

Sprejeto: 8. december 2017
Objavljeno: 8. marec 2018

Javno
GrecoEval5Rep(2017)2

PETI OCENJEVALNI KROG

Preprečevanje korupcije in spodbujanje integritete
v centralni vladi (najvišji nosilci izvršilne veje oblasti) in
v organih preiskave

POROČILO O OCENJEVANJU

SLOVENIJA

ki ga je GRECO sprejel
na 78. skupščinskem zasedanju (Strasbourg, 4.–8.
december 2017)



Group of States against Corruption

COUNCIL OF EUROPE



VSEBINSKO KAZALO

I.	POVZETEK.....	4
II.	UVOD IN METODOLOGIJA.....	6
III.	OKVIR.....	7
IV.	PREPREČEVANJE KORUPCIJE V CENTRALNI VLADI (NAJVIŠJI NOSILCI IZVRŠILNE VEJE OBLASTI).....	9
	SISTEM OBLASTI IN NAJVIŠJI NOSILCI IZVRŠILNE VEJE OBLASTI.....	9
	<i>Sistem oblasti</i>	9
	<i>Status in prejemki najvišjih nosilcev izvršilne veje oblasti</i>	11
	POLITIKA INTEGRITETE IN BOJA PROTI KORUPCIJI, REGULATIVNI IN INSTITUCIONALNI OKVIR.....	12
	<i>Pravni okvir, etična načela in pravila ravnanja</i>	12
	<i>Institucionalni okvir</i>	13
	<i>Politika integritete in boja proti korupciji</i>	15
	<i>Ozaveščenost</i>	16
	TRANSPARENTNOST IN NADZOR IZVRŠILNIH DEJAVNOSTI CENTRALNE VLADE.....	17
	<i>Dostop do informacij</i>	17
	<i>Transparentnost zakonodajnega postopka</i>	19
	<i>Tretje osebe in lobisti</i>	22
	<i>Mehanizmi nadzora</i>	23
	NASPROTJA INTERESOV.....	24
	PREPOVEDI ALI OMEJITVE NEKATERIH DEJAVNOSTI.....	25
	<i>Nezdružljivost, zunanje dejavnosti in finančni interesi</i>	25
	<i>Pogodbe z državnimi organi</i>	26
	<i>Darila</i>	28
	<i>Oškodovanje javnih sredstev</i>	28
	<i>Zloraba zaupnih informacij</i>	28
	<i>Omejitve po prenehanju zaposlitve</i>	28
	PRIJAVA PREMOŽENJSKEGA STANJA, DOHODKA, OBVEZNOSTI IN INTERESOV.....	29
	<i>Zahteve za prijavo</i>	29
	<i>Mehanizem za pregledovanje</i>	30
	ODGOVORNOST IN MEHANIZMI IZVRŠEVANJA.....	31
	<i>Kazenski postopki in imunitete</i>	31
	<i>Mehanizmi za izvrševanje nekazenskih zadev</i>	32
V.	PREPREČEVANJE KORUPCIJE V ORGANIH PREISKAVE.....	33
	ORGANIZACIJA IN ODGOVORNOST ORGANOV PREISKAVE/POLICIJE.....	33
	<i>Pregled različnih organov kazenskega pregona</i>	33
	<i>Dostop do informacij</i>	34
	<i>Zaupanje javnosti v organe kazenskega pregona</i>	34
	<i>Sindikati in strokovne organizacije</i>	35
	POLITIKA INTEGRITETE IN BOJA PROTI KORUPCIJI.....	35
	<i>Politika, načrtovanje in institucionalizirani mehanizmi izvajanja</i>	35
	<i>Etični kodeks</i>	35
	<i>Vodenje tajnih operacij in stiki z obveščevalci ter pričami</i>	37
	<i>Svetovanje, usposabljanje in ozaveščenost</i>	37
	ZAPOSLOVANJE, KARIERA IN POGOJI ZA OPRAVLJANJE DELA.....	40
	<i>Zahteve za zaposlovanje in postopek imenovanja</i>	40
	<i>Vrednotenje uspešnosti in napredovanje</i>	41
	<i>Prenehanje delovnega razmerja in odstavitev s položaja</i>	42
	<i>Načelo rotacije in politika mobilnosti</i>	44
	<i>Plače in dodatki</i>	44
	NASPROTJA INTERESOV.....	44
	PREPOVED ALI OMEJITEV NEKATERIH DEJAVNOSTI.....	45
	<i>Nezdružljivost, zunanje dejavnosti in finančni interesi</i>	45
	<i>Darila</i>	47
	<i>Oškodovanje javnih sredstev</i>	47

<i>Stiki s tretjimi osebami, zaupne informacije</i>	47
<i>Omejitve po prenehanju zaposlitve</i>	49
PRIJAVA PREMOŽENJSKEGA STANJA, DOHODKA, OBVEZNOSTI IN INTERESOV	49
MEHANIZMI NOTRANJEGA NADZORA.....	50
OBVEZNOSTI POROČANJA IN ZAŠČITA PRIJAVITELJEV	52
PRITOŽBENI POSTOPKI ZA SPLOŠNO JAVNOST	54
IZVRŠEVANJE IN SANKCIJE.....	55
<i>Disciplinski postopek</i>	55
<i>Kazenski postopki proti uslužbencem policije</i>	55
VI. PRIPOROČILA IN NADALJNJE UKREPANJE	58

I. POVZETEK

1. GRECO pozdravlja dobro razvit pravni okvir Slovenije za preprečevanje in boj proti korupciji ter njeno celovito politiko na področju dostopa do javnih informacij, javnega posvetovanja in transparentnosti zakonodajnega postopka, ki se, kot kaže v praksi spoštuje. Pozdravlja tudi dejstvo, da osebe, ki so jim zaupane najvišje izvršne funkcije, ne uživajo imunitete ali procesnih privilegijev v kazenskih ali upravnih postopkih.

2. Kljub temu je GRECO zaskrbljen, da so med zakonodajo in prakso še vedno velike razlike, zlasti pri izvajanju ustreznega dela zakonodaje v zvezi z nosilci najvišjih izvršnih funkcij, tj. Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljnjem besedilu ZIntPK). Ta vsebuje podrobna pravila o nasprotju interesov, nezdružljivosti, dodatnih dejavnostih, darilih, lobiranju in prijavah premoženjskega stanja ter podeljuje osrednjo vlogo Komisiji za preprečevanje korupcije (v nadaljnjem besedilu KPK), neodvisnemu organu, pri nadziranju, kako nosilci najvišjih izvršnih funkcij izvajajo ta pravila, pri zagotavljanju ozaveščenosti o vprašanih integritete ter pri preprečevanju in boju proti korupciji.

3. Ukrepanje KPK resno ovirajo očitno nezadostna količina sredstev za nadzor prijav premoženjskega stanja nosilcev najvišjih izvršnih funkcij, nasprotja interesov, lobiranja in načrtov integritete, prav tako pa tudi postopkovne pomanjkljivosti, ki jih je potrebno prednostno odpraviti. Pravila o lobiranju vsebujejo nekatere vrzeli in se slabo izvajajo. Prijave premoženjskega stanja nosilcev najvišjih izvršnih funkcij niso objavljene niti niso zadovoljivo pregledane. GRECO podpira postopek za spremembe ZIntPK, ki trenutno poteka in ki bo domnevno odpravil nekatere pomanjkljivosti, opredeljene v tem poročilu. Poleg teh zunanjih dejavnikov GRECO izpostavlja tudi potrebo KPK po boljši prednostni razvrstitvi in – če je treba – prerazporeditvi sredstev ter organe oblasti poziva, naj KPK zagotovijo zadostna sredstva za njeno delovanje.

4. Vlada mora začeti svoje člane tudi bolj proaktivno ozaveščati o njihovih specifičnih izzivih na področju integritete ter pri izboljšanju obvladovanja nasprotja interesov, namesto da se v večini primerov na tem področju obrača na KPK. Med dodatnimi ukrepi, ki jih priporoča GRECO, je tudi izdelava načrta integritete za vlado.

5. GRECO pozdravlja večplastne korake, ki jih je policija sprejela za preprečevanje korupcije v svojih vrstah, in sicer z vzpostavitvijo jasne protikorupcijske institucionalne infrastrukture, ki je sestavljena iz notranjih organov in zunanjih mehanizmov, pristojnih za krepitev individualne in organizacijske integritete, ter z uvedbo konkretnih protikorupcijskih operativnih ukrepov (npr. prepoved gotovinskega plačila kazni prometni policiji itn.). Če policisti kršijo predpise, nimajo imunitete, prav tako pa niso upravičeni do procesnih privilegijev. Največje zaupanje med državnimi organi v Sloveniji uživa policija in trend se je z leti izboljševal.

6. Trenutno potekajo dodatna prizadevanja za krepitev legitimnosti policije z večjim vključevanjem civilne družbe (projekti policijskega dela v skupnosti, komunikacijska strategija), pa tudi za obvladovanje in reševanje sporov v službi in za izboljšanje uresničevanja načela enakosti med spoloma. Podobno potekajo ukrepi za dodatno ureditev statusa policistov in za boljšo opredelitev ključnih postopkov za sprejemanje kariernih odločitev. To je dobrodošlo in ustrezno pozornost je treba nameniti krepitvi postopkov za sprejemanje odločitev o napredovanjih in razrešitvah, da se zagotovi njihova pravičnost,

upravičenost ter preglednost. Posebno pozornost je treba nameniti zaposlovanju in vključevanju žensk na vseh ravneh policijske strukture.

7. Dodatni ukrepi se lahko sprejmejo za razvoj učinkovitega orodja za obvladovanje tveganj, ki je namenjeno krepitvi pripravljenosti in voljnosti za odzivanje na nove izzive, ne le z odkrivanjem neprimernega vedenja posameznikov, ampak tudi z odkrivanjem organizacijskih in procesnih pomanjkljivosti. To bi zagotovo dodatno koristilo policiji, zlasti glede na to, da je z besedami in dejanji pokazala zanimanje ter pripravljenost za krepitev integritete zdaj in v prihodnosti.

8. Obvladovanje nasprotja interesov v majhni družbi je nedvomno ključni izziv. Zaželen je nadaljnji razmislek o morebitnih nasprotjih interesov policijskega osebja in neustreznih prehodov v zasebni sektor, vključno z razvojem učinkovitih mehanizmov za ustrezno uporabo ustreznih pravil ter spremljanje tega. Poleg tega imata lahko vzpostavitev in navzkrižno preverjanje registrov o poslovnih interesih, dopolnilnih dejavnostih, darilih ter gostoljubju, društvih itn. neprecenljivo vlogo vira informacij za usmerjanje preventivnih in proaktivnih prizadevanj za prepoznavanje ter obvladovanje tveganj, groženj in pomanjkljivosti na področju korupcije. Priporočene so tudi dodatne prilagoditve, ki bodo pomagale pri prekinitvi morebitnih znakov kodeksa molčečnosti med sodelavci, vključno z razvojem varnih poti in ustreznih jamstev za zaščito prijaviteljev.

II. UVOD IN METODOLOGIJA

9. Slovenija se je GRECO pridružila leta 1999 in je že bila ocenjena v okviru prvega (december 2000), drugega (december 2003), tretjega (december 2007) in četrtega (april 2012) ocenjevalnega kroga. Ustrezna poročila o ocenjevanju in tudi naknadna poročila o izvajanju priporočil so na voljo na spletnem mestu GRECA (www.coe.int/greco). Peti ocenjevalni krog se je začel 1. januarja 2017.¹

10. Cilj tega poročila je, da se oceni uspešnost ukrepov, ki so jih sprejeli slovenski organi oblasti za preprečevanje korupcije in spodbujanje integritete v centralni vladi (v zvezi z najvišjimi nosilci izvršilne oblasti) ter organih preiskave. Poročilo vsebuje kritično analizo stanja, s prikazom prizadevanj zadevnih akterjev in doseženih rezultatov. Opredeljuje možne pomanjkljivosti in podaja priporočila za izboljšanje. Skladno s prakso GRECA so priporočila po vodji delegacije pri GRECU naslovljena na organe oblasti v Sloveniji, ki določijo nacionalne institucije/organe, odgovorne za sprejemanje potrebnih ukrepov. Slovenija mora o ukrepih, ki jih je sprejela na podlagi priporočil GRECA, poročati v roku 18 mesecev po sprejetju tega poročila.

11. Za pripravo tega poročila je ocenjevalna skupina GRECA (v nadaljevanju: OSG) med 26. in 30. junijem 2017 obiskala Slovenijo, upoštevani pa so bili tudi odgovori Slovenije na ocenjevalni vprašalnik (GrecoEval5(2017)5) in druge prejete informacije, tudi informacije od civilne družbe. V OSG so bili g. Juan CHECA DOMÍNGUEZ, policijski inšpektor, vodja Oddelka za mednarodno sodelovanje, Center za usklajevanje proti terorizmu in organiziranemu kriminalu, Ministrstvo za notranje zadeve (Španija), ga. Elena KONCEVICIUTE, višja svetovalka na področju protikorupcijskega svetovanja v Protikorupcijski pobudi Evropske unije v Ukrajini, nekdanja uradnica za mednarodne odnose Posebnega preiskovalnega urada (Litva), ga. Laura STEFAN, ustanoviteljica in koordinatorka Strokovnega foruma za pravno državo in proti korupciji (Romunija), g. Marius WINTERS, višji svetovalec, osebje Generalnega sekretarja (Nizozemska). Podporo sta OSG zagotavljali ga. Sophie MEUDAL LEENDERS in ga. Laura SANZ LEVIA s sekretariata GRECA.

12. OSG je opravila informativne pogovore s predstavniki Urada predsednika Republike Slovenije, Ministrstva za javno upravo, Ministrstva za pravosodje, Generalnega sekretariata Vlade Republike Slovenije in Kabineta predsednika vlade, Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Ministrstva za notranje zadeve, državnega tožilstva, Policije (s policisti na različnih položajih, z Odborom za integriteto in etiko, s Sektorjem za notranje preiskave in integriteto, s Centrom Policijske akademije za raziskave in socialne veščine) in njenih sindikatov, Komisije za preprečevanje korupcije, Informacijskega pooblaščenca, Varuha človekovih pravic ter Računskega sodišča. OSG je opravila tudi informativne pogovore s predstavniki medijev, nevladnih organizacij (Transparency International, Centrom za informiranje, sodelovanje in razvoj nevladnih organizacij ter Pravno-informacijskim centrom nevladnih organizacij) in akademskih krogov.

¹ Več informacij o metodologiji vsebuje ocenjevalni vprašalnik (*Evaluation Questionnaire*), ki je dostopen na [spletnem mestu](http://www.coe.int/greco) GRECA.

III. OKVIR

13. Slovenija je članica GRECA od leta 1999. Od takrat je bila podvržena štirim ocenjevalnim krogom, ki so obravnavali različne teme, povezane s preprečevanjem korupcije in bojem proti njej². Na splošno ima Slovenija dobre rezultate pri izvajanju priporočil GRECA: v prvem in tretjem krogu je bilo v celoti izvedenih 90 % priporočil, v drugem krogu 80 %, ostala priporočila pa so bila delno izvedena. Ta rezultat je bil slabši v četrtem krogu, ko je bilo v celoti izvedenih 60 % priporočil, delno je bilo izvedenih 30 % priporočil, 10 % pa jih do zdaj še ni bilo izvedenih, vendar pa postopek za doseganje skladnosti v tem krogu še poteka.

14. Kljub tem dobrim rezultatom pa še vedno na splošno velja, da korupcija močno vpliva na Slovenijo. Glede na mednarodne raziskave o korupciji³ je 91 % anketirancev menilo, da je korupcija v njihovi državi močno razširjena (povprečje EU: 76 %) in več kot 75 % anketirancev je negativno ocenilo prizadevanja vlade za boj proti korupciji, kar je ena izmed najbolj kritičnih ocen v državah članicah EU. Politiki so med najmanj zaupanja vrednimi, saj 68 % anketirancev meni, da je korupcija med njimi močno razširjena (povprečje EU: 56 %). Po drugi strani pa policija uživa višjo raven zaupanja, saj le 40 % anketirancev meni, da je korupcija tam razširjena (povprečje EU: 36 %). Glede na zgoraj navedeno Indeks zaznave korupcije organizacije Transparency International⁴ kaže stalen pozitiven napredek pri razvrščanju Slovenije v zadnjih letih – s 43. mesta leta 2013 na 31. mesto leta 2016 – po padcu s 37. mesta iz leta 2012.

15. Ti podatki kažejo na dejstvo, da ima Slovenija obsežen sistem zakonodaje, katerega cilj je preprečevanje korupcije in boj proti njej, na tem področju pa so dejavne tudi nekatere institucije, ki jim ljudje zaupajo, kot so Komisija za preprečevanje korupcije, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, Informacijski pooblaščenec in specializirane enote organov preiskave. Boj proti korupciji je že več let glavna prednostna naloga vlad. Kljub temu pa uspešno izvajanje zakonodaje vzbuja skrb, saj so med zakonodajo in prakso velike razlike, kot je v predhodnih poročilih izpostavil GRECO. V GRECO Poročilu o ocenjevanju iz četrtega ocenjevalnega kroga je bilo izpostavljeno splošno mnenje, da je treba Komisijo za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK) še močneje nadgraditi s sredstvi in pooblastili za uspešno opravljanje njene vloge pri odkrivanju korupcije ter boju proti njej. Pet let pozneje te ugotovitve še vedno v veliki meri držijo.

16. KPK ima osrednjo vlogo pri pripravi in izvajanju protikorupcijskih politik. Je neodvisni državni organ, ki je bil ustanovljen leta 2002 in katerega mandat je bil leta 2010, s sprejetjem novega Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljnjem besedilu ZIntPK) razširjen. Njen obseg delovanja sega od preprečevanja korupcije do vodenja upravnih preiskav in izrekanja glob. KPK ima za izvajanje nalog številne pravne pristojnosti. Njena avtoriteta je tradicionalno priznana in njene ugotovitve, predlogi ter mnenja se na splošno

² Ocenjevanje I: Neodvisnost, specializacija in sredstva, ki so na voljo nacionalnim organom, udeleženi pri preprečevanju korupcije in boju proti njej. Obseg in področje uporabe imunitete; Ocenjevanje II: Identifikacija, zaseg in odvzem premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivimi dejanji korupcije. Javna uprava in korupcija. Preprečevanje, da bi se pravne osebe uporabljale kot zaščita za korupcijo. Davki in finančna zakonodaja za boj proti korupciji. Povezave med korupcijo, organiziranim kriminalom in pranjem denarja; Ocenjevanje III: Kriminalizacija korupcije. Preglednost financiranja strank; Ocenjevanje IV: Preprečevanje korupcije v zvezi s poslanci, sodniki in tožilci.

³ http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf in

https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_europe_and_central_asia_2016

⁴ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#regional

upoštevajo. Kljub temu njeno delovanje ovira pomanjkanje finančnih sredstev in osebja, ki ga je v prejšnjih poročilih izpostavil GRECO in ki v veliki meri še ni bilo rešeno.

17. Zaradi pomanjkanja sredstev in politične podpore je vodstvo KPK leta 2013 v znak protesta odstopilo. Od takrat so Komisijo žal pestile še dodatne težave, med katerimi so bile tudi napetosti v vodstvu in z drugimi institucijami, odhod številnega izkušenega osebja in primeri, ki so jih sodišča zavrgla zaradi postopkovnih razlogov. To je pripeljalo do zmanjšanja zaupanja javnosti v Komisijo in zmanjšanja števila pritožb, ki jih ta prejme⁵.

⁵ <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2017/slovenia>

IV. PREPREČEVANJE KORUPCIJE V CENTRALNI VLADI (NAJVIŠJI NOSILCI IZVRŠILNE VEJE OBLASTI)

Sistem oblasti in najvišji nosilci izvršilne veje oblasti

Sistem oblasti

18. Slovenija je unitarna država in parlamentarna republika. Predsednik republike, ki je izvoljen neposredno, je vodja države, njegove funkcije pa so v veliki meri reprezentativne narave. Dejanski nosilec najvišje izvršilne funkcije je vlada, ki jo vodi predsednik vlade.

19. Predsednik republike v skladu z ustavo zastopa Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil. Skliče volitve v Državni zbor (spodnji dom parlamenta), predlaga kandidata za imenovanje za predsednika vlade, razpusti Državni zbor in skliče nove volitve, če ni noben kandidat izvoljen za predsednika. Predsednik republike prav tako razglašča zakone, izdaja listine o ratifikaciji in lahko, če se Državni zbor ob izrednih razmerah ali vojni ne more sestati, izdaja uredbe z zakonsko močjo. Take uredbe mora Državni zbor potrditi, ko se ponovno sestane. Predsednik republike na predlog vlade imenuje in odpokliče veleposlanike. Prav tako v skladu z zakonodajo imenuje funkcionarje, in sicer člane Komisije za preprečevanje korupcije, in nekatere člane Uradniškega sveta⁶. Poleg tega predsednik republike predlaga kandidate v izvolitev za nekatere najvišje funkcije, kot so nekateri člani Sodnega sveta ali sodniki Ustavnega sodišča. Predsednik odloči o pomilostitvi in o podelitvi častnih odlikovanj ter častnih naslovov.

20. Kot se je dogovoril GRECO, se vodja države v petem ocenjevalnem krogu obravnava pod temo »centralne vlade (najvišji nosilci izvršilne veje oblasti)«, če ta redno dejavno sodeluje pri razvoju in/ali izvrševanju vladnih funkcij ali če svetuje vladi glede takih funkcij. To lahko vključuje določanje in izvajanje politik, izvrševanje zakonov, predlaganje in/ali uveljavljanje zakonodaje, sprejemanje in uveljavljanje podzakonskih aktov/normativnih odlokov, sprejemanje odločitev o javnofinančnih odhodkih, sprejemanje odločitev o imenovanju posameznikov na najvišje funkcije.

21. OSG ugotavlja, da so funkcije vodje države v Republiki Sloveniji v veliki meri formalne, reprezentativne in ceremonialne narave ter da ta ne sodeluje aktivno in redno pri vladnih funkcijah. Predsednik republike sicer sprejema nekatere odločitve o imenovanjih, vendar pa te sledijo pred izbirnemu postopku, kjer predsednik ni vključen in vloga predlagatelja kandidata za predsednika vlade sledi rezultatom volitev, podpreti pa jo mora Državni zbor. Iz tega sledi, da funkcije predsednika Republike Slovenije ne spadajo v kategorijo »oseb, ki so jim zaupane najvišje izvršilne funkcije«, kot je podrobneje predstavljeno v 20. odstavku.

22. Sestavo in delo vlade ureja Zakon o Vladi Republike Slovenije⁷ (v nadaljnjem besedilu ZVRS). V skladu s tem zakonom vlado sestavlja 14 ministrstev in dve ministrstvi brez resorja. V tej vladi moški spol zastopa predsednik vlade in osem ministrov, ženskega pa osem ministric. OSG pozdravlja to uravnoteženo zastopanost spolov v vladi, kar je eden izmed ciljev Priporočila Rec(2003)3 Odbora ministrov Sveta Evrope državam članicam o uravnoteženi udeležbi žensk in moških v političnem ter javnem odločanju.

⁶Organ, ki je zadolžen za izvajanje izbire uradnikov na najvišjih položajih v organih državne uprave

⁷ Uradni list Republike Slovenije, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G in 65/14.

23. Za vsako ministrstvo se lahko imenujeta največ dva državna sekretarja, razen za ministrstvo za finance, kjer so lahko štirje (Zakon o državni upravi⁸, v nadaljnjem besedilu ZDU1). Državni sekretarji pomagajo svojemu ministru pri opravljanju dolžnosti in so pod njegovim nadzorom. Minister lahko državnega sekretarja pisno pooblasti, da ga/jo nadomešča, vendar pa državni sekretar ne sme imeti pristojnosti izdajanja predpisov in glasovanja na vladnih sejah. Tak prenos pooblastil ministra ne razrešuje odgovornosti.

24. Predpise in ukrepe lahko izdaja vlada kot celota ali pa jih izdajajo posamezni ministri. Vsi podzakonski predpisi, ki jih izdajo vlada in ministri, morajo imeti materialno podlago v zakonodaji in se izdajajo v skladu s posebnimi pristojnostmi, določenimi z zakonodajo, ali za izvrševanje dane pravne določbe. Vlada nima pristojnosti za izdajanje tako imenovanih »spontanih uredb«, tj. vladnih intervencijskih ukrepov, ki se sprejmejo z veljavnostjo do sprejetja ustrezne zakonodaje v Državnem zboru.

25. Predsednik vlade vodi delo vlade (14. člen ZVRS). Predlaga lahko imenovanje ali zamenjavo ministrov, lahko jim zagotovi obvezujoča navodila, ki izhajajo iz vladne politike, in lahko ustanovi strateške svete (23. člen ZVRS). Kljub temu pa predsednik vlade nima osebne pristojnosti za sprejemanje vladnih predpisov, saj te sprejema Vlada kot celota. Nekatere odločitve⁹ se lahko sprejmejo kot vladne odločitve na sejah vladnega odbora, ki vedno potekajo pred dejanskim zasedanjem vlade (29. člen Poslovnika Vlade Republike Slovenije).

26. Za ukrepe vlade so odgovorni vsi njeni člani, pristojni ministri pa so odgovorni za delo posameznih ministrstev. Vlada nadzira delo ministrstev in izdaja smernice za izvajanje zakonov in politik. Če ocenjuje, da je ministrska uredba v nasprotju z ustavo, zakonodajo, drugimi predpisi Državnega zbora ali lastno ureditvijo, lahko odloži njeno izvršitev.

27. Vladne in ministrske predpise ocenjuje Ustavno sodišče, prav tako pa tudi običajna sodišča z uporabo instituta *exemptio illegalis*. Sodišča presojujejo tudi druge vladne dokumente in odločitve.

28. Vlada je odgovorna politično (glasovanje o konstruktivni nezaupnici, glasovanje o zaupnici, poslanska vprašanja in druge oblike politične odgovornosti), kolektivno in individualno, saj lahko Državni zbor uveljavlja odgovornost posameznih ministrov in jih razreši. Ministri lahko na podlagi kazenskega prava odgovarjajo kot posamezniki, enako kot drugi državljani, prav tako pa tudi na podlagi ustavne obtožbe. Ministri lahko v skladu s 26. členom Ustave odgovarjajo tudi v civilnih zadevah. V praksi je precej pogosta uporaba nekaterih institutov politične odgovornosti. Poleg tega vrsta organov, kot so Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, Informacijski pooblaščenec in Komisija za preprečevanje korupcije, nadzira delo vlade in ministrov, pomembna pa je tudi vloga nadzora javnosti.

29. Predsednik vlade, ministri in generalni sekretar vlade imajo vsak svoj kabinet. Kabinet predsednika vlade sestavljajo državni sekretarji (osebni strokovni in politični svetovalci) ter

⁸ Uradni list Republike Slovenije, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odločba Ustavnega sodišča 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16.

⁹ Npr. odzivi na parlamentarne predloge ali pobude NVO, odobritev osnutkov zakonov za tretje branje v parlamentu, so nujne zadeve, ki temeljijo na odločitvi generalnega sekretarja vlade. Ministri se obvestijo o dokumentih, ki naj bi se odobrili, in lahko jim nasprotujejo ali pa zahtevajo, da se obravnavajo na seji vlade. Če nihče ne nasprotuje, velja, da je vlada dokumente odobrila.

javni uslužbenci. Kabinete ministrov sestavljajo samo javni uslužbenci, nekateri od njih so povezani z osebnim zaupanjem in mandatom funkcionarja.

Status in prejemki oseb z najvišjimi izvršnimi funkcijami

30. Predsednika vlade izvoli Državni zbor z večino glasov vseh poslancev. Glasovanje je tajno. Predsednik vlade lahko odstopi ali je razrešen z izglasovanjem nezaupnice vladi ali pa z obtožbo pred Ustavnim sodiščem.

31. Ministre na predlog predsednika vlade imenuje ali razreši Državni zbor. Pred imenovanjem se mora predlagani minister predstaviti pristojnemu parlamentarnemu odboru in odgovoriti na njegova vprašanja. Ministri prenehajo z opravljanjem svojih funkcij z odstopom, izglasovano nezaupnico ali z razrešitvijo. Obtožbo (119. člen Ustave Republike Slovenije) predlaga Državni zbor in o njej odloča Ustavno sodišče. Ta postopek je bil sprožen le dvakrat, in sicer kmalu po osamosvojitvi Slovenije, zahtevana večina v Državnem zboru pa ni bila dosežena.

32. Državne sekretarje na predlog predsednika vlade ali ministra imenuje in razreši vlada ali pa se njihov mandat konča z istim dnem kot ministrov.

33. Kabineti imajo delovna mesta, za katera se sklene zaposlitev za določen čas (delovna mesta za določen čas, vezana na ministrov mandat), in delovna mesta, za katera se sklene zaposlitev za nedoločen čas. Število in vrste delovnih mest za določen čas v kabinetih ministrov se določijo s sklepom vlade. Izjema je Kabinet predsednika vlade, kjer število takih delovnih mest ni omejeno. Nekateri člani kabineta so javni uslužbenci, ki so v kabinet napoteni za čas trajanja ministrovega mandata. Drugi ne prihajajo iz javne uprave in se zaposlijo na delovna mesta, vezana na osebno zaupanje funkcionarja. Z njimi se sklene pogodba o zaposlitvi za določen čas brez javnega natečaja, vendar pa morajo izpolnjevati vse pogoje, ki se zahtevajo za njihovo delovno mesto, razen glede delovnih izkušenj, ki so za polovico manjše. Zakonodaja ne predvideva procesa temeljitega preverjanja, vendar pa je bila OSG seznanjena, da se ozadje kandidatov v praksi preverja in da se ne zaposlijo osebe, ki so bile obsojene.

34. OSG je ugotovil, da so na spletnih mestih ministrov omenjena le imena zadevnih ministrov, državnih sekretarjev in imena vodij kabinetov, ne pa tudi imena in funkcije članov kabineta. Obveščena je bila, da so take informacije dostopne na zahtevo. Zaradi preglednosti OSG spodbuja, da se take informacije objavijo na spletu.

35. Osnovna plača članov kabineta se določi glede na najnižji uradni naziv, s katerim se lahko opravljajo naloge na zadevnem delovnem mestu. Člani kabineta lahko pridobijo višjo plačo s soglasjem vlade. Zavezujejo jih ista pravila ter predpisi kot druge javne uslužbenke in lahko se jim izrečejo disciplinski ukrepi za kršitve delovnega prava ali etičnih pravil.

36. Osnovne plače najvišjih izvršnih funkcij se določajo z razvrščanjem funkcij v plačne razrede, kot to določa Zakon o sistemu plač v javnem sektorju¹⁰.

¹⁰Povprečna mesečna bruto plača v Sloveniji je leta 2016 znašala 1584,66 EUR.

ŠIFRA FUNKCIJE	POLOŽAJ	PLAČNI RAZRED	VREDNOST PLAČNEGA RAZREDA (plačna lestvica, Priloga 1 k ZSPJS)	POVPREČNA MESEČNA BRUTO PLAČA ZA 2016
A010201	PREDSEDNIK VLADE	65	5419,54 EUR	5686,98 EUR
A010210	MINISTER	62–64	4817,96 EUR do 5211,10 EUR	5007,52 EUR
A010240	DRŽAVNI SEKRETAR	59-61	4283,14 EUR do 4632,64 EUR	4340,34 EUR
A010220	GENERALNI SEKRETAR VLADE	62	4817,96 EUR	5056,87 EUR

37. Dejanski plačni razred ministra v obsegu možnih plačnih razredov določa predsednik vlade, za državne sekretarje pa minister, pristojen za javno upravo. Poleg osnovne plače so funkcionarji upravičeni tudi do dodatka za delovno dobo. Dodatnih posebnih plačil ne prejemajo. Ob izteku mandata so šest mesecev upravičeni do 80 % svoje zadnje plače, če ne najdejo druge zaposlitve ali če ne izpolnjujejo pogojev za upokožitev.

38. Plače vseh delovnih mest in funkcij v javnem sektorju so objavljene na Portalu plač javnega sektorja in na portalu Odprti podatki Slovenije (portal OPSI)¹¹.

Politika integritete in boja proti korupciji, regulativni in institucionalni okvir

39. Slovenija je že več let zavezana boju proti korupciji in krepitvi integritete javnega sektorja. Kot je bilo izpostavljeno v Poročilu GRECA o ocenjevanju v četrtem ocenjevalnem krogu, ima obsežen korpus protikorupcijske zakonodaje, vendar pa je mogoče njeno izvajanje še izpopolniti, zaupanje javnosti v številne javne ustanove pa je nizko (glejte tudi IV. del o kontekstu).

Pravni okvir, etična načela in pravila ravnanja

40. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list, št. 69/11, v nadaljnjem besedilu ZIntPK) je glavni pravni instrument, ki ureja dolžnosti uradnih oseb glede nasprotja interesov, prijave premoženjskega stanja in nadzor nad njim, glede omejitev opravljanja drugih dejavnosti in o prepovedi v povezavi z darili. Uporablja se za predsednika vlade, ministre, državne sekretarje, člane kabinetov in generalnega sekretarja vlade. Nekatere določbe, na primer o prijavi premoženjskega stanja in o omejitvah po zaposlitvi, se uporabljajo tudi za nekdanje uradne osebe.

41. Pravila ravnanja so v Zakonu o državni upravi, Zakonu o javnih uslužbencih in ZIntPK.

42. Poleg tega sta za ministre in višje uradne osebe pomembna dva etična kodeksa. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev iz leta 2001¹² se uporablja za javne uslužbence in vlada je odločila tudi, da se določbe tega zakona uporabljajo za ministre in državne sekretarje, če je to smiselno. Določbe tega kodeksa so bile vključene v Zakon o javnih uslužbencih, ki je bil sprejet leta 2002. Disciplinski ukrepi se uporabljajo za člane kabineta, ki kršijo določbe tega zakona, vključno s pravili ravnanja.

43. Za ministre in državne sekretarje velja Etični kodeks funkcionarjev v Vladi Republike Slovenije in ministrstvih iz leta 2015. Ta kodeks za osnovo uporablja ustavne prisega visokih

¹¹ <http://www.pportal.gov.si/> in <https://podatki.gov.si/>

¹² S tem kodeksom se izvaja Priporočilo št. R(2000)10 Odbora ministrov Sveta Evrope za države članice o kodeksu ravnanja javnih uslužbencev, ki vsebuje vzorčni kodeks.

vladnih funkcionarjev in upošteva druge podobne kodekse v državi. Vsebuje deset načel, ki stremijo k ciljem in imajo nekoliko višje standarde, kot jih določa Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Njegov namen je izboljšati ozaveščenost – mehanizem za njegovo izvajanje ne obstaja in njihovo upoštevanje se ne spremlja na ravni vlade. Kljub temu pa je v preambuli kodeksa predvidena obveznost upoštevanja vladnih sklepov glede ravnanja, ki se zahteva ob kršitvi standardov ravnanja in vedenja iz kodeksa.

Institucionalni okvir

44. Komisija za preprečevanje korupcije je odgovorna za nadzor nad tem, kako najvišji nosilci izvršilnih funkcij izvajajo določbe o nasprotju interesov, o načrtih integritete, prijavah premoženjskega stanja, darilih ter omejitvah za opravljanje drugih dejavnosti, ki jih vsebuje ZIntPK. Je neodvisni državni organ, ki ga vodi kolegij, sestavljen iz predsednika in dveh namestnikov. Odločajo o pomembnih zadevah (ugotovitve o korupciji, nasprotju interesov, sprejemanje priporočil itn.) z večino glasov in imajo podporo osebja, ki ga sestavlja 37 strokovnjakov različnih področij. Odločitve KPK so pod sodnim nadzorom upravnega sodišča. KPK redno obdobjno revidira generalni sekretariat vlade, njegovo porabo sredstev pa lahko pregleda tudi Računsko sodišče. KPK predstavi letna poročila Državnemu zboru, nekatere njihove odločitve pa so objavljene na spletu.

45. Razpon mandata KPK sega od preprečevanja korupcije do izvajanja upravnih preiskav in izrekanja glob. Med nalogami KPK so zlasti sprejetje in usklajevanje akcijskega načrta o preprečevanju korupcije, oblikovanje in izvajanje širjenja ozaveščenosti in ukrepov za izobraževanje na področju korupcije in integritete, svetovanje o izvajanju ZIntPK ter o protikorupcijskih vprašanjih, pomoč javnim ustanovam pri razvoju in spremljanju lastnih načrtov integritete, vzdrževanje centralnega registra lobistov ter nadzor obsežnega spletnega sistema prijavljanja premoženjskega stanja.

46. OSG je med obiskom podrobno obravnavala položaj in ukrepe KPK. Tradicionalno je to dobro uveljavljena institucija, ki uživa zaupanje in ima zadostna preiskovalna pooblastila, njene ugotovitve in priporočila pa so se na splošno upoštevala. Kljub temu pa je zadnja leta zaupanje v to institucijo upadlo¹³ zaradi številnih dejavnikov, vključno zaradi določenega pomanjkanja proaktivnosti (glejte tudi 17. odstavek).

47. Obsežne naloge, ki jih ZIntPK nalaga KPK, so obremenile kadrovske in finančne vire KPK. To je GRECO izpostavil v Poročilu o ocenjevanju v četrtem ocenjevalnem krogu (glejte 232. odstavek) in podal priporočilo, da se povečajo sredstva KPK na področju nasprotja interesov, lobiranja in prijav premoženjskega stanja. To priporočilo je GRECO do zdaj v svojem postopku za ugotavljanje skladnosti ocenil kot delno izvedeno. Kljub temu pa so pogovori ob obisku razkrili, da se stanje v praksi ni izboljšalo.

48. Stanje na področju celotnega proračuna in osebja KPK je podobno tistemu iz leta 2012, ko je bilo sprejeto Poročilo o ocenjevanju v četrtem ocenjevalnem krogu. Trenutno prijave premoženjskega stanja preverjata le dve osebi, medtem ko so jih v letu 2012 štiri. Šest oseb nadzira približno 2.000 načrtov integritete in skrbi za ozaveščanje o njih. V času obiska je na področju nasprotja interesov delala le ena oseba in ena na področju lobiranja. To je očitno premalo. OSG je bila obveščena tudi, da je prejšnji kolegij KPK leta 2014 odstopil,

¹³ Število pritožb, naslovljenih na KPK se je v zadnjih letih zmanjšalo, in sicer z 2.300 leta 2013 na 1.160 leta 2016 (vir: Letno poročilo KPK 2016).

med drugim, tudi zaradi pomanjkanja zadostnih sredstev. Od takrat so številni kvalificirani in izkušeni člani osebja zapustili KPK, zato je njena dejavnost še dodatno ovirana. Za učinkovitost KPK je nujno zadostno število usposobljenega osebja. Po mnenju OSG za to verjetno ne zadostuje le povečanje sredstev KPK, ampak tudi boljše določanje prednostnih nalog in prerazporejanje zdajšnjih sredstev ključnim, zgoraj opredeljenim področjem. Na podlagi tega GRECO **priporočja**, naj se Komisiji za **preprečevanje** korupcije zagotovijo ustrezna **finančna** sredstva in kadri za uspešno izvajanje nalog glede oseb, ki so jim zaupane najvišje izvršilne funkcije, zlasti na **področjih** prijav premoženjskega stanja, nasprotja interesov, lobiranja ter **načrtov** integritete.

49. Dodatne šibke točke KPK izvirajo iz samega ZIntPK. Najresnejša izhaja iz *sui generis* postopka, določenega za obravnavo suma korupcije in drugih kršitev (13. člen ZIntPK), ki vključuje ugotavljanje dejstev, pošiljanje osnutka ugotovitev obravnavani osebi, temu pa sledi sprejetje ugotovitev ter njihova predstavitev javnosti, skupaj z odgovorom obravnavane osebe. Od julija 2016 so sodišča razveljavila odločitve KPK, ki so sledile temu postopku, saj je Vrhovno sodišče ugotovilo, da v postopku pred KPK niso bile v zadostni meri zagotovljene pravice obravnavanih oseb. Po mnenju Vrhovnega sodišča morajo postopki pred KPK vključevati enaka varovala kot pri splošnem upravnem postopku. Sem spada obveščanje obravnavane osebe o preverjanju, kar tej osebi omogoča, da predloži pojasnila in da je pri preverjanjih zastopana. Ta pomanjkljivost ima širok učinek, saj se *sui generis* postopek uporablja za sum korupcije, kršitev predpisov o nasprotnih interesov, omejitve poslovanja in lobiranja, kršitev pravil o etiki in integriteti v javnem sektorju ter spremljanje premoženja. Organi oblasti izpostavljajo 15. člen ZIntPK, ki določa, da mora KPK za vprašanja, ki niso določena v ZIntPK, uporabljati zakonodajo, ki ureja splošni upravni postopek. Kljub temu je treba to procesno vprašanje rešiti prednostno. Za to je potrebna sprememba delovnih postopkov KPK v praksi, da bi se izognili nadaljnjemu povečanju njenih zaostankov¹⁴.

50. Slovenski organi se zavedajo te in drugih pomanjkljivosti ZIntPK in na Ministrstvu za javno upravo se je leta 2014 začel pripravljati nov osnutek zakona. Leta 2016 je bila pristojnost za osnutek prenesena na Ministrstvo za pravosodje, ta pa je bil novembra 2016 dan v javno razpravo. Pri tem so bila izvedena posvetovanja s številnimi zainteresiranimi deležniki – KPK, ministri, NVO, občine – in OSG je bila obveščena, da so večino njihovih mnenj vključili v osnutek. Sogovorniki so ob obisku menili, da je to zelo dobra praksa javnega posvetovanja.

51. OSG podpira spremembo ZIntPK, ki bo naslovila najpomembnejše pomanjkljivosti, od katerih jih nekaj vpliva na okvir integritete, ki velja za najvišjih nosilce izvršilne oblasti in ki se nanašajo na vprašanja, izpostavljena v nadaljevanju tega poročila: pravila, ki urejajo zaposlovanje (nekdanjih) najvišjih nosilcev izvršilne oblasti in njihove sorodnike v državnih podjetjih; določbe o lobiranju vsebujejo nekaj vrzeli, ki vplivajo na preglednost lobiranja najvišjih nosilcev izvršilne oblasti, in KPK potrebuje boljšo pravno podlago za preverjanje sredstev družinskih članov najvišjih nosilcev izvršilne oblasti, če obstaja sum nezakonite obogatitve. Ob upoštevanju zgoraj navedenega GRECO **priporočja**, naj se pomanjkljivosti, ugotovljene v Zakonu o integriteti in **preprečevanju** korupcije v povezavi s *sui generis* postopkom pred Komisijo za **preprečevanje** korupcije, pravili o omejitvah po koncu zaposlitve, pravili o lobiranju in razširitvi nadzora na družinske **člane, če gre za**

¹⁴ Število končnih odločitev KPK o sumih korupcije se je s 1.420 leta 2011 zmanjšalo na 367 leta 2016 (vir: Letno poročilo KPK 2016).

nesorazmerno **povečanje** premoženja, odpravijo s sprejetjem nove ali spremenjene zakonodaje.

52. Poleg potrebe po obravnavi zgoraj izpostavljenih vprašanj OSG ugotavlja, da naj ne bi bilo jasne in transparentne strategije za delo KPK. Taka strategija bi morala, glede na dana sredstva, vključevati prednostne naloge za delo, ki ga je treba opraviti, in rezultate, ki jih je treba doseči.

53. V okviru vlade je za urejanje statusa, pravic in dolžnosti uradnih oseb odgovorno Ministrstvo za javno upravo (MJU), ki ima torej vlogo pri spodbujanju integritete pri osebah na najvišjih funkcijah v državni upravi. Leta 2014 je bila kot ločena enota v MJU ustanovljena Služba za transparentnost, integriteto in politični sistem, med drugim za pripravo vladnih ukrepov za razvoj preglednosti ter preprečevanje korupcije, pa tudi za usklajevanje njihovega izvajanja. Direktorat za javni sektor v okviru MJU je odgovoren za usposabljanje funkcionarjev.

Politika integritete in boja proti korupciji

54. Trenutni koalicijski sporazum vlade poudarja načela preglednosti delovanja celotnega javnega sektorja in nično toleranco do korupcije. Ob upoštevanju Programa ukrepov Vlade RS s preprečevanjem korupcije za obdobje 2015–2016¹⁵ je vlada 8. junija 2017 sprejela nov Program vlade RS za krepitev integritete in transparentnosti 2017–2019¹⁶, ki vsebuje posebne ukrepe, opredeljuje ministrstva, ki so odgovorna zanje, in določa roke za njihovo izvedbo. Program za obdobje 2017–2019 je organiziran na štirih področjih delovanja, in sicer: 1) krepitev ozaveščenosti javnih uslužbencev o integriteti in transparentnosti ter njeno širjenje; 2) mehanizmi za upravljanje in nadzor javnih financ; 3) preglednost, stroškovna učinkovitost in uspešnost pri uporabi javnih sredstev ter 4) izboljšanje preglednosti pri pripravi osnutkov predpisov in upravljanju postopkov¹⁷.

55. Vlada je v letu 2015 sprejela tudi Strategijo razvoja javne uprave 2015–2020 (v nadaljnjem besedilu SJU 2020), katere cilj je posodobitev javne uprave in izboljšanje kakovosti storitev z upoštevanjem vrednot, kot so zakonitost, integriteta, strokovnost in preglednost. Poleg tega spletni portali ERAR, PORTAL PLAČ in STATIST omogočajo celovito preglednost javnega sektorja v povezavi s finančnimi posli, plačami in javnim naročanjem.

56. ZIntPK določa, da mora vsak organ sprejeti in izvajati načrt integritete. V skladu s tem imajo ministrstva, organi znotraj ministrstev in tudi Generalni sekretariat vlade vsak svoj načrt integritete. Ti načrti služijo za ovrednotenje izpostavljenosti posameznikov v javnem sektorju za kršitve integritete in za tveganja korupcije, opredeljujejo dejavnike tveganja ter ukrepe za obvladovanje teh tveganj. Vsak organ načrte integritete redno spremlja ter posodablja in vsi zaposleni lahko k temu prispevajo tako, da prepoznavajo tveganja in predlagajo ukrepe za njihovo reševanje. Izvajanje načrtov spremlja tudi KPK, in sicer s

¹⁵ Po navedbah organov oblasti so se ukrepi, predvideni s tem programom, v veliki meri izvajali. Glejte tri vmesna poročila in končno poročilo o izvajanju na:

http://www.mju.gov.si/en/media_room/news/article/1328/8182/

¹⁶ http://www.mju.gov.si/en/media_room/news/article/12447/8592/

¹⁷ Več informacij najdete na spletnih mestih MJU:

http://www.mju.gov.si/si/novinarsko_sredisce/novica/browse/1/article/12447/8544/ in

<http://www.mju.gov.si/>

pomočjo elektronskega registra korupcijskih tveganj, ki vključuje vse institucije, ki morajo izdelati take načrte. Podatki, ki jih vsebujejo načrti integritete in register tveganja, niso javni ter so v prvi vrsti namenjeni kot notranje orodje za obvladovanje korupcijskih tveganj. Po navedbah KPK je iz izkušenj razvidno, da je za točnost in uporabnost načrtov ključna zaupnost.

57. OSG je razumel, da se kakovost načrtov integritete med javnimi ustanovami in ministrstvi močno razlikuje. Le nekatera tveganja, ugotovljena pri načrtih integritete nekaterih ministrstev, izrecno navajajo najvišje izvršne funkcije, zlasti ministre. V glavnem navajajo področja tveganj, ki jih je v gradivih z navodili predhodno določila KPK, in sicer sprejemanje daril, omejitve poslovanja, postopki zaposlovanja in lobiranje. Ukrepi, ki so predvideni za reševanje teh tveganj, so pretežno omejeni na ozaveščanje in skladnost z zakonodajo. Ministrstva so v nekaterih primerih posebej opredelila tveganja v povezavi z nosilci najvišjih izvršnih funkcij, kot je zagotavljanje subvencij/nepovratnih sredstev ali nadzor javnih ustanov, ki so v pristojnosti ministrstva.

58. OSG zavzema stališče, da so načrti integritete dragoceno orodje za ozaveščanje nosilcev najvišjih izvršnih funkcij o tveganjih korupcije in nasprotjih interesov ter za obvladovanje teh tveganj. Kljub temu pa se lahko na ministrstvih načrti integritete, ki se razlikujejo po specifičnosti in pomembnosti, še izboljšajo. KPK trenutno zagotavlja pripombe o načrtih v okviru svojih postopkov za nadzor registra tveganj in je ministrstvom na voljo za morebitne informacije ali svetovanje. Kljub temu načrtuje okrepitev sodelovanja z ministrstvi, da bi se načrti izboljšali v okviru razpoložljivih sredstev. OSG pozdravlja ta namen KPK, ki bi lahko bil del prizadevanj, potrebnih za ozaveščanje nosilcev najvišjih izvršnih funkcij o vprašanih, povezanih z integriteto. Priporočilo za ta namen je podano v 65. odstavku. Skladnost z omenjenim priporočilom za povečanje kadrovskega virov KPK (glejte 48. odstavek) bo ključna tudi pri dodeljevanju ali sprostitev zadostnih usposobljenih virov za ta namen.

59. OSG ugotavlja, da vlada kot celota nima načrta integritete. Seznanjena je bila, da je tako, ker na ravni vlade ni trajnih zaposlitev, in da načrti integritete posameznih ministrstev ter generalnega sekretariata zadostujejo za reševanje morebitnih tveganj integritete. OSG zavzema stališče, da bi imela obravnava izzivov na področju integritete, povezanih s temi procesi, glede na to, da vlada deluje kot kolegijski organ, vsekakor dodano vrednost. Načrt integritete bi bilo treba seveda posodobiti v primeru sprememb vlade, kar bi doprineslo tudi k vsebini izobraževanja (novih) članov vlade in njihovih kabinetov glede izzivov na področju integritete. GRECO **priporoča** izdelavo **načrta** integritete za vlado, kot zelo pomembno strukturo za **načrte**, ki že obstajajo na posameznih ministrstvih. OSG ugotavlja, da je treba načrte integritete, kot jih predvideva ZIntPK, po potrebi posodabljeni.

Ozaveščenost

60. Na splošno KPK pravila, ki nalagajo obveznosti javnim uslužbencem, promovira s pomočjo svojega spletnega mesta (ki vsebuje splošno predstavitev vseh področij ZIntPK, pogosta vprašanja in iskalnik), periodičnega glasila, brošur in usposabljanja/okroglih miz. Kljub temu pa ni organizirala nobenega usposabljanja s področja integritete za nosilce najvišjih izvršnih funkcij, ti pa se niso udeleževali usposabljanj, ki so bila organizirana za drugo občinstvo.

61. Upravna akademija na Ministrstvu za javno upravo organizira seminarje za usposabljanje, ki so odprti za vse uslužbence državne uprave in se nanašajo na preprečevanje korupcije. Trenutno se za nosilce najvišjih izvršnih funkcij ne izvaja ciljno usmerjeno usposabljanje v povezavi z integriteto, se pa pripravlja poseben program usposabljanja o korupciji za najvišje vodstvo, kot so ministri in državni sekretarji.

62. Nosilci najvišjih izvršnih funkcij naj bi bili o dolžnostih, ki jih imajo v povezavi s prijavo premoženjskega stanja, lobiranjem in darili, obveščeni ob prevzemu funkcije. Ministri morajo zapriseči pred Državnim zborom in podpisati izjavo o integriteti, s čimer potrjujejo, da bodo ob neetičnem vedenju sprejeli odločitve vlade o zadevi. Nosilci najvišjih izvršnih funkcij lahko dobijo nasvete o vprašanjih v povezavi z integriteto po telefonu ali elektronski pošti na Ministrstvu za javno upravo (Služba za transparentnost, integriteto in politični sistem) in od KPK. Kljub temu lahko ustrezne informacije dobijo tudi na kadrovske službi svoje institucije in se v praksi redko obrnejo na Ministrstvo za javno upravo ali na KPK.

63. Informacije o integriteti in preprečevanju korupcije so javnosti dostopne zlasti na spletnem mestu KPK in v letnih poročilih ter oceni stanja v Sloveniji. Vsi zakoni, predpisi in kodeksi, omenjeni v tem poročilu, so objavljeni tudi na spletnih mestih vlade, Ministrstva za javno upravo in KPK.

64. Informativni pogovori ob obisku so pokazali, da se ozaveščanju nosilcev najvišjih izvršnih funkcij trenutno namenja omejena pozornost, ne le glede njihovih pravnih obveznosti, ampak o specifičnih izzivih na področju integritete njihovega položaja. Za skladnost naj bi bili odgovorni posamezniki sami, za neetično vedenje pa ni ustreznih posledic, če sploh so. OSG je bila seznanjena z različnimi primeri incidentov na področju integritete, v katerih so bili udeleženi (nekdanji) ministri in državni sekretarji. Taki incidenti so obsežno obravnavani v medijih in sprožajo negativne odzive javnosti. Odvisno od resnosti lahko privedejo do odstopa ali razrešitve funkcionarja, večinoma pa so incidenti razrešeni kot zgolj »politični boji« in/ali obravnavani kot osamljeni primeri. Institucija kot taka – vlada – se ne ravna po preteklih izkušnjah.

65. OSG je trdno prepričana, da mora vlada kot institucija bolj proaktivno ozaveščati svoje člane in druge nosilce najvišjih izvršnih funkcij o njihovih posebnih izzivih na področju integritete in jim zagotavljati potrebno usposabljanje in navodila za konkretne etične dileme. Etiko in integriteto je treba uvrstiti visoko na dnevni red, ne le v besedah, ampak tudi v praksi. Dobrodošli bi bili načrti Upravne akademije, da se pripravi posebno usposabljanje za najvišje vodstvo. Prav tako bi se lahko bolje izkoristili načrti integritete zadevnih ministrstev – in prihodnjega vladnega načrta integritete – kot izobraževalno orodje za ugotavljanje sistemskih tveganj integritete ter njihovo obravnavo pri dejavnostih za ozaveščanje in usposabljanje v sodelovanju s KPK. Na podlagi tega GRECO **priporoča** razvoj **učinkovitih** notranjih mehanizmov za **obveščanje** in **ozaveščanje** o vprašanjih integritete v vladi, **vključno** z rednima zaupnim svetovanjem in usposabljanjem oseb, ki so jim zaupane najvišje izvršne funkcije.

Transparentnost in nadzor izvršnih dejavnosti centralne vlade

Dostop do informacij

66. V 39. členu Ustave Republike Slovenije je razglašena pravica do dostopa do informacij javnega značaja. Glavni instrument na tem področju je Zakon o dostopu do informacij javnega značaja¹⁸ (v nadaljnjem besedilu ZDIJZ), ki se uporablja za celoten javni sektor in določa obveznosti za vse organe, na eni strani zaradi proaktivnega razširjanja informacij javnega značaja, ki jih ima na razpolago, in na drugi strani zaradi omogočanja dostopa do informacij na podlagi posameznih zahtev. OSG to zakonodajo pozdravlja kot pomemben temelj preglednosti v demokratični družbi.

67. V ZDIJZ je naveden seznam informacij, ki jih je treba objaviti na spletu, in določa, da morajo organi javnega sektorja objavljati ter redno posodabljati katalog informacij javnega značaja, da bo javnost seznanjena, do katere vrste podatkov lahko dostopa. Fizične ali pravne osebe lahko zahtevajo dostop do katerih koli »informacij javnega značaja«, tj. do katerega koli dokumenta, ki so ga pripravili ali ki ga imajo državni organi, ne da bi morali pri tem upravičiti pravni interes. Zaradi zaščite določenega zasebnega ali javnega interesa so predvidene izjeme glede javnega dostopa (npr. tajni in osebni podatki, informacije, povezane s tekočimi sodnimi ali upravnimi postopki). Kljub temu pa morajo biti ne glede na te izjeme zahteve za dostop odobrene, če so informacije povezane z: (i) javnimi izdatki; (ii) opravljanjem javne funkcije ali zaposlitvijo javnega uslužbenca ali (iii) vprašanji varstva okolja.

68. Zahteve po informacijah v roku 20 delovnih dni obravnava oseba, ki je v posameznem državnem organu posebej pooblaščen za izvajanje postopkov v okviru ZDIJZ ali odločanje o njih. Če na zahtevo ni podan odgovor, to pomeni njeno zavrnitev. Možna je pritožba Informacijskemu pooblaščenču in potem Upravnemu sodišču. Odločitve Informacijskega pooblaščenca in na splošno Upravnega sodišča so objavljene na spletu. Organi oblasti dodajajo, da so nevladne organizacije¹⁹ ZDIJZ ocenile zelo ugodno. Po podatkih, ki jih je OSG prejela ob obisku, se v praksi odobri 88 % zahtev, od tega je za 76 % zagotovljen popoln dostop do zahtevanih informacij.

69. Kar zadeva vlado, se vsa predlagana vladna gradiva objavijo pred razpravo v odborih ali na sejah vlade²⁰. To velja tudi za dnevne rede sej vlade in delovnih organov, pa tudi za letni program dela vlade. V praksi so gradiva na spletu objavljena hkrati z vnosom v vladni informacijski sistem. Sporočila za javnost, ki vsebujejo sprejete odločitve, so izdana po vsakem sestanku odborov in sej vlade.

70. ZDIJZ ureja tudi daljnosežno preglednost v proračunskih in finančnih zadevah. Kot je navedeno, so vse informacije o porabi javnih sredstev javno dostopne in se proaktivno objavljajo in posodablajo na temu namenjenih spletnih mestih:

- spletna aplikacija TZIJZ, s pomočjo katere Uprava Republike Slovenije za javna plačila objavlja podatke o transakcijah, ki jih izvajajo vse javne institucije in podjetja v stoo odstotni državni lasti;
- aplikacija KPK za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji – ERAR (prej SUPERVIZOR), ki omogoča dostop do informacij o transakcijah javnih institucij ter

¹⁸Uradni list Republike Slovenije, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06, – ZdavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odločba Ustavnega sodišča in 102/15.

¹⁹ <http://www.rti-rating.org>, ki Slovenijo v svetovnem merilu uvršča na četrto mesto.

²⁰ http://www.vlada.si/delo_vlade/gradiva_v_obravnavi/

- podjetij v lasti države in občin, ki vključujejo blago in storitve, plače, socialne ugodnosti, pokojnine, subvencije, štipendije itn., ter
- Portal javnih naročil in STATIST, ki vsebuje vse informacije o javnih naročilih, dodeljenih od 1. januarja 2013. Podatki se lahko iščejo po različnih parametrih in se lahko izvažajo, zato se lahko ponovno uporabijo.

71. Poleg pravic v okviru ZDIJZ imajo mediji v okviru Zakona o medijih tudi pravico do odgovora na vprašanje za objavo. Odgovor mora biti podan v sedmih delovnih dnevih ali pa zavrjen v naslednjem delovnem dnevu. Možna je pritožba pri Informacijskem pooblaščenca.

Transparentnost zakonodajnega postopka

72. Vrsta besedil, med katerimi je tudi Poslovnik vlade, ureja podlago za objavljanje, vključno s spletnim objavljanjem, zakonodajnimi gradivi in udeležbo javnosti. Javnost se o načrtovanem zakonodajnem delu obvešča s pomočjo Normativnega delovnega programa vlade²¹, ki vsebuje seznam predlaganih zakonov in drugih aktov, ki naj bi se predložili Državnemu zboru, skupaj z roki in postopki, predloženimi v obravnavo vladi, z razpravo in sprejetjem v Državnem zboru. Večina osnutkov zakonodaje in drugih aktov objavijo ministrstva na enotnem državnem portalu E-demokracija.

²¹ http://www.vlada.si/delo_vlade/program_dela_vlade/

73. Udeležba javnosti je obvezna za vso primarno in sekundarno zakonodajo. Minimalni standardi za udeležbo javnosti:

- praviloma mora imeti javnost možnost podajanja pripomb na osnutke zakona ali predpisa v roku 30 do 60 dni od datuma objave na spletu; izjema pri tem so osnutki predpisov, ki zaradi svojega značaja ne dopuščajo udeležbe javnosti, kot so nujni postopki ali državni proračun;
- za ta namen je treba pripraviti osnutke ustreznih gradiv, ki vsebujejo povzetek vsebine predpisa z referenčnimi dokumenti, ključnimi vprašanji in cilji;
- izdati je treba poziv za udeležbo, da se zagotovi udeležba ciljnih skupin, strokovnjakov in javnosti na splošno; za namen obveščanja ter sodelovanja oseb in organov, katerih udeležbo pri pripravi osnutkov ter predpisov ureja zakonodaja, in subjektov, ki so udeleženi na ustreznih področjih, je treba pripraviti osnutek seznamov teh oseb ter organov;
- po končanem posvetovalnem postopku je treba izdelati osnutek poročila, v katerem je predstavljen vpliv posvetovanj o osnutku predpisa. To poročilo se pripravi v vnaprej določeni obliki in mora biti vključeno v gradivih, ki se pošljejo Generalnemu sekretariatu vlade za nadaljnjo obravnavo;
- gradiva, ki se predložijo Generalnemu sekretariatu, morajo vsebovati seznam strokovnjakov, s katerimi so bili opravljeni posveti glede osnutka, in tudi znesek plačila, če so bili plačani. Te informacije se objavijo. OSG je med obiskom ugotovila, da zdajšnja vlada to obveznost strogo izvaja;
- ministrstvo, iz katerega izvira osnutek zakona ali predpisa, mora v 15 dneh po njegovem sprejetju obvestiti strokovne kroge, s katerimi se je posvetovalo, in splošno javnost o bistvenih predlogih ter mnenjih, ki niso bila upoštevana, in pri tem dodati razloge.

74. Če vprašanja, ki jih je treba urediti, vključujejo več deležnikov, se lahko poleg obvezne udeležbe javnosti organizirajo javne razprave. V začetku leta 2015 je Ministrstvo za javno upravo izvedlo obsežen projekt za usposabljanje pripravljavcev zakonodajnih osnutkov, zunanjih deležnikov in nosilcev odločitev o izboljšanju preglednosti ter udeležbi civilne družbe pri pripravi zakonodajnih besedil skozi celoten politični cikel.

75. Nazadnje pa lahko javnost vladi s pomočjo namenskega spletnega orodja²² predlaga sprejetje ukrepa. Predlogi, ki prejmejo zadostno podporo, se pošljejo v temeljit pregled pristojnemu ministrstvu, ki mora v zvezi z njimi sprejeti stališče.

76. OSG pozdravlja celovito politiko Slovenije o javnem dostopu do informacij, javnem posvetovanju in preglednosti zakonodajnega postopka. Vsi sogovorniki, s katerimi se je sestala ob obisku, vključno z Informacijskim pooblaščencom in predstavniki civilne družbe, so se strinjali, da se pravila v praksi na splošno spoštujejo, čeprav pa kaže, da se občasno ne upoštevajo roki za posvetovanje v povezavi z občutljivimi besedili ali velikimi naložbenimi projekti²³. OSG pozdravlja tudi dejstvo, da se javno objavi seznam strokovnjakov, s katerimi so bila izvedena posvetovanja o osnutkih zakonodaje in predpisov. To je dobra praksa, ki bi jo bilo treba izpostaviti.

²² <http://predlagam.vladi.si/>

²³ Več sogovornikov je OSG omenilo primer projekta izgradnje drugega železniškega tira Divača–Koper, pri katerem naj bi javno posvetovanje trajalo le dva dni.

Tretje osebe in lobisti

77. ZIntPK določa, da se morajo lobisti registrirati pri KPK in na letni ravni poročati o svojih dejavnostih. Ta register lobistov je objavljen na spletnem mestu KPK²⁴. Lobiranci morajo preveriti, ali je oseba, s katero so v stiku, ustrezno registrirana, in v roku treh dni podati podpisano poročilo o vsakem stiku svojemu predstojniku in KPK. KPK analizira evidence stikov in na svojem spletnem mestu objavi integrirana poročila v obliki preglednic²⁵. Dejanska poročila o lobiranju niso objavljena.

78. Stike z neregistriranimi lobisti ali stike, ki bi lahko povzročili nasprotje interesov, je treba zavrnilo in jih prijaviti predstojniku uradne osebe ter KPK. Enako je treba prijaviti tudi nepravilnosti, ki jih zagrešijo lobisti – kot je zagotavljanje netočnih, nepopolnih ali zavajajočih informacij ali ponujanje daril.

79. OSG ima več zadržkov glede zdajšnjih pravil o lobiranju in njihovega izvajanja s strani nosilcev najvišjih izvršnih funkcij. Pri tem so upoštevani predhodni pomisleki, ki jih je GRECO izpostavil v Poročilu o ocenjevanju Slovenije v četrtem ocenjevalnem krogu (glejte 67.–73. odstavek). To poročilo je vsebovalo priporočilo parlamentu, da naj pregleda izvajanje pravil v povezavi s stiki poslancev z lobisti, kar pa do danes še ni bilo izvedeno.

80. Informacije, ki jih je OSG zbrala ob obisku, kažejo, da izvajanje določb ZIntPK o lobiranju še vedno vzbuja pomisleke, tudi v okviru tega poročila. V času obiska je register lobistov vseboval le 71 lobistov, kar kaže na rahlo izboljšanje v primerjavi s četrtem ocenjevalnim krogom, ki ga je GRECO opravil leta 2012, ko je bilo registriranih 59 lobistov. Kljub temu pa je v državi dejavnih 100–300 lobistov. Podatki, ki jih je zagotovila KPK, kažejo, da je bilo leta 2016 od 2.004 vseh prijavljenih stikov 1.077 stikov prijavljenih med nosilci najvišjih izvršnih funkcij in lobisti. Po podatkih KP ministrstva določbe različno spoštujejo, vendar na splošno slabo, nekatera med njimi stikov sploh ne prijavljajo, druga pa jih ne prijavijo po več let. Transparency International izpostavlja tudi dejstvo, da večina stikov z lobisti ostaja neevidentiranih²⁶. Nosilci najvišjih izvršnih funkcij običajno ne kažejo zanimanja na tem področju zakonodaje in nedavno je eden izmed ministrov javno podal zaničljive pripombe o predpisu o lobiranju ter dejal, da ga ne bo izvajal. Nekaj takega odpora naj bi se kazalo zlasti, ko gre za občutljive projekte (glejte opombo 23).

81. Eden izmed navedenih razlogov, ki pojasnjujejo to slabo izvajanje pravil, je, da lobiranje v Sloveniji velja za negativno. Nekateri uradne osebe menijo, da se poročanje o stikih enači z obveščanjem o lobistih ali s strahom pred negativno publiciteto. Ozaveščenost o smislu pravil o lobiranju je na splošno slaba. KPK načrtuje, da bo to vprašanje obravnaval z organizacijo razprav z nosilci najvišjih izvršnih funkcij, na Upravni akademiji pa se pripravljajo dodatne dejavnosti usposabljanj za nosilce najvišjih izvršnih funkcij o stikih z lobisti.

82. Kot je bilo že omenjeno, zdajšnja omejena zmogljivost KPK preprečuje, da bi ta odkrivala neregistrirano lobiranje ali stike, ki niso prijavljeni. KPK je sprožila le nekaj

²⁴ <https://www.kpk-rs.si/sl/lobiranje-22/register-lobistov>

²⁵ <https://www.kpk-rs.si/sl/projekt-transparentnost/lobisticni-stiki>

²⁶ https://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjevsloveniji.pdf

postopkov zaradi kršitve pravil o lobiranju²⁷. OSG se sklicuje na priporočilo i (48. odstavek), v skladu s katerim morajo biti sredstva KPK na področju lobiranja zadostna, da bi omogočala popolno izvajanje njenih nalog.

83. Na koncu želi OSG izpostaviti nekatere vrzeli v določbah ZIntPK o lobiranju. V 56.a členu zakona se razlikuje med lobiranjem in delovanjem nevladnih organizacij, ki zagovarjajo splošne človekove pravice, demokracijo in pravno državo z namenom vplivanja na odločanje, ki po določbah zakonodaje o lobiranju ne sodi k lobiranju. Besedilo člena je težko tolmačiti in razlikovati med lobiranjem ter zagovorništvom. Dodatno vprašanje je povezano z dejstvom, da zakon izvzema zakonite zastopnike in izvoljene predstavnike podjetij ali interesnih skupin iz obveznosti vpisa v register lobistov (četrta točka 58. člena). Nazadnje kaže, da je opredelitev lobiranja preozka in ne more zajeti tretjih oseb, ki so lobisti *de facto* in katerih cilj je vplivanje na odločanje vlade.

84. Ob upoštevanju predhodnih odstavkov GRECO **priporoč**a, naj se zagotovi, da se vsi stiki oseb, ki so jim zaupane najvišje izvršne funkcije, z lobisti in drugimi tretjimi osebami, ki skušajo vplivati na **odločanje** vlade, ustrezno prijavijo, **vk**ljučno s stiki zakonitih zastopnikov in izvoljenih predstavnikov podjetij ter interesnih skupin.

Mehanizmi nadzora

85. Urad za nadzor proračuna ima različna področja nadzora:

- notranji nadzor javnih financ, o katerem pripravi letno poročilo in poroč
a ministru za finance, vladi ter Računskemu sodišču;- proračunsko inšpekcijo, za katero pripravi polletna poročila za ministra za finance, ki jih predloži v obravnavo vladi in Računskemu sodišču. Vlada ta poročila predloži Državnemu zboru;
- revidiranje evropskih skladov, pri katerem o ugotovitvah ne poroč
a neposredno vladi. V okviru svoje pristojnosti pripravlja revizijska poročila, ki jih pošlje različnim organom, ter letno poročilo, ki ga pošlje ministru za finance, Ministrstvu za kmetijstvo in Evropski komisiji.

86. V okviru nadzorne funkcije Državni zbor (spodnji dom parlamenta) odreja parlamentarno preiskavo, odloča o nezaupnici vladi ali ministrom in o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade ali ministrov pred Ustavnim sodiščem.

87. Državni zbor lahko imenuje posebne preiskovalne komisije, ki jih sestavljajo namestniki na sorazmerni in paritetni osnovi; take komisije preiskujejo zadeve javnega pomena, da bi našle nepravilnosti, ki so jih zagrešili nosilci javnih funkcij. Na podlagi dejstev, ki jih ugotovi preiskovalna komisija, lahko Državni zbor sprejme odločitev o politični odgovornosti zadevnega funkcionarja, o spremembi ustrezne zakonodaje ali o sprejemu katere koli druge odločitve, ki je v njegovi pristojnosti. V ustavi je posebej urejena večina parlamentarnih preiskav, ki jih mora naročiti Državni zbor, če to zahteva vsaj ena tretjina namestnikov ali Državni svet (zgornji dom parlamenta). V času obiska sta potekali dve manjši

²⁷ Leta 2012 so bili sproženi trije postopki, leta 2013 dva, leta 2014 eden, leta 2015 trije, leta 2016 trije in leta 2017 dva. Med letoma 2012 in 2016 je bilo zaključenih šest prekrškovnih postopkov, pri tem so bili izrečeni ena denarna kazen, en opomin in dva pisna opomina, dva postopka pa sta bila prekinjena.

parlamentarni preiskavi: ena o javnem naročanju v zdravstvu in ena o tako imenovanih »banksterjih«.

88. Računsko sodišče je najvišji organ za nadzor državnih računov in vseh javnih izdatkov v Sloveniji. Je neodvisno in ima vsa pooblastila za dostop do vseh podatkov o poslovnih dejavnostih vlade. Po uradni dolžnosti odloča o izvajanju revizij predpisov in poslovanja ter lahko ravna v okviru preteklih ali načrtovanih poslovnih dejavnosti katerega koli porabnika javnih sredstev. Sem so vključene vladne odločitve, oblikovanje politik – take revizije se izvajajo, npr. revizija analize učinkov predpisov – pa tudi uporaba uradnih sredstev s strani nosilcev najvišjih izvršnih funkcij. Kljub temu se v zadnjem primeru revidira subjekt, za katerega dela nosilec najvišje izvršne funkcije in ne sam nosilec najvišje izvršne funkcije. Po podatkih Računskega sodišča nosilci najvišjih izvršnih funkcij običajno nimajo oziroma ne uporabljajo diskrecijskih sredstev; če pa jih imajo, veljajo zanje enaka pravila kot za ostale javne izdatke.

89. Računsko sodišče nima posebnih pooblastil za nosilce najvišjih izvršnih funkcij, pri splošnih revizijah pa zajame tudi njihovo poslovanje. Tako njegove ugotovitve niso posebej povezane z nosilci najvišjih izvršnih funkcij, ampak z javnimi izdatki pri revidiranih subjektih na splošno. Poudarek revizij pri porabi javnih sredstev je na načelu stroškovne učinkovitosti. Večina odkritih nepravilnosti je povezanih z javnim naročanjem, določitvijo plač in potrošnjo za namen, ki se razlikuje od prvotnega. Vsako leto se pristojnim organom posreduje nekaj sumov (do deset) nasprotja interesov ali korupcije, vendar pa preiskovalci te primere zaradi težav pri dokazovanju pogosto opustijo. Računsko sodišče občasno ugotovi nepravilnosti v zvezi z namernim oškodovanjem javnih sredstev in pojavom vrtljivih vrat. Vsa revizijska poročila Računskega sodišča so objavljena na njegovem spletnem mestu. OSG pozdravlja to dobro prakso, ki prispeva k ozaveščanju o načinu delovanja javnega sektorja.

Nasprotja interesov

90. ZIntPK vsebuje ključne določbe o preprečevanju in obvladovanju nasprotij interesov. Vsi nosilci najvišjih izvršnih funkcij veljajo za »uradne osebe« in so jim tako podvrženi. Nasprotje interesov je opredeljeno kot »okolščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog« (4. člen ZIntPK). Zasebni interesi bi lahko vključevali tako denarne kot nedesarne koristi in so lahko tako korist za samo uradno osebo, njegove/njene družinske člane ali druge fizične ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imel/imela osebne, poslovne ali politične stike. Zadostuje, da je ustvarjen videz, da je prišlo do nasprotja interesov, vendar pa mora sum temeljiti na resničnih in oprijemljivih predpostavkah, povezanih z dejansko pristojnostjo uradne osebe v posameznem primeru.

91. Na začetku opravljanja funkcije ali kadar koli po tem morajo uradne osebe pisno obvestiti predstojnika svoje organizacije – ali KPK, če predstojnika nima – o dejanskem ali možnem nasprotju interesov. Predstojnik ali KPK mora v roku 15 dni odločiti, ali obstaja nasprotje interesov. Medtem mora uradna oseba zavrniti ali se umakniti s položaja, ki povzroča nastanek nasprotja interesov. KPK lahko sama sproži postopek za ugotovitev dejanskega obstoja nasprotja interesov.

92. Za namene preprečevanja nasprotja interesov ZIntPK vsebuje tudi omejitve poslovanja in omejitve po prenehanju opravljanja funkcije (glejte spodaj).

93. KPK pojasnjuje, da na splošno nasprotje interesov trenutno predstavlja največjo težavo na vseh javnih področjih. Statistični podatki, ki jih je prejela OSG, kažejo, da je KPK v obdobju 2012–2016 odprla 13 primerov o možnih nasprotjih interesov, v katerih so bili udeleženi nosilci najvišjih izvršnih funkcij (deset je bilo prijavljenih, tri je odprla na lastno pobudo); KPK je ugotovila eno kršitev in eno dobro prakso. To je treba primerjati s 434 primeri, ki so bili za isto obdobje odprti za vse javne uslužbence, pri čemer je bilo ugotovljenih 71 kršitev. KPK prejme tudi številne zahteve za razlago določb ZIntPK in za svetovanje v konkretnih položajih. Skupaj sta bili za obdobje 2012–2016 za javne uslužbence izdani 602 mnenji, le tri pa so se nanašala na nosilce najvišjih izvršnih funkcij. Ob upoštevanju teh števil KPK v povezavi z nasprotji interesov ne usmerja glavnine pozornosti v nosilce najvišjih izvršnih funkcij.

94. OSG ugotavlja, da so KPK vsi sogovorniki dojemali kot glavno referenčno točko v povezavi z nasprotji interesov. Če so ugotovljene nepravilnosti, KPK obvesti upravo zadevnega uslužbenca in predlaga ukrepe za odpravo nasprotja interesov ter preprečevanje, da bi ta nastajala v prihodnosti.

95. Nasprotno pa je iz pogovorov z različnimi sogovorniki postalo očitno, da vlada zelo malo pozornosti namenja obravnavanju možnih in očitnih nasprotij interesov. Vseeno ZIntPK zahteva, da se o nasprotjih interesov najprej obvesti zadevna institucija, kjer se to tudi ureja, in šele potem KPK. OSG želi izpostaviti, da se nasprotje interesov pogosto pojavlja v vsakdanjem življenju nosilcev najvišjih izvršnih funkcij in da je ključno, da se rešuje tako, da se je moč izogniti škodljivim posledicam. To pomeni, da morajo biti v okviru vlade in tudi v okviru posameznih institucij izdelana notranja preverjanja in ravnovesja, da se nosilcem najvišjih izvršnih funkcij in drugim uslužbencem omogoči pravočasno prepoznavanje izzivov, povezanih z nasprotjem interesov, ter dostop do ustreznih mehanizmov, da se jim izognejo. To je združeno s potrebo po vzpostavitvi načrta integritete v povezavi z vlado (glejte priporočilo iii in 59. odstavek). Če takih mehanizmov ni, bo posredovanje KPK po ugotovljenih dejstvih, kljub temu da je dragoceno, prineslo le uporabo sankcij in začetek dolgega ter zapletenega procesa, ko se zahteva razveljavitev aktov, sklenjenih ob prisotnosti nasprotja interesov. Preprečevanje je vsekakor učinkovitejše in manj verjetno je, da bo privabilo negativno pozornost javnosti in medijev. Tako GRECO **priporoča**, da naj se v okviru vlade razvijejo organizacijska strategija in prakse za izboljšanje obvladovanja nasprotja interesov, **vkjučno s pomočjo** odzivnih svetovalnih mehanizmov ter mehanizmov spremljanja in skladnosti.

Prepovedi ali omejitve nekaterih dejavnosti

Nezdružljivost, zunanje dejavnosti in finančni interesi

96. Ministri ne smejo hkrati opravljati funkcij v državnih organih, na sodiščih, organih lokalne skupnosti in drugih javnih uradih, prav tako pa ne smejo opravljati drugih dejavnosti, ki po zakonu niso združljive z njihovim mandatom. Poslanci, ki so imenovani za ministre ali državne sekretarje, ne smejo opravljati svojih parlamentarnih funkcij med mandatom v vladi.

97. Splošneje ZIntPK funkcionarjem prepoveduje opravljanje poklicnih ali drugih dejavnosti, katerih cilj je ustvarjanje prihodka ali premoženjske koristi, vendar lahko poklicni funkcionar opravlja pedagoško, znanstveno, raziskovalno, umetniško, kulturno, športno in

publicistično dejavnost ter vodi kmetijo in upravlja lastno premoženje. Zahteva se dovoljenje delodajalca (razen za športne dejavnosti, vodenje kmetije ali upravljanje z lastnim premoženjem) in KPK mora biti obveščena v roku osmih dni od začetka opravljanja dodatne dejavnosti.

98. V roku 15 dni od prejema obvestila lahko KPK uvede postopek ocene nezdržljivosti funkcije. Funkcionarju lahko prepove opravljanje dodatne dejavnosti, če bi to pomenilo nesorazmerno tveganje za objektivno in nepristransko opravljanje njegovih/njenih funkcij ali ogrozilo integriteto funkcije.

99. Izjemoma lahko KPK funkcionarju dovoli opravljanje pridobitnih dejavnosti, ki bi bile drugače prepovedane. Pri tem upošteva javni interes ter raven tveganja za opravljanje dolžnosti funkcionarja in integriteto funkcije.

100. Nazadnje ZIntPK funkcionarjem prepoveduje članstvo, upravljanje, nadzor ali zastopanje v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, razen v društvih, ustanovah in političnih strankah.

101. KPK poroča, da je bilo v obdobju 2012–2016 odprtih pet primerov možnih nezdržljivosti v povezavi z nosilci najvišjih izvršnih funkcij. V dveh primerih so bile ugotovljene kršitve, v enem od teh je bil minister član nadzornega odbora v dveh javnih podjetjih, v drugem pa je bil državni sekretar direktor treh zasebnih podjetij. KPK je zadevnima funkcionarjema poslala opozorilo in odstopila sta od nezdržljivih dejavnosti. V istem obdobju je bilo o tem vprašanju nosilcem najvišjih izvršnih funkcij danih deset pravnih mnenj – v primerjavi s 381, ki so bila skupaj dana javnim uslužbencem.

Pogodbe z državnimi organi

102. Če so funkcionarji ali njihovi družinski člani udeleženi kot poslovodje ali zakoniti zastopniki zasebnih subjektov ali če so udeleženi pri kapitalu takih subjektov, morajo o tem obvestiti svojega delodajalca, prav tako pa tudi o morebitnih poznejših spremembah njihovega položaja; njihov delodajalec te informacije posreduje KPK (35.–36. člen ZIntPK). KPK seznam takih subjektov objavlja na svojem spletnem mestu. Nobena organizacija v javnem sektorju ne sme naročati blaga ali storitev od nobenega takega subjekta ali z njim sklepati kakršnih koli poslovnih odnosov z uporabo javnih sredstev.

103. Ta prepoved je omejena na zgoraj opisane položaje. V katerem koli drugem primeru se prepoved ne uporablja, če se ustrezno upoštevajo pravila o nasprotju interesov ali če se funkcionar dosledno izloči iz vseh faz odločanja o postopkih sklepanja pogodb, ki bi lahko motile njegovo/njeno neodvisnost. Transakcije, kot so javni razpisi za financiranje nevladnih organizacij, naložbe v kmetijstvo in tudi različne oblike socialne pomoči, so tako dovoljene. Ta prepoved tudi ne velja za dejavnosti na podlagi pogodb, ki so bile sklenjene pred začetkom mandata funkcionarja.

104. Statistični podatki, ki jih je predložila KPK, kažejo, da je bila med letoma 2012 in 2016 pri nosilcih najvišje izvršne funkcije ena kršitev zgornje prepovedi (v primerjavi z 68 primeri, pri katerih so bili udeleženi javni uslužbenci samo v letu 2012, vsi primeri pa izhajajo iz lokalnih občin). Nosilci najvišjih izvršnih funkcij so od KPK zahtevali, naj zagotovi deset mnenj

v povezavi s poslovnimi dejavnostmi v obdobju 2012–2016 – v primerjavi s 443 mnenji, ki so jih zahtevali javni uslužbenci.

Darila

105. S 30. členom ZIntPK je določeno, da funkcionar ne sme sprejemati daril ali drugih koristi v zvezi z opravljanjem funkcije, razen protokolarnih daril in priložnostnih daril manjše vrednosti. Zakon v nadaljevanju opredeljuje protokolarna in priložnostna darila. Protokolarna darila so darila funkcionarjem, dana s strani predstavnikov drugih državnih organov, drugih držav in mednarodnih organizacij in institucij, ob obiskih, gostovanjih ali drugih priložnostih, ter druga darila, dana v podobnih okoliščinah. Priložnostna darila manjše vrednosti so darila, dana ob posebnih priložnostih, ki ne presegajo vrednosti 75 EUR²⁸ in katerih skupna vrednost v posameznem letu ne presega 150 EUR, če so prejeta od iste osebe. V skladu z 31. členom ZIntPK postanejo protokolarna in priložnostna darila, ki presegajo vrednost 75 EUR, last države, lokalne skupnosti oziroma organizacije, v kateri funkcionar opravlja svojo funkcijo.

106. Darila, katerih vrednost presega 25 EUR, je treba prijaviti in vpisati v seznam, ki ga vodi organizacija, v kateri funkcionar, ki je prejel darilo, opravlja funkcijo. Pravila o omejitvah in dolžnostih funkcionarjev, povezana s sprejemanjem daril²⁹, podrobno opisujejo, kako se jih ovrednoti, hrani in odstrani.

107. Po podatkih, ki jih je zbrala OSG, kaže, da so pravila o darilih razmeroma jasna in poznana ter se na splošno upoštevajo. KPK je imela v obdobju 2012–2016 le nekaj primerov v povezavi s kršitvijo določb ZIntPK o darilih, pri nobenem izmed njih pa ni šlo za nosilce najvišjih izvršnih funkcij. V zvezi s tem vprašanjem je bilo podanih 57 pravnih mnenj, nobeno izmed njih pa ni bilo povezano z nosilci najvišjih izvršnih funkcij.

Oškodovanje javnih sredstev

108. V zvezi z oškodovanjem javnih sredstev ni posebnih predpisov. Poleg politične odgovornosti se ustrezno uporabljajo kazenskopravne določbe (257.a člen Kazenskega zakonika o oškodovanju javnih sredstev). KPK je OSG pojasnila, da je bilo med letoma 2012 in 2016 zabeleženih 60 sumov korupcije, pri katerih so bili udeleženi nosilci najvišjih izvršnih funkcij. Večina primerov je bila povezana s postopki zaposlovanja in javnega naročanja, korupcija pa je bila dokazana le v dveh primerih.

Zloraba zaupnih informacij

109. Zakon o tajnih podatkih³⁰ določa enotni sistem določanja, varovanja in dostopa do tajnih podatkov, povezanih z javno varnostjo, obrambo, zunanjimi zadevami, obveščevalno in varnostno dejavnostjo ter prenehanjem tajnosti. Vsi funkcionarji in zaposleni v vladnih agencijah morajo tajne podatke varovati, ne glede na to, kako so se z njimi seznanili, tudi po tem, ko niso več zaposleni. Zakon predvideva globe za nespoštovanje določb.

Omejitve po prenehanju zaposlitve

110. Za funkcionarje, ki želijo zastopati pravno osebo, ki je imela poslovne stike z njihovo nekdanjo institucijo ali ki jih namerava imeti, velja, da mora od prenehanja funkcije preteči

²⁸ Osnutek sprememb ZIntPK predvideva znižanje te vrednosti na 60 EUR.

²⁹ Uradni list Republike Slovenije, št. 53/10, 73/10

³⁰ Uradni list Republike Slovenije, št. 87/2001.

dve leti. Ta institucija v enem letu ne sme poslovati z nobenim subjektom, pri katerem je v poslovanju ali kapitalu udeležen nekdanji funkcionar, bodisi neposredno bodisi prek drugih pravnih oseb (36. člen ZIntPK). Za lobiranje velja, da morata od prenehanja funkcije preteči dve leti (56. člen ZIntPK).

111. Po navedbah nekaterih sogovornikov OSG bi se dala pravila, ki urejajo zaposlovanje (nekdanjih) nosilcev najvišjih izvršnih funkcij in njihovih sorodnikov v podjetjih v državni lasti, še izboljšati. OSG želi prav tako spomniti, da je izboljšanje pravil po prenehanju zaposlitve vključeno v napovedanem osnutku sprememb ZIntPK.

Prijava premoženjskega stanja, dohodka, obveznosti in interesov

Zahteve za prijavo

112. Ministri in državni sekretarji – ne pa tudi člani njihovih kabinetov – so med približno 15.000 uslužbenci, ki morajo pri KPK s pomočjo elektronskega obrazca, ki je dostopen na spletnem mestu Komisije, vložiti prijavo premoženjskega stanja, in sicer najkasneje en mesec po prevzemu funkcije ali delovnega mesta ali po odstopu, pa tudi eno leto po prenehanju funkcije. KPK lahko kadar koli zahteva *ad hoc* prijavo, ki jo je treba predložiti v 15 dneh.

113. Podatki o sredstvih morajo vključevati naslednje:

- osebne informacije, kot so ime, naslov, davčna številka;
- informacije o trenutnem delovnem mestu ali delu, ki ga je opravljal/-a neposredno pred prevzemom funkcije, in tudi informacije o kateri koli drugi funkciji ali dejavnostih;
- informacije o lastništvu ali delnicah, dividendah, pravicah pri upravljanju podjetja, zasebnega instituta ali katere koli druge zasebne dejavnosti z opisom dejavnosti in oznako firme ali imena organizacije;
- informacije o delnicah, dividendah in pravicah pri posrednem lastništvu;
- informacije o obdavčljivem dohodku, ki ni oproščen plačila dohodnine;
- informacije o nepremičninah;
- informacije o depozitih denarnih sredstev na bankah, v hranilnicah in hranilno kreditnih službah, katerih skupna vrednost na posameznem računu presega 10.000 EUR;
- skupna vrednost gotovine, če presega 10.000 EUR;
- vrste in vrednosti vrednostnih papirjev, če ob prijavi premoženjskega stanja skupna vrednost presega 10.000 EUR;
- dolgovi, obveznosti ali prevzeta jamstva in dana posojila, če njihova vrednost presega 10.000 EUR;
- premično premoženje, katerega vrednost presega 10.000 EUR in
- vse druge informacije v zvezi s sredstvi, ki jih želi prijavitelj podati.

114. Premoženjsko stanje družinskih članov se ne prijavi, vendar če KPK sumi, da je minister ali državni sekretar prenesel svoje premoženje ali prihodek na družinske člane, lahko od njega/nje zahteva, da zagotovi informacije o teh sredstvih. OSG je zaskrbljena zaradi te pomanjkljivosti, ki slabi sistem za prijavo premoženjskega stanja. Ugotavlja, da je namen enega od sporočenih osnutkov sprememb ZIntPK, da se KPK zagotovi možnost razširitve nadzora nad sredstvi bližnjih sorodnikov uradnih oseb, če obstaja sum

nesorazmernega povečanja premoženja. Glede tega GRECO **priporoča**, da naj se obravnava možnost razširitve obsega prijav premoženjskega stanja, da bodo **vkjučene** tudi informacije o zakonskih partnerjih ter vzdrževanih družinskih **članih** ministrov in državnih sekretarjev (pri tem se razume, da ni nujno, da take informacije postanejo javne).

115. Spremembe pri premoženju – če od enega do drugega poročanja presegajo 10.000 EUR – kot tudi spremembe dejavnosti ali lastništva zasebnega subjekta je treba sporočiti KPK. S tem povezan standardni obrazec, ki je objavljen na spletnem mestu Komisije, vključuje možnost navedbe razloga za povečanje premoženja.

116. KPK vodi evidence oseb, ki so dolžne prijaviti premoženjsko stanje, pa tudi o primerih nesorazmernega povečanja premoženja.

Mehanizem za pregledovanje

117. KPK je odgovorna za pregledovanje točnosti prijav premoženja, ki jih vložijo ministri in državni sekretarji. Glede na veliko število prijav, ki jih KPK prejme, pri pregledovanju uporablja naključne preglede, vsako leto pa izbere tudi drugo skupino ciljnih uradnih oseb, ki se temeljiteje preverijo.

118. KPK lahko za preverjanje točnosti prijav iz uradnih evidenc pridobi katere koli informacije. Če so ugotovljene neskladnosti, lahko od zadevne funkcionarja uradne osebe zahteva, da predloži dokaze o pravilnosti njegovih/njenih informacij.

119. Če pregled pokaže, da se je premoženje nesorazmerno povečalo ali da je prijavljeno premoženje manjše od dejanske vrednosti, KPK zahteva od zadevne uradne osebe, da v roku 15 dni predloži pojasnila. Če ta niso zadovoljiva, KPK obvesti delodajalca uradne osebe ali organ, v katerega je bil/bila izvoljen/-a ali imenovan/-a – v primeru ministrov in državnih sekretarjev je to vlada. Vlada mora nato sprožiti ustrezne mehanizme sankcioniranja in KPK mora biti o tem ustrezno obveščana. Če obstaja utemeljeno tveganje za odtekanje sredstev, se Komisija lahko obrne na državno tožilstvo ali pristojni organ na področju pranja denarja in utaje davkov, da se sprejmejo začasni ukrepi za zavarovanje denarja in premoženja. Enako mora biti KPK obveščena o ukrepih, ki jih po tem sprejmejo ustrezni organi preiskav.

120. Če minister ali državni sekretar ne predloži zahtevanih podatkov, lahko KPK po izdaji opomina z določenim rokom odloči, da se njegova/njena plača ali nadomestilo zmanjša za 10 %. Denarna kazen od 400 do 1.200 EUR nastane tudi, če se prijava ne poda ali če so podane napačne informacije.

121. OSG je močno zaskrbljena glede učinkovitosti zdajšnjega sistema prijave premoženjskega stanja v Sloveniji. Po podatkih KPK ima sistem tri cilje: preglednost, preprečevanje nasprotja interesov in boj proti nezakoniti obogatitvi. Stališče OSG ja je, da sistem trenutno ne izpolnjuje vseh treh ciljev.

122. Preglednost očitno ni dosežena, saj obrazci za prijavo premoženjskega stanja niso objavljeni, čeprav bi v skladu z ZIntPK morali biti (razen informacij o obdavčljivem dohodku). OSG je ob obisku izvedela, da KPK ob odsotnosti sistematičnega in celovitega nadzora vseh predloženih prijav, ne želi prevzeti odgovornosti za objavo netočnih prijav na svojem spletnem mestu. Ocenjuje, da približno 60 % prijav vsebuje netočne podatke in ena od

pogostih napak je, da se razkrije premoženjsko stanje bližnjih oseb, za katere zahteve glede objave ne veljajo. OSG poudarja, da bi morala biti točnost prijav odgovornost osebe, ki premoženje prijavi, in ne KPK. V povezavi s tem KPK, po navedbah različnih sogovornikov, ne odobrava zahtev za dostop do prijav premoženjskega stanja na podlagi Zakona o dostopu do informacij javnega značaja, ampak te zahteve posreduje zadevnim uradnim osebam, ki pa se lahko odločijo, ali bodo take informacije razkrile ali ne. To je očitno nezadovoljivo³¹.

123. Preprečevanje nasprotja interesov in boj proti nezakoniti obogatitvi trenutno nista dosežena, ker je nadzor, ki se izvaja, v večini primerov formalističen. KPK v glavnem potrjuje pravočasno predložitev in formalno pravilnost prijavnih obrazcev. Zagotovljeni statistični podatki kažejo, da v približno 20 % primerov ministri in državni sekretarji ne predložijo prijave o premoženjskem stanju ali pa jo predložijo prepozno, kar pa je precej visoka številka. V nekaterih primerih so bile izdane globe oziroma opomini.

124. OSG zavzema stališče, da ZIntPK daje KPK ustrezna orodja, ki ji omogočajo izvajanje vsebinskega preverjanja prijavljenega in skritega premoženja uradnih oseb, čeprav so izboljšave še vedno možne. Vseeno pa OSG poudarja, da je prednostno podrobno preverjanje prijav premoženjskega stanja visokih uradnih oseb, ki so zaradi svojega položaja še posebej izpostavljeni tveganjem za korupcijo – in ministri ter državni sekretarji so vsekakor med takimi uradnimi osebami – bistveno za verodostojnost sistema za prijavo premoženjskega stanja, katerega namen je preprečiti nasprotja interesov in odkrivati nezakonito obogatitev. Odločno ukrepanje v tem smislu bi lahko pomagalo odpraviti tudi pomanjkanje zaupanja javnosti, s katerim se srečujejo politiki in v zadnjem času KPK. Tako GRECO **priporoča**, (i) da naj se zagotovi **pravočasna** objava prijav premoženjskega stanja ministrov in državnih sekretarjev ter (ii) da naj Komisija za **preprečevanje** korupcije izvaja vsebinsko preverjanje teh prijav premoženja.

Odgovornost in mehanizmi izvrševanja

Kazenski postopki in imunitete

125. OSG pozdravlja dejstvo, da najvišji nosilci izvršilnih funkcij v Sloveniji nimajo nobene oblike imunitete, prav tako pa nimajo procesnih privilegijev v kazenskih ali upravnih postopkih.

126. V obdobju 2012–2016 so bile vložene naslednje kazenske obtožbe:

- en primer proti poslancu Evropskega parlamenta zaradi sprejetja podkupnine (261. člen Kazenskega zakonika), ki je priznal krivdo in je bil obsojen na dve in pol leti zapora. Še vedno dela, zaporno kazen pa služi ob dela prostih dneh. Obsojen je bil tudi na plačilo denarne kazni v višini 32.250 EUR in dobil je prepoved opravljanja katerega koli poklica, povezanega z opravljanjem javnih funkcij;
- dva primera proti predsedniku vlade. V enem primeru je bil izdan sklep o začetku preiskave zaradi zlorabe položaja ali pravic pri gospodarski dejavnosti (244. člen Kazenskega zakonika). Preiskava še poteka. V drugem primeru je bil predsednik vlade obsojen na dve leti zaporne kazni in denarno kazen v znesku 37.000 EUR, ki je

³¹Organi oblasti poudarjajo, da se plače nosilcev najvišjih izvršnih funkcij redno objavljajo na PORTALU PLAČ in da so vsi finančni posli institucij javnega sektorja objavljeni na spletnem portalu ERAR.

prestala preizkus rednega in izrednega pravnega sredstva, vendar pa je bila s sodbo Ustavnega sodišča razveljavljena. Postopek je bil pozneje ustavljen zaradi zastaranja.

127. V zadnjih petih letih ni v nobenem primeru prišlo do odstavitve funkcionarja z izvršilnega položaja zaradi korupcije ali podobnih kršitev. En minister je odstopil po ugotovitvi nasprotja interesov pri postopku javnega naročanja.

Mehanizmi za izvrševanje nekazenskih zadev

128. KPK je temeljni organ, ki je zadolžen za mehanizme za izvrševanje nekazenskih zadev za kršitve pravil o nasprotju interesov, omejitvah poslovanja in dolžnosti poročanja, ki jih zagrešijo nosilci najvišjih izvršnih funkcij. Ukrepa lahko po uradni dolžnosti, na podlagi prijav fizičnih ali pravnih oseb ali na zahtevo pristojnega organa. Odvisno od vrste postopka v okviru ZIntPK lahko KPK sama sprejme izvršilne ukrepe ali pa jih mora preložiti na druge ustrezne organe.

129. Globe za kršitev posebnih določb ZIntPK lahko z uporabo prekrškovnih postopkov izreka neposredno KPK.

130. V nekaterih primerih lahko KPK na podlagi ZIntPK izvaja *sui generis* postopke. To velja v primerih suma korupcije, kršitve predpisov o nasprotju interesov, omejitev poslovanja in lobiranja, kršitve pravil o etiki in integriteti v javnem sektorju ter spremljanja premoženja. Odločitve KPK se sprejmejo z vsaj dvema glasovoma članov kolegijskega organa (od treh) in se objavijo. Med možnimi odločitvami so načelna mnenja, ugotovitve v konkretnem primeru ali obrazložene pobude za organe javnega sektorja za izvedbo nadzornih pregledov.

131. Če so ugotovitve povezane z nosilcem najvišje izvršne funkcije, jih KPK pošlje vladi/ministru, ki ga/jo nadzira. V 30 dneh mora začeti z nadzorom in disciplinskimi postopki ter skladno z zakonodajo, kodeksom ravnanja in načrtom integritete sprejeti ustrezne ukrepe. O tem mora ustrezno obvestiti KPK. Kljub temu pa za ministre in državne sekretarje ni izdelan disciplinski sistem ter lahko pride le do razrešitve. Člani kabinetov, ki so javni uslužbenci, lahko nosijo disciplinsko odgovornost, vendar pa OSG ni bila seznanjena, da bi se tak primer dejansko zgodil.

132. Kršitve, ki jih zagrešijo nosilci najvišjih izvršnih funkcij in ki jih razkrije KPK, do zdaj še niso bile objavljene. Informacije, ki jih KPK o svojem delu zagotavlja javnosti, in rezultati njenega ukrepanja so v anonimni obliki. Po mnenju OSG so kršitve ZIntPK, ki jih zagrešijo ministri in državni sekretarji, glede na značaj njihovih funkcij, zagotovo vprašanje javnega interesa. Zato GRECO **priporoča** objavo informacij o rezultatih postopkov v primerih kršitev, ki se izvajajo v okviru Zakona o integriteti in **preprečevanju** korupcije glede oseb, ki so jim zaupane najvišje izvršne funkcije.

V. PREPREČEVANJE KORUPCIJE V ORGANIH PREISKAVE

Organizacija in odgovornost organov preiskave/policije

Pregled različnih organov kazenskega pregona

133. Policija je enotni organ kazenskega pregona v Sloveniji. Opravlja osnovne funkcije javnega reda v državi, vključno z migracijami in nadzorom meja, in je pod nadzorom Ministrstva za notranje zadeve. Sestavljena je iz Generalne policijske uprave, policijskih uprav in lokalnih policijskih postaj. Pravni okvir policije je zagotovljen z Zakonom o organiziranosti in delu v policiji (2013, kakor je bil spremenjen leta 2016) ter Zakonom o nalogah in pooblastilih policije (2013).

Število vseh zaposlenih v policiji (17. januar 2017)

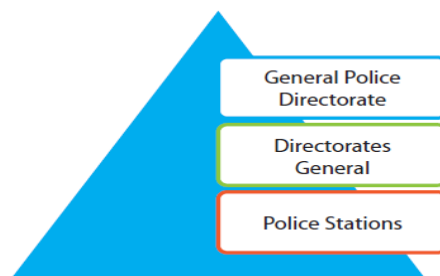
	Moški	Ženske
Uniformirani policisti	4.556 (55 %)	907 (11 %)
Neuniformirani policisti	1.394 (17 %)	302 (4 %)
Ostali uslužbenci policije	182 (2 %)	877 (11 %)
Skupaj	8.218 (74 % moških; 26 % žensk)	

Stopnje usposobljenosti v policiji (17. januar 2017)

Nižja izobrazba (osnovnošolska, poklicna)	265 (3 %)
Srednješolska izobrazba	5.569 (68 %)
Višja izobrazba	614 (7 %)
Univerzitetna oziroma visokošolska izobrazba	1.663 (20 %)
Univerzitetna oziroma visokošolska izobrazba s specializacijo/magisterijem	107 (1 %)

134. Policija je hierarhično organizirana civilna organizacija. Na državni ravni Generalno policijsko upravo s sedežem v Ljubljani vodi generalni direktor policije, ki odgovarja ministru za notranje zadeve. Na regionalni ravni je osem policijskih uprav, vsako od njih pa vodi direktor policijske uprave. Poleg tega je na lokalni ravni skupaj še 111 policijskih postaj, ki jih vodijo komandirji.

Policijska **hierarhična** struktura



135. Generalni direktor je odgovoren za sprejemanje smernic, določanje državne policijske strategije in spremljanje izvajanja policijskih dolžnosti. Generalna policijska uprava lahko neposredno izvaja le določene naloge, ki spadajo v pristojnost policijske uprave, kjer bi lahko zaradi nestrokovnega ali poznega izvajanja naloge nastale velike škodljive posledice za

življenja ali zdravje ljudi, naravo in/ali okolje ali premoženje. Premoženje pomembne vrednosti pomeni znesek, ki presega 50.000 EUR.

136. Dejansko navodila politične narave praviloma niso dovoljena. Namesto tega se policijske preiskave izvajajo skladno z Zakonom o kazenskem postopku, ki od policije zahteva, da se ob zaključku preiskave pisno poroča državnemu tožilstvu. To je pooblaščen, da po prejemu policijskega poročila oceni, ali je policija izvedla vse potrebne preiskovalne in postopkovne ukrepe, ki jih zahteva zakonodaja, ter lahko zahteva izvedbo dodatnih ukrepov.

137. V zadnjih letih so bila uvedena dodatna pravila za okrepitev neodvisnosti policijskih preiskav, in sicer na podlagi priporočila, ki ga je v svojem [Poročilu faze 2 \(2007\)](#) izrecno oblikovala skupina OECD za boj proti podkupovanju. Za ta namen je bil leta 2009 spremenjen postopek imenovanja in razrešitve generalnega direktorja (za podrobnosti glejte 170. odstavek), leta 2008 pa je bil izdan zavezujoč sklep za boljšo pisno opredelitev odnosov z vodstvenimi delavci z izrecno določbo, da se o zadevah, povezanih s predhodnimi kazenskimi preiskavami in postopki, ne poroča Ministrstvu za notranje zadeve.

138. Poročanje o finančni dejavnosti in porabi proračunskih sredstev je v pristojnosti Ministrstva za notranje zadeve, informacije o postopkih javnega naročanja, dodeljevanju in porabi javnih sredstev so javno dostopne, in sicer na spletnih mestih Ministrstva za javno upravo (javna naročila) in Ministrstva za finance (državni proračun in ustrezna letna finančna poročila o nastalih izdatkih).

Dostop do informacij

139. Pravica do dostopa do policijskih kartotek (in do fotokopiranja podatkov) je omejena na osebe, ki so stranke pri postopku, pa tudi na vse druge osebe, ki dokažejo pravni interes pri zadevnem postopku. Splošne informacije o policijskih postopkih in nalogah so dostopne na zahtevo ter brez obveznosti dokazovanja posebnega interesa. Informacijski pooblaščenec je v letnih poročilih večkrat potrdil, da je policija ena izmed javnih organov z višjo stopnjo preglednosti. Dejansko je policija leta 2014 prejela nagrado za dobro prakso na področju dostopa do javnih informacij. Poleg tega so pritožbe, ki jih je Informacijski pooblaščenec prejel v zvezi s policijo, zelo omejene (predstavljajo le 4 % vseh pritožb); prav tako je bila policija do zdaj zelo dojemljiva do priporočil Informacijskega pooblaščenca in je eden javnih organov, ki so pripravljeni sodelovati, ter postavlja zgled drugim. Pozitivna je tudi ocena, ki jo Varuh človekovih pravic podaja v svojih letnih poročilih.

Zaupanje javnosti v organe kazenskega pregona

140. Policija opravlja lastne javnomnenjske raziskave o zaupanju in zadovoljstvu državljanov; rezultati, ki so razdeljeni po skupinah glede na regije in po drugih parametrih, so objavljeni. Zadnja raziskava je bila izvedena leta 2016, naslednja pa bo 2018. Tudi javnomnenjske raziskave zunanjih institucij (npr. Valicon in GFK) potrjujejo to raven zadovoljstva državljanov in enako velja za poročilo o globalni konkurenčnosti ([Global Competitiveness Report \(2015–2016\)](#)), v katerem je izpostavljeno, da podjetja, ki so bila anketirana, poročajo, da slovenska policija na splošno ščiti podjetja pred kriminalom in uveljavlja pravno državo. Univerza v Mariboru izvaja obsežne raziskave o integriteti policije. Raziskave so se s študije integritete posameznikov (ali korupcije na nasprotni strani spektra) razširile na študije organizacijsko-kulturnih dejavnikov policijske integritete. Raziskave, ki so

bile izvedene do danes, so pokazale, da naj bi imeli policisti v Sloveniji visoko raven integritete. [Raziskava Evrobarometra o korupciji \(2014\)](#) predstavlja nekako bolj neprijetno sliko, saj kaže, da skoraj polovica anketiranih slovenskih državljanov meni, da so med slovenskimi policisti močno razširjene zlorabe in podkupovanje, kljub temu pa skoraj nobeden ne poroča o tem, da bi plačal podkupnino.

Sindikati in strokovne organizacije

141. Dva sindikata predstavljata približno 50 % policije (tj. skupaj približno 4.500 vseh članov), in sicer sta to Policijski sindikat Slovenije in Sindikat policistov Slovenije. Njune glavne naloge so med drugim krepitev ugleda policije, krepitev kulture varnosti, ohranjanje zgodovinskega spomina, spodbujanje poklica in podpora pravni državi. Sindikati so ključne nasprotne stranke vlade, ko razvija politične/strateške dokumente za ta poklic. OSG je ugotovila, da je dejanska udeležba sindikatov pri konkretnem izvajanju operativnih protikorupcijskih ukrepov nekoliko omejena in da je v vsakem primeru bolj reaktivna kot pa proaktivna. Po mnenju OSG so v tem smislu še možnosti za izboljšave. Sindikati (kot to velja za druge zunanje ocenjevalce) bi lahko imeli dragoceno vlogo pri prispevanju k preglednosti, pravičnosti in odgovornosti ključnih postopkov odločanja znotraj policije, zlasti v zvezi z dogodki, povezanimi s kariero, vključno s ključnimi trenutki, kot so zaposlitev, napredovanje in odpoved.

Politika integritete in boja proti korupciji

Politika, načrtovanje in institucionalizirani mehanizmi izvajanja

142. Izdelan je Protikorupcijski program v policiji (2002). Vključuje delovno opredelitev korupcije, načela in cilje – vključno z merili nične tolerance, merili za ugotavljanje nezakonitega ali neetičnega vedenja policistov, notranjimi in zunanjimi dejavniki, ki vplivajo na raven korupcije v policiji itn. Izdelan je tudi Načrt integritete policije (2011, kakor je bil posodobljen leta 2016), ki vsebuje register korupcijskih tveganj in tveganj za odklonsko vedenje.

143. Glavno odgovornost glede protikorupcijskih zadev in zadev v zvezi z integriteto v okviru policije nosita naslednja organa:

- Sektor za notranje preiskave in integriteto Službe generalnega direktorja policije (glejte 216. odstavek);
- Odbor za integriteto in etiko (od 2011). Odbor sestavlja 16 članov iz vseh treh organizacijskih ravni, ki dolžnosti članov odbora opravljajo poleg svojega rednega dela. Odbor izvaja sistematične ocene etičnih zadev in predlaga strateške pobude v zvezi z vprašanji in precepi o integriteti, z izvajanjem Kodeksa policijske etike, vključevanjem načela enakosti med spoloma, reševanjem sporov, medosebnimi odnosi in z organizacijsko strukturo v policiji. Prav tako sprejema mnenja in sodeluje pri pripravi ter izvajanju načrtov integritete, in sicer na lastno pobudo ali na zahtevo generalnega direktorja policije.
- Center za raziskovanje in socialne veščine na policijski akademiji (od leta 2014). Zagotavlja organizacijsko podporo Odboru za integriteto in etiko.

144. Od policistov se pričakujeta ravnanje in vedenje v skladu z najvišjimi moralnimi standardi in načeli pravičnosti, enakopravnosti, dostojanstva ter spoštovanja. Uporablja se načelo nične tolerance do korupcije. Zakon o nalogah in pooblastilih policije določa, da morajo policisti pri opravljanju policijskih dolžnosti upoštevati pravila o strokovnem vedenju ter krepiti integriteto policije. Poleg tega Zakon o organiziranosti in delu v policiji poudarja, da mora policija zagotoviti organizacijsko in osebno integriteto vseh zaposlenih.

145. Etični standardi so v prvi vrsti določeni v etičnih kodeksih: izdelani so trije etični kodeksi, katerih določbe so pomembne za policijo; eden je specifičen za ta poklic, preostala dva pa se za poklic uporabljata zaradi statusa javnih uslužbencev, ki ga imajo njegovi člani.

- Kodeks policijske etike (2008) – glede na to, da temelji na Evropskem kodeksu policijske etike, velja spoštovanje tega kodeksa za moralno dolžnost. Odbor za integriteto in etiko policije lahko sprejme stališče v zvezi s kršitvijo ali spornim dejanjem ter svoje mnenje objavi.
- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (2001) – pravno zavezujoč; kršitve lahko privedejo do prenehanja delovnega razmerja, in Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (2011) – moralno zavezujoč.

146. Policisti in vsi uslužbenci policije morajo biti seznanjeni z vsemi kodeksi in jih pri svojem delu spoštovati. Vsak policist dobi kopijo Kodeksa policijske etike v trajno uporabo, poleg tega pa se njegova vsebina promovira na spletnem mestu policije, na plakatih in v drugih medijih. Leta 2006 je bila izvedena raziskava za ocenjevanje usposabljanja policije na področju integritete. Rezultati raziskave so pokazali, da je večina policistov seznanjena s konceptom integritete³².

Ukrepi za obvladovanje tveganj na področjih, nagnjenih h korupciji.

147. Določene enote za notranji nadzor (tako imenovane enote za notranjo varnost) so odgovorne za spremljanje, ocenjevanje in krepitev integritete v policiji ter za zmanjšanje vpliva tveganj za korupcijo. Ključni dokument na tem področju je Pravilnik o notranji varnosti v policiji (2014). Vsebujejo ukrepe za preprečevanje vseh vrst ogrožanja uslužbencev policije ter metode za krepitev integritete in preglednosti skupaj s preprečevanjem korupcije ter nasprotja interesov. Poleg tega je v okviru stalnega premišljevanja o karieri in napredovanju v policiji velik poudarek namenjen opredelitvi tistih položajev, ki so izpostavljeni večjim varnostnim tveganjem; to delo še ni končano.

148. Eno izmed tveganj, ki jih omenjajo organi, je povezano z izjemnim položajem, ki ga je povzročila nedavna migracijska kriza. Varuh človekovih pravic je v svojem letnem poročilu za leto 2015 omenjal osamljene dogodke z neprimernim verbalnim vedenjem (kričanje) posameznih policistov. To so bili zelo stresni trenutki z nepričakovanimi okoliščinami, ki so sprožili poseben odziv policije. Organi oblasti so omenili, da je morebitno dodatno tvegano področje povezano s policijskim nadzorom cestnega prometa, ki vključuje tuje državljane, in sicer zaradi dejstva, da se prometne kazni plačujejo v gotovini. OSG poudarja pomembnost, da se zagotovi, da je pobiranje denarja, če do njega pride, še posebej dobro nadzorovano in

³² Evaluation of Police Officer Integrity Training. Koporec in Šumi (2006)

da je treba ravnati po strogih postopkih, da se prepreči poneverjanje in da se uslužbenci odvrnejo od tega, da bi se pri takih opravilih poskušali osebno okoristiti. Pri tem so organi oblasti menili, da bi lahko bila dragocena uspešna uporaba načela »multiple eyes principle« oz. sistema, ko policist v službi na terenu in pri izvajanju pooblastil ni nikoli sam, po katerem morata biti pri opravljanju policijskih postopkov prisotna dva policista.

149. Dodatna ključna značilnost v strategiji slovenske policije za spodbujanje integritete v njenih vrstah je povezana z načelom »vodenja od vrha navzdol« (strukture upravljanja/vodenja, ki kažejo visoke stopnje integritete). Specifične raziskave na tem področju dokazujejo pomembnost tega načela v Sloveniji³³; pokazale so namreč, kako so osebe, katerih vedenje se oblikuje po vedenju njihovih nadrejenih, bolj zadovoljne pri delu; od vseh sodelujočih se jih je 59,1 % strinjalo z izjavo, da neetično vedenje policistov spodbujajo nadrejeni z nizko stopnjo integritete. Poleg tega se jih je 65,2 % strinjalo z izjavo, da ravnodušnost do integritete kaže slab zgled direktorjev in nadzornikov v policiji. Pri ocenjevanju stopnje policijske integritete je večina udeležencev navedla, da so stopnje integritete v njihovem okolju visoke. Udeleženci so odgovorili, da je integriteta 75 % njihovih nadzornikov na policijskih postajah zelo visoka in da je integriteta 59,1 % njihovih nadzornikov visoka.

Vodenje tajnih operacij in stiki z obveščevalci ter pričami

150. Smernice in splošna navodila za vodenje tajnih operacij in tudi stikov s tretjimi osebami (kot so tajni sodelavci in priče) so v notranjem dokumentu z navodili za kriminalistično pridobivanje ter vrednotenje informacij, ki je zaupne narave. Pri pripravi omenjenega dokumenta so bila upoštevana priporočila Europol, ki jih vsebuje zaupni dokument Priročnik EU o najboljših praksah pri uporabi tajnih sodelavcev. Poleg tega so splošne določbe o kriminalističnem pridobivanju in vrednotenju informacij navedene tudi v Zakonu o nalogah in pooblastilih policije, pri čemer se ustrezno upoštevata varnost ter pravica do zasebnosti udeleženih tretjih oseb.

Svetovanje, usposabljanje in ozaveščenost

151. Policijska akademija zagotavlja začetno usposabljanje o etiki in človekovih pravicah (obvezno); to usposabljanje obsega skupaj 90 ur predavanj v prvem letniku študija na Višji policijski šoli. Poleg tega Policijska akademija organizira tekoči program o etiki in integriteti (na prostovoljni osnovi). Za policiste na vodstvenih delovnih mestih se organizira tudi posebno usposabljanje v zvezi z integriteto. Učni načrt vključuje teoretične pristope in praktična problemska vprašanja. Uporabljajo se različne metode – tradicionalna predavanja, delavnice, igranje vlog, reševanje dilem ter timsko in individualno delo. Akademija je s svojim delom pridobila na ugledu tako na državni kot mednarodni ravni, kjer od leta 2010 strokovnjaki iz slovenske policije dejavno sodelujejo kot predavatelji in razvijalci vsebin usposabljanja ter programov na področju krepitve integritete in etičnega vodenja pri Agenciji Evropske unije za usposabljanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (CEPOL) in drugih evropskih agencijah. GRECO pozdravlja dejstvo, da Slovenija povezuje usposabljanje na področju etike z varstvom človekovih pravic. Videti je, da je to zlasti pomembno v povezavi s policijo, ki se pogosto srečuje s položaji, povezanimi s človekovimi pravicami in pravično ter nediskriminativno obravnavo.

³³ Evaluation of Police Officer Integrity Training. Koporec in Šumi (2006)

152. Svetovalne naloge o etičnih vprašanjih so zaupanje Odboru za integriteto in etiko. Za pridobivanje pomoči v zvezi s precepi glede dela, tolmačenjem etičnih standardov itn. je na voljo elektronski naslov (integriteta@policija.si).

153. Splošna javnost se o vprašanjih integritete in preprečevanja korupcije ter o predlaganih rešitvah/tekočih reformah v policiji obvešča s pomočjo sredstev množičnega obveščanja, spletne strani policije itn. Poleg tega policija v skladu z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije ter navodili Komisije za preprečevanje korupcije o zadevah v zvezi s korupcijski tveganji poroča Komisiji.

154. OSG je bilo jasno, da je slovenska policija v zadnjem desetletju izvedla pomembne ukrepe za vzpostavitev celovitega protikorupcijskega okvira in za seznanitev uslužbencev na vseh ravneh z veljavnimi načeli ter obveznostmi integritete. V tem pogledu je usposabljanje o vprašanjih integritete še posebej dobro, saj osnovni učni načrt vključuje obsežne module o vodilnih vrednotah in etiki pri ukrepanju, tako za nove uslužbence kot za višje uslužbence (npr. spoštovanje pravne države, odločno zavračanje neprimerne vedenja, pravična in nepristranska obravnava vseh posameznikov in spoštovanje raznolikosti). Številni osrednji ukrepi sedanje protikorupcijske politike v slovenski policiji so nastali na podlagi obsežne in premišljene akademske raziskave, ki je bila izvedena v zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja ter ki se osredotoča na profesionalnost, zakonitost, etiko, odklone in spoštovanje človekovih pravic s strani same policije ter tudi njenih posameznih agentov.

155. Iz razgovorov ob obisku je razvidno, da policija v Sloveniji uživa dokaj veliko splošno zaupanje javnosti. Dejansko so bili vsi sogovorniki, s katerimi smo se sestali, vključno z novinarji, predstavniki NVO in akademskih krogov ter tudi organi, zadolženi za nadzor dela policije, mnenja, da je policija eden izmed državnih organov v državi, ki je deležen največjega zaupanja, in da se je ta trend z leti izboljševal. To so podprle številne državne ankete, ki se redno izvajajo in ki policijo uvrščajo na visoko mesto. Vodstvene strukture policije tesno spremljajo ugotovitve javnomnenjskih raziskav in so pripravljene na ukrepanje, če bi se ta trend spremenil v manj pozitivnega. Nekateri učenjaki pravijo, da je tako pozitivno zaznavanje tudi posledica zgodovinskih razlogov, saj je slovenska policija med bojem za neodvisnost leta 1991 (takrat imenovana *milica*) igrala pomembno vlogo pri podpori javnosti in se tako ni nikoli razumela kot »zatiralna sila«³⁴. V zadnjih letih akademiki in zdravniki navajajo, da korupcija v policiji za povprečnega slovenskega državljana še vedno ne pride v poštev³⁵.

156. Glede številnih korakov policije za krepitev podobe in ohranjanje integritete bi lahko omenili več ključnih primerov: prvič, je izredno proaktivna pri pripravi zakonodajnih sprememb, da se vprašanja krepitve integritete v policiji na dnevnem redu obravnavajo prednostno. Na primer, z zadnjimi spremembami Zakona o organiziranosti in delu v policiji je bila notranja integriteta opredeljena kot ena izmed ključnih nalog policije (31. člen).

157. Drugič, policija vzpostavlja potrebne strukture, ki so zadolžene za ukrepanje na področju preventive in za ukrepe proti odklonskemu vedenju v policiji (Sektor za notranje

³⁴ Lobnikar B., Meško G. (2015) Police Integrity in Slovenia. V: Kutnjak Ivković S., Haberfeld M. (urednika) Measuring Police Integrity Across the World. Springer, New York, NY, 2

³⁵ Kos, Drago (2008). Police Corruption. An Organisation Based Problem? V dnevniku SIAK – Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis (2), 55

preiskave in integriteto Službe generalnega direktorja policije). Vzpostavljeni so tudi notranji organi za izvajanje sistematičnega ocenjevanja etičnih vprašanj in predlaganje strateških pobud v zvezi z vprašanji in precepi na področju integritete (Odbor za integriteto in etiko, ki ga nadzira namestnik generalnega direktorja policije). Poleg tega mora vsak novi uslužbenec prebrati in podpisati Etični kodeks policije ter se takoj po zaposlitvi pošlje za dve leti na študij na višjo policijsko šolo, kjer usposabljanje o etiki in integriteti predstavlja pomemben del izobraževanja. Od leta 2014 je Center za raziskovanje in socialne veščine Policijske akademije zagotavljal organizacijsko podporo Odboru za integriteto in etiko, pri čemer je redno zagotavljal usposabljanje za policiste. Poleg tega je v obdobju 2012–2015 Odbor za integriteto in etiko izvajal projekt Organizacijska klima in podoba policije v javnosti, njegov namen pa je bil izmeriti ter izboljšati ugotovljene pomanjkljivosti, komuniciranje in medosebne odnose. Kot rezultat projekta se za vse osebe, ki želijo zasesti vodstvene položaje, uporablja notranji poenoteni izbirni sistem.

158. Tretjič, kot so navedli številni sogovorniki, ki nadzirajo delo policije, in sicer urad Varuha človekovih pravic, Informacijski pooblaščenec in NVO, ki so spremljali delo policije na meji v času migracijske krize, je policija pripravljena sodelovati in se odziva na kritike ter ukrepa na podlagi priporočil za izboljšanje njenega dela. Na primer, po prejemu javnih pritožb o verbalni zlorabi, ki so jo zagrešili mejni policisti, so bili nekateri premeščeni na druge policijske postaje, drugi so prejeli psihološko pomoč in usposabljanje, člani Odbora za etiko in integriteto so spremljali posamezne policiste na uvajanje, sodelovali so pri usklajevalnih sestankih itn. Zunanji opazovalci menijo, da so bili to najbolj dragoceni ukrepi, ki so prinesli otipljive izboljšave.

159. V zvezi z dodatnimi izboljšavami sedanjega okvira integritete policije je razvoj dopolnilnega orodja za obvladovanje tveganj visoko na dnevnem redu. V skladu z zahtevami ZIntPK je izdelan načrt integritete, v letih 2011 in 2012 pa so bili vzpostavljeni registri tveganja; podpirajo jih merilni instrumenti, modeli odločanja na podlagi večjega števila meril in sistemi zgodnjega opozarjanja. Ustrezne enote za notranjo varnost v policiji dobivajo osrednje naloge za obvladovanje in zmanjševanje tveganj; kljub temu pa povečanju odgovornosti, ki so se na tem področju dodeljevale skozi leta, ni sledilo ustrezno povečanje sredstev (glejte tudi 217. odstavek).

160. OSG se strinja z organi oblasti, da je to področje, ki ga je treba tesno in stalno spremljati, in sicer, da bi policija lažje odkrivala tveganja systemske korupcije, vključno z načrti organiziranega kriminala, namesto da se ciljno usmerja na ožje incidente prestopniškega vedenja posameznikov. V ta namen je lahko koristna uporaba registrov, s katerimi se zagotovi, da nadzor nad korupcijo ni omejen na enostavno ukrepanje ob pritožbah, ampak na zbiranje podatkov prek ciljno usmerjenih obveščevalnih podatkov. Ta vrsta analize tveganj zahteva uporabo različnih virov, vključno z zbirkami podatkov/registri, ki vsebujejo informacije o darilih, prijavih nasprotja interesov, disciplinskih kršitvah, podatke o pritožbah, informacije, ki se zbirajo skozi celoten proces temeljnega preverjanja, itn. Posebne pripombe o natančnejši opredelitvi/razvoju takih registrov zbirk podatkov so podane v nadaljevanju tega poročila. Enako bi lahko pri prepoznavanju ranljivih oddelkov, položajev ali področij, kjer je povečano tveganje za korupcijo, pomagalo anketiranje zaposlenih ali analize primerov.

161. Poleg tega pa je bil Protikorupcijski program v policiji izdelan leta 2002. Do leta 2005 je bil to ključni protikorupcijski dokument, potem pa so ga zamenjali številni ukrepi in orodja,

ki so zdaj osnova za okrepljeno politiko integritete v policiji. Načrt integritete je sodobnejši instrument, vendar pa je to notranji akt. OSG meni, da je potrebna javna izjava o daljnosežnih ukrepih policije za ohranjanje integritete v njenih vrstah; tak ukrep bi lahko le pomagal okrepiti ugled organizacije in notranje politike med zaposlenimi in partnerji ter pomagal preprečevati korupcijo.

162. Ob upoštevanju vsega tega je OSG prepričana, da se lahko v tem poklicu sprejmejo dodatni ukrepi za boljše ocenjevanje tveganj za korupcijo in za boljšo pripravljenost na odzivanje na take izzive. Boj proti korupciji v policijskih službah je stalen dinamični proces, ki ne zahteva le prepoznavanja tveganj in problemov (kar je izziv že samo po sebi), ampak tudi angažiranost vsega osebja, partnerjev in ključnih deležnikov pri izvajanju načrta popravnih ukrepov. Taka poteza bi zagotovo koristila policiji, zlasti glede na to, da je ta pokazala zanimanje in pripravljenost za krepitev integritete zdaj in v prihodnosti. GRECO **priporoča**, (i) naj se okrepi obvladovanje tveganj v policiji z nadaljnjim razvojem **načrta** za zbiranje **obveščevalnih** podatkov, da se ugotovijo problemi korupcije in **nastajajoči** trendi skupaj z mehanizmom rednega ocenjevanja, ki ima zagotovljena ustrezna sredstva in katerega cilj je zmanjšanje ali odprava ugotovljenih tveganj; (ii) naj se okrepi orodja za javno **poročanje** o integriteti in ukrepe za **preprečevanje** korupcije v policiji.

Zaposlovanje, kariera in pogoji za opravljanje dela

Zahteve za zaposlovanje in postopek imenovanja

163. Policija je v Sloveniji (v državi s približno dva milijonskim prebivalstvom) dokaj majhna in ima 8.218 zaposlenih, kot je bilo v poročilu že navedeno. V devetdesetih letih prejšnjega stoletja je utrpela velike izgube: takoj po razglasitvi neodvisnosti (1991) so jo številni policisti zapustili, v letu 1998 pa se je po sprejetju Zakona o policiji več kot 800 policistov upokojilo. Glavni regulativni instrumenti so Zakon o javnih uslužbencih (2007, kakor je bil spremenjen) in tudi Zakon o organiziranosti in delu v policiji ter Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih.

164. Pred sprejetjem odločitve o novi zaposlitvi mora generalni direktor policije preveriti, ali se lahko prosto mesto zapolni s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega organa in če ne, potem še iz drugega organa z notranjim razpisom. Pri notranjem zaposlovanju se upoštevajo različne metode: preizkus telesnih zmogljivosti, psihološki pregled, razgovori z izbirno komisijo (tričlanska skupina, ki jo sestavljajo strokovnjak za človeške vire, psiholog in komandir), zdravstveni pregled in varnostno preverjanje. Kar zadeva zunanjo konkurenčnost se ta izvaja v skladu z veljavnimi pravili za vse javne uslužbenca: prosta delovna mesta se javno oglašujejo (mediji, spletno mesto) in kandidati, ki izpolnjujejo zahteve, se preverijo v postopku izbire – najprej na osnovi predložene dokumentacije in potem s pisnim preverjanjem, na razgovoru ali z drugo obliko preverjanja. Za nove kandidate je izredno pomembno, da izpolnjujejo zahteve, ki jih določa 44. člen Zakona o organiziranosti in delu v policiji, vključno s psihofizičnimi sposobnostmi ter dokazi, da niso bili pravnomočno obsojeni in da so varnostno preverjeni. Zakon o organiziranosti in delu v policiji in Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih opredeljujeta omejene izjeme k načelu odprtega konkurenčnega zaposlovanja (tj. za primere, kjer so potrebne posebne veščine).

165. Varnostno preverjanje se izvaja za namene zaposlovanja; razen pri ključnih procesih je ocenjevanje uspešnosti mehanizem, ki se uporablja za ocenjevanje vedenja in integritete policistov v času trajanja njihove zaposlitve. OSG je ugotovila, da čeprav se informacije, ki se zbirajo s procesom preverjanja, beležijo v evidencah policije o preverjanju varnosti, pa se te ne prepišejo samodejno v osebni dosje kandidata. OSG meni, da je to zamujena priložnost za zbiranje podrobnosti, ki bi lahko bile v prihodnosti uporabne za namene ocenjevanja tveganj; v tem smislu so zaželeno ciljno usmerjene izboljšave.

166. Zaposlovanje v policiji je običajno za nedoločen čas, s poskusnim delom do šestih mesecev (poskusno delo mora biti navedeno v zadevnem razpisu prostega delovnega mesta). Kljub temu pa so v številnih primerih tudi pogodbe za določen čas, kot jih določa zakonodaja: delovna mesta, odvisna od osebnega zaupanja (delovna mesta v kabinetu); začasna nadomeščanja, specialistično delo pri projektih z omejenim trajanjem; pripravništva; mesto generalnega direktorja, generalnega sekretarja, vodje organa v okviru ministrstva, vodja vladne službe, vodja upravne enote in direktor komunalne uprave in/ali občinskega sekretariata; odpoved zaradi poslovnih razlogov; zaposlitev vrhunškega športnika ali trenerja za podporo športu ali njegovo spodbujanje. Do leta 2016 so bili obmejni policisti, ki so zadolženi za nadzor zunanjih meja EU, zaposleni za določen čas; zdaj so stalno osebje policije. Ne glede na to, ali so zaposleni za določen ali nedoločen čas, za vse policiste veljajo isti regulativni instrumenti ter ista načela in obveznosti v zvezi z integriteto.

167. Za generalnega direktorja policije in direktorja Nacionalnega preiskovalnega urada (NPU) so izdelani posebni izbirni postopki³⁶. Kot je že bilo omenjeno, so bile leta 2009 uvedene zakonodajne spremembe za okrepitev neodvisnosti policijskih preiskav, vključno s spremembo postopka za imenovanje in odstavitev generalnega direktorja policije. Medtem ko zakonodaja določa, da ti postopki sodijo v področje sklepa vlade o predlogu ministra za notranje zadeve (47. člen Zakona o organiziranosti in delu v policiji), pa so v letu 2009 sledile spremembe zakona, s katerimi se med drugim, (i) za izbiro generalnega direktorja zahteva javni razpis, (ii) določijo primeri predčasne odstavitve in (iii) pri takih primerih vključi posebna komisija (ki jo sestavljajo predsednik sveta policistov, predstavnik sveta državnih tožilcev in priznan neodvisni strokovnjak na področju varnosti, zakonodaje ali varstva človekovih pravic). Kandidat za delovno mesto generalnega direktorja mora izpolnjevati naslednje pogoje: (i) pogoje za zaposlitev na delovnem mestu policista; (ii) vsaj 15 let delovnih izkušenj pri policiji, (iii) vaj osem let delovnih izkušenj na vodstveni ravni v javnem sektorju. Direktorja NPU imenuje in odstavi Generalni direktor policije; za veljavni postopek se uporablja Zakon o zaposlovanju v javnem sektorju in sledi poteku ukrepov, določenih za delovno mesto direktorja organa v okviru ministrstva (49. člen Zakona o organiziranosti in delu v policiji).

Vrednotenje uspešnosti in napredovanje

168. Izdelan je sistem poklicnega napredovanja. Napredovanje (višji naziv ali višji plačni razred) ne temelji le na ustrezni izobrazbi in delovnih izkušnjah, ampak tudi na rezultatih ocene uspešnosti, ki jo letno izvede nadrejeni. Merila za ocenjevanje delovne uspešnosti so:

³⁶NPU je bil ustanovljen januarja 2010 kot enota za preiskavo kaznivih dejanj, ki deluje v okviru Uprave kriminalistične policije Generalne policijske uprave v Ljubljani. NPU je med drugim odgovoren za odkrivanje in preiskovanje zahtevnih ter zapletenih oblik kaznivih dejanj na področju gospodarskega kriminala in korupcije, katerih odkrivanje in preiskovanje zahteva mednarodno sodelovanje ter sodelovanje med agencijami, posebne veščine in usklajeno ter ciljno usmerjeno preiskovanje.

delovni rezultati, neodvisnost, ustvarjalnost, natančnost in zanesljivost pri opravljanju dela, kakovost sodelovanja in organizacija dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljenim delom. Nezadovoljivi rezultati lahko privedejo do prekinitve pogodbe.

169. Odbor za integriteto in etiko je oktobra 2013 izvedel raziskavo o delovnem vzdušju in njeni rezultati so med drugim pokazali, da si želijo zaposleni preglednejših in bolj poenotениh postopkov za izbiro višjih uslužbencev. Potem so sledili ukrepi za opredelitev dobre prakse v policijskih upravah (Ljubljana in Celje). Junija 2015 so bila sprejeta navodila, s katerimi je izboljšán proces izbire pomočnikov komandirjev; v teku je delo v zvezi z imenovanji na druga vodilna delovna mesta in bolj na splošno v zvezi z veljavnim kariernim sistemom v policiji.

Prenehanje delovnega razmerja in odstavitev s položaja

170. Prekinitve pogodbe o zaposlitvi javnih uslužbencev urejata Zakon o delovnih razmerjih in Zakon o javnih uslužbencih, ki podrobno navajata seznam razlogov za odstavitev, npr. iztek pogodbe, smrt, medsebojni dogovor, neuspešno opravljen strokovni izpit, zaporna kazen več kot šest let itn. Poleg tega Zakon o organiziranosti in delu v policiji določa strožja pogoja za odstavitev, tj. če se izvršuje zaporna kazen s trajanjem, ki je daljše od treh mesecev, ali če policist ne opravi izpita usposobljenosti pri izvrševanju policijskih pooblastil. Na vse akte, izdane v povezavi z imenovanjem, napredovanjem, mobilnostjo ali odstavitvijo, se je možno pritožiti prek notranjih spravnih poti, s posredovanjem na podlagi delovnega prava in nazadnje pred sodiščem.

171. OSG meni, da se sistem zaposlovanja v policiji izvaja skladno z načeli pravičnosti, odprtosti in zaslug. Ob obisku niso bila ugotovljena pomembnejša vprašanja. Sindikati ne sodelujejo pri zaposlovanju novih kandidatov in so menili, da bi lahko bila to zanimiva zamisel, ki bi jo veljalo obravnavati. Prav tako se ne uporabljajo anonimna (ali »šifrirana«) pisna preverjanja. To so zadeve, ki jih je treba dodatno obravnavati, saj bi lahko izboljšale pravičnost postopka zaposlovanja.

172. OSG ugotavlja, da je bila v povezavi z napredovanjem ob obisku izražena kritika glede trenutne prakse, ko se nadzornik na lastno pest odloči o ustrezni letni oceni uspešnosti. To je lahko še posebej občutljivo vprašanje, saj letna ocenjevanja uspešnosti igrajo pomembno vlogo v kariernem življenju policistov, ne pri napredovanju, ampak tudi pri povišanju plač. Enaka skrb vzbujajoča pomanjkljivost velja za postopke odstavitve, kjer lahko nadzornik odloča o usodi zaposlitve svojih podrejenih. OSG je ob obisku ugotovila, da se ti primeri tako imenovanih »izrednih odpovedi« nato izpodbijajo pred sodiščem, pri čemer je celih 80 % prvotnih hierarhičnih odločitev ovrženih.

173. Pri enostranskem sprejemanju kariernih odločitev neposredno nadrejenih oseb bi lahko obstajalo s tem neločljivo povezano tveganje za nasprotje interesov in še huje, celo sumi korupcije ter nepotizma. OSG je trdno prepričana, da so potrebna dodatna notranja varovala, ki bodo zagotovila, da karierne poteze ne bodo temeljile na samovoljnih enostranskih odločitvah, da bodo ustrezno nadzorovane in da bo tako vedno ohranjena njihova pravičnost ter integriteta. Postopki odločanja o karieri morajo biti izdelani ob upoštevanju vprašanj integritete, da se prepreči, da bi imela katera koli oseba možnost vplivati na izid takih postopkov; zato je odločanje kolegijskih organov in odborov, ki vključuje zunanje ocenjevalce, kot so na primer predstavniki sindikatov ali celo tretje osebe zunaj policije (npr. akademiki, predstavniki civilne družbe), kakor je primerno, zelo dragoceno

orodje. Organi oblasti so priznali, da čeprav niso našli nobenega primera nepotizma, se dobro zavedajo občutljivosti odločitev, povezanih s kariero, in potreb po zagotavljanju ustreznih postopkov. Zlasti policija trenutno pripravlja novo klasifikacijo delovnih mest, pri kateri bodo upoštevana neločljivo povezana tveganja nekaterih delovnih mest in predlagana preverjanja na več ravneh ter ustrezna dodatna notranja varovala.

174. Poleg tega mora policija skupnost zastopati kot celoto. En vidik tega je, da naj bi bil odstotek žensk v policiji sorazmeren s sestavo prebivalstva; to razmerje mora veljati na vseh ravneh policijske strukture in ne le na nižjih in podpornih delovnih mestih. OSG poudarja, da vključevanje policistk na višjih ravneh policijskih vrst, vključno na strateških in vodilnih ravneh ter na ravneh oblikovanja politik, ni le zahteva glede enakosti v okviru mednarodnega prava (glejte 24. odstavek), ampak lahko ustvarja tudi pozitivne spremembe pri odnosu in uspešnosti v tem poklicu (kodeks molčečnosti, vključevanje žensk pri uporabi načela »multiple eyes principle« oz. sistema, ko policist v službi na terenu in pri izvajanju pooblastil ni nikoli sam, priprava policijskega okolja na kulturno raznolikost itn.).

Statistika glede na vrsto delovnih mest in spol (2007)

Naziv delovnega mesta	Ženske	Moški	Skupaj
Direktor Nacionalnega forenzičnega laboratorija		1	1
Direktor Državnega preiskovalnega urada		1	1
Direktor Policijske akademije		1	1
Direktor Uprave		10	10
Direktor Urada		1	1
Generalni direktor		1	1
Komandir policijske postaje	2	110	112
Komandir posebne enote		1	1
Ravnatelj Višje policijske šole		1	1
Vodja centra		16	16
Vodja enote		4	4
Vodja oddelka	10	123	133
Vodja oddelka in laboratorija		1	1
Vodja Policijskega orkestra		1	1
Vodja referata		2	2
Vodja sektorja	4	32	36
Vodja skupine	4	44	48
Vodja službe	3	13	16
Skupaj	23	363	386
Napredovanja	Ženske	Moški	Skupaj
Napredovanje po nazivu (1. maj 2016)	114	390	504
Napredovanje po plačnem razredu (1. april 2016)	353	1073	1426

175. Po mnenju OSG – mnenje, s katerim so se v veliki meri strinjali vsi sogovorniki – je v tem pogledu še veliko prostora za izboljšave v slovenski policiji. Organi oblasti se takega izziva seveda zavedajo, čeprav ni bilo uradnih pritožb o diskriminaciji v tej službi in so ženske dejansko tudi na vodilnih vodstvenih položajih policije, pa je bilo jasno, da delež/razmerje žensk na visokih položajih ni popolnoma zadovoljivo. V tem okviru lahko OSG le pozdravi dejstvo, da delovna skupina trenutno obravnava strategijo na področju spolov, ki jo uporablja policija; z raziskavami je treba zdaj ustvariti oprijemljive rezultate.

176. V skladu z navedenimi vidiki GRECO **priporoča**, naj se okrepijo **obstoječi** mehanizmi za napredovanja in odstavitve v policiji, da se zagotovi njihova **pravičnost**, zaslužnost in

preglednost, **vključno** z opustitvijo prakse, ko nadzornik o tem **odloča** sam. Posebno pozornost je treba nameniti zaposlovanju in **vključevanju** žensk na vseh ravneh policijske strukture.

Načelo rotacije in politika mobilnosti

177. Glede na karierni sistem in kadrovsko politiko se načelo rotacije uslužbencev v policiji ne uporablja enakomerno; glede na povedano se uporablja za zlasti občutljiva delovna mesta (področja, nagnjena h korupciji, stresne naloge – npr. v okviru migracijske krize itn.). Prav tako ni izdelana politika o funkcionalni in/ali geografski obvezni mobilnosti. OSG meni, da bi bila lahko uvedba takega instrumenta koristna za namene preprečevanja korupcije, in organe oblasti poziva, da naj pri razvoju orodij za preprečevanje tveganja, ki so predvidena v priporočilu iz 165. odstavka, ocenijo njihovo ustreznost in primernost.

Plače in dodatki

178. Na začetku kariere imajo policisti letno bruto plačo v znesku 12.042,48 EUR (22. plačilni razred javnih uslužbencev). Javni uslužbenec mora za napredovanje v višji plačni razred izpolnjevati naslednje pogoje: (i) imeti mora zaključeno triletno napredovalno obdobje in pridobljene triletno ocene, ki omogočajo napredovanje, ali pa (ii) je moral pridobiti ocene, ki pretvorjene v točke znašajo povprečno vsaj tri točke za zadnjih šest let.

179. Policisti in vsi drugi javni uslužbenci so upravičeni do dnevnega povračila stroškov za prehrano med delom v znesku 2,68 EUR na dan. Upravičeni so tudi to povračila stroškov za prevoz na delo (v znesku mesečne avtobusne vozovnice ali vozovnice za vlak). Če ni javnega prevoza, je javni uslužbenec upravičen do 8 % cene 95-oktanskega bencina na kilometer. Policisti so upravičeni tudi do dnevnega nadomestila v znesku 16 EUR za potovanje, ki traja več kot 12 ur, in sicer pod pogojem, da ni zagotovljena prehrana. Nadomestilo za ločeno življenje znaša 140,54 EUR. Odvisno od delovnih pogojev je lahko policist upravičen do terenskega dodatka, ki znaša 21 % dnevnega dodatka. Vsi javni uslužbenci, vključno s policisti, so upravičeni do jubilejne nagrade v znesku 288,76 EUR za deset let delovne dobe, 433,13 EUR za dvajset let delovne dobe in 577,51 EUR za trideset let delovne dobe. Policisti so upravičeni tudi do regresa za letni dopust, ki je v letu 2017 za vse javne uslužbence v plačilnih razredih od 17 do 40 znašal 790,73 EUR. Policijski uslužbenci in izjemoma policijski upokojeanci so upravičeni do službenega stanovanja (Pravilnik o oddaji službenih stanovanj, samskih sob in ležišč v samskih sobah Ministrstva za notranje zadeve za potrebe policije).

180. Plače za posamezna delovna mesta so javno dostopne na portalu plač javnega sektorja Ministrstva za javno upravo. Portal v skladu z določbami Zakona o sistemu plač v javnem sektorju omogoča pregled in analizo informacij o vrstah plačil in virih financiranja, ki jih za izplačilo plač v javnem sektorju uporabljajo drugi proračunski uporabniki, ter o drugih plačilih in o številu zaposlenih v javnem sektorju (ISPAP). Podobno določa zakon dodatke in so javno dostopni. Nadzor nad uporabo dodatkov izvaja Ministrstvo za notranje zadeve.

Nasprotja interesov

181. Tako kot vsi javni uslužbenci se morajo policisti izogibati nasprotju interesov. Uradnik, ki oceni, da je nastal položaj, v katerem bi njegov osebni interes lahko vplival na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih nalog oziroma v katerem okoliščine vzbujajo

dvom o njegovi nepristranskosti in objektivnosti, mora o tem takoj, ko je glede na okoliščine mogoče, obvestiti predstojnika in ravnati v skladu z njegovimi navodili. Predstojnik mora v tem primeru zagotoviti, da se naloge opravijo zakonito, nepristransko in objektivno oziroma preveriti, ali so bile tako opravljene (100. člen Zakona o javnih uslužbencih). Veljajo tudi določbe Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

182. V skladu z omenjenimi določbami mora uradnik, ki prepozna položaj, kjer je možno nasprotje interesov, o njem poročati nadzorniku. Nadzornik mora o tem sprejeti odločitev in zagotoviti smernice za nadaljnje korake. Za zagotavljanje zakonitosti policijskega dela se prizadeti policist običajno umakne s takega položaja, njegove dolžnosti pa se lahko prenesejo na drugega uslužbenca. Nadzornik mora poskrbeti, da se taki koraki izvedejo.

183. Policisti običajno o možnih nasprotjih interesov ustno poročajo svojemu neposrednemu nadrejenemu ali pa v pisni obliki Sektorju za notranje preiskave in integriteto, če nastanejo bolj zapletena vprašanja in se iščejo smernice glede razlage. Statistični podatki ali evidence o prijavah nasprotij interesov se ne vodijo. To je očitna ovira za namene preprečevanja korupcije v organizaciji.

184. Pravičnost in nepristranskost sta za osebe, ki opravljajo javno funkcijo, odločilnega pomena; še zlasti sta glede na njene pristojnosti pomembni za policijo in glede na določeno stopnjo diskretnosti, ki jo ima pri uporabi teh pristojnosti. OSG ugotavlja, da so nasprotja interesov nekako neizogibna; sama po sebi niso znak zločina, vendar pa predstavljajo tveganja, ki jih je treba prepoznati in obvladovati. Ne prepoznavanje in neobvladovanje nasprotij interesov običajno vodi v laganje ter prikrivanje in nazadnje številne kršitve dolžnosti izvirajo iz ne prepoznavanja ter neobvladovanja določene oblike nasprotja interesov.

185. OSG meni, da je treba za boljšo podporo izvajanju veljavnega pravnega okvira izvajati dodatne ukrepe, ki so značilni za policijo. Kaže, da imajo sedanje prakse na tem področju bolj ad hoc značaj, odvisne so od posameznih hierarhičnih odločitev, se ne registrirajo in ne spremljajo, zato nimajo velike vrednosti za strateške ali preventivne namene. Ta pristop se lahko na podlagi posameznih primerov izkaže za nezadostnega pri prepoznavanju sistemskih tveganj in načinov njihove obravnave ter reševanja, preden postanejo organizacijske grožnje. Tako GRECO **priporoča**, da naj se razvijejo organizacijska strategija in prakse za izboljšanje obvladovanja nasprotja interesov v policiji, **vključno s pomočjo** odzivnih svetovalnih mehanizmov ter mehanizmov spremljanja in skladnosti.

Prepoved ali omejitev nekaterih dejavnosti

Nezdružljivost, zunanje dejavnosti in finančni interesi

186. Policisti ne smejo biti člani političnih strank. Kristalno jasna prepoved je določena tudi glede detektivskega dela/dela, povezanega z varnostjo, skladno s podrobnim katalogom omejitev, določenim v Pravilniku o delih, ki jih policist ne sme opravljati (npr. policisti ne smejo opravljati zasebnega varovanja ali detektivske dejavnosti ali opravljati nalog vzdrževanja reda v gostinskih obratih, dajati strokovnih mnenj ter izvedenskih izvidov s področja dela policije, razen po odredbi pravosodnih ali upravnih organov, opravljati nalog na področju notranje kontrole v zavarovalništvu itn.).

187. Razen tega lahko policisti opravljajo druge dejavnosti (na podlagi pogodbe o zaposlitvi z drugim delodajalcem), če ne presegajo osem ur na teden in če (i) ne vplivajo na nepristranskost pri opravljanju dela; (ii) če zaradi njih ne pride do zlorabe podatkov, ki so dostopni pri opravljanju nalog pri delu, ki niso dostopne javnosti; (iii) opravljanje dejavnosti ne škodi ugledu organa. Tako drugo dejavnost odobri generalni direktor policije (izdelan je hierarhični postopek za centralizacijo odločitev o odobritvi), na zavrnitve pa se je možno pritožiti.

188. Policisti lahko enako kot kateri koli drugi javni uslužbenci opravljajo druge oblike dodatne dejavnosti, npr. podjemna pogodba ali avtorska pogodba. Dodatna dejavnost ima lahko tudi obliko podjetništva in samozaposlitvene dejavnosti ali poslovne dejavnosti. V takih primerih odobritev nadrejenega ni potrebna.

Poročila o dopolnilnem delu (2012–2016)

	Moški	Ženske	Skupaj
2016	34	8	42
2015	29	13	42
2014	35	11	46
2013	46	9	55
2012	44	8	52

189. Poročil o večjih odstopanjih pri upoštevanju predpisov o osebnem dopolnilnem delu/dopolnilni dejavnosti ni. V primeru neskladnosti s predpisi se o tem opozori zadeven policist, ki prejme pisni sklep. Če se policist že ukvarja z zaposlitvijo izven oddelka in se neskladnost ugotovi naknadno, se mu/ji izda zavezujoč sklep. Posledica nespoštovanja oddelčne prepovedi ukvarjanja z dodatno dejavnostjo je prenehanje pogodbe. Po statističnih podatkih so taki primeri zelo redki, tj. manj kot eden na leto.

190. V skladu z Zakonom o javnih uslužbencih pravne osebe, kjer ima Generalni direktor policije ali njegov zakonec, sorodnik v ravni vrsti, oziroma sorodnik v stranski vrsti do tretjega kolena več kot 20-odstotni delež, ne smejo poslovati s policijo. Pogodba, sklenjena v nasprotju s tem pravilom, je nična.

Praktični primer neskladnosti

Policist, ki je usposobljen za delo odvetnika in se je ukvarjal z dodatno dejavnostjo kot pravni svetovalec. Pozneje se je izkazalo, da je bil zaposlen v enoti kriminalističnega oddelka policije, ki je zadolžena za preiskovanje gospodarskega kriminala. Dodatna dejavnost bi lahko škodljivo vplivala na njegovo sposobnost izvajanja policijskih pooblastil, saj je obstajala verjetnost, da bi moral med preiskovanjem v svoji pristojnosti policista ukrepati proti posameznikom ali pravnim osebam, ki jih je zastopal in jim svetoval v sklopu svoje dodatne dejavnosti. Zadevni policist je dobil sklep o prepovedi opravljanja zunanjih dejavnosti.

191. OSG ima pomisleke glede zdajšnjega regulativnega okvira o dodatni dejavnosti, tj. področju, ki bi lahko predstavljal nasprotje interesov zaradi morebitnega vpliva na razpoložljivost policistov in njihovo integriteto. Kaže, da zakon ne sledi praksi, zato se je izkazal za nezadostnega pri reševanju področja, ki je priznan vir tveganja. Policistov noben pravni akt ne zavezuje, da bi morali poročati o vsaki dodatni dejavnosti, ki jo izvajajo;

zakonodaja namesto tega odločanje o tem, ali je treba o dodatni dejavnosti poročati (tj. ali je v nasprotju s policijskim mandatom), prepušča samemu policistu. Poleg tega ne obstaja evidenca izdanih pooblastil niti institucionalizirani sistem nadaljnjega spremljanja. To je neugodno, saj bi se lahko priložnosti za morebitne zlorabe močno zmanjšale, če bi se vodile evidence in če bi bile te pregledne za celotno organizacijo. GRECO **priporoča**, (i) naj se jasno opredelijo obveznosti **poročanja** o dopolnilni dejavnosti, ki je dovolj robustna za reševanje posameznih tveganj in ugleda organizacije; in (ii) naj se zagotavlja evidentiranje vseh pooblastil za dodatno dejavnost.

Darila

192. Policisti se morajo v skladu z Uredbo o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril vzdržati sprejemanja daril. Za darila štejejo stvari, pravice in storitve, ki jih je mogoče finančno ovrednotiti. Na splošno policist ne sprejema nobenih daril, povezanih z izpolnjevanjem dolžnosti; podobno ne more sprejeti darila, ki je v obliki denarja, vrednostih papirjev, vrednostnih bonov, darilnih žetonov ali dragocenih kovin, ne glede na njihovo vrednost. Omejena izjema velja za splošno prepoved v povezavi s protokolarnim darilom ali občasnim predmetom manjše vrednosti, ki ne presega 62,59 EUR. Celotna vrednost vseh predmetov, ki jih lahko prejme od iste osebe, ne sme presegati 125,19 EUR. Spodnja preglednica kaže podatke za zadnjih pet let za predmete, ki so vredni več kot 20,86 EUR.

193. Če policist prejme drago darilo, mora darovalca obvestiti, da ga ne sme sprejeti. Če se sprejemu darila ni mogoče izogniti in darovalec pri darilu vztraja, je treba darilo izročiti delodajalcu oziroma osebi, ki je pooblaščen, da z njim razpolaga, ali pa darovalca napotiti neposredno na predstojnika. Če ne gre za protokolarno darilo manjše vrednosti, ga mora javni uslužbenec izročiti delodajalcu ali osebi delodajalca, ki je pooblaščen, da z njim razpolaga. Darila se evidentirajo v elektronski obliki, tj. vpisujejo se v elektronski seznam; treba jih je prijaviti in evidentirati v roku petih let. Elektronski register vsebuje informacije o prejemniku, donatorju, okoliščinah v zvezi s ponudbo in postopek za ravnanje z darili; te informacije niso javne. Veljavna prepoved v zvezi z darili, opisana v prejšnjih odstavkih, se uporablja tudi za neposredne sorodnike policistov v ravni vrsti (prvo koleno); vendar pa za take položaje niso pripravljene sankcije, prav tako pa sorodnikom darila ni treba prijaviti.

Prijavljena darila (2012–2016)

	Moški	Ženske	Skupaj
2016	23	7	30
2015	11	2	13
2014	11	1	12
2013	13	1	14
2012	29	1	30

Oškodovanje javnih sredstev

194. Policisti zase ali za drugega ne zahtevajo nobenih privilegijev in so nedovzetni za vse oblike podkupovanja (5. člen Kodeksa policijske etike).

Stiki s tretjimi osebami, zaupne informacije

195. Stiki s tretjimi osebami zunaj rednega postopka veljajo za tveganje korupcije. Policisti varujejo poklicno tajnost in neupravičeno ne uporabljajo ter ne razkrivajo podatkov in informacij, do katerih so prišli pri opravljanju uradnih nalog. Pri svojem delu, tudi pri obveščanju javnosti, so ustrezno diskretni (8. člen Kodeksa policijske etike).

Praktični primer kršitve zlorabe informacij

Policist je želel vplivati na kolega iz druge policijske enote in ga je prosil, naj pri enem od njegovih prijateljev ne opravi testiranja alkoholiziranosti. Po preverjanju podlage za sum koruptivnega vedenja je bilo ugotovljeno, da je bilo testiranje kljub temu izvedeno, vendar pa je zadevni policist še naprej poizvedoval o postopku in si celo ogledal osebne podatke prijatelja, da bi pridobil več informacij o postopku, čeprav ni imel utemeljene potrebe po seznanjenosti. Policist je bil obravnavan za obe kršitvi in primer se je zaključil s prenehanjem delovnega razmerja.

196. Policiste zavezujejo posebne dolžnosti v zvezi z varstvom podatkov:

- kadar zapuščajo svoje delovne prostore, morajo zakleniti pisalne mize, omare, blagajne in pisarne, v katerih hranijo varovane podatke;
- dokumentov ali medijev z varovanimi podatki ne smejo puščati na odprtih površinah pisarniške opreme ali drugih mestih, kjer so dostopne nepoklicanim osebam;
- navodila za uporabo računalniško vodenih evidenc morajo hraniti tako, da niso dostopna nepoklicanim osebam;
- dosledno morajo izvajati postopek prijave oziroma odjave s svojim osebnim geslom na začetku oziroma ob zaključku dostopa do varovanih podatkov;
- terminali, delovne postaje ITSP in druga oprema z zasloni, ki se uporablja za obdelavo podatkov, mora imeti zaslone nameščene tako, da je nepoklicanim osebam onemogočen pogled na podatke, če zaslona tako ni mogoče namestiti, pa mora biti ta v času prisotnosti nepoklicane osebe ugasnjen ali v fazi ohranjevalnika zaslona;
- po končani izdelavi dokumentov z varovanimi podatki morajo poskrbeti za uničenje pomožnega gradiva (poskusnih oziroma neuspešnih izpisov, matric, izračunov in grafikonov, skic ipd.), ki so ga uporabili oziroma ki je nastalo pri izdelavi dokumenta.

197. Statistični podatki v zvezi z zlorabo zaupnih informacij v zadnjih petih letih vsebujejo številne primere, ki vključujejo sum o kaznivem dejanju policista in število odkritih prekrškov. Primeri v zvezi s kaznivimi dejanji ali prekrški so bili posredovani na Specializirano državno tožilstvo ali Informacijskega pooblaščenca.

Kazniva dejanja (2012–2016)

	Moški	Ženske	Skupaj
2016	-	-	-
2015	1	-	1
2014	3	-	3
2013	1	-	1
2012	1	-	1

Prekrški (2012–2016)

	Moški	Ženske	Skupaj
2016	2	-	2
2015	6	2	8
2014	6	-	6
2013	3	-	3
2012	6	-	6

198. OSG je dobila nasprotujoče si informacije glede neprimerne uporabe zbirk podatkov s strani policije. Medtem ko policija tega ni označila za vprašanje, obstajajo dokazi, da se je to v preteklosti dogajalo. Informacijski pooblaščenec se je skliceval na nepravilnosti pri poročilih za leti 2012 in 2014. Tudi medijske hiše so obtožile neprimerne zahteve policije do spletnih portalov za zbiranje informacij o bralcih in komentatorjih brez sodnega naloga. Po mnenju OSG je to področje, ki ga je treba v okviru priporočene analize tveganja pozorno spremljati (165. odstavek). Taki nepredvidljivi ukrepi policije ne ustvarjajo le dvomov in vprašanj v javnem mnenju, ampak lahko vodijo tudi do neuspešnih preiskav na sodišču zaradi procesnih napak. Prav tako lahko prikrijejo bolj organizirane sheme razkrivanja zasebnih informacij tretjim osebam z osebnim interesom.

Omejitve po prenehanju zaposlitve

199. Ko policisti zapustijo policijske sile, se lahko zaposlijo na drugih delovnih mestih. Edina omejitev, ki se uporablja, je opredeljena v Zakonu o detektivski dejavnosti, ki določa, da morata, preden lahko policisti začnejo opravljati delo zasebnih detektivov, preteči vsaj dve leti od prenehanja opravljanja nalog policista.

200. Tudi upokojene uradnike je treba spremljati v smislu zaposlitve po upokojitvi, da se preprečijo morebitni neprimerni premiki v zasebni sektor, ki bi lahko ustvarili nasprotja interesov. OSG priznava, da so lahko nekatere veščine in znanje, ki jih lahko policisti prinesejo v zasebni sektor, neprecenljivi, in da so redki; ključno vprašanje pri tem ni, ali je usposobljen strokovnjak iz javnega sektorja najet v zasebnem sektorju, ampak prej, ali je bila zaposlitev podeljena v zamenjavo za izvedbo/neizvedbo določenega dejanja. Izziv je, da se doseže ustrezno ravnovesje, pri tem pa so trije cilji, in sicer (1) zagotavljanje, da se posebne informacije, pridobljene med opravljanjem javne službe, ne zlorabijo, (2) zagotavljanje, da na izvrševanje pooblastil policista ne vpliva osebna korist, vključno z upanjem oziroma pričakovanjem zaposlitve v prihodnosti, ter (3) zagotavljanje, da se dostop in stiki zdajšnjih in nekdanjih policistov ne uporabljajo za neupravičene koristi policistov ali drugih oseb.

201. OSG ugotavlja, da je obstoječa prepoved opravljanja dejavnosti po prenehanju zaposlitve (tj. dveletno obdobje, preden lahko policisti delajo kot zasebni detektivi) precej omejena v obsegu, da bi lahko zajela scenarije nasprotij interesov, ki bi se lahko pojavljali in ki se pojavljajo v praksi. V povezavi s tem je bila OSG seznanjena z več primeri, ko je vodstvo zapustilo organizacijo in sprejelo delovno mesto pri komercialnih ali drugih organih s sorodnimi dejavnostmi. Pravzaprav je politika zaposlovanja po prenehanju zaposlitve v javni službi pomanjkljiva. GRECO **priporoča** razvoj posebnih mehanizmov za **preprečevanje** in obvladovanje nasprotij interesov po tem, ko policisti zapustijo policijsko organizacijo.

Prijava premoženjskega stanja, dohodka, obveznosti in interesov

202. Direktor policije mora vložiti prijavo premoženjskega stanja tako kot vsi drugi visoki uradniki, navedeni v ZIntPK (8. točka 4. člena ZIntPK), edini direktor policije, ki je to storil, od kar je ZIntPK začel veljati, je zdajšnji direktor. Tudi za policiste in uslužbence policije, ki so odgovorni za javna naročila, velja obveznost poročanja (3. točka 41. člena ZIntPK). Finančne izjave se predložijo KPK. Za druge policiste niso izdelane zahteve za poročanje o njihovem premoženjskem stanju ali finančnih interesih (delnice, obveznice ali drugi finančni instrumenti).

203. Odsotnost enotnega režima za računovodsko poročanje za vse policiste in ne izključno za najvišja delovna mesta v instituciji ni veljalo za problematično niti po mnenju samih policistov niti po mnenju zunanjih opazovalcev, s katerimi se je OSG sestala. Prvič, ker, kot je bilo že izpostavljeno, korupcija v policiji za slovenske državljane ni sporna, saj ni bil prijavljen ali ugotovljen noben primer nezakonite obogatitve v policiji; in drugič, ker ima policija izdelano dokaj celovito zbirko alternativnih instrumentov za preprečevanje korupcije in ohranjanje zanesljive ravni integritete znotraj tega poklica.

204. Različni sogovorniki, s katerimi so ob obisku potekali pogovori, vključno z NVO in akademiki, so pripomnili, da ne bi videli dodane vrednosti, če bi morali policisti prijavljati svoj prihodek, premoženjsko stanje in finančne obveznosti. Vsi so menili, da bi to prej predstavljalo nepraktične birokratske zahteve ne le za subjekte, ki poročajo, ampak tudi za nadzorni organ, ki bi lahko opravljal to nalogo (v zvezi s tem so bili sogovorniki še posebej zaskrbljeni zaradi preobremenitve KPK z obrazci več kot 8.000 uradnikov). Na podlagi tega se je OSG vzdržala izdaje priporočila o vzpostavitvi in izvrševanju postopkov za prijavo in registracijo prihodka, premoženjskega stanja in finančnih obveznosti tistih, ki opravljajo policijske funkcije, in ustreznih članov njihovih družin – to orodje bi bilo lahko koristno za namene preprečevanja korupcije, kot ga priznavajo drugi mednarodni organi³⁷.

205. OSG se zaveda, da ni neobičajno, da so režimi razkrivanja finančnega stanja na policiji seveda omejeni na vodstvena delovna mesta, ki so bolj nagnjena h korupciji kot vrste nižje v hierarhiji. Tudi če se v prihodnosti morda razvije za vse vrste policijskega organigrama, pa se razkrivanje finančnega stanja ne bi smelo šteti le za obveznost policistov, ampak tudi kot priložnost, da sistem pomaga preprečiti položaje, ki bi lahko na koncu pripeljali do nastanka korupcije. Na primer, položaji zadolženosti (problem, za katerega se priznava, da ni redok pojav pri številnih policistih v Sloveniji), pri katerih je lahko koristna socialna pomoč, če se ustrezno prepoznajo. OSG spodbuja organe, da to vprašanje ponovno obravnavajo, ko bodo razvijali orodja za oceno tveganja, kot je že bilo priporočeno v tem poročilu (priporočilo v 165. odstavku).

Mehanizmi notranjega nadzora

Nadzor, ki ga opravlja minister za notranje zadeve: Enote za usmerjanje in nadzor

206. Tak nadzor dela na policiji sproži (odredi) minister, ki imenuje vodjo nadzora in uradnike, ki sodelujejo pri nadzoru in so za polni delovni čas zaposleni pri notranji enoti ministrstva ter zadolženi za usmerjanje in nadzor. Te osebe imajo status uradnih oseb s posebnimi pooblastili.

³⁷ INTERPOL Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services (4.11 člen)

207. Minister lahko za izvajanje nekaterih nalog, povezanih z nadzorom policijskega dela, združi tudi policiste, ki so zaposleni na policiji, ali druge javne uslužbence na ministrstvu. Posebna pooblastila članov enote za usmerjanje in nadzor:

- zahtevati podatke iz evidenc, ki jih vodi in vzdržuje policija;
- zahtevati vpogled v evidence, dokumente, listine, odredbe, zapisnike, odločbe in sklepe, ki jih v skladu s svojimi pristojnostmi pridobiva, pripravlja ali izdaja policija, in po potrebi zahtevati njihovo izročitev ali izročitev njihovih kopij;
- vabiti na pogovor policiste, druge uslužbence policije ali posameznike;
- vstopiti v vsak prostor, ki ga policija uporablja pri svojem delu;
- zahtevati uradna pisna potrdila ter tehnične in druge podatke o tehničnih sredstvih v uporabi policije ter zahtevati dokazila o usposobljenosti policistov za uporabo tehničnih in drugih sredstev, ki jih ti uporabljajo pri svojem delu;
- prisostvovati izvajanju nalog policije.

208. Vsi policisti morajo uradnikom enote med postopki nadzora zagotavljati vso potrebno pomoč. Če se med izvajanjem nadzora ugotovi, da policisti pri izvajanju nalog nezakonito posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine, mora vodja nadzora od vodje nadzorovane enote zahtevati takojšnjo izvedbo ukrepov za odpravo nezakonitosti. Taki in drugi ukrepi, ki jih je treba izvesti za odpravo nepravilnosti, se določijo v poročilu o izvedenem nadzoru.

209. Če obstaja utemeljena nevarnost, da bi izvedba pooblastil pri nadzoru nad izvajanjem prikritih preiskovalnih ukrepov policije onemogočila ali bistveno otežila izvedbo teh ukrepov ali ogrozila življenje in zdravje njihovih izvajalcev, lahko policija začasno odkloni prikaz dokumentacije, pregled prostorov in posredovanje določenih podatkov ali informacij. V tem primeru o nadaljevanju nadzora odloči minister. Druga omejitev je, da uradniki enote ne smejo imeti vpogleda v dokumentacijo, iz katere je razvidna identiteta tajnih delavcev in posameznikov, ki policiji prostovoljno in prikrito posredujejo operativne informacije o kaznivih dejanjih, njihovih storilcih itn.

Inšpekcijske storitve v policiji: vloga nadzornikov in enot za notranjo varnost

(i) Okvir splošnega nadzora

210. Ob upoštevanju, da je slovenska policija hierarhično organizirana na treh ravneh, je vsaka od teh ravni odgovorna za nadzor in notranje vodenje nižje ravni: Generalna policijska uprava nadzoruje delo policijskih uprav, ki nadzorujejo delo policijskih postaj. Ustrezni imenovani nadzorniki na različnih ravneh so na splošno dolgoročno zaposleni/zaposleni na izvršni ravni, ki temeljito poznajo policijsko zakonodajo; vsi morajo imeti bolonjsko stopnjo izobrazbe (npr. univerzitetno diplomo za nadzornike na lokalni/regionalni ravni in magisterij za osebe, ki delajo na osrednji ravni države) in opravljajo še dodatno ciljno usposabljanje za pravilno opravljanje njihovih obveznosti nadzora.

211. Tak cilj je nadzor za zagotavljanje zakonitosti, profesionalnosti, kakovosti in tudi zagotavljanje, da se naloge izvajajo učinkovito, uspešno in gospodarno ter da se oceni, ali prispevajo k doseganju zastavljenih ciljev. Nadzor se lahko sproži na podlagi informacije v policiji ali v sodelovanju z drugimi nacionalnimi organi ali s pridobivanjem informacij od

državljanov ali informacij, zaznanih v medijih. Na splošno policija sprejema ukrepe takoj, ko pridobi informacije od notranjih in/ali zunanjih virov.

(ii) Enote za notranjo varnost: Sektor za notranje preiskave in integriteto

212. Enote za notranjo varnost so posebej odgovorne za spremljanje, ocenjevanje in krepitev integritete v policiji, pa tudi za zmanjšanje vpliva tveganj na področju korupcije, ki je povezan z (i) delovnim okoljem, delom in delovnim mestom (izboljšanje discipline, izobraževanja, usposabljanja, kadrovske postopki itn.); (ii) zunanjim okoljem (povezave s storilci, politični vplivi, zahteve lokalne skupnosti, mediji, pobude civilne družbe itn.); (iii) integriteto uslužbenca policije (zloraba alkohola in drugih prepovedanih drog itn.). Vse policijske enote morajo poskrbeti za pomoč, ki je potrebna, da lahko enote za notranjo varnost opravljajo svoje funkcije. Enote za notranjo varnost niso disciplinski organi, kljub temu pa svoje ugotovitve in poročila pošljejo njim, če se njihove pristojnosti prekrivajo. V takih primerih predlagajo tudi, da se upoštevajo in izvajajo disciplinski postopki.

213. Na Generalni policijski upravi je odgovorna enota Sektor za notranje preiskave in integriteto v okviru Službe generalnega direktorja policije; na policijskih upravah so te enote del Službe generalnega direktorja. Sektor za notranje preiskave in integriteto zaposluje pet policistov (moških), na regionalni ravni pa je v teh enotah zaposlenih 21 moških in pet žensk. Osebe navedenih enot mora imeti splošno znanje o policiji in izkušnje pri preiskovanju kaznivih dejanj, opravljajo redna letna usposabljanja, s katerimi se dodatno podprejo zahtevane veščine. Za policiste, ki delajo v teh enotah, se ne izvajajo dodatna preverjanja integritete, razen tistih, ki jih morajo opraviti v vlogi policistov (tj. varnostno preverjanje pred zaposlitvijo); so posamezniki, ki med svojimi kolegi uživajo ugled in so zaupanja vredni uslužbenci.

214. Na tem področju OSG priznava konstruktivne korake, ki jih je slovenska policija izvedla za vzpostavitev dobro izraženega sistema notranjega nadzora. Razen hierarhičnega nadzora so enote za notranjo varnost uvrščene na najvišji nivo strukture poveljevanja. Izdelani so mehanizmi za zagotavljanje, da to vrsto nadzora na najvišji ravni opravlja kvalificirano osebje. OSG je razumela, da so enote za notranji nadzor s časom pridobivale vedno večje odgovornosti in da imajo trenutno osrednjo vlogo pri ocenjevanju tveganja za korupcijo, odkrivanju odklonilnega vedenja in izvajanju neposrednih ukrepov po tem; zagotovo so temeljna struktura v policiji za preprečevanje protizakonitega ravnanja. Poleg tega OSG, kot je bilo v tem poročilu že poudarjeno, meni, da je treba še dodatno razviti orodja za obvladovanje tveganj, ki bi okrepila pripravljenost za odzivanje na nastajajoče izzive, ne le z odkrivanjem neprimerne vedenja posameznikov, ampak tudi z odkrivanjem organizacijskih in postopkovnih ranljivosti. Žal povečanju dolžnosti teh enot ni sledil sorazmeren prirastek sredstev, ki jih imajo na razpolago. Za OSG je pomembno, da zdajšnja sredstva in število osebja v enotah, ki so namenjene za naloge notranje varnosti ter zlasti za Sektor za notranje preiskave in integriteto, vsekakor zadostujejo za ohranjanje učinkovitosti opravljenega dela za preprečevanje korupcije ter za nadaljnji razvoj orodij za obvladovanje tveganj; v zvezi s tem je že bilo izdano priporočilo (glejte 165. odstavek).

Obveznosti **poročanja** in **zaščita** prijaviteljev

215. Uslužbenec policije o odklonskem pojavu ali ravnanju obvesti vodjo svoje policijske enote ali policijsko enoto, pristojno za notranjo varnost v policiji, če je o takšnem pojavu ali ravnanju obveščen ali kako drugače izve zanj. (2. točka 5. člena Pravilnika o notranji varnosti

v policiji.) V skladu z zakonodajo prijavitelji ne morejo biti na kakršen koli način kaznovani. Če uslužbenec policije odkritih kršitev ne prijavi, je lahko obtožen, da ne upošteva predpisov ali da krši pogodbene obveznosti iz pogodbe o zaposlitvi. Odvisno od okoliščin in vrste kršitve, ki je ni prijavil, je lahko zadevni uslužbenec pozvan na disciplinsko odgovornost ali pa se mu lahko izda pisno opozorilo pred rednim prenehanjem delovnega razmerja ali pa najhujši ukrep prekinitve pogodbe o zaposlitvi v resnih primerih. O poročilih prijaviteljev se ne vodijo statistični podatki.

216. OSG ugotavlja, da je bil problem kodeksa molčečnosti v policiji, če kateri od uslužbencev policije ni pripravljen poročati o kršitvi drugega uslužbenca policije, ob obisku izpostavljen kot tveganje, ki se lahko občasno pojavi v slovenski policiji. Kljub temu pa je bilo, kot je bilo že pojasnjeno, v preteklih dveh desetletjih narejenega precej, da se znotraj organa vzpostavi etos integritete (s pomočjo izobraževanja, notranjega nadzora, javne službe in okrepljenih mehanizmov odgovornosti). OSG ugotavlja, da je treba vzpostaviti nekatera dodatna varovala za boljše omogočanje prijavljanja kršitev, kar se lahko včasih, glede na to, da je lahko tak kršitelj kolega ali nadrejeni prijavitelja, izkaže za zahtevno. Raziskovalna študija, ki je bila v slovenski policiji izvedena leta 2015 in je opisana spodaj, je običajno nepripravljenost poročanja o dejanju kolega, povezana le z manj resnimi kršitvami (npr. sprejemanje brezplačnih obrokov, darila trgovcev, kritje uslužbenca policije med nesrečo, verbalna zloraba ustavljenega voznika), vendar pa bi večina uslužbencev, če bi šlo za resnejše kaznivo dejanje (približno 92 %), prijavila kolega, ki je udeležen pri naročilu take kršitve (npr. brutalnost, podkupnina, kraja)³⁸.

217. Še ena raziskovalna študija, ki je bila izvedena leta 2011, je pokazala, da so osebe, ki delajo kot vodje policijskih okolišev, bolj pripravljene prijaviti neprimerno vedenje policije. Ta ugotovitev je bila potrjena tudi ob obisku. OSG lahko le pozdravi pomembnost, ki jo slovenska policija namenja omogočanju odprte razprave z javnostjo, saj mora uspešna policijska dejavnost temeljiti na dobrem sodelovanju in zaupanju med policijo in javnostjo. Enako OSG ugotavlja, da se je v drugih državah praksa sodelovanja večjega števila policistov pri opravljanju dela, zlasti s pomočjo bolj razvitega vključevanja načela enakosti med spoloma, izkazala za odlično orodje proti kodeksu molčečnosti in za večjo odpornost glede tveganja za korupcijo. OSG je med obiskom izvedela, da čeprav zakonodaja priznava načelo »multiple eyes principle« oz. sistem, ko policist v službi na terenu in pri izvajanju pooblastil ni nikoli sam, se te prakse ne spoštuje vedno.

218. OSG je med obiskom ugotovila, da naj bi uslužbenci glede na pred kratkim spremenjene notranje smernice policije kršitve v policiji prijavili svojemu nadrejenemu. Po obisku je bila OSG obveščena, da je neposredno poročanje enotam za notranji nadzor možno in da se lahko anonimna prijava opravi s pomočjo elektronskega poročanja ali prek telefonske linije (080-1200). OSG je slišala, da čeprav je prijava kršitve obvezna, uslužbenci v praksi niso videti vneti za njeno izvajanje, zlasti, če niso prepričani, ali so njihovi nadrejeni udeleženi pri nezakoniti dejavnosti. Če pa se v nasprotnem primeru odločijo prijaviti, v večini primerov raje ostanejo anonimni. Poleg tega številni sogovorniki menijo, da so določbe, ki jih vsebuje ZIntPK, omejene glede obsega, pri čemer so izvršni ukrepi prepočasni in v praksi ne služijo svojemu namenu. OSG poudarja, da sistem zaščite prijaviteljev za popolno uspešnost zahteva zaupanje, ki pa je možno le, če se ustvari varno okolje; v policiji je treba na tem področju sprejeti odločnejše korake.

³⁸ Lobnikar B., Meško G. (2015) Police Integrity in Slovenia. V: Kutnjak Ivković S., Haberfeld M. (urednika) Measuring Police Integrity Across the World. Springer, New York, NY, 1

219. Da bi bili bolj pripravljeni na preprečevanje tveganja za kodeks molčečnosti v policiji, GRECO **priporoča** (i) zatekanje k bolj **sistematični** uporabi **načela**, po katerem morata biti pri opravljanju policijskih postopkov prisotna dva policista, **če** je to **mogoče**, ter (ii) krepitev **zaščite** prijaviteljev in zagotavljanje, da so vsi uslužbenci dobro **obveščeni** o poteh, ki so na voljo za prijavo kršitve na delovnem mestu. GRECO organe oblasti spodbuja, da naj nadaljujejo z dobro prakso policijskega dela v skupnosti.

Pritožbeni postopki za splošno javnost

220. Sistem reševanja pritožb zaradi slabega ravnanja policije (v nadaljnjem besedilu sistem pritožb) je bil prvič uveden leta 1998 in občutno razširjen leta 2004 in nato leta 2013, da se je postopek prenesel s policije na Ministrstvo za notranje zadeve in da se je zagotovila večja zunanja javna udeležba. Postopek za obravnavanje pritožb spremlja strogo opredeljena metodologija za preglednost in ustrezne namene obdelave (Pravilnik o reševanju pritožb zoper delo policistov, 2013).

221. Natančneje se pritožbe rešujejo na dveh stopnjah. Na prvi stopnji pritožbo pregleda vodja enote policijske organizacije, ki izvaja tudi tako imenovani pomiritveni postopek. Pri tem postopku pritožnik dobi informacije o ugotovljenih dejstvih in o pristojnostih policije. Če se pritožnik ne strinja z ugotovitvami, se pritožba pošlje Ministrstvu za notranje zadeve. V nasprotnem primeru se pritožbeni postopek konča. OSG je imela pomisleke glede roka, ki ga zakonodaja določa za vložitev pritožbe, tj. 45 dni po tem, ko naj bi bila temeljna pravica ali svoboda iz pritožbe kršena. Zakonodaja tudi ne zajema anonimnih pritožb. OSG je o teh zadevah razpravljala ob obisku v državi in izvedela je, da so v praksi raziskave presegle te omejitve zakonodaje.

222. Pritožbe se v resnih primerih vedno pošljejo Ministrstvu za notranje zadeve (npr. če pritožnik sumi, da je uslužbenec policije zagrešil kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, primeri domnevnih resnih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin). Na ministrstvu o primeru odloča senat treh članov, ki jih vodi pooblaščenec ministra. Dva člana senata sta predstavnika javnosti, ki ju izberejo organizacije civilne družbe. V senatu, ki o pritožbah odloča z glasovanjem z večino, ni predstavnika policije. Za vse rezultate preiskave se lahko opravi sodni pregled.

Število pritožb proti uslužbencem policije v zadnjih treh letih

	2014	2015	2016
Skupaj pritožb	403	358	309
Pritožbe zaradi slabega ravnanja	44	44	35
Utemeljene pritožbe	16	18	12
Kazenski postopek	3	4	2
Disciplinski postopek	-	-	-

223. Izdana je bila brošura, ki vsebuje osnovne podatke o pritožbenih postopkih, da se javnost seznanja s svojimi pravicami. Poleg tega policija in Ministrstvo za notranje zadeve skrbita za širjenje ozaveščenosti z objavljanjem ustreznih informacij na svojih spletnih mestih, zlasti s predstavljanjem njunih dejavnosti in s tiskovnimi konferencami. Pritožbeni postopki, povzetki odločitev senatov in letna poročila so objavljeni na spletnem mestu

224. OSG priznava pomembne spremembe, ki so bile v skladu z odločbami Evropskega sodišča za človekove pravice³⁹ in ustreznimi priporočili Komisarja za človekove pravice Sveta Evrope⁴⁰ postopoma uvedene na tem področju. Ta je v svojih izjavah večkrat poudaril osrednjo vlogo pritožbenega sistema pri zagotavljanju in ohranjanju javnega zaupanja v policijo, saj služi kot temeljna zaščita pred slabim ravnanjem in odklonskim vedenjem⁴¹. OSG nadalje opozarja na uporabo podatkov iz pritožb za namene analize tveganja, saj lahko taki podatki pomagajo prepoznati vzroke, ki so podlaga za odklonsko vedenje posameznika, pa tudi trende pri vedenju, ki so bolj sistemskega značaja, in obravnavajo možne ranljivosti policijskih struktur in postopkov (glejte priporočilo v 165. odstavku).

Izvrševanje in sankcije

Disciplinski postopek

225. Disciplinske kršitve, ki jih zagrešijo uslužbenci policije, obravnava poseben senat, ki ga sestavljajo predsednik (Generalni direktor policije, direktor regionalnega policijskega organa ali oseba, ki jo direktor imenuje), predstavnik policijskega sindikata in član civilne družbe. Tožilec prejme pooblastilo sodišča, ki mu daje pravico, da se udeleži razprave o primeru in izrazi svoje mnenje. Obseg veljavnih sankcij se razlikuje glede na resnost prekrška in sega od ustnega opozorila do odpustitve. Če imajo ugotovljene kršitve elemente kaznivega dejanja, se primer posreduje Specializiranemu državnemu tožilstvu (za podrobnosti glejte nadaljnje besedilo).

226. V zvezi z disciplinskimi ukrepi za odklonsko vedenje v zvezi s korupcijo (razen, če odklonsko vedenje pomeni kaznivo dejanje, pri katerem se beležijo tako kazenske kot disciplinske sankcije, kot je prikazano v nadaljevanju). OSG vidi prednost pri vodenju podrobnih statističnih podatkov o disciplinskih ukrepih za odklonsko vedenje, povezano s korupcijo v okviru službe, pa tudi za pomiritev javnosti o ukrepu, ki se izvaja (glejte priporočilo v 165. odstavku).

Kazenski postopki proti uslužbencem policije

227. Ko gre za kršenje predpisov, policisti nimajo imunitete, prav tako pa tudi niso upravičeni do procesnih privilegijev. Preiskave kaznivih dejanj, ko so osumljeni uslužbenci policije, so od leta 2007 zaupane Oddelku za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili, ki je bil ustanovljen kot del Specializiranega državnega tožilstva (Posebni oddelek). Posebni oddelek je bil domnevno ustanovljen za zagotavljanje neodvisne, nepristranske, pravočasne, pregledne, temeljite in učinkovite preiskave kaznivih dejanj. Ima izključno ozemeljsko pristojnost in pristojnost za predmet spora pri kaznivih dejanjih, ki jih storijo uradne osebe:

- Policije

³⁹ *Rehbock proti Sloveniji* (2000). *Matko proti Sloveniji* (2006)

⁴⁰ [Report by Mr Alvaro Gil-Robles Commissioner for Human Rights on his visit to Slovenia](#) (15. oktober 2003).

⁴¹ [Opinion of the Commissioner for Human Rights concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police](#) (12. marec 2009)

- službe za notranje zadeve, ki imajo pooblastila policije za nadzor v okviru zakonodaje, ki ureja policijo;
- vojaške policije, ki imajo pooblastila policije v predkazenskem postopku;
- obveščevalno-varnostne službe ministrstva, pristojnega za obrambo;
- Slovenske obveščevalno-varnostne agencije.

Študija primera: korupcijska shema v sektorju zdravstva

Leta 2016 je Oddelek kriminalistične policije odkril in preiskal sume kaznivih dejanj korupcije v zdravstvu. Oseba, ki je delala v zdravstvu, je ponudila storitev preskakovanja vrste za prvi pregled pri specialistih v zameno za plačilo ali druge storitve. Preiskava je razkrila udeležbo policistov, ki so osebo poznali in ji v zameno zagotavljali različne storitve. Sektor za notranje preiskave in integriteto je zbral dokaze ter obvestil Specializirano državno tožilstvo, ki je prevzelo preiskavo kaznivih dejanj. Dva policista sta bila odpuščena zaradi hudih kršitev in koruptivnih dejanj. Pet policistov je dobilo pisne opomine pred odpustitvijo. Proti vsem tem uslužbencem trenutno potekajo predkazenski postopki zaradi suma korupcije, ki še niso bili zaključeni.

228. Državni tožilci v Posebnem oddelku so pristojni za preganjanje takih kaznivih dejanj in za usmerjanje dejavnosti uslužbencev policije, ki so pri odkrivanju in preiskovanju takih kaznivih dejanj napoteni na Posebni oddelk. Podporo lahko črpajo tudi od ustreznih enot policije za notranjo varnost, te pa so lahko udeležene pri preiskovalnem procesu in morajo zagotavljati vse potrebne informacije.

229. V obdobju med letoma 2011 in 2016 so bile obtožnice vložene proti trinajstim policistom: šest jih je bilo spoznanih za krive (obtoženih) v nadaljnjih sodnih postopkih, pet jih je bilo oproščenih, proti preostalima dvema pa sodišče še ni izdalo sodbe. Vsi uslužbenci policije, ki so bili udeleženi pri postopkih, so bili moški. Večino preiskanih primerov je najprej odkrila policija, ki je preiskavo suma napotila na Državno tožilstvo.

Kazniva dejanja v povezavi s korupcijo, odkrita v policiji (2012–2016)

Leto	Moški	Ženske	Skupaj
2016	6	-	6
2015	5	-	5
2014	1	-	1
2013	-	-	-
2012	-	-	-

Glede na čin uslužbenca

Leto	Policist	Policijski inšpektor	Vodja policijske enote
2016	1	2	3
2015	5	-	-
2014	-	-	1
2013	-	-	-
2012	-	-	-

230. V vseh primerih odklonskega vedenja, ki predstavlja kaznivo dejanje z elementi korupcije, so bili izvedeni tudi postopki v okviru delovnega prava, pri čemer so bila izdana pisna opozorila pred redno odpovedjo pogodbe o zaposlitvi ali izredna odpoved pogodbe o zaposlitvi. Spodnja preglednica kaže statistične podatke, ki so razčlenjeni po činih.

Disciplinski ukrepi vzporedno s kazenskim pregonom kaznivih dejanj v povezavi s korupcijo v policiji (2012–2016)

Ukrep	Policist	Policijski inšpektor	Vodja policijske enote
pisno opozorilo pred redno odpovedjo	3	2	1
izredna odpoved pogodbe	3	-	3
Skupaj	6	2	4

231. OSG meni, da učinkovita policijska odgovornost pomeni, da je dejavnost policije urejena tako, da jo lahko opazujejo različne nadzorne institucije, ustanovitev Posebnega oddelka pa je lahko še ena pozitivna poteza slovenskih organov v tej smeri. Brez nasprotovanja osrednji vlogi notranjega nadzora ali poseganja vanjo pa je pomembno zagotoviti druge vrste notranjega nadzora in izvrševanja, še toliko bolj v primeru suma elementov kaznivih dejanj. Obstajajo še posebej občutljiva vprašanja, kot so na primer obtožbe, povezane s korupcijo, ki se nanašajo na višje uslužbence, ali povezane z organiziranim kriminalom, ki se jih lahko najboljše rešuje zunaj strukture poveljevanja. Glede na povedano morajo imeti uslužbenci policije praviloma enako pravico do obrambe ter pravično in ustrezno sojenje kot vsi ostali državljani. V povezavi s tem je Varuh človekovih pravic ugotovil pomanjkljivost v zvezi z razpoložljivimi pritožbenimi mehanizmi.

232. OSG je razumela, da se pripravljajo izboljšave obstoječega sistema, vključno z vprašanjem pritožbenih poti, pa tudi odločitev o tem, ali bo Posebni oddelek v prihodnosti še vedno pooblaščen za preiskovanje prekrškov, ki jih uslužbenci policije storijo med delovnim časom in tudi, ko niso na dolžnosti. Še ena pereča zadeva je povezana s položajem uslužbencev policije, ki delajo v Posebnem oddelku, saj je njihov status v času premestitve v Posebni oddelek nekako v sivem območju. Vse to so zadeve, ki jih je treba temeljito pregledati; skupina verjame, da je rezultat, dosežen na razpravah, ki potekajo, zadovoljiv tako s stališča pravic policijskega osebja kot tudi njihove ustrezne odgovornosti.

VI. PRIPOROČILA IN NADALJNJE UKREPANJE

233. Ob upoštevanju ugotovitev tega poročila daje GRECO Sloveniji naslednja priporočila:

Za enote centralne ravni države (najvišje izvršne funkcije)

- i. naj se Komisiji za **preprečevanje** korupcije zagotovijo ustrezna **finančna** sredstva in kadri za uspešno izvajanje nalog glede oseb, ki so jim zaupane najvišje izvršne funkcije, zlasti na **področjih** prijav premoženjskega stanja, nasprotja interesov, lobiranja in **načrtov** integritete (48. odstavek);
- ii. naj se pomanjkljivosti, ugotovljene v Zakonu o integriteti in **preprečevanju** korupcije v povezavi s postopkom *sui generis* pred Komisijo za **preprečevanje** korupcije, pravili o omejitvah po koncu zaposlitve, pravili o lobiranju in razširitvi nadzora na družinske **člane**, **če** gre za nesorazmerno **povečanje** premoženja, odpravijo s sprejetjem nove ali spremenjene zakonodaje (51. odstavek);
- iii. naj se izdela **načrt** integritete za vlado, ki bo predstavljal splošno strukturo za **načrte**, ki že obstajajo na posameznih ministrstvih (59. odstavek);
- iv. razvoj **učinkovitih** notranjih mehanizmov za **obveščanje** in **ozaveščanje** o vprašanih integritete v vladi, **vkjučno** z rednim zaupnim svetovanjem in usposabljanjem oseb, ki so jim zaupane najvišje izvršne funkcije (65. odstavek);
- v. naj se zagotovi, da se vsi stiki oseb, ki so jim zaupane najvišje izvršne funkcije, z lobiji in drugimi tretjimi osebami, ki si prizadevajo za vplivanje na **odločanje** vlade, ustrezno prijavijo, **vključno** s stiki zakonitih zastopnikov in izvoljenih predstavnikov podjetij ter interesnih skupin (84. odstavek);
- vi. naj se v okviru vlade razvijejo organizacijska strategija in prakse za izboljšanje obvladovanja nasprotja interesov, **vključno** s **pomočjo** odzivnih svetovalnih mehanizmov ter mehanizmov spremljanja in skladnosti (95. odstavek);
- vii. naj se obravnava možnost razširitve obsega prijav premoženjskega stanja, da bodo **vkjučene** tudi informacije o zakonskih partnerjih ter vzdrževanih družinskih **članih** ministrov in državnih sekretarjev (pri tem se razume, da ni nujno, da take informacije postanejo javne) (114. odstavek);
- viii. (i) naj se zagotovi **pravočasna** objava prijav premoženjskega stanja ministrov in državnih sekretarjev ter (ii) naj Komisija za **preprečevanje** korupcije izvede vsebinsko preverjanje teh prijav premoženja (124. odstavek);
- ix. objavo informacij o rezultatih postopkov v primerih kršitev, ki se izvajajo v okviru Zakona o integriteti in **preprečevanju** korupcije glede oseb, ki so jim zaupane najvišje izvršne funkcije (132. odstavek).

Za organe kazenskega pregona

- x. (i) naj se okrepi obvladovanje tveganj v policiji z nadaljnjim razvojem **načrta** za zbiranje **obveščevalnih** podatkov, da se ugotovijo problemi korupcije in **nastajajoči** trendi skupaj z mehanizmom rednega ocenjevanja, ki ima zagotovljena ustrezna sredstva in katerega cilj je zmanjšanje ali odprava ugotovljenih tveganj; (ii) naj se okrepi orodja za javno **poročanje** o integriteti in ukrepe za **preprečevanje** korupcije v policiji (162. odstavek);
- xi. naj se okrepijo **obstoječi** mehanizmi za napredovanja in odstavitve v policiji, da se zagotovi njihova **pravičnost**, zaslužnost ter preglednost, **vklučno** z opustitvijo prakse, ko nadzornik o tem **odloča** sam. Posebno pozornost je treba nameniti zaposlovanju in **vklučevanju** žensk na vseh ravneh policijske strukture (176. odstavek);
- xii. naj se v okviru vlade razvijejo organizacijska strategija in prakse za izboljšanje obvladovanja nasprotja interesov v policiji, **vklučno** s **pomočjo** odzivnih svetovalnih mehanizmov ter mehanizmov spremljanja in skladnosti (185. odstavek);
- xiii. (i) naj se jasno opredelijo obveznosti **poročanja** o dopolnilni dejavnosti, ki je dovolj robustna za reševanje posameznih tveganj in ugleda organizacije; in (ii) naj se zagotavlja evidentiranje vseh pooblastil za dodatno dejavnost (191. odstavek);
- xiv. razvoj posebnih mehanizmov za **preprečevanje** in obvladovanje nasprotij interesov po tem, ko policisti zapustijo policijsko organizacijo (201. odstavek).
- xv. (i) zatekanje k bolj **sistematični** uporabi **načela**, po katerem morata biti pri opravljanju policijskih postopkov prisotna dva policista, **če** je to **mogoče**, ter (ii) krepitev **zaščite** prijaviteljev in zagotavljanje, da so vsi uslužbenci dobro **obveščeni** o poteh, ki so na voljo za prijavo kršitve na delovnem mestu (219. odstavek).

234. GRECO v skladu s 30.2 členom Poslovnika poziva slovenske organe oblasti, naj do 30. junija 2019 predložijo poročilo o ukrepih za izvajanje navedenih priporočil. GRECO bo ukrepe ocenil s pomočjo posebnega postopka za ugotavljanje skladnosti.

235. GRECO poziva slovenske organe oblasti, naj čim prej objavijo to poročilo in ga prevedejo v svoj državni jezik.

O GRECU

Skupina držav proti korupciji (GRECO) spremlja skladnost delovanja s protikorupcijskimi instrumenti Sveta Evrope v 49 državah članicah. Spremljanje obsega »ocenjevalni postopek«, ki je opravljen na podlagi odgovorov na vprašalnik in obiskov v državi, ter presojo učinkov (»preverjanje skladnosti«), s katero GRECO pregleda ukrepe za uresničevanje priporočil iz ocene države. Uporablja se dinamičen postopek vzajemnega ocenjevanja in stanovskega pritiska, združujoč znanje strokovnjakov, ki delujejo kot ocenjevalci, in predstavnikov držav, ki sodelujejo na plenarnih zasedanjih.

Delo, ki ga je opravil GRECO, je pripeljalo do sprejetja velikega števila poročil, ki vsebujejo obilo konkretnih podatkov o protikorupcijskih politikah in praksah v Evropi. V poročilih so navedeni uspehi in pomanjkljivosti notranjih zakonodaj, ureditev, politik in institucionalnih ureditev ter vključena priporočila za izboljšanje sposobnosti držav za boj proti korupciji in spodbujanje integritete.

V GRECO se lahko prostovoljno in enakopravno vključijo vse države članice Sveta Evrope in druge države. Poročila o ocenjevanju in skladnosti, ki jih sprejme GRECO, pa tudi drugi podatki so dostopni na: www.coe.int/greco.