# Primerjalna analiza preprečevanja in boja proti korupciji v državah članicah Evropske unije in GRECO

# Uvod

Analiza prikazuje ureditev protikorupcijskih institucij v državah Evropske unije in državah članicah GRECO, posebnega telesa v okviru Sveta Evrope, namenjenega evalvaciji protikorupcijskih aktivnosti držav članic.

Analiza je razdeljena na dva povezana vsebinska sklopa. Prvo poglavje prikazuje temeljno tipologijo protikorupcijskih institucij ter njihovo pojavnost v obravnavanih državah. Zraven državnih organov, katerih pristojnost je izključno ali vsaj pretežno boj proti korupciji, so v tem okviru obravnavani tudi nespecializirani oziroma »tradicionalni« državni organi ter institucije, ki nimajo oblastnih pooblastil ali celo niso del formalnega ustroja države. Vsebinska analiza namreč pokaže, da preprečevanje korupcije v vseh državah temelji tudi, v nekaterih državah pa izključno, na slednjih, zato bi njihova izključitev iz analize lahko ustvarila napačno sliko. V tem poglavju je prav tako primeroma prikazana ureditev izbranih držav, predvsem tistih, ki so pri obvladovanju korupcije uspešnejše (glej tabelo v Prilogi 1).

Drugo poglavje se osredotoča na slovensko protikorupcijsko ureditev ter izpostavlja nekatere podobnosti in odstopanja v primerjavi z ureditvami drugih držav. Za razliko do prvega poglavja je v tem delu večja pozornost namenjena posameznih nalogam, ki jih opravljajo protikorupcijske institucije.

# Protikorupcijske institucije

Čeprav se ureditve protikorupcijskih institucij med posameznimi državami razlikujejo, še posebej glede specifičnih pristojnosti, imajo nekatere skupne značilnosti, zaradi katerih je mogoče govoriti o posameznih tipih protikorupcijskih institucij. Navedeno je posledica dejstva, da so se države, ki so svojo trenutno politično in ekonomsko ureditev oblikovale v zadnjih desetletjih – v Evropi torej predvsem postsocialistične države –, pri tem zgledovale po ureditvah uspešnih demokracij. Po drugi strani je tudi pretežni del spodbude za ustanavljanje posebnih protikorupcijskih organov prihajal iz mednarodnih organizacij, v katere so se te države vključevale, kar je dodatno prispevalo k podobnosti njihovih ureditev. Kljub temu obstajajo določeni »osamelci«, ki jih ni mogoče uvrstiti v nobeno izmed kategorij, ki so prikazane v nadaljevanju, ali pa se prevladujočim tipom prilegajo le s težavo. Na tem mestu velja izpostaviti primer Ukrajine, ki je leta 2019 uvedla posebno specializirano sodišče za korupcijo, ki nadomešča prvo- in drugostopenjska sodišča redne pristojnosti v postopkih zoper najvišje nosilce oblasti v pomembnejših korupcijskih zadevah. Dodatna posebnost navedenega sodišča je tudi ta, da primernost sodnikov ocenjuje posebna komisija, katere člane imenujejo mednarodne organizacije.[[1]](#footnote-2)

Specializirani represivni organi

Najpogostejša oblika specializiranih institucij boja zoper korupcijo so posebni organi oziroma oddelki preiskovanja in/ali pregona kaznivih dejanj. Ti organi ne opravljajo preventivnih nalog (ali pa so te postranskega pomena), organizirani pa so zgolj za pregon korupcije ali pa ožjega nabora kaznivih dejanj, kamor sodi tudi korupcija (gospodarska, organizirana, hujša kriminaliteta).

Delno neodvisen specializiran organ za pregon korupcijskih kaznivih dejanj je bil ustanovljen v **Združenem kraljestvu** (*Serious Fraud Office*) povsem neodvisen pa v **Ukrajini** (*Національного антикорупційного бюро України*; navedeni organ sicer v manjšem obsegu opravlja tudi določene preventivne naloge).

|  |
| --- |
| **Združeno kraljestvo**  *Serious Fraud Office*, SFO, je organ, ki opravlja tako naloge preiskovanja kot tudi pregona kaznivih dejanj goljufije, podkupovanja in drugih oblik korupcije. Preiskovati sme vsak primer, za katerega oceni, da sodi na njegovo področje. Razlog, da SFO vključuje tako policijska kot tožilska pooblastila, je kompleksnost primerov, s katerimi se sooča in ki terjajo sodelovanje že v zgodnjih fazah postopka. Direktorja SFO imenuje in razrešuje generalni državni tožilec, s čemer se preprečujejo vplivi politike na delo organa. |

V okviru državnega tožilstva so posebni protikorupcijski oddelki organizirani v **Španiji** (*Fiscalía Anticorrupción*), na **Danskem** (*Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet,* gre sicer za oddelek javnega tožilstva za težjo ekonomsko in mednarodno kriminaliteto) in na **Hrvaškem** (*Ured za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta*).

Kot posebni oddelki policije so specializirani protikorupcijski organi organizirani v **Belgiji** (*Office central pour la répression de la corruption*), na **Portugalskem** (*Unidade Nacional de Combate à Corrupção*), **Finskem** (*Centralkriminalpolisen*), **Švedskem** (*Nationella anti-korruptionsgruppen*), **Nizozemskem**, **Islandiji**, v **ZDA** (*Corruption Unit*, oddelek *Federal Bureau of Investigation*), v **Franciji** (*Division Nationale des Investigations Financières*) in v **Estoniji** (*Korruptsioonikuritegude büroo*).

**Norveški** *Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, Økokrim*, vključuje tako tožilska kot policijska pooblastila, v **Nemčiji** pa so posebni policijski in tožilski oddelki, pristojni za korupcijo, organizirani znotraj nekaterih deželnih policij/tožilstev.

|  |
| --- |
| **Norveška**  *Økokrim*, ustanovljen leta 1989, je poseben organ preiskovanja in pregona ekonomske, okoljske in računalniške kriminalitete, vključno s korupcijo. Institucionalno je umeščen pod okrilje policije. Delo poteka v šestčlanskih timih, ki jih vodi višji državni tožilec, poleg tega pa vključujejo tudi posebne preiskovalce s policijskimi izkušnjami in preiskovalce z ekonomsko izobrazbo. Norveška je v preteklosti (l. 2003) povišala zagroženo kazen za korupcijska kazniva dejanja, s čemer je povečala pristojnosti *Økokrim* za uporabo prikritih preiskovalnih ukrepov. Deluje tudi kot analitični organ za obdelavo podatkov v zvezi s pranjem denarja ter organ za zaplembo premoženja. *Økokrim* preiskuje zgolj najtežje in najbolj kompleksne primere korupcije, v drugih primerih pa nudi strokovno pomoč posameznim policijskim okrajem. Preiskavo prične na lastno iniciativo ali zahtevo nekaterih kvalificiranih predlagateljev. V preteklosti so se pojavile težnje, da se *Økokrim* nadomesti s posebno komisijo, ki bi bila podrejena vladi, vendar do navedenega ni prišlo. |

Specializirani preventivni organi

Številne države so ustanovile specializirane organe, ki opravljajo večje ali manjše število nalog za preprečevanje korupcije, kot so načrtovanje protikorupcijske politike, spodbujanje integritete, izobraževanje, svetovanje posameznikom, uradnim osebam in organizacijam javnega sektorja, zagotavljanje podpore pri upravljanju organizacij (mehanizmi za ocenjevanje korupcijskih tveganj), nadzor nad poročanjem in analiza poročil (npr. vodenje evidence lobističnih stikov, zbiranje in analiza izjav o premoženjskem stanju in drugih potencialnih virih nasprotja interesov, vodenje evidence daril), izvajanje nadzora in sankcioniranje omejitev funkcionarjev in uradnikov (izločanje v primeru nasprotja interesov, omejitve hkratnega opravljanja funkcij, omejitve poslovanje), analitične naloge, raziskovalne naloge itn.

Navedeni organi ne opravljajo nalog preiskovanja/pregona korupcijskih kaznivih dejanj, kar pa ne pomeni, da so povsem brez represivnih pooblastil. Tako lahko – podobno kot slovenska Komisija za preprečevanje korupcije – v določenih primerih v prekrškovnih ali podobnih postopkih sankcionirajo kršitve posebnih (preventivnih) protikorupcijskih pravil (npr. kršitev pravil glede nasprotja interesov).

Neodvisne preventivne organe poznajo **Francija** (*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, HAPTVP, ter *Agence Française Anticorruption*, AFA, ki je sicer podrejen vladi, vendar uživa določeno stopnjo neodvisnosti), **Italija** (*Autorità Nazionale Anticorruzione*, ANAC), **Bosna in Hercegovina** (*Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije*), **Severna Makedonija** (*Државната комисија за спречување на корупција*, DKSK), **Moldavija** (*Centrul Naţional Anticorupţie*, CNA), **Črna gora** (*Agencije za sprječavanje korupcije*), **Srbija** (*Агенција за борбу против корупције*) in **Grčija** (*Εθνικη Αρχη Διαφανειασ*).

|  |
| --- |
| **Francija**  Francija je posebno preventivno telo znotraj ministrstva za pravosodje ustanovila že leta 1993 (*Service Central de Prévention de la Corruption*). Leta 2016 ga je nadomestila *Agence Française Anticorruption*, AFA, predvsem zaradi dejstva, da dotedanji organ ni imel učinkovitih pooblastil za sankcioniranje subjektov zasebnega sektorja (gospodarskih družb), ki v svoje poslovanje ne vključujejo učinkovitih preventivnih strategij in mehanizmov, njene pristojnosti pa zajemajo tudi nadzor nad državnimi in lokalnimi organi. AFA tako razvija orodja za obvladovanje korupcijskih tveganj, nudi pomoč podjetjem in javnopravnim organizacijam pri njihovi implementaciji, nadzoruje spoštovanje zakonskih pravil o skladnosti in nekaterih omejitvah poslovanja, sodeluje z mednarodnimi organizacijami ter izvaja raziskovalne naloge ter naloge osveščanja in izobraževanja. Formalnih pristojnosti v kazenskem postopku nima, lahko pa svetuje tožilstvu, pa tudi sodišču pri izrekanju kazenskih sankcij. Direktorja AFA imenuje predsednik republike, razrešen pa je lahko zgolj zaradi protipravnega ravnanja, tako da organizacija kljub formalni umeščenosti pod ministrstvo uživa določeno stopnjo samostojnosti. Strateški svet organizacije, ki se sestane enkrat letno, je sestavljen iz predstavnikov ministrstev ter določa splošno politiko organizacije. Sankcije v primeru kršitev izreka poseben neodvisen odbor, pri čemer lahko posameznikom izreče sankcijo do 200.000 evrov, pravnim osebam pa do enega milijona evrov.  Zraven AFA v Franciji obstoji tudi *Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, HAPTVP, ustanovljena leta 2014 za spodbujanje integritete javnega sektorja, zagotavljanje transparentnosti njegovega delovanja ter omejevanja nasprotja interesov. Med njene naloge tako sodi nadzor nad lobiranjem, vključno z upravljanjem registra lobistov in lobističnih stikov, nadzor nad prijavami premoženja in drugih potencialnih virov nasprotja interesov, ter nadzor nad nezdružljivostjo opravljanja funkcij, vključno z omejitvami po prenehanju opravljanja javne funkcije (t.i. *revolving door*). HAPTVP je neodvisen organ, ki ga vodi trinajstčlanski kolegijski organ (pri čemer del članov imenuje tudi sodstvo), ni pa jih mogoče razrešiti, niti ne smejo prejemati navodil vlade. |

V nekaterih državah lahko zasledimo nekoliko samosvoje pristope k ustanavljanju preventivnih organov, ki pogosto opravljajo zgolj eno izmed zgoraj navedenih preventivnih nalog: **Islandija,** **Švica** in **Finska** tako poznajo stalno posvetovalno skupino, namenjeno predvsem načrtovanju protikorupcijske politike (v primeru Finske v njej zraven predstavnikov vlade sodelujejo tudi predstavniki drugih državnih organov, npr. ombudsman, ter tudi predstavnik Transparency International). **Estonija** je v okviru parlamenta uvedla poseben protikorupcijski odbor, ki ga zraven poslance sestavljajo tudi predsednik vrhovnega sodišča, premier, predsednik centralne banke, predsednik republike in vrhovni državni revizor. Odbor skrbi za nadzor nad izvajanjem protikorupcijske politike in spoštovanjem nekaterih preventivnih mehanizmov (npr. prijava premoženjskega stanja in drugih potencialnih virov nasprotja interesov). V **Združenem kraljestvu** premier imenuje posebnega pooblaščenca za področje korupcije (*The Prime Minister’s Anti-Corruption Champion*), ki nadzoruje delo resorjev, izvaja mednarodno sodelovanje ter sodeluje pri pripravi protikorupcijske politike. **Nizozemska** je po drugi strani ukinila relativno samostojen organ, zadolžen za promocijo integritete javnega sektorja (*Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector*), je pa med prvimi ustanovila poseben organ za zaščito oseb, ki izpostavljajo nepravilnosti (*Huis voor Klokkenluiders*). V številnih državah (npr. **Belgija, Nemčija**) pa obstajajo tudi posebni oddelki znotraj državnih organov, namenjeni predvsem svetovanju javnim uslužbencem in funkcionarjem pri etičnih dilemah.

Specializirani mešani organi

Po vzoru Singapurja in Hongkonga[[2]](#footnote-3) so nekatere države pričele ustanavljati institucije, ki vključujejo tako pristojnosti v okviru **preiskovanja in pregona** kaznivih dejanj, opravljajo pa tudi številne **preventivne** naloge.

Takšna neodvisna organa sta ustanovili **Latvija** (*Korupcijas Novēršanas un Apkarošanas Birojs*, KNAB) in **Litva** (*Specialiųjų tyrimų tarnyba*, STT). Med neodvisne mešane organe bi lahko šteli tudi **Ukrajinsk**i *Національного антикорупційного бюро України*, saj opravlja nekatere preventivne naloge. Mešani organ za boj proti korupciji in njeno preprečevanje poznata tudi **Avstrija** (*Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung*, BAK) in **Poljska** (*Centralne Biuro Antykorupcyjne*, CBA), sicer pod nadzorom vlade oziroma ministrstva za notranje zadeve.

|  |
| --- |
| **Latvija**  *Korupcijas Novēršanas un Apkarošanas Birojs*, KNAB je bil ustanovljen leta 2002 v procesu vključevanja Latvije v Evropsko unijo in NATO. Gre za neodvisno telo s preiskovalnimi in preventivnimi pooblastili, katerega pristojnosti so se sčasoma povečevale. Na področju preventivne dejavnosti nadzoruje nezdružljivost funkcij oziroma dejavnosti uradnih oseb, omejitve prejemanja daril, preliminarnega in *ad hoc* razkrivanjanasprotja interesov, opravlja nadzor nad financiranjem političnih strank (register financiranja je objavljen na spletni strani KNAB), skrbi za zaščito izpostaviteljev kršitev ipd. Aktiven je tudi na področju priprave protikorupcijske politike, izvaja raziskave javnega mnenja, raziskave, svetovanje pri odpravi korupcijskih tveganj ter izobraževanje.  KNAB izvaja preiskovanje korupcijskih kaznivih dejanj v skladu s policijskimi pooblastili. V prvih desetih letih njegovega delovanja je bilo na podlagi preiskav KNAB obsojenih 166 oseb, povprečen čas trajanja preiskave v letu 2020 pa traja pet mesecev. Pri tem dodajamo, da tudi znotraj policije obstajata specializirana oddelka s pristojnostmi za preiskovanje korupcijskih dejanj, in sicer oddelek za ekonomsko kriminaliteto, pristojen za preiskovanje podkupovanja v zasebnem sektorju, in enota za organiziran kriminal.  Direktorja imenuje parlament na predlog vlade (ki pa je v preteklosti za ta namen ustanovila posebno natečajno komisijo), razrešen pa je lahko zgolj zaradi ugotovljenih pravnih kršitev.  **Avstrija**  *Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung*, BAK, je bil ustanovljen leta 2010 v okviru ministrstva, pristojnega za notranje zadeve. Naloge BAK vključujejo preiskovanje korupcijskih kaznivih dejanj, mednarodno, izobraževalno in analitično-raziskovalno dejavnost, na pa tudi nadzora nad izvrševanjem protikorupcijskih mehanizmov. Direktorja BAK imenuje minister. |

Nespecializirani organi

Pregled protikorupcijskih organov ne bi pokazal pravilne slike, če vanj ne bi vključili tudi organov, ki niso specializirani za pregon korupcije, na primer zakonodajnega telesa, sodstva, vlade, uradništva, policije itn. Prvič zato, ker so nekatere države naloge, ki jih sicer opravljajo specializirani organi, zaupale organom z drugimi pristojnostmi. Kot primer navedimo **Estonijo**, ki pozna številne protikorupcijske preventivne mehanizme, vključno z predhodnim razkritjem premoženja in drugih potencialnih virov nasprotja interesov, nadzor nad navedenim mehanizmom pa opravljajo različni organi: posebni odbor parlamenta, ministrstva, organi lokalne samouprave, nadzorni odbori družb v državni lastni ipd. (pri tem pa načeloma velja, da lahko nadzor izjave posamezne osebe hkrati zapade v pristojnost različnih organov). Podobno velja za **Gruzijo**, ki za izvajanje preventivnih ukrepov (omejitve prejemanja daril, nezdružljivost funkcij oz. dodatnih dejavnosti, *ad hoc* razkritja nasprotja interesov, periodičnega razkrivanja potencialnih virov nasprotja interesov, zaščite prijaviteljev itn.)[[3]](#footnote-4) ni uvedla posebnega organa, pač pa to kot eno izmed svojih nalog opravlja urad za javno upravo (საჯარო სამსახურის ბიურო),ki je del izvršilne veje oblasti. V določenih državah je uveden sistem samoregulacije: v **Nemčiji** tako nadzor nad nezdružljivostjo opravljanja pridobitne dejavnosti ter nad prejetimi darili za poslance opravlja predsednik *Bundestaga*, za ministre pa vlada. Končno lahko podoben primer najdemo tudi v Sloveniji, saj nadzor nad financiranjem političnih strank, ki ga v Latviji in Franciji izvajajo posebni protikorupcijski organi, pri nas izvaja revizijski organ – Računsko sodišče. Na drugi strani specializirani protikorupcijski organi pogosto zgolj prevzemajo del nalog, ki so jih predhodno opravljali tradicionalni organi, kar še posebej velja za specializirane represivne protikorupcijske organe.

Še pomembnejši razlog, da je med protikorupcijske organe potrebno uvrstiti tudi nespecializirane, »tradicionalne« organe, pa je ta, da je pri njihovem zgodovinskem razvoju in določanju medsebojnih razmerij ključno vlogo pogosto igral prav vidik preprečevanja korupcije. Sodobne ustavne ureditve namreč temeljijo na načelu delitve oblasti – ideji, za širšo naklonjenost katere je zaslužno Montesquieujevo delo O duhu zakonov (1748), zgleduje pa se po takratni angleški ureditvi. Njene zgodovinske zametke lahko najdemo vsaj v 13. stoletju z izdajo *Magne Carte* (1215), ki pomeni mejnik pri omejevanju absolutne kraljeve oblasti (v protikorupcijski terminologiji: sistemske korupcije, ugrabitve države – *state capture*), predvsem v obliki kraljeve vezanosti na zakon, prepovedi samostojnega obdavčevanja in pravice do sojenja. Izločitev tretje veje, sodstva, je sicer sledila bistveno kasneje, in sicer na prelomu iz 17. v 18. stoletje s sprejetjem Zakona o nasledstvu (*Act of Settlement*) l. 1701, čeprav se je koncept pojavil tudi v drugih takratnih dokumentih. Sistem delitve oblasti je bil v posameznih državah podvržen nadaljnjemu razvoju: ločitev funkcije šefa države in vlade v parlamentarnih sistemih, zagotovitev neodvisnega položaja tožilstva, pojav ustavnih sodišč (prvič ustanovljeno v Avstriji l. 1920), ombudsmana (po skandinavskem vzoru, v 18. oz. 19. stol., takrat sicer v vlogi »odposlanca« kralja ali parlamenta), neodvisnega revizijskega organa itn. Sistem delitve oblasti ključno prispeva k obvladovanju korupcije, saj si z ločitvijo nalog med posameznimi vejami oblasti, njihovo prirejenostjo ter nezdružljivostjo opravljanja funkcij v več vejah hkrati, posamezne veje oblasti medsebojno preprečujejo, da bi posamezniki kršili pravo zaradi doseganja lastnih interesov ali drugače zlorabili oblast.

Neoblastne institucije boja proti korupciji

Nazadnje je pri prikazu protikorupcijskih institucij potrebno omeniti še neformalne (ne pa tudi nujno nedržavne) institucije, predvsem medije (tudi sicer pogosto označene kot četrta veja oblasti) ter organizacije civilne družbe. Statistične raziskave kažejo na pozitivno vzročno korelacijo med svobodo medijev in obvladovanjem koruptivnih praks[[4]](#footnote-5) – kar ponazarja tudi dejstvo, da je med 10 najuspešnejšimi državami EU oziroma GRECO, kar sedem takih, ki so tudi med prvimi desetimi državami glede na indeks svobode medijev.[[5]](#footnote-6) Podobno velja za nevladne organizacije. Statistika izkazuje pozitivno korelacijo med visokim deležem prebivalstva, vključenega v te organizacije, in obvladovanjem korupcije, kar je mogoče pripisati obstoju skupnih družbenih ciljev in praksi kolektivnega reševanja problemov (*collective action*).[[6]](#footnote-7)

Glede medijev velja sicer izpostaviti, da zgolj medijska svoboda ni zadosten pogoj za njihov prispevek k preprečevanju korupcije; medijska objektivnost, kot temeljno načelo poročanja, ki se je zgodovinsko oblikovalo predvsem v Združenih državah, namreč kljub medijski svobodi ni samoumevna. Tako kot utegnejo biti državni mediji sredstvo politične propagande oblasti, utegnejo biti to tudi tržni mediji preko vzvodov financiranja, kar v dobi nadvse svobodnih digitalnih medijev dokazuje tudi vse bolj pereč pojav *fake news*.[[7]](#footnote-8) Medijske pristranskosti sicer ni mogoče pripisati vsem tržnim medijem, še posebej pa ne medijem, ki delujejo v okviru neprofitnih organizacij. Po drugi strani pa se zdi, da je veliko število javnih medijev ohranilo dovoljšno mero neodvisnosti, predvsem od izvršilne veje oblasti, ter lahko zaradi manjših teženj po profitabilnosti ohranjajo visoko stopnjo novinarske etike. Zato ne preseneča, da javnomnenjske raziskave kažejo, da v 60 odstotkih evropskih držav javni mediji še zmeraj predstavljajo najbolj zaupanja vreden vir informacij.[[8]](#footnote-9)

# Slovenska ureditev

Razvoj Komisije za preprečevanje korupcije

Komisija za preprečevanje korupcije (Komisija) je bila ustanovljena na podlagi Zakona o preprečevanju korupcije (ZPKor) ter Konvencije ZN proti korupciji (UNCAC), ki državam članicam priporoča ustanovitev neodvisnega organa za omejevanje korupcije. Predhodnik Komisije je bil Urad Vlade RS za preprečevanje korupcije, ki je bil leta 2001 ustanovljen na priporočilo GRECO. Leta 2004 je bil tako sprejet Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor), ki je urad nadomestil s Komisijo za preprečevanje korupcije, ki je postala samostojni državni organ z večjimi pooblastili v boju proti korupciji. 5. junija 2010 je začel veljati Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), s čimer je ZPKor prenehal veljati. Novi zakon je ohranil ime Komisije, vendar pomembno razširil njene naloge in pristojnosti ter uvedel drugačen sistem imenovanja vodstva Komisije, ki ga sedaj imenuje predsednik države na predlog posebne izbirne komisije. Komisija je v okviru razširjenih pristojnosti med drugim postala prekrškovni organ, poleg tega pa je pristojna za zaščito prijaviteljev, izvajanje nadzora nad lobiranjem ter oblikovanje in nadzor nad izvajanjem načrtov integritete. ZIntPK obenem določa tudi dolžnost zasebnega sektorja, da se odzove na zahteve Komisije v primeru preiskave suma koruptivnih dejanj – po starem Zakonu o preprečevanju korupcije je dolžnost odziva veljala le za javni sektor, medtem ko je sodelovanje zasebnega sektorja potekalo na prostovoljni osnovi.

Novembra 2021 je začela veljati novela ZIntPK (ZIntPK–C), katere priprava je potekala več kot 5 let. Z novelo so se zakonsko uredila procesna jamstva v postopkih komisije obravnavanih oseb, enotno zakonsko podlago so dobile tudi pridobivanje, uporaba, obdelava in povezovanje informacij o denarnem toku javnega sektorja, ki se beležijo v aplikaciji Erar. Novela je uvedla spremenjeno opredelitev javnega sektorja, funkcionarjev in javnih oseb ter razširila nabor zavezancev. Jasneje je razmejila med pristojnostmi komisije ter policije in tožilstva in uvedla nekatere pomembne spremembe znotraj posameznih institutov.

Pregon korupcijskih kaznivih dejanj in preiskovalna pooblastila Komisije

Področje odkrivanja in preiskovanja korupcijskih kaznivih dejanj sodi v pristojnost Policije, organa v sestavi Ministrstva za notranje zadeve. Zahtevna kazniva dejanja, zlasti s področij gospodarstva, korupcije in organiziranega kriminala, so v pristojnosti Nacionalnega preiskovalnega urada (NPU), ki je notranja organizacijska enota Generalne policijske uprave.

Pregon kaznivih dejanj oziroma zastopanje obtožbe pred sodiščem izvaja državno tožilstvo. Slovenska ustava sicer izrecno ne določa razmerja med slednjim in Vlado (ter drugimi vejami oblasti), vendar pa je Ustavno sodišče že sprejelo stališče, da iz ustavne vloge državnega tožilstva izhaja, da morata biti državnim tožilcem »zagotovljeni samostojnost v razmerju do izvršilne veje oblasti ter neodvisnost v razmerju do zakonodajne in sodne veje oblasti«.[[9]](#footnote-10) Samostojnost državnega tožilstva zagotavlja tudi postopek imenovanj tožilcev, ki jih sicer imenuje Vlada na predlog ministra za pravosodje, vendar je slednji pri oblikovanju predloga vezan na mnenje Državnotožilskega sveta, organa sestavljenega iz tožilcev in pravnih strokovnjakov. Najzahtevnejša kazniva dejanja, vključno z nekaterimi korupcijskimi dejanji, katerih pregon terja posebno organiziranost in usposobljenost državnih tožilcev ter najvišjo raven učinkovitosti, obravnava Specializirano državno tožilstvo Republike Slovenije. V njegovem okviru deluje tudi Oddelek za preiskovanje in pregon uradnih oseb s posebnimi pooblastili (uradne osebe policije, vojaške policije, obveščevalnih služb), ki združuje tako tožilsko kot policijsko osebje.

Tudi Komisija za preprečevanje korupcije ima pooblastilo preiskovati posamična dejanja korupcije, nima pa pristojnosti odkrivanja in pregona kaznivih dejanje. Namen postopkov pred Komisijo v primeru preiskav korupcijskih dejanj – tudi če gre za dejanja, ki imajo vse znake katerega izmed kaznivih dejanj – ni kazenska obsodba storilca in njegovo sankcioniranje. Komisija namreč po zaključenem postopku izda (in objavi) le načelno mnenje (anonimizirano) ali ugotovitve o konkretnem primeru (oseba, katere ravnanje se presoja, je v tem primeru znana), s katerimi vrednostno oceni ugotovljeno oziroma pojasni pričakovano ravnanje. Če Komisija ugotovi, da ima ravnanje, ki ga obravnava, vse znake kaznivega dejanja, poda ovadbo policiji, sama pa postopek ustavi ali izda načelno mnenje (pred spremembo Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije iz leta 2020, ZIntPK-C, je lahko tudi v teh primerih izdala ugotovitev o konkretnem primeru). Komisija tudi nima policijskih pooblastil, saj sme za ugotovitev dejanskega stanja samostojno pridobivati le listinske dokaze in izpovedbe, skladno z ZUP.

Komisije torej ne moremo uvrstiti v kategorijo specializiranih organov z represivnimi pooblastili oziroma mešanih organov.[[10]](#footnote-11) Pristojnosti Komisije za izdajanje načelnih mnenj, še bolj pa za izdajanje ugotovitev o konkretnem primeru, ki se nanašajo na določenega posameznika, predstavljajo zgolj vrednostno oceno posameznikovega ravnanja in s tem opredelitev pričakovanega ravnanja, skladnega z zakonodajo, in so po svoji naravi še najbolj podobne odločitvam etičnih razsodišč.

Problematika sistemske korupcije

Koncept korupcije temelji na etično-filozofskem izhodišču, da se oblast ne sme izvrševati v korist tistega, ki jo izvršuje, temveč se v korist tistega, od katerega oblast izvira, torej v korist ljudstva oziroma v javnem interesu. Korupcijo tako običajno razumemo kot ravnanje v škodo javnega interesa z namenom uresničevanja partikularnih oziroma zasebnih interesov.

Javni interes se opredeljuje v političnem procesu skozi oblikovanje predpisov. Kaj je javni interes, tako povedo predpisi, zato korupcijo običajno razumemo kot *protipravno* ravnanje z namenom uresničevanja zasebnih interesov. Na drugi strani pa je lahko že zakon ali drug predpis oblikovan v nasprotju z javnim interesom. Če so se osebe, ki so pri sprejemu zakona sodelovale, tega dejstva zavedale, govorimo o zakonodajni oziroma sistemski korupciji. V sodobnih družbah je problem sistemske korupcije običajno povezan s prilagajanjem zakonodaje v korist multinacionalk, tujih držav in drugih centrov gospodarske in politične moči in njihovim (nejavnim) vplivanjem na odločevalce, torej z lobiranjem in financiranjem političnih strank.

Na razsežnost problema sistemske korupcije pogosto kažejo tudi raziskave korupcije, ki temeljijo na subjektivnih ocenah anketirancev oziroma, natančneje, na pogosto zaznanem razkoraku med oceno posameznega anketiranca, da je korupcija v državi problem, in na drugi strani med njegovo osebno zaznavo le-te (le malo anketirancev, ki korupcijo ocenjuje kot težavo, je bilo samih udeleženih pri dajanju ali prejemanju podkupnine). Ta razkorak lahko pripišemo prav predstavi posameznikov, da se zakonodaja oblikuje v korist posameznih družbenih skupin na škodo drugih.[[11]](#footnote-12) V očeh volilnega telesa tako koruptivno ravnanje pogosto ne izhaja iz kršitev zakonodaje, temveč iz zakonodaje same.

Vse bolj pogosto se tudi pojavlja stališče, da v stabilnih političnih sistemih sistemska korupcija predstavlja bistveno pomembnejši vzvod doseganja zasebnih interesov kot druge oblike korupcije. Sistemska korupcija je namreč povezana z nižjimi tveganji in trajnejšimi koristmi. Pri tem je sicer potrebno upoštevati, da je vprašanje, ali lobiranje vodi v ugrabitev države ali pa gre za legitimno usklajevanje družbenih interesov, do določene mere stvar neformalnih standardov, ki so jih udeležene strani pripravljene sprejeti. Tako se na primer danski oziroma skandinavski politični sistem opisuje kot obliko korporativizma, ki pri sprejemanju odločitev vključuje različne interesne skupine ob jasno vzpostavljenih standardih etičnega ravnanja,[[12]](#footnote-13) na drugi strani pa tudi nekatere razvite države, kot ZDA, niso imune na »ugrabitev države« kot posledice lobističnega mreženja oziroma vplivanja. Ob tem je seveda vprašanje, ali je slovenski zakonodajalec pravilno ocenil smer razvoja slovenske družbe, ko je v predlog Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije zapisal: »V demokratični družbi je vsakršno politično delovanje legitimna funkcija posameznika ali skupine, ki vključuje tudi različne interesne skupine poslovnega sveta in civilne družbe. Več, ko je različnih interesnih skupin, formalnih in neformalnih, večja kot je njihova neposredna ali posredna konkurenca, večja je uravnoteženost družbe in večja je možnost za racionalnejšo in bolj demokratično izbiro. Družba potrebuje lobiranje kot obliko preseganja pomanjkanja informacij odločevalcev in kot obliko nadomeščanja demokratičnega deficita«.[[13]](#footnote-14)

Slovenski pravni red vprašanje sistemske korupcije naslavlja predvsem na dva načina: z omejitvami pri financiranju političnih strank in z zagotavljanjem transparentnosti lobističnih stikov. Financiranje političnih strank ureja Zakon o političnih strankah (ZPolS),[[14]](#footnote-15) v skladu s katerim je prepovedano financiranje političnih strank s strani pravnih oseb in tujih subjektov, vključno z brezplačnim opravljanjem storitev in najemanjem posojil (razen pri bankah in hranilnicah), prispevki posameznikov pa so omejeni in so lahko anonimni zgolj, če ne presegajo določenega zneska. Stranke morajo vire financiranja prikazati v letnih poročilih, nadzor nad financiranjem strank pa opravlja Računsko sodišče. Smiselno enaka pravila veljajo za financiranje volilnih in referendumskih kampanj po Zakonu o volilni in referendumski kampanji.[[15]](#footnote-16) Kot primerjavo navajamo, da je npr. v Nemčiji in na Danskem omejitev manj, obstojijo pa določena pravila o transparentnosti financiranja. V Estoniji pa je, denimo, političnim strankam prepovedano lastništvo drugih pravnih (gospodarskih) oseb, omejitve financiranja pa se nanašajo tudi na financiranje neprofitnih in drugih, s strankami povezanih organizacij.[[16]](#footnote-17)

Z nadzorom lobiranja se po drugi strani zagotavlja predvsem večja transparentnost lobističnih stikov, torej vplivov gospodarskih družb in drugih interesnih združenj na izvrševalce oblasti, da sprejmejo predpise z določeno vsebino ali opravijo druga dejanja iz svoje pristojnosti. Obveznost vpisa v register lobistov (za profesionalne lobiste) in poročanje o lobističnih stikih je določena v Zakonu integriteti in preprečevanje korupcije.[[17]](#footnote-18) Slovenija se s tem uvršča med maloštevilne države, v katerih so pravila o transparentnosti zavezujoča (v to skupino sodijo še Avstrija, Irska, Litva, Poljska in Združeno kraljestvo). V Franciji, Nemčiji, Italiji in na Nizozemskem poznajo prostovoljno registracijo lobistov, medtem ko druge evropske države takih mehanizmov ne poznajo ali pa standarde transparentnosti zagotavljajo nedržavni akterji. Čeprav lahko slovensko ureditev označimo kot napredno, pa Komisija za preprečevanje korupcije ugotavlja, da »se zakonske določbe o lobiranju v praksi uveljavljajo zelo počasi, da ima omejene realne možnosti nadzora na tem področju ter da je ocenjeno sivo polje nenadzorovanega lobiranja še vedno izrazito veliko. Še posebej je zaznana nizka stopnja poročanja o lobističnih stikih na lokalni ravni«.[[18]](#footnote-19)

Pravila o financiranju političnih strank, predvsem pa lobiranju, imajo sicer že v svoji zasnovi določene omejitve, saj sistemsko korupcijo naslavljajo zgolj posredno. Urejajo namreč le formalne pogoje, pod katerimi je financiranje oziroma vplivanje dovoljeno. Če tem pogojem zadoščeno (na primer če lobist in lobiranec prijavita lobistični stik) je z vidika teh pravil nepomembno, ali je finančni prispevek ali pobuda zasebnega subjekta prispevala k zakonodaji, ki zasleduje javni interes ali pa zasebni interes darovalca oziroma organizacije, ki jo zastopa lobist. Res je sicer, da bi to presojo težko opravili nadzorni organi sami – s tem bi namreč prevzeli vlogo zakonodajalca oziroma mu postali celo nadrejeni – kar pa pomeni, da lahko navedena instituta prispevata k ustreznejši zakonodaji le ob aktivnih državljanih, ki neprimernost predpisov naslovijo z instituti neposredne demokracije. Šele v takih okoliščinah lahko naloge Računskega sodišča in Komisije za preprečevanje korupcije v zvezi s financiranju političnih strank in lobiranjem prispevajo k preprečevanju sistemske korupcije, in sicer z zagotavljanjem ustrezne informiranosti volivcev.

Zagotavljanje transparentnosti javnega sektorja – proaktivna objava podatkov

Slovenski formalni okvir zagotavljanja dostopa do podatkov javnega značaja je mogoče oceniti kot dober; glede na indeks dostopa do informacij javnega značaja se v svetovnem merilu uvršča celo na peto mesto.[[19]](#footnote-20) Zraven pravice do dostopa do informacij na zahtevo zainteresiranih oseb, pa se od držav vse bolj pričakuje, da podatke širšemu krogu oseb zagotovijo proaktivno. Tudi na tem področju Komisija za preprečevanje korupcije izvaja določene naloge; zraven vodenja že omenjenega registra lobističnih stikov objavlja še seznam poslovnih subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja, ter seznam prejetih daril uradnih oseb. Še posebej pa gre opozoriti na spletno storitev Erar, ki v globalnem merilu predstavlja izstopajoč mehanizem zagotavljanja transparentnosti finančnih tokov javnega sektorja in prispeva k povezovanju protikorupcijskih naporov različnih subjektov, saj pogosto zagotavlja vir podatkov drugim državnim organom pa tudi novinarjem. Med zakonske naloge Komisije na drugi strani spada tudi objava podatkov o premoženjskem stanju oziroma potencialnih virih nasprotja interesov določenih, korupcijsko bolj izpostavljenih uradnih oseb. Podatki o premoženjskem stanju oziroma potencialnih virih nasprotja interesov so sicer dostopni javnosti še vsaj v Belgiji, na Madžarskem, v Španiji, Grčiji, Rusiji in Črni gori, v praksi (brez izrecne zakonske podlage) pa tudi na Danskem, Finskem in Norveškem,[[20]](#footnote-21) je pa slovenska ureditev, ki vključuje proaktivno objavo teh podatkov, vendarle redkost, ki jo poznata le še Ukrajina in Litva (slednja sicer informacij prav tako še ne objavlja).

|  |
| --- |
| **Dostop do informacij javnega značaja**  Protikorupcijski mehanizem, ki ima v skandinavskih državah dolgo tradicijo, je pravica do dostopa do informacij javnega značaja. Na Švedskem je bil prvi zakon, ki je določal pravico do dostopa do »arhivov« sprejet že leta 1766,[[21]](#footnote-22) 1809 pa so njegova izhodišča postala tudi ustavno zavarovana. Čeprav trenutna švedska zakonodaja ni povsem v skladu s sodobnimi mednarodnimi standardi, ki so se glede te pravice izoblikovali (tako se Švedska na indeksu dostopa do informacij javnega značaja, ki meri predvsem kvaliteto formalnega/zakonodajnega okvira, nahaja šele na 41. mestu; na prvih treh mestih so Afganistan, Mehika in Srbija),[[22]](#footnote-23) se zdi, da navedeno ne izkazuje dejanske prakse na tem področju, saj je na Švedskem, v drugih skandinavskih državah, pa tudi na primer v Estoniji, dostop do informacij javnega značaja v praksi državljanom in medijem omogoča učinkovit dostop do informacij. |

Druge naloge Komisije za preprečevanje korupcije

Komisija izvaja nadzor – ki praviloma vključuje tudi sankcioniranje kršitev v prekrškovnem postopku – nad zakonskimi določbami o nezdružljivosti funkcij, o prepovedi opravljanja dejavnosti hkrati z opravljanjem javne funkcije in po njej, o omejitvah sprejemanja daril, o omejitvah poslovanja, o dolžnem izogibanju nasprotju interesov in o dolžnosti prijave premoženjskega stanja. Gre za nabor omejitev in dolžnosti uradnih oseb, ki jih zaradi preprečevanja korupcijskih tveganj ali lažjega odkrivanja koruptivnih dejanj pozna večina držav. Obseg omejitev je primerljiv z drugimi državami, izpostaviti kaže zgolj določbe o prepovedi opravljanja dejavnosti po prenehanju javne funkcije, t. i. *revolving door*, kjer se zdijo omejitve nekoliko šibke. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije določa namreč le, da v roku dveh let po prenehanju funkcije funkcionar v razmerju do organa ali organizacije javnega sektorja, pri katerem je opravljal svojo funkcijo, ne sme nastopiti kot predstavnik poslovnega subjekta, ki ima s tem organom ali organizacijo poslovne stike ali jih vzpostavlja, ter da organizacija javnega sektorja, v kateri je funkcionar opravljal funkcijo, z njim, njegovim podjetjem ali podjetjem, ki ga vodi, ne sme poslovati še eno leto. Na drugi strani je Nemčija sprejela zakonodajo, v skladu s katero morajo bivši člani vlade obvestiti vlado o vseh položajih v gospodarstvu, ki jih želijo sprejeti v 18 mesecih po prenehanju opravljanja javne funkcije, vlada pa nato odloči, ali dovoli opravljanje takšne funkcije ali ne. Še strožja pravila poznajo v Španiji, kjer ministri, državni sekretarji in nekateri višji državni uradniki za opravljanje gospodarskih aktivnosti še dve leti po opravljanju javne funkcije potrebujejo dovoljenje posebnega organa.**[[23]](#footnote-24)**

Komisija prav tako pripravlja Resolucijo o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, ki jo predlaga Vladi, ta pa jo predloži v sprejem Državnemu zboru. Glede na to, da je resolucija (tudi) politično-strateški dokument, v tujini organi za pripravo podobnih dokumentov pogosto vključujejo tudi (ali pretežno) predstavnike izvršilne oblasti, na primer v Švici, Estoniji in na Finskem (glej zgoraj). Zagotovo pa je vključenost Komisije v pripravo resolucije izredno pomembna zaradi zagotavljanja ustrezne strokovne podlage, ki je potrebna za njeno pripravo. To podlago Komisija zagotavlja z izvajanjem nekaterih drugih nalog, med katere sodi tudi vsakoletna priprava ocene stanja, opravljanje analiz delovanja javnega sektorja, spremljanje in analiziranje podatkov o številu kaznivih dejanj korupcije v Sloveniji ter zadev s področja mednarodne korupcije ter sodelovanje z znanstvenimi, strokovnimi, medijskimi in neprofitnimi organizacijami. Komisija prav tako skrbi za koordinacijo izvajanja akcijskega načrta, ki določa konkretne naloge za doseganje ciljev Resolucije.

Komisija opravlja tudi naloge pomoči pri upravljanju subjektov javnega sektorja, predvsem skozi pripravo načrtov integritete (tak pristop je uveljavljen tudi v Franciji, kjer pa so med zavezanci tudi subjekti iz javnega sektorja, slovenski model pa se je zgledoval predvsem po nizozemskem 2020. Komisija izvaja pomoč in svetovanje organizacijam javnega sektorja glede drugih vprašanj ter izvaja splošna in specializirana izobraževanja.

Komisija ima pristojnosti na področju zaščite izpostaviteljev nepravilnosti (*whistleblowers*), kjer pa je tako v slovenski kot v tujih ureditvah pričakovati številne spremembe, glede na uveljavitev nove evropske direktive o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije.[[24]](#footnote-25) Prav tako opravlja pregled predpisov, ki so v postopku sprejemanja, z vidika naslavljanja tveganj neintegritetnega ravnanja (*coruption proofing*) ter daje predloge in pobude za normativno urejanje posameznih področji.

Načelo delitve oblasti

V Sloveniji načelo delitve oblasti izhaja iz suverenosti ljudstva, določene v 3. členu Ustave Republike Slovenije. Ustavno sodišče Republike Slovenije pojasnjuje, da gre za načelo, »ki naj prepreči zlorabo oblasti, ki gre vselej na račun ljudstva oziroma na račun pravic posameznika. Zato ima načelo delitve oblasti dva pomembna elementa, to je ločitev posameznih funkcij oblasti in obstoj zavor in ravnovesij med njimi. Prvi element zahteva, da so zakonodajna, izvršilna in sodna veja oblasti ločene druga od druge, kar tudi pomeni, da so organi oziroma nosilci teh posameznih vej oblasti ločeni oziroma da niso isti«.[[25]](#footnote-26) Hkrati pa »mora med posameznimi vejami oblasti obstajati sistem zavor in ravnovesij, s katerim vsaka od njih vpliva na drugo in jo omejuje, na drugi strani pa morajo do določene mere med seboj sodelovati, saj si sicer ni mogoče predstavljati delovanja sistema državne oblasti kot celote«.[[26]](#footnote-27) »Pri tem morajo biti med posameznimi vejami oblasti vzpostavljena taka razmerja, da nobena ne more dobiti prevlade in monopola nad drugimi.«[[27]](#footnote-28)

Načelo delitve oblasti je pomembno tudi z vidika pristojnosti izvajanja posameznih protikorupcijskih nalog. Ustavno sodišče Republike Slovenije je ob presoji ustavnosti Zakona o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo tako odločalo o ustreznosti ureditve, po kateri o nezdružljivosti funkcije funkcionarjev različnih vej oblasti odloča komisija Državnega zbora. Pri tem je navedlo: »Namen prepovedi in omejitev, ki se kažejo kot nezdružljivost pri opravljanju javne funkcije /…/ ter nadzor nad njihovim spoštovanjem je v zagotovitvi učinkovitega in neodvisnega izvrševanja javne funkcije in v zagotovitvi ustavno določenega položaja oziroma funkcije posameznega organa. Gre za krepitev zaupanja v institucije in v pravni red. Vendar mora biti pristojnost organa za odločanje o konkretni nezdružljivosti oziroma o nadzoru opravljanja javne funkcije opredeljena tako, da preprečuje možnost njegovega neposrednega vplivanja na sprejemanje odločitev iz pristojnosti drugega, ustavno določenega organa«.[[28]](#footnote-29) Posledično je Ustavno sodišče kot nedopustno označilo pristojnost Državnega zbora, da presoja nezdružljivost funkcionarjev državnih organov, ki jim Ustava zagotavlja samostojen in neodvisen položaj, kot so Državni svet, predsednik republike, državni tožilci, Ustavno sodišče, organi lokalne samouprave in Varuh človekovih pravic.[[29]](#footnote-30)

# Zaključek

Republika Slovenija je razvila protikorupcijski sistem, ki je formalno v večini primerov vsaj primerljiv z drugimi državami, pogosto pa ga tudi presega. Čeprav Komisija za preprečevanje korupcije nima preiskovalnih pooblasti v smislu odkrivanja/pregona kaznivih dejanj korupcije, pa ima glede na možnost izdajanja načelnih mnenj in ugotovitev v konkretnih primerih širša pooblastila kot preventivni specializirani organi drugih držav. Na drugi strani so v okviru policije in tožilstva vzpostavljene organizacijske enote, ki so namenjene preprečevanju korupcije, kar v pretežni meri odtehta odsotnost policijsko/tožilskih pooblastil Komisije. Prav tako je potrebno izpostaviti, da v Sloveniji na področju preprečevanja korupcije,enako kot to velja za druge države, sodelujejo tudi drugi državni organi, predvsem Računsko sodišče.

# Priloga 1

|  | 1996 | 1998 | 2000 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Danska | 100 | 99.5 | 99.5 | 99.5 | 99.5 | 99.5 | 99 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 98.6 | 99.5 | 99 | 99.5 | 99.5 | 100 |
| Finska | 99.5 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 99.5 | 99.5 | 99 | 98.6 | 98.1 | 99.1 | 98.1 | 98.1 | 98.6 | 99.5 | 99 | 98.6 | 100 | 98.6 | 99.5 |
| Švedska | 98.9 | 99 | 99 | 98 | 97.5 | 97.6 | 97.6 | 98.5 | 98.5 | 97.6 | 99 | 99 | 98.6 | 99.1 | 98.6 | 97.6 | 98.1 | 98.1 | 98.1 | 98.1 | 98.1 | 98.1 |
| Norveška | 98.4 | 98.5 | 96.4 | 97 | 96.5 | 95.1 | 96.6 | 97.1 | 94.7 | 94.7 | 95.2 | 97.1 | 97.6 | 98.6 | 99.1 | 99 | 99 | 98.6 | 99.5 | 97.6 | 97.1 | 97.6 |
| Švica | 95.7 | 95.9 | 94.9 | 96 | 97 | 96.1 | 97.1 | 96.6 | 96.6 | 97.1 | 97.1 | 96.7 | 95.7 | 97.6 | 97.6 | 98.1 | 97.6 | 95.7 | 96.6 | 96.6 | 96.6 | 97.1 |
| Nizozemska | 96.8 | 97.4 | 97 | 96.5 | 96 | 95.6 | 96.1 | 96.1 | 97.1 | 96.6 | 97.6 | 97.6 | 96.7 | 96.2 | 96.2 | 95.7 | 94.2 | 94.7 | 92.8 | 95.2 | 95.7 | 96.2 |
| Islandija | 93 | 94.3 | 98.5 | 97.5 | 98.5 | 98 | 99.5 | 97.6 | 97.6 | 99.5 | 95.7 | 94.3 | 94.8 | 94.8 | 95.7 | 94.2 | 95.7 | 95.2 | 93.8 | 93.8 | 92.8 | 94.7 |
| Luksemburg | 94.6 | 93.8 | 94.4 | 95.5 | 91.9 | 93.2 | 92.7 | 94.1 | 94.2 | 95.1 | 94.7 | 95.7 | 98.1 | 96.7 | 97.2 | 96.6 | 97.1 | 97.6 | 96.2 | 97.1 | 97.6 | 96.6 |
| Zdr. kraljestvo | 95.2 | 96.4 | 95.9 | 94.9 | 95.5 | 94.6 | 94.6 | 92.7 | 92.7 | 92.2 | 91.9 | 92.4 | 92.4 | 92.9 | 93.4 | 93.3 | 93.8 | 94.2 | 95.2 | 94.2 | 93.8 | 94.2 |
| Nemčija | 94.1 | 94.8 | 93.4 | 93.4 | 93.4 | 93.7 | 94.1 | 93.2 | 92.2 | 93.2 | 93.3 | 93.3 | 93.4 | 94.3 | 94.3 | 93.8 | 93.3 | 93.8 | 94.2 | 95.7 | 95.2 | 95.2 |
| Avstrija | 92.5 | 93.3 | 92.9 | 93.9 | 94.9 | 97.1 | 95.1 | 94.6 | 96.1 | 93.7 | 92.8 | 91.9 | 89.6 | 89.6 | 90.5 | 90.4 | 90.9 | 91.3 | 90.9 | 91.3 | 90.9 | 90.9 |
| Lihtenštajn | 87.1 | 89.2 | 88.8 | 88.4 | 88.9 | 89.3 | 88.3 | 88.3 | 84.5 | 84 | 92.3 | 93.8 | 93.8 | 93.8 | 94.8 | 97.1 | 96.2 | 96.6 | 97.1 | 96.2 | 96.2 | 95.7 |
| Irska | 91.9 | 91.8 | 90.4 | 89.4 | 90.9 | 87.3 | 92.2 | 92.2 | 93.2 | 92.7 | 93.8 | 92.9 | 91.9 | 90 | 92.4 | 92.8 | 92.8 | 92.8 | 91.8 | 90.9 | 90.4 | 91.3 |
| Belgija | 88.7 | 87.1 | 90.9 | 90.4 | 89.9 | 90.2 | 90.2 | 88.8 | 89.8 | 90.3 | 90.9 | 89.5 | 90 | 91 | 91 | 91.3 | 91.3 | 92.3 | 89.9 | 89.9 | 89.9 | 89.9 |
| ZDA | 91.4 | 92.3 | 92.4 | 92.9 | 92.4 | 92.7 | 91.7 | 90.7 | 90.3 | 91.7 | 86.1 | 85.7 | 85.8 | 89.1 | 88.2 | 89.4 | 89.9 | 90.4 | 88.9 | 88.5 | 85.1 | 82.7 |
| Francija | 84.9 | 90.2 | 89.3 | 84.8 | 86.4 | 88.3 | 89.8 | 91.7 | 91.7 | 91.3 | 90.4 | 90.5 | 91 | 90.5 | 87.7 | 88 | 88 | 89.9 | 87.5 | 88 | 88.9 | 84.6 |
| Andora | 87.1 | 89.2 | 88.8 | 88.4 | 88.9 | 84.4 | 88.3 | 88.3 | 88.8 | 87.9 | 88 | 88.1 | 88.2 | 87.2 | 86.7 | 87 | 87 | 87.5 | 86.5 | 86.5 | 88 | 88.9 |
| Estonija | 69.9 | 75.3 | 79.2 | 77.8 | 80.8 | 82.4 | 82 | 82 | 79.6 | 81.1 | 80.4 | 80.5 | 81.5 | 82 | 83.4 | 88.5 | 88.5 | 88.9 | 87 | 90.4 | 91.3 | 92.3 |
| Portugalska | 89.2 | 85.6 | 85.3 | 85.9 | 83.8 | 84.9 | 82.4 | 81.5 | 82 | 82.5 | 82.8 | 82.4 | 82.5 | 80.6 | 78.7 | 79.3 | 79.3 | 79.8 | 80.8 | 80.3 | 77.4 | 76.9 |
| Španija | 82.8 | 90.7 | 89.8 | 88.9 | 89.4 | 88.8 | 88.8 | 84.9 | 84 | 84.5 | 82.3 | 84.3 | 83.9 | 83.9 | 79.6 | 74 | 73.1 | 70.2 | 69.7 | 74.5 | 74.5 | 76.4 |
| Ciper | 87.6 | 83.5 | 84.8 | 84.3 | 85.4 | 80 | 79.5 | 83.4 | 83.5 | 85 | 78.5 | 80 | 77.7 | 85.3 | 84.8 | 82.2 | 80.8 | 77.9 | 78.4 | 74 | 72.1 | 65.9 |
| Slovenija | 81.7 | 85.1 | 80.2 | 78.8 | 81.3 | 83.4 | 80 | 82.4 | 80.6 | 80.6 | 81.8 | 79.5 | 79.1 | 76.8 | 74.4 | 74.5 | 76.4 | 77.4 | 79.3 | 80.8 | 80.8 | 79.3 |
| Malta | 71.5 | 72.2 | 83.2 | 78.3 | 81.8 | 78.5 | 78.5 | 81 | 81.6 | 81.6 | 74.2 | 74.8 | 73.5 | 79.1 | 81 | 77.9 | 78.8 | 75.5 | 77.9 | 71.6 | 62 | 64.9 |
| Poljska | 75.8 | 79.4 | 76.1 | 70.2 | 71.7 | 59 | 63.4 | 64.9 | 65 | 69.9 | 70.8 | 71.9 | 72 | 73 | 72.5 | 73.6 | 75.5 | 76.9 | 76.4 | 75 | 73.1 | 73.1 |
| Češka rep. | 74.7 | 73.2 | 62.4 | 69.2 | 72.2 | 69.8 | 68.3 | 67.8 | 65.5 | 67 | 69.4 | 69 | 68.7 | 66.4 | 65.4 | 67.8 | 67.8 | 69.7 | 71.2 | 70.2 | 70.7 | 71.2 |
| Madžarska | 74.2 | 77.8 | 77.7 | 74.2 | 75.8 | 75.6 | 72.2 | 74.1 | 73.3 | 70.9 | 70.3 | 65.7 | 67.8 | 65.4 | 64.9 | 60.6 | 62 | 60.1 | 60.1 | 60.1 | 59.1 | 60.6 |
| Litva | 68.3 | 64.9 | 66.5 | 63.1 | 69.7 | 69.3 | 64.9 | 60.5 | 60.2 | 61.7 | 65.1 | 68.6 | 67.3 | 68.2 | 68.2 | 70.7 | 70.2 | 75 | 70.2 | 68.8 | 74 | 79.8 |
| Italija | 67.2 | 70.6 | 77.2 | 73.2 | 72.7 | 66.3 | 67.3 | 71.2 | 67.5 | 64.1 | 64.1 | 64.3 | 66.4 | 62.6 | 60.7 | 57.7 | 59.1 | 60.6 | 62 | 62.5 | 63 | 69.2 |
| Latvija | 50 | 61.9 | 56.9 | 59.6 | 63.6 | 60.5 | 65.9 | 68.8 | 68.9 | 63.6 | 64.6 | 63.3 | 64.9 | 64.5 | 66.8 | 67.3 | 67.3 | 66.8 | 69.2 | 64.9 | 68.3 | 75.5 |
| Slovaška rep. | 62.9 | 59.3 | 62.9 | 58.6 | 65.2 | 67.8 | 68.8 | 69.3 | 68 | 67.5 | 65.6 | 63.8 | 64 | 60.7 | 59.7 | 59.6 | 61.5 | 62.5 | 60.6 | 63 | 61.5 | 66.3 |
| Grčija | 64.5 | 78.4 | 75.1 | 71.2 | 70.2 | 71.7 | 65.4 | 68.3 | 64.6 | 61.2 | 59.8 | 56.7 | 55.5 | 52.6 | 56.9 | 53.8 | 55.8 | 54.8 | 54.8 | 56.7 | 58.2 | 58.7 |
| Hrvaška | 32.8 | 34.5 | 56.3 | 63.6 | 64.1 | 62.9 | 58.5 | 59.5 | 58.7 | 58.3 | 57.9 | 60.5 | 59.2 | 59.7 | 62.1 | 62 | 63.9 | 63.5 | 59.6 | 59.6 | 60.1 | 61.5 |
| Gruzija | 1.1 | 18 | 15.2 | 5.6 | 28.3 | 37.1 | 51.7 | 58.5 | 54.4 | 54.4 | 55.5 | 57.1 | 61.6 | 68.7 | 69.7 | 76.4 | 74 | 74 | 77.4 | 76.4 | 75 | 71.6 |
| Turčija | 51.6 | 45.4 | 49.7 | 34.8 | 52 | 51.7 | 56.1 | 58 | 59.7 | 60.7 | 60.3 | 58.6 | 58.3 | 62.1 | 61.1 | 53.4 | 53.4 | 51 | 49.5 | 44.2 | 43.8 | 44.2 |
| Bolgarija | 44.6 | 50.5 | 53.8 | 53 | 58.1 | 58 | 58 | 56.1 | 52.4 | 49.5 | 52.6 | 52.9 | 51.7 | 49.3 | 46.9 | 49 | 48.1 | 50.5 | 51.4 | 51.9 | 51 | 46.2 |
| Črna gora |  | 71.1 | 53.3 | 53.5 | 41.9 | 38 | 45.9 | 40 | 47.1 | 51.9 | 53.6 | 51.9 | 53.1 | 55.9 | 50.2 | 55.3 | 53.8 | 55.3 | 54.3 | 58.2 | 56.7 | 56.3 |
| Romunija | 39.2 | 32 | 36 | 40.4 | 43.4 | 46.8 | 50.2 | 53.2 | 52.9 | 53.9 | 49.8 | 47.6 | 49.8 | 46.4 | 49.3 | 52.9 | 55.3 | 54.3 | 55.3 | 51 | 50.5 | 54.8 |
| S. Makedonija | 32.3 | 35.6 | 32.5 | 26.8 | 31.3 | 36.1 | 42 | 41.5 | 43.2 | 52.9 | 55 | 55.7 | 55.9 | 57.3 | 57.8 | 56.3 | 50 | 46.6 | 45.2 | 41.8 | 40.9 | 38 |
| BIH | 48.9 | 42.8 | 33.5 | 42.9 | 46.5 | 44.9 | 50.7 | 44.4 | 41.3 | 42.7 | 42.6 | 44.8 | 47.9 | 47.9 | 50.7 | 47.6 | 43.3 | 37 | 36.5 | 31.3 | 30.3 | 28.8 |
| Srbija | 11.8 | 9.3 | 7.6 | 24.2 | 37.4 | 36.6 | 42.9 | 45.9 | 43.7 | 46.6 | 45.9 | 48.1 | 50.7 | 46.9 | 47.4 | 51.4 | 49.5 | 45.2 | 43.3 | 43.3 | 40.4 | 37.5 |
| Belorusija | 42.5 | 41.8 | 42.6 | 30.8 | 33.8 | 23.4 | 23.9 | 31.7 | 29.6 | 32 | 29.2 | 27.1 | 27 | 36.5 | 39.8 | 48.1 | 46.6 | 48.6 | 47.6 | 49 | 55.3 | 48.1 |
| Armenija | 38.2 | 22.7 | 27.4 | 27.8 | 34.8 | 30.2 | 29.3 | 29.8 | 25.7 | 27.7 | 29.7 | 26.7 | 28.9 | 33.6 | 36 | 36.1 | 35.1 | 32.7 | 32.7 | 42.8 | 50 | 57.7 |
| Albanija | 19.4 | 14.4 | 23.9 | 23.7 | 24.2 | 27.3 | 22.9 | 22.9 | 28.6 | 33.5 | 35.4 | 36.2 | 26.5 | 27.5 | 27 | 34.6 | 38.5 | 40.9 | 42.3 | 38 | 33.2 | 31.7 |
| Moldavija | 39.8 | 42.3 | 31.5 | 19.2 | 21.2 | 14.6 | 30.2 | 31.2 | 29.1 | 31.6 | 26.8 | 29 | 31.3 | 31.8 | 23.2 | 20.7 | 18.3 | 14.9 | 21.2 | 26 | 28.8 | 30.3 |
| Kazahstan | 12.4 | 14.9 | 9.6 | 10.1 | 11.6 | 12.7 | 16.6 | 17.6 | 17.5 | 16 | 18.7 | 16.7 | 17.5 | 19 | 19 | 22.6 | 19.7 | 20.7 | 20.2 | 36.1 | 44.2 | 39.9 |
| Ruska fed. | 15.1 | 16.5 | 15.7 | 19.7 | 26.3 | 23.9 | 22 | 19.5 | 17 | 12.1 | 11 | 13.3 | 15.2 | 14.7 | 15.6 | 17.3 | 15.4 | 19.7 | 16.8 | 20.2 | 23.1 | 19.2 |
| Ukrajina | 13.4 | 5.2 | 8.6 | 11.6 | 16.2 | 16.6 | 25.9 | 24.9 | 21.4 | 19.9 | 15.8 | 16.2 | 15.6 | 12.8 | 11.4 | 14.9 | 14.9 | 21.2 | 22.1 | 18.3 | 25.5 | 23.6 |
| Azerbajdžan | 2.7 | 4.1 | 4.6 | 7.1 | 12.6 | 10.7 | 15.1 | 12.7 | 10.7 | 11.2 | 9.6 | 6.7 | 9.5 | 11.8 | 16.6 | 14.4 | 16.8 | 19.2 | 17.3 | 21.2 | 21.2 | 16.3 |

Indeks obvladovanja korupcije (Svetovna banka)– rezultati držav članic EU in GRECO med leti 1996 in 2020. Države so uvrščene glede na povprečen rezultat v navedenem obdobju, ocene pa so prikazane kot odstotek najvišje dosežene ocene.

1. Glej Kuzand, Y., Stephenson, M. C.: Ukraine’s High Anti-Corruption Court: Innovation for impartial justice; URL: www.u4.no/publications/ukraines-high-anti-corruption-court.pdf (zadnji dostop: 9. 11. 2021), str. 4–6. [↑](#footnote-ref-2)
2. Hongkonška Neodvisna komisija proti korupciji (*Independent Commission Against Corruption*, ICAC) je mešana institucija preprečevanja korupcije, ki zraven preventivnih nalog in nalog izobraževanja opravlja tudi naloge odkrivanja in preiskovanja korupcijskih in sorodnih kaznivih dejanj. K ustanovitvi ICAC je botrovalo dejstvo, da se je Hong Kong v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja soočal z izrazito korupcijo v vrstah policije. Zaradi kolegialnosti so ti primeri ostali neraziskani in nekaznovani, zato je prenos pristojnosti preiskovanja korupcije v policiji iz tega organa na drug, neodvisen organ kmalu privedel do aretacije višjih policijskih uradnikov. Uspeh ICAC je torej mogoče pripisati predvsem dejstvu, da je odgovarjal na konkretno pojavno obliko korupcije, s katero se je soočala država, kot tudi dejstvo, da je organizacija uživala široko podporo politike. [↑](#footnote-ref-3)
3. Podrobneje v angleškem prevodu gruzijskega Zakona o preprečevanju nasprotja interesov in korupcije v javnem sektorju, URL: matsne.gov.ge/en/document/download/33550/52/en/pdf. (zadnji dostop: 9. 11. 2021). [↑](#footnote-ref-4)
4. Glej na primer Starke, C., Naab, T. K. Scherer, H.: Free to Expose Corruption: The Impact of Media Freedom, Internet Access, and Governmental Online Service Delivery on Corruption, URL: d-nb.info/1187660922/34 (zadnji dostop: 10. 11. 2021). [↑](#footnote-ref-5)
5. Glej Prilogo 1 ter 2021 World press freedom index (Reporters without borders), URL: rsf.org/en/ranking (zadnji dostop: 16. 11. 2021). [↑](#footnote-ref-6)
6. Glej Mungiu-Pippidi, A.: The Quest for Good Governance: How Sicieties Develop Control of Corruption, Cambridge University Press, 2015, str. 166-169. [↑](#footnote-ref-7)
7. Ibid., str. 177–182. [↑](#footnote-ref-8)
8. Market Insights: Trust in Media 2021 (EBU/Media Intelligence Service); URL: www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/MIS/login\_only/market\_insights/EBU-MIS-Trust\_in\_Media\_2021.pdf (zadnji dostop: 10. 11. 2021). [↑](#footnote-ref-9)
9. Odl. Ustavnega sodišča, št. U-I-214/19, Up-1011/19 z dne 8. 7. 2021, 78. točka obrazložitve. [↑](#footnote-ref-10)
10. Komisija sicer ima določena represivna pooblastila, in sicer je pristojna za izrekanje prekrškov. Vendar ravnanja, ki pomenijo storitev prekrška, ki ga sankcionira komisija (npr. neizločitev uradne osebe, opustitev dolžnosti poročanja o lobističnih stikih, opustitev vključitve protikorupcijske klavzule v pogodbo …) ne predstavljajo kaznivih dejanj ali korupcije, kot jo opredeljuje Zakon o integriteti in preprečevanje korupcije. [↑](#footnote-ref-11)
11. Povzeto po Mungiu-Pippidi, A.: The Quest for Good Governance: How Sicieties Develop Control of Corruption, Cambridge University Press, 2015, str. 5. [↑](#footnote-ref-12)
12. Rechtman, R., Larsen-Ledet, J. P.: Regulation of Lobbyists in Scandinavia - A Danish Perspective, URL: www.thefreelibrary.com/Regulation+of+Lobbyists+in+Scandinavia+--+A+Danish+Perspective.-a053489826 (zadnji dostop: 15. 11. 2021). [↑](#footnote-ref-13)
13. Predlog Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, EVA: 2009-3111-0031, 25. 2. 2010, str. 70,71. [↑](#footnote-ref-14)
14. Zakon o političnih strankah, Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 103/07, 99/13 in 46/14. [↑](#footnote-ref-15)
15. Zakon o volilni in referendumski kampanji, Uradni list RS, št. 41/07, 103/07 – ZPolS-D, 11/11, 28/11 – odl. US in 98/13. [↑](#footnote-ref-16)
16. Angleški prevod estonskega zakona, ki ureja delovanje političnih strank, se nahaja tukaj: www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/502062014001/consolide. [↑](#footnote-ref-17)
17. V letu 2020 je bilo poročanje o lobističnih stikih (ne pa tudi vpis v register) razširjeno na neprofesionalne lobiste. [↑](#footnote-ref-18)
18. Letno poročilo 2020 (Komisija za preprečevanje korupcije), str. 28, URL: www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2021/06/LP2020K.pdf (zadnji dostop: 16. 11. 2021). [↑](#footnote-ref-19)
19. Global Right to Information Rating (Access Info, Centre for Law and Democracy), URL: https://www.rti-rating.org/country-data/ (zadnji dostop: 10. 11. 2021). [↑](#footnote-ref-20)
20. Povzeto po Djankov, S. et al.: Disclosure by Politicians, URL: www.nber.org/system/files/working\_papers/w14703/w14703.pdf (zadnji dostop: 15. 11. 2021), str. 29. [↑](#footnote-ref-21)
21. Za angleški prevod zakona glej: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/worlds\_first\_foia.pdf. [↑](#footnote-ref-22)
22. Glej opombo št. 19. [↑](#footnote-ref-23)
23. Povzeto po Gebhardt, M., Saz-Carranza, A.: European Revolving Doors:

    Corporate Boards in Germany and Spain, URL: itemsweb.esade.edu/wi/esadegeo/workingpapers/17\_18/201802%20WP%20Gebhardt%20%20Saz-Carranza%20-%20European%20revolving%20doors.pdf (zadnji dostop 15. 11. 2021), str. 4. [↑](#footnote-ref-24)
24. Direktiva (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, OJ L 305, 26.11.2019, str. 17–56. [↑](#footnote-ref-25)
25. Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-83/94 z dne 14. 7. 1994, Uradni list RS, št. 48/94 in OdlUS III, 89. Glej tudi Pitamic, L.: Država, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1996, str. 98–104. [↑](#footnote-ref-26)
26. Ibid. [↑](#footnote-ref-27)
27. Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-57/06-28 z dne 29. 3. 2007, 14. točka obrazložitve. [↑](#footnote-ref-28)
28. Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-57/06 z dne 29. 3. 2007, 27. točka obrazložitve. [↑](#footnote-ref-29)
29. Ibid., 29. ter 31.–34. točka obrazložitve. [↑](#footnote-ref-30)