

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Manja Bučar

Integriteta političnih odločevalcev in problem sistemske korupcije v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Manja Bučar

Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh

Integriteta političnih odločevalcev in problem sistemske korupcije v Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

Rada bi se zahvalila mentorju izr. prof. dr. Damjanu Lajhu za potrpežljivost ter za vso strokovno pomoč pri nastajanju diplomskega dela.

Zahvaljujem se tudi vsem, ki so si vzeli čas ter odgovorili na vprašanja, ki so pripomogla k nastanku tega diplomskega dela.

Zahvala gre tudi babi Nadi in tatu Jožetu za vso finančno in moralno pomoč. Nastja, tudi tebi hvala.

Barbara, beseda HVALA ni dovolj velika, da ti izkažem vso svojo hvaležnost. Zaradi tebe so bili trenutki ločitve od sončkov veliko lažji.

In nenazadnje hvala tudi tebi, Iztok, ker si verjel vame kljub vsem izzivom, ki so bili na skupni poti.

Diplomsko delo posvečam vama, Aljaž in Žiga.

Integriteta političnih odločevalcev in problem sistemske korupcije v Sloveniji

Poleg nujnih elementov, ki jih mora vsebovati neka skupnost, da ji lahko pravimo država, lahko govorimo tudi o vrednotah, ki so nujno potrebne za transparentno in suvereno delovanje države. Preplet posameznih vrednot posameznika na eni in družbe na drugi strani, bi lahko opisali s terminom integriteta. Integriteta je pojem, ki je v slovenskem političnem okolju vse preveč skrit, saj se o njem večinoma govori le v povojih. Vendar pa bo uporaba omenjenega termina sčasoma vse bolj pomembna zaradi sprememb, ki se počasi, vendar vztrajno pojavljajo. V pričujočem diplomskem delu se zato posvečamo naslednjemu področju – preučevali bomo integriteto odločevalcev, v našem primeru instituciji, kot sta vlada in parlament. Preučevani subjekti bodo torej ministri in poslanci v Državnem zboru. Omenjeni politični odločevalci, v imenu državljanov in za državljanje, v veliki meri odločajo o pomembnih stvareh. Na drugi strani bomo preučevali tudi sistemsko korupcijo in ugotavljali povezave med sistemsko korupcijo in predpostavko pomanjkanja integritete preučevanih odločevalcev. V diplomskem delu so opredeljena in preučevana področja in dejavniki, kjer so lahko v povezavi z delovanjem političnih odločevalcev korupcijska tveganja največja.

Ključne besede: integriteta, sistemska korupcija, vlada, parlament, Slovenija.

Integrity policy makers and the problem of systemic corruption in Slovenia

In addition to the necessary elements that every community that wishes to be called a country must have values which are necessary for transparent and sovereign operation of a country must also be taken into account. The intertwining of an individual's values with those of the society can be described with a single word; integrity. Integrity is a term all too often hidden and suppressed in Slovenian political environment and discussions about its impact have only recently begun to take place on a national scale. The concept of integrity in a political context is becoming increasingly more important because of the changes which are appearing slowly, but persistently. This thesis focuses on the integrity of decision makers, such as the Government and the Parliament. Examined subjects were ministers and members of the National Assembly, because policy makers largely decide on important issues on behalf of the citizens, and also for them. On the other hand, systemic corruption was also examined with the goal of determining the connection between systemic corruption and the lack of integrity of decision makers. In this thesis, areas and factors where corruption risks are biggest in relation to the functioning of decision makers are thoroughly defined and studied.

Keywords: integrity, systemic corruption, government, parliament, Slovenia.

KAZALO

1 UVOD.....	8
1.1 Opredelitev raziskovalnega problema in raziskovalni cilj naloge.....	8
1.2 Raziskovalna hipoteza	9
1.3 Metode in tehnike	9
1.4 Struktura diplomskega dela	10
2 TEORETIČNA IZHODIŠČA	10
2.1 Integriteta.....	10
2.2 Sistemska korupcija.....	12
2.3 Politični odločevalci	14
2.3.1 Državni zbor Republike Slovenije.....	14
2.3.2 Vlada Republike Slovenije	15
3 OCENA STANJA	16
3.1 Zaupanje – brez zaupanja ni demokracije	17
3.1.1 Vsesplošno upadanje zaupanja v institucije pravne države in nosilce javnih funkcij ter njihovo verodostojnost.....	17
3.2 Področje javnega naročanja	21
3.2.1 Prenormirano in zapleteno področje javnega naročanja.....	21
3.3 Kapitalske naložbe.....	24
3.3.1 Upravljanje s kapitalskimi naložbami države.....	24
3.4 Bančni sistem.....	26
3.4.1 Prevladujoč vpliv države pri delovanju bančnega sistema.....	26
3.4.2 Družba za ugotavljanje terjatev bank	28
3.5 Politične stranke	29
3.5.1 Področje financiranja političnih strank in volilnih kampanj	29
3.5.2 Korelacija političnih strank in poslancev	30
3.6 Nasprotje interesov	31

3.6.1 Razširjenost nasprotja interesov, klientelizma in nepotizma.....	31
3.7 Sprejemanje zakonodaje	32
3.7.1 Netransparentnost vpliva posamičnih interesov na sprejemanje zakonodaje in drugih predpisov	32
3.8 Tožilstvo in sodstvo	33
3.8.1 Delovanje tožilstva in sodstva	33
3.9 Nadzor	35
3.9.1 Podhranjenost oziroma neoptimalna organizacija in avtonomija ključnih nadzornih ter preiskovalnih organov	35
4 SKLEPNE UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK	37
5 LITERATURA	39
PRILOGI	45
Priloga A: Intervju z Vito Habjan Barborič, zaposleno na Komisiji za preprečevanje korupcije, vodja projektov za preventivo	45
Priloga B: Intervju z Vidom Dorio, članom društva Integriteta, generalni sekretar ..	67

KAZALO GRAFOV IN TABEL

Graf 3.1: Podpora vladam.....	18
Graf 3.2: Zaupanje v osrednje državne in družbene ustanove.....	19
Graf 3.3: Zaupanje v institucije	20
Graf 3.4 Javna naročila in javni razpisi	22
Tabela 3.1: Področja korupcije in subjekti korupcije (po vrstnem redu od najbolj do najmanj koruptivnih)	23
Tabela 3.2: Statistični prikaz osnovnih tožilskih podatkov za štiri leta	34

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

DARS	–	Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji
DUTB	–	Družba za upravljanje terjatev bank
EUR	–	Euro, veljavna valuta v institucijah Evropske Unije
GRECO	–	Skupina držav proti korupciji (ang. Group of States against corruption)
KPK	–	Komisija za preprečevanje korupcije
MRD	–	milijarda
NFI	–	Nedenarne finančne institucije
OECD	–	Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (ang. The Organisation for Economic Co-operation and Development)
OSG	–	Ocenjevalna skupina GRECO
RS	–	Republika Slovenija
RSA	–	ekonomske rente (ang. rent seeking activities)
UMAR	–	Urad RS za makroekonomske analize in razvoj
UNCAC	–	Konvencija Združenih narodov proti korupciji (ang. United Nations Convention against Corruption)
ZIntPK	–	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije

1 UVOD

Politična situacija v Sloveniji je zaskrbljujoča. V pogovoru s prijatelji in znanci je začititi izredno nezadovoljstvo nad slovensko politiko, saj je skoraj vsak posameznik mnenja, da se korupcija pojavlja v vseh delih našega političnega prostora in da proti njej ni moč ničesar narediti. Pogovor se povečini konča z nekim grenkim priokusom v ustih. V resnici pase problem, o katerem teče pogovor, šele prične.

Živimo v dobi, kjer igra denar zelo veliko vlogo v življenju posameznika, saj je sistem naravnano tako, da je denar menjalno sredstvo za dobrine. Človeška želja po več velikokrat pripelje do tega, da človek postane nemoralen in začne ubirati pota, ki niso v skladu z osnovnimi človeškimi vrednotami. Postavi se vprašanje, zakaj je temu tako in zakaj v zadnjem času velja občutek, da veliko ljudi več ne ve, kaj je prav in kaj ne. Član Društva Integriteta, Vid Doria, je mnenja, da so vrednote tiste, ki jih morajo posebej mladi. Pravi, da smo v krizi vrednot, zato moramo sestaviti svojo družbo kot tako – to je del enega svetovnega procesa, ki pa je del neoliberalizma oziroma neokapitalizma, kjer so finance bolj pomembne kot vse ostalo. Dodaja, da se ne spoštuje človeškega dostojanstva in da se to reflektira na vseh ostalih duševnih ravnanjih. (Priloga B) Odgovor na to polemiko je integriteta in pomanjkanje le-te. »Integriteta pomeni popolnost, celovitost, neokrnjenost, moralna neoporečnost, skladnost, nedeljivost, stalnost, poštenost, čistost duše in enotnost. Je pojem, ki pomeni nasprotno od korupcije, moralne perversnosti, pokvarjenosti, podkupljivosti in podkupovanja« (Vidmar 2013, 305). Vidmar torej izpostavlja množico ravnanj, vedenj, ki opisujejo posameznika z integriteto. Prav zato je pojem kompleksen in si ga lahko vsak razlaga na svoj način.

Na drugi strani govorimo o sistemski korupciji, o nekem stanju države, v kateri vlada močen pesimizem slehernega posameznika, ki ima občutek, da za vse ne veljajo enaka pravila in da politični odločevalci sploh ne poznajo pojma integriteta. Temu stanju lahko rečemo tudi krog, ki nima jasne niti začetka niti konca.

1.1 Opredelitev raziskovalnega problema in raziskovalni cilj naloge

V Sloveniji je problem sistemske korupcije močno prisoten. Smo v času razvojne blokade, v času slabega stanja gospodarstva, močno je prisoten problem političnih elit, saj je preplet politike in gospodarstva vse preveč viden, govorimo lahko tudi o krizi

vrednot, ogrožena pa je tudi suverenost države. Vse to kaže na nizko integriteto države kot celote in posledično tudi njenih delov. Ker pa je sistem države razdeljen na širok krog političnih odločevalcev, se bomo v diplomskem delu osredotočili na vlado in parlament. Podali bomo tezo, da je sistemska korupcija rezultat, ki vlada v državi. Cilj raziskovanja v diplomskem delu bo torej ugotoviti, ali se sistemska korupcija pojavlja zaradi nizke integritete ministrov in poslancev. Postavili si bomo kazalnike oziroma področja tveganja, skozi katere bomo preučili vprašljivost integritete izbranih političnih odločevalcev. Kazalnike si bomo postavili na podlagi dokumenta »Ocena stanja«, ki jo je v letu 2013 pripravila Komisija za preprečevanje korupcije. V omenjenem delu je KPK postavila deset virov tveganj, skozi katere bomo preučevali pomanjkanje integritete izbranih političnih odločevalcev.

1.2 Raziskovalna hipoteza

Skozi diplomsko nalogo bo glavno nit predstavljala naslednja hipoteza:

Zaradi nizke integritete nosilcev moči je ogrožena stabilnost države, močno pa je prisotna sistemska korupcija.

1.3 Metode in tehnike

Pri raziskovanju smo uporabili naslednje metode in tehnike:

- analiza in interpretacija primarnih virov (različni dokumenti in zakonodaja, s katerimi smo načrtali osnovne preučevane pojme);
- uporaba sekundarnih podatkov (uporaba že zbranih podatkov je ekonomična rešitev, njihova pravilna uporaba pa zahteva tehten razmislek in skrbno načrtovanje) (Lamut in Macur 2012, 126), analiza internetnih virov in sekundarna analiza statističnih podatkov ter javnomnenjskih raziskav;
- raziskovalni intervju (izvedli smo dva neposredna individualna intervjuja, enega strukturiranega, za katerega je značilno, da na vnaprej pripravljena in zapisana vprašanja beležimo intervjuvančeve odgovore, drugega pa nestandardiziranega, kar pomeni, da je intervju pogovorna situacija, pri kateri je vnaprej določen le cilj poizvedovanja, proti kateremu je pogovor usmerjen) (Lamut in Macur 2012, 143, 144);
- sinteza pridobljenih podatkov.

1.4 Struktura diplomskega dela

Diplomsko delo je sestavljeno iz več delov. Po navedenem uvodu z opredelitvijo raziskovalnega problema in cilja naloge, s hipotezo ter metodami in tehnikami raziskovanja sledi poglavje, v katerem so opredeljeni osnovni pojmi raziskovanja, kot so integriteta, sistemska korupcija in politični odločevalci. Prikazali bomo, kakšno je delovanje političnih odločevalcev, da lahko govorimo o sistemski korupciji, ki lahko ogrozi stabilnost države. V nadaljevanju sledijo poglavja z opredelitvijo kazalnikov korupcijskih tveganj. S postavljenimi kazalniki bomo preverjali integriteto izbranih političnih odločevalcev. Na koncu diplomskega dela bomo podali sklepne ugotovitve in potrdili ali zavrgli postavljeno hipotezo.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1 Integriteta

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije integriteto opredeljuje kot »pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi« (Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije 2011, 4. čl.). Izrazu integriteta ne moremo postaviti ene same definicije, saj jo lahko vsak raziskovalec opredeli na svoj način. Tako Delattre (v Pagon 2003, 23) opredeli integriteto kot »stalno naravnost, pripravljenost, odločenost in vzpostavljeno navado, da človek ravna prav, četudi ni nikogar, ki bi ga v to primoral, razen njega samega« in verjame, da je »integriteta nenadomestljiva osnova dobrega prijateljstva, zakona, starševstva, športnega in državljanskega duha ter dobre javne službe«. Vicchio (v Pagon 2003, 23) opredeli osebo z integriteto kot nekoga, »ki ima smiselno povezano in relativno stabilno celoto osnovnih moralnih vrednot in vrlin, ki jim je svobodno in resnično predan in ki se odražajo v njegovem ravnanju in vedenju«. Torej si morajo biti posameznikove besede in dejanja ista. Becker (v Pagon 2003, 23) sprejema objektivistično pojmovanje integritete, po katerem integriteta pomeni dejavno lojalnost razumskim načelom (splošnim resnicam) in vrednotam. »Integriteta je načelo, biti načelen, delati to, kar govoriš, ne glede na emocionalne ali družbene pritiske, in ne dopuščati, da bi kakršnikoli iracionalni razlogi premagali posameznikova razumska prepričanja« (Becker v Pagon 2003, 23).

Integriteto lahko opredelimo na več stopnjah družbe.

Integriteta je celovitost, skladnost, pristnost, poštenost, verodostojnost. Oseba z integriteto je oseba, ki govori to, kar misli, in dela to, kar govori, skladno z moralnimi normami in veljavnim pravom. Življenje osebe z integriteto je lažje, saj se odloča vedno po enakih merilih. Živi in deluje v skladu z moralnimi in pravnimi normami. Kot taka uživa spoštovanje in ugled okolice. Organizacija z integriteto je organizacija, ki ima zaposlene osebe z integriteto, obenem pa deluje skladno z etičnimi normami, zapisanimi v etičnih kodeksih organizacij, in veljavnim pravom. Organizacija z integriteto uživa zaupanje okolja, saj je njeno delovanje transparentno in ves čas skladno s poslanstvom, ki odraža etiko in pravne norme družbe. S tem organizacija pridobi zvestobo zaposlenih, strank in spoštovanje okolja. Družba z integriteto je družba, ki jo sestavljajo osebe z integriteto. Družba z integriteto ima dobro vzpostavljen sistem za zaznavanje kršitev. Slednje, če do njih pride, so ne samo hitro zaznane, ampak na podlagi vzpostavljenih mehanizmov tudi ustrezno sankcionirane. Na ta način družba in država delujeta popolnoma v skladu z moralnimi in pravnimi načeli in s tem zagotavljata vse pravice in varnost tako posameznikom kot organizacijam, ki v njej delujejo (Komisija za preprečevanje korupcije 2014).

Prisotnost integritete pomeni odsotnost korupcije.

Integriteta najprej zadeva določeno ujemanje med našimi prepričanji in vrednotami na eni ter dejanji na drugi strani. Kadar prihaja do vrzeli med obema stranema, govorimo o pomanjkanju integritete, pomanjkanju notranjega nadzora, ki se nato odraža v nenapovedljivem in nekonsistentnem ravnanju posameznika. Naša notranja zavezanost popolni odgovornosti ni pomembna samo za naš občutek celostnosti značaja, samospoštovanja in identitete, ampak tudi za izpolnitev naše objektivne odgovornosti. Integriteta zajema neko celostnost, ne samo znotraj nas, ampak tudi v naših odnosih. Zato ni zgolj ena izmed značajskih lastnosti oz. vrlin, ki bi imela neko točno določeno nalogo (ali pravo funkcijo), temveč gre za zapleten proces izkustva in delovanja, ki vključuje moralno presojo, ustvarjalnost, intuitivne sposobnosti ter tudi razumsko-analitične sposobnosti (Cooper v Strahovnik 2012, 135).

Po 104. členu Ustave Republike Slovenije mora »predsednik republike pred nastopom funkcije izreči pred državnim zborom naslednjo 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."« (Ustava RS 1991, 104. čl.).

Čeprav je izrecno navedena le prisega predsednika države, pa jo pred nastopom svoje funkcije, npr. funkcije predsednika vlade, izrekajo tudi drugi funkcionarji. Prisega vsebuje ustavni člen, ki ima normativno, torej pravno veljavo. Zapriseženi funkcionarji so po prisegi pravno dolžni slediti trem normam: prvič, spoštovati morajo ustavni red, samo ustavo in iz nje izvirajoče zakone, drugič, ravnati morajo po svoji vesti, ne pa, na primer, po kakih zunanjih navodilih, in tretjič, z vsemi svojimi močmi morajo delovati za blaginjo Slovenije, drugače rečeno, ne smejo skrbeti predvsem za svojo lastno blaginjo ali blaginjo takšnega ali drugačnega sorodstva, še manj za blaginjo kake druge države (Hribar 2012, 151).

2.2 Sistemska korupcija

Za sistemska korupcija je značilen prodor korupcije in koruptivnih praks v politične elite, ki delujejo v simbiozi z gospodarskimi elitami ali ob njih, obenem pa vzpostavljajo pogoje, v katerih je vstop novih akterjev v politično in gospodarsko arena omejen ali nadziran. Vzpostavljen je sistem sorazmerno trajnih ekonomskih rent RSA (ang. rent seeking activities), ki predstavljajo del *modus operandi* v kontekstu gospodarskega in političnega sistema. Ko opisujemo korupcijo te ravni, govorimo o pojavu »ujetja države« (ang. state capture), kamor prištevamo prilagojeno zakonodajo, ujetje javnih naročil, ujetje denarnega toka ter ključnih sektorjev gospodarstva. Na tej ravni se srečujemo z modelom organiziranega kriminala ali pa ima tovrstna koruptivna dejavnost značilnosti organiziranega kriminala. Gre za delovanje, ki je vzpostavljeno »od zgoraj navzdol«, v katerem postane delovanje upravnega ter političnega aparata načeloma odvisno od nosilcev politične oblasti, ki obvladujejo tudi ključne segmente gospodarskega sistema. Tovrstno delovanje je v svojih namenih in ciljih vsaj srednjeročno oziroma ne predstavlja spontane dejavnosti, ki se udejanji ob pojavu ugodne priložnosti. Priložnosti okoriščanja se na tej ravni obravnavajo kot relativno trajne (Komisija za preprečevanje korupcije 2013a).

Sistemska korupcija se pojavi, ko posamezniki ali interesne skupine ustvarijo okolje, v katerem načrtno in sistematično izkoriščajo institucionalne organizacijske, kadrovske ali druge mehanizme moči za uresničevanje

koruptivnih, nezakonitih, neetičnih, kriminalnih ter drugih podobnih namenov in ciljev. Zato so v njenem srcu zlorabe na področju javnih naročil in upravljanja z državnim premoženjem, prikriti monopoli in karteli, nezakonito lobiranje in trgovanje z močjo in vplivom pri dostopu do virov financiranja (STA 2011).

Sistemska korupcijo opredelimo kot obsežna koruptivna dejanja, med katera sodijo podkupovanja, izsiljevanja in poneverbe, ki segajo od majhne do velike korupcije. Korupcija postane prej pravilo, kot pa izjema. Poleg tega je sistemska korupcija označena s prisotnostjo pravil in norm (institucij), ki so splošno znana. Držala naj bi se jih tudi večina uradnikov in državljanov. Te institucije so neformalne in niso izrecno uzakonjene in pravno izvršljive, kljub temu pa močno krojijo interese in strategije javnih uslužbencev in državljanov. Za sistemska korupcijo je značilen obseg koruptivnih dejavnosti ter prisotnost pravil in norm, ki obveščajo te dejavnosti. Neformalne institucije sistemske korupcije so se utrdile v nešteto omrežij, ki so del državnega aparata, in so premešale tipe odnosov v družbi (Stefes 2007).

Značilnost sistemske korupcije je, da so koruptivna dejanja prej pravilo kot izjema, odločilno pa je, do katere stopnje je sistemska korupcija (a) endemična in (b) institucionalizirana. Sistem deluje od dna do vrha državnega aparata, uradniki rutinsko sodelujejo v korupciji, državljanji pa se dobro zavedajo, da so podkupnine ključnega pomena za prejemanje dodatnih uslug (npr. ugodna odločitev sodišča) ali pa zgolj za uveljavljanje pravic oz. postopkov, določenih s predpisi (npr. pravočasna izdaja dovoljenja za poslovanje). Pravila igre so običajno vnaprej znana in redno spremljana z vseh strani. Zgrajenih je nešteto omrežij v okviru državnega aparata ter med javnimi uslužbenci in državljanji, njihov glavni namen pa je omogočanje koruptivnih izmenjav (Stefes 2008).

V obliki prepletenih vplivnih omrežij politike, gospodarstva in zasebnega sektorja se /.../ moč kaže kot zloraba oblasti oziroma sistemska korupcija. Ta ima izjemno negativne strukturne učinke – razkraja temeljni odnos med posameznikom in državno/politično oblastjo ter neposredno hromi učinkovitost delovanja njenih institucij. Država postane šibka, pravna država in z njo javni interes postopoma razpadeta in država postane ujetnica posameznih interesov močnih in vplivnih elit. Pojavlja se vse večji razkorak med vsaj delno pravno, a vse bolj nepravično državo. Demokracija postane le navidezna, državljanji

postanejo demotivirani, sistem deluje klientelistično in korupcija postane sestavni, neločljivi del vsakodnevnosti (Kavčič 2011, 8).

Sistemska korupcija je zapuščina sovjetske vladavine. Sovjetski sistem, s pomanjkanjem ravnotežja in prisotnostjo strank v vseh organih države, ustvarja plodna tla za korupcijo. Ko je Sovjetska zveza propadla, so se neformalne institucije sistemske korupcije izkazale kot zelo odporne do hitrih političnih, gospodarskih in socialnih sprememb. Koruptivna omrežja predvidevajo materialno varnost nižjim uradnikom in odlične možnosti za visoke uradnike ter ambicije oligarhom, da prevzamejo visoke politične in/ali gospodarske položaje. Sistemska korupcija je zato ostala v večini držav naslednic Sovjetske zveze (Stefes 2007).

2.3 Politični odločevalci

Ustava Republike Slovenije (3. člen) pravi: »V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno«.

Politični funkcionarji pridobijo položaj »z izvolitvijo na splošnih volitvah ali posredno z imenovanjem v voljenem predstavniškem telesu. So nosilci mandata, ki pomeni obveznost predpisovanja in izvrševanja tistih politik, ki so jih zagovarjali tekom predvolilne kampanje« (Peters v Haček 2009, 85).

V Republiki Sloveniji pridobijo »položaj političnih funkcionarjev v zakonodajni veji oblasti poslanci Državnega zbora RS, v izvršilni veji pa predsednik republike. Drugi funkcionarji pridobijo položaj z imenovanjem v Državnem zboru oziroma Vladi Republike Slovenije« (Haček 2009, 85).

2.3.1 Državni zbor Republike Slovenije

Državni zbor ali parlament ima po ustavni ureditvi zakonodajno¹ funkcijo. Grad in Kaučič (2003, 189) dodajata še volilno² in nadzorno³ funkcijo. Kot nosilec zakonodajne oblasti »ima položaj splošno predstavniškega telesa in izhaja iz načela, po katerem je predstavniško telo tisti državni organ, ki predstavlja ljudstvo kot celoto ter sprejema

¹ »Sprejema spremembe ustave, sprejema zakone in druge splošne akte, sprejema svoj poslovnik, sprejema državni proračun in zaključni račun proračuna, ratificira mednarodne pogodbe, razpisuje referendum« (Grad in Kaučič 2003, 189).

² »Voli ter imenuje in razrešuje predsednika vlade in ministre, predsednika in podpredsednike državnega zbora, sodnike ustavnega sodišča in druge sodnike, guvernerja centralne banke, člane računskega sodišča, varuha človekovih pravic itd.« (Grad in Kaučič 2003, 189).

³ »Odreja parlamentarno preiskavo, odloča o zaupnici in nezaupnici vladi in odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred ustavnim sodiščem« (Grad in Kaučič 2003, 189).

najpomembnejše odločitve v državi« (Smodej 2002, 11). »Državna oblast izdaja zakone, ki poleg ustave predstavljajo najvišje pravne akte v državi. S tem postavlja okvir za izvajanje drugih državnih funkcij« (Smodej 2002, 11). »Državni zbor šteje 90 poslancev, ki so izvoljeni neposredno na podlagi splošne in enake volilne pravice s tajnim glasovanjem. V državnem zboru so predstavljeni državljani Slovenije« (Grad in Kaučič 2003, 189).

Parlament si mora kot osrednje telo v političnem sistemu ustvariti legitimnost. Del legitimnosti si pridobi z inkluzivnostjo državljanov, del s transparentnim delovanjem, največji del pa z učinkovitostjo. Kolikšno legitimnost si ustvari, je odvisno predvsem od uspešnosti prevajanja družbenih zahtev v zavezujoče odločitve ter v razumevanju družbenih konfliktov. Učinkovitost parlamenta je poleg ustavnopravnega položaja v političnem sistemu in njegovih funkcijah odvisna zlasti od njegove notranje organiziranosti in stopnje institucionalizacije (Brezovšek in Haček 2012, 124).

2.3.2 Vlada Republike Slovenije

»Vlada je kolegijski državni organ, torej organ, ki ga sestavlja več članov. Vlada je sestavljena iz ministrov, ki imajo dvojno vlogo – na eni strani so člani vlade kot kolegijskega organa, na drugi strani pa so predstojniki ministrstev. Ministri praviloma vodijo posamezne upravne organe, lahko pa so v vladi tudi ministri, ki nimajo upravnega resorja⁴ in so navadno zadolženi za splošna politična vprašanja« (Grad 2000, 281).

Funkcije vlade v naši ustavi niso opredeljene, pač pa jih je določil zakon. Po zakonu je vlada organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave RS. Po zakonu so njene funkcije predvsem izvajanje politike, ki jo določi državni zbor, ter izvajanje zakonov in drugih aktov državnega zbora. V okviru prve funkcije vodi, usmerja in usklajuje izvajanje politike države, ki jo določa državni zbor. V okviru druge funkcije pa bodisi sama sprejema ali pa predlaga državnemu zboru sprejem političnih, pravnih, ekonomskih, finančnih, organizacijskih in drugih ukrepov, ki so potrebni za izvajanje nalog iz državne pristojnosti na posameznih področjih. Vse svoje funkcije mora vlada izvrševati v okviru ustave in v skladu z zakonom (Grad in Pogorelec 2003, 53).

⁴ »Ministri brez listnice« (Grad 2000, 281).

Vlada kot kolegijsko telo predstavlja vezni člen med parlamentom, katerega naloga je kodifikacija in uzakonjanje volje ljudstva, ki ga je izvolilo na neposrednih, splošnih in demokratičnih volitvah, in javnimi uslužbenci, ki izvršujejo zakone in s tem dokončno izpolnjujejo voljo ljudstva (Critchley v Haček 2009, 90).

Če želimo razumeti vlogo političnih elit kot nosilcev moči, moramo poznati odnose med elitami in neelitami, odnose med politično elito in drugimi elitami in odnose med različnimi frakcijami politične elite. Pri prvih gre za vertikalno integracijo, pri drugih dveh pa za horizontalno integracijo. Pri odnosih med elitami in neelitami nastopajo elite v dvojni vlogi – zastopati morajo interese svoje »baze«, hkrati pa si prizadevajo za neodvisnost, da bi lažje sodelovale z drugimi elitami in dosegale konsenze. Politična elita v sodobnih družbah ni nadrejena družbi, zato ne more izvajati regulativne funkcije s prisilo, ampak mora vzpostavljati partnerske odnose z drugimi akterji v družbi (Tomšič v Haček 2009, 84).

3 OCENA STANJA

Komisija za preprečevanje korupcije je po 20. členu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije v letu 2013 pripravila dokument »Ocena stanja«. V dokumentu navaja posamezne dejavnike oziroma kazalnike, ki kažejo na sistemsko korupcijo v Sloveniji. To so (Komisija za preprečevanje korupcije 2013a):

- *vsesplošno upadanje zaupanja v institucije pravne države in nosilce javnih funkcij ter njihovo verodostojnost,*
- *prenormirano in zapleteno področje javnega naročanja,*
- *upravljanje s kapitalskimi naložbami države in lokalnih skupnosti,*
- *prevladujoč vpliv države pri delovanju bančnega sistema,*
- *področje financiranja političnih strank in volilnih kampanj,*
- *razširjenost nasprotja interesov, klientelizma in nepotizma,*
- *netransparentnost vpliva posamičnih interesov na sprejemanje zakonodaje in drugih predpisov,*
- *delovanje tožilstva in sodstva,*
- *podhranjenost oziroma neoptimalna organizacija in avtonomija ključnih nadzornih ter preiskovalnih organov,*

- *način sprejemanja proračunov.*

Vid Doria pravi, da je »sistemska korupcija absolutno reflekt pomanjkanja integritete, predvsem pomanjkanja odgovornosti in pomanjkanja osnovnih človeških vrednot, pravičnosti, poštenosti. Vse to se "reflektira" na to, kako sistem deluje.« (Priloga B)

3.1 Zaupanje – brez zaupanja ni demokracije

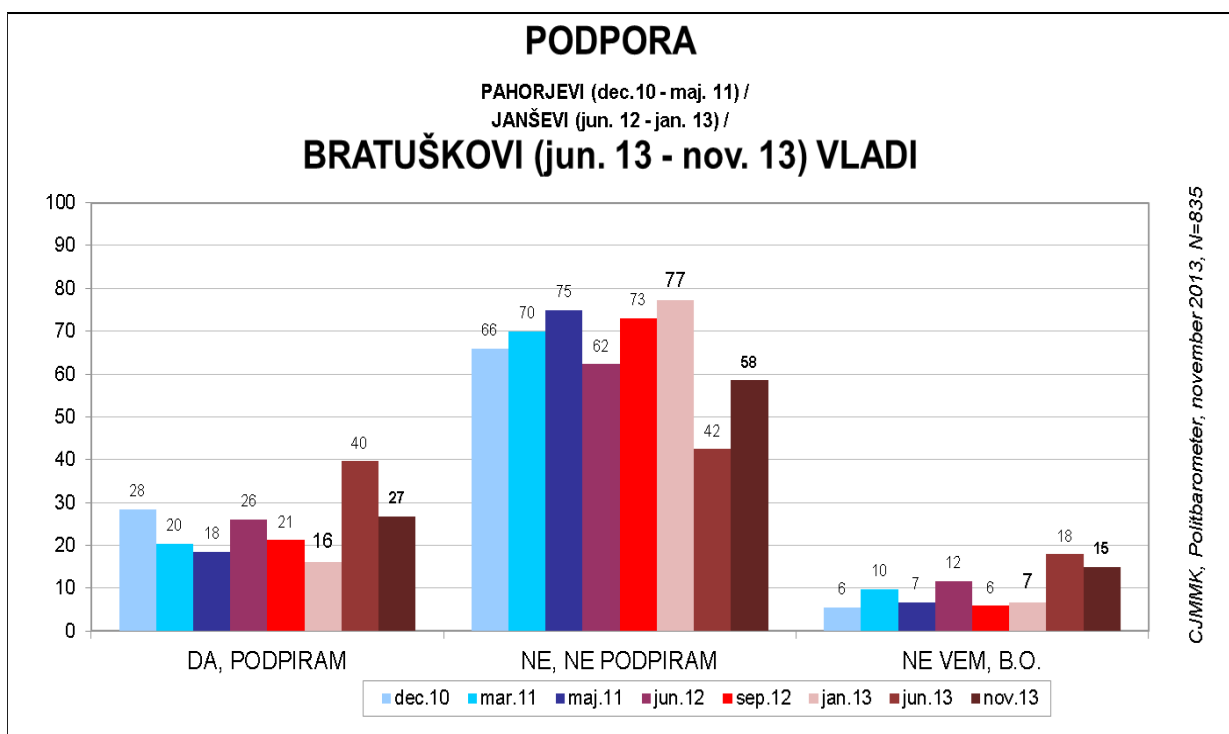
3.1.1 Vsesplošno upadanje zaupanja v institucije pravne države in nosilce javnih funkcij ter njihovo verodostojnost

»Zaupanje v institucije političnega oziroma družbenega sistema je v temelju sodobnih demokracij« (Toš 2007, 367). »V analizi zaupanja v institucije se lahko opremo tudi na Eastna (1975), ki označuje politično zaupanje kot občutje, da so v političnem procesu upoštevani lastni interesi. Kdor zaupa neki osebi ali instituciji, do nje izraža pozitivno občutje (čustvena sestavina) in ji pripisuje pozitivno vrednost (evalvacijska sestavina). Vrednotenje praviloma sledi iz moralnih norm in vrednotnih meril« (prav tam, 368).

Vsesplošno zaupanje lahko spremljamo in preverjamo tudi z metodo anket in tako pridobimo javno mnenje, ki odraža stanje v družbi. Vid Doria se s to trditvijo ne strinja, saj pravi, da samo javno mnenje ne pokaže realnega stanja v državi (Priloga B). Doda še, da je korupcijo praktično nemogoče izmeriti, zato moramo upoštevati različne dejavnike, raziskave in medije, ki izpostavljajo različne vidike. Dejansko stanje v neki družbi lahko ugotovimo samo na podlagi "cross reference"⁵ analiz različnih virov informacij (Priloga B).

⁵ Križno napotilo ali križna kazalka (Angleško-slovenski slovar bibliotekarske terminologije 2014).

Graf 3.1: Podpora vladam⁶

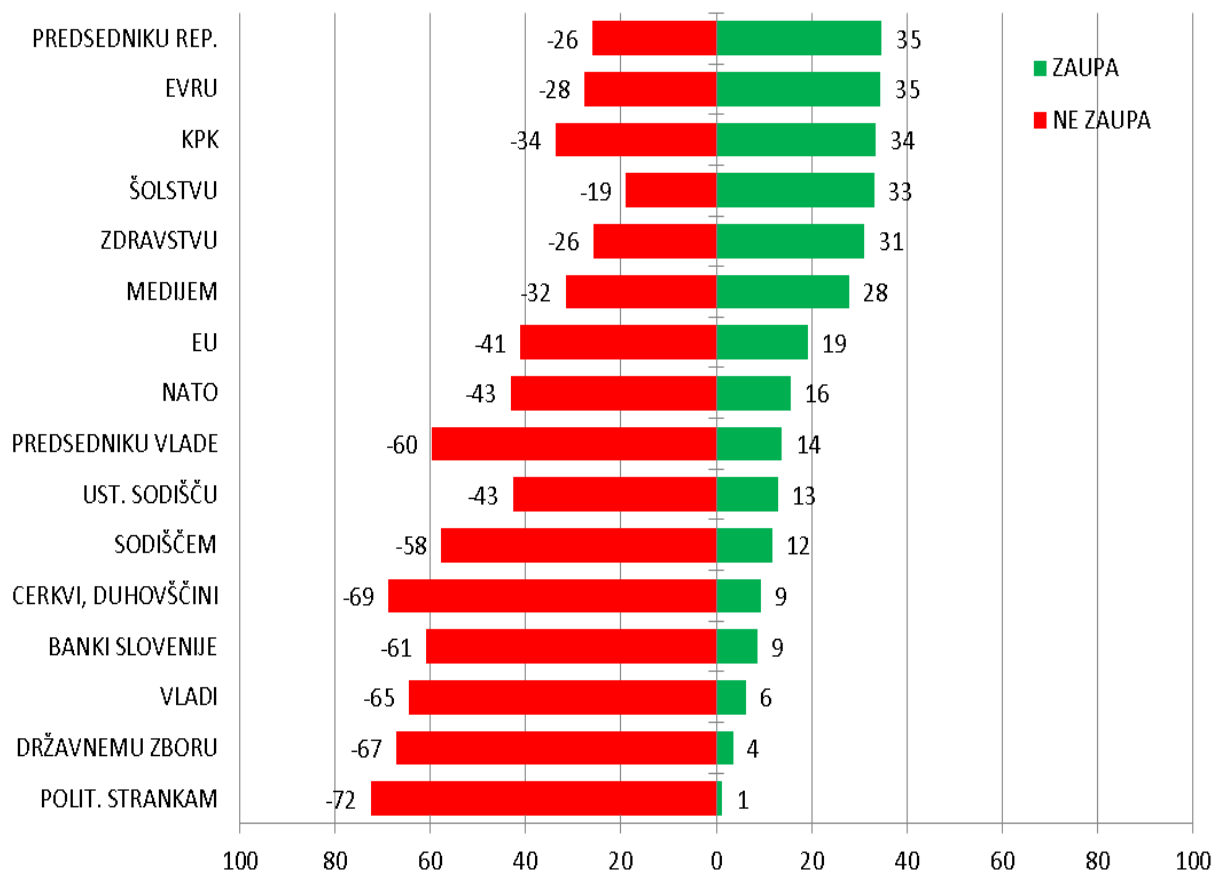


Vir: Center za raziskovanje javnega mnenja (2013, 4).

⁶ Graf 4.1 kaže dinamiko izražanja (ne)podpore vladam in mandatarnem v časovnem preseku 2004–2013. Ob januarski meritvi PB smo ugotovili, da je podpora takratni vladi J. Janše zaostala za najnižjo odmerjeno podporo vladi B. Pahorja (maj 2011). Razkroj razmerja med volilnim telesom in izvršno oblastjo je torej bil očiten že v zaključnem obdobju mandata B. Pahorja. Januarska meritev je pokazala le poglobitev tega razkroja. Junjska meritev je nakazala pozitiven premik v izražanju podpore vladi A. Bratušek, ki izrazito preseže dve predhodni vladi. Vlada A. Bratušek se v junjski meritvi povzpne iz 16% na 40%, v nepodprtosti pa upade iz 77% na 42%. Tokratna meritev pa ponovno pokaže bistven upad podpore vladi A. Bratušek iz 40% na 27% in vzpon deleža nepodpore iz 42% na 58% (Center za raziskovanje javnega mnenja 2013, 4).

Graf 3.2: Zaupanje v osrednje državne in družbene ustanove⁷

ZAUPANJE V OSREDNJE DRŽAVNE IN DRUŽBENE USTANOVE
(seštevek odgovorov: 1 - sploh ne zaupa + 2 - ne zaupa in 4 - zaupa + 5 - povsem zaupa)

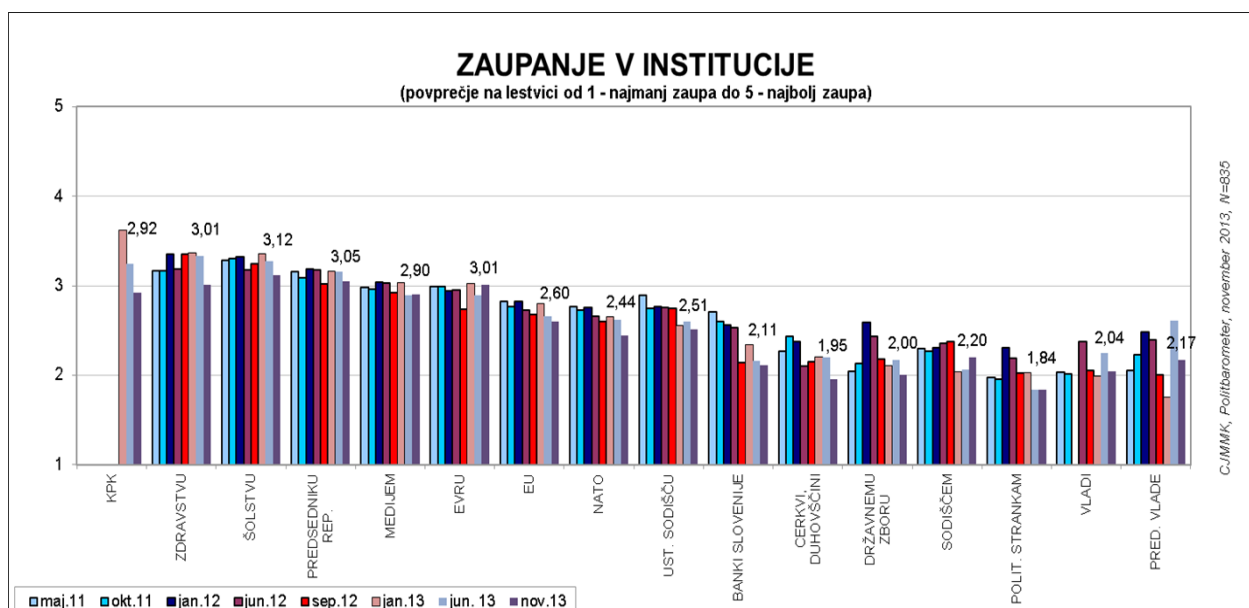


CJMMK, Politbarometer, november 2013; N=835

Vir: Center za raziskovanje javnega mnenja (2013, 7).

⁷»Vse osrednje državne institucije (politične stranke, sodišča, državni zbor, vlada) se uvrščajo v dno ranga zaupanja. Iz take umestitve izstopa predsednica vlade, ki je z nekaj več izrazov zaupanja umeščena v sredino ranga, značilno višje kot cerkev in duhovščina, sodišča, ustavno sodišče in Banka Slovenije, ki so prej ko slej umeščene v spodnji del ranga (graf 4.2). Med ustanove z najvišjim zaupanjem se umeščajo predsednik republike, Evro, Komisija za preprečevanje korupcije ter šolstvo in zdravstvo. V sredino ranga pa so uvrščeni še mediji, EU in NATO« (Center za raziskovanje javnega mnenja 2013, 7).

Graf 3.3: Zaupanje v institucije⁸



Vir: Center za raziskovanje javnega mnenja (2013, 8).

Vita Habjan Barborič s Komisije za preprečevanje korupcije pravi, da se poslanci na obtožbe o pomanjkanju integritete oziroma o kršitvi protikorupcijske zakonodaje odzivajo z različnimi argumenti. Pravijo, da so funkcionarji in bodo ostali funkcionarji, dokler se kršitve pravnomočno ne dokažejo v kazenskih postopkih. Ko se jim kršitve pravnomočno dokažejo, pravijo, da gre za politične procese, političen konstrukt, obračunavanje ene politične opcije z drugo ipd. Če je povprečen človek ozaveščen o takšnih primerih in hkrati spremlja tudi druge primere, ko je nekdo drug zaradi nekih kršitev na drugačen način sankcioniran, potem si ustvari mnenje, da zakon ne velja za vse ljudi enako (Priloga A).

Vid Doria dodaja, da lahko dejavnik zaupanja pogledamo tudi širše. Izpostavlja GCB oziroma Global Corruption Barometer, ki je bil izdan lansko leto, saj je predstavil izjemne podatke glede percepcije korupcije ter dejanske vpletenosti ljudi in njihovih izkušenj s korupcijo. Javnomenjska raziskava GCB je bila osredotočena na podkupovanje in dajanje dejanskega denarja. Raziskava je pokazala, da je razlika med percepcijo korupcije in dejanskimi izkušnjami z njo okoli 80-odstotna, kar je po mnenju

⁸ »V grafu 4.3 so podane bližnje primerjave (maj 11– november 13), ki kažejo pretežno upad ocen vsem opazovanim institucijam, z izjemo političnih strank in sodišč, ki so že ob predhodnih meritvah bili umeščeni na dno ranga. Le pri Evru zaznamo – kljub krizi – rahel vzpon, tako da se umesti na raven odmerjeno nazadnje koncem leta 2010. Najznačilnejše upade zaupanja pa zabeležimo pri cerkvi in duhovščini (najnižje zaupanje doslej – okt. 10: 2,48 in nov. 13: 1,95), pri vladi kot celoti (jun. 13: 2,25; nov. 13: 2,04; okt. 11: 2,04) ter predsednici vlade (jun. 13: 2,61; nov. 13: 2,17; okt. 11: 2,23) značilen pa je tudi upad zaupanja v zdravstvo, ter v KPK« (Center za raziskovanje javnega mnenja 2013, 7-8).

g. Dorie nerealno. Dodaja, da iz omenjenega lahko sklepamo, da se ljudje zavedajo sistemskih problemov, ki so prisotni v Sloveniji, čeprav dejanskih izkušenj s korupcijo nimajo. Izpostavlja, da je treba ločiti tako med javnim mnenjem na eni ter dejanskim stanjem na drugi strani, kot tudi med sistemsko korupcijo (korupcijskimi tveganji) in drugimi dejavniki, ki so prisotni v sistemu in imajo za posledico tudi druga tveganja (Priloga B).

Posameznik (»slehernik«), ki nima osebnih izkušenj, si po drugi strani (predvsem z medijskim posredovanjem ali konstrukcijo) ustvarja o tem prikritem fenomenu neko predstavo, s katero ocenjuje moč in domet fenomena. Tako je empirični posameznik razcepljen med (subjektivno) zaznavo moči in dometa »visoke« korupcije ter hkratio odsotnostjo osebne izkušnje. V tej diskrepanci leži odgovor, zakaj več kot polovica vprašanih /.../ vidi korupcijo kot velik oz. zelo velik problem, hkrati pa izpričuje osebno izkušnjo le zelo malo vprašanih (Fakulteta za družbene vede – Inštitut za družbene vede 2010).

3.2 Področje javnega naročanja

3.2.1 Prenormirano in zapleteno področje javnega naročanja

Zakon o javnem naročanju »določa obvezna ravnanja naročnikov in ponudnikov pri javnem naročanju blaga, storitev in gradenj« (Zakon o javnem naročanju ZJN-2 2006, 1. čl.).

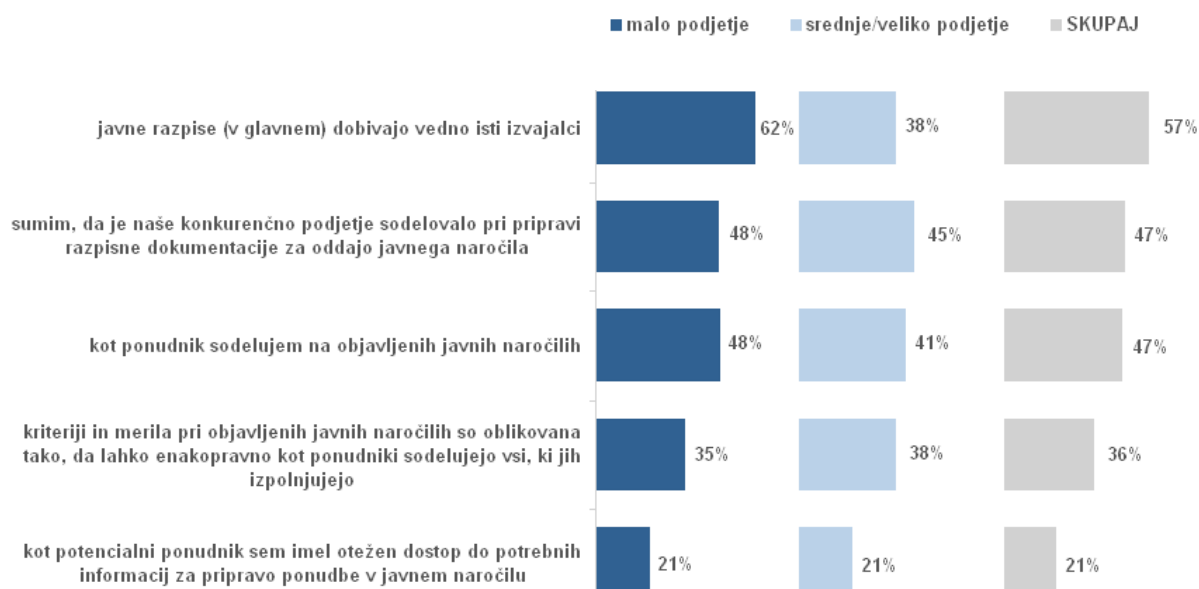
Na podlagi statističnih podatkov in ocene Ministrstva za finance je obseg vseh javnih naročil, oddanih v letu 2012, 2.817.173.680 evrov. Navedena vrednost javnih naročil v BDP je 7,98 %. Glede na odhodke državnega proračuna predstavlja obseg vseh javnih naročil 31,32-odstotni delež, ob upoštevanju javnih naročil, ki so jih oddali organi Republike Slovenije, pa je ta delež 5,45 %. Glede na navedeno so skoraj tretjina državnega proračuna sredstva, ki jih naročniki namenjajo dobavi blaga, storitev in gradenj (Ministrstvo za finance 2013, 3).

Težavnost pri opredelitvi pojma korupcije se tako na splošno pojavi tudi v kontekstu javnih naročil. Pojavlja se vprašanje obstoja nujnih elementov, ki konstituirajo pojav korupcije. Ali s korupcijo v javnih naročilih označujemo samo pojave, ko ponudnik poskuša vplivati na sprejem odločitve z zagotovitvijo ali obljubo določene osebne

koristi nosilcu pristojnosti, ki nastopa v svojstveni vlogi monopolista, in sprejem te nagrade oziroma obljube s strani slednjega ali mogoče tudi drugačne oblike vplivanja na proces odločanja o dodelitvi javnega naročila? Ali lahko govorimo o korupciji, če nekdo daje prednost določenemu ponudniku, ne da bi imel pri tem neko osebno korist? Tudi v slednjem primeru je zaradi naročnikovega ravnanja postopek »pokvarjen« in odločitev zato nezakonita. Prav tako postopek izkrivijo tudi kartelni dogovori med ponudniki, s katerim le-ti izmed sebe izberejo ponudnika, ki naj zmaga, ter obenem določijo še provizijo za ostale, dogovorjeno »neuspešne«. Taka praksa nasprotuje enemu od temeljnih ciljev pravne regulacije javnih naročil – zagotoviti popolno in odprto konkurenco, ki služi tudi načelu ekonomičnosti in racionalne porabe proračunskega denarja (Mahnič v Mernik Gobec 2010, 69).

Iz raziskave z naslovom »Raziskava o gospodarskem in poslovnem okolju, poslovni etiki in neuradnih plačilih na Slovenskem za leto 2009« (Komisija za preprečevanje korupcije 2010), ki jo je izvajalo podjetje Valicon, lahko preberemo podatke o tem, kakšno percepcijo imajo podjetja pri javnih naročilih. Z največjim deležem je bil zastopan odgovor, da javne razpise (v glavnem) dobivajo vedno isti izvajalci. Torej takšno prepričanje velja v okolju podjetnikov.

Graf 3.4 Javna naročila in javni razpisi



Vir: Valicon (2010, 15).

Enako resen očitke je tudi prepričanje prijaviteljev, da so razpisni pogoji pripravljene tako, da se omeji konkurenco oziroma je na ta način že vnaprej znano, kateri kandidat

bo izbran za oddajo javnega naročila. Takšna koruptivna ravnanja posledično mečejo slabo luč na vsa druga javna naročanja, saj se tako med ponudniki kot širšo javnostjo ustvari občutek, da pri vsakem naročniku obstajajo t. i. »hišni izvajalci« (Komisija za preprečevanje korupcije 2013a).

Kot potrditev že izvedenih raziskav na področju javnega naročanja lahko dodamo še naslednje: Fakulteta za varnostne vede (dr. Jure Škrbec) je izdelala raziskavo⁹ v okviru doktorskega dela »Vpliv korupcije na pravno državo v Republiki Sloveniji«. V raziskavo je bilo vključeno tudi preučevanje področja in subjektov, kjer se korupcija pojavlja največkrat.

»Iz prikazanih rezultatov v spodnji tabeli vidimo, da so javna naročila najbolj izpostavljena nastanku in pojavljanju korupcije. Subjekti, ki so bili po mnenju respondentov najbolj dojemljivi za korupcijo, pa so zdravniki. Tem sledijo (po vrstnem redu od najbolj do najmanj koruptivnih) zaposleni na občinah, politiki, javni uslužbenci, ki imajo pooblastilo odločanja, inšpektorji ter ostali subjekti« (Škrbec 2013, 107).

Tabela 3.1: Področja korupcije in subjekti korupcije (po vrstnem redu od najbolj do najmanj koruptivnih)

PODROČJA KORUPCIJE

SUBJEKTI KORUPCIJE

javna naročila	zdravniki
gradbeništvo	občinski funkcionarji in uslužbenci
zdravstvo	politiki in vlada
zaposlovanje	javni uradniki z močjo odločanja
lokalna raven	inšpektorji
razpolaganje s premoženjem	odvetniki in notarji
politika	policisti
okolje in prostor	
poslovanje med državnim in zasebnim sektorjem	
izdaja aktov	

Vir: Prirejeno po Škrbec (2013, 107).

⁹ V tej raziskavi je bilo zajetih 45 razgovorov, ki so bili uvrščeni v »naslednje kategorije predstavnikov: sodniki (5), tožilci kazenskega področja (5), uslužbenci oziroma funkcionarji Komisije za preprečevanje korupcije (5), uslužbenci Policije (5), uslužbenci Varuha človekovih pravic (3), uslužbenci oziroma funkcionarji Računskega sodišča (3), strokovnjaki, raziskovalci oziroma profesorji z obravnavanega področja, ki delujejo na Fakulteti za varnostne vede, Fakulteti za družbene vede, Pravni fakulteti v Mariboru in Pravni fakulteti v Ljubljani (5), predstavniki nevladnih organizacij, ki se ukvarjajo s tem področjem (Društvo integriteta) (3), novinarji (3), politiki (5)« (Škrbec 2013, 90, 94) in vključena načelna mnenja Komisije za preprečevanje korupcije (167 načelnih mnenj).

V omenjeni raziskavi so preučevani tudi subjekti, ki so predmet tega dela. Na zelo visokem mestu so v tem delu tudi preučevani nosilci moči. Glede javnih naročil in nosilcev politične moči je ga. Habjan Barborič mnenja, da ima posamezno ministrstvo svojo politiko, ki narekuje, kaj in kdaj ter v kakšnih okoliščinah je treba naročiti, relevantne pa so tudi tehnične specifikacije produktov. »Dobra povezava« med zasebnim sektorjem in osebami, ki na nekem ministrstvu pripravljajo gradivo za javna naročila, vzpostavlja tveganje, da bo zasebni interes na nek način prišel v razpisno dokumentacijo ter v pogoje z namenom, da se neko javno naročilo odda točno določenemu subjektu. Ga. Habjan Barborič pri tem izpostavlja dva problema. Prvi se nanaša na vsebino javnega naročila, drugi pa na pomanjkanje transparentnosti postopka oddaje javnega naročila. Odločitev o javnem naročilu je na nek način prilagojena ukazu s strani nadrejenega (s strani nekoga, ki ima na ministrstvu višji položaj, ali pa s strani samega ministra). Ti ukazi so ustni, praviloma pa so podani še pred zaključkom postopka. To pomeni, da člani vedo, na kakšen način morajo točkovati oziroma obravnavati določenega dobavitelja, da bo posledično ta tudi tisti, ki se mu bo javno naročilo oddalo. Glede vpletenosti poslancev oziroma ministrov v te postopke ga. Habjan Barborič pravi, da so povezave pri ministrih malo bolj direktne, saj oni sami podpisujejo pogodbe z dobavitelji, pri poslancih pa je vpletenost po eni strani vidna že po zakonodajni fazi, po drugi strani pa imajo lahko poslanci zaradi preteklih stikov z zasebnim sektorjem povezavo s posameznim dobaviteljem na eni in ministrom na drugi strani. Pri tem lahko ministru sugerirajo, kateri dobavitelj je najboljši, in tako vplivajo na njegovo odločitev (Priloga A).

Ravno zaradi izpostavljenih dejstev je Vid Doria mnenja, da je problematika javnega naročanja samosvoja. Pravi, da v tem tiči problem, saj ni nobene preventive. Celoten sistem javnega naročanja je osredotočen na "post exim" nadzor. Vid Doria opozarja, da nimamo nobenega organa, ki bi bil specializiran, popolnoma strokoven in samostojen, s celotnimi kadrovskimi viri, za to, da bi se napake urejale sproti (Priloga B).

3.3 Kapitalske naložbe

3.3.1 Upravljanje s kapitalskimi naložbami države

Država po nekaterih ocenah obvladuje prek 35 odstotkov vsega kapitala slovenskih podjetij in velik del bančnega sistema. Zaradi posebnosti slovenske tranzicije in šibkosti nadzornih institucij se je z namenom t. i. političnih in

ekonomskih rent z leti vzpostavila trdna negativna povezava med akterji iz politike, gospodarstva in bančništva, ki je bila prežeta s konflikti interesov, nepreglednostjo, pomanjkanjem odgovornosti in vzdrževanjem statusa quo skozi izjemno zaprto gospodarstvo. Poenostavljeno, s politiko ali interesnimi centri povezani lobiji obvladujejo del kapitalskih in kadrovskih tokov v državi. Uveljavljanje osebne, moralne, politične, odškodninske ali kazenske odgovornosti za ravnanja in opustitve, povezane z upravljanjem omenjenih družb, pa je skoraj ničelno (Grgič 2012).

Ga. Habjan Barborič pravi, da so podjetja v državni lasti prikladna za zaposlovanje oseb, ki so povezane z določeno vladajočo politično opcijo, oziroma pripadnikov tiste politične opcije, ki trenutno ni na oblasti. Ti se torej umaknejo v podjetja, ki so v državni lasti. Habjan Barborič opozarja, da pri takšnem zaposlovanju ni transparentnosti ter da obstaja splošno znano dejstvo, da so ta podjetja prikladna tako za umik za nekaj časa, kot tudi za »nagrado« tistim, ki so določeni politični opciji pomagali pri vzponu na oblast oziroma pri izvajanju neke oblasti (Priloga A).

Komisija je bila preko medijev in prejete prijave opozorjena na okoliščine, da sta uradni osebi (javni uslužbenec in funkcionar vlade) v času, ko sta imeli dostop do ključnih informacij o upravljanju kapitalskih naložb države, kupovali delnice podjetja pod prevladujočim državnim vplivom. Komisija je v tovrstnem početju zaznala problem z vidika integritete uradnih oseb, kot jo določa tretja točka 4. člena ZIntPK, ter okoliščine, ki predstavljajo tveganje za nastanek nasprotja interesov. Neposredno ali posredno upravljavsko upravičenje v družbah pod prevladujočim vplivom države namreč omogoča neposreden ali posreden vpliv na gibanje vrednosti zasebnega premoženja oziroma dostop do informacij, ki posameznike postavljajo v privilegiran položaj nasproti ostalim vlagateljem na kapitalnem trgu. Pri tem KPK kot neposreden vpliv razume skupščinske odločitve o razpolaganju z denarnim tokom podjetja (npr. odločitve o izplačilih dividend) oziroma odločitve o razpolaganju z državnim deležem v podjetju, kot posreden vpliv pa posredovanje informacij v javnost, ki lahko vplivajo na gibanje cen delnic (Komisija za preprečevanje korupcije 2013b).

Vid Doria pravi, da odločevalci oziroma naši predstavniki, še posebej tisti, ki so že toliko časa na sceni, nimajo percepcije, kaj je njihovo poslanstvo. Opozarja, da ti odločevalci ne uvidijo, da upravljajo z državnim denarjem in s premoženjem vseh

državljanov. Dodaja, da se vendarle ne sme posploševati in da je treba resnično povedati, kaj je prav in kaj ne (Priloga B).

3.4 Bančni sistem

3.4.1 Prevladujoč vpliv države pri delovanju bančnega sistema

Slovenski bančni sistem je konec leta sestavljalo 17 bank (med njimi sedem hčerinskih bank), 3 podružnice tujih bank in 3 hranilnice. Število bank se je lani zmanjšalo za dve. Manjša banka, ki je v večinski domači lasti, se je pripojila k drugi, in banka, kije v večinski tuji lasti, je prenehala poslovati v Sloveniji. Banke tvorijo 98,8 % celotne bilančne vsote slovenskega bančnega sistema. Glede na lastniško strukturo je bančni sistem sestavljalo deset bank v večinski domači lasti in sedem bank v večinski tuji lasti. Delež tujcev v lastniškem kapitalu bank se je leta 2012 povečal za 3 odstotne točke na 41 % (Banka Slovenije 2012, 19).

Komisija ugotavlja in opozarja, da se v slovenskem bančnem sistemu soočamo z vrsto dejavnikov korupcijskih tveganj, s koruptivnimi ravnanji in drugimi kršitvami ZIntPK. »Tovrstna ravnanja nakazujejo, da se v Republiki Sloveniji, zlasti v primeru bank z večinskim lastniškim deležem ali prevladujočim vplivom države, soočamo z uveljavljenimi in sprejetimi praksami vodenja in upravljanja bank. Korupcijska tveganja in ravnanja se pojavljajo na ravni višjega in tudi srednjega managementa« (Komisija za preprečevanje korupcije 2013c).

Vita Habjan Barborič opozarja, da ima vsaka politična opcija interes, da kadruje v banke z večinskim deležem države ali prevladujočim vplivom države. To je prvi pogoj za to, da se vzpostavi povezava med politiko in določeno banko. Višje kot je s strani politične opcije postavljen kader, bolj kot je odvisen od določene politične opcije, večje je tveganje. Če je kader na nižjih položajih in če nima vpliva na samo delovanje banke, je tudi tveganje manjše. Ga. Habjan Barborič vzpostavlja, da ima politika praviloma interes, da kadruje na najvišje položaje (Priloga A).

Kadrovanje se nanaša na obravnavo ter odobravanje naložb različnih bank z večinskim lastniškim deležem oziroma prevladujočim vplivom države in na prakse s področja notranjega ter zunanjega nadzora bančnega poslovanja. Komisija med drugim ugotavlja, da so vodstveni in vodilni kadri bank z večinskim lastniškim deležem ali s

prevladujočim vplivom države v preteklih letih odobraval kredite brez ustreznih zavarovanj, da so kredite odobraval kreditojemalcem z neprimerno bonitetno oceno, kreditno zelo izpostavljenim kreditojemalcem in prevzemali velika tveganja pri financiranju dvomljivih projektnih poslov, ki jih je bilo ob predpostavki skrbne analize bonitete dolžnikov ter ekonomske upravičenosti projektov predvidljivo skorajda nemogoče izpeljati in katerih donosnost je bila predvidljivo izjemno nizka oziroma tvegana (Komisija za preprečevanje korupcije 2013c).

Vita Habjan Barborič opozarja, da je bilo pri pregledu bančnega sistema opaziti pomanjkljivo dokumentacijo. Pravi, da je to del transparentnosti – postopki in zapisane faze niso jasne, prav tako pa tudi ni dokumentacije, ki bi izkazovala, kako je prihajalo do odločitev. Dodaja, da je pri takšnih situacijah v pravnih, disciplinskih, kazenskih in odškodninskih postopkih težko dokazati, kdo je odgovoren za neko odločitev, ki je povzročila škodo, saj lahko vsak prelega odgovornost na nekoga drugega in s tem zmanjša možnost, da bo nekoč odgovarjal za nastalo škodo (Priloga A).

Urad RS za makroekonomske analize in razvoj (v nadaljevanju UMAR) izdaja publikacijo »Ekonomsko glasilo«, ki je namenjeno sprotnemu objavljanju in komentiranju tekočih makroekonomskih podatkov. V zadnji izdani številki so podani podatki na področju bančnega sistema.

Razmere v slovenskem bančnem sistemu se na začetku letošnjega leta niso nadalje poslabšale. Januarja se je povečal obseg vlog gospodinjstev in države, upad kreditov gospodinjstvom pa je bil za polovico manjši kot decembra lani. Krediti podjetjem in NFI so bili prvič po dveh letih višji, vendar le zaradi zadolževanja NFI. Podjetja in NFI so se decembra drugi mesec zapored razdolžila v tujini, odplačevala so predvsem dolgoročne kredite. Razdolževanje bank v tujini se je konec lanskega leta nadalje upočasnilo, v celem letu pa so banke odplačale 2,1 mrd EUR najetih kreditov, kar je manj kot v predhodnih dveh letih. Zaradi prenosa 3,2 mrd EUR bančnih terjatev na DUTB se je decembra obseg slabih terjatev znižal. Skupno znižanje pa je bilo precej skromno (za 400 mio EUR na 8,2 mrd EUR) zaradi sočasnega priliva terjatev iz B bonitetnega razreda, ki so jih banke oslabile zaradi drugačnega vrednotenja zavarovanj. V celem letu 2013 se je obseg slabih terjatev povečal za 1,5 mrd EUR, kar je največ doslej. Intenzivno oblikovanje rezervacij in oslabitev zaradi

začetka sanacije bančnega sistema ob koncu lanskega leta seje v januarju močno umirilo (UMAR 2014).

3.4.2 Družba za ugotavljanje terjatev bank

Zgornje številke prikazujejo okvirno, delno in uradno finančno situacijo v Republiki Sloveniji. Ob tem bomo nekaj več govorili o DUTB, ki se polemično pojavlja v medijih. Habjan Barborič pojasni, da so v zakonu o slabi banki zapisani trije cilji. Zadnji cilj je ugotoviti, katere osebe so bile odgovorne za nastanek bančne luknje. Habjan Barborič meni, da je takšen pristop sicer dober, kot problem pa izpostavlja morebiten vpliv na nastanek takšnega zakona v tem smislu, da so zaradi omenjenega vplivanja določena področja v zakonu urejena, druga pa ne. Kot dodaten problem izpostavlja, da je v celotnem zakonu omenjeni cilj edina določba, ki govori o vprašanju odgovornosti za nastanek bančne luknje. Celoten zakon tako opredeljuje samo prva dva cilja, ki govorita o terjatvah in slabih prenosih, medtem ko zadnjega cilja (ugotoviti, kdo je odgovoren za nastanek luknje) nadalje ne razvije. To pomeni, da zakonodajalec oziroma pripravljalec predloga zakona ni imel namena uvajati sprememb zakona, ki bi dejansko imele pozitivne posledice, ampak je šlo zgolj za kozmetične popravke, katerih cilj je bil zadovoljiti oziroma ustreči javnosti. Habjan Barborič doda, da so v DUTB prisotni kadri iz tistih bank, ki so prispevale k nastanku bančne luknje, in se sprašuje, ali bodo te osebe res pripravljene sprejeti odgovornost za nastanek luknje. Če odgovor ni pritrdilen, potem je še ena zgodba zaključena brez epiloga (Priloga A).

Vid Doria je mnenja, da je zakon o slabi banki svoj koncept uporabe inštrumenta, ki pa ima lahko številna korupcijska tveganja, saj lahko vzpostavlja pogoje, ki so tudi v tujini na eni strani pripomogli k razraščanju "tajkunskih" zgodb ter k okoriščanju posameznikov, ki so imeli privilegiran dostop do informacij, na drugi strani pa k prodaji državnega premoženja za njihovo dobrobit. Doria meni, da bodo ob prodaji državnega premoženja nastala velika korupcijska tveganja. Izpostavi "offshore" račune v tujini, na katere je odtekal denar iz državnih podjetij, sedaj pa posamezniki, ki so ta podjetja pripeljali do stečaja, s prej omenjenim denarjem, odkupujejo od države ista podjetja praktično zastonj. Poudari, da so ti posamezniki namensko uničili podjetja, ki bodo sedaj postala njihova last, in da bodo posledice teh dejanj vidne čez čas. Doria se sprašuje, kje leži odgovornost za nastalo situacijo in hkrati ugotavlja, da v sistemski korupciji ni moč iskati odgovornih ljudi (Priloga B).

3.5 Politične stranke

3.5.1 Področje financiranja političnih strank in volilnih kampanj

Zakon o političnih strankah opredeljuje politično stranko kot »združenje državljanek in državljanov, ki uresničujejo svoje politične cilje, sprejete v programu stranke, z demokratičnim oblikovanjem politične volje državljanek in državljanov in s predlaganjem kandidatk oziroma kandidatov na volitvah v državni zbor, za predsednico oziroma predsednika republike ter v organe lokalnih skupnosti« (Zakon o političnih strankah, 1. čl.).

Aprila 2014 je bilo v Sloveniji registriranih 80 političnih strank¹⁰, medtem ko jih je bilo julija 2012 v Državnem zboru RS zastopanih¹¹.

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 (Habič 2012, 97).

Slovenska zakonodaja na področju financiranja političnih strank teoretično izpolnjuje mnoge zahteve iz Priporočila (2003)4 Sveta Ministrov. V praksi se kaže drugačna slika: politične stranke in drugi, ki sodelujejo pri organiziranju volilnih kampanj, brez težav najdejo način, kako zaobiti zakonodajne okvirje in tako niso kaznovani na noben način – ne s strani volivcev in ne s strani nadzornih organov. Kljub temu, da mediji pogosto poročajo o domnevnih

¹⁰ Podatek dostopen prek: <http://mrrsp.gov.si/rdrubjave/ps/index.faces> (11. april 2014).

¹¹ Podatek dostopen prek: http://www.vlada.si/o_sloveniji/politici_sistem/ (11. april 2014).

kršitvah predpisov, ki urejajo financiranje političnih strank, javnost tega ne šteje za pomembno zadevo. Še bolj problematično je, da kršitve pri financiranju političnih strank niso sankcionirane (niti preiskovane) s strani države: slovenski sistem financiranja političnih strank je pomanjkljiv na področju nadzora in zagotavljanja izvrševanja zakonskih določil. Čeprav politične stranke dobivajo javna sredstva, upad članstva in porast stroškov financiranja volilnih kampanj povzroča, da so stranke vse bolj odvisne od financiranja zasebnikov, kar pa bi lahko povečalo tveganja v obliki kupovanja političnega vpliva. Zagotovitevi učinkovitega (neodvisnega) nadzora in aдекватne implementacije pravil o financiranju političnih strank bi torej morala biti stvar prioritete (GRECO 2007).

3.5.2 Korelacija političnih strank in poslancev

Poleg financiranja političnih strank, ki ga Komisija za preprečevanje korupcije omenja v okviru sistemske korupcije, se bomo v diplomskem delu dotaknili še korelacije med političnimi strankami in poslanci. Ta povezava je relevantna z vidika vpletenosti preučevanih nosilcev moči, in sicer poslancev. Poslanci so predstavniki ljudstva, glasujejo po svoji vesti. Ga. Habjan Barborič se zdi logično, da se poslanci združujejo v določene skupine, vendar pa ji je zelo zanimivo, kako lahko neka skupina povezano deluje pri vseh vprašanjih. Pri tem seji poraja vprašanje, ali poslanci res glasujejo po svoji vesti. Odgovor najverjetneje ni pritrđen. Habjan Barborič pravi, da je nihče ne more prepričati, da lahko poslanci v neki poslanski skupini pri vseh vprašanjih razmišljajo enako. Iz tega sklepa, da je interes skupine na prvem mestu, torej pred interesom samega poslanca, da zastopa ljudstvo oziroma glasuje po svoji vesti. Habjan Barborič meni, da se pri tem pojavi vprašanje integritete. Če imajo poslanci na drugi strani še mandat, ki jim ga nihče ne more odvzeti, volilni sistem pa naravnano tako, da se lahko v politiki pojavljajo vedno eni in isti obrazi, in če imamo posledično še apatičnost volivcev oziroma neko nemoč volivcev in neko prepričanje, da tako ali tako ni moč nič narediti, lahko politične stranke oziroma posamezniki posledično še naprej usklajeno delujejo in vodijo svojo politiko tako, kot so si jo sami zastavili (Priloga A).

3.6 Nasprotje interesov

3.6.1 Razširjenost nasprotja interesov, klientelizma in nepotizma

Navzkrižje interesov se pojavi, kadar javni uslužbenci ravnajo ali nameravajo ravnati ali dajejo vtis ravnanja v zasebno korist¹². Zato je vprašanje navzkrižja interesov zajeto v obseg širokega razpona protikorupcijskih instrumentov in revizijskih mehanizmov, vključno s tistimi, ki jih določa Konvencija Združenih narodov proti korupciji (UNCAC) in skupini GRECO in OECD (Evropska komisija 2014).

Vid Doria pravi, da mora poslanec ali predstavnik ministrstva že po zakonskih normah spoštovati javni interes, saj je to njegovo poslanstvo. Opozarja, da se ne sme podrediti zasebnim interesom "kvazi" lobijev. Poslanec je torej izvoljeni posameznik, ki mora delovati v javnem interesu pred svojim zasebnim interesom ali interesom svojih znancev. Tako do zlorab praktično ne bi smelo priti. Doria meni, da v praksi na odločitve poslancev vpliva veliko število volivcem neznanih oziroma skritih dejavnikov (delovanje sistema, nenapisana pravila), zaradi česar je moč govoriti tudi o sistemski korupciji (Priloga B).

Kljub obstoječim ukrepom za ozaveščanje pa »OSG ugotavlja, da je razumevanje dolžnosti pri poslancih predvsem teoretično. Tudi če se zavedajo mogočega obstoja nasprotja interesov, ne vedo, kako naj ukrepajo. Pogosto sploh ne razumejo, da gre za nasprotje interesov« (GRECO 2012).

Habjan Barborič opozarja, da je v primerih nasprotij interesov pomembno, da imamo jasno začrtana pravila o dovoljenem in nedovoljenem in da obstaja mehanizem¹³, ki se aktivira pri nastanku nasprotij interesov in njihovi odpravi (Priloga A).

Mandatno-volilna komisija Državnega zbora lahko v skladu s svojimi pooblastili svetuje poslancem glede pravil o nezdržljivosti in nasprotju interesov. Vendar pa je OSG očitno zaznala, da komisija v tem smislu ne deluje samoiniciativno (proaktivno) in da prelaga vsa vprašanja glede izvajanja določb ZIntPK na KPK. Nujno je treba poslancem in članom Državnega sveta ponuditi več

¹² »Svet Evrope je navzkrižje interesov opredelil kot situacijo, „v kateri zasebni interes javnega uslužbenca vpliva ali se zdi, da vpliva, na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih uradnih dolžnosti“, pri čemer zasebni interes pomeni „vsako korist zanj ali zanjo, za njegovo ali njeno družino, bližnje sorodnike, prijatelje in osebe ali organizacije, s katerimi javni uslužbenec ima ali je imel poslovne ali politične odnose.“ Vključuje tudi vsako s tem povezano finančno ali civilno odgovornost« (Evropska komisija 2014).

¹³ Mehanizem jasno postavljenih pravil.

praktičnih informacij in usmerjenega izobraževanja, zlasti glede novih vidikov ZIntPK, kakršna so navzkrižje interesov in pravila o lobiranju (GRECO 2012).

Habjan Barborič opozarja, da se državljani premalo zavedamo, da smo del države in da jo tako na nek način sooblikujemo. Pravi, da naše ravnanje vpliva na delovanje države. Kvaliteta države kot neke organizirane skupnosti, ki nam zagotavlja neke pravice, po drugi strani pa od nas zahteva tudi neke obveznosti, je odvisna od ravnanja nas samih. Treba se je zavedati, da s pristajanjem na opravljanje storitev brez izdajanja računov, z odobravanjem ravnanj kot v primeru nekega župana, ki je na lastno roko mestnim redarjem naročil, naj odklenejo lisice na napačno parkiranih vozilih, hkrati pristajamo na določeno stopnjo neurejenosti v delovanju nekega sistema, naj gre za občino ali državo kot takšno (Priloga A).

GRECO izpostavlja tudi pravila o lobiranju. Vid Doria opozarja na dejstvo, da smo v zadnjih 23 letih, odkar je Slovenija samostojna, prišli do situacije, kjer je lobiranje praktično nemogoče regulirati, saj se skoraj v celoti izvaja preko političnih strank, ki imajo svoje ljudi razporejene po praktično vseh sferah naše družbe, zato lobistom sploh ni treba več hoditi po ministrstvih ali pa v državni zbor, ampak gredo neposredno do političnih strank (Priloga B).

3.7 Sprejemanje zakonodaje

3.7.1 Netransparentnost vpliva posamičnih interesov na sprejemanje zakonodaje in drugih predpisov

Korupcija in korupcijska tveganja pri sprejemanju zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov v primerjavi s posamičnimi primeri objektivno predstavljajo hujšo nevarnost, ker so posledice večinoma sistemske narave. Ker na splošen in abstrakten način urejajo pravice, dolžnosti ter zakonite interese nedoločenega števila fizičnih in pravnih oseb, je zakon, drug predpis ali splošni akt z vgrajenimi (inherentnimi) tveganji korupcije široko odprt za kršitve in zlorabe s prav tako nepredvidljivimi posledicami in možnostmi za omogočanje ter pridobivanje neupravičene koristi, na drugi strani pa škoduje pravicam in interesom zakonitih upravičencev ali javnemu interesu. Oboje slabo vpliva na učinkovitost pravne države in pravno varnost, kot tudi na zaupanje ljudi v demokracijo, nosilce politične oblasti in javne institucije na državni ter lokalni ravni (Komisija za preprečevanje korupcije 2013a).

Korupcija vpliva na pravno državo preko koruptivnega sprejemanja zakonov oziroma nezakonitega lobiranja za sprejem točno določenih vsebin zakona. Pri tem govorimo o izrabi neformalnih mrež, o ugrabitvi države, sistemski korupciji in o lobijih, ki delujejo prikrito. Poudarek je torej v postopku priprave zakonov, kjer različne osebe pritiskajo (vplivajo) na kreiranje in prilagajanje pravil igre za določene interesne skupine. S tem se samo določenim osebam omogoča korist, kar pa prispeva k neenakopravnosti in neenaki obravnavi vseh subjektov v Republiki Sloveniji. Glede na to, da ni nobene kontrole nad zakonodajnim postopkom, se lahko korupcija uspešno zakrije v zakonite postopke. Bistvo hitrega in skrajšanega postopka je namreč to, da javnosti ni omogočeno, da bi se vključila in komentirala predloge (spremembe) zakonov (Škrbec 2013, 125, 126).

Vid Doria opozarja, da se zakoni prehitro spreminjajo (zakon o stečaju se spreminja enkrat, dvakrat letno), posledično pa sodišča ob vseh sodnih zaostankih zaradi takšnega sistema ne uspejo normalno delovati. Doria meni, da takšen sistem očitno nekomu odgovarja, ter izpostavlja konkreten primer odvetnice, ki je bila najeta, da bi napisala novo verzijo zakona, po določilih katerega je sicer privatno poslovala. Ko je postalo jasno, da zakon v praksi ne deluje (tudi zato, ker je vseboval načrtno vstavljene pravne »luknje«), so to isto odvetnico še enkrat najeli, to pot za odpravo napak, ki jih je v prejšnji verziji zakona zagrešila sama. Po Dorievem mnenju so to korupcijska tveganja, ki so nesprejemljiva, saj so v bistvu že kazniva dejanja (Priloga B).

3.8 Tožilstvo in sodstvo

3.8.1 Delovanje tožilstva in sodstva

Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije (2012) v skupino korupcijskih kaznivih dejanj šteje: nedovoljeno sprejemanje daril po 241. členu KZ-1 (247. člen KZ), nedovoljeno dajanje daril po 242. členu KZ-1 (248. člen KZ), jemanje podkupnine po 261. členu KZ-1 (267. člen KZ), dajanje podkupnine po 262. členu KZ-1 (268. člen KZ), sprejemanje daril za nezakonito posredovanje po 264. členu KZ-1 (269. člen KZ) in dajanje daril za nezakonito posredovanje po 264. členu KZ-1 (269.a člen KZ). Med ta dejanja spadajo še kazniva dejanja, kot je kršitev proste presoje volivcev iz 151. člena KZ-1 (162. člen KZ) in

sprejemanje podkupnine pri volitvah iz 159. člena KZ-1 (168. člen KZ), ki pa na tožilstvih niso bila obravnavana.

Tabela 3.2: Statistični prikaz osnovnih tožilskih podatkov za štiri leta

Leto	Prejete ovadbe	Vloženi obtožni akti	Prejete sodbe	Uspeh obtoževanja (obsodilne sodbe)
2008	74	9	16	10
2009	103	16	10	8
2010	82	22	11	2
2011	158	33	6	2
2012	129	35	28	22

Vir: Prirejeno po Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije 2012.

Vrhovno državno tožilstvo je za navedena kazniva dejanja v letu 2012 prejelo ovadbe zoper 129 oseb, 128 fizičnih in eno pravno osebo. V primerjavi z letom 2011 se je število ovadenih oseb zmanjšalo, saj so v letu 2011 prejeli ovadbe zoper 137 fizičnih oseb ter 21 pravnih oseb. Skupaj z zadevami prenesenimi iz prejšnjih obdobj so državni tožilci obravnavali 218 oseb, pri čemer so za 50 oseb ovadbe zavrgli, zoper 42 oseb so zahtevali preiskovalni postopek, zoper 35 oseb pa so vložili obtožne akte (10 obtožnih predlogov, štiri neposredne obtožbe in zoper 21 oseb obtožbe po preiskovalnem postopku). Sodišča so izrekla sodbe zoper 28 oseb, od tega zoper 22 oseb obsodilno, za šest oseb pa oprostilno sodbo. V letu 2012 se je intenziteta in uspešnost obravnavanja tovrstnih kaznivih dejanj na tožilstvih povečala. Ob tem, da so tožilci prejeli manj kazenskih ovadb, pa je bilo vloženih več obtožnih aktov, izdanih pa je bilo tudi več sodb (Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije 2012).

Zgoraj opisano stanje velja za celotno slovensko prebivalstvo. V nadaljevanju so predstavljeni podatki o kaznivem dejanju korupcije s strani poslancev.

Po podatkih, ki jih je zbrala OSG (ocenjevalna skupina GRECO)¹⁴, je bil v sedanjem sklicu Državnega zbora, to je od leta 2011, en poslanec obdolžen

¹⁴Ocenjevalno skupino so sestavljali: »Francisco JIMÉNEZ VILLAREJO, višji tožilec, enota za mednarodno sodelovanje, predstavnik posebnega urada za preganjanje korupcije, tožilstvo v Málaga, splošno tožilstvo (Španija); Anca JURMA, glavna tožilka, služba za mednarodno sodelovanje, državni protikorupcijski direktorat, tožilstvo v sestavi visokega kasacijskega sodišča (Romunija); Zorana MARKOVIĆ, direktorica protikorupcijske agencije (Srbija), in David WADDELL, sekretar irske komisije za standarde, sekretar, standardi v komisiji za javne funkcije (Irska). OSG je pomagala Sophie MEUDAL - LEENDERS s sekretariata GRECO« (GRECO 2012).

kaznivega dejanja korupcije. Imuniteta ni bila zahtevana in tudi ne podeljena. V prejšnjem sklicu (2008–2011) je bilo 16 primerov, ko so bili poslanci vpleteni v kazenske postopke – od tega približno četrtnina zaradi korupcije. Samo en poslanec je zaprosil za imuniteto, a mu je Državni zbor ni podelil. V drugem primeru je bil poslanec obsojen na zaporno kazen zaradi korupcije in izsiljevanja, mandat mu je prenehal. Imuniteta je bila od leta 2004 članom Državnega sveta od dvanajstih primerov podeljena v dveh primerih (GRECO 2012).

Podatkov za ministre ni moč dobiti.

Ga. Habjan Barborič pravi, da je pomembna funkcija prava ta, da imajo ljudje občutek pravičnosti, da se za kazniva dejanja izrekajo sankcije, torej da sodišča izpeljujejo postopke. Če so ti postopki dolgotrajni, če do njih sploh ne pride ali pa če se ne zaključijo, potem tega občutka, da je pravo pravično, ni (Priloga A).

Velik problem je odkrivanje in dokazovanje kaznivih dejanj. Na pričevanja pri dokazovanju ni mogoče računati. Pomembno je sodelovanje med pristojnimi organi. Uporaba prikritih preiskovalnih ukrepov je še posebej zahtevna. Uporablja se navidezno dajanje ali sprejemanje podkupnine ali daril, tajno delovanje, prisluškovanje, hišne preiskave, zasegi komunikacijskih sredstev in dokumentacije. Rezultati tovrstnih preiskav so v postopku sodnega preverjanja, na podlagi aktivnosti obrambe, ki v izločitvi dokazov vidi možnost za uspeh pri odvrnitvi tožilčevih obtožb (Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije 2013).

Po mnenju ga. Habjan Barborič imamo opravka s situacijo, ko pri pregonu kaznivih dejanj včasih pride do vtisa, kot da sistem ni poenoten. To predstavlja nevarnost, ki lahko po eni strani vpliva na ugled tožilstva v javnosti, po drugi strani pa lahko vpliva tudi na učinkovitost in uspešnost zaključka pregona (Priloga A).

3.9 Nadzor

3.9.1 Podhranjenost oziroma neoptimalna organizacija in avtonomija ključnih nadzornih ter preiskovalnih organov

Preventivne politike zajemajo raznolike vidike, od jasno določenih etičnih pravil, ukrepov ozaveščanja, gradnje kulture integritete znotraj posameznih organizacij,

vključno s strogim komuniciranjem z vrha navzdol v zvezi z vprašanji integritete, do učinkovitih mehanizmov notranjega nadzora, preglednosti, enostavnega dostopa do informacij javnega značaja, učinkovitih sistemov za ocenjevanje delovanja javnih institucij itd. (Evropska komisija 2014).

»Policija se zaveda, da je korupcijo zelo težko odkrivati in da je to kriminal temnega polja. Situacija izhaja iz dejstva, da imata pri korupciji korist tisti, ki daje, kot tudi tisti, ki sprejema, in nimamo oškodovanca, ki bi prijavil takšno kaznivo dejanje. V ta namen je treba sprejeti zakonodajo, ki bo omogočala transparentnost sredstev, s katerimi razpolagajo občani in organizacije ter pri tem uzakoniti konfiskacijo¹⁵ s korupcijo pridobljenih sredstev« (Dobovšek 2009, 65). Ukrepe, ki se kažejo uspešni v boju zoper korupcijo, bi lahko povzeli kot inkriminacijo takšnih dejanj v zakonodaji, preventivno delo v vseh državnih institucijah, povezano z izobraževanjem na tem področju, ustanovitev posebnih komisij, ki bi se ukvarjale s korupcijo in nenazadnje seznanjanje javnosti z delom institucij, povezano s transparentnostjo sredstev, tako institucij kot njenih zaposlenih. »Kot eden izmed najuspešnejših orožij v boju zoper korupcijo se je pokazal institut obrnjenega dokaznega bremen«¹⁶ (Dobovšek 2009, 65).

Doria poudarja, da imamo ogromno mehanizmov nadzora, ker želimo vse zapisati v zakone, vendar pa osnovni mehanizmi, ki delujejo v tujini, pri nas ne funkcionirajo. Dodaja, da je na nepravilnosti treba opozarjati (Priloga B).

Ker smo intervjuja izvedli s predstavnico Komisije za preprečevanje korupcije (državni organ) in s članom Društva Integriteta (del civilne družbe), lahko podamo rezultate delovanja teh dveh organizacij v smislu nadzora in preventive. Po mnenju Dorie je Društvo Integriteta od pričetka svojega obstoja (od leta 2009) pripomoglo k napredku pri tem, da se veliko več govori o korupciji oziroma o sistemu odgovornosti. O preventivnih dejavnostih komisije Doria meni, da je del krepitve integritete tudi to, da se problematizira določene tematike, ki se jih do sedaj ni (Priloga B).

¹⁵ »Konfiskacija pomeni odvzem premoženja ali dela premoženja kot kazen za kaznivo dejanje, zaplemba« (ZRC-SAZU 2014).

¹⁶ »Pri odkrivanju korupcije je treba slediti bogastvu, saj velja, kjer je bogastvo, je tudi korupcija. Pri institutu obrnjenega dokaznega bremena osumljeni izgubi svoje premoženje, če ne more dokazati, da ga je pridobil na zakonit način in s tem plačal obveznosti državi« (Dobovšek 2009, 184).

4 SKLEPNE UGOTOVITVE IN ZAKLJUČEK

Pojma integriteta in sistemska korupcija lahko razumemo in razlagamo na toliko načinov, kolikor je raziskovalcev, ki o omenjenima pojmom govori. Prav zaradi omenjenega dejstva je raziskovanje na področju integritete in sistemske korupcije toliko bolj kompleksno oziroma ga je težko preučevati z objektivnega zornega kota. Velikokrat pride do situacij, v katerih določeni raziskovalec vidi opravljeno dejavnost sporno, drugemu raziskovalcu pa se zdi enaka dejavnost v skladu z vrednotami in normami, ki jih ima postavljene. Ko govorimo o integriteti, lahko rečemo, da je pomanjkanje le-te tudi pomanjkanje odgovornosti. Kadar sprašujemo o integriteti posameznika ali institucije, je vzporedno temu treba postaviti vprašanje, koliko odgovornosti posameznik ali institucija nosi in kako s slednjo ravna. S podobnimi težavami se soočimo, ko govorimo o sistemske korupciji – o pojavu, katerega subjektivno definicijo poznamo v večini primerov vsi, merljivih podatkov o tem pojmu pa imamo le malo oziroma so skoraj ničelni. Zaradi omenjene predpostavke subjektivnosti se lahko posameznik strinja z raziskovanim ali pa je njegovo mnenje popolnoma nasprotno.

Misel, da je integriteta političnih odločevalcev nujno potrebna za obstoj in stabilnost države, nas je vodila skozi celotno preučevanje predmeta diplomskega dela. V diplomskem delu smo se spraševali, kolikšno stopnjo integritete imajo politični odločevalci v Sloveniji, in ugotavljali, ali je zaradi nizke integritete nosilcev moči ogrožena stabilnost države in močno prisotna sistemska korupcija. V predmetu preučevanja so zajeti politični odločevalci na splošno, torej ne vsak posamezni politični odločevalec. Zastavljeno hipotezo lahko potemtakem potrdim, kljub temu pa je treba poudariti, da se pomanjkanje integritete pojavlja v večjem, ne pa tudi v celotnem delu političnega sistema v Sloveniji. Za podrobnejšo sliko bi bilo treba raziskati posamezne primere ali posamezne sklope korupcijskih tveganj in jih pregledati z različnih zornih kotov. Iz preučevanega lahko sklepamo, da je s takšnim delovanjem opaziti zelo omajano stabilnost države. Primer slabe stabilnosti države se je pokazal pri vlogi Slovenije kot posrednice med Evropo in Hrvaško, kandidatko za vstop v Evropsko Unijo. Slovenija bi morala najprej »prečistiti sebe«, da bi lahko to vlogo izpeljala v skladu z določenimi pričakovanji.

Raziskovanje izbranega področja lahko predstavlja nekaj problemov. Prvi problem tiči v samem področju integritete – le-tega je nemogoče izmeriti z jasno določenimi

statističnimi podatki, saj je izpostavljeno človeško delovanje. Drugi problem je ta, da ima v primeru sistemskega ujetja države veliko akterjev koristi, ki se jim niso pripravljene odpovedati. Kot tretji problem lahko izpostavimo dejstvo, da so v Sloveniji za korupcijska tveganja praviloma premile kazni. Ljudje kaj hitro lahko preračunajo, da se jim splača kršiti zakon, ker vedo, da bo v primeru odkritja kazen manjša, kot pa je bila korist. Kot zadnjega izmed naštetih problemov lahko izpostavimo sledečega – državljani si pogosto na podlagi medijev ustvarimo mnenje in tako sami nismo dovolj iniciativni, da bi raziskali omenjeno področje. Rešitev posameznih problemov lahko vsak posameznik vidi na svoj način. To pa bi bil lahko tudi predmet nadaljnje raziskave.

V samem diplomskem delu se nismo dotaknili »Načrta integritete«, ki ga je izdelala Komisija za preprečevanje korupcije. Iz osnov, pridobljenih na podlagi načrtov, bi lahko prišli do različnih zaključkov in podrobnejših rezultatov, kot so npr. pomanjkljivosti in uspešne prakse na sistemski ravni. Tudi to področje bi bilo zanimivo raziskati.

5 LITERATURA

1. Angleško-slovenski slovar bibliotekarke terminologije. 2014. *Cross-reference*. Dostopno prek: <http://www.termania.net/slovarji/anglesko-slovenski-slovar-bibliotekarske-terminologije/5651934/cross-reference> (28. maj 2014).
2. Banka Slovenije. 2012. *Letno poročilo za leto 2012*. Dostopno prek: file:///C:/Users/Manja%20in%20Iztok/Downloads/Letno_poro%C4%8Dilo_2012.pdf (31. marec 2014).
3. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2012. *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij. 2013. *Politbarometer 11/2013, november 2013*. Ljubljana: Center za raziskovanje javnega mnenja.
5. Dobovšek, Bojan. 2009. *Transnacionalna kriminaliteta: študijsko gradivo*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
6. Evropska komisija. 2014. *Poročilo komisije Svetu in Evropskemu parlamentu, poročilo o boju proti korupciji v EU*. Dostopno prek: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_sl.pdf (9. maj 2014).
7. Fakulteta za družbene vede – Inštitut za družbene vede. 2010. *Stališča o korupciji 2009*. Ljubljana: Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij.
8. Grad, Franc. 2000. *Parlament in vlada*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

9. --- in Igor Kaučič. 2003. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.
10. Grad, Franc in Janez Pogorelec. 2003. *Državna ureditev: dopolnjeno učno gradivo za udeležence seminarja*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
11. GRECO - Skupina držav proti korupciji. 2007. *Poročilo o transparentnosti financiranja političnih strank v Republiki Sloveniji (Tema II)*. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2007\)1_Slovenia_Two_SI.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2007)1_Slovenia_Two_SI.pdf) (9. maj 2014).
12. --- 2012. *Četrti krog ocenjevanja – Preprečevanje korupcije pri poslancih, sodnikih in tožilih: Poročilo o Republiki Sloveniji*. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2011\)1_Slovenia_SLO.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2011)1_Slovenia_SLO.pdf) (9. maj 2014).
13. Grgič, Maja. 2012. Klemenčič: Korupcija v bankah je bila sistemska. *Delo*, 15. september. Dostopno prek: <http://m.delo.si/clanek/221059> (25. marec 2014).
14. Habič, Simona, ur. 2012. *Nacionalni sistem integritete v Sloveniji: ocena in analiza*. Trzin: Društvo integriteta – Društvo za etičnost javnega delovanja.
15. Haček, Miro. 2009. *Politiki in visoki javni uslužbenci: Kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Hribar, Tine. 2012. Etični pomen ustavne prisege. V *Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote: integriteta, odgovornost, vladavina prava*, ur. Bečir Kečanović, 151–154. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
17. Kavčič, Blaž. 2011. Mag. Blaž Kavčič, predsednik državnega sveta. V *Revščina, korupcija, razvoj: s transparentnostjo in integriteto do gospodarskega in socialnega razvoja Slovenije*, ur. Iva Peternel, 7–8. Trzin: Integriteta, društvo za etičnost javnega delovanja.

18. Komisija za preprečevanje korupcije. 2010. *Letno poročilo 2009*. Dostopno prek: file:///C:/Users/Predavalnica27/Downloads/Porocilo_za_delo_v_2009.pdf. pdf (15. junij 2014).
19. Komisija za preprečevanje korupcije. 2013a. *Ocena stanja*. Dostopno prek: https://www.kpk-rs.si/upload/t_datoteke/Ocena_stanja_korupcije_v_RS.pdf (11. marec 2013).
20. --- 2013b. *Priporočilo glede odpravljanja tveganj za nastanek nasprotja interesov in korupcije pri upravljanju s kapitalskimi naložbami države*. Dostopno prek: https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/priporo%C4%8Dilo%20-%20delnice%207_11.pdf (25. marec 2014).
21. --- 2013c. *Banke in druge družbe v državni lasti*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/BANKE%20IN%20DRUGE%20DRU%C5%BDBE%20V%20DR%C5%BDAVNI%20LASTI.pdf> (1. april 2014).
22. --- 2014. *Integriteta in etika*. Dostopno prek: <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika> (14. januar 2014).
23. Lamut, Urša in Mirna Macur. 2012. *Metodologija družboslovnega raziskovanja: od zasnove do izvedbe*. Ljubljana: Vega.
24. Mernik Gobec, Polona. 2010. *Korupcija pri postopku javnega naročanja*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
25. Ministrstvo za finance. 2013. *Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2012*. Dostopno prek: http://www.djn.mf.gov.si/resources/files/Sistem_javnega_narocanja/Stat_por_JN2012_IN.pdf (7. maj 2014).

26. Pagon, Milan. 2003. Policijska etika in integriteta. V *Etika, integriteta in človekove pravice z vidika policijske dejavnosti*, ur. Milan Pagon, Gorazd Meško in Branko Lobnikar, 11–26. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Visoka policijsko-varnostna šola.
27. Smodej, Vera. 2002. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Novo mesto: Visokošolsko središče, Visoka šola za upravljanje in poslovanje.
28. STA. 2011. Korupcija pri nas resen problem. *Dnevnik*, 9. december 2011. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/clanek/1042494323> (13. januar 2014).
29. Stefes, H. Christoph. 2007. *Measuring, Conceptualizing, and Figting Systemic Corruption: Evidence from Post-Soviet Countries*. Perspectives on Global Issues. 2 (1). Dostopno prek: [PDF] od gosbook.ru [PDF] (13. januar 2014).
30. --- 2008. *Governance, the State, and Systemic Corruption: Armenia and Georgia in Comparison*. Caucasian Review of International Affairs 2 (2). Dostopno prek: http://www.cria-online.org/Journal/3/Governance,_the_State,_and_Systemic_Corruption_Armenia_and_Georgia_in_Comparison_by_Stefes_Christoph_done.pdf (13. januar 2014).
31. Strahovnik, Vojko. 2012. Spoznavne vrline, integriteta in etika javne uprave. V *Javna etika in integriteta: odgovornost za skupne vrednote: integriteta, odgovornost, vladavina prava*, ur. Bećir Kečanović, 127–137. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije.
32. Toš, Niko. 2007. (ne)zaupanje v institucije: Potek demokratične institucionalizacije v Sloveniji. *Teorija in praksa* 44 (3–4): 367–395.

33. UMAR. 2014. *Ekonomsko ogledalo*. XX (2). Dostopno prek: http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/eo/2014/EO2_2014.pdf (7. april 2014).
34. *Ustava Republike Slovenije*. Ur. l. RS 33/1991. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199133&stevilka=1409> (17. maj 2013).
35. Valicon. 2010. *Raziskava o gospodarskem in poslovnem okolju, poslovni etiki in neuradnih plačilih na Slovenskem za leto 2009*. Ljubljana: Valicon.
36. Vidmar, Uroš. 2013. *Integriteta: znanstvena monografija*. Ljubljana: Amalietti&Amalietti (Zbirka Kriminalistika).
37. Vrhovno državno tožilstvo Republike Slovenije. 2012. *Skupno poročilo o delu državnih tožilstev 2012*. Dostopno prek: http://www.dt-rs.si/uploads/porocilo_2012_internet.pdf (9. maj 2014).
38. --- 2013. *Predstavitev letnega poročila za leto 2012*. Dostopno prek: http://www.dt-rs.si/sl/informacije_za_medije/147/ (9. maj 2014).
39. *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-UPB2)*. Ur. l. RS 69/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201169&stevilka=3056> (17. maj 2013).
40. *Zakon o javnem naročanju (ZJN-2)*. Ur. l. RS 183/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006128&stevilka=5409> (6. marec 2014).

41. *Zakon o političnih strankah* (ZPolS-UPB1). Ur. l. RS 100/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005100&stevilka=4345> (11. april 2014).
42. ZRC-SAZU. 2014. *Konfiskacija*. Dostopno prek: http://bos.zrc-sazu.si/cgi/a03.exe?name=sskj_testa&expression=ge=konfiskacija (5. maj 2014).

1.

PRILOGI

Priloga A: Intervju z Vito Habjan Barborič, zaposleno na Komisiji za preprečevanje korupcije, vodja projektov za preventivo

(Intervju je potekal v prostorih Komisije za preprečevanje korupcije, 16. maja 2014, v diplomskem delu je objavljen s privolitvijo intervjuvanke.)

- 1. Če pogledamo javnomnenjske raziskave, opazimo, da je zaupanje ljudi v državni zbor in vlado zelo nizko. Z vidika sistemske korupcije je to kazalnik le-te. Ali lahko rečemo, da je temu tako tudi zaradi predpostavke, da imajo poslanci in ministri nizko integriteto? Zakaj je temu tako oziroma kdo nosi glavno »breme« takšne situacije?**

Pomembno vprašanje, če izhajate iz tega, da je kazalnik sistemske korupcije tudi nizka integriteta poslancev in ministrov, je, kaj sistemska korupcija sploh je. Najprej je to treba razčistiti. In če tukaj govorimo o tej tesni povezanosti teh nekih političnih opcij z delovanjem državnega aparata in pa povezava z zasebnim sektorjem, potem v bistvu vemo, da pač izhajamo iz te premise. Zdaj, zakaj bi bila to predpostavka za sistemske korupcije, ta nizka integriteta ministrov in poslancev. V bistvu, če govorimo, da je eno izmed temeljnih ustavnih načel vladavina prava oziroma da je Slovenija pravna država, potem pod to lahko recimo potisnemo marsikatero pravno načelo, kot na primer enakost pred zakonom, socialne pravice in tako dalje. To pomeni, da v bistvu, če na drugi strani ugotavljamo, da prihaja zaradi določenih povezav med politiko in izvršilno vejo oblasti ali pa zasebnim sektorjem in delovanjem državnega aparata do tega, da se načelo pravne države ne spoštuje, kar se zlasti izrazito kaže lahko tako pri vsebini sprejemanja predpisov, nenazadnje tudi pri tem, kako tečejo zakonodajni postopki, in pa potem tudi pri samem izvrševanju zakonodaje. Seveda je tukaj nujno potrebno, kot enega glavnih akterjev za takšno stanje, ki seveda prinese nek nizek ugled v javnosti, to stanje oziroma na drugi strani nezaupanje javnosti »napram« tem subjektom, ki so vpleteni, in to so pač poslanci oziroma ministri kot nosilci izvršilne veje oziroma zakonodajne veje oblasti. Če se recimo srečujemo s primeri, kot je ugotovitev, recimo pomanjkanje integritete, ugotovitev nekkih korupcijskih primerov, ugotovitev, da je bilo neko ravnanje kršitev protikorupcijske zakonodaje, in poslanci ali ministri, oziroma bom govorila o poslancih na splošno, nastopajo iz pozicije na te obtožbe, da dokler jim ni dokazano pravnomočno

v kazenskih postopkih, do takrat so oni funkcionarji in bodo ostali funkcionarji in ko se recimo to le dokaže, takrat nastopajo z argumenti, da gre za politične procese, političen konstrukt, obračunavanje ene opcije, politične, z drugo. Seveda, ko to povprečen človek opazuje in hkrati na drugi strani spremlja neke druge primere, ko nekdo drug zaradi nekkih kršitev plača globo, pristane v zaporu, je na nek drug način sankcioniran, izgubi službo in tako naprej, se seveda ustvarja eno takšno mnenje, da za vse ljudi ne velja zakon enako. Potem imamo še eno drugo perspektivo tukaj, ki je zelo pomembna. Od ljudi, ki so na nekkih položajih oziroma ki so nosilci nekkih funkcij, se čedalje več pričakuje. Ravno zaradi vse pogostejše debate o integriteti, ki se pojavlja v javnosti v državi, v Sloveniji, se pričakuje nek višji standard. In pogosto s svojimi dejanji ta standard ne izpolnjujejo. Recimo, če damo primere, ne vem, recimo trebanjski župan Kastelic, ki je bil nenazadnje tudi zaradi zlorabe položaja celo obsojen, je kljub temu zastopal stališče, da še vedno lahko obdrži svojo funkcijo župana in jo naprej opravlja. Na drugi strani pa imamo nemoč javnosti, nemoč občanov, volivcev, kako v bistvu ukrepati proti tem osebam. Zakonodajca, ugotavljamo, nam ne dopušča, da takšne osebe odpokličemo, razrešimo z njihovih funkcij, zato, ker so neposredno voljeni. In potem imamo tukaj še to dodatno nemoč, da v bistvu niti sam, če si za neko osebo glasoval, volil, jo ne moreš umaknit, razrešit iz te funkcije. Tako da na eni strani v bistvu ne deluje niti, vsaj tak občutek je, sodstvo, ne delujejo postopki, pravni postopki, kakršni koli že so, disciplinski, delovni, kazenski, in na drugi strani se postavlja tudi občutek, da ima tudi neposredna demokracija neke pomanjkljivosti (volilni sistem), ko v bistvu ne moremo niti sami ukrepati, čeprav bi sami želeli, niti sami ne moremo. Mislim, da vsi ti primeri, vse te percepcije in vsi ti občutki ljudi pripomorejo k temu, da je javno mnenje tako nizko, kar se tiče integritete teh oseb. Potem dodatno podkrepijo to mnenje tudi nekatere druge mednarodne organizacije. Na primer GRECO, ki si je v četrtem ocenjevalnem krogu izbral med drugim tudi poslance kot svoj fokus, je ugotavljal, da v bistvu poslanci na noben način ne kažejo nekega interesa oziroma želje, da razčistijo pri sebi, kaj je prav in kaj ne, da hkrati ne želijo niti ukrepat proti drugim kolegom, gre za neko tiho solidarnost, ker se pač vedno računa, da se tudi ti lahko enkrat znajdeš v takšni situaciji in si tudi sam ne želiš, da bi takrat zoper tebe ukrepali. GRECO jim je postavil kar nekaj priporočil, za katere pa je, če gledamo zdaj, kako poteka njihova implementacija, je ta na "nulti" stopnji. Glede na to, da se spet ponovno pogovarjajo o kodeksu etike in spet so mnenja deljena, o čemer spet teče beseda že vsaj sedem, osem let, glede na to, da so večkrat že imeli tak predlog, da bi sprejeli tak kodeks etike, že na

mizi, pa ga niso želeli, jasno kaže na to, kako resno mislijo, ko govorijo o integriteti oziroma koliko so res pripravljeni "podvreči" neko svoje vedenje neki zapisani normi, ki bi jo nenazadnje sami sprejeli. Zdi se mi, da je vsaj na njihovi strani, če sedaj govorimo o poslancih, neresnost zelo visoka. Problem je pa, da smo ljudje na drugi strani apatični. Ni nam sicer vseeno, ampak kot da smo po eni strani izgubili tisti kompas, kaj je prav in kaj ne. Vedno iste osebe, ki so se tudi izkazale, da imajo težave z ohranjanjem neke integritete, se pojavljajo na pomembnih položajih, so vsakodnevni obrazi današnje politike že vsaj pet, deset let in sprašujem se, kaj je bilo prej, kokoš ali jajce. Ali je takšna situacija zato, ker smo mi sedaj postali apatični, ker nismo mogli nič storiti, ali je tako zato zaradi našega pomanjkanja nekega občutka za vrednote in zato, da na kakršenkoli način, tudi tako, da nekomu ne damo glas, sankcioniramo osebo, ki ne izkazuje dovolj visoko stopnjo integritete in potem jo s tem izločimo. In ker tega nismo storili, smo zato sedaj tako apatični. Pač, ne vem, kaj je bilo prej, ampak zdi se mi, da bi nas nekdo moral podučiti, kaj je tisto pravo in na kaj smo predvsem pozabili v sedanjem času.

1.1 Na koga bi lahko v tem primeru računali?

Predvsem, ker ste me vprašali, kdo nosi glavno breme takšne situacije, vsak posameznik sam pri sebi. Jaz mislim, da če že pogledate recimo vaše okolje med študenti, med prijatelji, že tukaj v bistvu lahko veliko naredite. Vidite kolega, vidite sošolca, ki bo recimo nekaj storil, kar mogoče ni na nekem sprejemljivem nivoju in lahko rečete, da bi zanj pričakovali ravnanje z neko določeno stopnjo integritete, pa se marsikdaj zgodi, da ne želite ukrepati iz takšnih ali drugačnih razlogov. Ne govorim sedaj o vas konkretno, ampak ljudje smo preveč oportuni, potem začnemo tehtati, ali je dobro, da se izpostavim, ali je dobro, da kaj rečem, kaj pa če se mi bo to vrnilo kot bumerang, kaj pa če se jaz enkrat znajdem v tej situaciji, pa bo on s prstom pokazal name... Še hujše je pa to, da če pa se že izpostavimo, smo pa po navadi s strani drugih, okolice še ožigosani kot tisti, ki si je drznil, ki je povzpetnik, ki ima neke druge motive, da je šel sedaj nekoga drugega "zašpečat", ali pa tista dobra stara slovenska, da rečemo: »Ja, ja saj Slovenci smo pa zavistni in če vidimo, da nekomu nekaj uspeva, ga z veseljem potegnemo nazaj v gnojnico«. Predvsem bi morali začeti pri sebi neke norme postavljati.

2. Javna naročila so lahko na vseh svojih »stopnjah« (od oblikovanja javnega naročila vse do kartelnih dogovorov) v primežu sistemske korupcije. Na kateri »stopnji« po vašem mnenju lahko največkrat govorimo o vpletenosti poslancev in ministrov?

Kar se tiče javnih naročil in kako so ta vpeta v sistemsko korupcijo, v bistvu lahko tukaj najprej pogledamo že samo zakonodajo. Že sam postopek sprejema zakonodaje s področja javnega naročanja je lahko podvržen v zelo pomembni meri posameznim političnim vplivom ali praviloma preko teh političnih vplivov prihajajo na svojo potezo zasebni lobiji, ki imajo interes, da se določena zakonodaja sprejema na določen način, da bodo lahko čim lažje vstopali v to poslovno sodelovanje z javnim sektorjem. Če se, na primer, neko ministrstvo odloči, da je za normalno delovanje nekega javnega zavoda ali več javnih zavodov potrebno takšno ali drugačno napravo kupiti in postaviti za nakup potrebne specifikacije, je zelo pomembno, kakšne so te tehnične specifikacije. Če so zelo ozko napisane, da ustrezajo samo enemu ali mogoče dvema dobaviteljema oziroma proizvajalcema, bo seveda to povzročilo nelojalno konkurenco, še zlasti v primeru, kadar bi lahko ta naprava bila tudi drugačna in tudi z drugačno dosegala isti cilj. Pri tem se seveda posledično da moč temu dobavitelju oziroma proizvajalcu, ker se mu da s takšnim naročilom monopol. S tem on lahko cene prosto postavlja in država postane od tega odvisna. Še pogosteje se dogaja, da je mogoče, da tak produkt niti ni najboljši, kar pomeni, da je na škodo potrošnika, državljana in torej javnega sektorja, ki zagotavlja neko dobrino, neko storitev, če recimo govorimo o zdravstvu, kar pomeni, da prihaja do tega vplivanja zasebnega interesa, torej interesa dobavitelja, proizvajalca, do zaslužka na javni interes. Torej interes države, ki bi moral biti, da omogoči nekemu uporabniku neko storitev oziroma neko dobrino najvišje kakovosti po najboljši ceni. Torej zakonodaja je že prvi tak mejnik. Govorim o zakonodaji v smislu vodenja postopkov javnega naročanja, kako se ti postopki peljejo, kakšen je nadzor itd. Potem imamo naslednji korak politiko, ki jo praviloma posamezno ministrstvo sprejema v zvezi s tem, kdaj bo šlo v javno naročilo, kaj bo naročalo, v kakšnih količinah, in potem so tukaj pomembne tudi tehnične specifikacije produktov. Če imate »dobro povezavo« med zasebnim sektorjem in pa osebami, ki na nekem ministrstvu pripravljajo gradivo za javna naročila, imate novo tveganje, da bo zasebni interes na nek način prišel v razpisno dokumentacijo, v pogoje z namenom, da se neko javno naročilo odda točno določenemu subjektu. Pri tem imate problem. En problem je že ta, kakšna je vsebina javnega naročila, drug problem je pomanjkanje transparentnosti postopka oddaje javnega

naročila. Pogosto slišimo, da čeprav stoji neka komisija za odločitvijo, je odločitev na nek način prilagojena ukazu, ki pride od nadrejenega, naj si bo to nekdo višji v ministrstvu ali pa celo minister sam. Praviloma ti ukazi pridejo ustno, praviloma pridejo tudi še preden se postopek zaključi, kar pomeni, da člani vedo, na kak način morajo točkovati oziroma obravnavati določenega dobavitelja zato, da bo ta tudi tisti, kateremu se bo javno naročilo oddalo. Glede vpletenosti poslancev oziroma ministrov v te postopke: pri ministru lahko najdemo povezave mogoče malo bolj direktne, neposredne, zato, ker so na konec koncev oni (ministri) tisti, ki podpišejo določeno pogodbo z dobaviteljem, glede poslancev je pa tukaj povezava, vpletenost že prej, kot sem že rekla, po zakonodajni fazi, po drugi strani pa lahko imajo poslanci tudi zaradi določenih povezav, ki so se ustvarile v preteklosti z zasebnim sektorjem, povezavo s posameznim dobaviteljem in na drugi strani ministrom, ki bo sprejemal odločitev in jo lahko sugerirajo, kateri dobavitelj je recimo najboljši, če govorim o najbolj preprosti obliki vplivanja nekega poslanca na ta postopek.

3. Iz medijev je razvidno, da je vse več nosilcev politične moči (v mojem preučevanem primeru vlada in državni zbor) pri upravljanju kapitalskih naložb države obremenjeno s političnimi vplivi, sorazmerno nizko stopnjo kulture, netransparentnostjo. Tu ni znakov osebne, moralne, politične, odškodninske ali kazenske odgovornosti. Zakaj menite, da je temu tako?

Zelo zanimivo je bilo videti eno raziskavo, ki smo jo pred leti naredili, kakšno je razmerje med pomembnimi podjetji, bom rekla, če sedaj govorimo o podjetjih, ki črpajo iz javnega sektorja, ki torej od njega živijo v povezavi z menjavo vlade. In smo lahko recimo ugotovili, da gre tu za tesno povezanost javnega in zasebnega sektorja. Torej, ko se je vlada spremenila, so druga podjetja bila tista, ki so oskrbovala s storitvami in blagom javni sektor. Recimo govorimo o dobrinah pisarniški material, potem recimo IT tehnologija in take stvari. Tako da se že tukaj vidi ta tesna povezanost javnega sektorja, praviloma seveda tudi je tukaj vprašanje ministrov, ki seveda podpisujejo te pogodbe, ki so tisti zadnji, ki so odgovorni za to, kdo bo tisti, ki bo dobil določeno javno naročilo, in pa povezava z zasebnim sektorjem. Sedaj pa, če gremo še korak dlje in če govorimo o podjetjih, ki so v večinski državni lasti, ali pa podjetja, kjer ima država prevladujoč vpliv ali lokalne skupnosti, zelo pogosto pozabimo na lokalne skupnosti, zelo so potisnjene na obrob, in bom rekla, znajo biti dostikrat mogoče tudi zato, ker je nadzor tam še manjši in so povezave med ljudmi še tesnejše, še bolj nevarne kot pa na nacionalni ravni. Ampak v redu, če se pogovarjamo sedaj na splošno, če gledamo to

tesno povezanost podjetij v državni lasti, je to sektor, če lahko tako rečem, ki je prikladen zato, da se tam »znajdejo« osebe, ki so povezane z določeno vladajočo politično opcijo, nenazadnje tudi odpadniki oziroma pripadniki tiste politične opcije, ki trenutno ni na oblasti, pa jih je, za tisti čas vladavine druge politične opcije, potrebno nekam umaknit in se odmaknejo v takšna podjetja. Predvsem je to povezano s tem, da ni neke transparentnosti pri tem, koga in kako se zaposluje. V bistvu bi rekla, da je že eno tako zelo splošno znano dejstvo, da so ta podjetja prikladna za umik za nekaj časa oziroma tudi za »nagrado« tistim, ki so določeni politični opciji pomagali pri vzponu na oblast oziroma tekom izvajanja neke oblasti. Sedaj, druga pomanjkljivost za ta sektor je, da imajo pogosto ti ljudje nizko znanje, ki mogoče ne dosegajo tistega nivoja, ki bi bil potreben, da zasedejo določeno delovno mesto, ker v bistvu primarno se tukaj gleda, da se te ljudi umakne ali da se jih nagradi. Če bi mogoče šlo v istem primeru za izključno zasebno podjetje z zasebnim lastnikom, mogoče takšna oseba niti nikoli ne bi dobila možnosti, da v takšnem podjetju oziroma sektorju deluje. Posledično seveda vsi ti manevri, ti kadri, njihova strokovnost vplivajo na to, kako podjetje posluje. Seveda tudi ta tesna povezanost politikov, kjer politika vpliva na vodilni kader, kakšne odločitve sprejema, kdaj in kako. In potem se to seveda kaže pri tem, koliko je to podjetje uspešno. Ali so odločitve, ki jih sprejema, ekonomične, upravičene, strokovno upravičene, tržno naravnane do tiste mere, kot so lahko. Postavlja se potem vprašanje, ali lahko konkurirajo zasebnim podjetjem, ki se ukvarjajo z isto dejavnostjo. Pogosto se tudi seveda tukaj pojavlja problem, da se z denarjem teh podjetij ne ravna na način kot bi se moralo v smislu nadzora. V bistvu bi lahko rekla, da to posplošeno velja za celotni javni sektor. Govorimo tudi o državnih organih, organih lokalnih skupnosti, gre za denar, ki je državen oziroma ki je od lokalnih skupnosti, od občine. Dokler nimamo lastnika, ki izvaja nadzor nad tem, kako se denar porablja, kar pomeni, da ne bodo nosilci nekih funkcij odgovarjali za neracionalno in neekonomično porabo sredstev, potem bomo imeli situacijo, v kateri smo se recimo sedaj znašli, ko ugotavljamo, da so ogromne bančne luknje, da javni sektor nima dovolj sredstev za normalno delovanje. Sedaj pač povezave tukaj pa so. Če pogledate povezave zasebni sektor, politika, javni sektor. Recimo ena taka dobra knjiga, ki jo je napisal, gre za disertacijo doktorsko, gospod Ali Žerdin: Mreže moči se mi zdi, da je naslov, nekaj takšnega. V bistvu, kjer je spremljal posameznike, kako so se iz določenega položaja oziroma funkcije predstavljali na druge, kako so rotirali od enega podjetja do drugega, na ministrstvo in nazaj, seveda skladno z gibanjem politične opcije, ki je bila trenutno na oblasti. Recimo po drugi

strani imamo podobne stvari tudi v javnem sektorju, če govorimo o ožjem javnem sektorju, v smislu državnih organov, javnih zavodov in tako naprej. Ravno včeraj smo se srečali s situacijo, kako določene osebe krožijo iz ministrstev v javni zavod, nazaj v ministrstvo, v javni zavod. V bistvu postavlja se tudi vprašanje trajnosti razvoja ali javnega zavoda ali določenega segmenta delovanja ministrstva. Če imaš neko osebo, ki nekaj časa deluje in jo potem umakneš in gre nekam drugam in jo potem spet postaviš gor in deluje in jo spet umakneš in gre drugam, potem je v bistvu zelo veliko vprašanje, ali bo neka politika, ki jo takšno ministrstvo zastavi in v kateri ta oseba zelo aktivno deluje, ali lahko o njej govorimo, da je trajnostno naravnana, da se bo sploh izvedla do konca, če se seveda vmes zamenjajo ljudje, ki pridejo z novo vizijo in politiko obrnejo čisto v drugo smer. Mislim, da je tudi to eden od razlogov, zakaj imamo eno to plavanje države, državne politike, gospodarske politike v Sloveniji. Ker menjavamo smeri glede na to, kako se nekatera politična opcija zamisli, da bi bilo prav, da nekaj pelje.

4. Drzno lahko trdim, da v slovenskem bančnem sistemu v primerih bank z večinskim lastniškim deležem države ali prevladujočim vplivom države notranjega ter zunanjega nadzora bančnega poslovanja ni. Kaj bi tu lahko vlada in parlament naredila, a tega ne naredita?

Predvsem je treba enkrat že razčistiti, da ne glede na to, za katero koli politično opcijo gre, imajo politične opcije interes, da kadrujejo v banke z večinskim deležem države ali prevladujočim vplivom države. In to je prvi pogoj za to, da se vzpostavi povezava med politiko in pa med določeno banko. Sedaj, višji kot je kader postavljen s strani politične opcije, bolj kot je odvisen od določene politične opcije, večje je tveganje. Če je kader na nižjih položajih, če nima vpliva na samo delovanje banke, je tveganje tudi manjše. Praviloma politika ima interes, da kadruje na najvišje položaje. Kaj lahko recimo politika, bom govorila na splošno o politiki, naredi, je predvsem to, da ne kadruje. Drugo je strokovnost teh oseb. To sem že prej omenila, kadrujejo osebe, ki so si »zaslužile«, ki jih je treba »nagraditi«, ali pa osebe, ki jim je, zato, ker določena vlada pada, potrebno za vmesni čas, dokler mogoče spet ta vlada ne bo prišla na vodilni položaj, zagotoviti neko delovno mesto, kjer bodo lahko naprej delovali. Pomembno je tudi, da ne gre samo za to, da se človeku zagotovi službo za nadaljnja štiri leta. Takšna oseba poskuša z vplivanjem na vodilne kadre oziroma s svojim samim soodločanjem, kot eden izmed vodilnih kadrov, voditi politiko banke, poslovanje banke, če govorimo o bankah, na način, da tisti, ki so zaslužni, da je ta oseba prišla na ta položaj, nekaj od tega tudi imajo. Govorimo o rentništvu. Treba nekako nazaj plačati to, kar ti je bilo

omogočeno. Nekaj moraš vrniti matični družbi. Kaj bi lahko banke recimo naredile več za to? Transparentnost poslovanja, transparentnost zaposlovanja, potem načelo štirih oči. Predvsem bi tukaj rekla, da je problem transparentnost, ampak težko je dati enoznačni odgovor. Dejansko je treba pogledati delovne procese, kako potekajo, kdo v njih sodeluje, ali sodeluje preveč ljudi, mogoče pa zaradi tega, ker sodeluje preveč ljudi in so zamegljene vloge posameznikov, tako posledično ni jasna odgovornost vsakega posameznika, ki je v tem procesu in potem, če gre kaj narobe, ni mogoče ukrepati. Po drugi strani pa imamo procese, kjer je ljudi premalo, kjer je vse odvisno od enega posameznika, kar mu da dodatno moč, da dejansko lahko vpliva na neko odločitev v celoti, tudi če odločitev ni pravilna. Tu potem tudi ni odgovornosti in ni nadzora. Če se okrepi transparentnost, se omogoči boljši nadzor, naj bo to notranji ali zunanji, kar posledično pomeni, da težje prekršiš določeno pravilo. Potem, kaj smo opazili, ko smo recimo gledali bančni sistem, je pomanjkanje dokumentacije. To je del transparentnosti. Ko postopki niso jasni, ko niso jasno zapisane faze, ko ni dokumentacije, ki izkazuje, kako je prihajalo do odločitev. Tu imamo situacijo, ko dejansko lahko vsak s prstom kaže na drugega, in je težko za pravne, za disciplinske, za kazenske, za odškodninske postopke, dokazati, kdo je tisti, ki je bil odgovoren za neko odločitev, ki je povzročila neko škodo. In to je lahko način, kako posameznik zamegli neko situacijo in s tem zmanjša možnost, da bo enkrat odgovarjal za neko nastalo situacijo. Predvsem je meni zanimivo to, da se ta trenutek državni zbor oziroma KPK ukvarja s preiskovanjem bančne luknje in odgovornih zanjo. V državah, kjer bo npr. nek parlament izvedel tovrstno preiskovalno akcijo, zadeva lahko ima dejansko nek pozitiven učinek. Mislim, da pri nas nikakor to ne bo imelo pozitivnega učinka in niti namena, da bi ga imelo. Predvsem želim tukaj izpostaviti, da ena politična opcija ne bo pokazala na drugo, češ, da je samo ona kriva za nastanek neke bančne luknje. Če pa pogledamo, da imamo v Sloveniji zakon o slabi banki, ki pa je med, mislim, tremi cilji zapisal, kot zadnjega, cilj, da se ugotovi, katere osebe so bile odgovorne za nastanek bančne luknje oziroma so prispevale k nastanku bančne luknje, se mi pa to zdi sicer dober pristop, problem pa je, in tukaj je spet vprašanje zakonodaje in kako se vpliva na njo, kaj v zakonu je in česa ni, in da je to tudi edina določba, ki govori o vprašanju odgovornosti za nastanek bančne luknje v celotnem zakonu. Torej celoten zakon potem opredeljuje samo prva dva cilja, ki govori o ugotovitvah, katere terjatve in prenosi so slabi in tako naprej. Celoten zakon torej govori samo o teh dveh ciljih, medtem ko o zadnjem cilju, torej o ugotovitvi odgovornosti posameznikov za nastanek luknje, ničesar ne razvije nadalje. Kar pomeni,

da zakonodajalec oziroma pripravljalec predloga zakona niti ni imel interesa, da se bo o tem kakorkoli diskutiralo oziroma da se bo karkoli na tem področju delalo, ampak je bila to le ena kozmetična vsebina, ki je na nek način zadovoljila javnost, da tu pa nekaj bo narejenega. Žal, tukaj bi rekla, da pogrešam javnost in medije, da bi takrat pravi čas na to opozorili. S čim se sedaj spopadamo, je, da imamo DUTB, ki deluje na podlagi tega zakona, v bančno luknjo in prenos slabih terjatev itd. pa so vpeti še drugi akterji, npr. Banka Slovenije, Ministrstvo za finance. Vprašanje tukaj pa je, v kolikšni meri se DUTB dejansko ukvarja z ugotavljanjem odgovornosti, kar je po tem zakonu njihova pristojnost. In ali ni to samo ena izmed nalog, ki je potisnjena ob rob. Zakon niti nima nobenih drugih določb, ki bi jim sploh povedal, kako naj to naredijo. Zanimivo je tudi, da so v DUTB-ju kadri, ki so prišli tudi iz posameznih bank, ki so prispevale k nastanku bančne luknje oziroma zaradi katerih je bančna luknja nastala, kar pomeni, da se pojavlja tveganje, ali bodo te osebe res pripravljene sedaj s prstom pokazati nase ali na svoje kolege, ki so bili odgovorni za nastanek te luknje, in smo dejansko spet eno zgodbo zaključili brez epiloga.

5. Kolikšen vpliv menite, da imajo politične stranke in njihovi interesi na posamezne poslance in ministre? Ali delujejo po »svoji vesti«? Kje bi lahko pričakovali večjo integriteto (posameznika ali skupine)?

Spet smo pri vprašanju integritete predvsem posameznika. Poslanci so predstavniki ljudstva, glasujejo po svoji vesti. Logično je, da se sicer združujejo v določene skupine, ampak je zelo zanimivo ugotavljati, kako lahko neka skupina povezano deluje pri vseh vprašanjih. Tukaj se potem postavlja vprašanje, ali res glasujejo po svoji vesti. Mislim, da je edini logični odgovor, da ne. Ker me nihče ne bo prepričal, da neka poslanska skupina lahko vedno pri vseh vprašanjih razmišlja enako. Tako se že tukaj vidi, da je interes skupine, ki ga zasleduje nek poslanec, na prvem mestu, pred njegovim interesom zastopati ljudstvo oziroma glasovati po svoji vesti. Tukaj govorimo o tem vprašanju integritete. Če imajo na drugi strani še mandat, s katerega jih nihče ne more odpoklicati oziroma razrešiti, in če imamo mogoče tudi volilni sistem naravnano tako, da se lahko pojavljajo vedno eni in isti obrazi v politiki, in če imamo posledično še apatičnost volivcev oziroma neko nemoč volivcev in neko prepričanje, da tako ali tako ni moč nič narediti, seveda lahko posledično politične stranke oziroma posamezniki še naprej usklajeno delujejo in vodijo svojo politiko tako, kot so si jo zastavili. Sedaj nastopi vprašanje, kje bi pričakovala večjo integriteto. Najprej pri posamezniku. Ko pride do

raznih škandalov, bi posamezniki predvsem morali vedeti, da je najprej na njih, da nosijo odgovornost, in da pokažejo, kaj je zgledno ravnanje. Da torej odstopijo, kadar je recimo nepravilnost tako velika oziroma da se opravičijo oziroma da na neki drugi način pokažejo, da se kesajo za svoje ravnanje. In GRECO jih je s priporočilom, da naj vzpostavijo kodeks in tudi učinkovit mehanizem za njegovo uveljavljanje in sankcioniranje, pozval točno k temu. Rekel jim je: »Postavite si pravila igre, postavite tudi sankcije za tiste, ki se teh pravil igre ne bodo držali«. Po drugi strani, kot sem že prej omenila, se srečujemo s primeri, ko posamezniki uporabljajo vse možne argumente za to, da ni njihova funkcija, poslanska recimo, bila ogrožena oziroma da je ne bi izgubili. To je en problem, drugi problem tukaj pa je, da imamo to lažno solidarnost, to tiho solidarnost v poslanski skupini oziroma drugih poslancev, da vsak ve, da se lahko znajde v podobni situaciji in ni pripravljen s prstom pokazati na tistega poslanca, ki je trenutno izpostavljen zaradi neke kršitve integritete. Če bi poslanske skupine oziroma poslanci kot takšni, ni nujno, da mora to storiti poslanska skupina, to lahko storijo čisto vsi poslanci, izpostavili tega posameznika in od njega zahtevali, da na nek način odplača svoj dolg družbi zaradi svojega ravnanja, najsi odstopi ali karkoli podobnega, bi se s tem tudi ugled, ki ga uživajo poslanci v javnosti, dvignil. Problem je, da tega poslanci ne storijo, problem je tudi, da praviloma poslanska skupina pozove poslanca, da izstopi iz poslanske skupine, kar pa seveda niti ni nobena huda posledica, ker poslanec potem deluje kot nepovezani poslanec in pogosto še vedno naprej sodeluje z isto poslansko skupino, iz katere je bil izločen oziroma je izstopil. Potem se dejansko povprečen človek počuti kot da se ti institucija, če govorimo o državnem zboru, in pa njeni člani, torej poslanci, v bistvu posmehujejo. In ta občutek te pa potem navdaja z neko jezo, z nekim prezirom do politikov na splošno, do poslancev, do parlamenta in to posledično pripelje do nezaupanja, pomanjkanja zaupanja, slabega ugleda, tako institucije kot takšne, kot poslancev. Ljudje se premalo zavedamo, da je to pomembno za normalno delovanje neke družbe oziroma za demokracijo v neki državi. Sedaj ne vem, ali je to zato, ker enostavno ne poznamo nekih drugih sistemov, ker ne vemo, da bi bilo lahko drugače. Recimo, če pogledamo primer Anglije. V Angliji imata oba domova svoj kodeks in oba domova imata svojo komisijo za etična vprašanja oziroma za presojanje etičnosti ravnanj. Oba domova imata tudi poročevalca oziroma nekega komisarja, ki deluje na podoben način kot tožilec. Ko zazna neko ravnanje poslanca, ki ni v skladu s kodeksom, ga razišče in ga predstavi komisiji, ki potem sprejme določeno odločitev, na kak način bo poslanca sankcionirala, če ga bo. Res je, da se je

sistem postavil zaradi raznih izgrediv, nepravilnosti, ki so jih odkrili v povezavi s poslanci, ampak prišlo je do neke normalne reakcije, in čeprav mehanizem ne deluje še popolnoma, je pa vsaj tam in pravila so zapisana. Tako je veliko lažje javnosti graditi neko zaupanje do poslancev in do parlamenta, ker vedo, da se lahko ukrepa, če nek mehanizem obstaja in če obstajajo pravila. Kadar obstajajo pravila, ima javnost možnost presojsati, kje so meje med dovoljenim in nedovoljenim. In javnost ima možnost tudi presoditi, kdaj je tisto nedovoljeno potrebno sankcionirati oziroma obravnavati in sankcionirati, in ali so to poslanci storili na zadovoljiv način. Če mi nimamo pravil in če nimamo mehanizma, niti ne vemo, kaj je prav in kaj ne. Potem lahko šablono uporabljamo za različne ljudi na enak način oziroma na različen način za enake primere, in seveda se ustvari ena takšna zmeda in je ta zmeda logično tesno povezana z občutkom, da za vse ne veljajo enaka pravila. Hkrati, ker ni mehanizma, ker ne vemo na koga se obrniti, da bi se nekaj spremenilo in bi tako imeli občutek, da vsaj nekaj deluje. In potem še naš tako »kratek spomin«, ko pridejo volitve in enostavno nimamo idej in volimo iste ljudi ali pa še hujše, enostavno prepustimo demokracijo in volitve drugim, ki pa so zagnani in gredo na volitve. Rečemo: »Saj ni možno nič narediti«. Tukaj pogrešam mogoče medije, nevladne organizacije, kot neke glasnike javnosti, ki bi postavili neke minimalne zahteve, ki jih kandidati za poslanska mesta morajo izpolnjevati zato, da bi si prislužili naš glas. Enostavno se mi zdi, da ljudje nimajo idej. Ne vedo, kaj lahko naredijo. In praviloma glasujejo za posameznika glede na to, kako dobro zgleda, kolikokrat se pojavi med njimi, kako dobro govori, kako dobro kaj zapoje in zaigra, in v bistvu tam nekje se naša kritična presoja zaključi. Če bi nam pa nekdo dal spisek, kjer bi tudi rekel: »Glejte, ni razumno, da človek, ki je obsojen ali pa je v več kazenskih postopkih, predstavlja ljudi v parlamentu«. Prav tako velja to za osebo, ki je bila vpletena v to, da je najemala neke svetovalne storitve, ki dejansko niso bile svetovalne storitve, ali oseba, ki je koristila javna sredstva, ali pa oseba, ki je v Državnem zboru žaljiva do nadzornih institucij, do sodstva, do tožilstva, do policije, ki jih omalovažuje in ne spoštuje nekaterih predstojnikov nekaterih organov, na primer NPU, Komisijo za preprečevanje korupcije, Varuha človekovih pravic, oseba, ki se v Državnem zboru ne udeležuje sej redno ali pa sploh ne posluša, kaj se dogaja, ne glasuje ali pa glasuje vedno tako, kot mu reče poslanska skupina, oseba, ki se mogoče niti ni nikoli oglasila in prihaja v Državni zbor samo zato, da dvigne roko tako, kot mu naročijo. To so lastnosti, ki jih ne želimo, in če bi jih enkrat tako zbrali in začeli ljudi o tem ozaveščati, kaj neka oseba mora imeti, da sedi v parlamentu, bi mogoče sčasoma

ljudje začeli razmišljati o tem, da pa to je neka logična, normalna, minimalna lastnost, ki jo ta oseba mora imeti oziroma izpolnjevati, da lahko tam predstavlja ljudi. Žal je treba to napisati, žal je o tem treba začeti govoriti, ker drugače ljudje na to ne bodo pomislili.

6. Slovenija po svojih značilnostih (relativna majhnost, družbene in kulturne specifikke) predstavlja okolje, v katerem je nasprotje interesov, vključno z nepotizmom in klientalizmom del vsakdana. Na kateri stopnji nosilcev javnih funkcij je po vašem mnenju to najbolj izrazito in zakaj?

Ta majhnost držav ni omejena samo na Slovenijo. V različnih državah se srečujejo s podobnimi problemi. Pomembno je, da je jasno, do česa lahko pride ravno zaradi te majhnosti in zaradi teh poznanstev, ki so se ustvarila. Zelo občutljivo področje je lokalno okolje. To pa zato, ker lokalno okolje ni toliko na očeh tolikšni publiki, tako veliki publiki, kot je nacionalno okolje. Kaj se dogaja na ministrstvih, povezave parlament ministrstva, podjetja na nacionalni ravni. Tu so vsi akterji poznani, praviloma celotni slovenski družbi, mediji to spremljajo, če kaj obelodanijo v medijih, to spremlja praviloma celoten slovenski narod, zato je tudi nadzor tu večji, tako nadzornih organov kot javnosti in medijev. Ker se vse pobližje spremlja. Potem imamo pa lokalno okolje, kjer pa praviloma, če že samo pogledate lokalne časopise, lokalni časopisi nikoli nimajo dometa, da bi ga brali na nacionalnem nivoju. Poleg tega ima lokalno bralstvo druge norme, druga merila, kaj je prav in kaj ne. Zato, ker je neko dogajanje še bolj tesno vpeto v neko lokalno okolje, kjer se mogoče sploh ne zdi sporno, da župan ima neko podjetje, da njegova žena redno deluje z občino, da njegova hči na občini zaseda neko pomembno delovno mesto. Zato bi rekla, da je problem nasprotja interesov na lokalnem nivoju toliko bolj problematičen, ker tistega potrebnega nadzora tam še ni. In tudi če se kaj zgodi, je to praviloma stvar debate v lokalnem okolju oziroma v lokalnem časopisu. Rešitev za to relativno majhnost Slovenije in posledično s tem povezana tveganja, so prvo jasno postavljena pravila. V tem trenutku se na KPK pogovarjamo o sodstvu. Recimo primer, prijatelji v stečajnem postopku. Govorimo o prijateljstvu med stečajnimi upravitelji in stečajnimi sodniki, ki se redno srečujejo v stečajnih postopkih, ki so nenazadnje bili včasih sošolci na pravni fakulteti, ki so se srečevali v sodnih procesih, ki so mogoče nenazadnje celo poročeni oziroma zaradi določenih povezav med njimi obstajajo neke druge prijateljske povezave. Manko, ki se je tam izkazal, je manko nekih jasnih pravil ravnanja oziroma vedenja. Predvsem argument, ki se je tam pojavljal, je, da je težko pričakovati od posameznika, ki živi na nekem majhnem okolju,

kot je Slovenija, kjer se vsi poznajo in so tesno povezani, da se določene osebe ne bodo smele več družiti oziroma pogovarjati oziroma poznati med sabo. Kar je res. Je pa po drugi strani kljub temu potrebno vpeljati določena pravila, ki določajo, katero ravnanje je še dopustno. Tukaj tehtamo med dvema stvarima. Na eni strani poznanstvo dveh oseb in na drugi strani ugled, ki ga uživa neka institucija. Tu je predvsem pomembno sodstvo, stečajni upravitelji ne toliko. Torej ugled, ki ga sodstvo uživa v javnosti in s tem kakšno integriteto to sodstvo ima. Če teh pravil ni, potem prihaja do situacij, kjer ljudje sami ocenjujejo, kdaj je sodstvo mogoče pri svojem ravnanju, obnašanju šlo predaleč. Namreč, zakaj je ugled pomemben? Ker je praviloma pomembna karakteristika oziroma lastnost, povezana z ugledom, nepristranskost sodnika, kar je temelj njegovega delovanja. Ne gre zato, da mi ocenjujemo, ali sodnik lepo zgleda ali je lepo oblečen ali lepo diši, da se lepo pogovarja. Čeprav je tudi to pomembno za ugled sodstva kot takšnega. Ampak mi govorimo o povezavi sodnika z nekom, ki lahko pri povprečnemu človeku, ki mogoče samo spremlja od daleč proces, ali pa je v njemu udeležen kot stranka, povzroči dvom o nepristranskosti tega sodnika. In če je nepristranskost sodnika pod vprašanjem, je to lahko zelo nevarno. Namreč, če je še katera od teh treh vej oblasti nekako sprejeta ali pa dojeta kot tisti zadnji branik preden celotna država pade na tej poti normalnega delovanja, nekega urejenega delovanja, kjer posameznik lahko zadovoljuje svoje interese, kjer lahko izvršuje svoje pravice, je potem to sodstvo. Če že nekako dvomimo o zakonodajni in izvršilni veji oblasti, pa nekako mislimo, da sodstvo je pa tisto, in dejansko glede na zakonodajo je tisto, ki lahko popravi najsi neustavne zakone, najsi konkretne akte, torej odločbe, ki bi bile nezakonite. Sodstvo se nam še vseeno zdi tisti branik, ki je tukaj pomemben in ki mora stati. In če imamo pa še to percepcijo, da še sodstvo ne funkcionira, da je še sodstvo povezano z določenimi političnimi opcijami, da ni nepristransko, da nima integritete, da mu ni za zaupati, imamo potem pa še en dodaten problem. Torej pri nasprotju interesov, kot prvo, kar je pomembno, je, da imamo jasna pravila, kaj je dovoljeno in kaj ne, v luči nasprotja interesov, in potem, da imamo mehanizem, ki se aktivira takrat, ko do nasprotja interesov pride in ko je treba situacijo sanirati. Kar se pa tiče družbenih in kulturnih specifik, jih je pa tukaj kar veliko. Ena takšna je, da ne bo posameznik nikoli porinil v gnojnico nekoga, ker se lahko sam znajde v isti situaciji. Drugo je, da se še vsi premalo zavedamo, da država ni neka entiteta nekje drugje in smo od nje ločeni, ampak to entiteto mi državljani na nek način sooblikujemo in smo del nje. Naše ravnanje vpliva na ravnanje oziroma delovanje države oziroma kvaliteta, kakovost države kot neke

organizirane skupnosti, ki nam zagotavlja neke pravice, po drugi strani pa od nas zahteva tudi neke obveznosti, je odvisna od ravnanja nas samih. In če mi odobravamo neka ravnanja, kot je plačevanje računov, brez da dobimo račun, ali recimo odobravamo ravnanje, da nek župan gre in da odklene oziroma naroči redarjem, da odklenejo lisice na določenih avtomobilih, potem tukaj govorimo o samovolji posameznikov, ki prinaša določeno stopnjo neurejenosti v delovanju nekega sistema, najsi gre za občino ali državo kot takšno. Ena od teh specifik oziroma karakteristik je, da rečemo »Super, se je vsaj "znajdel", temu pa je treba zaploskati, ker je iznajdljiv, ker se je znašel«. Nihče pa dolgoročno ne razmišlja, da če mi ne plačujemo računov, davkov torej, to je tisto bistvo, se proračun zmanjšuje, kar posledično pomeni, da se davki zvišujejo, kar pomeni, da se socialne pravice zmanjšujejo, kar pomeni, da vlada še večje nezaupanje v državo in njeno delovanje in še večja apatičnost ljudi, in naša ena taka depresija, da je v tej državi že težko živeti, in da je najboljša, da gremo. Ljudje o tem ne razmišljajo dolgoročno, ampak predvsem gledajo iz danes na jutri in pravijo: »Meni se splača, da ne plačam računa, ker ne plačam davek«. Ja, v tistem trenutku si res prihranil 20 evrov, ampak dolgoročno si državi pomagal ustvariti proračunsko luknjo. Problem je tukaj ta, da nimamo enega izobraževanja. Nadzorni organi, kot so inšpekcija, DURS oziroma taki, ki opozarjajo na to problematiko konkretno, premalo pojasnjujejo že mladim, zakaj je temu tako. Recimo, komisija ima eno težko nalogo, da ko govori o korupciji na določenem področju, mora podrobno pojasniti, kako je to povezano z drugimi področji. To je logično, če želiš predstaviti problem in kompleksnost problema, kako je obsežen, da poskušaš ta problem povezati z vsemi drugimi področji, na katere ta vpliva neposredno ali posredno. Pri nas je še vse premalo tega zavedanja, kako imajo razne nepravilnosti dolgoročne posledice. Recimo tudi takšno ravnanje župana ima za posledico to, da kot prvo, tisti, ki so njemu blizu, bodo lahko računali, upravičeno ali ne, da lahko njega izkoristijo za podobne akcije, torej, da se jim odklenejo lisice, po drugi strani bodo drugi nezadovoljni, ker njim ni odklenil teh lisic, na splošno pa bodo ljudje razumeli ta režim urejenosti, ki ga po zakonodaji zagotavljajo, kot ena bedarija, ki »itak« ne velja za vse enako, ampak velja za ene tako, za druge pa tako in potem dejansko, zaradi ravnanja enega človeka, sistem urejenosti, ki bi moral vladati, postavljen pod vprašaj, postane neučinkovit, ga ne spoštujemo in se ga posledično tudi več ne držimo in iščemo krivulje oziroma "hvatamo krivine". To je dober izraz.

7. Rečem lahko, da kazenski postopki zoper nosilce moči (državni zbor, vlada) zelo velikokrat niso sproženi, če pa se uvedejo in začnejo, pa trajajo nerazumno in neupravičeno dolgo ali pa so ukrepi ali sankcije z ozirom na škodljivost ravnanj oziroma kršitev zelo nesorazmerni. Lahko tukaj govorimo o problemu podkupljivosti sodnikov in tožilstva s strani posameznikov poslancev ali ministrov?

Ta problem je zelo kompleksen. Sedaj, da bi rekli, da tukaj govorimo o podkupljivosti sodnikov in tožilstva s strani poslancev in ministrov, bi rekla, da s strani teh posameznikov, ki se znajdejo v postopkih, da. To je ena od opcij. Nenazadnje, primer murskosoboškega tožilca ali pa recimo primer sodnika iz Celja kažeta, da obstajajo tudi ta tveganja. Nevarno bi bilo to posploševati, da je to tisti glavni razlog, zakaj imamo dolgotrajne postopke zoper te osebe ali pa, zakaj se ti postopki nikoli ne zaključijo. Drugo vprašanje tukaj, ki je s tem povezano, je strokovnost sodnikov, tožilcev, tudi preiskovalnih organov oziroma policije, NPU-ja na teh področjih. Če se recimo leta in desetletja določena kazniva dejanja niso preganjala ali mogoče niti niso bila del kazenskega zakonika, je nelogično pričakovati, da bodo kar naenkrat po njihovi uveljavitvi ti kazenski postopki tekli v izjemno visokih številkah oziroma da bodo sodbe za določena kazniva dejanja številčna. Praksa se tudi počasi oblikuje, sodniki se tudi počasi oblikujejo, tudi s tem koliko je takšnih postopkov, ki so jih izvedli. Isto velja za tožilce in policiste oziroma kriminaliste. Počasi začenjajo dobivati množico teh primerov in nians, počasi začnejo risati meje, do kje je nekaj nezakonito in do kje je še zakonito oziroma ne more biti predmet kazenskega postopka oziroma ne more doživeti neko kazensko sankcijo, ima pa lahko kakšno drugo, npr. odškodninsko ali disciplinsko. Zato je pomembna strokovnost oziroma ozaveščenost posameznikov v kazenskih postopkih. Potem imamo tukaj problem kompleksnosti kazenskega postopka samega. En tak primer, ki se je pojavil zadnjič na okrogli mizi, je, da teče kazenski postopek, je tik pred zastaranjem, zadnji narok glavne obravnave, in gre za pomembno zadevo, za pomembnega obtoženca in odvetnik mu tik pred narokom odpove pooblastilo. Gre za čisti manever obrambe. Ker v kazenskem postopku posameznik lahko zahteva preložitve naroka zato, da si najde novega odvetnika, ki mora seveda imeti tudi dovolj časa, da se seznanj s kompleksnim primerom. Kar pomeni, da posledično lahko pride do zastaranja v tistem postopku. Recimo, ali je mogoče kazenski postopek v določenih primerih spremeniti, ga narediti bolj učinkovitega? Gre za vprašanje tehtanja, na eni strani pravic obtoženega oziroma obdolženega, odvisno od faze postopka in domneve nedolžnosti in na drugi strani javnega interesa, da se čim prej razčisti, ali je bilo kaznivo

dejanje strojeno, ali je bila ta dotična oseba storilec kaznivega dejanja in da se ga tudi ustrezno sankcionira. Del pravičnosti oziroma pomembna funkcija prava oziroma pravičnosti prava je, da vidimo, da je pravičnost tudi izvedena. Da imajo ljudje občutek, da sodni mlini meljejo, da izpeljejo postopek in da tistega, ki je storil nekaj nezakonitega, doleti neka sankcija. Če so ti postopki dolgotrajni ali če do njih sploh ne pride ali pa če se ne zaključijo, potem tega občutka, da je pravo pravično, ni. Potem ni samo vsebina prava pomembna, pomembno je tudi, da se pravo izvrši na način, da imamo občutek, da je bilo pravično. Tako da mogoče en del problema leži tudi v tem, kako so kompleksni ti kazenski postopki. Potem so tudi faktorji organizacije dela. Recimo tožilci, pa ne govorim o specializiranem tožilstvu, tam je sistem dela drugačen, kjer vsak tožilec vodi svojo zadevo v celoti do konca, ampak praviloma tožilci dobivajo v obravnavo zadeve glede na to, kdaj se neka zadeva spet pojavi na tožilstvu v naslednji fazi, kar pomeni, en tožilec lahko sodeluje na začetku faze, ko usmerja policijo, potem drugi se lahko odloči, ali bo zahteval uvedbo preiskave ali ne, tretji lahko potem hodi na obravnavo, na obravnavo lahko hodijo različni tožilci, odvisno od tistega, ki je tisti dan oziroma tisti teden določen za obravnave na nekem sodišču. Posledično se lahko zaradi tega srečamo s tem, da en tožilec vidi neko zadevo na ta način, torej ko prebere dejstva, si ustvari neko zgodbo. Drugi jo vidi drugače in bi mogoče neke stvari tudi drugače naredil v postopku. Tretji jo vidi spet drugače. Isto je potem na obravnavi, na narokih, kjer bo mogoče eden videl fokus v eni smeri in bo tudi spraševal obtoženca ali priče v neko smer, drugi bo peljal zgodbo v drugo smer. Po eni strani imamo to tveganje, da nekako zgleda pregon, kot da včasih sistem ni poenoten, kot da vsak malo vleče na svojo stran. To je ena nevarnost, ki lahko po eni strani vpliva na ugled tožilstva v javnosti, tistih, ki spremljajo postopek, na drugi strani učinkovitost preгона in na uspešnost zaključka preгона. Potem imamo pa problem, da se tudi tožilci nimajo časa ustrezno pripraviti na obravnave. Dostikrat dobijo spise za tisti teden, ko bodo šli na obravnavo mogoče dan, dva dni prej. Če gre za kompleksno zadevo, se ne bo mogel dovolj pripraviti, na drugi strani pa ima odvetnika, ki je super pripravljen. Spet se postavlja vprašanje uspešnosti in pa ugleda. Torej, če govorimo o tveganju, ki izhaja iz organizacije dela, so tudi to neka tveganja, ki lahko vplivajo na uspešnost takih postopkov in na zaupanje ljudi, da sistem deluje. Potem imamo problem čisto človeškega faktorja, če sem že na začetku omenila nestrokovnost vpletenih, je drugi človeški faktor lahko, ali odločanje zaradi pritiskov nadrejenih, recimo v policiji, v tožilstvu, kjer nadrejeni lahko imajo določen vpliv na odločitev posameznika, kako bo

zadevo vodil, po drugi strani pa prepričanje posameznika, ki vodi neko zadevo, ki je lahko mogoče tudi nekoliko obremenjeno z nekimi političnimi prepričanji zasebne sfere, ki vplivajo na njegovo opravljanje dela oziroma funkcijo. V enem primeru, ki smo ga tudi na Komisiji obravnavali, smo videli, da je zaradi nekega takega prepričanja oziroma zaradi strahu neka oseba sprejela v dveh zelo podobnih primerih dve zelo različni odločitvi, dve čisto nasprotni odločitvi. In ker hkrati ni možno izvajati znanega nadzora nad tako odločitvijo. Ni ga mogoče izpodbijati v sodnem postopku, je možnost, da se taka odločitev sankcionira na nek način, zelo majhna. Če ne bodo nadrejeni tisti, ki bodo ukrepali. Ampak če so nadrejeni podobno misleči, do tega ne pride. Ko govorimo o teh postopkih, je tukaj potrebno gledati različna tveganja oziroma vire tveganj. Pomembno, kar tudi vpliva, pa velikokrat pozabimo, je delo odvetnikov. Odvetniki so del širšega pravosodja, če tako gledamo. To ni zasebni sektor. In tudi kot odvetnik zastopaš svojo stranko po najboljših močeh, vendar, ali ti to dovoljuje, da zlorabljaš oziroma izigravaš sistem, ki je postavljen, kot na primer, da stranki pooblastilo odpoveš tik pred zadnjim narokom, tik pred zastaranjem zadeve. Ali je to tisto, kar rečemo, da je dober odvetnik, ali da rečemo, kljub temu odvetnik je del pravosodja in mora skrbeti oziroma pripomoči k temu, da sodni sistem deluje in taki manevri k temu ne pripomorejo in se mi zdi, da se tudi na to pozablja. Ko govorimo o problemu kazenskih postopkov in njihovi učinkovitosti, jih je treba gledati kompleksno.

8. Kaj se dela na komisiji v smislu integritete?

Če govorimo o preventivnih dejavnostih komisije, je del krepite integritete to, da se problematizira o določenih težavah, o katerih se do sedaj ni. Recimo možnost odpoklica župana, poslanca. To je ena izmed takih stvari. Dalje, potreba po tem, da poslanci sprejmejo kodeks etike ali da sodniki sprejmejo nek kodeks etike oziroma smernice delovanja, in prav tako tožilci. Potem recimo problematiziranje o zakonodajni sledi. Na primer o tem, kdo vse je vpleten v pripravo nekkih predpisov, ki so potem sprejeti v parlamentu, pa zaradi pomanjkanja transparentnosti ni vidna njegova vloga v postopku, čeprav ta oseba bistveno pripomore k vnosu nekkih rešitev, ki jih zasledujejo lobiji, politični, gospodarski in drugi, v zakon. In je s tem zasebni interes postavljen nad javnim. Recimo to so stvari, katere mi problematiziramo in jih pač praviloma povezujemo z vprašanjem integritete posameznika oziroma neke institucije. Potem tudi oblikujemo oziroma usmerjamo zavezanca pri pripravi načrta integritete. Sedaj je načrt integritet v očeh marsikoga le nepotrebna stvar, ki jim predstavlja hudo breme,

praviloma zato, ker ga ne razumejo. Je pa v bistvu čisto preprosta zadeva. Če ponazorim z gradnjo hiše. Ko recimo gradite hišo, boste pogledali lokacijo, kjer bo zgrajena: ne boste iskali lokacije, kjer je mehko, kjer je dosti možnosti poplav, kjer je mulj, kje je mivka, kjer temelji ne bodo stali. Ko se odločate za material, s katerim boste hišo gradili, se odločate o materialu, ki ni recimo lahko vnetljiv, ki vam nudi zaščito pred soncem, pred mrazom, okna bodo takšna, da vas bodo zaščitila, streha bo takšna. Poskrbeli boste, da bodo vse odprtine zaprte zato, da ne prepuščajo mraz pozimi in tako dalje. To so vsa tveganja. Tveganja za požar, tveganja za mraz, za vročino, za poplavo, posledično za uničenje te hiše in tako naprej. Isto je pri instituciji. Ko imate recimo institucijo, kot je Komisija za preprečevanje korupcije, morate razmišljati o različnih dejavnikih. Mi smo jih v načrtu integritet razdelili na tiste, ki se tičejo zakonodaje in nam torej določajo naš delokrog, naše pristojnosti, pooblastila. Potem so tista, ki nam določajo organizacijske pogoje, ter tista, ki so človeške narave oziroma gre za vprašanje človeškega faktorja. Glede na to, kam v to skupino jih umestite, glede na to umestitev lahko potem sprejmete tudi ustrezne ukrepe. Ukrepi pa so različni. Če recimo gledamo, da je Komisija neodvisen državni organ, ki nadzoruje javni sektor z vidika preprečevanja korupcije in krepitve integritete, če bi imel naš zakon določbo, ki bi omogočal odpoklic predsednika komisije ali namestnika ali pa vseh treh s strani ministra za notranje zadeve ali pa s strani polovice poslancev, večino poslancev, bi to bilo tveganje, ki bi imelo podlago v zakonodaji. Tveganje, da ta organ ne bi bil več odvisen državni organ, ampak da bi ga politika na nek način potegnila pod svoje okrilje in da bi se v KPK nastavljal ljudi, ki bi delovali tako, kot bi trenutna politična opcija želela. In bi s tem postal KPK podaljšana roka vladajoče politične opcije. Kako, s katerim ukrepom se spoprijeti s tem korupcijskim tveganjem, to pomeni z vpletanjem zasebnih interesov oziroma vpletanje politične opcije v delovanje državnega organa, pa je mogoče le s spremembo zakonodaje. In te zadeve se lahko lotimo recimo na več načinov, da bi to spremenili. Z javnimi debatami, s primerjalno-pravnimi pregledi, s predlogi za spremembo zakona in tako naprej. Zakaj je to pomembno? Za integriteto organa kot takšnega. Ker kaj je integriteta? Je neko pričakovano delovanje osebe oziroma institucije. In če bi ljudstvo vedelo, da se lahko dogaja in bi celo videlo, da se v praksi dogaja, da lahko zaradi takšne zakonodajne določbe minister ali poslanci redno menjavajo vodstvo, bi bila integriteta organa, kot neodvisnega državnega organa, vprašljiva. In integritete ne bi bilo v resnici. Če bi ljudje videli, ko »zavohamo« nek velik primer, ki je občutljiv, in je bilo nato vodstvo umaknjeno in imenovano novo, ki ta

primer ne želi obravnavati, integritete našega organa ne bi bilo in bi bil organ samo farsa. To je en vidik, ki ga lahko prevedemo na vse ostale institucije, na sodstvo, na parlament, na vrtec. Če imate vrtec, pa bo recimo ravnatelj vrtca tesno povezan z županom, ki praviloma sodeluje pri izbiri ravnatelja zato, ker je občina ustanovitelj vrtca in se bo ugotavljalo vsepovsod, da je ravnatelj vrtca samo podaljšana roka župana in da deluje tako, kot župan reče, je to seveda tveganje in bi bilo treba razmisliti, ali bo treba zakonodajo v tem delu spremeniti - ampak mogoče vrtec še ni tak velik problem, kdo pa ima interes vplivati na delovanje vrtca? Vrtec niti ni tako pomembna stvar. Tam ni toliko denarja. Zdravstveni dom v občini pa je že druga stvar. To pa zato, ker noter vstopajo že farmacevti, dobavitelji itd. Ker so notri zdravniki, ki bi radi imeli zasebne ambulante, po navadi v istem domu, kjer delujejo v okviru javnega sektorja, seveda z napravami, ki so v lasti zdravstvenega doma, brez plačila uporabnine seveda. To je en vidik, ena skupina virov tveganj. Potem govorimo o organizacijskem pogoju. Pri nas delamo z občutljivimi podatki. To je en pomemben spekter našega dela. Da lahko zaščitimo integriteto posameznika, ki dela s temi podatki, in pa integriteto, ugled, ki ga v javnosti uživa komisija, moramo narediti vse, da ti podatki ne pridejo v javnost. Organizacijsko gledano to pomeni, da ko vi pridete v prostore KPK, lahko pridete samo, če vas pridemo iskati v recepcijo, če želite na stranišče, gremo z vami. Podatke imamo zaklenjene v nekem prostorov, kjer ni oken, da nihče ne more priti noter od zunaj in so tisti prostori jasno označeni, da vsak, tudi če nima namena iti tja notri zato, da bi dobil podatke, je opozorjen, še preden stopi noter, da tja notri ne sme vstopit, in če bo vstopil, se lahko znajde v težavah, ker je bil notri, kljub tistemu opozorilu, ki ga ne mora spregledati in bo zelo težko jasno pojasnil, zakaj ga je spregledal. To je stvar organizacije dela. To je druga skupina virov tveganj. Torej organizacijski. Tako kot je organizacijski dejavnik tveganj, da šefi vedno vedo, kje smo zaposleni. Da smo na delovnih mestih ali zunaj na službeni poti. Ali pa da vedno vedo, koliko zadev imaš v reševanju ter v kateri fazi reševanja so. Ali pa še en organizacijski, da ko se sprejema odločitev v senatu, da to ni neka tajna zadeva, ampak vedno sedi zraven tajnik senata, ki piše zapisnik. Tudi ko se nekdo izloči, se razlog za izločitev iz postopka odločanja zapiše že prej, da je to vsem znano in da tudi ti veš, da ne smeš s to osebo komunicirati o tej zadevi. Ta predvidljivost in transparentnost postopkov krepi integriteto tistih, ki smo v procesih udeleženi, in pa tudi komisije kot takšne, ker ne pride do nekih anomalij, ki bi bile potem v javnosti oprane kot »umazano perilo«, zaradi česar bi ljudje začeli dvomit o našem delu. Potem imate pa še tretjo skupino dejavnikov, ki so

človeški faktor. Sprašujemo se, zakaj pride do korupcije, pri tem pa imamo v mislih človeški faktor posameznika. Torej, do korupcije lahko pride, ker npr. posameznik ne pozna predpisov, ker je len. Pristop mora biti v teh primerih drugačen. Če ne pozna predpisov, ga naučiš. Če je len, imamo drug problem in se moramo nanj drugače odzvati. Postavil mu boš neko normo ali pa boš imenoval neko komisijo, ki ga bo nadzorovala, in če ne bo dosegal določenih norm, ga boš lahko odpustil. Potem pa imaš posameznika, in ta je najbolj nevaren, ki je pokvarjen, kar je tudi človeški faktor. Ravno zato moraš imeti procese, kot druge vire tveganj za nastanek korupcije, urejene. Če jih imaš, ti je jasno, ali je vir tveganja človeški faktor. Na primer: ko pride v prostore KPK poštar, vemo, v mislih imam organizacijsko urejenost, kdo pošto sprejme, kdo jo lahko vidi, kam gre pošta od tu naprej. Lahko gre samo k določeni osebi. Ne more priti do mene, nikakor ne. Gre k tisti drugi osebi zato, ker se tam mora knjižiti, da se nič ne izgubi. Jaz bi lahko, zaradi moje pokvarjenosti, to pošto izpulila že pred tem in bi jo uničila. Ampak če imaš ta proces urejen, potem se zmanjša tveganje, ki lahko nastane zaradi moje pokvarjenosti, torej človeškega faktorja. Kljub vsej urejenosti procesa, še vedno lahko kdo pretenta sistem potem, ko ga zelo dobro spozna in najde neko luknjo. V takih primerih pa moraš potem imeti jasno politiko, da se zoper tako osebo ukrepa, da se jo takoj izloči, da se sprožijo vsi postopki ugotavljanja odgovornosti in da mora oseba prevzeti odgovornost. To je na eni stani tudi odgovornost nadrejenih oziroma predstojnikov. Tudi na ta način se krepi integriteta institucije, predstojnika, in sicer v očeh ostalih zaposlenih, ker so videli, da ko se je nekaj zgodilo, je predstojnik ukrepal in je bil pri tem dosleden. Institucija pa je tako zaščitena v javnosti. Če javnost to enkrat izve, bo vprašala, kaj smo pa naredili in bo predstojnik lahko pojasnil, javnost pa bo pomirjena, da zadeva deluje. To je načrt integritete, preprosto povedano. Ko mi poučujemo zavezance, in to so vsi v javnem sektorju, o tem, kako naj načrt integritet sestavijo, jim govorimo: »Glejte vašo institucijo, kako deluje, kakšne ljudi imate tukaj notri, kakšne imate procese, kakšno imate zakonodajo in iščite pomanjkljivosti«.

8.1 Torej bi bilo zelo dobro, da bi vsaka institucija imela osebo, ki bi se ukvarjala samo s tem področjem.

Res je. Imajo praviloma skrbnika načrta integritete, ampak to so osebe, ki poleg tega opravljajo še neko drugo delo. V tujini ali pa v zasebnih podjetjih, tudi že v nekaterih pri nas, take osebe imenujejo »compliance officer«. Pooblaščenca za skladnost s poslovanja. In ta skladnost poslovanja ni samo to, da ti delaš, recimo da si farmacevtsko

podjetje, da izdeluješ farmacevtske produkte "by the book", ampak pri skladnosti poslovanja govorimo tudi o poštenosti poslovanja, o integriteti poslovanja, o neki družbeni odgovornosti, o tem, da preprečuješ korupcijo v podjetju ali pa da tvoje podjetje navzven ne vpliva na politiko ali pa da ne podkupa. To vse je zajeto v skladnost poslovanja, če jo znaš gledati dovolj široko. Recimo Siemens je bil tak dober primer. Siemens je vzpostavil projekt Ethos initiative, kjer je bilo ugotovljeno, mislim, da v Ameriki, da je Siemens podkupoval, govorimo v milijonih dolarjih podkupnine, oblasti za to, da je dobil projekte. To se je ugotovilo in v Ameriki je bil Siemens obsojen. Siemens se je sicer zagovarjal, da ima sedež v Evropi, v Nemčiji in ga v Ameriki ne morejo kaznovati. Ampak so Američani tukaj striktni, ker se je to dogajalo »na našem ozemlju« in so ga sankcionirali. Siemens je plačal ogromno globo, govorimo o stotinah milijonov dolarjev in med drugim je dobil tudi nalogo, da prečisti samega sebe. Oni so potem začeli s tem projektom tudi v Sloveniji. Dobro bi bilo, če bi recimo tudi javni zavodi, ministrstva itd. gledali na podoben način. Pogledali bi svoje delovanje in napisali, kako procesi potekajo ter nato identificirali korupcijska tveganja. Podobno orodje je načrt integritete, ki ga prinaša naš zakon. V skupinah v okviru javnih zavodov, državnih organov in drugih zavezancev, ki pripravljajo načrt integritete, praviloma vedno sedijo predstavniki različnih strok. Namreč, nek informatik zaznava druga tveganja, povezana s korupcijo, recimo krajo naših podatkov itd., ki jih jaz ne prepoznam, ker se s tem ne ukvarjam, niti ne vem, kako on do tega pride. On to zna in je logično, da je vključen v takšno skupino. Jaz lahko gledam druge procese. Potem finančnik gleda druge procese. Pomembno je, da vsi ti ljudje zapišejo, kje vidijo pomanjkljivosti. Kot pri hiši, ki jo ocenjuješ. Recimo, imaš staro hišo in jo moraš adaptirati, greš pogledat, kje so tveganja, pomanjkljivosti. In oceniš, da streha pušča, da ni centralne, elektrika je zastarela. Isto narediš pri izdelavi načrta integritete. Pogledaš institucijo in rečeš: »Tukaj je tveganje, tukaj je tveganje«. Recimo pri Zavodu za zaposlovanje, pri upravnih enotah – pri izdajanju dovoljenj je tveganje, povezana so z darili. Recimo, pri nas, na KPK, tega tveganja ni. Stranke si ne drznejo priti z darilom. Niti od nas ne morejo dobiti kaj takšnega, da bi imele interes darilo nositi. To tveganje pri nas ne obstaja. Na upravni enoti, kjer ti izdajo gradbeno dovoljenje in razna druga dovoljenja, pa je to izrazito pomembno. Zaradi delovnega procesa. In je takšno tveganje potrebno obravnavati. Treba je napisati, s katerimi ukrepi se borimo proti tem tveganjem. In to je tisto, kar mi učimo zavezance. To je tisto, s čimer mi poskušamo krepiti integriteto posameznikov in institucije. Mi v okviru te naše aktivnosti tudi

izvajamo izobraževanja zato, da lahko zavezanci počasi razumejo te povezave. Iz načrtov integritete, ki jih mi dobimo od zavezancev, pa iz konkretnih primerov, ki jih rešujemo, pa mi ugotavljamo pomanjkljivosti sistemov, na primer zdravstvenega sistema, bančnega sistema, sistema kmetijskih zemljišč, sprejemanja občinskih prostorskih aktov. Vse to nam služi kot informacija, kje na sistemski ravni obstaja pomanjkljivost. Ko problematiziramo v oceni stanja o takih zadevah oziroma ko sprejemamo načelna mnenja, pojasnila in tako naprej, ozaveščamo javnost, kje problemi so, kako so povezani, kako vplivajo na naše življenje, kako vplivajo na delovanje državnega aparata, na gospodarstvo itn. To je tisto, s čimer mi skušamo ljudi prepričati, da bodo lahko razumeli, da to je problem. Da korupcija ni samo to, da policistu plačaš 50 evrov, da ti ne da listka. To ni več problem. So pa veliko večji. Na ta način komisija raziskuje.

8.2 Se vam zdi, da ste pri svojem delu uspešni?

Ne toliko, kot bi si želeli. Pa ne zato, ker ne bi naredili dovolj. Naredimo ogromno, ampak zato, ker se po eni strani naše delo problematizira in problematizirajo ga tisti, ki imajo s tem največ problema, politiki, na primer, Janša, Jankovič in drugi, ki smo jih obravnavali in v zvezi s katerimi smo ugotovili neke nepravilnosti. S tem ko problematizirajo, oblikujejo neko javno mnenje, zasledujejo ga njihovi volivci, ki niso kritični dostikrat do tega, kar onadva, če njiju izpostavim, rečeta. Meni je zanimivo, da slepo verjameš neki osebi in nisi pripravljen razmisliti, ali je to, kar govori, res ali ne. To je najbolj nevarno. To je ena stvar. Druga stvar je, da se je zaradi, tako kot ste napisali, neke družbene, kulturne specifikke vseeno težko prepričati, da ti plačaš neko podkupnino nekemu, da te ne sankcionira ali da te nek inšpektor ne obravnava, ali pa da dobiš neko dovoljenje, da to je problem v državi. Ker ljudje ne vidijo te daljnosežnosti posledic, pa jim z našim delom poskušamo prikazati, da te posledice so, ampak mogoče kriza še ni vseh zadela v tolikšni meri, tako močno, da bi začeli ugotavljati, prepoznavati te povezave. Tretji problem je, da mediji zelo pogosto nekritično poročajo, iščejo sočno zgodbo, so seveda tudi pod časovnim pritiskom in potem pogledajo samo začetek oziroma uvod nekega našega poročila ter naredijo iz tistega zgodbo, ki pa ni mogoče dovolj natančna, jasna za nekega povprečnega bralca. Včasih je celo napačna ali pa jo novinar narobe razume in se ni pripravljen informirati naprej. Včasih gre pa za problem, ko so novinarji v rokah politike in namenoma blatijo, ljudje pa smo žal tako naravnani, da so nam sočne zgodbe bolj zanimive, kot pa neko »težko« branje. Ob kavici imaš raje

trače kot pa neko zahtevno branje, ki od tebe zahteva malo razmišljanja. Lažje potem verjameš prebranemu oziroma lažje ga tudi potem sporočiš naprej ostalim in širiš vest, tudi če gre za laži ali neke insinuacije. Spet imamo več različnih dejavnikov. Komisija se ukvarja s projekti z mladimi. In bilo je zelo zanimivo, kajti osnovne šole so te projekte zelo dobro sprejele, en tak projekt, kjer vsako leto narašča število prijavljenih šol. Med tem smo želeli izvesti še nek drug projekt, ki je s strani razvojnih psihologov potrjen kot ustrezen za otroke iz vrtca, pa sta ga predsednici združenja vrtcev oziroma skupnosti vrtcev zavrnila, ker sta rekli: »Vi pa iščete korupcijo pri nas v vrtcih in vi mislite, da smo mi skorumpirani in otrok mi že ne bomo učili o korupciji«. V bistvu jih nismo želeli učiti o korupciji, ampak o poštenosti. Potem se vprašaš, ali živiš v neki iluziji, da v vrtcih otroke učijo o poštenosti, saj imaš po takšni reakciji občutek, da ne. Videli smo, da dostikrat ljudje že besedo »korupcija« oziroma že kakršno koli preventivno delovanje proti korupciji razumejo kot: »Aha, sedaj pa vi mislite, da imamo mi s tem problem!« oziroma ko govorimo o krepitvi integritete, pa ljudje radi nastopajo s stališča, »saj jaz pa imam dovolj integritete, drugi imajo problem s tem«. Premalo so tudi ljudje samokritični.

Priloga B: Intervju z Vidom Dorio, članom društva Integriteta, generalni sekretar (Intervju je potekal pred Kinom Šiška Ljubljana, 20. maja 2014, v diplomskem delu je objavljen s privolitvijo intervjuvanca.)

Vprašanje, ki ga mi velikokrat postavimo mlajšim kolegom, je, kaj je sistemska korupcija. Dejstvo, ko govorimo o korupciji kot posledici neetičnega ravnanja in nespoštovanja osnovnih človekovih vrednot, bi lahko rekli, da je zadeva toliko bolj kompleksna. Predvsem gre za izpostaviti, da je korupcija nekaj takega, kar za vsakega nekaj drugega pomeni. Korupcija je eden od terminov, pojavov, ki ni enoznačen, ki ga je zelo težko definirati. Mednarodna praksa pa je v zadnjih 30. letih dovolj dobro izpostavila ta okvir, kaj je nekaj prav in kaj ne.

GCB oziroma Global Corruption Barometer, ki je bil izdan lansko leto, je dal izjemne podatke glede percepcije korupcije in pa potem tudi kakšna je dejanska vpletenost ljudi in pa kakšne izkušnje imajo. Tukaj govorimo o tem, da je bila javnomnenjska raziskava osredotočena na podkupovanje in pa dajanje dejanskega denarja. Percepcija javnosti o korupciji in pa predvsem kaj oni doživljajo vsakodnevno, razlika je mislim, da okoli 80 odstotkov. To je nerealno. Eden izmed zaključkov, ki ga lahko potegnemo, je, čeprav

ljudje nimajo izkušenj s korupcijo, se zavedajo sistemskih problemov, ki so prisotni v Sloveniji. Pri tem vprašanju je potrebno najprej izpostaviti, da je treba ločiti med javnim mnenjem, dejanskim stanjem in pa v končni fazi s sistemsko korupcijo oziroma nekimi korupcijskimi tveganji in pa drugimi dejavniki, ki veljajo v sistemu in imajo za posledico tudi druga tveganja.

Če govorimo o sistemski korupciji, lahko pridemo do tega, kar imenujemo "obsess state", ko lahko pavšalno zamahnemo z roko in rečemo, da je vse sistemska korupcija. To je "non sense", do katerega smo prišli in je popolnoma zgrešena takšna negativna miselnost in mu da potem popolnoma kontradiktoren učinek. Kar se tiče javnega mnenja kot takega je daleč od tega, da pove vse. Korupcijo je praktično nemogoče merit in zato moramo upoštevati različne dejavnike, raziskave in medije, ki kažejo različne stvari in dejansko realno stanje, ki velja v neki družbi, lahko ugotovimo samo na podlagi analiz različnih raziskav, ki jih damo skupaj in naredimo "cross reference" in tako lahko dobimo nek preplet dogajanja. Samo javno mnenje je daleč od tega, da bi bilo realno. Če samo gledamo zgodovino Slovenije, pred letom 2008 ni nihče govoril o korupciji, pred ekonomsko krizo, ko se je praktično šele začelo delovanje na tem področju, ko so bili narejeni prvi koraki na tem področju, sedaj pa smo prišli do popolno nasprotnega učinka, lahko bi potegnili tak zaključek, ko smo toliko potencirali ta boj proti korupciji in ga pripeljali do takega absurda, da praktično kakršnekoli dejavnosti kdorkoli izvaja, je vse korupcija. To je nesprejemljivo. Primer, ko je računsko sodišče začelo delovati, je bilo vsako njihovo mnenje negativno in praktično izgubiš kot institucija nek realen pomen, če je vse negativno in če se nič ne reši. Praktično takšne institucije ne rabimo. Enostavno moramo narediti korak naprej in vzpostaviti mejo med tistimi resnično kaznivimi dejanji in med tistimi malo manj oziroma neetičnimi ravnanji, ki so nezakonita, pa še vedno koruptivna. Različna stanja in pa sistemi obstajajo. So tam. Javno mnenje pa je reflekt zgodovine in lahko rečemo, da se stvari spreminjajo na bolje.

Kot ste rekli, je sistemska korupcija reflekt pomanjkanja integritete. S tem bi se seveda lahko strinjal. Mi sicer tega termina ne uporabljamo, ker se nam zdi prepotenciran. Mi govorimo o sistemskih tveganjih oziroma o ujetosti države, ko sistem ne deluje.

Če je vse kar naenkrat korupcija, kar se vidi, kako se uporablja v javnosti, se pravi med politiki, ki se počutijo žrtve, je ta zlorabljen. Ker nismo mi ali pa komisija oziroma

kdorkoli na tem področju dovolj natančni ali pa drugi tudi nočejo, kar je največji problem, ker si ne preberejo in tako tudi mi nismo dovolj uspešni pri razlagi, kaj to sploh je. Enostavno ne moramo postaviti enega krivca. Enostavno ni neposredne korelacije med pomanjkanjem integritete odločevalcev in sistemsko korupcijo. Sistemska korupcija je reflekt zadnjih 20. let. Ko pogledamo nek celoten sistem, kako deluje, recimo kako deluje protikorupcijska politika, in če pogledamo nek celostni pristop, kako tvori nek krog in potem iz tega delaš nek "check balances", ki tvorijo nek zaprti krog ukrepov in pa monitoringa in evalvacije. Šele tako lahko uspešno kontroliraš neka korupcijska tveganja in se do njih opredeliš in jih skušaš reševati. Tako gre pri vseh korupcijskih tveganjih. Če govorimo o sistemski korupciji, ne moremo pokazati na osebo, ki je zakrivila to situacijo. Sistemska korupcija je absolutno reflekt pomanjkanja integritete, predvsem pomanjkanje odgovornosti in pa pomanjkanje osnovnih človeških vrednot, pravičnosti, poštenosti. Vse to se "reflektira" na to, kako sistem deluje. Če samo pogledamo sprejemanje zakonodaje v zadnjih 20. letih, sicer se je tukaj v zadnjem času kar nekaj spremenilo, če se dotaknemo področje lobiranja, javnega naročanja, področja vpletenosti zasebnega sektorja z javnim sektorjem. Potem smo tukaj takoj na kakšno anomalijo imamo na področju lastništva podjetij. Kajti Slovenija je posredno ali neposredno lastnica več kot 60 odstotkov podjetij gospodarstva v Sloveniji in je tukaj lahko glavni krivec vsa ta prepletenost zasebnega in pa javnega, ko so bile v preteklosti politične stranke močne in so zlorabljale svojo moč pri političnem kadrovanju.

Politične stranke so zlorabile to funkcijo politične diskrecije, ko so do neke stopnje "middle managementa" javne uprave in pa uradnikov, popolnoma onemogočile v političnem kadrovanju. To so kadri, ki so nezanesljivi in nefunkcionalni. Govorijo, da ima Slovenija pavšalno velik javni sektor. To seveda ne drži, dejstvo je, da je velikost javnega sektorja ravno prava, vendar je neučinkovit, kar je posledica političnega kadrovanja. To je izjemno velik problem, ki se reflektira v javnem naročanju.

To področje je katastrofalno urejeno. Politične elite ne želijo spremenit zakona, ker je vsem vse »ok«. Tak sistem jim omogoča konstantno črpanje denarja, ki ga dobijo neki politični veljaki oziroma partnerji za delovanje. Problematika javnega naročanja je samosvoja. Tukaj je največji problem, ker ni preventive. Ne obstaja nobena prevencija. Celoten sistem javnega naročanja je osredotočen na "post exim" nadzor. Enostavno nimamo nobenega organa, ki bi moral biti specializiran, popolnoma strokoven, samostojen, s celotnimi kadrovskimi viri, da bi se napake urejale sproti. Obstaja sistem,

in to se je tudi sedaj pokazalo, kjer za nazaj ni možno rešit nič. Ampak je potrebno tu spremljati in ukrepati na konstantni ravni pri identificiranju korupcijskih tveganj. Kar se neposredno tiče političnega kadrovanja je na prvem mestu pisanje kriterijev javnih naročil. Kako so kriteriji opredeljeni. Prišli smo do absurda, kjer smo prenormirali javna naročila. Slovenci smo svetovni prvaki v pisanju zakonov. Mi imamo to vse lepo urejeno, medtem ko implementacija je pa ničelna. Vse bi radi zapisali v zakone, zraven pa ni nobene zdrave pameti, in vse to je pripeljalo do kontradiktornih učinkov, ki jih želimo uvest.

Amnesty International ima neko orodje, ki se imenuje "Integrity pack" in pri posameznem javnem naročanju, ki je pogostokrat veliko, ter se obračajo velika sredstva, ima nadzornika, ki sodeluje pri celotnem postopku javnega naročanja in ga nadzoruje. O tem govori tudi ena publikacija, ko jo bomo mi sedaj izdali. Je izjemno zanimiva, ker privarčuje pri posameznem javnem naročanju 25 do 30 odstotkov denarja. Evalvacija je pokazala, da Evropska unija izgubi 30 odstotkov vrednosti javnega naročila zaradi različnih tveganj. Ne samo zaradi korupcije, temveč tudi nevednosti vpletenih. To so največja tveganja. Naš sistem javnega naročanja je popolnoma zgrešen in je potreben popolne prenove, tako na področju zdravstva, gradbeništva in ostalih področij.

Prišli smo do tega, da smo se osredotočili na birokratske zadeve, kako teče postopek, da je vse lepo in prav in pri tem izgubili zdravo pamet, kar mora biti zapisano v javnem naročilu. Nihče se ne ukvarja z vsebino javnega naročila, kar pa je praktično ključ. Pomembna je samo tista cena, ki je tam navedena.

Druga zadeva, ki bi jo rad opozoril, je ta, da ne bi rekel, da je vse dogovorjeno. Velja takšno prepričanje, vendar je treba biti pri komuniciranju previden. Ker ravno zaradi takšnih pogovorov velja prepričanje, da je vse slabo. Kar ne drži in ni odraz nekega dejanskega stanja. Ta negativizem dodatno poslabša stanje. TEŠ 6 je tipični primer, kako so politične elite "profitirale" od posameznega projekta. To je klasični primer ujetosti države oziroma tveganja. Iz teh primerov se je potrebno nekaj naučit, ampak mi jih bomo pa plačali. V končni fazi je vprašanje, če se bomo iz tega kaj naučili, je veliko vredno, vprašanje pa je, ali se bomo.

Rešitev problema vidim v tem, da gremo na volitve in preprosto volimo tiste, ki še do sedaj niso bili pri koritu. Praktično smo si veliko sami krivi. Sam sem dosti kritičen do družbe kot take, kako ljudje, državljani delujemo. Nikoli se ne bom strinjal, da smo mi

krivi za dejansko situacijo, tisti, ki nismo odločali, ampak po drugi strani pa nikakor nismo tudi sami primorali, da bi se karkoli izboljšalo. Najlažje je vse kritizirati, sam pri sebi pa nič narediti. Integriteta se gradi od zgoraj navzdol in od spodaj navzgor. Popolno se strinjam, da bi morali tisti, ki so zgoraj dajati zgled, med tem ko mi tega od njih ne zahtevamo. Kako naj se stvari spremenijo, če imamo ljudi, ki so obtoženi, obsojeni in so se dokazano okoristili s korupcijskimi kaznivimi dejanji ali pa svoje premoženje ne morejo dokazati, pa imajo kljub temu 15 ali 20 odstotkov podpore v javnosti. Potem ne moremo pričakovati, da se bo kaj spremenilo. Na drugi strani pa imamo absurd, ko vsakega, karikiram, ki je petkrat letel z letalom z letalsko vozovnico, ki jo je dobil 30 odstotkov ceneje, pa za to ni vedel. Seveda ne vem, kakšna je situacija, kaj je on vedel in kaj ni. Ampak da ga primerjamo s takimi primeri, je popolni nesmisel. Sprašujem se, ali v tej državi velja ničelna stopnja proti korupciji, kot bi morala biti. To so vprašanja, ki si jih moramo sami sebi postaviti in samim sebi prag počistiti.

Če gledamo celostno, Slovenci ne bi radi plačevali davkov, imeli bi pa ne vem kakšno socialno državo, ne vem kakšne bonitete in živeli nekakšno ameriško življenje. Najpogostejša besedna zveza, ki pride iz posameznikovih ust, je, ali boš kaj "zrihtal". To so zadeve, ki vplivajo na celotni družbeni potek. Eden izmed znanih osebnosti je rekel, imamo takšno oblast, kot si jo zaslužimo. Ampak daleč od tega, da bi bili mi krivi za to, kar imamo, ampak aktivno državljanstvo v Sloveniji trpi, ker smo del Evrope, bi tudi tukaj lahko kakšne smernice potegnili.

Odločevalci oziroma naši predstavniki, še posebej tisti, ki so toliko čas že na sceni, enostavno nimajo percepcije, kaj je njihovo poslanstvo. Ko se pogovarjamo o državnem denarju, o premoženju vseh državljanov, očitno ne uvidijo, da oni z njim upravljajo in so lastniki le-tega. Vendar se ne sme posploševati. Vendar je treba resnično povedati, kaj je prav in kaj ne.

Mi trenutno izvajamo projekt o lobiranju in pa analizo stanja na tem področju. Prišlo je do tega ekscesa, da politična pripadnost v zadnjih 23. letih, koliko ta država stoji, enostavno, ko se govori o področju lobiranja, mi ne pridemo več do situacij, ko je lobiranje, ki je sicer normalni potek pri izmenjavi mnenj, da je to lobiranje, ki je v senci, da je "training the influence", kar je kaznivo dejanje, je prišlo do te meje, da politične stranke, ki imajo svoje ljudi razporejene po praktično po vseh sferah naše družbe in sploh ni potrebno več hoditi na ministrstva ali pa v državni zbor zato, da bi vplivali na

nek zakon, ampak enostavno gredo do političnih strank. Tako pa že ne moraš regulirat stvari, kot je potrebno. Enostavno je prešlo meje dobrega okusa.

Politične stranke so bile najmočnejše do leta 2008, potem pa so malo to moč izgubile. Še vedno so močne, vendar imamo tukaj sedaj neka interesna druženja oziroma močne lobije, ki v ozadju, ki so povezani s preteklimi političnimi strankami ali pa sedanjimi ali pa z nekimi interesnimi skupinami, ki delujejo lahko že neodvisno in praktično politika že ne more več to kontrolirati.

Zakon o slabi banki. Svoj koncept uporabe inštrumenta, ki ima lahko številna korupcijska tveganja. Govorimo o prezentaciji, ki je v vseh političnih državah pripomogla k na eni stani razraščanju »tajkunskih« zgodb in pa okoriščanje posameznikov, ki so imeli privilegirane informacije, na drugi strani pa prodajo tega premoženja za spet dobrobit teh. Na drugi strani lahko govorimo bolj na sofisticiran način, kako velika korupcijska tveganja bodo nastopila, ko se bodo ta državna premoženja prodajala. To je spet svetovna zgodba, ko govorimo o "offshore" računih, ko je odtekal državni denar v te račune v tujini. Sedaj se bodo ti ljudje, ki so določena podjetja pripeljali v stečaj, bodo sedaj ta podjetja z denarjem iz teh računov, ki so ga prej pokradli, sedaj nazaj kupili ta podjetja, v bistvu zastonj. Torej so namensko uničili podjetja, ki jih bodo sedaj lahko dobili nazaj. To se bo pokazalo šele čez čas. Tu se poraja vprašanje o preiskovalnem novinarstvu ... Kaj pa odgovornost? Je ni in nihče ne bo odgovarjal za nastalo situacijo. Sicer pa, kako pa iščeš odgovornost v sistemski korupciji? Enostavno bo moralo priti do preskoka "mind change" v glavah vseh nas in pa predvsem odgovornih politikov, da morajo najti skupne točke in naredijo strategijo delovanja na vseh področjih, kako pogledati celostni kontekst. Sistem ne mora delovati, če na primer gledava zakon o stečaju. Ta zakon se spreminja vsako leto enkrat, dvakrat. Kako bodo sodišča normalno delovala ob vseh sodnih zaostankih? Ne morejo, če se sistem spreminja vsakih pol leta. Nemogoče. Greš na uradni list in gledaš spremembe, je $\frac{3}{4}$ strani spremembe zakona. To je absurd. Sistem tako ne more delovat in to nekemu odgovarja. Tudi zakone so pisali, sedaj manj, tako, da je ena odvetnica zunaj sedela v odvetniški firmi in so ji dali pisati nek zakon (ki je bil v klasičnem nasprotju interesov), ki je ustrezal njej, ker je delala na podlagi tega zakona. Potem so videli, da ta zakon ne deluje v praksi oziroma videli nove luknje, ki jih je ona pustila notri, da ga je lahko izrabljala, potem je isti zakon dobila spet v roke za odpravo teh napak. In take stvari so se dogajale. Tega je sicer sedaj manj. To so korupcijska tveganja, ki so nesprejemljiva.

To so v bistvu že kazniva dejanja. Enostavno, kako iskati odgovornost. Odgovornost se ne išče, se jo mora uvesti, se jo mora zahtevati. V prvi meri ga mora zahtevati ljudstvo. Najboljša opcija so volitve. Če ni sistema odgovornosti, se jih ne bo "prijelo". Na drugi strani so sodišča. Če bomo rekli, da sodišča ne delujejo, se jaz s tem ne bom strinjal. Kar nekaj primerov je sedaj pokazalo, da pa se nekaj premika, da se sodna praksa spreminja in da je nek napredek na tem področju. Prav tako na področju iskanja korupcije v širšem smislu, se pravi nasprotje interesov, lobiranje itd. Tudi kultura se v končni fazi spreminja. Za to je potreben čas, se pravi, da se takšne stvari ne morejo spremeniti čez noč. Odgovornost se pa mora zahtevati. Tudi politika do določene mere se je zelo negativno opredelila do takih in pa drugačnih ravnanj, in bomo videli, kako bodo to sedaj plačali na volitvah. Ali se jim je to splačalo ali se jim ni. Potem imamo tukaj "rotten apple principle", ko mora politika sama izločiti gnila jabolka iz svojih vrst. In to se v preteklosti ni dogajalo in sedaj imamo veliko vprašanje integritete politikov in odločevalcev.

Kako vpliva pomanjkanje integritete, transparentnosti, odgovornosti in pa spoštovanja vrednot? Pomembno je, da se vzpostavi sistem vrednot, ker če ne govorimo o sistemu vrednot, na katerem se integriteta gradi, ne moremo govoriti o običajni korupciji. Običajna korupcija je zloraba vrednot oziroma nespoštovanje teh vrednot. Korupcija je nespoštovanje vrednot.

Poslanec ali pa predstavnik ministrstva že po zakonskih normah mora spoštovati javni interes, to je njegovo poslanstvo. Ne sme se podrediti zasebnim interesom, "kvazi"lobijev. Poslanec je tisti posameznik, kolikor ima vsak sam pri sebi počiščeno pred pragom in da deluje v javnem interesu pred svojim zasebnim interesom ali pa interesom svojega prijatelja. In do zlorab v takšnem primeru praktično ne mora prihajati. Povezava je tukaj na mestu, je pa daleč od tega, da bi bila neposredna, ker je toliko število dejavnikov, ki vpliva na odločitve, ki jih posameznik sploh ne ve. Kako deluje sistem, celotna veriga in tukaj lahko govorimo o sistemski korupciji.

Lahko rečem, da od kar društvo obstaja (od leta 2009), je društvo naredilo absolutni napredek pri tem, da se veliko govori o korupciji oziroma mi raje govorimo o sistemu odgovornosti.

Še vedno sem prepričan v to, da smo ljudje pravična bitja in da vemo, kaj je prav in kaj narobe. In tisto, kar delaš, delaj pošteno. Vsak bi to moral vedeti in zavedati bi se morali, da vse, kar delaš, vpliva tudi na druge.

Vrednote so tiste, ki jih morajo posebljati mladi. Glede na to, da smo v krizi vrednot, moramo sestaviti svojo družbo kot tako in to je spet del enega svetovnega procesa, ki je del neoliberalizma oziroma neokapitalizma, kjer so finance bolj pomembne kot vse ostalo. Človeško dostojanstvo se ne spoštuje in se to reflektira na vseh ostalih duševnih ravnanjih.

Imamo "milijon" mehanizmov nadzora, ker želimo vse zapisati v zakone, po drugi strani pa tisti osnovni mehanizmi, ki delujejo po vseh državah, pri nas ne delujejo.

Nekje se mora začeti in na nepravilnosti je potrebno opozarjati.