



FOTO JURE ERZEN

Tri pisma o integriteti

Standard v družbi Javni funkcionarji, javni uslužbenci in druge osebe z javnimi pooblastili morajo v odnosu do pravne države in javnega interesa delovati z zgledom

Pismo kot sredstvo izražanja o družbi in političnem upravljanju javnih zadev ni le bizarnost v maniri osladne politične korektnosti, ampak tudi uveljavljen način pretehtanega razmišljanja, denimo pri angleškem filozofu in političnem mislecu Johnu Locku (1632–1704), enem najvplivnejših umov britanskega empirizma na prehodu iz 17. v 18. stoletje. Poznavalci pravijo, da so Dve razpravi o oblasti in Pismo o toleranci (Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration) vrhunc Lockove politične misli.

BEČIR KEČANOVIČ

Locke z opisom nastanka organizirane človeške družbe začenja tako kot njegovi predhodniki s predpostavko naravnega stanja, ki so ga ljudje pustili za seboj, da bi se lahko prostovoljno podredili vladavini zakona in zunanji prisili prava pri urejanju družbenih razmerij z enakimi možnostmi, pravicami in dolžnostmi za vse. Notranja samoregulacija v skladu s ponotranjenimi merili svobode in odgovornosti je tudi pri Locku domena izkustva, ki ga spremljajo čustva in občutki za vrednote. Glede na psihološko in moralno-etično ozadje je to izhodišče za razpravo v teh »treh pismih« o integriteti.

Članek z metaforo pismem v uvodu črpa snov iz treh prelomnih obdobij razvoja javne etike, zakonodaje in politične preprečevanja korupcije v Sloveniji. Osrednji del s troedno celoto pismem je zasnovan po namenu in programskih vsebinah nedavnega posveta Komisije za preprečevanje korupcije (KPK) *Integriteta v odnosu do legalnosti in legitimnosti*, ki je potekal 30. septembra 2022 v Ljubljani. »Tretje pismo« je hkrati sklepna ocena na podlagi najnovejših vizije o integriteti kot standardu v naši družbi. S tem so legitimni tudi pričakovanja nove paradigme oziroma nove smeri v nacionalni politiki preprečevanja korupcije. Aktualna je bila leta 2004 sprejeta z Resolucijo o preprečevanju korupcije (RePKRS). Čeprav je od sprejetja v državnem zboru domala dve desetletji, je RePKRS zame še vedno temeljno berilo o javni etiki in preprečevanju korupcije. Seveda je pri tem treba upoštevati družbene razmere z vso negotovostjo in zavedanjem o nujnosti ohranjanja planetarnega skupnega dobrega ter potrebi po zmanjševanju čedalje hujše neenakosti v svetu. To so legitimni cilji miroljubne in trajnostnega družbenega razvoja tudi za nadaljevanje javne razprave, kaj bi morali kot družba storiti, da bi bila Slovenija vsaj tako kot v prvem obdobju primer dobre prakse pri razvoju javne etike, integritete in politike preprečevanja korupcije.

Prvo obdobje, ki se je začelo nekje na prehodu v 21. stoletje, sta zaznamovala Boštjan Penko in Drago Kos s postavitvijo temeljev nacionalne protikorupcijske politike (RePKRS) in zakonodaje o preprečevanju korupcije (ZPKor). V tem obdobju je Slovenija ratificirala Konvencijo ZN proti korupciji (UNCAC) ter druge mednarodne konvencije s tega področja, na primer Kazenskopravno konvencijo o korupciji (MKKK) in Civilnopravno konvencijo o korupciji (MCKK). Vse to je

nedvomno pripomoglo tudi k mednarodnemu ugledu države, saj je bila Slovenija v tem obdobju resnično prepoznana kot zgled mlade demokracije v razvoju politike in zakonodaje o preprečevanju korupcije. Osrednja figura drugega obdobja je bil mag. Goran Klemenčič, drugi v vrsti predsednikov KPK. Poleg tega da je nadaljeval prizadevanja predhodnikov za uresničevanje protikorupcijske politike in ozaveščanje splošne javnosti v odprtem dialogu z akademsko skupnostjo in stroko, je za to obdobje v razvojnem pogledu značilen inovativni pristop z novimi tehnologijami pri nadzoru javnih financ in preprečevanju korupcije (projekt »Supervisor«). Tretje prelomno obdobje je v znamenju dr. Roberta Šumija, sedanjega predsednika KPK. V zaporedju imenovanj predsednikov KPK je sicer še eno poglavje, vendar nisem našel razlogov, da bi ga v povezavi z naslovom tega članka omenil kot prelomnega.

Prvo pismo: Preprečevanje korupcije z vizijo integritete kot družbenega standarda

Z vlogo dr. Šumija na položaju predsednika KPK se težišče preprečevanja korupcije v vse bolj premika v središče integritete. To je na omenjenem posvetu KPK o integriteti, legitimnosti in legalnosti poudaril sam predsednik republike Borut Pahor. Predsednica DZ RS magistra Urška Klakočar Zupančič je v svojem nagovoru povedala, da je treba pojme, o katerih govorimo, dobro poznati in razumeti, tako kot je pri integriteti v smislu dobrega upravljanja države in javnih zadev treba upoštevati javno etiko, pozitivne vrednote in družbeno moralo. V nadaljevanju je po-

Če se lahko tudi najhujši kriminalci neovirano dokopljejo do najvišjih funkcij politične oblasti v naši državi, kaj sploh še ostane od vizije, zgleda in standarda integritete?

gled na integriteto predstavila ministrica za pravosodje dr. Dominika Švarc Pipan. Napovedala je bodoči zakon o zaščiti prijaviteljev, tako imenovanih žvižgačev. Posebej pa je poudarila potrebo po zakonski ureditvi prepovedi pasivne volilne pravice, da se storilec najhujših kaznivih dejanj prepreči pohod na najvišje javne funkcije v državi. Naša ustava tako prepoved za kandidate na volitvah v državni zbor omogoča in pušča odprto možnost zakonodajalca, da to uredi z zakonom. V drugem delu posveta so o integriteti, legitimnosti in legalnosti razpravljali govorke in gosporci iz nadzornih institucij države in gospodarstva. Osrednji govorci je bil zasl. prof. dr. Albin Igličar.

Po namenu in programskih vsebinah je bil posvet prežet z vizijo, da integriteta v naši družbi postane standard. V zvezi s tem je dr. Igličar po razlagi ključnih pojmov legitimnosti in legalnosti pozval k razmisleku o viziji integritete. Ker vsaka

vizija postavlja vprašanje prihodnosti, kakršno si želimo, je z vizijo integritete kot standarda v naši družbi hkrati neresno vprašanje prihodnjega statusa in morebitnega preimenovanja (transformacije) KPK v neki novi državni organ za integriteto. Glede tega je dr. Igličar posebej opozoril na mednarodne razsežnosti in obveznosti, ki jih je Slovenija sprejela z ratifikacijo mednarodnih konvencij o preprečevanju korupcije. Če uradna vizija izraža pričakovanje, da je integriteta v naši družbi standard, je to legitimna podlaga za širšo javno razpravo o prihodnjem načinu preprečevanja korupcije in prenovi nacionalne protikorupcijske politike, na katero se KPK, sodeč po napovedih prav tako že pripravlja.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) predvideva, da je integriteta načelo in okvirni standard »pričakovane delovanja in odgovornosti« za obvladovanje tveganj s pomočjo načrta integritete. Zgodovinska pravna razlaga z analizo namena in postopka sprejemanja ZIntPK ter obveznih smernic za načrt integritete kaže, da so bili scenariji razvoja standarda integritete pretehtani tudi v sodelovanju s Slovenskim inštitutom za standardizacijo – SIST. Ugotovljeno je bilo, da razvoj posebnega standarda ni niti potreben niti ni ekonomičen (racionalen), saj je bila metodologija obvladovanja tveganj opredeljena z mednarodnim standardom ISO 31000. To seveda ne pomeni, da je integriteta z nomotehničnim pristopom izgubila status moralno-etičnega standarda. Komentarji k zakonskim določbam v predlogu ZIntPK govorijo, da hkrati ohranja vlogo splošnega standarda v smislu uporabne etike in razumevanja celovite osebnosti z vsemi naravnimi in socialnimi funkcijami človeških možganov, ki v vsakdanjem življenju podpirajo spoznavno (epistemsko), moralno (etično) ter umetnostno (estetsko) vrednotenje in doživljanje sveta, razlikovanje in motivacijo med bolečino in ugodjem in nepoštenostjo, skratka, med zelenimi in neželenimi ravnalnimi posameznika do soljudi in skupnosti.

Komentarji v predlogu ZIntPK prav tako govorijo o pomembnosti integritete v širšem okviru nekega sistema, družbene skupnosti, institucij javnega in zasebnega sektorja ali katerekoli socialne skupine. Integriteta tudi v tem pogledu predpostavlja celovitost, vključujoče in usklajeno (koherentno) stanje z učinkovitim obvladovanjem tveganj v notranjem in zunanem okolju. S tem komentarji ZIntPK segajo vse do legitimnih dognanj organizacijskih teorij, družboslovja in humanistike o primerljivosti notranje in zunanje usklajenosti javnih in zasebnih institucij z naravnim stanjem koherentnosti (homeostaze) pri živih organizmih. Za tako usklajeno si seveda morajo družbeni (pod)sistemi in ljudje nenehno prizadevati, se učiti in izkustveno rasti ter proaktivno delovati. Z obvladovanjem tveganj zmanjševati negotovost in hkrati povečevati odpornost na neželene pojave, se tako osredotočiti na prioritete in probleme, ki jih morajo reševati z načrtnostjo in celovitostjo normativnih, funkcionalnih, kadrovskih ter drugih

organizacijskih pogojev in resursov (*normativna integracija*). Kar bi z današnjega vidika lahko dodali temu zajetnemu naboru komentarjev k predlogu ZIntPK, je kvečjemu vprašanje, kje so torej vzroki, da tega v prvi vrsti pristojni državni organi ne uresničujejo skladno z namenom zakonodajalca. Dobršen del vzrokov je v spremenjenih družbenih razmerah, novih problemih in izzivih. Vse drugo bi moralo biti predmet širše javne razprave in večinskega soglasja v državnem zboru, kako naprej s politiko in institucionalnim okvirom preprečevanja korupcije.

Drugo pismo: O šibki uporabni vrednosti integritete v etiki, pravu in politiki

Prodir integritete v *cesarstvo prava*, etike in politike je rdeča nit istoimenskega dela *Law's Empire* v avtorstvu Ronalda Dworkina, ameriškega filozofa in profesorja prava. Pred leti, ko sem na KPK poslušal predavanje prof. dr. Boštjana M. Zupančiča, sem imel enkratno priložnost za drugičen vpogled v Dworkinovo teorijo, odmerjen s krepko kritiko integritete kot domnevno politične vrline in standarda legitimnosti v *Cesarstvu prava*. Predavanje prof. Zupančiča me je spodbudilo k iskanju nasprotnih stališč v obrambo integritete. Kar sem uporabnega našel v dostopnih virih, je bila le še ena sistematična in utemeljena kritika Dworkinove teorije, *Integrity in Law's Empire*, avtor katere je prav tako ameriški filozof in profesor prava Andrei Marmor. Z drugimi besedami, dobil sem lekcijo v potrditev

Nadaljnja razprava z morebitno transformacijo osrednjega državnega organa za preprečevanje korupcije v neko novo telo integritete bo najbrž morala računati še s tistim delom politične in širše javnosti, ki je že v preteklosti izražal namero po ukinitvi KPK.

stališča dr. Zupančiča, da so Dworkinovi argumenti o integriteti resnično šibka kategorija.

Težava z opredelitvijo integritete je bila prisotna že pri pisanju prvega osnutka ZIntPK. Primerjava z načelom ustavnosti in zakonitosti (153. člen Ustave RS), ki v šibki uporabni vrednosti Dworkinove teorije razbral iz kritik prof. Zupančiča RS pomeni vertikalno in horizontalno skladnost predpisov ter usklajenost (koherentnost) pravnega reda kot delujoče celote, je že takrat pokazala, kar sem o šibki uporabni vrednosti Dworkinove teorije razbral iz kritik prof. Zupančiča in prof. Marmorja, da integriteta nima niti zadostnega moralno-etičnega potenciala niti ravno pretiranega slovesa prestižne vrednote, da bi lahko kar tako sama stopila na oder vrhovne avtoritete oziroma standarda v družbi. Pokazalo se je, da

previdnost pri opredelitvi integritete v ZIntPK ni bila odveč. Če bi v prazno posodo s pretiranim normiranjem do onemoglosti tlačili snov etičnega idealizma, bi se magnetna igla na »moralnem kompasu« integritete prej ali slej zasukala nasprotno od resničnih vrednot človečnosti (biti človek) in človečnosti (ravnati etično). Spomnimo se samo globalne finančne krize, ki je svet pretresla z organiziranim kriminalom in korupcijo v največjih svetovnih bankah. Medtem ko so bile limanice za poštene in naivne premazane s pozlačenimi črkami o neomajni integriteti, »The Bank with Integrity«, so v neznano puhteli bilijoni. Že na tej točki bi se moralo zaupanje v integriteto krepko zamisliti nad temelji tega svetovnega etosa in poslovne morale.

Tretje pismo: Vizija integritete v pričakovanju nove protikorupcijske paradigme

Z vso razumno previdnostjo pred pretiranim idealiziranjem je integriteta v veljavnem zakonu (ZIntPK) ohranila status »moralnega kompasa«, po katerem bi morali javni funkcionarji, javni uslužbenci in druge osebe z javnimi pooblastili v odnosu do pravne države in javnega interesa *delovati z zgledom!*, kot znova poudarja dr. Šumi. Ta kompas kaže smer tudi v vseh političnih in zakonitostih opomnil dr. Igličar: »Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor ... (153. člen Ustave RS)«. Z vsem, kar sem zapisal v Tri pisma o integriteti, se strinjam, da lahko država sprejete mednarodne obveznosti z istim namenom preprečevanja korupcije uresničuje na drugačen, učinkovitejši način. Splošna značilnost prehoda

vost in razumna previdnost s potrebo po obvladovanju tveganj. Z etičnega, pravnega in političnega vidika lahko rečem, da gre pri obvladovanju tveganj za proaktivno reševanje moralnih in siceršnih dilem, preden pride do najhujšega. Javni funkcionarji in javni uslužbenci z integriteto naj bi tako negotovost spreminjali v priložnost, da so kot dobroverni ljudje v službi naroda in države čim boljši in uspešnejši pri svojem delu. V tem žitu so seveda tudi napake in moralni zdrsi, ki so premo sorazmerno z negotovostjo neizogibni, a so zaradi dobrovernosti kljub vsemu lažje prebavljivi.

Vizija, s katero je bil prežet omenjeni posvet KPK o integriteti, legitimnosti in legalnosti se dobroverno nadeja boljše prihodnosti, kar v sedanjosti nakazuje novo protikorupcijsko paradigmo zakonodajnega urejanja in politike preprečevanja korupcije. Strateškemu premiku k integriteti kot novemu družbenemu standardu je zeleno luč na posvetu prižgal sam predsednik republike. Pri tem si velja zapomniti, kar je glede ratificiranih mednarodnih konvencij ter načela ustavnosti in zakonitosti opomnil dr. Igličar: »Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor ... (153. člen Ustave RS)«. Z vsem, kar sem zapisal v Tri pisma o integriteti, se strinjam, da lahko država sprejete mednarodne obveznosti z istim namenom preprečevanja korupcije uresničuje na drugačen, učinkovitejši način. Splošna značilnost prehoda

Če bi v prazno posodo s pretiranim normiranjem do onemoglosti tlačili snov etičnega idealizma, bi se magnetna igla na »moralnem kompasu« integritete prej ali slej zasukala nasprotno od resničnih vrednot človečnosti in človečnosti.

(transformacije) od stare k novi paradigmi je ravno v tem, da se reševanje istih problemov nadaljuje v novem in učinkovitejšem okviru. Kakorkoli, duh integritete kot standarda v naši družbi je izpuščen iz zatočišča. Nadaljnja razprava o tem z morebitno transformacijo osrednjega državnega organa za preprečevanje korupcije v neko novo telo integritete bo bržkone morala računati še s tistim delom politične in širše javnosti, ki je že v preteklosti izražal namero po ukinitvi KPK. Vsaka vizija je, kot rečeno, usmerjena v prihodnost. Demokratična razprava o prihodnosti pa je z vso legitimnostjo, raznovrstnostjo (pluralizmom) mnenj in nasprotujočih si stališči ena sama negotovost.

Mag. Bečir Kečanovič, Inštitut za razvoj vključujoče družbe