

dr. Robert Šumi, predsednik Komisije za preprečevanje korupcije;
docent na Fakulteti za varnostne vede v Ljubljani, Univerza v Mariboru.

NAŠA DRUŽBA SI ZASLUŽI, DA INTEGRITETA POSTANE STANDARD

Our Society Deserves Integrity to Become Standard

IZVLEČEK

Krepitev integritete je pomemben dejavnik krepitve pravne države. Za sistematično krepitev integritete v javnem sektorju in tudi širše, v celotni družbi, je v sodelovanju z ostalimi deležniki - še posebej vzgojno izobraževalnimi ustanovami, pristojna Komisija za preprečevanje korupcije. Trenutno stanje v slovenski družbi, še posebej na nivoju politične kulture, žal kaže na to, da je razkorak med teorijo (normativno ureditvijo, načeli, vrednotami, itd.) in prakso velik, integriteta pa še vedno razumljena kot nadstandard. Ker si vsi skupaj zaslužimo, da integriteta postane standard, je na tem področju nujen tako strateški kot operativen pristop.

Glavne besede: integriteta, krepitev integritete, integriteta kot standard, družba, Komisija za preprečevanje korupcije, razkorak med teorijo in prakso

ABSTRACT

Strengthening integrity is a relevant factor in strengthening the rule of law. To systematically strengthen integrity in the public sector and, more broadly, in our society, it is important for the Commission for the Prevention of Corruption to work with other stakeholders, primarily educational institutions. Regrettably, the current situation in Slovenian society, especially the level of political culture, shows that the gap between the theory (i.e., the normative framework, principles, values, etc.) and practice is substantial, and integrity is still perceived as above standard. As we all deserve integrity to become the standard, there is a need for a strategic as well as operational approach.

Keywords: integrity, strengthening integrity, integrity as standard, society, the Commission for the Prevention of Corruption, gap between theory and practice

POMEN INTEGRITETE IN VLOGA KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

Z namenom krepitve delovanja pravne države Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju ZIntPK) v 1. členu določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov. S tem ZIntPK integriteto določa kot enega izmed temeljnih dejavnikov pravne države in jo v 4. členu opredeli kot pričakovano delovanje ter odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi. Poleg pravne definicije obstajajo tudi različne psihološke in sociološke definicije integritete, pri čemer lahko različna pojmovanja strnemo in ugotovimo, da gre pri osebnostni integriteti za multidimenzionalen fenomen, in sicer za skupek vrlin (biti pravičen, pošten, zmeren, transparenten itd.), za skladnost med besedami in dejanji ter za odsotnost neetičnega ravnanja (Šumi in Mesner - Andolšek, 2017). Ob tem je treba poudariti, da popolna oziroma neokrnjena integriteta predstavlja

ideal, h kateremu moralen človek stremi vse življenje in se mu v praksi na najboljši možni način tudi približuje, kar lahko razumemo tudi kot nikoli dokončano krepitev lastne integritete (Šumi, 2020).

Glede na to da ZIntPK integriteto opredeljuje kot pričakovano delovanje, ki preprečuje korupcijo, odpravlja korupcijska tveganja itd., je moč že samo iz določb zakona prepoznati njeno pomembnost. Še bolj se to potrjuje v praksi. Integriteta je namreč tako prvi pogoj profesionalnega (zakonitega, strokovnega in etičnega) ravnanja ter vodenja kot tudi prvi pogoj za osebno zaupanje v posameznika ter temelj trajnostnega razvoja družbeno odgovorne organizacije, v katero ljudje zaupajo (organizacijska integriteta). Skupaj s transparentnostjo in odgovornostjo integriteta tvori zelo močan preventivni mehanizem proti vsem oblikam neetičnega in neželenega ravnanja in ne samo v odnosu do korupcije in korupcijskih tveganj. Novi senat Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju Komisija) je zato leta 2020 krepitvi integritete v družbi namenil še posebno pozornost, tako s preventivnega kot nadzorstvenega vidika, pri čemer ima komisija tako strateško in operativno kot tudi povezovalno vlogo. Komisija je neodvisen in samostojen državni organ, ki je po eni strani izvirno pristojen za ugotavljanje kršitev integritete

uradnih oseb, po drugi strani pa za sistematično krepitev integritete tako v javnem sektorju kot širše v celotni družbi. In če je pri nadzorstvenih nalogah komisija neodvisna in samostojna, je pri preventivnem delovanju, še posebej ozaveščanju o vlogi in pomenu integritete, sama lahko le deloma uspešna. Zelo pomembno vlogo pri tem imajo tudi mediji in še posebej vzgojno-izobraževalne ustanove, saj je za dolgoročen učinek in zelene spremembe v družbi, za katere si prizadevamo, s krepitevijo integritete treba začeti že pri predšolskih otrocih. In tako se je treba zavedati, da je izmed vseh preventivnih pristopov najučinkovitejša primarna preventiva (vzgoja in izobraževanje otrok, dijakov, študentov), zatem sekundarna preventiva (ozaveščanje in usposabljanje odraslih v delovnem okolju), najmanj pa terciarna preventiva (aktivnosti, ki sledijo ugotovljenim kršitvam). Na drugi strani pa se je treba zavedati tudi tega, da rezultat še tako učinkovitega dela različnih kompetentnih institucij (vrtci, osnovne in srednje šole, fakultete, Zavod RS za šolstvo (v nadaljevanju ZRSS), Inšpektorat RS za šolstvo in šport (v nadaljevanju IRSSŠ), komisija itd.), ki delujejo usklajeno in povezano (sinergijsko), žal ni viden na kratki rok. Na želeni učinek je treba počakati vsaj eno ali dve generaciji, kar po laičnem izračunu pomeni med 15 in 30 let, pa še to le v primeru, da so te aktivnosti tudi resnično širše družbeno in politično sprejete ter ustrezno podprte, saj v nasprotnem primeru še tako dober namen, strategije in projekti ne bodo zadostovali. Eden izmed takšnih projektov, ki bo na dolgi rok lahko zelo učinkovit, je predstavljen v nadaljevanju.

“
Doživeli so številne izgube. Porušili so jim hiše. Izgubili so dobrobit varnosti in zaupanja v ljudi. Svet je razpadel pred njihovimi očmi ... Doživeli so številne travmatske dogodke, to so dogodki, ki po nevarnosti, grozotnosti presegajo običajno človeško izkušnjo.
”
(Dr. Anica Mikuš Kos)

valnih programov s področja krepitev profesionalizma in družbene odgovornosti ter nadgradnja programov usposabljanja s področja etike, integritete in etičnega vodenja za izvajalce učnih vsebin. Glede na to da gre za dolgoročne cilje, je predvideno, da se bo projekt izvajal najmanj naslednjih 15 let, na podlagi akcijskega načrta, ki ga bodo vsakoletno in za obdobje petih let oblikovali projektni partnerji. Želena je, da bi se

projektu sčasoma pridružili tudi drugi akterji.

Ob 9. decembru 2020, mednarodnem dnevu boja proti korupciji, so zgoraj navedene institucije oziroma projektni partnerji svojo zavezo za sodelovanje potrdili s podpisom sporazuma, v prvi polovici leta 2021 pa je bil oblikovan tudi podrobnejši akcijski načrt.

Komisija in ZRSS sta v letu 2021 zasnovala pilotni projekt ‚Krepitev integritete otrok v osnovnih šolah‘. Pilotni projekt je namenjen oblikovanju orodij, s pomočjo katerih bi najučinkoviteje krepili integriteto otrok skozi šolske vsebine, in sicer na način smiselne nadgradnje že obstoječih šolskih programov s poudarki za krepitev integritete na otrokom primeren način, prilagojen njihovi starosti in razumevanju. Pri tem je bistveni element projekta tudi upoštevanje in ohranjanje učiteljeve suverenosti pri oblikovanju vsebin. Komisija in ZRSS sta k pilotnem projektu pritegnila pet osnovnih šol (OŠ Zbora odposlancev Kočevje, OŠ Dramlje, OŠ Franceta Bevka Tolmin, OŠ Domžale in OŠ Selnica ob Dravi), ki so v šolskem letu 2021/2022 začele s prvimi aktivnostmi.

Za pomoč učiteljem pri zasnovi in izvedbi teh aktivnosti je Komisija v letu 2021 izvedla tudi javni natečaj za nevladne organizacije, katerega namen je bil izdelava didaktičnih orodij za krepitev integritete otrok v osnovnih šolah. Na natečaju je bil izbran UNICEF Slovenija s priročnikom z desetimi delavnicami za krepitev integritete otrok za vsa tri vzgojno-izobraževalna obdobja v osnovni šoli ter družabno igro. Tako priročnik kot družabna igra bosta za učitelje predstavljala kakovostno oporo pri iskanju načinov vključevanja aktivnosti za krepitev integritete v učne programe.

Preliminarni rezultati pilotnega projekta so spodbudni in so bili javnosti predstavljeni ob mednarodnem dnevu boja proti korupciji leta 2021.

V letu 2022 nameravamo v sodelovanju z ZRSS pilotni projekt razširiti tudi na nekaj drugih šol z namenom oblikovanja baze dobrih praks aktivnosti za krepitev integritete otrok v osnovnih šolah. Po predstavitvi pilotnega projekta ob lanskoletnem mednarodnem dnevu boja proti korupciji se je nekaj šol že samoiniciativno odločilo, da bi želele sodelovati pri nadaljevanju projekta, povabljene pa so tudi vse druge šole, da nas obvestijo, če bi želele tudi same prispevati nov korak k zelenemu cilju na področju krepitev integritete v družbi.

DOLGOROČNI PROJEKT ‚INTEGRITETA – SKUPNI CILJ GENERACIJ‘

Projekt ‚Integriteta – skupni cilj generacij‘ temelji na dejstvu, da sta integriteta družbe in integriteta posameznika soodvisni. Integriteta posameznika se začne oblikovati že v njegovem otroštvu, zato imajo vzgojno-izobraževalne ustanove pomemben vpliv pri oblikovanju posameznika v osebo z visoko stopnjo integritete. Za njegovo izvedbo je komisija k projektu pritegnila tudi projektne partnerje, Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, ZRSS, IRSSŠ ter Filozofsko in Pedagoško fakulteto Univerze v Ljubljani.

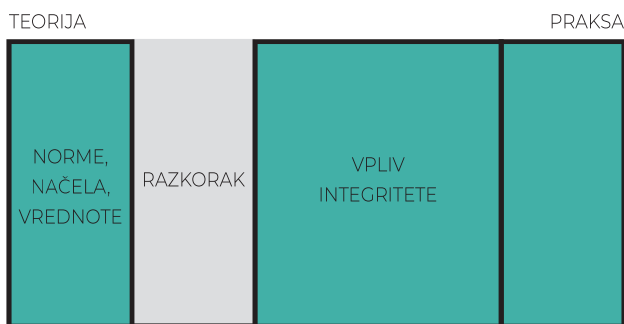
Gre za dolgoročni projekt, katerega glavni namen je krepitev integritete družbe skozi vse ravni vzgojno-izobraževalnega sistema, vključno z vrtci, in krepitev profesionalizem (zakonitost, strokovnost in etičnost) zaposlenih v vzgoji in izobraževanju, vključno s poudarkom na etičnem vodenju. Cilji projekta so: vzpostavitev mehanizmov, ki bodo prispevali k nadaljnjemu razvoju vzgoje, izobraževanja in športa v smeri krepitev integritete otrok in mladih, vključenih v vzgojno-izobraževalne programe, nadgradnja izobraže-

NAŠA DRUŽBA SI ZASLUŽI, DA INTEGRITETA POSTANE STANDARD

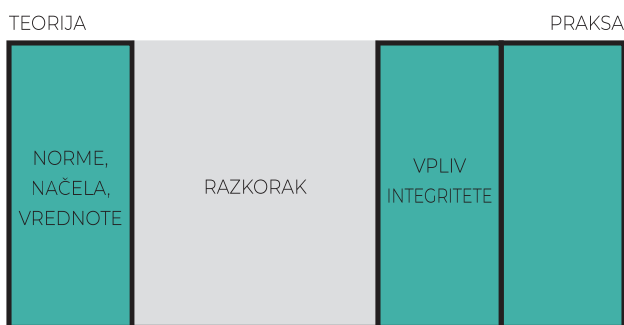
Namen takšnih in drugačnih preventivnih projektov je praviloma v uvajanju izboljšav, sprememb, novosti, ki prispevajo k razvoju družbe. In dolgoročni namen zgoraj navedenega projekta, ki je osredotočen na krepitev integritete, je v tem, da po dobrih 30 letih, odkar imamo lastno državo, na pravo mesto postavimo tudi osebnostno in organizacijsko integriteto. Še posebej v javnem življenju, pri nosilcih javnih funkcij. Integriteta je namreč prvi pogoj za zaupanje, in ko posameznik krši integriteto (npr. govori eno in dela drugo, zavaja oziroma laže itd.), mu prenehamo verjeti. Izgubimo zaupanje vanj. To pa je seveda zelo problematično, če je ta oseba javni funkcionar, uradnik na položaju ali drug visok javni uslužbenec, ki mora s svojim ravnanjem predstavljati dober zgled tega, kako je treba ravnati. V zrelih družbah posameznik najkasneje takrat, ko mu je bila dokazana kršitev integritete, praviloma pa že prej, v fazi, ko je zoper njega uveden postopek zaradi utemeljenega suma kršitve integritete, odstopi s svoje funkcije ali položaja. S tem se ohranja oziroma krepi tako zaupanje v delo javnega sektorja, kot tudi institucija, ki jo je posameznik vodil, ohrani verodostojnost, saj je razbremenjena takšnega ali drugačnega upravičenega pritiska (bodisi medijev,

civilne družbe itd.), kar zagotovo otežuje profesionalno delovanje. V manj zrelih družbah, kamor v tem kontekstu spada tudi Slovenija, pa je položaj ravno obraten, razlog za to pa je v pomanjkanju tako individualne družbene kot tudi politične odgovornosti. Še posebej pa v indiferentnosti do kršitev integritete, ki niso razumljene dovolj resno, ne pri najodgovornejših nosilcih javnih funkcij kot tudi ne v strokovni in laični javnosti. To se najbolj odraža v odzivih na pravnomočne kršitve integritete,¹ ko se po eni strani od kršiteljev ne terja odgovornosti, po drugi strani pa so te kršitve bodisi zrelativizirane bodisi spregledane. Pri tem je nujno poudariti, da je odziv na kršitve integritete kazalnik zrelosti posamezne družbe.

Zato je zelo pomembno, da se projekt 'Integriteta – skupni cilj generacij' izvaja oziroma implementira sistematično, na vseh nivojih družbe in pri vseh starostnih skupinah, od otrok v vrtcu naprej. Le tako bomo lahko čez čas, z menjavo generacij, okrepili odgovornost tako nosilcev javnih funkcij kot občutljivost javnosti na kršitve integritete (še posebej pravnomočne) in tako okrepili zaupanje ljudi v dobro delovanje javnega sektorja oziroma države. Vse do takrat pa bo integriteta v naši družbi žal bolj ali manj razumljena kot nadstandard. Dejstvo pa je, da si že danes zaslužimo, da bi bila standard (pričakovanega) ravnanja, saj glede na svojo vlogo in pomembnost predstavlja imunski sistem oziroma imunsko odpornost do različnih oblik neetičnega ravnanja, vključno s korupcijo, ki našo družbo veliko stane.²



► SLIKA 1: Razkorak in vpliv integritete v razvitejših državah



► SLIKA 2: Razkorak in vpliv integritete v manj razvitih državah

KAKO ZMANJŠATI RAZKORAK MED TEORIO IN PRAKSO

Snovalce in izvajalce strateških preventivnih projektov, ki so usmerjeni na razvoj (spreminjanje) vrednotnega sistema v družbi (enako kot zgoraj navedeni projekt), lahko zaradi že opisanih razlogov in očitnega razkoraka med teorijo (norme, načela, vrednote itd.) in prakso oziroma med tem, kar je prav, in tem, kar nekemu v določeni situaciji ustreza, spremlja občutek, da njihov trud in prispevek tudi na dolgi rok ne bosta obrodila zelenih sadov.

Zato se je na tem mestu treba vprašati, kako zmanjšati ta razkorak, ki je več kot očitno škodljiv za pravno državo in destimulativen za pobudnike sprememb (npr. nosilce in izvajalce projektov).

Eden izmed načinov, ki ga zagovarja tudi komisija, je zagotovo v krepitev integritete. Kratkoročno v prvi vrsti zaposlenih v javnem sektorju. Še posebej najvišjih in najodgovornejših predstavnikov oblasti – funkcionarjev, uradnikov na položaju ter vseh drugih, ki z lastnim zgledom predstavljajo oziroma morajo predstavljati dober zgled zelenega ravnanja in vodenja. Sem spadajo tudi zaposleni v procesih vzgoje in izobraževanja. Dolgoročno, kar je za razvoj družbe ključno, pa predšolskih in šolskih

1 V letih 2020 in 2021 je bilo pravnomočnih osem ugotovitev komisije zaradi kršitev integritete uradnih oseb, od tega so se trije postopki zaključili s sodbo Upravnega sodišča. V treh primerih je komisija ugotovila zavajanje oziroma laganje, v dveh primerih nedovoljeno privilegiranje in neenakopravno obravnavo ponudnikov, v dveh primerih nedovoljeno najemanje odvetniških storitev in v enem primeru kršitev 100. člena Zakona o javnih uslužbencih.

2 Evropska stranka zelenih je leta 2018 na podlagi raziskave Raziskovalnega centra Evropskega parlamenta iz leta 2016 ocenila, da letni strošek korupcije na ravni EU znaša približno 1000 milijard EUR na letni BDP EU, kar za Slovenijo, z 0,35 % BDP EU, pomeni približno 3,5 milijarde EUR oziroma približno 7,5 % slovenskega BDP. Na podlagi teh podatkov je komisija decembra 2021 izdelala oceno stroškov korupcije v Sloveniji in jo predstavila javnosti (<https://www.kpk-rs.si/blog/2021/12/06/ocena-stroskov-korupcije-v-sloveniji/>).

otrok, dijakov in študentov. Projekt ‚Integriteta – skupni cilj generacij‘ je osredotočen na oba segmenta, kar je za njegov uspeh ključno. In če bo projekt učinkovit, se bo v slovenski družbi postopoma okrepilo zavedanje o pomembnosti integritete, njena vloga in pomen v praksi bosta razumljena bolj resno in okrepila se bo občutljivost na to, da so kršitve integritete nekaj slabega. Rezultat tega bo drugačen odziv družbe na ugotovljene kršitve integritete (posebej pravnomočne), kar bo zagotovo vplivalo tudi na drugačen odziv kršiteljev integritete in njihovih nadrejenih. Čeprav bo na to treba počakati dlje časa, lahko tudi generacijo ali dve, in rezultati današnjega dela niso vidni, je vredno in se splača. Zagotovo vsaj za naslednje generacije. Namreč stanje v družbi, kjer ni odgovornosti za kršitve integritete, je zaskrbljujoče. Ne samo z vidika, da nas to oddaljuje od razvitejših držav, v katerih je razkorak med teorijo (normami) in prakso manjši, odziv na kršitve integritete pa praviloma hitrejši, odločnejši in učinkovitejši kot v slovenski družbi – nepopustljiv do kršiteljev –, temveč tudi zaradi tega, ker do takrat ne bo možno dovolj okrepiti zaupanja v pravno državo, dobro delovanje javnega sektorja in nosilce javnih funkcij. To zaupanje je danes žal precej pod želeno ravno in visoka stopnja integritete je ključ oziroma prvi pogoj za takšno zaupanje. In zakaj ravno integriteta? Ker integriteta sledi legalnosti, ne legitimnosti. Sledi temu, kar je prav, kar je uzakonjeno, normirano, družbeno dogovorjeno, in ne temu, kar nekomu ali določeni skupini v dani situaciji ustreza ali koristi iz sebičnih razlogov. Integriteta torej ne sledi osebnim, partikularnim interesom, ki temeljijo na oportunističnih vzgibih. To pomeni, da bolj kot je integriteta cenjena, spoštovana vrednota, večji vpliv ima v družbi in ljudje bolj ravnajo skladno s tem, kar je prav, kar je legalno. Odstopanje – razkorak med teorijo (normami) in prakso – pa je temu primerno manjše. In ko nekomu, lahko tudi predstavnikom najvišje veje oblasti,

“
 Ne razumejo jezika. Morajo se naučiti novega jezika. Pri tem bodo eni hitrejši, drugi počasnejši, odvisno od nadarjenosti za učenje jezika. Čustvena prizadetost vpliva na sposobnosti, zmogljivosti pomnjenja, učenja nasploh ...
 Možgani, obremenjeni z žalostjo in strahom, težje sprejmejo nove besede, nove stavčne tvorbe.
 (Dr. Anica Mikuš Kos)

na primer določena zakonska rešitev ni všeč ali z njo niso zadovoljni, je ne ignorirajo oziroma ne kršijo hote, zavestno. V takšnem primeru transparentno predlagajo spremembo zakonske ureditve skladno s postopkom, ki je za to predpisan, obstoječo normo pa v praksi brez upiranja upoštevajo. Le tako in nič drugače lahko govorimo o pravni državi in o enakih standardih za vse.

Na Slikah 1 in 2 je z vidika vpliva integritete v posamezni družbi prikazan razkorak med teorijo in prakso oziroma

tem, kar je prav (normirano), in tem, kar nekomu v določeni situaciji ustreza (iz osebnih, partikularnih interesov). Bolj kot so v neki družbi norme upoštevane v praksi, bolj kot se ljudje zavedajo pomena integritete, bolj kot so občutljivi na kršitve integritete in bolj kot terjajo odgovornost za kršitve integritete, manjši je ta razkorak (Slika 1) in obratno (Slika 2). Za države, v katerih je razkorak manjši, veljajo določene zahodnoevropske in skandinavske države, med države, v katerih je ta razkorak večji, pa se žal uvršča tudi Slovenija. Družba oziroma država, v kateri tovrstnega razkoraka ni, kar pomeni, da sta teorija in praksa eno, pa podobno kot popolna, neokrnjena integriteta, predstavlja ideal, h kateremu bolj ali manj stremimo. Odvisno od zrelosti tako posameznika kot družbe v celoti.

NAMESTO KONCA

Želene spremembe v družbi, povezane s spreminjanjem vrednotnega sistema, kamor spada tudi krepitev integritete, se ne zgodijo same po sebi. Zato je zelo pomembno, da vsak izmed nas in vsi skupaj, še posebej pa pristojne institucije, kar vrtci, šole in komisija zagotovo so, na področju krepitev integritete v družbi naredimo vse, kar je v naši moči. Tudi s pomočjo projekta, ki je opisan v prispevku. To je naša vloga, to je naše poslanstvo in mi vsi ter družba v celoti si zaslužimo, da integriteta postane standard. Čim prej!

VIRI IN LITERATURA

Komisija za preprečevanje korupcije (2021). *Ocena stroškov korupcije v Sloveniji v letu 2021*. Vir: <https://www.kpk-rs.si/blog/2021/12/06/ocena-stroskov-korupcije-v-sloveniji/> (17. 1. 2022).

Šumi, R., Mesner - Andolšek, D. (2017). *The Integrity of the Servant Leader*. Oxford: Routledge.

Šumi, R. (2020). Odločno etično vodenje in profesionalizem. V: S. Slokan, B. Kečanović in V. Logaj (ur.), *Uporabna etika vključujočega, varnega in spodbudnega učnega okolja* (str. 68–88). Ljubljana, Zavod Republike Slovenije za šolstvo.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20).