

Spremljanje  
pridruževanja EU:

*Korupcija in  
protikorupcijski ukrepi  
v Sloveniji*

2002

*I z d a j a t e l j*

OPEN SOCIETY INSTITUTE

© OSI/EU Accession Monitoring Program, 2002

<[www.eumap.org](http://www.eumap.org)>

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

343.352

SPREMLJANJE pridruženja EU.  
Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji /  
[prevod Marko Novak in Maja Merčun]. - Budapest :  
Open Society Institute, 2002. - (EU accession monitoring program)

Prevod dela: Monitoring the EU accession process.  
Corruption and anti-corruption policy

121651200

# Vsebina

Zahvala .....	5
Predgovor .....	7
Uvodna beseda .....	9
Spremljanje pridruženja EU: Korupcija in protikorupcijska politika .....	11
Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji .....	79



# Zahvala

Program spremljanja pridruženja EU Zavoda za odprto družbo se zahvaljuje naslednjim posameznikom za njihovo primarno vlogo pri raziskavi in sestavljanju teh poročil:

Bolgarija	Bojko Todorov	<i>Center za raziskovanje demokracije/Koalicija 2000</i>
Češka	Quentin Reed	<i>Program spremljanja vključevanja v EU</i>
Estonija	Agu Laius	<i>Inštitut Jan Tonisson Transparency International</i>
	Triin Reinsalu	<i>Inštitut Jan Tonisson</i>
Madžarska	Elisabeth Barrett	<i>Univerza Oxford</i>
Latvija	Inese Voika	<i>Transparency international</i>
Litva	Aleksandras Dobryninas	<i>Transparency International</i>
	Jolanda Piliponyte	<i>Transparency International</i>
	Severinas Vaitiekus	<i>Litovski center za človekove pravice</i>
Poljska	Małgorzata Fuszara	<i>Univerza v Varšavi</i>
	Grażyna Kopinska	<i>Fundacija Batory</i>
	Jacek Kurczewski	<i>Univerza v Varšavi</i>
Romunija	Oana Mateescu	<i>Transparency International</i>
	Adrian Baboi-Stroe	<i>Transparency International</i>
Slovaška	Emília Sicáková-Beblavá	<i>Transparency International</i>
	Daniela Zemanovicová	<i>Transparency International</i>
	Pavel Nechala	<i>Transparency International</i>
Slovenija	Matjaž Jager	<i>Univerza v Ljubljani</i>

## Člani svetovalnega sveta:

Alain Doig	<i>Univerza Liverpool</i>
Åse Grodeland	<i>Norveški inštitut za urbane in regionalne raziskave</i>
Péter Hack	<i>bivši poslanec v parlamentu, Madžarska</i>
Jacek Kurczewski	<i>Univerza v Varšavi</i>
Mark Philp	<i>Univerza Oxford</i>
Susan Rose-Ackerman	<i>Pravna fakulteta Yale</i>
András Sajó	<i>Centralno Evropska Univerza</i>

Program spremljanja priključevanja EU je razvil svojo metodologijo za spremljanje korupcije v tesnem partnerstvu s Transparency International in bi se zato ob tej priložnosti rad zahvalil za ključen prispevek, ki so ga prispevale nacionalne organizacije TI, ne samo pri pripravi nacionalnih poročil, kot je razvidno zgoraj, temveč tudi pri tem, da so delile svoje izkušnje in znanje, komentirale osnutke poročil in organizirale večino krogljih miz na katere so bili vabljeni strokovnjaki (glej spodaj).

Prav tako bi se radi zahvalili naslednjim posameznikom za njihove prispevke k poročilom v obliki raziskav, revizij ali kritike osnutkov poročil: Nóra Ábonyi, Jautrite Briede, Oana Cinca, Arista M. Cirtautas, Dennis Cohen, Jim Goldston, Joel Hellman, Janis Ikstens, Valts Kalnins, Franz Kaps, Diana Kurpniece, Puiu Latea, Miklós Marschall, Pauls Raudseps, Peter Sprung, Timothy Waters in János Zolnay.

OSI je v mnogih državah kandidatkah organiziral okrogle mize na katerih so predstavniki vlade, delegacij Evropske komisije in organizacij civilne družbe razpravljali o osnutku nacionalnega poročila. Zahvaljujemo se številnim udeležencem teh okroglih miz, ki so velikodušno darovali svoj čas in poročila obogatili s svojim poznavanjem problematike. Sezname udeležencev okroglih miz so na voljo pri Programu spremljanja priključevanja EU ([euaccession@osi.hu](mailto:euaccession@osi.hu)).

Program spremljanja priključevanja EU:

Rachel Guglielmo	direktorica programa
Quentin Reed	sodelavec in urednik
Andrea Gurubi Watterson	asistentka
Andrea Kiss	asistentka
Lucie Vidmarova	asistentka

# Predgovor

Program spremljanja vključevanja v EU (PSVEU) je Open Society Institute začel izvajati leta 2000 s ciljem podpreti neodvisno spremljanje procesa vključevanja v EU s strani predstavnikov civilne družbe.

V okviru širšega programa OSI se je PSVEU osredotočil na izpolnjevanje političnih kriterijev za članstvo v EU, kot jih je definiral kopenhagenski Evropski Svet leta 1993:

*Članstvo zahteva, da je država kandidatka dosegla stabilnost institucij, ki zagotavljajo demokracijo, človekove pravice, pravno državo in spoštovanje ter zaščito manjšin.*

Poročila PSVEU so pripravili neodvisni strokovnjaki iz držav, ki so bile predmet obravnave. Namenjena so promociji odgovorne in primerne širitve s tem, da poudarjajo pomen političnih kriterijev in ključno vlogo civilne družbe pri promociji podrejanja tem kriterijem – v času do vključitve in po njej.

V letu 2001 je PSVEU izdala prvi dve knjigi svojih poročil in sicer o varovanju manjšin in o neodvisnosti sodne veje oblasti v desetih državah Centralne in Vzhodne Evrope. V letu 2002 sta bili pripravljene novi in bolj podrobni poročili o varovanju pravic manjšin (vključno s poročili o petih največjih državah članicah EU) ter poročila o delovanju sodstva in korupciji, ter – v sodelovanju z mrežo ženskega programa OSI/Open Society Foundation Romunije – o enakih možnostih obeh spolov v državah kandidatkah Srednje in Vzhodne Evrope.

Poročila PSVEU o korupciji in protikorupcijskih ukrepih opozarjajo na področja na katerih se zdi, da korupcija predstavlja problem in ocenjujejo učinkovitost vladnih protikorupcijskih ukrepov; njihov namen ni določevati ravni korupcije, niti razvrščati države glede na raven korupcije.

Metodologijo PSVEU ocenjevanja korupcije in protikorupcijskih ukrepov je razvil PSVEU v sodelovanju s Transparency International in mednarodnim svetovalnim svetom. Upoštevajoč že obstoječe dokaze o korupciji v vsaki od držav kandidat in intervjuje, ki so jih opravili nacionalni poročevalci, omogoča metodologija širok pregled zakonodaje in institucij, ki lahko služijo preprečevanju ali zoperstavljanju korupciji.

Čeprav ta pristop ne more predstavljati znanstveno izčrpne raziskave posameznih področij, je njegova poglobitna prednost v dosledni uporabi iste metodologije v vseh obravnavanih državah.

Prve osnutke poročil so pregledali člani svetovalnega sveta, bili pa so obravnavani tudi na nacionalnih okroglih mizah. Okrogle mize so bile organizirane z namenom, da spodbudijo komentarje na osnutek s strani vladnih funkcionarjev, organizacij civilne družbe, predstavnikov manjšin in mednarodnih organizacij. Končna poročila predstavljena v tej knjigi so bila v dokajšnji meri predelana na osnovi teh komentarjev in kritik. PSVEU prevzema vso odgovornost za končno vsebino poročil.



# Uvodna beseda

V svetu narašča soglasje o tem, da sta trajna revščina in neuspešnost demokratičnih reform povezani s korupcijo, še posebej s politično. V luči naraščajočega soglasja o tem problemu – ki se odraža v rastočem številu mednarodnih in nacionalnih dokumentov o protikorupcijskih ukrepih – je postala korupcija pomembna skrb tako v Evropski Uniji kot v državah kandidatkah za članstvo. Kopenhagenski kriteriji za vstop v EU in letna poročila Evropske Komisije o napredku držav kandidatk to skrb jasno izražajo.

Zavest o tem, da korupcija omejuje ekonomske in politične reforme, je še posebej prispevala k pripravljenosti Vzhodno evropskih držav – v katerih se proces tranzicije stran od centraliziranih sistemov nadaljuje – da oblikujejo bolj učinkovita institucionalna orodja in ukrepe, s katerimi lahko potencialno znižujejo raven korupcije.

Poleg zaskrbljenosti mednarodne skupnosti, EU in posameznih držav, je neposredno zainteresirana za reforme tudi širša javnost. Obstajajo dokazi, da se državljani držav kandidatk dobro zavedajo problema korupcije in da verjamejo, da so praktični protikorupcijski ukrepi potrebni, čeprav se morda ne strinjajo z moralno kritiko korupcije, ki smo ji včasih priča.

Kljub temu so bili protikorupcijski ukrepi držav kandidatk dostikrat zgolj formalni. Poleg tega so bila celo pričakovanja same Unije o tem, kaj morajo države storiti, da bodo v zvezi s korupcijo izpolnile pogoje za članstvo, velikokrat omejena na ratifikacijo konvencij, brez spodbujanja bolj vsebinskih sprememb. In tudi brez njihovega vsebinskega in nepretirane izvrševanja ti dokumenti ne bodo vodili k trajnemu izboljšanju; prav nasprotno, neučinkoviti ukrepi lahko spodkopljejo kredibilnost celote protikorupcijskih ukrepov.

V tem smislu je spremljanje nacionalnih in mednarodnih naporov za zmanjševanje korupcije pomembno. Za ozaveščenost vlade in javnosti o korupciji in protikorupcijskih ukrepih je potrebna ne le koordinacija in intelektualno vodstvo, temveč tudi neodvisno eksterno ocenjevanje korupcije in protikorupcijskih ukrepov. Javno, neodvisno spremljanje in analiza vladnih ukrepov za zmanjševanje korupcija kot pogoj za članstvo v EU, nima le tradicionalne vloge “psa čuvaja”, temveč tudi prispeva k boljšemu razumevanju zapletene družbene narave korupcije.

Brez takšnega razumevanja in ukrepov, ki na njem temeljijo, bodo prizadevanja vlad prav gotovo nezadovoljiva. Na nekaterih področjih se lahko korupciji učinkovito zoperstavljamo z uvedbo primerne upravljanja in nadzora, na drugih področjih, kot so

npr. zdravstvo, pa ne more biti izboljšanja brez strukturne reforme celotnega sektorja. In še, le močna demokracija s svobodnim tiskom in odločnimi državljani lahko potisne družbo in njeno politično elito v smer večje poštenosti. Le če se večina zaveda ukrepov za zmanjševanje korupcije, ki so bili uvedeni in tega, kako se le-ti navezujejo na celoto protikorupcijske strategije, lahko volilci ocenijo politike in uradnike in na njih izvajajo pritisk, da sprejemajo transparentne, vsebinske ukrepe.

Da pa bi lahko javnost vršila učinkovit pritisk in vlada učinkovito reagirala, je potrebna nepristranska in sistematična analiza obstoječega stanja. To je cilj pričujočega projekta, ki ga je izvedel Open Society Institute. Metodologija spremljanja vključevanja v EU se osredotoča na obstoječe strukturne pomanjkljivosti na raznih družbeno-ekonomskih poljih, ki so ključnega pomena za vstop in članstvo v EU – to je, gre za področja, ki so centralna za vsako smiselno razlago tega, kaj kopenhagenski politični kriteriji zahtevajo. Kot na drugih področjih, ki so vključena v projekt spremljanja, sledi analiza korupcije enotni metodologiji, ki omogoča primerjanje rezultatov brez – na koncu koncev – jalovega postopka rangiranja držav in družb glede na njihovo domnevno “koruptnost”.

Nacionalna poročila in splošen pregled, ki jim je pridodan, so obetaven začetek nečesa, kar je po svoji naravi dolgotrajen proces. Tudi če bodo sprejeti vsi ukrepi, ki sledijo iz poročila, problem korupcije ne bo odpravljen. Čeprav imajo tehnični ukrepi kot so pravila o nasprotju interesov ali standardi v javnih naročilih pomembno vlogo v vsaki učinkoviti protikorupcijski strategiji, družbena zapletenost korupcije narekuje, da se ni zanašati le na ukrepe prenešene iz sedanjih članic EU, ki imajo svoje posebne probleme s korupcijo.

Še več, eden glavnih zaključkov tega projekta je, da EU sama nima izdelanih doslednih ali celovitih protikorupcijskih ukrepov. To ima za posledico, da posamezne države, bodisi članice, bodisi kandidatke, težje oblikujejo rešitve, ki bi zadostile njihovim potrebam in bi hkrati odražale skupne vrednote Unije.

Pričakujemo lahko, da bodo po-komunistične države razvile rešitve, ki bodo ukrojene njihovim posebnim potrebam. Hkrati lahko razumno pričakujemo, da bo v teh državah, ko bodo postale članice EU, raven korupcije upadla, saj bodo njihovi trgi postali bolj zreli. Toda, tudi ko družbe postanejo bogatejše, je potrebno narediti zavestno politično odločitev in plačati družbeno ceno protikorupcijskih ukrepov, pa čeprav je na koncu ta cena dosti nižja od družbene škode, ki jo korupcija povzroča. Pričujoča knjiga je gotovo obetavna spodbuda za družbeni dialog – tako v državah kandidatkah kot v Uniji kot celoti – ki lahko prispeva k tej odločitvi.

*András Sajó*  
*univerzitetni profesor na Centralno Evropski Univerzi*  
*član, Madžarska akademija znanosti*

# Spremljanje pridruževanja EU: Korupcija in protikorupcijska politika

## Kazalo

1. Uvod .....	13
1.1 Korupcija in vključevanje v EU .....	15
1.1.1 Korupcija in demokracija: ključen problem v zvezi z vključevanjem .....	15
1.1.2 Merila EU: kopenhagenska merila .....	17
1.1.3 Pomanjkanje primerjalnih izhodišč .....	19
1.2 Korupcija in ukrepi zoper korupcijo: razprava .....	20
1.2.1 Problemi opredelitve in merjenja .....	21
1.2.2 Protikorupcijska politika: različni pristopi .....	24
2. Viri evropskih protikorupcijskih standardov .....	32
2.1 Protikorupcijski okvir EU .....	32
2.1.1 Neposredni protikorupcijski akti EU .....	33
2.1.2 "Blagi" protikorupcijski akti EU .....	34
2.1.3 Druge določbe, ki se posredno nanašajo na korupcijo .....	39
2.2 Svet Evrope: dvajset vodilnih načel, GRECO .....	40
3. Problem korupcije v državah kandidatkah .....	41
3.1 Razlogi za korupcijo v državah kandidatkah .....	41
3.1.1 Dediščina komunizma .....	41
3.1.2 Nevarnosti posploševanja .....	43
3.2 Ocena EU o korupciji v državah kandidatkah .....	43
3.2.1 Ocena o korupciji v državah kandidatkah .....	44
3.3 Korupcija v državah kandidatkah: dokazi .....	56
3.3.1 Pojav korupcije v državah kandidatkah .....	56
3.3.2 Žarišča korupcije .....	64
3.4 Protikorupcijska politika v državah kandidatkah .....	69
3.4.1 Dokazi .....	69
3.4.2 Vpliv vključevanja na protikorupcijsko politiko .....	70
4. Korupcija in vključevanje: možnosti za prihodnost .....	73
5. Priporočila .....	76
5.1 Priporočila državam kandidatkam .....	76
5.2 Priporočila EU .....	77

# Korupcija in protikorupcijska politika pri vključevanju v EU

## 1. Uvod

Ta splošni pregled in spremljajoča poročila držav ocenjujejo obseg korupcije v državah kandidatkah iz Srednje in Vzhodne Evrope ter pravne, institucionalno strukturne ter politične ukrepe, s katerimi se vlade borijo proti njej v luči vključevanja v EU ter razvijajočih se norm in standardov EU.

Vse države kandidatke za članstvo v EU so storile izjemen napredek pri graditvi (ali vzpostavitvi) demokracije, pravne države in tržnega gospodarstva. Toda postkomunistično tranzicijo ovira korupcija, ki se je – oziroma se vsaj zdi, da se je – ohranila ali celo zacvetela. Evropska komisija je večkrat izrazila skrb glede ravni korupcije v državah kandidatkah in je dala jasno vedeti, da je napredek pri boju proti korupciji ena izmed nalog, ki jo morajo države kandidatke opraviti, če želijo izpolniti pogoje za članstvo v EU.

Komisija se upravičeno osredotoča na korupcijo v državah kandidatkah: jasno je namreč, da korupcija spodkopava tako demokracijo kot tudi trge in da so postkomunistične države še posebej občutljive na korupcijo zavoljo svoje zgodovinske dediščine in narave tranzicije. Toda izkazalo se je, da ima Komisija težave pri ocenjevanju nivoja korupcije v državah kandidatkah, ne le zato, ker so problemi v zvezi s korupcijo v Srednji ter Vzhodni Evropi (SVE) pogosto drugačni kot so podobni problemi v državah članicah EU, temveč tudi zato, ker Evropska unija ne premore lastnega jasnega protikorupcijskega okvira. Tako Evropska komisija ni uspela izoblikovati jasnih primerjalnih izhodišč<sup>1</sup> za države kandidatke na področju korupcije in protikorupcijske politike.

Takšna situacija poraja kar nekaj problemov. Prvič, ob pomanjkanju obsežnega okvira za analizo obsega, vzrokov ter narave korupcije v državah SVE je Komisija ocenjevala korupcijo na temelju, ki je blizu kazenskemu pravu ter “podkupovalnemu” vidiku. Takšen vidik zgreši eno izmed najpomembnejših poant glede problemov, povezanih s

<sup>1</sup> V smislu minimalnega ali sprejemljivega standarda, na podlagi katerega bi lahko merili ali ocenjevali delovanje držav.

korupcijo v teh državah, ki segajo od družbenega toleriranja korupcije do bolj ali manj globoko zasidrane tradicije razdeljevanja sredstev na podlagi patronažnih mrež. Drugič, učinkovitost ukrepov protikorupcijske politike, ki jih je Komisija naložila kandidatkam – še posebej v zvezi s kazenskimi postopki ter rešitvami v smeri nadzora – velikokrat ni bila prikazana v drugih zahodnih liberalnih demokracijah.

Tretjič, kopenhagenski mandat dovoljuje Komisiji, da zahteva od držav kandidatke ukrepe protikorupcijske politike, ki jih je sama nezmožna uvesti v državah članicah. Jasen primer razlikovanja v zvezi z vplivom Komisije na države članice ter države kandidatke je Kazenskopravna konvencija o korupciji Sveta Evrope. Komisija je vztrajno silila države kandidatke, da podpišejo in ratificirajo omenjeno konvencijo. Kot posledica tega je do junija 2003 konvencijo ratificiralo osem od desetih držav kandidatke v primerjavi s samo tremi od petnajstih držav članic, kar utemeljuje oceno, da se od držav kandidatke zahtevajo drugačni standardi kot trenutno veljajo znotraj EU. V tem kontekstu nepripravljenost držav članic EU za ratifikacijo Konvencije o zaščiti finančnih interesov evropskih skupnosti iz leta 1995 (glej razdelek 3.2.1) priča o omejeni sposobnosti Komisije, da uveljavi kakršne koli ukrepe protikorupcijske politike na širšem nivoju EU.

Ti dejavniki skupaj otežujejo vpeljavo protikorupcijskih ciljev v proces vključevanja. Primarna osredotočenost pogajanj o vključevanju na harmonizacijo in uveljavitev pravnega reda EU zožuje obseg vključevanja ukrepov protikorupcijske politike: izrecni protikorupcijski akti EU so omejenega obsega, učinkovita protikorupcijska politika pa zajema širok spekter ukrepov ter institucionalnih praks, ki gredo preko obsega pogajanj o vključevanju.

Vse bolj se torej uveljavlja scenarij, da bodo v EU sprejete številne države, ki jih pestijo resni problemi v zvezi s korupcijo, ob tem pa Unija sama ne premore primernega okvira za soočanje s temi problemi niti v sedanjih državah članicah. Takšen scenarij je razlog za skrb predvsem iz dveh razlogov. Prvič, medtem ko je EU posvečala manj pozornosti korupciji v državah članicah, ker ni bilo opaziti, da bi ta ogrožala izvajanje pravnega reda EU, je vse več znakov, da predstavlja korupcija v številnih državah članicah resno grožnjo kvaliteti in funkcioniranju demokratičnih institucij. Drugič, obseg korupcije v številnih državah kandidatkah lahko ogrozi izvajanje pravnega reda EU ter tudi kvaliteto demokratičnih institucij. Korupcija namreč ogroža nekatere izmed temeljnih vrednot Unije, tako da predstavlja razvite mehanizmov učinkovite protikorupcijske politike v državah razširjene Unije neizogiben izziv za prihodnost.

Po drugi strani pa ta opažanja odsevajo tudi pozitivne priložnosti. Medtem ko je bila Evropska komisija do zdaj le deloma uspešna na tem področju, se s korupcijo aktivno ukvarjajo tudi druge mednarodne organizacije in še posebej Svet Evrope kot organi-

zacija, ki goji tesne stike z EU. Svet je razvil niz obsežnih protikorupcijskih “vodilnih načel”, aktiven ter delujoč okvir za nadzor nad spoštovanjem teh načel – Skupino držav proti korupciji (GRECO) – ter dve protikorupcijski konvenciji. EU je igrala pomembno vlogo pri pritisku na države kandidatke, da ratificirajo konvenciji, poleg tega pa je bil program “OCTOPUS”, kot skupni program Sveta Evrope in EU, ki je nudil nasvete državam kandidatkam v zvezi z bojem zoper organizirani kriminal ter korupcijo, pomembna protikorupcijska sestavina vključevanja v EU.

Nadalje se zdi, da bi glede na precej širši obseg vodilnih načel Svet lahko prevzel “korupcijski del” kopenhagenskih meril EU in to tako, da bi EU formalno sprejela njegove smernice in bi bila nadzorna vloga Komisije zaupana skupini GRECO. Obstajajo namreč jasne poti, po katerih bi EU lahko krenila v tej smeri (glej razdelek 4). Čeprav deluje GRECO predvsem na prostovoljni ter strokovni osnovi, bi kombinacija njegovega delujočega nadzornega mehanizma z bolj institucionalnim vplivom EU gotovo lahko bila najboljša pot promocije učinkovitih ukrepov protikorupcijske politike.

## 1.1 Korupcija in vključevanje v EU

### 1.1.1 Korupcija in demokracija: ključen problem v zvezi z vključevanjem

Korupcija je vseskozi bila ena izmed glavnih skrbi Evropske unije v zvezi z državami kandidatkami vse od začetne ocene iz leta 1997 v poročilu “Agende 2000” o prošnjah držav SVE za članstvo. Kot navaja Splošno poročilo Evropske komisije o napredku držav kandidat v zvezi z vključevanjem 1998,

je potrebno boj proti korupciji še okrepiti. Trud držav kandidat v tej zvezi ne ustreza vedno teži problema. Čeprav vrsta držav sprejema nove programe v zvezi z nadzorom in preprečevanjem, je pre zgodaj, da bi učinkovitost takšnih ukrepov ocenjevali. Gre preprosto za premajhno odločenost večine države kandidat, da se soočijo s problemom in izkoreninijo korupcijo.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Komisija Evropske unije, *Sestavljen dokument: Poročila o napredku v zvezi s pristopom vsake izmed držav kandidat, november 1998*, str. 6, objavljeno na [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/), (zadnjič vpogledano 6. avgusta 2002).

Splošno poročilo leta 1999 je bolj specifično glede razlogov za korupcijo:

Korupcija je zelo razširjena ... pospešujejo jo nizke plače v javnem sektorju ter široka uporaba birokratskih nadzornih mehanizmov v gospodarstvu... V boju proti korupciji oblasti ne uspejo doumeti, da protikorupcijski programi, ki so jih sprejeli v večini držav, dajejo le omejene rezultate.<sup>3</sup>

Glede na oceno iz novembra 2000

ostaja ta ocena [iz oktobra 1999] v veljavi. Korupcija, goljufije ter gospodarski kriminal so široko razširjeni v večini držav kandidatk, kar vodi v nezaupanje prebivalstva ter zmanjšuje pomen reform. Bilo je sprejetih nekaj protikorupcijskih programov ter dosežen določen napredek vključno s pristopom k mednarodnim dokumentom na tem področju, a korupcija še vedno ostaja pereč problem.<sup>4</sup>

Leta 2001 je Komisija takšno oceno v bistvu ponovila, čeprav je priznala, da je prišlo do določenega napredka:

Ta ocena [o korupciji kot o resnem problemu] ostaja v glavnem v veljavi, čeprav je prišlo do nekaterih pozitivnih sprememb. V večini držav so protikorupcijske organe okrepili, poleg tega pa je prišlo do napredka tudi v zakonodaji na področjih kot so javna naročila in dostop javnosti do informacij. Tudi spodbujanje razvoja reforme javne uprave v nekaterih državah prispeva k boju proti korupciji. Navkljub takšnim naporom ostajajo goljufije ter gospodarski kriminal precej razširjeni v velikem številu držav kandidatk, kjer prispevajo k nezaupanju državljanov ter zmanjšujejo pomen reform. Za rešitev tega problema so potrebni nadaljnji učinkoviti ukrepi.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Komisija, *Sestavljen dokument: Poročila o napredku v zvezi s pristopom vsake izmed držav kandidatk*, oktober 1999, str. 12, objavljeno na [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/pdf/en/composite\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/pdf/en/composite_en.pdf), (zadnjič vpogledano 6. avgusta 2002).

<sup>4</sup> Komisija Evropske unije, *Dokument o strategiji širitve: Poročilo o napredku v zvezi s pristopom vsake izmed držav kandidatk*, november 2000, str. 16, [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_11\\_00/pdf/strat\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_00/pdf/strat_en.pdf), (zadnjič vpogledano 6. avgusta 2002).

<sup>5</sup> Komisija Evropske unije, *Prizadevanja za uspeh širitve: Strateški dokument in poročilo Evropske komisije o napredku v zvezi s pristopom vsake izmed držav kandidatk*, november 2001, str. 7, [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/strategy_en.pdf), (zadnjič vpogledano 6. avgusta 2002).



Ta stališča vsebujejo tudi individualna redna poročila Komisije o napredku vsake države kandidatke v zvezi z vključevanjem: novembra 2001 je Komisija v svojih splošnih zaključkih o posamezni državi ocenila, da je korupcija bila "resen" problem ali "vir resne zaskrbljenosti" v petih od desetih držav kandidatk iz srednje in vzhodne Evrope (Bolgarija, Češka, Poljska, Romunija ter Slovaška), nadaljujoči se problem ali vir zaskrbljenosti v treh državah (Madžarska, Latvija in Litva), pri čemer je odstopila od svoje kritike le v dveh državah (Estonija ter Slovenija). To in pa ocena iz leta 2001, ki smo jo citirali zgoraj, dajeta slutiti, da korupcija vsaj v očeh Komisije ostaja resen problem – če že ne morebitna ovira – vključevanju v EU.

### 1. 1. 2 Merila EU: kopenhagenska merila

Tako splošna poročila kot partnerstva glede vključevanja (glej spodaj) jasno kažejo, da spada očiten uspeh v zvezi z bojem proti korupciji med politična merila, ki jih morajo države zagotoviti, če želijo vstopiti v EU. Politični pogoji so bili opredeljeni na kopenhagenskem Evropskem Svetu leta 1993. Glede na "kopenhagenska merila" članstvo zahteva:

1. da je država kandidatka dosegla stabilnost institucij, ki zagotavljajo demokracijo, pravno državo, človekove pravice in spoštovanje ter zaščito manjšin;
2. obstoj delujočega tržnega gospodarstva in sposobnost spopasti se s pritiski tekmovalnosti ter tržnimi silnicami znotraj EU; ter
3. da kandidatka zmore prevzeti dolžnosti članstva vključno s spoštovanjem ciljev politične, gospodarske ter denarne unije.

Na vsakem od teh področij igra korupcija pomembno vlogo. Glede političnih kriterijev je Komisija zapisala, da

pričakujejo od držav, ki naj bi postale članice EU, ne le, da bodo spoštovale načela demokracije ter pravne države, temveč da jih bodo udeleževali tudi v vsakdanjem življenju. Tako morajo zagotoviti tudi stabilnost različnih institucij, ki omogočajo javnim oblastem, kot na primer sodstvu, policiji ter lokalni samoupravi, učinkovito delovanje, ter s tem utrditi demokracijo.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Komisija Evropske unije, Kopenhagenski Evropski svet in 'kopenhagenska merila', <<http://europa.eu.int/comm/enlargement>>, (zadnjič vpogledano 10. aprila 2001).

Zaskrbljenost EU v zvezi s korupcijo v državah kandidatkah ne preseneča. Prvič, korupcija je na splošno veljala kot glavni problem postkomunističnih držav vključno s številnimi državami kandidatkami za vključitev v EU.<sup>7</sup> Drugič, politični teoretiki soglašajo, da korupcija ruši demokracijo. Kot je zapisal nek strokovnjak s področja korupcije,

vseobsežna in nenadzorovana korupcija onemogoča gospodarski razvoj ter ruši politično legitimnost. Manj obsežne različice povzročajo izgubo sredstev, povečano neenakost pri razdeljevanju sredstev, manj politične tekmovalnosti in večje nezaupanje v oblast. Ustvarjanje ter izkoriščanje priložnosti za podkupovanje na visokih oblastnih položajih tudi povečujeta stroške oblasti, uničujeta razporeditev trošenja države in lahko nevarno znižata kvaliteto infrastrukture. Celo relativno majhna ter rutinska korupcija lahko oropa oblast finančnih sredstev, ogrozi gospodarske odločitve ter pripelje do negativnih zunanjih posledic v družbi, kot so manj čist zrak in voda ali manj varne zgradbe.<sup>8</sup>

Tretjič, politični teoretiki ter ekonomisti na splošno domnevajo, da obsežna korupcija uničuje razvoj in pravilno delovanje trgov.<sup>9</sup> Ob dejstvu, da korupcija lahko uničujoče deluje na trge, ter ob dejstvu, da je primarna ambicija EU ustvariti "enotni trg", se zdi reševanje problema korupcije glavni element procesa vključevanja. V zvezi z "ekonomskimi merili" označuje EU pet pogojev za obstoj učinkovito delujočega tržnega gospodarstva. Korupcija lahko uniči tri od teh, ki sicer zahtevajo, da:

- ni ovir za vstop in umik s trga;
- pravni sistem vključno z ureditvijo lastninske pravice deluje ter da se zakoni in pogodbe izvršujejo;
- je finančni sektor dovolj razvit, kar omogoča investiranje prihrankov.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Glej npr. *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* [Protikorupcija v tranziciji: prispevek k razpravi o ukrepih], World Bank, Washington, D.C. 2000, str. 6.

<sup>8</sup> K. A. Elliot, "Corruption as an International Policy Problem" [Korupcija kot mednarodno politični problem ], v: A. J. Heidenheimer, M. Johnston (ur.), *Political Corruption: Concepts & Contexts* [Politična korupcija: pojmi in okviri], 3. izdaja, Transaction Publishers, New Brunswick, 2002, str. 925.

<sup>9</sup> Glej npr. C. W. Gray in D. Kaufmann, "Corruption and Development" [Korupcija in razvoj], v: *Finance and Development* [Finance in razvoj], marec 1998. Številne študije so prikazale tehtne dokaze o gospodarskih ter socialnih stroških korupcije v glavnem v manj razvitih državah; glej Svetovna banka, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, str. 18.

<sup>10</sup> Glej <<http://europa.eu.int/comm/enlargement/intro/criteria.htm>>, (zadnjič vpogledano 31. julija 2002).

Izkušnje držav kandidatk kažejo, kako lahko korupcija ovira vstop na trg oziroma ogroža sodniške odločitve in aktivnosti regulatorjev. Kot prikazuje gornja navedba, je EU označila vlogo birokratskih nadzornih mehanizmov kot enega izmed glavnih dejavnikov pri spodbujanju korupcije.

Pravni red Unije deluje na domnevi, da bodo pravo Skupnosti izvrševala, spoštovala ter udejanjala sodišča ter javna uprava držav članic. Obsežna korupcija ogroža spoštovanje, izvrševanje ter udejanjanje pravil (in tako tudi pravnega reda EU) ali povzroča, da je njihovo sprejemanje le formalno – kar še dodatno ogroža status ter posledično tudi učinkovitost prava in pravil na splošno.<sup>11</sup>

### 1. 1. 3 Pomanjkanje primerjalnih izhodišč

Komisija navkljub sugestivni naravi kopenhagenskih meril v zvezi s korupcijo ni podrobneje opredelila niti razlogov za vključitev korupcije kot pogoja vključevanja niti natančnih meril, ki jih morajo države kandidatke izpolniti v zvezi z ukrepi protikorupcijske politike ali v zvezi s stopnjo korupcije.<sup>12</sup>

Od leta 1999 Komisija pravzaprav meni, da vse države kandidatke izpolnjujejo politična merila, kljub ugotovitvi, da vsaj dve državi pesti zelo hud – in v primeru Romunije “sistemski” – problem korupcije (glej razdelek 3. 2. 1). Splošno poročilo 2001 označuje korupcijo kot zelo razširjen problem v številnih državah kandidatkah in poziva na sprejetje dolgotrajnih ter učinkovitih ukrepov protikorupcijske politike.<sup>13</sup>

A trenutno ni nobenih znakov o uporabi primerjalnih izhodišč za oceno ravni korupcije ali o stopnji napredka, ki bi ga Komisija imela za zadostnega, bodisi v zvezi s formalnimi ukrepi protikorupcijske politike bodisi v zvezi z zmanjševanjem obsega korupcije. Ni jasno, ali je doseg takšnih ciljev možen v okviru časovnega roka, o katerem

<sup>11</sup> Npr. Svetovna banka uvršča korupcijo v tranziciji v dva glavna tipa: kupovanje države ali nedovoljeno zagotavljanje ugodnosti javnim uradnikom, da vplivajo na *oblikovanje* zakonov, podzakonskih aktov in drugih ukrepov; in upravno korupcijo, torej nedovoljeno zagotavljanje ugodnosti z namenom preprečitve *izvajanja* obstoječih pravil, zakonov ali podzakonskih aktov. Glej Svetovna banka, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, str. XV-XVII (poudarki dodani).

<sup>12</sup> Andras Sajo je v svojem referatu, ki ga je predstavil februarja leta 2001 na pripravljalnem sestanku poročevalcev EUMAP, opozoril na nedoslednost primerjalnih izhodišč, ki jih uporablja Komisija pri ocenjevanju korupcije. Referat se nahaja v evidenci EUMAP.

<sup>13</sup> Komisija, *Prizadevanja za uspeh širitve: Strateški dokument in poročilo Evropske komisije o napredku v zvezi s pristopom vsake izmed držav kandidatk*, str. 7.

trenutno razpravljajo v zvezi z vključevanjem. Jasno se zdi, da ocene niso temeljile na trdnem nizu koherentnih meril (glej razdelek 3. 2).

Pomanjkanje jasnosti na tem področju je v veliki meri povezano s tem, da na področju korupcije ni jasno zavezujočih pravnih aktov EU: edine izrecne konvencije EU, ki neposredno zadevajo korupcijo, še niso zavezujoče za države članice in jih ne omenjajo v zvezi s korupcijo v poročilih o državah kandidatkah. Do marca 2002 je na primer le osem od petnajstih držav članic končalo postopek ratifikacije Konvencije o zaščiti finančnih interesov evropskih skupnosti iz leta 1995. V zvezi s sposobnostjo držav članic, da nadzorujejo razdeljevanje sredstev EU, obstajajo velike praznine, o čemer pričajo tudi nenehni zadržki s strani Evropskega računskega sodišča glede potrditve proračuna Skupnosti.<sup>14</sup>

Še več, EU ne premore primerjalnih izhodišč za ocenjevanje korupcije v državah članicah in tako skoraj ni raziskav ali podatkov, da bi lahko sklepali o bolj obsežni korupciji v državah kandidatkah kot v državah članicah, čeprav omejeni obseg dokazov vendarle priča o tem. Obstoje resni indici, da je korupcija, še posebej korupcija na visokih položajih, resen problem v številnih državah članicah, pri čemer gre tudi za največje države – vključno z Nemčijo, Francijo ter Italijo – ob tem ko raziskave kažejo, da so najboljše države kandidatke manj korumpirane kot najslabše države članice EU (glej razdelek 2.1).<sup>15</sup>

## 1.2 Korupcija in ukrepi zoper korupcijo: razprava

Pomanjkanje jasnih izhodišč za primerjavo obsega napredka posamezne države v zvezi s korupcijo oziroma protikorupcijsko politiko ni le posledica pomanjkanja protikorupcijskega okvira EU; nanaša se tudi na bolj temeljno ter nenehno razpravo o opre-

<sup>14</sup> Nedavno poročilo britanskega Državnega urada za revizijo je med leti 1999 in 2000 ugotovilo 75 %-ni porast v zvezi z odkritimi goljufijami v zvezi z dodeljevanjem sredstev EU. Večina porasta gre na rovaš izboljšanih metod revizije v Združenem kraljestvu; nekatere države pa niso odkrile nikakršnih goljufij. Evropsko računsko sodišče že sedmo leto zapored ni uspelo odobriti računov EU brez zadržkov; med drugim je ugotovilo, da Komisija ne razpolaga s popolnimi ter zanesljivimi podatki, da bi lahko razlikovala med plačili sredstev EU posrednikom in plačili končnim prejemnikom. Glej Britanski Državni urad za revizijo, Finančno vodenje Evropske unije: Letno poročilo Evropskega računskega sodišča za leto 2000, poročilo preglednika in glavnega revizorja, HC 859 seja 2001-2, 30. maja 2002; P. Waugh, "British watchdog criticizes 75 percent rise in European fraud" [Britanski nazorniki kritizirajo 75 %-ni porast evropskih goljufij], *The Independent*, 30. maja 2002.

<sup>15</sup> Glej na primer S. Theil in C. Dickey, "Europe's dirty secret" [Evropska umazana skrivnost], *Newsweek*, 29. aprila 2002.

delitvi korupcije.<sup>16</sup> Ta splošni pregled ne skuša korupcije opredeliti. Skuša pa prikazati, da korupcije ni moč opredeliti ali razumeti preprosto kot kršitev formalnih pravil in zakonov, kar je opredelitev, h kateri se nagiba večina političnih teoretikov. Medtem ko ne predlagamo opredelitve korupcije, ki bi bila uporabna v zvezi z vsemi državami kandidatkami, in ne poskušamo rangirati držav glede na razširjenost korupcije, skušamo podati neko širše razumevanje o tem, kateri tipi ravnanj oziroma pojavi spadajo pod poglavje korupcije in so zato prave tarče ukrepov protikorupcijske politike.

### 1. 2. 1 Problemi opredelitve in meritve

#### *Omejitve formalnih pravil*

Politični teoretiki in raziskovalci korupcije so skušali sprejeti opredelitev korupcije, ki se osredotoča na "javno službo", pri čemer so korupcijo opredelili ali označili kot vedenje, ki

"se oddaljuje od formalnih dolžnosti v zvezi z neko javno funkcijo zaradi zasebnega finančnega ali drugega okoriščanja, ali krši pravila v zvezi z izvrševanjem določenih oblik zasebnega vpliva. Vključuje takšne vrste vedenj kot so podkupovanje ... nepotizem ... in poneverbe."<sup>17</sup>

Pristopi v zvezi z javno službo se skušajo osredotočiti na kršitev formalnih pravil in zakonov. Toda pri takšnem pristopu se pojavljajo številni problemi: elite lahko na primer oblikujejo takšne zakone, ki pospešujejo korupcijo, in tudi v državah, ki skušajo korupcijo povsem nadzorovati, formalna pravila ter podzakonski akti ne zmorejo nikoli povsem urejati vsa dejanja, vključno s številnimi tistimi, ki jih lahko štejemo za korupcijo v širšem smislu.<sup>18</sup> Tako je na primer zelo težko inkriminirati dodeljevanje

<sup>16</sup> Razprava se osredotoča ne le na to, kaj sploh korupcijo določa, temveč tudi na to, ali je njena opredelitev sploh možna. Frank Anechiarico in James B. Jacobs trdita, da je korupcija bistveno subjektivni pojem, ki se nenehno spreminja skozi čas, kar pomeni, da neka splošno sprejeta opredelitev niti ni možna. Glej A. Anechiarico in J. B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective* [Iskanje absolutne integritete: kako nadzor korupcije zmanjšuje učinkovitost oblasti], University of Chicago Press, 1996, str. 3-5.

<sup>17</sup> A. J. Heidenheimer, M. Johnston in V. LeVine (ur.), *Political Corruption: A Handbook* [Politična korupcija: priročnik], Transaction Publishers, New Brunswick, 1989, str. 966.

<sup>18</sup> O razpravi glede pristopov k opredelitvi in razumevanju korupcije glej M. Philip, "Conceptualizing Political Corruption" [Pojmovanje politične korupcije], v A. J. Heidenheimer in M. Johnston (ur.), *Political Corruption: Concepts and Contexts* [Politična korupcija: pojmi in okviri], Transaction Publishers, New Brunswick in London, 2002, str. 41-57.

licenc zasebnim televizijam s strani vladne telekomunikacijske agencije v zameno za sistematično politično podporo s strani konkretne televizije. V svojem govoru ob podpisu Memoranduma o razumevanju ukrepov protikorupcijske politike med Madžarsko in Združenimi narodi je tedanja madžarska pravosodna ministrica Ibolya Dávid izpostavila potrebo po sprejetju širše definicije korupcije, ki presega tisto iz kazenskega zakonika:

Ni dovolj ... da strategijo osredotočimo le na kazniva dejanje korupcije, kajti lahko gre za takšne 'koruptivne prakse', ki niso kaznivo dejanje po črki kazenskega zakonika...<sup>19</sup>

Čeprav se lahko zdi statistika o obsodbah v zvezi s korupcijo edino trdno in zanesljivo "resnično" zagotovilo o obstoju korupcije, pa se iz gornjih in drugih razlogov nobena resna analiza ne more zanašati nanjo pri merjenju razširjenosti korupcije v določeni državi in tudi ne more iz, npr. večjega števila obsodb zaradi podkupovanja sklepati na to, da je korupcija zelo razširjena. Položaj v državah kandidatkah potrjuje ta argument, saj se število obsodb v posamezni državi ne zdi povezano z drugimi dokazi o razširjenosti korupcije. Tudi poročila iz držav članic EU tega dodatno ne razjasnijo. Število sodnih postopkih zaradi kaznivih dejanj korupcije v Nemčiji je na primer znašalo 1034 leta 1999, kar je – glede na velikost države – precej podobno relevantnim številkam v državah kandidatkah.<sup>20</sup> V Združenem kraljestvu pa leta 1999 skoraj ni bilo takšnih obsodb po Zakonu o preprečevanju korupcije ali po Zakonu o kuruptivni praksi v javnih organih, pri čemer na Severnem Irskem ter na Škotskem sploh ni bilo takšnih obsodb.<sup>21</sup>

#### *Dokazi raziskav*

Drugi poglobitni vir dokazov v zvezi s korupcijo dajejo raziskave zaznav in izkušenj. Raziskave podrobno obravnavamo v razdelku 3. 1. Raziskave javnega mnenja so še naprej na tem področju najbolj razširjene. Ključni problem v zvezi s takšnimi kazalci je, da merijo zaznavo korupcije, ne pa korupcije same in da je vprašljivo, ali jih lahko

<sup>19</sup> Govor pravosodne ministric Ibolye Dávid ob podpisu Memoranduma o razumevanju med ZN in madžarsko vlado.

<sup>20</sup> GRECO, Poročilo ocene o Nemčiji, sprejel GRECO na osmem plenarnem zasedanju v Strasbourgu, 4-8. marca 2002, str. 6. Pri tem je število postopkov skokovito naraslo z 258 primerov leta 1994.

<sup>21</sup> GRECO, Poročilo ocene o Združenem kraljestvu, sprejel GRECO na šestem plenarnem zasedanju v Strasbourgu, 10-14. marca 2001, str. 3.

uporabimo kot zanesljive kazalce dejanske ravni korupcije.<sup>22</sup> Zaznave so v glavnem bolj splošne, medtem ko so izkušnje bolj konkretne ter specifične. Podrobne raziskave zaznav državljanov in njihovih izkušenj v Ukrajini, Bolgariji, na Slovaškem ter Češkem kažejo, da splošne zaznave niso zanesljiv kazalec dejanskih izkušenj državljanov:

Zaznave o korupciji na visokih položajih [v postkomunističnih državah] so bile obširne in so povsod precej vznemirile državljane. Toda četudi smo ugotovili, da so državljani na splošno vsepovsod obširno govorili o ponujanju daril ter podkupovanju nižjih uradnikov, je bilo pogosto veliko težje najti nekoga, ki bi predstavil osebne izkušnje... Pri njihovem soočanju z uradniki korupcija ni bila edini problem ... celo tudi ne najpogostejša, niti najbolj moteča okoliščina pri dnevnem komuniciranju z uradniki v kateri koli izmed naših štirih držav.<sup>23</sup>

V primerjavi z raziskavami o zaznavah predstavljajo raziskave o izkušnjah korupcije napredek, četudi se soočajo s številnimi problemi kot so privolitev (osebe, ki odgovarjajo, lahko želijo podati takšen odgovor, ki bo 'zadovoljil' spraševalca), variacije v rezultatih glede na način, na podlagi katerega je bila raziskava opravljena, ter napačen spomin.<sup>24</sup>

#### *Institucionalizirana korupcija in patronaža*

Naslednji problem ožjih opredelitev korupcije v vseh državah je, da stežka zajamejo institucionalizirano korupcijo, kot je sprejemanje prispevkov političnih strank v zameno za odobritev javnih naročil darovalcu, kjer ugodnosti ne gredo neposredno posameznikom. V regiji SVE je korupcija tudi pogosto zakoreninjena v zgodovinskem kontekstu klientelizma. Mreže patronov in njihovih varovancev igrajo pomembno vlogo v vseh postkomunističnih državah pri oblikovanju razmerij med državo, zaseb-

<sup>22</sup> TI sama poudarja omejitve v zvezi z indeksi zaznav. Glej J.G. Lambsdorff, *Background Paper to the 2001 Corruption Perceptions Index* [Dokument o podlagi za indeks zaznav korupcije iz leta 2001], Transparency International and Göttingen University, junij 2001, str. 4. <<http://www.transparency.org/cpi/2001/dnld/methodology.pdf>>, (zadnjič vpogledano 31. julija 2001).

<sup>23</sup> W. L. Miller, A. B. Grodeland in T. Y. Koshechkina, *A Culture of Corruption?: Coping with Government in Post-communist Europe* [Kultura korupcije?: kovanje z oblastjo v postkomunistični Evropi], Central European University Press, Budapest, 2001, str. 279.

<sup>24</sup> Problemi v zvezi s spominom bi lahko na primer vplivali na rezultate raziskave Svetovne banke/EBDR v zvezi s podjetniškim okoljem in delovanjem (glej razdelek 3. 1.), ki je podjetja spraševala, koliko odstotkov letnega zaslužka plačujejo letno v obliki neuradnih plačil javnim uradnikom.

nim sektorjem in državljanom.<sup>25</sup> Takšne mreže navadno temeljilo na sistemu izmenjav ugodnosti v določenem času in jih je zelo težko meriti.<sup>26</sup> Ko gre za takšne sisteme izmenjave, postanejo vsakršni poskusi za opredelitev ter identifikacijo korupcije izredno zapleteni. Četudi noben učinkovit poskus spopada s korupcijo v postkomunističnih državah ne more prezreti takšnih mrež, njihova zapletenost postavlja pod vprašaj merjenje korupcije s katerim koli izmed zgoraj omenjenih načinov.

Ocene EU o državah kandidatkah kažejo, da pod korupcijo večinoma razumejo ožje kot podkupovanje v smislu kazenskega prava ali mednarodnih konvencij. Toda očitki ter priporočila, ki jih je izrazila Komisija v svojih rednih poročilih, so segali širše; pozivali so na izboljšave v urejanju nasprotij interesov,<sup>27</sup> financiranju političnih strank<sup>28</sup> in glede dostopa do informacij.<sup>29</sup> Na podlagi teh okoliščin in ob zgornjih ugotovitvah o uporabnosti kazenskopravnih statistik se zdi, da Komisija nima jasnega merila o tem, kaj sploh je korupcija, in zatorej tudi ne o tem, kakršne ukrepe naj vsebuje protikorupcijska politika.

### 1. 2. 2 Protikorupcijska politika: različni pristopi

Problemi definicije se nadalje prenašajo na nesporazume o tem, kaj naj bo dobra protikorupcijska politika. Če v veliki meri poenostavimo, lahko pristop k protikorupcijski politiki razdelimo v pet glavnih skupin:

<sup>25</sup> "Klientelizem ter korupcija sta različna pojma. Klientelizem je oblika socialne organizacije, medtem ko je korupcija posamezno socialno vedenje ... ki lahko ali ne preraste v množičen pojav ... V postkomunističnem kontekstu se zdi, da sta oba pojma žal pomešana." A. Sajó, "Clientelism and Extortion: Corruption in Transition" [Klientelizem in izsiljevanje: korupcija v tranziciji] (spremenjena verzija prispevka A. Sajó, "Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe" [Korupcija, klientelizem in prihodnost ustavne države v vzhodni Evropi], East European Constitutional Review 1998, let. 7, št. 2), str. 2

<sup>26</sup> Višji javni uradnik na primer priredi predpis na področju, na katerem ga bo kasneje zaposlilo privatno podjetje, ali se na primer podjetja dogovorijo o tem, kako pripraviti javni razpis, da bo določeno podjetje izbrano v zameno za to, da bo to podjetje v prihodnosti delovalo v korist nekega drugega podjetja v isti mreži.

<sup>27</sup> Na primer Slovenija (2001).

<sup>28</sup> Na primer Romunija (2001).

<sup>29</sup> Na primer Slovaška (2001), Romunija (2001). Sprejetje Zakona o informacijah javnega značaja na Poljskem omenjajo kot "pomemben napredek" v boju zoper korupcijo (2001).



*(i) Pristop "kazenskega ter upravnega nadzora"*

V okviru tega pristopa gledajo na korupcijo v nekem relativno preprostem smislu podkupovanja, javne uradnike ter politike pa imajo za iskalce korupcijskih priložnosti. V tem smislu se protikorupcijska politika nanaša na sprejemanje ter izvrševanje kazensko-pravnih določb v kombinaciji z učinkovitimi formalnimi nadzornimi mehanizmi v javni upravi. To se tudi zdi eden izmed glavnih pristopov Evropske komisije, ki se izraža v obstoječih evropskih protikorupcijskih instrumentih (glej razdelek 2. 1. 1).

*(ii) Pristop "minimalne države"*

Pristop minimalne države soglašava s pristopom kazenskega ter upravnega nadzora, da so uradniki na splošno podkupljivi in bodo izrabili vsakršno priložnost za lastno obogatitev. Medtem ko pristop "kazenskega ter upravnega nadzora" skuša takšne priložnosti zmanjšati s pravno-administrativnimi sredstvi, pristop minimalne države predpostavlja, da je že oblast kot takšna problem. Za zagovornike tega pristopa protikorupcijska politika vsebuje ukrepe, ki naj zmanjšajo vlogo države in minimalizirajo urejanje. Na primer, pristop Roberta Klitgaarda, za katerega je korupcija "monopol plus disrekcija minus odgovornost", jasno nakazuje težnjo po prikazovanju problema korupcije kot problema principala in agenta,<sup>30</sup> ki zlahka predpostavlja, da je rešitev v zmanjšanju vloge države.

*(iii) "Politično-ekonomski" vidik*

Ta pristop skupaj s pristopom minimalne države predpostavlja, da korupcija uspeva v pogojih, v katerih principal ne zmorejo učinkovito spremljati dejanj agentov, pri čemer se zdi, da tudi ta pristop domneva, da uradniki predvsem skrbijo za povečanje svojih koristi. Toda zagovorniki tretjega pristopa se ne osredotočajo na velikost države, temveč na reformo javnih programov, ki naj bi povečali preglednost in odgovornost ter zmanjšali obseg problemov na relaciji principal – agent.<sup>31</sup> Izjava Daniela Kaufmanna iz leta 1999 za *New York Times* temelji predvsem na tem vidiku:

S korupcijo se ni moč boriti tako, da se boriš zoper korupcijo, temveč predvsem z doseganjem makroekonomske stabilnosti, z vzpostavljanjem

<sup>30</sup> Glej R. Klitgaard, *Controlling Corruption* [Nadzorovanje korupcije], University of California Press, 1991.

<sup>31</sup> Razliko med tem pristopom ter pristopom minimalne države je prikazala Susan Rose-Ackerman s trditvijo, da z zmanjšanjem trošenja države v bistvu povečamo korupcijo, saj s tem še bolj omejimo dostopnost neke dobrine. Glej S. Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform* [Korupcija in oblast: vzroki, posledice in reforma], Cambridge University Press, Cambridge, 1999, str. 41.

tržnih zakonitosti, z demokratizacijo ter z drugimi ukrepi, ki spremenijo okolje, v katerem korupcija lahko obstaja.<sup>32</sup>

Komisija je tu in tam vključila elemente tega vidika v svojo analizo korupcije v državah kandidatkah in je kar v nekaj državah opozarjala na vlogo, ki jo ima državni nadzor postopkov podeljevanja koncesij in dovoljenj pri spodbujanju korupcije.<sup>33</sup> Toda temu pristopu ni sledila dosledno. Korupcijo redko omenjajo pri ocenjevanju spoštovanja kopenhagenskih gospodarskih meril in ni jasno, zakaj se skrb pri podeljevanju koncesij in dovoljenj pojavlja v nekaterih državah, v drugih pa ne.<sup>34</sup>

*(iv) Pristop celovite strategije oziroma sistem nacionalne integritete*

Priznanje dejstva, da imajo ozko zastavljene protikorupcijska strategije le delen uspeh, je določeno število mednarodnih organizacij navedlo k razširitvi priporočil v zvezi z ukrepi protikorupcijske politike. Sistem nacionalne poštenosti, ki ga zagovarja *Transparency International* [tj. mednarodna organizacija za boj proti korupciji] od leta 1996,<sup>35</sup> je zgodnji primer takšnega pristopa. Svetovna banka takole povzema svoje napore v smeri razvitja celovite strategije za boj proti korupciji:

Do zdaj so se protikorupcijski programi v glavnem osredotočali na ukrepe zoper upravno korupcijo s pomočjo reforme javne uprave in upravljanja z javnimi financami. Toda upošteva je dejstvo, da korenine korupcije daleč presegajo šibkosti v zvezi z delovanjem izvršilne veje oblasti, so svoj repertoar postopoma povečali, tako da ta zdaj cilja na širša strukturna razmerja... Cilji so isti: povečati sposobnost države in upravljanja javnega sektorja, okrepiti politično odgovornost, omogočiti civilno družbo ter povečati gospodarsko tekmovalnost.<sup>36</sup>

Elementa širše strategije, ki se zdita še posebej pomembna za države kandidatke, sta prizadevanje po razumnem omejevanju lobiranja v praksi ter prizadevanje po vključitvi

<sup>32</sup> S. Schmemmann, "What makes nations turn corrupt?: Reformers worry that payoffs and theft may be accepted as normal" [Kaj povzroča korupcijo v nekem narodu: reformatorje skrbi, da izplačila in kraje lahko postanejo nekaj normalnega], *New York Times*, 28. avgusta 1999.

<sup>33</sup> Glej npr. Komisija Evropske unije, Poročilo Komisije o napredku Bolgarije pri vključevanju 2001.

<sup>34</sup> Na primer novi Zakon o trgovinskih koncesijah, ki je pričel veljati na Češkem v aprilu 2000, je verjetno kot reakcija na zahteve EU povečal vlogo države v postopkih podeljevanja koncesij.

<sup>35</sup> Glej <[http://www.transparency.org/activities/nat\\_integ\\_systems/country\\_studies.html](http://www.transparency.org/activities/nat_integ_systems/country_studies.html)>, (zadnjič vpogledano 5. avgusta 2002).

<sup>36</sup> Svetovna banka, Protikorupcija v tranziciji: prispevek k razpravi o ukrepih, str. 39.

civilne družbe v protikorupcijski projekt. Lobiranje je še posebej bodisi potencialno bodisi aktualno resen problem v zvezi s korupcijo v večini držav kandidatki, kot so prikazala poročila EUMAP o posameznih državah. Kar v nekaj državah, kot npr. na Poljskem ter v Bolgariji, so civilne organizacije igrale pomembno vlogo pri opozarjanju na korupcijo ter protikorupcijske pobude tako doma kot v mednarodnem prostoru. V drugih državah, tako kot v Sloveniji in na Češkem, je bila vloga civilne družbe zelo šibka.

Evropska komisija ne omenja lobiranja v nobenem izmed rednih poročil. Vlogo civilne družbe omenja le v dveh Rednih poročilih 2001 (Bolgarija in Litva). To lahko povežemo z dejstvom, da si na obeh področjih Komisija prizadeva izboljšati prakso izvajanja oblasti znotraj Unije same (glej razdelek 2). Ta splošni pregled nima namena vnaprej obsoditi prav vsakršno lobiranje, skuša pa skupaj s posameznimi nacionalnimi poročili ponazoriti, da je postavljanje mej v smislu dovoljenega lobiranja ter preprečevanje lobiranja, ki presega takšne meje, bistveno za boj proti korupciji v vseh državah članicah. Kot je zapisala Svetovna banka,

Tisto, kar ločuje “kupovanje države” kot obliko korupcije od konvencionalnih oblik političnega vpliva, kot na primer lobiranje, so mehanizmi, s katerimi zasebni interesi sodelujejo z državo. Kupovanje države poteka na način nezakonitega zagotavljanja zasebnih ugodnosti državnim uradnikom preko neformalnih, nepreglednih ter visoko privilegiranih kanalov dostopa.<sup>37</sup>

V skladu s tem pristopom je lobiranje, ki poteka preko kolektivnih organizacij (na primer industrijskih združenj) in na pregleden ter javen način (na primer skozi procese uradnih posvetovanj), sprejemljivo ter celo zaželeno, medtem ko je prikrito lobiranje glede določenih interesov preko *quid pro quo* razmerij s politiki ali strankami koruptivno ter uničujoče.

*(v) Pristopi, ki temeljijo na javni poštenosti*

Pristopi v zvezi z ukrepi protikorupcijske politike, ki smo jih orisali zgoraj, temeljijo na domnevi, da so javni uradniki nujno sebični. Tako nadzor nad korupcijo temelji na tem, da postanejo stroški korupcije večji kot pa so ugodnosti, ki bi jih pridobili. Te protikorupcijske strategije skušajo poudariti večjo demokracijo in dostop državljanov do procesov odločanja, manjšo avtonomijo in prosto odločanje javnih uradnikov, izboljššan sistem pregledovanja, odgovornost ter represivne sankcije. Težišče je v mak-

---

<sup>37</sup> Svetovna banka, Protikorupcija v tranziciji: prispevek k razpravi o ukrepih, str. 3.

simiranju posrednih spodbud, da se uradniki obnašajo nekoruptivno, oziroma v maksimiranju negativnih posledic njihovega koruptivnega obnašanja.

Drugačen pristop teži k oblikovanju javne poštenosti. Takšen pristop temelji na neposrednih spodbudah – to je na domnevi, da lahko uradniki ravnajo v pozitivni smeri, tako da ravnajo pošteno, in ne le v negativni smeri, tako da se izogibajo odkritja v zvezi s svojim koruptivnim delovanjem – in na aksiomu, da lahko korupcijo najbolj nadzorujemo, če imamo takšne javne uradnike, ki so ob izvajanju različne stopnje avtonomije v zvezi z javnim dobrim bolj ali manj imuni za korupcijske priložnosti, ker svojo vlogo opredeljujejo v določenem smislu. Elemente takšnega pristopa lahko najdemo v pristopu poljske državne uprave, ki v glavnem temelji na izobraževanju in oblikovanju etike javnih uslužbencev.

Prednost takšnih strategij v postkomunističnih državah je najbrž v tem, da se zdi, da te bolj neposredno zadevajo problem, ki so ga te države podedovale od komunističnih režimov: namreč pomanjkanje jasnega občutka javne odgovornosti in javne kulture, v kateri bi poštene uradnike zlahka prepoznali. Tako je v tem smislu izziv za države kandidatke v tem, da oblikujejo takšno državno upravo ter ustvarijo takšno politično kulturo, ki bo spremenila pričakovanja državljanov – tako glede njih samih kot glede javnih uradnikov.

Pristopi, ki temeljijo na javni poštenosti, tudi spoznavajo, da lahko protikorupcijske strategije, ki temeljijo na minimaliziranju diskrecije, ustvarjajo določene probleme. Ukrepi protikorupcijske politike, ki gredo predaleč pri omejevanju diskrecije, lahko odvzamejo uradnikom še tisto presojo, ki jo nujno potrebujejo za sprejemanje odločitev v javnem interesu. Tako je v kontekstu držav v tranziciji lahko vprašljivo priporočilo glede maksimalnega omejevanja diskrecije v zvezi z opravljanjem različnih tranzicijskih nalog.

### *Lekcija za EU*

Ukrepi protikorupcijske politike, ki jih je Evropska komisija priporočila državam kandidatkam, so v glavnem zadevali paradigmo nadzora s strogim poudarkom na zagotavljanju optimalnega in polno uveljavljenega protikorupcijskega kazenskega prava. Takšna politika lahko vključuje tudi sprejetje ali izboljšanje strogih določb v zvezi z nasprotjem interesov, obsežnih določb glede nadzorovanja premoženja (kršitev katerih je lahko določeno tudi kot kaznivo dejanje),<sup>38</sup> ali oblikovanje različnih agencij za spremljanje, nadzor in revizijo v javni upravi. Vsaj do pred kratkim so se podobno tudi

<sup>38</sup> Temu je tako v mnogih primerih po pravu ZDA.

priporočila mednarodnih institucij osredotočila na reforme civilnega in kazenskega prava<sup>39</sup> ter na reformo javne uprave, ki naj bi povečala učinkovitost nadzornih mehanizmov in odgovornost javnih uradnikov. Četudi je Komisija poudarila pomembnost sprejetja kodeksov etike za javne uradnike, se zdi, da je sledila “od zgoraj – dol” pristopu k takšnih kodeksom, saj so ti določeni od zgoraj. Podobno tudi pristop držav kandidatki pri sprejemanju takšnih kodeksov ne upošteva nekaterih pomembnih lekcij, ki so se jih naučile Zahodne države pri sprejemanju etičnih kodeksov: na primer, da morajo biti učinkoviti kodeksi podrobno določeni in razviti na podlagi posvetovanj z uradniki, za katere veljajo.

Povrh temu je od sredine 90-ih let naraščalo število revizionističnih člankov o tem, zakaj bi konvencionalni pristopi k protikorupcijski politiki lahko bili napačni. Po mnenju nekaterih analitikov bi nadzorovanje korupcije za vsako ceno lahko zmanjšalo upravno učinkovitost in bi lahko celo ne uspelo krotiti nivoja korupcije.<sup>40</sup> Še posebej lahko naraščajoči obseg pravil, predpisov in sankcij, ki jih izvaja vedno večje število agencij nadzora in izvrševanja, pripelje do tega, da agencije porabijo več časa za ukvarjanje s protikorupcijskimi zadevami, kot za izvajanje svojih rednih funkcij. Pripelje pa lahko tudi do patoloških odzivov s strani javnih uslužbencev, kot je na primer težnja po delovanju “strogo po pravilih”. Omenjeni analitiki zaključujejo, da morajo uradniki pri izvrševanju svojih nalog vsaj na višjih nivojih oblasti imeti določen nivo proste presoje; saj “manj ko jim zaupamo, manj lahko naredijo za nas in bolj je s tem zmanjšana njihova sposobnost za vladanje.”<sup>41</sup>

Takšna razmišljanja so zelo pomembna za problem korupcije v državah kandidatkah. Evropska komisija je osredotočala svoj pristop, priporočila ter zahteve na področju protikorupcijske politike v državah kandidatkah na elite, od zgoraj – dol uveljavljene protikorupcijske strategije, ki jih je spremljala ustrezna “politična volja”, na izvrševanje kazenskopravne represije ter na oblikovanje delujočih nadzornih mehanizmov, da bi predvsem nadzirali uporabo sredstev EU. Osredotočenje na elite in finančne nadzorne

<sup>39</sup> Najbolj očitno je bilo to pri sprejemanju mednarodnih protikorupcijskih konvencij kot npr. Konvencije OECD zoper podkupovanje tujih uradnikov v poslovnih odnosih iz leta 1997 ali civilno-pravne ter kazenskopravne konvencije Sveta Evrope o korupciji.

<sup>40</sup> Najbolj skrajni primer dajeta Frank Anechiarico in James B. Jacobs, ki trdita, da je “iskanje absolutne poštenosti” v mestu New York pripeljalo do povečane birokratske neučinkovitosti brez zmanjšanja nivoja korupcije. Glej F. Anechiarico in J.B. Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective* [Iskanje absolutne poštenosti: kako lahko nadzor nad korupcijo povzroči neučinkovitost oblasti], University of Chicago Press, Chicago 1996.

<sup>41</sup> M. Philp, “*Corruption Control and the Transfer of Regulatory Frameworks*” [Nadzor nad korupcijo in prenos regulativnih okvirov], neobjavljen referat za seminar Svetovne banke, Varšava, maja 2000, str. 5.

mehanizme se je od leta 2001 celo povečalo, ko je SIGMA – Skupni program OECD in EU za izboljšanje vladanja ter upravljanja v državah Srednje in Vzhodne Evrope – morala omejiti svoje aktivnosti in jih tako osredotočiti predvsem na finančni nadzor ter zunanjo revizijo.<sup>42</sup>

Zadržki protikorupcijskih “revizionistov” v zvezi s prevladujočimi trendi protikorupcijske politike so lahko v primeru postkomunističnih držav zelo pomembni. Še posebno so takšnih zadržki utemeljeni, ko gre za uporabo represivnih rešitev in formalnih nadzornih mehanizmov v javni upravi. Represivne rešitve lahko ogrozi korupcija v institucijah, ki naj bi jih izvajale, medtem pa so lahko uprave, ki si prizadevajo, da bi uspešno izvajale svoje naloge, še posebej slabo opremljene s sredstvi in osebjem za razširitev notranjih nadzornih mehanizmov. Poleg tega:

Ob dejstvu razraščajoče se birokracije v Vzhodni Evropi bi sprejetje še več pravil in smernic lahko pripeljalo do porasta neučinkovitosti in več spodbud za uradnike in občane, da iščejo rešitve zunaj sistema. Če je del problema v pomanjkanju spoštovanja državnih institucij in pravnih okvirov, potem več pravnih ovir ne more obroditi sadov.<sup>43</sup>

Končno je temeljna dilema, ki preveva vse rešitve nadzora in represije, vprašanje: “Kdo bo nadziral nadzornike?” S tem v zvezi domneva, da bo vzpostavljanje mehanizmov formalne odgovornosti v postkomunističnih državah pospešilo boj proti korupciji, ne more biti samoumevna. Učinkovitost takšnih institucij je odvisna od širokega spektra dejavnikov, z večino katerih se ukvarja Komisija (kot je na primer oblikovanje harmoniziranih sistemov finančnega upravljanja v javni upravi kot predpogoj za učinkovit nadzor in revizijo). Še posebej sta ključni vprašanji poštenosti višjih uradnikov ter pripravljenost oblasti, da jim zagotovi neodvisnost ter spoštuje njihove odločitve.

#### *Nevarnosti posploševanja*

Medtem ko navedeni problemi nujno ne ogrožajo ukrepov, ki jih pri državah kandidatkah spodbuja ter zahteva Komisija, dajejo slutiti, da zgolj prenašanje rešitev iz razvitih tržnih demokracij v države v tranziciji ni vedno učinkovito – še posebej ko so takšne rešitve same predmet diskusij in sporov na Zahodu. Pristop Komisije se lahko precej razlikuje tudi od prakse v državah članicah. Ukvarjanje s korupcijo je obsežen in dolgoročen proces, pogosto je povezan s specifičnimi zahtevami posamezne države;

<sup>42</sup> A. M. Cirtautas, “Corruption and the New Ethical Infrastructure of Capitalism” [Korupcija in nova etična infrastruktura kapitalizma], *East European Constitutional Review*, Spring/Summer 2001, str. 83.

<sup>43</sup> Oxford Analytica Daily Brief, 6. november 2001.

tudi pričakovanje takojšnjih rezultatov ima lahko negativne stranske učinke na učinkovito izvrševanje ustreznih reform.

Takšna razmišljanja nadalje vodijo do vprašanja, ali *naj* bodo standardi za merjenje in boj proti korupciji v tranzicijskih državah povsem univerzalni, ali pa je v določenih primerih nujno ali celo produktivno dopustiti nekatere prakse, ki bi bile gotovo nedopustne ali nezakonite v neki izgrajeni demokraciji. V tranzicijskih državah na primer obstajajo razlogi za previdnost pri uporabi predpisov o nasprotju interesov, ki preprečujejo prevzemanje “nezdružljivih” funkcij, ali v zvezi z omejitvami glede nadaljnje zaposlitve po službovanju v javni službi. Čeprav je gotovo zaželeno, da se uradniki v svojih javnih funkcijah ne ukvarjajo s postranskimi dejavnostmi, lahko takojšnja uvedba določil o nezdružljivosti pripelje do kontraproduktivnih učinkov v okolju, kjer problem nasprotja interesov slabo razumejo ali kjer sposobnih političnih ter uradniških kadrov ni na pretek. V najslabšem primeru lahko spodbujanje odhoda talentiranih uradnikov iz javne službe celo zmanjša učinkovitost, pri čemer skorajda ne prispeva k zmanjševanju korupcije. Za začetek bi bilo morda bolj konstruktivno, če bi razumevanje pojma nasprotja interesov razvijali preko mehanizmov, ki temeljijo na kodeksih etike in zahtevah po razkritjih od primera do primera.

## 2. Viri evropskih protikorupcijskih standardov

### 2.1 Protikorupcijski okvir EU

Vključitev korupcije kot zadeve ključnega pomena za pristop k EU daje slutiti, da v državah članicah EU že obstaja zavezujoč protikorupcijski okvir, katerega morajo države kandidatke upoštevati. Dejansko pa nobenega takšnega okvira ni, vsaj v formalnem smislu ne. Komisija razvija obsežen sistem "dobrega vladanja", še posebej od objave Bele knjige o vladanju v juliju 2001.<sup>44</sup> Bela knjiga oblikuje ali potrjuje načela subsidiarnosti in še posebej poudarja oblikovanje bolj odprtega ter preglednega političnega procesa. Ukrepi, ki so bili sprejeti od sprejetja Bele knjige, obsegajo Kodeks ravnanja članov Evropskega parlamenta ter prizadevanja po oblikovanju kodeksa za uradnike Skupnosti. V luči razrešitve Santerjeve komisije leta 1999 zaradi obtožb o korupciji ter govoric, ki so krožile v začetku leta 2002, v zvezi s še enim poročilom iz istega vira o nadaljevanju kršitev visokih uradnikov na nivoju Komisije,<sup>45</sup> ter v luči odstopa istega prijavitelja avgusta 2002 in suspenza bivše glavne računovodje Komisije,<sup>46</sup> bo obseg, do katerega bo režim dobrega vladanja nadalje formaliziran in institucionaliziran, glavni pokazatelj sposobnosti EU, da pretvori očitke o korupciji v konkretne ukrepe protikorupcijske politike.

Poleg zgoraj omenjenih ukrepov je EU od začetka 90-ih sprejela nekaj protikorupcijskih instrumentov in predvsem konvenciji o zaščiti finančnih interesov Skupnosti ter o boju proti korupciji (glej spodaj). Vendar pa do srede leta 2002 nobena izmed navedenih konvencij ni bila ratificirana v dovolj velikem številu članic, da bi lahko začela veljati.

Tako ostaja protikorupcijski okvir EU razpršen in nezavezujoč. Za to sta v glavnem dva razloga. Prvič, obseg in narava korupcije se med državami članicami precej razlikujeta,

<sup>44</sup> Komisija Evropske unije, *Vladanje v EU: Bela knjiga*, COM(2001) 428 zaključni, Bruselj, 25. julij 2001.

<sup>45</sup> D. Cronin: "Whistleblower probe casts doubt over budget sign-off" [Preiskava navedb prijavitelja izraža dvom o proračunski izknjižbi], *European Voice*, 7-13. marca 2002.

<sup>46</sup> Paul Van Buitenen, uradnik Komisije, katerega obtožbe so zrušile Santerjevo Komisijo v letu 1999, je odstopil avgusta leta 2002, ker je bil "grenko razočaran" nad neuspehom glede izboljšanja finančne poštenosti. Marta Andreasen, bivša glavna računovodja Komisije, je bila suspendirana v avgustu leta 2002, potem ko je nekajkrat kritizirala domnevno ohlapno računovodsko prakso Komisije, pri čemer je primerjala računovodske standarde EU z Enronovimi. Glej K. Butler, "Official who exposed lax EU finances is suspended" [Uradnica, ki je izpostavila ohlapne finance EU, je suspendirana], *The Independent*, 30. avgust 2002.



kar odraža različne tradicije in zgodovinske dediščine. Poznana je na primer velika razlika med globoko ukoreninjenimi birokratskimi tradicijami glede značilne natančnosti in poštenja pri severnejših državah članicah na eni strani in bolj sproščenim stilom javne službe v Franciji ali, morda v manjši meri, v Nemčiji. Takšna razlika se odraža v številu tipičnih primerov, kot na primer v odhodu Eve Joly, sodnice, zadolžene za preiskavo zadeve Elf Aquitaine v Franciji.<sup>47</sup> Škandali okoli francoskega predsednika Jacquesa Chiraca<sup>48</sup> ali italijanskega ministrskega predsednika Silvia Berlusconija<sup>49</sup> skupaj s škandali financiranja političnih strank v Nemčiji<sup>50</sup> dokazujejo, da korupcija ni samo problem držav kandidatk.

Drugič, do zdaj Komisija ni obravnavala korupcije kot problema v zvezi s sposobnostjo držav članic, da izvršujejo direktive EU. S tem v zvezi ni čutila potrebe po prisili ali kritiki obstoječih držav članic v zvezi s korupcijo. Povrh tega bi to oteževali lastni problemi Komisije v zvezi s korupcijo, vsaj dokler ne izvede lastne notranje reforme. Končno, četudi bi Komisija zaradi korupcije kritizirala države članice, so te dovolj močne, da bi nasprotovale vsakršnim predlaganim direktivam EU o čiščenju pred domačim političnim pragom.

Tako je prišlo do kontradiktorne situacije. Po eni strani EU sprejema številne ukrepe za doseganje režima dobrega vladanja v zvezi z upravljanjem EU. Po drugi strani pa predstavljajo prizadevanja, da bi razširili takšne ukrepe in spodbudili "uskklajevanje" protikorupcijskih standardov in politike med obstoječimi državami članicami, zelo težaven in razdrobljen proces. Ob tem je kopenhagenski mandat omogočil Komisiji, da v primeru držav kandidatk uporabi veliko večje vzvode moči s ciljem sprejetja različnih ukrepov protikorupcijske politike. Vendar pa bosta avtoriteta Komisije in njena pogajalska moč, da zahteva takšno usklajevanje držav kandidatk, splahneli takoj, ko te postanejo članice.

### 2. 1. 1 *Neposredni protikorupcijski akti EU*

Strogo vzeto spadajo ukrepi protikorupcijske politike EU pod poglavje o Pravosodju in notranjih zadevah. Do septembra 2002 je zakonodaja Skupnosti na tem področju obsegala naslednje akte:

<sup>47</sup> Rojena Norvežanka Joly je sredi političnih pritiskov v začetku leta 2001 iz Francije odpotovala domov.

<sup>48</sup> Glej "Bad news for the president" [Slabe novice za predsednika], *The Economist*, 9. februar 2002; C. Dickey, "Jam Jar Politics" [Marmeladna politika], *Newsweek*, 9. april 2002.

<sup>49</sup> Glej "Is there less than before" [Je zdaj manj kot prej], *The Economist*, 16. april 2002.

<sup>50</sup> Glej "Too much of it" [Preveč tega], *The Economist*, 6. april 2002.

- Konvencijo o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti iz leta 1995, ki določa minimalne standarde, ki naj jih države članice sprejmejo v notranje kazensko pravo v zvezi z goljufijami v škodo proračuna Skupnosti;
- Prvi in drugi protokol k omenjeni Konvenciji, ki določata naj države članice aktivno kaznujejo podkupovanje, ki zadeva uradnike EU in škoduje finančnim interesom Skupnosti v smislu, kot ga pojmuje zgoraj omenjena Konvencija;
- Konvencijo o preprečevanju korupcije uslužbencev EU in uslužbencev držav članic EU 1997. Konvencija razširja kategorijo uradnika, za katerega velja zakonodaja v zvezi s podkupovanjem, in zajema najširši možni spekter uslužbencev EU, oblikuje standarde za opredelitev uradnika v mednarodnih protikorupcijskih postopkih ter opredeljuje tako aktivno kot pasivno korupcijo v najširšem možnem okviru, pri čemer določa dolžnost držav članic zagotoviti, da njihova zakonodaja zajema vse vidike takšne opredelitve;
- Skupna akcija v zvezi s korupcijo v zasebnem sektorju. Potem ko jo je potrdil Ministrski svet EU decembra 1998, ima ta namen uskladiti nacionalne zakonodaje glede pasivne in aktivne korupcije v zasebnem sektorju, kot tudi odgovornosti pravnih oseb na tem področju, kazni ter sankcije.<sup>51</sup>

Ti instrumenti se osredotočajo na uskladitev zakonodaje glede podkupovanja, na razširitev zakonodaje, tako da ta zajema tudi tuje uradnike ter uradnike mednarodnih organizacij, in na poudarjanje sodniškega sodelovanja na področju protikorupcijskih postopkov. Za države članice še niso pričeli veljati: do marca 2002 je Konvencijo iz leta 1995 v celoti ratificiralo osem od petnajstih članic, pri čemer Komisija meni, da vsi postopki ratifikacije še nekaj let ne bodo zaključeni.<sup>52</sup>

### 2.1.2. "Blagi" protikorupcijski akti EU

Poleg zgoraj omenjenih protikorupcijskih instrumentov zajema pristop EU h korupciji v državah kandidatkah tudi številne druge mednarodne sporazume, ki bodo takoj, ko jih bodo ratificirale vse države članice, avtomatično postali del pravnega reda EU. Ti so:

- Kazenskopravna konvencija Sveta Evrope o korupciji
- Civilnopravna konvencija Sveta Evrope o korupciji

<sup>51</sup> Skupna akcija Sveta 98/742/JHA, sprejeta 22. decembra 1998.

<sup>52</sup> Nacionalna revizijska pisarna Združenega kraljestva, Letno poročilo računskega sodišča za leto 2000, Poročilo preglednika in glavnega revizorja, HC 859 seja 2001-2002, 8. maj 2002, str. 27.

- Konvencija o pranju, odkrivanju, zasegu ter zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem
- Konvencija OECD o preprečevanju podkupovanja tujih javnih uslužbencev

Komisija med drugim izrecno ocenjuje države kandidatke na podlagi njihovega podpisa in ratifikacije teh dokumentov. Ti sporazumi imajo podobno naravo kot zgoraj omenjeni instrumenti EU, čeprav so na nekaterih področjih celo bolj dodelani. Kazenskopravna konvencija na primer zahteva uvedbo odgovornosti pravnih oseb za korupcijo.

Do junija 2002 je bilo število držav kandidat, ki so pristopile h konvencijam Sveta Evrope precej višje kot v primeru držav članic EU (glej tabeli 1 in 2), kar je, kot že rečeno v razdelku 1, v veliki meri rezultat pritiska s strani Evropske komisije. Po drugi strani so države članice napredovale pri ratifikaciji konvencije OECD (glej tabelo 3).

Tabela 1: Kazenskopravna konvencija Sveta Evrope o korupciji: stanje, junij 2002

države	datum podpisa	datum ratifikacije	datum začetka veljavnosti	pridrži
<b>DRŽAVE KANDIDATKE</b>				
Bolgarija	27/01/99	07/11/01	01/07/02	X
Češka	15/10/99	08/09/00	01/07/02	X
Estonija	08/06/00	06/12/01	01/07/02	X
Madžarska	26/04/99	22/11/00	01/07/02	X
Latvija	27/01/99	09/02/01	01/07/02	X
Litva	27/01/99	08/03/02	01/07/02	
Poljska	27/01/99			
Romunija	27/01/99			
Slovaška	27/01/99	09/06/00	01/07/02	
Slovenija	07/05/99	12/05/00	01/07/02	X
<b>DRŽAVE ČLANICE</b>				
Avstrija	13/10/00			
Belgija	20/04/99			
Danska	27/01/99	02/08/00	01/07/02	X
Finska	27/01/99			
Francija	09/09/99			
Nemčija	27/01/99			
Grčija	27/01/99			
Irska	07/05/99			
Italija	27/01/99			
Luksemburg	27/01/99			
Nizozemska	29/06/00	11/04/02	01/08/02	X
Norveška	27/01/99			
Portugalska	30/04/99	07/05/02	01/09/02	X
Španija				
Švedska	27/01/99			
Združeno kraljestvo	27/01/99			

Vir: Pogodbena pisarna na <<http://conventions.coe.int>>, (zadnjič vpogledano 5. avgusta 2002).

Tabela 2: Civilnopravna konvencija Sveta Evrope o korupciji: stanje, junij 2002

države	datum podpisa	datum ratifikacije	datum začetka veljavnosti*
DRŽAVE KANDIDATKE			
Bolgarija	04/11/99	08/06/00	
Češka	09/11/00		
Estonija	24/01/00	08/12/00	
Madžarska			
Latvija			
Litva	18/04/02		
Poljska	03/04/01		
Romunija	04/11/99	23/04/02	
Slovaška	08/06/00		
Slovenija	29/11/01		
DRŽAVE ČLANICE			
Avstrija	13/10/00		
Belgija	08/06/00		
Danska	04/11/99		
Finska	08/06/00	23/10/01	
Francija	26/11/99		
Nemčija	04/11/99		
Grčija	08/06/00	21/02/02	
Irska	04/11/99		
Italija	04/11/99		
Luksemburg	04/11/99		
Nizozemska			
Norveška	04/11/99		
Portugalska			
Španija			
Švedska	08/06/99		
Združeno kraljestvo	08/06/00		

**Opomba:** \* Konvencija zahteva štirinajst ratifikacij za začetek veljavnosti.

**Vir:** Pogodbena pisarna na <<http://conventions.coe.int>>, (zadnjič vpogledano 5. avgusta 2002).

Tabela 3: Konvencija OECD o preprečevanju podkupovanja tujih javnih uslužbencev: stanje, junij 2002

države	deponiranje instrumenta ratifikacije/sprejema	datum začetka veljavnosti	datum začetka veljavnosti implementacijske zakonodaje**
DRŽAVE KANDIDATKE			
Bolgarija	22. december 1998	20. februar 1999	29. januar 1999
Češka	21. januar 2000	21. marec 2000	9. junij 1999
Estonija*			
Madžarska	4. december 1998	15. februar 1999	1. marec 1999
Latvija*			
Litva*			
Poljska	8. september 2000	7. november 2000	4. februar 2001
Romunija*			
Slovaška	24. september 1999	23. november 1999	1. november 1999
Slovenija	6. september 2001	5. november 2001	
DRŽAVE ČLANICE			
Avstrija	20. maj 1999	19. julij 1999	1. oktober 1998
Belgija	27. julij 1999	25. september 1999	3. april 1999
Danska	5. september 2000	4. november 2000	1. maj 2000
Finska	10. december 1998	15. februar 1999	1. januar 1999
Francija	31. julij 2000	29. september 2000	29. september 2000
Nemčija	10. november 1998	15. februar 1999	15. februar 2000
Grčija	5. februar 1999	6. april 1999	1. december 1998
Irška			
Italija	15. december 2000	13. februar 2001	26. oktober 2000
Luksemburg	21. marec 2001	20. maj 2001	11. februar 2001
Nizozemska	12. januar 2001	13. marec 2001	1. februar 2001
Norveška	18. marec 1998	16. februar 1999	1. januar 1999
Portugalska	23. novembra 2000	22. januar 2001	
Španija	4. januar 2000	4. marec 2001	2. februar 2000
Švedska	8. junij 1999	7. avgust 1999	1. julij 1999
Združeno kraljestvo	14. december 1998	15. februar 1999	

**Opombi:** \* Še niso članice Delovne skupine proti podkupovanju OECD.

\*\* To ne pomeni, da so države izpolnile vse zahteve Konvencije. Do junija 2002 na primer Češka še ni uvedla odgovornosti pravnih oseb.

**Vir:** <<http://www1.oecd.org/daf/nocorruption/annex2.htm>>, (zadnjič vpogledano 6. junija 2002).

### 2.1.3 Druge določbe, ki se posredno nanašajo na korupcijo

Proces pogajanj o vključevanju ima nadalje za cilj uskladitev zakonov na številnih drugih področjih, ki ne zadevajo neposredno protikorupcijsko politiko kot tako, so pa vseeno zelo pomembna za boj proti korupciji. Najpomembnejša takšna področja so naslednja:

- **Javna naročila.** Komisija je odigrala pomembno vlogo pri tem, da je reforma postopkov javnih naročil v državah kandidatkah sledila njenim direktivam glede takšnih naročil. Direktive določajo mejne vrednosti naročil, nad katerimi je treba razpisati javni natečaj, določajo situacije, kjer lahko pride do uporabe omejenih ponudb ali postopkov pogajanj, in določajo splošne zahteve glede pritožbenega postopka.<sup>53</sup>
- **Reforma državne uprave.** Komisija je vseskozi poudarjala, da morajo države kandidatke reformirati svojo državno upravo v smislu splošnega cilja "krepitve usposobljenosti". Takšna pričakovana reforma zajema tri vidike: povečanje ravni uslužbencev, povečanje profesionalnih standardov ter povečanje plačila.
- **Državni finančni nadzor in revizija.** Komisija od držav kandidatk zahteva, da ustvarijo takšne sisteme finančnega nadzora, ki bodo predvsem zagotavljali, da naraščajoči pritok sredstev EU ne bo zapravljen. To vsebuje sprejetje mednarodnih državnih revizijskih standardov,<sup>54</sup> vzpostavitev učinkovitih, neodvisnih ter *ex ante* notranjih nadzornih sistemov in, ponovno, povečanje usposobljenosti uslužbencev ter informacijskih sistemov.
- **Sodniška reforma.** Komisija pripisuje podoben pomen kot korupciji tudi sodniški reformi. Komisija si je vztrajno prizadevala za reforme, ki bi vzpostavile in zagotovile (i) sodniško neodvisnost in (ii) učinkovitost sodnega sistema pri obravnavanju primerov.<sup>55</sup> Oba omenjena cilja sta očitno nujna pogoja za učinkovit boj proti korupciji.

<sup>53</sup> Direktive Evropske komisije št. 66/1989, 13/1992, 50/1992, 36/1993, 37/1993, 38/1993, 52/1997, 4/1998.

<sup>54</sup> Deklaracija o smernicah revizijskih navodil iz Lime, <[http://www.intosai.org/2\\_LIMADe.html](http://www.intosai.org/2_LIMADe.html)>, (zadnjič vpogledano 31. julija 2002; INTOSAI (Mednarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucij) kodeks etike in revizijski standardi, <[http://www.intosai.org/2\\_CodEth\\_AudStand2001\\_E.pdf](http://www.intosai.org/2_CodEth_AudStand2001_E.pdf)>, (zadnjič vpogledano 31. julija 2002).

<sup>55</sup> Glej Spremljanje procesa pristopa k EU: neodvisnost sodstva, Open Society Institute, Budapest 2001; in Spremljanje procesa pristopa k EU: sodna usposobljenost, Open Society Institute (v izdajanju); objavljeno na <<http://www.eumap.org>>.

## 2.2 Svet Evrope: dvajset vodilnih načel, GRECO

Poleg dveh konvencij o korupciji je leta 1997 Odbor ministrov Sveta Evrope odobril obsežen okvir "Dvajsetih vodilnih načel v boju proti korupciji".<sup>56</sup> Čeprav načela za države niso zavezujoča, služijo kot morebiten okvir za razvoj protikorupcijskih strategij v najširšem smislu. Načela ne obsegajo le protikorupcijsko zakonodajo, marveč tudi ukrepe za preprečevanje ter boj proti korupciji, pri čemer vključujejo spodbujanje javne zavesti, neodvisnost tožilstva in sodišč, omejevanje imunitete javnih funkcionarjev, reformo javne uprave (vključno s preglednostjo), kodekse ravnanja za izvoljene predstavnike, ureditev financiranja političnih strank ter svobodo medijev v zvezi z iskanjem ter objavljanjem informacij.

Leta 1998 je Svet odobril oblikovanje Skupine držav proti korupciji (GRECO), da bi spodbudil mednarodno sodelovanje.<sup>57</sup> GRECO, ki je do junija 2002 imel 34 članic, organizira medsebojno spremljanje izpolnjevanja vodilnih načel s strani držav članic. Prvi krog ocenjevanja držav članic GRECO glede spoštovanje treh vodilnih načel bo dokončan konec leta 2002.<sup>58</sup>

Kljub temu, da je GRECO prva organizacija, ki sistematično ocenjuje tako države kandidatke kot države članice EU, Evropska komisija v dokumentih vključevanja in rednih poročilih sploh ni omenjala Dvajset vodilnih načel, četudi je v rednih poročilih komentirala pristop državah kandidat k skupini GRECO.

<sup>56</sup> Resolucija 24 Odbora ministrov Sveta Evrope (1997), O dvajsetih vodilnih načelih za boj proti korupciji, <<http://cm.coe.int/ta/res/1997/97x24.htm>>, (zadnjič vpogledano 31. julija 2002).

<sup>57</sup> Resolucija 7 Odbora ministrov (1998), 5. maj 1998.

<sup>58</sup> Prvi krog ocenjevanj je temeljil na vodilnem načelu 3 (pravni status, pristojnosti, sredstva za zavarovanje dokazov, neodvisnost in avtonomija organov za preprečevanje, preiskovanje, preganjanje in sojenje prestopkov zvezi s korupcijo), vodilnem načelu 7 (specializacija oseb ali organov za boj proti korupciji ter sredstva, ki jih imajo na razpolago) in vodilnem načelu 6 (imuniteta glede preiskovanja, preganjanja ter sojenja prestopkov v zvezi s korupcijo). Drugi krog ocenjevanj bo preveril spoštovanje izbranih členov Kazenskopravne konvencije in šest drugih vodilnih načel. Podrobneje o tem glej <<http://www.greco.coe.int/>>, (zadnjič vpogledano 5. avgusta 2002).



### 3. Problem korupcije v državah kandidatkah

#### 3.1 Razlogi za korupcijo v državah kandidatkah

Zdi se, da je večini jasno, da je korupcija v državah Srednje in Vzhodne Evrope resnejši problem kot pa v drugih državah OECD vključno z obstoječimi državami članicami EU (glej spodaj razdelek 3. 3). Čeprav glede ravni korupcije držav kandidatk ni mogoče povsem jasno ločiti od držav članic in čeprav je korupcija nenehni problem v državah članicah EU ter v institucijah EU, sta dediščina komunizma ter narava postkomunistične tranzicije tista prepričljiva razloga, zaradi katerih je lahko pričakovati, da bo korupcija večji problem v državah kandidatkah kot pa v večini držav članic.

##### 3.1.1 Dediščina komunizma

Komunistični sistemi so uporabljali korupcijo kot sredstvo za utrjevanje oblasti, gradili takšne gospodarske sisteme, ki so za lastno preživetje temeljili na korupciji, in so – vsaj v kasnejših obdobjih svoje zgodovine – postali kleptokracije, kjer sta bili tako korupcija na visokih položajih kot poneverba normi obnašanja. To je zapustilo za seboj dediščino vzorcev obnašanja, ki nikakor ne služijo vzpostavitvi dobro delujočih demokracij ali kultur, ki korupcijo obsojajo. Še posebej je bilo moč zaslediti naslednje vzorce obnašanja:

- (i) tradiciji tako velike korupcije na visokih položajih kot majhne korupcije na nižjih položajih;
- (ii) krepko nezaupanje v državo;
- (iii) občutek legitimnosti pri prebivalstvu glede izigravanja države (“premagovanje sistema”);
- (iv) široko razvit sistem klientelizma in oblik izmenjav, ki je potekal mimo formalnih političnih ter birokratskih norm;
- (v) korupcija v zasebnem sektorju kot nadomestek za pošteno tekmovalnost.

Eden izmed pomembnih delov sistema, ki je deloval v okviru državnega socializma, četudi v še tako blagih oblikah (Madžarska), je bil globoko zasidran klientelističen sistem izmenjave, ki se je pojavil v odsotnosti učinkovitih tržnih, državnih ali drugačnih sistemov porazdelitve dobrin. Kot smo že omenili, je v boju proti korupciji v postkomunističnih državah bistveno razumeti vso dediščino teh sistemov.

*Korupcija v tranziciji*

Postkomunistične države se soočajo s številnimi dejavniki, ki v svoji kombinaciji spodbujajo korupcijo, ob tem ko hkrati nadzor nad njo še posebej otežujejo. Skupni imenovalec tranzicije in dejstvo, ki ga mednarodne organizacije kot EU ne želijo vedno priznati, je v tem, da ustvarjata demokratizacija ter uvajanje trga lahko prav toliko korupcije, čeravno korupcijo druge vrste, navkljub dejstvu, da je propad prejšnjih sistemov v državah SVE odstranil mnoge vrste korupcije, ki so bile nepogrešljiv del teh sistemov.

Postkomunistične države so podedovale birokracijo, ki ji manjka večina regulativnih institucij, ki jih potrebuje moderna država in gospodarstvo za svoje delovanje, kot tudi nekateri nujni pogoji za delovanje mehanizmov odgovornosti. Takšno birokracijo je zasulo veliko število tranzicijskih nalog – od privatizacije celotnih gospodarstev do popravljanja državnih meja v nekaterih primerih – kar je pomenilo odvrčanje pozornosti od protikorupcijskih ukrepov in oteževalo zagotovitev odgovornosti v zvezi z delovanjem posameznikov ali uprave.

Politična ter gospodarska liberalizacija je politike izpostavila različnim pritiskom, katerih večina je povezanih s korupcijo. Nosilci moči so bili naenkrat v edinstvenem položaju, da oblikujejo temeljna “pravila igre” in s tem pospešujejo korupcijo.<sup>59</sup> Civilna družba, ki so jo komunistični režimi večinoma uničili ali izključili iz javnega življenja, je v tranzicijskih državah bolj šibka in ni verjetno, da bi lahko igrala pomembno vlogo v boju proti korupciji.

Ob tem je zaradi gospodarske koncentracije, šibkosti civilne družbe in tekmovalnih pritiskov tranzicije malo verjetno, da bo zasebni sektor aktivno podprl reforme za omejevanje korupcije, četudi so gospodarski posli lahko zaradi nje precej prizadeti.<sup>60</sup> Končno je v primeru večine tranzicijskih držav zmanjšanje gospodarske blaginje – vsaj

---

<sup>59</sup> Zadnji poskusi največjih čeških političnih strank, da v svojo korist spremenijo volilni sistem, lahko služi kot primer posledic tega, kar Claus Offe označuje kot problem “strateške odvisnosti”. Ta ovira, kar Jon Elster, Claus Offe in Ulrich Preuss imenujejo “vertikalne” ter “horizontalne” pogoje, ki so potrebni da utrdijo demokracijo. Demokracija je *vertikalno* utrjena, če: “... so pravila, po katerih se razrešujejo politična ter razdelitvena nasprotja, relativno imuna pred tem, da postanejo sama predmet takšnega nasprotja.” Poleg tega je *horizontalno* razločevanje nujno v smislu “potrebne stopnje ločitve ene institucionalne sfere od druge in omejene spremenljivosti statusnih značilnosti med eno sfero in drugo”. J. Elster, C. Offe in U. K. Preuss, *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea* [Institucionalno oblikovanje v postkomunističnih državah: popravljanje ladje na morju], Cambridge University Press, 1998, str. 28-31. Očiten primer je korupcijsko podprt proces privatizacije najbolj donosnih ruskih podjetij v letih 1994-1995, pri katerem je peščica oligarhov brez večjih stroškov prevzela nadzor nad največjimi energetskimi potenciali v državi v shemi “kreditov za nakup delnic”, ki jo je financirala država.

v začetni fazi tranzicije – povečalo tako pomen klientelističnih mrež kot nezaupanje v državo. V takšnem okolju je korupcija v veliko primerih dobila politično veljavo in je postala primerno orožje v političnem boju, ki lahko v določenih okoliščinah bolj okrni legitimnost sistema kot pa škoduje legitimnosti posameznih korumpiranih politikov.<sup>61</sup>

### 3.1.2 Nevarnosti posploševanja

Medtem ko ni moč zanikati obstoja skupnih dejavnikov, ki botrujejo korupciji v postkomunističnih državah, se je pomembno izogniti se domnevi, da je korupcija v vseh postkomunističnih državah enaka in da zahteva enake rešitve. Velike kulturne razlike niso tipične le za države članice EU. Tudi med državami Srednje in Vzhodne Evrope so velike kulturne, zgodovinske ter drugačne razlike, ki se odražajo v obsegu in naravi korupcije. Korupciji na Češkem na primer ne botruje verjetno le komunistična dediščina, temveč tudi dediščina Habsburške monarhije in njene birokratske tradicije, medtem ko se korupcija na Poljskem – vsaj s strani večine domačih opazovalcev – zdi med drugim rezultat stoletnega nezaupanja v državo kot posledice dolge zgodovine zavojevanja s strani različnih zunanjih sil. Takšna razlikovanja dajejo slutiti, da je poleg ugotavljanja skupnih temeljnih minimalnih vsebin treba iskati predvsem rešitve, ki bodo lastne posameznim državam. Toda zaenkrat skoraj še ni bilo kaj prida raziskav v tej smeri.

## 3.2 Ocena EU o korupciji v državah kandidatkah

Siceršnje težave pri merjenju korupcije, ki izhajajo iz pomanjkanja dogovorjene definicije, poslabšuje še dejstvo, da skušajo stranke dejanja korupcije, v katera so vpletene, prikriti, saj so ta navadno prepovedana. Evropska komisija to upošteva, saj se osredotoča predvsem na prokorupcijsko politiko in ne na korupcijo samo. Vendar pa brez ustrezne analize fenomena, zoper katerega se bo borila (korupcija), takšna politika ne bo zmogla učinkovito odgovoriti na specifične potrebe v različnih državah.

Pri ocenjevanju korupcije se je Komisija v praksi oprla v glavnem na dokaze, ki so jih zbrale njene lokalne delegacije ES. Po drugi strani pa ocena Komisije glede ukrepov protikorupcijske politike sloni na bolj sistematičnem, čeprav še vedno splošnem seznamu ali nizu meril (glej razdelek 3. 2. 2).

<sup>61</sup> Naraščajoča podpora populističnim (in celo protisistemskim) strankam na Poljskem je klasičen primer takšne neugodne dinamike.

### 3.2.1 Ocena o korupciji v državah kandidatkah

Eden izmed navedenih ciljev Komisije pri ocenjevanju napredka držav kandidat v zvezi s pridruženjem je objektivnost. Sestavljeno poročilo Komisije 1999 je poudarilo, da

je proces rednega ocenjevanja, ki temelji na nespremenljivih merilih, edini način za pošteno ter uravnoteženo oceno resnične sposobnosti vsake izmed držav kandidat, da izpolni kopenhagenska merila.<sup>62</sup>

Razumljivo je, da je korupcija tisto področje, kjer je primerjalno težko podati objektivno oceno. Tako uradniki Komisije pravijo, da ne poskušajo meriti korupcije v državah kandidatkah, ampak se skušajo osredotočiti na ukrepe protikorupcijske politike. Toda zato, da strukturira svoje analize o korupciji, Komisija vendarle daje mnenja o korupciji v državah kandidatkah, ki temeljijo na drugotnih virih – od lokalnih raziskav javnega mnenja do mednarodnih primerjalnih študij. A pri tem izrecno ne navaja nikakršnih dokazov, ki so na razpolago v več državah, in zdi se, da ko navaja rezultate raziskav v zvezi z državami kandidatkami, ne uporablja doslednega pristopa. Na primer v Rednem poročilu o Slovaški 1999 je izpostavila številna področja, kjer je korupcija precejšen problem, kar se zdi, da temelji na *diagnostičnih raziskavah* Svetovne banke, ki so jih leta 1999 opravili na Slovaškem.<sup>63</sup> Komisija pa v svoji oceni o Romuniji ni omenila enakih raziskav, ki so jih opravili tam.

Pronicljive so ocene Komisije o razširjenosti korupcije (glej tabeli 4-5), s katerimi je resnost korupcije v državah kandidatkah razvrstila na podlagi poročil od “relativno omejenega problema” preko “rahle zaskrbljenosti” do “močno razširjene oziroma sistemske”. Analiza rednih poročil naznačuje, da so pri ocenjevanju korupcije uporabili tri merila. O teh merilih razpravljamo spodaj.

---

<sup>62</sup> Evropska komisija, Sestavljen dokument: poročila o napredku pri vključevanju vsake države kandidatke, Oktober 1999, str. 10.

<sup>63</sup> Evropska komisija, Redno poročilo Komisije o napredku Slovaške pri vključevanju 2001, str. 19.

Tabela 4: Merila, ki so jih uporabili pri označevanju ravni korupcije v državah kandidatkah v Rednih poročilih 2000

država	ocena ravni korupcije	kazenska statistika	raziskave javnega mnenja	poročila	mediji	okvir nadzora/regulativna pomanjkljivost	govorice/nedoločeno
Bolgarija	da (zelo hud problem)		X		X	X	X
Češka	da (ostaja problem)	X	X			X	
Estonija	da (relativno omejen problem)					X	
Madžarska	da (ostaja problem)					X	
Latvija	da (resna ovira delovanju javne uprave)					X	
Litva	da (vir zaskrbljenosti)	X				X	
Poljska	da (okolje, v katerem lahko korupcija cveti)	X		X		X	
Romunija	da (močno razširjena in sistemski problem)	X				X	X
Slovaška	da (zaznave, da je korupcija močno razširjena)		X			X	X
Slovenija	da (relativno omejena)					X	X

Vir: Evropska komisija, Redna poročila 2000, objavljeno na:

<<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2000/>>, (zadnjič vpogledano 5. avgusta 2002).

Tabela 5: Merila, ki so jih uporabili pri označevanju ravni korupcije v državah kandidatkah v Rednih poročilih 2001

država	ocena ravni korupcije	kazenska statistika	raziskave javnega mnenja	poročila	mediji	okvir nadzora/regulativna pomanjkljivost	govorice/nedoločeno
Bolgarija	da (zelo hud problem)		X			X	X
Češka	da (resen razlog za zaskrbljenost)	X	X	X		X	
Estonija	da (relativno omejen problem)						
Madžarska	da (ostaja problem)						X
Latvija	da (zaznana visoka raven korupcije)	X				X	X
Litva	da (področje zaskrbljenosti)	X				X	
Poljska	da (splošna zaznava, da je korupcija močno razširjena)	X				X	X
Romunija	da (močno razširjen in sistemski problem)					X	X
Slovaška	ne	X				X	X
Slovenija	da (zdi se, da ostaja relativno omejena)					X	X

**Vir:** Evropska komisija, Redna poročila 2001, objavljeno na:

<<http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/>>, (zadnjič vpogledano 22. avgusta 2002).

*Kazenska statistika*

Številna redna poročila navajajo statistiko glede kazenskih pregonov in obsodb zaradi korupcije, na primer Estonija (1998), Češka (1999, 2000), Poljska (1999, 2000) in Latvija (1999, 2000). Toda razlaga takšne statistike s strani Komisije je dvoumna. Redno poročilo o Sloveniji 2000 navaja, da: “[So] v skladu z razpoložljivo statistiko in poročili problemi korupcije relativno omejeni,”<sup>64</sup> pri čemer da kazenska statistika označuje dejansko korupcijo. Vendar se zdi, da v večini drugih primerov, kjer je omenjena kazenska statistika, Komisija razlaga takšno statistiko kot dokaz v zvezi z odločnostjo boja proti korupciji, namesto kot indikator ravni korupcije same. V Rednem poročilu o Češki 2000 na primer navaja omejeno število sodnih postopkov, ki izhajajo iz državne protikorupcijske strategije “Čiste roke”, kot dokaz neustreznosti protikorupcijskega boja.

Očitno je, da obstajajo resni problemi v zvezi z zanesljivostjo kazenske statistike pri merjenju ravni korupcije.<sup>65</sup> Pri tem je tendenca Komisije, da razlaga to statistiko kot kazalce učinkovitosti protikorupcijskega boja – pri čemer več sodnih postopkov pomeni tudi bolj učinkovit boj – po svoje tudi logična. A uporaba takšnega pristopa ni dosledna. Na primer niti Poljska niti Latvija nista bili v Rednih poročilih 2000 pohvaljeni zavoljo velikega napredka v zvezi z obsodbami zaradi korupcije. Podoben odstotek obsodb na Češkem in Madžarskem v letu 2000 ne zmanjšuje mnenja, da je korupcija bolj resen problem v prvi kot v drugi. Četudi je sama primerjava odstotka obsodb med državami lahko problematična, se to ne zdi motivacija za različne ocene Komisije. Na splošno ni nobenega vodila, ki bi nakazovalo, kaj je zadovoljiv odstotek obsodb, niti ni omenjena nikakršna oporna točka v zvezi z odstotki obsodb v državah članicah EU, ki bi služila kot takšno vodilo. Obstajajo celo razlogi za dvom ali statistika obsodb v državah članicah sploh pove kaj smiselnega glede ravni korupcije (glej razdelek 2.1).

*Raziskave javnega mnenja*

Tri izmed Rednih poročil iz novembra 2000 izrecno črpajo iz javnomnenjskih raziskav o korupciji, medtem ko bi takšne raziskave lahko uporabili tudi v zvezi z drugimi poročili držav (na primer v zvezi s poglavjem “razpoložljivi dokazi” v Rednem poročilu o Sloveniji 2000). Poročilo o Bolgariji 2000 navaja, da imajo glede na določene raziskave carino, policijo ter sodstvo za najbolj korumpirane poklice v Bolgariji, četu-

<sup>64</sup> Komisija, Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju 2000, november 2000, str. 16.

<sup>65</sup> Nezanesljivost kazenske statistike odraža 50-odstotni porast sodnih postopkov glede korupcije na Poljskem v letu 1999 in približna podvojitve sodnih postopkov v Latviji v enakem obdobju.

di drugi poklici, ki so jih navajali kot korumpirane, zajemajo univerzitetne učitelje ter uradnike v javnem sektorju.<sup>66</sup> Redno poročilo o Češki 2000 navaja ankete, ki "prikazujejo, da vsak peti Čeh domneva, da korupcija preveva veliko področij vsakdanjega življenja,"<sup>67</sup> in da ima javnost za najbolj skorumpirano državno upravo, ki ji sledijo policija in obveščevalne službe, zdravstvo, bančništvo ter politična sfera. Poročilo o Slovaški 2000 navaja vladno raziskavo, ki je ugotovila, da je petina strank v sodnih postopkih že imela izkušnje s korupcijo.<sup>68</sup>

Takšen pristop Komisije ni dovolj jasen. Ni jasno, do kakšne mere ima Komisija rezultate raziskav za kazalce dejanske ravni korupcije. Tudi v primeru razpoložljivih podrobnih dokazov primerjalne raziskave, še posebej glede podatkov iz Raziskave o podjetniškem okolju in delovanju iz leta 1999, ki sta jo naročila Svetovna banka in Evropska banka za obnovo in razvoj,<sup>69</sup> ni videti, da bi jih uporabili sistematično.

#### *Premalo določeni dokazi*

V številnih rednih poročilih Komisija podaja ugotovitve glede ravni korupcije, ki temeljijo na dokazih, ki bo bodisi nejasno določeni – kot v primeru Slovenije, kjer omenjajo "razpoložljivo statistiko in poročila"<sup>70</sup> – ali sploh niso določeni. To na žalost drži še posebej za države, ki prejmejo najslabšo oceno v zvezi s korupcijo, kot v primeru Poročila o Bolgariji 2000, ki navaja, da:

V Bolgariji ostaja korupcija zelo resen problem. Medtem ko je težko določiti njen obseg, nenehne govornice o korupcijskih praksah na različnih nivojih uprave in javnega sektorja omadežujejo politično, gospodarsko ter socialno okolje.<sup>71</sup>

<sup>66</sup> Komisija, Redno poročilo Komisije o napredku Bolgarije pri vključevanju 2000, november 2000, str. 17.

<sup>67</sup> Komisija, Redno poročilo Komisije o napredku Češke pri vključevanju 2000, november 2000, str. 21.

<sup>68</sup> Komisija, Redno poročilo Komisije o napredku Slovaške pri vključevanju 2000, november 2000, str. 17.

<sup>69</sup> Glej Svetovna banka, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* [Protikorupcija v tranziciji: prispevek k razpravi o ukrepih politike].

<sup>70</sup> Komisija, Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju 2000, november 2000, str. 16.

<sup>71</sup> Komisija, Redno poročilo Komisije o napredku Bolgarije pri vključevanju 2000, november 2000, str. 17.



Podobno tudi poročili o Romuniji ter Latviji – kjer se zdi, da štejeta ti dve državi skupaj z Bolgarijo kot najslabši kandidatki glede korupcije – ne predstavljata nikakršnih specifičnih dokazov glede korupcije. V Poročilu o Poljski 2001, ki jo je Komisija imela za eno izmed bolj korumpiranih držav kandidatk, se je Komisija sklicevala na “naraščanje nedavnih pomembnih navedb” in to komentirala kot:

Ne glede na to, ali se določene navedbe izkažejo za resnične ali ne, gre za splošno zaznavo o tem, da je korupcijo močno razširjena. To je uničujoče dejstvo tako v domačem kot mednarodnem smislu.<sup>72</sup>

Uporaba navedb – ki se zlahka izkažejo kot neutemeljene in kot normalni del predvolilnega političnega boja – kot dokaza v zvezi z navajanjem korupcije kot “uničujočega problema v mednarodnem smislu” prinaša nevarnost razvitja v samoizpolnjujočo se prerokbo.

*Posredni dokazi: regulativne pomanjkljivosti*

Komisija svoje trditve o ravni korupcije v državah kandidatkah v veliki meri opira na strukturne regulativne pomanjkljivosti v določeni sferi. Na primer v Rednem poročilu o Estoniji 2000 je poudarila potrebo po znatnem povečanju plač v policiji, medtem ko je med “političnimi merili” poudarila potrebo po borbi proti korupciji v policiji. To kaže, da ne označujejo korupcije kot problema na podlagi neposrednih dokazov o korupciji, temveč na podlagi regulativnih pomanjkljivosti, ki lahko pripeljejo do korupcije: pojasnila glede domnevnega pojava uporabljajo za to, da označijo pogoje, ki lahko dajejo le slutiti, a ne morejo dokazati, da pojav obstaja.<sup>73</sup> Primere v zvezi s takšno tendenco lahko najdemo skoraj v vsakem poročilu z izjemo Slovenije, kjer očitno zadostnost regulativnih institucij (ali vsaj nadaljujočo se reformo v tej zvezi) lahko uporabimo za dokaz, da je korupcija omejen problem. Četudi je regulativne pomanjkljivosti – kot jih označuje Komisija – moč razlagati tako, da oblikujejo takšen vidik dane institucije ali sistema, ki še povečuje njegovo občutljivost za korupcijo, ni nujno, da je vedno tako. Podobno pa je lahko domneva, da očitna ustreznost ali reforma regulativnih institucij ponuja dokaze o tem, da korupcija ni resen problem, še bolj pomanjkljiva in lahko velja le pod določenimi pogoji. Tako poročilo EUMAP o Sloveniji označuje šibkost izvršilnih ter regulativnih organov, kar lahko ustvarja morebitne probleme v zvezi s korupcijo – prav nasprotno od ocene Komisije.

<sup>72</sup> Komisija, Redno poročilo Komisije o napredku Poljske pri vključevanju 2000, november 2000, str. 21.

<sup>73</sup> Kot primer smo tu izbrali Estonijo, ker tako glede na Redno poročilo samo kot glede na druge raziskave, na primer *Transparency CPI*, korupcija ni resen problem v tej državi.

*Ocena ukrepov protikorupcijske politike v državah kandidatkah*

Glede ocene obstoječih ukrepov protikorupcijske politike in ukrepov, ki naj jih države kandidatke še sprejmejo, lahko merila Komisije glede držav kandidatk razdelimo v tri skupine. Uradniki Komisije zatrjujejo, da pri pripravi rednih poročil Komisija sledi "listi" šestih meril za spremljanje korupcije, ki so:

1. obstoj in izvrševanje ukrepov protikorupcijske politike;
2. institucionalna ureditev implementacije ter delitev nalog med institucijami;
3. kodeks ravnanja za javne uslužbence;
4. programi usposabljanja za javne uslužbence;
5. primeri korupcije v vladi in javni uprave ter kako se je oblast odzvala na te primere;
6. ratifikacija ter izvrševanje relevantnih konvencij (Svet Evrope, OECD).<sup>74</sup>

Analiza rednih poročil prinaša vzorec komentarjev, ki v določenem smislu sovpada z omenjeno listo. Sicer pa Komisija ocenjuje, zagovarja ali daje mnenje o posameznih ukrepih politike v določenih državah, ne da bi pri tem omenjala podobne ukrepe v drugih državah.

V nadaljevanju navajamo merila, ki jih vsebujejo redna poročila.

*(i) Merila, ki so uporabljena bolj ali manj dosledno v vseh državah kandidatkah.*

To kategorijo tvorita v glavnem dva elementa:

*Mednarodni instrumenti*

Komisija vztrajno upošteva obseg, v katerem so države pristopile k mednarodnim protikorupcijskim instrumentom: natančneje, ali so podpisale ter ratificirale Kazensko-pravno in Civilnopravno konvencijo Sveta Evrope o korupciji in Konvencijo OECD o preprečevanju podkupovanja tujih javnih uslužbencev; in ali so uskladile svojo zakonodajo z zahtevami Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti 1995 in njenih dveh protikorupcijskih protokolov ter Konvencije o boju proti korupciji, ki zadeva uradnike Evropskih skupnosti in uradnike držav članic Evropske unije 1998. Za te zahteve se zdi, da zagotavljajo temelj za izgradnjo takšne upravne ureditve, kot jo Komisija zahteva od držav kandidatk v zvezi s korupcijo: namreč učinkovite službe, ki naj prispevajo k boju zoper goljufije in korupcijo in polno sodelovanje med nacionalnimi oblastmi in Evropsko komisijo, še posebej z OLAF-om, tj. z lastnim oddelkom EU proti goljufijam.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Podatke je priskrbel Oddelek za širitev DG pri Evropski komisiji.

<sup>75</sup> Podatke je priskrbel Oddelek za širitev DG pri Evropski komisiji, marec 2002.

*Organi odkrivanja in pregona*

Drugič, Komisija vztrajno sprejema tudi ukrepe, ki spodbujajo in pomagajo pri izboljšanju institucij za odkrivanje in pregon. Precejšen del te dejavnosti je povezan z obstojem programa Sveta Evrope OCTOPUS, ki obsega skupne seminarje agencij EU za odkrivanje in pregon in držav kandidatk. Poudarek priporočil OCTOPUS je na povečani specializaciji različnih organov (ustvarjanje posebnih policijskih, preiskovalnih ter sodnih protikorupcijskih oddelkov) in izboljšanju koordinacije med njimi in drugimi specializiranimi protikorupcijskimi organi.

Slednja usmeritev meri na dosledno politiko Komisije v zvezi s spodbujanjem razvoja nacionalnih protikorupcijskih strategij. Povrh tega Komisija nenehno zagovarja povečane napore v zvezi z bojem proti korupciji v carinski upravi.<sup>76</sup>

Uporaba omenjenih meril v zvezi s posameznimi državami kandidatkami je prikazana v tabelah 6 in 7, ki črpata iz *Pristopnih partnerstev 1999 in 2000*.

---

<sup>76</sup> Na tem področju se sicer zdi, da je zaskrbljenost v zvezi s korupcijo posredno povezana s primarno skrbjo EU v zvezi s tihotapstvom, saj skoraj ni podanih dokazov o obstoju korupcije.

Tabela 6: Korupcija kot obveza na temelju Pristopnih partnerstev 1999

država	omemba korupcije	kratkoročne prioritete	srednjeročne prioritete
Bolgarija	da	PNZ: izpopolniti organe za odkrivanje in pregon in sodstvo; nacionalna protikorupcijska strategija; ratificirati evropske konvencije	NT: spodbuditi borbo proti korupciji v carinski upravi; PNZ; izvrševati protikorupcijsko strategijo
Češka	da	PNZ: izvrševati ukrepe protikorupcijske politike (zakonodaja, implementacijske strukture, dovolj kvalificirano osebje, institucionalno sodelovanje)	NT: nadaljevati boj proti korupciji v carinski upravi; PNZ; nadalje izpopolniti organe za odkrivanje in pregon; nadalje se boriti proti korupciji
Estonija	da	PNZ: nadaljevati boj proti korupciji: oblikovati izpopolnjen sistem podatkov o kazenskih preiskavah, izboljšati raziskovalno sposobnost, izboljšati sodelovanje glede odkrivanja in pregona; ratificirati konvencijo OECD	
Madžarska	da	PNZ: ratificirati Evropsko kazenskopravno konvencijo	PNZ: nadalje izpopolnjevati organe za odkrivanje in pregon; nadaljevati boj proti korupciji; izboljšati koordinacijo
Latvija	da	NT: nadaljevati boj proti korupciji na področju carine PNZ: izpopolniti organe za odkrivanje in pregon in sodstvo za nadaljnji boj proti korupciji; konkretizirati ukrepe za boj proti korupciji; izboljšati koordinacijo; ratificirati evropski konvenciji in konvencijo OECD	PNZ: izvrševati zakonodajo o korupciji in protikorupcijsko strategijo
Litva	da	NT: carina: vzpostaviti boj proti korupciji PNZ: izpopolniti organe za odkrivanje in pregon in sodstvo ter izboljšati koordinacijo za nadaljnji boj proti korupciji; ratificirati Kazenskopravno konvencijo in konvencijo OECD; sprejeti in začeti izvrševati nacionalno protikorupcijsko strategijo	PNZ: izvrševati modernizirano medagencijsko strukturo za boj proti korupciji
Poljska	da	PNZ: izvrševati protikorupcijski program in program proti goljufijam (posebno carina, policija in sodstvo); ratificirati Evropsko kazenskopravno konvencijo ter konvencijo OECD	PNZ: nadalje izpopolnjevati organe za odkrivanje in pregon ter sodstvo in izboljšati koordinacijo
Romunija	da	NT: carina: uporabljati ukrepe za boj proti goljufijam in korupciji PNZ: izpopolniti organe za odkrivanje in pregon in sodstvo in izboljšati koordinacijo za nadaljnji boj proti korupciji; sprejeti zakon o preprečevanju in boju proti korupciji, ustanoviti neodvisni protikorupcijski oddelek; ratificirati Evropsko kazenskopravno konvencijo in konvencijo OECD	
Slovaška	da	PNZ: ratificirati Evropsko kazenskopravno konvencijo in konvencijo OECD	PNZ: izpopolniti organe za odkrivanje in pregon in sodstvo; nadaljevati boj proti korupciji
Slovenija	da	PNZ: ratificirati Evropsko kazenskopravno konvencijo in konvencijo OECD	NT: nadaljevati boj proti korupciji PNZ: nadalje izpopolniti organe za odkrivanje in pregon in izboljšati koordinacijo; nadaljevati boj proti korupciji

**Opomba:** PNZ: pravosodne in notranje zadeve, NT = notranji trg.

**Vir:** Pristopna partnerstva 1999, objavljeno na:

<[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_10\\_99/acc\\_partn.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/acc_partn.htm)>, (zadnjič vpogledano 22. avgusta 2002).

Tabela 7: Korupcija kot obveza na temelju Pristopnih partnerstev 2001

država	omemba korupcije	ukrepi
Bolgarija	da	PM: NUJNO: začeti izvrševati nacionalno protikorupcijsko strategijo s posebnim ozirom na ozaveščanje, preprečevanje in pregon
Češka	da	PM: slediti naporom za bolj učinkovit boj proti korupciji in gospodarskemu kriminalu PNZ: ustvariti okvir za boljše sodelovanje med agencijami za izvrševanje prava z ozirom na boj proti gospodarskemu kriminalu in korupciji, nadaljnje usposabljanje glede organiziranega kriminala, uvajanje sodobne opreme; nadaljevati napore za krepitev carinske etike, bojevati se proti korupciji in goljufijam
Estonija	da	CU: nadaljevati boj proti goljufijam in korupciji na področju carine, nadaljevati spoštovanje etičnih mer na področju carine
Madžarska	da	PM: zagotoviti izvrševanje protikorupcijske strategije
Latvija	da	PM: dopolniti pravni okvir za boj proti vsem vrstam korupcije, zagotoviti izvrševanje zakonodaje in protikorupcijske strategije; izboljšati medagencijsko in mednarodno sodelovanje
Litva	da	PM: sprejeti in začeti izvrševati protikorupcijsko strategijo, Zakon o preprečevanju korupcije in Kodeks etike za javne uslužbenice; ratificirati relevantne mednarodne protikorupcijske konvencije
Poljska	da	PM: izvrševati obsežno protikorupcijsko strategijo
Romunija	da	PM: okrepiti boj proti korupciji z natančnejšo določitvijo pristojnosti organov, ki sodelujejo v protikorupcijskih dejavnostih, in zagotavljanjem izboljšane koordinacije ter okrepitvijo sposobnosti za izvrševanje
Slovaška	da	PM: pospešiti boj proti korupciji z ozirom na zagotavljanje pravočasnega in učinkovitega izvrševanja protikorupcijskih akcijskih načrtov PNZ: nadaljevati napore za okrepitev carinske etike, bojevati se zopet goljufije, korupcijo in gospodarski kriminal FN: NUJNO: dopolniti zakonodajo glede notranjega finančnega nadzora, okrepiti boj proti goljufijam, pospešiti napore za zagotavljanje pravilne rabe, nadzora, spremljanja ter ocenjevanja predpristopnih sredstev ES
Slovenija	ne	

**Opomba:** PM: politična merila, PNZ: pravosodje in notranje zadeve, NT: notranji trg, CU: carinska unija, FN: finančni nadzor.

**Vir:** Pristopna partnerstva 2001, objavljeno na:

<[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/acc\\_partn.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/acc_partn.htm)> (zadnjič vpogledano 5. avgusta 2002).

*(ii) Merila, ki so nedosledno uporabljena med državami kandidatkami*

Drugi niz meril sestavljajo zakonske določbe, ki se bolj ali manj izrecno nanašajo na korupcijo, a katere Komisija vendarle glede držav kandidatk ne uporablja enako. V nekaterih primerih Komisija poudarja potrebo po določenih reformah, jih omenja ali kritizira v kontekstu obstoječe protikorupcijske strategije določene države, kar pa v primeru neke druge države ne stori. Ta merila vsebujejo na primer naslednje:

- Spremljanje nasprotja interesov in/ali premoženja. V letu 2001 je Komisija na primer ugotovila, da mora Slovenija posvetiti več pozornosti preprečevanju situacij nasprotja interesov v zvezi z javnimi naročili,<sup>77</sup> pri čemer ni omenila tega problema v drugih državah, kjer je problem tudi resen (na primer na Češkem ali Poljskem).
- Financiranje političnih strank. Komisija je zaznala napredek v zvezi s predpisi o financiranju političnih strank na Poljskem (2001) in v Litvi (2000) ter izrecno pozvala na bolj pregleden sistem financiranja strank v Romuniji (2001). Komisija pa ni omenila sprejetje podobnih izboljšav v slovaški zakonodaji v letu 2001 in ni določila nikakršnih meril za opredelitev dobrega sistema.<sup>78</sup>
- V Poročilu o Litvi 2000 je kot pomemben protikorupcijski ukrep omenjeno sprejetje zakona o lobiranju.<sup>79</sup> Vendar lobiranje skorajda ni omenjeno v drugih poročilih, navkljub močno razširjenim dokazom, da je nebrzdano lobiranje eden izmed glavnih virov korupcije v državah kandidatkah.
- V Poročilu o Litvi 2001 je Komisija izrecno zapisala, da je “potrebno doseči večjo vključitev civilne družbe v boj proti korupciji”. Vloga civilne družbe pri boju proti korupciji pa ni omenjena v drugih poročilih razen v primeru Bolgarije. Komisija na primer sploh ni komentirala dejstva, da je civilna družba na Slovaškem igrala glavno vlogo pri sprejemanju ukrepov protikorupcijske politike, medtem ko se zdi v Sloveniji civilna družba na področju korupcije tako šibka, da ne igra nikakršne vloge.

*(iii) “Ustvarjanje usposobljenosti”*

Poleg skrbi za neposredne ukrepe protikorupcijske politike je še posebej pomembno merilo obseg lastne usposobljenosti za izvrševanje pravnega reda EU. Splošno poročilo 2001 tako prča o tem, da je tretji niz kopenhagenskih meril v zvezi s sposobnostjo za prevzemanje dolžnosti članstva postal posebna prioriteta:

<sup>77</sup> Komisija, Redno poročilo Komisije o napredku Slovenije pri vključevanju 2001, str. 18.

<sup>78</sup> To verjetno odraža pomanjkanje vsakršnih evropskih standardov glede financiranje političnih strank, da ne omenjamo različnih škandalov v zvezi s financiranjem strank v državah EU, še posebej na primer v Nemčiji (glej razdelek 2.1).

<sup>79</sup> Komisija, Redno poročilo Komisije o napredku Litve pri vključevanju 2000, str. 18.

Pogoji za članstvo, ki jih je določil kopenhagenski Evropski svet leta 1993, in ki so jih nadalje podrobneje opredelili naslednji Evropski sveti, nudi-jo izhodiščna merila za ocenjevanje napredka vsake izmed držav kandidatk. Ti pogoji obstajajo v veljavi in zahtev po njihovem spreminjanju ni. V sedanji fazi procesa pridruževanja pa se je nujno prav toliko osredotočiti na sposobnost kandidatk, da izvršujejo in uveljavljajo pravni red EU, kot na njegovo prevzemanje v domači pravni red. Zato je zdaj posebna pozornost posvečena upravnim ter sodnim usposobljenosti kandidatk.<sup>80</sup>

Ob povezanosti med korupcijo in sposobnostjo držav kandidatk, da izvršujejo pravni red EU, ni čudno, da EU pogosto omenja usposobljenost v kontekstu ali v zvezi z razpravami o ukrepih protikorupcijske politike. Tako na primer navedba iz Sestavljenega poročila 1999, katerega smo že omenili, omenja nizke plače javnih uslužbencev kot enega izmed dveh dejavnikov korupcije v državah kandidatkah. Glavna vidika Komisije v zvezi z ustvarjanjem usposobljenosti sta naslednja:

- Zakon o državni upravi, ki ima za posledico ustrezno plačilo, kadrovanje ter primeren sistem nadzora. Skrb Komisije v zvezi z nadzornimi sistemi v glavnem zadeva potrebo po nadzoru naraščajočega pritoka sredstev EU v države kandidatke in prehoda v razvrstitev strukturnih skladov. Ta vključuje sprejetje mednarodnih državno-revizijskih standardov (Deklaracija iz Lime in standardi INTOSAI), vzpostavitev učinkovitih, neodvisnih ter *ex ante* notranjih nadzornih sistemov in, ponovno, dvig usposobljenosti tako v smislu kadriranja kot v smislu obvladovanja informacijskih sistemov.
- Izboljšana usposobljenost sodstva, ki ima za posledico utrjevanje sodniške neodvisnosti, primerno kadrovanje sodišč, ustrezno infrastrukturo ter usposabljanje.

Čeprav je potreba po ustvarjanju usposobljenosti v javni upravi držav kandidatk nedvomna, je povezava med reformo javne uprave, ki jo zagovarja Komisija, in korupcijo bolj sporna. Prvič, preudarnost v smislu zagotavljanja varne službe ter povišic plač je do neke mere vprašljiva ob dejstvu, da so prejemniki v pomembnem obsegu prav tisti, za katere se zdi, da so v rednih poročilih označeni za korumpirane.<sup>81</sup> Drugič, v kolikor korupcija ni le vprašanje slabo plačanih javnih uslužbencev, ki si dvigajo plače, temveč

<sup>80</sup> Komisija, *Prizadevanja za uspeh širitve: Strateški dokument in poročilo Evropske komisije o napredku v zvezi s pristopom vsake izmed držav kandidatk*, str. 5.

<sup>81</sup> OECD je na primer leta 2001 izrecno priporočila, da določbe, ki zagotavljajo varnost službe, umaknejo iz češkega zakona o javni službi. *Gospodarske raziskave OECD: Češka julij 2001*, str. 164, OECD, Pariz, julij 2001.

je bolj globoko zasidrana v patronažnih mrežah, je kaj malo verjetno, da bodo povišice plač pomagale. Nekateri opazovalci<sup>82</sup> so celo dvomili v politično izvedljivost takšnih ukrepov, pri čemer je tudi njihova ekonomska izvedljivost v mnogih držav lahko sporna zaradi povečanja trošenja javne uprave.

### 3.3 Korupcija v državah kandidatkah: dokazi

#### 3.3.1 Pojav korupcije v državah kandidatkah

Še vedno je zelo malo primerjalnih raziskav, ki bi ponudile jasne dokaze o obsegu korupcije v državah kandidatkah. Ni tudi nikakršnih podrobnih ter obsežnih študij o korupciji v članicah EU in državah SEV, ki bi nudile dovolj podatkov za resne primerjave. Kljub temu pa raziskave dajejo slutiti, da korupcijo vsaj v določenem smislu zaznavajo kot enega izmed resnih problemov v državah kandidatkah. Ena izmed pomembnejših raziskav, ki so jo opravili med državami kandidatkami v novembru 2001, priča o tem, da 73 odstotkov državljanov meni, da je večina ali da so vsi javni uradniki korumpirani. Raziskava je ugotovila, da v Latviji in Litvi več kot devet desetih državljanov meni, da je njihova oblast korumpirana, medtem ko je Slovenija edina država, v kateri večina (58 odstotkov) državljanov meni, da v oblastnih sferah ni veliko korupcije.<sup>83</sup> Skupni kazalci dvanajstih mednarodnih indeksov korupcije (in drugih spremljivk v zvezi z vladanjem), ki so jih izračunali Daniel Kaufmann in sodelavci, dajejo slutiti, da je korupcija v državah SVE in v baltskih državah precej obsežnejša kot v državah OECD.<sup>84</sup> Vendar je uporabnost te primerjave za države kandidatke manj jasna, kajti nekaj njih je že članic OECD. Poleg tega avtorji sami priznavajo, da je

82 "Ob dejstvu komunistične dediščine skuša biti postkomunizem egalitarističen, kar pomeni, da je nevoščljivost največja javna vrlina. Volivci se ne bodo nikoli strinjali z dobro plačano javno službo, kar si tako ali tako tudi težko privoščijo glede na naraščajoči obseg državne birokracije." A. Sajo, "Clientelism and Extortion: Corruption in Transition" [Klientelizem in izsiljevanje: korupcija v tranziciji] (spremenjena verzija prispevka A. Sajo, "Corruption, Clientelism, and the Future of the Constitutional State in Eastern Europe" [Korupcija, klientelizem in prihodnost ustavne države v vzhodni Evropi], East European Constitutional Review 1998, let. 7, št. 2), str. 10.

83 Novi evropski barometer 2001, Center za preučevanje javne politike, Univerza v Strathclydu; podrobneje glej R. Rose, "Advancing into Europe: Contrasting Goals of Post-Communist Countries" [Pridruževanje Evropi: različni cilji postkomunističnih držav], ki bo objavljen v Nations in Transition 2002, Freedom House, New York. <<http://www.cspp.strath.ac.uk>>, zadnjič vpogledano 24. avgusta 2002, str. 11.

84 Glej Svetovna banka, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* [Protikorupcija v tranziciji: prispevek k razpravi o ukrepih], str. xiv.



točnost, s katero indeksi merijo kvaliteto vladanja, omejena: celo v zvezi z njihovimi agregatnimi indeksi posameznih elementov vladanja, za katere avtorji pravijo, da so bolj točni kot posamezni indeksi sami, avtorji menijo, da

[Č]etudi je mogoče v grobem najti dvajset ali več držav z najboljšim oziroma najslabšim vladanjem na svetu, je veliko težje najti statistično pomembne razlike v vladanju med večino državami.<sup>85</sup>

Nadaljnji dve pomembni izjemi v zvezi s pomanjkanjem dokazov sta na kratko predstavljene v nadaljevanju.

*The Transparency International Corruption Perceptions Index [Indeks Transparency International v zvezi z zaznavami korupcije] (CPI)*

CPI je izdelan iz neponderiranega povprečja razpoložljivih raziskav domačega javnega mnenja o ravni korupcije v vsaki izmed držav. Indeks sega od 0 (najbolj korumpirane) do 10 (najmanj korumpirane). V letu 2001 je bilo povprečje CPI za države članice EU 7,6 in sicer od 4,2 za Grčijo do 9,9 za Finsko, za postkomunistične države kandidatke pa 4,3, v razponu od 2,8 za Romunijo do 5,6 za Estonijo.

Čeprav se zdi, da tako izračuni Kaufmanna in sodelavcev ter CPI potrjujejo obstoj velike razlike v ravni korupcije med državami članicami in državami kandidatkami, obe regiji nista v povsem ločenih kategorijah, ko gre za vprašanja korupcije. Italija se po CPI uvršča nižje kot Estonija, medtem ko se Grčija uvršča nižje od Estonije, Madžarske, Slovenije in Litve. V zvezi z državami kandidatkami samimi pa CPI ne daje optimistične slike glede časovnega trenda, kajti le dve od desetih držav sta prikazali določen napredek v obdobju 1998-2001. Toda upoštevati moramo, da CPI kaže določeno inercijo, saj temelji tako na sedanjih kot na preteklih raziskavah, in je tako v bistvu spreminjajoče se povprečje.

<sup>85</sup> D. Kaufmann, A. Kraay in P. Zodo-Lobaron, *Aggregating Governance Indicators* [Združevanje kazalcev vladanja], World Bank Policy Research Paper št. 2195, str. 5.

Tabela 8: Rezultati Indeksa zaznave korupcije in uvrstitev držav kandidatk, 1998-2001

	rezultat CPI (uvrstitev)				trend uvrstitve
	1998	1999	2000	2001	
Bolgarija	2,9 (66)	3,3 (63)	3,5 (52)	3,9 (47)	izboljšanje
Češka	4,8 (37)	4,6 (39)	4,3 (42)	3,9 (47)	poslabšanje
Estonija	5,7 (26)	5,7 (27)	5,7 (27)	5,6 (28)	stabilno
Madžarska	5,0 (33)	5,2(31)	5,2 (32)	5,3 (31)	stabilno
Latvija	2,7 (71)	3,4 (58)	3,4 (57)	3,4 (59)	stabilno
Litva	NI	3,8 (50)	4,1 (43)	4,8 (38)	izboljšanje
Poljska	4,6 (39)	4,2 (44)	4,1 (43)	4,1 (44)	stabilno
Romunija	3,0 (61)	3,3 (63)	2,9 (68)	2,8 (69)	postopno poslabšanje
Slovaška	3,9 (47)	3,7 (53)	3,5 (52)	3,7 (51)	stabilno
Slovenija	NI	6,0 (25)	5,5 (28)	5,2 (34)	poslabšanje
število držav, vključenih v indeks	85	99	90	91	

**Opomba:** Absolutni rezultati med različnimi leti *niso primerljivi*. Uvrstitve v različnih letih so primerljive v kolikor je vzorec držav nespremenljiv, za kaj v glavnem tudi gre. "NI" pomeni, da določena države ni bila vključena v indeks za določeno leto.

**Vir:** *Transparency International*, <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>, (zadnjič vpogledano 22. avgusta 2002).

Raziskava EBRD/World Bank Business Environment and Enterprise Performance Survey [Raziskava Evropske banke za obnovo in razvoj in Svetovne banke o podjetniškem okolju in delovanju] iz leta 1999 (BEEPS)

Medtem ko so vsi gornji kazalci izdelani iz raziskav o zaznavah korupcije, sta pomemben poskus v zvezi z meritvijo razširjenosti korupcije z vprašanji o dejanskih izkušnjah, povezanih s korupcijo, napravili Evropska banka za obnovo in razvoj in Svetovna banka. Leta 1999 sta opravili obširno raziskavo in pri tem izprašali 3000 menežerjev v sedemnajstih tranzicijskih državah. Med drugim je raziskava skušala meriti dve glavni spremenljivki:

- **Upravno korupcijo:** obseg, v katerem podjetja izvajajo neformalna plačila s ciljem vplivanja na izvrševanje formalnih pravil;
- obseg, v katerem se družbe udeležujejo ali so prizadete zaradi **kupovanja države**, ki ga opredeljujejo kot "dejanja posameznikov, skupin ali podjetij tako v javni kot v zasebni sferi, s katerimi ti skušajo zavoľo lastnih ugodnosti vplivati na oblikovanje zakonov, podzakonskih aktov ali drugih ukrepov vlade, in potekajo na način zagotavljanja nezakonitih in nepreglednih zasebnih ugodnosti javnim uradnikom".<sup>86</sup>

#### *Upravna korupcija*

Glede na rezultate raziskave BEEPS namenjajo podjetja v državah kandidatkah približno 2,1 odstotka svojih letnih dohodkov za neformalna plačila javnim uradnikom (glej tabelo 9). Kot odstotek letnega dobička bi bila številka seveda jasno povsem večja. Tabela 10 daje podrobnejši vidik razmerja podjetij v vsaki državi kandidatki, ki plačujejo različne odstotke svojih dohodkov za podkupovanje.

**Tabela 9: Povprečen odstotek letnih dohodkov, ki jih podjetja v državah kandidatkah namenjajo za neformalna plačila javnim uradnikom**

	Bolgarija	Češka	Estonija	Madžarska	Litva	Poljska	Romunija	Slovaška	Slovenija	Latvija
povpr.	2,1	2,5	1,6	1,7	2,8	1,6	3,2	2,5	1,4	1,4
število opazovanj	98	97	92	91	75	175	99	80	98	121

Vir: Vzajemni zbir podatkov BEEPS, Svetovna banka, <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>, (zadnjič vpogledano 22. avgusta 2002).

<sup>86</sup> Svetovna banka, *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate* [Protikorupcija v tranziciji: prispevek k razpravi], str. xv.

Tabela 10: Odgovori na vprašanje “Kakšen odstotek dohodkov namenja podjetja, kot je vaše, v povprečju za neformalna plačila javnim uradnikom?” (odgovori v odstotkih)

država	0	< 1	1 - 2	2 - 10	10 - 12	13 - 25	> 25
Bolgarija	0	42	32	12	10	3	0
Česka	0	44	18	20	15	2	2
Estonija	0	35	37	28	0	0	0
Madžarska	0	61	14	16	8	2	0
Litva	0	49	14	24	8	6	0
Poljska	0	59	21	14	7	0	0
Romunija	3	28	35	23	8	3	1
Slovaška	0	40	21	32	6	2	0
Slovenija	0	54	15	24	5	0	2
Latvija	7	54	19	16	2	0	2

Vir: Vzajemni zbir podatkov BEEPS, Svetovna banka, <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>, (zadnjič vpogledano 22. avgusta 2002).

Vprašanje, na katerega se nanašajo podatki v tabeli 10, so postavili tudi v številnih državah EU, namreč v Franciji, Nemčiji, Italiji, na Portugalskem, v Španiji, na Švedskem ter v Združenem kraljestvu. Čeprav ni podatkov o povprečnem odstotku dohodkov, ki so jih podjetja plačala javnim uradnikom, je raziskava odkrila presenetljive razlike. Na primer v povprečju 84 odstotkov vprašanih je odgovorilo, da podjetja, kot so njihova, ne izplačujejo nikakršnih neformalnih plačil, kar je seveda povsem drugačen rezultat od rezultatov v tabeli 10. Podobno je v povprečju 3,5 odstotkov podjetij v državah EU odgovorilo, da družbe kot one same izplačujejo 2 - 10 odstotkov letnih dohodkov v obliki neformalnih plačil, v primerjavi z 20,9 odstotki družb v državah kandidatkah. V povprečju 67 odstotkov družb v državah EU je v raziskavi odgovorilo, da ko družbe v njihovi industrijski panogi poslujejo z državo ni nikakršnih neformalnih plačil, v primerjavi s povprečjem 8,5 odstotkov v državah kandidatkah.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Glede rezultatov raziskav v EU glej *The World Business Environment Survey (WBES) 2000*, <<http://info.worldbank.org/governance/wbes>>, (zadnjič vpogledano 23. julija 2002); glede rezultatov v državah kandidatkah glej *The Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS)*, del WEBS v zvezi s tranzicijskimi državami, <<http://info.worldbank.org/governance/beeps>>, (zadnjič vpogledano 23. julija 2002).

*Kupovanje države*

Da bi lahko priskrbeli podatke, ki bi jih lahko razlagali kot merjenje kupovanja države, so v okviru raziskave BEEPS vprašali menedžerje podjetij, ali in v kakšnem obsegu so njihove družbe prizadete v zvezi s kupovanjem različnih vrst odločitev. Povzetki rezultatov za države kandidatke so prikazani v tabeli 11. V smislu kupovanja države, kot ga natančno pojmuje opredelitev Svetovne banke, je najzanimivejši splošni rezultat, da skoraj dvajset odstotkov družb na splošno omenja prizadetost zaradi korupcije pri sprejemanju zakonodaje in v zvezi s financiranjem političnih strank. Številke so precej različne od države do države, vseeno pa: odstotek podjetij, prizadetih zaradi kupovanja zakonodajnih odločitev, sega od 8 odstotkov v Sloveniji do 40 odstotkov v Latviji (glej tabelo 12), medtem ko je število v zvezi s financiranjem strank v razponu od 4 odstotkov na Madžarskem do 42 odstotkov v Bolgariji (glej tabelo 13). Odgovori držav glede sodniških odločitev niso jasni kazalci kupovanja države v smislu opredelitve Svetovne banke, a so vseeno zanimivi, saj kažejo na pomembne probleme v zvezi s korupcijo v sodnih postopkih. Številke o korupciji pri sprejemanju predsedniških uredb in odločitev centralne banke so manj pomembne glede držav kandidatk, kajti predsedniki imajo omejene pristojnosti v vseh teh državah, poleg tega pa neodvisnost centralne banke v teh državah ni resno ogrožena.

**Tabela 11: Kazalci kupovanja države: odstotek prizadetih podjetij zaradi kupovanja odločitev**

	parlamentarna zakonodaja	predsedniške uredbe	centralna banka	kazenska sodišča	gospodarska sodišča	financiranje strank	gospodarski indeks kupovanja
Bolgarija	28	26	28	28	19	42	28
Češka	18	11	12	9	9	6	11
Estonija	14	7	8	8	8	17	10
Madžarska	12	7	8	5	5	4	7
Latvija	40	49	8	21	26	35	30
Litva	15	7	9	11	14	13	11
Poljska	13	10	6	12	18	10	12
Romunija	22	20	26	14	17	27	21
Slovaška	20	12	37	29	25	20	24
Slovenija	8	5	4	6	6	11	7
povprečje držav kandidatk	19	14,4	14,6	14,3	14,7	18,5	15,1

**Vir:** J. Hellmann, G. Jones in D. Kaufmann, "Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition" [Polasti se države, polasti se dneva: kupovanje države, korupcija in vpliv v tranziciji], Policy Research Working Paper 244, World Bank Institute and Office of the Chief Economist, EBRD, September 2000, str. 9.

Tabela 12: Odgovori podjetij na vprašanje: “Kakšen vpliv so imele naslednje oblike korupcije na vaše poslovanje? Prodaja parlamentarnih glasov zasebnim interesom.” (odstotek primerov)

	nikakršnega vpliva	majhen vpliv	znaten vpliv	zelo velik vpliv	število opazovanj
Bolgarija	62	10	18	10	68
Češka	71	12	14	4	95
Estonija	67	19	9	5	103
Madžarska	73	15	7	5	101
Litva	77	8	10	6	73
Poljska	66	21	8	5	171
Romunija	62	16	12	11	76
Slovaška	69	11	17	3	71
Slovenija	80	12	2	6	111
Latvija	30	30	31	9	122

Tabela 13: Odgovori podjetij na vprašanje: “Kakšen vpliv so imele naslednje oblike korupcije na vaše poslovanje: Prispevki političnim strankam s strani zasebnih interesov.” (odstotek primerov)

	nikakršnega vpliva	majhen vpliv	znaten vpliv	zelo velik vpliv	število opazovanj
Bolgarija	47	10	22	21	78
Češka	87	8	2	3	89
Estonija	55	29	13	4	108
Madžarska	90	7	2	2	108
Litva	69	18	7	6	83
Poljska	74	16	6	4	172
Romunija	59	14	17	10	71
Slovaška	56	24	14	6	84
Slovenija	67	22	6	5	109
Latvija	34	31	24	12	119

**Opomba:** števila ne dosegajo 100 zaradi zaokroževanja.

**Vir:** Vzajemni zbir podatkov BEEPS, Svetovna banka, <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>, (zadnjič vpogledano 22. avgusta 2002).

*Problemi posploševanja*

Četudi zgoraj predstavljene raziskave nudijo malo dokazov o tem, da bi bila v zadnjih letih korupcija v državah kandidatkah morda v upadu, obstaja kar nekaj razlogov za previdnost, bodisi glede raziskav samih, bodisi glede utemeljenosti sklepanja o tem, ali je v dani državi korupcija narasla ali upadla. Nekaj od teh razlogov smo predstavili že v razdelku 1.2.1: v glavnem v zvezi z razliko med zaznavami in dejanskimi izkušnjami ter kratkovidnostjo razumevanja korupcije kot le podkupovanja ali neformalnega plačevanja. Pri tem še posebej manjkajo ocene o pojavu klientelizma kot oblike socialno-politične organizacije v postkomunističnih družbah.

Poleg tega večina raziskav temelji na zaznavah celotne korupcije v dani državi, pri čemer ni posebnega poudarka na možnosti, da bi lahko v istem obdobju korupcija upadla na določenih področjih in porasla na drugih. Medtem ko predstavlja raziskava BEEPS pomemben korak k večji kompleksnosti, ki temelji na razlikovanju med upravno korupcijo in kupovanjem države (glej zgoraj), postavlja velikost vzorcev podjetij, ki so v razponu od približno 70 do 170, pod vprašaj reprezentativnost rezultatov glede položaja v vseh podjetjih.

Ne glede na statistična vprašanja prinaša položaj gospodarske tranzicije dodatno težavo pri sklepanju o trendu korupcije v državah kandidatk. V glavnem lahko na grobo razlikujemo med "tranzicijsko" in "navadno" korupcijo. "Tranzicijska korupcija" pomeni korupcijo v določenih vzporednih procesih, kot je na primer privatizacija, in je zelo razširjena v vseh državah kandidatkah. "Navadna korupcija" se nanaša na korupcijo v zvezi z dejavnostmi, ki nenehno potekajo v kateri koli državi (kot na primer podeljevanje licenc, registracija družb ali ureditev konkurence). Zaključki o trendih korupcije v državah kandidatkah morajo upoštevati to razlikovanje: padci v ravni korupcije lahko odražajo zaključek procesov privatizacije, medtem ko lahko porast korupcije na primer označuje porast v vsakdanji obremenitvi sodnih institucij.

*GRECO*

Vsi ti dejavniki podpirajo dve glavni stališči. Ocene o korupciji v posameznih državah imajo, prvič, omejeno uporabnost, če niso podrobne in določne v institucionalnem smislu. Drugič, poročila EUMAP glede posameznih držav pričajo o tem, da gre za splošno pomanjkanje podrobnih raziskav o korupciji v državah kandidatkah tako glede empiričnih,<sup>88</sup> kot glede kvalitativnih analiz o dovzetnosti različnih institucij za korupcijo.

---

<sup>88</sup> Z izjemo nekaterih pomembnih raziskav, kot na primer velike raziskave s strani lokalne veje *Transparency International* v Litvi, diagnostične raziskave Svetovne banke na Slovaškem in v Romuniji ter zgoraj navedenih raziskav, ki so jih opravili Miller in sodelavci na Slovaškem in Češkem.

Po drugi strani so v okviru skupine GRECO začeli z analizami korupcije in ukrepov protikorupcijske politike na temelju dvajsetih vodilnih načel Sveta Evrope. Te analize so sicer še v povojih, saj še niso začeli ocenjevati držav glede na nekatera najbolj pereča vodilna načela (na primer financiranje političnih strank). Kljub temu pa ostajajo poročila GRECO najbližja analizi, ki bi temeljila na doslednih standardih, pri čemer nudijo ocene, ki bi jih lahko uporabili v primerjalnem smislu vsaj na področju ukrepov protikorupcijske politike.

### 3.3.2 Žarišča korupcije

Poročila EUMAP o posameznih državah potrjujejo večino ugotovitev Evropske komisije v zvezi s korupcijo v državah kandidatkah, še posebej glede upravne korupcije. A poročila vsebujejo tudi pomembne dokaze o tem, da so se države kandidatke sposobne spoprijeti z upravno korupcijo in jo zmanjšati. Tako se zdi, da so korupcijo v carinskih organih uspeli v precejšnji meri zmanjšati v velikem številu držav, kot na primer na Češkem, v Latviji in na Poljskem.<sup>89</sup>

Poročila EUMAP odražajo stališča Komisije, ki ugotavlja probleme v sodstvu in institucijah odkrivanja in pregona tako glede korupcije kot neučinkovitost teh institucij v zvezi z bojem proti korupciji. Poudarjajo namreč probleme glede neodvisnosti institucij pregona še posebej na Poljskem in v Romuniji. Na splošno se še v nobeni državi kandidatki niso sodišča ali tožilstva izkazala kot dovolj neodvisna ali močna, da bi lahko vršila preiskave ali vlagala obtožbe na temelju suma v zvezi z določenimi politiki ali strankami tudi tedaj, ko to ne bi bilo po volji politični eliti.

Vendar se poročila EUMAP o posameznih državah močno razlikujejo od ugotovitev Komisije in sicer v poudarku, ki ga namenjajo korupciji na številnih drugih področjih, ki jih izpostavljam v nadaljevanju.

#### *Kupovanje države*

Področje, kateremu je Komisija namenila malo pozornosti, je korupcija v zakonodajnem procesu v državah kandidatkah, čemur Svetovna banka pravi "kupovanje države" (glej zgoraj). Poročila EUMAP kažejo, da je nenadzorovano lobiranje resen problem v večini držav kandidat. Številne države so sicer napravile pomembne korake v tej smeri, kot sta na primer objavljanje predlogov zakonov na Internetu in vključevanje civilne družbe. Kljub temu se zdi, da ni zakonodajni proces v nobeni državi dovolj

<sup>89</sup> Tudi madžarska veja *Transparency International* šteje reformo carine kot eno izmed glavnih področij, kjer je bil napravljen očiten napredek v zvezi z bojem proti korupciji.



dobro urejen, da bi omejil vpliv korupcije na vsebino zakonodaje s strani različnih poslovnih interesov, kot na primer na način organiziranja postopkov formalnih posvetovanj, ki vključujejo le pregledna ter splošna interesna združenja. Na primer na Češkem je parlamentarni proces zelo dovzeten za korupcijo poslancev; v zadnjem desetletju so se pojavljali pravi sistemski problemi v zvezi s prikritim lobiranjem. Uspešno lobiranje s strani poslovnih interesov, ki so prispevali določena sredstva političnim strankam, bi lahko predstavljalo določen problem v Estoniji in Litvi, sicer pa je to eden izmed ključnih problemov korupcije v Latviji. V Bolgariji se pojavljajo resni dvomi v zvezi z uspešnim izvrševanjem vladne protikorupcijske strategije zaradi močnega odpora s strani določenih entitet (kot je carinska uprava), ki skušajo ovirati reformo.

#### *Financiranje političnih strank*

Korupcija preko financiranja političnih strank je eden izmed glavnih problemov v večini držav kandidatki. Nobena izmed teh držav ni oblikovala učinkovitega sistema za omejevanje korupcije, četudi se zdijo prehod k velikodušnemu državnemu financiranju na Češkem, stroge zahteve glede sporočanja v zvezi z donacijami v Estoniji (in nazadnje tudi v Latviji) in dodelitev nadzorne vloge volilni komisiji na Poljskem, vsi pomembni koraki v pravi smeri. Obseg problema se giblje zelo različno od države do države. Na enem koncu predstavlja na primer v Romuniji korupcija v zvezi s financiranjem strank sistemski problem; zdi se povezana s sistemom prispevkov kandidatov na volitvah političnim strankam v zameno za kandidiranje na njihovih kandidatnih listah. Financiranje strank v Bolgariji, Latviji, na Poljskem ter Slovaškem je bilo (ali se vsaj zdi, da je bilo) v prejšnjem desetletju močno korumpirano. Škandal v zvezi s financiranjem strank je na primer zrušil češko vlado leta 1997, medtem ko obstajajo v ostalih državah resni dvomi o verodostojnosti računov strank in s tem o povezanosti med zasebnimi interesi in strankami.

#### *Javna naročila*

Navkljub napredku pri sprejetju obsežne zakonodaje javnih naročil v vseh državah kandidatkah, ostaja korupcija v zvezi z javnimi naročili resen in močno razširjen problem v večini, če že ne v vseh državah kandidatkah. Čeprav je zakonodaja glede javnih naročil storila mnogo v zvezi z zatiranjem najbolj očitnih oblik korupcije (temelječe na izogibanju zahtevam v zvezi s ponudbami), so se tako državni organi kot naročniki, kot tudi družbe ponudnice zlahka prilagodili novim okoliščinam. Podkupnine v višini 10 – 20 odstotkov od pogodbene vrednosti so kot tipične navajali v številnih državah, vključno s Češko, Madžarsko, Latvijo, Litvo, Poljsko in Romunijo. V Bolgariji ter na Slovaškem se zdijo javna naročila leglo korupcije, medtem ko v Estoniji in Sloveniji pomanjkljivosti v zvezi s sistemom nadzorovanja javnih naročil povzročajo dvom v poštenost postopkov.

*Javna uprava*

Poročila EUMAP v zvezi s posameznimi državami potrjujejo široko razširjene zaznave, da je korupcija v javni upravi resen problem. K temu med drugim prispevajo tudi neuspeh v zvezi z reformo tako občutljivega področja kot je postopek podeljevanja licenc, neuspeh v zvezi z izkoreninjenjem patronaže pri imenovanjih, pomanjkanje učinkovitih postopkov za pritožbo zoper upravne odločitve ter neuspeh glede preprečevanja široko razširjenih nasprotij interesov.

Četudi se poročila o državah niso posebej osredotočila na lokalno oblast, je med samo raziskavo EUMAP postalo jasno, da je korupcija na nivoju lokalne oblasti še posebej velik problem v številnih državah. Tako se v Estoniji korupcija na nivoju lokalnih oblasti zdi še posebej pereč problem, k čemur pripomorejo tesne vezi med lokalnimi podjetniki ter uradniki in nesposobnost številnih pomembnih regulativnih institucij, da učinkovito delujejo na nivoju lokalnih oblasti. Ob dejstvu, da je splošni nivo korupcije v Estoniji očitno relativno nizek, se zdi korupcija na nivoju lokalnih oblasti pomembno problematično področje tudi v drugih državah kandidatkah.

*Ozaveščenost državljanov in odpravljanje krivic*

V državah kandidatkah je ozaveščenost državljanov glede korupcije tako prenapihnjeno kot premalo kritično. Korupcija je pomembno politično vprašanje v večini držav z izjemo Estonije in Slovenije. Toda oblika ozaveščenosti državljanov ni tiste vrste, ki bi spodbujala nenehen pritisk na elite, da se obnašajo nekoruptno ali da sprejemajo konsistentne in učinkovite ukrepe protikorupcijske politike. V nasprotju s tem se je v številnih državah – četudi v različnih obsegih – pojavil vzorec, po katerem postajata korupcija in prilizovanje na splošno glavni orožji v arsenalu tistih, ki hlepijo po moči. Posledica tega so volitve, kjer uporabljajo korupcijo kot izgovor za rušenje vlade, in kot obljubo neke čistejše prihodnosti, a povolilnim ukrepom protikorupcijske politike manjka dovolj pristojnosti ali realne politične volje, ali jih celo še v slabšem smislu izrabljajo za obračunavanje s političnimi nasprotniki. Ta pojav je bil zelo očitna na Poljskem, kjer so se volitve v letu 2001 bile predvsem glede vprašanja korupcije, pri čemer je kasnejša vlada storila bore malo v smislu sprejetja trajnejših ukrepov v smislu drugačnega vedenja od prejšnjih vlad. Celo tam, kjer so vlade prišle na oblast z iskrenim ciljem sprejetja dolgoročnejših ukrepov protikorupcijske politike, pomembnost korupcije kot političnega vprašanja ovira doseganje nadstrankarskega konsenza, ki je nujen za sprejetje nekaj najpomembnejših reform (na primer v smislu zmanjšanja korupcije v zakonodajnem procesu).

Kar v nekaj državah so organizacije civilne družbe igrale vidno vlogo pri oblikovanju ukrepov protikorupcijske politike in pri izvajanju nenehnega pritiska na vlade, da jih sprejmejo, kot na primer v Bolgariji in Latviji. Navkljub temu pa gre za splošno pomanj-

kanje učinkovitih postopkov v zvezi s pritožbami državljanov zoper upravne odločbe in za splošno pomanjkanje naporov v smeri izobraževanja državljanov glede njihovih pravic zoper državo. V stikih z javno upravo lahko državljanji, ki se zavedajo svojih pravic in vedo, kam se lahko obrnejo v zvezi z odpravo krivic, igrajo pomembno vlogo pri zmanjševanju vsakodnevne korupcije in to tudi v državah, s tako hudimi problemi v zvezi s korupcijo, kot je na primer Bolgarija.<sup>90</sup>

#### *Neodvisnost medijev*

Čeprav igrajo mediji izredno pomembno vlogo pri dviganju ozaveščenosti glede korupcije v državah kandidatkah, ostajajo za učinkovito raziskovalno novinarstvo še številne pomembne ovire. V Romuniji so v zakonih še vedno krute določbe, ki kratijo svobodo govora, medtem ko obstajajo podobne, sicer manj vprašljive, a še vedno zaskrbljujoče določbe v zakonih Bolgarije in Poljske. Nadaljnji resen problem v vseh državah kandidatkah je vsesplošen neuspeh pri zagotavljanju neodvisnosti javnega oddajanja: v večini držav izvajajo političen nadzor ali politično vplivajo na javno televizijo s pomočjo regulacije predvajanja ali finančnih pritiskov.

**Tabela 14: Korupcija: glavna problematična področja, ki so jih v letu 2001 označila poročila EUMAP o posameznih državah in Evropska komisija**

<b>država</b>	<b>glavni problemi, ki jih je označilo poročilo EUMAP 2001</b>	<b>glavni problemi, ki jih je označilo redno poročilo Komisije 2001</b>
Bolgarija	<ul style="list-style-type: none"> <li>• carina</li> <li>• financiranje političnih strank</li> <li>• lokalna oblast</li> <li>• sodstvo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sodstvo</li> <li>• izvajanje obstoječih protikorupcijskih zakonov</li> <li>• zapleteni postopki podeljevanja licenc in dovoljenj</li> </ul>
Češka	<ul style="list-style-type: none"> <li>• formalno izvrševanje protikorupcijske strategije</li> <li>• nenadzorovano lobiranje</li> <li>• javna naročila</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pomanjkanje zakona o javni upravi</li> <li>• javna naročila</li> </ul>
Estonija	<ul style="list-style-type: none"> <li>• šibko izvajanje zakonov</li> <li>• neučinkovitost protikorupcijskih institucij</li> <li>• lokalna oblast</li> <li>• javna naročila</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• policija (mala korupcija)</li> <li>• carina</li> </ul>

<sup>90</sup> Neki lokalni analitik v Sofiji je menil, da se državljanji, ki se zavedajo svojih formalnih pravic, lahko kosajo z bolgarskimi javnimi uradniki, ne da bi za to morali uporabljati korupcijo. Intervju z Ruslanom Stefanovim, Direktorjem projekta, Inštitut za ekonomsko politiko, Sofija, 8. februar 2002.

<b>država</b>	<b>glavni problemi, ki jih je označilo poročilo EUMAP 2001</b>	<b>glavni problemi, ki jih je označilo redno poročilo Komisije 2001</b>
Madžarska	<ul style="list-style-type: none"> <li>• patronaža političnih strank</li> <li>• neodvisnost tožilstva</li> <li>• javna naročila</li> <li>• neodvisnost medijev</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nespecifični</li> </ul>
Latvija	<ul style="list-style-type: none"> <li>• slaba koordinacija protikorupcijskih institucij</li> <li>• nenadzorovano lobiranje</li> <li>• financiranje političnih strank</li> <li>• javna naročila</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• javna uprava</li> <li>• pomanjkanje koordinacije</li> </ul>
Litva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pomanjkanje zanesljivih informacij</li> <li>• financiranje političnih strank</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• javna uprava</li> <li>• potreba po odobritvi nacionalne protikorupcijske strategije</li> </ul>
Poljska	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pomanjkanje volje za sprejem protikorupcijske strategije</li> <li>• izvenproračunske agencije</li> <li>• neodvisnost tožilstva</li> <li>• korupcija kot populistično politično vprašanje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• javna zaznava korupcije</li> <li>• pomanjkanje koherentnega pristopa</li> <li>• koordinacija in sredstva</li> </ul>
Romunija	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sodstvo, tožilstvo in policija</li> <li>• finance strank</li> <li>• parlament: imuniteta</li> <li>• financiranje političnih strank</li> <li>• zakonske določbe zoper medije</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pomanjkanje sekundarne zakonodaje za izvrševanje protikorupcijskega zakona</li> <li>• nedelujoče protikorupcijske agencije</li> <li>• finance strank</li> </ul>
Slovaška	<ul style="list-style-type: none"> <li>• toleranca glede korupcije</li> <li>• neuspeh v zvezi z izvrševanjem protikorupcijske strategije</li> <li>• sodstvo</li> <li>• javna uprava</li> <li>• zdravstvo in izobraževanje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sodstvo</li> <li>• še ne izvršena protikorupcijska strategija</li> </ul>
Slovenija	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pomanjkanje protikorupcijske strategije</li> <li>• nasprotje interesov, klientelistične mreže</li> <li>• šibko izvajanje zakonov</li> <li>• lokalna oblast</li> <li>• javna naročila</li> <li>• šibka civilna družba</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nasprotje interesov</li> </ul>

## 3.4 Protikorupcijska politika v državah kandidatkah

### 3.4.1 Dokazi

Iz dokazov, predstavljenih v poročilih EUMAP o posameznih državah, izhajajo različni trendi v zvezi z ukrepi protikorupcijske politike v državah kandidatkah. Prevladujoča tema v tej zvezi je pomanjkanje politične volje za spopad s korupcijo.<sup>91</sup> Dokazi za to so prisotni povsod, vključno z nesposobnostjo držav kandidat, da dosežejo nadstrankarski konsenz o ukrepih protikorupcijske politike,<sup>92</sup> nepripravljenostjo izvršilnih oblasti, da podelijo zadostno neodvisnost protikorupcijskim tožilcem;<sup>93</sup> kažejo se v težnji po izpolnjevanju najlažjih delov nacionalne protikorupcijske strategije ali v težnji po izpolnjevanju ukrepov protikorupcijske politike le v formalnem smislu, brez resničnega izvrševanja.<sup>94</sup> Pri tem se zdi glede teh zadržkov očitna izjema Litva, ki je oblikovala eno izmed najbolj obsežnih in sofisticiranih protikorupcijskih strategij v regiji, sprejela določeno število zelo pomembnih zakonodajnih ukrepov, ki se zelo uspešno izvajajo, in tudi edina ustvarila resnično neodvisno protikorupcijsko agencijo med vsemi državami kandidatkami.

Kjer so oblasti sprejele protikorupcijske strategije, so se le-te glede njihovega namena in izvrševanja usmerile predvsem v represijo in kazenskopравни pristop ter primarno v korupcije na nižjih nivojih, ne pa v visoko korupcijo. To je bilo najbolj očitno v Romuniji, je pa sicer značilno tudi za izvrševanje večine protikorupcijskih strategij, kjer veliko lažje sledijo naporom za strožjimi določili kazenskega prava ali za obvladovanje upravne korupcije kot pa določbam glede nasprotja interesov za uradnike na visokih položajih, določbam, ki urejajo lobiranje, ali strožjim določbam v zvezi s financiranjem strank. Ponovno je treba poudariti, da je pomembna, četudi delna izjema Litva. Sicer je v tem okviru tudi Estonija sprejela bolj obsežno zakonodajo kot druge države kandidatke, a je obseg, v katerem se zakonodaja izvršuje, vprašljiv.

<sup>91</sup> Temu je vsaj delno tako zaradi spodbud, ki jih imajo nosilci moči v postkomunističnih državah. Glej razdelek 3.

<sup>92</sup> To je bil še posebej velik problem na Poljskem in v Romuniji, ta problem pa je znatno oviral ukrepe protikorupcijske politike na primer tudi v Bolgariji, na Češkem in na Slovaškem.

<sup>93</sup> To se zdi še posebej pereč problem na Poljskem ter v Romuniji, četudi ugotovitve EUMAP niso dovolj podrobne, da bi lahko zaključili, da enako resen problem ne zadeva tudi nekaterih drugih držav.

<sup>94</sup> To so na primer opazili na Češkem ter Slovaškem.

Negativna pripomba v zvezi z večino obstoječimi protikorupcijskimi strategijami v državah kandidatkah zadeva dejstvo, da so bile takšne strategije v večini primerov preveč očitno sprejete od "zgoraj – dol". To pomeni, da so jih oblikovali na nivoju elit z neznatnim upoštevanjem ali celo brez upoštevanja poslovnega sveta, civilne družbe in nižjih javnih uradnikov. Čeravno takšen pristop morda lahko obrodi rezultate glede zmanjšanja upravne korupcije, so njegove glavne slabe strani v tem, da ne uspe oblikovati trajnejšega družbenega boja proti korupciji in da ne uspe vključiti uradnikov, ki so tarče ukrepov, v proces njihovega sprejemanja, pri čemer zapravlja pomembno priložnost, da bi si pridobil njihovo podporo.<sup>95</sup>

Te splošne težnje v protikorupcijskih strategijah držav kandidatk se sicer v formalnem smislu dejansko skladajo z zahtevami Evropske komisije, pri čemer omogočajo lokalnim elitam izpolnjevanje pogojev v zvezi s pridruženjem, kot na primer podpisovanje in ratifikacija mednarodnih konvencij. A vendar v realnosti zelo malo prispevajo k resničnemu napredku v boju proti korupciji ali glede oblikovanja obetajočih ukrepov protikorupcijske politike. Glede na značaj pridružitvenih pogajanj med Komisijo in vladami držav kandidatk se je temu namreč težko izogniti. Kljub temu pa to nujno postavlja pod vprašaj izvedljivost boja proti korupciji na visokih položajih na način, ko se Komisija tako glede sprejemanja ukrepov kot njihovega izvrševanja zanaša na prav tiste elite, od katerih lahko pričakujemo, da bodo nasprotovale takšnih ukrepov protikorupcijske politike.

### 3.4.2 Vpliv vključevanja na protikorupcijsko politiko

Proces pridruženja EU ima precejšen vpliv na pravne ter institucionalne okvire boja proti korupciji. Pritisk Komisije je privedel do pomembnih zakonodajnih sprememb še posebej na področjih zakonodaje javnih naročil, kazenskega in civilnega postopka, protikorupcijske zakonodaje in pravnega okvira javne uprave. Relativno jasen pristop EU na področju izvajanja kazenskega prava je vodil do pomembnih sprememb v državah kandidatkah, kar se je odražalo v povečani koordinaciji med različnimi organi odkrivanja in pregona, usposabljanju uradnikov v teh organih in v reformi sodstva, ki jo je podprla EU. Tako je bil na primer napredek Češke pri povečanju učinkovitosti organov odkrivanja in pregona ter sodišč v boju proti korupciji in gospodarskemu kriminalu v veliki meri rezultat izdatne podpore EU.

---

<sup>95</sup> Najbolj očitni primer tega je bilo sprejetje kodeksov etike javne službe v številnih državah. Ti so bili na splošno sprejeti na nivoju vlad, pri čemer ni bilo nikakršnih posvetovanj z uradniki, na katere se pravzaprav nanašajo.

Vendar je celo na področju ukrepov protikorupcijske politike v ožjem smislu, kot smo ga obravnavali zgoraj, Komisija pogrešala mandat oz. možnost uporabe kakšnega standarda EU na področjih kazenskih preiskav in postopkov, ki bi ji omogočili izvajati pritisk na države kandidatke v smeri zagotavljanja neodvisnosti institucij odkrivanja in pregona pred neustreznimi vplivi, kot na primer na Poljskem in v Romuniji.<sup>96</sup>

Tudi vpliv Komisije na razvoj politike, ki bi v državah kandidatkah uspešno omejila korupcijo, je bil omejen iz več razlogov. Prvič, kot je pokazal razdelek 2.1, Uniji manjka temeljito zasnovan protikorupcijski okvir. Drugič, kot že zgoraj omenjeno, elitistično, "od zgoraj – dol" osredotočenje vpliva Komisije na tem področju preprečuje spodbujanje bolj sistematičnih in širše zastavljenih strategij, ki bi segale onkraj podpiranja iniciativ, ki so jih vlade že bile pripravljene sprejeti. Ponovno je potrebno poudariti, da je to na področju ukrepov protikorupcijske politike nujno, če Komisija ne želi tvegati odprtega konflikta s korumpiranimi vladami. Na tem področju izstopa odsotnost kakršnega koli pritiska Komisije na države članice, v zvezi s problemi korupcije v zakonodajnem procesu.

Tretjič, na številnih področjih, ki jih zadevajo ukrepi, obstoječi standardi EU niso prvenstveno usmerjeni k preprečevanju korupcije. Na primer primarni cilj direktiv Komisije glede javnih naročil je spodbujanje enotnega trga v zvezi z naročili, pri čemer so protikorupcijski učinki takšne zakonodaje sekundarni.<sup>97</sup> Podobno tudi pritisk, ki ga izvaja Komisija na države kandidatke, da izpeljejo reformo javne službe, ne motivira v prvi vrsti želja po omejevanju korupcije, temveč potreba po oblikovanju takšne profesionalne javne uprave, ki bo sposobna izvrševanja pravnega reda Unije.

Tako širok spekter direktiv Komisije je sam po sebi sicer dobra stvar. Korupcija ni edini in verjetno tudi ne najpomembnejši problem, s katerim se sooča javna uprava v Srednji ter Vzhodni Evropi, in to dejstvo je potrebno upoštevati pri oblikovanju reform. Vendar ta vidik poudarja pomembnost takšnih reform za vlade držav kandidat in uradnike in ne njihovega "negativnega" učinka na korupcijo. Kot smo že omenili (glej razdelek 1.2.2), je velikokrat najboljši način boja proti korupciji ne boj proti korupciji sami, temveč doseganje drugih ciljev, katerih izpolnitev zmanjšuje korupcijo kot stranki učinek.

<sup>96</sup> V Franciji je na primer glavni tožilec Minister za javni pregon.

<sup>97</sup> Glej na primer Evropska komisija, Javna naročila v Evropski uniji, Sporočilo komisije, COM (98) 143, 11. marec 1998.

*Pomoč EU v zvezi z ukrepi protikorupcijske politike*

Četudi Evropska komisija želi, da se države kandidatke zoperstavljajo korupciji, je bila v praksi njena podpora ukrepom protikorupcijske politike nekoordinirana. Projekti PHARE, ki se nanašajo na ukrepe protikorupcijske politike, so zasnovani na *ad hoc* temeljih, pri čemer so pogosto odvisni od svetovalnih pogodb z zasebnimi podjetji. Po drugi strani ni nobenega osrednjega zbira sredstev ali uradnih ekspertiz EU, niti nikakršnega sistema povezovanja in podpiranja, ki bi bilo organizirano sistematično in načrtovano.



## 4. Korupcija in proces pridruževanja: možnost za prihodnost

Korupcija je za države kandidatke zelo pomembno vprašanje saj ovira konsolidacijo demokracije in tržnega gospodarstva. Sprejetje ukrepov protikorupcijske politike je tudi ena izmed najpomembnejših zahtev EU v zvezi s pridružitvijo. Vendar pristop Evropske komisije k problemu korupcije v državah kandidatkah ni imel vedno za posledico razvoj takšnih ukrepov, ki bi obstoječim problemom ustrezali. Podobno tudi državam kandidatkam ni bilo dano jasno vedeti, katere izhodiščne pogoje morajo izpolniti (ali se predpostavlja, da so jih izpolnile) v zvezi z ukrepi protikorupcijske politike, da bi zadovoljile pridružitvena merila.

To morda ne bo več nujno pomembno v primeru osmih kandidat, ki bodo verjetno povabljeni v Unijo v bližnji prihodnosti. Toda vprašanje ostaja še vedno zelo pomembno v primeru Bolgarije in Romunije – dveh držav, ki ne bosta povabljeni k pridružitvi EU v prvem krogu širitve, in za kateri se zdi, da se soočata z najhujšimi problemi v zvezi s korupcijo. Enako je to vprašanje pomembno tudi za države, ki so sicer v zgodnji fazi pogovorov z EU, a se pričakuje, da se morebiti pridružijo Uniji (na primer zahodne balkanske države). V resnici pa je pomembno tudi za države, ki bodo povabljeni k članstvu. Korupcija ni le “problem pridruževanja EU”, temveč problem držav kandidat, kot pojav, ki lahko v različnem obsegu zniža kvaliteto demokracije in verjetno tudi kvaliteto njihovega gospodarskega razvoja.

Korupcija v državah kandidatkah bi morala ostati tudi skrb Komisije same. Prihajajoči val pridruževanja poudarja zaskrbljenost v zvezi z dejstvom, da Evropska unija nima jasnega protikorupcijskega okvira. Trenutno je ta okvir omejen na konvencije, ki so ozko zasnovane, pa še teh ni ratificiralo zadostno številu držav članic<sup>98</sup> ter tako še ne veljajo. Mandat Komisije, da zastavi vprašanja v zvezi s korupcijo v državah kandidatkah, je bil umetno razširjen s kopenhagenskim mandatom, ki je dovolil Komisiji, da zahteva od držav kandidat izvedbo reform in sprejetje ukrepov, za kar sicer nima mandata v državah članicah. Vendar bo kopenhagenski mandat prenehal veljati takoj, ko bodo kandidatke povabljeni v Unijo, četudi problemi v zvezi s korupcijo ostajajo resni v večini držav, katerih povabilo v Unijo se pričakuje v bližnji prihodnosti. V tej situaciji bo treba pozornost boja proti korupciji preusmeriti na jasne standarde in okrepljene mehanizme v EU kot celoti.

<sup>98</sup> Eden izmed takšnih primerov je neuspeh v zvezi z ratifikacijo Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti 1995, kot tudi nepripravljenost Italije, da se pridruži GRECO.

Koristno izhodišče za analizo bodočih možnosti EU na področju protikorupcijske politike je ugotovitev, da Unija zaostaja za številnimi drugimi mednarodnimi organizacijami v zvezi z oblikovanjem protikorupcijskih instrumentov in mehanizmov. V pomanjkanju vsakršnega resnega protikorupcijskega okvira v EU se zastavlja vprašanje, kako se bo EU uspela spopasti s korupcijo v državah članicah po pridružitvi. Ta problem lahko postane akuten, če je upravna korupcija, kakor sicer dajejo slutiti razpoložljivi dokazi, veliko bolj razširjena v državah kandidatkah kot pa v večini držav članic, kar lahko ogrozi izvrševanje pravnega reda Unije in razdeljevanje njenih sredstev. Tudi v državah članicah EU lahko korupcija postopoma postane zelo pomemben problem. Četudi morda korupcija ne krni neposredno izvrševanja pravnega reda EU, napada temeljne demokratične vrednote, ki jih Unija predstavlja, da ne omenjamo celovitosti enotnega trga.

Ob ugotovitvah v tem splošnem pregledu o pomanjkanju kvalitetnih informacij in raziskav o korupciji ter nujni dolgoročni naravi učinkovitih ukrepov protikorupcijske politike, se zdi, da obstajata predvsem dve glavni področji, kjer mora EU najti rešitve. Prvič, potrebnih je veliko več raziskav o korupciji tako v obstoječih članicah EU kot v državah kandidatkah, da bi ugotovili resnična mesta in vzroke za korupcijo v posameznem sektorju. Takšne raziskave bi lahko izvedli neposredno pod pokroviteljstvom Komisije same, vendarle je – glede na omejen formalni mandat Komisije na področju korupcije – trenutno bolj verjetno, da jih bodo izvedle druge mednarodne organizacije, kot so Svetovna banka, EBRD, OECD, in organizacije civilne družbe. Drugič, EU očitno primanjkuje okvir protikorupcijskih standardov in mehanizem za nadzor upoštevanja takšnega okvira.

V tej situaciji se za EU zdi jasna pot naprej v kovanju globljih stikov s Svetom Evrope na tem področju. Kot že omenjeno v razdelku 2.2, je Svet Evrope odobril številne ključne protikorupcijske dokumente, kot na primer protikorupcijski konvenciji, dvajset vodilnih načel in posebno organizacijo držav proti korupciji, GRECO. GRECO organizira spremljanje upoštevanja načel (in konvencij, ko te pričnejo veljati). Dobre lastnosti tega okvira so še posebej v tem, da:

- se načela nahajajo v okviru, ki je fleksibilen in upošteva nacionalne variacije: spoštovanje in približevanje vodilnim načelom ne pomeni nujno povsem istih ukrepov in prioritet v vsaki državi;
- načela sledijo razvoju na temelju dialoga v skupnosti enakih;
- GRECO je ustvaril delujoč proces ocenjevanja, ki temelji na enakovrednem pregledovanju in dialogu z vladami držav članic, pri čemer proces pregledovanja vključuje v ocenjevalne ekipe na enakih temeljih tako predstavnike Zahodnih kot Vzhodnih evropskih držav.

Čeprav so formalne vezi med EU in Svetom Evrope na splošno neznatne, se na področju ukrepov protikorupcijske politike EU ponujajo dobre priložnosti, da poveča vpliv protikorupcijskega okvira Sveta Evrope v sami Uniji. Po 5. členu Statuta GRECO lahko Evropsko skupnost povabijo k sodelovanju pri delu GRECO na način, ki ga določi resolucija, ki omogoči takšno sodelovanje.<sup>99</sup> Drugič, zahteva, da države kandidatke podpišejo protikorupcijske konvencije Sveta Evrope, in članstvo skoraj vseh držav članic v GRECO skupaj predstavljata močno moralno – če že ne pravno – oporo v zvezi s pritiskom glede ratifikacije konvencij s strani vseh držav članic. Povrh tega je julija 2002 Kazenskopravna konvencija pričela veljati in vse entitete, ki so jo ratificirale, so avtomatične dolžne postati članice GRECO, kar pomeni, da postanejo predmet ocenjevanja glede upoštevanja vodilnih načel. Kombinacija teh dejavnikov zarisuje jasno pot, po kateri so tako države kandidatke kot države članice lahko vključene v delujoč okvir spremljanja korupcije in protikorupcijske politike.

---

<sup>99</sup> Statut GRECO, priloga Resoluciji (99) 5, 5. člen.  
<<http://www.greco.coe.int>> (zadnjič vpogledano 31. julija 2002).

## 5. Priporočila

Na temelju argumentov, predstavljenih v tem splošnem pregledu in ugotovitev iz poročil o posameznih državah, daje EUMAP v zvezi s protikorupcijsko politiko državam kandidatkam in EU naslednja priporočila.

### 5.1 Priporočila državam kandidatkam

Na države kandidatke se na splošno nanašajo naslednja priporočila. Za dodatna specifična priporočila v zvezi z neko državo glej poročila o posamezni državi.<sup>100</sup>

1. Prizadevati si je za nadstrankarski konsenz glede razvoja in izvrševanja ukrepov protikorupcijske politike; da bi to pospešili, je treba označiti kot “protikorupcijsko politiko” le tiste ukrepe, katerih *prvenstveni* cilj je zmanjšati korupcijo;
2. sponzorirati podrobnejše raziskave o korupciji, ki bi povečale vedenje o razširjenosti in naravi korupcije na določenih področjih, kar je predpogoj za oblikovanje učinkovite protikorupcijske politike;
3. sponzorirati izobraževanje in iniciative v zvezi z javnim ozaveščanjem glede korupcije, s katerim naj bi seznanili državljane z njihovimi pravicami in spodbudili razvoj kulture, ki bi bila korupciji manj naklonjena;
4. sprožiti ukrepe za onemogočanje nedopustnih vplivov na tožilce;
5. reformirati zakonodajne procese, da bi omejili “kupovanje države” s spremembo parlamentarnih postopkov, ki bi korupcijo otežili, in z razširitvijo reform v smeri vključitve obveznih in preglednih posvetovanj z interesnimi združenji;
6. realistično in sistematično izločiti patronažo pri imenovanju v javnih službah;
7. izvršiti “revizijo javne uprave” in postopkov podeljevanja licenc in dovoljenj, da bi ugotovili vire korupcije in uveljavili priporočila;
8. reformirati upravne postopke, da bi državljanom omogočili učinkovito odpravo krivic, in oblikovati pritožbene postopke, ki bi sodiščem omogočili večji vpliv na vsebino odločitev;

<sup>100</sup> Dejstvo, da se število priporočil deloma razlikuje od države do države ne pomeni, da morajo države, ki jih zadeva več priporočil, storiti več.

9. sprejeti ukrepe za izogibanje nasprotjem interesov – s ciljem ustvariti kulturo razkritja v primeru nasprotja interesov in “samo-diskvalifikacije” od primera do primera in ne določbe v zvezi z nasprotjem interesov omejevati zgolj na določbe o nezdružljivosti;
10. oblikovati kodekse etike v javni upravi s pomočjo procesa posvetovanj, ki bi uradnikom omogočila, da jemljejo kodeks za svoj, ne pa za vsiljen od zgoraj;
11. v kontekstu decentralizacije pristojnosti lokalnih oblasti zagotoviti, da so obstoječe oblasti (še posebej vrhovna revizijska institucija in organ za javna naročila) pristojne za revizijo in nadzor nad lokalnimi oblastmi;
12. reformirati pravila o financiranju političnih strank s ciljem preprečiti korupcijo na različne načine, kot na primer: postavljanje mej porabi, zagotavljanje zadostnega obsega državnega financiranja volilne kampanje v izogib pretirani odvisnosti od sponzorjev, in zaupanje nadzora institucijam, za katere je verjetno, da so neodvisne (kot na primer volilna komisija);
13. v okviru reforme javnih naročil posvečati več pozornosti ukrepom, ki naj bi zagotavljali poštenost uradnikov, ki so zadolženi za javna naročila, in ne zgolj oblikovanju postopkov, ki se jih tako ali tako da izigrati, in onemogočanju dobrih uradnikov;
14. zagotoviti čim večjo neodvisnost nadzornikov radiodifuzije, na primer s pomočjo določb, ki bodo striktno določale, katere organizacije imajo pravico do zastopstva v nadzornem telesu.

## 5.2 Priporočila EU

1. Sponzorirati primerjalne raziskave o korupciji v državah kandidatkah in državah članicah;
2. pridružiti se GRECO;
3. uporabiti članstvo Skupnosti v GRECO, da bi skupnosti zagotovili mandat za:
  - izvedbo raziskav glede specifičnih področij korupcije (kot na primer financiranja strank), za kar do zdaj ni imela mandata; ter
  - povečanje pritiska na države članice, da zaključijo ratifikacijo protikorupcijskih konvencij Sveta Evrope, in na ostale ne-članice GRECO, da postanejo članice, kar bo posledično omogočalo, da bodo vse države kandidatke in države članice lahko ocenjevali na podlagi Dvajsetih vodilnih načel za boj proti korupciji Sveta Evrope.



# Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji

## Kazalo

Povzetek .....	82
1. Uvod .....	85
1.1 Podatki in zaznave .....	85
1.2 Glavna žarišča korupcije .....	90
1.3 Vladna politika zmanjševanja korupcije .....	90
1.4 Vpliv vključevanja v EU .....	91
2. Institucije in zakonodaja .....	94
2.1 Protikorupcijska zakonodaja .....	94
2.2 Nasprotje interesov in zakonodaja o prijavljanju premoženjskega stanja .....	95
2.3 Nadzor in revizija .....	97
2.4 Organi za zmanjševanje korupcije .....	100
2.5 Varuh človekovih pravic .....	103
3. Izvršilna veja oblasti in državna uprava .....	105
3.1 Struktura in zakonodajni okvir .....	105
3.2 Upravni postopek in pravno varstvo .....	107
3.3 Nasprotje interesov in spremljanje premoženjskega stanja .....	107
3.4 Mehanizmi notranje kontrole .....	109
3.5 Odnosi z javnostjo .....	109
3.6 Korupcija .....	110
4. Zakonodajna veja oblasti .....	112
4.1 Volitve .....	112
4.2 Proračun in nadzorni mehanizmi .....	112
4.3 Nasprotje interesov in spremljanje premoženjskega stanja .....	112
4.4 Imuniteta .....	112
4.5 Korupcija .....	113
5. Sodstvo .....	114
5.1 Zakonodajni okvir .....	114
5.2 Korupcija .....	115



6.	Financiranje političnih strank .....	117
6.1	Zakonodajni okvir .....	117
6.2	Nadzor .....	119
6.3	Financiranje strank v praksi .....	120
7.	Javna naročila .....	122
7.1	Zakonodajni okvir .....	122
7.2	Pregled in revizija .....	124
7.3	Korupcija .....	122
8.	Javne službe .....	127
8.1	Policija .....	127
8.2	Carina .....	128
8.3	Davčna uprava .....	129
8.4	Javno zdravstvo .....	129
8.5	Šolstvo .....	130
8.6	Izdaja dovoljenj in regulativa .....	131
9.	Vloga medijev .....	132
9.1	Svoboda izražanja .....	132
9.2	Dostop do informacij .....	132
9.3	Ureditev radiodifuzije .....	133
9.4	Korupcija .....	134
9.5	Mediji in korupcija .....	135
10.	Priporočila .....	136

# Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji

## Povzetek

Statistika o kazenskih postopkih, mnenja analitikov in mednarodnih organizacij vključno z Evropsko Unijo kažejo, da korupcija v Sloveniji ni resen problem. Vendar je Slovenija v mednarodnih ocenah nekoliko zdrsnila navzdol, glede na zaznave državljanov pa se je korupcija razširila in povečala. Nekatere ugotovitve tega poročila napotujejo na zaključek, da je lahko problem korupcije precej večji, kot je bilo predhodno ugotovljeno. Čeprav je malo neposrednih dokazov, da je korupcija na kateremkoli področju javnega življenja resna, je delovanje institucij odkrivanja in pregona pomanjkljivo, učinkovitost posameznih drugih nadzornih institucij je vprašljiva in videti je, da je nasprotje interesov široko razširjen pojav. Te probleme lahko v praksi povečuje majhnost države, dolga zgodovina tesnega vzajemnega delovanja med javnim in zasebnim sektorjem ter osebni stiki kot način, kako v praksi delujejo institucije.

Vsaj do leta 2001 ukrepi za zmanjševanje korupcije niso bili politična prioriteta. Kot odgovor na kritično poročilo Sveta Evrope je takrat vlada začela s prizadevanji v tej smeri in ustanovila koordinacijsko komisijo za zmanjševanje korupcije. Julija 2002 država še vedno ni imela nacionalne strategije za zmanjševanje korupcije. Do nedavne je vključevanje v EU le v manjši meri vplivalo na protikorupcijske ukrepe, saj Evropska komisija ni nikoli poudarila, da je korupcija pomemben problem. Kljub temu EU pomaga v razvoju nacionalne strategije. Videti je, da je civilna družba nedejavna na področju boja proti korupciji; niti pri opozarjanju na korupcijo, niti pri oblikovanju protikorupcijski ukrepov ni igrala posebne vloge.

Slovenska zakonodaja za zmanjševanje korupcije je skoraj v celoti usklajena z zahtevami mednarodnih konvencij o korupciji. Ratifikacija zadnje konvencije, ki še ni v veljavi, to je Civilnopravne konvencije Sveta Evrope se pričakuje v bližnji bodočnosti.

Določbe o nasprotju interesov in prijavljanju premoženjskega stanja ter dohodkov veljajo za funkcionarje izvršilne oblasti, medtem ko ostali delavci državne uprave tozadevno niso preveč omejeni. Izjave o premoženjskem stanju lahko preveri posebna Parlamentarna komisija. V praksi niti določbe o nasprotju interesov, niti določbe o

prijavljanju premoženjskega stanja niso učinkovite; ni resnih sankcij za kršitve in zdi se, da določbe s tem dopuščajo očitne zlorabe nasprotja interesov v praksi. Kljub temu so nedavna odkritja več primerov nasprotja interesov pripeljala do tega, da so v teh primerih funkcionarji odstopili.

Zakonodaja o državni finančni kontroli je relativno izpopolnjena. Računsko sodišče je neodvisno tako formalno kot finančno, vendar pa se rezultati revizij na splošno ne uporabijo učinkovito. Zakonodaja je v veljavi od leta 1999 in je vzpostavila mednarodno primerljiv celostni finančni nadzorni sistem v državni upravi. Evropska komisija je priporočila izboljšave v izvajanju.

Vlada je v juliju leta 2001 ustanovila Urad za preprečevanje korupcije, ki naj pripravi ukrepe za boj proti korupciji ter pripravi zakon o preprečevanju korupcije. Do nedavnega ni bilo videti, da bi urad igral aktivno vlogo v pregonu posameznih primerov korupcije ali v izvajanju ukrepov za zmanjšanje korupcije. Najnovejši razvoj pa vendarle kaže, da bi urad lahko začel igrati aktivnejšo vlogo. Kljub temu, da se je policija reorganizirala s ciljem učinkovitejšega pregona korupcije, obstajajo v nekaterih primerih razlogi, ki vzbujajo dvom o neodvisnosti in učinkovitosti tako policije kot tožilstva, zlasti v preiskovanju občutljivih in pomembnih primerov korupcije. Urad varuha človekovih pravic je bil ustanovljen leta 1994, a se do sedaj ni ukvarjal z nobenim večjim primerom korupcije.

Zelo malo je dokazov korupcije v izvršilni veji oblasti ali državni upravi z izjemo kazenskega postopka proti državnemu sekretarju, ki pa še traja. Reforma javne uprave je bila do nedavnega zgolj delna: čeprav je zakon razlikoval med političnimi in nepolitičnimi imenovanji, se zdi, da je bilo patronaže veliko. Zelo malo je bilo tudi omejitev političnega delovanja državnih uradnikov. Sveženj novih zakonov, ki je bil sprejet v juniju leta 2002 bo omejil politična imenovanja in uvedel obvezne postopke izbora z javnim razpisom. Pritožbeni postopki proti upravnim odločbam so preveč dolgotrajni in dragi, da bi bili učinkoviti. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev je bil sprejet leta 2001. Videti je, da predstavlja nasprotje interesov pomemben problem, predvsem na ravni lokalne samouprave.

Celotna javna poraba je vključena v državni proračun, ki ga sprejme Državni zbor. Zdi se, da korupcija v parlamentu ni resen problem, čeprav je v javnomenjskih raziskavah parlament institucija, ki ji anketiranci najmanj zaupajo. Neustreznost ureditve nasprotja interesov in prijavljanja premoženjskega stanja ter odsotnost predpisov o lobiranju ovira oceno na tem področju.

Predlogi za reformo sodne veje oblasti so pogosto na dnevnem redu vlade. Čeprav je zakonodajni okvir za sodno vejo oblasti izpopolnjen, zaskrbljenost glede zagotavljanja

neodvisnosti sodstva še vedno obstaja, enako tudi glede ustreznosti določb za preprečevanje korupcije v sodstvu. Zlasti predlagana reforma sestave Sodnega sveta lahko neodvisnost spodkoplje. Dokazov o korupciji med sodniki ni, predstavljajo pa sodni zaostanki resen problem.

Financiranje političnih strank je urejeno z relativno strogimi in podrobnimi pravili, z omejitvami glede donacij in izdatkov, stranke pa prejemajo tudi znatne subvencije iz državnega proračuna. Vendar lahko stranke z relativno lahkoto zaobidejo ta pravila. Nadzor Računskega sodišča še ni pripeljal do večjih sankcij v primeru kršitev. Na dan so prišli številni primeri prikritega financiranja, povečana zadolženost nekaterih strank pa je dodatno spodbudila nezakonito financiranje.

Področje javnih naročil je ranljivo na korupcijo, kljub relativno izpopolnjeni zakonodaji. Dolga tradicija prekrivanja javnega in zasebnega sektorja vpliva na to, da je nadzor šibak. Vse to lahko vpliva na razširjenost tajnih dogovorov, tako med samimi ponudniki, kot med ponudniki in naročniki. Nadalje je vprašljiva učinkovitost revizije postopkov javnih naročil in pritožb. Evropska Komisija je izrecno opozorila na problem nasprotja interesov pri javnih naročilih. V zadnjih letih je izbruhnilo nekaj škandalov na ravni ministrstev, po drugi strani pa obstajajo dokazi, da so tudi javna naročila na ravni lokalne samouprave lahko problematična z vidika korupcije.

Korupcija v javnih službah se zdi manjši problem na večini področij, kljub komentarjem ali nasprotnim pokazateljem, najpogosteje v zdravstvu. Morebitna izjema je pobiranje davkov, kjer se zdi, da so uslužbenci zelo izpostavljeni podkupovanju. Obseg sive ekonomije kaže, da je lahko korupcija na tem področju resnejši problem, kot kažejo uradni podatki. Izdajanje najrazličnejših dovoljenj je izpostavljeno korupciji zlasti na področju urbanizma in gradbenih dovoljenj.

Po slovenski zakonodaji svoboda govora ni ogrožena. Glede regulative na področju radiodifuzije se zdi, da ni neposrednega političnega vmešavanja, čeprav po nekaterih navedbah javna televizija ni naklonjena predstavljanju primerov korupcije. Čeprav ni videti, da je neposredna korupcija novinarjev resen problem, je skrito oglaševanje običajno. Resnejšo oviro, ki lahko vpliva na preiskovalno novinarstvo, bi lahko predstavljale tesne osebne povezave med medijskimi družbami, drugimi močnimi zasebnimi družbami in slovenskimi bankami. Nedavni primer nasilja nad preiskovalnim novinarjem vzbuja zaskrbljenost glede preiskovanja korupcije brez tveganja povračilnih ukrepov.

# 1. Uvod

## 1.1 Podatki in zaznave

Evropska unija (v svojih 1998, 1999, 2000 in 2001 Rednih poročilih o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo)<sup>1</sup>, Svet Evrope (v Poročilu GRECO 2000<sup>2</sup>), kakor tudi druge mednarodne organizacije in mnogi domači analitiki ocenjujejo korupcijo v Sloveniji kot problem, ki ne predstavlja pereče ali večje nevarnosti za družbo ali demokracijo. Vendar mednarodna razvrščanja in javne zaznave kažejo negativen trend. Čeprav je malo dokazov, da je korupcija na kateremkoli področju resna, izsledki tega poročila kažejo, da šibkost institucij odkrivanja in nadzora v povezavi z določenimi vidiki kulturne zapuščine lahko ustvarijo okolje, ki je ranljivo na korupcijo.

Kazenskoppravne statistike o ovadbah in obsodbah v preglednicah 1 in 2 podpirajo te navedbe. Zaradi razlogov predstavljenih v tem poročilu, ti statistični podatki verjetno natančneje merijo učinkovitost institucij odkrivanja, kot samo raven korupcije.

---

<sup>1</sup> Evropska komisija, 1998, 1999, 2000 in 2001 Redna poročila o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo, <<http://europe.eu.int/comm/enlargement/slovenia/index.htm>>, (zadnjič vpogledano 27. avgusta 2002).

<sup>2</sup> Glej <<http://www.greco.coe.int>>, (zadnjič vpogledano 27. avgusta 2002).

Preglednica 1: Število kazenskih ovadb, ki jih je podala policija za kazniva dejanja korupcije po slovenskem Kazenskem zakoniku<sup>3</sup>, 1991-2001<sup>4</sup>

Kazniva dejanja	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Pasivna korupcija v zasebnem sektorju (247. člen)	28	5	8	9	1	3	0	3	2	1	16
Aktivna korupcija v zasebnem sektorju (248. člen)	23	6	8	4	1	2	0	3	1	2	1
Pasivno podkupovanje uradne osebe (267. člen)	5	11	23	10	2	1	2	5	13	5	16
Aktivno podkupovanje uradne osebe (268. člen)	16	28	28	32	31	26	17	22	38	17	24
Nezakonito posredovanje (269. člen)	0	0	0	0	1	2	0	3	18	1	1
Aktivno podkupovanje / volitve ali tajno glasovanje (kupovanje glasov) (162. člen)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Pasivno podkupovanje / volitve ali tajno glasovanje (168. člen)	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0
<b>SKUPAJ</b>	<b>72</b>	<b>50</b>	<b>67</b>	<b>55</b>	<b>36</b>	<b>34</b>	<b>19</b>	<b>36</b>	<b>74</b>	<b>27</b>	<b>58</b>

Vir: Statistični urad Republike Slovenije

<sup>3</sup> Kazenski zakonik, Uradni list RS, št. 63/94, 70/94, 23/99.

<sup>4</sup> Glej M. Jager, "Raziskanost korupcije v Sloveniji in problemi z definicijo", članek predstavljen na posvetovanju "Korupcija kot realnost današnjega časa", ki ga je organiziralo Ministrstvo za notranje zadeve, Gotenica, Slovenija, Maj 2001, v "Korupcija kot realnost današnjega časa", Zbornik posvetovanja, str. 37-50. Po veljavnem Kazenskem zakoniku, kazniva dejanja korupcije pokrivajo naslednja področja: delovanje uradnih oseb (aktivno in pasivno podkupovanje, nezakonito posredovanje), gospodarska dejavnost v zasebnem sektorju (aktivno in pasivno podkupovanje v zasebnem sektorju) in volitve ali tajno glasovanje (aktivno in pasivno podkupovanje pri volitvah ali tajnem glasovanju). Kazniva dejanja v Preglednici 1 niso navedena z uradnimi nazivi. Nekatere statistične podatke je posredovalo slovensko Ministrstvo za notranje zadeve.

## Preglednica 2: Število pravomočnih obsodb za kazniva dejanja korupcije, 1995-2000

<b>Kazniva dejanja</b>						
<b>Kazenski zakonik, KZ</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Člen 162	0	0	0	0	0	0
Člen 168	0	0	0	0	0	0
Člen 247	0	0	0	0	0	0
Člen 248	1	1	0	1	0	0
Člen 267	0	1	0	2	1	0
Člen 268	14	17	13	13	14	9
Člen 269	0	0	0	0	0	0
<b>SKUPAJ</b>	<b>15</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>9</b>

Vir: Statistični urad Republike Slovenije

#### Zaznavnost korupcije

Uvrstitev Slovenije na indeksu zaznavnosti korupcije, CPI (Corruption Perception Index), ki ga objavi Transparency International kaže, da je Slovenija (skupaj z Estonijo) razvrščena med najmanj korumpirane države v Srednji in Vzhodni Evropi.<sup>5</sup>

Po raziskavi 1999 *Business Environment and Enterprise Performance Survey*, Evropske banke za obnovo in razvoj (EBDR) in Svetovne banke ima Slovenija srednjo stopnjo »kupovanja države« (ang. *state capture*) s čemer je predvsem mišljen vpliv zasebnih podjetij na formulacijo predpisov in zakonov. S tem se Slovenija uvršča med najmanj prizadete postkomunistične države. Štiri odstotke podjetij navaja, da so uporabili taktike »kupovanja države«, da bi vplivali na sprejemanje odločitev.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> CPI vrednosti so razvrščene v ocenjevalnem razponu od 10 (najbolj čiste države) do 0 (najbolj korumpirane države). Uvrstitev Slovenije, poiščite na <http://www.transparency.org>, (zadnjič vpogledano 16. avgusta 2002).

<sup>6</sup> Glej EBDR, 1999 *Transition Report*, London 1999, str. 117-120; J. Hellmann, G. Jones in D. Kaufmann, "Seize the State, Seize the Day: Stat Capture, Corruption and Influence in Transition Economies", *World Bank policy research working paper No. 2444*, 2000; <<http://www.worldbank.org/wbi/governance>>, (zadnjič vpogledano 15. julija 2002).

Nacionalne javnomnenjske raziskave merijo različne kazalce, ki bi lahko odslikovali korupcijo v Sloveniji, predvsem zaznavo korupcije, stopnjo tolerance do korupcije in stopnjo zaupanja v institucije.<sup>7</sup>

V nacionalni raziskavi javnega mnenja leta 1995 so anketiranci razvrstili korupcijo v spodnjo tretjino med 37 navedenimi problemi, leta 1997 pa je bila korupcija na dnu seznama, skupaj s kriminaliteto na splošno.<sup>8</sup> Raziskave javnega mnenja tudi kažejo nizko stopnjo tolerance do korupcije. Na vprašanje »Ali bi lahko bilo za vas sprejemljivo, da nekdo, ki smo mu zaupali nek položaj sprejme podkupnino?« je negativno odgovorilo 76,8 odstotkov anketirancev v letu 1992, in 73 odstotkov anketirancev v letu 1999.<sup>9</sup>

Domače javno mnenje in številni domači komentatorji menijo, da je položaj sedaj slabši, kot je bil pred tranzicijo. V eni izmed večjih raziskav, ki je bila opravljena leta 1992, je 62 odstotkov anketirancev menilo, da se raven korupcije v Sloveniji povečuje, po drugi strani pa je 38 odstotkov anketirancev menilo, da so skoraj vsi ali večina javnih uslužbencev vpleteni v korupcijo (49 odstotkov je menilo, da so samo nekateri).<sup>10</sup> Poleg tega so se stopnje zaupanja v nekatere pomembne državne institucije, predvsem Državni zbor, vlado, politične stranke in policijo v zadnjih desetih letih bistveno zmanjšale,<sup>11</sup> kar bi lahko delno odražalo povečano zaznavo korupcije ali pa padec tolerance do korupcije.<sup>12</sup>

Vendar, raziskave dejanskih izkušenj posameznikov kažejo, da obstaja razlika med zaznavami in dejansko viktimizacijo. Leta 1997, je samo 1,2 odstotka anketirancev odgovorilo, da so bili v preteklem letu viktimizirani s korupcijo. (1,5 odstotka v Ljubljani).

<sup>7</sup> Projekt "Slovensko Javno mnenje"(SJM) že vrsto let sistematično izvajajo prof. Niko Toš in sodelavci v Centru za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij, na Fakulteti za družbene vede, Univerze v Ljubljani. "SJM" je najširši longitudinalen družbosloven empiričen raziskovalni projekt v Sloveniji. Temelji na reprezentančnem vzorcu (n=2100) polnoletnih prebivalcev.

<sup>8</sup> Projekt Slovensko javno mnenje, Univerza v Ljubljani.

<sup>9</sup> D. Mesner-Andolšek, *Public Awareness of the Threat that Corruption Represents for Society*, poročilo za GRECO, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 2.

<sup>10</sup> Slovenski inštitut za družbene vede, "Awareness of Corruption in Slovene Society - Opinion Poll Survey, 1990-1999", naveden v: *Poročilu GRECO*, ki ga je sprejel GRECO na 4. plenarnem zasedanju, 12-15 december 2000, ><http://www.greco.coe.int>> str.4.

<sup>11</sup> *Human Development Report 2000-2001*, (Poročilo o človekovem razvoju Slovenija 2000-2001) M. Hanžek, M. Gregorič (ur.), Inštitut za makroekonomske analize in razvoj, Ljubljana 2001, str.54-55.

<sup>12</sup> D. Mesner-Andolšek, "Sociološki vidiki korupcije", prispevek na posvetovanju "Korupcija kot realnost današnjega časa", Gotenica, maj 2001.



Te številke so se v letu 2000 povečale na 2,1 odstotka oziroma 1,9 odstotka.<sup>13</sup> Raziskave tudi kažejo, da se korupcija zelo redko prijavi policiji, kar pomaga pojasniti majhen obseg korupcije po uradnih statistikah. Stopnja viktimiziranosti s korupcijo je višja kot v večini zahodnoevropskih držav (kjer se giblje od 0,0 do 0,7 odstotka), toda najnižja med tranzicijskimi državami Srednje in Vzhodne Evrope.

Kot je lahko razbrati iz tega poročila je razširjenost korupcije v Sloveniji težko oceniti, obstajajo pa številni indici, da neformalne mreže, veze in poznanstva v slovenski družbi igrajo odločilno vlogo. Ta položaj lahko povzroči širjenje mrež klientelizma in nepotizma, ki so koruptivne narave, čeprav zanje ni značilna neposredna izmenjava denarja ali neposrednih koristi. Po mnenju mnogih osebne povezave lahko vplivajo na postopke odkrivanja in pregona kaznivih dejanj (še posebej v fazi preiskave). Po drugi strani močne osebne povezave (na primer sočasno članstvo v več upravnih odborih) v medijskih hišah, bankah ali drugih družbah (mnoge še vedno upravlja država), lahko vplivajo na neodvisnost medijev. *Poročilo GRECO* ugotavlja:

Slovenija je majhna država in to lahko pripelje do določene permisivnosti, tolerantnosti ali celo do endogamije med uradniki zaposlenimi v različnih institucijah. GET je opazil, da je videti, da se državni uradniki bolj zanašajo na osebne odnose in občutek medsebojnega zaupanja, kot na dobro premišljen ustavni pristop »kontrolne in ravnotežja« ..., kar je bistvenega pomena v boju proti .... korupciji.<sup>14</sup>

13 International Crime Victim Survey (ICVS) je mednarodna komparativna raziskava, ki pokriva 11 glavnih oblik viktimiziranosti. Raziskava je bila opravljena s pomočjo dveh glavnih metod: telefonsko anketiranje z računalniško podporo (CATI) osebno anketiranje vzorca od 1000 do okoli 2000 anketirancev (odvisno od države). Za podrobnosti glede metode glej Pavlovič, Z.: "Mednarodna anketa o kriminaliteti oz. viktimizaciji - Slovenija (Ljubljana) 1992-1997" (Del 1., 2., 3. in 4) v: *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, Ljubljana, 49/1998/3, str. 257-265; 50/1999/1, str. 30-37; 50/1999/2, str.122-130; 50/1999/3, str. 234-239. Za rezultate glej M.Jager.: *Raziskanost korupcije v Sloveniji, Podjetje in delo*, XXVI, 6-7/2000, str.1013-1019; Z.Pavlovič, *The International Crime Victims Survey in Countries in Transition*, UNICRI, Publication no. 62, Rome, 1998, pp. 493-50; U. Zvekič, *Criminal Victimization in Countries in Transition*, UNICRI, Publication No. 61, Rome, 1998. V zvezi s korupcijo je bilo postavljeno naslednje vprašanje "Na nekaterih področjih med vladnimi ali javnimi uslužbenci obstaja problem korupcije. Ali je v [preteklem letu] katerikoli državni uradnik, na primer carinik, policist, ali inšpektor v vaši državi od vas zahteval ali pričakoval plačilo podkupnine za njegovo storitev?" V nadaljevanju so prosili anketirance, da izrecno navedejo to kategorijo državnih uradnikov, in ali so dogodek prijavili policiji ali državnemu tožilcu ali drugi javni ali zasebni agenciji. Rezultati raziskave 2000 so bili navedeni v Statističnih poročilih št. 265, str. 3, Statističnega urada Republike Slovenije.

14 *Poročilo GRECO*, str. 11.

## 1.2 Glavna žarišča korupcije

Neposrednih dokazov, da bi bila korupcija na kateremkoli področju slovenskega javnega življenja resen problem, ni. Vendarle je v državi kot je Slovenija šibkost institucionalnih protikorupcijskih mehanizmov zaskrbljujoča, saj osebna poznanstva in vezi lahko – v kolikor se temu ne zoperstavlja in teh vprašanj pravno ne ureja – povežejo majhno število interesov na način, ki je v nasprotju s širšim javnim interesom in ki ne omogoča družbene integracije.

Nasprotje interesov ostaja pomembno žarišče korupcije. Kaže, da gre, upoštevajoč velikost države in pomanjkljivost norm o nasprotju interesov, za resen problem. *Redno poročilo o napredku za leti 2000 in 2001* s strani Evropske komisije izrecno navaja nasprotje interesov kot problem. Ob tem, da Komisija za leto 2001 na primer navaja, da »je treba več pozornosti posvetiti preprečevanju situacij nasprotja interesov, vključno s tistimi v javnih naročilih«. <sup>15</sup>

Druga tema, ki jo to poročilo neposredno ne obravnava, lahko pa bi bila precej pomembna v kontekstu korupcije, je veliko število podjetij, ki so v lasti države (neposredno ali posredno). V teh okoliščinah večinska koalicija političnih strank, ki tvori vlado, ne pridobi samo večine sedežev v parlamentu, temveč tudi velik vpliv v državnih podjetjih. Vlada (ki predstavlja lastnico, tj. državo) nadzira imenovanja na najvišja vodilna delovna mesta v teh podjetjih in z bolj ali manj političnim zaposlovanjem v teh primerih povečuje svoj vpliv nad gospodarstvom in s tem nadzira znatno premoženje.

## 1.3 Vladna politika zmanjševanja korupcije

Kljub temu, da je slovenska protikorupcijska zakonodaja relativno izpopolnjena in je skoraj v celoti usklajena s pravnim redom EU, vsaj do leta 2001 ukrepi za zmanjševanje korupcije niso bili prednostna naloga vlade. Zaradi tega doslej niso načrtovali ali izvedli nobenih specifičnih in celovitih ukrepov, strategije ali programa za zmanjševanje korupcije. Ena izmed glavnih ugotovitev v *Poročilu o oceni* Skupine držav za boj proti korupciji (GRECO) je bila, da v Sloveniji ni nacionalne strategije za zmanjševanje korupcije in centralnega organa za oblikovanje in koordinacijo le-te.

Vlada se je odzvala na te ugotovitve in priporočila skupine GRECO in leta 2001 ustanovila Koordinacijsko komisijo za boj proti korupciji, ki jo sestavljajo predstavniki različnih ministrstev in drugih izvršilnih organov. Tudi predstavniki Vrhovnega

<sup>15</sup> Komisija, *Redno poročilo 2001*, str. 8.

sodišča, Državnega tožilstva, Računskega sodišča in nacionalne Revizijske komisije so povabljeni, da sodelujejo na sejah Komisije.<sup>16</sup>

V juliju 2001 je vlada ustanovila Urad Vlade republike Slovenije za preprečevanje korupcije.<sup>17</sup> Urad, ki je neposredno podrejen predsedniku vlade, je pristojen za pripravo nacionalne strategije za zmanjševanje korupcije, pripravo nove zakonodaje in izvajanje priporočil prvega poročila Skupine držav za boj proti korupciji (GRECO). Od sredine leta 2002 je Urad s pomočjo nizozemskih strokovnjakov pripravljala nacionalno strategijo ukrepov za zmanjševanje korupcije in Zakon o preprečevanju korupcije (glej poglavje 1.4 v nadaljevanju).

#### *Vloga civilne družbe*

Videti je, da je slovenska civilna družba presenetljivo nedejavna na področju boja proti korupciji. Nedaven poskus, na primer, da bi ustanovili podružnico Mednarodne organizacije za boj proti korupciji (Transparency International), ni uspel zaradi pomanjkanja zanimanja. Čeprav se vlada zaveda pomembnosti nevladnih organizacij pri pristopu v Evropsko unijo in je nevladne organizacije povabila, da sodelujejo pri pripravi pogajalskih izhodišč za posamezna pristopna poglavja, nevladne organizacije niso bile vključene v nobeno specifično pobudo v zvezi s korupcijo.

## 1.4 Vpliv vključevanja v Evropsko unijo

Pogajanja o pristopu med Slovenijo in Evropsko komisijo so se začela leta 1998. Vključevanje v EU predstavlja trenutno najpomembnejši cilj vladne zunanje politike.

V *Rednih poročilih o napredku* je Evropska komisija navajala, da Slovenija izpolnjuje kopenhagenska politična merila; nikoli ni bilo poudarjeno, da korupcija predstavlja problem.<sup>18</sup> Kot je navedeno v *Rednem poročilu o napredku 2000*, »Na podlagi razpoložljivih statističnih podatkov in poročil so problemi korupcije v Sloveniji relativno majhni.«<sup>19</sup> Prav tako se korupcija tudi ni omenjala pod »Sposobnost za prevzem obveznosti članstva«, oziroma je bila omenjena pozitivno (v 2000).

<sup>16</sup> Glej "Spremembe državnega programa RS za sprejem evropskega pravnega reda do konca leta 2002", Maj 2001, Urad vlade za Evropske zadeve, [http://www.gov.si/svez/novosti/npaa\\_an.htm](http://www.gov.si/svez/novosti/npaa_an.htm), (zadnjič vpogledano 27. avgusta 2002).

<sup>17</sup> Sklep o ustanovitvi, delovnem področju in organizaciji Urada Vlade Republike Slovenije za preprečevanje korupcije, *Uradni list RS*, Vladna Uredba št. 58/2001.

<sup>18</sup> Evropska komisija, *Redno poročilo o napredku 1998,1999 in 2000*.

<sup>19</sup> Evropska komisija, *Redno poročilo o napredku 2000*, str. 16.

Čeprav Evropska unija na slovensko vlado v zvezi s korupcijo ni izvajala nobenega močnejšega pritiska, je bil vpliv Evropske unije in Sveta Evrope ključen razlog za omejene ukrepe, ki jih je vlada sprejela.

Najprej je Slovenija v celoti uskladila kazensko pravo s pravnim redom Evropske unije. Eden izmed razlogov v ozadju usklajevanja je bila vrsta priporočil in smernic, ki sta jih po zaključnem ocenjevanju Slovenije leta 1998 izdala Evropska komisija in Svet Evrope preko programa OCTOPUS I. Poudarjena so bila predvsem področja, kjer je potrebna reforma: različne spremembe in dopolnitve Kazenskega zakonika; posodobitev sredstev za preiskovanje organiziranega kriminala in korupcije; sprejem določenih multilateralnih instrumentov na področju mednarodnega sodelovanja in izboljšanje kakovosti analitične ocene organiziranega kriminala in korupcije (statistika). Slovenska vlada je ta priporočila vzela na znanje in dodelila naloge za njihovo izvajanje.<sup>20</sup>

Razen tega je v zadnjem času Slovenija začela s prizadevanji, da pripravi celovitejšo strategijo ukrepov za preprečevanje korupcije, deloma kot odgovor na nedavne ugotovitve Skupine držav za boj proti korupciji, GRECO (glej poglavje 1.1).

Program Republike Slovenije za prevzem evropskega pravnega reda *Acquis* do konca leta 2002 ugotavlja potrebo po sredstvih v višini 300.000 □v okviru pomoči PHARE 2002 za boj proti korupciji, v skladu z zahtevami za izvajanje prevzema evropskega pravnega reda na področju pravosodja in notranjih zadev ter za krepitev institucij. Predpristopni program, ki ga vodijo nizozemski strokovnjaki nudi pomoč pri pripravi državne strategije za zmanjševanje korupcije. Cilj programa je »pomoč pri razvoju politike za zmanjševanje korupcije v Sloveniji s poudarkom na preprečevanju korupcije«; program posebej poudarja povezovanje vseh pomembnih vladnih in nevladnih organizacij.<sup>21</sup>

Slovenija sodeluje z Evropskim uradom za preprečevanje goljufij in z drugimi agencijami EU na področju pravosodja in notranjih zadev. Slovenija je tudi sodelovala v skupnem dvostranskem programu EU in Sveta Evrope za boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu v državah v tranziciji OCTOPUS I in OCTOPUS II (glej

<sup>20</sup> Glej, Državni program RS za sprejem evropskega pravnega reda (*Acquis*) do konca leta 2002, str. 18-19 in spremembe in dopolnitve k temu dokumentu sprejete v mesecu maju 2001. O izvajanju glej tudi Komisija, *Redno Poročilo o napredku 2000*. Vsi ti dokumenti so objavljeni na <http://www.gov.si/svez/svezlang.htm> pod "Dokumenti" (zadnjič vpogledano 27. avgusta 2002).

<sup>21</sup> Center International, *Projektna naloga 2001, Boj proti korupciji*, Predpristopni program, September 2001.

zgoraj).<sup>22</sup> Slovenija je ustanovitvena članica Skupine držav sveta Evrope za boj proti korupciji (GRECO), in je bila prva članica v regiji, ki je bila ocenjena (glej zgoraj).<sup>23</sup>

Na nevladni ravni je Slovenija dejavno vključena v pripravljalni fazi EU projekta »Corpus Juris«, ki se med drugim osredotoča na korupcijo v okviru varovanja finančnih interesov Evropske unije.

V skladu z nedavnim poročilom o skladnosti Projekta *Corpus Juris* s slovenskim pravnim redom<sup>24</sup> je Kazenski zakonik vsebinsko usklajen s pravnim redom Evropske unije. Po drugi strani pa bodo predlogi Projekta *Corpus Juris* v zvezi s kazenskim postopkom in mednarodnim sodelovanjem v kazenskih zadevah, zahtevali znatne spremembe v nacionalni zakonodaji in celo spremembe slovenske ustave.

---

<sup>22</sup> D. Kos, "Delovanje Sveta Evrope in EU na področju preprečevanja in obravnavanja korupcije", v: *Podjetje in Delo*, 6-7/2000, Ljubljana, str. 1077-1088.

<sup>23</sup> Poročilo GRECO.

<sup>24</sup> D. Korošec, K. G. Šugman, M. Jager, Penal and Administrative Sanctions, Settlement, Whistleblowing and Corpus Juris in the Candidate Countries: Slovenia Report, Corpus Iuris documents, ERA, Trier 2001 (CD-ROM).

## 2. Institucije in zakonodaja

### 2.1 Protikorupcijska zakonodaja

Slovenska zakonodaja s področja korupcije je skoraj v celoti usklajena z večino mednarodnih konvencij: dajanje in sprejemanje podkupnin je nezakonito tako v javnem in v zasebnem sektorju, kaznivo je tudi nezakonito posredovanje in sprejemanju podkupnin pri volitvah; nova zakonodaja je določila tudi kazensko odgovornost pravnih oseb za korupcijo:

- Uradna oseba, ki terja ali sprejme podkupnino se kaznuje z zaporom od enega do pet let. Če sprejme podkupnino, da bi v mejah svojih uradnih pravic opravila dejanje, ki bi ga tudi sicer morala ali smela opraviti, ali ne opravila dejanja, ki ga tudi sicer ne bi smela opraviti, se kaznuje do treh let zopora. Sprejemanje podkupnine, potem ko je bilo dejanje opravljeno (oziroma ni bilo opravljeno), se kaznuje z zaporom do enega leta.<sup>25</sup>
- Kdor uradni osebi da ali ponudi podkupnino se kaznuje z zaporom do treh let. V primeru, ko je podkupnina dana zato, da bi se opravilo uradno dejanje, ki bi ga javni uslužbenec tudi sicer moral ali smel opraviti, je določena kazen do enega leta zopora.<sup>26</sup>
- Kdor sprejme podkupnino, da bi izkoristil svoj uradni ali družbeni položaj in vpliv in posredoval, da se opravi ali ne opravi kakšno uradno dejanje, se kaznuje z denarno kaznijo ali z zaporom do enega leta. V hujših primerih - ko sprejme darilo, ali kakšno drugo korist, da bi posredoval, da se opravi kakšno uradno dejanje, ki se ne bi smelo opraviti (ali da se ne bi opravilo dejanje, ki bi se moralo opraviti) - je predpisana kazen do treh let zopora.<sup>27</sup>

V skladu z Zakonom o kazenskem postopku<sup>28</sup> morajo državni organi, državni upravni organi in javni uslužbenci poročati o vseh kaznivih dejanjih, ki jih zaznajo med oprav-

---

<sup>25</sup> Kazenski zakonik, 267. člen, 1.,2.,3. odstavek.

<sup>26</sup> Kazenski zakonik, 268. člen.

<sup>27</sup> Kazenski zakonik, 269. člen, 3. odstavek.

<sup>28</sup> Zakon o kazenskem postopku, *Uradni list RS*, št. 63/94, 72/98.

ljanjem svojih uradnih dolžnosti in za katera je zakonsko zagrožena kazen treh let ali več. Opustitev prijave je kaznivo dejanje. Vendarle, najnižja triletna zaporna kazen pomeni, da je edino kaznivo dejanje korupcije za katerega ta dolžnost velja, terjanje ali sprejemanje podkupnine s strani uradne osebe.

V juliju 2002 je bila Slovenija v procesu ratifikacije Civilnopravne konvencije o korupciji Sveta Evrope, potem ko so v januarju 2002 začele veljati nove zakonske določbe, ki so uskladile slovensko zakonodajo z zahtevami Konvencije. Razen tega je Zakon o odgovornosti pravnih oseb uvedel kazensko odgovornost pravnih oseb v primerih kaznivih dejanj korupcije.<sup>29</sup>

## 2.2 Nasprotje interesov in zakonodaja o prijavljanju premoženjskega stanja

Določbe o nasprotju interesov in prijavljanju premoženjskega stanja ter dohodkov veljajo za funkcionarje izvršilne oblasti, medtem ko ostali delavci državne uprave tozadevno niso preveč omejeni. V praksi niti določbe o nasprotju interesov niti določbe o prijavljanju premoženjskega stanja niso učinkovite: kljub nadzoru nadrejenih in posebne Parlamentarne (Državnozborske) komisije, ni resnih sankcij za kršitve v praksi in zdi se, da obstoječa ureditev v praksi dopušča očitne zlorabe nasprotja interesov. Urad za preprečevanje korupcije in mediji so pred kratkim javno izpostavili številne primere nasprotja interesov, kar je v teh primerih vplivalo na odstopne nekaterih višjih funkcionarjev.

V Sloveniji Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo za področje javnega sektorja ureja predvsem nasprotja interesov, spremljanje in nadzor premoženjskega stanja, sprejemanje daril/gostoljubnost in podobno (v nadaljnjem besedilu Zakon o nezdržljivosti).<sup>30</sup>

Zakon velja za člane vlade, člane parlamenta, vse funkcionarje, ki imajo izvršilni položaj v državni ali lokalni upravi, člane občinskih svetov in sodnike računskega sodišča.

<sup>29</sup> Zakon o kazenski odgovornosti pravnih oseb, *Uradni list RS*, št. 59/99, 12/00.

<sup>30</sup> Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (ZNOJF), *Uradni list RS*, št. 49/92, 10/92. Poleg tega to področje urejajo Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki velja tudi za funkcionarje v državnih organih, Zakon o vladi in Zakon o funkcionarjih v državnih organih. Za splošen pregled glej, npr., K. Stroligo, "Slovenia: Ethics and Good Governance", *Journal of Financial Crime*, Vol. 7, No. 2, 1999, str. 188-190.

Funkcionarji, ki jih obravnava Zakon o nezdržljivosti, na splošno ne smejo opravljati druge funkcije v državnih organih, sodiščih, organih lokalne uprave; opravljati drugih javnih funkcij; opravljati kakšne druge pridobitne dejavnosti, ki je nezdržljiva z njihovo funkcijo; sprejemati daril v zvezi z opravljanjem njihove funkcije niti pridobiti nobenih koristi, ki bi lahko vplivale na njihova ravnanja. Prepoved glede pridobitne dejavnosti in koristi velja tudi za njihove soproge, otroke, starše, vnuke in brate in sestre, ki živijo v skupnem gospodinjstvu.

Funkcionarji, ki ne opravljajo svoje funkcije s polnim delovnim časom (npr. nekateri župani) smejo opravljati pridobitno dejavnost pod pogojem, da ta dejavnost ne vpliva negativno na izvajanje njihove funkcije in da narava dela ne ustvarja nasprotja interesov. Enak predpis velja za redne upravne delavce.

*Redno poročilo o napredku 2001* Evropske komisije jemlje na znanje te določbe, dodatno pa ugotavlja, da »je treba posvetiti več pozornosti preprečevanju situacij nasprotja interesov, vključno s tistimi pri javnih naročilih«. <sup>31</sup> Po navedbah uslužbencev Urada za preprečevanje korupcije, se bo zakonodaja v zvezi z nasprotjem interesov spremenila med drugim tudi tako, da bodo določbe o nezdržljivosti veljale za razširjen krog uslužbencev. <sup>32</sup>

#### *Izjava o premoženjskem stanju*

V skladu z Zakonom o nezdržljivosti morajo funkcionarji poročati o premoženjskem stanju na začetku in koncu njihovega mandata, vsake dve leti in na izrecno zahtevo eno leto po zaključku njihovega mandata. Izjave morajo vključevati darila; funkcionarji na splošno ne smejo prejemati daril v zvezi z opravljanjem uradnih dolžnosti. Izjave o premoženjskem stanju je treba predložiti posebni parlamentarni komisiji; podatki o premoženju niso javni, čeprav so osebni dohodki in drugi prejemki iz proračuna javni. Komisijo sestavlja sedem članov; predsednik komisije, štirje poslanci Državnega zbora in dva člana Državnega sveta.

V primeru, da funkcionar ne predloži poročila kljub opozorilu komisije, lahko komisija po zakonu zgolj poroča o tem dejstvu organu, katerega član je funkcionar oziroma tistemu organu, ki ga je izvolil ali imenoval. Na nivoju lokalne samouprave lokalne komisije nadzorujejo lokalne funkcionarje.

<sup>31</sup> Komisija, *Redno poročilo o napredku 2001*, str. 18.

<sup>32</sup> OSI okrogla miza, Ljubljana, 19. februar 2002. Opomba: OSI je organiziral okroglo mizo, da bi ocenili osnutek tega poročila. Prisotni so bili strokovnjaki, vključno s predstavniki države, mednarodnih organizacij in organizacij civilne družbe. Sklicevanje na razpravo na tej okrogli mizi ne gre razumeti kot pritrdjevanje katere-mukoli tam izraženemu pogledu udeležencev.



Če komisija ugotovi, da je funkcionar prejel darilo, ali si pridobil koristi, ki so vplivale na opravljanje njegovih funkcij, obvesti organ katerega član je ali organ, ki ga je izvolil ali imenoval. Če ta organ ugotovi, da so trditve utemeljene, mora sprožiti postopek za odpoklic.

Če komisija ugotovi, da se je finančno stanje določenega funkcionarja »izredno povečalo« mora obvestiti isti organ. Komisija sme zahtevati podatke o finančnem stanju uslužbenca od davčnih organov, ki so te podatke dolžni posredovati. Enako velja, če Komisija ugotovi, da se je premoženje družinskih članov, ki živijo v skupnem gospodinjstvu, izredno povečalo. Organ katerega član je navedeni funkcionar lahko v vsakem času zahteva poročilo o njegovem premoženju. Med trajanjem teh postopkov morajo biti funkcionarji prisotni, da odgovarjajo na vprašanja Komisije.

V praksi niti določbe o nasprotju interesov, niti določbe glede prijavljanja premoženjskega stanja niso učinkovite. Določbe v zvezi z nasprotjem interesov so zelo formalne, temeljijo na doslednem pristopu »nezdružljivosti«, s (formalnim) ciljem preprečevanja združevanja funkcij, namesto da bi obravnavale probleme nasprotja interesov, ki se pojavi v posameznih situacijah. V maju leta 2002 je prišlo na dan, da je direktorica Urada za varstvo potrošnikov dodelila posel družbi, katere lastnik je bil njen mož. Ukrepa ni bilo, ker ravnanje ni bilo tehnično nezakonito, kljub očitnemu kršenju načela o nasprotju interesov.<sup>33</sup>

V času priprave tega poročila (junij 2002) je vlada pripravljala novo zakonodajo, ki bo naložila strožje kazni za neizpolnjevanje določb v zvezi s prijavljanjem premoženjskega stanja. V tem času nov zakon še ni bil predložen Državnemu zboru.

## 2.3 Nadzor in revizija

Zakonodaja o nadzoru javnih financ je v Sloveniji relativno izpopolnjena. Računsko sodišče je teoretično in praktično neodvisno in je edina vrhovna revizijska institucija v državah kandidatkah, ki nadzira svoj proračun. Zakonodaja v zvezi s tem je stopila v veljavo 1999 in predstavlja mednarodno primerljiv celosten finančni nadzorni sistem v državni upravi. Navzlic temu je Evropska komisija priporočila izboljšave v izvajanju, zlasti povečanje števila zaposlenih in krepitev neodvisnosti notranjih revizorjev.

---

<sup>33</sup> Informacijo je posredoval Ali Žerdin, namestnik glavnega urednika, tednik *Mladina*.

*Računsko sodišče*

Računsko sodišče, ki je začelo s svojim delom leta 1995 je v zadnji instanci odgovorno za revizijo državnih financ, državnega proračuna in drugih javnih financ (vključno s proračuni lokalnih uprav, javnih skladov, javnih agencij/služb in prejemnikov subvencij Evropske unije). Sodišče uporablja standarde Mednarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucij (INTOSAI) in novo sprejet Zakon o računskem sodišču (ZRacS),<sup>34</sup> ki je v celoti usklajen s pravnim redom Evropske unije.

Računsko sodišče ima tri člane (predsednika in dva namestnika predsednika) in šest vrhovnih državnih revizorjev, ki vodijo revizijske enote. V letu 2000 je bilo v Računskem sodišču zaposlenih skupaj 56 revizorjev.<sup>35</sup> Državni zbor izvoli člane Računskega sodišča na predlog Predsednika Republike za dobo 9 let. Državni zbor lahko razreši člana Računskega sodišča, če obstajajo statutarni razlogi za razrešitev. Predsednik Sodišča imenuje vrhovne državne revizorje za dobo devetih let.

V okviru določb ZRacS je Računsko sodišče neodvisno pri izbiri predmeta revizije. Pri odločanju glede letnega načrta revizij mora Sodišče upoštevati predloge članov parlamenta in parlamentarnih teles, vlade, ministrstev in lokalnih oblasti. Po ZRacS mora Sodišče vključiti v svoj letni plan pet predlogov parlamenta; vsaj dva predloga opozicije in vsaj dva predloga parlamentarnih delovnih teles. ZRacS tudi določa, da mora Sodišče vsako leto revidirati porabo državnega proračuna, Zavoda za splošno zdravstveno varstvo (na področju obveznega zavarovanja), Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (na področju obveznega zavarovanja), določeno število lokalnih uprav in občin, določeno število izvajalcev javnih služb in določeno število izvajalcev negospodarskih javnih služb.<sup>36</sup>

Delo Računskega sodišča je javno. Najmanj enkrat na leto Sodišče poroča Državnemu zboru o svojem delu. ZRacS določa, da se posebna revizijska poročila pošljejo tudi revidirancu, direktorju revidiranja, Državnemu zboru in (po izboru) drugim državnim institucijam, za katere se odloči predsednik Sodišča, da jih bo obvestil. V primeru, da Sodišče odkrije hude kršitve uredb, izda nalog za razrešitev direktorja institucije in izda poročilo za javnost. Sodišče tudi obvesti Državni zbor. Ustrezna Komisija Državnega zbora razpravlja o takšnih poročilih in izda odločbo o ukrepih, ki jih je treba naložiti revidirani instituciji.

<sup>34</sup> Zakon o računskem sodišču (ZracS), *Uradni list RS*, št. 11/01.

<sup>35</sup> Glej spletno stran Računskega sodišča objavljeno na <http://www.sigov.si/racs/druge00.htm>, (zadnjič vpogledano 27. avgusta 2002).

<sup>36</sup> ZracS, 25. člen.

Čeprav novinarji uporabljajo izsledke Računskega sodišča kot dragocen vir informacij, pa je na splošno videti, da jih parlament ne uporablja, da bi določil sanacijske ukrepe, kljub temu, da so nedavne spremembe Zakona o računskem sodišču uvedle bolj uveljavljene mehanizme za parlamentarno uporabo revizijskih poročil Računskega sodišča. V šestih letih svojega obstoja je Računsko sodišče prijavilo policiji samo 15 kaznivih dejanj.<sup>37</sup>

V primeru »utemeljenega suma«, da je bilo storjen prekršek, mora Računsko sodišče po zakonu začeti postopek na sodišču za prekrške. Poleg splošne obveze po ZRacS, da se obvešča policijo o sumu kaznivih dejanj, ZRacS (30.člen) izrecno določa obvezno prijavljanje kaznivih dejanj pristojnim oblastem, če obstaja »utemeljen sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje (na primer kazniva dejanja korupcije). V primeru suma prekrška ali kaznivega dejanja ZRacS tudi omogoča Računskemu sodišču, da zaseže ustrezno inkriminirano dokumentacijo za obdobje 8 dni. Kot je bilo že preje omenjeno, mora Sodišče v primeru takšnih hudih kršitev prav tako izdati poročilo za javnost, obvestiti Državni zbor in/ali zahtevati razrešitev odgovorne osebe. Neposredno prizadeta institucija funkcionarja bodisi razreši, bodisi ne razreši, vendar mora o svoji odločitvi pisno obvestiti Sodišče v roku 15 dni.

Januarja 2001 je začel veljati nov Zakon o Računskem sodišču, ki je še nadalje okreпил neodvisnost Računskega sodišča s tem, da Državni zbor ne nadzira več njegovega proračuna. Spremembe so zmanjšale število članov sodišča na tri člane, povečale vpliv predsednika, odstranile preostale sodne pristojnosti sodišča in omogočile Parlamentu, da bolj sistematično uporablja poročila sodišča. Sodišče sedaj revidira in sledi uporabi sredstev Evropske komisije do končnega prejemnika in s tem potrjuje stališče Komisije v *Rednem poročilu o napredku 2001* da, »je zunanja revizija v Sloveniji v večjem delu zadovoljiva«.<sup>38</sup>

#### *Notranja kontrola*

V skladu z Zakonom o javnih financah<sup>39</sup> (v nadaljnjem besedilu ZJF), ki je bil sprejet leta 1999, morajo imeti vse državne organizacije sistem notranje kontrole in revizije, in predvidene postopke ter odgovornosti uslužbencev v vsaki agenciji, ki prejema sredstva iz državnega proračuna.

<sup>37</sup> B. Habjan, članek predstavljen na posvetovanju "Korupcija kot realnost današnjega časa", Gotenica, maj 2001.

<sup>38</sup> Komisija, *Redno poročilo o napredku 2001*, str. 86.

<sup>39</sup> Zakon o javnih financah (ZJF), *Uradni list RS*, št. 79/99.

V začetku leta 2002 so vsa ministrstva imela notranje enote za revizijo. Služba za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance je odgovorna za nadzor notranje finančne kontrole in usklajevanje postopkov in predpisov.

Služba za nadzor proračuna vodi nadzore in revizije proračuna v organih ali agencijah, ki prejemajo proračunska sredstva. Proračunski inšpektor ima (med drugimi pooblastili) zakonsko pravico, da *ex ante* suspendira uporabo proračunskih sredstev in zahteva vračilo nezakonito porabljenih proračunskih sredstev v proračun.

Učinkovitost sistema notranje kontrole je težko oceniti, ker je še vedno v procesu razvijanja. Po mnenju EU, »bi bilo treba ta sistem izboljšati«;<sup>40</sup> *Redno poročilo o napredku 2001* priporoča številne ukrepe, vključno s kadrovsko okrepitvijo in krepitvijo operativne neodvisnosti notranjih revizorjev.

## 2.4 Organi za zmanjševanje korupcije

### *Urad za preprečevanje korupcije*

Kot že rečeno v poglavju 1.3 Urad Republike Slovenije za preprečevanje korupcije ustanovljen julija 2001 pripravlja osnutek nacionalne strategije za boj proti korupciji in Zakon o preprečevanju korupcije. Urad ni neodvisen od vlade in do nedavnega ni bilo videti, da bi igral aktivno vlogo v pregonu posameznih primerov korupcije ali pri izvajanju ukrepov za zmanjševanje korupcije. Vendarle, v zadnjem času je Urad obravnaval nekaj primerov privatizacije (na primer privatizacijo Zavarovalnice Triglav in odkup podjetja s strani vodilnih delavcev v BTC), korupcijo v neprofitnem sektorju (vključno s humanitarnimi organizacijami), in v sektorju farmacevtskih izdelkov. V času od 15. oktobra 2001 do 23. julija 2002 je Urad prejel poročila o 112 primerih suma korupcije; do konca julija 2002 je 39 primerov prijavil policiji. Urad je imel tudi dejavno vlogo pri nekaj najnovejših primerih suma korupcije in zlorabe nasprotja interesov in sicer:<sup>41</sup>

- Predsednica Okrajnega sodišča je najela podjetje svojega moža, da bi opravilo preselitev sodišča na drugo lokacijo (glej poglavje 5.2).

<sup>40</sup> Komisija, *Redno poročilo o napredku 2001*, str. 86.

<sup>41</sup> Za podrobnejše informacije o teh primerih glej: "Najbolj smrdi v zdravstvu", *Delo*, 25. julija 2002; "Disciplinski ukrep: izprašaj si vest!", *Delo*, 13. junij 2002; "Razlogi so drugje", *Delo*, 19. april 2002; "Podjetni javni uslužbenci", *Dnevnik*, 12. julij 2002.

- Direktor Urada za nadzor iger na srečo je domnevno prosil za določene usluge nek Casino (odstopil je s položaja).
- Vodja Okrožnega državnega tožilstva je zaposlil svojo partnerico kot vodjo svoje pisarne (bil je razrešen).
- Državni podsekretar na Ministrstvu za obrambo je domnevno v času opravljanja svoje funkcije obdržal svoj položaj kot direktor zasebne družbe (v juliju 2002 je bil primer še v disciplinskem postopku).
- Direktorica Urada za varstvo potrošnikov je sklenila pogodbo s podjetjem, kjer je bil njen mož direktor in delničar (bila je razrešena).

Nedavno je urad financiral tudi obsežno viktimološko raziskavo o korupciji.

#### *Policija*

Od leta 2000 se je policija reorganizirala s ciljem učinkovitejšega pregona korupcije. Kljub temu obstajajo v nekaterih primerih razlogi, ki vzbujajo dvom v neodvisnost in učinkovitosti tako policije kot tožilcev; policijsko preiskovanje se zdi v nekaterih primerih ranljivo na politični pritisk, zlasti v občutljivih pomembnih primerih korupcije.

Aprila 2000 je policija tako na državni, kot na regionalni ravni ustanovila posebne protikorupcijske enote za preiskovanje kaznivih dejanj korupcije.<sup>42</sup> Centralna enota za preprečevanje korupcije je predvidena za načrtovanje, organizacijo, vodenje in nadzor preiskovalnih dejavnosti na naslednjih področjih: korupcija v organih državne uprave; korupcija v organih in organizacijah, ki imajo javna pooblastila; korupcija pri pridobivanju in dodelitvi državnih investicijskih del, investicijskih nabav, koncesij, finančnih subvencij in kreditov; nezakonito posredovanje in druga kazniva dejanja korupcije.<sup>43</sup>

<sup>42</sup> Enota za preprečevanje korupcije na državnem nivoju je ena izmed petih enot v službi za organizirano kriminaliteto na Upravi kriminalistične policije. Uprava kriminalistične policije je del Generalne policijske uprave, ki jo vodi generalni direktor policije. O potrebi za uvedbo takšnih enot, glej, D. Kos, *The Setting up of Special National Services for the Fight Against Corruption – Slovenia's point of View*, in *Corruption in Central and Eastern Europe at the Turn of Millennium – a collection of essays*, Open Society Institute Slovenia, Ljubljana, 1999, str. 129-135.

<sup>43</sup> 2.3.3.4 točka Pravilnika o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest na Ministrstvu za notranje zadeve in policiji.

Število zaposlenih v centralni protikorupcijski enoti se je od objave *Poročila GRECO* povečalo. Načrtovano je, da bo v upravah na regijski ravni skupaj 25 zaposlenih, toda v začetku 2002 so bile te območne organizacijske enote kadrovske zasedene le 50-60 odstotno. *Poročilo GRECO* tudi kritizira nejasno razdelitev pristojnosti med policijo, tožilci in preiskovalnimi sodniki: videti je, da je sodelovanje v kazenskih postopkih odvisno predvsem od dobrih osebnih stikov med policijo in tožilci; *Poročilo* opozarja, da bi »negativno ozračje med policijo in državnim tožilstvom .... lahko pripeljalo do popolnega zastoja v preiskavah«. <sup>44</sup>

Velik pomen osebni stikov in zanašanje nanje ni v prid preiskovanja korupcijskih dejanj.

*Poročilo* tudi ugotavlja, da tožilce imenuje vlada in da so možnosti njihovega poklicnega uspeha odvisne predvsem od odločitev, ki jih sprejme Ministrstvo za pravosodje. Po navedbah *poročila* je najbolj zaskrbljujoče to, da »so bili [GRECO] obveščeni, da so bile preiskave primerov na visoki ravni ovirane, upočasnjene ali zaključene s pritiskom na policiste, ki so bili zadržani za preiskavo.« <sup>45</sup> Možen primer takšnega pritiska je preiskava financiranja Slovenske ljudske stranke, ki je potekala pred nekaj leti. Nekateri visoki uradniki, ki so vključeni v ukrepe za zmanjševanje korupcije razlagajo odstop vseh preiskovalcev, ki so opravljali preiskavo za znak verjetnega političnega pritiska. <sup>46</sup>

Evropska komisija je pozdravila uvedbo posebnih enot za preprečevanje korupcije in na tem področju ni bilo dodatnih zahtev ali predlogov.

#### *Urad za preprečevanje pranja denarja*

Po mnenju Evropske Komisije je slovenska zakonodaja na področju pranja denarja v skladu s pravnim redom Evropske unije. Urad za preprečevanje pranja denarja (UPPD), ki je začel delovati leta 1995 kot enota Ministrstva za finance, prejema podatke od organizacij, ki morajo poročati o določenih transakcijah v skladu z zakonom in lahko izda nalog za odlog transakcije do 48 ur. V skladu z navedbami UPPD se je število primerov pranja denarja povečalo; v letu 2000 je Urad raziskal 95 primerov sumljivih transakcij v skupni vrednosti 45,5 mio. □ Pranje denarja je bilo predvsem povezano z vsem vrstami nezakonitega trgovanja, kakor tudi z različnimi oblikami korupcije in davčne utaje. <sup>47</sup>

<sup>44</sup> *Poročilo GRECO*, str. 13.

<sup>45</sup> *Poročilo GRECO*, str. 12.

<sup>46</sup> OSI Okrogla miza, Ljubljana, 19. februar 2002.

<sup>47</sup> Glej, npr. "Primerov pranja denarja je vse več", *Delo*, 27. marec 2001.

## 2.5 Varuh človekovih pravic

Urad varuha človekovih pravic je bil v Sloveniji ustanovljen v mesecu decembru leta 1993; prvi varuh človekovih pravic pa je bil izvoljen v septembru leta 1994. Na predlog predsednika Republike Državni zbor izvoli varuha človekovih pravic s potrebno dvotretjinsko večino glasov in možnostjo še enega mandatnega obdobja. Varuhu človekovih pravic lahko preneha funkcija samo, če to sam želi, če je obsojen kaznivnega dejanja, če postane trajno nesposoben za opravljanje svoje funkcije ali če to predlaga ena tretjina članov državnega zbora in je razrešitev sprejeta z dvotretjinsko večino glasov vseh prisotnih članov državnega zbora. V začetku leta 2001 je imel varuh človekovih pravic tri namestnike in 20 uslužbencev.

Varuh človekovih pravic ne sme poleg svoje funkcije opravljati nobene funkcije v državni upravi, organih lokalne samouprave, političnih strankah in sindikatih, oziroma ne sme opravljati nobenih dejavnosti, ki so po zakonu nezdržljive z javno funkcijo. Varuh človekovih pravic uživa imuniteto v zvezi z mnenji in pobudami, ki jih sprejema v času opravljanja svojih dolžnosti in ne sme brez predhodnega soglasja državnega zbora biti v kazenskem postopku v zvezi z ravnanji ob opravljanju svoje funkcije.

Na osnovi pritožb državljanov oziroma na svojo pobudo lahko varuh človekovih pravic nadzira vse organe državne uprave, organe lokalne samouprave in organe, ki jim je zaupana javna funkcija z izjemo sodnikov in sodišč (razen v primeru neupravičenih zaostankov v sodnih postopkih ali zlorabe pooblastil).<sup>48</sup> Institucije so dolžne Uradu predložiti zahtevane informacije ne glede na stopnjo zaupnosti teh podatkov. Varuh človekovih pravic pa lahko pozove na zaslišanje priče in strokovnjake.

Po izvršeni obravnavi primera varuh človekovih pravic lahko izda mnenje, predloge in priporočila, na katera mora institucija odgovoriti v roku, ki ga določi urad; lahko predlaga uvedbo disciplinskih postopkov; vložiti pritožbe na Ustavno sodišče in zahteva presojo ustavnosti predpisov.

Varuh človekovih pravic enkrat na leto podrobno poroča državnemu zboru o svojih aktivnostih; poročila so javna in so na razpolago tudi na njegovih spletnih straneh.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Zakon o varuhu človekovih pravic (ZVarČP), *Uradni list RS*, št. 71/93, 15/94, 1. člen.

<sup>49</sup> Glej < <http://www.varuh-rs.si> >, (zadnjič vpogledano 28. avgusta 2002).

Leta 2000 je varuh človekovih pravic prejel več kot 3000 pritožb od katerih se ena tretjina nanaša na sodne in policijske postopke.<sup>50</sup> Urad ni obravnaval nobenih večjih primerov korupcije.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Glej, Letno poročilo 2000 varuha človekovih pravic, Urad varuha človekovih pravic, Ljubljana, maj 2001.

<sup>51</sup> V letu 1996 so se pojavili sumi o tem na kakšen način so bile razdeljene nekatere subvencije v kmetijstvu. Ministrstvo za kmetijstvo je kot odgovor na priporočila varuha človekovih pravic spremenilo določena pravila.



### 3. Izvršilna veja oblasti in državna uprava

Reforma slovenske javne uprave je bila do nedavnega zgolj delna. Veljavni zakoni niso v zadostni meri razlikovali med političnimi in kariernimi imenovanji, zdi se, da je bilo patronaže veliko. Zelo malo je bilo tudi omejitev političnega delovanja državnih uradnikov. Ob tem so pritožbeni postopki proti upravnim odločbam preveč dolgotrajni in dragi, da bi lahko bili učinkoviti. Vendarle je do večje reforme javne uprave prišlo v juniju 2002 s sprejetjem celovitega svežnja zakonov. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev je bil sprejet v letu 2001. Nova zakonodaja omejuje politična imenovanja in uvaja obvezne postopke izbora najprimernejših kadrov na osnovi javnega razpisa. Te določbe ne bodo stopile v veljavo do sredine leta 2003. Z izjemo kazenskega postopka proti državnemu sekretarju, ki pa še traja, je dokazov korupcije v izvršilni veji oblasti ali državni upravi zelo malo. Videti je, da predstavlja nasprotje interesov pomemben problem, predvsem na ravni lokalne samouprave.

#### 3.1 Struktura in zakonodajni okvir

Številni pravni akti urejajo javno upravo (centralno in lokalno). Za namen tega poročila so najpomembnejši (poleg ustavnih določb) Zakoni o državni upravi,<sup>52</sup> Zakon o funkcionarjih v državnih organih,<sup>53</sup> Zakon o splošnem upravnem postopku<sup>54</sup> in Zakon o upravnih sporih.<sup>55</sup>

Osebe državne uprave lahko trenutno razdelimo v dve glavni skupini. Prvo skupino sestavljajo politični funkcionarji: predsednik vlade, ministri, državni sekretarji na različnih ministrstvih, državni sekretar Urada predsednika vlade in direktorji posebnih vladnih agencij (kot na primer: Slovenska obveščevalno-varnostna agencija, Služba vlade za zakonodajo, itd.). Drugo skupino sestavljajo karierni državni uradniki. Status prve skupine ureja Zakon o vladi<sup>56</sup> in Zakon o funkcionarjih v državnih organih.<sup>57</sup> Za člane druge skupine ni nezakonito, da sodelujejo v vodstvu političnih strank (z izjemo policije in vojske).

<sup>52</sup> Zakon o državni upravi, *Uradni list RS*, št. 52/02.

<sup>53</sup> Zakon o delavcih v državni organih (ZDDO), *Uradni list RS*, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-1, 4/93, 18/94, 70/97, 38/99.

<sup>54</sup> Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), *Uradni list RS*, št.80/99, 70/00, 52/02.

<sup>55</sup> Zakon o upravnih sporih (ZUP), *Uradni list RS*, št. 50/97, 65/97, 70/00.

<sup>56</sup> Zakon o vladi (ZVRS), *Uradni list RS*, št. 4/93, 23/96, 47/97, 119/00.

<sup>57</sup> Zakon o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO), *Ur. l. RS*, št. 30/90, 18/91, 22/91, 2/91-1 4/93.

V skladu s slovensko ustavo je zaposlitev v državni upravi mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon.<sup>58</sup> Mediji so kljub temu objavljali informacije o praksi »političnega kadrovanja«<sup>59</sup>; nedavne afere kažejo, da se v praksi včasih izognejo zahtevanim postopkom javnega razpisa, predvsem za višje funkcije v državni upravi. Po spremembi vlade je bilo mnogo ljudi imenovanih za državne sekretarje in direktorje različnih državnih in poldržavnih agencij in na druga visoka vodstvena mesta, mnoga med njimi so bila po svoji naravi strokovna, kot na primer direktorji davčnih ali carinskih uprav, visoki državni uradniki ali direktorji javnih podjetij.<sup>60</sup>

Evropska komisija je nenehno poudarjala potrebo po prepričljivem napredku v reformi javne uprave.<sup>61</sup> V juniju 2002 je Državni zbor sprejel sveženj pomembnih zakonov: Zakon o državni upravi,<sup>62</sup> Zakon o javnih agencijah,<sup>63</sup> Zakon o inšpekcijah,<sup>64</sup> Zakon o javnih uslužbencih,<sup>65</sup> Zakon o sistemu plač v javnem sektorju.<sup>66</sup> Ti zakoni tvorijo bistveni del reforme javne uprave. Zakon o javnih uslužbencih določa obvezen postopek javnega razpisa za izbor vseh upravnih delavcev in vsebuje sankcije za neupoštevanje teh določb vključno z razveljavitvijo pogodbe o zaposlitvi.<sup>67</sup> Izvajanje določb tega zakona se bo začelo julija 2003, medtem ko je predviden začetek izvajanja določb Zakona o sistemu plač v januarju 2004. Po novem Zakonu o državni upravi ostajajo kot politične le naslednje funkcije: predsednik vlade, ministri, generalni sekretar vlade in (po izbiri) po en državni sekretar za posamezno ministrstvo.<sup>68</sup>

58 Ustava Republike Slovenije, 122. člen.

59 "Vladno kadrovanje pod lupo", *Delo*, 13. julij 2001.

60 Glej, npr., Economist Intelligence Unit, *Slovenia Country Profile 2001-2002*, str.11.

61 Glej, npr., Komisija, *Redno poročilo 2000*, str. 14-15.

62 Zakon o državni upravi, *Uradni list RS*, št. 52/02.

63 Zakon o javnih agencijah, *Uradni list RS*, št. 52/02.

64 Zakon o inšpekcijah, *Uradni list RS*, št. 56/02.

65 Zakon o javnih uslužbencih, *Uradni list RS*, št. 56/02.

66 Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, *Uradni list RS*, št. 56/02.

67 Zakon o javnih uslužbencih, členi 74 - 77. Glej tudi "Kovanje uradniške elite," *Delo*, Sobotna priloga, 10. November 2001.

68 Zakon o državni upravi, 17. člen.

## 3.2 Upravni postopek in pravno varstvo

V skladu s slovensko Ustavo lahko vsak posameznik toži državo in zahteva odškodnino za škodo, ki jo je utrpel zaradi protipravnega ravnanja kateregakoli državnega organa, organa lokalne samouprave ali drugega nosilca javnih pooblastil.<sup>69</sup>

Po Zakonu o upravnih sporih lahko državljani vložijo pritožbo proti upravnim odločbam najprej pri organu, ki je izdal odločbo in nato pri Upravnem sodišču, ki so bila ustanovljena leta 1998. Sodišča lahko presojujejo tako o pravilni uporabi zakona, kot o ugotovitvah dejanskega stanja. Vrhovno sodišče je končni razsodnik v takšnih sporih.

Čeprav je sodna presoja upravnih odločb zajamčena kot ustavna pravica, je lahko v praksi ta postopek dolgotrajen in v nekaterih primerih povezan z velikimi stroški.<sup>70</sup>

## 3.3 Nasprotja interesov in spremljanje premoženjskega stanja

Kot navaja poglavje 2.2 Zakon o nezdržljivosti velja samo za funkcionarje izvršilne oblasti in druge funkcionarje, ki opravljajo funkcijo na ravni države ali lokalne samouprave, za poslance in člane lokalnih občinskih svetov.

Po Zakonu o delavcih v državnih organih, višji upravni delavci ne smejo sprejeti zunanje zaposlitve razen v samostojnih znanstvenih, kulturnih, športnih, humanitarnih in publicističnih dejavnostih.<sup>71</sup> Vsi ostali delavci v državnih organih lahko sprejmejo vsako zunanjo zaposlitev pod pogojem, da si pridobijo predhodno pisno soglasje nadrejenega.

Ob tem velja, da so ostali upravni delavci lahko lastniki zasebnih podjetij, ki poslujejo z organom kjer so zaposleni. Mediji so poročali, da namerava vlada v zvezi s tem razširiti področje funkcionarjev za katere velja Zakon o nezdržljivosti.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Ustava Republike Slovenije, Ur.l. RS, št. 333/91, 42/97, 66/00, 26. člen.

<sup>70</sup> Mediji so poročali o denacionalizacijskem postopku, kjer se je fizična oseba pritožila na domnevno koruptno odločbo. Zadeva ni bila zaključena v sredini leta 2001, sedem let po uvedbi postopka in neposredno prizadeti ugotavlja, da je do sedaj plačal za stroške postopka 27.000 €. Glej »Neomajen boj za resnico: V letih ko se je boril za pravico, si je nabral za več kot šest milijonov tolarjev dolga,« *Dnevnik*, 16. maj 2001.

<sup>71</sup> ZDDO, 27. člen.

<sup>72</sup> "Krog se širi, a bo obseg še premajhen," *Delo*, 9. avgust 2001.

Januarja 2001 je vlada sprejela Kodeks ravnanja javnih uslužbencev,<sup>73</sup> ki v celoti sprejema priporočila Sveta Evrope. Kodeks določa pravila glede odnosa javnih uslužbencev do občanov, glede nasprotja interesov, sprejemanja daril in zaposlitev po prenehanju opravljanja dela v javnih službah. Kodeks zavezuje tudi ministre in druge funkcionarje.<sup>74</sup> Kršitev Kodeksa ravnanja lahko sproži disciplinski postopek; njegove določbe tvorijo del splošnih pogojev zaposlovanja za upravne delavce. Kodeks prepoveduje javnim uslužbencem, da sprejmejo ali terjajo darila ali kakšno drugo premoženjsko korist, ki bi lahko vplivala na opravljanje njihovih nalog (ali bi ustvarila takšen vtis), z izjemo običajne gostoljubnosti in manjših daril. Kodeks tudi podrobno določa ustrezno reakcijo na neustrezna darila in prepoveduje različne vrste nasprotij interesov, postavljanje samega sebe v položaj, ko moramo uslugo vrniti ter zlorabo javne funkcije.

Skladno s Kodeksom bi moral javni uslužbenec preprečiti možnost nasprotja interesov, ki bi izhajalo iz predvidene bodoče zaposlitve izven državne uprave: s tem v zvezi je dolžan poročati svojemu nadrejenemu o vsaki takšni ponudbi za zaposlitev. Razen tega javni uslužbenec ne sme »za ustrezno časovno obdobje« delovati ali svetovati v zadevah, v katerih je deloval kot javni uslužbenec, niti ne sme uporabiti ali razkriti podatkov, ki jih je pridobil kot javni uslužbenec.

Določbe v zvezi z izjavami o premoženjskem stanju so navedene v poglavju 2.2. V praksi višji državni uradniki včasih ne predložijo poročil o svojem premoženjskem stanju Parlamentarni komisiji kot zahteva Zakon o nezdružljivosti.

Mediji so poročali o številnih nepravilnostih med funkcionarji lokalne samouprave. Ti primeri tipično vključujejo domnevno »mehka« nezakonita posredovanja, zveze, družinske in politične vezi in pogosto vsebujejo nasprotje interesov, kot ga opredeljuje Zakon o nezdružljivosti. V teh primerih lokalne Komisije, ki so pristojne za nadzor nad izvajanjem določb o nasprotju interesov v mnogih primerih ne pridobijo podatkov oziroma ostanejo neaktivne.<sup>75</sup> Na primer, zasebna TV postaja je raziskovala nepravilnosti pri izdaji dovoljenja, ko je bil direktor Urada za prostorsko načrtovanje hkrati tudi direktor gradbenega podjetja, kateremu je izdajal dovoljenja.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, *Uradni list RS*, št.8/01

<sup>74</sup> Sklep vlade, *Uradni list RS*, št. 8/01, 18. januar 2001

<sup>75</sup> Glej, npr. "Do kod sežejo obalne korupcijske zgodbe," *Dnevnik*, 12. december 2000; "Sporna navodila iz županove pisarne," *Delo*, 4. april 2001.

<sup>76</sup> Intervju z Borutom Meškom, novinarjem, POP TV, 19. februar 2001.

### 3.4 Mehanizmi notranje kontrole

Zakon o delavcih v državnih organih določa obvezno prekinitev delavnega razmerja za javnega uslužbenca, ki je obsojen zaradi podkupnine; takšen uslužbenec je lahko med kazenskim postopkom suspendiran in lahko odgovarja za povzročeno škodo.

Po Kodeksu ravnanja, je nadrejena oseba odgovorna za ravnanja svojih podrejenih, če ni sprejela primernih preventivnih ukrepov. Nadrejena oseba mora sprejeti posebne ukrepe za preprečevanje korupcije, kot na primer izobraževanje in usposabljanje, pozorno spremljati znake finančnih in drugih težav podrejenih in mora biti sama za zgled. Nadrejena oseba je tudi pristojna za uvedbo disciplinskega postopka proti upravnim delavcem, ki niso ravnali v skladu s Kodeksom.

V skladu s Kodeksom je vsak upravni delavec dolžan prijaviti »pristojnim organom« vsa nezakonita, nedopustna in neetična ravnanja. Kodeks ne zahteva, da je treba takšne domnevne prekrške najprej prijaviti nadrejeni osebi. Če upravni delavec meni, da je odgovor pristojnih organov na prijavo neustrezen, lahko pošlje pisno pritožbo direktorju takšnega organa. V primeru suma kaznivega dejanja je upravni delavec dolžan o sumu in dokazih poročati pristojnemu organu (policiji/državnemu tožilcu).

V skladu s Kodeksom mora javna uprava zaščititi prijavitelja kaznivega dejanja, ki je prijavo podal na osnovi utemeljenih razlogov in v dobri veri. V praksi so prijave redke, čeprav je v zvezi s tem na vidne učinke novega Kodeksa treba še počakati.

Neustrezen notranji nadzor se v praksi kaže kot pomembna pomanjkljivost slovenske javne uprave. Veliko večino primerov korupcije odkrijejo mediji ali policija na pobudo posameznih državljanov in ne javna uprava sama; do disciplinskih postopkov in suspenzov pride šele potem, ko je bila preiskava od zunaj že sprožena ali javno objavljena.

### 3.5 Odnosi z javnostjo

Določbe, ki obravnavajo odnos upravnih delavcev do uporabnikov so opredeljene v pravnih virih, ki so navedeni v poglavju 3.1. Kodeks ravnanja je v tem pogledu najpomembnejši vir. Poleg zahtev omenjenih zgoraj se pričakuje, da so upravni delavci poštene, nepristranski in spoštljivi v odnosih z vsemi s katerimi imajo stike; ne smejo ravnati samovoljno v škodo katerekoli osebe, skupine ali organa in morajo spoštovati tako pravico dostopa do uradnih informacij, kakor tudi varovanje zaupnih podatkov kjer je to potrebno.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, člen 4-11.

### 3.6 Korupcija

Čeprav Komisija v *Rednih poročilih o napredku* nenehno poudarja, da je potrebna reforma javne uprave, ki bi vzpostavila »bolj strokovno, nepristransko, učinkovito in uspešno državno upravo«<sup>78</sup>, Komisija tudi meni, da izvršilna oblast »svoje funkcije izvaja nemoteno«<sup>79</sup>. Korupcija ni izpostavljena kot problem. Kljub temu obstajajo tako neposredni, kot posredni dokazi o korupciji v izvršilni veji oblasti in državni upravi.

Najodmevnejši primer je bila obsodba (v začetku leta 2002 na prvostopenjskem sodišču) državnega sekretarja na Ministrstvu za gospodarske dejavnosti zaradi sprejemanja podkupnine pri dodeljevanju državnih subvencij. Državni sekretar je bil predsednik posebne komisije na Ministrstvu, ki je bila pristojna za dodeljevanje subvencij malim in srednje velikim podjetjem. Mediji so poročali, da je zadevo prijavil nek podjetnik, ki je moral plačati 35.000 □ podkupnine. Državni sekretar je bil obsojen na triletno zaporno kazen, toda v juniju 2002 je pritožbeno sodišče spremenilo prvostopenjsko obsodbo in izid primera je negotov. Mediji so namigovali, da so bile podkupnine v prejšnjih primerih skrite pod krinko nadomestil za fiktivne raziskovalne projekte ali kako drugače.<sup>80</sup>

Raziskav, ki bi se posebej osredotočale na korupcijo v slovenski državni upravi ni. *Ad hoc* javnomnenjske raziskave, ki so jih objavili časopisi kažejo, da državljani zaznavajo relativno visoko korupcijo na tem področju.<sup>81</sup>

Področja, kjer se zdi, da je korupcija najbolj razširjena so upravne enote (organi ministrstev organizirani v regijah, ki za eno ali več lokalnih skupnosti opravljajo upravne naloge) in občine. Izredno ranljivo področje je prostorsko načrtovanje, kjer mediji nenehno poročajo o korupciji.<sup>82</sup> Dokazi in navedbe, ki so bili posredovani kažejo, da so, na primer, povezave med gradbeno industrijo v Ljubljani in uradniki za prostorsko načrtovanje dobile resne razsežnosti; uradniki na Oddelku za prostorsko načrtovanje so izdajali dovoljenja podjetjem, katerih lastniki ali direktorji so uslužbenci sami.

<sup>78</sup> Komisija, 1998,1999 in 2000 *Redna poročila o napredku*.

<sup>79</sup> Komisija, 1998 *Redno poročilo o napredku*, str. 8

<sup>80</sup> Glej, npr. "Korupcija", tednik *Mladina*, 11. november 2000; "Minister ni kriminalist," *Dnevnik*, 22. november 2000.

<sup>81</sup> Glej, npr. "Kje se začne korupcija," *Dnevnik*, 19. marec 1999.

<sup>82</sup> Glej, npr. "Sumljiva kuverta," *Dnevnik*, 18. avgust 2000; "Gradnjo preprečila korupcija", *Delo*, 12. april 2001; "Je denar urbanizma vladar?", *Delo*, 24. avgust 2000; "Rekorderji spornih gradenj", *Mladina*, 7. maj 2001.

V juliju 2001 je občan mesta Ljubljane vložil pritožbo na Evropsko sodišče za človekove pravice v zvezi z »razširjeno korupcijo« v mestu in se pri tem predvsem osredotočil na povezave med gradbenim podjetjem ZIL Inženiring in Oddelkom za prostorsko načrtovanje.<sup>83</sup> Predlagatelj navaja, da je ta povezava med podjetjem in višjimi mestnimi uradniki ne samo nenehno koruptno delovala v prostorskem načrtovanju mesta in izdaji dovoljenj, temveč tudi preprečila izvajanje prispevkov o tej temi, tako na javni kot zasebni televiziji ter vplivala na policijo, da ga je ustrahovala.

---

<sup>83</sup> Pritožba Iztoka Šterbenca na Evropsko sodišče za človekove pravice v zvezi z "resnimi kršitvami človekovih pravic in ogrožanja življenja," 18. julij 2001. Intervju z Iztokom Šterbencem, Ljubljana, 19. februar 2002. Drugi novinarji podpirajo domneve: Borutu Mešku, novinarju na zasebni TV postaji POP TV, so preprečili nadaljnje poročanje o primeru, ker je neposredno udeleženo gradbeno podjetje izvajajo oglaševalski pritisk (intervju z Borutom Meškom, Ljubljana, 19. februar 2002).

## 4. Zakonodajna veja oblasti

Čeprav lahko rečemo, da je vsa javna poraba v Sloveniji zajeta v državnem proračunu, ki ga sprejme državni zbor, je možno učinkovitost nadzora nad državnimi financami še izboljšati. Iz razpoložljivih dokazov izhaja, da korupcija ne predstavlja resnega problema, čeprav je glede na raziskave javnega mnenja Državni zbor institucija, ki uživa najmanj zaupanja. Po drugi strani pa velja, da neustreznost ureditve nasprotja interesov in prijavljanja premoženjskega stanja ter dejstvo, da lobiranje ni urejeno, otežuje oceno na tem področju.

### 4.1 Volitve

Vse mednarodne institucije ocenjujejo slovenske volitve kot svobodne in poštene. Republiška volilna komisija (skupaj z lokalnimi volilnimi komisijami) organizira in nadzira izvajanje volitev. Državni zbor imenuje šest člansko Komisijo, predsednik in njegov namestnik pa morata biti sodnika Vrhovnega sodišča.

### 4.2 Proračun in nadzorni mehanizmi

Vse bistvene kategorije državne porabe, mora sprejeti Državni zbor kot del državnega proračuna. Kontrolne mehanizme proračuna smo obravnavali v poglavju 2.4; kot je tam navedeno bi se lahko učinkovitost nadzora nad državno porabo še izboljšala.

### 4.3 Nasprotje interesov in spremljanje premoženjskega stanja

Zakon o nezdržljivosti (glej poglavje 2.2) ureja nasprotje interesov in spremljanje premoženjskega stanja poslancev in je glede zastraševalnega učinka sankcij, ki jih predpisuje v veliki meri neučinkovit.

### 4.4 Imuniteta

Poslanci državnega zbora niso kazensko odgovorni za izražena mnenja ali glasovanje. Poleg tega ne smejo biti v preiskovalnem ali kazenskem postopku brez dovoljenja Državnega zbora, če gre za kazniva dejanja (vključno s korupcijski kaznivimi dejanji) za katere je predpisana zaporna kazen do pet let. Parlamentarna komisija za mandatna



vprašanja in imuniteto preverja zahteve tožilcev za odvzem imunitete in daje mnenje Državnemu zboru. Do konca leta 2000, je komisija obravnavala 13 takšnih primerov, ki pa se niso nanašali na korupcijo.<sup>84</sup>

## 4.5 Korupcija

Evropska unija ni slovenski parlament nikoli obravnavala kot problematičen z vidika korupcije. Kljub temu javnomnenjske raziskave kažejo, da mu anketiranci med vsemi institucijami, ki so bile navedene v vprašalniku, najmanj zaupajo.<sup>85</sup> V preteklih dveh letih nedvoumnih primerov korupcije ni bilo, čeprav so mediji nekajkrat poročali o primerih, ko so poslanci zamenjali stran tik pred pomembnim glasovanjem.

V skladu z izsledki raziskave Evropske banke za obnovo in razvoj (EBRD)/ Svetovne banke *Business Environment and Enterprise Performance* 1999, (glej poglavje 1.1) samo 8 odstotkov slovenskih podjetij meni, da »prodaja« parlamentarnih glasov ali uredb bistveno vpliva na njihovo poslovanje.<sup>86</sup> Vendarle ob tem, da lobiranje ni natančneje urejeno in ob majhni strankarski disciplini, ni veliko možnosti, da bi takšen vpliv lahko preprečili; za oceno dejanskega zunanjega vpliva na poslance državnega zbora bi bila potrebna podrobnejša raziskava.

---

<sup>84</sup> Poročilo GRECO, str. 10-11.

<sup>85</sup> Glej, Poročilo o človekovem razvoju Slovenija 2000-2001, str. 53-56.

<sup>86</sup> Glej, Poročilo o človekovem razvoju Slovenija 2000-2001, str. 119, Preglednica 6.3.

## 5. Sodstvo

Slovenija je prišla daleč v vzpostavljanju neodvisne sodne veje oblasti; tozadavne reforme so bile ena izmed vladnih priorit. Še vedno ostaja določena zaskrbljenost glede obsega sodne neodvisnosti; sedanji predlogi za spremembe v sestavi Sodnega sveta bi lahko to neodvisnost spodkopali. Čeprav dokazov o korupciji med sodniki ni, predstavljajo sodni zaostanki resen problem.

### 5.1 Zakonodajni okvir

Sodnike imenuje Državni zbor v trajni mandat na predlog Sodnega sveta.<sup>87</sup> Večino članov Sodnega sveta (t.j. šest) izvolijo sodniki iz svojih vrst.

Nekatera vprašanja vzbujajo zaskrbljenost, med njimi nekatera povezana z vprašanjem korupcije:<sup>88</sup>

- Zdi se, da se Državni zbor in vlada ne zavzemata dovolj za popolno neodvisnost sodne veje oblasti. Nekateri parlamentarci so zagovarjali ukinitve trajnega mandata, v letu 2001 pa je Državna komisija za spremembo ustave predlagala uvedbo petletne poskusne dobe, po izteku katere bi Sodni svet ponovno ocenil rezultate dela sodnika in ga na podlagi tega izvolil ali ne izvolil v trajni mandat
- V disciplinskih postopkih, ki so zaupne narave je bilo zaradi disciplinskih prekrškov procesuiranih le nekaj sodnikov. Spremembe Zakona o sodniški službi sprejete v juliju 2002, so uvedle razširjene, bolj podrobne določbe o disciplinski odgovornosti in disciplinskem postopku za sodnike.<sup>89</sup>
- Čeprav spremenjeni Zakon o sodniški službi določa, da sodniki ne smejo prejemati daril in drugih koristi v zvezi s svojim delom, do nedavnega sodnikom ni bilo treba predložiti izjav o premoženjskem stanju in dohodkih. Uvedbo dolžnosti prijavljanja so priporočili tako Open Society Institute, kot GRECO.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Za podroben opis pravnega okvirja slovenske sodne veje oblasti glej EU Accession Monitoring Program, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence*, Open Society Institute, Budapest, 2001, str. 434-472. Objavljeno na <<http://www.eumap.org>>.

<sup>88</sup> Open Society Institute, *Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence*, str. 434-436.

<sup>89</sup> Spremembe k Zakonu o sodniški službi, *Uradni list RS*, št. 67/02.

<sup>90</sup> *Poročilo GRECO*, str.17.

Ob tem Poročilo GRECO izraža zaskrbljenost ob tem, da so sodniki lahko člani političnih strank; sistem volitev sodnikov v Državnem zboru bi lahko pripeljal do politično motiviranih imenovanj in zmanjšane sodne neodvisnosti.<sup>91</sup>

Nov Kodeks sodniške etike, ki ga je sprejelo Slovensko sodniško društvo junija 2001 določa načela glede neodvisnosti, nepristranskosti, nezdržljivosti funkcij in nasprotja interesov.

Judikati Vrhovnega sodišča, Ustavnega sodišča in Sodišč Evropskih skupnosti redno izhajajo v posebni publikaciji in so objavljeni na spletu. Prav tako se nahaja na spletnih straneh domača sodna praksa. V bližnji prihodnosti se pričakuje tudi redna objava pomembnih odločb Višjih sodišč. Obravnave na sodišču so praviloma odprte za javnost. V kazenskem postopku se sme vsakemu, ki ima »opravičen interes«, dovoliti pregled in prepis posameznih kazenskih spisov.<sup>92</sup>

Nekatere izmed reform, ki jih je vlada predlagala v obdobju 2001-2002 bodo težko izboljšale položaj sodne veje oblasti, lahko pa bi dejansko spodkopavale neodvisnost. S tem je mišljeno zlasti uvajanje petletne poskusne dobe za sodnike in večanje vpliva Ministrstva za pravosodje in predstavnikov Državnega zbora v Sodnem Svetu.<sup>93</sup>

## 5.2 Korupcija

V zadnjih treh letih v sodni veji ni bilo javno zaslediti nobenega primera korupcije; oblasti in mediji ocenjujejo, da so takšni primeri zelo redki.<sup>94</sup> Pred kratkim je odstopila predsednica Okrajnega sodišča potem, ko je prišlo na dan, da je selitev sodišča na novo lokacijo zaupala podjetju svojega moža.

Evropska komisija ne omenja korupcije v zvezi s sodno vejo oblasti. Glavna skrb izražena v *Rednih poročilih o napredku* predstavlja problem sodnih zaostankov. *Redno poročilo o napredku 2001* ugotavlja pomemben napredek pri zmanjševanju sodnih zaostankov v civilnih zadevah, delno kot posledica v maju 2001 sprejetih dopolnitev

<sup>91</sup> Poročilo GRECO, str.14.

<sup>92</sup> ZKP. 128. člen, 1. odstavek.

<sup>93</sup> Glej EU Accession Monitoring Program, *Judicial Capacity in Slovenia*, (v pripravi).

<sup>94</sup> V sredini devetdesetih let so mediji poročali o odmevni kazenski zadevi, v kateri sodnik ni napisal sodbe, dokler ni zadeva zastarala. Primer je bil zelo odmeven v javnosti in sodnik je sam odstopil s položaja.

Zakona o sodniški službi, ki so omogočile projekt »Hercules« in vključevanje dodeljenih sodnikov v program zmanjševanja sodnih zaostankov.

Kljub temu *Redno poročilo o napredku 2001* ugotavlja, da ni bilo doseženih posebnih izboljšav v kazenskih primerih, od katerih okoli 60 odstotkov traja več kot eno leto. Poleg tega so se povečali zaostanki v zemljiškoknjižnih zadevah, čeprav je v teku program uvajanja računalnikov v register Zemljiške knjige.

## 6. Financiranje političnih strank

Financiranje političnih strank je urejeno z dokaj strogimi in podrobni pravili, z omejitvami glede donacij in izdatkov. Stranke prejemajo tudi znatne subvencije iz državnega proračuna. Vendar se zdi, da lahko stranke z relativno lahkoto ta pravila zaobidejo. Nadzor Računskega sodišča v primeru kršitev še ni pripeljal do večjih sankcij. Na dan so prišli nekateri primeri skritega financiranja, povečana zadolženost nekaterih strank pa je lahko dodatna spodbuda nezakonitemu financiranju.

### 6.1 Zakonodajni okvir

Financiranje političnih strank je urejeno z dokaj strogimi in podrobnimi določili, čeprav se, kot rečeno, zdi, da lahko stranke ta pravila z relativno lahkoto zaobidejo.

Financiranje političnih strank ureja Zakon o političnih strankah,<sup>95</sup> Zakon o volilni kampanji pa ureja zbiranje sredstev za volilno kampanjo.<sup>96</sup> Na splošno so bistvene naslednje določbe:

- Politčne stranke se lahko financirajo iz državnega proračuna, iz članarine, prispevkov fizičnih ali pravnih oseb, prihodkov od premoženja, volil, in dobička iz dohodkov podjetja, ki ga imajo v lasti (podjetje sme opravljati le kulturno oziroma založniško dejavnost).
- Letni dohodek od premoženja in podjetja ne sme presegati 20 odstotkov zneska vseh letnih prihodkov stranke.
- Prepovedani so sledeči viri dohodka: prispevki, donacije ali volila tujih oseb; prihodki od premoženja stranke v tujini; vsakršno drugo pridobivanje sredstev ali opravljanje storitev iz tujine; sredstva državnih organov, javnih zavodov, javnih podjetij, organov lokalnih skupnosti, humanitarnih organizacij, verskih skupnosti in gospodarskih družb, v katere je vložen javni kapital v višini najmanj 50 odstotkov.
- Prispevki fizičnih ali pravnih oseb ne smejo v skupnem znesku v enem letu presegati desetkratne povprečne mesečne plače na delavca. Letno finančno poroči-

<sup>95</sup> Zakon o političnih strankah (ZpolS), *Uradni list RS*, št. 62/94,1/99, 70/00.

<sup>96</sup> Zakon o volilni kampanji (ZvolK), *Uradni list RS*, št. 62/94, 17/97.

lo o poslovanju stranke mora vsebovati podatke o družbah, ki so prispevale več kot znesek trikratne povprečne mesečne plače v vsakem obravnavanem letu, vključno s skupnim zneskom vseh prispevkov.

Politične stranke prejmejo sredstva iz državnega proračuna v skladu sledečimi pravili:

- Skupna državna subvencija je določena kot 0.017 odstotkov BDP v preteklem letu.
- Stranke, ki so dobile najmanj 1 odstotek glasov in so imenovalle svoje kandidate v najmanj 2/3 volilnih enotah, prejmejo sredstva iz državnega proračuna v višini 10 odstotkov vseh državnih sredstev v enakih deležih, medtem ko je preostalih 90 odstotkov sredstev razdeljenih glede na celotno število prejetih glasov.<sup>97</sup>
- Izid tega sistema v 2001 je, da so stranke prejele naslednje zneske: Liberalna demokracija Slovenije 882.000 €; Socialdemokratska stranka Slovenije 396.000 €; Združena lista socialnih demokratov 306.000 €; SLS SKD Slovenska ljudska stranka 247.500 €; Nova Slovenija 234.000 €; Demokratična stranka upokojencev Slovenije 144.000 €; Slovenska nacionalna stranka 130.500 €; in Stranka Mladih Slovenije 130.500 €<sup>98</sup>

Skladno s uradnimi finančnimi poročili strank glavčina sredstev financiranja političnih strank prihaja iz državnega proračuna. Stranke lahko prejmejo sredstva tudi iz proračuna lokalnih občin sorazmerno glede na število prejetih glasov.<sup>99</sup>

#### *Zakon o volilni kampanji*

- Tako za državne, kot za občinske volitve stroški ne smejo presegati 0,27 € na volivca v dani volilni enoti ali volilnem teritoriju.<sup>100</sup> Denarna kazen za prekoščitev več kot 10 odstotkov te vsote, je 50 odstotno zmanjšanje denarnih sredstev do katerih je stranka upravičena iz proračuna za obdobje od šestih mesecev do enega leta. V primeru, če sredstva, ki so bila porabljena za kampanjo za 20

<sup>97</sup> ZpoLS, 23. člen.

<sup>98</sup> "Koliko glasov toliko denarcev", *Delo*, 22. januar 2002.

<sup>99</sup> Podrobneje glej ZpoLS, člen 16.

<sup>100</sup> ZvolK določa stroške za volilno kampanjo, kot stroške za tiskanje in namestitve plakatov, reklam in objav v javnih medijih, organizacijo predvolilnih zborovanj stranke in za tiskovine, ki jih pošiljajo neposredno volivcem.

odstotkov presegajo dovoljeni znesek, stranka lahko v skladu s presojo Računskega sodišča izgubi pravico do katerihkoli proračunskih sredstev za obdobje od šestih mesecev do enega leta.<sup>101</sup>

- Vsa sredstva za volilne kampanje se morajo zbirati in nakazovati z enega posebnega računa, ki mora biti odprt najkasneje 45 dni pred dnevom glasovanja.
- Stranke, ki dobijo sedeže v Državnem zboru so upravičene do povračila stroškov predvolilne kampanje iz državnega proračuna v višini 0,27 € za vsak prejet glas; skupni znesek povrnjenih stroškov ne sme presegati višine dejanskih stroškov, kot jih določi poročilo Računskega sodišča.<sup>102</sup>

## 6.2 Nadzor

Vsaka stranka mora Državnemu zboru predložiti letno finančno poročilo, ki mora vsebovati vse prihodke in odhodke. V tem poročilu morajo biti posebej prikazani vsi prispevki, ki presegajo trikratno povprečno mesečno plačo na delavca in njihov vir, podatki o stroških volitev in spremembe premoženjskega stanja, vključno z navedbo virov sredstev za povečanje premoženja, v kolikor to povečanje presega skupni znesek petih povprečnih bruto plač na delavca. Pred predložitvijo Državnemu zboru poročilo revidira Računsko sodišče, njegova ocena in opombe pa so, kot priloga sestavni del poročila.

Stranke, ki so v preteklem letu prejele sredstva iz državnega in lokalnih proračunov ali zasebnih prispevkov v višini, ki presega trikratno povprečno mesečno plačo na delavca, morajo vsako leto najkasneje do 30. aprila objaviti skrajšano verzijo poročila v *Uradnem listu RS*. Če ne predložijo takšnega poročila, se do predložitve poročila začasno ustavi financiranje iz državnega ali lokalnega proračuna.

Organizator kampanje (v večini primerov je to politična stranka) mora predložiti začasno poročilo o financiranju volilne kampanje 11 dni pred dnevom volitev. Končno poročilo mora predložiti Državnemu zboru (ali občinskimi Svetom v primeru občinskih volitev) in Računskemu sodišču najkasneje v roku 30 dni od dneva volitev. Računsko sodišče mora v treh mesecih od dneva volitev izpeljati celotno revizijo vseh organizatorjev volilnih kampanj, ki imajo pravico, da terjajo delno nadomestilo

<sup>101</sup> ZVolK, 30a člen.

<sup>102</sup> ZVolK, člen 21.

stroškov. Sodišče mora preveriti točnost podatkov o financiranju kampanje, ki so navedeni v poročilih, zakonitost v zvezi načinom kako so bila sredstva zbrana in porabljena ter točen znesek zahtevanega nadomestila. Končno poročilo Računskega sodišča se objavi v *Poročevalcu Državnega zbora RS*.

V skladu z zakonom o volilni kampanji, lahko Računsko sodišče organizatorje kampanje kaznuje z denarno kaznijo za vsako kršitev preje omenjenih predpisov v višini najmanj 4.500 € in odgovorno osebo v višini najmanj 450 €. Edina druga kazen je obveščanje javnosti.

### 6.3 Financiranje strank v praksi

Ob parlamentarnih volitvah v oktobru leta 2000 se po navedbah Računskega sodišča niti ena stranka ni držala Zakona o financiranju; mnoge stranke so zakon hudo kršile. Neka stranka je uporabila 36 in druga 45 računov za financiranje svoje volilne kampanje, kljub temu, da določba zakona izrecno določa samo en račun.<sup>103</sup> Nobena stranka zaradi kršitev ni bila resno kaznovana ali kako drugače sankcionirana. Proti petim odgovornim posameznikom je bil vložen predlog za postopek pred Sodnikom za prekrške.<sup>104</sup>

Nedavna afeta, ko so mediji poročali, da je Združena lista socialnih demokratov (sedaj v vladni koaliciji) prejela 24.758 € od neke angleške fundacije za volilno kampanjo 2000, je pokazala na možne načine, kako se stranke izognejo zakonu o financiranju.<sup>105</sup> Financiranje iz tujine ni bilo izvršeno neposredno na stranko (kar je očitno nezakonito), temveč na manj znano društvo, ki ga vodijo člani in funkcionarji stranke. Druge politične stranke več ali manj niso hotele komentirati tega primera.<sup>106</sup>

Druge afere v zvezi s financiranjem strank se nanašajo dogodke iz začetka oziroma sredine 90-ih let. V letu 2001 je POP TV poročala o domnevah, da je klavnica KOTO

<sup>103</sup> Poročilo Računskega sodišča RS o reviziji poslovanja organizatorjev volilne kampanje, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, Oktober 2001.

<sup>104</sup> Glej, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, [Poročilo Računskega sodišča Državnemu zboru o financiranju volilnih kampanj], marec 2002, str. 52.

<sup>105</sup> "Angleški pacient" *Mladina*, 13. avgust 2001; "Denar za delavnice, ki se jih ne spomni nihče", *Delo*, 17. avgust 2001; "Spretno po nezakoniti poti", *Mladina*, 27. avgust 2001. Nezakonito financiranje so odkrili na spletu; fundacija, ki je prispevala sredstva je objavila prejeme in zneske na svoji spletni strani.

<sup>106</sup> Nek komentator je to opisal kot "molk solidarnosti" ("Molk solidarnosti," *Delo*, 18. avgusta 2001).



zagotovila okoli 1,95 mio □ Liberalni Demokraciji Slovenije pri državnozbornskih volitvah v letu 1992 preko švicarskega hčerinskega podjetja Costello in da je zato vlada isti klavnici plačala znatno večji znesek za storitve na področju klanja, kot v drugih evropskih državah. V septembru leta 2001 so *Zeleni Slovenije* vložili proti nekaterim ministrom na Državno tožilstvo RS v Ljubljani uradno prijavo o kaznivih dejanjih v zvezi s tem primerom. Državni tožilec ni sprožil nobenega postopka.<sup>107</sup>

Drug sporen primer pri katerem formalno ni prišlo do kršitve Zakona o financiranju strank je bilo financiranje Slovenske ljudske stranke s strani farmacevtske družba LEK v letu 1992.

LEK je financiranje izvedel tako, da je od sestrskega podjetja agencije, ki je bila zadolžena za volilno kampanjo Slovenske ljudske stranke naročil kratke video spote. LEK je za spote, ki jih niso nikoli izdelali, plačal 107.800 □ denar pa se je porabil za kampanjo Slovenske ljudske stranke.<sup>108</sup>

Novejša afera, ki je prišla na dan v letu 2000 se ne nanaša na prispevke, temveč na uporabo državnega denarja za financiranje političnih strank. Vsaka parlamentarna stranka prejme denar iz državnega proračuna za financiranje strokovnega svetovalca in za druge pisarniške stroške. Leta 1999 je parlamentarna skupina Slovenske Ljudske stranke iz proračunskih sredstev plačala podjetju za svetovanje (*Ivas*) 22.500 □ Isto podjetje *Ivas* je zagotovilo 6.750 □ za volilno kampanjo.<sup>109</sup>

Na splošno mnoge politične stranke v svojih letnih poročilih izkazujejo primanjkljaj, kar povečuje spodbude za nezakonito financiranje in korupcijo.<sup>110</sup>

Mediji so poročali, da so bila nekatera podjetja, ki so prispevala denar vladnim strankam med izbranimi v postopku oddaje javnega naročila.<sup>111</sup>

107 "Švicarska zveza", POP TV, 19. septembra 2001; intervju z Borutom Meškom, novinarjem, POP TV, 19. februarja 2002.

108 Informacijo je posredoval Ali Žerdin, namestnik glavnega urednika, *Mladina*.

109 Informacijo je posredoval Ali Žerdin, namestnik glavnega urednika, *Mladina*.

110 "Večina strank v rdečih številkah", *Delo*, 30. marec 2001.

111 "Prevladuje princip: ti meni, jaz tebi," *Delo*, 11. april 2001; "Evropa brez meja", *Delo* 18. avgust 2001.

## 7. Javna naročila

Zakonodajni okvir za javna naročila je relativno izpopolnjen. Kljub temu dolga tradicija prekrivanja javnega in zasebnega sektorja ni v prid učinkovitemu nadzoru. Vse to lahko vpliva na razširjenost tajnih dogovorov tako med samimi ponudniki, kot med ponudniki in naročniki. Vprašljiva je tudi učinkovitost revizije postopkov javnih naročil in pritožb. Evropska komisija je izrecno opozorila na problem nasprotja interesov pri javnih naročilih. V zadnjih letih je izbruhnilo nekaj škandalov na ravni ministrstev, po drugi strani pa obstajajo tudi nekateri dokazi, da so javna naročila na ravni lokalne samouprave resno pod udarom korupcije.

### 7.1 Zakonodajni okvir

Javna naročila ureja Zakon o javnih naročilih (v nadaljnjem besedilu ZJN), ki je v veljavi od aprila 2000.<sup>112</sup> Pri pogodbah za blago in storitve z vrednostjo nad 36.000 € in oddajo gradenj nad 67.000 € je treba izvesti odprti postopek oddaje javnega naročila.<sup>113</sup> Za pogodbe z nižjo vrednostjo se postopek določi v skladu z internimi predpisi naročnika.

ZJN določa primere ko lahko naročnik dodeli pogodbo brez javnega razpisa:

- kadar ima dobavitelj izključno pravico opravljati posebne storitve;
- v primerih, kjer dobavo urejajo mednarodni sporazumi ali postopke urejajo predpisi mednarodne organizacije;
- skladno s posebnim sporazumom o stacioniranju enot;
- za zagotovitev osnovnih pogojev za življenje ob naravni ali drugi nesreči;
- v primeru naročil zaupne narave, kot na primer ob nakupu oborožitve, vojaške opreme in podobno.<sup>114</sup>

<sup>112</sup> Zakon o javnih naročilih (ZJN), *Uradni list RS*, št. 39/00. ZJN so kritizirali, češ da je preveč strog v primerjavi s priporočili Evropske komisije. Glej, npr., "Urad, ki bo dal vetra birokraciji", *Delo*, 7. marec 2001; "Za red, pa za zdravo pamet tudi", *Delo*, 27. marec 2001.

<sup>113</sup> Zakon o izvrševanju proračuna Republike Slovenije za leto 2002 in 2003 (v nadaljnjem besedilu (ZIPRS 2003), *Uradni list RS*, št. 103/01, 14. člen.

<sup>114</sup> ZJN, 2. člen. Glej tudi ZJN, 109. in 110. člen.

Objave v zvezi z javnimi naročili (nad preje omenjenimi zneski) mora naročnik objaviti v standardni obliki v Uradnem listu Republike Slovenije. Vsakdo, ki ima ali je imel interes za dodelitev naročila v določenem postopku, ima pravico pridobiti podatke o izvedenem postopku oddaje javnega naročila.<sup>115</sup>

Za uradnike, ki izvajajo javna naročila trenutno ni posebnega Kodeksa ravnanja, takšen kodeks tudi ni v pripravi. Ne obstaja noben uradni seznam podjetij, ki bi jim dokazali podkupovanje v postopku javnih naročil – do sedaj še ni bilo nobeno tovrstno dejanje dokazano na sodišču. Gospodarska zbornica Slovenije je sestavila seznam podjetij primernih za izvedbo pogodb o oddaji javnega naročila.

ZJN vsebuje samo eno neposredno določbo o korupciji, ki določa:

Naročnik mora zavrnilo ponudbo, če ponudnik, ki jo je predložil, da ali je pripravljen dati sedanjemu ali bivšemu delavcu naročnika darilo v obliki gotovine ali v kakršnikoli brezgotovinski obliki, ponudbo za zaposlitev ali kakršnokoli drugo stvar ali uslugo, katere vrednost je mogoče izraziti v denarju, kot poskus vplivanja na dejanje ali odločitev ali na nadaljnji postopek javnega naročila.<sup>116</sup>

V takšnih primerih mora naročnik zavrnitev in razloge v pisni obliki posredovati ponudniku in Uradu za javna naročila ter evidentirati v dokumentaciji o javnem naročilu. Opustitev dejanja je prekršek, za katerega je zagrožena kazen do 4.500 €; »odgovorna oseba« na strani ponudnika, pa se lahko kaznuje z denarno kaznijo do 1.350 €.

Zakonodaja o javnih naročilih je vzpostavila Državno revizijsko komisijo (glej v nadaljevanju) in Urad za javna naročila (UJN). Ključne naloge UJN so predlagati reforme v razvoju zakonodaje na področju javnih naročil, zbirati podatke o javnih naročilih in enkrat letno poročati vladi, sestaviti listo pravnih oseb, ki so v postopkih javnih naročil uporabile korupcijo (korupcija mora biti dokazana s pravnomočno sodno odločbo) in organizirati izobraževanje na področju javnih naročil.<sup>117</sup>

Sedanja zakonodaja na področju javnih naročil ne vsebuje posebnih določb o nasprotju interesov ali spremljanju premoženjskega stanja uradnikov, ki so vključeni v javna

---

<sup>115</sup> ZJN, 6. člen, 2. odstavek.

<sup>116</sup> ZJN, 14. člen.

<sup>117</sup> ZJN, 129. člen in Odlok o ustanovitvi, nalogah in organizaciji Urada za javna naročila, *Uradni list RS*, 12/01.

naročila. *Redno poročilo o napredku 2001* izrecno govori o problemu javnih naročil kot o področju kjer je treba več pozornosti posvečati nasprotju interesov (glej poglavje 2.2.).

## 7.2 Pregled in revizija

Po ZJN so vse pogodbe, sestavljene v nasprotju z določbami tega zakona nične. Revizijske postopke javnih naročil določa Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja sprejet Septembra 1999 (v nadaljnjem besedilu: ZRPJN).<sup>118</sup> Zahtevek za revizijo sme predložiti vsakdo, ki je imel ali ima interes za dodelitev naročila in je utrpel ali bi lahko utrpel škodo zaradi ravnanja naročnika. Po prejemu pritožbe mora organ naročnika izvršiti primarno notranjo revizijo v roku 20 dni, vključno s sodelovanjem posebnega strokovnjaka, ki naj bi zagotovil nepristranskost.<sup>119</sup> Do julija 2002 sodelovanje teh strokovnjakov ni zaživel v praksi.<sup>120</sup>

Če je prva pritožba zavrtnjena, lahko udeleženec vloži revizijo na Državno revizijsko komisijo. Vložena revizija zadrži nadaljnje aktivnosti naročnika v postopku oddaje javnega naročila. Državna revizijska komisija mora sprejeti odločitev v 15 dneh (v utemeljenih primerih, se lahko ta rok podaljša na 20 dni). Komisija lahko revizijo bodisi zavrne kot neutemeljeno ali delno ali v celoti razveljavi postopek za izbiro najboljšega ponudnika. Komisija mora svoj sklep utemeljiti in dati tudi nadaljnja navodila za ponovno izvedbo razveljavljenega dela postopka. Odločitev Komisije je dokončna in zoper odločitev ni rednega ali izrednega pravnega sredstva, čeprav lahko oškodovana stranka vloži tožbo pri pristojnemu sodišču na povrnitev škode s strani naročnika. Vse pogodbe, ki so sklenjene v nasprotju z določbami ZJN so nične.

V letu 2000 se je od 900 pritožb vloženih na prvi stopnji samo 240 ponudnikov odločilo nadaljevati z revizijo, kljub dejstvu, da je bila prvotna odločitev o izbiri zelo redko spremenjena. Analitiki menijo, da je razlog lahko predvsem v sporazumih ali dogovorih med naročniki in ponudniki po zaključeni notranji reviziji.<sup>121</sup> Državna

<sup>118</sup> Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN), *Uradni list RS*, št. 78/99, 90/99. Nekateri strokovnjaki Evropske skupnosti menijo, da je ZRPJN boljši, kot v mnogih drugih državah Evropske Unije. Glej, »Zakon o javnih naročilih je čisto zanič«, *Delo* 28. marec 2001.

<sup>119</sup> ZRPJN, 14.-15. člen.

<sup>120</sup> OSI Okrogla miza, Ljubljana, 19. februar 2002.

<sup>121</sup> Glej, I. Šoltes, *Revizijski postopki in javna naročila (zakonodajni okvir)*, prispevek predstavljen na kolokviju »Korupcija kot realnost našega časa,« Gotenica, maj 2001, v: *Korupcija kot realnost današnjega časa*, str. 103.

revizijska komisija je prejela 242 zahtevkov za revizijo; v 114 primerih je delno ali v celoti razveljavila postopek.<sup>122</sup> Velika večina obravnavanih primerov se je nanašala na nekatere druge oblike neenakopravnega obravnavanja med ponudniki, nobena pa ni bila neposredno povezana s korupcijo.<sup>123</sup> V letu 2001 se je število pritožb povečalo na 306. V letu 2001 je Državna revizijska komisija prijavila Državnemu tožilcu pomemben primer domnevne korupcije.<sup>124</sup>

Gospodarska zbornica Slovenije meni, da se morajo naročniki pogosto osredotočiti na male nepomembne razpise in da bi bilo treba dvigniti prag za javna naročila s tem, da bi se tudi zakonodajalec osredotočil na velike javne razpise.<sup>125</sup>

Skupina držav Sveta Evrope za boj proti korupciji, GRECO, je v oceni Slovenije priporočila, da naj Državna revizijska komisija natančneje prouči ozadje za formalnimi nepravilnostmi, ki jih odkriva; poročilo je kritično do Komisije z ugotovitvijo, da

Zdi se, da se člani te Komisije ne zavedajo, da bi nepravilnosti v razpisnih postopkih včasih lahko predstavljale viden del skrite koruptne prakse. Komisija bi zaradi tega morala biti pripravljena, da preveri nepravilnosti tudi iz tega zornega kota in prijavi policiji in/ali..... državnemu tožilstvu ... vsak sum korupcije.<sup>126</sup>

Predlagane spremembe in dopolnitve ZJN, ki so bile obravnavane v sredini leta 2002, bi izrecno uzakonile neodvisnost članov Državne revizijske komisije in izrecno pooblastile Urad za javna naročila za pregled javnih naročil v določenih primerih, kjer bi bil lahko oškodovan javni interes. Predlagane spremembe in dopolnitve bi tudi pooblastile Komisijo, da od naročnika zahteva poročilo o izvajanju navodil, Komisija pa bi v primeru nespoštovanja te zahteve poročala nadrejenemu organu ali vladi.

### 7.3 Korupcija

Mediji dostikrat poročajo o zapravljanju javnih sredstev v postopkih javnih naročil, čeprav so specifične obtožbe v zvezi s korupcijo zaradi pomanjkanja dokazov zelo

<sup>122</sup> *Letno poročilo o delu državne revizijske komisije v letu 2000* Ljubljana, marec 2001.

<sup>123</sup> *Letno poročilo*, str. 19.

<sup>124</sup> *Letno poročilo o delu državne revizijske komisije za leto 2001*, marec 2002, str. 167.

<sup>125</sup> OSI Okrogla miza, Ljubljana, 19. februar 2002.

<sup>126</sup> *Poročilo GRECO*, prvi krog, 15. December 2000, str. 15.

redke. V letu 2000 se je, na primer, Ministrstvo za gospodarstvo izognilo javnemu razpisu za nakup računalniške opreme tako, da je nakup razdelilo na devet samostojnih pogodb, pri tem pa je plačalo veliko višjo ceno, kot bi jo lahko doseglo na javnem razpisu.<sup>127</sup> Notranja revizija, ki je bila izvedena pod vodstvom novega ministra je ugotovila, da je bil ZJN kršen, pogodbe so razglasili za nične; v začetku leta 2002 je Ministrstvo poskušalo opremo vrniti in dobiti svoja sredstva nazaj.<sup>128</sup> V nekem drugem primeru je leta 2001 Ministrstvo za šolstvo, domnevno v nasprotju z ZJN, podpisalo pogodbo za računalniško programsko opremo za ceno, ki je bila bistveno višja od dejanskih tržnih cen.<sup>129</sup> Nenazadnje je vlada pred kratkim kupila potniško letalo od evropskega proizvajalca, ki je bil v devetdesetih letih vpleten v večjo korupcijsko afero; Vlada se je običajnemu javnemu razpisu izognila tako, da je nakup razglasila za zaupen.<sup>130</sup>

Po mnenju mnogih predstavlja oddaja gradbenih del, poleg nakupov računalniške opreme, z vidika korupcije drugo najbolj problematično področje javnih naročil. Novinarji poročajo, da je zloraba pri javnih nabavah zadnje čase postala bolj sofisticirana: namesto, da bi naročnik očitno kršil določbe razpisa (na primer, da ne bi objavil javnega razpisa), se osredotoči na pripravo razpisne dokumentacije, ki jo napiše na kožo izbranemu izvajalcu.

---

127 "Kraljestvo za računalnik", *Mladina*, 26. marec 2001. Ministrstvo je, na primer, kupilo prenosni računalnik za 14.083 € □

128 "Nabava računalniške opreme v nasprotju z zakonom", *Delo*, 29. marec 2001.

129 "Davkoplačevalski denar z lopato skozi okno," *Delo*, 28. marec 2001.

130 OSI Okrogla miza, Ljubljana, 19. februar 2002. Glej tudi "Izjema je lahko skoraj vse," *Delo*, 19. april 2002.

## 8. Javne službe

Korupcija v javnih službah se zdi manjši problem, kljub nekaterim nasprotnim pokazateljem, še posebej v zdravstvu. Morebitna izjema je pobiranje davkov, kjer se zdi, da so uslužbenci zelo izpostavljeni podkupovanju. Obseg sive ekonomije kaže, da je lahko korupcija na tem področju resnejši problem, kot kažejo uradni podatki. Področje izdajanja najrazličnejših dovoljenj je pod udarom korupcije, zlasti na področju urbanizma in gradbenih dovoljenj.

### 8.1 Policija

Dostopni podatki kažejo, da je profesionalna integriteta 6500 slovenskih policistov relativno visoka. Javnomenenjska raziskava leta 1999 kaže, da je zaupanje ljudi v policijo nekoliko nižje, kot je povprečje v Zahodni Evropi, vendar še vedno višje od zaupanja v vojsko, cerkev, sindikate ali parlament.<sup>131</sup> Leta 1999 je bilo proti policistom vloženi 72 formalnih prijav, od teh so tri obravnavale podkupovanje, 30 prijav pa se je nanašalo na kazniva dejanja, ki so lahko povezana s korupcijo (zloraba uradnih podatkov, zloraba pooblastil).<sup>132</sup> Notranja preiskava, ki jo je izvedel Urad za pritožbe in notranjo zaščito je ugotovila, da je bila večina policistov, ki so bili v preiskavi zaradi korupcije iz vrst mladih policistov mejne ali prometne policije.

Policija nima posebne strategije za preprečevanje korupcije. Proti vsakemu policistu za katerega se ugotovi, da je odgovoren za »hujše ali manjše kršitve službenih dolžnosti in odgovornosti« se lahko sproži disciplinski postopek. Hujše kršitve vključujejo sprejemanje daril ali drugih koristi, ki vplivajo na opravljanje policistovih dolžnosti in vsa dejanja, ki imajo znake naklepne kaznivega dejanja.<sup>133</sup> Utemeljen sum o takšnih kršitvah je lahko osnova za začasen suspenz in za prekinitev delovnega razmerja, če se dejansko ugotovi, da je policist odgovoren. In ne nazadnje, policist je tudi odškodninsko odgovoren za vso povzročeno škodo, ki jo je povzročil policiji ali drugim posameznikom v zvezi s storjenim kaznivim dejanjem korupcije pri opravljanju dolžnosti.<sup>134</sup>

<sup>131</sup> SJM 99/3; omenjena v: *Poročilo o človekovem razvoju Slovenija 2000-2001*, str. 55.

<sup>132</sup> *Poročilo GRECO*, 15. december 2000, str. 7.

<sup>133</sup> Zakon o policiji (ZPol), *Uradni list RS*, št. 49/98, 66/98, 93/01, 99. člen.

<sup>134</sup> Zakon o policiji, 100. člen, 1. odstavek.

Pritožbe državljanov, ki se nanašajo na policijski postopek, obravnava poseben Urad za pritožbe in notranjo zaščito pri Ministrstvu za notranje zadeve. Urad je neposredno odgovoren glavnemu direktorju policije in ima regionalne podružnice, ki so med drugim zadolžene tudi za preiskovanje primerov domnevne korupcije. V letu 1998 so, na primer, inšpektorji urada odkrili 80 odstotkov vseh zabeleženih nepravilnosti znotraj policije same. Raven dejanske neodvisnosti urada je težko oceniti; nekateri poznavalci so predlagali reforme v smeri okrepitev njegove organizacijske neodvisnosti.<sup>135</sup>

## 8.2 Carina

V skladu z razpoložljivimi uradnimi podatki je pojav korupcije med 2300 slovenskimi cariniki zanemarljiv. V letih 1999-2000 sta, na primer, samo eden do dva disciplinska postopka, od skupaj petih, obravnavala korupcijo. V zvezi s korupcijo med cariniki ni na voljo podrobnejših raziskav. Ker je carina glede korupcije izredno ranljivo področje, lahko ti uradni podatki odražajo pomanjkanje operativnega nadzora. Evropska komisija ni v svojih poročilih nikoli izrecno omenila korupcije v carini.

Carinska uprava ima enote za notranji nadzor pri vsakem izmed devetih carinskih uradov, ki delujejo kot območne organizacijske enote (skupno število zaposlenih uradnikov v teh enotah je 50-60) in posebno preiskovalno enoto na Generalnem carinskem uradu (120 uslužbencev). Sprejemanje ali terjanje/izsiljevanje podkupnin je tudi disciplinski prekršek in v primeru utemeljenega suma se mora začeti disciplinski postopek.

Če se dokaže in ugotovi (disciplinski postopek je neodvisen od kazenskega postopka), da gre za korupcijo, je to huda kršitev delovne obveznosti, čemur sledi obvezna prekinitev delovnega razmerja. Vzpostavljena je anonimna telefonska številka, na katero lahko državljeni sporočajo svoje pritožbe.

Kodeks ravnanja carinskih uslužbencev, ki je bil uveden leta 2000 določa, da se morajo carinski uslužbenci izogibati sprejemanju daril; o sankcijah odloča tričlansko etično razsodišče na Generalni carinski upravi. Poleg tega na novo določena strategija carinske službe posebej poudarja preprečevanje korupcije.

<sup>135</sup> Glej Anžič, Sotlar, "Internal Policing: Possibilities and Opportunities of a Struggle against Corruption," v: Open Society Institute, *Corruption in Central Eastern Europe at the Turn of the Millennium – A Collection of Essays*, Open Society Institute Slovenia, Ljubljana 1999, str. 19-22; A. Anžič, "Notranji nadzor v policiji – dileme in perspektive" v: *Zbornik strokovno znanstvenih razprav Višje šole za notranje zadeve v Ljubljani*, december 1992, str. 35-42.



### 8.3 Davčna uprava

Navkljub dejstvu, da ima davčna služba opredeljena pravila o nasprotju interesov, poseben Kodeks poklicne etike ob splošnem Kodeksu poklicne etike za javne uslužbence, posebno enoto notranjega nadzora, in od leta 2001 tudi sektor za notranji nadzor, se zdi, da so disciplinski mehanizmi šibki, korupcija pa bi lahko bila pomemben problem. Od leta 1998 do 2000 je bilo uvedenih 14 disciplinskih postopkov, od tega so tri primere prijavili policiji. Čeprav ni bila nobena kršitev kvalificirana kot korupcija, je bila večina postopkov povezana z zlorabo funkcije ali podobnimi prestopki.

GRECO v svojem *Poročilu* za leto 2000 ugotavlja, da so »davčni uslužbenci v Sloveniji podkupovanju zelo izpostavljeni, ob tem pa ni nobenih posebnih ukrepov za preprečevanje in odkrivanje koruptnih dejanj v davčni upravi.«<sup>136</sup> GRECO predvsem priporoča dodatno usposabljanje davčnih uslužbencev.

Ne nazadnje je presenetljiva značilnost slovenskega gospodarstva očiten obseg sive ekonomije, kar daje povod za domnevo, da je korupcija veliko bolj razširjena, kot kažejo uradni podatki. V skladu z oceno *The World Competitiveness Yearbook*, je Slovenija glede razširjenosti sive ekonomije uvrščena na 48. mesto med 49 državami (čim višje je razvrstitev, tem manjša je siva ekonomija),<sup>137</sup> in na 29. mesto med 49 državami glede na kazalec »izogibanje davkov.«<sup>138</sup> Vlada je v zadnjem času uvedla ukrepe za zmanjševanje sive ekonomije, vključno z davkom na dodano vrednost in strožjo kontrolo delovne inšpekcije.

### 8.4 Javno zdravstvo

V skladu z najnovejšo raziskavo o viktimiziranosti s korupcijo, ki jo je naročil Urad za preprečevanje korupcije, se državljani s korupcijo soočijo najpogosteje na področju javnega zdravstva.<sup>139</sup> Tudi *Poročilo* GRECO ugotavlja, da je področje zdravstvenega varstva (skupaj z javnimi naročili) najbolj izpostavljeno korupciji.<sup>140</sup>

<sup>136</sup> *Poročilo* GRECO, str. 10.

<sup>137</sup> *The World Competitiveness Yearbook 1999; The World Competitiveness Yearbook 2000; The World Competitiveness Yearbook 2001*, IMD, Lausanne 1999, 2000, 2001.

<sup>138</sup> *The World Competitiveness Yearbook 1999, 2000, 2001*. Glej tudi "Konkurenčnost držav- Korupcija," *Ekonomsko ogledalo* 1/2000, <http://www.sigov.si/zmar/arhiv/>, (zadnjič vpogledano 28. avgusta 2002).

<sup>139</sup> "Najbolj smrdi v zdravstvu," *Delo*, 25. julij 2002.

<sup>140</sup> *Poročilo* GRECO, str. 3

Primeri o katerih so poročali mediji: zdravnik je bil v letu 2001 obsojen, ker je sprejel 500 € podkupnine, da bi pospešil operativni poseg (zadeva je bila v začetku 2002 v pritožbenem postopku),<sup>141</sup> drugi pa je bil obsojen, ker je terjal 1500 € da bi bolniku uredil status nezmožnega za delo.<sup>142</sup> Po poročilih medijev je bil spet drugi zdravnik obsojen na eno leto zapora s prepovedjo opravljanja zdravniške prakse za dve leti, ker je zahteval 360 € podkupnine zato, da opravi Carski rez.<sup>143</sup>

Zdravnike zavezuje prepoved prejetanja podkupnin. Zakon o zdravilih in medicinskih pripomočkih (ZZMP) prepoveduje določene vrste oglaševanja farmacevtskih družb. Cilj je preprečiti bolj ali manj koruptne »posebne spodbude«, ki jih nudijo farmacevtske družbe zato, da zdravniki kupujejo/prepisujejo njihova zdravila.<sup>144</sup> Te določbe so bile sprejete kmalu po aferi leta 1999, ko je neka farmacevtska družba organizirala in financirala potovanje v Afriko za številne zdravnike in njihove zakonce.<sup>145</sup> Tisk je nedavno tega poročal o drugem podobnem primeru.<sup>146</sup>

Medicina ima svoja stanovska pravila. Zdravniška zbornica Slovenije ima sprejet Kodeks medicinske deontologije Slovenije (t.j. etike)<sup>147</sup> obstoji pa tudi etično razsodišče Zdravniške zbornice, ki presoja o kršitvah Kodeksa in drugih nepravilnostih v delu zdravnikov.<sup>148</sup> Primere korupcije etično razsodišče obravnava šele, ko je v tej zadevi kazensko sodišče izreklo pravomočno obsodilno sodbo. Sprejem podkupnine predstavlja hujšo kršitev za katero je moč izreči sankcijo odvzema zdravniške licence.

## 8.5 Šolstvo

Integriteta slovenskega izobraževalnega sistema je na splošno visoka; dokazi o korupciji so izjemno redki. Kljub temu se tu in tam poroča o nekaterih primerih.

V odmevnem primeru iz leta 1998 je oče (zelo znan vpliven slovenski poslovnež) domnevno s pomočjo vplivnega višjega upravnega delavca »uredil«, da je njegov sin lahko

<sup>141</sup> "Črna packa na beli zdravniški halji", *Delo*, 8. maj 2001.

<sup>142</sup> "Izsiljeval pacienta", *Delo*, 24. september 1998, "Namesto mark zapor", *Delo*, 6. julij 2001.

<sup>143</sup> "V.Č. leto zapora", *Delo*, 3. julij 2002.

<sup>144</sup> Zakon o zdravilih in medicinskih pripomočkih (ZZMP), *Uradni list RS*, št.101/99, 70/00.

<sup>145</sup> "Vročni kenjski spomini," *Dnevnik*, 19. marec 1999.

<sup>146</sup> "Kdo je njihov patron?", *Delo*, 23. avgust 2001

<sup>147</sup> Kodeks medicinske deontologije Slovenije, ISIS, Ljubljana, maj 2000, str. 47-51, *Uradni list RS*, št. 64/96, 22/98, 113/00.

<sup>148</sup> Statut Zdravniške zbornice Slovenije (ZZS), *Uradni list RS*, št. 64/96, 22/98, 113/00.

opravljal zaključni izpit, čeprav pravno formalno ni izpolnjeval pogojev.<sup>149</sup> Ta primer je postal eden izmed razlogov za poznejši neuspešen poizkus interpelacije zoper ministra za šolstvo in šport. Nekateri viri tudi navajajo, da študentje ali njihovi starši včasih uporabijo »veze«, nezakonito posredovanje ali podkupnino, da bi naredili izpit, pri ustnih izpitih je za to več možnosti.<sup>150</sup>

## 8.6 Izdaja dovoljenj in regulativa

Do sedaj ni bila nobena posebna raziskava glede korupcije opravljena na področju izdajanja dovoljenj in dejavnosti inšpekcij; tudi mediji ne poročajo veliko o korupciji. Izjema je nedavni primer štirih zasebnih inštruktorjev neke avto šole in štirih članov komisije za vozniške izpite, ki so jim kandidati domnevno plačali podkupnino v višini od 590 do 980 €, da so brez potrebnega znanja opravili pisni ali praktični del vozniškega izpita (okoli 1.960 € za oba izpita). V začetku leta 2002 je v zvezi s tem tekel kazenski postopek.<sup>151</sup>

Predpisi o izdajanju različnih dovoljenj so del zakonodaje, ki ureja specifična področja (na primer koncesije za ribolov, rabo gozda, razdelitev radio frekvenc, itd.). Inšpekcijski organi se soočajo s pomanjkanjem usposobljenih kadrov ob tem, da imajo zakoni ter uredbe, ki jih morajo nadzorovati številne »luknje«, kazni predpisane za prekrške pa so mile. Veliko primerov, ki jih prijavijo inšpektorji zastara zaradi preobremenjenosti Sodnikov za prekrške.

Kot je že bilo rečeno v poglavju 3.6, je velika zaskrbljenost zaradi prakse pri določanju zazidalnih območij in dodeljevanju gradbenih dovoljenj upravičena. Videti je, da gre vsaj v nekaterih primerih za podkupovanje, ki ga spodbuja očitno nasprotje interesov, nezainteresiranost državnih tožilcev in pritisk na medije, da naj o tem ne poročajo.

<sup>149</sup> Glej, npr., "Korupcija v vrhu slovenskega šolstva", *Dnevnik*, 7. julij 1998.

<sup>150</sup> Po drugi strani šolski inšpektorji niso ugotovili nobenega primera korupcije. Glej "Največ kršitev pri ocenjevanju – pogovor z glavnim šolskim inšpektorjem", *Dnevnik*, 28. maj 2001.

<sup>151</sup> "Mimo znakov in čez polno črto do vozniškega izpita", *Večer*, 2. februar 2001.

## 9. Vloga medijev

Svoboda govora v Sloveniji ni ogrožena. Vendarle, pravne norme, ki urejajo dostop do informacij javnega pomena očitno niso povsem učinkovite. Zdi se, da ureditev ne dopušča neposrednega političnega vmešavanja, čeprav po nekaterih navedbah javna televizija ni naklonjena predstavljanju primerov korupcije. Čeprav ni videti, da je neposredna korupcija novinarjev resen problem, je skrito oglaševanje običajno. Resnejšo oviro za preiskovalno novinarstvo lahko predstavljajo tesne osebne povezave med medijskimi družbami, drugimi močnimi zasebnimi družbami in slovenskimi bankami. Nedaven (nerešen) primer nasilja nad preiskovalnim novinarjem vzbuja zaskrbljenost glede novinarskega preiskovanja korupcije brez tveganja povračilnih ukrepov.

### 9.1 Svoboda izražanja

Slovenska ustava zagotavlja svobodo izražanja misli, govora in javnega nastopanja. Ustava prav tako jamči pravico do popravka objavljenega besedila, pravico do odgovora na objavljeno informacijo ter pravico pridobiti informacijo javnega značaja.<sup>152</sup> Svoboda tiska se lahko omeji le, če to zahteva izrecna narava druge pravice ali v izjemnih primerih, kot na primer v vojnih razmerah ali ob uvedbi izrednega stanja. Navedene pravice se izvajajo tudi v praksi, drugih izrednih omejitev svobode tiska pa ni.

Seveda tudi za novinarje veljajo običajne zakonske omejitve, kot so npr. določbe o kaznivih dejanjih, kot na primer razžalitev, obrekovanje, žaljiva obdolžitev in opravljanje. Število postopkov te vrste proti novinarjem se je povečalo, čeprav v teh primerih ni šlo za primere povezane s korupcijo. Po sedanjem Zakonu o medijih novinarji niso dolžni razkriti vira informacij razen, če tako določa kazenska zakonodaja.

### 9.2 Dostop do informacij

Po Zakonu o medijih (v nadaljnjem besedilu: ZMed),<sup>153</sup> ki zavezuje vse državne organe, organe lokalnih samouprav, javna podjetja, javne zavode in posameznike, ki opravljajo javne funkcije, morajo le-ti posredovati medijem (tudi na njihovo zahtevo)

<sup>152</sup> Ustava Republike Slovenije, 40. in 39. člen, 2. odstavek. Glede zanimive slovenske posebnosti "pravice do odgovora v javnem interesu" glej, M. Krivic, S. Zatler, *Freedom of the Press and Personal Rights: Right of Correction and Reply in Slovene Legislation*, Open Society Institute – Slovenija, Ljubljana, 2000.

<sup>153</sup> Zakon o medijih (ZMed), *Uradni list RS*, št. 35/01.

»pravočasne, popolne in resnične« informacije o zadevah z njihovega delovnega področja.<sup>154</sup> Edino izjemo predstavljajo državna, vojaška, uradna in poslovna skrivnost, katere objava bi pomenila kršitev varovanja osebnih podatkov v skladu z Zakonom o varovanju osebnih podatkov<sup>155</sup> in informacije, ki bi lahko škodovala sodnemu in predkazenskemu postopku.<sup>156</sup> Informacije so brezplačne; vir, ki posreduje informacijo lahko zahteva zgolj dejanski strošek prepisov. Javni organi, ki posredovanje informacij zavrnejo morajo svoje razloge navesti do konca naslednjega delovnega dne.

V praksi navedeni organi še vedno niso navajeni posredovati informacij v skladu z določbami zakona. Novinarji trdijo, da v mnogih primerih ministrstva zavračajo posredovanje informacij po uradni poti, čeprav pogosto posredujejo informacije neuradno.<sup>157</sup>

V juliju 2001, je Slovensko združenje novinarjev izrazilo zaskrbljenost glede trendov v zakonodaji na področju posredovanja informacij, ki ureja dostop do informacij javnega značaja in še posebej glede poslovnika Državnega zbora, ki je znižal raven obveščanja javnosti o delu državne uprave in drugih državnih institucij.<sup>158</sup>

Predlagani nov zakon o dostopu do informacij je bil v sredini leta 2002 v razpravi v Državnem zboru. Njegov cilj je enotno urediti dostop do informacij *vis a vis* države in javnih institucij.

### 9.3 Ureditev radiodifuzije

Radiotelevizija Slovenija oddaja nacionalni radijski in televizijski program. Po Zakonu o Radioteleviziji Slovenije nacionalni radijski in televizijski program določa Svet RTV. Svet ima 25 članov od katerih pet članov imenuje Državni zbor, tri izberejo uslužbenci Radiotelevizije, preostali člani pa so izvoljeni iz širokega kroga skupin in organizacij

<sup>154</sup> Glej, ZMed, 45. člen. Na splošno o zakonodajni zgodovini in "namenu" novega zakona glej, S. B. Hrvatini, "Kdo potrebuje medijski zakon?" Pravna praksa 19/01, priloga str. 1.

<sup>155</sup> Zakon o varovanju osebnih podatkov (ZVOP), *Uradni list RS*, št. 59/99.

<sup>156</sup> Tudi takšno informacijo pa je treba posredovati, če bi objava preprečila hudo kaznivo dejanje ali preprečila neposredno nevarnost za življenje ali premoženje.

<sup>157</sup> Značilen primer je zavrnitev Ministrstva za gospodarstvo, da bi posredovalo podatke o državnih subvencijah tvedniku *Mladina*, čeprav so uradniki informacijo posredovali neuradno.

<sup>158</sup> Glej "Država omejuje dostop do informacij," *Delo*, 6. julij 2001.

civilne družbe. Člani sveta imajo 4 letni mandat z možnostjo reelekcije. Njihovo neodvisnost od političnih strank je težko oceniti. Svet izvoli direktorja, njegovo imenovanje pa se potrjuje s soglasjem Državnega zbora. Neposrednih dokazov o političnem vplivu na javne medije ni, čeprav novinarji menijo, da je na javno TV zelo težko prodreti s programom, ki obravnava korupcijo.<sup>159</sup>

Svet za radiodifuzijo Republike Slovenije je centralni organ, ki izdaja dovoljena za radijske in televizijske programe. Svet sestavlja sedem strokovnjakov, ki jih imenuje Državni zbor. Kandidate lahko predlagata obe slovenski univerzi, Združenje umetnikov, Gospodarska zbornica Slovenije in Društvo novinarjev Slovenije. Sestava sveta naj bi omogočala popolno neodvisnost od vlade in zasebnih radiotelevizijskih družb; do sedaj je Svetu to tudi uspevalo.

## 9.4 Korupcija

Korupcija je lahko problem tudi v novinarskih vrstah. Čeprav Kodeks etičnega ravnanja novinarjev Slovenije (sprejet 1991) izrecno prepoveduje sprejemanje podkupnin ali »objavljanje informacij v korist zunanega naročnika«, poročila navajajo primere različnih vrst podkupovanja.<sup>160</sup> Častno razsodišče Društva novinarjev Slovenije ni obravnavalo nobenega primera domnevne korupcije.

Kodeks ravnanja tudi določa, da se sporočila za javnost in reklame jasno ločijo od uredniške vsebine. V praksi je »skrito oglaševanje« kljub temu široko razširjen pojav.<sup>161</sup> Poleg tega primeri omenjeni v poglavju 3.6 navajajo na zaključek, da lahko gospodarski interesi v majhni državi postanejo tako močni, da lahko preko oglaševalskega pritiska vplivajo na vsebino člankov in programov.

Drug pomemben problem so lahko mreže povezav med upravnimi odbori medijskih hiš, bank in drugih pomembnih zasebnih družb. Na primer, organi dveh pomembnih dnevnikov, *Delo* in *Večer*, so povezani preko osebnih vez z upravnim odborom vsaj ene večje banke in s številnimi drugimi družbami. Čeprav ni trdnih dokazov o vplivu teh povezav na dejavnost medijev, je primer Mira Petka ilustrativen.

<sup>159</sup> Intervju z Borutom Meškom, novinarjem, POP TV, 19. februar 2002.

<sup>160</sup> „Podkupljivi novinarji“, *Delo*, 27. december 2000, D. Kos, *Situation in the Field of Corruption in the Republic of Slovenia*, Report to the OECD, Ljubljana, Spring 2001, str. 36-37; „Kupljeni novinarji“, *Delo*, 31. december 2001.

<sup>161</sup> B. Bizjak, „So novinarji podkupljivi?“, *Medijska preža*, št. 10, zima 2001, str. 8-10; „Bodi novinar ali piarovec, ne moreš biti oboje,“ *Delo*, 22. december 2001.

## 9.5 Mediji in korupcija

V preteklih treh letih so mediji poročali o različnih primerih korupcije. Najbolj pomemben je primer državnega sekretarja obtoženega korupcije (glej poglavje 3.6) in primer državnega tožilca obtoženega, da je sprejel podkupnino. Teh primerov mediji niso odkrili sami, temveč so le objavili podatke, ki jih je posredovala policija.

V zadnjih dveh letih javno ni bilo zaslediti povračilnih ukrepov ali sprožanja kazenskega pregona proti novinarjem, ki so odkrili primere korupcije. Vendar najnovejši primer vzbuja resno zaskrbljenost glede svobode novinarjev pri preiskovanju korupcije brez tveganja povračilnih ukrepov. V letu 2001 so Mira Petka, lokalnega novinarja pri dnevniku *Večer*, pretepli skoraj do smrti potem, ko je napisal številne članke o korupciji v regiji. Članki so obravnavali nakup zemljišča od lokalnega podjetja po minimalni ceni s strani poslanca državnega zbora, tajno prodajo tuji družbi pod tržno ceno premoženja železarne, ki je bila sanirana s pomočjo države, sumljive kredite Nove Kreditne banke Maribor (banke, ki je v lasti države) odobrene lokalnemu poslovnemu pod zelo ugodnimi pogoji in sumljivo pranje denarja v isti banki.<sup>162</sup> V začetku leta 2002 je policijska preiskava v zvezi z napadom še vedno potekala, ob tem pa je svojo preiskavo sprožila tudi posebna parlamentarna preiskovalna komisija.

---

<sup>162</sup> Skladno z izjavo gospoda Petka, so, po objavi člankov v zvezi z banko, razrešili urednike pri dnevniku *Večer*. Upravna odbora Nove Kreditne Banke Maribor in *Večera* sta osebno povezana.

## 10. Priporočila

V zvezi s Slovenijo poudarjamo naslednja priporočila. O dodatnih priporočilih, ki v splošnem veljajo za države kandidatke glej poglavje 5 Preglednega poročila.

1. Financirati podrobno raziskavo o korupciji v Sloveniji, s posebnim poudarkom na vlogi države v gospodarstvu in na učinku političnih, poslovnih in osebnih vezi.
2. Pospesevati vključevanje civilne družbe v napore za zmanjševanje korupcije kot del širše kampanje javnega ozaveščanja.









*Spremljanje pridruženja EU: Korupcija in protikorupcijski ukrepi v Sloveniji*

Naslov izvirnika: *Monitoring the EU Accession Process:  
Corruption and Anti-corruption Policy*

Prevod: dr. Marko Novak in Maja Merčun

Prelom: Irena Wölle

Tisk: Stane Peklaj

© OSI/EU Accession Monitoring Program, 2002