

Korupcija, grožnja slovenski (pravni) državi

Bojan Dobovšek¹, Jure Škrbec²

Namen raziskave je bil ugotoviti pojavne oblike in temeljne elemente korupcije ter tudi, kako korupcijska ravnanja vplivajo na pravno državo v Sloveniji, njeno okolje in državljane. Po pregledu literature smo z raziskovalno metodo opravili kvalitativno in kvantitativno analizo načelnih mnenj Komisije za preprečevanje korupcije o koruptivnih ravnanjih. Analiza je izpostavila značilnosti koruptivnih ravnanj, elemente in oblike vpliva na pravno državo v Sloveniji. Podrobni rezultati analize kažejo, da korupcija negativno vpliva na pravno državo, saj zaradi kršitev dolžnega ravnanja uradnih oseb zmanjšuje zaupanje ljudi v formalne institucije, povzroča negativne ekonomske učinke in uničuje življenjsko okolje. Študije zaznanih primerov korupcije prav tako kažejo, da je bilo največkrat s t. i. kršitvijo dolžnega ravnanja kršeno načelo vezanosti izvršilne oblasti na ustavo in zakon, pri čemer se taka ravnanja najbolj kažejo pri uradnih postopkih pri javnih naročilih, pri razpolaganju s premoženjem, v zdravstvu in pri delovanju visokih funkcionarjev. Raziskava je omejena na korupcijska ravnanja, storjena v Sloveniji, rezultati pa bodo kasneje uporabni predvsem za identifikacijo vzrokov oziroma razlogov za nastanek korupcije. V delu smo tako identificirali ključne značilnosti, težave in področja korupcije in njen vpliv na različne subjekte. S tem so ugotovljena tudi tveganja za nastanek koruptivnih ravnanj, zaradi česar se odpre lažja pot pri razvijanju standardov na področju preprečevanja korupcije.

Ključne besede: korupcija, pravna država, preprečevanje, Komisija za preprečevanje korupcije.

UDK: 343.352:343.85 (497.4)

1 Uvod

Iz pregleda tuje strokovne literature izhaja več povezav in medsebojnih vplivov med korupcijo in pravno državo, pri čemer je razvidno, da nekateri, kot na primer Fisman in Gatti (2002) ter Uslaner (2008), niso uspeli najti nikakršne pozitivne povezave med načeli pravne države in korupcijo. Podobno tudi Triesman (2000) ugotavlja v svojem delu, da dalj kot je posamezna država demokratična, manjša je stopnja korupcije znotraj nje. K temu je treba prišteti še Goela in Nelsona (2005) ter Chowdhuryja (2004), ki ugotavljajo, da korupcija upada s povečanjem stopnje demokratičnosti in uresničevanjem pravne države. Podobno mnenje imata tudi Lambsdorff (2007) in Borlini (2008), ki v svojih delih med drugim opozarjata, da korupcija ogroža politično in socialno stabilnost in varnost, kar slabi vrednote demokracije in pravne države ter ogroža socialni, ekonomski in politični razvoj. Da so politični, ekonomski in socialni stroški, ki jih korupcija lahko povzroči, visoki, se strinja tudi Kregar (2010), pri čemer še doda, da korupcija ni šibkost ljudi, ampak institucij (nadzornih in drugih), saj bi morale (v skladu z načeli pravne države) ovi-

rati pohlep in skušnjava posameznikov znotraj njih, pa tega ne počnejo. Podobno ugotavljajo mednarodne organizacije,³ saj po njihovem korupcija ogroža načela pravne države, demokracijo in človekove pravice, poštenost in socialno pravičnost, ovira gospodarski razvoj ter ogroža delovanje tržnega gospodarstva. Hkrati opozarjajo, da so njihove države članice zaskrbljene zaradi resnosti težav in nevarnosti, ki jih prinaša korupcija za stabilnost in varnost družb zaradi spodkopavanja vrednot demokracije, etičnih načel in pravičnosti ter ogrožanja trajnostnega razvoja in vladavine prava.

Tudi slovenski avtorji ugotavljajo, da korupcija negativno vpliva na načela pravne države in procese demokracije. Tako je na primer na Posvetu o integriteti⁴ Kranjc (2010) opozoril, da je med največjimi sovražniki pravne države tudi korupcija kot negacija načela enakosti in sorazmernosti. Strokovnjaki, ki so v letu 2010 zaradi ustanovitve Nacionalnega preiskovalnega urada predlagali spremembe Zakona o policiji, so v obrazložitvi slednjega opozorili, da korupcija ni samo varnostni problem, ampak ogroža samo bistvo delovanja pravne države in transparentnih tržnih mehanizmov. Bolj kritična sta Vehovar in Jager (2010), ki v svojem delu celo izpostavljata, da Slovenija sodi v skupino držav z nizko kvaliteto vladanja

¹ Izredni profesor za kriminalistiko, Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru.

² Magister varstvoslovja, svetovalec na Komisiji za preprečevanje korupcije ter asistent na Fakulteti za varnostne vede, Univerza v Mariboru. Avtor v delu izraža svoja stališča, ki niso nujno enaka stališčem institucije.

³ OECD – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj; GRECO – Skupina držav Sveta Evrope proti korupciji; OZN – Organizacija združenih narodov in World Bank.

⁴ Potekal 1. junija 2010 v Ljubljani, v Državnem svetu RS.

(demokratičnosti in pravne države), kjer je kvaliteta regulacije nad korupcijo izjemno šibka; ta ugotovitev dejansko potrди tudi vse zgoraj omenjene ugotovitve analize literature.

Viri, ki zadevajo slovenski družbeni prostor (pretežno gre za »orientacijske« podatke o različnih vplivih korupcije), se večinoma sklicujejo na mednarodne raziskave in na tej osnovi gradijo splošne vrednostne ocene o vplivu korupcije na (pravno) državo. To pomeni, da dosedanje raziskave in statistike (ter mediji⁵) ne omogočajo podrobnega vpogleda v značilnosti in osnovne elemente korupcije in njenega vpliva na (pravno) državo, ker so, kot rečeno, večinoma orisne narave in se gibljejo bolj ali manj na hipotetični ravni. V nasprotju z navedenimi se prispevek osredotoči na empirično analizo konkretnih korupcijskih ravnanj, ki so bila na Komisiji za preprečevanje korupcije RS identificirana kot koruptivna.

1.1 Opredelitev raziskovalnih pojmov

1.1.1 Korupcija

Vse definicije, ki nam jih ponujajo tako slovenski strokovnjaki⁶ kot zakonski predpisi,⁷ so med seboj prepletene in vsebujejo tri skupne lastnosti: a) kršitev, b) položaj in c) pridoblje-

⁵ Bučar Ručman (2011) poudarja, da so mediji tisti, ki predstavljajo vez med javnostjo (občinstvom), kriminaliteto, storilci kaznivih dejanj, delovanjem institucij preiskovanja in odkrivanja kriminalitete, pravosodnimi in kazenskimi institucijami, pri čemer je ravno medijska realnost kriminalitete konstruirana in popačena v kvalitativnem in kvantitativnem pogledu.

⁶ Jager (2000) na primer meni, da obstaja v družbi vsota mnenj, ki predstavljajo elemente korupcije; te lahko opredelimo kot: korupcija je šteta kot slaba stvar, kjer imamo dve strani (podkupovalca in podkupljenega); ti dve strani lahko igrata veliko vlogo; za koruptivno dejanje obstaja nagrada, dana podkupovanemu ali komu drugemu; ocene takih vedenj se razlikujejo (dejanje je kriminalizirano ali ni), lahko je izvedeno na različne načine. Z Jagrovo opredelitvijo se strinja tudi Meško (2005). Kot smo zapisali že v delu (Dobovšek, 2008), je korupcija vsako vedenje, s katerim se kršijo moralna načela, vrednote in norme v določeni družbi (v kateri pa imata pomembno vlogo za razvoj in normalno delovanje prav morala in etika posameznika).

⁷ Prva in najpogosteje uporabljena je opredelitev, ki jo Zakon o preprečevanju korupcije (v nadaljnjem besedilu: ZPKor, Uradni list RS, št. 2/04, in sprem.), Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljnjem besedilu: ZIntPK, Uradni list RS, št. 45/10) in Resolucija o preprečevanju korupcije (v nadaljnjem besedilu: Resolucija) definirajo (vsi enako) kot »vsako kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se lahko s kršitvijo okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevanih, sprejetih ali pričakovanih koristi zase ali za drugega«. Podobno korupcijo opredeljuje Obligacijski zakonik, ki je povzel definicijo iz Civilnopravne konvencije Sveta Evrope o korupciji.

na korist tretji osebi. Za namen tega dela bomo zato uporabili naslednjo opredelitev: **korupcija je vsakršna kršitev uradne oziroma odgovorne osebe vnaprej določenega dolžnega ravnanja, tako v zasebnem kot v javnem sektorju, z namenom pridobiti neupravičeno korist tretji osebi.** Definicija vključuje oziroma upošteva vsa korupcijska ravnanja, opredeljena tako na svetovni kot tudi na slovenski ravni, pri čemer a) kršitev lahko pomeni neustrezno, prekoračeno, napačno, nezakonito ali moralno sporno ravnanje; b) je dolžno ravnanje prikazano v obliki obveznosti in dolžnosti iz podeljene moči, položaja ali (pod)zakonskega predpisa tako v javnem kot v zasebnem sektorju ter c) korist ni poenotena le s finančnimi sredstvi, vrednimi stvarmi, izboljšanjem položaja (socialnega, družbenega ali delovnega), ampak tudi z nematerialnimi ugodnostmi, obljubami in celo pričakovanimi koristmi.

1.1.2 Pravna država

Za namen tega dela smo uporabili določilo 2. člena Ustave Republike Slovenije (1991), ki pravi: »Slovenija je pravna in socialna država.« To določilo o pravni državi nam Komentar Ustave Republike Slovenije (Šturm et al., 2002) natančno in obširno obrazloži, in sicer z naslednjimi elementi: a) delitev oblasti; b) varovanje osebnih svoboščin; c) zakone sprejema parlament, ki ga izvoli ljudstvo, skladno z demokratičnimi načeli; č) podrejenost izvršilne oblasti in sodstva zakonu; d) ravnanje države do državljanov je močno omejeno, s tem pa tudi merljivo in predvidljivo; e) pravna varnost; f) načelo zaupanja v veljavnost in trajnost zakona; g) prepoved retroaktivnega delovanja zakona; h) prepoved čezmernih posegov države oziroma načelo sorazmernosti; i) načelo jasnosti v zakonih; j) razvit sistem sodstva in njegova neodvisnost; k) možnost sodnega nadzora upravnih odločb; l) ustavna pritožba zoper sodne odločbe; m) načeli nullum crimen sine lege in nulla poena sine lege in n) načelo poštenega (»fair«) obravnavanja v postopkih pred sodišči in drugimi državnimi organi. Ustava RS pa, kot navaja Šturm (prav tam), treh bistvenih elementov pravne države (načelo sorazmernosti, načelo varstva zaupanja v pravo ter načelo jasnosti in določnosti predpisov) izrecno ne ureja, jih je pa na ustavno raven s svojimi odločitvami povzdignilo Ustavno sodišče. Omenjeni postulati in elementi pravne države bodo torej za analizo služili kot delovna opredelitev pojma pravne države.

2 Metodologija raziskovanja

Na podlagi analize načelnih mnenj predstavljamo bistvene rezultate raziskave o korupciji in pravni državi, temelječe na primerih korupcijskih ravnanj v Republiki Sloveniji, ki jih je zaznala Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljnjem besedilu: Komisija). Od ustanovitve Komisije v letu 2004 do

1. oktobra 2011⁸ je Komisija sprejela 227 načelnih mnenj,⁹ v katerih se je opredelila, ali določena ravnanja ustrezajo definiciji korupcije ali ne. Od vseh obravnavanih primerov so v 160 primerih obravnavana ravnanja¹⁰ opredeljena kot takšna, ki ustrezajo opredelitvi korupcije,¹¹ kot smo jo definirali v uvodnem delu. Zato smo teh 160 načelnih mnenj opredelili kot vzorec preučevanja. Pri tem je treba izpostaviti, da Komisija pri zaključnih ugotovitvah¹² – v načelnih mnenjih – ne ocenjuje ravnanja uradnih/odgovornih oseb v smislu kazenske ali druge oblike (subjektivne) odgovornosti posameznika, ampak se zgolj načelno opredeli, ali neko ravnanje ustreza korupciji oziroma ali izpolnjuje objektivne znake definicije, ki je (bila) opredeljena v ZIntPK¹³ oziroma ZPKor.¹⁴ V načelnih mnenjih se torej na konkretnem primeru ugotavlja kršitev ali opustitev »dolžnega ravnanja« uradnih oziroma odgovornih oseb, kar pomeni, da je Komisija v svojem šestletnem obdobju pri 160 obravnavanih storjenih primerih ugotovila, da ta ravnanja ustrezajo definiciji korupcije.

2.2 Opis uporabljenih metod raziskovanja

Uporabljena je bila metoda kvalitativne analize besedila, s katero smo raziskali osnove in značilnosti koruptivnih ravnanj in njihov vpliv na (pravno) državo. Metodo smo opravili s pomočjo programskega orodja ATLAS.Ti6, ki je pripomoček za raziskovanje in študijo večje količine besedil. Bistvo programa in s tem metode analize besedil v okviru kvalitativne raziskave je torej analiziranje večjega obsega nestrukturiranega besedila oziroma zbranih podatkov s pomočjo procesa kodiranja be-

sedila. V tem postopku posameznim delom besedila (stavku, odstavku, celotnemu načelnemu mnenju) pripisujemo pojme kode. Tako imamo besedila (ločena od ostalega teksta), ki smo jih identificirali s temi pojmi, zbrana na enem mestu – pod t. i. kodo.¹⁵ S tem smo organizirali podatke (Silverman, 2001). Kodiranje in organiziranje (prej neorganiziranih) delov besedil nam tako omogoči zmanjšanje obsega podatkov in povezavo razdrobljenih pomenov raziskovalnega predmeta v vsebinsko in pomensko zaključene celote. Preučitev dobljenih podatkov v nove zaključene celote pa omogoča novo pogljbno razumevanje podatkov (Babbie, 2007) – gre torej za to, da lažje in hitreje analiziramo, preštejemo določene pojme, dogodke, združujemo podobna ravnanja (v kode oziroma skupine) in jih analiziramo.

Kodiranje besedil s pomočjo ATLAS.Ti6 poteka na naslednji način: Načelo pravne države zahteva, da je delovanje vseh subjektov v skladu z ustavo, zakoni in podzakonskimi akti.¹⁶ Pri tem smo v sodbah Ustavnega sodišča in ustavnih določbah podrobneje preučili, kaj Ustava RS v tem primeru zahteva od različnih subjektov – oseb v izvršilni, sodni in zakonodajni veji oblasti –, pri čemer lahko jasno določimo naslednje kriterije, ki upoštevajo načelo vezanosti izvršilne in sodne veje oblasti na ustavo, zakone in druge podzakonske akte:

- delovanje uslužbencev na podlagi ustave, zakonov oziroma drugih podzakonskih aktov;
- izdajanje predpisov oziroma odločitev le na podlagi materialnih predpisov in v skladu z njimi;
- ravnanje (odločanje, ravnanje) uslužbencev v skladu z ustavo, zakoni in podzakonskimi akti.

Navedeni kriteriji so bili pod enim imenom (koda) »Načelo pravne države: vezanost izvršilne in sodne veje oblasti ustavi in zakonu« kodirani v ATLAS.Ti6. S tem smo definirali izhodišče pregleda načelnih mnenj. Ko je bila pri analiziranju teh mnenj identificirana kršitev navedenih kriterijev (na primer kršenje kakršnega koli predpisa s strani javnih uslužbencev), je bila ta kršitev (besedilo, ki kršitev opredeljuje) ročno povezana z ustvarjeno kodo. Hkrati se nam ta tekst (citat) shrani v zbirko citatov, kjer lahko do njih oziroma do celotnega besedila s tem v zvezi tudi hitro in enostavno do-

⁸ Vzorec obsega vsa načelna mnenja do tega dne, in ta so vsakomur dosegljiva na <http://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odlocitve-in-mnenja-komisije/nacelna-mnenja>.

⁹ V nadaljevanju se bo pri prikazovanju rezultatov uporabljala kratica NM, na primer NM 5, kar pomeni načelno mnenje številka 5. Komisija je tako tudi poimenovala svoja načelna mnenja.

¹⁰ Pri tem opozarjamo, da eno načelno mnenje lahko vsebuje več koruptivnih ravnanj. Načelno mnenje št. 219 na primer obravnava in utemeljuje štiri različna koruptivna ravnanja in več storilcev, tako da tudi število storilcev ni enako s številom načelnih mnenj, v katerih je bila analizirana korupcija.

¹¹ Komisija se je o korupciji opredeljevala po Zakonu o preprečevanju korupcije in Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije, ki pa sta oba enako opredeljevala korupcijo.

¹² S spremembami ZIntPK v letu 2011 imamo tudi zaključek v obliki »ugotovitev o konkretnem primeru«, ki ga določa 13. člen omejenega zakona in ki vsebuje zlasti opis dejanskega stanja, oceno ravnanja s pravnega vidika, z vidika krepitve integritete javnega sektorja ter z vidika korupcijskih tveganj in v primeru ugotovljenih nepravilnosti ali tveganj pojasnilo, kakšno bi bilo dolžno ravnanje.

¹³ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 45/10, in sprem.)

¹⁴ Zakon o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04, in sprem.)

¹⁵ Osnovno enoto za kodiranje pri našem delu s predmetno programsko opremo predstavlja »ideja« oziroma »koda«, ki je identificirana s pomočjo pregleda literature in načelnih mnenj.

¹⁶ To nam potrdi tudi sodba Ustavnega sodišča (Številka U-I-115/93 z dne 31. aprila 1994.), ki med drugim pravi, da se »načelo pravne države, določeno v 2. členu Ustave, izraža predvsem v spoštovanju veljavnih pravnih predpisov, v pravni varnosti, v načelu zaupanja v pravo, v prepovedi retroaktivnega delovanja predpisov, sodni poti, ki zagotavlja popolno in pravilno ugotovitev dejanskega stanja, v zanesljivosti zakonodajalca, jasnosti in določenosti pravnih norm itd.«

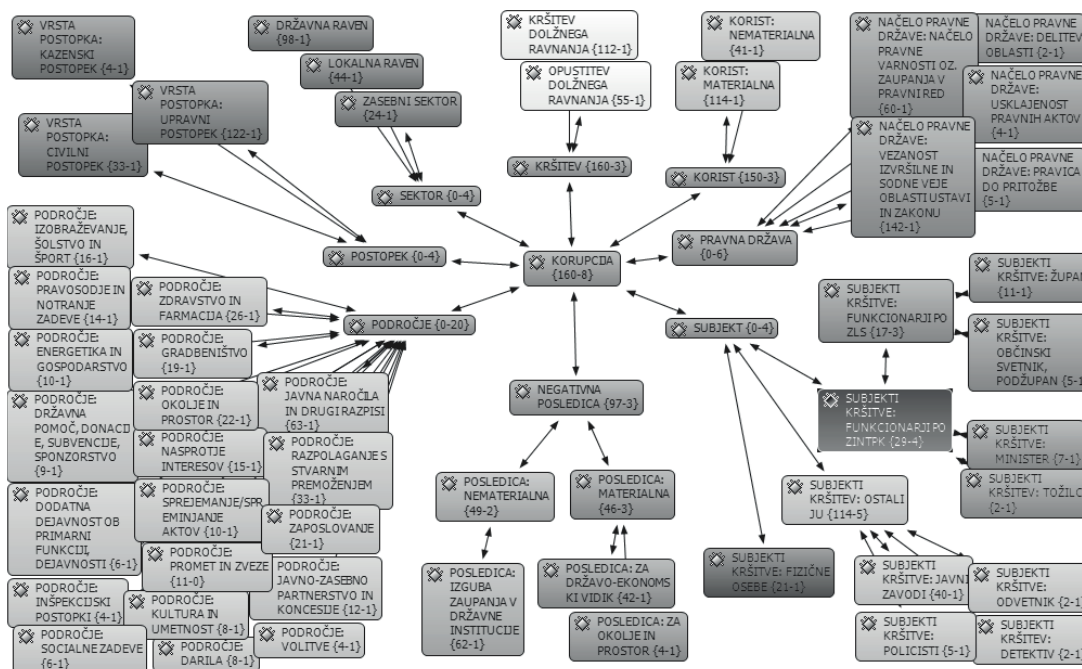
stopamo. Na tak način so kodirani tudi drugi pojmi pravne države, kot na primer kršitev, subjekti, področja. Program nam nato opisno prikaže, kot je razvidno iz spodnjega grafa 1 (glej tudi legendo k grafu), medsebojne povezave in statistične kazalnike (koliko kod ustreza nekemu pojavu, kolikokrat so bili na primer najvišji funkcionarji udeleženi pri koruptivnem ravnanju, kolikokrat se je korupcija izvedla v javnem sektorju in tako naprej).

3 Rezultati raziskave

Za lažje nadaljnje razumevanje bomo najprej prikazali rezultate v mrežnem grafu (glej spodnji graf 1) vseh kod in njihovih medsebojnih povezav, nato pa razdelili rezultate in razprave glede na podatke iz grafa.

Po končanem postopku kodiranja in analiziranja vsebine načelnih mnenj je bilo ugotovljeno, da so elementi korupcijskih kršitev sovpadali in se prekrivali z elementi petih kod, ki so opredeljevale načela pravne države, in sicer: a) *načelo pravne države: vezanost izvršilne in sodne veje oblasti ustavi in zakonu* (142 primerov, kar predstavlja 89 odstotkov); b) *načelo pravne države: načelo pravne varnosti oziroma zaupanja v pravni red* (60 primerov oziroma 38 odstotkov), c) *načelo pravne države: pravica do pritožbe* (5 primerov), d) *načelo pravne države: usklajenost pravnih aktov* (4 primeri) in e) *načelo pravne države: delitev oblasti* (2 primeri). Največ elementov kršitev – korupcijskih ravnanj je bilo torej identificiranih kot kršitev načela podrejenosti izvršilne veje oblasti in sodstva (uslužbencev državne uprave) ustavi, zakonu ter drugim podzakonskim aktom. Gre torej za korupcijska ravnanja, s katerimi so »storilci« (uradne osebe oziroma odgovorne osebe

Graf 1: Grafični prikaz kod vseh primerov (kod) korupcije



- »KORUPCIJA« je ime kode, pri čemer različne odtenke sivine kod uporabljamo zgolj za lažjo berljivost grafa.
 - Števili v oklepaju »(160-8)« pomenita: 160 – kolikokrat se je v tekstu pojavila definicija korupcije (v našem vzorcu raziskovanja je bilo 160 takih primerov); ter 8 – medsebojne relacije kod (v tem primeru je bila ta koda povezana s kodami skupin v svetlo-zeleni barvi (»Področje«, »Negativna posledica« in druge).
- Črta med kodami simbolizira zgolj povezavo med kodami oziroma skupinami kod.

znotraj vseh treh vej oblasti) kršili kakršen koli zakonski oziroma podzakonski akt – s tem so kršili oziroma opustili svoje t. i. *dolžno ravnanje*. V nadaljevanju bomo razčlenili ta korupcijska ravnanja, analizirali njihove značilnosti in se opredelili do vplivov – ali so negativni ali pozitivni.

3.1 Identificirane značilnosti koruptivnih ravnanj

Iz načelnih mnenj jasno izhaja, da Komisija lahko opredeli neko ravnanje odgovornih oseb kot korupcijo le in samo, kadar sta v obravnavanih ravnanjih izpolnjena (oziroma razvidna) dva pogoja: storjena kršitev in pridobljena korist (in ne povzročena škoda!) kot posledica storjene kršitve.¹⁷ Kot je razvidno, se je največ tovrstnih ravnanj storilo v skupini kod »Sektor«, in sicer na državni ravni (98 primerov, kar je 60 odstotkov vseh), sledita lokalna raven s 44 primeri (26 odstotkov) in zasebni sektor s 24 primeri (14 odstotkov).

3.1.1 Storitvene oblike korupcije – skupina kod »Kršitev«

Načelna mnenja izkazujejo, da so korupcijska ravnanja lahko storjena na več načinov – z opustitvijo dolžnega ravnanja (osebe bi nekaj morale oziroma so dolžne storiti, pa tega niso storile) ali pa s kršitvijo dolžnega ravnanja (osebe storijo nekaj, kar je prepovedano oziroma česar ne bi smele storiti). Največ korupcijskih primerov je bilo v Sloveniji storjenih s kršitvijo dolžnega ravnanja (112 primerov ali 67 odstotkov) – kršitev ustave, zakonov in drugih podzakonskih aktov s strani javnih uslužbencev. Taka ravnanja se na primer kažejo pri delu uradnih oseb občine, ki pri vodenju postopka javnega naročila kršijo lastna razpisna navodila (NM 220); pri delu uradnih oseb ministrstva, ki v nasprotju z merili izdajo sklep o soglasju k podelitvi koncesije za opravljanje lekarniške dejavnosti (NM 219). Opustitev dolžnega ravnanja (55 primerov ali 33 odstotkov) pa se kaže na primer pri delu uradnih oseb, ki opustijo dolžni nadzor in ukrepanje ob očitnih kršitvah temeljnih pravic delavcev, storjenih z neplačevanjem osebnih dohodkov in socialnih prispevkov ter z drugimi oblikami izkoriščanja in nečloveškega ravnanja z delavci (NM 221); ter pri delu uradnih oseb upravnih organov in organov pravosodja, ki v postopkih, v katerih odločajo o vzgoji in varstvu otrok, nekritično sledijo ugotovitvam centrov za socialno delo ali z njimi povezanih strokovnjakov, čeprav bi na podlagi razpoložljivih podatkov in dokazil mogle in morale vedeti, da s tem eni od strank postopka očitno dajejo neupravičeno prednost (NM 164).

Največ korupcije se torej v Sloveniji stori zaradi **neupoštevanja prepovedi**, ki jih določajo predpisi (na primer iz-

dano soglasje kljub neizpolnjevanju pogojev), in ne zaradi neizpolnjevanja dolžnosti (na primer neizvajanje obveznega nadzora).

3.1.2 Posledice storjenih kršitev (skupina kod »Negativne posledice« in »Korist«)

Komisija pri dokazovanju kršitve ali opustitve dolžnega ravnanja ugotavlja tudi, ali je do takega ravnanja prišlo morebiti zaradi neposredno ali posredno obljubljenega, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi za katero od udeleženi oseb. Pri tem je odločilnega pomena, da zakonski pojem povoda, ki je izražen z besedno zvezo »zaradi [...] koristi zase ali drugega«, ni povezan z naklepom, namenom ali voljo posameznika (teh elementov Komisija ni pristojna niti ugotavljati niti presojeti), ampak zanj zadostuje ugotovljen objektivni obstoj koristi oziroma neposredne ali posredne obljube, zahteve, ponudbe ali pričakovanja koristi. Največkrat, kot je to razvidno iz zgornjega grafa, je bila s korupcijskimi ravnanji pridobljena materialna korist (114 primerov ali 74 odstotkov), kot na primer: »... sprejela umetniško sliko v vrednosti več sto tisoč dolarjev v svojo last in posest ...« (NM 14), »... sprejelo korist v obliki plačila gostinskih storitev ...« (NM 17), »... omogočil javnemu uslužbencu opravljanje dejavnosti ter pridobivanje pričakovane koristi ...« (NM 215) in druge. Nematerialna korist (41 primerov ali 26 odstotkov) pa se je kazala na primer kot: »... notarju pa pridobljena korist v obliki izognitvi postopkom za ugotavljanje odgovornosti ...« (NM 224), »... omogoči predčasno izvajanje vseh pravic ...« (NM 212), »... omogočila neupravičeno korist, ki se odraža v ugodnem izidu inšpekcijskega pregleda ...« (NM 179) in drugi primeri.

Z opredeljenimi konkretnimi koristmi tretjim osebam pa smo s tem delom ugotavljali in analizirali, kakšen je vpliv korupcije na samo državo (pravno državo, ekonomijo, gospodarstvo ipd.). Pri tem smo merili, ali je zaradi koristi na eni strani prišlo morebiti tudi do oškodovanja na drugi strani (na primer javnega sektorja, državnega ali lokalnega proračuna, okolja). Iz analize koristi, kršitev in posledic je moč ugotoviti, da je bilo v skladu z elementi opredeljenih kod »Posledica: za državo – ekonomski vidik«, »Posledica: za okolje in prostor« in »Posledica: izguba zaupanja v državne institucije« skupno kar 97 primerov (60 odstotkov) takih, ki so imeli zaradi korupcije za posledico kakršno koli oškodovanje države (nepremoženjsko, premoženjsko). Oškodovanje se, statistično gledano, najbolj kaže v ogromnih stroških za proračun,¹⁸ izgubi

¹⁷ Povzeto po 1. točki 4. člena ZIntPK.

¹⁸ Za ponazoritev navajamo primer, kjer so posamezniki v javnem zavodu za določene storitve zapravili več 100.000,00 EUR, z opustitvijo določenega projekta informatizacije pa zavrgli okrog 700.000,00 EUR, pri projektu pomoči nezaposlenim pa samo zaradi zamujanja financiranja za okoli 1.000.000 EUR (NM 186). Izstopa tudi primer (NM 60), kjer so uradne osebe v nasprotju s

zaupanja ljudi v državne institucije in njene legitimne moči¹⁹ in v oškodovanju bivalnega okolja.²⁰

3.2 Najpogostejša področja vpliva korupcije na (pravno) državo

Kot je razvidno iz grafa 1, si področja po pogostosti, kjer je bila identificirana korupcija, sledijo po naslednjem vrstnem redu: upravni postopek,²¹ javna naročila in drugi razpisi, razpolaganje s stvarnim premoženjem, zdravstvo in farmacija, okolje in prostor, zaposlovanje in druga področja znotraj skupne kode »Področja«.

3.2.1 Vplivanje na potek upravnega postopka (»Vrsta postopka: upravni postopek«)

Vsebinska analiza načelnih mnenj (koda »Vrsta postopka: upravni postopek«) pokaže, da je največ korupcijskih ravnanj storjenih z določenim nezakonitim vplivanjem storilca na celotni potek (upravnega) postopka (122 primerov ali 76 odstotkov).²² Pristranske odločitve državnih (upravnih) organov, zaradi katerih prihaja do (hotenega, želenega) nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja, brez ustrezno utemeljenih dokazil, na katere se sicer te odločitve sklicujejo, in ki s takšnim ravnanjem nato vplivajo na potek odločanja, niso primerna podlaga konkretnim pravnim aktom, ne glede na to, ali državni organ s temi akti posamezniku kakšno pravico podeljuje ali jemlje. Uradna oseba je v postopku, v katerem odloča o pravicah ali dolžnostih posameznika, vselej dolžna, da

številnimi predpisi odločile, da lahko določen subjekt edini opravlja določene storitve, zaradi česar naj bi se na letni ravni stroški države povečali za 1,6 milijona EUR.

¹⁹ V časih gospodarske krize, ko ni na razpolago dovolj delovnih mest, je v družbi čedalje bolj uveljavljeno prepričanje, da se zaposlitev lahko dobi zgolj s t. i. poznanstvi in dobrimi kontakti – neformalnimi mrežami (glej tudi Dobovšek in Meško, 2008). Na ta način se seveda izgublja zaupanje v pridobitev zaposlitve pri državnih institucijah oziroma se posredno tudi izgublja zaupanje v državne institucije, kjer pa sploh velja, da se zaposlitve ne dobi brez zaveznikov znotraj organov. To jasno potrjujejo tudi korupcijska ravnanja, še posebej v primeru NM 167, ko so uradne osebe že vnaprej, še pred dejansko objavo javnega natečaja, določile in izbrale kandidate za zasedbo prostih delovnih mest, kar predstavlja kršitev Zakona o javnih uslužbencih.

²⁰ Več nezakonitih legalizacij nedovoljenih posegov v okolje (na primer NM 73 in NM 74).

²¹ Gre za področje, ki smo ga identificirali pri skupini kod »Postopek«.

²² Primer načelnega mnenja št. 164, kjer je bilo ugotovljeno, da so uradne osebe centrov za socialno delo pri opravljanju strokovnih nalog za ureditev izvrševanja roditeljske pravice in stikov z otroki **pristransko** odločale v postopku ter tako enemu od staršev omogočile neupravičeno prednost v nadaljnjih postopkih dodeljevanja otroka.

pred dokončno odločitvijo pridobi in z ustrezno skrbnostjo preizkusi vsa potrebna dokazila, na podlagi katerih nato sprejme odločitev, ki lahko v vsakem pogledu prestane preizkus zakonitosti v procesnem in materialnopravnem pomenu. Če organ ne ravna strokovno in nepristransko, prihaja do zgoraj omenjenih kršitev (opustitev) dolžnega ravnanja.

Komisija se je v načelnih mnenjih velikokrat srečala tudi s takim vprašanjem – kršitvijo, pri kateri so pri odločanju uradno osebo vodili drugi interesi – v nasprotju z objektivno materialno resnico. Komisija je v enem izmed primerov (NM 179) ocenila, da bi morala uradna oseba (inšpektor) skladno s temeljnimi pravnimi načeli ugotoviti resnično dejansko stanje in pri tem upoštevati vsa pomembna dejstva, ne le tistih, ki jih je v postopku predložila le ena stranka, da sploh lahko pravilno uporabi (materialno) pravo.²³ Kot drug podoben primer (NM 212) naj navedemo ravnanje uradne osebe ministrstva, ki iz upravnega postopka v nasprotju z načelom materialne resnice ni izločila vseh pristranskih oseb; tako je ustvarila pogoje za pristransko odločanje v upravni zadevi in s tem eni stranki omogočila korist.

3.2.2 Javna naročanja in razpisi

Iz grafa je razvidno, da je bilo 63 primerov (več kot polovica vseh primerov korupcije), vplivaj in kršitev načel pravne države predvsem na področju javnih naročanj (glej koda »Področje: javna naročila in drugi razpisi«). Da so javna naročanja najpomembnejši standard »zdravega gospodarstva«, ugotavlja že praksa Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki v svojih odločitvah²⁴ pravi, da ima postopek javnega naročanja poleg siceršnje neoblastne narave sestavine, ki kažejo na državno oblastno urejanje. Eden od pomembnih ciljev urejanja javnih naročil namreč izhaja iz dejstva, da so javna naročila pogosto načrtno sprejet instrument državne politike, ki je lahko usmerjena k različnim ciljem, na primer: skrb za obrambo in nacionalno varnost, oživitve gospodarstva, skrb za konkurenčnost narodnega gospodarstva, skrb za posamezne panoge, skrb za enakomeren regionalni razvoj in gospodarsko nerazvite dele države. Še več, kot je razvidno iz NM 162, so javna naročila zaradi svoje pomembnosti in uradne objave na splošno ključna za uresničevanje načel demokratične in

²³ Popolnoma enako velja za pooblaščen uradne osebe – policiste. Iz odločb Ustavnega sodišča Republike Slovenije in Evropskega sodišča za človekove pravice namreč izhaja, da sta nepristranskost in poštenost med glavnimi sestavinami stvarne in moralno-etične upravičenosti (legitimnosti) delovanja policije in drugih represivnih organov države proti posamezniku, na primer US RS št. Up-555/03-41, Up-827/04-26.

²⁴ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-264/99 (Uradni list RS, št. 97/00).

pravne države, enakosti pred zakonom, pravic do informacij javnega značaja, sodelovanja pri upravljanju javnih zadev in uresničevanju pravnih interesov fizičnih in pravnih oseb. O tega sta odvisni predvsem predvidljivost pravnega reda in pravna varnost oseb v pravnem prometu.

Slovenija je ravno na področju javnih naročil najbolj izpostavljena korupciji. Z vidika analize kršitev pri postopkih javnih naročil je bilo namreč ugotovljeno, da so bila v Sloveniji s koruptivnimi ravnanji največkrat kršena načela enakopravne obravnave ponudnikov, javne objave oziroma transparentnosti naročanja in načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki. Naročniki oziroma uradne osebe naročnikov so koruptivno ravnanje večkrat storili tudi s tem, da so kljub neizpolnjevanju razpisnih pogojev izbrali ponudnike, ki niso izpolnjevali zahtevanih pogojev.²⁵

Načelo enakopravne obravnave ponudnikov v prvi vrsti zahteva, da naročnik zagotovi, da med ponudniki v vseh fazah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov ni razlikovanja, upošteva vzajemno priznavanje in sorazmernost zahtev naročnika glede na predmet naročila. Prav tako mora naročnik zagotoviti, da ne ustvarja okoliščin, ki pomenijo krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov. Take okoliščine se kažejo v najmanj devetih primerih pri ravnanju uradnih oziroma odgovornih oseb, saj je naročnik ali pa celo sam ponudnik s svojim ravnanjem omogočal prednost le enemu »tekmecu« v postopku javnega naročanja (primer NM 16 in 28).

Samo načelo javne objave glede na transparentnost naročanj (8. člen ZJN-2²⁶), kot pove že ime, zahteva od naročnika, da je ponudnik izbran na pregleden način in po predpisanem postopku ter da so postopki naročanja javni, kar se zagotavlja z brezplačnimi objavami javnih naročil tako v Uradnem listu Evropske unije kot tudi na portalu javnih naročil. V nekaj primerih v Sloveniji naročniki sploh niso ustrezno objavili ali izvedli naročila (primer NM 110 in NM 201) oziroma niso omogočali transparentnega pregleda postopka naročanja (NM 176 ali NM 207).

²⁵ Najbolj tipična primera takšnega ravnanja sta bila ravnanje odgovornih oseb naročnika, ki so v postopku javnega naročanja opustile dolžno ravnanje pri preverjanju predpisanih pogojev in izbrale ponudnika, ki pogojev za opravljanje prometa z medicinskimi pripomočki sploh ni izpolnjeval (NM 188), ter ravnanje uradnih oziroma odgovornih oseb občine, javnega gospodarskega zavoda ter občinske uprave, ki so izvedle postopek javnega naročanja, pri katerem so v celoti zanemarile določbe zakona, ki ureja to področje, in tako s podelitvijo naročila neupravičenemu ponudniku omogočile pridobitev koristi (NM 190).

²⁶ Zakon o javnem naročanju (v nadaljnjem besedilu: ZJN-2; Uradni list RS, št. 128/06, in sprem.).

Zadnje, tudi eno izmed najpogosteje kršenih, pa je načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki, ki zahteva, da naročnik v postopku javnega naročanja ne sme omejevati konkurence med ponudniki, zlasti ne sme omejevati mogočih ponudnikov z izbiro in izvedbo postopka, ki je v nasprotju s tem zakonom, pri izvajanju javnega naročanja pa mora ravnati v skladu s predpisi o varstvu oziroma preprečevanju omejevanja konkurence (primer NM 60 in 109).

3.2.3 Razpolaganje z državnim oziroma lokalnim premoženjem

Kot tretje najpogostejše področje, kjer se pojavlja korupcija v Sloveniji, je področje razpolaganja z državnim (oziroma lokalnim) premoženjem (koda »Področje: razpolaganje s stvarnim premoženjem«; 33 primerov, kar predstavlja 21 odstotkov kršitev), kjer odgovorne oziroma uradne osebe s kršitvijo dolžnega ravnanja na nezakonit način oddajo, prodajo ali zamenjajo nepremično premoženje in tako drugim osebam pridobijo korist. Dejstvo je namreč, da morajo po ustavnopravnem stališču take osebe (posebej pa predstojniki organov) ravnati z zaupanim premoženjem in finančnimi sredstvi državnega (lokalnega) organa, ki ga vodijo, skladno z njihovim namenom in z načelom skrbnosti, poštenosti in gospodarnosti. Za potrditev slednjega navajamo primer koruptivnega ravnanja, kjer je občina oddala v najem nepremičnino z neposredno pogodbo, najemniku pa nato dovolila oddajo tega v podnajem, ne da bi pri tem upoštevala predpisani postopek in metode oddaje v najem (NM 154); prav tako je bila korupcija identificirana v primeru, kjer so uradne osebe občine odtujile zemljišče po bistveno nižji ceni, kot so ga pridobile, pri tem pa niso bili upoštevani sklepi občinskega sveta o višini postavljenih cen za to zemljišče.

3.2.4 Področje zdravstva

Četrto najpogostejše področje, ki predstavlja izrazito tveganje za korupcijo, je zdravstvo. Slednje predstavlja nevarnost za različne vrste nepravilnosti, nezakonitosti in korupcije zaradi neurejenosti oziroma preslabe sistemske ureditve sistema izvajanja zdravstvene dejavnosti, na področju nabave strojne in programske medicinske opreme, na področju nabave oziroma predpisovanja zdravil, v postopkih pridobivanja pravice izvajanja zdravstvene dejavnosti v breme javnih sredstev, pri čakalnih vrstah in na drugih podobnih mestih oziroma področjih. Razmerje oziroma odnos med zdravnikom in pacientom, ki je očem najbolj vidno kot priložnost za nastanek koruptivnega ravnanja, ni tako škodljivo in nevarno kot prej navedene nevarnosti. Najpomembnejša je ugotovitev, da bi moral javni sektor zagotoviti ustrezen sistem za izvajanje zdravstvene dejavnosti in zagotoviti nadzorne mehanizme, ki bi imeli znanje in usposobljenost za izvajanje nadzora

nad vsemi delujočimi sklopi zdravstvenega sistema. Ker nadzornih mehanizmov ni, se organi pregona vedno pogosteje ukvarjajo z obravnavo kaznivih dejanj in tudi korupcije na področju zdravstva.

3.2.4 Korupcija visokih državnih (lokalnih) funkcionarjev

Za zaključek analize bi izpostavili še korupcijo, ki jo storijo tisti posamezniki funkcionarji,²⁷ ki bi morali v prvi vrsti dajati dober zgled družbi. Kot primer naj izpostavimo NM 220, kjer je bilo ugotovljeno, da je prišlo do korupcije pri sprejemanju zakonodaje. Ugotovljeno je bilo, da so bili razlogi in osnova za sprejetje zakonskega akta izdelani na podlagi neutemeljenih ocen in trditev, s čimer je bilo v nasprotju z ustavno zajamčenima neodvisnostjo in integriteto sodne oblasti omogočeno enemu od udeležencev konkretnega sodnega postopka, da si v njem izboljša svoj položaj. Podobnih primerov, kjer so storilci visoki državni ali lokalni funkcionarji, je kar 29 (petina vseh storilcev korupcije so torej funkcionarji) (primeri NM 149, 152 in 177). S tem je ogrožena celotna integriteta javnega sektorja, saj so (bi morali biti) funkcionarji predstavniki institucij z visoko stopnjo resnosti, poštenosti in zaupanja.

4 Zaključna razprava

V načelnih mnenjih, ki jih Komisija izda na podlagi analize dejanskega konkretnega stanja, se natančno opredeli vsebina zakonsko definirane pojma korupcije. Kot izhaja iz rezultatov analize, se slednje kaže predvsem z dikcijo »*ravnanje [...], ki s kršitvijo predpisov o [...] omogoča [...] neupravičeno korist v obliki [...], ustreza definiciji korupcije po 3. alineji 2. člena ZPKor oziroma 1. točki 4. člena ZIntPK*«. Iz navedenega jasno sledi, da sta za korupcijo potrebna dva pogoja: storjena kršitev (ki se v Slovenji največkrat stori s kršitvijo dolžnega ravnanja – torej z neupoštevanjem predpisanih prepovedi) in pridobljena neupravičena korist (in ne povzročena škoda kot posledica storjene kršitve).²⁸ Pri »koristi« je treba v zaključni razpravi opozoriti, da po ZPKor oziroma ZIntPK ni vezana na namen, naklep ali voljo posameznika po njeni pridobitvi, ampak zadostuje zgolj objektivni obstoj koristi za posameznika.

Koristi zaradi korupcije pa niti v enem primeru načelnega mnenja oziroma korupcije ni bilo zaznati za državo samo. Iz analize namreč izhajajo zgolj negativne posledice za slednjo, za družbo, v kateri živimo, okolje in državni (oziroma lokal-

ni) proračun. Omenjene posledice se največkrat pojavijo na ravni države na področju upravnih postopkov in javnih naročanj, kjer posamezniki ne spoštujejo osnovnih načel javnega naročanja, predvsem načela enakopravne obravnave ponudnikov, transparentnosti in gospodarnosti. Gospodarnost je kot ključni problem izpostavljena tudi pri razpolaganju z lokalnim premoženjem – predvsem glede nepremičnin (zemljišča, objekti ipd.), saj odgovorne oziroma uradne osebe na lokalni ravni ne ravnajo v skladu z določili področnih aktov in z dobrinami razpolagajo na subjektiven in pristranski način. Pereč problem koruptivnih ravnanj se je pokazal tudi pri zaposlovanju, saj so uradne osebe v več primerih kršile delovnopravne predpise, pri čemer so zaposlovale osebe, ki niso izpolnjevale razpisnih pogojev, ali pa razpisana mesta sploh niso bila sistemizirana, še več, objavile so javne razpise, le da bi zadostile pravnim formalnostim, ker so imele že vnaprej znane kandidate za zasedbo prostih delovnih mest.

Ugotovitve torej kažejo, da v Sloveniji vsi upravni postopki ne potekajo transparentno in niso objektivno izvedeni, saj je bilo največ korupcije mogoče zaznati ravno pri upravnih postopkih, postopkih javnega naročanja in razpolaganja s stvarnim premoženjem. Pri slednjih namreč izstopajo privilegirani posamezniki, ki svoje delo utemeljijo na interesnih povezavah, kar izkazuje problematiko konflikta interesov, ki se kaže v okoliščinah, kjer zasebni interesi prevladujejo nad javnimi, in s tem posledično v popolnem razvrednotenju objektivnih in nepristranskih ravnanj oziroma postopkov odločanja o pravicah, obveznosti ali pravni koristi. Tovrstno prepletanje je mogoče iz načelnih mnenj zaznati na vseh ravneh – od državnega, povezanega z javnimi naročili, prek lokalnega v zvezi z gradbeništvom in spremembami namembnostmi zemljišč pa vse do zasebnega sektorja, kjer govorimo predvsem o odgovornih osebah v gospodarskih družbah.

S pomočjo raziskovanih metod smo uspeli potrditi, da korupcija v Sloveniji vpliva na samo delovanje države, predvsem pa na doktrino pravne države, njeno delovanje in na način razmišljanja ljudi oziroma vzpostavljanja določenih vrednot. Takšne trditve potrди tudi večina v uvodnem delu citiranih avtorjev, ki se ukvarjajo s korupcijo in pravno državo. Prav tako analiza raziskave pokaže, da v Sloveniji prednjačijo koruptivne kršitve načel pravne države, in sicer kršitve osnovnega ustavnega elementa pravne države – načela vezanosti izvršilne, zakonodajne in sodne veje oblasti ustavi, zakonu in drugim podzakonskim aktom (tudi na primer kodeksom); to kaže na skrb vzbujajoč podatek, saj temelje moralnih in etičnih vrednot v prvi vrsti kršijo že posamezniki, ki naj bi skrbeli za integriteto, jo širili in krepili.

Največ korupcijskih ravnanj torej storijo ravno tisti, ki bi morali biti zgled pravilnega in poštenega odnosa do zadev

²⁷ Pod pojmom funkcionarji razumemo posameznike, ki so opredeljeni v 6. točki 4. člena ZIntPK (ministri, poslanci, predsednik vlade, predsednik republike, evropski poslanci, funkcionarji v lokalni samoupravi in drugi).

²⁸ Povzeto po 1. točki 4. člena ZIntPK.

javnega pomena na vseh področjih družbenih odnosov in procesov, in sicer uradne osebe in funkcionarji, ki ne spoštujejo zakonskih in podzakonskih določil, s čimer tretji osebi (ali sebi) pridobivajo določene neupravičene koristi²⁹ (administrativna korupcija). To seveda pomeni, da je v slovenskem prostoru spoštovanje doktrine pravne države na trhljih tleh, prav tako pa tudi ni mogoče govoriti o zdravi demokraciji kot volji ljudstva, ampak glede na statistično pomemben delež storjenih korupcijskih ravnanj s strani uradnih oseb, kjer gre za to, da prejemajo korist le določeni, lahko govorimo o pojavu state capture,³⁰ kjer vladajo skupine, ki so nad zakonom, in ne vlada zakon.

V delu smo tako identificirali ključne značilnosti, težave in področja – torej elemente korupcije in njenega vpliva na različne subjekte. S tem so izkazana tudi tveganja za nastanek koruptivnih ravnanj, zaradi česar se odpre lažja pot pri razvijanju standardov na področju preprečevanja korupcije. Strinjamo se namreč z van Duynejem (2004), ki pravi, da če poznamo vzroke za nastanke korupcije in *modus operandi* storilcev v konkretnih primerih, potem so lahko tudi izvedeni ukrepi, ki bi preprečili taka ravnanja, izjemno uspešni. Pomemben je torej princip: najprej je treba identificirati težave in značilnosti okolja³¹ (na primer delovanje organizacije, značilnosti korupcije), nato se šele lahko spoprimeemo z iskanjem ustreznih rešitev, da bi take negativne vplive na okolje preprečili, kar pa je že predmet nadaljnega dela avtorjev.

Literatura

- Babbie, E. R. (2007). *The practice of social research*. Belmont: Thomson Wadsworth.
- Borlini, S. L. (2008). *Dottorato in Internazionale del Economia*. Milano: Università Bocconi.
- Bučar Ručman, A. (2011). Medijsko poročanje o kriminaliteti v Sloveniji. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 62(1), 239–248.
- Chowdhury, S. K. (2004). The effect of democracy and press freedom on corruption: An empirical test. *Economics Letters*, 85(1), 93–101.
- Dobovšek, B. (2008). *Korupcija v tranziciji*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Dobovšek, B., in Meško, G. (2008). Informal Networks in Slovenia: A Blessing or a Curse? *Problems of post-communism*, 55, 25–37.
- Dobovšek, B., in Škrbec, J. (2005). Neformalne mreže v Sloveniji. V: B. Dobovšek (ur.), *Korupcija in politika* (str. 9–60). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija.
- Duyne, P. C. van (2004). Fears, naming and knowing: an introduction. V: Duyne et al. (ur.), *Threats and phantoms of organized crime, corruption and terrorism* (str. 1–21). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Fisman, R., in Gatti, R. (2002). Decentralization and corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics*, 83(3), 325–345.
- Goel, R. V., in Nelson, M. A. (2005). Economic freedom versus political freedom: Cross country influences on corruption. *Australian Economic Papers*, 44(2), 121–133.
- Jager, M. (2000). Raziskanost korupcije. V: M. Kocbek (ur.), *Podjetje in delo* (str. 1013–1019). Ljubljana: GV založba.
- Jager, M., in Vehovar, U. (2011). *Corruption, Quality of Governance and Economic Growth: The Slovenian Dilemma between Phoenix and Potemkin*. Pridobljeno 28. decembra 2011 na [http://www.institut.krim.si/index.php?id=106&tx_ttnews\[tt_news\]=61&cHash=d2096cee1e1bbe110897dd10264420b8](http://www.institut.krim.si/index.php?id=106&tx_ttnews[tt_news]=61&cHash=d2096cee1e1bbe110897dd10264420b8).
- Kranjc, J. (2010). *Temeljne vrednote v pravu*. Posvet: Integriteta in javna etika. Državni svet, 1. junij 2010, Ljubljana.
- Kregar, J. (2010). *Izgradnja institucija: etika i korupcija*. Zagreb: Pravna fakulteta.
- Lambsdorff, J. G. (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform. Theory Evidence and Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Meško, G. (2005). Odzivanje na korupcijo – preprečevanje ali zanižanje? V: B. Dobovšek (ur.), *Korupcija in politika* (str. 61–78). Ljubljana: MNZ, Policija.
- Silverman, D. (2001). *Interpreting qualitative data: methods for analyzing talk, text and interaction*. London: Sage.
- Šturm, L., Arhar, F., Blaha, M., Bučar, F., et al. (2002). *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije.
- Triesman, D. (2000). *Decentralization and the Quality of Government*. Pridobljeno 11. novembra 2011 na: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/treisman.pdf>.
- Uslaner, E. M. (2008). *Corruption, Inequality and the Rule of Law*. New York: Cambridge University Press.

²⁹ S tem smo podredno potrdili tudi rezultate raziskave o neformalnih mrežah v Sloveniji v delu, ki govori, da sta korupcija in pravna država v Sloveniji v obratnem sorazmerju, kjer velja, da vsakdo skuša najti luknjo v predpisih, ki bi lahko pomenila zanj (ali za koga drugega) prednost, zadovoljstvo, dobiček itn., skratka korist (Dobovšek, Škrbec, 2005).

³⁰ Več o prevzemu države – *state capture*, (Dobovšek, 2008: 300).

³¹ Načrti integritete, ki so po ZIntPK obvezno orodje za javni sektor, omogočajo ravno to.

Corruption – a threat to the rule of law in Slovenia

Bojan Dobovšek, Ph. D., Associate Professor and Vice-Dean of the Faculty of Criminal Justice and Security Studies, University of Maribor, Slovenia

Jure Škrbec, Counsellor at the Commission for the Prevention of Corruption and Assistant at the Faculty of Criminal Justice and Security Studies, University of Maribor, Slovenia

The views expressed by the author do not necessarily reflect the views of the institution.

The purpose of this study was to explore the forms and fundamental elements of corruption, as well as how corrupt practices affect the rule of law in Slovenia, its environment and its citizens. After a literature review, the study adopted a qualitative and quantitative approach based on textual analysis methods, case studies and the general opinions of the Commission for the Prevention of Corruption. Research shows that corruption has negative effects on the rule of law because public officials who violate due process reduce citizens' trust in formal institutions, causing adverse economic effects and environmental destruction. A study of the cases of corruption detected also reveals that most of these breaches of duty violate the constitutional principles of legality, where public authorities should be bound to the law and the Constitution. This is mostly shown in public procurement procedures; in managing state property and resources; in employment; and in the work of functionaries. The study is limited to corrupt practices in Slovenia, the results of which will be especially useful in identifying the main causes and reasons behind the emergence of corruption. In this work, we have identified the key characteristics, problems and areas of corruption and their impact on different entities; in doing so, the risks of corrupt practices become evident, making it easier to develop better standards of prevention.

Key words: corruption, rule of law, opinion of principle, prevention, Commission for the Prevention of Corruption

UDC: 343.352:343.85 (497.4)