

UNIVERZA V LJUBLJANI
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**ANALIZA UPORABE TESTOV INTEGRITETE V SLOVENSKI
PROTIKORUPCIJSKI ZAKONODAJI**

Ljubljana, december 2017

PAMELA PERDEC

IZJAVA O AVTORSTVU

Podpisana Pamela Perdec, študentka Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, avtorica predloženega dela z naslovom Analiza uporabe testov integritete v slovenski protikorupcijski zakonodaji, pripravljene ga v sodelovanju s svetovalcem izr. prof. dr. Mitjo Kovačem

IZJAVLJAM

1. da sem predloženo delo pripravila samostojno;
2. da je tiskana oblika predloženega dela istovetna njegovi elektronski obliki;
3. da je besedilo predloženega dela jezikovno korektno in tehnično pripravljeno v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, kar pomeni, da sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oziroma avtoric, ki jih uporabljam oziroma navajam v besedilu, citirana oziroma povzeta v skladu z Navodili za izdelavo zaključnih nalog Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani;
4. da se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del (v pisni ali grafični obliki) kot mojih lastnih – kaznivo po Kazenskem zakoniku Republike Slovenije;
5. da se zavedam posledic, ki bi jih na osnovi predloženega dela dokazano plagiatorstvo lahko predstavljalo za moj status na Ekonomski fakulteti Univerze v Ljubljani v skladu z relevantnim pravilnikom;
6. da sem pridobila vsa potrebna dovoljenja za uporabo podatkov in avtorskih del v predloženem delu in jih v njem jasno označila;
7. da sem pri pripravi predloženega dela ravnala v skladu z etičnimi načeli in, kjer je to potrebno, za raziskavo pridobila soglasje etične komisije;
8. da soglašam, da se elektronska oblika predloženega dela uporabi za preverjanje podobnosti vsebine z drugimi deli s programsko opremo za preverjanje podobnosti vsebine, ki je povezana s študijskim informacijskim sistemom članice;
9. da na Univerzo v Ljubljani neodplačno, neizključno, prostorsko in časovno neomejeno prenašam pravico shranitve predloženega dela v elektronski obliki, pravico reproduciranja ter pravico dajanja predloženega dela na voljo javnosti na svetovnem spletu preko Repozitorija Univerze v Ljubljani;
10. da hkrati z objavo predloženega dela dovoljujem objavo svojih osebnih podatkov, ki so navedeni v njem in v tej izjavi.

V Ljubljani, dne _____

Podpis študentke: _____

KAZALO

UVOD	1
1 KORUPCIJA	3
1.1 Opredelitev korupcije	3
1.1.1 Definiranje korupcije	3
1.1.2 Oblike in nivoji korupcije	6
1.2 Razlogi za razvoj korupcije	11
1.3 Učinki korupcije	14
1.4 Problematika merjenja korupcije.....	19
2 MEDNARODNE INSTITUCIJE IN STANDARDI.....	22
2.1 Organizacija združenih narodov	22
2.2 Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj.....	24
2.3 Svet Evrope	25
2.4 Evropska unija	27
2.5 Ostale organizacije	28
3 PRAVNA UREDITEV PODROČJA KORUPCIJE V SLOVENIJI.....	30
3.1 Integriteta in preprečevanje korupcije	30
3.1.1 Komisija za preprečevanje korupcije	32
3.1.2 Protikorupcijska zakonodaja in strateški dokumenti	33
3.1.2.1 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije in priprava osnutka sprememb in dopolnitev	33
3.1.2.2 Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji	35
3.1.2.3 Program ukrepov Vlade RS na področju korupcije.....	37
3.2 Odkrivanje in dokazovanje korupcije.....	37
3.3 Ocena stanja korupcije v Sloveniji	40
3.3.1 Identifikacija glavnih problemov	40
3.3.2 Zaznavanje korupcije	42
4 TESTI INTEGRITETE	43
4.1 Opredelitev testov integritete	43
4.1.1 Definiranje testov integritete.....	43
4.1.2 Vrste testov integritete	44
4.2 Uvedba testov integritete kot protikorupcijskega orodja.....	46
4.2.1 Pregled po državah.....	46
4.2.1.1 New York	47
4.2.1.2 Avstralija	50

4.2.1.3 Češka.....	52
4.2.1.4 Romunija.....	54
4.2.1.5 Moldavija	57
4.2.2 Potencialne težave in prednosti uvedbe testov integritete	60
5 ANALIZA MOŽNOSTI VKLJUČITVE TESTOV INTEGRITETE V OKVIRU BOJA PROTI KORUPCIJI V SLOVENIJI.....	62
5.1 Analiza smiselnosti uvedbe testov integritete z uporabo pristopa racionalne izbire	62
5.2 Normativni predlogi za prenos testov integritete v slovenski pravni red.....	66
SKLEP.....	68
LITERATURA IN VIRI.....	71
PRILOGA	

UVOD

Korupcija je v družbi prisotna že od nekdaj, a še vedno nimamo splošno sprejete definicije. Korupcija ima številne negativne učinke, med drugim negativno vpliva na gospodarstvo in razvoj, okolje, zaupanje v politične institucije in socialno enakost. Merjenje korupcije in njenih učinkov je težavno, saj gre za »nevidna« kazniva dejanja, ki imajo lahko tudi posredne in nedelarne stroške, ki jih je težko opredeliti, identificirati in ovrednotiti. Zato pri raziskavah o korupciji prevladujejo subjektivne ocene o razširjenosti korupcije in ne objektivne meritve le-te. Problem pri odkrivanju te oblike kriminalitete je predvsem v tem, da imajo na splošno vsi vpleteni v koruptivno ravnanje določene koristi oziroma ni prepoznane žrtve, zato ni interesa po prijavi kaznivega dejanja. V boju proti korupciji se države poslužujejo najrazličnejših pristopov, od represivnih do preventivnih ukrepov. Zaradi težavnosti odkrivanja in dokazovanja korupcije so eden najuspešnejših orodij prikriti preiskovalni ukrepi. Nekatere države se poslužujejo testov integritete kot protikorupcijskega orodja, z namenom preprečevanja oziroma odvracanja od koruptivnih ravnanj in preiskovanja korupcije.

Namen magistrskega dela je proučiti razmeroma malo uporabljeno orodje v boju proti korupciji, ki ima represivni in tudi odvracalni učinek in sicer teste integritete in s proučitvijo dotedanje literature s tega področja, predvsem zakonov, osnutkov zakonov in mnenj strokovnjakov, podati kritično oceno glede uporabe tega orodja. Cilj magistrskega dela je analiza aktualnih protikorupcijskih ukrepov v Sloveniji in prikaz potencialnih prednosti in težav pri uvedbi testov integritete kot orodja za preprečevanje in odkrivanje korupcije. Torej na podlagi proučitve značilnosti korupcije, slovenskega zakonodajnega okvirja, stanja korupcije v Sloveniji in testov integritete bom oblikovala priporočila glede institucionalne možnosti uvedbe testov integritete v slovensko zakonodajo kot protikorupcijskega orodja. Z uporabo pristopa racionalne izbire želim odgovoriti na vprašanje, ali je uvedba testov integritete kot protikorupcijskega orodja sploh potrebna. V magistrskem delu želim odgovoriti na sledeča raziskovalna vprašanja:

- Ali imata trenutno institucionalno okolje in veljavna zakonodaja v Sloveniji zadosten odvracalni učinek oziroma ali zavirata korupcijska dejanja?
- Ali so testi integritete primerno orodje za boj proti korupciji? Katere so negativne in pozitivne značilnosti testov integritete?
- Ali je v drugih državah splošno sprejeta uporaba testov integritete kot protikorupcijskega orodja?
- Katere primere dobre prakse je mogoče prenesti v slovenski pravni red?

Magistrska naloga temelji na ekonomski analizi prava oziroma znanstveno raziskovalnem pristopu teoretičnega raziskovanja s poudarkom na pozitivni in normativni ekonomski analizi. Ekonomska analiza prava poskuša razložiti in napovedati vedenje udeležencev in oseb, ki jih ureja zakon. Prav tako poskuša izboljšati zakonodajo tako, da opozarja na

nenamerne ali nezaželene posledice obstoječih ali predlaganih zakonov (Posner, 1998). Ekonomsko analizo prava lahko opredelimo tudi kot uporabo pristopa racionalne izbire v pravu (Pacces & Visscher, 2011; Kerckmeester, 1999). S pristopom racionalne izbire bom utemeljevala učinkovitost testov integritete kot protikorupcijskega orodja oziroma kot orodja za odraščanje od korupcije in preiskovanje koruptivnih ravnanj oziroma analizirala bom ali je smiselno uvesti teste integritete v okviru boja proti korupciji, z vidika pristopa racionalne izbire. Osnovni del magistrskega dela temelji na deskriptivnem pristopu in analitičnem pregledu relevantne literature na področju korupcije in testov integritete. Pri proučevanju slovenske pravne ureditve na področju korupcije, protikorupcijskih ukrepov in stanja korupcije v Sloveniji ter pri proučitvi testov integritete bom uporabila pozitivno analizo. Rezultati pozitivne analize bodo v zaključnem delu uporabljeni za normativne namene in sicer na podlagi proučitve značilnosti korupcije, slovenskega zakonodajnega okvirja, stanja korupcije v Sloveniji in testov integritete bom oblikovala priporočila glede možnosti uvedbe testov integritete kot protikorupcijskega orodja. Posluževala se bom analize kvantitativnih in kvalitativnih podatkov iz sekundarnih virov. Sekundarni podatki bodo pridobljeni z uporabo vsebinskega in institucionalnega pristopa. Pri vsebinskem pristopu se išče sekundarne podatke s pomočjo ključnih besed oziroma fraz preko knjižničnega kataloga ali na svetovnem spletu. Pri institucionalnem pristopu se prične z iskanjem virov sekundarnih podatkov pri institucionalnih ponudnikih sekundarnih podatkov (Bregar, Ograjenšek, & Bavdež, 2005).

Pri zbiranju podatkov o testih integritete se pojavljajo omejitve, saj je uporaba tega orodja omejena in v večini primerov gre za predloge osnutkov zakonov, ki so jih države predložile v proučitev. Poleg tega države, ki se poslužujejo testov integritete, javno ne objavljajo podatkov o izvedenih testih integritete oziroma analiz o učinkovitosti tega protikorupcijskega orodja. Dostopne so le splošne informacije o izvajanju testov integritete in zakonodaja, ki na splošno ureja to področje.

V prvem poglavju bom predstavila različne definicije korupcije, njene pojavne oblike in različne klasifikacije. Proučila bom razloge za pojav korupcije in njene učinke ter analizirala problematiko merjenja tega pojava. V drugem poglavju bom predstavila nekatere mednarodne organizacije, ki se ukvarjajo s problemom korupcije. Tretje poglavje je namenjeno proučitvi pravne ureditve poročja korupcije v Sloveniji. Analizirala bom tudi problem odkrivanja in dokazovanja korupcije in predstavila stanje korupcije v Sloveniji. V četrtem poglavju bom razložila, kaj so testi integritete, predstavila bom različne vrste testov integritete in proučila uvedbo tega protikorupcijskega orodja v nekaterih državah. Proučila bom tudi potencialne težave in prednosti uvedbe testov integritete. V petem poglavju bom analizirala možnost uvedbe testov integritete v okviru boja proti korupciji v Sloveniji. Najprej bom s pomočjo pristopa racionalne izbire analizirala smiselnost uvedbe testov integritete v okviru boja proti korupciji, nato sledi predstavitev normativnih predlogov za uvedbo testov integritete v slovenski pravni red. V sklepu bom predstavila glavne ugotovitve in podala odgovore na raziskovalna vprašanja.

1 KORUPCIJA

1.1 Opredelitev korupcije

Skozi zgodovino se je pojem korupcije spreminjal in še danes nimamo spošno sprejete definicije korupcije. V nadaljevanju bom predstavila definicije korupcije, ki jih navajajo različne mednarodne organizacije in tudi slovenska zakonodaja. Prav tako kot nimamo splošno uveljavljene definicije korupcije, ne obstaja niti enotna klasifikacija oblik in nivojev korupcije. V nadaljevanju bom predstavila le nekatere klasifikacije korupcije, ki jih ponujajo različni avtorji.

1.1.1 Definiranje korupcije

Beseda korupcija izhaja iz latinskega glagola *rumpere*, ki pomeni razbiti, kar nakazuje na to, da je z dejanjem korupcije nekaj pretrgano, zlomljeno. Lahko gre za celovitost, ki jo zahteva določena vloga, zaupanje, moralna pravila ali upravna pravila in zakoni. Latinski izraz *cum rumpere* nakazuje na to, da sta pri tem dejanju vpleteni vsaj dve osebi (Autorità Nazionale Anticorruzione, 2014; Dobovšek, 2012).

Korupcija obstaja v družbi že od antike kot ena izmed najslabših in obenem najbolj razširjenih oblik vedenja, ki je škodljiva za upravljanje javnih zadev. O korupciji so med drugim govorili že Aristotel, Platon in Kautilya (glavni minister kralja v antični Indiji). Skozi daljše časovno obdobje so običaji ter zgodovinske in geografske okoliščine spremenile pomen in občutljivost ljudi za takšno vedenje, zato se je tudi obravnava korupcije v zakonih in drugih predpisih spreminjala (Council of Europe, 1999; Bardhan, 1997; Kaufmann, 1997; Dion, 2010). Freske Ambrogia Lorenzettija iz 14. stoletja, ki jih najdemo v javni palači v Sieni (Sala dei Nove del Palazzo Pubblico di Siena), spominjajo politike, ki so zbrani v svetih vlade, na povezavo med njihovimi odločitvami in vsakdanjim življenjem. Freske so sestavljeni iz štirih glavnih prizorov, ki predstavljajo dobro vladanje in slabo vladanje. Pri slabem vladanju prevladujejo pohlep, ponos, bahaštvo, nasilje, razdeljenost, vojna, goljufija, izdajstvo in krutost. Pravičnost je zvezana in pod nadzorom paznika. Mesto je polno ruševin in propada. Državljeni uničujejo namesto, da bi gradili. Obstajajo umori, nedolžni ljudje so aretirani, in gospodarske dejavnosti so skromne. Pri freski, ki predstavlja dobro vladanje, pravičnost predseduje z veliko tehtnico, na kateri dva angela upravljata z nagradami in kaznimi. Pravičnost gleda navzgor k modrosti, ki vzgaja in navdihuje. Dobra vlada je zaščitena s strani treh božjih kreposti: vere, upanja in ljubezni in razmišlja o posledicah svojih odločitev na vsakdanje delo državljanov, ki jih zastopa. Torej prevladujejo pravičnost, plemenitost, preudarnost, trdnost in mir. Namen fresk je opozoriti, da samo v primeru, da upravljanje javnih zadev sloni na principu družbene pravičnosti ima lahko ljudstvo korist od vlade (Pignatelli, 2013; Allegoria del Buono e del Cattivo Governo, b.l.).

Seneca je govoril o korupciji duše oziroma o korupciji načina življenja ter kritiziral odobravanje razvad s strani bogatašev kot nekaj blagoslovljenega (Dion, 2010). Macchiavelli razume korupcijo kot propad oziroma pomanjkanje vrlin, kreposti državljanov. Korupcijo označi kot neko vrsto lenobe, nesposobnosti političnega življenja, pomanjkanja moralne in fizične energije, ki je potrebna za ohranjanje civilizirane skupnosti, družbe. Po Machiavelliju pomeni korupcija pokvarjenost navad in običajev ter načina življenja, ki se kaže v zavrnitvi ali nezmožnosti postaviti skupno dobro nad individualnimi interesi. Zakoni ne morejo zaustaviti korupcije, kadar družbena morala na splošno upravičuje tak pojav (Maiorino, 2014; Dion, 2010).

Po Montesquieuju je korupcija vedno latenten problem v vsaki družbi, in sicer gre za neko »bolezen« človeške duše, ki je še posebno problematična pri osebah, ki vladajo državi, delujejo v sodstvu ali oblikujejo in sprejemajo zakone. Širitev korupcijskega obnašanja posameznikov lahko spremeni ali uniči celoten sistem pravil, na katerih bi moralo sloneti celotno družbeno in politično življenje. Korupcijo bi morali razumeti kot problem izgube občutka za pravičnost, ki za Montesquieuja predstavlja osnovo za moralno življenje tako posameznikov kot institucij in družbe. Večkrat korupcijo povezuje s problemom pravične porazdelitve dobrin in bogastva, ki postane političen problem, ko si družba za cilj postavi uresničevanje skupnega dobrega. Pravičnost je po Montesquieuju moralna vrлина, ki prispeva k splošnemu dobremu. Po njegovem mnenju bi morali biti ljudje, ki delujejo v politiki, pravični, pazljivi, modri, upoštevati bi morali enakost in zmernost. Dejansko ima za Montesquieuja kršitev moralnih norm hujše posledice kot kršitev zakonskih norm, saj te prispevajo k družbeni harmoniji in omilijo egoizem ter zahtevajo enakost, zmernost in humanost v političnem življenju in življenju nasploh. Brez človeških vrednot se noben politični ali družbeni sistem ne more obdržati (Dileo, 2012). Za Rousseauja je vzrok vsega slabega v neenakosti. Korupcija ne pripada izvorno človekovi naravi, a je neposredna posledica kulture in družbe. Rousseau obtožuje znanost in umetnost, da spodbujata korupcijo, saj izhajata iz človeških razvad (Dion, 2010; Ryan, 2013; Rosiello, 2015).

V nekaterih obdobjih zgodovine, so bile nekatere »koruptivne« prakse dejansko obravnavane kot dopustne, ali pa so bile kazni dokaj mile ali se jih na splošno ni apliciralo. V Evropi se lahko francoski Napoleonov zakonik iz leta 1810 obravnava kot mejnik, saj so bile uvedene stroge kazni v okviru boja proti korupciji v javnem življenju, ki je zajemala dejanja, ki so in niso v nasprotju z posameznikovimi uradnimi dolžnostmi. V 19. stoletju je postala zloraba položaja javnih uslužbencev resno dejanje zoper zaupanje javnosti v nepristranskost in poštenost uprave (Council of Europe, 1999, Holmberg, 2007).

Ne glede na dolgo zgodovino mednarodna skupnost po vrsto letih razprav še danes ni našla dogovora o skupni opredelitvi korupcije. Torej še danes ne obstaja definicija korupcije, ki bi bila splošno sprejeta, kljub temu pa se zdi, da se vsi strinjajo, da so določene politične, družbene ali poslovne prakse koruptivne. Na mednarodnih forumih je bil poudarek namenjen opredelitvi določenih oblik korupcije, kot na primer prepovedana plačila v

okviru Organizacije združenih narodov (v nadaljevanju OZN), podkupovanje tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju v okviru Organizacije za gospodasko sodelovanje in razvoj (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development* – v nadaljevanju OECD), korupcija uradnikov Evropskih skupnosti ali uradnikov držav članic Evropske unije v okviru Evropske unije (v nadaljevanju EU) (Council of Europe, 1999; United Nations, 2004; OECD, 2008; The World Bank, 1997).

Ni splošno sprejete definicije korupcije, a se v večini primerov nanaša na zlorabo javne službe za zasebne namene (Bardhan, 1997; Dobovšek, 2012; Fijnaut, 2002) oziroma na zlorabo javne ali privatne službe za osebno korist (United Nations, 2004; OECD, 2008). Z drugimi besedami, pri koruciji gre za vsako kršitev dolžnega ravnanja z namenom pridobiti korist zase ali za koga drugega (Komisija za preprečevanje korupcije – v nadaljevanju KPK, 2014a). Definicije korupcije se razlikujejo glede na kulturne, pravne in druge dejavnike (OECD, 2008; Škrbec, 2013), določanje nekaterih praks kot koruptivnih in njihovo morebitno moralno obsojanje s strani javnega mnenja pa se razlikuje od države do države in ne nujno vključuje dejstva (ne pomeni nujno), da so to kazniva dejanja po nacionalnem kazenskem pravu (Council of Europe, 1999; Lancaster & Montinola, 1997).

Po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (Ur.l. RS, št. 69/11-UPB2, v nadaljenvanju ZIntPK) je korupcija:

»vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenе, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega«.

Koruptivna ravnanja, ki so obenem tudi kazniva dejanja, posebej opredeljuje Kazenski zakonik (Ur.l.RS, št. 50/12-UPB2, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17).

OECD v Konvenciji o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju (1999) navaja kršitve, ki spadajo pod »podkupovanje tujega javnega uslužbenca«, in sicer opredeljuje:

»[...] kot kaznivo dejanje, če je storjeno naklepno, neposredno ali po posrednikih, ponujanje, obljubljanje ali dajanje nedovoljene denarne ali druge koristi tujemu javnemu uslužbencu, zanj ali za kogar koli drugega, da bi z namenom pridobitve ali ohranitve posla ali druge neprimerne prednosti v mednarodnem poslovanju opravil uradno dejanje ali da tega dejanja ne bi opravil«.

Nato opredeli:

»[...] kot kaznivo dejanje udeležbo pri podkupovanju tujega javnega uslužbenca, vključno z napeljevanjem, pomočjo in prikrivanjem, ali odobritev takega dejanja. Poskus in dogovor za podkupovanje tujega javnega uslužbenca sta enako kazniva kot poskus in dogovor za podkupovanje javnega uslužbenca pogodbenice«.

V Civilnopravni konvenciji o korupciji (Svet Evrope, 1999a) je v 2. členu zapisano, da:

»Za namen te konvencije "korupcija" pomeni neposredno ali posredno terjanje, ponujanje, dajanje ali sprejemanje podkupnine ali katere koli druge nedovoljene koristi ali obljubo le-te, ki moti pravilno opravljanje dolžnosti ali ravnanje, zahtevano od prejemnika podkupnine, nedovoljene koristi ali obljube le-te«.

Skupina svetovne banke korupcijo razume kot zlorabo javne službe za privatne namene (The World Bank, 1997; Dobovšek 2012, str. 17). Pri zlorabi javne službe uradnik sprejme, zahteva ali izsili podkupnino. Prav tako zloraba javne službe za privatne namene vključuje primere, kadar zasebni zastopniki dejavno ponujajo podkupnine, da bi se izognili javnim politikam in postopkom in si s tem pridobili konkurenčno prednost in dobiček. Do zlorabe javne službe za osebno korist pride tudi v primerih brez podkupovanja, in sicer preko pokroviteljstva in nepotizma, kraje državnega premoženja ali preusmeritve državnih prihodkov (The World Bank, 1997).

1.1.2 Oblike in nivoji korupcije

Korupcija je širok koncept, ki zajema širok spekter praks in transakcij (Lanyi & Azfar, 2005) oziroma nanaša se na veliko oblik kršitev integritete ali neetičnega vedenja (Fijnaut, 2002). Obstajajo različne oblike korupcije in ker ni splošno sprejete definicije korupcije ne obstaja niti splošno veljavna tipologija korupcije. Zato so raziskovalci izdelali raznovrstne klasifikacije (Vargas-Hernández, 2009).

KPK korupcijo na analitski ravni opredeli kot delovanje, ki se udejanja na petih ravneh in sicer kot (KPK, 2013a, KPK, 2015b): cestna korupcija, upravna korupcija, korupcija belih ovratnikov, sistemska korupcija in korupcija ustroja. Najnižjo raven predstavlja cestna korupcija, za katero so značilna klasična kazniva dejanja dajanja in jemanja podkupnine v manjših zneskih, ki nastajajo v okviru stikov med prebivalstvom in javnimi pooblaščenci, na primer prometnimi policisti ter občinskimi redarji. V Sloveniji je ta vrsta korupcije razmeroma malo prisotna v primerjavi z drugimi tranzicijskimi državami. Pri upravni korupciji gre za klasična nedovoljena ravnanja pri pridobivanju določenih dovoljenj ali v različnih upravnih postopkih, udeleženci pa so prebivalci in nižji državni uradniki ali uradniki upravnih enot in pripadniki nadzornih organov na nižji ravni (na primer gradbeni inšpektorji). Med upravno korupcijo je mogoče umestiti tudi klientelizem in nepotizem, ki predstavljata po mnenju KPK v Sloveniji resno težavo, a pogosto v širšem okolju sploh nista dojeta kot korupcija in v mnogih oblikah nista niti inkriminirana (KPK, 2013a; KPK, 2015b).

Korupcija belih ovratnikov zajema korupcijo visoko usposobljenih posameznikov, ki so nosilci specifičnih pooblastil. KPK mednje uvršča državne sekretarje, ministre, poslance, višje uradnike na ravni ministrstev, direktorje direktoriatov, direktorje podjetij v javni, javno-zasebni ter zasebni lasti in poznavalce prava ter delovanja državnega aparata. Ta

oblika korupcije seže na področja nezakonitega lobiranja, kartelnih dogovorov pri velikih javnih naročilih, neurejenosti financiranja političnih strank, neenakega dostopa do finančnih virov bank v pretežni državni lasti in podobno. Pri sistemski korupciji je značilen prodor korupcije in koruptivnih praks v politične elite, ki »sodelujejo« z gospodarskimi elitami in vzpostavljajo pogoje, v katerih je vstop novih akterjev v politično in gospodarsko areno omejen ter nadziran. Gre za pojav »ujetja države« (angl. *state capture*), kamor uvrščamo prilagojeno zakonodajo, prilagojene vladne politike, ujetje javnih naročil, ujetje denarnega toka ter ključnih sektorjev gospodarstva (KPK, 2013a; KPK, 2015b; Vargas-Hernández, 2009). Pri sistemski korupciji lahko obstajajo formalna pravila, na primer, da je podkupovanje javnega uslužbenca določeno kot kaznivo dejanje, a se v praksi zakonodaja ne izvaja in prevladujejo neformalna pravila (The World Bank, 1997). Korupcija torej postane sistemska, ker je ukoreninjena v upravni sistem (United Nations, 2004), lahko pa po določenih definicijah zajema tako *grand corruption* kot upravno korupcijo (Lanyi & Azfar, 2005). Na tej ravni je prisoten model organiziranega kriminala oziroma ima tovrstna koruptivna dejavnost značilnost organiziranega kriminala. Na najvišjem nivoju se srečujemo s korupcijo ustroja pri kateri je država aparat, ki ohranja in spodbuja ekonomske rente. Celotna politična in gospodarska sfera in celoten ustroj družbe so deformirani do te meje, da nadzor družbenih elit ni več mogoč (KPK 2013a, KPK 2015b).

Ni jasne meje med navedenimi oblikami korupcije in pogosto so med seboj povezane. Obstoj korupcije na nižjih ravneh ni predpogoj za pojav korupcije na višjih ravneh. Z vidika družbene moči navedene oblike korupcije prehajajo od tistih, ki zadevajo posameznike z relativno omejeno upravno, poklicno, gospodarsko ali politično močjo do tistih, ki vključujejo posameznike, ki imajo moč, da na primer v svojo korist oblikujejo zakone, vplivajo na njihovo interpretacijo, izkoriščajo dostop do mehanizmov odločanja in prerazdeljevanja ekonomskih virov (KPK, 2013a). S tega vidika in sicer glede na nivo, lahko na splošno korupcijo delimo na veliko korupcijo (angl. *grand corruption*) in drobno korupcijo (angl. *petty corruption*) (United Nations, 2004; Arvis & Berenbeim, 2003).

Grand corruption se nanaša na korupcijo, ki prežema najvišje ravni v okviru vlade ter vključuje člane političnih in gospodarskih elit (Langseth, 1999; United Nations, 2004; Lanyi & Azfar, 2005; Vargas-Hernández, 2009). Pomeni hujšo zlorabo moči, saj zajema izkrivljanje osrednjih funkcij vlade s strani javnih uslužbencev na višjih položajih. Značilno je, da tej obliki korupcije sledi širša erozija vladavine prava, ekonomske stabilnosti in dobrega upravljanja. Pogosto se nanaša na pojav »ujetja države« (United Nations, 2004; Vargas-Hernández, 2009). *Petty corruption*, včasih opredeljena tudi kot »upravna korupcija«, zajema interakcije srednjih in nižjih uradnikov z malimi in srednje velikimi podjetji ter navadnimi državljani in večinoma vključuje dajanje oziroma prejemanje majhnih količin denarja ali priskrbo majhnih uslug (United Nations, 2004; Arvis & Berenbeim, 2003; Lanyi & Azfar, 2005).

Podkupovanje je mogoče ena najpogostejših oblik korupcije in pomeni podeljevanje ugodnosti oziroma dati, podariti nekaj v zameno za korist. Lahko se začne z zahtevo podkupnine s strani uslužbca ali z osebo, ki ponudi podkupnino. Podkupnina se največkrat nanaša na denar, vendar lahko gre tudi za dodelitev deleža v podjetju, odstop števila delnic, spolne ali druge usluge, pridobivanje notranjih informacij, pridobivanje vstopnic za kulturne in športne prireditve, zaposlovanje, obljubo koristi v prihodnosti itd. (Dobovšek, 2005; Dobovšek, 2012; United Nations, 2004; Vargas-Hernández, 2009).

Korupcijo lahko delimo na aktivno in pasivno. Aktivno podkupovanje se nanaša na aktivno ravnanje dajalca podkupnine, ki zasleduje cilj, do katerega želi priti z dajanjem podkupnine. Torej aktivno podkupovanje se nanaša na ponujanje ali dajanje podkupnine. Pasivno podkupovanje pomeni sprejeti ali terjati podkupnino, zaradi uresničitve cilja, ki ga hoče doseči dajalec podkupnine. Torej pasivno podkupovanje se nanaša na zahtevanje ali prejemanje podkupnine (Dobovšek, 2005; Dobovšek, 2012; United Nations, 2004; Arvis & Berenbeim, 2003).

Podkupnina je usmerjena v dejanje, ki presega kompetence in dovoljeno ravnanje storilca, npr. zanemarjenje koristi svoje organizacije, povzročitev škode ali izvršitev uradnega dejanja, ki ga uradna oseba ne bi smela opraviti, ali naklepna opustitev uradnega dejanja, ki bi ga uradna oseba morala ali smela opraviti. Nepravo podkupovanje je usmerjeno k dejanju, ki sicer predstavlja dovoljeno in legitimno dejanje, dajalec podkupnine pa mora plačati nekaj, česar bi moral biti deležen tudi brez plačila (Dobovšek 2005, str. 13–15; Dobovšek 2012, str. 28–30). Pri korupciji lahko gre torej za plačevanje za pridobitev določene koristi (npr. vplivati na upravno odločitev ali sodno odločbo) ali za plačevanje, da bi se izognili stroškom (npr. za pravočasno opravljeno delo) (Arvis & Berenbeim, 2003).

Druge oblike korupcije ali dejanja, ki so povezana s korupcijo so poneverbe, nezakonito posredovanje, kraja oziroma neupravičena pridobitev ali druga neupravičena uporaba premoženja s strani javnih uslužbencev, nezakonita obogatitev, nezakoniti finančni tokovi, goljufije, kraje, pranje denarja, izsiljevanje, zloraba položaja ali diskrecijske pravice, favoritizem, nepotizem, klientelizem oziroma pokroviteljstvo, neprimerni politični prispevki, ipd. (OECD, 2008; Arvis & Berenbeim, 2003; United Nations, 2004; Fijnaut, 2002, Lanyi & Azfar, 2005; Vargas-Hernández, 2009; Chetwynd, Chetwynd, & Spector, 2003; Wickberg, 2013a).

Pri opredelitvi stopenj korupcije lahko ločimo med individualno korupcijo (poteka predvsem v odnosih med posamezniki in javnimi uslužbenci in organi), poslovno korupcijo (poteka predvsem v odnosih med podjetji in javnimi uslužbenci in organi) in politično korupcijo (poteka na višjih ravneh javne uprave in na politični ravni). Heidenheimer je razlikoval tri različna vrednotenja korupcije v družbi in sicer belo korupcijo, pri kateri je korupcijsko vedenje tolerirano, sivo korupcijo, pri kateri se korupcijo obsoja po javnih

moralnih standardih, vendar pa zadevne osebe na splošno ne dojemajo tako ravnanje kot napačno in črno korupcijo, ki je na splošno dojeta kot huda kršitev družbenih moralnih in pravnih norm (Vargas-Hernández, 2009).

Tratnik Volasko korupcijo v splošnem deli glede na (Knez, 2011):

- povezanost med akterji
 - strukturna, organizirana: poteka v obliki koruptivnega omrežja, npr. pojav klientelizma (zaščitništvo, nepotizem, lobiji...) in birokratizma (neustrezno delovanje birokracije, preišljeno neizpolnjevanje dolžnosti in načrtno ustvarjanje okoliščin za korupcijo, zavlačevanje postopkov, itd),
 - individualna (korupcija med posamičnima klientoma brez širših povezav);
- razsežnosti
 - mednarodna (zajema tajno delovanje uradnikov iz dveh ali več različnih držav ali uradnikov dveh ali več različnih nacionalnosti in/ali ene ali več multinacionalnih družb ali skupin organiziranega kriminala),
 - nacionalna (delovanje uradnikov ene države in ene ali več multinacionalnih družb ali skupin organiziranega kriminala);
- koncentracijo
 - centralizirana (koncentracija pri vrhovih odločanja),
 - decentralizirana (razpršena na vse ravni odločanja, tako na lokalni kot na centralni ravni);
- obseg
 - globalna, institucionalizirana, organizirana, množična (samoumevna, avtomatična podkupnina v obliki provizij, daril, itd. pri vsakem poslu, storitvi, ipd.),
 - občasna, priložnostna;
- socialni položaj akterjev
 - korupcija »visoke« ravni (vpleteni so politično in gospodarsko vplivnejši posamezniki, v transakcijah gre za večje vsote denarja),
 - korupcija »nizke« ravni ali »poulična« korupcija (vpleteni so manj vplivni posamezniki, v transakcijah gre običajno za manjše vsote denarja),
 - korupcija »srednje« ravni (vpleteni so posamezniki različnih profesionalnih skupin: zdravniki, novinarji, srednji uradniki, učitelji, poslovneži);
- obliko
 - temeljna: podkupovanje (neposredno delovanje),
 - sofisticirana: provizije, darila, usluge, itd. (zakrito, prefinjeno koruptno delovanje);
- obliko v javnem sektorju
 - birokratska, upravna (s strani uprave),
 - politična korupcija (s strani voljenih ali imenovanih funkcionarjev);
- vzpodbudo
 - vzpodbujena s strani dajalca podkupnine,

- vzpodbujena s strani prejemnika podkupnine;
- vrednotenje njenih učinkov (s strani javnosti, javnih uslužbencev in političnih ter gospodarskih elit)
 - črna (jo obsojajo in zavračajo),
 - bela (jo sprejemajo kot koristno za nemoteno delovanje gospodarstva),
 - siva (o njej se mnenja razlikujejo);
- sankcije
 - moralne (formalno nekazniva, a etično neprimerna, zavržena dejanja),
 - kazenske (dejanja ali prekrški sankcionirani s kazensko zakonodajo);
- način
 - vsiljena (zahtevana),
 - prostovoljna;
- družbeno vidnost
 - »čista«, neposredna (podkupovanja),
 - zastrta, prikrita;
- način delovanja akterjev
 - pasivna: »travojedci« (uradniki, ki sprejemajo podkupnine ali usluge priložnostno, vendar sami priložnosti za korupcijo ne iščejo aktivno),
 - aktivna: »mesojedci« (uradniki, ki zavestno iščejo koristi in naloge ne izvajajo dokler ne dobijo podkupnine);
- korist
 - neposredna materialna korist,
 - posredna, ne nujno materialna korist (usluge, napredovanja, položaj, itd.).

Korupcijo lahko delimo tudi glede na sektor, kjer se pojavlja in sicer na korupcijo javnega sektorja in korupcijo zasebnega sektorja (OECD, 2008, United Nations, 2004; Bardhan, 1997; Dion, 2010; Arvis & Berenbeim, 2003; Van Ballegooij & Zandstra, 2016). Primer korupcije v zasebnem sektorju je na primer plačevanje podkupnine za vstop v prenapolnjen nočni klub, za preskakovanje čakalne vrste, uporaba povezav, ipd. Toda ne vse nezakonite transakcije predstavljajo korupcijo, niti niso vsi primeri korupcije ali podkupovanja nezakoniti. Zato je potrebno razlikovati med »nemoralno« in »koruptivno« transakcijo (Bardhan, 1997).

Koruptivna ravnanja, ki so obenem tudi kazniva dejanja, posebej opredeljuje Kazenski zakonik RS (Ur.l. RS, št. 50/12-UPB2, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17) in sicer: kršitev proste odločitve volivcev (151. člen), sprejemanje podkupnine pri volitvah (157. člen), nedovoljeno sprejemanje daril (241. člen), nedovoljeno dajanje daril (242. člen), zloraba uradnega položaja ali uradnih pravic (257. člen), jemanje podkupnine (261. člen), dajanje podkupnine (262. člen), sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje (263. člen), dajanje daril za nezakonito posredovanje (264. člen).

1.2 Razlogi za razvoj korupcije

Obstaja malo soglasja o naravi in vzrokih korupcije (Ampratwum, 2008; Treisman, 2000; Fijnaut, 2002). KPK navaja najpogostejše vzroke za nastanek korupcije in sicer pohlep po ugledu ali denarju, pomanjkanje integritete, pretirana uslužnost, nevednost in nečimrnost (KPK, 2017a). Koruptivni uradniki lahko namesto pospešitve dejansko povzročijo upravne zamude, da bi pritegnili več podkupnin ali se lahko zatečejo k izsiljevanju v smislu »storitev bo zagotovljena samo, če se plača podkupnina« (Ampratwum, 2008; Shleifer & Vishny, 1993; Bardhan, 1997).

Koruptivni uradniki tehtajo pričakovane stroške koruptivnega vedenja, vključno s psihološkimi, socialnimi in finančnimi stroški, glede na pričakovano korist. Politologi in ekonomisti so predlagali različne značilnosti ekonomskih, političnih in socialnih sistemov držav, ki bi lahko vplivale na pričakovane stroške, koristi ali oboje. Najbolj očiten strošek je tveganje odkritja in kaznovanja (Treisman, 2000; Bardhan, 1997; Teorell, 2007). Verjetnost odkritja je delno odvisna od učinkovitosti pravnega sistema države in njegovega izvajanja. Iz več razlogov je tveganje izpostavljenosti lahko večje v bolj demokratičnih, odprtih političnih sistemih. Svoboda združevanja in izražanja ter neodvisnost medijev spodbujajo nastanek skupin javnega interesa in novinarjev z misijo ter pravico, da razkrijejo zlorabe. Večja angažiranost državljanov lahko vodi k večjemu spremljanju in nadzoru ter odkrivanju korupcije (Treisman, 2000; Arvis & Berenbeim, 2003; Manzin, Bavec, & Čurin, 2012).

Poleg možnosti odkritja, pa uradniki upoštevajo tudi posledice koruptivnega ravnanja oziroma kaznovanja. Kazen je lahko na primer izguba službe. Stroški, ki jih to prinaša, so odvisni od ugodnosti, ki jih zagotavlja služba oziroma od ravni plač v javni upravi in od trajanja časa, za katerega lahko pošten uradnik to koristi. Višje plače javnih uslužbencev in dobre delovne razmere naj bi pomenile višje oportunitetne stroške ob izgubi službe, zato naj bi višje plače zmanjševale motivacijo za korupcijo (Treisman, 2000; Bardhan, 1997; Manzin et al., 2012; Fijnaut, 2002; Teorell, 2007). Poleg izgube službe, se koruptivni uradniki pogosto srečujejo z družbeno stigmo, ki je odvisna od prevladujočih norm in pričakovanj v kulturi (Treisman, 2000).

Obenem je lahko korupcija tudi posledica sistemske nepravilnosti, ki posameznikom onemogoča enakopraven dostop do storitev, dobrin in pravic, zaradi česar se ti zatečejo h korupciji (KPK, 2017a; Shleifer & Vishny, 1993; Wickberg, 2013a). Leta 2008 je Transparency International India izvedla raziskavo, ki je zajela več kot 22.000 gospodinjstev iz vseh delov države, da bi izmerila percepcijo, izkušnje in oceno korupcije in podkupovanja v državi. Poročilo ugotavlja, da so revni ljudje letno plačali več kot 120 milijonov evrov podkupnine za dostop do enajst domnevno brezplačnih storitev, vključno z

zdravstvenimi storitvami, šolami ter ponudniki električne energije in vode (Wickberg, 2013a).

Korupcija ni samo problem »narave« posameznika, a je tudi vprašanje institucionalnega razvoja (Lanyi & Azfar, 2005). Vzroki za korupcijo temeljijo na vladnih politikah, šibki civilni družbi, odsotnosti pravne države, zgodovinskih, verskih, kulturnih in birokratskih tradicijah (pretirana regulacija in davki), političnem in ekonomskem razvoju ter družbeni zgodovini (The World Bank, 1997; Kaufmann, 1997; Bardhan, 1997; Treisman, 2000; Fijnaut, 2002; Arvis & Berenbeim, 2003; Manzin et al., 2012). Na primer po besedah argentinskega dramatika Maria Diamenta »korupcija v Latinski Ameriki ni zgolj družbena deviacija, temveč način življenja«. Religije lahko na primer vplivajo tudi na to, kako posamezniki obravnavajo svojo lojalnost družini napram drugim državljanom, kar lahko vpliva na raven nepotizma. Po določenih raziskavah večji je bil delež protestantov v populaciji določene države nižja je bila zaznana korupcija, prav tako obstaja močna povezava med gospodarskim razvojem in zaznano korupcijo. Obstaja percepcija, da so bogate države manj koruptivne od revnih (Treisman, 2000). Kljub temu korupcija je razširjena predvsem v okoljih, kjer so institucije šibke in vladne politike ustvarjajo ekonomske rente (The World Bank, 1997; Shleifer & Vishny, 1993; Mauro, 1995).

Pri analizi institucionalne korupcije je mogoče določiti kritične institucionalne dejavnike. Če so ti dejavniki šibki, lahko ustvarijo politično in upravno okolje, v katerem se korupcija širi. V nasprotnem primeru, če so ti dejavniki močni lahko omejujejo pojav korupcije. Klitgaard je povzel te dejavnike z ilustrativno »enačbo«: korupcija = monopol + diskrecija – odgovornost (angl. *Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability* oziroma $C = M + D - A$). Različno formulacijo, razvito v evropskem in evroazijskem uradu ameriške agencije za mednarodni razvoj (angl. *The United States Agency for International Development*) (v nadaljevanju USAID), povzema akronim TAPEE (angl. *Transparency, Accountability, Prevention, Enforcement, Education*), ki razčlenjuje vladno integriteto v pet ključnih dejavnikov: transparentnost, odgovornost, preprečevanje, izvrševanje in izobraževanje. Koruptivne prakse se širijo predvsem, ko institucije javnega in zasebnega sektorja delujejo v institucionalnih okoljih, za katere je značilna sistemska šibkost v omenjenih petih dejavnikih, ki so med seboj tesno povezani (Lanyi & Azfar, 2005; The World Bank, 1997). Učinkovite vladne institucije pa naj bi spodbujale gospodarsko rast (Mauro, 1995).

Bentham (V Dion, 2010) je govoril o minimalnih plačah, ki bi jih morali dobiti javni uslužbenci, saj so podvrženi različnim skušnjavam korupcije. Pri teoriji javne izbire teoretiki poudarjajo, da nizke plače in slabe delovne razmere v javni službi v veliki meri pojasnjujejo splošno razširjenost korupcije na nižji ravni oziroma negativno vplivajo na pripravljenost za etično vedenje. Poleg tega, če so plače v javni upravi nižje od tistih v zasebnem sektorju, obstaja večja skušnjava po zapolnitvi vrzeli z nezakonitimi sredstvi. Vendar pa je treba omeniti, da medtem ko študije in ankete na državni ravni v Združenih

državah Amerike (v nadaljevanju ZDA) dosledno navajajo nizke plače javnih uslužbencev kot glavni vzrok za korupcijo, uradniki USAID in druge študije kažejo, da naraščajoče plače v javni upravi ne vedno prispevajo k zmanjšanju korupcije (Ampratwum, 2008; The World Bank, 1997; Bardhan, 1997; Ades & Di Tela, 1999; Fijnaut, 2002).

Neoliberalni ekonomisti, ki sledijo neoliberalnemu modelu Klitgaard, trdijo, da je korupcija razširjena v državah, v katerih imajo upravni aparati široko diskrecijsko pravico in kjer so zakoni in postopki komaj transparentni (Ampratwum, 2008). Pogostost koruptivnih praks je znatno višja v okoljih z visoko regulacijo s strani države in z državnim birokratskim vmešavanjem v poslovanje. To pomeni, da višja je stopnja regulativne diskrecije (visoka diskrecijska moč v rokah uprave), večja je stopnja podkupovanja med uradniki. Višja stopnja regulacije in visoki davki so povezani s potrebo po plačilu višjih podkupnin za namen preživetja. Po Kaufmannovem mnenju takšne razmere povzročajo višje stroške poslovanja (Kaufmann, 1997; Ampratwum, 2008).

V kolikor so razlog za korupcijo nizke plače in prevelike diskrecijske pravice oziroma pooblastila dodeljena birokratrom, kot določa Klitgaardov neoliberalni modul, naj bi k zmanjšanju korupcije pripomogle višje plače in boljše delovne razmere, ter regulativna reforma, ki bi zmanjšala monopol in diskrecijske pristojnosti uradnikov, višja transparentnost pa bi povečala možnost ujetja. Drugi trdijo, da je temeljni vzrok korupcije v zgodovinski prevladi države v gospodarskih in političnih zadevah, kar je ustvarilo priložnosti za zahtevanje ekonomskih rent in je oslabilo sposobnost državljanov, da prisilijo politike in državne uradnike, da prevzamejo odgovornost za svoja dejanja (Ampratwum, 2008; Arvis & Berenbeim, 2003). Korupcija je lahko odraz načina, kako se politična oblast izvaja in izpodbija. Ljudje na vodstvenih položajih se lahko, za pridobitev virov, ki služijo najrazličnejšim namenom (npr. nagrajevanje podpornikov, zagotavljanje podpore ključnih skupin, za volilno propagando, ipd.) povezujejo s poslovnimi skupinami in preko birokratskega aparata ustvarijo in razdelijo rente (The World Bank, 1997).

Konkretne okoliščine, ki prispevajo k nastanku korupcije so številne, med katerimi so sledeče (KPK, 2017a; Lanyi & Azfar, 2005; The World Bank, 1997): netransparentno, pomanjkljivo ali neobstoječe upravljanje in vodenje organizacij in postopkov; pomanjkanje nadzora nad izvajanjem nalog, porabo finančnih sredstev ipd. preko notranjega nadzora in zunanjega nadzora s strani ustreznih institucij kot so ombudsmen, zunanji revizorji, mediji, nevladne organizacije, ipd.; pomanjkanje ustreznih etičnih standardov in pravil vedenja; pomanjkanje ustreznih izobraževanj in usposabljanj zaposlenih o načinu izvajanja njihovih nalog, o vrednotah, etiki in integriteti ter pomanjkanje ozaveščanja o naravi, vzrokih, dinamiki in posledicah korupcije; pomankljivo izvrševanje sankcij, ki jih lahko izvajajo tako vladne agencije kot akterji zasebnega sektorja (npr. neodvisni mediji, zasebna podjetja, posamezniki, ki protestirajo proti neprimernim vladnim odločitvam); slab pretok informacij; zloraba diskrecijske pravice (svobode odločanja) s strani zaposlenih (na primer zaradi pridobivanja koristi ali tesnih poznanstev, ki vplivajo na nepristranskost).

1.3 Učinki korupcije

Korupcija je pojav, ki škoduje bodisi gospodarstvu kot celotni družbi (Evropska komisija, 2014). Po raziskavi sodeč naj bi ljudi bolj skrbelo stanje na področju korupcije kot globalizacija in migracije (OECD, 2017a). Korupcija ovira gospodarski razvoj, zmanjšuje obseg investicij, negativno vpliva na upravljanje z javnim denarjem in konkurenčne trge ter na makroekonomske stabilnost, širi gospodarsko in socialno neenakost, vzbuja nezadovoljstvo, potencialno lahko ogroža okolje, zmanjšuje zaupanje v politično vodstvo, demokratične institucije in procese, negativno vpliva na razvoj (Evropska komisija, 2014; OECD, 2017a; OECD, 2017b; Kaufmann, 1997; The World Bank, 1997; Shleifer & Vishny, 1993; Blažek, 2011; KPK, 2014b; Stockemer, Scruggs, & LaMontagne, 2013; Langseth, 1999; Comitato economico e sociale europeo, 2015; Special Eurobarometer 374, 2012; Hardoon & Heinrich, 2013; Haček, Kukovič, & Brezovšek, 2013; Hafner et al., 2016).

Empirične raziskave so pokazale, da so visoke stopnje korupcije povezane z nižjo ravno gospodarske rasti in naložb. Korupcija deluje kot davek na investicije, zato naj bi visoke stopnje korupcije odvrčale tuje neposredne naložbe (Vargas-Hernández, 2009; The World Bank, 1997; Bardhan, 1997; Wei, 1997; Kaufmann, 1997; Arvis & Berenbeim, 2003; Ampratwum, 2008; Shleifer & Vishny, 1993; Mauro, 1995; Wickberg, 2013a; Treisman, 2000; Ades & Di Tela, 1999). Svetovni gospodarski forum ocenjuje, da korupcija povečuje strošek poslovanja za povprečno do 10 odstotkov (Wickberg, 2013a). Na podlagi določene raziskave je bilo ugotovljeno, da povečanje stopnje korupcije za 1 odstotek zmanjša stopnjo rasti za približno 0,72 odstotkov ali izraženo drugače, povečanje indeksa korupcije za eno enoto zmanjša stopnjo rasti za 0,545 odstotne točke (Mo, 2001).

Shang-Jen Wei je dokazal, da investiranje v relativno koruptivno državo v primerjavi z relativno nekoruptivno je enakovredno (primerljivo) dvigu davčne stopnje za 20 odstotnih točk, torej je nek »privatni« davek na investicije. Statistično razmerje med korupcijo in nižjimi tujimi investicijami velja v vseh regijah (Wei, 1997; Kaufmann, 1997). Korupcija ovira gospodarsko rast s tem, da odvrča tuje in domače naložbe, obdavčuje in omejuje podjetništvo, zmanjšuje kakovost javne infrastrukture, zmanjšuje davčne prihodke in izkrivlja sestavo javnih izdatkov. Poleg omejevanja gospodarske rasti obstajajo tudi dokazi, da naj bi korupcija povečevala dohodkovno neenakost (Chetwynd et al., 2003; Wickberg, 2013a).

Regresijska analiza je pokazala pozitivno korelacijo med korupcijo in neenakostjo dohodkov. Nekatera pojasnila za to povezavo so, da korupcija izkrivlja gospodarstvo ter pravne in politične okvire, kar nekaterim omogoča pridobivanje večjih koristi od drugih, zmanjšuje postopnost (progresivnost) davčnega sistema, povečuje neenakost faktorjev lastništva, gospodinjstva z nižjimi dohodki (in podjetja) plačajo višji delež svojega dohodka za podkupnine kot gospodinjstva s srednjim ali višjim dohodkom, obstaja

nepravična porazdelitev vladnih virov in storitev (Chetwynd et al., 2003). Proces gospodarske rasti naj bi vplival na nižanje stopenj korupcije (Bardhan, 1997; Wickberg, 2013a).

Nekateri ekonomisti se strinjajo, da obstajajo pomembne korelacije med visokimi stopnjami korupcije in določenimi ekonomskimi in drugimi posledicami. Učinki korupcije se med drugim lahko kažejo v nižanju gospodarske rasti, neučinkovitosti oziroma izkrivljanju delovanja trgov, oviranju konkurence, zmanjšanju zaupanja javnosti v vladne institucije, politični nestabilnosti, zmanjšanju neposrednih tujih naložb z dodajanjem stroškov in ustvarjanjem negotovosti, ustvarjanju neučinkovitosti s povečanjem stroškov poslovanja, dohodkovni neenakosti, izkrivljanju sestave javnih izdatkov z osredotočanjem porabe na dejavnosti, ki omogočajo pojav velikih podkupnin, ipd. Pri slednjem je značilno na primer odvratanje javnih izdatkov od zdravstva in izobraževanja, kar ima lahko velike družbene posledice, predvsem za revne (Vargas-Hernández, 2009; The World Bank, 1997; Kaufmann, 1997; Ampratwum, 2008; Mauro, 1995; Shleifer & Vishny, 1993; Stockemer et al., 2013; Van Ballegooij & Zandstra, 2016; Arvis & Berenbeim, 2003; Chetwynd et al., 2003; Wei, 1997; Gupta, Davoodi, & Alonso-Terme, 1998; Fijnaut, 2002; Wickberg, 2013a).

Glede vpliva korupcije na gospodarsko rast je ekonomist Paolo Mauro (1995) ugotovil, da obstaja verjetnost, da koruptivne države dosegajo za skoraj 5 odstotnih točk manjše skupne vrednosti naložb v primerjavi z relativno nekoruptivnimi državami in letno izgubijo približno pol odstotne točke bruto domačega proizvoda (Kaufmann, 1997). Raziskava Mednarodnega denarnega sklada glede vpliva korupcije na gospodarsko rast in tuje naložbe je pokazala, da so naložbe v koruptivne države za skoraj 5 odstotkov nižje kot v državah, ki so razmeroma brez korupcije (Wickberg, 2013a). Pri proučevanju povezav med naložbami, gospodarsko rastjo in kakovostjo vladnih institucij je bilo ugotovljeno, da šibkost javnih institucij znatno zmanjšuje zasebne naložbe in vodi v počasnejšo rast. Šibkost javnih institucij se kaže v nezanesljivem izvajanju pogodb, nepredvidljivih politikah, neučinkoviti javni upravi, nejasnih lastninskih pravicah, korupciji in v drugih kazalnikih. Torej učinkovita birokracija ter tudi politična stabilnost naj bi pozitivno vplivali na visoko stopnjo naložb in rasti. Kljub temu, da je koristno poudarjati širše gospodarske učinke institucionalnih pomanjkljivosti, večina literature ni mogla ločiti učinka korupcije od drugih dimenzij kakovosti vladanja (The World Bank, 1997; Mauro, 1995; Ascani, Crescenzi, & Iammarino, 2015). V določenih državah je bila korupcija javnega sektorja ocenjena kot najhujša razvojna ovira, s katero se soočajo (Kaufmann, 1997).

Dokaj jasno je, da se narava in dinamika korupcije med državami zelo razlikujeta, zaradi česar je korupcija raznolik in zapleten pojav. Medtem, ko se večina strinja, da je korupcija spodkopala razvoj v Afriki in upočasnila nastanek dobro delujočega tržnega gospodarstva v nekdanji Sovjetski zvezi, soobstoj visoke rasti in sistemske korupcije v nekaterih azijskih

državah izziva tiste, ki verjamejo, da je korupcija vedno ekonomsko škodljiva. Kljub percepciji visoke stopnje korupcije na Kitajskem, v Braziliji, Tajski in Mehiki, te države privabljajo veliko tujih neposrednih investicij. Kljub temu nihče ne trdi, da je korupcija dobra za razvoj in nedavne raziskave kažejo, da korupcija lahko omejuje rast tudi v Aziji. Države z visoko stopnjo korupcije naj bi privabljale še več tujih neposrednih investicij, če bi bile stopnje korupcije nižje, njihova industrijska politika pa bi bila učinkovitejša. Pri tem pa je treba upoštevati, da je korupcija le eden od dejavnikov, ki ga je potrebno upoštevati pri razlagi investicij, rasti in razvoja (The World Bank, 1997; Kaufmann, 1997; Wei, 1997; Ampratwum, 2008; Mauro, 1995; Arvis & Berenbeim, 2003; Treisman, 2000). Tudi nekatere azijske države, ki so znatno koruptivne so razvile verodostojno zakonodajo, omejile razširjenost korupcije in so preprečile, da bi koruptivne prakse posegale v njihove izvozno usmerjene politike (Kaufmann, 1997).

Fisman in Gatti (2000) sta proučila razmerje med (fiskalno) decentralizacijo in korupcijo. Raziskava na podlagi vzorca držav je pokazala zelo močno in dosledno negativno povezavo med obema spremenljivkama. Ugotovila sta torej, da imajo bolj decentralizirane države nižje ravni korupcije. Po drugi strani pa nekateri trdijo ravno obratno oziroma, da obstaja pozitiven odnos med fiskalno decentralizacijo in korupcijo, saj naj bi bile v mnogih državah lokalne institucije manj razvite od nacionalnih. Posledično je njihova zmožnost nadzora nad zlorabo moči javnih uslužbencev in uradnikov bolj omejena kot na nacionalni ravni. Veliko dejavnikov lahko vpliva na razliko v kakovosti institucij na nacionalni in podnacionalni ravni. Na primer zunanja tehnična pomoč mednarodnih institucij in industrijskih držav se na splošno zagotavlja nacionalnim vladam držav v razvoju in ne lokalnim vladam. Po drugi strani naj bi se, predvsem v državah v razvoju, najbolj usposobljeni ljudje navadno pridružili nacionalni vladi, kjer so njihove poklicne možnosti in plače večje in so zato vlade verjetno bolj sposobne ustvariti bolj pregledno in odgovorno javno upravo. V državah, kot so Avstralija, Kanada, Nemčija in Združene države, je izobrazbena raven prebivalstva tako visoka, da so visoko usposobljeni ljudje na voljo za vse ravni oblasti in se dobre institucije lahko oblikujejo na vseh ravneh. Nekateri ekonomisti so tudi mnenja, da je lahko stopnja korupcije večja na lokalni ravni. To pa morda zaradi večje intimnosti in pogostosti interakcij med posamezniki in uradniki na bolj decentraliziranih ravneh (Treisman, 2000; Tanzi, 2001).

Pojavljajo se tudi mnenja, da je podkupovanje, predvsem v državah v razvoju, lahko učinkovit način izogibanja obremenjujočim predpisom oziroma »pretirani birokraciji« oziroma spoštovanju pravil in formalnosti ter neučinkovitemu pravnemu sistemu (Kaufmann, 1997; Leff, 1964; Bardhan, 1997; Mauro, 1995; Shleifer & Vishny, 1993; Mo, 2001, Asthana, 2012). Predvsem na kratek rok lahko teoretično podkupnine povečajo gospodarsko učinkovitost, če podjetjem dovolijo, da se izognejo preveč omejevalnim predpisom ali davčnim stopnjam ter zmanjšujejo zamude pri opravljanju nalog v upravnih uradih in preskakovanju čakalnih vrst oziroma omogočajo hitrejši dostop do javnih storitev. V tem smislu podkupnine znižujejo stroške, ki izhajajo iz slabih predpisov in

neučinkovitosti javne uprave, podjetjem, ki se poslužujejo podkupnin. Tak argument je lahko do neke mere veljaven zlasti kratkoročno, a po drugi strani poziva podjetja, naj se izognejo tako dobrim kot slabim predpisom. Poleg tega takšen sistem nesorazmerno bremeni predvsem manjša podjetja, ki jim podkupnina predstavlja večji strošek in lahko omejuje rast podjetja (The World Bank, 1997; Bardhan, 1997; Ampratwum, 2008; Shleifer & Vishny, 1993; Mauro, 1995; Arvis & Berenbeim, 2003; Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2006; Asthana, 2012; Gupta et al., 1998).

Korupcija lahko ogroža tudi okolje. Podjetja morajo pri svojem delovanju upoštevati tudi okoljske predpise, ki zvišujejo stroške podjetij. Z dajanjem podkupnine se lahko podjetja izognejo upoštevanju okoljske zakonodaje (The World Bank, 1997; Bardhan, 1997). Na primer nezakonita sečnja gozdov v tropskem deževnem gozdu je lahko posledica nezakonitih plačil uradnikom (Kaufmann, 1997) ali prekomerno (previsoka stopnja) onesnaževanje s strani podjetij je posledica podkupovanja inšpektorjev (Bardhan, 1997). Okoljski stroški korupcije lahko obsegajo onesnaženost vode in zraka, erozijo tal, podnebne spremembe in drugo, posledice pa so lahko v obsegu svetovne in medgeneracijske (The World Bank, 1997).

Obstajala naj bi negativna povezava med korupcijo in volilno udeležbo. Po raziskavi sodeč naj bi bila udeležba na volitvah v zelo koruptivnih demokratičnih državah za 20–30 odstotnih točk manjša v primerjavi z državami z malo korupcije. Korupcija negativno vpliva na zaupanje državljanov, kar spodkopava demokratično participacijo, ki je bistveni sestavni del demokracije. Če na lokalni, regionalni ali nacionalni ravni ljudje predstavnikom ne zaupajo, ker so povezani s koruptivnimi dejanji, ne vidijo motiva za sodelovanje v političnem življenju. V teh primerih se lahko skepticizem razširi na vse javne uslužbenke (Stockemer et al., 2013). Korupcija lahko vpliva na nezadovoljstvo državljanov z delovanjem političnega sistema in na zaupanje državljanov v demokratične institucije. Korupcija tako spodkopava načela demokratičnih režimov in sicer pravno državo, svobodno in pošteno volilno konkurenco ter reprezentativno in odgovorno vlado (Karklins, 2002). V teh primerih lahko državljani volitve ne dojemajo več kot instrument demokracije, ki je vreden časa in truda in država lahko zaide v spiralo zmanjšane angažiranosti in povečane korupcije. V demokratičnih državah se je v zadnjih 30-ih letih zmanjšala volilna udeležba in eden od razlogov je lahko korupcija. Korupcija je prisotna že od začetka politike, a v zadnjih 20-ih ali 30-ih letih je vse bolj postala osrednja tema v medijih in javnosti. Ta povečana pozornost je lahko povečala ozaveščenost državljanov o korupciji, kar je prispevalo k izgubi zaupanja v politike in / ali političen sistem. Kljub temu, da je večina raziskav pokazala negativno korelacijo med volilno udeležbo in korupcijo, so nekatere raziskave pokazale tudi pozitivno povezavo (Stockemer et al., 2013).

Koruptivne prakse se lahko tako razširijo, da postanejo institucionalizirane in ustvarijo kulturo korupcije, kjer vedno več poštenih ljudi podleže skušnjavi po koruptivnem ravnanju (Karklins, 2002). O korupciji se lahko govori tudi kot o »pravilih igre«. Ko je

skoraj vsakdo koruptiven, je poštenost dojeta kot odklonsko vedenje. Pri tem gre tudi za izračun pričakovanih koristi glede na stroške in verjetnost kaznovanja (Teorell, 2007).

Veliko raziskav proučuje ali vzpostavlja neposreden odnos med korupcijo, revščino in neenakostjo (Chetwynd et al., 2003). Korupcija negativno vpliva na revščino in najbolj prizadene revne. Revni v določenih primerih nimajo dostopa do javnih dobrin in storitev, ko je za to potrebno plačati podkupnino. Če korupcija privede do slabih javnih storitev, revnim primanjkuje sredstev za iskanje alternativ kot so zasebno šolanje, zdravstvena oskrba ali proizvodnja električne energije (The World Bank, 1997; Kaufmann, 1997; Fijnaut, 2002; Ampratwum, 2008; Asthana, 2012; Wickberg, 2013a). Kljub temu korupcija sama po sebi naj ne bi povzročala revščine, a je odnos le posreden. Korupcija ima neposredne posledice na ekonomske in upravljaljske dejavnike, to je posrednike, ki povzročajo revščino (Chetwynd et al., 2003).

Na podlagi ekonomskega modela, naj bi korupcija vplivala na revščino tako, da najprej vpliva na dejavnike gospodarske rasti, kar nato vpliva na raven revščine. Ekonomska teorija in empirični dokazi kažejo, da obstaja neposredna vzročna zveza med korupcijo in gospodarsko rastjo, poleg tega naj bi korupcija povečevala dohodkovno neenakost in imela negativen učinek na rast dohodka najrevnejših (Chetwynd et al., 2003; Wickberg, 2013a). Gospodarska rast in dohodkovna neenakost sta pomembna, ker povezujeta korupcijo z revščino. Študije kažejo, da pomanjkanje gospodarske rasti (ali negativne rasti) povečuje revščino. Nasprotno, testi so pokazali, da povečanje BDP povzroči povečanje dohodka revnih. Vendar pa je porazdelitev dohodka pomemben posredni dejavnik, saj gospodarska rast ne vedno prinaša koristi revnim (Chetwynd et al., 2003; Gupta et al., 1998). Torej visoka in naraščajoča stopnja korupcije povečuje dohodkovno neenakost in revščino, saj znižuje gospodarsko rast, progresivnost davčnega sistema, učinkovitost družbene porabe denarja in ohranja neenake porazdelitve lastništva premoženja in neenak dostop do izobraževanja (Gupta et al., 1998; Wickberg, 2013a).

Na podlagi modela upravljanja korupcija vpliva na revščino z vplivanjem na dejavnike upravljanja, kar nato vpliva na ravni revščine. Korupcija zmanjšuje sposobnost upravljanja, to pomeni, da oslabi politične institucije in udeležbo državljanov ter vodi k nižanju kakovosti vladnih storitev in infrastrukture (Chetwynd et al., 2003). Revni prebivalci nesorazmerno bolj trpijo zaradi zmanjšanja javnih storitev, ko se na primer nižajo javni izdatki za zdravstvo in izobraževanje na račun kapitalskih projektov, ki omogočajo pojav podkupnin (Gupta et al., 1998; Chetwynd et al., 2003; Ampratwum, 2013; Wickberg, 2013a). Korupcija je dosledno povezana z višjimi stopnjami opustitve šolanja in visoko stopnjo umrljivosti dojenčkov (Chetwynd et al., 2003; Wickberg, 2013a). Drugič, poslabšanje upravljanja povečuje revščino z omejevanjem gospodarske rasti in zaradi nezmožnosti nadzora korupcije. Tretjič, korupcija, ki zmanjšuje sposobnost upravljanja, lahko privede do zmanjšanja zaupanja javnosti v vladne institucije. Ko zaupanje, kot pomemben element socialnega kapitala, upada, raziskave kažejo, da se ranljivost revnih

povečuje, kar vpliva na njihovo gospodarsko produktivnost. Ko ljudje dojemajo, da je socialni sistem nezanesljiv in nepravičen, se njihova spodbuda (motivacija) za vključevanje v produktivne gospodarske dejavnosti zmanjšuje. Nedavne raziskave o družbenem kapitalu kažejo, da obstaja razmerje med korupcijo, zaupanjem in revščino (Chetwynd et al., 2003).

Problematična je tudi povezava korupcije z organiziranim kriminalom, saj se pojava medsebojno krepi. Čeprav je malo empiričnih raziskav in statistik, ki se posebej osredotočajo na povezavo med korupcijo in organiziranim kriminalom, saj je merjenje le teh zelo težavno, večina strokovnjakov poudarja medsebojno odvisnost. V literaturi se korupcija razume kot osnovni vzrok in pospeševalni dejavnik organiziranega kriminala. Organizirane kriminalne združbe poskušajo urediti in nadzorovati proizvodnjo in distribucijo neke dobrine ali storitve na nezakonit način, s podkupovanjem uradnikov. Nadalje lahko kriminalne združbe poskušajo vplivati na politične odločitve, se infiltrirati v državne strukture in zakonite posle. Kriminalna omrežja se močno opirajo na korupcijo, da bi zagotovila kroženje nezakonitih dobrin, olajšala pranje denarja in zmanjšala tveganje uspešnega pregona. Korupcija v pravosodnem sektorju vpliva na sposobnost države, da učinkovito odkriva, preganja in kaznuje primere korupcije in omogoča, z relativno malo posledic, delovanje kriminalnih združb. Korupcija slabi pravno državo, kar ponuja organiziranemu kriminalu več možnosti, da razširi svoj nadzor nad gospodarstvom in politiko, ali celo, da prodre v vladne strukture, regije, občine in gospodarstvo. Javna naročila, kot sestavni del javnega sektorja, so še posebej dovzetna za korupcijo. Decentralizacija postopkov javnega naročanja še zlasti povečuje tveganje za korupcijo. Ocenjuje se, da znašajo stroški tveganja korupcije na področju javnih naročil v EU približno 5,33 milijarde evrov letno (Van Ballegooij & Zandstra, 2016; Chêne, 2008).

1.4 Problematika merjenja korupcije

Merjenje stopenj korupcije je zelo zahtevno. Uporabljajo se različni pristopi, vključno z raziskavami, ki sprašujejo po percepcijah državljanov glede stopenj korupcije in o dejanskih izkušnjah s korupcijo ter ocene, ki temeljijo na ekonomskih podatkih. Vsak pristop ima določene prednosti in šibkosti oziroma omejitve, zato noben pokazatelj ne ponuja celovit pogled nad problemom korupcije (Hafner et al., 2016; Chetwynd et al., 2003; Treisman, 2000; Asthana, 2012; Wickberg, 2013b). Eden izmed problemov z večino študij je nejasnost oziroma nesposobnost neposredno ugotoviti, kaj je vzrok in kaj posledica korupcije. Ali je, na primer, visoka konkurenčnost in ekonomska razvitost posledica nizke koruptnosti ali je nizka koruptnost posledica visoke stopnje ekonomske razvitosti? Nekateri opozarjajo, da gospodarski razvoj nikakor ni zmanjšal korupcije, ampak je zgolj posodobil njene pojavne oblike (Manzin et al., 2012).

V večini primerov se pri merjenju korupcije uporablja percepcijo korupcije in ne objektivne meritve le-te. Ena glavnih kritik merjenja korupcije se nanaša ravno na uporabo predvsem subjektivnih in ne objektivnih kazalnikov korupcije. Pri merjenju korupcije se danes uporabljajo predvsem trije kazalniki in sicer indeks zaznavnosti korupcije (angl. *Corruption Perception Index* – CPI), ki ga vsako leto objavi Transparency International, raziskava o poslovnem okolju in uspešnosti podjetij (angl. *Business Environment and Enterprise Performance Survey* – BEEPS) ter kazalniki kakovosti vladanja (angl. *Worldwide Governance Indicators* – WGI) (eden od kazalnikov je »obvladovanje korupcije«), oboje pripravi Svetovna banka. Raziskava o poslovnem okolju in uspešnosti podjetij meri dožemanje podjetij o poslovnih okoljih v državi in izkušnje z vladnimi procesi, vključno z neformalnimi plačili in korupcijo. Meri torej odstotek podjetij, ki pričakujejo, da bodo podkupovali, da bi bilo določeno delo opravljeno in za različne storitve (vodo, električno energijo itd.). Prav tako ocenjuje število podjetij, ki menijo, da je korupcija glavna omejitev za poslovanje v državi (Urta, 2007; Kaufmann et al., 2006; Wickberg, 2013b).

Poleg indeksa zaznave korupcije Transparency International uporablja tudi indeks nagnjenosti k dajanju podkupnin (angl. *Bribe Payers Index* – BPI) (Hardoon & Heinrich, 2011; Wickberg, 2013b). Obstaja še mnogo drugih orodij, med drugim globalni indeks integritete (angl. *Global Integrity Index*), ki ne meri korupcije ali percepcije korupcije, a ocenjuje obstoj, učinkovitost in dostop državljanov h ključnim upravnim in protikorupcijskim mehanizmom. Pregleduje vprašanja, kot so preglednost postopka javnih naročil, svobodo medijev, zahteve po razkritju sredstev in predpise o navzkrižju interesov. Upošteva bodisi obstoječe pravne predpise kot tudi *de facto* izvajanje le-teh (Wickberg, 2013b; Fijnaut, 2002). Evropski raziskovalni center za protikorupcijo in izgradnjo države (angl. *European Research Centre for Anti-corruption and State-Building* – ERCAS) je razvil indeks integritete javnega sektorja (angl. *Index of Public Integrity* – IPI), ki z razliko od drugih mehanizmov za merjenje korupcije, ki večinoma temeljijo na zaznavah državljanov, gospodarstvenikov in strokovnjakov o stanju korupcije v določeni državi, se osredotoča na sposobnost države za obvladovanje korupcije in sposobnost družbe za učinkovito uveljavljanje odgovornosti predstavnikov države. Indeks sestavljajo različne komponente in sicer sodniška neodvisnost, transparentnost proračuna, administrativno breme, odprtost trga, svoboda medijev in e-državljanstvo (KPK, 2017b).

Pri merjenju korupcije se uporablja različne pristope. Prvič, pomembno je zbiranje stališč in raziskav podjetij, mednarodnih akterjev (npr. nevladnih organizacij), javnih uslužbencev in posameznikov. Drugič, s pregledom državnega institucionalnega okvira se pridobi informacije o tem, kje obstajajo tveganja (priložnosti/spodbude) za korupcijo (na primer prakse javnega naročanja, upravni okvir, transparentnost pri upravljanju proračuna). Kljub temu, da slednji pristop ne meri dejanske korupcije, ponuja koristne podatke o možnostih za korupcijo (tveganje). Tretjič, pomembna je temeljita revizija posameznih projektov (finančne revizije, poročila o porabi, razlike med pričakovanimi in dejanskimi rezultati projekta, itd.) (Kaufmann et al., 2006; Urta, 2007).

Kritike indeksa zaznavnosti korupcije se nanašajo predvsem na nenatančnost, nedoslednost in realno nezmožnost oceniti, kaj določena stopnja korupcije pomeni za državo. Indeks zaznavnosti korupcije ne razlikuje med različnimi oblikami korupcije in ne ponuja konkretnih meritev korupcije, a le subjektivne ocene le-te. Ocena ljudi o dojemanju korupcije ne nujno odraža dejanske ravni korupcije v državi. Kljub temu, se je indeks zaznave korupcije izkazal za močno orodje, sprejeto po svem svetu (Urra, 2007; The World Bank, 1997; Wickberg, 2013b). Na podlagi empiričnega dela se zdi, da ne glede na objektivne značilnosti političnega in družbenega sistema države, subjektivne ocene korupcije vplivajo na odločitve o naložbah, rast in politično vedenje državljanov (Mauro, 1995; Treisman, 2000). Pomembno je upoštevati čim več pristopov merjenja korupcije, da se lahko oceni dejansko stanje korupcije in določi razvoj protikorupcijskih programov (Kaufmann et al., 2006).

Kljub temu, da obstaja splošno mnenje, da ima korupcija ekonomske, politične in socialne stroške, je izredno težko določiti obseg stroškov. Mnoge institucije so poskušale oceniti finančne posledice korupcije, vendar metodologije so pogosto vprašljive. Korupcija se pojavlja za zaprtimi vrati, kar otežuje zbiranje trdnih, zanesljivih podatkov in dokazov o pojavnosti korupcije in njenih posledicah. Poleg tega ima korupcija tudi posredne in nedenarne stroške, ki jih je težko definirati, prepoznati in količinsko ovrednotiti in navsezadnje je korupcijo težko definirati, saj so pod ta termin vključeni (obsega) različni pojavi (Wickberg, 2013a; Kaufmann et al., 2006; Urra, 2007; Van Ballegooij & Zandstra, 2016).

Tudi samo korupcijo je težko definirati, saj so po navadi v to opredelitev vključeni različni pojavi. Poleg tega ima korupcija tudi posredne in nedenarne stroške, ki jih je težko opredeliti, identificirati in ovrednotiti. Obstajajo številni zunanji učinki korupcije, ki se jih pogosto ne upošteva pri kvantitativnih analizah, kot so socialni, človekovi in okoljski stroški. Izziv je torej ugotoviti, kaj meriti in naravo škode korupcije, ki jo nekdo želi meriti (Wickberg, 2013a; Urra, 2007).

Dejanski stroški korupcije so verjetno še večji, če se upoštevajo še posredni učinki. Med posredne učinke spadajo spremembe v vedenju in spodbudah posameznikov in podjetij v luči razširjene korupcije. Korupcija slabi tržne mehanizme, saj na primer deluje kot davek na investicije. Ker mora podjetje plačati podkupnino, so investicije za podjetja dražje, kar znižuje profitabilnost in zmanjšuje delež investicij. Korupcija ima negativen vpliv na konkurenco. Ta se pojavlja v obliki šibkejše ureditve in uveljavljanja protimonopolne zakonodaje, kar omejuje novim podjetjem vstop na trg. Konkurenco pa se danes šteje kot pomembno gonilo učinkovitosti in inovativnosti v sodobnih gospodarstvih. Skratka, pri ocenjevanju celotnih stroškov korupcije se z upoštevanjem le določenih področij (na primer davčnih prihodkov) podcenjuje celotne stroške (Hafner et al., 2016; Vargas-Hernández, 2009; Shleifer & Vishny, 1993).

Stroški korupcije v Evropski uniji naj bi znašali okoli 120 milijard letno (Special Eurobarometer 374, 2012; Evropska komisija, 2014; Comitato economico e sociale europeo, 2015) oziroma ekonomski stroški korupcije naj bi dosegali 1 odstotek BDP-ja Evropske unije (Comitato economico e sociale europeo, 2015; Haček et al., 2013). Po novejših raziskavah se stroški korupcije gibljejo celo od 179 milijard do 990 milijard na leto. Zadnje ocene o stroških korupcije so višje, saj ocena v poročilu Evropske komisije ne upošteva posrednih učinkov korupcije, a le stroške v smislu izgube davčnih prihodkov in tujih naložb zaradi korupcije (Hafner et al., 2016; Van Ballegooy & Zandstra, 2016). Korupcija ohranja neenakost in revščino, je povezana z višjo stopnjo organiziranega kriminala, negativno vpliva na dobro upravljanje in porazdelitev dohodkov in ogroža možnost za enakopravno sodelovanje v socialnem, gospodarskem in političnem življenju (OECD, 2017a; OECD, 2017b; Hafner et al., 2016).

2 MEDNARODNE INSTRUCIJE IN STANDARDI

Boj proti korupciji je bil uvrščen v mednarodno politično agendo komaj v sredini devetdesetih let kljub temu, da so bili že prej znani njegovi dolgoročni učinki na demokratične institucije in gospodarski ter družbeni razvoj. Številne mednarodne organizacije se danes lotevajo globalnega in večstranskega izziva boja proti korupciji (Ampratwum, 2008, str. 83). V nadaljevanju bo predstavljenih le nekaj organizacij, ki se ukvarjajo s problemom korupcije.

2.1 Organizacija združenih narodov

Združeni narodi so mednarodna organizacija, ustanovljena leta 1945, in sicer po drugi svetovni vojni, z namenom ohranjanja mednarodnega miru in varnosti, razvijanja prijateljskih odnosov med narodi, zagotavljanja mednarodnega sodelovanja pri reševanju mednarodnih problemov, spodbujanja in zavzemanja za spoštovanje temeljnih svoboščin in človekovih pravic (OZN, 1945, 1. člen; OZN 2017a; KPK, 2014c). Trenutno OZN šteje 193 držav članic. Misijo in delo Združenih narodov vodijo cilji in načela, ki jih vsebuje Ustanovitva listina Združenih narodov (OZN, 2017a). Listina Združenih narodov je bila podpisana 26. junija 1945 v San Franciscu ob zaključku Konference Združenih narodov o mednarodni organizaciji in je začela veljati 24. oktobra 1945 (OZN, 2017b). Zaradi pristojnosti, ki izhajajo iz Ustanovne listine in njenega edinstvenega mednarodnega značaja, lahko OZN ukrepa glede vprašanj, s katerimi se sooča človeštvo, kot so mir in varnost, podnebne spremembe, trajnostni razvoj, človekove pravice, razoroževanje, terorizem, enakost spolov, upravljanje, proizvodnja hrane in drugo. OZN tudi zagotavlja forum svojim članom, da izrazijo svoja stališča v Generalni skupščini, Varnostnem svetu, Ekonomskemu in socialnem svetu ter v drugih organih in odborih. Z omogočanjem dialoga med njenimi članicami in s pogajanjem je Organizacija postala mehanizem za vlade, da najdejo področja sporazumevanja in skupaj rešujejo probleme (OZN, 2017a). S korupcijo

se ukvarjajo razni uradi Združenih narodov (v nadaljevanju ZN), na primer Urad ZN za droge in kriminal in Program ZN za razvoj (Organization for Security and Co-operation in Europe – v nadaljevanju OSCE, 2016, str. 23).

Z vidika boja proti korupciji je pomembna Konvencija Združenih narodov proti korupciji (angl. *United Nations Convention against Corruption – UNCAC*), ki je edini pravno zavezujoči univerzalni protikorupcijski instrument. Zaradi daljnosežnega pristopa konvencije in obveznega značaja številnih njenih določb je to edinstveno orodje za razvoj celostnega odziva na ta svetovni problem. Konvencijo je sprejela Generalna skupščina ZN 31. oktobra 2003 na sedežu Združenih narodov v New Yorku z resolucijo 58/4 in vstopila je v veljavo 14. decembra 2005. Konvencija ima 140 podpisnic in 182 pogodbenic (na dan 11. julij 2017) (United Nations Office on Drugs and Crime – v nadaljevanju UNODC, 2017a; UNODC, 2017b).

Konvencija Združenih narodov proti korupciji (2003) zajema pet glavnih področij: preventivne ukrepe (2. poglavje), inkriminacijo in pregon (3. poglavje), mednarodno sodelovanje (4. poglavje), vrnitev premoženja (5. poglavje) ter stokovno pomoč in izmenjavo informacij (6. poglavje). Konvencija zajema veliko različnih oblik korupcije, kot so podkupovanje, nezakonito posredovanje, zloraba položaja in različna dejanja korupcije v zasebnem sektorju (Konvencija Združenih narodov proti korupciji, 2003; UNODC 2017a).

Korupcija se lahko preganja potem, ko se je ta pripetila, vendar je najprej in predvsem potrebna preprečitev. Celotno drugo poglavje Konvencije Združenih narodov proti korupciji (2003) je namenjeno preprečevanju, z ukrepi usmerjenimi v javni in zasebni sektor, kot na primer ustanovitev neodvisnih organov za boj proti korupciji, ohranitev in okrepitev sistemov, ki spodbujajo preglednost in preprečujejo nasprotje interesov. Poleg tega mora država spodbujati integriteto, poštenost in odgovornost pri javnih uslužbencih ter sprejeti disciplinske in druge ukrepe v primeru kršitev pravil in standardov (8. člen). Prav tako je treba spodbujati preglednost in odgovornost pri javnih financah in javnih naročilih ter vzpostaviti posebne zahteve za preprečevanje korupcije na posebej kritičnih področjih javnega sektorja, kot so sodstvo in javna naročila (9. in 11. člen; UNODC, 2017c). Vsaka država naj bi sprejela ukrepe za preprečevanje korupcije v zasebnem sektorju, za izboljšanje računovodskih in revizijskih standardov (12. člen). Konvencija poziva države, naj spodbujajo aktivno vključevanje posameznikov, civilne družbe, nevladnih organizacij in skupnosti, pri preprečevanju korupcije in pri boju proti korupciji ter naj ozaveščajo javnost o korupciji (13. člen). Konvencija določa tudi, naj države sprejmejo ustrezne ukrepe za preprečevanje pranja denarja (14. člen).

Tretje poglavje Konvencije zaobjema inkriminacijo in kazenski pregon. Konvencija od držav zahteva, da določijo kot kazniva dejanja številna dejanja, ki spadajo v okvir korupcijskih dejanj, če ta še niso kazniva dejanja po notranjem pravu. Konvencija

kriminalizira ne samo osnovne oblike korupcije, kot so podkupovanje in poneverbe, temveč tudi nezakonito posredovanje ter prikrivanje in pranje premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem. Obravnavana so tudi dejanja, storjena v podporo korupciji, vključno s pranjem denarja in oviranjem pravosodja. (Konvencija Združenih narodov proti korupciji, 2003, 3. poglavje; UNODC, 2017c). Natančneje Konvencija (2003) obravnava podkupovanje domačih in tujih javnih uslužbencev ter uradnikov mednarodnih organizacij (15. in 16. člen), poneverbo, neupravičeno pridobitev ali drugo neupravičeno uporabo premoženja s strani javnih uslužbencev (17. člen), nezakonito posredovanje (18. člen), zlorabo položaja (19. člen), nezakonito obogatitev (20. člen), podkupovanje in poneverba v zasebnem sektorju (21. in 22. člen), pranje premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem (23. člen), prikrivanje (24. člen), oviranje pravosodja (25. člen), odgovornost pravnih oseb (26. člen), udeležba in poskus (27. člen). Konvencija (2003) zajema tudi določbe o zastaranju (29. člen), kazenskem pregonu, sojenju in sankcijah (30. člen), zamrznitvi, zasegu in odvzemu (31. člen), zaščiti prič, izvedencev in oškodovancev ter prijaviteljev (32. in 33. člen). Konvencija predvideva obstoj specializiranih organov za boj proti korupciji (36. člen). Države so se dogovorile, da sodelujejo med seboj na vseh področjih boja proti korupciji, vključno z odkrivanjem, preiskavo in pregonom storilcev kaznivih dejanj (UNODC, 2017c; Konvencija Združenih narodov proti korupciji, 2003, 4. poglavje).

2.2 Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

OECD spodbuja politike, ki izboljšujejo gospodarsko in socialno blaginjo ljudi po vsem svetu, zagotavlja forum vladam za skupno delovanje, izmenjavo izkušenj in iskanje rešitev za skupne probleme (OECD, 2017c; OSCE, 2016, str. 16). OECD spodbuja širjenje politike, ki prispeva k gospodarski rasti, zaposlenosti in višanju življenjskega standarda v državah članicah. Poleg tega pa spodbuja razvoj gospodarstva v državah nečlanicah in na splošno si prizadeva pospešiti svetovno trgovino (KPK, 2014d; Ministrstvo za zunanje zadeve, 2017). OECD se loteva multidisciplinarnega pristopa k boju proti korupciji. Ta pristop zajema delo na različnih področjih, kot so boj proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev, integriteta javnega sektorja, korporativno upravljanje, odgovorno poslovno ravnanje, fiskalna preglednost, razvojna pomoč, preprečevanje korupcije pri izvoznih kreditih (OSCE, 2016, str. 16, 21).

Organizacija je vodilna v prizadevanjih za boj proti podkupovanju v mednarodnem poslovanju (Ampratwum, 2008, str. 83; OSCE, 2016, str. 16). 17. decembra 1997 je bila sprejeta Konvencija o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju, ki je stopila v veljavo 15. februarja 1999. Konvencija določa pravno zavezujoče standarde za kriminalizacijo podkupovanja tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju in predvideva vrsto ukrepov, ki omogočajo učinkovito izvajanje določb. To je prvi in edini mednarodni instrument za boj proti korupciji, osredotočen na »ponudbo« podkupovanja oziroma na odgovornost podkupovalca (aktivno podkupovanje),

ne pa na tuje javne uslužbenke, ki zahtevajo ali prejemajo podkupnino (pasivno pokupovanje) (OECD, 2017d; OECD, 2008; Plotkin & Lewis, 2014). Konvencija je edini svetovno pravno zavezujoč instrument, ki se osredotoča na ponudbo podkupnine tujim javnim uslužbencem. Glavni cilj tega instrumenta je ustvariti enake pogoje v poslovanju (OECD, 2008; OSCE, 2016, str. 14). Vse države pogodbenice Konvencije so med drugim dolžne, da v notranjem pravu opredelijo podkupovanje tujega javnega uslužbenca kot kaznivo dejanje in da določijo ustrezne sankcije (Konvencija o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju, 1997, 1. in 3. člen; OSCE, 2016, str. 15). Konvencija OECD o boju proti podkupovanju je precej kratka konvencija 17-ih členov in je dopolnjena s številnimi drugimi instrumenti (razna priporočila, smernice).

Konvencija je pravno zavezujoč dokument, katerega izvajanje se sistematično spremlja (Ampratwum 2008, str. 83). Sama konvencija vzpostavlja mehanizem spremljanja, da zagotovi implementacijo mednarodnih obveznosti, ki so jih države sprejele v skladu s Konvencijo. Države pogodbenice sodelujejo pri izvajanju programa spremljanja in spremljanje, če se pogodbenice ne odločijo drugače, poteka v delovni skupini OECD proti podkupovanju v mednarodnem poslovanju (angl. *OECD Working Group on Bribery in International Business Transaction*) (OECD, 2017d; Konvencija o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju, 1997, 12. člen).

Namen spremljanja je zagotoviti, da pogodbenice sprejmejo ukrepe, da zagotovijo skladnost ureditve s konvencijo. Države, ki so pogodbenice Konvencije, morajo spremeniti svoje zakone, močnejše uveljaviti zakonodajo, okrepiti institucije in sprejeti druge potrebne korake. Spremljanje poteka v več fazah in pri tem veljajo posebna vnaprej dogovorjena načela. Ocenjevanje med drugim vključuje tudi obiske v ocenjeni državi, kjer potekajo srečanja z vrsto vladnimi predstavniki, vključno z odgovornimi vladnimi organi, policijo, tožilci, sodniki, parlamentom in drugimi organi. Poleg tega potekajo pogovori s predstavniki zasebnega sektorja (odvetniki, računovodska podjetja itd.) in civilne družbe, da bi ugotavljali vpliv, ki ga imajo zakoni in izvrševanje le-teh (OECD, 2017e; OECD, 2008, str. 12; OSCE 2016, str. 15–16).

OECD si prizadeva tudi krepiti integriteto in preprečevati korupcijo v javnem upravljanju, upravljanju podjetij in upravljanju proračuna. Sprejela je smernice in priporočila o etičnem ravnanju v javni upravi, obvladovanju navzkrižja interesov v javni upravi, krepitvi integritete pri javnih naročilih, transparentnosti in integriteti pri lobiranju ter transparentnem proračunu (OECD 2017d; OSCE 2016, str. 14, 21). OECD podpira tudi več regionalnih pobud za spodbujanje protikorupcijskih ukrepov v državah nečlanicah (Ampratwum, 2008, str. 83–84).

2.3 Svet Evrope

Svet Evrope je mednarodna organizacija, ustanovljena 5. maja 1949 in njene članice so države iz evropske regije. Danes ima 47 držav članic, 28 med katerimi so članice Evropske

unije. Organizacija je vodilna na področju varovanja človekovih pravic v Evropi. Vse države članice so tudi podpisale Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, ki je namenjena varovanju človekovih pravic, demokracije in pravne države. Izvajanje konvencije v državah članicah nadzoruje Evropsko sodišče za človekove pravice (Council of Europe, 2017a; OSCE, 2016, str. 16).

Svet Evrope je sprejel več konvencij, od katerih jih je nekaj neposredno povezanih z bojem proti korupciji: Kazenskoppravna konvencija o korupciji in Civilnopravna konvencija o korupciji (obe sprejeti leta 1999), Dodatni protokol k Kazenskoppravni konvenciji o korupciji, sprejet leta 2003. Poleg tega je vrsta drugih pogodb s protikorupcijsko noto, vključno s Konvencijo o dostopu do uradnih dokumentov iz leta 2009 in Konvencijo Sveta Evrope o pranju, odkrivanju, zasegu in zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem iz leta 1990, ki je bila leta 2005 spremenjena in razširjena še na boj proti financiranju terorizma – Konvencija Sveta Evrope o pranju, odkrivanju, zasegu in zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, in o financiranju terorizma. Konvencije pogosto omogočajo pristop tudi državam nečlanic, tako evropskih kot neevropskih (Council of Europe, 2017b; OSCE, 2016, str. 16).

Leta 1997 je Svet Evrope sprejel Resolucijo (97)/24 o dvajsetih vodilnih načelih za boj proti korupciji (angl. *20 Guiding Principles for the fight against corruption*). V resoluciji so omenjena področja, kjer je nujno, da države ukrepajo in jih je treba vključiti v načrte boja proti korupciji (Resolucija (97)/24 o dvajsetih vodilnih načelih za boj proti korupciji, 1997; KPK, 2014e; OSCE, 2016, str. 66). Velja ometi še dva pravna instrumenta Sveta Evrope s področja boja proti korupciji in sicer Priporočilo o kodeksih ravnanja javnih uslužbencev (angl. *Recommendation on Codes of Conduct for Public Officials (Recommendation No. R(2000)10)*) in Priporočilo o skupnih pravilih proti korupciji pri financiranju političnih strank in volilnih kampanj (angl. *Recommendation on Common Rules against Corruption in the Funding of Political Parties and Electoral Campaigns (Recommendation Rec(2003)4)*) (Council of Europe, 2017b; Evropska komisija, 2014).

Kazenskoppravna konvencija o korupciji (Svet Evrope, 1999b) (angl. *Criminal Law Convention on Corruption*), ki je vstopila v veljavo 27. januarja 2002, je ambiciozen instrument, katerega cilj je usklajena kriminalizacija velikega števila koruptivnih praks. Prav tako predvideva dopolnilne ukrepe kazenskega prava in izboljšano mednarodno sodelovanje pri pregonu kaznivih dejanj korupcije. Njeno izvajanje spremlja Skupina držav za boj proti korupciji (angl. *Council of Europe's Group of States against Corruption*, v nadaljevanju GRECO), ki je začela delovati 1. maja 1999 (Council of Europe, 2017c). GRECO spremlja, kako države izpolnjujejo protikorupcijske standarde organizacije in pomaga pri ugotavljanju pomanjkljivosti v nacionalnih protikorupcijskih politikah in spodbuja k sprejetju potrebne zakonodajne in institucionalne reforme. GRECO zagotavlja tudi platformo za izmenjavo najboljših praks pri preprečevanju in odkrivanju korupcije (Council of Europe, 2017f; OSCE, 2016, str. 16).

Kazenskoppravna konvencija o korupciji (Svet Evrope, 1999b) zajema naslednje oblike

korupcijskega obnašanja, ki se ponavadi štejejo za posebne vrste korupcije oziroma predvideva, da države v svojem notranjem pravu opredelijo kot kazniva dejanja: aktivno in pasivno podkupovanje domačih in tujih javnih uslužbencev (2. člen, 3. člen, 5. člen), aktivno in pasivno podkupovanje domačih in tujih članov skupščinskih teles (4. in 6. člen), aktivno in pasivno podkupovanje v zasebnem sektorju (7. in 8. člen), podkupovanje funkcionarjev mednarodnih organizacij (9. člen), podkupovanje članov mednarodnih parlamentarnih skupščin (10. člen), podkupovanje sodnikov in uslužbencev mednarodnih sodišč (11. člen), nezakonito posredovanje (12. člen), pranje denarja iz korupcijskih kaznivih dejanj (13. člen), računovodska kazniva dejanja (14. člen), dejanja udeležbe pri izvršitvi kaznivega dejanja, določenega v skladu s konvencijo (15. člen). V skladu s Kazenskopravno konvencijo o korupciji (Svet Evrope, 1999b) morajo države zagotoviti učinkovite in odvračalne sankcije in ukrepe, za fizične in pravne osebe. Konvencija predvideva in zagotavlja mednarodno sodelovanje, medsebojno pomoč, izročanje, zagotavljanje informacij. Konvencija določa, da GRECO spremlja in nadzira izvajanje konvencije v državah pogodbenicah.

Dodatni protokol h Kazenskopravni konvenciji o korupciji (Svet Evrope, 2003) je vstopil v veljavo leta 2005. Dodatni protokol h Kazenskopravni konvenciji o korupciji razširja področje Konvencije in sicer tako, da določa (Council of Europe, 2017d), da naj države v svojem notranjem pravu opredelijo kot kaznivo dejanje aktivno in pasivno podkupovanje domačih in tujih razsodnikov (Svet Evrope, 2003, 2. člen, 3. člen, 4. člen), podkupovanje domačih in tujih porotnikov (Svet Evrope, 2003, 5. člen in 6. člen). GRECO spremlja tudi izvajanje tega protokola.

Civilnopravna konvencija o korupciji (Svet Evrope, 1999a) je prvi poskus opredelitve skupnih mednarodnih pravil na področju civilnega prava in korupcije (Council of Europe, 2017e). Od vsake pogodbenice zahteva, da »v svojem notranjem pravu predpiše učinkovita pravna sredstva za osebe, ki so bile oškodovane zaradi korupcijskih dejanj, da jim omogoči zaščititi njihove pravice in interese, vključno s pridobitvijo odškodnine« (Svet Evrope, 1999a, 1. člen). Konvencija je razdeljena na tri poglavja, ki zajemajo: ukrepe, ki jih je treba sprejeti na državni ravni, mednarodno sodelovanje ter spremljanje in nadziranje izvajanja in končne določbe. GRECO spremlja in nadzira tudi izvajanje te konvencije.

2.4 Evropska unija

EU obravnava korupcijo predvsem v zvezi z zaščito finančnih interesov EU (OSCE, 2016). Namen Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (Konvencija, pripravljena na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, 1995) je ustvariti skupno pravno podlago za kazensko zaščito finančnih interesov EU (GAN Integrity Inc, 2017). Konvencijo so v naslednjih letih dopolnili protokoli (Zaščita finančnih interesov EU - boj proti goljufijam, 2015). Konvencija (Konvencija, pripravljena na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, 1995) skupaj s protokoli določa definicijo

goljufije, ki škodi finančnim interesom Evropskih skupnosti in zahteva, da države sprejmejo sankcije v primeru goljufij. Kazenske sankcije pa morajo biti sorazmerne, učinkovite in odvračalne (Zaščita finančnih interesov EU - boj proti goljufijam, 2015).

Leta 2003 je Svet sprejel Okvirni sklep (2003/568 / PNZ) o boju proti korupciji v zasebnem sektorju. Cilj Sklepa je inkriminiranje aktivnega in pasivnega podkupovanja, določitev podrobnejših pravil za odgovornost pravnih oseb in zagotavljanje minimalnih standardov za učinkovit sistem kaznovanja (European Commission, 2017; OSCE 2016). V okviru EU deluje tudi Evropska pravosodna mreža, ki je namenjena sodelovanju v boju proti kaznivim dejanjem, med drugim tudi v primeru korupcije (Evropska unija, 2017). V okviru Evropske komisije deluje tudi Evroski urad za boj proti goljufijam (angl. *European anti-fraud office*, v nadaljevanju OLAF), katerega osrednje naloge so zaščita finančnih interesov EU, boj proti prevaram, korupciji ter drugim neustreznim ravnanjem, vključno s kršitvami znotraj evropskih institucij. OLAF uskajuje sodelovanje med pristojnimi organi držav članic in jim nudi podporo ter tehnično znanje za pomoč pri dejavnostih v boju proti prevaram in je pobudnik zakonodajnih izboljšav (OLAF, 2017; KPK, 2014f).

2.5 Ostale organizacije

S korupcijo se ukvarjajo tudi druge organizacije med katerimi Skupina Svetovne banke (angl. *World Bank Group*), Transparency International, Baselski inštitut za vladanje (angl. *Basel Institute on Governance*), Mednarodni denarni sklad (angl. *International Monetary Fund*), Mednarodna trgovinska zbornica (angl. *International Chamber of Commerce*), Afriška unija (angl. *African Union*), Organizacija ameriških držav (angl. *Organization of American States*), Mednarodna akademija za boj proti korupciji (angl. *International Anti-Corruption Academy*) itd. Samo nekatere bodo na kratko predstavljene v nadaljevanju.

Skupina Svetovne banke, je največji vir razvojne pomoči na svetu. Njenih pet institucij se zavezuje, da bo zmanjšalo revščino, povečalo skupno blaginjo in spodbujalo trajnostni razvoj. Svetovna banka si prizadeva tudi k zmanjšanju korupcije, saj le ta predstavlja oviro k dosegu dveh ciljev, ki si jih je zadala Skupina svetovne banke in sicer do leta 2030 odpraviti skrajno revščino in zmanjšati število najrevnejših v državah v razvoju (World Bank, 2017a; World Bank, 2017b; Ampratwum, 2008, str. 84). Svetovna banka je ključni vir pomoči, tako finančne kot tehnične, državam v razvoju pri izkoreninjanju revščine in spodujanju trajnostnega razvoja (KPK, 2014g). Slabo upravljanje in korupcija spodkopavata gospodarstva držav v razvoju, in s tem tudi osnovno poslanstvo Svetovne banke za zmanjševanje revščine, in nesorazmerno prizadeneta revne (World Bank, 2017c). Skupina svetovne banke podvrže vse morebitne projekte strogemu nadzoru in sodeluje s strankami, da bi zmanjšala morebitna tveganja korupcije (World Bank, 2017b). Zagotoviti mora, da se sredstva uporabljajo za predvidene namene in zato poskuša okrepiti ukrepe za dobro upravljanje in protikorupcijske ukrepe v državah posojilojemalkah (World Bank, 2017c).

Transparency International je nevladna organizacija civilne družbe, ki deluje na globalni ravni za preprečevanje korupcije ter pomoč žrtvam korupcije (KPK, 2014h). Transparency International je zaživela leta 1993 in sedaj je prisotna v več kot 100 državah v obliki lokalno ustanovljenih neodvisnih organizacij. Korupcija se razlikuje od države do države, zato imajo organizacije lokalne strokovnjake, ki so v najboljšem položaju za določitev prednostnih nalog in pristopov, ki so najbolj primerni za boj proti korupciji v določeni državi. Delo predvideva na primer obisk podeželskih skupnosti, zagotovitev brezplačne pravne podpore za svetovanje vladi o reformi politiki, ipd. (Transparency International 2017a; Transparency International, 2017b). Transparency International sodeluje z vladami, podjetji in državljani, da bi zaustavila zlorabo moči, podkupovanje in skrivne posle. Njena vizija pa je svet brez korupcije (Transparency International, 2017c). Med njene naloge uvršča izkoreninjenje korupcije in spodbujanje transparentnosti, odgovornosti in integritete na vseh področjih družbe (Transparency International, 2017d).

Baselski inštitut za vladanje je bil ustanovljen leta 2003 in je neodvisen neprofitni kompetenčni center, specializiran za preprečevanje korupcije in javno upravljanje, korporativno upravljanje in skladnost, kolektivno ukrepanje, pranje denarja, kazenskopравни pregon in izterjavo ukradenih sredstev. Inštitut deluje po vsem svetu s partnerji v javnem in zasebnem sektorju za boj proti korupciji in drugim oblikam finančnega kriminala ter za izboljšanje kakovosti upravljanja na svetovni ravni. Inštitut med drugim nudi tehnično pomoč vladam držav v razvoju in držav v tranziciji pri njihovih prizadevanjih za preprečevanje korupcije in krepitevi kakovosti sistemov vladanja. Baselski inštitut je pridružen inštitut Univerze v Baslu (Basel institute on governance, 2017a; Basel institute on governance, 2017b). V okviru inštituta delujejo štiri specializirane enote: Mednarodni center za izterjavo sredstev (ICAR), Mednarodni center za kolektivno ukrepanje (ICCA), Sektor za javno upravo, Oddelek za korporativno upravljanje in skladnost (Basel institute on governance, 2017b). Na teh štirih področjih dela izvaja inštitut razne programe, nudi pravno in politično svetovanje, izvaja raziskave, razvija praktična orodja, organizira posvetovanja in mednarodne konference (Basel institute on governance, 2017b; KPK, 2014g).

Afriška unija je organizacija, ki si prizadeva med drugim pospešiti politično in družbeno-gospodarsko integracijo celine, spodbujati mednarodno sodelovanje, varnost in stabilnost na celini, spodbujati demokratična načela in institucije, in dobro vladanje, spodbujati trajnostni razvoj na gospodarski, socialni in kulturni ravni, spodbujati sodelovanje na vseh področjih človeške dejavnosti za dvig življenjskega standarda, itd. Afriška unija je dejavna tudi na področju korupcije, med drugim je 1. julija 2003 bila sprejeta Konvencija Afriške unije o preprečevanju in boju proti korupciji (angl. *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*), ki je stopila v veljavo 5. avgusta 2006 (African Union, 2017a, African Union, 2017b, KPK, 2014i). 26. maja 2009 je bil ustanovljen v skladu s 22. členom te Konvencije Svetovalni odbor Afriške unije za korupcijo (African Union Advisory Board on Corruption, 2017). Ta organ je edinstvena celinska organizacija, ki jo je Afriška unija pooblastila za obravnavo korupcije in sorodnih tem v Afriki (Konvencija Afriške unije o preprečevanju in boju proti korupciji, 2003, 3. člen).

Organizacija ameriških držav je regionalna organizacija, katere namen je med drugim krepiti mir in varnost celine, spodbujati in utrditi demokracijo ob ustreznem spoštovanju načela neintervencije, preprečiti možne vzroke za težave in zagotoviti mirno reševanje sporov, ki se lahko pojavijo med državami članicami, zagotoviti skupno ukrepanje teh držav v primeru agresije, iskati rešitev političnih, pravnih in gospodarskih problemov, pospešiti gospodarski, družbeni in kulturni razvoj, izkoreniniti skrajno revščino ipd. (Charter of the Organization of American States, 1948, 1. člen; Organization of American States, 2017). 29. marca 1996 je bila sprejeta Medameriška konvencija proti korupciji (angl. *Inter-American Convention against Corruption*), katere namen je spodbujati in okrepiti razvoj mehanizmov potrebnih za preprečevanje, odkrivanje, kaznovanje in izkoreninjenje korupcije ter spodbujati, olajšati in urediti sodelovanje med državami pogodbenicami za zagotovitev učinkovitih ukrepov za preprečevanje, odkrivanje, kaznovanje in izkoreninjenje korupcije pri opravljanju javnih funkcij in korupcijskih dejanj, ki so posebej povezana s takšnim delovanjem (Inter-American Convention against Corruption (B-58), 1996, 2. člen).

3 PRAVNA UREDITEV PODROČJA KORUPCIJE V SLOVENIJI

3.1 Integriteta in preprečevanje korupcije

Integriteta, ki jo lahko opišemo z besedami pristnost, skadnost, celovitost, poštenost, verodostojnost (KPK, 2017c), je bistvenega pomena za zagotavljanje zaupanja državljanov v državne institucije, regulatorje, banke, korporacije in vlado ter za zagotavljanje učinkovitosti javnega sektorja (OECD, 2017b). Integriteta se nanaša na delovanje, ki je skladno z moralnimi vrednotami, normami in pravili (Fijnaut, 2002). Organizacija z integriteto deluje transparentno, v skladu z etičnimi normami oziroma kodeksi in veljavnim pravom ter so njeni zaposleni osebe z integriteto. Prisotnost integritete v določenem okolju pomeni odsotnost korupcije. Za družbo z integriteto je pomembno, da ima dobro vzpostavljen sistem za zaznavanje kršitev in da so te, v primeru kršitev, ustrezno sankcionirane (KPK, 2017c; Društvo integriteta, 2012).

Javno etiko se lahko definira kot skupek vrednot in norm v javnem sektorju, ki služi kot standard ali merilo za ocenjevanje integritete določenega ravnanja (Fijnaut, 2002). Etiko se torej povezuje z moralnimi načeli, normami in ravnanjem v določenem poklicu (KPK, 2017c; Etika, b.1.). Etični kodeksi običajno vsebujejo moralna načela, ravnanja in norme, ki veljajo v okviru določene organizacije (KPK, 2017c). Moralna narava teh načel se nanaša na to, kaj se ocenjuje kot pravično ali dobro ravnanje. Vrednote so načela ali standardi vedenja, ki bi morali imeti določeno težo pri izbiri delovanja oziroma pri odločitvi kaj je dobro in kaj slabo ravnanje. Norme navajajo, kaj je moralno korektno obnašanje v določeni situaciji. Vrednote in norme vplivajo na izbiro delovanja in zagotavljajo moralno podlago za utemeljitev ali vrednotenje tega, kar počnemo (Fijnaut, 2002).

Načrt integritete spada med preventivne ukrepe v boju zoper korupcijo, in sicer je orodje za ugotavljanje oziroma preverjanje stopnje integritete in krepitev le-te v določeni organizaciji. Namen načrta integritete je torej identificirati in odpravljati tveganja koruptivnih ravnanj v okviru določene organizacije in zaposlenih ter krepitev integritete in transparentnosti, preprečevanje in odpravljanje korupcije, nasprotja interesov, protipravnih in drugih neetičnih ravnanj. Z načrtom integritete institucije javnega sektorja krepijo integriteto zaposlenih, institucije in posledično javnega sektorja kot celote (KPK, 2017c; KPK, 2017d; KPK, 2017e; KPK, 2017f; Fedran, 2014).

Z načrtom integritete se identificira okoliščine, ki lahko privedejo do korupcijskih tveganj oziroma se ugotavlja relevantna tveganja za korupcijo v okviru določene organizacije, se oceni nevarnost teh tveganj za organizacijo in se določi ukrepe za zmanjšanje ali odpravo teh tveganj. Z načrtom integritete se ugotavlja tveganja koruptivnih, protipravnih in drugih neetičnih ravnanj na področju organizacijskih pogojev (predpisi in politike oziroma upravljanje), zaposlenih (izvajalci politik in procesov) in procesov (predvideno delovanje pod vnaprej določenimi pogoji in standardi). V registru tveganj zavezanci navedejo vsa identificirana tveganja v svojem okolju, določijo verjetnost uresničitve teh tveganj in potencialno škodo in določijo ukrepe omejitev ali odpravo posameznega tveganja. Zaposleni v javnem sektorju so zavezani delovati v javnem interesu in pri njihovem delu spoštovati ustavo, zakone in kodekse. Pomembno je izvajanje načrta integritete in sicer učinkovito odpravljanje ugotovljenih tveganj, saj obstoj načrta integritete *per se* še ne pomeni povečane ali vzpostavljene integritete v določeni organizaciji (KPK, 2017c; KPK, 2017d; KPK, 2017e). ZIntPK (Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2) v 47. členu navaja, da morajo vsi zavezanci za izdelavo načrtov integritete (državni organi, samoupravne lokalne skupnosti, javni zavodi, skladi in agencije ter javni gospodarski zavodi) oblikovati in sprejeti načrt integritete in o tem obvestiti komisijo.

Poleg načrtov integritete je pomembno, da se spodbuja uporabo tudi drugih preventivnih protikorupcijskih ukrepov, kot so na primer testi integritete, uvedba predmeta o integriteti v učne programe osnovnih šol, etični kodeksi, ipd. Pomembno je, da se tako v javnem kot zasebnem sektorju sprejemajo in upoštevajo etični kodeksi. Etični kodeksi so pravila vedenja in moralnih norm, ki veljajo v določeni skupini. Etični kodeks določa značilnosti osebe z integriteto oziroma kaj skupina šteje kot dolžno ravnanje in je tako podlaga za ukrepanje ob kršitvah in sankcioniranje v primeru koruptivnih ravnanj (KPK, 2017g; KPK, 2017f; Fedran, 2014; Bosso, 2015). Pomembno pa je tudi ozaveščanje in izobraževanje ljudi, predvsem mladih, o škodljivosti korupcije (Dobovšek, 2012; Bosso, 2015). Eden bistvenih mehanizmov preprečevanja gospodarske kriminalitete in korupcije je vzgoja otroka v osebo z integriteto, za katero je značilna poštenost, načelnost in moralnost (KPK, 2017h; Jager & Šugman Stubbs, 2013). V okviru Transparency International je nastal koncept nacionalnega sistema integritete kot primarnega konceptualnega orodja za večjo transparentnost in integriteto v okviru države in družbe in preprečevanje korupcije (Društvo integriteta, 2012).

3.1.1 Komisija za preprečevanje korupcije

V 5. členu ZIntPK (Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2) je komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju komisija) opredeljena kot

»...samostojen in neodvisen državni organ, ki z namenom krepitve učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji v okviru in na podlagi zakonov samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v tem in v drugih zakonih«.

Nadzor nad delovanjem komisije opravlja državni zbor (ZIntPK Ur.l.RS, št. 69/11, 20. člen). Z vstopom v veljavo novega zakona in sicer ZIntPK, je prenehal veljati Zakon o preprečevanju korupcije (ZKPor). Nov zakon je razširil pristojnosti in naloge komisije ter uvedel nov sistem imenovanja vodstva komisije. V okviru razširjenih pristojnosti je komisija med drugim postala prekrškovni organ, pristojnosti pa obsegajo poleg preprečevanja korupcije in krepitve integritete tudi izvajanje nadzora nad lobiranjem, zaščito prijaviteljev, oblikovanje in nadzor nad izvajanjem načrtov integritete, v okviru preiskave suma koruptivnih dejanj pa nov zakon določa dolžnost odziva ne le javnega sektorja, a tudi zasebnega. Komisija pri preiskovanju sumov domnevnih koruptivnih ravnanj nima policijskih pooblastil in nima pristojnosti za uporabo prikritih preiskovalnih ukrepov, vendar pa sodeluje pri odkrivanju kaznivih dejanj s tožilstvom in policijo. Z drugimi besedami, z vidika preiskovanja in odkrivanja kaznivih dejanj nima izvršilnih pooblastil. Komisija sama tako preiskuje le tiste nepravilnosti, ki so opredeljene v ZIntPK, kršitve, pri katerih ugotovi sum kaznivega dejanja, pa odstopi policiji ali tožilstvu, saj ni pristojna za obravnavo kaznivih dejanj. Torej je komisija organ pristojen za obravnavo suma korupcije, ko ta ne izpolnjuje zakonskih znakov korupcijskega kaznivega dejanja (KPK, 2017b; KPK, 2017i; KPK, 2017j; KPK, 2017k; KPK, 2017l; Fedran, 2014; Smolej & Gorenak, 2013).

Pristojnosti in naloge komisije, ki jih primarno določa ZIntPK (Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2) se razlikujejo glede na posamezna področja in sicer: preprečevanje korupcije, integriteta oziroma načrti integritete (47.–50. člen), lobiranje (56.–74. člen), nasprotje interesov (37–40 člen), nadzor nad premoženjskim stanjem (41.–46. člen), nezdržljivost funkcij oziroma prepoved članstva in dejavnosti (26.–29. člen), omejitev poslovanja (35.–36. člen), darila (30.–34. člen), nadzor in preiskava domnevnih primerov korupcije (13.–13.a člen), sodelovanje na mednarodnih projektih, analize in preiskave pojava korupcije, prekrškovni postopki. V okviru komisije deluje Služba za nadzor in preiskave, ki izvaja nadzor in preiskuje primere sumov korupcije in drugih kršitev ZIntPK. Komisija sprejema lahko sledeče odločitve: načelna mnenja, mnenja, pojasnila, stališča, ugotovitve o konkretnem primeru (KPK, 2017j; KPK, 2017k). V ZIntPK (77–80. člen) so navedene tudi kazenske določbe. Za prekrške fizičnih oseb lahko komisija določi globe, ki se razvstijo v različne razrede in sicer od 400 do 1.200 evrov, od 1.000 do 2.000 evrov, od 400 do 4.000 evrov.

Pri prekrških pravnih oseb oziroma interesne organizacije lahko komisija izreče globo od 400 do 100.000 evrov.

12. člen ZIntPK (Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2) določa naloge in pristojnosti, ki so med drugim svetovanje glede krepitve integritete in preprečevanja ter odpravljanja tveganj za korupcijo, spremljanje in analiziranje podatkov o stanju in uresničevanju nalog za preprečevanje korupcije v državi, o številu in pojavnih oblikah kaznivih dejanj z elementi korupcije v Sloveniji, opravljanje nalog v zvezi z lobiranjem, sodelovanje pri pripravi predpisov s področja preprečevanja korupcije in podobno. V 13. členu ZIntPK (Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2) so določene pristojnosti komisije ob sumu korupcije ali drugih kršitev (na primer kršitve predpisov o nasprotju interesov, lobiranju, ipd.). Komisija lahko uvede postopek, ki se konča z izdajo načelnega mnenja ali ugotovitve o konkretnem primeru, ki pa po tem členu ne pomenijo odločanja o kazenski, prekrškovni, disciplinski, odškodninski ali drugi odgovornosti pravne ali fizične osebe. Z načelnimi mnenji komisija prikaže in se opredeli glede sistemskih pomanjkljivosti, neskladij in problemov ter poda predloge za izboljšanje stanja. Ugotovitve o konkretnem primeru pomenijo predvsem opis dejanskega stanja, oceno ravnanja s pravnega vidika, vidika korupcijskih tveganj in z vidika krepitve integritete. V kolikor komisija ugotovi nepravilnosti ali tveganja poda pojasnilo, kakšno bi bilo dolžno ravnanje (KPK, 2017k).

V 13. členu ZIntPK (Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2) je še določeno, da

»...kadar se ugotovitve nanašajo na funkcionarja, uradnika na položaju, javnega uslužbenca ali poslovodno osebo, komisija ugotovitve pošlje predstojniku organa oziroma organu, ki je pristojen za neposredno izvajanje nadzora nad delovanjem obravnavane osebe ali za njeno imenovanje in razrešitev. Ta mora v roku 30 dni oceniti škodljive posledice za ugled funkcije oziroma položaja ter ugled organa oziroma subjekta, v katerem obravnavana oseba deluje, uvesti nadzorne in disciplinske postopke in sprejeti ustrezne ukrepe skladno z zakonom, kodeksi ravnanja in načrtom integritete. O izvedenih ukrepih obvesti komisijo«.

Določeno je tudi, da

»...v primeru, ko je ugotovljeno hujše koruptivno ravnanje funkcionarja, uradnika na položaju ali poslovodne osebe, pošlje organu, ki je pristojen za imenovanje in razrešitev obravnavanega posameznika predlog za razrešitev in o tem obvesti javnost. Pristojni organ se je o predlogu komisije za razrešitev dolžan izreči v roku 30 dni«.

3.1.2 Protikorupcijska zakonodaja in strateški dokumenti

3.1.2.1 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije in priprava osnutka sprememb in dopolnitev

ZIntPK (Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2) je razdeljen na enajst delov. Prvi del vsebuje splošne določbe, kjer najdemo določbe o vsebini, namenu uresničevanja in veljavnosti zakona ter pomenu izrazov. Zakon »določa ukrepe in metode za krepitev integritete in

transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov« (ZIntPK, Ur.l. RS, št. 69/11–UPB2, 1. člen).

Drugi del ZIntPK (Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2) je v celoti posvečen Komisiji za preprečevanje korupcije, kjer med drugim najdemo določbe o opredelitvi in sestavi KPK, načinu delovanja, nalogah in pristojnostih, sodelovanju z neprofitnimi organizacijami zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije, nadzoru nad delom komisije. Tretji del je namenjen predvsem zaščiti prijaviteljev. V četrtem delu najdemo določbe o preprečevanju nasprotja interesov in nadzoru nad sprejemanjem daril, v petem pa določbe o nadzoru nad premoženjskim stanjem. Šesto poglavje obravnava načrte integritete, peto pa Resolucijo o preprečevanju korupcije.

Osmi del je namenjen lobiranju, a že v 14. točki 4. člena (Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2) tega zakona je opredeljeno lobiranje kot

»delovanje lobistov, ki za interesne organizacije izvajajo nejavno vplivanje na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, pa tudi na odločanje državnih organov in organov ter uprav lokalnih skupnosti, ter nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah razen tistih, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov. Za dejanje lobiranja šteje vsak nejavni stik lobista z lobiranci, ki ima namen vplivati na vsebino ali postopek sprejemanja prej navedenih odločitev«.

Delo lobista lahko opravlja le registrirani lobist, a obstajajo izjeme. Lobist je lahko le polnoletna oseba, ki ni zaposlena v javnem sektorju, funkcionar pa le po preteku dveh let, odkar je prenehal mandat (ZIntPK, Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2, 56. člen). 58. člen navaja, da lahko lobira domača ali tuja fizična oseba, ki se vpiše v register. Za pravno osebo pa lahko lobira le fizična oseba, ki se vpišev register, hkrati pa navaja tudi, da »se oseba, ki lobira za interesno organizacijo, v kateri je zaposlena, za ta namen ni dolžna vpisati v register lobistov. Enako velja za zakonitega zastopnika ali izvoljenega predstavnika interesne organizacije«. Lobist, ki je vpisan v register lobistov, mora komisiji pisno poročati o svojem delu in zakon določa tudi vsebino tega poročila, ki mora med drugim vsebovati podatke o interesnih organizacijah, za katere je lobiral, podatke o višini plačila za vsako zadevo za katero je lobiral za organizacijo, navedbo namena in cilja lobiranja, navedbo državnih organov in lobirancev, pri katerih je lobiral, navedbo vrst in načinov lobiranja ipd. (ZIntPK, Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2, 63. in 64. člen). Komisija nato preveri ali poročilo vsebuje vse podatke in ali so navedeni podatki in navedbe v poročilu resnične (ZIntPK, Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2, 65. in 66. člen). Lobist ima dolžnost, da se lobirancem identificira in navede namen in cilj lobiranja. (ZIntPK, Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2, 69. člen). Če lobist ne ravna v skladu z določbami zakona, ga lobiranec prijavi komisiji in nato ima lobist pravico izjaviti se o prijavi (ZIntPK, Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2, 71. in 72. člen). 73. in 74. člen pa navajata sankcije v primeru kršitev določb.

Deveti del zakona vsebuje določbe, ki se nanašajo na uporabo podatkov in vodenje evidenc. Deseti del zakona obravnava kazenske določbe, in sicer določa višino globe za prekrške fizičnih in pravnih oseb ter prekrške interesne organizacije. 80. člen (ZIntPK, Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2) določa, da »za izvajanje in za nadzor nad izvajanjem določb tega zakona je pristojna komisija«. Enajsti del zakona vsebuje predhodne in končne določbe.

V pripravi pa je Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (2016). V Programu ukrepov Vlade Republike Slovenije za preprečevanje korupcije 2015–2016 je bil med predvidene ukrepe proti korupciji uvrščen tudi ukrep »Priprava osnutka sprememb in dopolnitev Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije«. Za nosilca izvedbe ukrepa je bilo določeno Ministrstvo za javno upravo v sodelovanju z Ministrstvom za pravosodje, Ministrstvom za notranje zadeve in KPK (KPK, 2015a). Sredi leta 2016 je pristojnost systemskega urejanja omejevanja korupcije z Ministrstva za javno upravo prešla na Ministrstvo za pravosodje, s čimer je Ministrstvo za pravosodje prevzelo tudi nalogo priprave besedila sprememb in dopolnitev ZIntPK, pri čemer komisija aktivno sodeluje (KPK, 2016a). Namen novele je sprememba in dopolnitev določb z namenom povečanja učinkovitosti KPK, a hkrati se ohranja njeno neodvisnost in samostojnost. Novela ZIntPK je bila pripravljena na podlagi mnenja, da je potrebno dopolniti in razjasniti zakonske pojme, povečati število nalog in pristojnosti komisije, spremeniti in/ali dopolniti postopek imenovanja in razrešitve članov KPK, spremeniti način odločanja komisije, urediti in določiti postopke, ki jih izvaja komisija, preurediti poglavje o dolžnem izogibanju nasprotju interesov in poglavje o nadzoru nad premoženjskim stanjem, dopolniti določbe o vodenju evidenc in kazenske določbe oziroma dopolnjujejo se določila o prekrških in sankcijah ipd. (Ministrstvo za pravosodje, 2016, str. 3–5; KPK, 2016b; Inštitut za ustavno pravo, 2014).

3.1.2.2 Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji

Resolucijo o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Ur.l.RS 85/2004) je sprejel Državni zbor 16. junja 2004. Resolucija je nacionalni dokument, na podlagi katerega se ocenjuje stanje na področju korupcije, določa politiko in sprejema programe na področju preprečevanja korupcije (KPK, 2014j).

V uvodu Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Ur.l.RS 85/2004) je potrjeno, da je bil dotedanji način spopadanja s korupcijo predvsem represivne narave oziroma osredotočen zgolj na odpravljalne posledice, ne pa tudi na vzroke korupcije. Za odpravo korupcije je potrebno odpraviti pogoje za pojav in razvoj korupcije, vzpostaviti ustrezno pravno in institucionalno okolje, uveljaviti ničelno toleranco do korupcije in sicer s pomočjo izobraževanj, upoštevanjem mednarodnih standardov s tega področja. Ukrepi, ki jih vsebuje Resolucija, so dolgoročni, usklajeni s stopnjo razvoja in upoštevajo človekove pravice in svoboščine (KPK, 2014j). Resolucija (Ur.l.RS 85/2004) vsebuje tudi definicijo korupcije, ki je skladna z določbami Zakona o preprečevanju korupcije in sicer:

»Korupcija je vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenega, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.«

V Resoluciji o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Ur.l.RS 85/2004) je natančno obrazloženo, kaj spada pod pojem »vsaka kršitev«, »dolžno ravnanje«, »uradne osebe«, »odgovorne osebe«, »zasebni sektor«, »javni sektor«, »posreden način«, »osebe«, »pričakovana korist«, »korist«, »koruptivni namen«. Resolucija vsebuje tudi predpostavke resolucije, in sicer: spoštovanje človekovih pravic in svoboščin, politična volja, časovna primernost, ustrezna ocena stanja, sodelovanje zasebnega in javnega sektorja ter civilne družbe, preventiva pred represijo, postopnost, transparentnost in odprtost projekta, organizirani in spontani nadzor ter merljivost uspehov, trajnost, sprotno ocenjevanje in popravki. Resolucija navaja tudi cilje Resolucije, med drugim tudi odpravo pogojev za nastanek korupcije, vzpostavitev ustreznega pravnega in institucionalnega okvirja, upoštevanje ničelne tolerance do korupcije, uveljavljanje etičnih standardov, spoštovanje mednarodnih standardov s tega področja. Poleg teh splošnih in osnovnih ciljev Resolucija navaja tudi druge cilje, med katerimi so tudi transparentnost pri financiranju političnih strank in trošenju proračunskih sredstev, zagotovitev neodvisnega in učinkovitega delovanja organov odkrivanja in pregona, sodstva in drugih nadzornih mehanizmov, vzpostavitev primernih mehanizmov zaznavanja in morebitnega obveščanja o korupcijskem ravnanju, identifikacija področij, ki so najbolj izpostavljeni korupciji, itd.

V Resoluciji o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Ur.l.RS 85/2004) je poudarjeno, da edini način, ki zagotavlja dejansko zmanjšanje korupcije je odprava vzrokov, pogojev in okoliščin, ki omogočajo ter pospešujejo nastanek in razvoj korupcije. To pa pomeni, da je bistvenega pomena preventiva, represija pa mora predstavljati le korektiv za obravnavo najhujših oblik korupcije in odpravo posledic korupcije. Predvidene ukrepe Resolucija razdeli na več poglavij, podrobnejše aktivnosti, cilje in odgovorne institucije in roke pa vsebuje Akcijski načrt uresničevanja Resolucije, ki ga pripravi KPK. Resolucija navaja, kateri so potrebni ukrepi (zakonodajni, institucionalni in praktični) na področju politike, državne uprave, organov odkrivanja, pregona in sojenja, gospodarstva, nevladnih organizacij, medijev in splošne javnosti. V Resoluciji je poudarjeno, da le sprejem Resolucije ne pripomore k izboljšanju stanja na področju korupcije, potrebno je Resolucijo uresničevati preko akcijskih načrtov. Z Akcijskim načrtom uresničevanja Resolucije so določeni nosilci posameznih ukrepov, ki nato sestavijo poročilo o uresničevanju Resolucije namenjeno KPK.

Komisija za preprečevanje korupcije je Akcijski načrt uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji sprejela 2. februarja 2005 in ga nato dopolnila oziroma spremenila 17. avgusta 2009. V akcijskem načrtu so določene aktivnosti, ki jih je potrebno izvesti, da se doseže cilje Resolucije. Za vsako področje so določene aktivnosti in ukrepi, ki jih je potrebno izvesti v predvidenem roku, kdo so

odgovorne institucije, katera so morebitna tveganja in kateri so zasledovani cilji (Akcijski načrt uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, 2017). Nekatero nalogo, določeno v Akcijskem načrtu, so že izpolnjene druge še ne. Odgovorni za izvedbo ukrepov morajo poročati KPK oziroma ji posredovati poročilo o izvajanju ukrepov. Na podlagi poročil pa komisija ugotovi, kateri ukrepi so bili izvedeni in kateri še ne in nato ustrezno spremeni akcijski načrt. Komisija je leta 2016 pregledala obstoječi načrt in iz njega črtala aktivnosti in ukrepe, ki so bili izvedeni (KPK, 2014j; KPK, 2016a).

3.1.2.3 Program ukrepov vlade RS na področju korupcije

Ob upoštevanju preteklega programa, in sicer Programa ukrepov Vlade Republike Slovenije za preprečevanje korupcije za obdobje 2015–2016 – ničelna toleranca do korupcije, je vlada pripravila nov Program Vlade Republike Slovenije za krepitev integritete in transparentnosti 2017–2019. Glavni poudarek je na ukrepih za izboljšanje integritete v javnem sektorju in za povečanje transparentnosti delovanja v javnem sektorju. Pri pripravi programa je vlada upoštevala tudi usmeritve in načrte na podlagi Strategije razvoja javne uprave 2015–2020. V dvoletnem programu vlada predstavlja konkretne ukrepe, določa nosilce, način izvedbe ter kazalnike za pregled doseganja zastavljenih ciljev (Program Vlade RS za krepitev integritete in transparentnosti 2017–2019; KPK, 2016c).

Ukrepi so razdeljeni v štiri vsebinska področja ukrepanja, in sicer: 1. ozaveščanje javnih uslužbencev in funkcionarjev glede integritete in transparentnosti (ukrepi zajemajo različne dejavnosti kot na primer usposabljanja, priprava spletnih brošur, ipd.); 2. javne finance – upravljanje in nadzorni mehanizmi (npr. sprememba ureditve glede podeljevanja koncesij, krepitev integritete poslovnega okolja, itd.); 3. transparentnost, gospodarnost in učinkovitost pri porabi javnih sredstev (ukrepi na področju postopkov javnega naročanja, ravnanja z državnimi nepremičninami itd.); 4. povečanje transparentnosti in učinkovitosti pri pripravi predpisov in vodenju postopkov (ukrepi namenjeni na primer okrepitvi normativnega okvira glede javnosti sojenja, možnosti spremljanja reševanja postopkov pri ministrstvih in upravnih enotah). Za vsak ukrep je določen nosilec in morebitni sodelujoči, cilji in kazalniki ter rok za izvedbo ukrepa (Program Vlade Republike Slovenije 2017–2019).

3.2 Odkrivanje in dokazovanje korupcije

Korupcijo lahko tudi opišemo kot kaznivo dejanje brez (prepoznane) žrtve in pri čemer obe vpleteni osebi imata koristi od koruptivnega dejanja. Zato tudi empirični podatki ponujajo le grobo oceno škode zaradi korupcije (Fijnaut, 2002). Odkrivanje korupcije je zelo zahtevna naloga, saj gre običajno za razmerja med omejenim številom ljudi, kjer velja najvišja stopnja diskretnosti in kjer je z vseh strani prisotna želja po korsiti in prednosti. Običajno se nihče med udeleženci ne počuti kot žrtev, zato ni interesa po prijavi kaznivega

dejanja ali pripravljenosti na sodelovanje z organi odkrivanja in pregona (Dobovšek, 2012, str. 99; Blažek, 2011; Klemenčič, 2004).

Problem je torej dokazovanje pri preiskovanju te oblike kriminalitete, saj je nemogoče dokazovati s pomočjo listin ali drugih materialnih dokazov. Do potrebnih dokazov se lahko preiskovalci dokopljejo le na podlagi prijav oziroma izjav vpletenih, kar pa se ne zgodi, če imajo od korupcijskega posla korist vsi vpleteni. Dejanja korupcije so skrita oziroma »nevidna kazniva dejanja« in za njih lahko le sumimo, da obstajajo, zato se država čedalje več poslužuje različnih prikritih preiskovalnih in tajnih policijskih ukrepov, predvsem s tajnim delovanjem in navideznim dajanjem oziroma jemanjem podkupnine. Zaradi težav pri dokazovanju korupcije se vse bolj uporabljajo indici. V kriminalistiki se pojem indic nanaša na sumljive okoliščine, oziroma razloge za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje. Indici torej kažejo na to, da bi se lahko določena oseba ukvarjala s kriminalno dejavnostjo. Med indice se na primer uvršča spremembo življenjskega stila, povabila na določene prireditve, probleme odvisnosti, zagovarjanje določenih idej, nerazložljive odločitve, prekoračitve diskrecije, ignoriranje dolžnosti, izogibanje predpisom, pospeševanje le določenih zadev, pomankljiva dokumentacija, delo izven delovnega časa, različne presoje v podobnih primerih, ipd. Namen pa je, da ljudje spoznajo indice, ki kažejo na korupcijo in začno prijavljati (Dobovšek 2012, str. 99–106; Klemenčič, 2004). V Sloveniji je policija tisti organ, ki se aktivno ukvarja s problemom korupcije od same zaznave korupcijskega kaznivega dejanja do uvedbe kazenskega postopka (Dobovšek 2005, str. 18–24).

Policija preiskuje kazniva dejanja v predkazenskem postopku po usmeritvah tožilstva. Zakon o kazenskem postopku (v nadaljevanju ZKP) omogoča uporabo prikritih preiskovalnih ukrepov tudi na področju korupcijskih kaznivih dejanj (Smolej & Gorenak, 2013). Prikriti preiskovalni ukrepi so definirani v ZKP (Ur.l.RS, št. 32/2012-UPB8) od 149.a člena do člena 156, kjer so navedeni tudi dokazni standardi. Pri preiskovanju korupcijskih kaznivih dejanj lahko pristojni državni tožilec dovoli uporabo prikritih ukrepov za izvedbo navideznega sprejemanja oziroma dajanja daril ali podkupnine, a le, če je mogoče utemeljeno sklepati, da je določena oseba vpletena v kriminalno dejavnost. Policija in njihovi sodelavci pri tem ne smejo izzvati kriminalne dejavnosti, kar pomeni, da ukrep ne sme napeljati k storitvi kaznivega dejanja osebo, ki tovrstnega kaznivega dejanja sicer ne bi bila pripravljena storiti (ZKP, Ur.l.RS, št. 32/2012-UPB8, 155. člen; Klemenčič, 2004; Dobovšek 2012, str. 111; Smolej & Gorenak, 2013).

Koruptivna ravnanja, ki so obenem tudi kazniva dejanja, posebej opredeljuje Kazenski zakonik RS (Ur.l.RS, št. 50/12-UPB2, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17): kršitev proste odločitve volivcev (151. člen), sprejemanje podkupnine pri volitvah (157. člen), nedovoljeno sprejemanje daril (241. člen), nedovoljeno dajanje daril (242. člen), zloraba uradnega položaja ali uradnih pravic (257. člen), jemanje podkupnine (261. člen), dajanje podkupnine (262. člen), sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje (263. člen), dajanje daril za nezakonito posredovanje (264. člen). V Kazenskem zakoniku so navedene

tudi sankcije za posamezno kaznivo dejanje glede na različne situacije. V 241. členu je za nedovoljeno sprejemanje daril navedeno, da se kaznuje z zaporom od šestih mesecev do petih let oziroma treh mesecev do petih let oziroma do dveh let, glede na različno situacijo in se, kot tudi v drugih primerih, sprejeto darilo, nagrada ali kakšna druga korist odvzame. Za nedovoljeno dajanje daril (242. člen) je določen zapor od šestih mesecev do petih let ali do treh let, nagrada pa se odvzame. Za zlorabo uradnega položaja ali uradnih pravic (257. člen) so predvidene kazni z zaporom do enega leta, do treh let, od treh mesecev od petih let in od enega do osmih let. V 257.a členu je navedeno oškodovanje javnih sredstev, za katerega je zagrožena denarna kazen in kazen zapora od treh mesecev do petih let, v primeru velike premoženjske škode pa od enega leta do osmih let. Za jemanje podkupnine je zagrožena denarna kazen in zaporna kazen od enega do osmih let, zaporna kazen od enega do petih let, denarna ali zaporna kazen do treh let (261. člen). Dajanje podkupnine (262. člen) se kaznuje z denarno kaznijo in zaporom od enega do petih let oziroma z zaporom od šestih mesecev do treh let. Sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje (263. člen) se kaznuje z zaporom do treh let, dajanje daril za nezakonito posredovanje (264. člen) se kaznuje z zaporom do treh let oziroma od enega do petih let. Za primerjavo Dobovšek (2012, str. 135) navaja, da uradni osebi, ki razdeljuje ogromne zneske nepovratnih državnih pomoči in pri tem zase pridobiva milijonske zneske, grozi pet let zapora tako kot osebi, ki je vlomila v avto.

Zagrožene kazenske sankcije naj bi bile učinkovite, sorazmerne in odvračevalne (OECD, 2016; Jager & Šugman Stubbs, 2013). Koncept polne učinkovitosti določene politike pa je problematičen, saj kazenske sankcije ne bodo nikoli dovolj uspešne in odvračevalne za popolno izkoreninjenje problema (Jager & Šugman Stubbs, 2013). V raziskavi Slovenskega javnega mnenja leta 2009 je več kot polovica anketirancev menila, da lahko uvedba strožnjih kazni vpliva na zmanjšanje števila kaznivih dejanj, kar kaže na povečano stopnjo punitivnosti v Sloveniji oziroma strožjega stališča glede kaznovanja storilcev kaznivih dejanj (Meško, Šifrer, & Vošnjak, 2012).

V letnem poročilu o delu policije je zapisano, da je boj proti gospodarski kriminaliteti ena od prednostnih nalog policije, predvsem na področjih z večjim tveganjem za pojav gospodarskih in korupcijskih kaznivih dejanj (bančništvo, javna pooblastila, zdravstvo, zaščita finančnih interesov EU) (Policija, 2017). Vendar mora policija pri svojem delu tesno sodelovati tudi z mnogimi drugimi organi, ki lahko veliko prispevajo k uspešni preiskavi tovrstnih kaznivih dejanj, med katerimi so državno tožilstvo, Urad RS za preprečevanje pranja denarja, Finančni urad RS, računsko sodišče, sodišče, Komisija za preprečevanje korupcije, ipd. (Dobovšek 2005, str. 18–24, Dobovšek, 2012). Vlada RS je za namen soočanja z gospodarsko kriminaliteto in korupcijo ustanovila v okviru Policije Nacionalni preiskovalni urad (v nadaljevanju NPU). NPU je pristojen za odkrivanje in preganjanje najhujših oblik gospodarske kriminalitete, korupcije in drugih zahtevnejših kaznivih dejanj (Ferre, 2013). Multidisciplinarno delovanje specializiranih preiskovalnih

skupin omogoča hitrejšo, celovitejšo in bolj usklajeno obravnavanje zadev v okviru gospodarske kriminalitete in korupcije (Bobnar, 2013).

Iz letnega poročila o delu policije je razvidno, da so bile vložene kazenske ovadbe ali poročila v njihovo dopolnitev za 199 (prejšnje leto 89) tipičnih korupcijskih kaznivih dejanj, pri čemer je policija ovadila 233 (prejšnje leto 105) oseb. Poleg tega je policija obravnavala še 64 (prejšnje leto 32) kaznivih dejanj gospodarske kriminalitete, ki so vsebovala elemente korupcije. Na povečanje števila obravnavanih kaznivih dejanj in storilcev je vplivala učinkovita uporaba prikritih preiskovalnih ukrepov (Policija, 2017). Prihaja pa do velikih razlik med številom primerov, ki jih komisija letno pošlje policiji in nato policija v obliki kazenskih ovadb pošlje tožilstvu, saj mora policija najprej zbrati dovolj dokazov, da je bilo kaznivo dejanje storjeno in ne zadoščajo le splošni sumi (Smolej & Gorenak, 2013).

3.3 Ocena stanja korupcije v Sloveniji

Za oceno stanja korupcije v državi ni dovolj le proučitev zakonodajnega okvirja, saj je za preprečevanje in odkrivanje korupcije ključno izvajanje ukrepov v praksi. V nadaljevanju bom najprej predstavila glavne probleme na področju korupcije v Sloveniji in nato sledi predstavitev rezultatov raznih raziskav o percepciji korupcije.

3.3.1 Identifikacija glavnih problemov

Kljub temu, da je Slovenija med državami Srednje in Vzhodne Evrope med najdejavnimi v boju proti korupciji, saj ima dobro razvit pravni in institucionalni protikorupcijski okvir, Evropska komisija meni, da je v zadnjih letih prišlo, sredi domnev in dvomov o integriteti funkcionarjev na visokih položajih, do upada politične volje za boj proti korupciji (European Commission, 2014; Grivec, 2015). Komisija za preprečevanje korupcije je objavila ugotovitve o konkretnem primeru, pri čemer je šlo za pasivnost pristojnih pri obravnavanju kršitev. Po izkustvih komisije to ni le osamljen primer, a pogost problem (KPK, 2015b).

Leta 2014 je Evropska komisija pripravila poročilo EU o boju proti korupciji, ki vsebuje med drugim ocene o spopadanju držav s korupcijo in priporočila (Evropska komisija, 2015). Komisija v poročilu Sloveniji predlaga vrsto ukrepov, med drugim uvedbo odvračalnih kazni za izvoljene in imenovane funkcionarje, če kršijo zahteve o prijavi premoženjskega stanja in nasprotju interesov, ter sprejetje dodatnih ukrepov za okrepitev standardov odgovornosti izvoljenih funkcionarjev. Sloveniji predlaga tudi, naj okrepi protikorupcijske mehanizme v zvezi s podjetji v državni lasti ali pod državnim nadzorom ter na področju postopkov za oddajo javnih naročil (European Commission, 2014; Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, 2016). Vlada Republike Slovenije je sporočila, da je za mandatno obdobje 2014–2018

njeno poslanstvo povrnitev zaupanja ljudi v državo in njene temeljne stebre državotvornega delovanja, pri čemer je izpostavila odločen boj proti korupciji in ničelno toleranco do korupcije (Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, 2016).

Kljub temu, da so represivni ukrepi proti korupciji učinkoviti in imajo delno tudi preprečevalni učinek, je pomemben dejavnik boja proti korupciji tudi preprečevanje korupcije, saj se le tako lahko doseže spremembo odnosa ljudi do korupcije oziroma vzpostavi ničelna toleranca družbe do koruptivnih ravnanj (KPK, 2017c; Bosso, 2015). V Sloveniji je, po oceni KPK, izrazito prisotna korupcija belih ovratnikov. Posebno pozornost je potrebno nameniti tudi sistemski korupciji, ki pogosto skupaj s pomanjkljivo zakonodajo omogoča vrsto priložnosti, da posamezniki ali skupine svoje lastne interese postavijo pred interese skupnosti ali države (KPK, 2015b).

V zadnjem poročilu komisije so navedena nekatera izrazita sistemska korupcijska tveganja predvsem na področju zdravstva in sicer pri nabavi zdravil in medicinsko tehničnih pripomočkov. Sistemska korupcija v Sloveniji se pojavlja v obliki ujetja javnih naročil, kar pomeni, da določene politične in gospodarske elite, ob sodelovanju upravnega aparata, obvladujejo javna naročila. Komisija opozarja tudi na pomanjkanje transparentnosti pri postopku priprave predlogov zakonov, pri čemer sodelujejo osebe povezane z različnimi elitami (v gospodarstvu, zdravstvu, farmacevtski industriji, bančništvu, itd.). Temu sledijo analize o nujnosti sprejema določenega zakona, ki jih izdelajo subjekti, ki so povezani ali izhajajo iz elit. V tem primeru govorimo o prilagojenosti zakonodaje posameznim elitam. Komisija zato Vladi RS predlaga, da naj v nov dvoletni program za preprečevanje korupcije vključi obveznost posredovanja predlaganih predpisov v mnenje tudi komisiji (KPK, 2017b).

Komisija opozarja, da Etični kodeks funkcionarjev v Vladi RS in na ministrstvih dejansko ne deluje v praksi, saj prihaja do neukrepanja ob številnih ravnanjih članov vlade in njihovega osebja, kar kaže na nezainteresiranost Vlade RS za resnično ukrepanje na področju krepitve integritete. Velika pomankljivost omenjenega kodeksa je pomankanje mehanizma za njegovo uveljavitev in sankcioniranje morebitnih prekrškov (KPK, 2017b). Komisija je tudi sistematično analizirala razmere v slovenskem bančnem sistemu oziroma v bankah, kjer ima država večinski delež oziroma prevladujoč vpliv ter ugotovila korupcijska tveganja in ravnanja. Koruptivna ravnanja slabijo ekonomski položaj državnih bank, povzročajo gospodarsko škodo, negativno vplivajo na gospodarske razmere v državi in na javnofinančna sredstva države, saj so oslabitve in odpisi terjatev večkrat razlog dokapitalizacij iz proračunskih sredstev. V okviru bančnega sistema je komisija ugotovila sledeče uveljavljene prakse, ki imajo znake koruptivnih ravnanj: neustrezno upravljanje tveganj, nezadosten in pomankljiv notranji in zunanji nadzor nad bančnim poslovanjem, neobstoj doslednega ugotavljanja odgovornosti za ekonomsko neupravičene in druge slabe naložbe ter posledično zmanjšanje zaupanja v slovenski bančni sistem, vpliv političnih,

poslovnih in osebnih povezav na odločanje o naložbah bank. Kot posledico koruptivnih ravnanj komisija navaja znižanje bonitetnih ocen bank in države, kar pomeni težje pridobivanje finančnih sredstev in dražje zadolževanje v tujini (KPK, 2013b).

Komisija opozarja, da bi morala Banka Slovenije, kot neodvisna institucija in regulator bančnega trga, učinkoviteje uveljavljati pravila. Med drugim lahko pri izdajanju dovoljenj kandidatom za člane uprav presoja poleg strokovne primernosti tudi etično ustreznost kandidatov, poleg tega lahko članu uprave, ki krši stantarde etičnega ravnanja in upravljanja banke, odvzame že izdano dovoljenje. Po mnenju komisije, teh zakonskih možnosti Banka Slovenije ne dovolj uporablja oziroma v določenih primerih celo izdaja dovoljenja članom uprav bank, ki so v preteklosti ravnali neetično, negospodarno, nevestno in v nasprotju z integriteto vodstvenih in vodilnih oseb (KPK, 2013b). Komisija v oceni stanja za leto 2016 poudarja, da vlada ni uresničila nekaterih pomembnih ukrepov, med katerimi je ugotavljanje preteklih koruptivnih dejanj pri sklepanju bančnih poslov in priprava osnov za njihovo vnaprejšnje preprečevanje in odkrivanje (KPK, 2017b).

3.3.2 Zaznavanje korupcije

V začetku leta 2013 sta bili v okviru priprave poročila o boju proti korupciji izvedeni dve raziskavi Eurobaromentra, iz katerih je razvidno, da na evropski ravni kar tri četrtine anketirancev oziroma 76 odstotkov meni, da je korupcija v njihovih državah močno razširjena. V Sloveniji je odstotek še višji, saj kar 91 odstotkov Slovencev meni, da je v njihovi državi korupcija splošno razširjena (Evropska komisija, 2014; European Commission, 2014). Iz zbranih izsledkov javnomnenjske raziskave Svetovni barometer korupcije leta 2016 (angl. *Global Corruption Barometer*) je razvidno, da 59 odstotkov Slovencev meni, da je korupcija oziroma podkupovanje eden od treh največjih problemov v Sloveniji. Pri tem pa je pomembno poudariti, da kar 77 odstotkov slovenskih anketirancev meni, da se država slabo spopada s problemom korupcije. V okviru ukrepov zoper korupcijo le 25 odstotkov anketirancev v državah EU meni, da je prijava korupcije učinkovito sredstvo, približno 45 odstotkov pa je mnenja, da je prijava korupcije družbeno sprejemljivo dejanje (KPK, 2017b).

Glede osebnih izkušenj s podkupninami štirje odstotki Evropejcev in trije odstotki Slovencev trdijo, da so bili v preteklem letu pozvani, ali pa se je to od njih pričakovalo, naj plačajo podkupnino. Približno tri četrtine Evropejcev (73 odstotkov) je mnenja, da sta podkupovanje in uporaba zvez v njihovi državi pogosto najlažji način za pridobitev določenih javnih storitev, s tem pa se strinja kar 88 odstotkov Slovencev (Evropska komisija, 2014; European Commission, 2014). V javnomnenjski raziskavi Svetovni barometer korupcije leta 2013 je kar 27 odstotkov anketirancev iz vsega sveta poročalo, da je v obdobju zadnjih 12 mesecev plačalo podkupnino v okviru stikov s ključnimi javnimi institucijami in storitvami (Hardoon & Heinrich, 2013).

Raziskava, osredotočena na podjetja, je pokazala, da kar štiri od desetih evropskih podjetij je mnenja, da korupcija otežuje poslovanje, tri četrtine pa je mnenja, da je korupcija razširjena v njihovi državi, v Sloveniji kar 94 odstotkov (Evropska komisija, 2014; European Commission, 2014; Flash Eurobarometer 374, 2014). Na podlagi indeksa integritete javnega sektorja je bila Slovenija uvrščena na 21. mesto med 105-imi državami sveta, med državami EU je zasedla 16. mesto. Najslabše ocenjena je bila komponenta sodniške neodvisnosti, najboljše pa komponenti transparentnosti proračuna in administrativne ovire (KPK, 2017b; European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building, b.l.).

4 TESTI INTEGRITETE

4.1 Opredelitev testov integritete

Države uporabljajo najrazličnejše protikorupcijske ukrepe, od preventivnih do proaktivnih. Med slednje večinoma uvrščamo tudi teste integritete. Proaktivne metode se razlikujejo tudi po stopnji vdora, in sicer od pregledovanja javnih zapisov do bolj vsiljivih metod, kot so elektronski nadzor, prisluškovanje ali tajne operacije (Gounev, Dzhekova, & Bezlov, 2012). V nadaljevanju bom najprej razložila, kaj so pravzaprav testi integritete, saj ta pojem lahko zajema več dejavnosti, s katerimi se preverja integriteto oseb. Nato bom predstavila različne vrste testov integritete, ki jih države uporabljajo bodisi za preiskovanje korupcije kot tudi za preprečevanje oziroma odvrčanje od koruptivnih dejanj.

4.1.1 Definiranje testov integritete

Testiranje integritete je izraz, ki se uporablja za opis različnih dejavnosti, katerih namen je oceniti skladnost z zahtevami o integriteti. Nekatere države preverjajo integriteto javnih uslužbencev s simuliranjem priložnosti za korupcijo in sicer z uporabo testov integritete ali pa z preverjanjem življenjskega stila posameznika. Obsatja mnogo definicij in vrst testov integritete (Martini, 2012; Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011; Gounev et al., 2012). Testi integritete lahko med drugim obsegajo sledeče metode: varnostno preverjanje potencialnih zaposlenih, poligrafski testi (detektor laži), testi za droge in alkohol, spremljanje osebnih življenjskih slogov in primerjave prijavljenega dohodka s porabo, naključne ali ciljne inšpekcije službenega delovnega mesta ali vozil, inšpekcijski pregledi dokumentov, spremljanje osebnih in kadrovskih datotek uradnikov, ponujanje podkupnin uradnikom in s tem ustvarjanje možnosti vključitve uslužbenca v korupcijo, itd. (Gounev et al., 2012).

Na splošno gre pri testiranju integritete za postavljanje posameznika v simulirano situacijo, kjer lahko pride do koruptivega vedenja. Simulacija je zasnovana tako, da subjektu omogoča jasno izbiro ali bo deloval v skladu z zakonom ali ključnimi smernicami ali ne.

Nato se opazuje posameznikovo obnašanja v tej situaciji oziroma se preiskusi, ali se bo posameznik odzval na nezakonit ali neetičen način ali kako drugače v nasprotju z zahtevanim standardom integritete oziroma ali bo deloval v skladu z organizacijskimi in zakonodajnimi zahtevami. Test integritete mora subjektu zagotoviti enako možnost, da opravi ali ne opravi preiskusa. To se razlikuje od klasičnega protikorupcijskega preiskovalnega orodja, s katerim se prizadeva utemeljiti koruptivno ravnanje, do katerega naj bi že prišlo (United Nations, 2004; Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011).

Iz pravnega vidika se uporaba posebnih preiskovalnih metod v kazenskem postopku zelo razlikuje od uporabe sredstev za testiranje integritete. Oseba, ki se jo obravnava v okviru testa integritete, naj se ne bi soočila s posledicami, katerim so lahko podvrženi osumljenci, ki se jih obravnava z uporabo posebnih preiskovalnih metod, to so na primer predkazensko pridržanje, krvni in DNK testi, hišne preiskave, ipd. Poleg tega so posledice kazenskega postopka in testov integritete v večini primerov zelo različni. V primeru kazenskega postopka lahko oseba preživi cel preostanek življenja v zaporu, edina negativna posledica testov integritete pa je ugotovitev, da oseba ne izpolnjuje etičnih standardov za delo, kot je opredeljeno z zakonom. Posledično oseba naj ne bi bila več sposobna opravljati funkcije. Kot posledice testov integritete se ne predvideva ne kazni in ne zapora (Hoppe, 2014). Kljub temu nekateri predlagajo, da naj bi bile posledice neuspešno opravljenega testa integritete odvisne od resnosti dejanja in sicer bi lahko vključevale disciplinske ukrepe, prenehanje delovnega razmerja ali kazenske obtožbe (Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011).

4.1.2 Vrste testov integritete

Teste integritete lahko delimo na dve glavni skupini, in sicer so lahko ciljno usmerjeni ali naključni. Naključni pomeni, da se testira kateregakoli uslužbenca v državni agenciji, enoti, brez suma korupcije. Ciljno usmerjeni testi pa se izvajajo le na posameznikih ali skupini, pri katerih že obstaja sum korupcije oziroma koruptivnega vedenja (United Nations, 2004; Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011; Gounev et al., 2012; Martini, 2012; Mandić & Djordjević, 2016; Gillespie & Dang, 2016).

V praksi pa je meja med ciljno usmerjenimi in naključnimi testi lahko precej zbrisana. Določena organizacija je lahko predmet obravnave zaradi večjega tveganja za korupcijo, a brez obveščevalnih podatkov o dejanskem koruptivnem vedenju. Ciljna testiranja imajo na splošno preiskovalni namen, medtem ko je namen naključnih testiranj predvsem odvrtačalne narave (Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011; Gillespie & Dang, 2016). Na primer v okviru policijskega oddelka mesta New York se naključni testi izvajajo za namen zmanjšanja trenda korupcije,

ugotovljenega na podlagi raziskave, in niso osredotočeni na obravnavo točno določenih posameznikov (Davis, Carberry, Dignan, & Hayes, 2000).

Nekatere vrste ocenjevanj, ki se izvajajo v zasebnem sektorju, je torej mogoče prilagoditi za testiranje javnih uslužbencev. Tak primer so predzaposlitveni testi, ki preverjajo prosocialno vedenje, ali je oseba zaupanja vredna, poštena in zanesljiva. Torej se ti testi uporabljajo za identifikacijo posameznikov, ki so bolj nagnjeni k neprimernemu in nepoštenemu vedenju na delovnem mestu (Martini, 2012; Ones & Viswesvaran, 2001; Urbanova, Mayevskaya, & Pasnichenko, 2017; United Nations, 2004; U.S. Congress, Office of Technology Assessment, 1990). Uporaba testov integritete se je začela kot poskus odkrivanja nepoštenosti oziroma napovedovanja kotraproduktivnih delovnih vedenj pri kandidatih za zaposlitev brez uporabe poligrafskih testov (Berry, Sackett, & Wiemann, 2007). Za namen izbire primernih kandidatov predzaposlitveni testi ocenjujejo lojalnost, mentalno stabilnost, etiko in moralna načela, odnos do »nezaželenih vedenj« kot na primer do podkupovanja, klientelizma, kraje, prepričanja o pogostosti in obsegu kraje, ipd. (Barrett, 2001; Urbanova et al., 2017; Berry et al., 2007). Pomembno pa je poudariti, da naj ne bodo rezultati testov edino merilo pri odločanju o zaposlovanju, saj so lahko testi integritete, kot vsi testi, nepopolni in lahko pripeljejo do napačnih ugotovitev glede testiranih oseb (U.S. Congress, Office of Technology Assessment, 1990; Berry et al., 2007). Veljavnost testov integritete ostaja tema razprave, saj naj ne bi bili močan napovedovalec vedenja, ki naj bi ga merili (Richards & Feenstra, 2014).

Obstaja nekaj orodij za preverjanje integritete, ki so bili uporabljeni za določanje stopnje integritete in etike javnih uslužbencev v državah po svetu, in sicer predzaposlitveni testi integritete, testiranje integritete in preverjanje življenjskega sloga. Na Nizozemske mora opraviti test integritete vsakdo, ki je imenovan na mesto, ki vključuje oblikovanje politik v finančnem sektorju (Martini, 2012; Gounev et al., 2012). Klasični primeri uporabe testov integritete so na področju boja proti korupciji v policiji (United Nations, 2004; Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011; Gounev et al., 2012). Policijski oddelek mesta New York je uvedel režim testiranja integritete, ki vključuje bodisi ciljne bodisi naključne teste integritete (Pope, 2000). Testi integritete se ponavadi izvajajo za identifikacijo policistov, ki so nagnjeni k koruptivnim praksam, za zbiranje dokazov za pregon ali za začetek disciplinskega postopka, pa tudi za identifikacijo tistih, ki so zaupanja vredni, nekoruptivni in si zaslužijo napredovanje (Mandić & Djordjević, 2016). Moldavija je uvedla teste integritete pri preverjanju sodnikov (Gillespie & Dang, 2016). Testiranje integritete naj bi bilo učinkovito orodje tako za preprečevanje kot kazenski pregon korupcije (United Nations, 2004).

4.2 Uvedba testov integritete kot protikorupcijskega orodja

Testi integritete se izvajajo v različnih državah. Države pa se različno odločajo o oblikah in omejitvah testov integritete ter o področju uporabe. Večina držav izvaja teste integritete v okviru policijskih sil, kjer obstajajo težave s korupcijo ali imajo veliko pritožb s strani državljanov glede policijskega dela (Mandić & Djordjević, 2016; Pope, 2000). Prvič naj bi teste integritete kot protikorupcijsko orodje uvedli v ZDA v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja v okviru policijskega oddelka mesta New York (angl. *New York City Police Department*, v nadaljevanju NYPD) (OSCE, 2004; Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011; Gillespie & Dang, 2016). V Združenem kraljestvu so teste integritete uvedli v okviru londonske policije leta 1998 (Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011).

Potekajo pa tudi razprave o smiselnosti uvedbe testov integritete v okviru sodne veje oblasti, kot je to storila Moldavija (Gillespie & Dang, 2016) in na nekatera druga področja javnega sektorja. Ena od zamisli je, da bi morale biti mednarodne korporacije, ki bi se potegovale za pogodbe o izvedbi javnih naročil, preverjene s programom za testiranje integritete. V primeru plačila podkupnine bi bila družba uvrščena na črno listo (Pope, 2000; United Nations, 2004).

4.2.1 Pregled po državah

Testiranje v policijskih vrstah se izvaja v nekaterih evropskih policijskih oddelkih, na primer v Romuniji in na Češkem, v večini avstralskih policijskih oddelkih in v Hong Kongu, kjer so v uporabi tudi na drugih področjih javnega sektorja (Mandić & Djordjević, 2016; Gillespie & Dang, 2016). Hong Kong ima enega najboljših organov za boj proti korupciji. Neodvisna protikorupcijska komisija Hong Konga je neodvisen organ z izredno obsežnimi pooblastili, ki vključujejo med drugim pridržanje oseb, preverjanje bančnih računov, pridržanje potnih listov in premoženja za preprečitev pobega osumljencev iz države, uporabo proaktivnih preiskovalnih metod za odkrivanje primerov korupcije (med katere prištevano tudi teste integritete) z uporabo tajnih operacij in naprednih tehnologij, ipd. V okviru EU strokovnjaki navajajo kot primer najučinkovitejše protikorupcijske komisije latvijski biro za preprečevanje in boj proti korupciji (KNAB), ki ima pomembno vlogo pri preiskovanju primerov korupcije na višjih ravneh uprave in v okviru političnih strank (Wickberg, 2013c). Ukrajina se tudi odloča o uvedbi testov integritete kot orodja za preverjanje poklicne in moralne integritete javnih uslužbencev, saj je poslala osnutek zakona v proučitev Beneški komisiji (Bartole, Bílková & Papuashvili, 2015).

Londonska policija uporablja tako imenovano obveščevalno vodeno testiranje integritete, ki je v bistvu oblika ciljnega testiranja. Zakon, ki ureja to področje je Zakon o urejanju

preiskovalnih pooblastil iz leta 2000 (angl. *Regulation of Investigatory Powers Act 2000*). V večini primerov se pri izvajanju testov integritete uporabljajo prikrite preiskovalne tehnike (HMIC, 2015). Omenjeni zakon ureja med drugim področje prestrazovanja, izvajanje nadzora in izvajanje prikritih preiskovalnih ukrepov ter v zvezi s tem določa, kdo lahko odobri izvajanje teh ukrepov (*Regulation of Investigatory Powers Act 2000*, 2000, c.23).

Testiranje integritete ni običajna praksa v državah članicah EU in ni enotnega pristopa k izvajanju tega ukrepa. Kljub temu so testi integritete splošno sprejeti kot učinkovito orodje za preprečevanje korupcije, ki daje relativno hitre rezultate (seznanjenost o poteku testiranja odvrča od izvajanja koruptivnih dejanj) in prinaša večkratne koristi javnemu sektorju, državljanom in državi, saj utrjuje integriteto in ponovno vzpostavlja kredibilnost javnih institucij, vzpostavlja ničelno toleranco do korupcije med javnimi uslužbenci ter izboljšuje ugled države in s tem ustvarja pogoje za družbeni in gospodarski razvoj družbe (Twinning Project Fichte, 2016). V nadaljevanju bom predstavila ureditev testov integritete v New Yorku, Avstraliji, na Češkem, v Romuniji in Moldaviji.

4.2.1.1 New York

Komisija za preiskavo domnevne policijske korupcije (Knappova komisija) je ugotovila, da so imele tradicionalne preiskovalne tehnike omejeno vrednost in da so dosegle večji uspeh tajne operacije (Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011). Ideja o testih integritete je torej nastala po objavi poročila Knappove komisije leta 1970 in nato Mollenove komisije leta 1994. Mollenova komisija je med drugim predlagala povečanje števila testov integritete in izvajanje testov na podlagi navodil tožilca. Po poročilu Mollenove komisije je NYPD uvedel program testiranja integritete, ki vključuje redne ciljne in naključne teste. Teste integritete izvaja Urad za notranje zadeve (angl. *Internal Affairs Bureau*) v okviru NYPD. Leta 1995 je urad za notranje zadeve NYPD izvedel na stotine testov integritete, ni pa izdal števila izvedenih testov, ker je bil mnenja, da je bolje, da člani NYPD ne vedo točno, koliko testov se izvaja (Davis et al., 2000; KPMG International, 1996). Komisija za boj proti korupciji v policiji (angl. *Commission to Combat Police Corruption*) je bila ustanovljena leta 1995 kot stalni odbor za spremljanje in ocenjevanje protikorupcijskih programov, dejavnosti in prizadevanj NYPD. Komisija je popolnoma neodvisna od NYPD, njene komisarje imenuje župan (NYC, b.l.)

Za namen analize učinkovitosti programa testov integritete oziroma naključnih testov je komisija za boj proti korupciji v policiji (želela je pridobiti drugo mnenje poleg pozitivne ocene NYPD) najela zunanjega izvajalca in sicer računovodsko podjetje KPMG International. Na podlagi reprezentativnega vzorca 40 naključnih testov iz prvih šestih mesecev leta 1996 in intervjujev z notranjimi in zunanji strokovnjaki je KPMG podala zaključke o učinkovitosti programa naključnih testov integritete. KPMG je pri tem upoštevala štiri cilje programa naključnih testov integritete, ki jih je določil NYPD.

Omenjeni cilji so: oblikovanje dodatnega protikorupcijskega sredstva za namen identifikacije in ujetja koruptivnih policijskih uradnikov, oblikovanje merila za korupcijo, ki bi skupaj z drugimi dejavniki omogočal vsaj omejeno analizo korupcije v NYPD, uvedbo občutka vseprisotnosti v okviru NYPD z namenom, da uslužbenci obravnavajo vsako nalogo, kot bi bil test integritete in identifikacija potrebe po usposabljanju policijskih uradnikov. KPMG je glede programa naključnega testiranja, kljub določenim uspehom, ocenil, da večinoma ni uspel izpolniti opredeljenih ciljev. Podjetje KPMG je na primer prišlo do zaključka, da naključno testiranje ni uspešno pri identifikaciji in ujetju koruptivnih uradnikov, ker je le malo testov odkrilo koruptivno ravnanje policijskih uradnikov. Pri tem pa KPMG ni upošteval razlage urada za notranje zadeve, da je razlog majhnega števila kršitev pravzaprav posledica odvrtačnega učinka testov od korupcijskih ravnanj (KPMG International, 1996; Davis et al., 2000).

Na podlagi omenjenih ocen je Komisija za boj proti korupciji v policiji ovrednotila program testiranja in priporočila povečanje števila ciljnih testiranj integritete in zmanjšanje števila naključnih testov. V poročilu leta 1997 je predlagala tudi pridobitev več informacij o subjektu, ki bo testiran in lokaciji testa s pomočjo obveščevalnih virov ter neredno objavljane števila opravljenih ciljnih in naključnih testiranj, da se ohrani percepcija, da vsaka delovna naloga je lahko v resnici test (Davis et al., 2000). Kljub temu, da je NYPD omejil izvajanje naključnih testov, saj rezultati niso upravičili visokih stroškov, naključno testiranje ostaja pomemben del splošne strategije NYPD za testiranje integritete (Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011). Po določenih podatkih naj bi bilo na leto izvedenih več kot 1.500 testov integritete med 40.000 policisti. Pri ciljnim testiranjem, kar 20 odstotkov uslužbencev testa ne opravi, zato so odstavljani iz delovnega mesta in kazensko preganjeni. Nasprotno pa pri naključnem testiranju preizkusa ne opravi le okoli 1 odstotek uslužbencev (Pope, 2000; United Nations, 2004; OSCE, 2004).

Namen testov integritete, to je simuliranih situacij, je bil in je še danes povzročiti odziv ciljnega policista, da se ugotovi, ali izkazuje zadostno integriteto, da se upre skušnjavi po osebnem dobičku in se izogne storitvi kaznivega dejanja ali disciplinski kršitvi. NYPD je uvedel režim testiranja integritete, ki vključuje bodisi ciljne bodisi naključne teste integritete (Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011; Pope, 2000; OSCE, 2004; United Nations, 2004; Davis et al., 2000). Urad za notranje zadeve NYPD opredeljuje teste integritete kot ustvarjanje virtualnih situacij ali pogojev, katerih cilj je povzročiti reakcijo osebe, ki se testira. Simuliran scenarij mora biti čim bolj realističen. Oseba lahko svobodno opravlja ali ne opravlja svoje delovne naloge v skladu s predpisi in smernicami policijskega oddelka. Namen testa integritete je preiskušati vedenje policista pri tipični delovni nalogi. S spremljanjem in ocenjevanjem se določi moralno in integriteto policista ter njegovo splošno delovanje (Pope, 2000; Davis et al., 2000; United Nations, 2004; OSCE, 2004; KPMG International, 1996).

Celoten postopek testiranja integritete ureja notranji pravilnik oziroma smernice, ki jih pripravi Urad za notranje zadeve in se posodablja vsaka tri leta. Simulacijski scenarij se lahko razvije šele, ko se zbere vse podatke, ki kažejo na nezakonito ravnanje. Ciljna testiranja se izvajajo na podlagi sumov o nepravilnostih ali korupciji pri določenem uradniku in so načeloma bolj kompleksna in izdelana kot naključni testi. Naključni testi se izvajajo za namen zmanjšanja trenda korupcije, ugotovljenega na podlagi statistične analize, ki jo opravi Oddelek za preprečevanje korupcije, in niso osredotočeni na posamezne osebe. Cilj naključnega testiranja, ki se ga vsake toliko ponovi (smernice ne določajo vnaprejšnjega števila testov, saj so ti odvisni od razpoložljivega časa, potrebnih priprav in virov, ki jih ima na voljo urad za notranje zadeve), je zmanjšati tveganje korupcije na nekaterih področjih policije ali policijskih postajah oziroma odvratanje od korupcije (KPMG International, 1996; Davis et al., 2000; Pope, 2000).

Preiskovalci, ki izvajajo testiranje, naj bi simulacijski scenarij oblikovali na čim enostavnejši način in ki je tudi verjeten v policijskem okolju. Poleg tega mora preiskovalec pri izvajanju testa upoštevati pravne posledice, varnost, materialne vire in čas (Davis et al., 2000; Pope, 2000; Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011). Teste se skrbno spremlja in posname z avdio in video elektronskim nadzorom in številnimi »pričami« (United Nations, 2004). NYPD pred izvedbo ciljnega testiranja obvesti tožilca. Komisija za boj proti korupciji v policiji pa je zunanji nadzornik glede uporabe protikorupcijskih ukrepov v policiji oziroma nadzira protikorupcijski sistem NYPD. V ta namen komisija izvaja revizije, študije in analize glede protikorupcijskih politik in postopkov v okviru NYPD oziroma izvaja študije za določitev učinkovitosti sistema in metod glede preiskovanja korupcije, zbiranja obveščevalnih podatkov, nadzora ipd. (Davis et al., 2000).

NYPD uporablja teste integritete kot sredstvo odvratanja od korupcije kot tudi za zbiranje dokazov o koruptivnih uradnikih. Torej so testi integritete sredstvo za preprečevanje in preiskovanje korupcije. V poročilih je komisija za boj proti korupciji v policiji analizirala učinkovitost bodisi naključnih kot ciljnih testov integritete in je mnenja, da so testi integritete pomembno sredstvo v okviru protikorupcijskega programa (Davis et al., 2000). Da imajo testi integritete odvratalni učinek od korupcije kaže podatek, da se je od uvedbe programa testiranja integritete povečalo število poročil s strani policijskih uradnikov o ponudbah podkupnin in o drugih koruptivnih ravnanjih članov javnosti in / ali drugih uslužbencev. Eden od razlogov povečanega poročanja o kršitvah je nedvomno zaskrbljenost policistov, da se njihova dejanja spremljajo in da bi v primeru neporočanja o korupciji lahko prišlo do disciplinskih ukrepov (Pope, 2000; Newburn, 2015).

4.2.1.2 Avstralija

Avstralska komisija za integriteto organov pregona (angl. *Australian Commission for Law Enforcement Integrity*, v nadaljevanju ACLEI) opisuje testiranje integritete kot protikorupcijski ukrep, ki zajema tajno opazovanje zaposlenega v simulirani situaciji. Namen je preiskusiti skladnost delovanja zaposlenega z zakonom ali ključnimi smernicami. Test je zasnovan tako, da omogoča subjektu jasno izbiro, kako bo v določeni situaciji ravnal. Subjekt simulacije uspešno opravi test, če je njegovo ravnanje v skladu z zakonodajnimi ali organizacijskimi zahtevami. Testa ne opravi, če se ugotovi, da se je ukvarjal s korupcijo ali kriminalnimi dejavnostmi (Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011; Department of Immigration and Border Protection, 2015).

Teste integritete ureja zakon o kazenskem postopku (Crimes Act, 1914, part IABA) in so podrobneje opredeljeni v Zakonu o policiji (Police Act, 1990, 207A). Na podlagi Zakona o komisarju za integriteto (Law Enforcement Integrity Commissioner Act, 2006) je bil ustanovljen urad Komisarja za integriteto in ACLEI. Vloga ACLEI je nudenje podpore komisarju za integriteto pri zagotavljanju integritete organov kazenskega pregona in njihovih uslužbencev (Law Enforcement Integrity Commissioner Act, 2006, člen 196; ACLEI, 2017a). ACLEI lahko preiskuje možna korupcijska ravnanja v avstralskih vladnih agencijah s funkcijami kazenskega pregona, kot so Avstralska komisija za kriminalistično obveščevalno dejavnost, Avstralska zvezna policija, Avstralski center za poročila in analizo transakcij, Oddelek za priseljevanje in zaščito meja (vključno z avstralskimi mejnimi silami), v določenem obsegu Oddelek za kmetijstvo in vodne vire in katera koli druga avstralska vladna agencija, določena z uredbo na podlagi Zakona o komisarju za integriteto (ACLEI, 2017a; ACLEI, 2017b; Australian Labour Party, b.l).

Komisar za integriteto, ki vodi preiskave v okviru ACLEI, lahko uporabi specializirana pooblastila za preiskavo morebitnega koruptivnega ravnanja. Ta pooblastila in pristojnosti vključujejo med drugim zaslišanja, prestrezanje telekomunikacij in dostop do podatkov, elektronski in fizični nadzor, nadzorovane operacije, iskalne akcije oziroma nalogi, pregled finančnih transakcij in teste integritete. Testiranje integritete je le ena od metod za preiskovanje sumov o korupcijskem vedenju (Law Enforcement Integrity Commissioner Act, 2006; ACLEI, 2017b; ACLEI, 2017c). Teste integritete se lahko odobri le, če obstaja utemeljen sum, da je zaposleni v eni od naštetih institucij storil, trenutno izvaja ali bo verjetno storil kaznivo dejanje, ki se kaznuje z zapornom 12 mesecev ali več (Crimes Act, 1914, 15JA; ACLEI, 2016). Med slednja spadajo med drugim podkupovanje, zloraba javne funkcije, nepooblaščen dostop do podatkov, nepooblaščen razkritje informacij, goljufivo ravnanje, ipd. (Department of Immigration and Border Protection, 2015). Informacije in dokazi, ki jih zbere ACLEI, se lahko uporabijo v disciplinskih postopkih in za kazenski pregon (ACLEI, 2017b). Izvajati pa je mogoče tudi teste integritete z nadzorovano operacijo. Nadzorovana operacija vključuje sodelovanje policijskih uslužbencev in se

izvaja zaradi pridobivanja dokazov, ki bi lahko privedli do pregona osebe zaradi hudih kršitev ali kazenskih dejanj, ki imajo zvezni vidik (Crimes Act, 1914, 15JA; Department of Immigration and Border Protection, 2015).

Testiranje integritete odobri izvršni direktor institucije, v kateri je testirana oseba zaposlena, kopijo potrditve avtorizacije pa čimprej pošlje ACLEI. Če je izvajanje testov integritete povezano s korupcijo, lahko nadzorovano operacijo odobri le ACLEI (Crimes Act, 1914; Department of Immigration and Border Protection, 2015). Vodje agencij, ki so pod pristojnostjo ACLEI, morajo komisarja za integriteto obvestiti tudi o vseh zadevah v zvezi s korupcijo, ki se pojavijo v njihovih agencijah (Law Enforcement Integrity Commissioner Act, 2006, 19. člen). Komisar za integriteto lahko preiskuje vse informacije, ki kažejo, da se je pojavilo koruptivno ravnanje, se pojavlja ali bi se lahko pojavilo (ACLEI, 2017a).

Funkcije komisarja za integriteto so določene v zakonu (Law Enforcement Integrity Commissioner Act, 2006). Med slednje sodijo med drugim: odkrivanje in preiskovanje koruptivnih ravnanj v okviru organov pregona (na lastno pobudo, na podlagi napotitve ali obvestila o korupciji); poročanje o vprašanih korupcije; vodenje, nadzorovanje ali pregled preiskovanja korupcijskih ravnanj s strani organov pregona; na zahtevo ministra izvajanje javne preiskave o vprašanih korupcije; na lastno pobudo ali na pobudo ministra priprava poročil in priporočil v zvezi s katero koli zadevo, ki se nanaša na potrebo po zakonodajnih ali upravnih ukrepih glede vprašanj v zvezi s korupcijo ali celovitostjo uslužbencev organov pregona; preprečevanje korupcije v okviru organov pregona; zbiranje, analiziranje in širjenje informacij in obveščevalnih podatkov v zvezi s korupcijo in celovitostjo uslužbencev v organih pregona in drugih vladnih agencij, ki imajo naloge kazenskega pregona, ipd. (Law Enforcement Integrity Commissioner Act, 2006, 15. člen). Pri opravljanju svojih nalog mora komisar za integriteto prednostno obravnavati vprašanja korupcije, ki se nanašajo na resno koruptivno ravnanje ali sistemsko korupcijo (Law Enforcement Integrity Commissioner Act, 2006, 16. člen). Komisar za integriteto samostojno odloča, kako se spoprijeti z določenim primerom korupcije. Ne pričakuje se, da bo komisar za integriteto preiskoval vsak problem korupcije. Namesto tega je vloga komisarja za integriteto zagotoviti, da se znaki in tveganja korupcije v organih pregona identificirajo in učinkovito rešujejo (ACLEI, 2017c). Komisar se torej lahko odloči za različne pristope reševanja korupcijskih primerov in sicer za samostojno preiskovanje, preiskovanje v sodelovanju z drugo agencijo, zadevo lahko prepusti organu pregona, da izvede notranjo preiskavo, preiskovanje lahko prepusti drugi agenciji ali pa se odloči za neukrepanje, ipd. (Law Enforcement Integrity Commissioner Act, 2006, 26. člen; ACLEI, 2017c). Komisar za integriteto se bo odločil za preiskavo le, če obstaja prednost pri neposrednem vključevanju ACLEI v preiskovanje določenega primera oziroma, če bi bila koristna neodvisna preiskava ali bi bila zaželena uporaba prisilnih preiskovalnih ukrepov (ACLEI, 2017c).

Vsaka »ciljna agencija«, ki je predmet testiranja integritete lahko izvaja teste integritete nad svojimi uslužbenci (ACLEI, 2016). Vsaka agencija ima svoje pooblašcene uradnike, ki lahko odobrijo izvajanje testov integritete (Crimes Act, 1914, člen 15 JE). Pooblašчени uradniki morajo kopijo odobritve oziroma pooblastila poslati komisarju za integriteto. Ciljna agencija lahko zaprosi za pomoč ACLEI (če gre za vprašanje korupcije) ali drugo ciljno agencijo pri izvajanju testa integritete (ACLEI, 2016). Preden se zahteva dovoljenje za izvedbo testa integritete, je treba v celoti oceniti razpoložljive podatke, da se ugotovi, ali je preverjanje integritete upravičeno. Treba je upoštevati celoten obseg okoliščin, med drugim pogostost pritožb, ki se nanašajo na uslužbenca ali delovno področje, tveganje v zvezi z nalogami, ki jih opravlja uslužbenec ali z delovnim področjem, če gre za pritožbo z enim samim virom, stopnjo in natančnost podrobnosti v podporo pritožbi, obstoj informacij iz obveščevalnih enot ali partnerskih agencij, ipd. Potrebno je tudi upoštevati oceno praktične izvedljivosti testiranja integritete, morebitne negativne učinke testa integritete, vključno z nesorazmernim vdíranjem v zasebnost osebe, stopnjo težavnosti pri dokazovanju pritožbe ali presoje obveščevalnih podatkov s pomočjo drugih preiskovalnih sredstev (Department of Immigration and Border Protection, 2015).

Policijski komisar lahko opravlja ali pooblasti katerega koli policista ali druge osebe za izvajanje »programa testiranja integritete« za preizkušanje integritete katerega koli policista ali skupine policistov. Program testiranja celovitosti lahko vključuje dejanje ali opustitev (s strani osebe, ki sodeluje v programu), ki policistu, čigar integriteto se preizkuša, ponuja možnost, da se vede zakonito ali nezakonito oziroma v nasprotju z načeli integritete (Police Act, 1990, 207A). V okviru Oddelka za priseljevanje in mejno zaščito je za testiranje integritete pristojna Posebna preiskovalna enota (angl. *Special Investigation Unit*, v nadaljevanju SIU). Preden se zahteva dovoljenje za izvedbo operacije, mora SIU v celoti oceniti razpoložljive podatke, da se ugotovi, ali je preverjanje integritete upravičeno, saj se ga ne uporablja za vse pritožbe in v vseh okoliščinah. V primeru, da testiranje integritete zahteva uporabo strokovnega znanja ali pooblastil, ki so izven sposobnosti službe, lahko izvaja testiranje s pomočjo drugih organov, ki imajo zaželene spretnosti ali pooblastila. SIU ni pooblaščena za izvajanje telefonskih prestrezanj, ali uporabo nadzornih ali prisluškovalnih naprav, lahko pa uporablja podatke o zgodovini klicev, ki jih imajo telekomunikacijski operaterji. Uslužbenec ne opravi testa integritete, če ob soočanju z določeno situacijo sprejme ukrepe, ki kršijo zakon, avstralski kodeks ravnanja javnih uslužbencev ali so v nasprotju s politiko in postopki v okviru Oddelka. V primeru neuspeha pri testu integritete sledijo ukrepi v skladu z navodili in smernicami o postopkih za ugotavljanje kršitev kodeksa ravnanja (Department of Immigration and Border Protection, 2015).

4.2.1.3 Češka

Češka izvaja teste integritete oziroma teste zanesljivosti v okviru boja proti nelegalnim aktivnostim v policiji. Pristojni organi izvajajo že osem let redne teste integritete, da

omejijo zlorabo s strani policistov in preprečijo cestno korupcijo oziroma podkupnine pri kontroli prometa (GAN Integrity Inc., 2015). Leta 2012 se je z ustanovitvijo Generalnega inšpektorata varnostnih sil (angl. *General Inspection of Security Forces*) poenotila notranja kontrola v okviru policije in razširila uporaba testov integritete. Pred tem je bil celoten sistem notranje kontrole razdrobljen, pristojnosti nadzora pa so bile dodeljene različnim organizacijskim enotam znotraj policije. Generalni inšpektorat varnostnih sil je zadolžen za odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj, ki jih zagrešijo ne le pripadniki policije, a tudi zaporov in carine (Government Anti-Corruption Committee, 2013; Council of Europe, 2015; Foltin, Rohal & Šikolova, 2013; Hrudka & Vangeli, 2017). Dejavnosti Generalnega inšpektorata varnostnih sil nadzira poslanska zbornica češkega parlamenta. Generalni inšpektorat varnostnih sil tesno sodeluje z javnim tožilstvom, ki izvaja nadzor nad preiskovanjem kaznivih dejanj, ki jih zagrešijo člani policije (Council of Europe, 2015).

S testom zanesljivosti se v pogojih, katerim je preizkušena oseba izpostavljena med običajnim potekom dela, preveri, ali preizkušena oseba pravilno in v skladu z veljavnimi predpisi izpolnjuje svoje obveznosti (Government Anti-Corruption Committee, 2013). Inšpektor (ali na zahtevo ali na podlagi soglasja druga oseba, ki mora slediti navodilom inšpektorja) mora za namen preiskusa prikriti svojo resnično identiteto in dejavnost oziroma lahko za namen testa posreduje napačne podatke (Zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, Zákon č. 341/2011 Sb; Hrudka & Vangeli, 2017). Inšpektorat, ki je odgovoren za testiranje integritete, ima približno 250 zaposlenih s policijskimi pooblastili, ki lahko pričnejo s preverjanjem integritete s predložitvijo zahteve, ki jo odobri tožilstvo (Mandić & Djordjević, 2016). Celoten postopek je avdio in vizualno dokumentiran (Zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, Zákon č. 341/2011 Sb; Hrudka & Vangeli, 2017).

Posebnost pa je v tem, da lahko pričnejo s testiranjem tudi zunanji subjekti, kot so novinarji, državljani, civilna družba in tudi institucije varnostnega sektorja. V teh primerih se zahtevke za testiranje posreduje posebni organizacijski enoti Inšpekcije, ki prouči zahtevo in oceni, ali je mogoče in potrebno, da se začne postopek testiranja. Če je odgovor pozitiven, se postopek nadaljuje na enak način, kot če bi bila oseba član inšpekcije, ki je sprožila testiranje. Test integritete izvede posebni izvršni oddelek inšpekcije in temelji na načrtu, ki opisuje simulacijo. Preizkusu sledi ocena. Ocenjevanje ne opravlja izvršni oddelek inšpekcije, da se zagotovi objektivna ocena celotnega primera (Mandić & Djordjević, 2016). Namen testa zanesljivosti je odkrivanje vseh nezakonitih ravnanj zaposlenih v varnostnih silah, vključno s kazenskimi dejanji ali disciplinskimi prekrški. Rezultat preizkusa je lahko razlog za začetek disciplinskega postopka, kazenskega postopka in / ali uporabo dokazov v kazenskem postopku. Rezultat preizkusa se lahko uporabi kot dokaz v kazenskih postopkih le, če ni prišlo do provokacije (Hrudka & Vangeli, 2017).

Testi zanesljivosti ne smejo povzročiti neposrednega tveganja ali nevarnosti za življenje ali zdravje ljudi, njihove lastnine ali svobode in bi morali spoštovati dostojanstvo ljudi (Zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů, 2011; Government Anti-Corruption Committee, 2013; Hrudka & Vangeli, 2017). Inšpektorji, ki izvajajo preizkuse zanesljivosti, ne smejo povzročiti kaznivih dejanj oziroma ne smejo napeljevati k storitvi kaznivega dejanja (ne sme priti do provokacije). Testiranje zanesljivosti se izvaja za preprečevanje, izogibanje in odkrivanje nezakonitih dejavnosti. Namen preizkusov zanesljivosti naj bi bil predvsem preventivne narave in cilj ni masovno preizkušanje uradnikov ali politikov (Government Anti-Corruption Committee, 2013; Hrudka & Vangeli, 2017). Že nekaj let potekajo pogovori o širitvi uporabe testov integritete tudi na druge institucije javnega sektorja, a še ni bil dosežen noben dogovor (Hrudka, 2015; Hrudka & Vangeli, 2017).

4.2.1.4 Romunija

Test poklicne integritete je metoda za prepoznavanje, vrednotenje in opozarjanje na tveganja in ranljivosti, ki vodijo osebje Ministrstva za notranje zadeve k izvajanju korupcijskih dejanj. Testi integritete se v Romuniji uporabljajo kot način zaposlovanja in izbire osebja, ocenjevanja etike v določenem delovnem okolju, preverjanja poklicne integritete in ohranjanja integritete okolja. Test integritete je obravnavan kot preventivna metoda oziroma upravno orodje in se ne zahteva odobritev s strani tožilca (Anti-corruption General Directorate, 2013; OLAF, 2013). Testiranje integritete vključuje ustvarjanje simuliranih situacij, ki so podobne vsakodnevnim situacijam, katerim so podvrženi policisti in drugi uslužbenci notranjega ministrstva pri opravljanju svojega dela, za tajno zbiranje informacij o njihovem vedenju. Namen testiranja je preverjanje in dokazovanje vključenosti javnih uslužbencev v koruptivne dejavnosti, pa tudi za povečanje dejanskega in zaznanega tveganja odkritja koruptivnih uradnikov, s čimer naj bi se dosegel odvračalni učinek od koruptivnega vedenja (poveča se zaznava, da so lahko uslužbenci ujeti pri koruptivnem ravnanju) (Anti-corruption General Directorate, 2013; OLAF, 2013).

Teste integritete izvaja Generalni direktorat za boj proti korupciji (angl. *Anti-corruption General Directorate*, v nadaljevanju AGD), enota notranjega nadzora, ki organizacijsko pripada Ministrstvu za notranje zadeve in je pooblaščen za preprečevanje in preiskovanje koruptivnih ravnanj v okviru Ministrstva za notranje zadeve. Z operativnega vidika je podrejena tožilstvu (Anti-corruption General Directorate, 2013; Anti-corruption General Directorate, 2016). Cilji testiranja integritete so ugotoviti, ali se javni uslužbenec ukvarja s korupcijo in povečati dejansko in zaznano tveganje za koruptivne uradnike, da bodo odkriti, in tako odvračati od korupcije. Že sama objava o izvajanju testov integritete ima odvračalni učinek, saj mora kateri koli uradnik upoštevati možnost, da je/bo lahko kadarkoli predmet tega preventivnega instrumenta. Potrebno je poudariti, da testiranje integritete ni osredotočeno na določene osebe, pri katerih obstaja sum, da izvršujejo ali so storile kaznivo dejanje ali disciplinsko kršitev. V takih primerih bi tožilstvo začelo posebne

preiskave ali pa bi upravni organ sprožil ustrezne notranje disciplinske postopke (Ministry of internal affairs, 2017).

Romunski pravni okvir, ki ureja področje testiranja integritete, vključuje Zakon št. 38/2011, ki spreminja Izredno vladno urebo št. 30/2007 o organizaciji in delovanju Ministrstva za notranje zadeve (angl. *Law 38/2011 on modifying the Emergency Government Ordinance No. 30/2007 on the organization and functioning of the Ministry of Internal Affairs*), Odlok ministrstva za notranje zadeve št. 256/2011 o postopku testiranja poklicne integritete osebja ministrstva za notranje zadeve (angl. *MIA Order no. 256/2011 regarding the professional integrity testing procedure of MIA personnel*), Uredba o organizaciji in delovanju AGD, objavljena v Uradnem listu št. 23/ 11. 01. 2011 (angl. *The regulation on organizing and functioning of AGD, published in Romanian Official Journal no. 23 from 11th of January 2011*) (Anti-corruption General Directorate, 2013; Ministry of internal affairs, 2017).

17¹ člen Zakona (38/2011), ki spreminja Izredno vladno urebo št. 30/2007 o organizaciji in delovanju Ministrstva za notranje zadeve, določa implicitno soglasje uslužbenca Ministrstva za notranje zadeve k preizkusu poklicne integritete. Testiranje poklicne integritete izvaja AGD in predstavlja metodo ugotavljanja, ocenjevanja in odpravljanja ranljivosti in tveganj za korupcijo na Ministrstvu za notranje zadeve (17¹ člen, Zakona 38/2011, ki spreminja Izredno vladno urebo št. 30/2007 o organizaciji in delovanju Ministrstva za notranje zadeve). Pri testiranju poklicne integritete gre za ustvarjanje virtualne situacije, podobne tistim s katerimi se soočajo uslužbenci pri izvrševanju svojih delovnih nalog, in ugotavljanje odzivov in dejanj. Če se ugotovi, da so bila v okviru preizkusa poklicne integritete storjena kazniva dejanja, AGD obvesti pristojni organ kazenskega pregona. Postopek preizkusa poklicne integritete se določi s sklepom ministra za notranje zadeve (17¹ člen, Zakona 38/2011, ki spreminja Izredno vladno urebo št. 30/2007 o organizaciji in delovanju Ministrstva za notranje zadeve).

Odlok ministrstva za notranje zadeve št. 256/2011 o postopku testiranja poklicne integritete osebja ministrstva za notranje zadeve (Ministerul administratiei si internelor, 2011) daje formalne in praktične usmeritev, kako izvajati testiranje celovitosti. Ta odlok določa pravila, ki jih je treba upoštevati pri načrtovanju in izvajanju, vodenju in upravljanju posledic testov. Preizkus se lahko izvaja na pobudo AGD ali na zahtevo Ministrstva za notranje zadeve (Ministerul administratiei si internelor, 2011, 2. člen) in vsak zaposleni na ministrstvu za notranje zadeve je lahko predmet preizkušanja (Ministerul administratiei si internelor, 2011, 3. člen), pri čemer je izbor oseb odvisen od področij, kjer obstaja tveganje za korupcijo (Ministerul administratiei si internelor, 2011, 6. člen). Pri izvajanju preizkusa je potrebno upoštevati temeljne človekove pravice in svoboščine, človeško in poklicno dostojanstvo subjektov testiranja. Med testiranjem je prepovedano spodbujati osebo k storitvi kaznivih dejanj in / ali disciplinskih kršitev (Ministerul administratiei si internelor, 2011, 5. člen). Med preiskusom se uporabljajo avdio-video snemalne naprave, sredstva za

transport in komunikacije ter potrebni dokumenti (Ministerul administratiei si internelor, 2011, 8. člen; Ministry of internal affairs, 2017).

Vsak izmed osebja Ministrstva za notranje zadeve je lahko predmet testiranja (Ministerul administratiei si internelor, 2011, 3. člen). Omenimo, da je Ministrstvo za notranje zadeve največje telo romunske vlade z več kot 160.000 zaposlenimi in je sestavljeno iz najpomembnejših organov pregona, kot so: romunska policija, mejna policija, žandarmerija, itd. Testira se lahko uslužbenec Ministrstva za notranje zadeve, vendar obstajajo izbirna merila, saj se pri izbiri osebja, ki ga je potrebno testirati upošteva na primer obstoj visokega tveganja za korupcijo na določenem področju, podatke, ki jih priskrbi vodstvo posamezne enote, in ki kažejo, da se določena dejanja ne izvajajo v skladu z zakonom, poročanja o korupciji s strani državljanov (npr. pisanje pritožb, klicanje linije Tilverde) (Anti-corruption General Directorate, 2013; Ministry of internal affairs, 2017). Odlok ministrstva za notranje zadeve št. 256/2011 o postopku testiranja poklicne integritete osebja ministrstva za notranje zadeve (Ministerul administratiei si internelor, 2011) določa, da je pri izvajanju testiranja potrebno spoštovati človekove pravice in svoboščine, pa tudi strokovno oziroma poklicno celovitost testiranih oseb. V okviru testiranja je prepovedano ukrepati na način, ki bi vplival na avtoriteto, ugled ali funkcijo testirane osebe ali spodbujati osebo k storitvi kaznivega dejanja (provokacija) ali disciplinskih kršitev (Ministerul administratiei si internelor, 2011, 5. člen; Anti-corruption General Directorate, 2013; OLAF, 2013; Ministry of internal affairs, 2017; OLAF, 2013).

Pred testiranjem je potrebno določiti načrt testiranja, ki ga odobri vodja AGD. Načrt vsebuje imena oseb, ki bodo testirane, imena udeležencev in načine delovanja. Logistična priprava testa vsebuje opis virtualne situacije, ki je sestavljena iz dveh ali več scenarijev, prilagojenih obnašanju ciljnega zaposlenega. AGD ima posebno enoto, ki izvaja teste strokovne celovitosti. Določi se udeležence testa, ki so zaposleni na AGD in praviloma opravljajo svoje naloge prikrito. Potrebno je zagotoviti tehnično opremo in druge predmete za testiranje (na primer denar, vrednostni predmeti, osebne izkaznice, vozniška dovoljenja, ipd.). Po končanem testiranju se pripravi poročilo, ki vsebuje tudi predlagane nadaljnje ukrepe. V primeru pozitivnega rezultata (preverjeni zaposleni dokazuje integriteto) je o tem potrebno obvestiti enoto, kateri uslužbenec pripada, ni pa izrecno predpisano, da mora biti o rezultatu preiskusa obveščena tudi testirana oseba, kar je prepuščeno vodjem organov. V primeru negativnega rezultata (preizkušeni delavec je prejel denar ali neupravičeno blago v zameno za neizpolnjevanje svojih obveznosti) AGD predlaga uvedbo kazenskih ali disciplinskih postopkov. V primeru, da je bilo v okviru testiranja poklicne integritete zbranih dovolj dokazov o sumu kaznivega dejanja, se lahko tožilec odloči za odobritev prikritih preiskovalnih ukrepov (Ministry of internal affairs, 2017; Anti-corruption General Directorate, 2013; OLAF, 2013).

Med letoma 2007 in 2010 je bilo izvedenih 188 testov poklicne integritete, ki so zaobjeli 136 uslužbencev Ministrstva za notranje zadeve. 38 uslužbecev (približno 28 %) je kršilo

pravila integritete in 31 je bilo pridržanih in privedenih pred sodišče zaradi korupcije. Od leta 2011 je bilo v skladu z novim pravnim okvirom opravljenih 206 testov integritete, preverjenih pa je bilo 239 zaposlenih na Ministrstvu za notranje zadeve, od tega je 38 zaposlenih (približno 16 %) kršilo pravila integritete. V primerjavi s preteklimi leti je mogoče opaziti, da se število zaposlenih, ki so kršili pravila integritete, zmanjšuje. K temu upadu naj bi prispevalo dejstvo, da se pravni okvir in rezultate testov integritete objavlja v medijih. Kot posledico medijske pozornosti se navaja tudi povečanje števila samoprijav (osebe poročajo, da jih je nekdo nameraval podkupiti) (Anti-corruption General Directorate, 2013). Leta 2015 je bilo opravljenih 87 testov integritete, od tega je bilo 75 pozitivnih (uslužbenec je bil pošten), 12 negativnih. Testiranih je bilo 94 uslužbencev, 12 testa ni opravilo. Glede negativnih rezultatov testa je bilo obveščeno tožilstvo, ki je nato odločalo o začetku kazenskega postopka (Anti-corruption General Directorate, 2013). V prvih osmih mesecih leta 2013 je bilo izvedenih 94 testov poklicne integritete, od katerih je bilo 85 pozitivnih, 9 pa negativnih (v časovnem okviru med 2009-31.08.2013 je bilo izvedenih 267 testov poklicne integritete, od tega je bilo 224 pozitivnih in 43 negativnih) (Ministry of internal affairs, 2017).

4.2.1.5 Moldavija

Konec leta 2013 je Moldavija sprejela Zakon o testiranju poklicne integritete (Law on professional integrity testing, 2013), ki so ga izvajali od sredine leta 2014 do prvega četrletja leta 2015, dokler ni moldavsko usatvno sodišče postopek delno razglasilo za protiustavnega, a hkrati podprlo potrebo po takšnem zakonu in priporočilo širitev področja uporabe zakona. Leta 2016 je bil zakon obširno spremenjen in preimenovan v Zakon o ocenjevanju institucionalne integritete (angl. *Law on institutional integrity assessment*) (Twinning Project Fichte, 2016). Spremembe med drugim predvidevajo širitev področja uporabe testov integritete na ocenjevanje integritete javnih institucij in testiranje poklicne integritete katerega koli javnega uslužbenca, spremenil se je tudi postopek odobritve testiranja integritete (sodišče) (Twinning Project Fichte, 2016; Law on institutional integrity assessment, 2016).

Zakon o ocenjevanju institucionalne integritete (Law on institutional integrity assessment, 2016, 3. člen) navaja, da gre pri preverjanju institucionalne integritete za proces odkrivanja korupcijskih tveganj pri subjektih javnega sektorja z uporabo analitskih metod in prakse (testiranje poklicne integritete). V 13. členu je določen proces preverjanja institucionalne integritete in sicer prva faza obsega ugotavljanje korupcijskih tveganj v javnem organu, kar vključuje proučevanje incidentov, ki jih opravijo javni uslužbenci in proučevanje informacij, ki jih predložijo državljani, mediji ali informacije pridobljene iz analitičnih virov (poročila, študije, raziskave, kazalniki, itd.). Sledi faza testiranja integritete javnih uslužbencev, ki je fakultativna faza pri analizi institucionalne integritete. Javni uslužbenci, ki so predmet preizkusa poklicne integritete, so izbrani naključno, odvisno od tveganja za korupcijo znotraj javnega organa, ki je bil ocenjen v prvi fazi. V tretji fazi se izvede opis

tveganj korupcije (ki so bila ugotovljena na prvi stopnji in morda potrjena v okviru poklicnega testiranja integritete) in analizo dejavnikov, ki vplivajo na nastanek korupcije. Zadnja faza vključuje priporočila za izboljšanje integritete v institucionalnem okolju.

3. člen (Law on institutional integrity assessment, 2016) navaja, da gre pri testiranju poklicne integritete za »ustvarjanje in postavitve, s strani preizkuševalca, navidezne simulirane situacije, podobne tistim, s katerimi se testirana oseba srečuje pri opravljanju svojega dela«. 14. člen navaja, da mora test poklicne integritete, ki se ga izvaja v okviru analize institucionalne integritete, odobriti sodišče. Navedeni morajo biti: utemeljena odločitev za začetek testiranja poklicne integritete v določenem javnem subjektu v okviru analize institucionalne integritete, ugotovljena tveganja, javni uslužbenci, ki bodo testirani, možnosti uporabe avdio/video naprav in drugih tehničnih sredstev za prikrito pridobivanje podatkov, možnost obljube ali prenosa blaga, zagotavljanje storitev in vse druge informacije pomembne v okviru testiranja poklicne integritete.

Nacionalni protikorupcijski center (angl. *The National Anti-Corruption Centre*) (v nadaljevanju NAC) je državni organ, ki skrbi za preprečevanje in boj proti korupciji in s korupcijo povezanih dejanj. Razdeljen je na različne enote in sicer operativne, analitične in preventivne. Naloge NAC so med drugim preprečevanje, odkrivanje in omejevanje korupcijskih dejanj in korupcijskega vedenja, preprečevanje in boj proti pranju denarja in financiranju terorizma ter izvajanje testov integritete. Preiskovanje kaznivih dejanj s strani NAC poteka pod nadzorom tožilstva (Twinning Project Fichte, 2016). NAC ter informacijska in varnostna služba izvajata teste institucionalne integritete in teste poklicne integritete (6.člen, Law on institutional integrity assessment, 2016). Zakon v 10. členu (Law on institutional integrity assessment, 2016) določa tudi pogoje za izbiro oseb, ki bodo izvajale testiranja integritete. Izvajalci testov integritete so podvrženi posebnemu nadzoru, obveznemu preizkušanju preteklo poklicne integritete s poligrafom in psihološkimi testi, da se ugotovi obstoj neustreznih motivov za opravljanje testov poklicne integritete. Nato se izvajajo tudi periodične revizije s poligrafom in psihološkimi testi, spremljanjem načina življenja in testi poklicne integritete. Zakon določa obveznost poročanja o morebitnih osebnih interesih in navzkrižju interesov. Urad za preprečevanje in boj proti pranju denarja, kot neodvisna specializirana enota v okviru NAC, ima trenutno pooblastila za zamrznitev računov subjektov, vključenih v sumljive transakcije ali dejavnosti. NAC in Urad za preprečevanje in boj proti pranju denarja lahko za izvajanje svojih nalog od katere koli zainteresirane strani zahtevata, da predloži vse ustrezne dokumente, informacije in podatke (Twinning Project Fichte, 2016).

Direktorja NAC imenuje parlament za mandat 5 let, brez možnosti ponovnega imenovanja. Kandidata za funkcijo direktorja se izbere na podlagi natečaja, ki ga organizira Pravni odbor za imenovanja in imunitete v parlamentu, pri čemer sodelujejo predstavniki civilne družbe ali akademskega področja kot opazovalci. Osebe uživa popolno avtonomijo pri opravljanju svojih nalog. Podrejeni so le zakonu in njihovim neposrednim nadrejenim in

nihče drug ne sme vplivati na njihove dejavnosti. Nadzor nad delovanjem NAC izvaja civilni svet, ki ga sestavljajo trije člani iz nevladnih organizacij, dva delegira civilna družba, enega parlamentarno pravni odbor za imenovanja in imunitete na podlagi javnega natečaja za obdobje treh let. NAC ima približno 350 zaposlenih, od tega je približno 200 namenjenih izvajanju represivnih nalog oziroma preiskovalnim, operativnim dejavnostim in dejavnostim kazenskega pregona (Twinning Project Fichte, 2016).

Načrt testiranja poklicne integritete vključuje med drugim informacije o utemeljenih odločitvah o začetku testiranja, namenu testiranja poklicne integritete, predlaganih prikritih dejavnostih, kraju, trajanju, udeležencih, simulirani situaciji, vedenjskih predpostavkah in druge informacije, ki so pomembne pri preverjanju strokovne celovitosti (15.člen). Sodnik lahko oceni rezultat testiranja poklicne integritete javnih uslužbencev kot pozitiven, negativen ali nedoločen (17. člen). V primeru negativnega rezultata preiskusa poklicne integritete zakon predvideva disciplinske sankcije, vključno z odpuščanjem (21. člen) (Law on institutional integrity assessment, 2016).

Parlamentarni nadzor nad dejavnostjo ocenjevanja institucionalne integritete izvajata Odbor za nacionalno varnost, obrambo in javni red ter Komisija za imenovanja in imunitete, katerim se mora vsako leto predložiti javno poročilo o dejavnostih testiranja institucionalne integritete (24. člen). Zakon določa sodni nadzor nad dejavnostjo preverjanja poklicne integritete, od odobritve testiranja, preverjanja skladnosti s pogoji odobritve, proučitve pritožb v zvezi z uporabo testov poklicne integritete in disciplinskih sankcij do zavrnitve uporabe disciplinskih sankcij zaradi neuspeha načrta integritete (25. člen) (Law on institutional integrity assessment, 2016).

Namen projekta EU *Twinning*, ki se bo v Moldaviji predvidoma izvajal od oktobra 2017 do septembra 2019, je krepitev preiskovalnih zmogljivosti moldavskih agencij za boj proti korupciji in sicer NAC, protikorupcijskega urada v okviru tožilstva (angl. *Anti-Corruption Prosecutor's Office – APO*), Ministrstva za notranje zadeve (angl. *Ministry of Internal Affairs – MIA*), Generalnega policijskega inšpektorata (angl. *General Police Inspectorate – GPI*) in carinske službe na področju preprečevanja in preiskovanja kaznivih dejanj korupcije. Splošni cilj projekta je okrepiti institucionalne zmogljivosti naštetih institucij za povečanje učinkovitost boja proti korupciji (Twinning Project Fichte, 2016; Special Investigation Service of the Republic of Lithuania, 2017). *Twinning* je instrument Evropske unije (v okviru predpristopne pomoči ali evropske sosedске politike) za institucionalno sodelovanje med javnimi upravami držav članic EU in upravičenkami ali partnerskimi državami. Projekti *Twinning* združujejo strokovno znanje javnega sektorja iz držav članic EU in držav upravičenk z namenom doseganja konkretnih operativnih rezultatov (European Commission, 2016).

Na podlagi sporazuma med EU in Moldavijo bo projekt *Twinning*, z naslovom »Podpora krejitvi operativnih zmogljivosti organov kazenskega pregona Republike Moldavije na

področju preiskave kaznivih dejanj korupcije«, ocenil testiranje poklicne integritete v javnem sektorju in okvir za ocenjevanje institucionalne integritete v Moldaviji z vidika učinkovitosti in spoštovanja človekovih pravic ter po potrebi prinesel strokovno znanje za zagotovitev skladnosti z najboljšimi EU in mednarodnimi praksami (Twinning Project Fichte, 2016; Special Investigation Service of the Republic of Lithuania, 2017). Zakon o ocenjevanju institucionalne integritete, ki je bil sprejet avgusta 2016, predvideva sistem za ocenjevanje integritete javnih institucij in testiranje poklicne integritete katerega koli javnega uslužbenca, to je mehanizem brez primere v Evropi (Twinning Project Fichte, 2016).

4.2.2 Potencialne težave in prednosti uvedbe testov integritete

Teste integritete se uspešno uporablja za »testiranje« ali javni uslužbenci zavrnejo ponudbe podkupnin in se vzdržijo napeljevanja k slednjim (United Nations, 2004). Testi integritete so še posebej koristni pri zmanjšanju tveganja za pojav korupcije s povečanjem možnosti odkritja in spremembo izračuna tveganj za tiste, ki bi lahko izvajali koruptivne ukrepe (Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011). Torej testi integritete ustvarjajo prepričanje, da je tveganje odkritja korupcije večje, zato odvrtaajo od podkupovanja in izvajanja podobnih korupcijskih dejanj (Mandić & Djordjević, 2016). Testi integritete služijo torej bodisi za odvrtaanje od korupcije bodisi kot orodje za zbiranje dokazov o koruptivnih uradnikih (Davis et al., 2000; United Nations, 2004).

Tako ciljno kot naključno testiranje integritete je mogoče zlorabiti v praksi, predvsem v smislu provokacije oziroma pri uporabi elektronskega nadzora in tajnih operacij. Zaradi vsiljive narave testov integritete obstajajo tudi etična in pravna vprašanja v zvezi z varstvom zasebnosti in drugih človekovih pravic in svoboščin (Fijnaut, 2002; Twinning Project Fichte, 2016; Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity, 2011; Asthana, 2012). Ciljna in naključna testiranja morajo biti čim bolj realna, da ne bi izpostavili osebe, ki so predmet testiranja, v večjo skušnjavo kot je običajno izpostavljena. V demokratičnih državah je na splošno nesprejemljivo, da država izvaja dejavnosti, ki spodbujajo posameznike, da storijo kazniva dejanja, ki jih drugače ne bi. Precej sprejemljivo pa je, da država opazuje, ali je nekdo v običajnih, vsakdanjih okoliščinah pripravljen storiti kaznivo dejanje. Zato je potrebna izredna previdnost pri izvajanju testov integritete (United Nations, 2004).

Test integritete mora ponuditi osebi možnost izbire ali bo spoštovala ali kršila zakon. Pomembno je, da se osebo ne prepriča, da stori nezakonito ali neetično dejanje, torej ključni element je svoboda. Ker je ta metoda vsiljiva, je običajno potrebno pridobiti dovoljenje s strani določenega institucionalnega nadzornika (ne vedno sodnega nadzora). Na primer v Romuniji so testi integritete obravnavani kot upravno orodje, ki ne zahteva soglasje tožilstva. Kljub temu pa je potrebno posebno pozornost posvetiti spoštovanju

zasebnosti (Gillespie & Dang, 2016). Pri testiranju integritete se javnemu uslužbencu v vsakdanji situaciji ponudi skromno podkupnino ali pa se ustvari situacijo v kateri javni uslužbenec ima možnost, da zahteva podkupnino. Podkupnina mora biti skromna, da je s strani sodišča ocenjena kot »poštena« in ne ustvarja razmer, v katerih je ponujena podkupnina tako velika, da bi celo pošteno osebo zamikala, da bi jo vzela, torej ne sme priti do provokacije (United Nations, 2004).

Države članice morajo sprejeti ustrezne zakonodajne ukrepe, da zagotovijo ustrezen nadzor nad izvajanjem posebnih preiskovalnih tehnik s strani pravosodnih organov ali drugih neodvisnih organov s predhodnim dovoljenjem, nadzorom med preiskavo ali naknadnim pregledom (Council of Europe, 2005). V okviru boja proti korupciji je eden od načinov proaktivnega delovanja policije tudi ukrep navideznega sprejemanja ali dajanja daril oziroma podkupnine, ki pa lahko privede do policijske provokacije oziroma do izzivanja kriminalne dejavnosti. Evropsko sodišče za človekove pravice je policijsko provokacijo označilo za kršitev 6. člena Konvencije in sicer pravice do poštenega in korektnega sojenja (Klemenčič, 2004). Svet Evrope (Council of Europe, 2005) predlaga, da se posebne preiskovalne tehnike uporabljajo le, če obstaja zadosten razlog za domnevo, da je bilo storjeno ali pripravljeno hudo kaznivo dejanje ali se pripravlja. Potrebno je tudi zagotoviti sorazmernost med učinki uporabe posebnih preiskav in ciljem, ki se želi doseči. Pri odločanju o uporabi posebnih preiskovalnih ukrepov je potrebno upoštevati težo kaznivega dejanja in vsiljivost določene posebne preiskovalne tehnike. Države članice bi morale uporabljati čim manj vsiljive preiskovalne metode, če slednje omogočajo, da se kaznivo dejanje učinkovito odkrije, prepreči ali preganja.

Pomembno je, na primer, da skušnjava, kateri je izpostavljen uradnik ni tako velika, da bi še poštena oseba podlegla skušnjavi. Cilj testa integritete naj bi bil »preizkusiti« celovitost uradnika, ne pa pošteno osebo spremeniti v skorumpirano skozi proces izzivanja kriminalne dejavnosti oziroma policijske provokacije (Pope, 2000; OSCE, 2004). Čeprav so lahko testi integritete izredno učinkoviti kot preiskovalno orodje in imajo odličen odvrtačalni učinek, je potrebno upoštevati dejstvo, da ne vsa sodišča sprejemajo teste integritete kot veljaven način zbiranja dokazov (United Nations, 2004).

Evropsko sodišče za človekove pravice prepušča državam članicam odločitev o tem, ali so tajni avdio-vizualni zapisi zakoniti in dopustni kot dokaz na sodišču. Zanimivo pa je omeniti, da Evropsko sodišče za človekove pravice na splošno ne izključuje dokazov iz sodnega postopka, če so bili zbrani v nasprotju z 8. členom Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (pravica do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja) (Hoppe, 2014). Leta 2008 je Evropsko sodišče za človekove pravice zavrnilo obsodbo litovskega uradnika zaradi podkupovanja, ker je sklenilo, da so tajni agenti spodbudili toženega, da je sprejel podkupnino in s tem kršili njegovo pravico do poštenega sojenja (Asthana, 2012). Na splošno se za preiskovanje hujših oblik korupcijskih kaznivih dejanj zahteva sodelovanje specializiranih policijskih enot, predvsem zaradi

pooblastil in virov, ki jih imajo, njihovo delo pa nadzira tožilstvo. Za učinkovito in legitimno protikorupcijsko strategijo je izrednega pomena obstoj neodvisnega sodstva in izogibanje političnim umešavanjem v posamezne primere (Fijnaut, 2002).

Varstvo človekovih pravic in učinkovitost pregona kriminalitete sta cilja, ki naj bi si bila nasprotujoča. Zdi se, da se, predvsem z uporabo novih tehnologij, večja učinkovitost in zmanjšuje varstvo človekovih pravic. Pojavlja se torej vprašanje o tehtanju med učinkovitostjo pregona in varovanja pred prekomernimi posegi v pravice posameznikov (Jager & Šugman Stubbs, 2013). V večini primerov pa naj bi bile napetosti med protikorupcijskim delovanjem in človekovimi pravicami pretirane, konflikti pa naj bi nastajali le v skrajnih okoliščinah, zlasti v kontekstu držav v razvoju (Asthana, 2012). Če se država osredotoča predvsem na zastraševalno-odvračevalni učinek kazenskih sankcij lahko to hitro privede do družbe pospešene punitivnosti (Jager & Šugman Stubbs, 2013) ali z drugimi besedami pretirane kaznovalne naravnosti oziroma čezmernega punitivnega odzivanja, kar naj ne bi prinašalo trajnih pozitivnih učinkov (Meško et al., 2012).

Pri odkrivanju korupcije je torej potrebno upoštevati človekove pravice, tak pristop pa naj ne bi zagotavljal praktičnih rešitev. Korupcija je postala bolj izpopolnjena in skrivnostna s številnimi sokrivci in pogosto posrednimi žrtvami, zato jo je težko dokazati na sodišču (Asthana, 2012). Po drugi strani pa izvajanje testiranja celovitosti samo po sebi krši določene človekove pravice javnih uslužbenec, ki so predmet testiranja integritete (pravica do zasebnosti, pravica do poštenega sojenja) (Twinning Project Fichte, 2016; OSCE, 2016). Zato je za ustrezno uporabo določb prava potrebno zagotoviti posebno usposabljanje za osebe, ki sodeluje pri ocenjevanju integritete in testiranju integritete (Twinning Project Fichte, 2016).

5 ANALIZA MOŽNOSTI VKLJUČITVE TESTOV INTEGRITETE V OKVIRU BOJA PROTI KORUPCIJI V SLOVENIJI

5.1 Analiza smiselnosti uvedbe testov integritete z uporabo pristopa racionalne izbire

V magistrski nalogi se poslužujem ekonomske analize prava (ali pravo in ekonomija), pri kateri ločimo pozitivni (to je opisni) in normativni vidik, ki poskuša razložiti in napovedati vedenje udeležencev in oseb, ki jih ureja zakon. Prav tako poskuša izboljšati zakonodajo tako, da opozarja na nenamerne ali nezaželene posledice obstoječih ali predlaganih zakonov (Posner, 1998). Ekonomsko usmerjena analiza uveljavljanja javnega prava izvira iz osemnajstega stoletja iz prispevkov Montesquieuja, Beccarije in Bellamyja (odvračalni učinek kazenskih sankcij, sorazmernost med kršitvijo in sankcijo) in zlasti Benthamu pri svojih izračunih bolečine in užitkov pri obravnavanju številnih pravnih vprašanj. V dvajsetem stoletju pa je eden glavnih predstavnikov Gary Becker, ki je proučeval

teoretične in empirične posledice domneve, da je kriminalno vedenje racionalno (prej sta to obravnavala že Bentham in Beccaria) (Kaplow & Shavell, 1999; Mackaay, 1999; Becker, 1993).

Pravo in ekonomijo lahko opredelimo kot uporabo pristopa racionalne izbire v pravu (Pacces & Visscher, 2011; Kerkmeester, 1999), kjer naj bi posamezniki delovali kot racionalni maksimizatorji zadovoljstva pri sprejemanju netržnih odločitev kot so poroka ali razveza, izvrševanje ali vzdrževanje od izvajanja kaznivih dejanj, skrbna ali nepazljiva vožnja avtomobila, ipd. (Posner, 1987). V teoriji racionalne izbire se napovedi oblikujejo na podlagi predpostavk o vedenju ljudi (Pacces & Visscher, 2011). Pristop racionalne izbire se lahko uporablja na vsakem področju raziskovanja, kjer se sprejemajo odločitve, vključno pri kriminalnih dejavnostih (Kerkmeester, 1999).

Veliko ljudi ne izvaja kaznivih dejanj, tudi če so dobičkonosna in ni nevarnosti odkritja, saj jih omejujejo moralni in etični pomisleki. Če bi vedno prevladoval tak pristop bi bili policija in zapori nepotrebni. Pri odločanju o tem, ali naj se ukvarjajo z nezakonitimi dejavnostmi, naj bi potencialni storilci kaznivih dejanj upoštevali tako koristi kot tudi tveganja, vključno z verjetnostjo prijetja, obsodbe ter obliko in višino kazni (Becker, 1993; Kaplow & Shavell, 1999). Če se bo cena kriminalnih dejavnosti povečala, na primer zaradi strožjega kazenskega prava, se bo povpraševanje zmanjšalo, in podobno povpraševanje po porokah se bo znižalo, če se bo cena dvignila (Kerkmeester, 1999). Posameznike naj bi se odvrnilo od izvajanja kaznivih dejanj s strožjimi kaznimi ali večjo verjetnostjo prijetja oziroma obsodbe (Becker, 1993).

Ekonomska analiza prava bi morala posredovati priporočila politiki na podlagi napovedi o tem, kako se bodo ljudje odzvali na (pravne) spodbude. To se razlikuje od npr. teorije družbenih norm, ki je usmerjena v dejanja: ljudje delujejo na določen način, ker je to v skladu s socialno normo (Pacces & Visscher, 2011). Ekonomska analiza prava si prizadeva predvsem pojasniti, kako se ljudje obnašajo kot odgovor na pravna pravila in institucije (Kornhauser, 2011). Becker ponazarja, da zagotavlja ekonomska teorija racionalne izbire močan in prepričljiv okvir za analizo pravnih vprašanj. Po Beckerjevem mnenju so pravne kazni enake denarnim cenam blaga in storitev, zato bodo na predvidljiv način vplivale na človeško vedenje. Po Posnerju naj bi potrošniki in tudi kriminalci poskušali čim bolj maksimizirati svojo korist (srečo, zadovoljstvo, ipd.). Ekonomisti pogosto zaznavajo (in analizirajo) stvari v smislu stroškov in koristi (Hsiung, 2006).

Torej ekonomska analiza prava si prizadeva uporabiti ekonomski pristop ne le na področjih gospodarske ureditve, ki so zlahka povezana z ekonomijo, temveč na vseh področjih prava (Mackaay, 1999, Hsiung, 2006) in ima lahko vpliv na pravne reforme na številnih pomembnih področjih, od protimonopolne zakonodaje, ureditve javnih služb, nepoštena konkurence, okoljskih predpisov, smernic pri izrekanju kazni, ustavnega prava, kazenskega prava in celo družinskega prava (Posner, 1998; Posner, 1987; Mackaay, 1999). V

nadaljevanju bom analizirala ali je smiselno uvesti teste integritete v okviru boja proti korupciji, z vidika pristopa racionalne izbire.

Eden izmed ključnih problemov boja proti korupciji je težavnost preiskovanja in dokazovanja te oblike kriminalitete, saj je nemogoče dokazovati s pomočjo listin ali drugih materialnih dokazov. Zaradi tega so za preiskovalce izredno pomembne prijave korupcijskih dejanj (Dobovšek, 2012). V primeru korupcije pa gre običajno za razmerja med omejenim številom ljudi, kjer velja najvišja stopnja diskretnosti. Običajno se nihče med udeležencev ne počuti kot žrtev, saj običajno vsi vpleteni imajo koristi od koruptivnega ravnanja. Posledično ni interesa po prijavi kaznivega dejanja ali pripravljenosti na sodelovanje z organi odkrivanja in pregona. Države se zato pri preiskovanju te oblike kriminalitete čedalje več poslužujejo različnih prikritih preiskovalnih ukrepov (Dobovšek, 2012, str. 99; Blažek, 2011; Klemenčič, 2004).

Koruptivni uradniki tehtajo pričakovane stroške koruptivnega vedenja glede na pričakovano korist in najbolj očitni strošek je tveganje odkritja in kaznovanja. Verjetnost odkritja je delno odvisna od učinkovitosti pravnega sistema države in njegovega izvajanja. Poleg možnosti odkritja, pa uradniki upoštevajo tudi posledice koruptivnega ravnanja oziroma kaznovanja (npr. izguba službe) (Treisman, 2000; Bardhan, 1997). Na podlagi pristopa racionalne izbire bi uvedba testov integritete odvrčala osebe od koruptivnih dejanj, saj bi se zelo povečala možnost prijetja oziroma bi se ustvarilo prepričanje, da je tveganje odkritja večje. Z uvedbo testov integritete bi se vzpostavil mehanizem za odkrivanje in sankcioniranje kršiteljev. Odprto pa ostaja vprašanje učinkovitih in odvračevalnih sankcij, saj bi v nasprotnem primeru tudi uvedba testiranja integritete izgubila svoj učinek. Na podlagi pristopa racionalne izbire premile kazni nimajo pravega odvračalnega učinka oziroma oseb ne odvrnejo od storitve koruptivnega dejanja. Vseeno pa je potrebno upoštevati načelo sorazmernosti pri izrekanju kazni.

Kljub temu, da so represivni ukrepi proti korupciji učinkoviti in imajo delno tudi preprečevalni učinek, je pomemben dejavnik boja proti korupciji tudi preprečevanje korupcije, saj se le tako lahko doseže spremembo odnosa ljudi do korupcije (KPK, 2017c; Bosso, 2015). V ta namen je pomembno na primer izvajanje načrta integritete in sicer učinkovito odpravljanje ugotovljenih tveganj, saj obstoj načrta integritete *per se* še ne pomeni povečane ali vzpostavljene integritete v določeni organizaciji, uvedba predmeta o integriteti v učne programe osnovnih šol, predzaposlitveni testi integritete, ipd.

Z upoštevanjem pristopa racionalne izbire pri analizi smiselnosti uvedbe testov integritete v Sloveniji, je torej potrebno preveriti možnost prijetja in sankcije v primeru korupcije. Na podlagi tega se lahko določi odvračalni učinek slovenske ureditve in v kolikor je ta šibka, se lahko analizira vpliv uvedbe testov integritete na pojav korupcije.

V Sloveniji KPK pri preiskovanju sumov domnevnih koruptivnih ravnanj nima policijskih pooblastil in nima pristojnosti za uporabo prikritih preiskovalnih ukrepov, kot jih ima policija. (KPK, 2017j; Dobovšek 2005, str. 18–24). Komisija lahko preiskuje le tiste nepravilnosti, ki so opredeljene v ZIntPK, kršitve, pri katerih ugotovi sum kaznivega dejanja, pa odstopi policiji ali tožilstvu (KPK, 2017j). Torej je komisija organ pristojen za obravnavo suma korupcije, ko ta ne izpolnjuje zakonskih znakov korupcijskega kaznivega dejanja (KPK, 2017b). V 13. členu ZIntPK (Ur.l.RS, št. 69/11) so določene pristojnosti komisije ob sumu korupcije ali drugih kršitev (na primer kršitve predpisov o nasprotju interesov, lobiranju, ipd.). Komisija lahko uvede postopek, ki se konča, v primeru, da določeno dejanje ustreza definiciji korupcije, z izdajo načelnega mnenja ali ugotovitve o konkretnem primeru. V tem primeru KPK ne odloča o kazenski, prekrškovni, disciplinski, odškodninski, ali drugi odgovornosti pravne ali fizične osebe (KPK, 2017k).

Na podlagi pristopa racionalne izbire lahko določimo, da delo komisije nima odvrčalnega učinka, še predvsem, če po izdaji načelnega mnenja ali ugotovitve o konkretnem primeru pristojni organi ne ukrepajo. KPK (2015b) je poročala o pasivnosti pristojnih pri obravnavanju kršitev in označila takšno ravnanje kot pogost problem v Sloveniji. Obstoj dobro razvitega pravnega in institucionalnega protikorupcijskega okvirja še ne pomeni, da je tudi v praksi boj proti korupciji učinkovit. Evropska komisija je opozorila, da je prišlo v Sloveniji do upada politične volje v okviru boja proti korupciji. V zadnjem poročilu KPK tudi opozarja, da etični kodeks funkcionarjev v Vladi RS in na ministrstvih ne deluje v praksi (KPK, 2017b). Torej sam obstoj etičnih kodeksov in drugih predpisov nima odvrčalne narave, če se jih v praksi ne izvaja. Tudi visoke sankcije, ki naj bi imele odvrčalni učinek, tega izgubijo, če se jih v praksi ne izvaja (če prihaja do njihovega pomankljivega izvrševanja) oziroma, če prihaja do neukrepanja ob kršitvah.

Pri preiskovanju korupcijskih kaznivih dejanj lahko pristojni državni tožilec dovoli uporabo prikritih ukrepov za izvedbo navideznega sprejemanja oziroma dajanja daril ali podkupnine, a le, če je mogoče utemeljeno sklepati, da je določena oseba vpletena v kriminalno dejavnost, pri čemer pa se ne sme izzvati kriminalne dejavnosti (ZKP, Ur.l.RS, št. 32/2012-UPB8, 155. člen; Klemenčič, 2004; Dobovšek 2012, str. 111; Smolej & Gorenak, 2013). Ker so dejanja korupcije skrita oziroma »nevidna« in do prijav navadno ne prihaja, če imajo vsi udeleženci koristi, je izredno težko zbiranje dokazov. Zato prihaja do velikih razlik med številom primerov, ki jih komisija letno pošlje policiji in nato policija v obliki kazenskih ovadb pošlje tožilstvu, saj ne zadoščajo le splošni sumi. Z vidika pristopa racionalne izbire torej je tveganje prijete in nato kaznovanja dokaj majhno.

V Kazenskem zakoniku (Ur.l.RS, št. 50/12-UPB2, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17) so navedene tudi sankcije za posamezno kaznivo dejanje glede na različne situacije. Zagrožene kazenske sankcije naj bi bile učinkovite, sorazmerne in odvrčalne (OECD, 2016; Jager & Šugman Stubbs, 2013). Za primerjavo Dobovšek (2012, str. 135) navaja, da uradni osebi, ki razdeljuje ogromne zneske nepovratnih državnih pomoči in pri tem zase

pridobiva milijonske zneske, grozi pet let zavora tako kot osebi za vlom v avto. V tem primeru se bo oseba, z vidika pristopa racionalne izbire, kjer se tehta pričakovane stroše in koristi, bolj verjetno odločila za koruptivno ravnanje kot za vlom v avto.

5.2 Normativni predlogi za prenos testov integritete v slovenski pravni red

V prejšnji poglavljih sem uporabila pozitivno analizo, ki pojasnjuje zakon oziroma razlaga kakšen zakon dejansko je in njegove učinke in si prizadeva napovedati njegove posledice in s tem nakazuje, katero pravno pravilo bo dejansko učinkovito (Kerkmeester, 1999; Paces & Visscher, 2011). Pozitivna analiza je načeloma neodvisna od katerega koli etičnega položaja ali normativnih sodb. Kot pravi Keynes, se ukvarja s »kaj je«, ne s »kaj bi moralo biti« (Friedman, 1966).

Rezultati pozitivne analize, tj. napovedi, kako se bodo ljudje odzvali na različna pravna pravila, odprejo razpravo o tem, kakšen bi moral biti zakon (Paces & Visscher, 2011). Po Kerkmeesterju (1999) lahko rezultate pozitivne analize nato uporabimo za normativne namene, kot je na primer predpisovanje učinkovitega pravila. Normativna ekonomska analiza zato zagotavlja priporočila za politiko in je sposobna oceniti socialne politike (Paces & Visscher, 2011). Kerkmeester (1999) trdi, da je težko strogo ločiti pozitivno in normativno analizo. Predpostavke, ki jih raziskovalec uporablja pri pozitivni analizi, lahko že vsebuje implicitno normativno izjavo. Napovedovanje posledic alternativnih možnosti lahko skoraj samodejno vključuje priporočila o politiki (Paces & Visscher, 2011). Zmeda med pozitivno in normativno ekonomijo je torej do neke mere neizogibna. Zaključki pozitivne ekonomije so pomembni pri reševanju normativnih problemov, pri vprašanjih o tem, kaj bi bilo treba storiti in kako določen cilj doseči (Friedman, 1966). Na podlagi proučitve značilnosti korupcije, slovenskega zakonodajnega okvirja, stanja korupcije v Sloveniji in testov integritete bom v nadaljevanju tega poglavja oblikovala priporočila glede možnosti uvedbe testov integritete kot protikorupcijskega orodja.

Predlagam uvedbo testov integritete kot preventivnega in proaktivnega orodja v okviru boja proti korupciji in drugim neetičnim vedenjem. Kot preventivno orodje predlagam predzaposlitvene teste integritete, ki naj bi se jih izvajalo v okviru zaposlovanja v javnem sektorju, kot dodatno podlago za izbor kandidatov. S tem ukrepom naj bi se zmanjšala pojavnost zaposlenih v javnem sektorju, ki so nagnjeni k neetičnim ravnanjem. Za učinkovito uvedbo tega orodja pa bi veljalo najprej spremeniti sistem zaposlovanja, da bi onemogočal zaposlitve prek vez in poznanstev. Na podlagi poročila Svetovnega gospodarskega foruma (World Economic Forum, 2017) za leto 2016–2017 je neučinkovita vladna birokracija poleg davčnih stopenj najpomembnejši razlog za nižjo konkurenčnost slovenskega gospodarstva. Sedanji način zaposlovanja preko javnega razpisa je problematičen v primeru, ko so zahteve za zasedbo delovnega mesta prilagojene vnaprej

določenim kandidatom. Pravičen postopek zaposlovanja naj bi temeljil na enotnih oziroma standardiziranih testih za zaposlitev v državni upravi. Prvi del testa naj bi ocenjeval razumevanje in poznavanje državne uprave, drugi del pa naj bi obsegal vsebinska vprašanja s področja, na katerega določena oseba kandidira. V okviru zaposlovanja v evropsko komisijo je na primer prvi krog testiranja enak za vse prijavljene kandidate, kar preprečuje zaposlovanje nesposobnih kandidatov s političnimi vezmi (Voh Boštic, 2017). Predlog zakona o javnih uslužbencih (2015) predvideva zagotovitev »poštenega, nepristranskega, transparentnega in na strokovnih sposobnostih temelječega postopka zaposlovanja« in uvedbo sistema obvezne »rotacije« zaposlenih na področjih večjega tveganja za pojav korupcije.

Uvedba testov integritete kot proaktivnega orodja je bolj problematična, zaradi potencialnih težav pri njihovem izvajanju in zaradi možnosti kršitev človekovih pravic. Poleg tega se v Sloveniji pojavlja težava, kdo naj bi bil pristojen za izvajanje testov integritete, ali posebna enota notranjega nadzora določenega organa ali KPK. KPK ima omejene pristojnosti pri preiskovanju sumov korupcije, saj nima policijskih pooblastil in nima pristojnosti za uporabo prikritih preiskovalnih ukrepov. Ker je ta metoda vsiljiva, bi moral zahtevo za testiranje integritete odobriti sodnik ali tožilec, da se omogoči boljši zunanji nadzor nad procesom. Pomembno je, da se izvajanje testa integritete posname z avdio in video elektronskim nadzorom, da se zagotovi, da je bil test integritete izveden korektno oziroma da ni prišlo do izzivanja kriminalne dejavnosti. Če se država odloči za uporabo testov integritete, mora sprejeti tudi ustrezne zakonske ukrepe, s katerimi se zagotovi, da bodo pravosodni organi ali drugi neodvisni organi ohranili nadzor nad prijavo, izdajo soglasij za izvajanje teh ukrepov, izvajanjem nadzora med implementacijo ali izvajanje naknadnega nadzora. Ker ne gre za preiskovanje kaznivih dejanj, a le za preverjanje integritete, predlagam kot posledico negativnega rezultata preikusa integritete disciplinske sankcije, vključno z odpuščanjem.

Edinstven mehanizem spopadanja s problemom korupcije je uvedla Moldavija, kjer je v uporabi ocenjevanje integritete javnih institucij oziroma ugotavljanje korupcijskih tveganj v javnem organu in posledično možnost testiranja poklicne integritete katerega koli javnega uslužbenca, odvisno od tveganja za korupcijo znotraj javnega organa. Predlagam spremljanje odzivov in učinkov uvedbe takega mehanizma. V Sloveniji je tudi v uporabi ocenjevanje integritete javnih institucij oziroma ZIntPK (Ur.l.RS, št. 69/11–UPB2) v 47. členu navaja, da morajo vsi zavezanci za izdelavo načrtov integritete (državni organi, samoupravne lokalne skupnosti, javni zavodi, skladi in agencije ter javni gospodarski zavodi) oblikovati in sprejeti načrt integritete in o tem obvestiti komisijo. V načrtu integritete se identificirajo relevantna tveganja za korupcijo in njihovo nevarnost v okviru določene organizacije ter se določi ukrepe za zmanjšanje ali odpravo teh tveganj. Ugotavlja se torej tveganja koruptivnih, protipravnih in drugih neetičnih ravnanj, a obstoj načrta integritete *per se* še ne pomeni povečane ali vzpostavljene integritete v določeni organizaciji (KPK, 2017c; KPK, 2017d; KPK, 2017e). Zaposleni v javnem sektorju so

zavezani delovati v javnem interesu in pri njihovem delu spoštovati ustavo, zakone in kodekse. Vzpostavitev ciljnih testiranj (ali naključnih, kot v primeru Moldavije) v Sloveniji, ki bi jih izvajala pooblaščen institucija na podlagi ocene načrta integritete, bi pomenila uvedbo učinkovitega protikorupcijskega orodja z odvračevalnim učinkom. Poleg tega bi morali biti tudi izvajalci testov integritete podvrženi posebnemu nadzoru oziroma obveznemu preizkušanju poklicne integritete, da se ugotovi obstoj neustreznih motivov za opravljanje testov integritete. Zagotoviti pa je potrebno tudi posebno usposabljanje za osebe, ki sodeluje pri testiranju integritete, da se zagotovi ustrezno uporabo določb prava, saj lahko pri postopku testiranja integritete prihaja do kršenja človekovih pravic.

Odrpito za morebitne nadaljne raziskave ostaja vprašanje, koliko testov bi bilo potrebno izvesti, da se doseže odvračalni učinek od korupcije in določiti primerne sankcije. Zagotoviti se mora, da so stroški izvajanja testov integritete manjši od koristi. Torej potrebno je določiti področja, kjer so tveganja za korupcijo večja in v teh sektorjih izvesti več testov. Za zmanjševanje stroškov pri doseganju cilja odvracanja od korupcije pa se lahko država odloči za izvedbo majšega števila testov od javno napovedanih, ta odločitev pa ne bi smela vplivati na občutek, da je možnost prijete visoka.

SKLEP

Skozi zgodovino se je pojem korupcije spreminjal in še danes nimamo spošno sprejete definicije korupcije. Pojem korupcija se nanaša na širok spekter dejanj in zato obstajajo različne klasifikacije oblik in nivojev korupcije. Obstaja tudi malo soglasja o vzrokih korupcije. Razlogi za nastanek korupcije so najrazličnejši, od »narave« posameznika do institucionalnih dejavnikov. Učinki korupcije pa niso omejeni le na ekonomske posledice, saj korupcija lahko vpliva tudi, med drugim, na zmanjšanje zaupanja javnosti v vladne institucije in na politično nestabilnost, na volilno udeležbo, okolje, problematična pa je predvsem povezava korupcije z organiziranim kriminalom. Kljub temu, da obstaja splošno mnenje, da ima korupcija ekonomske, politične in socialne stroške, je izredno težko določiti obseg stroškov. Merjenje stopenj korupcije je zahtevna naloga, zaradi narave samega pojava, ki se največkrat pojavlja za zaprtimi vrati, kar otežuje zbiranje trdnih, zanesljivih podatkov in dokazov o pojavnosti korupcije in njenih posledicah. Poleg tega ima vsak pristop določene prednosti in šibkosti oziroma omejitve, zato nobena meritev ne ponuja celovitega pogleda nad problemom korupcije.

Poleg posameznih držav se izziva boja proti korupciji lotevajo številne mednarodne in regionalne organizacije, od OZN, OECD in Sveta Evrope, do Skupine Svetovne banke in Afriške unije. Glede raziskovalnega vprašanja, ali imata trenutno institucionalno okolje in veljavna zakonodaja v Sloveniji zadosten odvračalni učinek oziroma ali zavirata korupcijska dejanja, sem ugotovila, da ima Slovenija dobro razvit pravni in institucionalni protikorupcijski okvir, problem pa je pogosto neukrepanje pristojnih ob kršitvah. Na podlagi pristopa racionalne izbire lahko določimo, da delo komisije nima odvračalnega

učinka, še predvsem, če po izdaji načelnega mnenja ali ugotovitve o konkretnem primeru pristojni organi ne ukrepajo. Obstaja problem odkrivanja in dokazovanja te oblike kriminalitete, zato se policija poslužuje prikritih preiskovalnih ukrepov, ki pa se jih lahko poslužuje le, če je mogoče utemeljeno sklepati, da je določena oseba vpletena v kriminalno dejavnost. Prihaja zato do velikih razlik med številom primerov, ki jih KPK letno pošlje policiji in nato policija v obliki kazenskih ovadb pošlje tožilstvu, saj mora policija najprej zbrati dovolj dokazov, da je bilo kaznivo dejanje storjeno in ne zadoščajo le splošni sumi. Z vidika pristopa racionalne izbire je torej tveganje prijetja in nato kaznovanja dokaj majhno.

Odgovor na raziskovalno vprašanje, ali so testi integritete primerno orodje za boj proti korupciji je pritrdilen. Kljub temu, da je težko pravzaprav izmeriti učinkovitost testov integritete oziroma določiti preiskovalni in odvračalni učinek, jih države, ki se jih poslužujejo, obravnavajo kot učinkovito sredstvo preiskovanja in odvratanja od korupcije. Na podlagi pristopa racionalne izbire naj bi uvedba testov integritete odvrčala osebe od koruptivnih dejanj, saj bi se zelo povečala možnost prijetja. Ni javno dostopnih podatkov o učinkovitosti teh testov, raziskava iz devetdesetih let v okviru NYPD pa je pokazala, da je imela uvedba testov integritete vpliv na povečanje števila prijav s strani policijskih uradnikov o ponudbah podkupnin in drugih koruptivnih ravnanjih. Obstajajo različne vrste testov integritete, na splošno pa jih delimo na ciljno usmerjene in naključne, obstajajo pa tudi predzaposlitveni testi integritete, ki spadajo med preventivna orodja. Zaradi vsiljive narave testov integritete se pojavljajo tudi etična in pravna vprašanja v zvezi z varstvom zasebnosti in drugih človekovih pravic in svoboščin. Čeprav so, z vidika pristopa racionalne izbire, lahko testi integritete izredno učinkoviti kot preiskovalno orodje in imajo odličen odvračalni učinek, je potrebno zagotoviti, da ne pride do izzivanja kriminalne dejavnosti in kršitve človekovih pravic.

Odgovor na raziskovalno vprašanje, ali je v drugih državah splošno sprejeta uporaba testov integritete kot protikorupcijskega orodja, je negativen. Kljub temu se je v zadnjih letih nekaj držav odločilo za uvedbo tega protikorupcijskega orodja ali je poslalo v proučitev osnutek zakona o testih integritete Beneški komisiji. Države se različno odločajo o oblikah in omejitvah testov integritete ter o področju uporabe. Večina držav izvaja teste integritete v okviru policijskih sil, Moldavija pa je razširila možnost uporabe testiranja poklicne integritete na katerega koli javnega uslužbenca. Sklenemo lahko, da testiranje integritete ni običajna praksa v državah članicah EU in ni enotnega pristopa k izvajanju tega ukrepa.

Na podlagi proučitve značilnosti korupcije, slovenskega zakonodajnega okvirja, stanja korupcije v Sloveniji in testov integritete sem nato oblikovala priporočila glede možnosti uvedbe testov integritete kot protikorupcijskega orodja v Sloveniji. Z uvedbo predzaposlitvenih testov integritete v okviru zaposlovanja v javni upravi, bi se zmanjšala pojavnost zaposlenih, ki so nagnjeni k neetičnim ravnanjem. Uvedba testov integritete kot proaktivnega orodja je bolj problematična, zaradi potencialnih težav pri njihovem izvajanju

in zaradi možnosti kršitve človekovih pravic. KPK nima nobene zakonske podlage za izvajanje kakršnih koli testov integritete in ima omejene preiskovalne zmogljivosti v primerjavi z nekaterimi protikorupcijskimi institucijami v tujini. Kot primer dobre prakse sem izpostavila predvsem Moldavijo, saj uporablja sistem za ocenjevanje integritete javnih institucij in na podlagi tega možnost testiranja poklicne integritete katerega koli javnega uslužbenca. Tak primer predlagam prenesti v slovenski pravni red, saj že zdaj v Sloveniji morajo vse institucije javnega sektorja pripraviti in uresničevati načrt integritete, s katerim se identificira in zmanjša ali odpravlja tveganja koruptivnih ravnanj v okviru določene organizacije. Na podlagi ocene načrta integritete bi se lahko pristojna institucija odločila za možnost testiranja poklicne integritete. Možnost vključitve testov integritete kot protikorupcijskega orodja v slovenski pravni red ostaja odprta za nadaljne analize, predvsem v smislu raziskav glede potrebnega števila testov, ki naj bi bili izvedeni in določitev sektorjev, kjer obstaja večje tveganje za pojav korupcije.

LITERATURA IN VIRI

1. Ades, A., & Di Tela, R. (1999). Rents, Competition, and Corruption. *The American Economic Review*, 89(4), 982–993.
2. African Union. (2017a). *AU in a Nutshell*. Najdeno 30. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://au.int/en/au-nutshell>
3. African Union. (2017b). *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*. Najdeno 30. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>
4. African Union Advisory Board on Corruption. (2017). *African Union Advisory Board on Corruption In Brief*. Najdeno 30. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.auanticorruption.org/auac/about/African-Union-Advisory-Board-on-Corruption-In-Brief>
5. *Akcijski načrt uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji*. Najdeno 7. septembra 2017 na spletnem naslovu [https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Akcijski_nacrt_034-1_09_1\(1\).pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Akcijski_nacrt_034-1_09_1(1).pdf)
6. *Allegoria del Buono e del Cattivo Governo*. (b.l.) Najdeno 21. julija 2017 na spletnem naslovu http://www.francescomorante.it/pag_2/201ic.htm
7. Ampratwum, E. F. (2008). The fight against corruption and its implications for development in developing and transition economies. *Journal of Money Laundering Control*, 11(1), 76–87.
8. Anti-corruption General Directorate, Ministry of Internal Affairs. (2013, 13. november). Professional Integrity Testing: Romania Approach. *The 13th EPAC/EACN Professional Conference*. Krakow: Ministry of Internal Affairs.
9. Anti-corruption General Directorate, Ministry of Internal Affairs. (2016, februar). *Assesment of the Result obtained in 2015*. Najdeno 17. avgusta 2017 na spletnem naslovu http://www.mai-dga.ro/eng/wp-content/uploads/2017/01/Assessment_AGD_2015.pdf
10. Arvis, J.-F., & Berenbeim, R. E. (2003). Fighting Corruption in East Asia: Solutions from the Private Sector. Najdeno 14. maja 2017 na spletnem naslovu http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/CORRUPTION%20Fighting_Corruption_in_East_Asia_Solutions_from_the_Private_Sector.pdf
11. Ascani, A., Crescenzi, R., & Iammarino, S. (2015, julij). Economic Institutions and the Location Strategies of European Multinationals in their Geographical Neighbourhood. Najdeno 14. maja 2017 na spletnem naslovu <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper97.pdf>
12. Asthana, A. N. (2012). Human Rights and Corruption: Evidence From a Natural Experiment. *Journal of Human Rights*, 11, 526–536.
13. Australian Commission for Law Enforcement Integrity. (2016). *Standard Operating Procedure: Controlled Operations and Integrity Testing*. Najdeno 4. oktobra 2017 na spletnem naslovu https://www.aclei.gov.au/sites/g/files/net846/f/controlled_operations_and_integrity_testing_-_march_2016.docx

14. Australian Commission for Law Enforcement Integrity. (2017a.). *ACLEI's role*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.aclei.gov.au/acleis-role>
15. Australian Commission for Law Enforcement Integrity. (2017b). *Integrity in Law Enforcement*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu https://www.aclei.gov.au/sites/g/files/net846/f/aclei_pamphlet.pdf?v=1486607808
16. Australian Commission for Law Enforcement Integrity. (2017c). *Responsibilities and Powers*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.aclei.gov.au/about/responsibilities-and-powers>
17. Australian Labour Party. (b.l.). *Transparency International Australia: pro-integrity and anti-corruption priorities for an incoming national government*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEWjx3cXbl7TWAhXBPxoKHaGdA5kQFgglMAA&url=http%3A%2F%2Ftransparency.org.au%2Fwp-content%2Fuploads%2F2013%2F08%2FLabor-Party-Anti-Corruption-Policy.pdf&usq=AFQjCNF5I4SxsD_vGBAyiukZ4B0yDq-c6Q
18. Autorità Nazionale Anticorruzione. (2014). *Che cos'è*. Najdeno 20. julija 2017 na spletnem naslovu <http://anticorruzione.eu/abc-della-corruzione/cose-3/>
19. Bardhan, P. (1997). Corruption and Development: A Review of Issues. *Journal of Economic Literature*, XXXV (September), 1320–1346.
20. Barret, P. (2001). Pre-Employment Integrity Testing: Current Methods, Problems, and Solutions. Najdeno 9. oktobra 2017 na spletnem naslovu https://www.researchgate.net/publication/2408399_Pre-Employment_Integrity_Testing_Current_Methods_Problems_and_Solutions
21. Bartole, S., Bílková, V., & Papuashvili, G. (2015, 26. oktober). Interim opinion on the draft law on integrity checking of Ukraine. *Opinion no. 819/2015*. Najdeno 6. oktobra 2017 na spletnem naslovu [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)031-e)
22. Basel Institute on Governance. (2017a). *Basel Institute on Governance*. Najdeno 29. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.baselgovernance.org/>
23. Basel Institute on Governance. (2017b). *About us*. Najdeno 29. avgusta 2017 na spletnem naslovu https://www.baselgovernance.org/about_biog
24. Blažek, S. (2011). Korupcija in gospodarska rast. *Zbornik 8. festivala raziskovanja ekonomije in managementa* (str. 407–417). Koper: Fakulteta za management.
25. Becker, G. S. (1993). The Economic Way of Looking at Behavior. *The Journal of Political Economy*, 101(3), 385–409.
26. Berry, C. M., Sackett, P. R., & Wiemann, S. (2007). A review of recent developments in integrity test research. *Personnel Psychology*, 60, 271–301.
27. Bobnar, T. (2013). Delovanje specializiranih preiskovalnih skupin kot (nov) izziv pri preiskovanju gospodarske kriminalitete. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 64(2), 163–168.
28. Bosso, F. (2015, 8. april). Best practices for preventive anti-corruption bodies (Helpdesk Answer). Najdeno 4. maja 2017 na spletnem naslovu https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Best_practice_for_preventive_anti-corruption_bodies_2015.pdf
29. Bregar, L., Ograjenšek, I., & Bavdaž, M. (2005). Metode raziskovalnega dela za ekonomiste: izbrane teme. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

30. *Charter of the Organization of American States*. (1948). Najdeno 22. avgusta 2017 na spletnem naslovu http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-41_charter_OAS.asp
31. Chêne, M. (2008). Organized crime and corruption (U4 Expert Answer). Najdeno 15. julija 2017 na spletnem naslovu <file:///C:/Users/User/Downloads/expert-helpdesk-171.pdf>
32. Chetwynd, E., Chetwynd, F., & Spector, B. (2003, januar). Corruption and Poverty: A Review of Recent Literature. Najdeno 4. maja 2017 na spletnem naslovu <http://eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC14285.pdf>
33. Comitato economico e sociale europeo. (2015, 16. september). *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Lotta alla corruzione nell'UE: rispondere alle preoccupazioni delle imprese e della società civile*. Comunicato stampa n. 55/2015. Bruxelles: Comitato economico e sociale europeo. Najdeno 21. maja 2017 na spletnem naslovu <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-02-15-754-it-n.pdf>
34. Council of Europe. (1999, 27. januar). *Explanatory Report to the Criminal Law Convention on Corruption*. Strasbourg: Council of Europe.
35. Council of Europe. (2005, 20. april). *Recommendation Rec(2005)10 of the Committee of Ministers to Member States on "Special Investigation Techniques" in Relation to Serious Crimes Including Acts of Terrorism*. Najdeno 4. oktobra 2017 na spletnem naslovu <http://www.refworld.org/docid/43f5c6094.html>
36. Council of Europe. (2015). *Questionnaire for the preparation of the Opinion No. 10 of the CCPE on the relationship between prosecutors and police and/or other investigation bodies*. Najdeno 4. oktobra 2017 na spletnem naslovu http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/travaux/OP_10_Rep_tcheque.pdf
37. Council of Europe. (2017a). *Who we are*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.coe.int/en/web/about-us/who-we-are>
38. Council of Europe. (2017b). *Welcome to the GRECO website*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.coe.int/en/web/greco>
39. Council of Europe. (2017c). *Détails du traité n°173: Convention pénale sur la corruption*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173?_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=en_GB
40. Council of Europe. (2017d). *Détails du traité n°191: Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/191?_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=en_GB
41. Council of Europe. (2017e). *Détails du traité n°174: Convention civile sur la corruption*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174?_coconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=en_GB
42. Council of Europe. (2017f). *What is GRECO?* Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>

43. *Crimes Act* 1914. (1914). Najdeno 4. oktobra 2017 na spletnem naslovu http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/consol_act/ca191482/
44. Davis, R. J., Carberry, C. M., Dignan, R. K. & Hayes, A. (2000). Performance Study: The Internal Affairs Bureau's Integrity Testing Program. Najdeno 5. oktobra 2017 na spletnem naslovu <http://www1.nyc.gov/assets/ccpc/downloads/pdf/Performance-Study-The-Internal-Affairs-Bureaus-Integrity-Testing-Program-March-2000.pdf>
45. Department of Immigration and Border Protection. (2015). *Integrity Testing. Instruction and Guideline*. Najdeno 12. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.border.gov.au/AccessandAccountability/Documents/integrity-testing.pdf>
46. Dileo, L. (2012). Montesquieu e la decadenza. Alcune annotazioni intorno ai Romains. Najdeno 20. julija 2017 na spletnem naslovu http://www.montesquieu.it/biblioteca/Testi/Montesquieu_d%C3%A9cadence.pdf
47. Dion, M. (2010). What is corruption corrupting? A philosophical viewpoint. *Journal of Money Laundering Control*, 13(1), 45–54.
48. Dobovšek, B. (2005). *Korupcija in politika*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
49. Dobovšek, B. (2012). *Korupcija v tranziciji*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
50. Društvo integriteta. (2012). *Nacionalni sistem integritete v Sloveniji: ocena in analiza*. Trzin: Društvo Integriteta – Društvo za etičnost javnega delovanja.
51. Etika. (b.l.) V *Slovarju slovenskega knjižnega jezika*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletni strani <http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html>
52. European Commission. (2014). *Annex Slovenia to the EU Anti-Corruption Report*. Najdeno 4. maja 2017 na spletnem naslovu https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovenia_chapter_en.pdf
53. European Commission. (2016, 6. december). *Twinning*. Najdeno 22. avgusta 2017 na spletnem naslovu https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/twinning_en
54. European Commission. 2017. *Corruption*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en
55. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building. (b.l.). *Index of Public Integrity*. Najdeno 25. avgusta 2017 na spletni naslovu <http://integrity-index.org/>
56. Evropska komisija. (2014, 3. februar). *Poročilo o boju proti korupciji v EU*. Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu. Bruselj: Evropska komisija.
57. Evropska Komisija. (2015, 31. julij). *Zaščita finančnih interesov Evropske unije – Boj proti goljufijam – Letno poročilo za leto 2014*. Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu. Bruselj: Evropska komisija.
58. Evropska unija. (2017). *Pravosodje in notranje zadeve*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu https://europa.eu/european-union/topics/justice-home-affairs_sl
59. Fedran, J. (2014). Problematika načrtov integritete v Sloveniji. *Zbornik prispevkov. Slovenski dnevi varstvoslovja* (str. 1–19). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
60. Ferme, J. (2013). Soočanje slovenske policije z gospodarsko kriminaliteto na sistemski ravni. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 64(2), 122–139.

61. Fijnaut, C. J. C. F. (2002). Corruption, integrity and law enforcement. V C. J. C. F. Fijnaut & L. Huberts (ur.), *Corruption, integrity and law enforcement* (str. 3–37). Den Haag: Kluwer Law International.
62. Fisman, R. J., & Gatti, R. (2000). Decentralization and Corruption: Evidence across Countries (World Bank Policy Research Working Paper No. 2290). Najdeno 2. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://ssrn.com/abstract=629144>
63. Flash Eurobarometer 374. (2014). *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*. Najdeno 7. maja na spletnem naslovu http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_374_en.pdf
64. Foltin, P., Rohal, A., & Šikolova, M. (2013). Policing in the Czech Republic: Evolution and Trends. V G. Meško, C.B. Fields, B. Lobnikar & A. Sotlar (ur.), *Handbook on Policing in Central and Eastern Europe* (str. 57–80). New York: Springer.
65. Friedman, M. (1966). The Methodology of Positive Economics. Najdeno 5. junija 2017 na spletnem naslovu <http://www.sfu.ca/~dandolfa/friedman-1966.pdf>
66. GAN Integrity Inc. (2015). *Czech Republic Corruption Report*. Najdeno 13. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/czech-republic>
67. GAN Integrity Inc. (2017). *Anti-corruption Legislation*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.business-anti-corruption.com/anti-corruption-legislation/european-anti-corruption-conventions>
68. Gillespie, L., & Dang, L. (2016, 13. september). Addressing Judicial Corruption – Integrity Testing and Other Measures (Research Memorandum). Najdeno 24. julija na spletnem naslovu <https://www.inprol.org/publications/15735/addressing-judicial-corruption%E2%80%93integrity-testing-and-other-measures>
69. Gounev, P., Dzhekova, R., & Bezlov, T. (2012). Study on anti-corruption measures in EU border control. Najdeno 14. maja 2017 na spletnem naslovu http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Study_on_anticorruption_measures_in_EU_border_control.pdf
70. Government Anti-Corruption Committee. (2013). *From Corruption to Integrity. The Government Anti-Corruption Strategy for the Years 2013 and 2014*. Najdeno 24. avgusta 2017 na spletnem naslovu http://www.korupce.cz/assets/Strategy-2013-a-2014_FINAL.pdf
71. Grivec, M. (2015). Korupcija v slovenskem prostoru. *Revija za ekonomske in poslovne vede*, (1), 44–64.
72. Gupta, S., Davoodi, H., & Alonso-Terme, R. (1998, maj). Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? (IMF Working Paper/98/76). Najdeno 9. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9876.pdf>
73. Haček, M., Kukovič, S., & Brezovšek, M. (2013). Problems of corruption and distrust in political and administrative institutions in Slovenia. *Communist and Post-communist Studies*, 46, 255–261.
74. Hafner, M., Taylor, J., Disley, E., Thebes, S., Barberi, M., Stepanek, M., & Levi, M. (2016). The Cost of Non-Europe in the area of Organized Crime and Corruption. Annex II – Corruption. Najdeno 5. maja na spletnem naslovu https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1483.html
75. Hardoon, D., & Heinrich, F. (2011). Bribe Payers Index 2011. Najdeno 21. maja 2017 na spletnem naslovu https://www.kpk-rs.si/download/t_datoteke/2017

76. Hardoon, D., & Heinrich, F. (2013). Global Corruption Barometer. Najdeno 21. maja 2017 na spletnem naslovu <http://www.wingia.com/web/files/news/61/file/61.pdf>
77. HMIC – Her Majesty’s Inspectorate of Constabulary. (2015). *Integrity matters: An inspection of arrangements to ensure integrity and to provide the capability to tackle corruption in policing*. Najdeno 6. oktobra 2017 na spletnem naslovu <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/police-integrity-and-corruption-2015.pdf>
78. Holmberg, T. (2007, april). France: Penal Code of 1810. Najdeno 24. julija 2007 na spletnem naslovu http://www.napoleon-series.org/research/government/france/penalcode/c_penalcode3b.html
79. Hoppe, T. (2014, 19. september). Integrity Testing – Aspects of Implementation. Najdeno 12. aprila 2017 na spletnem naslovu <https://rm.coe.int/16806db5e6>
80. Hrudka, J. (2015). Test integrity v české republice a pokusy o jeho rozšíření. Najdeno 4. oktobra 2017 na spletnem naslovu http://www.teorieib.cz/pbi/files/197-01_HRUDKA.pdf
81. Hrudka, J., & Vangeli, B. (2017). Česká podoba testu integrity - zkoušky spolehlivosti. Najdeno 4. oktobra 2017 na spletnem naslovu http://www.teorieib.cz/pbi/files/198-02_HRUDKA.pdf
82. Hsiung, B. (2006). Economic Analysis of Law: An Inquiry of Its Underlying Logic. *Erasmus Law and Economics Review*, 2(1), 1–33.
83. Inštitut za ustavno pravo. (2014). *Ustavopravna analiza predlogov za spremembe zakonodaje s področja preprečevanja korupcije*. Najdeno 7. septembra 2017 na spletnem naslovu http://ustava.si/wp-content/uploads/2014/02/Ustavopravna-analiza-novele-ZINTPK_Pravno-mnenje-IUP_14-2-2014.pdf
84. *Inter-American Convention against Corruption (B-58)*. (1996). Najdeno 31. avgusta 2017 na spletnem naslovu http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp
85. Jager, M., & Šugman Stubbs, K. (2013). Za več preventive pri obvladovanju gospodarske kriminalitete. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 64(2), 154–162.
86. Kaplow, L., & Shavell, S. (1999). Economic Analysis of Law (Discussion Paper No. 251). Najdeno 17. junija 2017 na spletnem naslovu https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=150860
87. Karklins, R. (2002). Typology of Post-Communist Corruption. *Problems of Post-Communism*, 49(4), 22–32.
88. Kaufmann, D. (1997). Corruption: The Facts. *Foreign Policy*, 107, 114–131.
89. Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2006). *Measuring Corruption: Myths and Realities*. Pridobljeno 16. maja na spletnem naslovu <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corecourse2007/Myths.pdf>
90. Kazenski zakonik. *Uradni list RS* št. 63/94, 70/94 - popr., 23/99, 110/02 - ZDT-B, 40/04, 95/04 - UPB1 55/08 – KZ-1, 50/12-UPB2, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17.
91. Kerkmeester, H. (1999). Methodology: General. V B. Bouckaert & G. De Geest (ur.), *Encyclopedia of law and economics* (str. 383–401). Cheltenham: Edward Elgar.
92. Klemenčič, G. (2004). Policijska provokacija in korupcijska kazniva dejanja. V B. Dobovšek (ur.), *Korupcija v gospodarstvu* (str. 9–21). Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

93. Knez, M. (2011). *Preprečevanje in boj proti korupciji v javni upravi* (diplomsko delo). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
94. *Konvencija Afriške unije o preprečevanju in boju proti korupciji*. (2003). Najdeno 30. avgusta 2017 na spletnem naslovu https://au.int/sites/default/files/treaties/7786-treaty-0028_-_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_e.pdf
95. *Konvencija o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju*. (1997). Najdeno 16. maja 2017 na spletnem naslovu <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2001-02-0001?sop=2001-02-0001>
96. *Konvencija, pripravljena na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti*. (1995). Najdeno 15. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2007-02-0026?sop=2007-02-0026>
97. *Konvencija Združenih narodov proti korupciji*. (2003). Najdeno 4. maja 2017 na spletnem naslovu [file:///C:/Users/User/Downloads/UNCAC_slo_01.pdf%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/UNCAC_slo_01.pdf%20(1).pdf)
98. Kornhauser, L. (2011, 26. november). *The Economic Analysis of Law*. Najdeno 17. junija 2017 na spletnem naslovu <https://plato.stanford.edu/entries/legal-econanalysis/>
99. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2013a). *Ocena stanja*. Najdeno 4. maja 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika>
100. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2013b). *Ocena stanja v slovenskem bančnem sistemu z vidika sistemske korupcije*. Najdeno 14. maja 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Ocena%20stanja%20v%20slovenskem%20ban%C4%8Dnem%20sistemu%20z%20vidika%20sistemske%20korupcije.pdf>
101. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2014a). *Korupcija je...* Najdeno 12. aprila 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/korupcija-je>
102. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2014b). *Zakaj preprečevati korupcijo?* Najdeno 13. aprila 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/korupcija-je/zakaj-preprecevati-korupcijo>
103. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2014c). *OZN*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/mednarodna-dejavnost/ozn>
104. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2014d). *OECD*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/mednarodna-dejavnost/oecd>
105. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2014e). *Svet Evrope in GRECO*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/mednarodna-dejavnost/svet-evrope-in-greco/>
106. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2014f). *Evropska unija (EU)*. Najdeno 30. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/mednarodna-dejavnost/evropska-unija>
107. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2014g). *Mednarodne organizacije*. Najdeno 13. marca 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/mednarodne-institucije-in-standardi/mednarodne-organizacije>
108. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2014h). *Nevladne organizacije*. Najdeno 13. marca 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in>

- etika/mednarodne-institucije-in-standardi/nevladne-organizacije
109. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2014i). *Regionalne organizacije*. Najdeno 13. marca 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/mednarodne-institucije-in-standardi/regionalne-organizacije>
 110. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2014j). *Resolucija o preprečevanju korupcije v RS*. Najdeno 7. septembra 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/preventiva-in-nacrt-integritete/resolucija-o>
 111. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2015a). *Letno poročilo 2015*. Ljubljana: KPK.
 112. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2015b). *Ocena stanja*. Najdeno 4. maja 2017 na spletnem naslovu [file:///C:/Users/User/Downloads/Ocena_stanja_2014.pdf%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Ocena_stanja_2014.pdf%20(2).pdf)
 113. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2016a). *Letno poročilo 2016*. Ljubljana: KPK.
 114. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2016b). *Zadeva: Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije – strokovno usklajevanje*. Najdeno 7. septembra 2017 na spletnem naslovu file:///C:/Users/User/Downloads/Pripombe_KPK_na_ZIntPK-C.pdf.pdf
 115. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2016c). *Ocena stanja*. Najdeno 7. septembra 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/letna-porocila>
 116. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2017a). *Zakaj pride do korupcije?* Najdeno 20. junija 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/korupcija-je/zakaj-pride-do-korupcije>
 117. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2017b). *Ocena stanja 2016*. Ljubljana: Komisija za preprečevanje korupcije. Najdeno 20. junija 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/analize-raziskave-in-statistika>
 118. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2017c). *Korupcija, integriteta in etika*. Najdeno 12. aprila 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/integriteta-in-etika>
 119. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2017d). *Kaj je načrt integritete?* Najdeno 12. aprila 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/preventiva-in-nacrt-integritete/nacrti-integritete>
 120. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2017e). *Analize in ocene tveganj*. najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/preventiva-in-nacrt-integritete/nacrti-integritete/analize-in-ocene-tveganj>
 121. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2017f). *Navodila, pojasnila in usmeritve za oblikovanje načrta integritete*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjXwO7g74jWAhUBWhQKHdjwA-0QFggtMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.kpk-rs.si%2Fupload%2Fdatoteke%2FNAVODILA%2C%2520POJASNILA%2C%2520US>

MERITVE%2520ZA%2520N%25C4%258CI%2520%25207_4_2014.pdf&usg=AFQjCNHQKFjF4eFQMCFdXLh7xAaxfviurA

122. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2017g). *Etični kodeksi*. Najdeno 13. aprila 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/preventiva-in-nacrt-integritete/eticni-kodeksi>
123. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2017h.). *Krepitev integritete*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/korupcija-je/krepitev-integritete>
124. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2017i.). *Komisija za preprečevanje korupcije*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija>
125. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2017j). *Pristojnosti in naloge*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/komisija/pristojnosti-in-naloge>
126. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2017k.). *Pristojnosti in pooblastila*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/pristojnosti-in-pooblastila>
127. KPK – Komisija za preprečevanje korupcije. (2017l). *Represivni ukrepi*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/sl/korupcija-integriteta-in-etika/korupcija-je/represivni-ukrepi>
128. KPMG International. (1996). *Report to The New York City Commission to Combat Police Corruption: The New York City Police Department Random Integrity Testing Program*. Najdeno 5. oktobra 2017 na spletnem naslovu <http://www1.nyc.gov/assets/ccpc/downloads/pdf/The-NYPDs-Random-Integrity-Testing-Program-December-1996.pdf>
129. Lancaster, T., & Montinola, G. R. (1997, maj). Toward a methodology for the Comparative Study of Political Corruption. *Crime Law & Social Change*, 27, 185–206.
130. Langseth, P. (1999). Prevention: An Effective Tool to Reduce Corruption. *Global Programme Against Corruption: Conferences*. Vienna: Centre for International Crime Prevention.
131. Lanyi, A., & Azfar, O. (2005). Tools for Assessing Corruption & Integrity in Institutions. Najdeno 21. maja 2017 na spletnem naslovu http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadf529.pdf
132. *Law Enforcement Integrity Commissioner Act*. (2006). Act No. 85. Najdeno 4. oktobra 2017 na spletnem naslovu http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdb/au/legis/cth/consol_act/leica2006419/
133. *Law 38/2011 on modifying the Emergency Government Ordinance No. 30/2007 on the organization and functioning of the Ministry of Internal Affairs*. Najdeno 7. oktobra 2017 na spletnem naslovu http://isubh.ro/?wpfb_dl=2459
134. *Law on institutional integrity assessment*. (2016). Law No. 102 of 21.07.2016 in effect 12.11.2016-Official Gazette of the Republic of Moldova. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.global->

regulation.com/translation/moldova/5966104/institutional-integrity-assessment-%252a.html

135. *Law on professional integrity testing*. (2013). Law No. 325 of 23. December 2013, Official Gazette no. 35-41/73 of February 14, 2014. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2014\)041-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2014)041-e)
136. Leff, N. H. (1964). Economic Development Through Bureaucratic Corruption. *The American Behavioral Scientist*, (november), 8–14.
137. Mackaay, E. (1999). History of Law and Economics. V B. Bouckaert & G. De Geest (ur.), *Encyclopedia of law and economics* (str. 65–117). Cheltenham: Edward Elgar.
138. Maiorino, C. (2014). Il principe e i discorsi di Niccolò Machiavelli. *Tesionline*. Najdeno 13. marca 2017 na spletnem naslovu <http://www.tesionline.it/v2/appunto-sub.jsp?p=2&id=88>
139. Manzin, M., Bavec, C., & Čurin, S. (2012). Odpornost na korupcijo – vzročno-posledični strukturni model. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 4, 281–290.
140. Mandić, S., & Djordjević, S. (2016). *Testing the Integrity of Police Officers*. Belgrade: Belgrade Centre for Security Policy.
141. Martini, M. (2012, 23. avgust). Overview of integrity assesment tools. *U4 Expert Answer*. Pridobljeno 3. maja 2017 na spletnem naslovu <file:///C:/Users/User/Downloads/340.pdf>
142. Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 681–712.
143. Meško, G., Šifrer, J., & Vošnjak, L. (2012). Punitivnost, viktimizacija in strah pred kriminaliteto pri študentih varstvoslovja – rezultati spletne ankete. *Varstvoslovje. Rrevija za teorijo in prakso zagotavljanja varnosti*, 14(1), 75–96.
144. Ministerul administratiei si internelor. (2011). *Ordin 256/2011 privind procedura de testare a integritatii profesionale a personalului Ministerului Administratiei si Internelor (Odlok ministrstva za notranje zadeve št. 256/2011 o postopku testiranja poklicne integritete osebja ministrstva za notranje zadeve)*. Najdeno 7. oktobra 2017 na spletnem naslovu http://www.dreptonline.ro/legislatie/ordin_256_2011_procedura_testare_integritatii_profesionale_personal_ministerul_administratie_interne.php
145. Ministrstvo za zunanje zadeve. (2017). *Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu http://www.mzz.gov.si/si/gospodarska_diplomacija/slovenija_v_oecd/organizacija_za_gospodarsko_sodelovanje_in_razvoj_oecd/
146. Ministry of internal affairs. (2017). *Professional Integrity Testing in Romania*. Najdeno 7. oktobra 2017 na spletnem naslovu http://www.stt.lt/documents/nkkp79/4-01-1266_priedas_1.pdf
147. Mo, P. H. (2001). Corruption and Economic Growth. *Journal of Comparative Economics*, 29, 66–79.

148. Newburn, T. (2015, januar). Literature review – Police integrity and corruption. Najdeno 5. oktobra na spletnem naslovu <https://www.justiceinspectorates.gov.uk/hmicfrs/wp-content/uploads/pic-literature-review.pdf>
149. NYC – New York City. (b.l.) *Welcome to the CCPC*. Najdeno 5. oktobra na spletnem naslovu <http://www1.nyc.gov/site/ccpc/index.page>
150. OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. (2008). *Corruption. A Glossary of International Standards in Criminal Law*. Najdeno 20. julija 2017 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/41194428.pdf>
151. OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. (2016). *Slovenia: Follow-up to the Phase 3 Report & Recommendations*. Najdeno 14. maja 2017 na spletnem naslovu <https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/Slovenia-Phase-3-Written-Follow-Up-Report-ENG.pdf>
152. OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. (2017a). *Public Integrity: A Strategy against Corruption*. Najdeno 5. maja 2017 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/gov/ethics/Recommendation-Public-Integrity.pdf>
153. OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. (2017b). *OECD Recommendation on Public Integrity*. Najdeno 5. maja 2017 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity.htm>
154. OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. (2017c). *The Organisation for Economic Co-operation and Development*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/about/>
155. OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. (2017d). *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>
156. OECD – Organization for Economic Cooperation and Development. (2017e). *Country monitoring of the OECD Anti-Bribery Convention*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countrymonitoringoftheoecdanti-briberyconvention.htm>
157. OLAF – European Anti-Fraud Office. (2013). *Best Practices Manual on Strengthening Regional Cooperation to Prevent and Combat Corruption at the EU External Boundaries*. Najdeno 7. oktobra 2017 na spletnem naslovu [file:///C:/Users/User/Downloads/Best_Practices_Manual__Rumunia_DGA_%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Best_Practices_Manual__Rumunia_DGA_%20(5).pdf)
158. OLAF – European Anti-Fraud Office. (2017). *OLAF*. Najdeno 30. avgusta 2017 na spletnem naslovu https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_sl
159. Ones, D. S., & Viswesvaran, C. (2001). Integrity Tests and Other Criterion-Focused Occupational Personality Scales (COPS) Used in Personnel Selection. *International Journal of Selection and Assessment*, 9(1/2), 31–39. Najdeno 20. maja 2017 na spletnem naslovu https://www.researchgate.net/profile/Deniz_Ones/publication/227521655_Integrity_Tests_and_Other_Criterion-

Focused_Occupational_Personality_Scales_COPS_Used_in_Personnel_Selection/links/00b49523334208d1d8000000.pdf

160. Organization of American States. (2017). *Who we are*. Najdeno 31. avgusta 2017 na spletnem naslovu http://www.oas.org/en/about/who_we_are.as
161. OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe. (2004). *Best practices in combating corruption*. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe.
162. OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe. (2016). *Handbook on Combating Corruption*. Vienna: Organization for Security and Co-operation in Europe.
163. OZN – Organizacija zruženih narodov. (1945). *UL OZN – Ustanovna listina organizacije Združenih narodov*.
164. OZN – Organizacija združenih narodov. (2017a). *Overview*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.un.org/en/sections/about-un/overview/index.html>.
165. OZN – Organizacija zruženih narodov. (2017b). *The UN Charter*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>
166. Paccès, A. M., & Visscher, L. (2011). Methodology of Law and Economics. V B. Van Klink & S. Taekema (ur.), *Law and Method. Interdisciplinary research into Law* (Series Politika, št. 4)(str. 85–107). Tübingen: Mohr Siebeck.
167. Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity. (2011, 21. november). *Inquiry into Integrity Testing*. Canberra: Senate Printing Unit, Parliament House. Najdeno 4. maja 2017 na spletnem naslovu file:///C:/Users/User/Downloads/report_pdf.pdf
168. Pignatelli, M. (2013). *Il Mal Governo o il Buon Governo?* Najdeno 14. julija 2017 na spletnem naslovu <https://it.paperblog.com/il-mal-governo-o-il-buon-governo-1660468/>
169. Plotkin, R. & Lewis, N. (2014). International Financial Institutions and the Global War on Corruption. *Banking & Financial Services Policy Report*, 33(3), 1–9.
170. *Police Act*. (1990). Law No. 47. Najdeno 4. oktobra 2017 na spletnem naslovu http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/legis/nsw/consol_act/pa199075/s207a.html
171. Policija. (2017, april). *Letno poročilo o delu policije za 2016*. Najdeno 15. maja 2017 na spletnem naslovu <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2016.pdf>
172. Pope, J. (2000). Public Service Ethics, Monitoring Assets and Integrity Testing. V *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* (str. 175–194). London: Transparency International.
173. Posner, R. A. (1987). The Law and Economics Movement. *The American Economic Review*, 77(2), 1–13.
174. Posner, R. A. (1998). *Values and Consequences: An Introduction to Economic Analysis of Law*. Working papers in Law and Economics (2nd series) Chicago: University of Chicago Law school.

175. *Predlog Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-1)*. (2015). Najdeno 12. oktobra 2017 na spletnem naslovu [file:///C:/Users/User/Downloads/Predlog-predpisa-Drzavni-zbor-RS-15-9-2015%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Predlog-predpisa-Drzavni-zbor-RS-15-9-2015%20(1).pdf)
176. *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Predlog ZIntPK-C)*. (2016). Najdeno 5. maja 2017 na spletnem naslovu http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/mp.gov.si/novice/2016/161118_ZIntPK-C.pdf
177. *Program Vlade RS za krepitev integritete in transparentnosti 2017–2019*. Najdeno 7. septembra 2017 na spletnem naslovu http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/SOJ/2017/Program_2017_2019_8junij2017.pdf
178. *Regulation of Investigatory Powers Act 2000*. Najdeno 4. oktobra 2017 na spletnem naslovu <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/23/contents>
179. Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (RePKRS). *Uradni list RS* št. 85/2004.
180. *Resolucija (97)/24 o dvajsetih vodilnih načel za boj proti korupciji – Resolution (97)/24 on the Twenty Guiding Principles for the fight against corruption*. (1997). Najdeno 12. avgusta na spletnem naslovu [https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ResCM_97_24E_01\(1\).pdf](https://www.kpk-rs.si/upload/datoteke/ResCM_97_24E_01(1).pdf)
181. Richards, B., & Feenstra, F. (2014). Telling the Truth about Integrity Tests. Najdeno 6. oktobra 2017 na spletnem naslovu <https://static1.squarespace.com/static/5248dad5e4b0dcb066334568/t/542ba255e4b0f9c2c01f9be7/1412145761454/Telling+the+Truth+about+Integrity+Tests+-+People+Measures+white+paper.pdf>
182. Rosiello, D. (2015, 3. april). Rousseau: la corruzione delle virtù naturali. Pridobljeno 20. julija 2017 na spletnem naslovu <http://www.lacooltura.com/2015/04/rousseau-corruzione-virtu-naturali/>
183. Ryan, A. (2013). Conceptions of Corruption, its Causes, and its Cure. *Social Research*, 80(4), 977–992.
184. Shleifer, A., & Vishny R. W. (1993). Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599–617.
185. Smolej, D., & Gorenak, V. (2013). Korupcijska kazniva dejanja v Sloveniji in nekaterih drugih državah Evrope. *Slovenski dnevi varstvoslovja*, 5.-6. junij 2013. *Zbornik prispevkov*. Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
186. Special Eurobarometer 374. (2012). *Corruption*. Najdeno 9. maja 2017 na spletnem naslovu file:///C:/Users/User/Downloads/Eurobarometer_ebs_374_en.pdf.pdf
187. Special Investigation Service of the Republic of Lithuania. (2017, 26. maj). *Share experience with Moldova in Twinning project*. Najdeno 22. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.stt.lt/en/news/?cat=1&nid=2583>
188. Stockemer, D., Scruggs, L., & LaMontagne, B. (2013). Bribes and ballots: the impact of corruption on voter turnout in democracies. *International Political Science Review*, 34(1), 74–90.

189. Svet Evrope. (1999a). *Civilnopravna konvencija o korupciji*. Strasbourg: Svet Evrope.
190. Svet Evrope. (1999b). *Kazenskopravna konvencija o korupciji*. Strasbourg: Svet Evrope.
191. Svet Evrope. (2003). *Dodatni protokol h Kazenskopravni konvencijio korupciji - Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption (ETS 191)*.
192. Škrbec, J. (2013). Ko vpliv korupcije na (pravno) državo ni več mit. *KPK Vestnik* 26, 1–9. Najdeno 4. maja 2017 na spletnem naslovu [file:///C:/Users/User/Downloads/KPK_Vestnik_26.pdf%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/KPK_Vestnik_26.pdf%20(1).pdf)
193. Tanzi, V. 2001. *Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
194. Teorell, J. (2007). Corruption as an Institution: Rethinking the Nature and Origins of the Grabbing Hand. Najdeno 5. oktobra na spletnem naslovu <file:///C:/Users/User/Desktop/Nove%20info%20mag/teorell%20corruption.pdf>
195. Transparency International. (2017a). *Oveview*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.transparency.org/howeare/organisation/>
196. Transparency International. (2017b). *Our Chapters*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu https://www.transparency.org/howeare/organisation/our_chapters/0/
197. Transparency International. (2017c). *What is Transperency international?* Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.transparency.org/about/>
198. Transparency International. (2017d). *Mission, Vision and Values*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu https://www.transparency.org/howeare/organisation/mission_vision_and_values/0/
199. Treisman, D. (2000). The causes of corruption: a cross-national study. *Journal of Public Economics*, 76, 399–457. Najdeno 4. maja 2017 na spletnem naslovu <https://www.amherst.edu/media/view/131389/original/Treisman2000.pdf>
200. Twinning Project Fichte. (2016). *Support to the strengthening of the operational capacities of the Law Enforcement Agencies of the Republic of Moldova in the field of investigation of criminal acts of corruption*. Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://webgate.ec.europa.eu/europeaid/online-services/index.cfm?ADSSChck=1368923676658&do=publi.getDoc&documentId=125427&pubID=132437>
201. United Nations. (2004, september). *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*. Najdeno 3. maja 2017 na spletnem naslovu <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>
202. UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. (2017a). *United Nations Convention against Corruption*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>
203. UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. (2017b). *Signature and Ratification Status*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>
204. UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime. (2017c). *Convention highlights*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu

- <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/convention-highlights.html>
205. Urbanova, E., Mayevskaya, P., & Pasnichenko, V. (2017). Loyalty, reliability and resistance to corruption: psychological aspects of diagnostic options (the experience of the Czech Republic). Najdeno 13. avgusta 2017 na spletnem naslovu <https://www.worktest.cz/store/loyalty-reliabilityand-resistance-to-corruption-psychological-aspects-of-diagnostic-options.pdf>
 206. Urra, F.-J. (2007). Assessing Corruption. An analytical review of Corruption measurement and its problems: Perception, Error and Utility. Najdeno 4. maja 2017 na spletnem naslovu <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan028792.pdf>
 207. U.S. Congress, Office of Technology Assessment. (1990). *The Use of Integrity Tests for Pre-Employment Screening*. Najdeno 4. maja 2017 na spletnem naslovu <https://www.princeton.edu/~ota/disk2/1990/9042/9042.PDF>
 208. Van Ballegooij, W., & Zandstra, T. (2016, marec). Criminalità organizzata e corruzione: Relazione sul costo della non Europa. Najdeno 14. maja 2017 na spletnem naslovu [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/558779/EPRS_IDA\(2016\)558779_IT.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/558779/EPRS_IDA(2016)558779_IT.pdf)
 209. Vargas-Hernández, J. G. (2009). The Multiple Faces of Corruption: Typology, Forms and Levels. *Contemporary Legal and Economic Issues, III*, 269–290. México: Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara.
 210. Voh Boštic, A. (2017, 22. februar). Koprivnikar: konkurenčne teste za zaposlovanje v javni upravi blokirajo sindikati. Najdeno 12. oktobra na spletnem naslovu <https://podcrto.si/koprivnikar-konkurencne-teste-za-zaposlovanje-v-javni-upravi-blokirajo-sindikati/>
 211. Wei, S.-J. (1997). How Taxing Is Corruption on International Investors? Najdeno 15. julija 2017 na spletnem naslovu <http://www.nber.org/papers/w6030.pdf>
 212. Wickberg, S. (2013a, 16. maj). Literature review on costs of corruption for the poor (U4 Expert Answer, 382). Najdeno 14. aprila 2017 na spletnem naslovu <http://www.u4.no/publications/literature-review-on-costs-of-corruption-for-the-poor/downloadasset/3165>
 213. Wickberg, S. (2013b, 18. februar). How-to guide for corruption assessment tools (U4 Expert Answer, 365). Najdeno 21. maja 2017 na spletnem naslovu [file:///C:/Users/User/Downloads/365%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/365%20(1).pdf)
 214. Wickberg, S. (2013c, 21. marec). Best practices for anti-corruption commissions (Anti-corruption helpdesk). Najdeno 14. maja 2017 na spletnem naslovu https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Best_practices_for_anti-corruption_commissions_2.pdf
 215. The World Bank. (1997, september). *Helping Countries Combat Corruption. The Role of the World Bank*. Najdeno 23. julija 2017 na spletnem naslovu <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>
 216. The World Bank. (2017a). *Who we are*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu

<http://www.worldbank.org/en/who-we-are>

217. The World Bank. (2017b). *Combating Corruption*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/anti-corruption>
218. The World Bank. (2017c). *Transparency, Good Governance and Anti-Corruption Mechanisms*. Najdeno 28. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://ppp.worldbank.org/ppp/overview/practical-tools/good-governance-anticorruption#international>
219. World Economic Forum. (2017). *The Global Competitiveness Report 2016–2017*. Najdeno 12. oktobra na spletnem naslovu http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf
220. Zákon o Generální inspekci bezpečnostních sborů a o změně souvisejících zákonů. (2011). Zákon č. 341/2011 Sb. Najdeno 4. oktobra 2017 na spletnem naslovu <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2011-341>
221. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-UPB2). *Uradni list RS*, št. 45/10, 26/11, NPB1, 43/11, NPB2, 69/11 – UPB2 in NPB3.
222. Zakon o kazenskem postopku (ZKP). *Uradni list RS*, št. 32/2012 – UPB8, 47/13, 87/14, 8/16 – odl. US, 64/16 – odl. US in 65/16 – odl. US.
223. *Zaščita finančnih interesov EU - boj proti goljufijam*. (2015). Najdeno 20. avgusta 2017 na spletnem naslovu <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:133019&from=EN>

PRILOGA

Seznam pogosto uporabljenih kratic

ACLEI – Avstralska komisija za integriteto organov pregona (angl. *Australian Commission for Law Enforcement Integrity*)

AGD – Generalni direktorat za boj proti korupciji (angl. *Anti-corruption General Directorate*)

CPI – Indeks zaznavnosti korupcije (angl. *Corruption Perception Index*)

EU – Evropska unija (angl. *European Union*)

KPK – Komisija za preprečevanje korupcije

NAC – Nacionalni protikorupcijski center (angl. *The National Anti-Corruption Centre*)

NPU – Nacionalni preiskovalni urad

NYPD – Policijski oddelek mesta New York (angl. *New York City Police Department*)

OECD – Organizacija za gospodasko sodelovanje in razvoj (angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development*)

OLAF – Evroski urad za boj proti goljufijam (angl. *European anti-fraud office*)

OSCE – Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (angl. *Organization for Security and Co-operation in Europe*)

OZN – Organizacija združenih narodov

SIU – Posebna preiskovalna enota (angl. *Special Investigation Unit*)

UNODC – Urad Združenih narodov za droge in kriminal (angl. *United Nations Office on Drugs and Crime*)

USAID – Agencija Združenih držav Amerike za mednarodni razvoj (angl. *The United States Agency for International Development*)

ZIntPK – Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije

ZN – Združenih narodi (angl. *United Nations*)

ZKP – Zakon o kazenskem postopku