



EVROPSKA  
KOMISIJA

Bruselj, 3.2.2014  
COM(2014) 38 final

ANNEX 24

**PRILOGA**

**SLOVENIJA**

*k*

**Poročilu o boju proti korupciji v EU**

---

# SLOVENIJA

## 1. UVOD – GLAVNE ZNAČILNOSTI IN RAZMERE

### *Protikorupcijski okvir*

**Strateški pristop.** Slovenija je sčasoma izboljševala svoj pravni in institucionalni okvir ter je pri zaznavanju in nadziranju korupcije najvišje uvrščena med državami članicami iz Srednje in Vzhodne Evrope.<sup>1</sup> Vsi slovenski javni organi morajo sprejeti načrte integritete, ki odražajo ocene korupcijskih tveganj.<sup>2</sup> Kljub temu je med pravnim in strateškim okvirom ter njegovim učinkovitim izvrševanjem še vedno nekaj vrzeli, zlasti zaradi šibkih nadzornih mehanizmov.<sup>3</sup> Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljnjem besedilu: KPK) je januarja 2013 poročala, da sta najvidnejša politična voditelja kršila zakonsko obveznost prijave premoženjskega stanja.<sup>4</sup> Razkritje je povzročilo politično nestabilnost, ki je nazadnje privedla do padca vlade. Kriminalistične in upravne preiskave domnevnih koruptivnih ravnanj v zadnjih letih so zajele številne funkcionarje in direktorje.<sup>5</sup> Konec novembra 2013 je tričlansko vodstvo KPK odstopilo, kot razlog za odstop pa je navedlo nezadostno podporo in politično voljo, da se zagotovi ustrezno ukrepanje v zvezi z ocenami tveganj in zadevami, ki jih je obravnavala KPK.<sup>6</sup> Čeprav so KPK in drugi neodvisni organi dosegli precejšen napredek v boju proti korupciji, se zdi, da je za spodbujanje standardov integritete in preprečevanja korupcije potrebno tudi več prizadevanj drugih javnih organov. Skupina držav proti korupciji, ki deluje v okviru Sveta Evrope (v nadaljnjem besedilu: skupina GRECO), je v svojem poročilu, objavljenem maja 2013, tudi opozorila, da med poslanci ni pristne in razširjene kulture integritete.<sup>7</sup> Poudarila je, da je treba obravnavati proračunske in kadrovske omejitve, s katerimi se sooča KPK, da je ne bodo ovirale pri delovanju v zvezi s preprečevanjem korupcije.

**Pravni okvir.** Slovenija ima precej dobro razvito protikorupcijsko zakonodajo. Nedavne spremembe te zakonodaje v letih 2010 in 2011 so bile osredotočene na integriteto in preprečevanje koruptivnih ravnanj, nasprotja interesov, preglednost lobiranja, zaščito prijaviteljev nepravilnosti, javna naročila, kazenskopravne določbe in kazenski postopek. Predvsem je bil Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije, ki je bil sprejet leta 2010 in spremenjen leta 2011,<sup>8</sup> vzpostavljen trden zakonodajni okvir v podporo politiki integritete in preprečevanja korupcije, v katerem so opredeljene naloge in pristojnosti KPK ter določeni mehanizmi za preverjanje prijavljenega premoženjskega stanja, vključno z določbami o zaščiti prijaviteljev nepravilnosti in lobiranju. Kljub temu pa v zakonodaji ostajajo nekatere praznine na področju financiranja političnih strank in volilnih kampanj, za katerega je skupina GRECO sredi leta 2012<sup>9</sup> ugotovila, da njena priporočila niso bila zadovoljivo izvedena, kar je ponovila tudi v poročilu iz marca 2013, ki je bilo objavljeno januarja 2014.<sup>10</sup> Vlada je sredi leta 2013 predlagala spremembo

<sup>1</sup> Slovenija je imela leta 2011 po indeksu Svetovne banke najboljši rezultat pri boju proti korupciji med državami Srednje in Vzhodne Evrope: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/mc_chart.asp).

<sup>2</sup> Ta obveznost je določena v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije. Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) je v letu 2012 pregledala 1 216 načrtov integritete: <https://www.kpk-rs.si/sl/preventiva-in-nacrt-integritete>.

<sup>3</sup> Društvo Integriteta, (2012), Nacionalni sistem integritete v Sloveniji – Ocena in analiza 2012: <http://nis.integriteta.si/publikacija/nacionalni-sistem-integritete-v-sloveniji>.

<sup>4</sup> <https://www.kpk-rs.si/en>.

<sup>5</sup> Primeri opravljenih preiskav so se nanašali na imenovane in izvoljene funkcionarje tako na državni kot lokalni ravni. Za več podrobnosti glej oddelek „Odgovornost in integriteta izvoljenih in imenovanih funkcionarjev“.

<sup>6</sup> <https://www.kpk-rs.si/si>.

<sup>7</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1\\_Slovenia\\_SLO.pdf\\_str\\_5](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_SLO.pdf_str_5).

<sup>8</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – ZIntPK (2010), Uradni list RS, št. 45/10 z dne 4. 6. 2010. Spremenjen leta 2011: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201169&stevilka=3056>.

<sup>9</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)6\\_Second\\_Slovenia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)6_Second_Slovenia_EN.pdf).

<sup>10</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)4\\_Interim\\_Slovenia\\_SLO.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)4_Interim_Slovenia_SLO.pdf).

zakonodaje o financiranju političnih strank ter volilnih in referendumskih kampanj. O teh spremembah se trenutno razpravlja v Državnem zboru. Sredi leta 2013 je predlagala tudi spremembo zakonodaje o dostopu do informacij javnega značaja, vključno z določbami o preglednosti poslovanja podjetij v večinski državni lasti ali pod državnim nadzorom in podjetij, v katerih ima država znaten delež, ter preglednosti storitev, ki se zagotavljajo za javni sektor. Skupina GRECO je tudi poudarila, da izvajanje predpisov o nasprotjih interesov in lobiranju še vedno ni zadostno ter da je treba storiti več za dvig ozaveščenosti.<sup>11</sup>

**Institucionalni okvir.** KPK je bila ustanovljena leta 2002 in je od takrat doživela več institucionalnih sprememb<sup>12</sup>, s katerimi so bile njene pristojnosti in zmogljivosti še povečane. KPK ima zelo širok obseg pristojnosti, ki segajo od upravnih preiskav do preventivnih ukrepov ter raziskovalnih dejavnosti in dejavnosti ozaveščanja. Za kazenske preiskave so pristojni kriminalistična policija, Nacionalni preiskovalni urad in državno tožilstvo, ki so pred kratkim sprejeli ukrepe za izboljšanje svojega nabora uspešnih preiskovalnih strategij.<sup>13</sup> Ustanovljena je bila tudi skupina državnih tožilcev za posebne zadeve, ki obravnava korupcijska dejanja in gospodarski kriminal.

### *Raziskave javnega mnenja*

**Raziskave glede zaznavanja korupcije.** V zadnjem času je bil opazen negativen trend zaznavanja korupcije s strani javnosti, skupaj z nedavnim povečanjem števila javnih protestov, na katerih so ljudje pozivali k reformi političnega sistema. Posebna raziskava Eurobarometra o korupciji iz leta 2013<sup>14</sup> je pokazala, da 76 % slovenskih anketirancev (drugi največji delež v EU) meni, da se je korupcija v njihovi državi v zadnjih treh letih povečala (povprečje v EU: 56 %), medtem ko 91 % vprašanih pravi, da je korupcija v njihovi državi zelo razširjena (povprečje v EU: 76 %). 88 % Slovencev, ki so sodelovali v isti raziskavi, meni, da sta podkupovanje in uporaba poznanstev pogosto najlažji način za pridobitev nekaterih javnih storitev (povprečje v EU: 73 %), 38 % pa, da so osebno izpostavljeni korupciji v svojem vsakdanjem življenju (povprečje v EU: 26%).

**Izkušnje s korupcijo.** Majhna korupcija se v Sloveniji ne zdi splošno razširjen problem. Po podatkih iz posebne raziskave Eurobarometra o korupciji iz leta 2013 dosega Slovenija nekoliko boljše rezultate od povprečja EU, kar zadeva neposredne izkušnje s korupcijo, saj so samo 3 % slovenskih anketirancev izjavili, da se je od njih zahtevalo ali pričakovalo plačilo podkupnine v zadnjem letu (povprečje v EU: 4 %).<sup>15</sup>

**Raziskave med podjetji.** V raziskavi Eurobarometra med podjetji iz leta 2013<sup>16</sup> je 94 % slovenskih podjetij navedlo, da poslovno konkurenco v njihovi državi ovirata favoriziranje in korupcija. To je največji delež v Uniji (povprečje v EU: 73 %).

### *Ozadje*

**Gospodarske razmere.** Slovenija je kmalu po neodvisnosti leta 1991 izvedla temeljne reforme in dosegla močno gospodarsko rast, zato je bila med državami Srednje in Vzhodne Evrope med

---

<sup>11</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1\\_Slovenia\\_SLO.pdf\\_str.5](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_SLO.pdf_str.5)

<sup>12</sup> Vključno s poimenovanjem.

<sup>13</sup> Za več podrobnosti o institucionalnem okviru glej oddelek „Pereča vprašanja“, pododdelek „Neodvisnost in učinkovitost protikorupcijskih organov“.

<sup>14</sup> 2013 Special Eurobarometer 397.

<sup>15</sup> Leta 2011 je 7 % slovenskih anketirancev izjavilo, da se je v zadnjih 12 mesecih od njih zahtevalo ali pričakovalo plačilo podkupnine, v primerjavi z 8-odstotnim povprečjem v EU.

<sup>16</sup> 2013 Flash Eurobarometer 374.

vodilnimi pri pridruževanju EU. Bila je prva nova država članica EU, ki se je leta 2007, le tri leta po pristopu, pridružila euroobmočju. Vendar se je v tretjem četrtletju leta 2008 hitra gospodarska rast v Sloveniji končala in začelo se je obdobje recesije, za katerega so bili značilni veliki stečaji, zlasti v gradbeništvu.<sup>17</sup> Delno tudi zaradi tega upada gospodarske rasti je bil obseg sive ekonomije v letu 2012 ocenjen na 16 % BDP.<sup>18</sup> V okviru procesa oživitve gospodarstva je trenutno v postopku privatizacije več državnih podjetij. Pri tem so za zmanjšanje korupcijskih tveganj ključnega pomena neodvisno spremljanje in močni protikorupcijski zaščitni ukrepi.

**Zasebni sektor.** Slovenija je v veliki meri prenesla določbe Okvirnega sklepa 2003/568/PNZ o opredelitvi aktivne in pasivne korupcije v zasebnem sektorju ter določbe o kaznih za fizične in pravne osebe ter odgovornosti pravnih oseb.<sup>19</sup> Favoriziranje in korupcija sta zaznana kot precejšnji oviri pri poslovanju v Sloveniji.<sup>20</sup> Ta vtis še potrjuje indeks svetovne konkurenčnosti za obdobje 2012–2013, kjer je Slovenija med 144 državami na 56. mestu, pri čemer ima na področju favoriziranja pri odločanju javnih uslužbencev nizek rezultat, in sicer 2,6 (od največ 7).<sup>21</sup> Poleg tega je bila v akademskih raziskavah izražena zaskrbljenost zaradi domnevnega razvoja neformalnih mrež med podjetji in politiki.<sup>22</sup> KPK je pred kratkim poročala, da so se posojila dodeljevala po političnih merilih, kar je povezano s tem, da je velika večina bančnega sektorja vsaj delno v državni lasti.<sup>23</sup> Zato je skupaj z Računskim sodiščem RS predlagala zakonodajne protikorupcijske zaščitne ukrepe za bančni sektor, tudi z vidika preglednosti. Vendar pa ti ukrepi kljub nedavni priložnosti, ki se je ponujala ob sprejetju zakonodaje o „slabi banki“, s katero so bili uvedeni krizni postopki za banke v težavah, še niso uvedeni.<sup>24</sup>

**Prijavljanje nepravilnosti.** Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije ureja zaščito prijaviteljev nepravilnosti, vključno z nadomestili v primeru povračilnih ukrepov.<sup>25</sup> Naloga KPK je zagotoviti, da poročanje in zaščitni sistemi dobro delujejo. Vendar izvajanje zaščite prijaviteljev nepravilnosti, kot priznava tudi KPK, ni brez pomanjkljivosti in je doslej prineslo malo rezultatov.<sup>26</sup>

## 2. PEREČA VPRAŠANJA

### *Prijava premoženjskega stanja*

Slovenija je sistem za prijavljanje premoženjskega stanja zaposlenih v javnem sektorju uvedla leta 1994. Ta je bil leta 2010 okrepljen z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije, ki je bil pozneje spremenjen leta 2011. Širok razpon zaposlenih v javnem sektorju, vključno s funkcionarji na visokih položajih, na državni in lokalni ravni, mora ob in po prenehanju javne funkcije

---

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-1_en.pdf).

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06\\_shadow\\_economy.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf).

<sup>19</sup> COM(2011) 309 final, drugo poročilo o izvajanju Okvirnega sklepa 2003/568/PNZ z dne 6. junija 2011:

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report\\_corruption\\_private\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf).

<sup>20</sup> Glej rezultate zgoraj navedene raziskave Eurobarometer med podjetji iz leta 2013.

<sup>21</sup> [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2012-13.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2012-13.pdf).

<sup>22</sup> Dobovšek, B., Meško, G., (2008), „Informal networks in Slovenia: a blessing or a curse“, Problems of post-communism, 55(2), str. 25–37. Dobovšek, B., (2005), „Report of Informal Networks – Slovenia“, Ljubljana, Fakulteta za varnostne vede, in Guasti, P., Dobovšek, B., Ažman, B., (2012), Pomanjkljivosti delovanja pravne države v Sloveniji v primerjalnem kontekstu Srednje in Vzhodne Evrope: [http://www.fvv.uni-mb.si/rV/arhiv/2012-2/04\\_Guasti\\_Dobovsek\\_Azman-E.html](http://www.fvv.uni-mb.si/rV/arhiv/2012-2/04_Guasti_Dobovsek_Azman-E.html).

<sup>23</sup> Ocena stanja korupcije 2013.

<sup>24</sup> Člani upravnih odborov teh bank niso zavezani k prijavi premoženja. Vključene niso bile nobene posebne določbe o preprečevanju nasprotja interesov.

<sup>25</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – ZIntPK (2010), Uradni list RS, št. 45/10 z dne 4. 6. 2010. Spremenjen leta 2011, <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201169&stevilka=3056>.

<sup>26</sup> KPK je v letu 2011 izvršila le 33 prošenj za varstvo prijaviteljev nepravilnosti, v letu 2012 pa 22.

predložiti prijavo premoženjskega stanja (tj. v enem letu po prenehanju funkcije).<sup>27</sup> Prav tako morajo prijaviti vsako spremembo v premoženjskem stanju v času opravljanja funkcije. Dolžnost prijave premoženjskega stanja zajema širok razpon premoženja.<sup>28</sup> V prijavah pa ni treba navesti drugih interesov ali razmerij, vključno s poslovnimi, ki bi lahko povzročili nasprotje interesov. Prijavo premoženjskega stanja mora oddati približno 10 000 zaposlenih v javnem sektorju.

KPK je dobila nalogo preverjanja prijav premoženjskega stanja zaposlenih v javnem sektorju leta 2004, vendar so bile njene pristojnosti okrepljene šele leta 2011, elektronsko spremljanje premoženjskega stanja pa je postalo mogoče šele z uvedbo elektronskega sistema za oddajo prijav premoženjskega stanja, ki je omogočil navzkrižno preverjanje podatkov. Nekateri podatki iz prijav premoženjskega stanja so objavljeni na spletni strani KPK.<sup>29</sup> Podatki se lahko objavijo samo, če se nanašajo na premoženje, pridobljeno med opravljanjem javne funkcije.

Slovenska zakonodaja o odvzemu premoženjske koristi določa, da morajo vsak sum neupravičenega premoženja zaposlenih v javnem sektorju nad 50 000 EUR preveriti organi kazenskega pregona. Sedanja zakonodaja ne dovoljuje obrnjenega dokaznega bremena v primerih v zvezi s takšnim premoženjem. Javni organi so sprožili razprave o tem, ali bi bilo to treba spremeniti.

Preiskava prijav premoženjskega stanja številnih najvišjih funkcionarjev in predsednikov sedmih parlamentarnih političnih strank, ki jo je leta 2012 izvedla KPK, je pokazala, da sta tedanji predsednik vlade in župan občine Ljubljana, ki je bil tudi predsednik takrat največje opozicijske stranke, kršila zakonodajo o prijavi premoženjskega stanja. Tedanji predsednik vlade domnevno ni prijavil premoženja v višini približno 210 000 EUR. KPK je tudi ugotovila, da župan občine Ljubljana v šestih letih opravljanja javne funkcije ni prijavil 2,4 milijona EUR in številnih delniških transakcij. Tedanji predsednik vlade in župan občine Ljubljana sta potrdila nekatere upravne napake, vendar sta zanikala glavne ugotovitve KPK in navedbe o nezakonitem izvoru neprijavljenega premoženja. Razkritja o tedanjem predsedniku vlade so privedla do padca vlade. Župan občine Ljubljana je odstopil s predsedniške funkcije v svoji stranki, ni pa odstopil kot župan. Med splošno stavko januarja 2013 so potekali protestni shodi v 14 mestih po vsej Sloveniji. Zaradi zgoraj navedenih postopkov je 36 poslancev izpodbijalo ustavnost Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, vključno z določbami o postopkih in pristojnostih KPK. Zadeva je trenutno v obravnavi pred Ustavnim sodiščem.

KPK lahko za namene preverjanja prijav premoženjskega stanja zahteva podatke o premoženjskem stanju družinskih članov zaposlenih v javnem sektorju, če je mogoče razumno sklepati, da je bilo premoženje preneseno nanje z namenom izogibanja zakonsko določenemu nadzoru. KPK je kljub temu pozvala k sprejetju dodatnih sprememb sedanje zakonodaje za zmanjšanje korupcijskih tveganj, vključno z olajšanjem dostopa do podatkov o premoženju,

---

<sup>27</sup> Člani Državnega sveta, ki jih posredno izvolijo lokalne skupnosti in interesne skupine (delodajalci, delojemalci, kmetje, obrtniki, trgovci itd.) ne predložijo prijave premoženjskega stanja.

<sup>28</sup> To zajema: dohodke, prihodke, premičnine in nepremičnine, delnice, upravljavske pravice v gospodarskih družbah ali drugih subjektih, bančne vloge, posojila, prihranke, vrednostne papirje itd.

<sup>29</sup> Informacije o obdavčljivih dohodkih niso javne. Objava celotnih prijav premoženjskega stanja ni mogoča zaradi odločbe Ustavnega sodišča iz leta 2007, v kateri je odločilo, da so nekatere določbe o objavljanju takih podatkov protiustavne zaradi varstva podatkov (Ustavno sodišče Republike Slovenije, (2007), Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, Ljubljana: U-I-57/06-28, str. 16–20: [http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/0/5d317be6d9d8bb26c12572b30036f92b/\\$FILE/U-I-57-06.pdf](http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/0/5d317be6d9d8bb26c12572b30036f92b/$FILE/U-I-57-06.pdf)).

prenesenem na tretje osebe.<sup>30</sup> Poleg tega so zmogljivosti KPK precej omejene, zato ne more izvesti veliko temeljitih preverjanj.<sup>31</sup> Prav tako ne more preverjati premoženja v tujini.

Obseg možnosti za sankcioniranje kršitev zakonodaje o prijavi premoženjskega stanja je omejen.<sup>32</sup> KPK lahko v primerih, ko se premoženjsko stanje ne prijavi ali so navedeni nepopolni ali lažni podatki, naloži razmeroma majhno kazen<sup>33</sup>. Če zaposleni v javnem sektorju ne predloži zahtevanih podatkov v zakonsko določenem roku, lahko KPK zaprosi delodajalca za zmanjšanje njegove plače za 10 %. Če se ugotovi velika in neutemeljena razlika med dohodkom zaposlenega v javnem sektorju in njegovim dejanskim premoženjem in če ta nesorazmerja ne more razumno utemeljiti, KPK o tem obvesti organ, pri katerem uslužbenec opravlja funkcijo, v primeru suma storitve drugih nepravilnosti ali kršitev pa tudi druge pristojne organe. Zakonodaja omogoča zaplembo neupravičeno pridobljenega premoženja, vendar doslej ni bila izdana še nobena takšna sodba. Organ, pri katerem uslužbenec opravlja funkcijo, lahko, vendar tega ni dolžan, začne disciplinski postopek za prenehanje mandata ali za razrešitev. Za neposredno izvoljene funkcionarje niso določene nobene sankcije. KPK lahko prav tako zaprosi pristojne organe (s področja kazenskega pregona, davkov, finančno preiskovalno enoto itd.), da sprejmejo previdnostne ukrepe za zaustavitev transakcij ali zaseg premoženja, če utemeljeno sumijo, da obstaja nevarnost, da bo takšno premoženje skrito ali odtujeno.<sup>34</sup>

### ***Odgovornost in integriteta izvoljenih in imenovanih funkcionarjev***

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije izčrpno obravnava nasprotja interesov, saj vsebuje določbe o omejitvah poslovanja in o poslovanju družinskih članov funkcionarjev. Poleg tega je KPK izdala več sistemskih načelnih mnenj glede nasprotja interesov, in sicer o najemanju odvetniških storitev, odločanju na svetih javnih zavodov ter delovanju različnih komisij in delovnih skupin, v katerih sodelujejo posamezniki, ki niso zaposleni v javnem sektorju.<sup>35</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije ter splošno civilno pravo in predpisi o javnih naročilih zagotavljajo, da se lahko pogodbe ali sklepi o oddanih javnih naročilih, ki so bili sprejeti v okoliščinah nasprotja interesov, razglasijo za nične. Zakon vsebuje tudi določbe v zvezi z nezdržljivostjo funkcije in darili ter določbe o začasni prepovedi poslovanja po prenehanju funkcije, ki javnemu uslužbencu preprečujejo, da bi v dveh letih po prenehanju funkcije nastopil kot predstavnik poslovnega subjekta v razmerju do organa, pri katerem je opravljal svojo funkcijo, organom pa dve leti po odhodu javnega uslužbenca poslovanje s subjekti, ki jih ta zastopa. Z nedavnimi zakonodajnimi spremembami je bila odpravljena združljivost poslanske in županske funkcije.<sup>36</sup>

Vendar je skupina GRECO v svojem poročilu, objavljenem maja 2013, poudarila, da kljub dobremu zakonskemu okviru ni pristne in razširjene kulture integritete in da je stopnja zaupanja javnosti v integriteto in delovanje poslancev nizka.<sup>37</sup> Nedavne kazenske preiskave domnevnega koruptivnega ravnanja so se nanašale na visoke funkcionarje, in sicer od nekdanjega predsednika vlade, nekdanjih ministrov ter sedanjih in nekdanjih poslancev do sedanjih in nekdanjih županov.

<sup>30</sup> *Nasprotje interesov*: <https://www.kpk-rs.si/sl/zavezanci-in-njihove-dolznosti/nasprotje-interesov>.

<sup>31</sup> KPK je leta 2001 s svojimi zmogljivostmi izvedla finančne preiskave v sedmih zadevah, v prvih treh četrtletjih leta 2012 pa v 12 zadevah.

<sup>32</sup> Odvrtačne sankcije so bile uporabljene v le redkih primerih, ugotovljene kršitve zakonodaje o prijavi premoženjskega stanja ali neutemeljene razlike v premoženjskem stanju pa so imele za nosilca javne funkcije le redko kdaj politične posledice.

<sup>33</sup> Od 400 do 1 200 EUR.

<sup>34</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – ZIntPK (2010), Uradni list RS, št. 45/10 z dne 4. 6. 2010: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201169&stevilka=3056>.

<sup>35</sup> KPK (2012): <https://www.kpk-rs.si/sl/zavezanci-in-njihove-dolznosti/omejitve-poslovanja>.

<sup>36</sup> Do leta 2011 je bilo 18 od 90 poslancev hkrati tudi županov občin. V naslednjem parlamentarnem obdobju se je moralo enajst poslancev odpovedati županski funkciji, če so želeli ohraniti svoj poslanski mandat.

<sup>37</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1\\_Slovenia\\_SLO.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_SLO.pdf), str. 5 in 6.

Večina preiskav je še v teku, pri nekaterih pa trenutno potekajo obravnave pred sodiščem. V nekaterih primerih so okrožna sodišča izrekla sodbe, pri čemer je bila večina oseb obsojenih na pogojno kazen. V enem odmevnem primeru je okrožno sodišče nekdanjega predsednika vlade obsodilo na dve leti zapora zaradi jemanja podkupnine od tuje družbe v zameno za vojaško dobavno pogodbo. Zoper navedeno sodbo je bila vložena pritožba. Postopki so bili dokončno zaključeni v le nekaj zadevah v zvezi s korupcijo na visoki ravni.

Obstajajo primeri prevzemanja politične odgovornosti, ko so politične stranke izključile člane zaradi vprašanj integritete ali pa so politiki odstopili z javne funkcije, kot je primer nekdanjega slovenskega poslanca v Evropskem parlamentu, ki je bil vpleten v primer „gotovina za amandmaje“ v Evropskem parlamentu leta 2011. Kazenske preiskave proti nekdanjemu poslancu Evropskega parlamenta še potekajo. Po drugi strani pa obstajajo tudi primeri, ko je politična odgovornost pri vprašanih integritete manj opazna.

KPK je kot organ, pristojen za upravne preiskave nasprotij interesov, med letom 2004 in decembrom 2011 začela preiskave v 65 zadevah.<sup>38</sup> V 35 primerih so bile odkrite kršitve zakonodaje o nasprotju interesov, od tega se jih je 16 nanašalo na postopke javnih naročil, 13 pa na področje urejanja okolja in prostora.<sup>39</sup> Zdi se, da so na lokalni ravni tveganja v zvezi z nasprotji interesov še posebej velika. Določene težave predstavlja tudi ukrepanje po ugotovljenih nasprotjih interesov pri izvoljenih funkcionarjih na državni in lokalni ravni. Ta pogled potrjuje študija iz leta 2012, ki je opozorila na področje javnega naročanja kot najbolj izpostavljeno področje in na dokaj pomanjkljiv sistem sankcioniranja, zlasti glede pomanjkanja možnosti za odpuščanje javnih uslužbencev.<sup>40</sup> Pomanjkljivosti v sistemu sankcioniranja so še večje glede izvoljenih funkcionarjev, kjer je na voljo manjši obseg sankcij. Poleg tega ni nobenih standardnih pravil, ki bi veljala za izvoljene funkcionarje na državni ali lokalni ravni, ko gre za nasprotja interesov ali standarde integritete pri primerih „vrtljivih vrat“ in lobiranje. Za izvoljene funkcionarje na državni ali lokalni ravni ni etičnih kodeksov. Poleg tega se zdi, da sta ozaveščenost in odgovornost na tem področju pomanjkljivi, kot je poudarila skupina GRECO v svojem četrtem krogu ocenjevanja.<sup>41</sup> Skupina GRECO zato priporoča, da se sprejme kodeks ali pravila obnašanja za člane Državnega zbora in Državnega sveta ter da se izdelata mehanizem nadzora in sankcij.

Več kot 30 % podjetij v Sloveniji je v državni lasti ali pod državnim nadzorom.<sup>42</sup> Nedavne upravne preiskave, ki jih je izvedla KPK, so opozorile na številna vprašanja v zvezi z zaposlovanjem in nasprotji interesov v podjetjih v državni lasti ali pod državnim nadzorom.<sup>43</sup> Ta podjetja še niso predmet protikorupcijskih preverjanj (vključno z nasprotji interesov, zanesljivostjo postopkov, standardov preglednosti itd.), ki jih izvaja KPK. To velja tudi za privatizacijske postopke.

### ***Financiranje političnih strank***

Zakon o političnih strankah, ki ureja financiranje strank v Sloveniji, je bil sprejet leta 1994 in je bil pozneje spremenjen. Leta 2007 je skupina GRECO ugotovila, da slovenska zakonodaja o

---

<sup>38</sup> Dokumenti so javno dostopni na spletni strani KPK: <http://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije>.

<sup>39</sup> Dobovšek, B., Škrbec, J., (2012), Nasprotje interesov v teoriji in praksi, revija Varstvoslovje, Ljubljana, Fakulteta za varnostne vede, str. 42–59: [http://www.fvv.uni-mb.si/rV/arhiv/2012-1/03\\_Dobovsek\\_Skrbec.pdf](http://www.fvv.uni-mb.si/rV/arhiv/2012-1/03_Dobovsek_Skrbec.pdf).

<sup>40</sup> Dobovšek, B., in Škrbec, J., (2012), Nasprotje interesov v teoriji in praksi, revija Varstvoslovje, Ljubljana, Fakulteta za varnostne vede, str. 42–59: [http://www.fvv.uni-mb.si/rV/arhiv/2012-1/03\\_Dobovsek\\_Skrbec.pdf](http://www.fvv.uni-mb.si/rV/arhiv/2012-1/03_Dobovsek_Skrbec.pdf)

<sup>41</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1\\_Slovenia\\_SLO.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_SLO.pdf).

<sup>42</sup> Društvo Integriteta, (2012), Nacionalni sistem integritete v Sloveniji – Ocena in analiza 2012: <http://nis.integriteta.si/publikacija/nacionalni-sistem-integritete-v-sloveniji>.

<sup>43</sup> <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave>.

financiranju strank izpolnjuje številne standarde Sveta Evrope, vendar pa se zdi, da se v praksi pravila zlahka zaobidejo, ne da bi bil vzpostavljen kakršen koli sistem odvrtačalnih sankcij. Skupina GRECO je v poročilu o izpolnjevanju priporočil iz leta 2012 opozorila, da nobeno od 13 priporočil, izdanih leta 2007, ni bilo zadovoljivo izvedeno.<sup>44</sup> To je ponovila tudi v poročilu, sprejetem marca 2013 in objavljenem januarja 2014, v katerem je navedla, da „Slovenija ni dosegla bistvenega napredka“ na tem področju.<sup>45</sup> Glavne ugotovljene pomanjkljivosti so nepreglednost prispevkov in posojil za volilne kampanje, zagotovila, povezana s prispevki podjetij, da se preprečijo nezakonite provizije, premajhen obseg pooblastil Računskega sodišča glede nadzora in premalo odvrtačalen sistem sankcij. V zadnjih letih sta bila pripravljena dva zakonodajna akta za spremembo Zakona o političnih strankah in o financiranju političnih strank in Zakona o volilni in referendumski kampanji, vendar so se vseeno pojavljale težave pri doseganju političnega soglasja.

V skladu z veljavno zakonodajo<sup>46</sup> lahko Računsko sodišče preveri samo točnost in zakonitost rednih poročil, ki jih predložijo stranke, nima pa pristojnosti za preverjanje izvora financiranja in finančnih tokov. Sistem sankcij, ki jih sedanja zakonodaja določa za kršitve Zakona o političnih strankah, se zdi neučinkovit. Do danes niso bile za nobeno politično stranko uvedene nobene sankcije, čeprav so bile ugotovljene kršitve, kot sta nepredložitev finančnih poročil in prejemanje prispevkov nad zakonsko določenim pragom. Sodelovanje med KPK in Računskim sodiščem še ne zagotavlja sistematičnega navzkrižnega preverjanja podatkov o javnih izdatkih, ki jih preverja KPK, in podatkov o financiranju političnih strank in volilnih kampanj, ki jih revidira Računsko sodišče. Tesnejše sodelovanje na tem področju bi omogočilo učinkovitejše odkrivanje možnih koruptivnih ravnanj.

Ključna področja za nadaljnje izboljšanje so preglednost računovodskih izkazov strank in kampanj, zlasti kar zadeva prispevke (vključno s prispevki pravnih oseb, ki delujejo v skladu z javnim pravom) in posojila, ter nadzorne pristojnosti in zmogljivosti Računskega sodišča (ki nima pristojnosti za revizijo vsega financiranja strank in kampanj)<sup>47</sup> in raven sankcij za kršitve zakonodaje. Ministrstvo za finance je pripravilo seznam podjetij, v katerih ima država v lasti vsaj 25 % delnic; ta podjetja ne smejo dajati prispevkov političnim strankam ali volilnim kampanjam. Seznam ne zajema podjetij, v katerih imajo najmanj 25 % delnic lokalni organi, niti ne vsebuje nobenih informacij o pravnih osebah, v katerih imajo podjetja s seznama sama deleže. Kar zadeva prispevke podjetij, sta bili konec leta 2013 sprejeti noveli Zakona o političnih strankah in Zakona o volilni in referendumski kampanji. Noveli določata popolno prepoved prispevkov podjetij političnim strankam. Vsebujeta tudi nova pravila o preglednosti in poročanju o posojilih ter ostrejša sankcije, čeprav pri slednjih ostajajo pomanjkljivosti v zvezi z različnostjo in naravo veljavnih sankcij ter njihovo zmožnostjo odvrtačanja od kršitev in zagotavljanja višjih standardov odgovornosti.

### ***Preglednost lobiranja***

V Sloveniji je lobiranje urejeno z zakonom. Registracija lobistov je obvezna in vzpostavljen je mehanizem za spremljanje dejavnosti lobiranja.<sup>48</sup> Organizacija Transparency International v svojem poročilu o nacionalnih sistemih integritete v Evropi poudarja, da je slovenska zakonodaja

<sup>44</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)6\\_Second\\_Slovenia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)6_Second_Slovenia_EN.pdf).

<sup>45</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)4\\_Interim\\_Slovenia\\_SLO.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)4_Interim_Slovenia_SLO.pdf).

<sup>46</sup> Zakon o volilni in referendumski kampanji (2007), (Uradni list RS, št. 41/07 in 103/07 ZPolS-D, 11/11, 28/11 Odl. US), sprejet leta 2007 in spremenjen leta 2011, ter Zakon o političnih strankah (1994), kakor je bil spremenjen.

<sup>47</sup> STA, (2009), Računsko sodišče objavilo revizije financiranja kampanj za volitve v DZ.

<sup>48</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – ZIntPK (2010), Uradni list RS, št. 45/10 z dne 4. 6. 2010: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201169&stevilka=3056>.

o lobiranju obetavna najboljša praksa za povečanje preglednosti.<sup>49</sup> KPK, ki je pristojna za spremljanje lobiranja, je vzpostavila register lobistov, v katerem narašča število registracij.<sup>50</sup> Zakon zavezuje vse javne uslužbenke, da Komisiji za preprečevanje korupcije poročajo o vseh lobističnih stikih ter o vsakem poskusu nezakonitega lobiranja. Javni uslužbenki se lahko strinjajo, da sprejmejo stik z lobistom le, če je ta registriran. Obstajajo tudi sankcije, ki jih določa zakon in segajo od opozorila do začasne prepovedi lobiranja in izbrisa iz registra.

Kljub temu obstajajo možnosti za boljše izvajanje te zakonodaje. KPK je ugotovila, da javni uslužbenki v praksi redko poročajo o lobističnih stikih in pristanejo tudi na stike z neregistriranimi lobisti.<sup>51</sup> Aprila 2012 je ocenila poročila o lobističnih stikih, ki so jih predložili lobisti in javni uslužbenki, ter ugotovila, da se pri 12 % lobističnih stikov poročila niso ujemale.<sup>52</sup> Po navedbah KPK je bilo v letu 2012 vloženi 216 poročil lobirancev o lobističnih stikih, v letu 2011 pa 171.<sup>53</sup> KPK je izdala 19 končnih upravnih odločb v zvezi z lobiranjem, protikorupcijskimi klavzulami in opravljanjem dodatne dejavnosti ter izvedla 60 postopkov za nadzor nad lobiranjem. KPK je izdala več opozoril glede tveganja korupcije, nasprotij interesov in kršenja predpisov o lobiranju v konkretnih primerih, vključno z velikim projektom v energetskega sektorju.<sup>54</sup> Z občinske ravni je izrazilo malo poročanja o lobističnih stikih.<sup>55</sup>

Obstajajo torej očitni znaki, da se določbe o lobiranju iz Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije ne izvajajo v celoti. KPK je opozorila, da ima na tem področju omejene zmogljivosti za ukrepanje. Ugotovljene pomanjkljivosti vključujejo neuporabo predpisanega obrazca za poročanje o lobističnih stikih, kar otežuje postopek preverjanja, ter pomanjkanje predpisov o lobiranju v tujini in lobiranju tujih lobistov v Sloveniji (ti trenutno niso registrirani, čeprav so preverjanja pokazala, da taki lobistični stiki obstajajo).<sup>56</sup> KPK je opozorila, da so njeni kadrovske viri preveč omejeni, da bi lahko temeljito in sistematično preverjala vse dejavnosti lobiranja.<sup>57</sup>

Skupina GRECO je priporočila, da se uveljavljanje pravil o lobističnih stikih članov Državnega zbora in Državnega sveta temeljito pregleda.<sup>58</sup>

### ***Neodvisnost in učinkovitost protikorupcijskih organov***

Leta 2010 so bile pristojnosti in naloge KPK precej razširjene, njena neodvisnost pa okrepljena, kar je omogočilo učinkovitejšo vlogo pri izvajanju protikorupcijskih politik.<sup>59</sup> KPK izvaja upravne preiskave domnevne korupcije, nasprotij interesov in nezakonitega lobiranja. Prav tako spremlja premoženjsko stanje javnih uslužbencev, vodi centralni register lobistov, izvaja naloge v zvezi z zaščito prijaviteljev nepravilnosti, usklajuje razvoj in izvajanje nacionalnega akcijskega načrta za boj proti korupciji, pomaga javnim in zasebnim organom pri pripravi načrtov integritete in spremlja njihovo izvajanje, razvija in uveljavlja preventivne ukrepe, kot so ozaveščanje,

<sup>49</sup> Transparency International, (2012), „Money, politics, power: corruption risks in Europe.“ str. 28: [http://nis.integriteta.si/images/pdf/enis\\_regional\\_report.pdf](http://nis.integriteta.si/images/pdf/enis_regional_report.pdf).

<sup>50</sup> <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/pojasnila/07/2011/sistemska-pojasnilo-o-lobiranju>; <https://www.kpk-rs.si/sl/lobiranje-22>.

<sup>51</sup> KPK (2011): <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/medijsko-sredisce/arhiv-kpk-vestnik>.

<sup>52</sup> Tj. 41 lobističnih poročil, pregledanih leta 2012.

<sup>53</sup> KPK, (2013), Letno poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije, str. 12–13: <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>.

<sup>54</sup> <https://www.kpk-rs.si/sl/iskanje/?q=TE%C5%A0>.

<sup>55</sup> KPK, (2012), Obdobno poročilo 2011–2012: [https://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/5564](https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/5564).

<sup>56</sup> Delić, A., (2012), Lobiranje: Kdo si podaja kljuko funkcionarjev?, Delo: <http://www.delo.si/zgodbe/ozadja/lobiranje-kdo-si-podaja-kljuko-funkcionarjev.html>.

<sup>57</sup> Glej poročilo KPK o dejavnostih za obdobje 2010–2012, objavljeno na začetku leta 2013. Naloge nadzora lobiranja, ki zajema vse subjekte javnega sektorja, opravlja le ena uslužbenka s polnim delovnim časom.

<sup>58</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1\\_Slovenia\\_SLO.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_SLO.pdf), str. 54.

<sup>59</sup> Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije – ZIntPK (2010), Uradni list RS, št. 45/10 z dne 4. 6. 2010. Spremenjen leta 2011, <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201169&stevilka=3056>.

usposabljanje itd. ter deluje kot nacionalna kontaktna točka za protikorupcijske zadeve za mednarodne organizacije in mehanizme.

KPK je od leta 2010 utrdila svojo vlogo. Glede na precej omejena sredstva, s katerimi razpolaga<sup>60</sup>, je doslej opravila precej dela: v letu 2011 je zaključila 1 389 pregledov/preiskav, v prvih treh četrtletjih leta 2012 pa 1 214.<sup>61</sup> Zagotavljanje stabilnosti in neodvisnosti KPK je ključnega pomena za učinkovito izvajanje njenih preiskovalnih in nadzornih nalog brez neupravičenih pritiskov. Vendar sama ne more zagotoviti učinkovitega preprečevanja korupcije in ukrepanja proti njej na vseh ravneh. Skupina GRECO je tudi ugotovila, da so finančni in kadrovske viri KPK, namenjeni prijavam premoženjskega stanja, lobiranju in nasprotjem interesov, premajhni, in da jih je treba prednostno povečati, da se prepreči oviranje izvajanja njenih osnovnih dejavnosti v prihodnosti.<sup>62</sup> Pomembno vlogo pri tem imajo tudi mehanizmi za notranjo kontrolo in nadzor, zunanji nadzor ter policija, tožilstvo in sodstvo. Vodstvo KPK je konec novembra 2013 odstopilo iz protesta proti nezadostni podpori in omejenim prizadevanjem drugih organov, da bi ukrepali na podlagi ugotovitev komisije ter obravnavali korupcijska tveganja, ki jih je ugotovila KPK.<sup>63</sup>

Organi kazenskega pregona in tožilske službe so pred kratkim sprejeli ukrepe za izboljšanje svojih rezultatov pri izvajanju učinkovite preiskovalne politike. Toda kot je poudarila skupina GRECO v svojem poročilu, objavljenem maja 2013, nedavne spremembe okvira, ki ureja izvajanje njihovih pooblastil, kljub temu povzročajo zaskrbljenost glede njihove prihodnje operativne neodvisnosti.<sup>64</sup> V začetku leta 2012 je vlada vodenje državnega tožilstva prenesla s pravosodnega na notranje ministrstvo, ta odločitev pa je sprožila burno razpravo o potencialnih tveganjih, ki bi jih ta nova organizacijska struktura pomenila za neodvisnost in učinkovitost tožilstva.<sup>65</sup> Skupina GRECO je poudarila, da bi lahko prenos pristojnosti za državno tožilstvo z Ministrstva za pravosodje na Ministrstvo za notranje zadeve vplival na „okrepitev bojzani državljanov glede izpostavljenosti tožilstva neprimernemu vplivu“ in da je lahko v takih razmerah „videz, da gre za poseganje v vodenje zadev, ravno tako škodljiv kakor dejansko vmešavanje“. Priporočila je, naj Ministrstvo za notranje zadeve uresničuje svoje pristojnosti za tožilstvo „tako, da ne slabi integritete tožilcev in ne povzroča tveganja neprimernega vpliva“.<sup>66</sup> Leta 2013 je bila z novimi spremembami Zakona o državni upravi pristojnost za državno tožilstvo prenesena nazaj na Ministrstvo za pravosodje.<sup>67</sup>

Močnejši nadzorni mehanizmi, uvedeni z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije, in ustanovitev skupine državnih tožilcev za posebne zadeve, ki obravnava korupcijska dejanja in gospodarski kriminal, so dobrodošli. Vendar se zdi, da razpolagajo z nezadostnimi viri. Tudi zmogljivosti sodstva za obravnavanje zapletenih korupcijskih primerov in primerov gospodarskega kriminala bi bilo treba okrepiti, med drugim tudi s specializiranim usposabljanjem. V skladu z letnim poročilom Vrhovnega državnega tožilstva je bilo v letu 2012

---

<sup>60</sup> Skupno 40 zaposlenih in letni proračun v višini približno 1,7 milijona EUR.

<sup>61</sup> Drugi pomembni statistični podatki o delu KPK zajemajo: 33 upravnih kazni, naloženih zasebnim in pravnim osebam, v letu 2011, in 53 v prvih treh četrtletjih leta 2012; 32 pozivov za razglasitev ničnosti pogodb med zasebnim in javnim sektorjem zaradi kršenja določb o integriteti v letu 2011 in 156 v prvih treh četrtletjih leta 2012; vloženih 237 kriminalnih ovadb v letu 2011 in 115 v prvih treh četrtletjih leta 2012 itd.

<sup>62</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1\\_Slovenia\\_SLO.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_SLO.pdf), str. 41.

<sup>63</sup> <https://www.kpk-rs.si/si>.

<sup>64</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1\\_Slovenia\\_SLO.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_SLO.pdf), str. 41.

<sup>65</sup> Transparency International: Tožilci pod MNZ-jem je korak v napačno smer. MMC, 6. september 2012, 7:12: <http://www.rtvsllo.si/slovenija/transparency-international-tozilci-pod-mnz-jem-je-korak-v-napacno-smer/290893>.

<sup>66</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)1\\_Slovenia\\_SLO.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)1_Slovenia_SLO.pdf), str. 41–42.

<sup>67</sup> Uradni list RS, (2013), Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (ZDU), Št. 47, Ljubljana, petek, 31. 5. 2013; ISSN 1318-0576; Leto XXIII: [http://www.uradni-list.si/\\_pdf/2013/Ur/u2013047.pdf#/u2013047-pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/2013/Ur/u2013047.pdf#/u2013047-pdf).

zaradi korupcijskih kaznivih dejanj ovadenih 129 oseb. V istem obdobju je bilo obtoženih 35 oseb, 22 oseb pa je bilo obsojenih.<sup>68</sup>

### **Javna naročila**

Javna naročila gradenj, blaga in storitev so v letu 2011 v Sloveniji predstavljala približno 16,9 % BDP. Vrednost razpisov za zbiranje ponudb, objavljenih v Uradnem listu, kot odstotek skupnih izdatkov za javne gradnje, blago in storitve, je leta 2011 znašala 31,7 %.<sup>69</sup>

#### **Dobra praksa: preglednost javnih izdatkov**

*Spletna aplikacija „Supervizor“ zagotavlja informacije o poslovnih transakcijah organov javnega sektorja, vključno z organi zakonodajne, sodne in izvršilne veje oblasti, avtonomnimi in neodvisnimi državnimi organi, lokalnimi skupnostmi in njihovimi podružnicami, ki so pravne osebe itd., ne vsebuje pa informacij o transakcijah podjetij v državni lasti, pod državnim nadzorom ali podjetij, v katerih ima država znatne deleže. V aplikaciji so navedene pogodbene stranke, največji prejemniki sredstev, povezani pravni subjekti (za vse storitve in blago ter plačila nad 4 000 EUR), datumi, zneski in namen transakcij. Poleg tega bo še nadgrajena, tako da bo vsebovala tudi pogodbe in finančne podatke. Zagotavlja pregled nad povprečno 4,7 milijarde EUR na leto, ki jih za blago in storitve porabi javni sektor. Zagotavlja tudi podrobnosti o upravnih in nadzornih svetih vseh družb v državni lasti in pod državnim nadzorom ter o njihovih letnih poročilih. Orodje je bilo uspešno od prvega dne, ko je bilo uporabljeno 1 200 000-krat, v samo 6 dneh pa že 2 616 000-krat.*

*Aplikacija „Supervizor“ je leta 2013 prejela nagrado Združenih narodov za pomembne dosežke v javni upravi.<sup>70</sup>*

*Poleg tega je bil uveden tudi projekt TRANSPARENTNOST, ki z objavljanjem javno dostopnih informacij na spletu zagotavlja preglednost številnih dejavnosti, ki jih izvaja Komisija za preprečevanje korupcije, vključno z nadzorom nad lobiranjem.*

Kot je razvidno iz navedenega primera „dobre prakse“, je Slovenija sprejela nekatere ukrepe za zagotovitev večje preglednosti javne porabe in naročil. Okrepila je tudi svojo kazensko zakonodajo, in sicer z uvedbo novih določb o kršitvah, ki škodijo javnim sredstvom, tudi v okviru postopkov za oddajo javnih naročil.

Ministrstvo za finance je leta 2007 uvedlo portal javnih naročil e-naročanje za objavo obvestil o javnih naročilih in razpisne dokumentacije.<sup>71</sup> Vendar še vedno obstajajo pomanjkljivosti v načinu delovanja portala in pravočasnem objavljanju dokumentacije.

Tako kot vsi drugi javni uslužbenci, morajo tudi osebe, odgovorne za javna naročila, prijaviti svoje premoženjsko stanje, ki ga nadzoruje KPK.<sup>72</sup> Pogodbe o javnih naročilih morajo vsebovati tudi protikorupcijsko klavzulo, ki zagotavlja učinkovitejše ukrepanje v primeru dokazanih koruptivnih ravnanj v času trajanja pogodbe (npr. nedvoumne postopke za razglasitev ničnosti pogodbe ali uporabo drugih pogodbenih kazni). Naročniki morajo sprejeti načrte integritete in oceniti korupcijska tveganja. V sedanjih nacionalni zakonodaji o javnem naročanju so določene

<sup>68</sup> [http://www.dt-rs.si/sl/informacije\\_za\\_medije/147/](http://www.dt-rs.si/sl/informacije_za_medije/147/).

<sup>69</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/public-procurement-indicators-2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf).

<sup>70</sup> <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/2013%20UNPSA%20Winners%20Category%201.pdf>.

<sup>71</sup> Portal e-naročanje: <http://www.enarocanje.si/?podrocje=portal>.

<sup>72</sup> KPK, (2011), Pojasnilo o načinu sporočanja seznamov oseb, odgovornih za javna naročila, Številka: 035-2/2011/10, 2.12.2011:

[https://www.kpkrs.si/upload/datoteke/Pojasnilo\\_o\\_nacinu\\_sporocanja\\_seznamov\\_oseb\\_odgovornih\\_za\\_javna\\_narocila\(1\).pdf](https://www.kpkrs.si/upload/datoteke/Pojasnilo_o_nacinu_sporocanja_seznamov_oseb_odgovornih_za_javna_narocila(1).pdf)

tudi nizke mejne vrednosti za objavo obvestil na nacionalnem portalu javnih naročil<sup>73</sup> in obvezna objava predhodnega obvestila o oddaji naročila v postopku s pogajanjem brez predhodne objave obvestila o naročilu. Ob tem se lahko aneksi k pogodbi sklenejo samo, če je nadzorni organ naročnika s tem že vnaprej soglašal. Za podjetja v zasebni lasti, ki se sofinancirajo ali subvencionirajo z javnimi sredstvi, veljajo strožja pravila glede javnega naročanja. Sedanja zakonodaja o javnem naročanju prav tako določa pravico do dostopa do predloženih ponudb. Poleg tega je celotna dokumentacija o oddanem javnem naročilu po datumu oddaje naročila javna.

Kljub preglednosti, ki jo zagotavlja „Supervizor“, in spremembam zakonodaje, sta uveljavljanje pravil o javnih naročilih in učinkovitost nadzornih mehanizmov še vedno pomanjkljiva, kot je razvidno iz zaznavanja splošne razširjenosti korupcije na področju javnih naročil. Zakonodaja o javnem naročanju je postala tudi bolj zapletena, kar lahko negativno vpliva na njeno učinkovito izvajanje. V raziskavi Eurobarometra o odnosu podjetij do korupcije v EU iz leta 2013 so slovenski anketiranci iz poslovnega sektorja, katerih podjetja so sodelovala na javnih razpisih v zadnjih treh letih, kot splošno razširjena pri postopkih javnega naročanja zaznali naslednja ravnanja: zloraba postopkov s pogajanjem (53 %), sodelovanje ponudnikov pri pripravi razpisne dokumentacije (63 %), nejasna izbirna ali ocenjevalna merila (60 %), nasprotja interesov pri ocenjevanju ponudb (60 %), razpisna dokumentacija, prilagojena specifičnim podjetjem (73 %), in skrivaj dogovorjene prijave na razpise (74 %). 77 % jih je menilo, da je korupcija splošno razširjena na področju javnih naročil, ki jih oddajajo javni organi (povprečje v EU: 56 %), 71 % pa, da je splošno razširjena pri javnih naročilih, ki jih oddajajo lokalni organi (povprečje v EU: 60 %). Kljub visokim korupcijskim tveganjem je trenutno število prijav domnevne korupcije, prejetih od organov za javna naročila, dokaj nizko, saj je takšnih prijav manj kot deset na leto.<sup>74</sup> Ti kazalniki, ki sicer niso nujno povezani s korupcijo, ponazarjajo dejavnike tveganja, ki povečujejo možnosti za korupcijo v postopkih oddaje javnih naročil. Javna naročila, izvedena na ravni občin, prinašajo specifična korupcijska tveganja.<sup>75</sup>

KPK je opredelila posebno ranljivost v energetske, gradbenem, okoljsko-prostorske in zdravstvenem sektorju.<sup>76</sup> Zlasti v gradbeništvu so bile ugotovljene pomanjkljivosti pri pripravi razpisne dokumentacije, kar je povzročalo nepošteno konkurenco, ter preozko določeni pogoji ali primeri znatnih sprememb po dodelitvi naročila. Nedavni primeri korupcije, ki so jih obravnavala sodišča, še dodatno kažejo šibke točke v gradbeništvu, kot je na primer koruptivno ravnanje v razpisnem postopku za gradnjo kontrolnega stolpa na letališču Jožeta Pučnika. V tem primeru je okrožno sodišče izreklo tri zaporne kazni trem nekdanjim direktorjem gradbenih podjetij, poleg tega pa na občinski ravni še vedno poteka več kazenskih postopkov.

### 3. PRIHODNJE UKREPANJE

Slovenija ima precej dobro razvit pravni in institucionalni protikorupcijski okvir. Vendar se zdi, da je v zadnjih letih nazadovala v političnem boju proti korupciji, glede na domneve o korupciji in dvome o integriteti visokih funkcionarjev, izvoljenih in imenovanih funkcionarjev ter drugih javnih uslužbencev v javni upravi in podjetjih v državni lasti ali pod državnim nadzorom. Korupcija na državni in lokalni ravni je prišla v ospredje zanimanja javnosti, kar je doseglo vrhunec s padcem vlade. V okviru tega so protikorupcijski organi, kot je Komisija za preprečevanje korupcije (KPK), ki je pokazala konkretne rezultate na področju odkrivanja in

---

<sup>73</sup> (portal javnih naročil) – člen 12(2) Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 128/06, 16/08, 19/10, 18/11, 43/12 – Sklep Ustavnega sodišča in 90/12).

<sup>74</sup> KPK, (2011), Ocena stanja korupcije v Republiki Sloveniji: [http://www.kpk-rs.si/download/t\\_datoteke/965](http://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/965).

<sup>75</sup> KEČANOVIĆ, B., (2012), Nadzor občinskih funkcionarjev – med formalnostjo in dejansko učinkovitostjo, Pravna Praksa, 13. 9. 2012.

<sup>76</sup> KPK, (2013), Ocena stanja korupcije 2013, str. 36–40: [https://www.kpk-rs.si/upload/t\\_datoteke/Ocena\\_stanja\\_korupcije\\_v\\_RS.pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Ocena_stanja_korupcije_v_RS.pdf).

preprečevanja koruptivnih dejanj, pokazali, kako pomembna sta ohranjanje njihove neodvisnosti in moči. V okviru tega si morajo kontrolni in nadzorni mehanizmi na vseh ravneh slovenskih javnih organov še naprej in še močnejše prizadevati za omejevanje korupcije.

Dodatno pozornost zahtevajo naslednje točke:

- Uporaba odvračalnih sankcij za **izvoljene in imenovane funkcionarje na državni in lokalni ravni** za kršitve zahtev glede prijave premoženjskega stanja, nasprotij interesov in neupravičeno pridobljenega premoženja. Oblikovanje izčrpnih kodeksov obnašanja za izvoljene funkcionarje z ustrezno odgovornostjo in sankcijami za njihove kršitve. Preučitev oblikovanja etičnih kodeksov v političnih strankah ali sklepanja etičnih dogovorov med strankami. Zagotovitev učinkovitega nadzora nad **financiranjem strank** in volilnih kampanj, s poudarkom na prispevkih in posojilih. Povečanje pristojnosti Računskega sodišča, da se zagotovi sankcioniranje z večjim odvračalnim učinkom.
- Izvedba ciljnih predhodnih in naknadnih pregledov za preprečevanje, odkrivanje in sankcioniranje nasprotij interesov v nadzornih odborih **podjetij v državni lasti ali pod državnim nadzorom** ter podjetij, v katerih ima država znatne deleže. Razširitev področja uporabe aplikacije „Supervizor“, tako da bo zajemala tudi transakcije in pogodbe podjetij v državni lasti ali pod državnim nadzorom in podjetij, v katerih ima država znatne deleže. Zagotavljanje protikorupcijskih pregledov in jamstev za holdinge podjetij v državni lasti in privatizacijske postopke. Zagotavljanje učinkovitega izvajanja zakonodaje o **lobiranju**.
- Zagotovitev ohranitve neodvisnosti **Komisije za preprečevanje korupcije** ter dodatno povečanje njenih pristojnosti in zmogljivosti. Varovanje operativne neodvisnosti **služb tožilstva**, specializiranih za boj proti finančnemu in gospodarskemu kriminalu, ter njihovih pristojnosti za nadzor preiskav. Zagotavljanje poštene udeležbe in učinkovitega sodelovanja vseh zadevnih javnih organov in mehanizmov pri izvrševanju odgovornosti na področju boja proti korupciji.
- Krepitev mehanizmov predhodnega in naknadnega nadzora pri oddajanju **javnih naročil** in izvrševanju pogodb o javnih naročilih ter zagotavljanje rezultatov odvračalnih sankcij za kršitve. Krepitev protikorupcijskih ukrepov, ki so jih sprejeli javni organi naročniki, zlasti v izpostavljenih sektorjih, kot so energetika, gradbeništvo, okoljsko in prostorsko načrtovanje ter zdravstvo. Nadaljnje spodbujanje javnih organov naročnikov k prijavljanju sumov koruptivnih dejanj, vključno z nasprotji interesov.