

GRECO - SKUPINA DRŽAV PROTI KORUPCIJI

**GENERALNI DIREKTORAT I – PRAVNE ZADEVE
ODDELEK ZA PROBLEMATIKO KRIMINALITETE**

Strasbourg, 12. december 2003

Greco Eval II Rep (2003)1E

Drugi krog ocenjevanja

Poročilo o Republiki Sloveniji

**ki ga je GRECO sprejel
na svojem 16. plenarnem zasedanju
(Strasbourg, 8.–12. december 2003)**

I. UVOD

1. Slovenija je bila kot članica skupine GRECO v drugem krogu ocenjevanja na vrsti prva. V ocenjevalni skupini GRECO (v nadaljevanju GET) so bili g. Wolfgang SCHMID, višji tožilec, Tožilstvo, Nemčija, ga. Jane LEY, namestnica direktorja, Stiki in posebni projekti, Zvezni urad za vladno etiko, Združene države Amerike, in ga. Aušra BERNOTIENE, namestnica direktorja, Oddelek za mednarodno pravo in evropsko integracijo, Ministrstvo za pravosodje, Litva. GET je v spremstvu dveh članov Sekretariata Sveta Evrope obiskal Ljubljano med 2. in 7. septembrom 2003. Pred obiskom so eksperti GET dobili zelo popolne odgovore na ocenjevalni vprašalnik (dokument Greco Eval II (2003) 3E) in kopije ustrezne zakonodaje.
2. GET se je sestel z uslužbenci naslednjih javnih organizacij: Urada za preprečevanje korupcije, Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za notranje zadeve (Urada za upravne notranje zadeve, Urada za organizacijo in razvoj uprave, Urada za lokalno samoupravo), Policije (Oddelka za pritožbe, notranjo zaščito in pomoč policistom, Uprave kriminalistične policije), Vrhovnega državnega tožilstva, Ministrstva za finance (Davčne uprave, Urada za preprečevanje pranja denarja), Računskega sodišča, Vrhovnega sodišča, Upravnega sodišča, Agencije za trg vrednostnih papirjev, Varuha človekovih pravic, Ljubljanske županje, Urada vlade za informiranje, Urada za javna naročila in Državne revizijske komisije. GET se je sestel tudi s člani naslednjih institucij: Gospodarske zbornice, sindikatov delavcev v javnem sektorju, Slovenskega inštituta za revizijo, Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti, Inštituta za javno upravo Pravne fakultete, Slovenske zdravniške zbornice, Društva novinarjev Slovenije in nevladne organizacije - društva Transparentnost.
3. Skupina GRECO je na svojem 10. plenarnem zasedanju (julija 2002) odločila, da bo drugi krog ocenjevanja med 1. januarjem 2003 in 30. junijem 2005 in da bodo v skladu s tretjim odstavkom 10. člena njenega Statuta v ocenjevalnem postopku obravnavane naslednje teme:
 - **Tema I – Premoženska korist, pridobljena s korupcijo:** vodilni načeli 4 (zaseg in zaplomba premoženjske koristi, pridobljene s korupcijo) in 19 (povezave med korupcijo in pranjem denarja/organiziranim kriminalom), ki ju za članice, ki so ratificirale Kazenskopravno konvencijo o korupciji (ETS 173), dopolnjujejo 13. člen, tretji odstavek 19. člena in 23. člen konvencije;
 - **Tema II – Javna uprava in korupcija:** vodilni načeli 9 (javna uprava) in 10 (javni uslužbenci);
 - **Tema III – Pravne osebe in korupcija:** vodilni načeli 5 (pravne osebe) in 8 (davčna zakonodaja), ki ju za članice, ki so ratificirale Kazenskopravno konvencijo o korupciji (ETS 173), dopolnjujejo 14. člen, 18. člen in drugi odstavki 19. člena konvencije.
4. To poročilo je bilo pripravljeno na podlagi odgovorov v vprašalniku in informacij, pridobljenih med obiskom. Glavni cilj tega poročila je oceniti učinkovitost ukrepov, ki so jih slovenski organi sprejeli, zato da bi izpolnili zahteve, ki izhajajo iz določb v tretjem odstavku. Poročilo vsebuje najprej opis stanja, ki mu sledi kritična analiza. Sklepi vključujejo seznam priporočil, ki jih je sprejel GRECO in so

namenjena Sloveniji, da bi z njimi izboljšala raven spoštovanja obravnavanih določb.

II. TEMA I – PREMOŽENJSKA KORIST, PRIDOBLENA S KORUPCIJO

a. Opis stanja

Zakonodaja o odvzemu

5. V Sloveniji je namen odvzema premoženjske koristi predvsem ponovno vzpostaviti finančne razmere, kakršne so obstajale pred storitvijo kaznivega dejanja. Odvzem je urejen zunaj dela Kazenskega zakonika, ki se nanaša na sankcije za storjeno kaznivo dejanje in se ne upošteva pri določanju teh sankcij. Splošni pravni okvir predstavljajo: a) sedmo poglavje Kazenskega zakonika – *Odvzem premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem* – (glej Prilogo I), ki vsebuje podrobne določbe z opisom razlogov za odvzem in načinov odvzema premoženjske koristi, varstvo oškodovancev in odvzem pravnim osebam; b) člani od 498 do 507 Zakona o kazenskem postopku (glej Prilogo II), ki opisujejo postopek odvzema; c) 69. člen Kazenskega zakonika – *Odvzem predmetov, pridobljenih s kaznivim dejanjem* – (glej Prilogo III), ki ureja odvzem predmetov in premoženjske koristi.
6. V 498. členu Zakona o kazenskem postopku je določeno, da se [*"predmeti (...) vzamejo tudi tedaj, kadar se kazenski postopek ne konča s sodbo, s katero je obdolženec spoznan za krivega"*]. Nadalje, *"sodišče izda sklep o odvzemu predmetov, tudi če v sodbi, s katero je bil obtoženec spoznan za krivega, manjka taka odločba"* še zlasti, *"če to zahtevajo koristi splošne varnosti ali razlogi morale"* (glej Prilogo II). Poleg primerov, v katerih se kazenski postopek konča s sodbo, s katero je obdolženec spoznan za krivega, se denar ali premoženje lahko odvzame, če se ugotovijo dejstva, ki kažejo, da izvirajo iz kaznivih dejanj po 252. členu (kaznivo dejanje pranja denarja)¹ ter 162., 168., 247., 248., 267., 268. in 269. členu Kazenskega zakonika (kazniva dejanja korupcije). V tem primeru preiskovalni sodnik na zahtevo zunajrazpravnega senata², ki ga sestavljajo trije okrožni sodniki, zbere dokaze in razišče vse okoliščine, pomembne za ugotovitev nezakonitega izvora denarja ali premoženja ali protipravno dane ali sprejete podkupnine. Na koncu preiskave zunajrazpravni senat izda poseben sklep, ki se vroči lastniku odvzetega denarja ali premoženja, zoper katerega ima ta pravico do pritožbe (498. a člen – glej Prilogo II).
7. Prvi in drugi odstavek 96. člena Kazenskega zakonika določata glavna pravila, ki se uporabljajo za odvzem (glej Prilogo I). Možno je odvzeti tudi enakovredno vrednost. Premoženjska korist, ki je bila pridobljena s kaznivim dejanjem ali zaradi njega, se ugotavlja po uradni dolžnosti: sodišča in drugi organi odkrivanja in pregona, ki so pristojni za preiskovanje kaznivih dejanj, zbirajo dokaze, pomembne za ugotavljanje premoženjske koristi. Če sodišče meni, da je za ugotovitev premoženjske koristi treba pridobiti mnenje strokovnjaka, lahko angažira izvedenca. Ne glede na to sodišče lahko določi znesek premoženjske koristi po prostem preudarku, če bi bilo njegovo natančno ugotavljanje zvezano z nesorazmernimi težavami ali če bi se zaradi tega postopek preveč zavlekel.

¹ Iz dikcije 252. člena (glej Prilogo IV) jasno sledi, da kaznivo dejanje pranja denarja: i) vzpostavlja "all-crimes" model in so posledično tudi vsa kazniva dejanja korupcije predhodna kazniva dejanja za pranje denarja; ii) ne temelji izključno na vedenju, temveč se tudi "storilec, ki bi moral in mogel vedeti, da je bil denar ali premoženje pridobljeno s prepovedano dejavnostjo, kaznuje z zaporom"; iii) vključuje tudi pranje lastnih sredstev.

² Senat poklicnih sodnikov *in camera*, ki odločajo o zadevah predhodnega postopka.

8. Premoženjska korist se lahko odvzame tudi osebam, na katere je bila prenesena brezplačno ali za vsoto, ki ne ustreza njeni dejanski vrednosti, če so take osebe vedele ali bi lahko vedele, da je bila ta premoženjska korist pridobljena s kaznivim dejanjem ali zaradi njega. Ni pogoj, da bi prejemniki premoženjske koristi morali vedeti, da premoženjska korist izhaja iz kaznivega dejanja. Premoženjska korist se lahko odvzame tudi, kadar je bila prenesena na bližnje sorodnike³, razen če take osebe dokažejo, da so zanjo plačale celotno vrednost.
9. Odvzem premoženja pravnim osebam določa 98. člen Kazenskega zakonika (glej Prilogo I). Stroški pridobitve premoženjske koristi se od nje ne smejo odšteti.
10. V Kazenskem zakoniku se 97. člen glasi: "*Če je bil oškodovancu v kazenskem postopku prisojen premoženjskopравни zahtevak [zaradi storjenega kaznivega dejanja], izreče sodišče odvzem premoženjske koristi, kolikor ta presega oškodovancu prisojeni premoženjskopравни zahtevak.*" Člen določa tudi, da lahko kazensko sodišče oškodovanca napoti na pravdo na civilnem sodišču v primerih, ko je še posebej težko določiti odškodnino in bi se s tem nerazumno zavlekel celoten kazenski postopek. Poleg tega oškodovanec, ki ni prigljal premoženjskoprnega zahtevka v kazenskem postopku, lahko začne pravdo za poplačilo svojega zahtevka v šestih mesecih od dneva, ko je izvedel za odločbo o odvzemu premoženjske koristi.

Začasni ukrepi

11. Začasne ukrepe urejajo predvsem 109., 502. in 507. člen Zakona o kazenskem postopku. Vse primere v zvezi z začasnimi ukrepi, katerih cilj je zavarovanje interesov vlagatelja premoženjskoprnega zahtevka, ureja 109. člen, medtem ko 502. člen obravnava postopke za odvzem premoženjske koristi (glej Prilogo V). Poleg teh določb je treba omeniti, da lahko Urad za preprečevanje pranja denarja začasno ustavi vsako transakcijo za 72 ur, če meni, da obstajajo utemeljeni razlogi za sum pranja denarja. Zakonodaja dovoljuje uporabo začasnih ukrepov za vsa kazniva dejanja, tudi za premoženjsko korist, pridobljeno s korupcijo.

Upravljanje zaseženega premoženja

12. V Zakonu o kazenskem postopku 506.a člen določa "*(1) Sodišče, ki je odredilo hrambo zaseženih predmetov ali začasno zavarovanje zahtevka za odvzem premoženjske koristi, mora v teh primerih postopati posebej hitro. Z zaseženimi predmeti in premoženjem, ki služi za začasno zavarovanje zahtevka, ter s predmeti ali premoženjem, ki so bili dani kot varščina, mora ravnati kot dober gospodar.*" V skladu s tem členom lahko sodišče v primerih, ko je hramba zaseženega predmeta povezana z "nesorazmernimi stroški" ali se zaradi zasega njegova vrednost zmanjšuje, odredi, da se tako premoženje ali predmet proda, uniči ali podari v javno korist. "Uredba o postopku upravljanja z zaseženimi predmeti, premoženjem in varščinami" iz marca 2002 ureja vse postopke v zvezi z upravljanjem predmetov in premoženja v skladu s 506. a členom. Uredba v 3. členu določa, da sodišče lahko odredi hrambo in upravljanje s predmeti pri izvršiteljih, ki so imenovani po ustreznem zakonu, in da upravljanje, hrambo, prodajo in uničenje zaseženih predmetov in premoženja nadzoruje "Komisija za zasežene predmete", ki jo sestavljajo sodniki, predstavniki Ministrstva za notranje zadeve in tožilci.

³ "Bližnji sorodniki" pomenijo: zakonca, brata, sestro, sorodnike v stranski vrsti do tretjega kolena, sorodnike po svaštvu do drugega kolena, posvojitelja, posvojenca, rejnika, rejenca ali drugo osebo, ki živi v istem gospodinjstvu kot storilec.

Statistični podatki

13. Pri statističnih podatkih in informacijah o odvzemu in/ali zamrznitvi in zasegu premoženjske koristi, pridobljene s korupcijskim kaznivim dejanjem, so slovenski organi omenili samo en primer, ki se je zgodil leta 2000: Uprava kriminalistične policije in Urad za preprečevanje pranja denarja sta preiskovala primer, v katerem so nekatera slovenska podjetja nakazala nezakonito pridobljen denar ali dajala podkupnine v zvezi z enkratnim izplačilom sredstev, ki so jih predhodno dobila od Ministrstva za gospodarstvo, na bančni račun "off-shore" podjetja, registriranega v ZDA. V tej zadevi je preiskovalni sodnik odredil nekaj začasnih ukrepov, s katerimi naj bi preprečili uporabo približno 522 000 evrov.
14. Na področju preiskav, pregonov in obsodb glede pranja denarja na temelju predhodnega kaznivega dejanja korupcije je Urad za preprečevanje pranja denarja obravnaval 9 primerov: v 2 primerih je urad spis poslal Policiji (1 leta 1999 in 1 leta 2000), v preostalih 7 primerih, ki jih je začela Policija, 4 zadeve urad še preiskuje, o 3 zadevah pa je obravnavo že končal. Po podatkih urada, ki so edini popolni razpoložljivi podatki, je le 1 primer (v katerem je bilo vloženih 12 kazenskih ovadb) v zaključni fazi kazenske preiskave.

Urad za preprečevanje pranja denarja

15. V skladu z 20. členom Zakona o preprečevanju pranja denarja lahko Urad za preprečevanje pranja denarja začne obravnavati primer, pri katerem "so v zvezi s transakcijo ali določeno osebo podani razlogi za sum pranja denarja" tudi na podlagi "obrazložene pisne pobude" državnih organov (policije, sodišč, državnega tožilstva, Slovenske obveščevalno-varnostne agencije, Banke Slovenije, Agencije za trg vrednostnih papirjev, Agencije za zavarovalni nadzor in inšpekcijskih organov Ministrstva za finance). Protikorupcijski oddelek v Upravi kriminalistične policije, ustanovljen leta 2000, je Uradu za preprečevanje pranja denarja poslal sedem spisov z dejstvi, ki bi lahko kazala na pranje denarja, pridobljenega s predhodnim kaznivim dejanjem korupcije. Na podlagi takih informacij lahko urad izsledi sredstva in po potrebi začasno ustavi vsako sumljivo transakcijo, če obstaja razlog za sklep, da zneski izvirajo iz kaznivih dejanj (korupcije).

Korupcija in medsebojna pravna pomoč: začasni ukrepi in odvzem

16. Pri korupcijskih kaznivih dejanjih se za prošnje za mednarodno pravno pomoč v zvezi z začasnimi ukrepi/odvzemom ne uporabljajo posebni postopki, saj veljajo splošne določbe o mednarodni pravni pomoči (členi od 514 do 520 Zakona o Kazenskem postopku). Temeljno načelo je podrejenost notranjega prava mednarodnim sporazumom (514. člen). Sodišča in tožilstva so pravosodni organi, pooblaščenici za izdajanje prošenj za mednarodno pravno pomoč v zadevah odvzema. Prošnja se lahko pošlje prek osrednjega organa po Konvenciji STE 141 – v Sloveniji Urada za preprečevanje pranja denarja – ali prek osrednjega organa po Evropski konvenciji o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah – v Sloveniji Ministrstva za pravosodje. V skladu s tretjim odstavkom 516. člena Zakona o kazenskem postopku je sodišče pristojni organ za prošnje za mednarodno pravno pomoč iz drugih držav: "O dovoljenosti dejanja, za katero prosi tuji organ, in o načinu njegove izvršitve odloči sodišče po domačih predpisih."

b. Analiza

17. Določbe Kazenskega zakonika (69. in 96. člen) zadostujejo za odvzem premoženjske koristi, pridobljene s korupcijo, na podlagi obsodbe. Najprej je

treba pozdraviti obveznost odvzema premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem. Poleg tega je GET izvedel, da se odvzame vse, kar je storilec pridobil s kaznivim dejanjem. Sodišču tako ni treba odšteti "stroškov", ki so storilcu nastali s pridobljeno premoženjsko koristjo. Tako se odvzem poenostavi in med preiskavo in postopkom pred sodiščem ni potrebno zagotoviti nobenih posebnih dokazov ali izračunov. Po mnenju GET je pozitivno, da se lahko odvzame ne le premoženjska korist, pridobljena s kaznivim dejanjem, temveč tudi premoženje, enakovredno premoženjski koristi, pridobljeni s kaznivim dejanjem, če ni mogoče odvzeti same premoženjske koristi. Zadovoljivo je urejena možnost, po kateri je obdolženec ali obsojenec v dveh letih dolžan plačati ustrezen znesek, če ni mogoče odvzeti premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, ali enakovrednega premoženja. Kljub temu dolgotrajnost postopkov, ki jo je ugotovil GET, po njegovem mnenju škodi uspešnosti zasegov. GET je izvedel, da kazenski postopki običajno trajajo tri leta in več, preden je izrečena sodba.⁴ Tudi tožilstvo zelo pogosto ne izkoristi možnosti začasnega zasega v postopku preiskave. Tako storilec ves čas preiskovalnega postopka še vedno razpolaga s premoženjsko koristjo, pridobljeno s kaznivim dejanjem, in obstaja velika nevarnost, da bo prikriji ne le premoženje, pridobljeno s kaznivimi dejanji, ampak tudi svoje drugo premoženje, tako da ob obsodbi ne bo več na voljo in posledično zneska ne bo mogel plačati v 2 letih. Zaskrbljenost GET nad sodnimi zaostanki in predolgimi postopki je obravnavana tudi v nadaljevanju - v 44. odstavku.

18. Obstoječe pravne določbe (109., 502. in 507. člen Zakona o kazenskem postopku) zadostujejo za dovolitev začasnega zasega sredstev in premoženjske koristi, pridobljene s korupcijo. Vendar je GET imel vtis, da se začasni zaseg premoženjske koristi, pridobljene s korupcijo, le redko uporabi in da so bile do zdaj odvzete le majhne vsote, čeprav je odvzem premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, ob obsodbi obvezen, če so izpolnjeni pravni pogoji. Stališče GET je, da je ob obsodbi mogoče učinkovito uveljaviti odvzem samo, če je bilo premoženje zaseženo že na začetku. Zdi se, da za to obstajajo številni razlogi: Slovenija spreminja veliko stvari in v zadnjih letih je bilo sprejetih veliko zakonov, ki jih je treba v tožilski praksi izvajati, kar pa ni možno zagotoviti v kratkem času. Povrh vse policisti, tožilci in sodniki ne poznajo dovolj dobro določb o zasegu premoženja. Po mnenju GET jih je treba usposobiti za uporabljanje določb o začasnem zasegu premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem.
19. Kot je GET lahko ugotovil, niti policija niti tožilstvo nimajo posebnih usmeritev, kako izslediti storilčevo premoženje. Vendar pa je to v svobodnem tržnem gospodarstvu potrebno, saj obstaja neskončno število načinov prenašanja sredstev in njihovega vlaganja doma ali v tujini. Pregledovanje bančnih evidenc, zavarovalnih polic, registrov družb in motornih vozil, trgovinskih in premoženjskih evidenc in drugih registrov je eno od orodij, ki jih uporabljajo preiskovalci v zvezi z odvzemom premoženja. Druga orodja vključujejo pregledovanje davčnih dokumentov, kupoprodajnih pogodb, statutov družb, borznih transakcij, upravljanja sredstev, igralnic in potnih dokumentov. GET je za spodbujanje praktične uporabe določb o začasnem zasegu premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, priporočil: 1) tožilci naj v celoti izkoristijo določila o začasnem zasegu že na samem začetku preiskave – tudi v predhodnem postopku, če je to primerno – 2) za kriminaliste in tožilce naj se organizirajo posebna usposabljanja o uporabi teh določil in 3) zagotovi naj se podpora v obliki vzorcev dokumentov za začasni zaseg (bančnih pologov, delnic, nepremičnin itd.), ki naj bodo na razpolago policistom, preiskovalnim sodnikom in tožilcem.

⁴ Tri leta niso bila omenjena kot uradno povprečje.

20. GET je imel tudi vtis, da je postopek za začetek preiskave v korupcijskih zadevah in še zlasti za uporabo posebnih preiskovalnih metod tako zapleten, da je zelo težko zbrati zadostne dokaze o kaznivem dejanju ter opredeliti ali zaseči sredstva ali premoženjsko korist, pridobljeno s korupcijo. Zato ni jasno, še posebej pri zapletenih gospodarskih kaznivih dejanjih, ali obstaja enostaven in hiter način, da policija začne s preiskavo korupcijskih primerov in izvede potrebne ukrepe, vključno z zamrznitvijo/zasegom premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem. Na podlagi tega, kar je GET videl, morajo zadeve v policiji potovati po hierarhični lestvici kar preko velikega števila pristojnih starešin, tudi z različnih delovnih področij, dokler eden od vodilnih policistov ne dovoli obvestiti tožilstva o začetku preiskave in se z njim pogovoriti o nadaljnjih potrebnih preiskovalnih ukrepih. GET je priporočil, da se specializirana policijska protikorupcijska enota umesti dovolj blizu vrha Policije z jasnimi in kratkimi linijami pristojnosti in odgovornosti, s čimer bi zagotovili hiter in neposreden stik s tožilstvom.
21. GET je med obiskom spoznal, da tožilstvo vedno ne dobi dovolj hitro dokumentov in informacij, na podlagi katerih bi lahko odločilo, ali je treba sprejeti ukrep zasega premoženja in ali so potrebni ukrepi pravne pomoči. GET meni, da bodo pri gospodarskih kaznivih dejanjih in korupciji lahko uspešne le tiste preiskave, ki se začnejo hitro. Transakcije se izvajajo v največji tajnosti, nihče noče biti razkrinkan, pogosto so edini dokaz sledi, ki hitro izginejo, storilci se izdajajo za resne posameznike in za priče se zdi, da nikoli niso ničesar slišale, videle ali rekle. Tako so v številnih primerih preiskave uspešne, le če vsebujejo element presenečenja. Zaradi tega je GET priporočil, da se tožilstvo takoj obvešča o preiskavah, da bi lahko prevzelo njihovo vodenje in hitro odločilo, ali je treba sprejeti začasne ukrepe za odvzem premoženja.

III. TEMA II – JAVNA UPRAVA IN KORUPCIJA

a. Opis stanja

Splošna struktura

22. Po osamosvojitvi leta 1991 je Slovenija podedovala upravne strukture nekdanje Jugoslavije. Po temeljiti upravni reformi na področju javne uprave in lokalne samouprave je bil 1. januarja 1995 uveden dvotirni sistem: na eni strani vlada, vladne službe, ministrstva in upravne enote, na drugi pa občine kot temeljne lokalne skupnosti. V Sloveniji se ne razlikuje med centralno in lokalno upravo: javna uprava, lokalna samouprava in nosilci javnih pooblastil (javne službe) so večinoma prepoznavni po svojih pristojnostih. Javna uprava deluje centralno in teritorialno (58 upravnih enot po vsej državi), njene dejavnosti pa usmerja vlada. Občine (193 v letu 2002) samostojno urejajo lastne zadeve in se tudi povezujejo. Trenutno se proučuje zakon o regijah; ko bo sprejet, bo spremenil nekaj od osnovne strukture, saj bodo vzpostavljene regije.

Zakonodaja o organizaciji

23. V Sloveniji so splošna načela, ki urejajo organizacijo in delo državne uprave, vsebovana v ustavi: naloge upravnih organov in zaposlovanje v državni upravi (členi od 120 do 122), lokalna samouprava (členi od 138 do 144) (glej Prilogo VI). Glavni zakoni s področja javne uprave so:
- Zakon o državni upravi podaja definicije različnih državnih upravnih organov in pravila njihovega delovanja (ministrstva, organi v sestavi ministrstev in upravne

enote): opredelitev upravnih nalog, ločitev politike in stroke v vodilnih strukturah ministrstev, odnosi med ministrstvi in organi v sestavi, odnosi med upravnimi enotami in ministrstvi. Uvaja tudi nov koncept, ki vzpostavlja jasno razlikovanje med političnimi in upravnimi strukturami znotraj ministrstev (ministri in državni sekretarji so politični vodje, generalni direktorji, generalni sekretarji in direktorji pa upravni vodje).

- Zakon o inšpekcijskem nadzoru ureja organiziranje in usklajevanje pristojnosti in ukrepov inšpektoratov na osrednji in decentralizirani ravni, njihovo organizacijo in neodvisnost, inšpekcijske postopke in status inšpektorjev.
- Zakon o javnih agencijah vzpostavlja javne agencije kot avtonomne pravne subjekte na področju samoregulative na podlagi posebnega zakona. Ta zakon ureja nov status nosilcev javnih pooblastil in določa pravila, po katerih delujejo.
- Zakon o javnih uslužbencih uvaja številna nova pravila, med drugim o decentralizaciji, preglednem delovnem sistemu, javnem natečaju in sankcijah, obveznih strokovnih izpitih, zaposlitvi za določen čas, preglednem sistemu napredovanja (na podlagi meritokratskih kriterijev), prenehanju zaposlitve, inšpekcijskem nadzoru, krepitvi socialnega partnerstva.

24. Vsa ta besedila so bila sprejeta med majem in junijem 2002. Omeniti je treba tudi Zakon o javnih zavodih (ki naj bi ga pripravili v letu 2003), Zakon o splošnem upravnem postopku in Uredbo o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom.

Preprečevanje korupcije

25. »Resolucija o protikorupcijski strategiji« se preučuje kot priloga k Zakonu o preprečevanju korupcije, ki je v parlamentarni obravnavi v parlamentu (vlada ga je že sprejela in načrtuje se, da bo sprejet spomladi 2004). V osnutku zakona je 5. poglavje, ki obravnava presojo in verifikacijo načrtov integritete. Komisiji za preprečevanje korupcije⁵ daje vlogo pri nadzorovanju teh načrtov. V 41. členu zakona piše, da *"ima vsak organ državne uprave in lokalne oblasti načrt integritete"*, in določa nekatera merila za njihovo oblikovanje. Načrti bodo predloženi v rokih, ki jih določi komisija (več podrobnosti v Prilogi VII).

Dostop do informacij

26. Slovenija je pred nedavnim sprejela Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, ki določa postopek, ki vsakemu državljanu omogoča prost dostop do informacij javnega značaja državnih organov in lokalnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov in drugih subjektov javnega prava, nosilcev javnih pooblastil in izvajalcev javnih služb oziroma storitev. Vlada bo vsako leto objavila katalog teh institucij. Informacije javnega značaja naj bi bile vse informacije v zvezi s področjem delovanja teh institucij, kot so dokumenti, spisi, registri, evidence ali dokumentarno gradivo. Vsakdo lahko pisno ali ustno zaprosi za informacije, pri čemer se obe obliki zaprosila razlikujeta samo po pravnih sredstvih, ki so na voljo, če se zaprosilo zavrne: pravica do pritožbe pred upravnim sodiščem, če gre za pisno zaprosilo in nobenih pravnih sredstev pri ustnih zaprosilih. Zakon našteva tudi primere, ko dostop ni dovoljen: če so informacije skladno z zakonom označene kot zaupne; iz razlogov državne varnosti; iz razlogov zaupnosti mednarodnih odnosov; zaradi poslovne tajnosti (ki velja za nekatere dejavnosti državnih podjetij, ki jih ščitijo pravila o zaupnosti) in podobno. Nekatere državne institucije so dolžne objavljati nekatere vrste informacij na medmrežju in dostop do njih zagotoviti brezplačno.

⁵ Komisija za preprečevanje korupcije naj bi nadomestila Urad za preprečevanje korupcije ter bo med drugim odgovorna za zbiranje in pregledovanje podatkov o poročilih o izvajanju načrtov integritete.

27. Dejavnosti vlade so dostopne javnosti s pomočjo tiskovnih konferenc, preko predstavitev na medmrežju in drugih informativnih in telekomunikacijskih sredstev vladnega urada, odgovornega za informiranje, in vladnega predstavnika za odnose z javnostmi. Vlada odgovarja na vsa vprašanja, pobude in predloge, v prvi vrsti prek ministrstev in vladnih služb. Vloge in pritožbe, poslane predsedniku vlade, obravnava pristojni urad predsednika vlade, ki nanje tudi odgovori v sodelovanju s pristojnimi ministrstvi in vladnimi službami. Načrti za dejavnosti vlade na zakonodajnem področju so določeni v letnem akcijskem programu, medtem ko so druge dejavnosti načrtane v proračunski dokumentaciji. Akcijski program za leto 2003 med drugim vsebuje načrte za sprejetje Zakona o sodelovanju javnosti pri sprejemanju predpisov, ki naj bi bil predložen vladi septembra 2003. Zakon o lokalni samoupravi določa, da člani samoupravne lokalne skupnosti o vprašanjih lokalne samouprave odločajo prek svetov. Osnutek Zakona o lokalni samoupravi se pripravlja v skladu z Evropsko listino o lokalni samoupravi in vključuje posebno poglavje o pravici javnosti, da je obveščena. Tu in tam udeležbo javnosti predvidevajo zakoni, ki obravnavajo posebna področja delovanja vlade. Zakon o urejanju prostora vsebuje, na primer, določbe o udeležbi javnosti pri podajanju mnenj in pri javnih razpravah glede namenske rabe zemljišč in ustreznih predpisov o njej.

Upravni postopki

28. Po Zakonu o splošnem upravnem postopku ima vsakdo, ki ima interes v upravnem postopku, pravico izpodbijati upravne odločbe, izdane na prvi stopnji (število pritožb je v Prilogi VIII). Pritožijo se lahko tudi tretje osebe, če odločba vpliva na njihove pravice ali pravne koristi.

29. O zakonitosti posameznih dokončnih aktov, ki so jih izdali organi državnih ali lokalnih skupnosti ali pa nosilci javnih pooblastil, o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij odločajo sodišča, pristojna za upravne zadeve: Upravno sodišče in Vrhovno sodišče. Potem ko so bila izčrpana vsa pravna sredstva, vključno z upravnim sporom, lahko posameznik vložijo ustavno pritožbo zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih zagotavljajo posamezni zakoni.

Varuh človekovih pravic

30. Institut Varuha človekovih pravic (v nadaljevanju "varuh") je bil uveden decembra 1991. Njegove glavne naloge so opredeljene v 159. členu ustave, ki določa, da se varuh pravic državljanov z zakonom določi "za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil". Drugi odstavek tega člena pravi, da "se lahko z zakonom za posamezna področja določijo posebni varuhi pravic državljanov" (do danes še niso bili imenovani). Zakon potem določa pooblastila in naloge varuha človekovih pravic: dostop do vseh informacij in dokumentov ne glede na raven njihove zaupnosti; dostop do vseh prostorov državnih organov; vabilo državnim uradnikom na posvetovanja; varuh lahko kogar koli pokliče kot prič. Neupoštevanje varuhove zahteve se kaznuje. Možnost sklicevanja na načela pravičnosti in dobrega upravljanja omogoča varuhu, da uveljavlja širša načela pravičnosti, ki niso opredeljena v zakonodaji. Zakon o varuhu človekovih pravic mu ne podeljuje nobenih izrecnih pristojnosti glede preprečevanja ali odkrivanja korupcije. Po 145. členu Zakona o kazenskem postopku je varuh – tako kot vsaka druga uradna oseba – dolžan poročati pristojnim organom o vseh kaznivih dejanjih, za katere izve. Varuhova poročila so javna.

Zaposlovanje v državni upravi

31. Ustava v 122. členu določa, da "je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon"⁶. Javni natečaj se uporablja za nove zaposlitve javnih uslužbencev, kot je določeno v določbah novega Zakona o javnih uslužbencih, ki se je začel uporabljati junija 2003 (v nadaljevanju zakon) in določa javni natečaj za nove zaposlitve: prosta delovna mesta se objavijo; izberejo se tisti kandidati, ki izpolnjujejo natečajne pogoje⁷, njihova usposobljenost se preveri v izbirnem postopku (najprej na podlagi predložene dokumentacije, nato s pisnim preizkusom usposobljenosti, ustnim razgovorom ali v drugi obliki preizkusa). Možno je, da morajo izbrani kandidati opraviti poskusno delo. Predstojnik pred sprejetjem odločitve o novi zaposlitvi preveri, ali je mogoče prosto delovno mesto zasesti s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega organa, in če ni, potem iz drugega organa prek internega natečaja. Poleg splošnih pogojev, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, se za uslužbenska delovna mesta kot pogoj za opravljanje dela lahko določijo tudi drugi pogoji, kot so smer izobrazbe oziroma poklicna kvalifikacija, funkcionalne in posebne sposobnosti ter specialna znanja. Če tako določa poseben zakon, se lahko za opravljanje dela določijo tudi drugi pogoji (v nekaterih primerih se lahko zahteva poznavanje narodnih skupnosti). V predpisih ni predviden sistem redne rotacije osebja, ki je zaposleno v korupcijsko izpostavljenih sektorjih javne uprave.

Usposabljanje

32. S 1. januarjem 1997 je bila ustanovljena Upravna akademija v okviru Ministrstva za notranje zadeve, ki se v glavnem ukvarja s sistemizacijo, organizacijo in operativnimi vidiki javne uprave, usposobljenostjo osebja za upravne naloge in izvajanjem strokovnih izpitov in drugih preizkusov. Večina rednih programov je organizirana v obliki delavnic, na katerih sta potrebna dejavna udeležba in sodelovanje udeležencev.⁸ Metode, kot so simulacije različnih situacij, igranje vlog, preučevanje posameznih primerov, razgovori, razprave in timsko delo, so se izkazale kot najbolj priljubljene, če je soditi po povratnih informacijah udeležencev.

Nezdružljivost

33. Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo iz leta 1992 se nanaša na vse osebe, ki opravljajo predstavniške ali izvršilne funkcije v državnih organih in organih lokalnih skupnosti: predsednik republike, predsednik vlade in ministri, državni sekretarji ter vsi drugi funkcionarji v državni upravi, župani in drugi funkcionarji na lokalni ali regionalni ravni. V 2. členu je določeno splošno pravilo, da funkcionar med trajanjem funkcije ne more opravljati pridobitne dejavnosti, ki je po tem zakonu nezdržljiva z njegovo funkcijo. Zakon

⁶ Zakon o zunanjih zadevah, na primer, predvideva posebne postopke za imenovanje diplomatov, ki posledično niso zavezani splošnim pravilom o javnem natečaju.

⁷ Zakon o javnih uslužbencih določa, da oseba, ki se prijavlja za zaposlitev, ne sme biti obsojena za kaznivo dejanje, ki se šteje kot ovira, in postavlja tri pogoje: 1) državljanstvo, 2) da oseba ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in da ni bila obsojena na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev, 3) da oseba ni v kazenskem postopku zaradi kaznivega dejanja iz 2. točke.

⁸ Leta 2002 je Upravna akademija organizirala 4 seminarje o poklicni etiki kot elementu posodobitve upravne organizacije s 173 udeleženci; v letu 2003 pa 3 seminarje s 77 udeleženci.

razlikuje med javnim funkcionarjem, ki poklicno opravlja svojo funkcijo, in tistimi, ki svoje naloge opravljajo »nepoklicno«. Prva kategorija ne more opravljati pridobitne dejavnosti, ki bi lahko vplivala na objektivno opravljanje funkcije (poslovna dejavnost, ki ne služi pridobivanju dohodka, znanstvena, kulturna, umetniška ali publicistična dejavnosti ne štejejo kot pridobitna dejavnost). Funkcionar, ki svojo funkcijo opravlja nepoklicno (na državni ravni: poslanci Državnega sveta; na lokalni ravni: župani – ti lahko opravljajo svojo funkcijo tudi poklicno – ter člani občinskih svetov), lahko opravlja pridobitno dejavnost v zasebne namene, če to ne vpliva na opravljanje njegove funkcije. Če ima funkcionar ali član njegove družine več kot 25-odstotni delež v podjetju, potem tako podjetje ne sme poslovati z javnimi podjetji ali javnimi organi brez dovoljenja posebne komisije Državnega zbora⁹, ki se izda samo, če poslovanje ni povezano z javnim delovanjem funkcionarja. Poleg naštetih omejitev za funkcionarje 100. člen Zakona o javnih uslužbencih vsebuje določbe o nepristranskosti, omejitvah glede pridobitnih dejavnosti za posameznike, ki imajo določen položaj v javni upravi, in o omejitvah za poslovanje med vlado in pravnimi osebami, v katerih imajo ti javni uslužbenci več kot 20-odstotni delež lastništva. Po prenehanju zaposlitve nekateri poklici, kot so cariniki, policisti, tožilci in sodniki, določen čas ne morejo opravljati podobnega dela, kot so ga v času službe.

Kodeks ravnanja

34. Javni uslužbenci na splošno, policisti, tožilci, sodniki, odvetniki, uslužbenci, ki delajo v službah za izvrševanje kazenskih sankcij, davčni uradniki, računovodje in več drugih poklicev ima svoje lastne kodekse ravnanja, ki določajo v glavnem naslednja načela: lojalnost, smotrnost, učinkovitost, integriteto, poštenost, nepristranskost, prepoved diskriminacije, prepoved neupravičenega ugodnejšega obravnavanja, prepoved zlorabe položaja, prepoved sprejemanja daril ali ugodnosti. Poleg kodeksov ravnanja veljajo za javne uslužbenke, tožilce in sodnike številna zakonska pravila. Njihove glavne skupne značilnosti so: vsebinsko argumentiranje in odgovornost za sprejete odločitve; prepoved zlorabe zaupnih informacij (tudi po prenehanju mandata), prepoved sprejemanja daril, ki bi pomenila obveznost vrniti uslugo ali darovalcu zagotoviti posebno obravnavo, prepoved neprimernega izkoriščanja uradnega položaja, vpliva ali znanja, prepoved pridobivanja finančnih koristi z dejavnostmi zunaj službe, konkurenčne klavzule. V primeru kršitve zakonskih določb se lahko uporabijo disciplinske sankcije.

35. Večina kodeksov za kršitve predvideva sankcije. V 28. členu Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev je, na primer, določeno, da je kodeks treba izvajati in da imajo lahko kršitve kodeksa za posledico disciplinski postopek proti javnemu uslužbencu, ki ga sproži njegov predstojnik. V 123. členu Zakona o javnih uslužbencih je določeno, da se ravnanje, ki je v nasprotju s kodeksom ravnanja, šteje za "lažjo disciplinsko kršitev".¹⁰ V drugih primerih (Kodeks policijske etike, Kodeks ravnanja državnih tožilcev ...) posebno "častno razsodišče« odloča o možnih kršitvah kodeksa. Podatki oziroma informacije o kršitvah kodeksov ravnanja se ne zbirajo. Po informacijah slovenskih organov menedžerske prakse

⁹ Komisiji je izrecno zaupano, da nadzoruje izvajanje ukrepov za preprečevanje nasprotja interesov in nezdržljivost. Zbira in analizira predvsem podatke o finančnem stanju funkcionarjev in njihovih zakoncev, ki so ji predloženi vsaki dve leti. Omenjeni podatki niso javni, razen plač, izplačanih iz proračuna. Če komisija presodi, da je funkcionar prejemal darila ali si pridobival koristi, ki so vplivale na izvajanje njegove funkcije (ali da se je premoženje funkcionarja oziroma njegovih družinskih članov izjemno povečalo), obvesti ustrezne odgovorne osebe organa, v katerem oseba dela, ki morajo potem pred začetkom postopka za prenehanje funkcije ločeno ugotoviti, da javni uslužbenec krši zakon.

¹⁰ Disciplinska ukrepa za lažje disciplinske kršitve sta: 1) opomin in 2) denarna kazen, ki se sme izreči v višini največ 15 % plače za polni delovni čas.

pri izvajanju kodeksov ravnanja praktično ni, predvsem zaradi pomanjkanja izkušenj in prakse na tem področju (večina kodeksov je z začetka devetdesetih let). Čeprav na novo zaposlene v javnem sektorju opozorijo na kodekse ravnanja, pa skoraj ni ustanove, ki bi redno spremljala izvajanje teh kodeksov.

Darila

36. Kot splošno pravilo Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (glej tudi 35. odstavek) določa, da funkcionar – in člani njegove družine – ne smejo sprejemati daril v zvezi z opravljanjem njegove funkcije. Nadzor nad zakonom zagotavlja posebna komisija Državnega zbora (glej opombo št. 7). Poleg tega 11. člen Zakona o javnih uslužbencih določa nekatere omejitve in dolžnosti javnih uslužbencev (in članov njihovih družin) glede sprejemanja daril: ne morejo sprejemati daril v zvezi s svojim delom, razen protokolarnih (od predstavnikov držav ali mednarodnih organizacij) in priložnostnih daril manjše vrednosti (ki ne presega 15.000 tolarjev – 64 evrov – ali daril od iste osebe, katerih skupna vrednost ne presega 30.000 tolarjev – 128 evrov – v posameznem letu). Javni uslužbenci so dolžni darovalca obvestiti, da darila, ki presegajo omenjeno vrednost, postanejo last delodajalca. 123. člen določa "kršitev dolžnosti in omejitev v zvezi s sprejemanjem daril" kot hujšo disciplinsko kršitev.¹¹ Poleg upravnih ukrepov 267. člen (Jemanje podkupnine) in 268. člen (Dajanje podkupnine) Kazenskega zakonika predpisujeta kazen za pasivno in aktivno podkupnino, vključno s sprejemanjem in dajanjem daril. Predvidene so sankcije od denarne kazni do treh let zapor za aktivno podkupovanje oziroma do petih let zapor za pasivno podkupovanje. Obstajajo tudi sankcije – denarna kazen in zapor do največ enega leta – za *"kogarkoli, ki sprejme darilo ... da bi v mejah svojih uradnih pravic in vpliva posredoval zato, da se določeno uradno dejanje ne bi opravilo ..."*. V vseh teh primerih se darila odvzamejo.

Dolžnost naznaniti kazniva dejanja

37. Kot je omenjeno tudi v GRECO poročilu prvega ocenjevalnega kroga (67. odstavek), "poleg splošne dolžnosti naznaniti kazniva dejanja (145. člen Zakona o kazenskem postopku) funkcionarji – pa tudi vsi drugi (146. člen Zakona o kazenskem postopku) -storijo kaznivo dejanje, če opustijo ovadbo določenih kaznivih dejanj (*"za katere je predpisana kazen nad tri leta zopora"*), če so o njih obveščeni, vključno s pasivnim podkupovanjem (285. in 286. člen Kazenskega zakonika)«. Opustitev naznanitve aktivnega podkupovanja ni zajeta, ker se to kaznivo dejanje kaznuje z največ tremi leti zopora.¹² V 12. členu Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev so zapisana pravila o prijavi vedenja, ki je v nasprotju s kodeksom. Pristojni organ, pri katerem javni uslužbenci – lahko tudi anonimno - prijavijo vsako neetično ravnanje drugih javnih uslužbencev, je Urad Vlade za preprečevanje korupcije, kot to predvideva 12. člen kodeksa. Od začetka delovanja, dne 13. julija 2001 pa do dne 7. aprila 2003 je urad prejel 30 pritožb.¹³

38. Po Zakonu o javnih uslužbencih predstojnik organa uvede disciplinski postopek na lastno pobudo ali na predlog osebe, ki je javnemu uslužbencu nadrejena, inšpektorjev ali predstavnika sindikata, če ugotovi, da je prišlo do disciplinske kršitve. Predstojnik lahko vodi disciplinski postopek in odloča o disciplinski

¹¹ Disciplinski ukrepi za težje disciplinske prekrške so: 1) denarna kazen v višini 20–30 % plače za polni delovni čas, izplačane (za mesec – op. prev.), ko je bila kršitev storjena, 2) razrešitev s položaja; 3) razrešitev iz naziva in imenovanje v eno stopnjo nižji naziv; 4) prenehanje pogodbe o zaposlitvi.

¹² GET je med obiskom zvedel, da je novembra 2003 Vlada Republike Slovenije poslala v parlamentarno obravnavo osnutek zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika. Ta vsebuje tudi predloge za ostrejšše sankcije za aktivno podkupnino po 248. členu (zdaj do treh let; predlaga pa se od 6 mesecev do 5 let) in 268. členu (zdaj do treh let, predlaga pa se od 1 do 5 let).

¹³ Naloga urada, da sprejema pritožbe, bo prenehala, če bo sprejet nov zakon o preprečevanju korupcije.

odgovornosti sam ali pa v ta namen imenuje disciplinsko komisijo¹⁴. V disciplinskem postopku se opravi obravnava. Zadevni javni uslužbenec se začasno odstrani z dela do konca disciplinskega postopka, če bi njegova prisotnost škodovala interesom službe ali ovirala potek disciplinskega postopka.¹⁵ Če se sumi, da je javni uslužbenec storil tudi kaznivo dejanje, je treba o tem obvestiti pristojnega državnega tožilca. V takem primeru se lahko sproži ločen kazenski postopek.

b. Analiza

39. GET je ugotovil, da je v javni upravi prišlo do precejšnje reorganizacije po letu 1994, ko se je začela reforma upravnih struktur nekdanje jugoslovanske države. Medtem ko temeljne upravne strukture že odražajo potrebo po boju proti korupciji, se nadaljnje spremembe še pričakujejo. Vlada, na primer, namerava v kratkem začeti z notranjo reorganizacijo in trenutno dela na projektu, katerega rezultat bo zakon o položaju regij. Precej pred kratkim sprejetih zakonov o reformi uprave naj bi okrepilo tudi medsebojni nadzor («checks and balances») in tam, kjer je to primerno, neodvisnost različnih institucij javne uprave. Še zlasti inšpektorati – ki so že ustanovljeni ali pa so v ustanavljanju in katerih inšpektorji delujejo v skladu z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru (glej 25. odstavek) – naj bi dopolnjevali dejavnosti Računskega sodišča in do neke mere Varuha človekovih pravic pri krepitvi ustreznega medsebojnega nadzora in preglednosti javne uprave. Ker je precejšen del zakonodaje in sekundarne zakonodaje začel veljati nekaj tednov pred obiskom GET, ta na razpolago ni imel dovolj informacij, da bi ocenil racionalnost in učinkovitost pretežnega dela organiziranosti javne uprave. GET je z veseljem ugotovil, da protikorupcijska strategija, ki jo trenutno proučuje Državni zbor kot prilogo k predlaganemu Zakonu o preprečevanju korupcije, kot element boja proti korupciji predvideva notranjo vladno oceno organiziranosti javne uprave .
40. Kar zadeva organiziranost javnih uslužbencev znotraj javne uprave, se je Zakon o javnih uslužbencih začel uporabljati tik pred obiskom GET. Določbe zakona deloma predvidevajo javni natečaj za večino položajev, pregledni sistem delovnih mest, nazivov in napredovanj, obvezno strokovno usposabljanje, oceno storilnosti in postopke za disciplinsko kaznovanje. Vendar pa lahko za zaposlene v sodstvu, državnem tožilstvu, državnem pravobranilstvu, za diplomate, poklicne pripadnike Slovenske vojske, javne uslužbence na področju obrambe, civilne zaščite in reševanja, policiste, inšpektorje, zaposlene v carinski in davčni upravi, osebje v službi za izvrševanje kazenskih sankcij, pooblaščenec uslužbence varnostnih služb in druge uslužbence s posebnimi pooblastili veljajo posebne zakonske določbe, če je to potrebno zaradi narave nalog ali uresničevanja posebnih dolžnosti in pooblastil.¹⁶ Zaposleni v javnih podjetjih in gospodarskih družbah, v katerih imajo država ali lokalne skupnosti večinski delež ali prevladujoč vpliv, in funkcionarji se po tem zakonu ne štejejo za javne uslužbence in se ne bodo obravnavali po njegovih določilih. Ta zakon je nadomestil Zakon o delavcih v državnih organih. Ker še ni izkušenj z izvajanjem Zakona o javnih uslužbencih, GET ni mogel oceniti učinkovitosti novega meritokratskega kadrovskega sistema v boju proti korupciji. GET je z zadovoljstvom ugotovil, da je ocenjevanje izvajanja zakona že

¹⁴ Člani disciplinske komisije morajo imeti najmanj visoko strokovno izobrazbo in najmanj pet let delovnih izkušenj.

¹⁵ Trenutno se proučuje osnutek uredbe o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih ter organih lokalnih skupnosti, ki ga je pripravilo Ministrstvo za notranje zadeve. Vsebuje natančne določbe o načelih disciplinskega postopka, njegovi uvedbi in vodenju, o disciplinski odgovornosti in pravnih sredstvih, ki so na voljo javnim uslužbencem zoper sklep o disciplinski odgovornosti. Pravi tudi, da imajo javni uslužbenci pravico, da se pritožijo zoper sklep, ki ga izda disciplinski organ prve stopnje. Imajo tudi pravico zahtevati sodno varstvo pred sodišči, pristojnimi za delovne spore.

¹⁶ Glej opombo na strani 6.

predvideno in da je za razvoj tega sistema v razmerju do vlade odgovorno Ministrstvo za notranje zadeve.

41. Kar zadeva splošno preglednost, je Slovenija pred kratkim sprejela Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, ki predvideva dostop javnosti do dokumentov. Ta zakon ne vsebuje določb o pravici javnosti, da je prisotna v posameznih vladnih postopkih, kjer se sprejemajo odločitve. Uredba iz novembra 2001 o poslovanju organov javne uprave z dokumentarnim gradivom vsebuje določbe, ki zahtevajo vzpostavitev sistemov dokumentiranja (oziroma beleženja elektronske ali glasovne pošte), shranjevanja dokumentov in njihovega arhiviranja. Ti sistemi so na splošno potrebni za podporo primernemu in ustreznemu dostopu javnosti do informacij. Načrtuje se tudi Zakon o sodelovanju javnosti pri sprejemanju predpisov, ki naj bi mestoma zagotovil več transparentnosti v postopkih; obstajajo pa tudi že nekateri posebni zakoni, ki predvidevajo sodelovanje v določenih postopkih (primer slednjega bi bil Zakon o urejanju prostora, v katerem so zahteve po obveščanju javnosti in njenem sodelovanju).
42. Ob obisku GET se Zakon o dostopu do informacij javnega značaja še ni začel izvajati, ker določeni končni ukrepi še niso bili sprejeti. V 39. členu ustave je vsakomur dana pravica do informacije javnega značaja, "za katero ima v zakonu utemeljen pravni interes". GET je razumel, da bi se naj v skladu s 17. členom zakona domnevalo, da vsaka zahteva po informaciji temelji na utemeljenem pravnem interesu in da prosilcu ni treba posebej navajati pravnih temeljev svoje zahteve. Preden se odgovori na zahtevo po informaciji, je treba ugotoviti, ali je informacija "javnega značaja" in je na voljo po tem zakonu. Nenamerna posledica izvajanja tega zakona je lahko omejevanje te pravice z izbranim postopkom, ker zakon zahteva od organov, da v celoti objavijo določene informacije, pa tudi urejen katalog informacij javnega značaja. Če vsak organ oblikuje tak katalog ter ga šteje kot zaprt in ne kot odprt seznam, ima lahko katalog praktični učinek omejevanja dostopa javnosti do informacij, ki bi morale biti na voljo. GET je priporočil vzpostavitev rednega ocenjevanja, da se : 1) zagotovi, da organiziranost javne uprave (kot jo določa zakonodaja ali vladne uredbe) ne ustvarja možnosti za korupcijo; 2) ovrednotijo vplivi novega sistema kadrovanja in poklicnega napredovanja na imenovanje in ohranitev visoko usposobljenih strokovnjakov in 3) zagotovi izvajanje določb zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Rezultati tega ocenjevanja morajo biti objavljeni.
43. Glede delovanja javne uprave se GET zaveda, da hitrim spremembam zakonov in upravnih sistemov vedno sledi določeno pomanjkanje razumevanja javnosti, pa tudi uslužbencev, ki jim je naloženo njihovo izvajanje. Zato bodo načini, kako bodo te spremembe vplivale na funkcioniranje javne uprave, poznavanje, ki pride sčasoma, usposabljanje in izkušnje pomagale pri doseganju večje racionalnosti in učinkovitosti. Na splošno GET ni mogel ustrezno oceniti delovanja številnih novih postopkov, ki se zahtevajo od javne uprave. GET pa je ugotovil, da ni videti, da bi obstajali standardizirani upravni postopki za izpodbijanje upravnih odločb javnih služb na splošno.
44. GET se zaveda, da je za zdravo javno upravo in boj proti korupciji ključnega pomena možnost zahtevati pravočasno in učinkovito odločitev sodišča, ko so bile izčrpane ustrezne upravne možnosti. GET je pogosto slišal in bral v drugih javnih ocenah Slovenije, da so v sodnem sistemu precejšnji zaostanki, kar je v veliki meri pripisati zadevam, ki se pred osamosvojitvijo niso obravnavale. GET tudi ugotavlja, da si sodišča resnično prizadevajo, da bi rešila te sodne zaostanke. Vendar pa vsa nova zakonodaja, ki obravnava upravne postopke, meritokratsko javno upravo, dostop do informacij in javna naročila, vključuje določila, ki

omogočajo sodno izpodbijanje upravnih odločb. Če sodišča takšnih zadev ne morejo obravnavati pravočasno, potem bodo lahko tisti, ki imajo denar – da si lahko privoščijo čakanje ali kot taktiko uporabijo zavlačevanje – uporabljali sistem na način, ki bo dejansko onemogočil protikorupcijska prizadevanja. GET je ugotovil, da bi lahko kot del prizadevanj za zmanjšanje sodnih zaostankov v pomoč sodstvu in tistim, ki v postopkih predstavljajo vlado, bilo možno določiti rokovno opredeljene ukrepe za notranjo učinkovitost ter preučiti in popularizirati uporabo drugih razpoložljivih sredstev, kot je alternativno reševanje sporov.

45. GET je ugotovil, da ni splošnih pravil o konfliktu interesov za zaposlene v zasebnih podjetjih, ki imajo koncesije oziroma pooblastila za izdajanje licenc v imenu države. Gospodarska zbornica ima, na primer, koncesijo za izdajanje dovolilnic avtoprevoznikom, Zdravniška zbornica Slovenije izdaja zdravniške licence. Zakon o nezdržljivosti in novi Zakon o javnih uslužbencih prepovedujeta določene zunanje dejavnosti, omejujeta možnost poslovanja z vlado podjetjem, v katerih imajo določen lastniški delež nekateri funkcionarji (in njihove družine), in omejujeta določena darila. Zakon o nezdržljivosti, ki se uporablja za funkcionarje, ne varuje vladnega procesa odločanja pred konflikti, ki nastajajo med odgovornostmi nekega uradnika in drugimi finančnimi in fiduciarnimi interesi. Ne zahteva se, na primer, izločitev iz uradnih postopkov, ki zadevajo zasebno podjetje, pri katerem se posameznik želi zaposliti. Odsotnost učinkovitega standarda za reševanje konflikta interesov dejansko izpostavlja možni korupciji procese odločanja v javni upravi in tiste subjekte, ki opravljajo naloge izdajanja licenc v imenu države. GET pa je ugotovil, da protikorupcijska strategija vključuje potrebo po obravnavanju konflikta interesov. GET je zato priporočil, da se zaradi konflikta interesov sprejmejo omejitve, ki omogočajo sprejetje dosledno uresničljivih in izvršljivih standardov za vse tiste, ki izvajajo ali so izvajali naloge v imenu države.

46. *Pravice javnih uslužbencev* se bodo v kratkem povečale z izvajanjem več novih zakonov, vključno z Zakonom o javnih uslužbencih in Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju. Prvi zakon na splošno vzpostavlja meritokratsko javno upravo z možnostmi pritožb zoper kadrovske odločbe, drugi pa boljši sistem plač. Zakona se še ne izvajata v celoti in ju bo vlada morala oceniti v sodelovanju z javnimi uslužbenci. *Dolžnosti javnih uslužbencev* so zdaj jasneje opredeljene v I. poglavju Zakona o javnih uslužbencih, dolžnosti funkcionarjev pa v Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo. Po tem zakonu morajo funkcionarji poslati zaupno poročilo o svojem premoženjskem stanju ob nastopu funkcije in nato vsaki dve leti. GET meni, da bo predlagani Zakon o preprečevanju korupcije razširil krog posameznikov, za katere veljajo omejitve, podobne tistim, ki jih vsebuje sedanji Zakon o nezdržljivosti, in bo vključeval zahteve glede sporočanja premoženjskega stanja iz Zakona o sodniški službi. Na novo ustanovljena Komisija za preprečevanje korupcije bo odgovorna za zbiranje in pregled podatkov v poročilih (glej opombo št. 5). V nobeni razpravi o predlaganem Zakonu o preprečevanju korupcije ali v Protikorupcijski strategiji ni bilo nakazano, da se bodo poročila pregledovala za zagotovitev njihove natančnosti ali v preventivne namene z dajanjem individualnih nasvetov poročevalcem o tem, kako se izogniti možnim konfliktom interesov. Primarni namen pregleda bo pomoč pri ugotavljanju tistih podjetij, ki ne smejo poslovati z vlado, in ugotovitev, ali prijavljena darila ali druge finančne koristi niso dovoljene. GET je zato priporočil, da naj vsaka obveznost poročanja o premoženjskem stanju vzpostavi tudi učinkovit mehanizem za svojo uveljavitev; naj bodo, na primer, namerne napačne izjave v poročilih kaznive po kazenskem zakoniku; naj bodo podatki, ki jih je treba sporočiti, vključno z vsakim novim standardom preprečevanja konflikta interesov, povezani z omejitvami, ki izvirajo iz poročevalčeve funkcije, in

naj bodo zahtevana poročila podlaga za svetovanje o načinih, kako se izogniti možnim nasprotjem interesov.

47. Na področju kodeksov etike je Slovenija januarja 2001 na podlagi modela Sveta Evrope sprejela splošni kodeks ravnanja. Ni videti, da bi se učinkovito uporabljal kot orodje za pomoč pri preprečevanju neprimernega ravnanja ali korupcije; očitno ni bilo vloženega dovolj truda za poučitev javnih uslužbencev o tem kodeksu. Obstajajo tudi številni kodeksi ravnanja, ki se nanašajo samo na nekatere poklice, kot so tožilci, sodniki, policisti, davčni uradniki in zdravstveni strokovnjaki. Dodatno novi Zakon o javnih uslužbencih zahteva še en kodeks ravnanja. Protikorupcijska strategija ne predvideva priprave enega kodeksa ravnanja za celotno javno upravo.
48. Če je kodeks ravnanja en sam ali jih je več, je pri preprečevanju hujših kršitev zakona, najkoristnejši vedno takrat, kadar je pošten in ga dobro poznajo tako tisti, ki jih zavezuje kot tudi javnost; kadar obstajajo mehanizmi za usposabljanje in izobraževanje o kodeksu in tudi za individualizirane nasvete tistim, ki imajo vprašanja; kadar so načela, naštetá v kodeksih, podprta z dejanji in tudi z besedami vodilnih; kadar se tisti poklici, ki jim je dovoljeno, da sami s predpisi uredijo svoje področje, zavedajo resnične odgovornosti do javnosti, ki jo prinaša s seboj breme samoregulative; in nazadnje, kadar obstajajo primerni in učinkoviti mehanizmi za uveljavljanje določil kodeksov. GET je tako ugotovil nezadostno izobraževanje, usposabljanje in poznavanje kodeksa ali kodeksov, ki veljajo za različne posameznike v javni upravi, kot tudi njihovo nezadostno uveljavljanje. Ugotovil je tudi, da v določenih primerih prihaja do pravih nesporazumov glede tega, kateri kodeks se na koga nanaša. Kar zadeva spoštovanje kodeksov, je bilo videti, da se njihove kršitve redko kaznujejo z upravnimi sankcijami; pri tem so lahko v pomoč novi disciplinski postopki po Zakonu o javnih uslužbencih. Za zdaj pa je GET iz razgovorov s slovenskimi javnimi uslužbenci razbral, da večina institucij za obravnavo neprimernega ravnanja uporablja samo Kazenski zakonik. GET ugotavlja, da odsotnost kazenskih sodb ni standard, za katerega bi si morali prizadevati javni uslužbenci, in da Slovenija izgublja ključno priložnost za preprečitev hujšega neprimernega ravnanja in korupcije, ker ne spodbuja in zagotavlja spoštovanja upravnih kodeksov ravnanja, ki vsebujejo višje standarde. GET z zadovoljstvom ugotavlja, da osnutek Protikorupcijske strategije priznava to zamujeno priložnost in vključuje določbe o izobraževanju, usposabljanju, svetovanju in učinkovitejšem upravnem zagotavljanju uresničevanja kodeksov. GET je zato priporočil, naj se sprejme osnutek protikorupcijske strategije in naj se takoj začnejo izvajati njene določbe o spodbujanju izobraževanja, usposabljanja in svetovanja v zvezi s kodeksi ravnanja in drugimi standardi javnih služb; GET je tudi priporočil, naj Komisija za preprečevanje korupcije dobi določena pooblastila za preglede – javne, če je primerno – načinov, kako delodajalci zagotavljajo preventivno ravnanje in kako uveljavljajo kodekse.
49. V Kazenskem zakoniku so zahteve po prijavi korupcije, takšna določba je tudi v splošnem kodeksu ravnanja. Urad za preprečevanje korupcije je trenutno organ, ki bi se mu lahko sporočale informacije o kršitvi splošnega kodeksa ravnanja. Čeprav urad nima pooblastil, da bi odredil korektivne ukrepe, mu je z javnimi izjavami uspelo doseči, da se je pri delodajalcih – če že ne pri samih uradnih osebah – ukrepalo glede obtoženih neprimernega ravnanja. GET je opazil, da predlagani Zakon o preprečevanju korupcije ne vključuje podobne vloge za Komisijo za preprečevanje korupcije, morda zaradi prekrivanja z odgovornostmi drugih organizacij na področju nekaznivega neprimernega ravnanja. Vendar pa je GET ugotovil, da lahko Komisija za preprečevanje korupcije dosledno pošilja prejete morebitne pritožbe ustreznemu organu in spremlja njihovo obravnavo.

IV. TEMA III – PRAVNE OSEBE IN KORUPCIJA

a. Opis stanja

Definicija

50. Pravne osebe se delijo v dve glavni kategoriji: pravne osebe javnega prava in pravne osebe zasebnega prava. Slednje se delijo na gospodarske (kapitalske in osebnе) družbe in druge pravne osebe civilnega prava. Gospodarske družbe so: družbe z neomejeno odgovornostjo, komanditne družbe, delniške družbe, komanditne delniške družbe in družbe z omejeno odgovornostjo. Med pravno in poslovno sposobnostjo pravnih oseb ni nobenih razlik. Pogoji za ustanovitev pravnih oseb so odvisni od posla oz. dejavnosti.¹⁷

Vpis v register in dostop do podatkov

51. Sistem za vpis v register:

1. družbeniki sestavijo družbeno pogodbo (ali podoben akt) in imenujejo prvega zastopnika družbe;
2. zastopnik družbe zaprosi za vpis družbe v sodni register;
3. sodni register preveri, ali so vsi zahtevani dokumenti, še zlasti družbena pogodba, popolni. Pri kapitalskih družbah sodni register tudi preveri, ali je bil vplačan delniški kapital. Glede zastopnika družbe sodni register preveri, ali obstajajo kakšne ovire za vpis družbe v sodni register;
4. pravna oseba je nato vpisana v sodni register – to pomeni, da je ustanovljena;
5. v sodni register je hkrati vpisan prvi zastopnik pravne osebe.

Društva se registrirajo pri upravnih organih po nekoliko drugačnem postopku.

52. Po splošno veljavnih pravilih ni omejitev za udeležbo pravnih oseb v drugih pravnih osebah. Pri družbah z omejeno odgovornostjo in zavodih ima vsakdo dostop do sodnega registra s podatki o članstvu v družbah. Na drugi strani pa javnost, razen delničarjev, nima dostopa do podatkov o članstvu v delniških družbah, ki so zapisani v registru centralne Klirinško depotne družbe. Vsaka pravna oseba ima lahko več kot en bančni račun, vendar morajo biti njihove številke javno dostopne na medmrežju.

Omejitve opravljanja funkcij v pravnih osebah

53. V Kazenskem zakoniku 62. in 67. člen določata, da se osebi, ki je bila spoznana za krivo kateregakoli, tudi korupcijskega, kaznivega dejanja, lahko prepove opravljanje določenih nalog ali funkcij, vključno z vodstvenimi funkcijami v pravnih osebah. V skladu z 246. členom (za člane uprave ali vodstvo kapitalskih družb) in 449. členom (za poslovodje družb z omejeno odgovornostjo) Zakona o

¹⁷ Za kapitalske družbe, ki številčno prevladujejo, so zahteve naslednje:

- (a) minimalni kapital: 2,1 milijona tolarjev (približno 9 000 evrov) za družbo z omejeno odgovornostjo in 6 milijonov tolarjev (približno 25 600 evrov) za delniško družbo. Registrirani osnovni kapital ni potreben za ustanovitev osebne družbe ali zavoda;
- (b) družbena pogodba je v obliki notarskega zapisa, notar tudi potrdi identiteto družbenikov;
- (c) register družb preveri, ali je družba, ki se ustanavlja, vplačala minimalni osnovni kapital in ali so izpolnjeni vsi drugi formalni pogoji;
- (d) za ustanovitev družbe ni potrebno dovoljenje upravnega organa;
- (e) kapitalsko družbo lahko ustanovi samo en družbenik;
- (f) brez posebnega dovoljenja družba z omejeno odgovornostjo ne sme imeti več kot 50 družbenikov;
- (g) družbenik pravne osebe je lahko vsaka oseba, vključno s tujimi državljani ali pravnimi osebami.

gospodarskih družbah je vsaka fizična oseba z neomejeno poslovno sposobnostjo lahko član uprave, razen:

- osebe, ki je bila obsojena zaradi kaznivega dejanja zoper gospodarstvo, delovno razmerje ali socialno varnost, pravni promet, upravljanje družbenih sredstev ali naravnega bogastva, družbeno in zasebno premoženje, in sicer za obdobje petih let po pravnomočnosti sodbe, vendar ne prej kot dve leti po prestani kazni zapora;
- osebe, ki ji je bil izrečen varnostni ukrep prepovedi opravljanja poklica, in sicer za čas trajanja prepovedi;
- če se osebi kot članu uprave družbe, nad katero je bil uveden stečajni postopek, pravnomočno odredi plačilo odškodnine upnikom.

Zakonodaja o odgovornosti pravnih oseb

54. V skladu z Zakonom o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja iz leta 1999 (v nadaljevanju zakon – glej Prilogo IX) pravne osebe odgovarjajo, če je storilec (fizična oseba) zagrešil kaznivo dejanje v imenu, na račun ali v korist pravne osebe kot posledico:

- izvršitve protipravnega sklepa, naloga ali odobritve njenih vodstvenih ali nadzornih organov;
- vpliva vodstvenih ali nadzornih organov na storilca (storilcu so omogočili storitev kaznivega dejanja ali ga k njej napeljali);
- opustitve dolžnega nadzorstva vodstvenih ali nadzornih organov nad zakonitostjo ravnanja njim podrejenih delavcev.

Pravna oseba odgovarja tudi, če razpolaga s protipravno pridobljenim premoženjem ali uporablja predmete (korist), pridobljene s kaznivim dejanjem. Vsi razlogi za odgovornost pravnih oseb se uporabljajo za kazniva dejanja aktivnega podkupovanja, nezakonitega posredovanja in pranja denarja.

55. Pravna oseba odgovarja, tudi če je bila korist samo predvidena ali ni bila uresničena. Kazenski zakonik določa dve izjemi (ki se na splošno uporabljata za fizične in pravne osebe) splošnega načela o odgovornosti za kaznivo dejanje, če do koristi ni prišlo: ko uresničena korist ni dejanski element kaznivega dejanja in ko je poskus kazniv.

56. V zakonu 5. člen določa, da v primeru ugotovitve odgovornosti pravne osebe ta odgovarja, tudi če storilec (fizična oseba) ni kazensko odgovoren (neprištevnost in podobni instituti, ki izključujejo kazensko odgovornost). Po informacijah slovenskih organov pravna oseba lahko odgovarja, če fizični storilec ni bil obsojen (oprostitilna sodba). Nasprotno pa pravna oseba ne odgovarja, če storilec ni bil identificiran: identifikacija storilca je predpogoj za ugotovitev vseh dejanskih elementov kaznivega dejanja in za ugotovitev, da do škode, na primer, ni prišlo naključno. V skladu z drugim odstavkom 27. člena zakona se uvede in izvede postopek zoper pravno osebo skupaj s postopkom zoper fizično osebo ter izda ena sodba. Ne glede na to se lahko, kadar obstajajo pravne ovire (npr. imuniteta pred pregonom) glede fizične osebe, kljub temu uvede postopek zoper pravno osebo. Odgovornost pravne osebe ne preprečuje (ali izključuje) odgovornosti katere koli fizične osebe, ki je morda storila kaznivo dejanje aktivnega podkupovanja, nezakonitega posredovanja in pranja denarja ali k njemu napeljevala ali pri njem sodelovala in kazenskega postopka zoper tako osebo. Od začetka veljavnosti zakona leta 1999 zoper pravne osebe ni bil uveden noben postopek zaradi korupcije in nezakonitega posredovanja.

Sankcije

57. Zakon (členi od 13 do 25) predvideva naslednje sankcije, če je pravna oseba odgovorna za aktivno podkupovanje, nezakonito posredovanje in pranje denarja:

- kazni: denarna kazen v višini od 500 000 tolarjev (približno 2100 evrov) do 150 000 000 tolarjev, odvzem premoženja, prenehanje pravne osebe;
- pogojna obsodba;
- varnostni ukrepi: objava sodbe, prepoved določene gospodarske dejavnosti (za podrobnosti glej Prilogo IX).

Različne sankcije, ki se uporabljajo za pravne osebe glede na to, kako hudo je bilo kaznivo dejanje, so določene v 26. členu. Pri prenehanju pravne osebe, ki je storila kaznivo dejanje, se odgovornost prenese na njenega pravnega naslednika in sodba izreče, samo če so vodstveni ali nadzorni organi naslednika vedeli za omenjeno kaznivo dejanje. Dve vrsti pravnih posledic obsodbe sta predvideni v 21. členu: 1) prepoved delovanja na podlagi dovoljenj, pooblastil ali koncesij, ki jih izdajo državni organi; 2) prepoved pridobitve dovoljenj, pooblastil ali koncesij. Da bi zagotovili, da se bodo določbe tega člena lahko uporabljale, je treba imeti izvedbene predpise. Ministrstvo za pravosodje razpolaga s seznamom družb, ki so bile spoznane za odgovorne za kazniva dejanja.

58. Davčna zakonodaja plačil v korupcijske namene izrecno ne prepoveduje, vendar taka plačila niso obdavčljivi odhodki in so pri reviziji izključena iz davčne napovedi in obračuna. Če davkoplačevalec uveljavlja take stroške, se to šteje za kršitev Zakona o davčnem postopku, ker se prijavljajo nepravilni podatki. Minister za finance je leta 2003 izdal "Pravilnik o davčno nepriznanih odhodkih", v katerem so naštetih odhodki, ki se ne priznajo za zakonite davčne odhodke, vključno s plačili zaradi hitreje ali ugodnejše opravljenega dejanja ali sprejete odločitve in zaradi tega, da se opravi ali opusti dejanje ali sprejetje odločitve, ki se sicer ne bi. Če med svojo revizijo davčni organi posumijo, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, vključno s korupcijo in pranjem denarja, morajo o tem poročati tožilcu. Zaseg poslovne dokumentacije, vključno z davčnimi dokumenti, je dovoljen kot nujni preiskovalni ukrep (ki ga odobri preiskovalni sodnik) v predkazenskem postopku ali če obstaja sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje.

59. V skladu z Zakonom o davčnem postopku davčni zavezanci vodijo poslovne knjige, izdelujejo letna poročila, davčne obračune ter vodijo druge evidence. Poslovne knjige in evidence se vodijo na tak način, da so informacije za odmero davčne obveznosti na razpolago najmanj še 10 let po poteku davčnega leta. Vse pravne osebe morajo voditi računovodske evidence ali knjige. V skladu z 240. členom Kazenskega zakonika ("Ponareditev ali uničenje poslovnih listin") se tisti, "kdor v poslovne knjige (...) vpiše lažne podatke ali ne vpiše kakšnega pomembnega podatka" ali uporabi lažno poslovno knjigo, listino ali spis ali uniči ali skrrije te dokumente" kaznuje z zaporom do dveh let". V sedmem poglavju Zakona o gospodarskih družbah 50. in nadaljnji členi vsebujejo določila o poslovnih knjigah, letnih poročilih in reviziji. V skladu s prvim odstavkom 54. člena mora družba voditi poslovne knjige na podlagi verodostojnih knjigovodskih listin; drugi odstavek določa, da vrste poslovnih knjig podrobneje urejajo računovodski standardi; tretji odstavek pa zahteva vodenje po sistemu dvostavnega knjigovodstva. S takim sistemom vodenja poslovnih knjig je zagotovljeno, da morajo podjetja voditi integrirano in urejeno računovodstvo. Odstopanja od pravil se lahko ugotovijo pri revizijah ali na podlagi davčnih inšpekcijskih pregledov; račune tudi še nadalje pregledajo po odkritju sumljivih poslov in jih lahko zasežejo.

60. V Glavnem uradu Davčne uprave je Sektor za nadzor, ki ga sestavljajo štirje oddelki, in sicer za kontrolo, revidiranje (inšpekcijske preglede), preiskave in

mednarodno sodelovanje. Glavna naloga Oddelka za kontrolo je spremljati vse možne nezakonite dejavnosti davčnih zavezancev, vključno s podkupninami in drugimi oblikami korupcije. Sektor za nadzor ima tudi svoj preiskovalni oddelek s posebnimi davčnimi preiskovalci (4 na sedežu in 20 v območnih uradih). Ta oddelek opravlja predhodne preiskave in ob sumu storitve kaznivega dejanja poroča tožilstvu. Davčni organi še niso ugotovili nobenega suma korupcije in niso nobene tovrstne zadeve predali tožilcem. GET je izvedel, da je 364 davčnih inšpektorjev, ki delajo v območnih uradih, v letu 2002 pregledalo 9542 pravnih oseb¹⁸.

61. Računsko sodišče je neodvisni organ, katerega 3 člane imenuje parlament. Pristojno je za nadzor porabe proračunskih sredstev v državnih in lokalnih organih ter javnih gospodarskih družbah in drugih pravnih subjektih, ki prejemajo sredstva iz državnega proračuna. Računsko sodišče poroča parlamentu. V skladu s splošnim pravilom iz 145. člena Zakona o kazenskem postopku je Računsko sodišče dolžno pristojnim organom naznaniti kazniva dejanja, vključno s korupcijskimi kaznivimi dejanji, za katera morda izve. Zasebne računovodske in revizijske organe tudi zavezuje splošna dolžnost, ki velja za vse državljane (146. člen Zakona o kazenskem postopku), da naznanijo vsako kaznivo dejanje, za katero vedo. Zakon o preprečevanju pranja denarja določa posebno obveznost teh poklicev, da Uradu za preprečevanje pranja denarja poročajo o vsakem sumu pranja denarja.

b. Analiza

62. Kazenskoppravna konvencija o korupciji v 18. členu navaja, da se pravne osebe štejejo za odgovorne za kazniva dejanja, če jih storijo fizične osebe "z vodilnim položajem v pravni osebi". Slovenski Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja presega to zahtevo, saj se po njem šteje za odgovorno pravna oseba, če kaznivo dejanje stori kateri koli uslužbenec (na vodilnem ali katerem koli drugem položaju) v imenu, na račun ali v korist pravne osebe. Ta zakon se ne uporablja za državo in lokalne samoupravne skupnosti, ki se ne štejejo za odgovorne za nobeno kaznivo dejanje (vključno s kaznivimi dejanji, povezanimi s korupcijo). Vsi drugi pravni subjekti, vključno z družbami v državni lasti in političnimi strankami, se lahko štejejo za odgovorne za kazniva dejanja, povezana s korupcijo, na enak način kot kateri koli zasebni ali javni subjekt, ki ne opravlja državnih dolžnosti. Zdi se, da je to splošno priznано pravilo, ki se ujema s celotnim konceptom odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja.

63. GET meni, da je zakon celovit in vseobsegajoč. Podrobno ureja vsa vprašanja o kazenski odgovornosti pravnih oseb. Njegovo izvajanje v praksi pa je nekoliko skrb vzbujajoče: od začetka veljavnosti zakona leta 1999 ni bila obsojena še niti ena pravna oseba. GET je dobil pojasnilo, da je zakon dokaj nov in je zato še prezgodaj za ocenjevanje njegove učinkovitosti. Vendar pa GET meni, da je število obtožb zoper pravne osebe ter število začetih in rešenih kazenskih primerov eden od načinov merjenja učinkovitosti izvajanja zakona v praksi. Vrhovno državno tožilstvo je GET povedalo, da je bilo leta 2002 podanih 240 kazenskih ovadb zoper pravne osebe. Od tega jih je bilo preiskanih 37 (vključno z 19, v katerih so bile vložene obtožbe zoper pravne osebe) in kar 115 zavrženih. En ali dva primer sta bila na sodišču, vendar niti eden ni bil rešen. Noben od teh primerov ni povezan s korupcijo. Treba je omeniti, da je bilo o odgovornosti pravnih oseb takoj po sprejetju zakona organiziranih nekaj usposabljanj za policiste, tožilce in sodnike. Vendar pa so med obiski pri vladnih in nevladnih institucijah GET večkrat povedali, da se zakon "v praksi ne uporablja tako pogosto, kot bi se lahko". Eden od razlogov, ki so jih omenjali, je bilo premalo

¹⁸ Trenutno je v Sloveniji registriranih okoli 140 000 pravnih oseb.

usposabljanj. Policisti so priznali, da na to temo potrebujejo dodatno usposabljanje. Zato je GET priporočil, da uslužbenci preiskovalnih in sodnih organov v celoti izkoriščajo določbe Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja in so za izpopolnitev svojih znanj deležni posebnih usposabljanj o boljši uporabi teh določb.

64. Po mnenju GET so v slovenskem pravnem sistemu kršitve računovodskih obveznosti zadovoljivo obravnavane. V skladu z Zakonom o gospodarskih družbah morajo pravne osebe imeti urejeno računovodstvo, ki temelji na verodostojni dokumentaciji. Uporaba lažnih informacij ali ponarejenih knjig v računovodstvu, potrjevanje netočnih knjig ali uničenje računovodskih dokumentov se kaznuje po 240. členu Kazenskega zakonika (glej 60. odstavek zgoraj). Kot so povedali GET, kazniva dejanja vključujejo tudi uporabo netočnih bilanc. Tako se kaznujejo glavna kazniva dejanja, povezana z računovodstvom in s katerimi se lahko tudi prikrije korupcija v podjetjih. Tudi davčna zakonodaja določa obširne računovodske obveznosti. Davčnim inšpektorjem morajo biti na voljo ustrezni dokumenti. Kljub temu GET ni opazil preiskovalnih postopkov – še zlasti v zvezi s korupcijskimi kaznivimi dejanji – povezanih s kršitvami računovodskih obveznosti. Zdi se, da se takšno stanje ne ujema z resničnostjo. Uporaba nepravilnih računovodskih dokumentov za prikrivanje korupcije je eden klasičnih instrumentov za storitev takšnih kaznivih dejanj. Na primer: zneski, ki naj bi se ali so se že izplačali kot zagotovilo za pridobitev posla, so vračunani v ponudbe na javnih razpisih; na računih so navedene dobave, ki niso bile opravljene, in storitve, ki niso bile izvršene, da bi ustvarili skrita sredstva, s katerimi se lahko plačujejo podkupnine; na fakturah navedene storitve niso bile izvršene prejemniku faktur, ampak podkupljivemu državnemu uslužbencu, ki si je s storilcem/izvajalcem razdelil uradno provizijo. Poleg tega podjetja v svoje računovodske knjige pogosto vpišejo stroške, ki niso povezani z dejansko storitvijo na računih, ampak vključujejo druge storitve v korist prejemnika podkupnine; so tudi vpisi namišljenih storitev "off-shore" podjetij, katerih edini namen je spraviti dobiček iz države, da imajo podjetja na svojih lokacijah v tujini pripravljena s korupcijo pridobljena sredstva za plačilo podkupnin ali za nakazilo prejemnikom podkupnin na novo odprte bančne račune. Med obiskom je bilo pogosto slišati priznanje, da so večine odkrivanja nezakonitih plačil (skrita korupcija) pomanjkljive. Še zlasti Davčna uprava je priznala potrebo po specializiranem usposabljanju o protikorupcijskih zadevah, da bi lahko odkrivala goljufije in korupcijo. Ob upoštevanju vsega tega je GET priporočil spodbuditev usposabljanj za organe odkrivanja, preiskovanja, pregona in sojenja na področju vodenja poslovnih knjig, revizij, računovodstva in javnih razpisov.
65. Zakon predvideva tri glavne kazenske sankcije, ki se lahko naložijo pravnim osebam, in sicer denarne kazni (ki so višje kot za fizične osebe), odvzem premoženja in prenehanje pravne osebe (ki se lahko uporabi samo, če je bila dejavnost pravne osebe v celoti ali pretežno izrabljena za izvršitev kaznivega dejanja). Poleg kazenskih sankcij, ki se kot najstrožja kazen po informacijah slovenskih organov redko uporabljajo, se za pravne osebe lahko uporabijo tudi upravne sankcije. Zakon o splošnem upravnem postopku našteva kršitve, v zvezi s katerimi se za pravne osebe lahko uporabljajo upravne sankcije (denarne kazni). Vendar pa slovenska zakonodaja ne določa drugih posebnih sankcij, npr. izključitev iz udeležbe pri javnem naročilu, neupravičenost do javnih pomoči itd., ki so lahko učinkovitejše in prepričljivejše od denarnih kazni, ko se ni mogoče sklicevati na kazensko odgovornost. Zato je GET priporočil razmislek o možnosti uvedbe dodatnih upravnih sankcij ali drugih odvračilnih ukrepov zoper pravne osebe.

66. GET je izvedel, da morajo revizorji, če med revizijo posumijo na kaznivo dejanje, o tem obvestiti policijo ali drug organ pregona (ali sodni organ). Ta obveznost izhaja iz splošne obveznosti naznanitve kaznivih dejanj, ki velja za vse javne uslužbenke in državljane ter tako tudi za Računsko sodišče in zasebne poklice. V osmih letih obstoja Računskega sodišča je bilo policiji poslanih 26 primerov. Leta 2002 je bil eden od teh povezan s korupcijo. Pri svojem delu revizorji sledijo splošnim revizorskim smernicam, ki ne vključuje nobenih posebnih določb o tem, kako odkriti korupcijsko kaznivo dejanje. Po mnenju GET to ovira njihovo sposobnost odkrivanja korupcije pri pravnih osebah. Dejstvo, da revizorji nimajo na voljo metodologije za odkrivanje morebitne korupcije, in pomanjkljivo strokovno znanje o protikorupcijskih zadevah lahko postaneta največja težava pri spodbujanju učinkovitega protikorupcijskega dela. Predstavniki Računskega sodišča so priznali, da jim primanjkuje izkušenj pri odkrivanju korupcije. V zvezi s tem je GET izvedel, da Računsko sodišče pripravlja "Splošno navodilo o vlogi Računskega sodišča v boju proti goljufijam in korupciji" in da se pričakuje, da bo končano na začetku leta 2004. GET je ugotovil, da je treba "Splošno navodilo o vlogi Računskega sodišča v boju proti goljufijam in korupciji" sprejeti čim prej. Ugotovil je tudi, da je treba uvesti obveznost zasebnih računovodskih in revizorskih poklicev, da naznanijo korupcijske primere. Glede na to GET želi spomniti na stanje, opisano v 37. odstavku: zaradi nizkih predvidenih sankcij za kazniva dejanja, o katerih bi naj poročali, se npr. zasebni revizorji ne kaznujejo, če ne naznanijo primerov aktivnega podkupovanja (ker se ta kazniva dejanja kaznujejo z zaporom do treh let). GET je vzel na znanje, da so slovenski organi poudarili, da bo zaradi predvidenega povečanja kazni (glej opombo 12) med kazniva dejanja, za katera bo obveznost poročanja sankcionirana, vključeno tudi aktivno podkupovanje

V. SKLEPI

67. Slovenija ima sodobno, kompaktno zakonodajo, s katero se lahko celovito spopade s korupcijo in ki zagotavlja začasen in dokončen odvzem premoženja ter omogoča izmenjavo sodne pomoči in obravnava tudi pravne osebe kot možne storilce korupcijskih kaznivih dejanj. Poleg tega so številni najnovejši zakoni v okviru upravne reforme namenjeni krepitvi medsebojne uravnoteženosti (checks and balances) in po potrebi tudi neodvisnosti različnih institucij javne uprave. Vendar se zdi, da praktična uporaba teh pravnih določil in novih politik povzroča velike težave.

68. Glede na zgoraj omenjeno GRECO Sloveniji namenja naslednja priporočila:

- I. Za spodbujanje praktične uporabe določil o začasnem zasegu premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem: 1) naj tožilci v celoti izkoristijo določbe o začasnem zasegu že na samem začetku preiskave – tudi v predhodnem postopku, če je to primerno – 2) za kriminaliste in tožilce naj se organizirajo posebna usposabljanja o uporabi teh določil in 3) naj se zagotovi podpora v obliki vzorcev dokumentov za začasni zaseg (bančnih pologov, delnic, nepremičnin itd.), ki naj bodo na razpolago policistom, preiskovalnim sodnikom in tožilcem.
- II. Da se specializirana policijska protikorupcijska enota umesti dovolj blizu vrha Policije z jasnimi in kratkimi linijami pristojnosti in odgovornosti, s čimer bi zagotovili hiter in neposreden stik s tožilstvom.

- III. Da se tožilstvo takoj obvešča o preiskavah, da bi lahko prevzelo njihovo vodenje in hitro odločilo, ali je treba sprejetičasne ukrepe za odvzem premoženja.
 - IV. Da se vzpostavi redno ocenjevanja, da se : 1) zagotovi, da organiziranost javne uprave (kot jo določa zakonodaja ali vladne uredbe) ne ustvarja možnosti za korupcijo; 2) ovrednotijo vplivi novega sistema kadrovanja in poklicnega napredovanja na imenovanje in ohranitev visoko usposobljenih strokovnjakov in 3) zagotovi izvajanje določb zakona o dostopu do informacij javnega značaja. Rezultati tega ocenjevanja morajo biti objavljeni.
 - V. Da se zaradi konflikta interesov sprejmejo omejitve, ki omogočajo sprejetje dosledno uresničljivih in izvršljivih standardov za vse tiste, ki izvajajo ali so izvajali naloge v imenu države.
 - VI. Da naj vsaka obveznost poročanja o premoženjskem stanju vzpostavi tudi učinkovit mehanizem za svojo uveljavitev; naj bodo, na primer, namerne napačne izjave v poročilih kaznive po kazenskem zakoniku; naj bodo podatki, ki jih je treba sporočiti, vključno z vsakim novim standardom preprečevanja konflikta interesov, povezani z omejitvami, ki izvirajo iz poročevalčeve funkcije, in naj bodo zahtevana poročila podlaga za svetovanje o načinih, kako se izogniti možnim nasprotjem interesov.
 - VII. Da naj se sprejme osnutek protikorupcijske strategije in naj se takoj začnejo izvajati njene določbe o spodbujanju izobraževanja, usposabljanja in svetovanja v zvezi s kodeksi ravnanja in drugimi standardi javnih služb; GET je tudi priporočil, naj Komisija za preprečevanje korupcije dobi določena pooblastila za preglede – javne, če je primerno – načinov, kako delodajalci zagotavljajo preventivno ravnanje in kako uveljavljajo kodekse.
 - VIII. Da uslužbenci preiskovalnih in sodnih organov v celoti izkoriščajo določbe Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja in so za izpopolnitev svojih znanj deležni posebnih usposabljanj o boljši uporabi teh določb.
 - IX. Da se spodbudijo usposabljanja za organe odkrivanja, preiskovanja, pregona in sojenja na področju vodenja poslovnih knjig, revizij, računovodstva in javnih razpisov.
 - X. Da se razmisli o možnosti uvedbe dodatnih upravnih sankcij ali drugih odvrčalnih ukrepov zoper pravne osebe.
69. Poleg tega GRECO vabi slovenske organe, da upoštevajo ugotovitve strokovnjakov iz analitičnega dela tega poročila.
70. Na koncu v skladu s pravilom 30.2 svojega Poslovnika GRECO poziva slovenske organe, da do 30. junija 2005 predložijo poročilo o izvajanju zgornjih priporočil.

