



REPUBLIKA SLOVENIJA
**KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE
KORUPCIJE**

1000 Ljubljana, Tržaška cesta 19/a
Telefon: 01 478 8483, Fax: 01 478 8472
E-pošta: anti.korupcija@kpk-rs.si

Številka: 11-
Datum:

Na podlagi 13. člena Zakona o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04) in 13. člena Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije (Uradni list RS, št. 105/04) je Komisija za preprečevanje korupcije na seji dne 29.5.2008 sprejela

Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2007

Ljubljana, 29.5.2008

Vsebina:

1. UVOD	3
2. STATUSNE ZADEVE	3
3. NADZOR NAD PREMOŽENJSKIM STANJEM FUNKCIONARJEV	3
3.1 Evidenca funkcionarjev	3
3.2 Nadzor premoženjskega stanja.....	4
3.3 Pregled števila funkcionarjev	6
3.4 Nezdržljivost	7
3.5 Omejitve pri darilih	9
3.6 Omejitve pri poslovanju.....	10
4. NAČRTI INTEGRITETE	12
5. URESNIČEVANJE RESOLUCIJE O PREPREČEVANJU KORUPCIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI	13
6. STANJE NA PODROČJU KORUPCIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI	19
6.1 Percepcija prebivalk in prebivalcev RS.....	19
6.2 Prijave sumov koruptivnega ravnanja.....	26
6.3 Obseg problema	30
7. SODELOVANJE KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE Z DRUGIMI DRŽAVNIMI ORGANI IN ORGANI LOKALNIH SKUPNOSTI	32
8. NADZOR NAD DELOM KOMISIJE	33
9. MEDNARODNA DEJAVNOST KOMISIJE	34
10. FINANČNA IN KADROVSKA PROBLEMATIKA	43
11. DRUGO	46
12. ZAKLJUČEK	46

1. UVOD

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) je v skladu s 13. členom Zakona o preprečevanju korupcije (ZPKor, Uradni list RS, št. 2/04) Državnemu zboru Republike Slovenije dolžna poročati o svojem delu do 31. maja za preteklo leto. Priloženo poročilo, sprejeto na seji Komisije dne 29.5.2008, predstavlja poročilo o njenem delu v letu 2007.

2. STATUSNE ZADEVE

V letu 2007 je Komisija kljub stalnim govoricam o ukinitvi delovala normalno in brez večjih težav, ki bi izvirale iz dejstva, da je morala del časa in energije porabiti za pojasnjevanje, da bi bila ukinitve Komisije slaba rešitev predvsem za delujoč sistem nadzora nad premoženjskim stanjem slovenskih funkcionarjev in za uresničevanje slovenske protikorupcijske strategije, saj bi oboje s sprejemom novega predpisa na tem področju, ki ga je predlagala Vlada RS, enostavno razpadlo.

3. NADZOR NAD PREMOŽENJSKIM STANJEM FUNKCIONARJEV

3.1 Evidenca funkcionarjev

Ena pomembnejših nalog, ki jih je Komisija opravila v začetku leta 2007, je bila vzpostavitev evidence vseh aktivnih funkcionarjev na lokalni ravni in izločitev tistih funkcionarjev, ki jim je funkcija potekla ob lokalnih volitvah jeseni leta 2006.

Vse občine so bile obveščene o obveznosti posredovanja imen članic in članov občinskih svetov in županov ter morebitnih podžupanov. Na podlagi dostavljenih seznamov je Komisija posredovala obrazce vsem novoizvoljenim funkcionarjem, ponovno izvoljenim pa je posredovala obvestilo o tem, da jim o premoženjskem stanju ni potrebno ponovno poročati, v kolikor se njihovo premoženje od njihovega

zadnjega poročila ni spremenilo za več kot 10.432,00 EUR ter jim za namen potrditve tega dejstva posredovala tudi preprost obrazec izjave.

Vsem novoizvoljenim funkcionarjem, ki svoje obveznosti glede prijave premoženja niso izpolnili in takšnih je bilo 695, je Komisija dne 16.4.2007 posredovala obvestilo, v katerem jim je na podlagi 39. člena ZPKor določila naknadni rok za izpolnitev obveznosti - 03.05.2007.

Prav tako je dne 16.04.2007 opomnila funkcionarje, ki so bili ponovno izvoljeni, da poročajo o spremembah v premoženjskem stanju ali da v nasprotnem primeru posredujejo ustrezno izjavo. Takšnih funkcionarjev je bilo 440.

Ker tudi do naknadnega roka vsi funkcionarji niso izpolnili svoje obveznosti, je Komisija v mesecu juniju 2007 o tem skladno z drugim odstavkom 39. člena ZPKor obvestila organe, v katerih ti funkcionarji opravljajo funkcijo. Obveščanih je bilo 128 občin.

Na seznamu funkcionarjev, ki še niso poročali o premoženjskem stanju kljub poslanim obvestilom občinam, je ostalo še 71 imen. Od teh funkcionarjev je novoizvoljenih 63, ponovno izvoljenih pa 8. Komisija je sicer izčrpala vse pravne možnosti po ZPKor, s katerimi bi pridobila manjkajoča poročila o premoženjskem stanju, a nadaljuje z drugimi aktivnostmi v tej smeri.

3.2 Nadzor premoženjskega stanja

ZPKor Komisiji v IV. poglavju nalaga vrsto nalog pri spremljanju in nadzoru premoženjskega stanja funkcionarjev.

Tako je Komisija obravnavala sum prenašanja premoženja na družinske člane enega od funkcionarjev. Na podlagi dodatnega poročanja o premoženju s strani funkcionarja in na podlagi javno dostopnih evidenc je Komisija ugotovila, da funkcionar ni prenašal premoženja na družinske člane.

Prav tako je Komisija na podlagi vprašanja poslanca v Državnem zboru ob pregledu podatkov o premoženju predsednika vlade ugotovila neskladje med predloženimi podatki na obrazcu in dejanskimi podatki, pridobljenimi v javnih evidencah, ter pozvala predsednika vlade, da v skladu s 37. členom ZPKor posreduje dejansko stanje premoženja. Predsednik vlade je v postavljenem roku poročilo o premoženju dopolnil in navedel spremembe, ki so se dogajale konec leta 2006 in v začetku leta 2007. Z obravnavo je Komisija zaključila, ker je ugotovila, da predsednik vlade glede poročanja o svojem premoženjskem stanju ni kršil nobene obveznosti, ki jih glede poročanja o premoženju nalaga ZPKor.

Komisija je izvršila tudi poseben nadzor nad premoženjskim stanjem podžupana občine na podlagi vprašanja občanke. Podžupan je bil eden izmed funkcionarjev, ki ni poročal o premoženju. Na podlagi naknadnega poziva in obvestila občini je posredoval izpolnjeni obrazec. Pri nadzoru premoženjskega stanja v skladu z 32. členom ZPKor je Komisija ugotovila, da ne obstaja neskladje med predloženimi podatki in dejanskim stanjem, ugotovljenim na podlagi javnih evidenc.

Komisija je v letu 2007 pričela s temeljitimi preverkami premoženjskega stanja posameznih kategorij slovenskih funkcionarjev in sicer je najprej opravila vsestransko analizo prijav premoženjskega stanja vseh državnih sekretarjev v Sloveniji in jih tudi primerjala z drugimi razpoložljivimi podatki. Pri tem posebnosti ni zaznala.

Komisija je v letu 2006 zoper tri funkcionarje podala kazenske ovadbe zaradi suma storitve kaznivega dejanja overitve lažne vsebine po 258. členu Kazenskega zakonika, ki so ga po mnenju Komisije storili s tem, ko v poročilo o premoženjskem stanju niso vpisali vseh podatkov. Eno od okrožnih državnih tožilcev je s sklepom eno od ovadb zavrglo z navedbo, da ni podan eden od elementov očitane kaznivega dejanja. Komisija navedeni sklep šteje za zelo pomembnega, saj predstavlja usmeritev za njeno nadaljnje delo in je zaradi zagotovitve enotne prakse o njem obvestila dve državni tožilstvi, ki sta obravnavali drugi ovadbi, a je eno od teh dveh tožilcev kljub temu obvestilo Komisijo, da je v skladu s 162. členom ZKP zoper ovadenega funkcionarja odložilo kazenski pregon in sicer pod pogojem, da

izpolni določene pogoje. Funkcionar je s strani tožilstva postavljene pogoje izpolnil. Tretje okrožno državno tožilstvo o zadevi še ni odločilo.

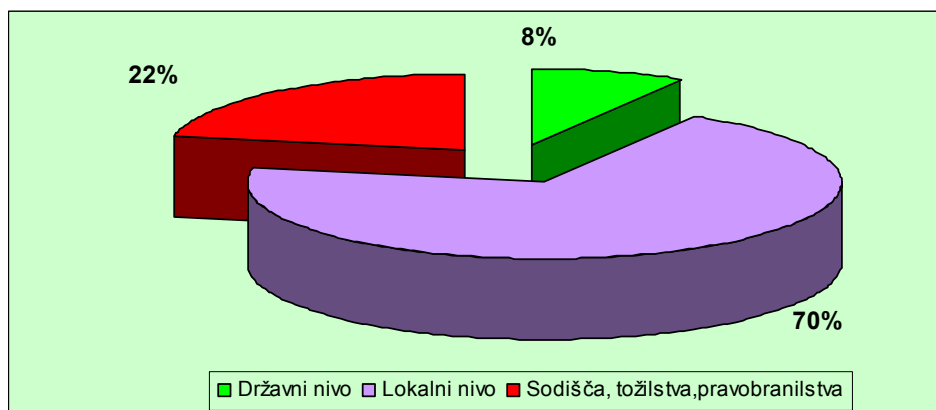
V obravnavanem obdobju je Komisija na podlagi ustrezne pravne podlage v davčni zakonodaji in dogovora z vodstvom DURS le-tej posredovala seznam vseh funkcionarjev za pridobitev odločb o dohodnini za leto 2005. Tako funkcionarjem ni potrebno več vsako leto pošiljati odločb o dohodnini in ne pooblastil za njihovo pridobitev, ker si Komisija te odločbe od DURS pridobi sama. Odločbe o dohodnini za leto 2005 so bile obdelane in ustrezno arhivirane, prav tako pa je Komisija konec leta 2007 pričela s pridobivanjem, obdelavo in arhiviranjem odločb o dohodnini za leto 2006.

3.3 Pregled števila funkcionarjev

Podatki o številu funkcionarjev so prikazani v numerični in grafični obliki na dan 12.05.2008, ker Komisija vse spremembe beleži dnevno in sproti.

Tabela 1: Število funkcionarjev v RS po nivoju opravljanja funkcije

Raven opravljanja funkcije	Število	%
Državni nivo	424	8,43
Lokalni nivo	3.620	69,75
Sodišča, tožilstva, pravobranilstva	1.182	21,83
Skupaj	5.226	100,00



Graf 1: Deleži posameznih skupin funkcionarjev

Število vseh zavezancev po ZPKor v Republiki Sloveniji znaša 5.226; od tega jih je najmanj na državnem nivoju (blizu 9%) in največ na lokalnem (okoli 70%).

3.4 Nezdržljivost

Kljub temu, da prihaja do različnih razlag glede nezdržljivosti funkcije župana s funkcijo ravnatelja osnovne šole oziroma s funkcijo direktorja javnega zavoda med Komisijo za preprečevanje korupcije in Službo Vlade RS za lokalno samoupravo¹, so na podlagi sklepov, ki jih je izdala Komisija, nezdržljivost odpravili župani občin Škocjan, Šentvid pri Stični in Ivančna Gorica.

Komisija je iz podatkov o premoženjskem stanju in na podlagi prijav ugotovila nezdržljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo pri županu Občine Vodice, ki je funkcijo opravljal poklicno. V smislu 1.odstavka 20.člena ZPKor funkcija poklicnega župana namreč ni združljiva z opravljanjem dejavnosti zastopanja poslovnega subjekta. Župan občine Vodice je Komisijo v roku obvestil in odpravil nezdržljivost funkcij. Svojo župansko funkcijo odslej opravlja nepoklicno.

Komisija je izdala tudi sklep o nezdržljivosti funkcije direktorja javnega podjetja in direktorja poslovnega subjekta. Direktor javnega podjetja (občinski svetnik) se je na sklep Komisije odzval in ji posredoval pojasnilo in pogodbo iz katere je izhajalo, da opravlja funkcijo direktorja javnega podjetja pogodbeno preko poslovnega subjekta, v katerem je hkrati tudi direktor. Po 21. členu ZPKor takšno opravljanje dveh funkcij ni medsebojno nezdržljivo, predstavlja pa konflikt interesov, kar je Komisija tudi opredelila z načelnim mnenjem št. 102.

Komisija je ob vpogledu v sodni register ugotovila, da župan Občine Moravske Toplice ob svoji funkciji, ki jo opravlja poklicno, opravlja tudi naloge zastopanja kot prokurist v javnem podjetju. Zaradi navedenega je Komisija izdala sklep, da je funkcija župana kot poklicnega funkcionarja v smislu 20. člena ZPKor nezdržljiva z opravljanjem dejavnosti zastopanja v gospodarskih družbah, kar je tudi prokura. Za

¹ O tem je Komisija poročala v poročilu za leto 2006

odpravo nezdržljivosti je Komisija določila rok treh mesecev od dneva prejema sklepa, ki je potekel 11.01.2008. Župan je v roku odpravil nezdržljivost.

Komisija je na podlagi prijave ugotavljala nezdržljivost pri opravljanju funkcije direktorja Sklada za financiranje razgradnje NEK in hkratnega opravljanja funkcije direktorja zasebnega podjetja. Pri pregledu vseh podatkov je ugotovila, da nezdržljivost ne obstaja, saj je direktor Sklada le imetnik poslovnega deleža podjetja, ni pa tudi direktor podjetja.

Ostala vprašanja glede nezdržljivosti je Komisija rešila z naslednjimi načelnimi mnenji, iz katerih izhaja:

- da je funkcija člana občinskega sveta združljiva s funkcijo državnega sekretarja in predstojnika Službe Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj (načelno mnenje št. 58),
- da opravljanje nalog člana nadzornega sveta javnega sklada in hkratno sodelovanje v projektu, ki je sofinanciran s sredstvi javnega sklada, ni nezdržljivo, povzroči pa konflikt interesov, če član nadzornega sveta sodeluje pri sprejemu odločitve o sofinanciranju projekta (načelno mnenje št. 65),
- da funkcija člana občinskega sveta s smislu 37.b člena Zakona o lokalni samoupravi (Ur.l. RS, št.100/05-uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZLS) in v povezavi z 31. členom ZPKor ni nezdržljiva z delom gradbenega inšpektorja, če gradbeni inšpektor opravlja nadzor v občini, v kateri ni član občinskega sveta (načelno mnenje št. 68),
- da je funkcija nepoklicnega župana združljiva s funkcijo državnega sekretarja v Službi Vlade RS za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, v smislu 21. člena ZPKor in 37. a člena ZLS (načelno mnenje št.72),
- da je poklicni funkcionar v smislu 2. odstavka 20. člena ZPKor kot predstavnik ustanovitelja lahko član sveta javnega zavoda ali javne agencije

oziroma član nadzornega organa javnega podjetja ali javne agencije, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija (načelno mnenje št. 81),

- da se dejavnost tolmačenja oziroma prevajanja šteje med kulturno delo v primerih, ko gre za ustvarjanje in posredovanje kulturnih dobrin s področja besednih, uprizoritvenih, glasbenih, vizualnih, filmskih in avdiovizualnih umetnosti, medijev, založništva, knjižničarstva ali kinematografije in je pod temi pogoji v smislu 2. odstavka 19. člena ZPKor izvzeta iz omejitev glede nezdržljivosti opravljanja poklicne funkcije s pridobitno dejavnostjo (načelno mnenje št. 83),
- da je opravljanje nalog Varuha človekovih pravic v smislu 1. odstavka 19. člena ZPKor združljivo z opravljanjem dejavnosti sodnega izvedenca, če se izvedensko delo opravlja brezplačno (načelno mnenje št. 87).

3.5 Omejitve pri darilih

Na podlagi ZPKor in 9. člena Pravilnika o načinu razpolaganja z darili, ki jih prejme funkcionar (Ur.l. RS, št. 17/05), so državni organi in organi lokalnih skupnosti dolžni kopije seznamov daril posredovati Komisiji do 31. marca za preteklo leto.

Ker do navedenega roka v letu 2007 Komisiji ni posredovalo seznama daril kar 254 organov, jih je Komisija dne 10.04.2007 na to opozorila z dopisom. Do dne 21.06.2007 so vsi organi posredovali podatke o prejetih darilih, pri njihovi analizi pa Komisija ni ugotovila posebnosti.

Katalog prejetih daril slovenskih funkcionark in funkcionarjev v letu 2006 je Komisija objavila na spletni strani.

Komisija je v zadevi vodenja seznama daril sprejela načelno mnenje št. 57, ki se glasi:

»Državni in organi lokalnih skupnosti so dolžni voditi sezname sprejetih daril za funkcionarje na podlagi 25. člena ZPKor, za javne uslužbenke pa na

podlagi 11. člena Zakona o javnih uslužbencih (Ur.l. RS, št. 56/02, 23/05, 113/05, 131/06)«.

3.6 Omejitve pri poslovanju

Na podlagi prijav o premoženjskem stanju novoizvoljenih in ponovno izvoljenih funkcionarjev je Komisija sestavila seznam poslovnih subjektov, za katere veljajo omejitve poslovanja po 1. odstavku 28. člena ZPKor v skladu z odločbo Ustavnega sodišča U-I-163/05-36 (Ur.l. RS, št. 98/05). Seznam je Komisija objavila dne 18.05.2007 v Uradnem listu številka 43/2007 in na svoji spletni strani.

Število poslovnih subjektov, za katere veljajo omejitve, je bilo 751. Ob naknadnih prijavah premoženjskega stanja funkcionarjev je Komisija še dvakrat dopolnila seznam poslovnih subjektov in to v Uradnem listu št. 68/2007 z 78 novimi poslovnimi subjekti in v Uradnem listu št. 102/2007, v katerem je bilo dodano 19 novih poslovnih subjektov po prvem odstavku 28. člena in dva poslovna subjekta po drugem odstavku 28. člena. S seznama je bil brisan tudi en poslovni subjekt zaradi zmanjšanja poslovnega deleža funkcionarja.

Komisija je prejela nekaj vprašanj s področja omejitev poslovanja, ki jih je rešila z načelnimi mnenji, mnenjima in pojasnilom:

- javno podjetje v smislu 2. in 3. odstavka 28. člena ZPKor prek javnih naročil ne sme poslovati s poslovnim subjektom, katerega direktor ali njegov družinski član je hkrati član nadzornega sveta tega javnega podjetja, kot tudi ne s poslovnim subjektom, katerega imetnik poslovnega ali upravljalvskega deleža v višini nad 20% oziroma njegov družinski član je hkrati član nadzornega sveta tega javnega podjetja (načelno mnenje št.61),
- pridobitev ali najem zemljišč oziroma obstoječih objektov šteje med izjeme, ki v smislu 18. člena Zakona o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 128/06, v nadaljevanju ZJN-2) niso predmet javnega naročanja, zaradi česar občina za izvedbo sprejetega projekta lahko kupi nepremičnino v lasti poslovnega subjekta, v katerem je funkcionar naročnika oziroma njegov družinski član

imetnik poslovnega deleža v višini nad 20%, v smislu 1. odstavka 28. člena ZPKor (načelno mnenje št.77),

- omejitve poslovanja po 1. odstavku 28. člena ZPKor ne veljajo za naročila male vrednosti, če je ocenjena vrednost posamičnega ali mesečnega naročila manjša od ene dvanajstine vrednosti, določene v Zakonu o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2007 in 2008 (Uradni list RS, št. 126/06, v nadaljevanju ZIPRS0708), ki znašajo za nabavo blaga in storitve 3.477 EUR brez DDV in za gradnje 6.954 EUR brez DDV (načelno mnenje št.85),
- poslovni subjekt, v katerem je funkcionar občine ali njegov družinski član imetnik poslovnega ali upravljaljskega deleža v višini več kot 20%, je upravičen do sredstev državne pomoči iz državnega ali proračuna občin, z izjemo občin, v kateri opravlja javno funkcijo, ali v primeru, da mu javna funkcija dejansko omogoča vpliv na dodelitev takšne pomoči (načelno mnenje št. 89),
- pogodba o opravljanju storitev na področju varnosti pri delu, sklenjena med Splošno bolnišnico Slovenj Gradec in BVD – Ravne d.o.o., z dne 14. marec 1997, ni v nasprotju z drugim odstavkom 28. člena ZPKor (mnenje št.7).
- izvedba projekta električnih in strojnih inštalacij, ki je bil izveden med Domom starejših občanov Ljubljana Šiška in TE-BIRO d.o.o., je v nasprotju z drugim odstavkom 28. člena ZPKor, saj je direktorica javnega zavoda poslovala s poslovnim subjektom zakonskega partnerja« (mnenje št. 9). Komisija je ugotovila, da je posel po določilih ZPKor ničen, o mnenju pa je obvestila tudi pristojno ministrstvo (za delo, družino in socialne zadeve), ki daje soglasje k imenovanju direktorice tega javnega zavoda,
- Univerza v Mariboru v smislu 2. odstavka 28. člena ZPKor ne sme poslovati preko javnih naročil z družbo Probatas, d.o.o., Brestanica, katere ustanovitelj in direktor je hkrati član upravnega odbora Univerze v Mariboru (pojasnilo št. 109).

Komisija je prejela eno zahtevo za izdajo dovoljenja po petem odstavku 28. člena ZPKor, ki Komisijo, kljub omejitvam iz prvega odstavka tega člena, pooblašča za izdajo dovoljenj pravnim subjektom za poslovanje z naročniki, ki poslujejo po predpisih o javnih naročilih. Komisija je v odločbi naročniku dovolila poslovanje s poslovnim subjektom.

4. NAČRTI INTEGRITETE

Na podlagi Zakona o preprečevanju korupcije so bili dolžni načrte integritete sprejeti vsi državni organi in organi lokalnih skupnosti ter v rokih, določenih s smernicami iz 43. člena ZPKor, oblikovati načrte in o tem obvestiti Komisijo za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju Komisija). Večje število državnih organov² in organov lokalnih skupnosti je po pozivu Komisije tudi v letu 2007 nadaljevalo z izdelavo načrtov integritete, kljub odločitvi Ustavnega sodišča, ki je to materijo izvzelo iz obvezne uporabe ZPKor, ker je ni urejal Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list RS, št. 20/06), o ustavnosti katerega je odločilo 29.3.2007.

V letu 2007 je Komisija pri uresničevanju načrtov integritete svetovala in usmerjala zgoraj navedene organe kot tudi državne organe različnih držav Sveta Evrope³. Slednji so prosili Komisijo za pomoč pri izvedbi in implementaciji tovrstnih načrtov v njihovi državni upravi po zgledu Slovenije, ki jim na tem področju⁴ predstavlja primer dobre prakse.

Meseca novembra se je predstavnic Komisije na posebno vabilo Evropskega Urada za preprečevanje goljufij (OLAF) in kabineta podpredsednika Evropske komisije, g. Siim Kallasa, udeležila sestanka strokovnjakov s področja metodologije ocene tveganj. Na sestanku je predstavnic Komisije predstavila metodologijo načrtov integritete, za katerih implementacijo so bili predstavniki OLAF-a zelo zainteresirani. Na podlagi predstavitve potekajo nadaljnji pogovori o možnosti in načinih, da se

² Tudi vse upravne enote v Republiki Sloveniji

³ Srbija, Moldavija, Makedonija..

⁴ Tim. "risk assessment" in "risk management" za področje korupcije

metodologija načrtov integritete uvede kot standard, ki bi ga pri oceni tveganj uporabljala Evropska komisija. Pomembno je poudariti, da so bile na sestanek strokovnjakov povabljene samo tri institucije⁵ in sicer dve kot predstavnici zasebnega sektorja in Komisija kot edina predstavnica javnega sektorja.

Evropska komisija je načrte integritete kot metodologijo za ocenjevanje in preprečevanje korupcije ocenila za zelo uspešne. Slednje potrjuje tudi dejstvo, da je Evropska mreža za javno upravo (EUPAN) načrte integritete umestila v "EU katalog dobrih praks na področju boja zoper korupcijo, integritete in administrativnih ukrepov proti organiziranemu kriminalu", ki bo izšel v letu 2008.

5. URESNIČEVANJE RESOLUCIJE O PREPREČEVANJU KORUPCIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Tudi v letu 2007 je veljalo, da je Resolucijo o preprečevanje korupcije v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 85/04, v nadaljevanju: Resolucija) v okviru svojih omejenih možnosti načrtno uresničevala samo Komisija, večina drugih državnih organov in organov lokalnih skupnosti je na njo že pozabila, nekateri njihovi ukrepi, ki so se nanašali na ne/uresničevanje tega dokumenta, pa so bili bolj stranska posledica drugih aktivnosti in ne posledica zavestnega upoštevanja oziroma zanikanja njegove vsebine.

Komisija je s pomočjo redkih drugih državnih organov v letu 2007 tako veliko truda vložila v uresničevanje naslednjih ukrepov iz Resolucije (oštevilčenje in označevanje sledi oštevilčenju in tekstu iz Resolucije): A.3.1. Zagotoviti učinkovitejši notranji in zunanji nadzor nad uresničevanjem predpisov

- A.3.2. Zagotoviti spoštovanje veljavnih etičnih načel

- A.3.6. Objaviti sezname sprejetih daril javnih funkcionarjev v obliki javnega letnega kataloga

⁵ Iz Velike Britanije, Nizozemske in Slovenije

- B.1.11. Spremljanje uresničevanja predpisov o dostopnosti informacij medijem, uveljavitev morebitnih potrebnih sprememb in dosledna zagotovitev sodnega varstva v primeru kršitev predpisov – dejavnost Informacijske pooblaščenke,
- B.1.13. Sprejem predpisov, ki bodo v največji možni meri omogočili elektronsko poslovanje vseh uporabnikov z upravnimi organi in zavezali slednje k izdelavi programov, ki bodo uporabnikom storitev upravnih organov omogočali on-line spremljanje postopkov, predvsem pa predvidenih ter dejanskih rokov za rešitev njihovih vlog in imen v postopkih udeleženih javnih uslužbencev – dejavnost Ministrstva za javno upravo,
- C.3.1. Uvedba osnovnega in dodatnega specialističnega usposabljanja policistov, tožilcev in sodnikov na področju korupcije, goljufij, davčnih utaj, pranja denarja in računovodskih protipravnih ravnanj – dejavnosti Ministrstva za notranje zadeve, Ministrstva za pravosodje, Državnega tožilstva RS in Vrhovnega sodišča RS,
- D.3.10. Dosledno nepriznavanje odhodkov, izplačanih v nedovoljene namene, v davčnem postopku – dejavnost Ministrstva za finance – DU RS,
- E.3.4. Izvajanje neodvisnih javnih raziskav o stanju na področju integritete, posameznih etičnih problemov in korupcije v Republiki Sloveniji,
- G.3.6. Medijsko privlačno objavljanje rezultatov empiričnih raziskav s področja korupcije,
- G.3.9. Organizacija protikorupcijskih delavnic in predavanj za državljane v ožjih okoljih.

Tudi v letu 2007 je bilo v Republiki Sloveniji kar nekaj aktivnosti, ki direktno nasprotujejo protikorupcijskim ciljem Resolucije in s tem ustvarjajo okolje, ki

namesto, da bi preprečevalo, vzpodbuja in omogoča razraščanje korupcije. Podobne so ugotovitve Komisije še glede nekaterih prej neznanih aktivnosti iz prejšnjih let.

Nekateri postopki posameznih državnih organov in organov lokalnih skupnosti v letu 2007 vzbujajo dvome v uresničevanje naslednjih točk Resolucije:

- A.1.2. Uveljavitev in spremljanje uresničevanja novih predpisov o nezdružljivosti opravljanja javnih funkcij s pridobitno dejavnostjo, o poročanju o finančnem stanju določenih kategorij oseb, o sprejemanju daril in o reševanju konfliktov interesov, skupaj z določili o učinkovitem centralnem nadzornem mehanizmu in sorazmernimi, resnimi ter odvrtačnimi sankcijami,
- A.1.5. Prenos javnih pooblastil na zasebni sektor, kadar je to mogoče brez nevarnosti za povečanje korupcijskega rizika,
- A.3.3. V primerih ugotovljenih nepravilnosti ali neupoštevanja predvidenih postopkov dosledno in javno uveljaviti predvidene sankcije,
- A.3.5. Dosledno upoštevati predpisani zakonodajni postopek ob zagotovitvi popolne transparentnosti pri uveljavljanju političnih in strokovnih argumentov ter preprečiti morebitna interventna poseganja različnih formalnih ali neformalnih družbenih skupin ali posameznikov,
- B.1.1. Sistematično spremljanje implementacije Zakona o javnih uslužbencih, drugih zakonov ter ustreznih podzakonskih aktov in v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti sprejem ustreznih sprememb, ki naj v največji možni meri zagotovijo resnično apolitično, strokovno, učinkovito in transparentno javno upravo, ki v kar največji možni meri deluje neodvisno od kadrovske sprememb v sferi izvoljenih in imenovanih funkcionarjev; za primere nedovoljenih pritiskov predvideti možnost pravnih sredstev za posamezne javne uslužbenke in njihova združenja, vključno z Uradniškim svetom; zagotoviti uresničevanje izključno meritokratskih kriterijev pri zaposlovanju in napredovanju javnih uslužbencev,

- B.1.15. Odstop koncesij za izdajanje različnih dovoljenj ali soglasij zasebnemu ali nevladnemu sektorju tam, kjer je to upravičeno in možno brez povečanja korupcijskega tveganja,
- B.2.1. Spremljanje objektivnega in politično nepristranskega delovanja Uradniškega sveta za dejansko zagotovitev izključno meritokratskega zaposlovanja in napredovanja javnih uslužbencev,
- B.3.18. Zagotovitev čim večje javnosti delovanja Uradniškega sveta,
- B.3.21. Dosledna izvedba javnih razpisov in dosledna uporaba meritokratskih kriterijev pri kadrovanju na strokovna vodilna mesta v državnih organih in podjetjih v državni lasti,
- C.3.2. Uvedba principa skupinskega policijskega in tožilskega obravnavanja pomembnejših korupcijskih zadev,
- C.3.3. Uvedba doslednega strokovnega nadzora nad odločitvami policistov in tožilcev, v primeru zaustavitve ali zavlačevanja postopkov v pomembnejših korupcijskih zadevah,
- C.3.5. Omejitev možnosti za nedopustno vplivanje policijskih starešin na policijske postopke na področju korupcije,
- D.1.5. V primeru prodaje pravnih oseb v državni lasti obvezna revizija njihovega poslovanja za določeno obdobje pred prodajo,
- D.3.7. Popolna transparentnost postopkov pri lastninjenju pravnih oseb v državni lasti,
- E.1.2. Formalizacija možnosti za udeležbo nevladnih organizacij pri delu državnih organov v vseh treh vejah oblasti in za prepustitev posameznih nalog državnih organov nevladnemu sektorju,

- F.1.1. Analiza obstoječih predpisov o medijih glede možnosti neprimerne vplivanja na delo novinarjev s ciljem odprave vsake, tudi posredne odvisnosti novinarjev od takšnih vplivov,
- F.1.2. Oblikovanje predpisov, ki bodo novinarjem pri sprejemanju za konkretno novinarsko delo najpomembnejših sklepov, tudi kadrovskih, znotraj posameznih medijev zagotovili dejansko enakopraven položaj z lastniki in upravami,
- F.1.3. Analiza predpisov o položaju medijskih hiš kot pravnih subjektov gospodarskega prava s ciljem zagotovitve popolne transparentnosti njihovega lastništva in preprečevanja njihove monopolizacije,
- F.2.1. Organizacija medijskih hiš na način, ki omogoča uveljavljanje pravic novinarjev, zlasti v primeru kršitve njihove neodvisnosti.

V drugi polovici leta 2007 je Komisija poslanskim skupinam v Državnem zboru RS poslala osnutek Zakona o integriteti v javnem sektorju, katerega sprejem bi zagotovil uresničitev naslednjih točk iz Resolucije:

- A.1.1. Spremembe zakonodaje o financiranju političnih strank in volitev, ki bodo zagotovile povsem transparentno in praviloma proračunsko financiranje političnih strank ter realno, primerljivo in celovito poročanje o finančnem poslovanju političnih strank in kandidatov, določile splošna pravila za absolutno dokumentirano in poenoteno vodenje računovodstev političnih strank, vzpostavile povsem jasne in precizne postopke nadzora in nadzornim mehanizmom omogočile učinkovito opravljanje njihovih nalog, vključno z uveljavljanjem predvidenih sankcij,
- A.1.2. Uveljavitev in spremljanje uresničevanja novih predpisov o nezdržljivosti opravljanja javnih funkcij s pridobitno dejavnostjo, o poročanju o finančnem stanju določenih kategorij oseb, o sprejemanju daril in o reševanju konfliktov interesov, skupaj z določili o učinkovitem centralnem nadzornem mehanizmu in sorazmernimi, resnimi ter odvračilnimi sankcijami,

- A.1.3. Sprejem predpisov o medsebojni nezdržljivosti posameznih javnih funkcij, kot so, npr. poslanci in župani,
- A.1.4. Sprejem predpisov o lobiranju, vključno z etičnimi načeli za delo oseb, ki se s tem ukvarjajo,
- A.1.10. Proučitev vprašanja nezdržljivosti istočasnega članstva javnih funkcionarjev v poslovodnih in/ali nadzornih organih javnih zavodov, javnih podjetij, javnih skladov, javnih agencij in gospodarskih družb v večinski lasti Republike Slovenije ali lokalnih skupnosti,
- A.2.1. Ustanovitev ali določitev organov, ki bodo znotraj posameznih institucij odločali o kršitvah kodeksov etike,
- A.2.3. Ustanovitev poklicnega združenja lobistov Republike Slovenije s svojim kodeksom etike,
- B.1.2. Uvedba prepovedi direktne hierarhične nadrejenosti javnih uslužbencev nad sorodniki v ravni vrsti ali v stranski vrsti do vključno tretjega kolena ter zakonci ali zunajzakonskimi partnerji z določitvijo alternativnih ukrepov v primerih, ko do takšne nadrejenosti pride iz objektivnih razlogov,
- B.1.4. Uvedba načrtov integritete v javnem sektorju,
- B.1.6. Sprejem in spremljanje uresničevanja predpisov o reševanju konfliktov interesov, nezdržljivosti funkcij in sprejemanju daril v državni upravi,
- B.2.3. Določitev oseb, odgovornih za načrte integritete v javnem sektorju,
- B.2.5. Ustanovitev in/ali usposobitev organov, ki bodo odločali o kršitvah kodeksov etike javnih uslužbencev.

Del poslanskih skupin je začel z zakonodajnim postopkom, vendar je parlamentarna večina na prvi obravnavi predloga Zakona o integriteti v javnem sektorju na

oktobrski seji Državnega zbora RS sklenila, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo.

Komisija ugotavlja, da Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji kot osnovna strategija za preprečevanje in omejevanje tega pojava v državi postaja dokument, katerega zaradi njegovih izhodišč in vsebine kot vzorec za izdelavo svojih nacionalnih protikorupcijskih strategij vedno pogosteje uporabljajo druge države⁶, v Sloveniji pa razen posameznih poskusov Komisije v smeri njene implementacije ostaja zgolj še eden od vrste neuresničenih strateških dokumentov.

6. STANJE NA PODROČJU KORUPCIJE V REPUBLIKI SLOVENIJI

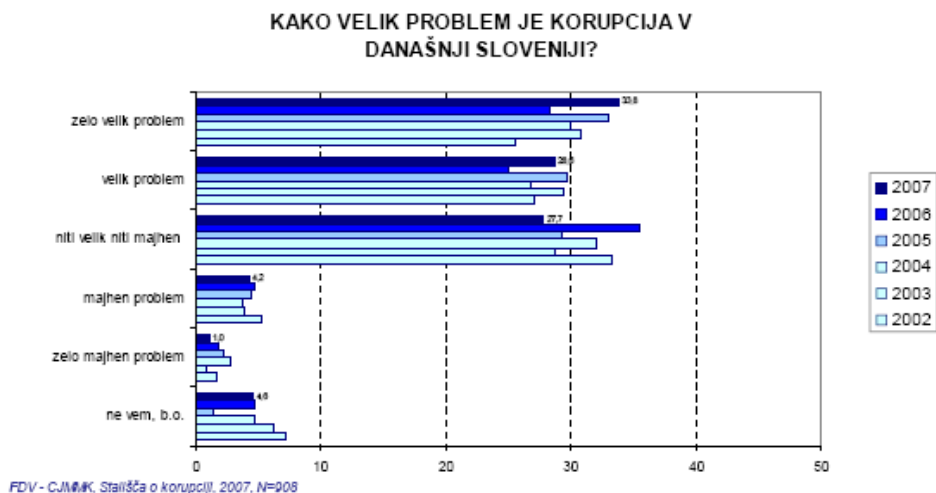
Proti koncu leta 2007 Komisija začela s pripravljalnimi postopki za izvedbo javnomnenjske raziskave o stanju na področju korupcije v Sloveniji in sicer je želela pridobiti mnenje državljanek in državljanov o tem, kakšna je njihova percepcija problemov na tem področju. Zaradi pomanjkanja finančnih sredstev Komisije v letu 2007 je bila raziskava zaključena v začetku leta 2008, njeni rezultati pa so dostopni na spletni strani Komisije www.kpk-rs.si. Osnovne značilnosti in ugotovitve raziskave pa so naslednje:

6.1 Percepcija prebivalk in prebivalcev RS

Eno ključnih vprašanj raziskave je pokazalo, da je po mnenju ljudi pojav korupcije v Sloveniji dokaj razširjen in da se njegova pojavnost v zadnjem letu, še posebej izrazito v primerjavi z letom poprej, dodatno stopnjuje. Kot velik problem je korupcijo v letu 2007 dojemalo kar 62,4% anketirank in anketirancev⁷, kar predstavlja velik porast glede na 53,2% anketirancev leto poprej.

⁶ Zlasti iz JV Evrope

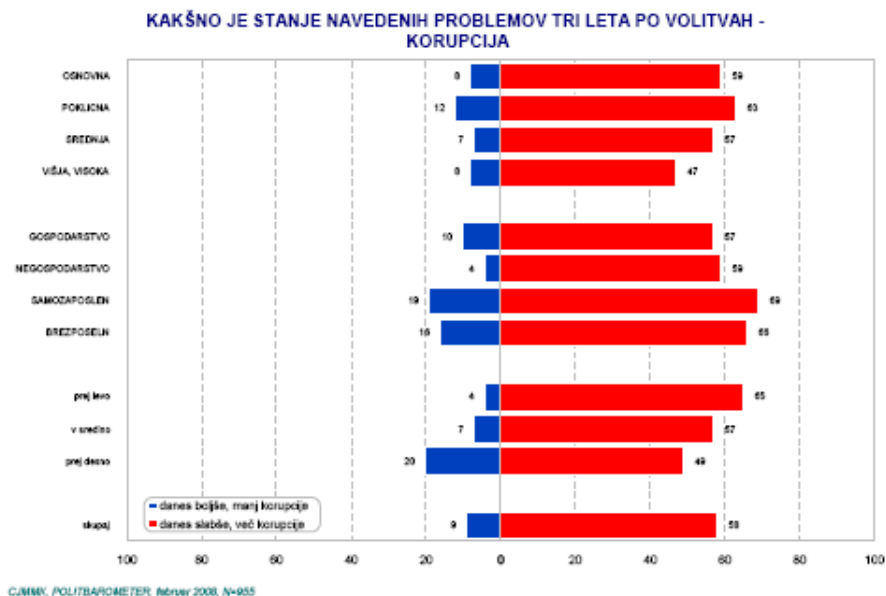
Graf 2:



Takšno percepcijo potrjujejo tudi odgovori na vprašanje glede stanja na področju korupcije po volitvah, pri čemer so najbolj kritični (Graf 3) samozaposleni anketiranci in tisti s poklicno izobrazbo, torej sloj ljudi, ki po vseh primerljivih raziskavah korupcijo začuti najprej in najbolj. Podobno zelo slabo mnenje o korupciji v državi imajo anketiranci v starosti med 46 in 60 leti. Da korupcija narašča, so posebej izrazito prepričani preferenti strank Zares (72%), SNS (70%), SD (70%) in SDS (47%), manj pa preferenti SLS (33%) in NSi (23%). Do izrazitega poslabšanja percepcije je prišlo v obdobju med decembrom 2007 in februarjem 2008, ko je odstotek tistih, ki menijo, da se je stanje poslabšalo, narasel z 48 na 57 (v obdobju med junijem 2006 in decembrom 2007 se je ta odstotek povečal le za 5 – s 43 % na 48%).

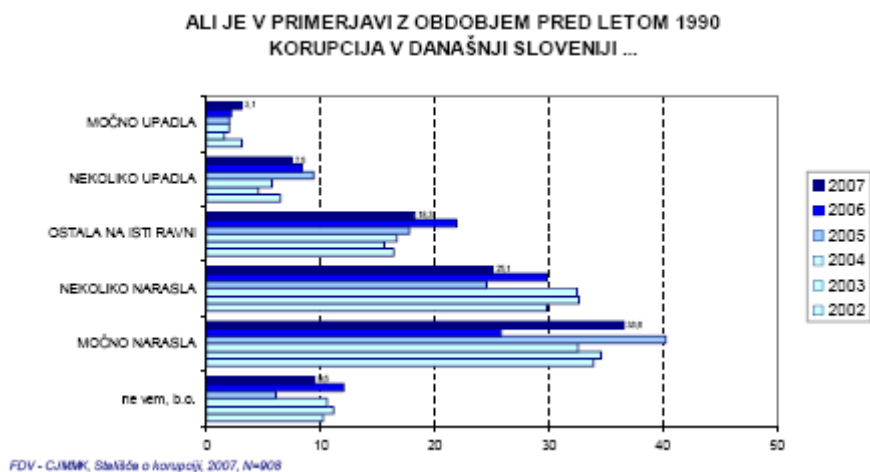
⁷ V nadaljevanju: anketirancev

Graf 3:



Že standardno vprašanje o primerjavah z obdobjem pred letom 1990 (Graf 4) kaže na podobno stanje: anketiranci so bili zelo kritični predvsem v zadnjih dveh letih, še posebej izstopajo odgovori v letu 2007, da je korupcija »močno narasla« (slabši odstotek je bil zabeležen samo leta 2005). Posebej skrbi povprečje odgovorov glede na vprašanje o upadu korupcije, ki kažejo, da zelo malo anketirancev meni, da korupcija v Sloveniji upada.

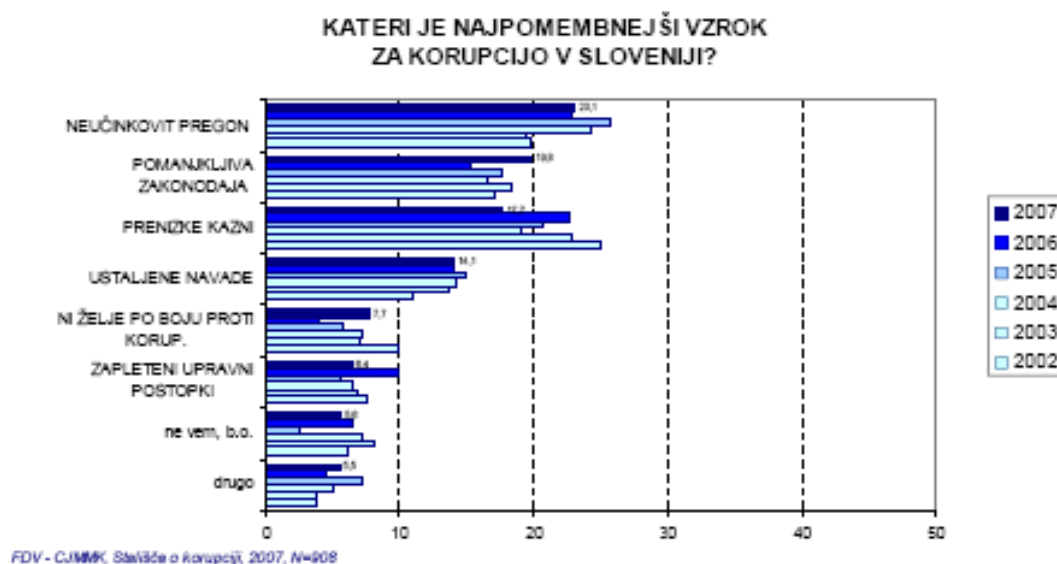
Graf 4:



Odgovori na vprašanje glede vzrokov za korupcijo (Graf 5) ostajajo standardni: neučinkovit pregon, pomanjkljiva zakonodaja in prenizke kazni. Zmerni optimizem budi dejstvo, da se v očeh anketirancev manjša pomen čiste represije, saj delež

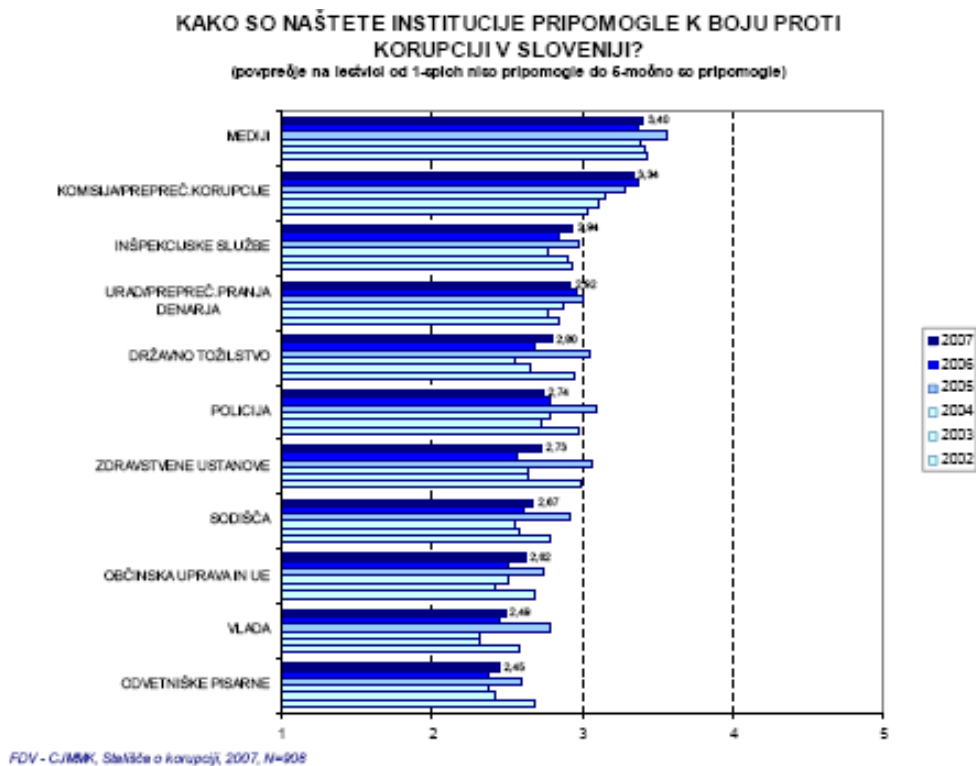
odgovorov, da so najpomembnejši vzrok za korupcijo v državi prenizke kazni, pada že več let zapored.

Graf 5:



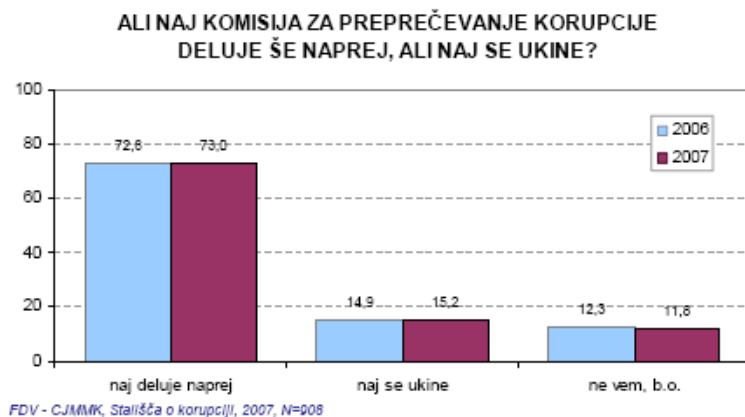
Anketiranci med institucijami, ki so največ pripomogle k boju zoper korupcijo v Sloveniji (Graf 6), še vedno najbolj cenijo medije in Komisijo za preprečevanje korupcije. Tipična organa odkrivanja in pregona, torej policija in tožilstvo, se presenetljivo uvrščata šele na peto oz. šesto mesto, pred njima so poleg že omenjenih medijev in Komisije tudi inšpekcijske službe in Urad za preprečevanje pranja denarja. Zanimivo je, da je bilo zaupanje v ta dva organa – policijo in tožilstvo - najvišje leta 2005, podobno ugodno podobo so v letu 2005 uživale tudi zdravstvene ustanove, sodišča, občinska uprava in upravne enote, vlada in odvetniške pisarne. To kaže, da je bilo leta 2005 zaupanje ljudi v državne in njim podobne institucije dokaj visoko, po tem letu pa je glede dela vseh institucij, razen prvih štirih, nastopilo določeno razočaranje.

Graf 6:



Tudi odgovori na vprašanje glede usode Komisije za preprečevanje korupcije (Graf 7) v letu 2007 ostajajo na približno enaki ravni kot leto poprej: 73% anketirancev meni, da bi morala Komisija delovati še naprej, 15% pa, da bi jo bilo treba ukiniti. Med anketiranci, ki so posebej zavzeti za delovanje Komisije, izstopajo višje izobraženi (81%).

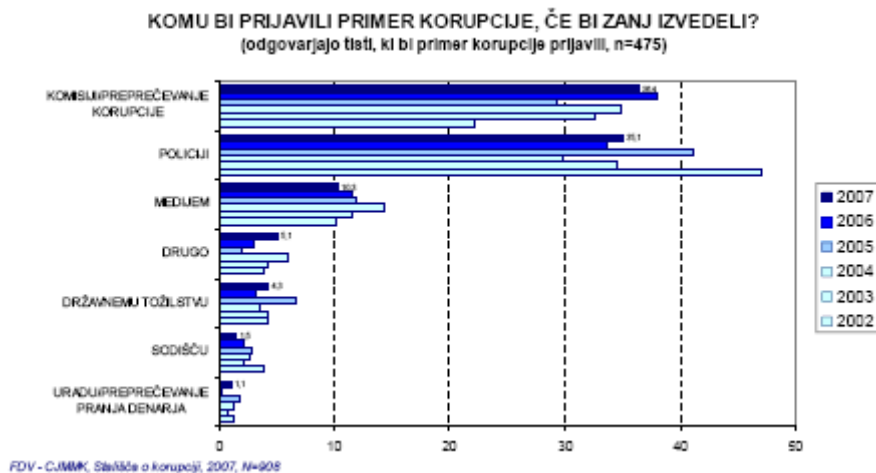
Graf 7:



Podatkom o zaupanju Komisiji odgovarjajo tudi podatki o tem, komu bi anketiranci prijavili morebitni primer korupcije, če bi izvedeli zanj (Graf 8). Bi pa anketiranci v

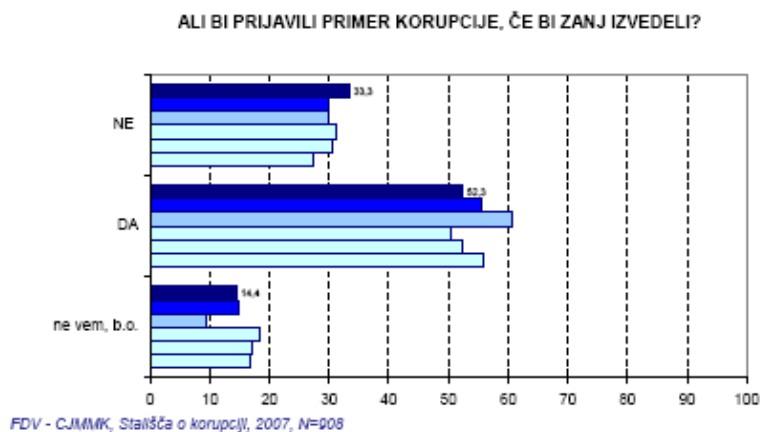
velikem deležu morebitne primere korupcije prijavili tudi policiji, v nekoliko manjšem deležu tudi medijem. To kaže, da se anketiranci zavedajo, da je osnovni organ odkrivanja kaznivih dejanj, tudi korupcijskih, še vedno policija. Podatek o tem, da bi največ prijav korupcije dobila Komisija, ki bi utegnil kazati, da potencialni prijavitelji ne poznajo njenih pooblastil, je delno zavajajoč – praktično delo s prijavitelji kaže, da se zavedajo omejenih pooblastil Komisije, da pa so prepričani, da bo odstop zadeve policiji ali tožilstvu s strani Komisije zagotovil večjo odzivnost teh dveh organov, predvsem pa Komisiji zaupajo prijavitelji, ki želijo ostati anonimni oziroma neznani.

Graf 8:

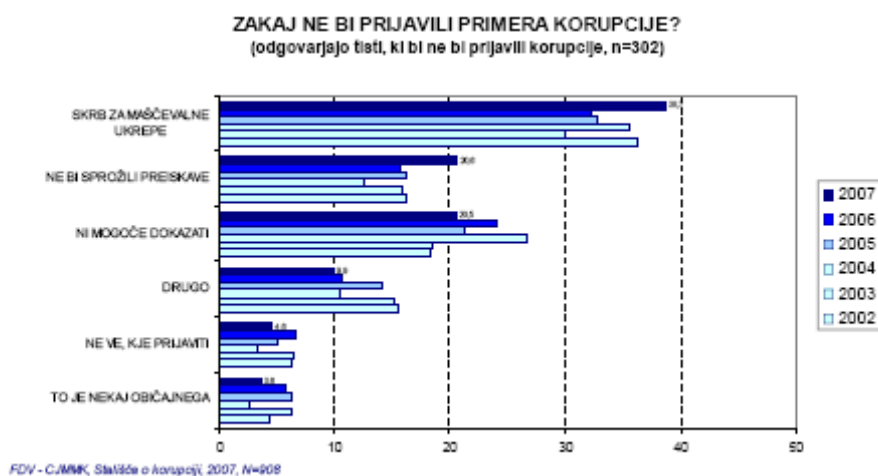


Skrbi dejstvo (Graf 9), da delež anketirancev, ki ne bi prijavili korupcije, od leta 2002 še nikoli ni bil tako visok (33,3 %) in delež anketirancev, ki bi to storili, razen leta 2004 tudi še nikoli ni bil tako nizek (52,3%). Osnovni razlogi za neprijavljanje pa so (Graf 10), kar je izredno zaskrbljujoče: strah pred maščevanjem in vnaprejšnji dvom v začetek postopka. To seveda pomeni, da anketiranci niso prepričani, da bi država sploh uvedla potrebne postopke in da bi jih v primeru potrebe tudi zaščitila. Takšnega nezaupanja do organov odkrivanja in pregona v Sloveniji nismo zabeležili od leta 2002, torej od trenutka, ko je Komisija (v letih 2002 in 2003 Urad Vlade RS za preprečevanje korupcije) začela z izvajanjem javnomnenjskih raziskav.

Graf 9:



Graf 10:



Iz drugih podatkov, zbranih z javnomnenjsko raziskavo, izhajajo naslednje ugotovitve:

- odstotek anketirancev, ki so v letu 2007 imeli konkretne izkušnje s korupcijo, je padel na razveseljujočih 4% (samo v letu 2003 je bil nižji – 3,9%) – torej se je s konkretno korupcijo od 908 anketirancev srečalo 36 oseb;
- zgornji podatek ne sovпада s podatkom o 115 anketirancih, ki so se srečali s korupcijo pri obisku zdravstvene ustanove (pri čemer je bila v vseh primerih zahteva po podkupnini nedvoumno izražena), 46 anketirancih, ki so se srečali s korupcijo pri izobraževanju, 12 primerih neposredno zaznane korupcije v primeru davčnih postopkov, 52 primerih zaznane korupcije pri uveljavljanju

socialnih pravic (pokojnina, podpora za primer nezaposlenosti,..), 62 primerih zaznane korupcije pri policijskih postopkih, 35 primerih zaznane korupcije v primeru sodnih postopkov, 34 zaznane korupcije primerih na področju dela odvetništva in notariata, 43 primerih zaznane korupcije na področju dela občinskega urada ali upravne enote in 17 primerih zaznane korupcije v primeru postopkov inšpekcijskih služb, kar skupno predstavlja 416 anketirancev, ki so se srečali s korupcijo. Razlog za veliko razliko v primerjavi s prvim podatkom o samo 4% anketirancev, ki so se srečali s korupcijo, verjetno leži v dejstvu, da so vprašanja glede konkretnih kategorij državnih uradnikov eksplicitno izpostavila tudi problem uporabe »zvez in poznanstev«;

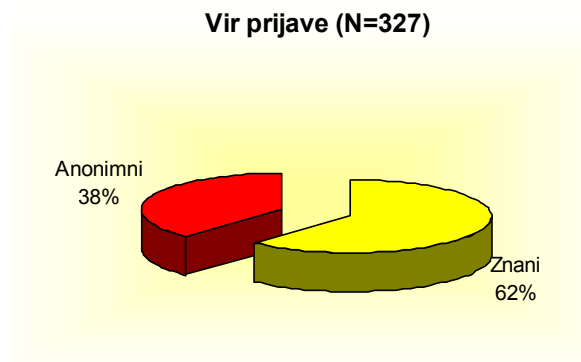
- odstotek anketirancev, ki bi uradni osebi v primeru zapletov v postopkih ponudili podkupnino, je najnižji do sedaj – 1,2% (prej je razpon segal od 2,1% v letu 2006 do 5,1% v letu 2002);
- še naprej se izboljšuje mnenje anketirancev o tem, kako korumpirani so državni uradniki;
- anketiranci so prepričani, da se zmanjšuje verjetnost, da bi morali dati podkupnino, pri vseh kategorijah državnih uradnikov (inšpektorji inšpekcijskih služb, uradniki na upravnih enotah in ministrstvih, poslanci, učitelji in profesorji, davčni uslužbenci, cariniki, policisti, odvetniki in notarji, sodniki in sodni uslužbenci, zdravniki in drugi delavci v zdravstvu).

6.2 Prijave sumov koruptivnega ravnanja

Kljub temu, da Komisija nima preiskovalnih pooblastil, sprejema vrsto pritožb in prijav, ki vsebujejo znake korupcijskih ravnanj. V letu 2007 je Komisija prejela 595 prijav, kar je več kot v celotnem obdobju njenega delovanja pred tem⁸, pregledala in ocenila pa 327 prijav.

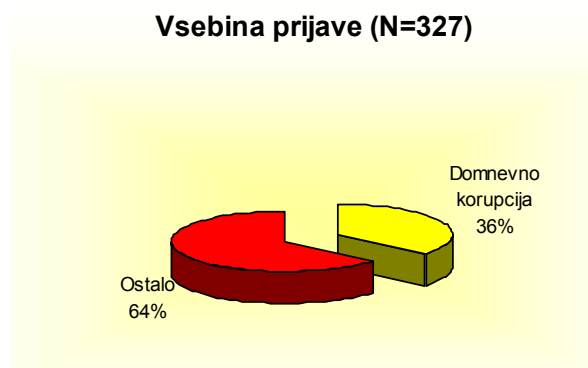
⁸ Od 1.10.2004 do 31.12.2006

Graf 11 :



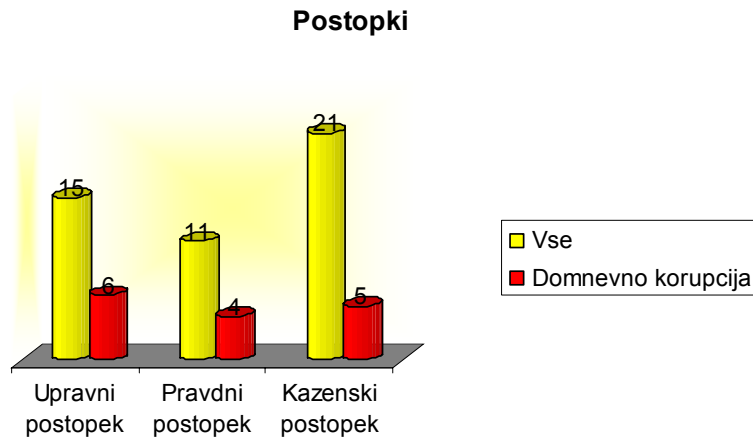
Več kot polovica prijaviteljev je ob prijavi Komisiji zaupala svoje podatke, 125 prijaviteljev pa je prijavo podalo anonimno. Večina prijaviteljev je bila v primeru potrebe Komisiji pripravljena podati dodatna pojasnila ali ji posredovati dodatno dokumentacijo, ki se je nanašala na vsebino prijave.

Graf 12:



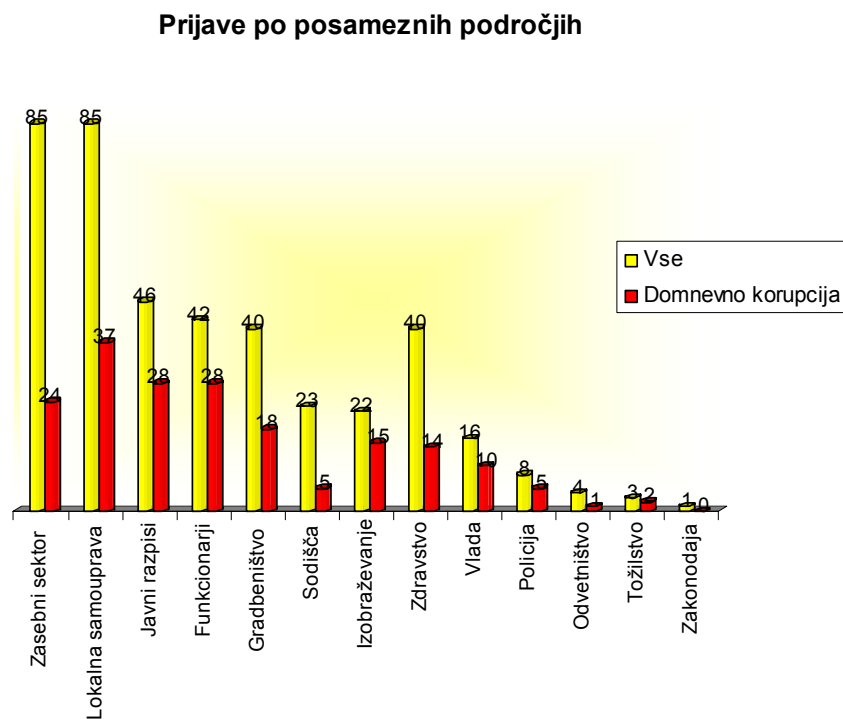
Na podlagi vsebinske analize prejetih prijav je Komisija v 120 primerih ocenila, da vsebina nakazuje na možna koruptivna ravnanja.

Graf 13:



Največ prijav domnevno korupcijskih ravnanj se je nanašalo na vodenje upravnega postopka, glede na merjenje pojava korupcije po posameznih področjih delovanja javnih institucij pa je bilo največ (37) prijav domnevno korupcijskih ravnanj povezanih z delom organov lokalne samouprave. Sledijo domnevno korupcijska ravnanja pri delu funkcionarjev (28 primerov), na področju javnih razpisov (28), v gradbeništvu (18), pri zdravstvenih delavcih (14), policiji (8) ter tožilstvih (2) in drugih. Glede na to, da korupcija ne ogroža samo delovanja in integritete državnih institucij, komisija skozi prejete prijave meri tudi pojav korupcije v zasebnem sektorju. V letu 2007 je analiza vsebine prijav nakazovala na 24 takšnih primerov.

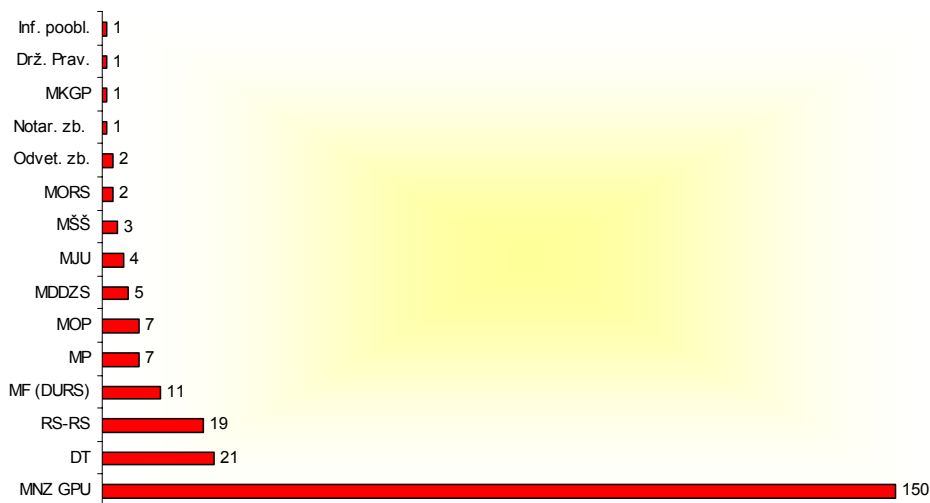
Graf 14:



Kot je bilo že omenjeno, Komisija nima preiskovalnih pooblastil, prav tako pa ne more posegati v pristojnosti drugih organov, zato je v primerih, ko je ugotovila sum nepravilnosti, za katere so pristojni drugi organi, prijave v skladu s pozitivno zakonodajo odstopila v reševanje tem organom⁹. Tako je Komisija v reševanje pristojnim organom odstopila skupno 234 zadev. 150 prijav, iz katerih vsebine je izhajal sum kaznivega dejanja, katerega storilec se preganja po uradni dolžnosti, je bilo odstopljenih v reševanje Generalni policijski upravi. Od navedenega števila je bil v 83 zadevah zaznan sum korupcijskega kaznivega dejanja. 21 zadev je bilo v reševanje odstopljenih pristojnim državnim tožilstvom, v 19 primerih so bile zadeve odstopljene Računskemu sodišču Republike Slovenije, sledijo zadeve, ki jih je Komisija odstopila Ministrstvu za finance oziroma Davčni upravi RS, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za pravosodje, Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstvu za javno upravo in tako dalje, kot je razvidno iz spodnjega grafa. Za primerjavo je potrebno navesti podatek, da je slovenska policija v letu 2007 pristojnim državnim tožilstvom podala samo 19 (44 v letu 2006) kazenskih ovadb zaradi utemeljenega suma storitve korupcijskih kaznivih dejanj.

Graf 15:

Odstopi zadev



Na podlagi prijave je Komisija v enem primeru pozvala občinske svetnike k skrbnemu proučevanju in sprejemanju občinskega odloka, ki bi lahko bil v nasprotju

⁹ Nekatere prijave so bile odstopljene več organom hkrati.

z zakonodajo. Na podlagi poziva komisije občinski svet, kljub vztrajanju župana in občinske uprave, ni sprejel spornega odloka o dodelitvi koncesije.

Komisija za preprečevanje korupcije je na podlagi prijav in vprašanj v letu 2007 izdelala in objavila 58 načelnih mnenj, 3 mnenja in 3 pojasnila o nezdružljivosti funkcij, omejitvah poslovanja, darilih, nadzoru nad premoženjskim stanjem funkcionarjev, konfliktu interesov in korupciji po definiciji. Od tega je izdelala in objavila 37 načelnih mnenj o tem ali določeno ravnanje ustreza definiciji korupcije, kot je določena v Zakonu o preprečevanju korupcije. Od tega števila je bilo 28 ravnanj takšnih, ki so ustrezala definiciji korupcije, preostalih 9 pa definiciji korupcije ni ustrezalo.

Komisija je izdelala je tudi več mnenj o konkretnih zadevah, med njimi tudi eno, kjer konkretno opisano ravnanje ni ustrezalo definiciji korupcije. Komisija o izpolnjevanju definicije korupcije konkretno določenega ravnanja ni odločala in v tem smislu tudi ni sprejela nobenega mnenja.

6.3 Obseg problema

Komisija na podlagi ocen javnega mnenja in javne podpore, ki jo uživajo njena prizadevanja za preprečevanje korupcije, ugotavlja, da se protikorupcijska kultura državljanov in državljanov v Sloveniji na splošno krepi. To je privedlo do zelo velikega povečanja števila prijav Komisiji, tako velikega, da presega celotno skupno število vseh prejetih prijav v celotnem obdobju njenega delovanja pred tem, število prejetih prijav v letu poprej – 263 – pa kar za 126%. Nemogoče je oceniti, ali je povečano število prijav Komisiji posledica spremenjenega dejanskega stanja na področju korupcije ali samo posledica večjega zaupanja v delo Komisije. Veseli tudi večja stopnja zaupanja, ki jo ljudje izkazujejo v poštenost vseh kategorij državnih uradnikov in od leta 2002 do sedaj najnižja pripravljenost – samo pri 1,2% - anketirancev, da bi za doseganje svojih ciljev ponudili podkupnino. Drugi podatki, zlasti tisti o številu ljudi, ki so se srečali s konkretnimi primeri korupcije pri posameznih kategorijah državnih uradnikov, pa kažejo, da se stanje na področju korupcije v državi tudi objektivno slabša, eden od pglavitnih razlogov za ta

negativni trend pa je po oceni Komisije in javnosti še vedno predvsem slaba učinkovitost institucij družbenega nadzora, zlasti organov odkrivanja in pregona.

V letu 2007 je slovenska policija podala manj kazenskih ovadb (19) zaradi korupcijskih kaznivih dejanj kot leto poprej (44), med njimi tudi ni bilo posebej opaznih zadev s področja tim. visoke¹⁰ korupcije. Razpon med javnim mnenjem o stopnji koruptivnosti v državi in dejanskimi ugotovitvami na tem področju tako ostaja zelo velik in še raste. Tako seveda ne čudi, da so ljudje zelo kritični do dela slovenske policije in ji tudi vedno manj zaupajo. Zagotovo je to tudi eden od razlogov za enormno povečanje števila prijav Komisiji, ki sedaj v tem segmentu pravzaprav opravlja delo, ki bi ga morala opravljati policija.

Podatki, pridobljeni z javnomnenjskimi raziskavami, kažejo, da so se prebivalke in prebivalci Slovenije že samo v omejenem obsegu števila anketirancev (908) srečali z večjim številom konkretnih primerov korupcije, kot jih je za celotno slovensko populacijo zaznala policija. Na podlagi tega je mogoče zaključiti, da se oškodovanci zelo redko, če sploh, odločajo za prijavo možne korupcije, kar potrjujejo tudi podatki iz javnomnenjske raziskave, da odstotek ljudi, ki bi prijavili korupcijo, razen v enem letu, še nikoli ni bil tako nizek (52,3%) in odstotek ljudi, ki tega ne bi storili, še nikoli tako visok (33,3%). Skrbi dejstvo, da se potencialni prijavitelji za prijave najpogosteje ne odločajo iz strahu pred maščevanjem, še posebej pa je zaskrbljujoč vnaprejšnji dvom v delovanje institucij države, saj je veliko anketirancev odgovorilo, da korupcije ne bi prijavili, ker preiskava po njihovem mnenju sploh ne bi bila uvedena.

Iz prijav, ki jih prejema Komisija, je mogoče zaključiti, da pri pripravi in izvajanju posameznih nezakonitosti ob organih lokalnih skupnosti tudi v nekaterih državnih organih vedno pogosteje prihaja do očitnega in zavestnega kršenja pravnih in etičnih norm ter da je vedno bolj vidno uveljavljanje nelegalnih in nelegitimnih interesov tako v javnem kot tudi zasebnem sektorju, to pa seveda ustvarja idealne pogoje za nastanek in razvoj korupcije, tudi tiste systemske. Posebej so razočaranja vredni poskusi opravičevanja teh kršitev s splošnimi pravnimi in drugimi načeli –

¹⁰ Korupcije najpomembnejših nosilcev javnih funkcij v državi

zlasti z načelom učinkovitosti - tudi s strani nosilcev najvišjih funkcij v državi, kar kaže na njihov povsem nesprejemljiv odnos do načel pravne države.

Značilno je tudi večinsko prepričanje ljudi, da so osnovni razlogi za po njihovem visoko stopnjo koruptivnosti v Sloveniji še vedno izključno na strani države, saj se kot trije glavni razlogi za korupcijo navajajo neučinkovit pregon, pomanjkljiva zakonodaja in prenizke kazni. Veseli pa dejstvo, da so za ljudi vedno manj pomembne kazni, kar kaže na prva odstopanja od čistega represivnega pogleda na problem korupcije.

Zelo poenostavljeno je mogoče dogajanje na področju korupcije v Sloveniji oceniti na naslednji način: ljudje so do tega pojava vedno bolj kritični ne glede na njihove dvome v zakonitost in uspešnost delovanja nekaterih državnih institucij, ki pa – dvomi - vendarle puščajo negativne posledice na njihovi pripravljenosti, da bi sodelovali z državo pri preprečevanju in zatiranju korupcije. Kljub temu so ljudje vedno manj pripravljeni verjeti in slediti nekritičnim glasovom o povsod prisotni in vseobsežni korupciji ter neutemeljenim obtožbam na račun nekaterih posameznikov in institucij, izboljšuje se tudi stopnja poznavanja dejanskih problemov, njihovih vzrokov in akterjev.

7. SODELOVANJE KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE Z DRUGIMI DRŽAVNIMI ORGANI IN ORGANI LOKALNIH SKUPNOSTI

Komisija je z Vlado Republike Slovenije in posameznimi ministrstvi sodelovala samo pri reševanju nekaterih konkretnih vprašanj, v celoti dosti slabše in še manj kot leta 2006.

Vlada Republike Slovenije tako s Komisijo praktično ni sodelovala, od posameznih ministrstev pa so s Komisijo v zadevah, kjer ni šlo za uveljavljanje pravic Komisije po 11. členu ZPKor, torej za obvezno sodelovanje, sodelovala predvsem Ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo za finance – DU RS (pri ocenjevanju s strani GRECO in

OECD) ter Ministrstvo za javno upravo (pri pripravi zloženek za boljšo informiranost o problemu mednarodne korupcije).

Posebni predavanj za občine, razen posameznih primerov na področju Načrtov integritete, Komisija v letu 2007 ni organizirala, je pa z njimi dnevno in tekoče sodelovala pri reševanju problemov, povezanih s premoženjskim stanjem funkcionarjev, nezdržljivostjo funkcij in omejitv poslovanja.

Komisija je v letu 2007 v večjem številu primerov dobro sodelovala s posameznimi organizacijskimi enotami slovenskega državnega tožilstva, Računskim sodiščem, Državnim pravobranilstvom in Informacijsko pooblaščenko.

8. NADZOR NAD DELOM KOMISIJE

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju Komisija) je po Zakonu o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04, v nadaljevanju ZPKor) dolžna Komisiji Državnega zbora po Zakonu o preprečevanju korupcije (v nadaljevanju Komisija DZ) vsake tri mesece poročati o vsebini in obsegu nadzora nad premoženjskim stanjem ter ugotovitvah in mnenjih Komisije, povezanih z nezdržljivostjo, darili in poslovanjem (32. do 39. člen ZPKor).

Komisija je Komisiji DZ v letu 2007 poslala štiri poročila (za obdobja: 22.12.2006 – 22.3.2007, 23.3.2007 – 22.6.2007, 22.6.2007 – 20.9.2007, 20.9.2007 – 21.12.2007), ki jih je Komisija DZ na svojih sejah tudi sprejela, poleg tega pa je Komisija Komisiji DZ posredovala tudi seznam daril, ki so jih sprejeli člani Komisije.

Člani Komisije so Komisiji DZ v zakonitem roku tudi posredovali podatke o svojem premoženjskem stanju, Komisija DZ pa tudi v letu 2007 ni imela pripomb oziroma očitkov na delo Komisije za preprečevanje korupcije.

9. MEDNARODNA DEJAVNOST KOMISIJE

Komisija je nadaljevala s predstavljanjem Republike Slovenije v Skupini držav proti korupciji – GRECO. Decembra 2007 je bilo tako sprejeto Poročilo GRECO za Republiko Slovenijo v III. ocenjevalnem obdobju, ki se nanaša na inkriminacijo korupcijskih kaznivih dejanj in transparentnost financiranja političnih strank in volilnih kampanj. Poročilo vsebuje za državo nekaj zelo pomembnih obveznih priporočil, ki jih bo treba uresničiti do konca meseca junija 2009 in sicer so ta priporočila naslednja:

a) Na področju inkriminacije korupcijskih kaznivih dejanj:

- i. da se zagotovi, da bodo ustrezne določbe Kazenskega zakonika o podkupovanju v javnem sektorju pokrile vse storitve/opustitve pri izvajanju uradnih nalog uradnih oseb, vključno z vsako uporabo ali zlorabo uradnega položaja v mejah uradnih pravic ali izven njih;
- ii. da se razjasni ali razširi besedilo določb členov 269 in 269.a Kazenskega zakonika, tako da nezakonito posredovanje zajema tudi primere domnevnega vpliva;
- iii. da se za kazniva dejanja podkupovanja in nezakonitega posredovanja ukine zahteva po dvojni kaznivosti;
- iv. da se določba 122. člena razširi na način, da bo omogočila izvajanje jurisdikcije tudi za kazniva dejanja podkupovanja in nezakonitega posredovanja, storjena izven Slovenije s strani slovenskih uradnikov in članov domačih skupščinskih teles, ki niso slovenski državljani;
- v. da se učinkovitost kazenske zakonodaje, ki se nanaša na podkupovanje in nezakonito posredovanje, oceni z namenom, da bi dosegli njeno polno uporabo v praksi;

- vi. da se ukine možnost, ki jo Kazenski zakonik predvideva v primeru obrambe v obliki dejanskega kesanja in sicer, da se podkupnina vrne podkupovalcu, ki je prijavil kaznivo dejanje, preden je bilo odkrito.

b) Na področju transparentnosti financiranja političnih strank in kampanj:

- i. da se od političnih strank in organizatorjev volilne kampanje zahteva podrobnejše razkritje njihovih prihodkov in izdatkov, vključno z naravo in vrednostjo posameznih (denarnih in stvarnih) prispevkov in posojil;
- ii. da (i) morajo stranke v letnem poročilu in poročilu o kampanji zagotoviti ločene podatke o finančnem poslovanju organizacij znotraj strankarske strukture ter, da (ii) morajo v volilnih kampanjah primerno urediti sodelovanje subjektov, ki delujejo zunaj strankarske strukture, ne glede na to, ali so direktno ali indirektno povezani s stranko;
- iii. da se zagotovi javni dostop do celotnih letnih poročil političnih strank;
- iv. da se oceni, ali je potrebno prilagoditi trenutne dovoljene mejne vrednosti stroškov volilnih kampanj z namenom, da se spodbudi transparentnost dejanskih stroškov kampanj;
- v. da se proučijo možnosti za povečanje transparentnosti znatnih donacij političnim strankam s strani podjetij ter dejanj in odločitev, ki bi lahko bile v korist tem donatorjem;
- vi. (i) da se zagotovi izčrpnjša revizija finančnega poslovanja parlamentarnih političnih strank, tako glede zasebnih kot javnih sredstev, v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi; (ii) da se zagotovi več sredstev Računskemu sodišču za izvajanje teh revizij kot tudi revizij finančnega poslovanja organizatorjev volilnih kampanj; in (iii) da se Računskemu sodišču zagotovijo pooblastila in sredstva za preiskovanje rednega finančnega poslovanja strank in poveča njegova zmožnost za preiskovanja finančnega poslovanja med kampanjami;

- vii. da se razjasnijo pristojnosti in obseg področja dela vseh organov, katerim so zaupane nadzorne naloge v zvezi s financiranjem strank in kampanj;
- viii. da se (i) dvigne zgornja meja sankcij v ZVRK in ZPoIS, da bodo v praksi učinkovite, sorazmerne in odvračilne in (ii) zagotovi, da stranka ne obdrži sredstev, ki jih je pridobila v nasprotju s ZVRK in ZPoIS;
- ix. da se zagotovijo sankcije za vse kršitve ZVRK, posebno za sprejemanje sredstev iz nedovoljenih virov in v nedovoljeni višini, za namerno vložitev lažnega, napačnega in nepopolnega poročila in za aktivnosti volilne kampanje, ki se izvajajo izven predpisanega časa za kampanjo, pa se njihovo izvajanje zavleče v predpisani čas kampanje;
- x. da se poveča ozaveščenost o možnosti sankcioniranja kršitev pravil finančnega poslovanja v okviru kampanj tudi potem, ko organizator volilne kampanje kot takšen ne obstaja več;
- xi. da se prouči možnost za podelitev pristojnosti za sankcioniranje nepravilnega financiranja političnih strank neodvisnemu organu;
- xii. da se okrepi osveščanje javnosti o pomembnosti političnega financiranja in o škodi, povzročeni z dvomljivimi praksami na tem področju;
- xiii. da se raziščejo možnosti za poveritev mandata in zagotovitev potrebnih resursov za učinkovito nadzorovanje, preiskovanje in uresničevanje pravil na področju političnega financiranja enemu neodvisnemu organu (novemu ali že obstoječemu).

Prav tako je Komisija nadaljevala s predstavljanjem Republike Slovenije v Delovni skupini OECD proti podkupovanju v mednarodnem poslovanju. Koordinirala je skupni nastop strokovnjakov iz vrste slovenskih državnih in nevladnih institucij in na podlagi njihove aktivnosti je meseca junija 2007 Delovna skupina OECD sprejela

poročilo v drugi fazi ocenjevanja Republike Slovenije, ki vsebuje vrsto priporočil, katerih uresničitev bo zelo pomembna pri prizadevanjih Slovenije za vstop v polnopravno članstvo OECD. Ta priporočila so naslednja:

a) Priporočila za zagotavljanje učinkovitega preprečevanja in odkrivanja podkupovanja tujih uradnih oseb:

1. V zvezi s preprečevanjem, dvigovanjem zavesti in usposabljanjem za pospeševanje uresničevanja Konvencije in Revidiranih priporočil Delovna skupina priporoča, da Slovenija:

(a) zagotovi, da so ukrepi za preprečevanje, odkrivanje in dvigovanje zavesti o tujem podkupovanju vključeni v nacionalno protikorupcijsko strategijo, in vzpodbuja učinkovito koordinacijo in izvajanje teh ukrepov s strani Komisije za preprečevanje korupcije ali kateregakoli drugega primernega neodvisnega organa, ki bo zadolžen za preprečevanje tujega podkupovanja v prihodnosti (Revidirana priporočila, odstavek I);

(b) ukrepa za dvig stopnje zavesti o Konvenciji in kaznivem dejanju tujega podkupovanja znotraj javne uprave, vključno z bolj specializiranimi informacijami o tujem podkupovanju pri programih za usposabljanje policije, državnih tožilcev, sodnikov, davčnih uradnikov in agencij, ki so v stiku s slovenskimi podjetji, ki so dejavna na tujih trgih (diplomatska predstavništva in agencije za promocijo trgovine, razvojno pomoč in izvozno-kreditne agencije) (Revidirana priporočila, odstavek I, II in IV; Priporočilo o davčnih olajšavah za podkupnine za tuje uradne osebe, 1996);

(c) dejavno ukrepa za dvig zavesti med slovenskimi poslovnimi združenji in podjetji, vključno s SME-ji, o Konvenciji, kaznivem dejanju tujih uradnih oseb, o vladnih namenih glede njegovega pregona ter o odgovornosti pravnih oseb; in dela z računovodskimi, revizorskimi in pravnimi poklici z namenom dviga zavesti o kaznivem dejanju tujega podkupovanja in vzpodbuja te poklice pri razvijanju specifičnih usposabljanj (Revidirana priporočila, odstavek I, II in IV);

(d) v zvezi z uradno izvozno-kreditno podporo zagotovi, da se protikorupcijske deklaracije in politike SID banke izrecno nanašajo na tuje uradne osebe in razmisli o upoštevanju Priporočila o podkupovanju in uradno podprtih izvoznih kreditih Sveta OECD iz leta 2006 (Revidirana priporočila, odstavek I in II).

2. V zvezi z odkrivanjem in prijavljanjem kaznivega dejanja podkupovanja tuje uradne osebe in povezanih dejanj pristojnim oblastem, Delovna skupina priporoča, da Slovenija:

(a) spomni svoje uradne osebe na njihovo obveznost prijave podkupovanja tujih uradnih oseb in izda jasna navodila, ki jih morajo upoštevati zaposleni na agencijah za promocijo trgovine, razvojno pomoč, izvozno-kreditnih agencijah in zaposleni na diplomatskih predstavništvi o tem, kako prepoznati znake tujega podkupovanja in o konkretnih ukrepih, ki jih je potrebno izvesti, če pride do sumov ali znakov tujega podkupovanja, vključno s primernim poročanjem o zadevi slovenskim organom pregona (Revidirana priporočila, odstavek I, II in VI.iii);

(b) ukrepa v smeri krepitve in promoviranja mehanizmov za zaščito prijaviteljev korupcije za zaposlene v javnem in zasebne sektorju, ki prijavljalo sumljiva dejstva, ki lahko nakazujejo tuje podkupovanje, da bi se jih vzpodbudilo k prijavi takšnih dejstev brez strahu pred povračilnimi ukrepi (Konvencija, 5. člen; Komentar 27; Revidirana priporočila, odstavek I in V.C.iv)

(c) uvede jasno obveznost zunanjih revizorjev za prijavo vseh znakov možnih dejanj tujega podkupovanja upravi podjetja in, kot je to primerno, njihovim nadzornim svetom; v primeru pasivnosti znotraj podjetja po takšnem razkritju pa tudi pristojnim organom pregona; in razmisli, če so kriteriji, ki zahtevajo, da se določena slovenska podjetja podvržejo zunanji reviziji, primerni iz vidika zagotovitve, da so vsa slovenska podjetja, ki poslujejo partnerji iz tujega javnega sektorja, podvržena takšni reviziji (Revidirana priporočila, odstavek I, II in V.B)

(d) dodatno ukrepa v smeri vzpodbujanja slovenskih podjetij, ki so dejavna na tujih trgih (i), da uporabljajo primerne notranje kontrole in standarde ravnanja s posebno pozornostjo na kontroli dejavnosti v tujini in na spoštovanju zakona, ki kriminalizira tuje podkupovanje; (ii) razvijajo nadzorna telesa (kot na primer revizijske odbore), ki so učinkovita in neodvisna od uprave; in (iii) v svojih letnih poročilih poročajo o uresničevanju svojih internih programov za preprečevanje in odkrivanje tujega podkupovanja (Revidirana priporočila, odstavki I, II.iii in V.C)

(e) v zvezi s pranjem denarja in tujim podkupovanjem zagotovi, da institucije in poklici, ki morajo prijaviti sumljive transakcije, njihovi nadzorniki, kakor tudi sam UPPD, prejmejo primerna navodila in usposabljanje (vključno s tipologijami) o identifikaciji in posredovanju podatkov, ki bi lahko bili povezani s podkupovanjem tujih javnih uslužbencev (Konvencija, 7. člen; Revidirana priporočila, odstavki I, II in V.B)

b) Priporočila za zagotavljanje učinkovite preiskave, pregona in kaznovanja tujega podkupovanja in podobnih kaznivih dejanj:

3. V zvezi s preiskavo in pregonom tujega podkupovanja in podobnih kaznivih dejanj Delovna skupina priporoča, da Slovenija:

(a) izvede dodatne ukrepe, ki bi zagotovili, da na policijske preiskave tujega podkupovanja ne morejo vplivati razlogi nacionalnega gospodarskega interesa, potencialni vplivi na odnose z drugo državo ali identiteta vpletenih fizičnih ali pravnih oseb (Konvencija, 5. člen; Komentar 27; Revidirana priporočila, odstavek I);

(b) sprejme potrebne zakonske ukrepe za razjasnitev vloge in dolžnosti policije, tožilcev in preiskovalnih sodnikov pri izvajanju kazenskih preiskav; zahteva od tožilcev, da bolj dejavno sprožajo, usmerjajo in nadzorujejo kazenske preiskave; poenostavi in usmeri postopke za pridobivanje sklepov o uvedbi sodne preiskave in do največje možne mere omeji ponavljanje predkazenskih opravil in postopkov v kazenskem postopku (Revidirana priporočila, odstavek I; Aneks k Revidiranim priporočilom, odstavek 6);

(c) zagotovi, da dokazno breme za organe pregone pri pridobivanju sklepov o uvedbi sodne preiskave ni preveliko, ter glede sodnih zaostankov ugotovi, ali so za njihovo zmanjšanje potrebna povečana sredstva ali odprava morebitnih pravnih ovir, ne da bi se ob tem odstopilo od pomembnih institucionalnih varovalk, ki zagotavljajo neodvisnost pravosodja (Konvencija, člen 5 in 6; Komentar 27; Revidirana priporočila, odstavek I; Aneks k Revidiranim priporočilom, odstavek 6);

(d) zagotovi, da so policiji in tožilstvu zagotovljena zadostna sredstva in specialistična finančna ter računovodska znanja, in zagotovi njihovo uporabo v zgodnjih fazah predkazenskega postopka, da bi se omogočilo bolj učinkovito odkrivanje, preiskovanje in pregon zapletenih primerov gospodarskega kriminala, vključno s tujim podkupovanjem; resno razmisli o razširitvi maksimalnih rokov za uporabo posebnih preiskovalnih tehnik; in prilagodi obstoječe postopke za obravnavo zahtev po mednarodni pravni pomoči in sicer tako, da bodo policija in državni tožilci lahko temeljito preučili prejete zahteve po mednarodni pravni pomoči, da bi lahko ocenili in odločili, ali je potrebno začeti ločeno preiskavo v Sloveniji (Konvencija, člen 5 in 6; Komentar 27; Revidirana priporočila, odstavek I in VII; Aneks k Revidiranim priporočilom, odstavek 6);

(e) ukrepa znotraj ustavnih načel države, da bi zagotovila, da imuniteta pred kazenskimi postopki, ki je na voljo določenim nosilcem javnih funkcij, ne bi omejevala učinkovite preiskave, pregona in sojenja primerov tujega podkupovanja in podobnih kaznivih dejanj. Ti ukrepi bi lahko vključevali sprejem usmeritev, ki določajo jasne kriterije za odvzem imunitete nosilcem funkcij, še posebej glede nepoklicne imunitete (Konvencija, člen 5; Komentar 27; Revidirana priporočila, odstavek I, II).

4. V zvezi s kaznivim dejanjem dajanja podkupnine Delovna skupina priporoča, da Slovenija:

(a) zagotovi, da vse podkupnine tujim uradnim osebam z namenom, da bi se dosegla kakršnakoli uporaba položaja teh oseb – znotraj njihovih uradnih

dolžnosti ali ne, z namenom oprave »uradnega dejanja« ali ne – predstavljajo temelj za kaznivo dejanje dajanja podkupnine (Konvencija, člen 1);

(b) zagotovi, da podkupnina preko posrednika predstavlja temelj za kaznivo dejanje dajanja podkupnine (Konvencija, člen 1);

(c) zagotovi, da sklicevanje na tuj zakon pri vzpostavljanju obveznosti tuje uradne osebe, da pri svojih presojah in diskreciji ravna nepristransko, ni potrebno, in v skladu s tem – glede kaznivega dejanja dajanja podkupnine – razmisli o ukinitvi razlike med podkupnino za doseg 'dovoljenega' in 'nedovoljenega' akta/opustitve s strani tuje uradne osebe, saj je ta razlika odvisna od definicije dolžnosti tuje uradne osebe in njenih diskrecijskih pravic, kot to določa tuj zakon, in od resnosti tujih zahtev in varoval glede nepristranskosti (Konvencija, člen 1 in 3; Komentar 3).

5. V zvezi z odgovornostjo pravnih oseb Delovna skupina priporoča, da Slovenija v zvezi z Zakonom o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja:

(a) izvede dodatne ukrepe za dvig zavesti policije in tožilcev (na primer preko navodil in usposabljanja) o tem zakonu, da bi se zagotovilo aktivno preiskovanje in pregon možnih kršitev zakona s strani pravnih oseb (Konvencija, člen 2; Revidirana priporočila, odstavek I; Aneks k Revidiranim priporočilom, odstavek 6);

(b) opravi analizo tega zakona, da bi se zagotovilo, da elementi, ki so potrebni za dokaz povezave med fizično osebo – storilcem kaznivega dejanja in odgovornostjo pravne osebe po zakonu, niso ovira za njegovo učinkovito izvajanje (Konvencija, člen 2 in 3; Revidirana priporočila, odstavek I).

6. V zvezi s sankcijami za tuje podkupovanje Delovna skupina priporoča, da Slovenija:

(a) opozori tožilske in sodne organe na pomembnost uveljavljanja sankcij, ki so zadosti učinkovite, sorazmerne in odvračilne, tako za fizične kot pravne osebe, ki

so obsojene zaradi tujega podkupovanja, še posebej s poudarjanjem primernih gospodarskih sankcij (Konvencija, člen 3; Revidirana priporočila, odstavek I);

(b) ali spremeni določbo o odpustitvi kazni za primere, kjer podkupovalec prijavi zahtevek po podkupnini s strani uradne osebe, preden je kaznivo dejanje odkrito («učinkovito obžalovanje»), v 3. odstavku 268. člena Kazenskega zakonika, da bi se zagotovilo, da ni v nasprotju s Konvencijo, ali na kakšen drug primeren način zagotovi, da zakon ne bo uporabljan v nasprotju s Konvencijo, na primer z ustreznimi tožilskimi navodili (Konvencija, člen 1 in 3; Revidirana priporočila, odstavek I);

(c) ali spremeni določbo o odpustitvi kazni v 2. odstavku 11. člena Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja, da bi izključila njeno uporabo za tuje podkupovanje, ali na kakšen drug primeren način zagotovi, da uporaba zakona ni v nasprotju s Konvencijo, na primer z ustreznimi tožilskimi navodili (Konvencija, člen 1, 2 in 3; Revidirana priporočila, odstavek I);

(d) razmisli o uvedbi mehanizma za izključitev podjetij, obsojenih zaradi tujega podkupovanja, iz izvajanja pogodb o uradni razvojni pomoči – ODA (Konvencija, člen 3, odstavek 4; Revidirana priporočila, odstavek VII.iii).

7. V zvezi s kaznivim dejanjem pranja denarja Delovna skupina priporoča, da Slovenija izvede ukrepe za zagotovitev njegovega učinkovitega pregona v primerih, ko je predhodno kaznivo dejanje tuje podkupovanje ne glede na kraj, kjer se je zgodilo (Konvencija, člen 7; Komentar 28).

O uresničevanju zgornjih priporočil bo Slovenija najprej ustno poročala junija 2008, dokončno poročilo o njihovi realizaciji bo treba podati junija 2009, z namenom njihove kar najbolj celovite uresničitve pa Komisija koordinira tudi delovanje posebne delovne skupine, v kateri sodelujejo predstavniki ministrstev, drugih organov, pa tudi nekateri predstavniki zasebnega sektorja.

Predstavniki Komisije so sodelovali pri različnih aktivnostih OZN¹¹, OECD in Sveta Evrope na področju preprečevanja korupcije. Posebej so se angažirali pri vzpostavljanju sistemov za preprečevanje in zatiranje korupcije in sistemov za vzpostavljanje integritete v Ruski Federaciji, Moldaviji in Srbiji.

Komisija je kot eden glavnih nosilcev nadaljevala z aktivnostmi v EPAC (European Partners Against Corruption – Evropski partnerji proti korupciji), ki je projekt Evropske Unije s ciljem povezave vseh protikorupcijskih institucij v EU in v EHFCN (European Healthcare Fraud and Corruption Network – Evropsko združenje proti goljufijam in korupciji v zdravstvu).

Predstavniki Komisije so izkušnje Republike Slovenije oziroma Komisije predstavili na vrsti znanstvenih in strokovnih srečanj v tujini, vendar izključno samo v primerih, kjer je stroške potovanj in udeležbe kril organizator.

10. FINANČNA IN KADROVSKA PROBLEMATIKA

Komisija je v letu 2005 za svoje delovanje porabila 659.936 € in v letu 2006 627.650 €. Pri izdelavi predloga proračuna za leto 2007 je bila s strani Komisije načrtovana poraba 696,560 €, vendar je Državni zbor sprejel proračun v višini 463.169 €. Državni zbor je s strani Komisije predlagani proračun spremenil tako, da so se Komisiji zmanjšala proračunska sredstva na proračunski postavki za plače. Navedena sprememba je bila izvršena na osnovi predpostavke, da bo Komisija v sredini leta 2007 ukinjena. Ker Komisija ni bila ukinjena, temveč je ves čas leta 2007 neprekinjeno delovala, je Ministrstvo za finance v drugi polovici leta 2007 zagotovilo manjkajoča sredstva za njeno delovanje.

Komisija je v letu 2007 realizirala porabo državnih proračunskih sredstev v skupni višini 599.271,11 €, torej za 9% manj kot v letu 2005 in za 4,4% manj kot v letu 2006.

¹¹ UNDP, UNODC, UNDESA

Tabela 2: Pregled porabe sredstev po proračunskih postavkah

PU 1315	Proračunska postavka	v €
p.p. 5432	Plače	430.442,23
p.p. 5435	Materialni stroški	165.991,54
p.p. 5438	Investicije in inv. vzdrž.	2.837,34
SKUPAJ poraba		599.271,11

Proračunska postavka 5432 je bila namenjena za načrtovanje proračunskih sredstev za stroške plač. Vsi uslužbenci in funkcionarji so izvajali aktivnosti, povezane z nalogami Komisije. Stroški plač so znašali 430.442,23 €.

Proračunska postavka za materialne stroške je bila namenjena za načrtovanje izdatkov za blago in storitve. Vsi realizirani materialni stroški v skupni višini 165.991,54 € so neposredno povezani z izvršenimi nalogami proračunskega uporabnika.

Proračunska postavka za investicije in investicijsko vzdrževanje ima zabeležen le en izdatek v višini 2.837,34 €, ki je bil namenjen za plačilo letne anuitete za pred leti kupljeno programsko opremo za delo z osebnimi računalniki.

Iz predhodnih proračunskih let ima Komisija na posebnih proračunskih postavkah knjižene še neporabljene namenske prihodke v skupni višini 1.448,29 €.

Tabela 3: Pregled neporabljenih namenskih prihodkov

PU 1315	Proračunska postavka	v €
p.p. 7413	Osnovna sredstva - odškodnine	625,41
p.p. 7450	Kupnine od prodaje drž.premož.	535,80
p.p. 7352	Tuje donacije	287,08
SKUPAJ poraba		1.448,29

Na proračunski postavki št. 7413 je knjižen priliv iz zavarovalnice za povračilo stroškov popravila službenega vozila. Na proračunski postavki št. 7450 je knjižen prihodek od na javni dražbi prodanih trajno izločenih (odpisanih) računalnikov. Na

proračunski postavki št. 7352 je knjižen neporabljen priliv za kritje stroškov raziskave.

Komisija se je v letu 2007 srečevala z enakimi oz. podobnimi kadrovskimi problemi kot v letu 2006. To se najmočneje izkazuje v premajhnem številu zaposlenih glede na vrste in obseg nalog, ki jih je Komisija dolžna izvajati po določbah Zakona o preprečevanju korupcije (Uradni list RS št. 2/04) in glede na porast števila prijav sumov korupcije v letu 2007 - število prejetih prijav v primerjavi s predhodnim letom se je povečalo za 126%, ob tem pa posebej narašča delež zahtevnejših oz. obsežnejših prijav oz. zadev.

V Komisiji so bili ves čas koledarskega leta 2007 zaposleni štirje (4) funkcionarji. Na dan 1.1.2007 je bilo v Komisiji zaposlenih pet (5) javnih uslužbencev. V avgustu 2008 je nastopil z delom pripravnik. Od avgusta dalje do vključno 31.12.2007 je bilo tako v Komisiji poleg štirih funkcionarjev zaposlenih tudi šest (6) javnih uslužbencev. Skupaj je bilo v Komisiji na dan 31.12.2007 deset (10) zaposlenih.

Z ozirom na vrsto in obseg nalog, ki jih je Komisija izvršila v letu 2007 z razpoložljivimi finančnimi sredstvi, je bilo poslovanje učinkovito in gospodarno. Komisija ocenjuje, da bi lahko z dodatnimi finančnimi sredstvi naredila več in bolje, njeni rezultati dela pa bi se lahko odrazili tudi pri delu drugih institucij, predvsem z razbremenitvijo zaposlenih v organih odkrivanja, pregona in sodstva zaradi manjšega pripada novih zadev in zaradi njihove hitrejše in še bolj strokovne obdelave, pa tudi zaradi splošnih preventivnih aktivnosti Komisije.

Povečano število prejetih prijav in velika obremenitev zaposlenih v Komisiji glede na njihovo absolutno prenizko število sta bila problema, ki sta bila, tako kot v letu 2006, reševana s sklepanjem občasnih mesečnih pogodb z zunanjimi oz. pogodbenimi delavci.

11. DRUGO

Komisija je v letu 2007 naročila izvedbo tradicionalne letne raziskave o stališčih slovenskih državljanek in državljanov do korupcije, ki jo je izvedla Fakulteta za družbene vede.

O svojem delu je Komisija na vrsti tiskovnih konferenc in z vrsto obvestil za medije sproti obveščala javnost, še vedno pa deluje tudi njena spletna stran – www.kpk-rs.si.

Komisija je v letu 2007 prejela tri zahteve za dostop do informacij javnega značaja in jih rešila brez pritožb.

Predstavniki Komisije so se kot predavatelji različnih tem s področja korupcije udeležili vrste konferenc, posvetov in seminarjev v Republiki Sloveniji.

12. ZAKLJUČEK

V letu 2007 so se zaposleni v Komisiji že povsem privadili na stalne grožnje po ukinitvi in na poskuse diskreditacije tako Komisije kot njenih funkcionarjev in uslužbencev ter so svoje delo opravljali povsem nemoteno, toda še vedno pod hudimi delovnimi in časovnimi obremenitvami zaradi premajhnega števila zaposlenih in zaradi prizadevanj za ohranitev Komisije in za ugled Republike Slovenije, saj je bila Komisija s strani vrste mednarodnih organizacij¹² upoštevana kot edini dokaz, da se Republika Slovenija po pozitivnih ocenah iz obdobja približevanja Evropski Uniji sploh še ukvarja z načrtnim preprečevanjem in zatiranjem korupcije. Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-57/06-28, ki je 29.3.2007 kot protiustavne dokončno prepoznala kar 5 od 24 členov Zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list RS, št. 20/06) in do sprejema novega predpisa zadržalo njegovo uporabo, je Komisija štela kot potrditev svojih pripomb in kritik na račun sistemskih rešitev, ki jih je

¹² OZN, OECD, Svet Evrope

prinašal omenjeni zakon ter kot veliko vzpodbudo za nadaljnje delo. Da bi država vendarle storila korak naprej na področju boja zoper korupcijo, je Komisija jeseni 2007 vsem poslanskim skupinam v Državnem zboru RS poslala osnutek Zakona o integriteti v javnem sektorju, ki je odpravljal zaznane težave in pomanjkljivosti tako Zakona o preprečevanju korupcije kot tudi Zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo in upošteval najnovejša svetovna dognanja s področja preprečevanja korupcije in njenih posameznih pojavnih oblik, zaščite prijaviteljev korupcije, lobiranja in financiranja političnih strank. Del poslanskih skupin je sprožil zakonodajni postopek, vendar je večina v Državnem zboru po opravljeni javni obravnavi oktobra 2007 štela, da predlog zakona ni primeren za nadaljnjo obravnavo.

Govorice o ukinjanju Komisije so tudi v letu 2007 pustile posledice na ravnanju in vedenju posameznih državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter funkcionarjev, ki Komisije in njenih ukrepov v pričakovanju njene ukinitve občasno niso jemali zadosti resno, kar je povzročalo dodatno delo in napore za Komisijo, saj je šele z vrsto opominov in javnih objav zagotovila izpolnjevanje vsaj osnovnih obveznosti slovenskih funkcionarjev.

Neposredna posledica ukinjanja Komisije je bilo tudi dejstvo, da Državni zbor RS kljub vrsti pozivov v letu 2007 še vedno ni sprejel Konvencije OZN proti korupciji¹³, zaradi česar so imeli predstavniki Komisije pri pojasnjevanju slovenskih protikorupcijskih stališč v tujini nemalo težav. Zaradi obojega – ukinjanja Komisije in zanemarjanja sprejema omenjene konvencije – je bila Republika Slovenija tudi v letu 2007 s strani predstavnikov mednarodnih organizacij večkrat javno izpostavljena kot država, kjer je padec prizadevanj za boj proti korupciji po vstopu v EU zelo zaskrbljujoč. Slovenija se je tako iz nekoč pozitivnega evropskega modela, ki mu je sledila večina držav JV Evrope, na področju vzpostavljanja protikorupcijskih institucionalnih rešitev spremenila v negativnega, kar ima in bo imelo zelo neprijetne posledice pri bodočih mednarodnih aktivnostih naše države na področju korupcije in na splošno. To je privedlo do paradoksa, da se je za Komisijo v tujini še bolj povečalo zanimanje, saj je sprejela vrsto študijskih obiskov iz drugih držav, katerih predstavniki pa so se za razliko od prejšnjih let najbolj zanimali za

nevarnosti in tveganja ob nastanku in delovanju ogroženih protikorupcijskih institucij¹⁴.

V letu 2007 se je situacija na področju preprečevanja in zatiranja korupcije slabšala še naprej. Komisija kot edini organ v Sloveniji, ki je poskušal načrtno preprečevati in omejevati korupcijo, se je v vedno večjem obsegu srečevala z ignoriranjem veljavnih pravnih in etičnih pravil, tako pri organih, ki so s tem sami ustvarjali pogoje za nastanek in razvoj korupcije, kot tudi pri tistih, ki bi morali takšna ravnanja odkrivati, preiskovati in preganjati. To je seveda pripeljalo do tega, da je zaupanje v pravno normo v državi padlo zelo nizko, da ljudje v zaskrbljujoče visokem odstotku že vnaprej dvomijo v prizadevanja državnih organov, da bodo sploh kaj storili v primeru zaznanih primerov korupcije in da dejavnosti državnih organov ne predstavljajo skoraj nobenega tveganja več za potencialne in dejanske storilce korupcijskih in drugih podobnih dejanj. Ljudje ne verjamejo več, da so državni organi, z redkimi izjemami, sploh še pripravljeni in sposobni kaj narediti v boju zoper korupcijo, redkim prizadevanjem na tem področju pa ravno zaradi tega nezaupanja kaj hitro pripišejo neprofesionalne motive, od političnih do povsem osebnih. Zaskrbljuje dejstvo, da se s takšnim profesionalnim ravnanjem posameznih državnih organov niso sposobni soočiti niti nekateri visoki slovenski funkcionarji, ki namesto priznanja svoje, včasih tudi povsem jasne, odgovornosti za storjene napake zaradi izrečenih mnenj oziroma izvedenih ukrepov te organe povsem nekritično napadajo, to pa seveda posnemajo tudi drugi, ki se znajdejo v postopkih teh organov.

Podrobna analiza Zakona o omejitvah in prepovedih za nosilce javnih funkcij, predpisa, ki ga je namesto ustavno spornega Zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list RS, št. 20/06) pripravila Vlada RS in ki ponovno odpravlja Komisijo, načrte integritete in načrtno uresničevanja nacionalne protikorupcijske strategije, kaže, da je sistemsko popolnoma zgrešen in da je poleg ponovnih pravnih nesmislov¹⁵ tudi popolnoma neuresničljiv v praksi. Zaradi vseh spregledanih opozoril na te pomanjkljivosti in napake predpisa ni

¹³ To se je zgodilo šele januarja 2008

¹⁴ Moldavija, Bosna in Hercegovina, Kosovo, Makedonija

¹⁵ Na kar sta opozorili tudi Služba Vlade RS za zakonodajo in Zakonodajno-pravna služba parlamenta

mogoče oceniti drugače, kot pa da gre za načrtno rušenje vzpostavljenega sistema spremljanja premoženjskega stanja slovenskih funkcionarjev in vseh drugih pridobitev Zakona o preprečevanju korupcije. Ta in vse zgornje ugotovitve govorijo o tem, da je stanje na področju preprečevanja in zatiranja korupcije v Republiki Sloveniji še bolj zaskrbljujoče, kot je bilo poprej: aktivno vzpostavljanje pogojev za razvoj in razmah prave systemske korupcije, kateri se je Sloveniji na dosedanji samostojni poti uspelo izogniti, postaja vedno bolj pravilo, zakonito, pošteno in etično delo posameznih organov in nosilcev oblasti pa vedno bolj izjema. Ob popolni pasivnosti organov odkrivanja in pregona, sploh, ko gre za sume nepravilnosti nosilcev trenutne oblasti, Slovenija postaja korupcijsko vedno bolj rizična država, v kateri njene prebivalke in prebivalci sicer izražajo zadostno mero kritičnosti in distance do pojavov tuje¹⁶ korupcije, hkrati pa tudi veliko nezaupanje do omenjenih organov.

V celoti to pomeni, da se napetosti na področju zatiranja korupcije povečujejo, pričakovanja državljanek in državljanov postajajo vedno bolj neracionalna, ugled države trpi znotraj nje same in tudi v mednarodnih krogih, resno preventivno delovanje se zaradi jasno izraženega vladnega odpora¹⁷ še ni moglo uveljaviti, represivni organi so zaradi selektivnega delovanja postali neučinkoviti, resnih ovir za razmah tudi najhujših systemskih oblik korupcije v državi še vedno ni.

Drago Kos
Predsednik

¹⁶ Ne pa tudi do svojega lastnega spornega ravnanja

¹⁷ Do Komisije za preprečevanje korupcije