpisov. Njena sklepna ugotovitev je namreč, da se stanje, kar zadeva odprtost ministrstev za vključevanje javnosti med letoma 2006 in 2009, ni bistveno spremenilo, med letoma 2009 in 2010 pa so bili vidni premiki; te je mogoče pripisati prav sprejetju Resolucije o normativni dejavnosti in spremembam Poslovnika Vlade RS.<sup>1073</sup> Raziskava je sicer ocenjevala splošno komunikacijsko okolje za sodelovanje s civilno družbo (objava informacij na spletu, uporaba orodij e-participacije ipd.) in odprtost postopka sprejemanja pravnih predpisov (vključevanje predstavnikov civilne družbe v delovna telesa, kontaktne osebe za posamezne predloge zakona ipd.), in sicer s pomočjo ocenjevalne lestvice z ocenami od 1 do 5. V povprečju so se ocene iz leta 2009 v letu 2010 dvignile (povprečna skupna ocena za 0.40, z 1.70 na 2.10, povprečna ocena za splošno komunikacijsko in podporno okolje za 0.56, z 1.69 na 2.25, in povprečna ocena za postopke priprave aktov za 0.90, torej z 1.40 na 2.50). O povečanju odprtosti državnih organov je po navedbah poročila mogoče sklepati tudi iz odgovorov v raziskavo vključenih ministrstev. Za leto 2009 so odgovorila, da so pripombe

<sup>1062</sup> Intervju z Matejem Verbajšom, predstavnikom krovne NVO-mreže CNVOS, 19.7.2011.

<sup>1063</sup> Publikacije s smernicami za transparentno delovanje in vzpostavitev integritete v nevladnih organizacijah. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.integriteta.si/projekti/93-publikacije-s-smernicami-za-transparentno-delovanje-in-vzpostavitev-integritete-v-nevladnih-organizacijah>

<sup>1064</sup> Konferenca: Za odgovorno in transparentno delovanje nevladnih organizacij, CNVOS. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.cnvos.si/article/id/3399/cid/22>

<sup>1065</sup> Etični kodeks, Prostopoljstvo.org. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.prostopoljstvo.org/kodeks>

<sup>1066</sup> Rakar in drugi, 2010, 33.

<sup>1067</sup> Intervju s Polonco Šega, predstavniko službe za nevladne organizacije na Ministrstvu RS za javno upravo, 25.7.2011.

<sup>1068</sup> Intervju z Matejem Verbajšom, predstavnikom krovne NVO-mreže CNVOS, 19.7.2011.

<sup>1069</sup> Rakar in drugi, 2010, 35.

<sup>1070</sup> Rakar in drugi, 2010, 39.

<sup>1071</sup> Prav tam.

<sup>1072</sup> Resolucija o normativni dejavnosti (ReNDej) in Poslovnik Vlade RS.

<sup>1073</sup> Tina Divjak, Ogleдалo vladi 2009/2010. Vključevanje javnosti v postopek priprave aktov. Poročilo (Ljubljana: PIC, 2011).



civilne družbe upoštevala v 48 % primerov, v letu 2010 pa kar v 75 %. Vendar pa je potrebno poudariti, da tudi tukaj enako kot pri raziskavi CIVICUS analiza dejanskega upoštevanja predlogov civilne družbe ni bila opravljena.

Čeprav raziskava CIVICUS kaže relativno nizko stopnjo vplivanja, pa lahko po besedah predstavnika krovne NVO-mreže CNVOS na splošno rečemo, da se vlada odziva predvsem na dobro organizirane akcije in argumentirane pobude, organizacije pa so uspešnejše, ko gre za predloge manjših razsežnosti, ki v manjši meri posegajo v obstoječo ureditev ali okvir za spremembo, ki ga je oblikovala vlada. Prav nasprotno pa opaža pri sindikatih, saj so ti ne glede na opozorila o koncu socialnega dialoga in pomanjkanju vpliva izjemno močni. Tako imajo možnost vpliva na vso delovno in socialno zakonodajo prek ekonomskosocialnega sveta, brez njihovega soglasja oz. uskladitve z delodajalci pa zakonodaja tako rekoč nima možnost za uspeh. To se je pokazalo v letu 2011 pri zakonu o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, saj so o njem na pobudo sindikatov odločali državljani na referendumu. Ne glede na močno podporo večine slovenskih strokovnjakov so proti zakonu glasovale ¾ volivcev, ki so se referendumu udeležile.<sup>1074</sup>

Ena izmed odmevnejših akcij nevladnih organizacij je bila Števec kršitev Resolucije o normativni dejavnosti. V prvih mesecih veljavnosti resolucije je naštetla številne kršitve in opozorila nanje.<sup>1075</sup> Izpostaviti je treba tudi akcije Mirovnega inštituta v zvezi z urejanjem vprašanja izbrisanih in spremljanje organizacije Amnesty International Slovenija izvajanja romske politike. V letu 2009 je bila zelo odmevna tudi akcija okoljskih nevladnih organizacij Ukrepaj zdaj!, ki je spremljala oblikovanje politike podnebnih sprememb, odločanje predsednika vlade o udeležbi in zastopanju stališč Slovenije na vrhu v Københavnu, namenjenemu podnebnju, na koncu pa rezultirala v pripravi zakona o podnebnih spremembah.<sup>1076</sup>

Razen publikacij, ki jih izdaja Društvo Integriteta, v Sloveniji za zdaj še ni drugih kampanj, publikacij ali kakršnihkoli drugih akcij CDO v povezavi s korupcijo.

## REFORME POLITIK (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri je civilna družba dejavno vpeta v pobude za reformo protikorupcijskih politik*

Ocena: 0

Med slovenskimi CDO je angažiranost pri vprašanih systemskega boja proti korupciji izrazilo šibka.<sup>1077</sup> Na tem področju je javno znano samo delovanje novega društva – Društva Integriteta – Transparency International Slovenia. Vzroki za skorajda popolno nedejavnost CDO na področju antikorupcije so v dejstvu, da korupcija v preteklosti ni bila aktualna (vse do nekaj let nazaj je v javnosti prevladovalo prepričanje, da v Sloveniji korupcija ne predstavlja posebnega problema). Velik problem je tudi, da država ne financira tovrstnih dejavnosti. Gre za področje, za katero javni razpisi z izjemo minimalnih sredstev pri komisiji za preprečevanje korupcije tako rekoč ne obstajajo, naklon-

<sup>1074</sup> Intervju z Matejem Verbajsom, predstavnikom krovne NVO-mreže CNVOS, 19.7.2011.

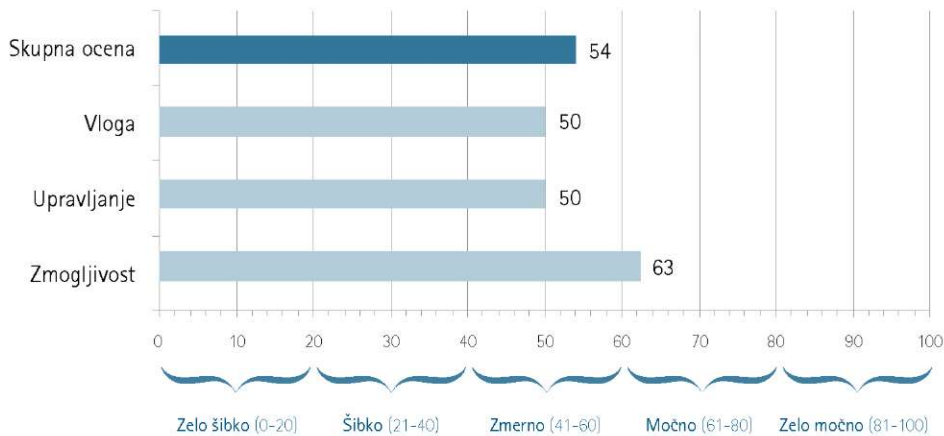
<sup>1075</sup> Števec kršitev resolucije o normativni dejavnosti. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://civilni-dialog.net/stevec/>

<sup>1076</sup> Ukrepajzdaj.org. Pridobljeno 1.8.2011 na: <http://www.ukrepajzdaj.org/>

<sup>1077</sup> Intervju z Matejem Verbajsom, predstavnikom krovne NVO-mreže CNVOS, 19.7.2011. Intervju s Polonco Šega, predstavnico službe za nevladne organizacije na Ministrstvu RS za javno upravo, 25.7.2011.

jeni pa mu niso niti zasebni donatorji, zato CDO na tem področju ne morejo razviti profesionalnih in trajnih dejavnosti. Delovanje CDO na tem področju je zato omenjeno. Konkretni strokovni vložki v zvezi s potrebnimi reformnimi ukrepi pri boju proti korupciji so zato skopi, je pa omenjena nevladna organizacija zelo dejavna pri opozarjanju na probleme in javno edukacijo ter sodeluje v mednarodnih raziskavah in projektih.

## 6.13 ZASEBNI SEKTOR



### POVZETEK

Gospodarstvo je v Sloveniji precej razgibano in zakonodaja je dokaj jasno določena. Poleg tega je potrebno izpostaviti določen napredek pri pregonu, in sicer je bil med drugim ustanovljen nacionalni preiskovalni urad, specializiran za odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, predvsem gospodarskega in finančnega kriminala in korupcije. Problem, ki se pojavlja v Sloveniji, je v dejstvu, da gre za majhno gospodarstvo, v katerem se ekonomski subjekti in predvsem veliki igralci (predsedniki upravnih odborov, vodilni v okviru državne uprave itd.) poznajo in tako izrabljajo in zlorablajo medsebojne povezave in navezave.<sup>1078</sup> Precejšen problem in precej možnosti za zlorabe je na področju javnih naročil zaradi zapletenosti postopkov in slabe usposobljenosti javnih uslužbencev. Gospodarstvo je zaradi močne vpletenosti in še vedno precejšnjega lastniškega deleža države v večjih podjetjih pod precejšnjim vplivom javnega sektorja, to pa negativno vpliva na razvoj. Slovenija je v primerjavi s prejšnjimi leti padla na lestvici globalne konkurenčnosti, in sicer je na 57. mestu med 142 gospodarstvi, med problematična področja pa spadajo vprašanje financiranja, neučinkovita državna birokracija, neprožen trg dela ter prevelika obdavčenost.<sup>1079</sup> Poleg tega vzpostavljanje mehanizmov integritete ni vključeno med prednostne naloge slovenskih podjetij.

### STRUKTURA IN ORGANIZACIJA

V letu 2010 je bilo v Sloveniji evidentiranih 180.000 poslovnih subjektov, ki opravljajo registrirane dejavnosti. V primerjavi s letom 2010 je za leto 2011 mogoče zaznati povečanje skupnega števila na novo vpisanih poslovnih subjektov in zmanjšanje skupnega števila izbrisanih poslovnih subjektov. V juniju 2011 je bilo tako evidentiranih približno 63.000 gospodarskih družb in zadrug ter 77.000 samostojnih podjetnikov, preostalih 40.000 predstavljajo društva, nepridobitne organizacije itd.<sup>1080</sup> Pretežni del omenjenih podjetij je deloval na področju dejavnosti, kot so trgovina, vzdrževanje in po-

pravila motornih vozil, strokovne, znanstvene in tehnične dejavnosti ter gradbeništvo.<sup>1081</sup> Področje gospodarstva je v Sloveniji tako dokaj raznoliko, v zadnjih letih pa je mogoče opaziti spremembe v strukturi gospodarstva, in sicer povečanje deleža storitev (v letu 2010 pribl. 66 % BDP) in zmanjševanje na področju industrije in gradbeništva (v letu 2010 pribl. 31 % BDP) ter kmetijskih dejavnosti (v letu 2010 pribl. 3 % BDP).<sup>1082</sup>

### VIRI IN SREDSTVA (pravni okvir)

*V kolikšni meri zakonodaja ponuja primerno okolje, ki spodbuja nastanek in delovanje podjetij*

Ocena: **75**

Pravni okvir v povezavi z ustanovitvijo in delovanjem podjetja je v Sloveniji praviloma zelo jasn in preprost, in sicer gospodarska družba ali samostojni podjetnik začne poslovati že z vpisom v ustrezni register, razen če področni zakon za opravljanje posamezne dejavnosti ne določa posebnih pogojev (npr. Zakon o gostinstvu).<sup>1083</sup> Raziskave omogočanja poslovanja, kakršna je na primer raziskava "Doing Business 2011", ki jo je izvedla Svetovna banka, dokazuje, da so slovenski procesi naklonjeni poslovanju, saj je Slovenija na 42. mestu od 183 obravnavanih držav<sup>1084</sup>, za leto 2012 je Slovenija na 37. mestu. Na indeksu ekonomske svobode za leto 2011 pa je Slovenija na 66. mestu med 179 državami.<sup>1085</sup>

V okviru programa samozaposlovanja lahko posamezniki pridobijo osnovno usposabljanje in subvencijo v vrednosti 4.500 evrov kot spodbudo ob začetku poslovanja. To je sicer na prvi pogled pozitivno, vendar pa gre v veliko primerih za nepremišljeno samozaposlovanje,

<sup>1078</sup> Intervju z dr. Markom Lahom, profesorjem na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani, 24.5.2011.

<sup>1079</sup> The Global Competitiveness Report 2011-2012. Pridobljeno 30.9.2011 na: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf)

<sup>1080</sup> AJPES, Poslovni register. Pridobljeno 1.7.2011 na: [http://www.ajpes.si/Registri/Poslovni\\_reg-ister/Porocila/Zadnje\\_porocilo](http://www.ajpes.si/Registri/Poslovni_reg-ister/Porocila/Zadnje_porocilo)

<sup>1081</sup> STAT. Podjetja, Slovenija, 2009-končni podatki. Pridobljeno 10.7.2011 na: [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=3580](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=3580)

<sup>1082</sup> Karmen Hren, Slovenska državna statistika, STAT. Pridobljeno 10.7.2011 na: [www.stat.si/Brdo2011/doc/KarmenHren.ppt](http://www.stat.si/Brdo2011/doc/KarmenHren.ppt)

<sup>1083</sup> Pogoji ob začetku opravljanja dejavnosti Data.si. Pridobljeno 13.5.2011 na: <http://data.si/sl/1445/brezplacna-ustanovitev-podjetja-s-p-in-d-o-o-in-svetovanje-pred-ustanovitvijo-podjetja-splosni-pogoji>

<sup>1084</sup> Doing business 2011 in 2012. Pridobljeno 3.10.2011 na: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/slovenia#starting-a-business>

<sup>1085</sup> 2011 Index of Economic Freedom. Pridobljeno 3.10.2011 na: <http://www.heritage.org/index/ Ranking.aspx>



praviloma sprejete z 80-odstotnim zmanjšanjem oziroma 20-odstotnim poplačilom terjatev. To pomeni, da so prisilne poravnave samo podaljšanje agonije, s katero gre samo za pridobivanje časa, ne pa za ukrepanje, da bi se iz nje rešili.<sup>1101</sup>

Problem se pojavlja tudi pri neplačevanju, in sicer ko je bila država naročnik in plačnik storitev, kajti država je sicer plačala prejete storitve, ni pa kontrolirala nadaljnega plačevanja srednjim, zlasti pa manjšim podjetjem.<sup>1102</sup> Pritožbe zaradi neplačevanja v veliki meri niso bile uspešne.

Na področju varovanja intelektualne lastnine se je Slovenija uvrstila na 41. mesto od 142<sup>1103</sup>, kljub temu pa direktor urada za intelektualno lastnino meni, da je "intelektualna lastnina slovenskih gospodarskih družb premalo zaščitena ali pa je zaščitena na neustrezen način". Intelektualna lastnina je v slovenskem okolju najbolj zavarovana v farmaciji, veliko slabše pa na področju elektrotehnike. Pri postopkih prijave patentov so v Sloveniji uveljavljena mednarodna pravila in omenjeni postopki v praksi niso predolgi.<sup>1104</sup>

## NEODVISNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri zakonodaja zagotavlja, da je zasebni sektor samostojen pri svojem delovanju in neodvisen od nepravilnih zunanjih posegov in pritiskov*

Ocena: **75**

Zasebna podjetja delujejo kot neodvisni subjekti in pravno gledano je njihova neodvisnost sicer dobro opredeljena, vendar pa je problematična lastniška struktura v večini večjih podjetij, saj je v njih delni in tudi prevladujoči lastnik država (Petrol, Krka, Luka Koper, NLB, NKBM, itd.). V skladu z zahtevo OECD po ureditvi upravljanja družb je bila ustanovljena AUKN (Agencija za upravljanje kapitalskih naložb), ki naj bi delovala kot samostojen in neodvisen državni organ, vendar pa se na podlagi delovanja agencije postavlja vprašanje dejanske neodvisnosti delovanja.<sup>1105</sup>

Pri prepletanju zasebnega in javnega sektorja pa Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) opredeljuje pravila oziroma omejitve pri opravljanju določenih dejavnosti zunaj delovnega časa in delovnih nalog javnega uslužbenca in s tem povezane konflikte interesov. Opravljanje dejavnosti uradnika je prepovedano, če bi lahko vplivalo na nepristranskost dela uradnika, če bi lahko pri opravljanju dejavnosti zlorabil informacije, do katerih ima dostop na delovnem mestu in niso javno dostopne, ter če bi opravljanje dejavnosti škodilo ugledu organa.<sup>1106</sup> Poleg tega Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) definira nezdržljivost opravljanja funkcionske funkcije z dejavnostmi upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, razen v društvih, ustanovah in političnih strankah. Nepoklicni funkcionar tako ne sme

biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v osebni javnega ali zasebnega prava iz prejšnjega odstavka, če po svoji funkciji opravlja neposredni nadzor nad njihovim delom.<sup>1107</sup>

Reševanje sporov med gospodarskimi subjekti poteka v okviru sodišč (okrajno, okrožno, delovno sodišče), in sicer glede na stvarno in krajevno pristojnost ter pravnih in nepravilnih postopek. Določene spore je mogoče reševati tudi v okviru častnega razsodišča Gospodarske zbornice Slovenije (GZS), vendar je potrebno poudariti, da tukaj ni pravnih sankcij. Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1) predpisuje pravnih in nepravilnih postopek za reševanje sporov med gospodarskimi subjekti, sporov med gospodarskimi in negospodarskimi subjekti pa ne ureja zakonodaja.<sup>1108</sup>

Kar zadeva javna naročila, lahko podjetja v skladu z Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN-UPB5) vložijo zahtevek za revizijo zaradi odločitve o dodelitvi naročila, in sicer v desetih (10) dneh po prejemu odločitve o dodelitvi naročila. Zahtevek za revizijo lahko vložijo vsaka oseba, ki ima ali je imela interes za dodelitev naročila, in verjetno izkaže, da ji je bila ali da bi ji lahko bila povzročena škoda zaradi ravnanja naročnika, ki se v zahtevku za revizijo navaja kot kršitev naročnika v postopku oddaje javnega naročila.<sup>1109</sup>

## NEODVISNOST (praksa)

*V kolikšni meri je zasebni sektor samostojen pri svojem delovanju v praksi in neodvisen od nepravilnih zunanjih posegov in pritiskov*

Ocena: **50**

V praksi se v Sloveniji v veliki meri pojavljajo vplivi politike na delovanje zasebnega sektorja, seveda primarno v podjetjih, v katerih je država solastnica določenega deleža podjetja, to pa je velik del večjih podjetij. V Sloveniji namreč še vedno 30 do 40 odstotkov državnih podjetij predstavlja ključni dejavnik gospodarske rasti in tako lahko ta vplivajo na delovanje zasebnih podjetij.<sup>1110</sup> Poleg tega so omenjena podjetja pod vplivom politike ter zato manj fleksibilna in tudi manj privlačna za tuje investitorje, saj si ti ne želijo vmešavanja države v vodenje podjetja.<sup>1111</sup> V zadnjih letih je bilo kar nekaj primerov zlorab položaja vladnih uradnikov za pridobivanje poslov ali pa pri preprodaji zemljišč. V teh primerih torej gre za različne koristi, ki jih posamezna podjetja ponujajo, da bi pridobila različne "usluge", ali pa za uporabo zvez in poznanstev za pridobivanje poslov.<sup>1112</sup> V letu 2011 je potekala preiskava župana, ki je bil osumljen prejemanja različnih "daril" oz. ugodnosti pri sicer legalnih nakupih nepremičnin. Pogost primer izkoriščanja položaja je tudi sprememba namembnosti zemljišča. Namreč podjetje, ki ima informacijo (od občinskih uradnikov), da bo nezazidljivo zemljišče postalo zazidljivo, takšno zemljišče kupi, to pa pozneje doseže za večkrat višjo ceno.<sup>1113</sup> Poročilo policije za prvo polletje 2011 prikazuje rast deleža in obsega gospodarskega

<sup>1101</sup> Tatjana Horvat, "Programirane prisilne poravnave najbolj škodujejo dobaviteljem", Finance.si (12.6.2002). Pridobljeno 18.6.2011 na: <http://www.finance.si/print?tip=1&tid=25992>

<sup>1102</sup> Intervju z dr. Markom Lahom, profesorjem na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani, 24.5.2011.

<sup>1103</sup> The Global Competitiveness Report 2011–2012. Pridobljeno 18.6.2011 na: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf)

<sup>1104</sup> Intelektualna lastnina v Sloveniji premalo zaščitena. Cetis.si. Pridobljeno 18.7.2011 na: <http://www.cetis.si/?mod=aktualno&action=viewOne&ID=98>

<sup>1105</sup> Stojan Jure, "Zares bi ukinil AUKN. Ta meni, da je tarča osebnih diskreditacij", VZMD (7.9.2011). Pridobljeno 3.10.2011 na: <http://www.vzmd.si/problematika-v-medijih/zares-bi-ukinil-aunk-ta-meni-da-je-tarca-osebnih-diskreditacij>

<sup>1106</sup> Pravni nasvet. Pridobljeno 10.6.2011 na: <http://www.pravninasvet.com/Pravo/47.php>

<sup>1107</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Pridobljeno 10.6.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis\\_ZAKO5523.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO5523.html)

<sup>1108</sup> Ministrstvo za javno opravilo. Pridobljeno 19.6.2011 na: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/UA/ucna\\_gradiva/2.podrocje/Pravosodni\\_sistem.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/ucna_gradiva/2.podrocje/Pravosodni_sistem.pdf)

<sup>1109</sup> Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN). Pridobljeno 11.6.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis\\_ZAKO2099.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO2099.html)

<sup>1110</sup> Intervju z dr. Boštjanom Jazbecem, Mednarodni denarni sklad (IMF) na Kosovu, 11.7.2011.

<sup>1111</sup> "Lastnik podjetja si ne želi vmešavanja države", Finance.si (28.6.2011). Pridobljeno 20.6.2011 na: [http://www.finance.si/316768/187\\_Lastnik\\_podjetja\\_si\\_ne\\_zeli\\_vme%BFaavanja\\_dr%BEave\\_171](http://www.finance.si/316768/187_Lastnik_podjetja_si_ne_zeli_vme%BFaavanja_dr%BEave_171)

<sup>1112</sup> Radio Krka. Pridobljeno 18.6.2011 na: <http://www.radiokrka.com/Novice/Novica/tabid/90/selectmoduleid/368/ArticleID/105636/Default.aspx>

<sup>1113</sup> Intervju z dr. Markom Lahom, profesorjem na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani, 24.5.2011.

kriminala, in sicer se je delež povečal s 13,5 % na 18 %, obravnavanih pa je bilo 2416 več kaznivih dejanj (37,7 %), od tega največji delež predstavlja kaznivo dejanje poslovna goljufija. Ob tem je bilo obravnavanih tudi osem (13) kaznivih dejanj gospodarskega kriminala, ki so vsebovala elemente korupcije.<sup>1114</sup>

Raziskava javnega mnenja o razširjenosti podkupovanja je uvrstila javne uslužbenke med najbolj podkupljive, takoj za notarji in odvetniki.<sup>1115</sup> Med bolj problematične pa spada področje javnih naročil, kot so na primer za velike gradbene projekte in sistem javnega zdravstva. Pri tem naj bi povzročena škoda za državni proračun znašala 30–40 odstotkov vrednosti posameznega javnega naročila.<sup>1116</sup> Omenjena problematika zlorab položaja se pojavlja tudi na področjih nepovratnih državnih subvencij ali pri privatizaciji državnega premoženja. Pri tem gre za glavni vir bogatenja ljudi, ki so blizu oblastem.<sup>1117</sup>

Uporaba političnih zvez za vpliv na delovanje podjetij predstavlja enega od problemov, ki jih izpostavljajo podjetja. V letu 2009 naj bi tako 64 % podjetij imelo materialno škodo zaradi korupcije, od tega naj bi v šestih podjetjih imeli za več kot milijon evrov škode.<sup>1118</sup> Večina predstavnikov podjetij v lasti države ali zasebnih podjetij zavrača možnost, da bi bila njihova podjetja lahko vpletena v nelegalne posle v lastni državi ali tujini, vendar pa hkrati niso prepričani, ali je nelegalno tujemu uradniku plačati pot v drag turistični kraj ali pa takšnemu uradniku dati za zasebno rabo razkošen avtomobil.<sup>1119</sup>

V skladu s slovensko ustavo je vsakomur zajamčena pravica do pritožbe proti odločitvam državnih organov<sup>1120</sup>, pritožba ali tožba zaradi delovanja javnega uslužbenca pa tudi ni problematična. V okviru postopka izvedbe javnih naročil je predvidena možnost pritožbe za izvedbo, to pa se izvaja tudi v praksi.

## TRANSPARENTNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri je v zakonodaji zagotovljena transparentnost delovanja zasebnega sektorja*

Ocena: **75**

V Sloveniji so pravne določbe, ki zadevajo zagotavljanje transparentnega delovanja zasebnega sektorja, dokaj dobro določene, finančni in računovodski standardi so namreč sprejeti na podlagi mednarodnih priporočil in dobrih praks. Zakon o revidiranju ureja področje revidiranja in delovanja Slovenskega inštituta za revizijo in Agencije za javni nadzor nad revidiranjem. Ob tem je potrebno izpostaviti 4. direktivo o letnih računovodskih izkazih posameznih vrst družb in 7. direktivo o konsolidiranih računovodskih izkazih, ki določata pravila računovodstva in predvsem sestavljanja posamičnih in konsolidiranih računovodskih izkazov. Tako 4. direktiva določa, da letne računovodske izkaze družb revidira ena ali več oseb, ki jih države članice potrdijo za izvajanje zakonsko predpisanih revizij na podlagi direktive o obveznih revizijah za letne in konsolidirane računovodske

1114 Poročilo o delu policije za prvo polletje 2011. Policija.si (28.7.2011). Pridobljeno 3.10.2011 na: [http://www.policija.si/images/stories/O\\_Policiji/NacrtiPorocila/policija\\_porocilo\\_polletje2011.pdf](http://www.policija.si/images/stories/O_Policiji/NacrtiPorocila/policija_porocilo_polletje2011.pdf)

1115 "Odvetniki in notarji spet prvi na lestvici najbolj podkupljivih", Dossierkorupcija. Pridobljeno 23.6.2011 na: <http://www.dossierkorupcija.com/novice/?p=41>

1116 A. Č., "Javna naročila leglo korupcije", Žurnal24 (27.4.2010). Pridobljeno 19.6.2011 na: <http://www.zurnal24.si/javna-narocila-leglo-korupcije-clanek-79519>

1117 Milena Kriz, "Boj proti kompuciji v svetu in Sloveniji", diplomaska naloga (Ljubljana, 2005). Pridobljeno 26.6.2011 na: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/tdiplome/kriz2083.pdf>

1118 Pridobljeno 27.6.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/poro%C4%8Dilo%20faza%202.pdf>

1119 Prav tam.

1120 Državni zbor. Pridobljeno 17.6.2011 na: <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1>

izkaze. Člen tudi določa, da morajo zakoniti revizorji podati mnenje o skladnosti letnega poročila z letnim računovodskim izkazom za isto poslovno leto; s tem je preprečeno morebitno ponarejanje izkazov.<sup>1121</sup> Letna poročila gospodarskih družb skupaj z revizorjevim poročilom morajo biti v osmih mesecih po zaključku poslovnega leta poslana na AJPES (Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve), ta pa omenjena poročila tudi javno objavi na svoji spletni strani. Na vsebino letnih poročil vplivajo Zakon o gospodarskih družbah<sup>1122</sup> in Slovenski računovodski standardi<sup>1123</sup>.

Slovenski inštitut za revizijo poleg tega opredeljuje kodeks računovodskih načel ter slovenske računovodske standarde, ki zagotavljajo enovitost računovodskega poročanja. Standardi predstavljajo pravila stroke, ki zakonsko določena temeljna pravila (določena v Zakonu o gospodarskih družbah, Zakonu o gospodarskih javnih službah, Zakonu o društvih in Zakonu o računovodstvu) podrobneje razčlenjujejo, pojasnjujejo in določajo način njihove uporabe. Njihovo področje so predvsem informacije, ki jih uporabniki standardov posredujejo svojemu okolju (zunanje računovodsko poročanje). Slovenski inštitut za revizijo se je pri oblikovanju standardov opiral na Zakon o gospodarskih družbah, mednarodne računovodske standarde, smernice EU, kodeks računovodskih načel, domači teoretski okvir ter mednarodna dognanja s področja računovodstva.<sup>1124</sup>

Letnih bančnih inšpekcij sicer ni, vendar pa je v zvezi s tem potrebno omeniti hitri davčni inšpekcijski pregled, ki običajno zajema tudi pregled blagajne in blagajniškega poslovanja.<sup>1125</sup>

## TRANSPARENTNOST (praksa)

*V kolikšni meri je zasebni sektor transparenten v praksi*

Ocena: **50**

V praksi podjetja v veliki meri prikazujejo relevantne podatke o svojih dejavnostih, kot zahtevajo finančni in računovodski standardi in Zakon o gospodarskih družbah. V Sloveniji je omogočen vpogled v podatke o podjetjih prek spletne strani AJPES-a, saj v okviru aplikacije ePRS (elektronski poslovni register Slovenije) objavlja različne registrske podatke o podjetjih, v okviru aplikacije JOLP (javna objava letnih poročil) pa objavlja letna poročila podjetij skupaj z revizorjevim.<sup>1126</sup> Računovodsko in poslovno poročilo velikih in srednje velikih podjetij morata biti namreč revidirani v skladu z Zakonom o gospodarskih družbah v šestih mesecih po koncu poslovnega leta.<sup>1127</sup> V Sloveniji javni nadzor revizorjev opravljata Agencija za javni nadzor nad revidiranjem in Slovenski inštitut za revizijo. V zadnjem času smo v Sloveniji priča številnim poročilom o izrednih revizijah, ki jih denimo naroči nov nadzorni svet.<sup>1128</sup>

1121 Uradni list RS, št. 65 (30.6.2008). Pridobljeno 4.10.2011 na: <http://www.ove.si/images/pdf/u2008065.pdf>

1122 Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1). Pridobljeno 4.10.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis\\_ZAK04291.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAK04291.html)

1123 Slovenski računovodski standardi. Pridobljeno 4.10.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis\\_NEZN194.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_NEZN194.html)

1124 Slovenski računovodski standardi. Pridobljeno 4.10.2011 na: [http://www.gvin.com/FinancniPodatki/srs\\_2006.pdf](http://www.gvin.com/FinancniPodatki/srs_2006.pdf)

1125 "Kako pa zdaj - ko pravilnik o plačevanju z gotovino in blagajniškem maksimumu NE velja več", EUdavki.si (6.10.2010). Pridobljeno 4.10.2011 na: <http://www.eudavki.si/index.php?S=1&Article=5032>

1126 AJPES, javni vpogledi. Pridobljeno 27.7.2011 na: [http://www.ajpes.si/Javni\\_vpogledi](http://www.ajpes.si/Javni_vpogledi)

1127 Zakon o gospodarskih družbah. Pridobljeno 27.7.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200965&stevilka=3036>

1128 Nina Žohar, "Poslovne prevare in napake v računovodskih izkazih", diplomaska naloga (Univerza v Ljubljani, 2010). Pridobljeno 27.7.2011 na: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/UPES/zohar469.pdf>, 23

Podjetja sicer spoštujejo zahtevane finančne in računovodske standarde, vendar se kljub strogi zakonodaji ne moremo izogniti prevaram v računovodskih izkazih in poročilih podjetij. Ključni problem je v dejstvu, da večina storilcev ostane tako ali drugače nezakazovanih, pri tem pa je bistvo problema v dolgotrajnih sodnih procesih in praviloma se s koncem pokrivanja problema v medijih zaključijo tudi sam proces in sodnega epiloga v veliki večini primerov ni.<sup>1129</sup> Računovodje se v Sloveniji srečujejo predvsem s poskusi utaje davkov in prispevkov, saj podjetja želijo s prikrievanjem dejanskih podatkov ali knjiženjem izmišljenih listin vplivati na višino davka.<sup>1130</sup>

Področje poročanja o družbeni odgovornosti podjetij (DOP) je sicer prostovoljno, vendar pa se podjetja tudi v slovenskem prostoru srečujejo z vse večjimi zahtevami javnosti in širše družbe. Ta od podjetij zahteva, da transparentno poročajo o svojih dejavnostih.<sup>1131</sup> V Sloveniji se obseg poročanja o družbeni odgovornosti v letnih poročilih podjetij sicer povečuje, vendar pa se navadno posveča okoljskim vprašanjem in ne vprašanju korupcije.<sup>1132</sup> Podjetja poročajo o preprečevanju korupcije kot delu področja družbeno odgovornega ravnanja v svojih letnih poročilih, in sicer poročajo o uresničevanju internega programa pri obvladovanju tveganj korupcije, zlasti pri preprečevanju in odkrivanju podkupovanja. Tako korupcija kot del pomembnih družbenih vprašanj, ki jih ta poročila obravnavajo, obsega približno 15 %.<sup>1133</sup>

V skladu z Zakonom o gospodarskih družbah morajo vsi poslovni subjekti svoja letna poročila javno objaviti.<sup>1134</sup> Tako vse gospodarske družbe kot tudi samostojni podjetniki morajo svoje letna poročila ter podatke o teh predložiti AJPEs-u. Nekatere neračunovodske informacije, ki med drugim vključujejo tudi tiste o družbeni odgovornosti, sicer niso obvezni del poročila, vendar pa so prav tako dostopne javnosti. Za leto 2010 je bilo tako do 19. 9. 2011 javno objavljenih 57.017 letnih poročil gospodarskih družb, 1.830 os teh je bilo revidiranih.<sup>1135</sup> Na podlagi analize pravnih kazalnikov, ki jo je izvedla ERBD (EBRD *Legal Indicator Survey*), je Slovenija v letu 2007 dosegla 9 točk od 10 kar zadeva stopnjo učinkovitosti javnega objavljanja (angl. effectiveness of disclosure practices).<sup>1136</sup>

## ODGOVORNOST (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo pravila in zakoni, ki urejajo nadzor nad gospodarstvom in urejajo korporativno upravljanje posameznih podjetij*

Ocena: **50**

Nadzor nad zasebnim sektorjem in vodenje podjetij sta zakonsko zadovoljivo opredeljena, vendar pa obstajajo pomanjkljivosti predv-

sem pri zagotavljanju odgovornega vodenja podjetij. Tako je Slovenija na indeksu raziskave *Global Competitiveness Report 2011–2012* kar zadeva učinkovitost upravnih odborov dosegla 126. mesto od 142, kar zadeva zaščito interesov malih delničarjev pa 127. mesto od 142. Zakon o gospodarskih družbah tako ureja področje vodenja podjetij, in sicer opredeljuje enotirni (enoten upravni odbor) ali dvotirni (uprava in nadzorni svet) sistem upravljanja ter določa sestavine letnega poročila. To mora biti sestavljeno iz poslovnega poročila in računovodskega poročila ter vsebovati ocene, pojasnila in razlage predračunskih in obračunskih podatkov. Odgovornost za pripravljanje in predstavljanje računovodskih izkazov nosi uprava družbe.<sup>1137</sup> Poleg tega morajo podjetja v Sloveniji ob koncu davčnega obdobja davčni upravi posredovati obračun davka od dohodka za preteklo davčno obdobje. Obrazec, metodologijo in način izpolnitve davčnega obračuna predpisujeta Zakon o davčnem postopku in Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb. Podatke o obračunu davka od dohodka pa so zaradi morebitnih naknadnih davčnih pregledov, ki v Sloveniji niso redkost, podjetja dolžna hraniti še deset let.<sup>1138</sup>

Eksterni nadzor opravljajo organi zunaj podjetij, in sicer v obliki davčnega in carinskega nadzora, komercialnega revidiranja in revidiranja javne porabe. Komercialno revidiranje izvajajo revizijska podjetja, in sicer na podlagi pogodbe s podjetjem. Pooblaščen revizor po končanem revidiranju opiše obseg revidiranja z računovodskimi izkazi ter poda mnenje. To je lahko pozitivno, negativno (izkazi niso resnični in poštene), s pridržkom (pridržek o resničnosti izkaza) ali pa se revizor vzdrži mnenja (če presodi, da ne more oceniti resničnosti računovodskih izkazov).<sup>1139</sup> Revidiranje javne porabe izvaja računsko sodišče, ki opravlja nadzor nad državnimi računi, državnim proračunom, poslovanjem pravnih oseb javnega prometa, oseb civilnega prava, ki prejemajo sredstva od države, in nad celotno javno porabo v RS. Pri svojem delu je neodvisno in vezano na ustavo in Zakon o računskem sodišču.<sup>1140</sup>

Za zagotavljanje namenske porabe sredstev, preprečevanje goljufig ali zlorab je predvidenih kar nekaj varovalk: računsko sodišče, inšpektorat za delo, davčna uprava in AJPEs.<sup>1141</sup> Nadzor nad trgov finančnih instrumentov izvaja Agencija za trg vrednostnih papirjev (ATVP). Pri opravljanju svojih nalog in pristojnosti je samostojna in neodvisna, njeno delovanje ureja Zakon o trgu finančnih instrumentov.<sup>1142</sup>

## ODGOVORNOST (praksa)

*V kolikšni meri obstaja učinkovito korporativno upravljanje v zasebnem sektorju v praksi*

Ocena: **25**

V zadnjih letih smo v Sloveniji priča večanju števila razkritij slabe- ga vodenja podjetij in zlorab vodstva, to pa se kaže tudi v svetovnem letopisu konkurenčnosti (*World Competitiveness Yearbook – WCY*), ki ga vsako leto pripravi Mednarodni inštitut za razvoj menedžmenta

<sup>1129</sup> Katja Tavčar, "Prevare v računovodskih izkazih", diplomska naloga (Univerza v Ljubljani, 2007). Pridobljeno 28. 6. 2011 na: [http://www.cek.ef.uni-lj.si/u\\_diplome/tavcar2667.pdf](http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/tavcar2667.pdf)

<sup>1130</sup> "Računovodstvo: goljufige in prevare", Samostojni podjetnik (24. 2. 2011). Pridobljeno 14. 7. 2011 na: <http://www.samostojnipodjetnik.si/racunovodstvo-goljufige-in-prevare/>

<sup>1131</sup> Intervju z dr. Markom Lahom, profesorjem na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani, 24. 5. 2011.

<sup>1132</sup> Nina Valentincič, "Poročanje o družbeni odgovornosti v letnih poročilih podjetij", diplomska naloga (Univerza v Ljubljani, 2008). Pridobljeno 27. 7. 2011 na: <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/valentincic-nina.pdf>

<sup>1133</sup> Mojca Vnuček Špacapan, "Analiza dejavnikov poročanja o družbeni odgovornosti slovenskih javnih delniških družb", magistrska naloga (Univerza v Ljubljani, 2009). Pridobljeno 29. 6. 2011 na: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/vnucek3968.pdf>

<sup>1134</sup> Tanja Krebelj, "Analiza letnih poročil slovenskih podjetij na internetu", specialistična naloga (Univerza v Ljubljani, 2006). Pridobljeno 29. 6. 2011 na: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/specialist/krebelj2925.pdf>

<sup>1135</sup> AJPEs, javna objava letnih poročil. Pridobljeno 4. 10. 2011 na: <http://www.ajpes.si/jolp/>

<sup>1136</sup> Effectiveness of disclosure practices in the EBRD region. Pridobljeno 4. 10. 2011 na: <http://www.ebrd.com/downloads/legal/securities/chart2.pdf>

<sup>1137</sup> Zakon o gospodarskih družbah (ZGD - 1). Pridobljeno 18. 5. 2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsir01/predpis\\_ZAK04291.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsir01/predpis_ZAK04291.html)

<sup>1138</sup> Jana Hribar, "Poslovno in davčno poročane podjetij v Sloveniji", diplomska naloga (Ljubljana, 2009). Pridobljeno 27. 7. 2011 na: [http://www.cek.ef.uni-lj.si/u\\_diplome/hribar4075.pdf](http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/hribar4075.pdf)

<sup>1139</sup> Barbara Podgoršek, "Primerjava komercialne revizije in revizije računskega sodišča", diplomska naloga (Ljubljana, 2002). Pridobljeno 27. 7. 2011 na: [http://www.cek.ef.uni-lj.si/u\\_diplome/podgorsek316.pdf](http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/podgorsek316.pdf)

<sup>1140</sup> Prav tam.

<sup>1141</sup> Politika upravljanja podjetij v državni lasti. Pridobljeno 27. 7. 2011 na: <http://racunovodja.blogspot.com/2009/08/politika-upravljanja-podjetij-v-drzavni.html>

<sup>1142</sup> Agencija za trg vrednostnih papirjev. Pridobljeno 27. 7. 2011 na: <http://www.a-tvp.si/>

(IMD) v Lozani. Kar zadeva nadzorovanje uprav podjetij, za katero so odgovorni nadzorni sveti, je Slovenijo označil kot neučinkovito, saj se je uvrstila na 51. mesto od 59.<sup>1143</sup> Poleg tega je KPK v letnem poročilu izpostavila problem sistemske korupcije v Sloveniji, in sicer je analiza podatkov porabe proračunskih sredstev razkrila prakse, ki nakazujejo obstoj tako imenovane "ujetosti države" ali "state capture", saj je poslovanje z zasebnim sektorjem v korelaciji s spremembami vlade na oblasti.<sup>1144</sup>

Za večja slovenska podjetja je značilna visoko koncentrirana lastniška struktura, še vedno pa jo pogosto posredno ali neposredno nadzira država, saj ima država prek skladov KAD (Kapitalska družba) in SOD (Slovenska odškodninska družba) v večini največjih podjetij pomembne in celo kontrolne lastniške deleže, to pa pomeni politično nastavljanje vodstev omenjenih podjetij<sup>1145</sup>. Ob tem pa je potrebno poudariti, da se stanje v večjih slovenskih podjetjih izboljšuje, saj člani nadzornih svetov bolj dejavno uveljavljajo svojo vlogo, razvijajo svoje znanje in delujejo usklajeno z razvijajočimi se standardi, pri tem pa je potrebno omeniti slovenski kodeks upravljanja delniških družb.<sup>1146</sup>

Znotraj nadzornih svetov lahko neodvisni revizijski odbori pomagajo premagati prepad med funkcijo notranje revizije in notranjimi kontrolami na eni strani ter zunanjim revizorjem, nadzornim svetom in delničarji na drugi. Pred implementacijo Zakona o gospodarskih družbah je bila navzočnost revizijskih odborov v slovenskih podjetjih precej redka, s sprejetjem Zakona pa je postala obvezna v delniških družbah, ki imajo enotirni sistem upravljanja. Zakon določa tudi obvezne naloge in sestavo revizijskih odborov. Hkrati Zakon prepušča možnost izbire glede navzočnosti revizijskega odbora podjetjem z dvotirnim sistemom upravljanja.<sup>1147</sup>

Letna poročila vseh velikih in srednjih družb in letna poročila malih podjetij, z vrednostnimi papirji katerih poteka trgovanje na reguliranem trgu, mora pregledati zunanji revizor, vendar pa je odstotek podjetij (manj kot 3 %), ki morajo zagotoviti letno zunanjo revizijo svojih računovodskih izkazov, razmeroma nizek, saj v Sloveniji deluje veliko število malih podjetij, ki ne kotirajo na trgu vrednostnih papirjev.<sup>1148</sup> V Sloveniji prav tako ne obstaja enotna črna lista podjetij, ki so vpleteni v koruptivna dejanja in pranje denarja.

Po vstopu Slovenije v EU vplivajo na poročanje slovenskih podjetij o protikorupcijskem ter družbeno odgovornem delovanju ne le slovenska zakonodaja, temveč tudi evropske smernice in standardi, katerih posledica je prenova zakonov in računovodskih standardov. Evropska banka za obnovo in razvoj je ocenila upravljanje podjetij v Sloveniji kot dobro urejeno in v skladu s principi upravljanja podjetij, kot jih opredeljuje OECD, prav tako so pravni okvir razmeroma učinkoviti.<sup>1149</sup>

1143 Anže Voh Boštic, "Križa razgalila, kako slabo nadzorni sveti nadzirajo uprave", Delo.si (26.5.2011). Pridobljeno 21.9.2011 na: <http://www.delo.si/gospodarstvo/makromonitor/kriza-razgalila-kako-slabo-nadzorni-sveti-nadzirajo-uprave.html> [pridobljeno 21. septembra 2011]

1144 Matjaž Albreht, "Protikorupcijska komisija: Vsaka oblast favorizirana svoje", Delo.si (3.6.2011). Pridobljeno 4.10.2011 na: <http://www.delo.si/novice/politika/protikorupcijska-komisija-vsaka-oblast-favorizira-svoje.html>

1145 Maja Brezar, "Vpliv političnega kadrovanja na poslovanje podjetij v državni lasti: analiza na primeru slovenskih družb Mercator d.d. in Petrol d.d.", diplomatska naloga (Univerza v Ljubljani, 2007) Pridobljeno 4.10.2011 na: [http://www.cek.ef.uni-lj.si/u\\_diplome/brezar2719.pdf](http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/brezar2719.pdf)

1146 OECD, poročilo faza:2, Poročilo o implementaciji konvencije in revidiranih priporočil iz leta 1997 za preprečevanje podkupovanje tujih uradnih oseb v mednarodnih poslovnih transakcijah. Pridobljeno 28.6.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/poro%C4%8Dilo%20faza%202.pdf>

1147 Prav tam.

1148 OECD, poročilo faza:2, Poročilo o implementaciji konvencije in revidiranih priporočil iz leta 1997 za preprečevanje podkupovanje tujih uradnih oseb v mednarodnih poslovnih transakcijah. Pridobljeno 21.6.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/poro%C4%8Dilo%20faza%202.pdf>

1149 Commercial laws of slovenia, July 2010 - An assessment by the EBRD. Pridobljeno 27.7.2011 na: <http://www.ebrd.com/downloads/sector/legal/slovenia.pdf>

## MEHANIZMI INTEGRITETE (pravni okvir)

*V kolikšni meri obstajajo mehanizmi integritete ali določila, ki zagotavljajo integriteto vseh v zasebnem sektorju*

Ocena: 50

V Sloveniji ne obstajajo univerzalni kodeksi ravnanja, ki bi veljali za celoten sektor. Poleg tega vzpostavlanje mehanizmov integritete ni vključeno med prednostne naloge zasebnega sektorja. Zakon o gospodarskih zbornicah sicer opredeljuje delovanje častnega sodišča v okviru Gospodarske zbornice Slovenije (GZS). To je neodvisen in samostojen organ in naj bi igral preventivno vlogo pri utrjevanju poslovne morale in dobrih poslovnih običajev.<sup>1150</sup> V skladu s statutom GZS, ki opredeljuje kršitve dobrih poslovnih običajev in poslovne morale, častno sodišče tako ugotavlja kršitve in tudi izreka ukrepe kršilcem. Vendar pa to velja le za članice GZS, članstvo pa je prostovoljno.<sup>1151</sup> V Sloveniji tako ne obstajajo zakonsko predpisana pravila ravnanja, ki bi bila namenjena vprašanjem integritete.

V Sloveniji ni zahtevana opredelitev protikorupcijskih kodeksov. Podjetja naj bi si v skladu z Resolucijo o preprečevanju korupcije v pogodbenih razmerjih prizadevala za vključitev protikorupcijske klavzule<sup>1152</sup>, v okviru javnega sektorja pa je po sprejetju Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije obvezna vključitev protikorupcijske klavzule v vse pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov, če so vključeni neposredni in posredni proračunski porabniki, in sankcija ničnosti pogodbe ob uresničitvi dejanskega stanja.<sup>1153</sup> Podjetjem je tako dopuščeno, da si postavijo svoja pravila ravnanja oziroma poslovnoetična načela, ki izvirajo iz njihovega poslanstva in vrednot in se navezujejo na njihovo dejavnost, organizacijsko obliko in druge značilnosti.

Opredeljeni kodeks ravnanja naj bi veljal za vsakega zaposlenega v določenem podjetju, vključno z nadzornim svetom. Navadno kodeksi tako osrednjo pozornost namenjajo odnosu med družbo oziroma podjetjem in zaposlenimi in veljajo za vse ljudi podjetja, tudi direktorje, predsedstvo in vse zaposlene v podjetju, določeni kodeksi pa se nanašajo izrecno na določen nivo, kot je na primer kodeks Združenja Manager<sup>1154</sup>, ki je namenjen izključno vodilnim v profitnih organizacijah, ali pa so opredeljeni za določen profil kot na primer kodeks etike Združenja poslovnih finančnikov Slovenije (ZPFS), ki poudarja integriteto delovanja in opredeljuje primere korupcije. Član, ki deluje v nasprotju s sprejetim kodeksom, je lahko obdolžen neetičnega obnašanja oziroma delovanja ter kaznovan v skladu s pravili o delovanju disciplinske komisije.<sup>1155</sup>

Zakon o kazenskem postopku od vseh državnih organov in organizacij z javnimi pooblastili zahteva, da naznanijo kazniva dejanja, za katera je storilec preganjan po uradni dolžnosti, to pa vključuje vsa korupcijska kazniva dejanja. V okviru slovenske zakonodaje je opredeljena tako osebna kot tudi družbena odgovornosti.<sup>1156</sup> Kot je

1150 Zakon o gospodarskih zbornicah (ZGZ). Pridobljeno 27.5.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis\\_ZAK04251.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAK04251.html)

1151 Statut GZS. Pridobljeno 27.5.2011 na: [http://www.gzs.si/slo/o\\_gzs/pravni\\_temelji\\_delovanja/statut\\_gzs](http://www.gzs.si/slo/o_gzs/pravni_temelji_delovanja/statut_gzs)

1152 Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 29.5.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=30>

1153 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Pridobljeno 27.5.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis\\_ZAK05523.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAK05523.html)

1154 Kodeks etike Združenja Manager. Pridobljeno 30.5.2011 na: <http://www.zdruzenje-manager.si/si/o-zdruzenju/dokumenti/kodeks-etike/>

1155 Kodeks etike Združenja poslovnih finančnikov Slovenije. Pridobljeno 2.6.2011 na: <http://www.zpfs.org/clanstvo.php?pn=4>

1156 Zakon o kazenskem postopku (ZKP). Pridobljeno 4.6.2011 na: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis\\_ZAK0362.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAK0362.html)

bilo že omenjeno, sama zakonodaja sicer ne opredeljuje zahteve po kodeksih dobrega ravnanja, vendar pa ima velik del organizacij takšne kodekse opredeljene skupaj s svojo vizijo, vprašljiva pa je dejanska vključitev teh kodeksov. Poleg tega slovenska podjetja navadno nimajo zaposlenih strokovnjakov, ki bi jim pomagali pri preprečevanju in odpravljanju korupcijskih rizikov v mednarodnem poslovanju, zato le-to ostaja naloga države.

## MEHANIZMI INTEGRITETE (praksa)

*V kolikšni meri je integriteta tistih, ki delujejo v zasebnem sektorju, zagotovljena v praksi*

Ocena: **50**

Promocija visokih standardov etičnega vedenja, na primer v obliki kodeksov ravnanja in programov za preprečevanje podkupovanja, trenutno za vodstva in nadzorne svete slovenskih podjetij ne predstavlja prednostne naloge. Poleg tega se pojavljajo tudi dvomi o kakovosti notranjih kontrolnih mehanizmov v povezavi z mednarodnim poslovanjem.<sup>1157</sup> Ob tem je potrebno izpostaviti, da je bila Slovenija v letu 2009 med 20 najslabše ocenjenimi državami, kar zadeva podkupovanje tujih javnih uslužbencev glede na obravnavane primere, delo tožilstva in sodni epilog.<sup>1158</sup> Hkrati pa je bila Slovenija v okviru *World Competitiveness Rating* 2011–2012 po etičnem vedenju podjetij na 54. mestu od 142 in na 57. mestu od 142 na področju revizijskih standardov in standardov poročanja.<sup>1159</sup>

Med glavne vzroke za korupcijo v Sloveniji spadata neučinkovit pregon ter pomanjkanje integritete in odgovornosti javnih uslužbencev in funkcionarjev. Podjetja največ korupcije pripisujejo domnevnim zlorabam politične moči, poleg tega pa se sankcije zoper kazniva dejanja pravnih oseb po njihovem mnenju izvajajo neuspešno.<sup>1160</sup> Prav tako je še vedno premalo urejena zaščita prijaviteljev korupcije t. i. "whistleblowerjev". Komisija za preprečevanje korupcije je s sprejetjem Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije sicer dobila večje pristojnosti, vendar še niso vključene v prakso.<sup>1161</sup>

Slovenske družbe, ki v okviru podpisa Pobude za partnerstvo proti korupciji (PACI) sprejemajo načela in pobude, so sprejele mehanizme za notranje obveščanje, povratne informacije in druge sisteme notranjih kontrol, zlasti v računovodski in knjigovodski praksi.<sup>1162</sup> Skupina podjetij, združenih v United Nations Global Compact<sup>1163</sup>, je oblikovala protikorupcijsko delovno skupino, ki deluje v sklopu Slovenskega društva ZN za trajnostni razvoj (UNGC Slovenija). Junija 2011 je bila tako objavljena Deklaracija o poštenem poslovanju, slovenska podjetja in druge organizacije (nevladne organizacije, občine) pa so bile povabljene k podpisu. Ta podpisnike zavezuje k transparentnemu in poštenemu poslovanju, vključevanju protikorupcijske klavzule v vse pogodbe, katerih vrednost presega 10 000 evrov, in medsebojnemu obveščanju o morebitnih kršitvah. Gre za dejavnosti

v skladu z 10. načelom organizacije United Nations Global Compact (o preprečevanju korupcije kot vzvodu za trajnostni razvoj). Namen je vzpostaviti mehanizme, znanja in procese, da bi lahko gospodarstvo proaktivno in na lastno pobudo preprečevalo korupcijo in povečevalo skladnost poslovanja z etičnimi in zakonodajnimi normami. Pri tem so sodelovali komisija za preprečevanje korupcije in računsko sodišče, predstavniki zainteresiranih podjetij in neodvisni strokovnjaki. Deklaracija ponuja načela Pobude za partnerstvo proti korupciji (PACI) kot smernice za vzpostavitev in izboljšanje programov skladnosti poslovanja v družbah podpisnicah.

V skladu z Akcijskim načrtom za uresničevanje Resolucije o preprečevanju korupcije v Sloveniji iz leta 2009 so sporazumi o integriteti sklenjeni pri vstopanju v obligacijska razmerja med državnimi organi in zasebnim sektorjem.<sup>1164</sup> V okviru zasebnega sektorja podpisovanje sporazuma o integriteti sicer ni predpisano, hkrati pa tudi sam podpis ne predstavlja bistvene spremembe, ključen dosežek bi predstavljala sprememba načina razmišljanja.<sup>1165</sup> Z uvedbo ZIntPK je postalo oblikovanje načrta integritete obvezno za vse državne organe in javne gospodarske zavode, ne pa tudi za zasebni sektor in podjetja v Sloveniji običajno ne izvajajo usposabljanj na področju integritete.

Slovenija je sicer podpisala in v letu 2001 tudi ratificirala Konvencijo o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju, vendar pa se zastavlja vprašanje učinkovitosti dejanskega upoštevanja le-te. Kar zadeva preiskovanje in pregon primerov tujega podkupovanja v Sloveniji od leta 2009 potekata dve preiskavi, a še nista zaključeni.<sup>1166</sup> V okviru raziskave Stališča do korupcije 2009 je 44 % anketirancev izrazilo prepričanje, da je podkupovanje v javnih službah precej razširjeno.<sup>1167</sup> Kar 62 % podjetij je prepričanih, da korupcija predstavlja velik oz. zelo velik problem v Sloveniji, hkrati pa 57 % podjetij ne uporablja nobene metodologije za upravljanje tveganj na splošno in samo 5 % podjetij izvaja načrte za integriteto po Zakonu o preprečevanju korupcije.<sup>1168</sup>

## ZAVEZA IN DEJAVNOSTI V PROTİKORUPCIJSKIH DEJAVNOSTIH (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri je zasebni sektor aktiven pri spodbujanju nacionalne vlade pri protikorupcijskih dejavnostih*

Ocena: **50**

Protikorupcijske dejavnosti so predmet pogovora zgolj na srečanjih gospodarstvenikov in predstavnikov GZS SKPK. Ob tem pa je potrebno poudariti, da je bil ugled GZS pred izbruhom gospodarske krize na bistveno višji ravni, zlasti kot dejavnik v tristranskem sporazumevanju države, sindikatov in delodajalcev. V zadnjem času pa se je znižal, ker ne obsoja tajkunstva, ki je izpostavilo predvsem lastninsko-pleniške pobude menedžerjev, zapostavilo pa dolgoročne usmeritve rasti podjetja.<sup>1169</sup>

1157 Pridobljeno 20.6.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/poro%C4%8Dilo%20faza%202.pdf>

1158 Slovenija med 20 najslabše ocenjenih na področju podkupovanja tujih javnih uslužbencev, Integriteta.si. Pridobljeno 20.6.2011 na: <http://www.integriteta.si/home/62-test/156-slovenija-med-20-najslabe-ocenjenih-na-podroju-podkupovanja-tujih-javnih-uslubencev>

1159 The Global Competitiveness Report 2011–2012. Pridobljeno 4.10.2011 na: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf)

1160 Letno poročilo Komisije za preprečevanje korupcije 2009. Pridobljeno 21.6.2011 na: [http://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/974](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/974)

1161 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). Pridobljeno 21.5.2011 na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201045&stevilka=2226>

1162 Maja Potokar, "Notranje kontrole v majhni gospodarski družbi", diplomska naloga (Ljubljana, 2008). Pridobljeno 21.6.2011 na: [http://www.cek.ef.uni-lj.si/u\\_diplome/potokar3280.pdf](http://www.cek.ef.uni-lj.si/u_diplome/potokar3280.pdf)

1163 United Nations Global Compact. Pridobljeno 18.10.2011 na: [www.ungc-slovenia.si](http://www.ungc-slovenia.si)

1164 Pridobljeno 21.6.2011 na: [http://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Akcijski-na-cr\\_034-1\\_09\\_1\(1\).pdf](http://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Akcijski-na-cr_034-1_09_1(1).pdf)

1165 Intervju z dr. Markom Lahom, profesorjem na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani, 24.5.2011.

1166 "Slabo proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev", Siol.net (29.7.2010). Pridobljeno 23.6.2011 na: <http://www.times.si/slovenija/slabo-proti-podkupovanju-tujih-javnih-uslubencev--97e1542c3d-7d8a4e0ad3.html>

1167 Stališče o korupciji 2009. Pridobljeno 4.10.2011 na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/raziskave-in-statistika>

1168 Raziskava o poslovnem in gospodarskem okolju, poslovni etiki in neuradnih plačili na Slovenskem 2009. Pridobljeno 4.10.2011 na: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika/raziskave-in-statistika>

1169 Intervju z dr. Markom Lahom, profesorjem na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani, 24.5.2011.



V letu 2007 je bila ustanovljena slovenska veja iniciative *UN Global Compact* kot združenje podjetij in nevladnih organizacij, ki se posveča vprašanjem človekovih pravic, delavskih standardov, varovanja okolja ter transparentnosti in protikorupcije. Trenutno ima združenje 33 članov.<sup>1170</sup>

## PODPORA NEVLADNIM ORGANIZACIJAM IN CIVILNI DRUŽBI IN SODELOVANJE (pravni okvir in praksa)

*V kolikšni meri zasebni sektor sodeluje s civilno družbo in zagotavlja podporo delovanju nevladnih organizacij v boju proti korupciji*

Ocena: **50**

---

Ena izmed predpostavk Resolucije o preprečevanju korupcije v RS je tudi sodelovanje javnega in zasebnega sektorja ter civilne družbe. Zgolj udeležba državnih organov povzroča nepopolne in neustrezne reakcije na kompleksno korupcijsko problematiko, zato je treba v vse dejavnosti, predvsem pa v nadzor nad izvajanjem skupno zastavljenih nalog, kot enakovrednega sogovornika in partnerja vključevati tudi civilno družbo in ji tako omogočiti kontinuiran vpliv na vs ebino in postopke sprejemanja najpomembnejših odločitev. Vendar pa je pomembno poudariti, da so protikorupcijski ukrepi navadnih državljanov relativno omejeni.<sup>1171</sup>

V Sloveniji za zdaj še ni bilo dejavnega sodelovanja gospodarskega sektorja s civilno družbo pri preprečevanju korupcije, prav tako zasebni sektor ne prispeva finančnih virov za preprečevanje korupcije.

<sup>1170</sup> United Nations Global Compact. Pridobljeno 23.6.2011 na: <http://www.unge-slovenia.si/slo/o/slovenija.html>

<sup>1171</sup> Komisija za preprečevanje korupcije. Pridobljeno 24.6.2011 na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=30>

# 7 SKLEPI

Iz analize izhaja, da so ključ za boj proti korupciji močne, neodvisne in transparentne institucije, ki lahko vzpostavijo sistem integritete in se uprejo pritiskom politike, gospodarstva in neformalnih mrež. Ključno pri tem je izobraževanje mladih in družbe nasploh o negativnih vplivih korupcije, pri tem pa veliko vlogo odigrajo neodvisni mediji. Prelaganje reševanja problemov z institucije na institucijo je za močan sistem integritete ogrožajoče. Pomembno je tudi zagotoviti ustrezne vire in sredstva za institucije, da lahko opravijo z zakonodajo opredeljene naloge.

Dobra stran delovanja institucij, ki opozarjajo na pojav ujetosti države in druge pojave korupcije v širšem smislu (komisija za preprečevanje korupcije, računsko sodišče, CDO, mediji), je, da je zaradi opozarjanja na probleme, korupcijo mogoče zajezi in ozavestiti javnost o posledicah. Zavedanje javnosti stopnje korupcije je visoko tudi zaradi poročanja medijev, ki je sicer ključno pri preprečevanju hujših oblik korupcije. Zato so mediji tudi tarča velikih pritiskov politike in lastnikov.

Kot izziv za prihodnost se kažejo krepitev pravne države, zagotavljanje neodvisnosti sodne veje oblasti in postavitev novih vrednot, temelječih na integriteti intelektualnih elit, ki bodo s svojim nekoruptivnim vedenjem postavili vzor za delovanje družbe. Ukrepi za odpravo in preprečevanje korupcije zato ne smejo temeljiti le na represiji in preganjanju korupcije za nazaj, temveč moramo začeti izvajati preventivne ukrepe, ki bodo preprečevali razvoj korupcije. To pa mora temeljiti na ocenah ogroženosti Slovenije in predvideti, kako se bo korupcija razvijala in pojavljala. Ocena nacionalnega sistema integritete institucijam omogoča izboljšanje delovanja na vseh področjih in zagotavljanje močnejšega sistema.

Da bi dosegli preventivno delo v vseh stebrih, bi morali odpraviti vpliv politike in neformalnih mrež na celoten javni sektor, odgovorni vodje posameznih institucij bi morali dati podpro sodnikom in tožilcem pri njihovih odločitvah, da bi lahko delovali neodvisno in s tem oblikovali integriteto institucij od znotraj. Prepogosto menjarjenje zakonov in vodilnih uslužbencev kaže na problem systemske korupcije v Sloveniji. Izpostavljena sta neusklajenost zakonodaje med posameznimi institucijami in pomanjkanje sodelovanja institucij, saj je prevečkrat odvisno od vodilnega funkcionarja. Posledici sta lobiranje v negativnem smislu in dejstvo, da ustvarjajo zakone zunanji svetovalci, ki potem svetujejo tistim, ki zakon zlorabljajo.

V nadaljevanju smo glede na analizo in ocene opredelili ključne prednosti, slabosti in priporočila konkretno po posameznih stebrih. V poglavju Glavne ugotovitve je na voljo povzetek analize; predstavljena je v poročilu za vsak steber posebej.

## ZAKONODAJNA VEJA OBLASTI

### PREDNOSTI:

- stabilen ustavnopravni okvir za neodvisnost, učinkovitost in odgovornost
- ustrezen okvir nadzora nad izvršilno vejo oblasti
- spodbudne normativne in institucionalne reforme za preprečevanje korupcije in vzpostavitev kakovostnega nacionalnega sistema integritete

### SLABOSTI:

- pomanjkljiva finančna avtonomija
- prepočasno vzpostavljanje celovitega mehanizma za zagotavljanje integritete
- pojav t. i. "partitokracije"
- (pre)velik vpliv lobijev na vsebino zakonodaje in pojav t. i. "privatizacije zakonodaje"
- premalo upoštevanja strokovnjakov in iskanja strokovnih mnenj
- nespoštovanje in neuresničevanje nekaterih odločb ustavnega sodišča
- preširoka kazenskopravna imuniteta
- pomanjkljiva komunikacija med poslanci in varuhom človekovih pravic
- pomanjkljivo delovanje nadzornih teles zakonodajalca, saj jih zlorabljajo za politične cilje
- nezaupanje javnosti zaradi nizke ravni integritete nekaterih poslancev

### PRIPOROČILA:

- previdnost pri morebitnem stopnjevanju varčevalnih ukrepov
- zaostritev nadzora nad lobiranjem poslancev
- vključitev t. i. zakonodajne sledi med obvezne sestavine predlogov zakonov
- ukinitvev nepoklicne kazenskopravne imunitete poslancev
- zmanjšanje vpliva strankarskih veljakov in organov strank na odločanje poslancev
- depolitizacija izvajanja nadzorne funkcije
- rešitev vprašanja vloge državnega sveta, ki ne bo oslabil mehanizma "checks&balances"
- sprejemanje preglednejše zakonodaje in zagotavljanje dostopa javnosti do lažje razumljive zakonodaje
- sprejetje etičnega kodeksa za poslance
- nadaljevanje in stopnjevanje procesa pravnih reform
- obvezno usposabljanje poslancev o etiki in integriteti

## IZVRŠILNA VEJA OBLASTI

### PREDNOSTI:

- zadostni finančni, kadrovski in tehnični viri in sredstva
- javnost delovanja tudi prek spleta
- na normativni ravni vzpostavljen učinkovit nadzor nad delom

### SLABOSTI:

- neučinkovit nadzor širše javnosti nad premoženjskim stanjem članov vlade
- nizka stopnja integritete članov vlade, ki omogoča številne sume, da gre za zlorabe položajev in koruptivna dejanja
- v praksi odsotnost sankcij zaradi zlorabe položaja
- selektivno upoštevanje pozivov računskega sodišča predsedniku vlade za razrešitev ministrov

### PRIPOROČILA:

- nadzorni organi morajo zagotoviti učinkovitejši nadzor nad premoženjskim stanjem članov vlade
- izobraževanje in obvezno usposabljanje o etiki in integriteti
- zahtevati višjo stopnjo integritete članov vlade z zavezo
- povečati stopnjo politične kulture
- sistematičen pristop pri iskanju razlogov za neučinkovito izvrševanje

## SODNA VEJA OBLASTI

### PREDNOSTI:

- relativna finančna stabilnost
- zmanjševanje sodnih zaostankov
- zadovoljiva integriteta sodnikov in sodne veje oblasti
- razmeroma učinkovit nadzor nad delovanjem izvršilne in zakonodajne oblasti

### SLABOSTI:

- neusklajenost sodniških plač z odločbami ustavnega sodišča
- posredni vplivi in pritiski medijev na proces sodnega odločanja
- posamezni primeri ogrožanja varnosti sodnikov in izražanja nestrpnosti do vloge sodstva
- pomanjkljivosti kataloga informacij javnega značaja
- problem nezadostnega nadzora nad delom sodnikov
- nizka stopnja zaupanja javnosti (razen v ustavno sodišče)
- zamuda pri reformah za učinkovitejše sojenje v kazenskih zadevah, povezanih s korupcijo

### PRIPOROČILA:

- ustrezno rešiti prostorsko in kadrovske problematiko
- uskladiti sodniške plače z odločbami ustavnega sodišča
- ohranitev trajnega sodniškega mandata
- zagotovitev neposrednega dostopa javnosti do konkretnih podatkov o uvedenih in izvedenih disciplinskih postopkih zoper sodnike
- zagotoviti odzivnost na vloge za posredovanje informacij javnega značaja
- okrepitev nadzora na delom sodnikov brez poseganja v njihovo neodvisnost
- zagotovitev dostopnosti informacij v zvezi z morebitnimi postopki, ki bi bili uvedeni na podlagi kodeksa sodniške etike
- prizadevanje za izboljšanje ugleda sodstva v javnosti
- stopnjevanje organizacijskih in drugih ukrepov in reform, ciljno usmerjenih v sojenje o korupcijskih zadevah

## JAVNI SEKTOR

### PREDNOSTI:

- zadostni viri in sredstva, problematična je porazdelitev
- na normativni ravni na splošno zagotovljeni neodvisnost in integriteta zaposlenih v javnem sektorju
- izboljšanje dostopnosti gradiv in delovanja prek spleta

### SLABOSTI:

- slabo izvajanje zakonodaje v praksi

- poseganje političnih strank, raznovrstnih neformalnih mrež in lobijev ogroža neodvisnost
- pojav "ujetosti države"
- vpliv politike na javna naročila in kadrovanje
- odgovornost in integriteta javnih uslužbencev v praksi slabi, disciplinskih postopkov je malo
- zapleteno pridobivanje informacij javnega značaja in o premoženjskem stanju funkcionarjev ter prepogost molk organov
- notranjerevizijske službe imajo le večji proračunski uporabniki
- prirejanje pogojev v kadrovskih in javnih razpisih ter javnih naročilih določenim osebam in izvajalcem in neustrezen nadzor, saj so komisije za pripravo in izbiro iste; sistem je neustrezen, saj zazna premalo korupcije
- javnost nima vpogleda v črno listo podjetij, ki ne smejo poslovati z vlado

### PRIPOROČILA:

- zagotoviti večjo neodvisnost javnega sektorja od političnih pritiskov v praksi
- javni uslužbenci morajo odgovarjati za svoja dejanja
- izboljšati delovanje notranjih in zunanjih nadzornih institucij
- omogočiti vpogled v črno listo podjetij in zagotoviti transparentnost pregleda ukrepov in poslovanja s temi podjetji
- transparentnost sistema porabe javnega denarja in dostop do podatkov
- zagotoviti izvajanje zakona o dostopu do informacij javnega značaja
- vzpostaviti koordiniran sistem za zaščito prijaviteljev korupcije, vzpostavitev kanalov razkrivanja in vzpodbude/zaščita za javne uslužbence, ki prijavijo korupcijo

## ORGANI PREGONA

### PREDNOSTI:

- zakonodajni okvir za odgovornost in integriteto je urejen
- transparentnost delovanja policije
- ustanovitev NPU pomeni napredek pri pregonu gospodarskega kriminala

### SLABOSTI:

- neučinkovitost pri pregonu korupcije; sodelovanje med organi in drugimi institucijami je slabo
- viri in sredstva za delo policije so nezadostni
- politično kadrovanje za vodilne položaje ima vpliv na delo in neodvisnost tožilcev in policistov
- tožilstvo je manj transparentno pri komuniciranju z javnostmi
- neustrezen pravni okvir omogoča tožilske manipulacije z zadevami
- pomanjkanje primerne vključenosti in sodelovanja predstavnikov civilne družbe in neformalnega nadzora v postopke nadzora nad delom organov pregona

### PRIPOROČILA:

- okrepiti sodelovanje in zagotoviti učinkovitost pri pregonu korupcijskih kaznivih dejanj
- uvedba etičnega kodeksa za državne tožilce
- okrepiti izvajanje zakonodaje v praksi

- zagotoviti dovolj virov in sredstev za delovanje
- zmanjšati vpliv politike pri kadrovanju
- povečati neodvisnost organov, transparentnost in mehanizme integritete
- zagotoviti bolj transparentno delovanje tožistva v praksi in izvajanje zakona o dostopu do informacij javnega značaja
- onemogočiti manipuliranje z zadevami v postopkih na tožilstvu in policiji
- vključiti predstavnike civilne družbe in druge oblike neformalnega nadzora v postopke nadzora nad delom organov pregona

## ORGAN VOLILNEGA UPRAVLJANJA – državna volilna komisija

### PREDNOSTI:

- ustrezno zagotavljanje zakonitosti volitev
- visoka stopnja transparentnosti delovanja
- pritožb zaradi volilnih rezultatov
- resnejših pritiskov na delovanje organov volilnega upravljanja ni zaznati

### SLABOSTI:

- omejeni finančni in kadrovske viri
- ni usposabljanja in izobraževanja članov različnih volilnih komisij
- neučinkovita poraba sredstev pri izvedbi volitev in referendumov zaradi neracionalno velikega števila volišč
- člani DVK iz političnih strank lahko ogrozijo neodvisnost; nevarnost zamenjave članov državne volilne komisije iz političnih razlogov

### PRIPOROČILA:

- država mora zagotoviti stabilnejše finančne in kadrovske vire
- zagotoviti je potrebno izvajanje usposabljanja in izobraževanja članov različnih volilnih komisij
- racionalizirati je potrebno porabo sredstev pri izvedbi volitev in referendumov z zmanjšanjem števila volišč
- zagotoviti sistemsko rešitev za zmanjšanje političnega vpliva

## VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC

### PREDNOSTI:

- ustrezen pravni okvir za neodvisnost, odgovornost in transparentnost
- integriteta varuha je na razmeroma visoki stopnji
- ni vidnejših političnih pritiskov
- proaktivno ozaveščanje nosilcev oblasti in javnosti o pomenu zagotavljanja visokih standardov etičnosti njihovih ravnanj
- razmeroma visoka stopnja zaupanja v javnosti

### SLABOSTI:

- ohlapni pogoji za izvolitev varuha
- ugled varuha v javnosti se povečuje premo sorazmerno z njegovo nedovzetnostjo ali pasivnostjo ob kršitvah človekovih pravic manjšin oziroma specifičnih družbenih skupin
- nedoslednosti v zakonodaji, ki se nanaša na načelo zaupnosti postopka

- nezadostna javna angažiranost sedanje varuhinje na nekaterih žgočih področjih nespoštovanja človekovih pravic
- odzivnost na ugotovitve, kritike, predloge in priporočila varuha je v nekaterih primerih nezadostna in/ali prepočasna

### PRIPOROČILA:

- zagotoviti možnosti za uvedbo analiz uspešnosti dela
- zagotovitev večje dejanske neodvisnosti in nekonformnega delovanja institucije varuha z odpravo možnosti za ponovno izvolitev
- okrepitev aktivnosti v zvezi z diskriminacijo Romov, pravicami izbrisanih ter položajem in pravicami delavcev migrantov ter istospolno usmerjenih ljudi
- pristojni državni organi in drugi subjekti se morajo bolj in hitreje odzvati na intervencije varuha
- preučiti pobudo varuha za ustanovitev nacionalne institucije za človekove pravice
- preučitev smiselnosti morebitnega sprejetja etičnega kodeksa

## RAČUNSKO SODIŠČE

### PREDNOSTI:

- visoko transparentno, neodvisno in odgovorno delovanje tudi v praksi poleg dobre zakonske podlage in neodvisnosti
- ugled institucije in kakovostna kadrovska sestava

### SLABOSTI:

- kadrovska podhranjenost in s tem povezana pomanjkljiva sredstva
- vprašljiva neodvisnost zaradi pritiskov zakonodajne veje oblasti in političnega vpliva
- računsko sodišče na nekaterih ključnih področjih še nima razširjenih pristojnosti
- skopo izobraževanje zaposlenih na področju integritete

### PRIPOROČILA

- vlada mora zagotoviti dovolj sredstev za zaposlovanje novih revizorjev, ki bi omogočali izvedbo preventivnih revizij
- zagotoviti zakonodajo in razširjene pristojnosti po mednarodnih priporočilih za preprečevanje korupcije (tudi finančni nadzor nad političnimi strankami in nadzor nad določenimi porabniki javnega denarja)
- za učinkovito celovito izboljševanje finančnega upravljanja javnega sektorja bi bilo potrebno izboljšati sistemski pristop pri izvajanju revizij, revizije potekajo parcialno v okviru posamičnih organov, zato so tudi izboljšave parcialne in niso izkoriščene možnosti za sistemske izboljšave finančnega upravljanja
- zagotoviti sistematično izobraževanje zaposlenih na področju integritete

## KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

### PREDNOSTI:

- način izbire predsednika in namestnikov je po novem zasnovan tako, da se zmanjša politični vpliv
- KPK stremi k transparentnosti in lažšanju dostopa do javno dostopnih informacij z vpeljavo aplikacije SUPERVIZOR
- ljudje zaupajo KPK
- sodelovanje z drugimi institucijami je dobro

## SLABOSTI:

- kadrovska in finančna podhranjenost
- v praksi sistem zaščite prijaviteljev korupcije ne deluje
- ne obstaja namensko ustanovljeno nadzorno telo, ki bi redno nadzorovalo delovanje KPK

## PRIPOROČILI:

- vlada mora nameniti več finančnih sredstev in zagotoviti dovolj človeških virov za delovanje KPK glede na razširjena pooblastila po novem zakonu
- država mora zagotoviti sistemsko in koordinirano ureditev za spoštovanje zakonskih določil za zaščito prijaviteljev korupcije

## POLITIČNE STRANKE

### PREDNOST:

- ustrezna pravna podlaga za ustanavljanje, upravljanje in delovanje političnih strank

### SLABOSTI:

- financiranje političnih strank in vrste stroškov so netransparentni
- država ni zagotovila ustreznih zakonodaj, vzpostavila sistema in učinkovitega nadzora ter ne izpolnjuje zahtev priporočil GRECA
- način distribucije finančnih sredstev med strankami daje v politični tekmi prednost parlamentarnim strankam
- neodvisnost poslancev je v praksi pogosto ogrožena, saj strankarska vodstva nadzirajo in usmerjajo njihovo glasovanje v državnem zboru
- odnosi med strankami in različnimi interesnimi skupinami so klientelistični
- volilna udeležba na volitvah na vseh ravneh je nizka, državljani ne zaupajo v politične stranke
- politične stranke na lastno pobudo ne obveščajo javnosti o svojem finančnem poslovanju

### PRIPOROČILA:

- vlada mora implementirati priporočila GRECA, institucije pa morajo povečati nadzor nad finančnim poslovanjem strank (preglednost virov financiranja in vrst stroškov strank, dopustnost posojil, razkritje finančnega poslovanja notranjih organizacijskih enot strank, omejevanje financiranja strank s strankami povezanih pravnih oseb, dostop do celotnih letnih poročil strank ipd.)
- Inšpektorat RS za notranje zadeve in ministrstvo za finance morata v praksi implementirati sistem in izvajati zakonodajo na področju izrekanja finančnih kazni za kršitve; ustanoviti je potrebno institucijo ali dati večje pristojnosti računskemu sodišču
- politične stranke morajo zagotoviti neodvisnost izvoljenih poslancev v parlamentu
- predstavniki političnih strank morajo zagotoviti lastno integriteto, saj je viden razkorak med javnimi obljubami o etično dosledni osebni drži in njihovimi dejanskimi ravnanji

## MEDIJI

### PREDNOSTI:

- mediji so poglavitni dejavnik pri preprečevanju in razkrivanju korupcije in drugih nepravilnosti pri porabi javnega denarja in delovanju države

- dostop do informacij in medijski pluralizem sta zagotovljena, z ustavo sta zagotovljeni tudi pravica do popravka in pravica do odgovora

### SLABOSTI:

- svoboda medijev je ogrožena zaradi političnih pritiskov in vplivov in lastništva medijev, pa tudi sankcije za kršitve omejevanja neodvisnega delovanja medijev niso predvidene
- količina oglaševanja se povečuje in s tem pritiski podjetij in lobistov, to pa vpliva na novinarske vsebine, ki so od tega odvisne
- dostop do informacij javnega značaja je v praksi slab
- novinarji niso ustrezno usposobljeni za preiskovalno novinarstvo
- država ne zagotavlja ustreznih sredstev za razvoj ali ohranjanje kakovostnega novinarstva
- sistemsko okolje z ekonomskega vidika ni naklonjeno kakovostnemu in preiskovalnemu novinarstvu, saj so razmere v profesionalizaciji in zaposlovanju novinarjev neurejene
- lastništvo medijev ni transparentno
- novinarji poročajo o uredniških, ekonomskih in političnih grožnjah in pritiskih pri opravljanju dela in cenzuri

### PRIPOROČILA:

- vzpostaviti je potrebno ustrezen pravni okvir, ki bi ščitil pluralnost, raznovrstnost in raznolikost medijskih vsebin
- država se mora umakniti iz lastništva medijev
- univerze, CDO, ministrstva in medijske hiše morajo vzpostaviti sistem za izobraževanje in zaposlovanje preiskovalnih novinarjev, država pa mora zagotoviti sredstva za razvoj novinarstva
- regulator mora kakovostneje nadzorovati podeljevanje licenc in oglaševanje
- medijske hiše in zakonodaja morajo zagotoviti profesionalizacijo novinarstva
- CDO in vlada morajo vzpostaviti sistem za zaščito novinarjev pred grožnjami in pritiski
- vlada in druge službe morajo zagotoviti bolj transparenten in hitrejši dostop do informacij javnega značaja

## CIVILNA DRUŽBA

### PREDNOSTI:

- vse več je prostovoljskega dela
- postopek registracije CDO je preprost
- dostopen je certificiran sistem dobrega upravljanja
- sindikati so močni in deloma dobro vplivni
- donacije so oproščene davka, del dohodnine pa je mogoče nameniti NVO v javnem interesu

### SLABOSTI:

- pravni okvir za delovanje CDO je zastarel in pomanjkljiv, prav tako je slabo urejena davčna zakonodaja (nelikvidnost CDO, enačenje s podjetji)
- nestabilen finančni položaj, odvisnost CDO od projektne dela in prilagajanje razpisom, nedostopnost sredstev za financiranje osnovnega delovanja povzročata odvisnost od donatorjev (pritiske na vsebino dela, in to predvsem države), skromna raven profesionalnosti
- CDO niso zmožne vplivati na delo vlade in parlamenta

- transparentnost in preprečevanje korupcije v lastnem delovanju sta zanemarjena, prav tako pa so CDO malo aktivne v boju proti korupciji

#### PRIPOROČILA:

- vlada mora posodobiti davčne in pravne okvire za bolj učinkovito delovanje CDO
- vlada mora zagotoviti, da bo civilna družba postala enakopraven partner pri družbenopolitičnih odločitvah
- vlada mora zagotoviti več priložnosti in mehanizme za pomembne CDO pri oblikovanju politik, med drugim tudi redne javne objave osnutkov dokumentov, da ima CDO lahko dovolj časa za komentarje in je vključena tudi v zgodnji proces oblikovanja politik
- država mora vzpostaviti mehanizem financiranja osnovnega delovanja pomembnih CDO iz neodvisnih virov
- CDO morajo razviti načine razpršenega financiranja, ki povečajo neodvisnost, in poskrbeti za ustrezno stabilno strukturo delovanja
- CDO morajo postati dejavnejše pri vplivanju na protikorupcijsko politiko
- ločitev verskih institucij od države in vzpostaviti smiselno ureditev načinov financiranja njihovih dejavnosti

## ZASEBNI SEKTOR

#### PREDNOSTI:

- gospodarstvo je precej razgibano
- opazen je napredek pri pregonu gospodarskega in finančnega kriminala in korupcije
- vedno več podjetij se zaveda, da visoka integriteta in transparentnost v poslovanju pomenita večjo konkurenčnost
- vzpostavitev aplikacije Supervisor za nadzor nad porabo javnega denarja

#### SLABOSTI:

- vpliv politike omogoča "ujetost države"; zasebni sektor posluje glede na spremembe vlade na oblasti
- očitni izzivi so neustrezno financiranje, neučinkovita državna birokracija, neprožen trg dela ter prevelika obdavčenost
- lastniški delež države v večjih podjetjih povzroča precejšen vpliv javnega sektorja na poslovanje
- neregulirano področje javnih naročil povzroča veliko škodo državnemu proračunu
- zlorabe medsebojnih navezav za sklepanje poslov med poslovneži, javnimi uslužbenci in vladnimi uradniki (usluge, kronizem, nepotizem) škodujejo zdravemu gospodarstvu
- pojava "revolving doors" in "rotiranje" (sedenje na dveh stolčkih) povzročata neodgovorno vodenje podjetij in zlorabe
- gospodarskega kriminala je vse več, pregon ni učinkovit (sodnih epilogov večinoma ni)
- nadzor države pri nadaljnjih izplačilih naročenih storitev je neprimeren in nezadosten
- prisilna poravnava ali stečaj sta se v praksi pokazala za neučinkovita
- vzpostavljanje mehanizmov integritete ni vključeno med prednostne naloge podjetij
- zasebni sektor je slabo povezan s civilno družbo pri preprečevanju korupcije

#### PRIPOROČILA:

- država mora zagotoviti izboljšanje pravnega okvira za pregon gospodarskega kriminala ter izvesti ustrezna izobraževanja preiskovalcev ter nadgraditi sistem sodelovanja (povezati preiskovalce davčnih, finančnih ter represivnih institucij) in zagotoviti neodvisnost sodstva in sodni epilog
- država mora zagotoviti financiranje, učinkovitejšo državno birokracijo, vzpostaviti prožnejši trg dela, olajšati obdavčenost in zagotoviti nadzor nad celotno verigo izplačil storitev v praksi
- država mora ustrezno urediti lastniški delež države v večjih podjetjih
- vlada mora ustrezno regulirati področje javnih naročil in sankcionirati zlorabe
- zasebni sektor naj se pri preprečevanju korupcije poveže s civilno družbo
- urediti področje obrnjenega dokaznega bremena

## 8.1 TERENSKO PREVERJANJE DOSTOPA DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja opredeljuje informacijo javnega značaja kot informacijo, ki izvira iz delovnega področja organa, obstaja pa v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali drugega dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali pridobil od drugih oseb<sup>1172</sup>.

Informacija javnega značaja je zagotovljena z ustavo<sup>1173</sup> in je temeljna človekova pravica in svoboda. Je ključno ter učinkovito sredstvo za povečanje transparentnosti državnih organov. Prost dostop in ponovna uporaba informacij javnega značaja sta tako prva pogoja, ki omogočata neposredni nadzor nad delovanjem javne oblasti ter tako zagotavljata njeno odgovornost državljanom in sta tudi samo merilo demokratičnosti države.<sup>1174</sup> Organ je dolžan v 20 delovnih dneh odločiti o zahtevku. Če izvajanje ZDIJZ ni dosledno ali pravilno, pa ima prosilec pravico do pritožbe. O njej odloča informacijski pooblaščenec.<sup>1175</sup>

### METODOLOGIJA

V okviru raziskave Nacionalni sistem integritete smo od marca do aprila in v septembru 2011 izvedli indikativno terensko preverjanje dostopa do informacij javnega značaja. Rezultati so dodaten vir za ocenjevanje kazalnika transparentnosti v praksi, vzorec pa ni zadosten za splošne sklepe in omogoča le obris stanja.

Prostovoljci in delovna skupina, ki je delovala pri raziskavi pri preverjanju dostopa do informacij javnega značaja, so verodostojni državljani Republike Slovenije.<sup>1176</sup> Po mednarodni metodologiji<sup>1177</sup> smo usposobili delovno skupino prostovoljcev, ki je izbrala skupino prosilcev za informacije. Da smo se izognili diskriminaciji organa, je moral prosilec izpolnjevati te pogoje: biti je moral državljan Republike Slovenije (študent, upokojenec, aktivna oseba), nevladna organizacija (manjša in manj poznana, večja in prepoznavna organizacija), medij (predstavniki tiskanega medija, predstavnik radia), predstavnik družbenih manjšin (vidno iz priimka in ustnega zaprosila). Test je zadeval 11 stebrov, z izjemo zasebnega sektorja in civilne družbe, ki nista v okviru obligacije ZDIJZ. Prav tako zakon ne zavezuje političnih

strank, vendar pa so bile zaradi zanimanja kljub vsemu vključene v raziskavo. Odzivnost institucij in dostopnost do informacij je delovna skupina preverila v dveh intervalih z enotedenskim razmikom. Razlikovala sta se po profilu prosilca in po vsebini zaprosila.

Zaprosila so bila posredovana v državni zbor (zakonodajna veja oblasti), na vlado RS (izvršilna veja oblasti), Vrhovno sodišče RS (sodna veja oblasti), upravno enoto v Radovljici, Zavod za zdravstveno zavarovanje (javni sektor), na nacionalni preiskovalni urad, policijo, državno tožilstvo (organi pregona), na državno volilno komisijo, varuha človekovih pravic, računsko sodišče, komisijo za preprečevanje korupcije, največjo koalicijsko stranko SD (politične stranke), Javni zavod Radio televizija Slovenija.

Prosilci so izbrane institucije prosili za informacije. V prvem intervalu so obsegale vprašanja, za katera institucije ne potrebuje veliko časa za odgovor. Takšna vprašanja so se vsebinsko nanašala na letna in finančna poročila, število pritožb in podobno. V drugem intervalu pa so bila vprašanja vsebinsko zahtevnejša in so vsebovala zahtevo po pridobitvi podrobnejših podatkov. Pridobljeni odzivi so bili nato razvrščeni v osem različnih kategorij: ni bilo mogoče poslati prošnje, zavrnitev sprejetja prošnje, ustna zavrnitev, pisna zavrnitev, zavrnitev z molkom, informacija prejeta, nepopoln odgovor, napotitev na ustrezno institucijo.

### REZULTATI

V prvem krogu, so bila poslana lažja vprašanja, prejeli pa nismo kar štirih odgovorov, na težja vprašanja nismo dobili dveh odgovorov, v dveh primerih pa smo dobili zgolj nadaljnje napotke brez odgovorov. V obeh intervalih nismo prejeli odgovora od politične stranke (Socialni demokrati), vendar pa opozorimo, da političnih strank ZDIJZ ne zavezuje. Molč na zahtevo po informaciji javnega značaja je bil odgovor sodstva (Vrhovno sodišče RS), Komisije za preprečevanje korupcije in političnih strank ter varuha človekovih pravic (ki je opomnil, da je odgovor poslal)<sup>1178</sup>. Ob ustnem zaprosilu slepe osebe smo v sodni veji oblasti sprva doživeli prelaganje odgovornosti in številne napotitve na druge organe in na koncu na zahtevo po vložitvi zaprosila v pisni obliki. Enako smo prejeli nadaljnjo usmeritev od Zavoda za zdravstveno zavarovanje OE Ljubljana (javni sektor), ki je prošnjo za pridobitev informacije javnega značaja zahteval v pisni fizični obliki, saj elektronskih ne sprejema. Zaznali smo morebitno diskriminacijo prosilke, študentke muslimanske narodnosti, saj ni prejela odgovora nobene institucije.<sup>1179</sup>

1172 4. člen Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ), Uradni list RS 96/05 z dne 7. 3. 2003. Med informacije javnega značaja ne sodijo izjeme, ki so določene v 1. odstavku 6. člena ZDIJZ, k tem pa sodijo na primer osebni podatki, tajni podatki, poslovne skrivnosti, itd.

1173 Drugi odstavek 39. člena določa, da ima vsak pravico dobiti informacijo javnega značaja, za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon. Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS 33/91 z dne 28.12.1991.

1174 Ministertvo za javno upravo, Informacije javnega značaja. Pridobljeno 12.9.2011 na: [http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_podrocja/nevladne\\_organizacije/informacije\\_javnega\\_znacaja/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/nevladne_organizacije/informacije_javnega_znacaja/)

1175 23. člen ZDIJZ, Uradni list RS 96/05 z dne 7.3.2003. Kot prekrškovni organ, je Informacijski pooblaščenec pristojen za nadzor nad izvajanjem Zakona o informacijskem pooblaščenku (ZInfP), ZDIJZ, Zakona o medijih (ZMed) ter Zakona o varstvu osebnih podatkov.

1176 Prosilci so podpisali izjavo o verodostojnosti posredovanih podatkov in informacij Društva Integriteta - Transparency International Slovenia. Delovno skupino pa so sestavljali 4 člani in vodja skupine, ki so v okviru projekta Nacionalni sistem integritete podpisali pogodbo o prostovoljskem delu in se zavezali k spoštovanju Statuta, Etičnega kodeksa, Pravilnika o prostovoljstvu, izjave o konfliktu interesov ter drugih internih pravil društva. [www.integriteta.si](http://www.integriteta.si) in [nis.integriteta.si](http://nis.integriteta.si)

1177 Glej [nis.integriteta.si](http://nis.integriteta.si) in [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

1178 Po objavljeni raziskavi dne 28.9.2011 je prišla pripomba varuha človekovih pravic, da so se odzvali v zakonsko določenem roku. Posredovali so nam tudi elektronsko pošto z odgovorom prosilki. Prosilci so se z izjavo o verodostojnosti posredovanih podatkov zavezali, da so Društvo Integriteta posredovali resnične podatke. Prosilka tudi dokazuje, da odgovora ni prejela. Sklepamo lahko, da je prišlo do tehnične napake pri prenosu sporočila.

1179 Prav tam.

Zaradi hitrih in vsebinsko izčrpnih odgovorov izstopajo organi pregona (nacionalni preiskovalni urad in policija), državni zbor, računsko sodišče in državna volilna komisija. Dostop do kontaktnih oseb, pri katerih lahko zaprosimo za informacije javnega značaja, so te institucije ne glede na težavnost, obliko vprašanja in profil prosilca, temeljite odgovore priskrbele v treh dneh.

## SKLEP

Republika Slovenija je s sprejetjem primerne zakonodaje naredila velik korak k uresničevanju temeljne pravice do dostopa javnosti do

informacij javnega značaja, se pa veliki izzivi pojavljajo v praksi, saj predstavniki organov slabo poznajo zakon in ga izpolnjujejo le delno. Institucije več časa porabijo za dokazovanje, da za določen problem niso pristojne, kot da bi ta čas namenile reševanju izzivov, na katere opozarjajo državljani. Organi so zelo iznajdljivi, ko se želijo izogniti zahtevam za dostop do informacij javnega značaja in so sposobni postopke večji v neskončnost. Evropske raziskave o dostopu do informacij javnega značaja kažejo, da dober dostop do informacij javnega značaja pomaga izkoreniniti korupcijo. Veča se zaupanje ljudi v delovanje pravne države, prav tako pa se viša informiranost družbe, to pa zmanjšuje možnosti za korupcijo, nepravilnosti in zlorabe pri izvajanju javnih nalog.<sup>1180</sup>

STEBER	PROSTOVOLJEC 1 / prvi krog 2 / drugi krog	DATUM POSLANEGA VPRAŠANJA	VPRAŠANJE	ODGOVOR	DATUM PREJETEGA ODGOVORA
Izvršilni steber	1. nevladna organizacija (večja) 2. aktiven državljan	1. 24.3.2011 2. 8.4.2011	1. poizvedba o letnem poročilu vlade 2. poizvedba o plačah ministrov	1. da 2. da	1. 28.3.2011 2. 13.4.2011
Zakonodajna oblast	1. aktivni državljan 2. upokojena oseba	1. 24.3.2011 2. 6.4.2011	1. poizvedba o proračunu državnega zbora 2. poizvedba o ravni izobrazbe v državnem zboru	1. da 2. da	1. 24.3.2011 2. 7.4.2011
Sodstvo	1. študent 2. predstavnik slepih in slabovidnih	1. 23.3.2011 2. 6.4.2011	1. poizvedba o proračunu vrhovnega sodišča 2. poizvedba o sodnih postopkih, ki se tičejo zakona o varstvu narave	1. brez odgovora 2. brez odgovora*	1. / 2. /
Politične stranke	1. nevladna organizacija (manjša) 2. novinar (pisani medij)	1. 24.3.2011 2. 8.4.2011	1. poizvedba o stroških za volilno kampanjo 2. poizvedba o prejetih donacijah	1. brez odgovora 2. brez odgovora	1. / 2. /
1. Organi pregona (NPU) 2. Organi pregona (državno tožilstvo)	1. novinar (pisani medij) 2. novinar (pisani medij)	1. 1.4.2011 2. 5.4.2011	1. pregled raziskanosti primerov, ki so odstopljeni v reševanje NPU 2. poizvedba o številu prejetih in rešenih primerih gospodarskega kriminala	1. da 2. da	1. 1.4.2011 2. 6.4.2011
Komisija za preprečevanje korupcije	1. novinar (radio) 2. nevladna organizacija (večja)	1. 25.3.2011 2. 6.4.2011	1. pregled prejetih anonimnih prijav z razrešitvijo na sodišču 2. poizvedba o zadnjih treh sejah	1. brez odgovora 2. da	1. / 2. 11.4.2011
Varuh človekovih pravic	1. upokojena oseba 2. študent	1. 24.3.2011 2. 5.4.2011	1. poizvedba, kako vložiti pritožbo 2. poizvedba o problemu izbrisanih	1. da 2. brez odgovora**	1. 6.4.2011 2. /
Računsko sodišče	1. novinar (radio) 2. nevladna organizacija (večja)	1. 23.3.2011 2. 6.4.2011	1. poizvedba o letnem poročilu za leto 2010 2. poizvedba o stroških, ki jih je prinesel novi zemljiški register	1. da 2. da	1. 23.3.2011 2. 7.4.2011
RTV	1. novinar (pisan medij) 2. upokojena oseba	1. 1.4.2011 2. 6.4.2011	1. poizvedba o odstotku državljanov, ki ne plačujejo RTV-prispevka 2. poizvedba o gledanosti oddaje EMA	1. da 2. da	1. 4.4.2011 2. 7.4.2011
Državna volilna komisija	1. novinar (pisan medij) 2. novinar (radio)	1. 28.3.2011 2. 11.4.2011	1. poizvedba o letnem poročilu za leto 2010 2. poizvedba o številu pritožb na zadnje parlamentarne volitve	1. da 2. da	1. 28.3.2011 2. 13.4.2011
1. Javni sektor (Upravna enota Radovljica) 2. Javni sektor (ZZZS)	1. aktiven državljan 2. študent	1. 1.9.2011 2. 5.9.2011	1. poizvedba o številu dovoljenj, izdanih v letu 2010 2. poizvedba o fluktaciji oseb v ZZZS OE Ljubljana v obdobju 2005 - 2010	1. da*** 2. Elektronsko zaprosilo ni bilo dovolj. Zahtevali so pisno zaprosilo z navadno pošto.	1. 28.9.2011 2. 7.9.2011

Tabela 7: Terensko preverjanje dostopa do informacij javnega značaja

\* Prostovoljec je zaradi slabovidnosti klical na javno dostopno telefonsko številko vrhovnega sodišča, a so ga napotili na okrajno sodišče v Trbovljah. Tam pa so mu naročili, naj vprašanje posreduje s priporočeno pošto.

\*\* Po objavljeni raziskavi (28.9.2011) so sodelavci varuha človekovih pravic poslali pripombo, da so se odzvali v zakonsko določenem roku. Posredovali so nam tudi elektronsko pošto z odgovorom prosilki. Prosilci so se z izjavo o verodostojnosti posredovanih podatkov zavezali, da so Društvu Integriteta posredovali resnične podatke.

\*\*\* V poročilu, ki je izšlo na svetovni dan pravice vedeti (28.9.2011), je zabeleženo, da odgovora od organa nismo prejeli. Odgovor organa smo prejeli po objavi poročila še isti dan, torej na zadnji dan zakonsko določenega roka.

opomba: vsi osebni podatki prosilcev in podatki o institucijah oziroma organizacijah, ki so zaprosili za informacije javnega značaja hranimo v Društvu Integriteta - Transparency International Slovenija

<sup>1180</sup> mag. Milada Mirković, Dostop do informacij javnega značaja, Primerjava: ZDA, Nizozemska in Slovenija. Raziskava (Ljubljana: Mirovni inštitut, 2003).



## 8.2 OCENE NACIONALNEGA SISTEMA INTEGRITETE

	Skupna ocena	Zmogljivost				Upravljanje			
		Sredstva in viri		Neodvisnost		Transparentnost		Odgovornost	
		Pravni okvir	Praksa	Pravni okvir	Praksa	Pravni okvir	Praksa	Pravni okvir	Praksa
Zakonodajna veja oblasti	65	75	50	75	50	75	75	75	75
Izvršilna veja oblasti	68	-	100	100	75	75	50	100	25
Sodna veja oblasti	76	75	50	100	75	75	50	100	75
Javni sektor	58	-	75	75	25	100	50	75	50
Organi pregona	50	-	50	75	50	75	50	100	50
Državna volilna komisija	85	-	75	75	75	100	100	75	75
Varuh človekovih pravic	82	-	100	75	75	75	100	100	75
Računsko sodišče	76	-	75	100	75	100	100	100	100
Komisija za preprečevanje korupcije	68	75	25	75	75	100	75	75	50
Politične stranke	56	100	50	75	100	50	50	50	0
Mediji	52	100	50	50	25	50	50	75	50
Civilna družba	40	50	25	100	50	-	50	-	50
Zasebni sektor	54	75	50	75	50	75	50	50	25

Tabela 8: Skupne in posamezne ocene po stebrih nacionalnega sistema integritete

Mehanizmi integritete		Vloga						Opis vlog
		Vloga 1		Vloga 2		Vloga 3		
Pravni okvir	Praksa	Pravni okvir	Praksa	Pravni okvir	Praksa	Pravni okvir	Praksa	
75	50	50		75		-	-	1- Nadzor nad izvršilno vejo oblasti 2- Pravne reforme 3-
100	25	50		50		-	-	1- Upravljanje javnega sektorja 2- Pravne reforme 3-
100	75	75		75		-	-	1- Nadzor nad izvršilno vejo oblasti 2- Pregon korupcije 3-
75	50	50		50		50		1- Izobraževanje 2- Sodelovanje z institucijami, NVO in javnimi agencijami pri preprečevanju korupcije 3- Zmanjševanje tveganja korupcije z varstvom integritete pri javnem naročanju
75	50	25		-	-	-	-	1- Pregon korupcije 2- 3-
50	75	Nima pristojnosti		100		-	-	1- Regulacija kampanje 2- Upravljanje volitev 3-
100	75	75		75		-	-	1- Preiskovanje 2- Promoviranje dobrih praks 3-
75	50	75		50		50		1- Učinkovite revizije 2- Zaznavanje in sankcioniranje nepravilnosti 3- Izboljšanje finančnega upravljanja
75	75	75		75		50		1- Preventiva 2- Izobraževanje 3- Preiskovanje
100	50	25		50		-	-	1- Zastopanje interesov 2- Protikorupcijska predanost 3-
50	25	50		50		50		1- Preiskovanje in odkrivanje primerov korupcije 2- Obveščanje javnosti o korupciji in njenih vplivih 3- Obveščanje javnosti o dejavnosti vlade in vladnih zadevah
-	50	25		0		-	-	1- Uspešnost pri opozarjanju vlade na njene odgovornosti 2- Reforme politik 3-
50	50	50		50		-	-	1- Zveza in aktivnosti v protikorupcijskih aktivnostih 2- Podpora nevladnim organizacijam in civilni družbi/sodelovanje 3-

## 8.3 INTERVJUJAVCI

INTERVJUJAVCI		
IME IN PRIIMEK	PROFIL	STEBER
dr. Zlatan Dežman	Pravna fakulteta Univerze v Mariboru (kazensko procesno pravo, dokazna teorija kazenskega procesnega prava, kriminologija). Sodnik svetnik Okrožno sodišče v Mariboru.	Sodna veja oblasti
mag. Andrej Ferlinc	Vrhovni državni tožilec, Državno tožilstvo RS. Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru.	Organi pregona
dr. Marko Golobič	Nekdanji direktor in glavni tajnik službe Državne volilne komisije.	Državna volilna komisija
dr. Matjaž Jager	Direktor Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.	Komisija za preprečevanje korupcije
dr. Boštjan Jazbec	Ekonomska fakulteta Univerze v Ljubljani (denar in finance). Nekdanji član sveta Banke Slovenije.	Zasebni sektor
dr. Igor Kaučič	Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani (ustavno, ustavno procesno, primerjalno ustavno in evropsko pravo).	Državna volilna komisija
mag. Goran Klemenčič	Predsednik Komisije za preprečevanje korupcije. Nekdanji direktor Mednarodnega centra za kazensko pravo, človekove pravice in zasebnost.	Komisija za preprečevanje korupcije
mag. Bojana Knavs	Generalna sekretarka varuhinje človekovih pravic od leta 1995.	Varuh človekovih pravic
mag. Neža Kogovšek Šalomon	Neodvisna strokovnjakinja s področja človekovih pravic.	Varuh človekovih pravic
dr. Polona Kovač*	Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani (upravni postopek in upravni spor, regulatorne politike, davčno procesno pravo).	Javni sektor
dr. Alenka Krašovec	Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani (politična participacija, politične stranke in strankarski sistem, volilne študije).	Politične stranke
dr. Marko Lah	Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani (osnove trženja, temelji ekonomije).	Zasebni sektor
Janko Marinko	Sekretar Vrhovnega sodišča Republike Slovenije.	Sodna veja oblasti
dr. Marko Milosavljevič	Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani (novinarsko sporočanje, časopisna, praksa, televizijska praksa).	Mediji
Mojca Prelesnik	Generalna sekretarka v državnem zboru RS.	Zakonodajna veja oblasti
dr. Ciril Ribičič	Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani (ustavno pravo, pravo Sveta Evrope). Nekdanji poslanec Državnega zbora in Ustavni sodnik RS.	Zakonodajna veja oblasti
mag. Andreja Sladoje Jemec	Ministrstvo za obrambo RS.	Računsko sodišče
Vojko Stopar	Generalni direktor Direktorata za medije, Ministrstvo za kulturo.	Mediji
Polonca Šega	Ministrstvo za javno upravo (razvoj nevladnih organizacij).	Civilna družba
Dr. Igor Šoltes	Predsednik računskega sodišča RS.	Računsko sodišče
Dr. Katja Šugman Stubbs	Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani (kazensko procesno pravo, sodna psihologija).	Organi pregona
Branimir Štrukelj	Predsednik Konfederacije sindikatov javnega sektorja. Glavni tajnik Sindikata vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije.	Javni sektor
Matej Verbajs	Pravni svetovalec na CNVOS.	Civilna družba
dr. Drago Zajc	Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani (politika človekovih pravic, politologija prava, sodobni parlamentarizem in zakonodajni postopek).	Izvršilna veja oblasti
dr. Miroslav Žaberl	Generalni direktor Direktorata za policijo in druge varnostne naloge na Ministrstvu za notranje zadeve RS, Fakulteta za varnostne vede Univerze v Mariboru (policijska pooblastila).	Organi pregona
dr. Simona Kustec Lipicer	Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani (metodologija in problemi analize kulturnih politik, vrednotenje javnih politik, upravljanje v zasebnem in javnem sektorju).	Politične stranke
dr. Gregor Virant*	Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani (osnove upravnega postopka, pravna ureditev javne uprave, regulatorne politike)	Izvršilna veja oblasti
mag. Helena Kamnar	Generalna sekretarka vlade RS (odklonila sodelovanje)	Izvršilna veja oblasti

## 8.4 POSVETOVALNA SKUPINA

POSVETOVALNA SKUPINA		
IME IN PRIIMEK	PROFIL	STEBER
dr. Albin Igličar	Pravna fakulteta Univerza v Ljubljani Član sodnega sveta Republike Slovenije	Zakonodajna veja oblasti Sodna veja oblasti
dr. Branko Lobnikar	Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru (upravljanje varnostnih organizacij) Sekretar MJU 2008–2009 Član stranke Zares in občinski svetnik	Izvršilna veja oblasti Politične stranke
Drago Kos	Predsednik GRECO (Skupina držav proti korupciji) Predsednik Komisije za preprečevanje korupcije 2004–2010	Komisija za preprečevanje korupcije Organi pregona
Andrej Zorko	Izvršni sekretar na Zvezi Svobodnih Sindikatov Slovenije	Nevladni sektor Celotno poročilo
dr. Gregor Virant	Fakulteta za Upravo, Univerza v Ljubljani (pravna ureditev javne uprave, regulatorne politike) Minister za Javno upravo 2004–2008	Izvršilna veja oblasti
dr. Jurij Toplak	Pravna fakulteta, Univerza v Mariboru Član Državne volilne komisije RS	Državna volilna komisija Politične stranke
dr. Katja Filipčič	Pravna fakulteta Univerza v Ljubljani (kazensko pravo, kriminologija)	Izvršilna veja oblasti Sodna veja oblasti
mag. Marjan Podgoršek	Direktor D.S.U. Svetovalec predsednika Računskega sodišča 2002–2006	Zasebni sektor Računsko sodišče
Matjaž Hanžek	Analitik na Inštitutu za makroekonomske analize in razvoj UMAR Varuh človekovih pravic 2001–2007	Varuh človekovih pravic
Peter Černigoj	Ministrstvo za finance – oddelek za javne naložbe, javna naročila in koncesije na Ministrstvu za finance RS 1991–2008 Svetovalec vlade za javno-zasebno partnerstvo in naložbe 2007–2008	Javni sektor
dr. Polona Kovač	Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani (Upravni postopek in upravni spor, Regulatorne politike, Davčno procesno pravo) Predsednica Uradniškega sveta RS	Javni sektor
dr. Sandra B. Hrvatin	Fakulteta za humanistične študije, Univerza na Primorskem (Oddelek za medijske študije) Neodvisna strokovnjakinja v postopku priprave novega zakona o medijih in etičnega kodeksa novinarjev	Mediji
Tina Divjak	Višja svetovalka pri Centru Nevladnih Organizacij Slovenije (CNVOS) Vodja projekta Ogledalo vladi (2008–2010)	Nevladni sektor

\* dva člana posvetovane skupine smo vključili tudi med intervjuvance.  
Opomba: pri vseh nismo navajali polnih akademskih nazivov.

## 8.5 UDELEŽENCI STROKOVNEGA POSVETA

### UDELEŽENCI STROKOVNEGA POSVETA 27.10.2011– PRIJAVLJENI

Nataša Tovornik, Štefanija Lukič Zlobec, Mateja Sakovič Glavnik, Janja Šuman, dr. Bojan Dobovšek, mag. Srečko Šteiner, mag. Erna Štefe, Heda Lavrič, Emilijan Žličar, Adil Huselja, mr. Sc. Dražen Škrtič, Brankica Petković, Darja Trček, Jelka Zimšek, mag. Biserka Hirci, Silva Jamnik, mag. Marjan Miklavčič, dr. Tina Eržen, Irena Marinko, dr. Jernej Letnar Černič, Miha Šepec, dr. Damjan Lajh, Katarina Kampuš, Kristjan Lovrak, mag. Marko Hrvatin, mag. Vitomir Pretnar, Nevenka Cukon-Mavec, dr. Branko Korže, dr. Miroslav Žaberl, Goran Forbici, mag. Vesko Andrič, Natalija Berlec, Zoran Mladenovič, Marjan Podgoršek, Boštjan Slak, Simona Rakuša, Barbara Jakše Jeršič, dr. Benjamin Flander, mag. Jaša Vrabc, Rok Praprotnik, mag. Bečir Kečanovič, dr. Matej Kovačič, mag. Dragan Mitič

### UDELEŽENCI STROKOVNEGA POSVETA– PRISOTNI

Nataša Tovornik, Štefanija Lukič Zlobec, Mateja Sakovič Glavnik, Janja Šuman, dr. Bojan Dobovšek, mag. Srečko Šteiner, mag. Erna Štefe, Heda Lavrič, Adil Huselja, mr. sc. Dražen Škrtič, Darja Trček, Jelka Zimšek, mag. Biserka Hirci, mag. Marjan Miklavčič, Miha Šepec, Kristjan Lovrak, mag. Marko Hrvatin, mag. Vitomir Pretnar, dr. Miroslav Žaberl, mag. Vesko Andrič, Natalija Berlec, Zoran Mladenovič, Boštjan Slak, Simona Rakuša, Barbara Jakše Jeršič, dr. Benjamin Flander, mag. Jaša Vrabc, Rok Praprotnik, mag. Bečir Kečanovič, dr. Dragan Mitič, dr. Matej Kovačič, Tina Divjak

## 8.6 POMEMBNE KRATICE IN OKRAJŠAVE

Agencija – Agencija za pošto in elektronske komunikacije Republike Slovenije	GZS – Gospodarska zbornica Slovenije
AJPES – Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve	IACA – Mednarodna akademija za boj proti korupciji
ATVP – Agencija za trg vrednostnih papirjev	IMD – Mednarodni inštitut za razvoj menedžmenta
AUKN – Agencija za upravljanje kapitalskih naložb	INTOSAI – Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij
BDP – Bruto domači proizvod	ISO – Mednarodna organizacija za standardizacijo
CDO – Civilnodružbene organizacije	IT – Informacijska tehnologija
CEE – Central Eastern Europe	JOLP – Javna objava letnih poročil
CEPEJ – Evropska komisija za učinkovitost sodstva	KAD – Kapitalska družba
CIP – Center za izobraževanje v pravosodju	KD – Kazniva dejanja
CIVICUS – Civil society Index	KPK – Komisija za preprečevanje korupcije
CNVOS – Center nevladnih organizacij Slovenije	KZ-1 – Kazenski zakonik
CPI – Corruption perception index	LDS – Liberalna demokracija Slovenije
DARS – Družbe za avtoceste v Republiki Sloveniji	MJU – Ministrstvo za javno upravo
DDV – Davek na dodano vrednost	MK – Ministrstvo za kulturo
DeSUS – Demokratična stranka upokojencev Slovenije	MKZNPk – Zakonom o ratifikaciji Konvencije Združenih Narodov proti korupciji
DG – Generalni direktorat	MNZ – Ministrstvo za notranje zadeve
DLGV – Državljska lista Gregorja Viranta	NGO – Nevladna organizacija
Dns – Društvo novinarjev Slovenije	NIS – Nacionalni Sistem Integritete
DOP – Družbena odgovornost podjetij	NKBM – Nova Kreditna banka Maribor
DTR – Državnotožilski red	NLB – Nova Ljubljanska banka
DVK – Državno volilna komisija	NPU – Nacionalni preiskovalni urad
DZ – Državni zbor	NSI – Nova Slovenija
EBRD – Legal Indicator Survey on Corporate Governance	NVO – Nevladne organizacije
EC – Evropska Komisija	ODIHR – Urad za demokratične institucije in človekove pravice
ECPR – Evropski konzorcij za politične raziskave	Odl. US – Odločba Ustavnega sodišča
EFQM – Evropska fundacija za upravljanje kakovosti	OECD – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
EMAS – Management and Audit Scheme	OLAF – Evropski urad za boj proti goljufijam
ePRS – Elektronski poslovni register Slovenije	OMNIA – Sedež volišč za volivce iz drugih delov Slovenije
ERBD – Evropska banka za obnovo in razvoj	OVSE – Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
ESČP – Evropsko sodišče človekovih pravic	OZ – Oblikacijski zakonik
EU – Evropska Unija	OZN – Organizacija združenih narodov
e-VEM – Državni portal za poslovne subjekte in samostojne podjetnike	PACI – Pobude za partnerstvo proti korupciji
FDV – Fakulteta za družbene vede	PIC – Pravno informacijski center
FW – Fakulteta za varnostne vede	PS – Pozitivna Slovenija
GCB – Svetovni barometer korupcije	PQASSO – Praktični sistem zagotavljanja kakovosti za male organizacije
GRECO – Organizacija za boj proti korupciji	R&D – Raziskave in razvoj
GRECO EPAC/EACN – Organizacija Evropskih partnerjev v boju proti korupciji	ReNDej – Resolucija o normativni dejavnosti

Resolucija – Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji  
 RSRS – Računsko sodišče Republike Slovenije  
 RTVSLO – Radiotelevizija Slovenija  
 SD – Socialni Demokrati  
 SDS – Slovenska Demokratska Stranka  
 SE – Svet Evrope  
 SLS – Slovenska ljudska stranka  
 SNS – Slovenska nacionalna stranka  
 SOD – Slovenska odškodninska družba  
 STA – Slovenska tiskovna agencija  
 Svet EU – Svet Evropske Unije  
 TI – Transparency International  
 UL – Univerza v Ljubljani  
 UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj  
 UNCAC – Konvencijo združenih narodov proti korupciji  
 UNDP – Razvojni program Združenih Narodov  
 UNGC – United Nations Global Compact  
 Ur. L. RS – Uradni list Republike Slovenije  
 US RS – Ustavno sodišče Republike Slovenije  
 USAID – Agencija ZDA za mednarodni razvoj  
 Varuh – Varuh človekovih pravic  
 VSRS – Vrhovno sodišče Republike Slovenije  
 WCY – Letopis svetovne konkurenčnosti  
 WEF – Svetovni gospodarski forum  
 YHD – Društvo za teorijo in kulturo hendikepa  
 ZDDPO-2 – Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb  
 ZDDV-1 – Zakon o davku na dodano vrednost  
 ZDIJZ – Zakon o dostopu do informacij javnega značaja  
 ZDoh-2 – Zakon o dohodnini  
 ZDru-1 – Zakon o društvih  
 ZDT – Zakon o državnem tožilstvu  
 ZDT-1 – Novela Zakona o državnem tožilstvu  
 ZDT-5 – Novela Zakona o državnem tožilstvu  
 ZDT-UPB5 – Novela Zakona o državnem tožilstvu  
 ZFJ – Zakon o javnih financah  
 ZFPPIPP – Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju  
 ZGD-1 – Zakon o gospodarskih družbah  
 ZGZ – Zakon o gospodarskih zbornicah  
 ZIntPK – Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije  
 ZIntPK-A – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije  
 ZIntPK-B – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije  
 ZIZ – Zakona o izvršbi in zavarovanju  
 ZJU – Zakon o javnih uslužbencih  
 ZKP – Zakon o kazenskem postopku  
 ZKP-I – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku  
 ZKP-J – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku  
 ZKP-UPB4 – Zakon o kazenskem postopku  
 Zmed – Zakon o medijih  
 ZN – Združeni Narodi  
 ZNP – Združenje novinarjev in publicistov  
 ZPFS – Združenje poslovnih finančnikov Slovenije  
 ZPKor – Zakon o preprečevanju korupcije  
 Zpol – Zakon o policiji  
 ZPol-H – Novela Zakona o policiji  
 ZPol-UPB7 – Zakon o policiji  
 Zpos – Zakon o poslancih  
 Zpos-D – Zakon o spremembi zakona o poslancih  
 Zpos-NPB3 – Zakon o poslancih  
 ZracS – Zakon o računskem sodišču  
 ZRacS-1 – Zakon o računskem sodišču  
 ZRPJN-UPB5 – Zakonom o reviziji postopkov javnega naročanja  
 ZRSin – Zakon o reprezentativnosti sindikatov  
 ZSPJS-L – Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju  
 ZSS-I – Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodniški službi  
 ZU – Zakon o ustanovah  
 ZUS-1 – Zakon u upravnem sporu  
 ZVS – Zakon o verski svobodi  
 ZZ – Zakon o zavodih  
 Zzad – Zakon o zadrugah

## 8.7 KAZALO TABEL IN GRAFOV

### SEZNAM GRAFOV

Graf 1: Temelji in stebri nacionalnega sistema integritete . . . . .	5
Graf 2: Rušenje sistema zaradi pomanjkljivosti v enem stebru . . . . .	6
Graf 3: Ocena nacionalnega sistema integritete . . . . .	8
Graf 4: Razkorak med pravnim okvirjem in prakso . . . . .	10
Graf 5: 2011 legatum prosperity index in primerjava indeksov . . . . .	18
Graf 6: Povprečne vrednosti odgovorov na vprašanje, kje anketiranci vidijo največ korupcije . . . . .	21
Graf 7: Število prejetih in razrešenih zadev . . . . .	21
Graf 8: Število posredovanih primerov, kazenskih ovadb, obtožnic in sodb na leto. . . . .	22
Graf 9: Kazalniki učinkovitosti sodstva po WEF. . . . .	46
Graf 10: Korupcijska kazniva dejanja . . . . .	67
Graf 11: Finančna sredstva računskega sodišča 2008–2011. . . . .	82
Graf 12: Financiranje političnih strank v letu 2009; Vir: Računsko sodišče, mediji. . . . .	99
Graf 13: Finančna moč strank; vir: Delo . . . . .	100
Graf 14: Včlanjeni v stranke v deležu volilnega telesa. . . . .	104

### SEZNAM TABEL

Tabela 1: Dimenzije ocenjevanja NIS . . . . .	6
Tabela 2: Stopnje ocen . . . . .	7
Tabela 3: Število kaznivih dejanj z elementi korupcije. . . . .	21
Tabela 4: Pomembni ratifikacijski in protikorupcijski zakonodajni dokumenti. . . . .	24
Tabela 5: The Global Competitiveness Report, WEF, različne številke. . . . .	45
Tabela 6: Opredeljeni postopki za izvolitev vodstva, izbiro kandidatov za volitve in procese odločanja o programskih platformah . . . . .	103
Tabela 7: Terensko preverjanje dostopa do informacij javnega značaja . . . . .	135
Tabela 8: Skupne in posamezne ocene po stebrih nacionalnega sistema integritete . . . . .	136





*Društvo Integriteta - Transparency International Slovenia*

*info@integriteta.si*

*nis.integriteta.si*

*www.integriteta.si*

