

# Preventivni vidik ukrepov proti korupciji

Katja Meško

## Povzetek

### Namen

Ključni namen prispevka bo transparentnost zoperstavljanja korupciji tako v zasebni kot v javni sferi. Prispevek bo izhajal iz pravne materije ukrepov za boj proti korupciji iz Konvencije ZN proti korupciji. Skušala bom prikazati aplikativno delovanje predpisanih ukrepov v RS.

### Metodologija

S temeljito analizo organov, ki preprečujejo nastajanje korupcije na podlagi javno-dostopnih letnih poročil ter prizadevaj za pregon k.d. povezanih s korupcijo, predstavljam aplikativno delovanje preprečevanja korupcije.

### Ugotovitve

Na področju pregona korupcije se je stanje bistveno izboljšalo. Dejstvo, da vse več prijavljenih k.d. povezanih s korupcijo še ne pomeni, da se je stopnja korupcije v Sloveniji povečala. Pomeni pa, da smo na področju preiskovanja napredovali.

### Praktična uporaba

Preventivne ukrepe je potrebno predstavljati kot zelo pomemben dejavnik. Potreben je pro-aktivni razvoj boja proti korupciji.

### Novosti

Pregleden skup dejanj s področja boja proti korupciji skuša predstaviti dosedanje kumulativno delovanje in hkrati opozarja na nadaljnjo pro-aktivno delovanje zoperstavljanja korupcije v RS. Izsledki prispevka so namenjeni tako strokovni javnosti kot slehernemu državljanu RS.

**Ključne besede: Konvencija ZN proti korupcija, ukrepi proti korupciji, preventivni in pro-aktivni vidik**

## 1 Uvod

Korupcija predstavlja sodobni družbeni problem, ki ga tako Slovenija kot ostale države sveta poleg terorizma in organiziranega kriminala upravičeno štejemo za eno izmed največjih nevarnosti. O korupciji lahko govorimo kot o problemu, ki s svojim pojavom škoduje družbi, ogroža vladavino prava ter človekove pravice, nenazadnje ogroža stabilnost in demokratičnost države. Še več, zavira ekonomski ter gospodarski razvoj posamezne države oz. skupnosti ko je Evropska Unija. Nenazadnje, korupcija zmanjšuje zaupanje civilne družbe v najpomembnejše državotvorne inštitucije (www.kpk.si, 2009). Zato je v zadnjem času zaznati povečano pozornost preučevanja korupcije. Gre za družbeni pojav, ki tako na strani medijev, politike kot na strani javnosti vzbuja vse več kritične diskusije.

Po Zakonu o preprečevanju korupcije (ZPKor) je pojem korupcija vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se lahko s kršitvijo okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevanih, sprejetih ali pričakovanih koristi zase ali za drugega. Ena od znanih definicij korupcije je tudi definicija nizozemskega kriminologa Van Duyna<sup>1</sup>, ki pravi, da je korupcija nepravilnost v procesu odločanja, pri katerem odločujoča oseba odstopi ali zahteva

---

<sup>1</sup> Petrus C. van Duyn - nizozemski kriminolog, ki se ukvarja predvsem ukvarja z raziskovanjem organiziranega kriminala, tako s preventivno kot z pojasnjevanjem tega družbenega pojava. Deluje v Helsinkih (Finska).

odstop od kriterijev, ki bi naj vplivali na vsebino odločitve, kar stori v zameno za nagrado ali obljubo nagrade takšne vrste, ki ne moreta biti del obrazložitve odločitve (www.organized-crime.de, 2009).

Da v zadnjem desetletju govorimo o naraščanju pojavnih oblik korupcije ni dvoma. Ker odkrivanje in pregon koruptivnih dejanj zahteva specifične tehnike in metode, se pojav korupcije ne da razreševati s klasičnimi metodami prisile. Uporaba represivnih ukrepov proti korupciji vodi k odstranjevanju le nekaterih posledic tega pojava, zaradi tega se je potrebno posluževati preventivnih ukrepov ter metod preiskovanja, ki so specifične ( Meško K.; 2005).

Odkrivanje korupcijskih dejanj je iz procesno pravnega vidika zelo zapleteno in dolgotrajno, saj gre za razmerja med ljudmi z najvišjo stopnjo diskretnosti oziroma za dogovor na »štiri oči«. Vsi, ki so vključeni v proces korupcije, imajo enake interese (notranji odnos). Cilj vsakega je pridobiti čim večjo korist oz. koristnost tega družbeno skonstruiranega pojava. Zato pri tovrstnih dejanjih ni klasičnega oškodovanca, ki bi imel interes takšno dejanje prijaviti (www.kpk.si, 2005). Postopek dokazovanja korupcijskih dejanj narekuje dejstvo, da je veskozi potrebno omejevati priložnosti za korupcijo, osveščati javnost o nevarnosti nastanka ter spodbujati takšno zavest državljanov, ki bo korupcijo obsojala (zunanji odnos). Kot pogloblitno naj predstavim dve glavni komponenti, ki sestavljata preventivno funkcijo nastanka korupcije ter s korupcijo povezanih dejanj. To sta etika<sup>2</sup> in integriteta<sup>3</sup> posameznika.

Ozaveščanje<sup>4</sup> ljudi o korupciji kot o novodobni družbeni »bolezni« lahko smatramo kot *preventivno funkcijo*, ki jo izvajajo inštitucije kot so Transparency International<sup>5</sup>, GRECO<sup>6</sup>, Urad za droge in kriminal, Svet Evrope, Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj- OECD, Evropska banka za obnovo in razvoj-EBRD, Svetovna banka-WB ter številne neodvisne komisije, ki se prizadevajo k preprečevanju nastanka korupcije. Inštitucije, organi in službe, ki (naj bi) se ukvarjajo s preventivo, preiskavo, kazenskim pregonom in sojenjem kaznivih dejanj s področja korupcije v Sloveniji pa so: policija, državno tožilstvo, sodstvo ter druge inštitucije, ki so vključene v zatiranje korupcije, npr. Komisija za preprečevanje korupcije, Parlamentarna komisija za preprečevanje korupcije, Komisija za revizijo, Urad za preprečevanja pranja denarja, Davčna uprava RS in drugi .

Komisija za preprečevanje korupcije je samostojen, neodvisen in edini državni organ, ki izvaja naloge s področja preprečevanja korupcije (preventivna funkcija). Splošne naloge Komisije se delijo po kriterijih: *glede na delitev nalog po Zakonu o preprečevanju korupcije*<sup>7</sup>, ZPKor, Ur.l. RS, št. 2/2004, *glede na področja dela in glede na organizacijske enote, ki te naloge opravljajo*. Vse naloge so opredeljene v Zakonu o preprečevanju korupcije. Naštela bom nekaj preventivnih nalog, ki so domena Komisija za preprečevanje korupcije. Gre za :

1.) področje dajanja in sprejemanja daril Komisija predpiše način razpolaganja z darili in vodenja seznama daril (25. člen), obdeluje prejete sezname daril, ki jih državni in drugi organi posredujejo enkrat letno do 31. marca za preteklo leto (26. člen), izdeluje letni katalog prejetih daril za preteklo leto (26. člen), ugotavlja kršitve iz področja prejemanja daril, o ugotovitvah poroča organu, kjer funkcionar opravlja funkcijo in obravnava poročila o ukrepih, ki so jih organi sprejeli zoper funkcionarje (27. člen).

---

<sup>2</sup> Etika - filoz. filozofska disciplina, ki obravnava merila človeškega hotenja in ravnanja glede na dobro in zlo: ta vprašanja obravnava etika - s prilastkom načela o dobrem in zlem.

<sup>3</sup> Integriteta - knjiž. popolnost, skladnost: človekova notranja integriteta; integriteta osebnosti oz. publ. neokrnjenost, celotnost. (Integritas, integritatis, gr. - pomeni celovitost, skladnost. Integriteta je konsistentnost, doslednost, iskrenost, pristnost brez pretvarjanja. Najlažje je primerljiva z besedo »verodostojnost«, ki je sestavljena iz besede vera, ki pomeni resničen, pravi (latinsko: verus ) in dostojnost, ki pomeni vreden, cenjen (starocerkvenoslovansko: dostoin ). Poenostavljeno je oseba z visoko stopnjo integritete tista, ki je v sebi takšna, kot se kaže navzven.

<sup>4</sup> Ozaveščanje – dolgotrajni proces, ki napotuje vse sfere prebivalstva v pozitivno razmišljanje bodisi javne bodisi zasebne konotacij

<sup>5</sup> Transparency International (TI) – gre za eno izmed vodilnih nevladnih organizacij, ki se ukvarja s preučevanjem in zatiranjem nastanka korupcije. Zelo znane so njena statistična –letna poročila, iz katerih gre razbrati stopnjo koruptivnosti posameznih svetovnih držav, npr. Indeks korupcije, ki ga uporablja TI, temelji na percepciji poslovnežev in analitikov neke države o stopnji korupcije v tej državi. Razteza se od 0 do 10, pri čemer 0 pomeni zelo koruptivna, 10 pa praktično brez korupcije. TI poudarja, da vse več korupcijskih škandalov v bogatih državah kaže na nespoštovanje obljube o transparentnosti in boju proti korupciji

<sup>6</sup> GRECO – je skupina držav za boj proti korupciji; GRECO sestoji iz članstva 34 držav, od tega 33 evropskih in ZDA. Osnovna naloga skupine je nadzor nad tem kako se države članice borijo zoper korupcijo in sicer na področjih zakonodaje, institucij in prakse. Skupina se sestaja na skupščinskih zasedanjih na sedežu Sveta Evrope v Strasbourgu. Kot zanimivost naj dodam, da v zvezi z bojem proti korupciji in organiziranemu kriminalu v državah v prehodu Evropska komisija in Svet Evrope deluje na projektu Hobotnica (Octopus). Namen projekta je urediti zakonodajo, ustanove in prakso, nanašajočo se na preprečevanje korupcije.

<sup>7</sup> ZPKor - Zakon o preprečevanju korupcije, Ur.l. RS, št. 2/2004.

2.) področje nadzora premoženjskega stanje funkcionarjev Komisija ugotavlja neskladje med predloženimi podatki o premoženjskem stanju funkcionarja in dejanskim stanjem ter poroča o ugotovitvah organu, kjer funkcionar opravlja funkcijo in drugim pristojnim organom v skladu z zakonom (32. člen). Komisija vodi evidence funkcionarjev, ki so zavezani za poročanje po določbah ZPKor s podatki o njihovih funkcijah, premoženju, letnih dohodki (33., 35., 36., 37. člen), izdelava posebni obrazec na osnovi katerega funkcionar poroča o premoženjskem stanju (34. člen), izvaja ukrepe, če funkcionar ne predloži zahtevanih podatkov po določbah protikorupcijskega zakona (39. člen).

3.) področje integritete Komisija skuša usposablja osebe, ki so po določbah ZPKor zadolžene za načrte integritete (40. člen), redno in po potrebi preverja ali imajo organi, ki so dolžni imeti načrte integritete sprejete načrte integritete in kako jih izvajajo (41. člen), izdeluje načrte integritete na zaprosilo subjektov javnega in zasebnega sektorja, ki jih niso dolžni imeti po določbah ZPKor ter podaja predloge za njihovo izboljšanje (42. člen), zaračunava stroške oz. nadomestila pravnim osebam iz predhodne alineje na podlagi cenika, ki ga predpiše minister, pristojen za finance (42. člen).

Da bi se s korupcijo lahko soočili kar se da restriktivno in učinkovito ne smem pozabiti pomembne Konvencije ZN proti korupciji, ki napotuje posamezne članice EU k stabilnosti in varnosti države. Slovenija je Konvencijo ZN proti korupciji ratificirala petega marca 2008. Pomen institucij in vrednota demokracije, etična načela in pravičnosti ter ogrožanja trajnostnega razvoja in vladavine prava so ključni elementi, ki napolnjujejo konvencijo ZN proti korupciji. Podpisnice so zaskrbljene tudi zaradi povezav med korupcijo in drugimi oblikami kriminala, zlasti organiziranega in gospodarskega, vključno s pranjem denarja, zaskrbljene zaradi primerov korupcije, ki vključujejo zelo veliko sredstev, ki lahko pomenijo precejšen delež virov držav in ogrožajo njihovo politično stabilnost in trajnostni razvoj. Nadalje, države podpisnice so prepričane, da korupcija ni več lokalno vprašanje, temveč mednarodni pojav, ki vpliva na vse družbe in gospodarstva, zaradi česar je nujno potrebno mednarodno sodelovanje za njeno preprečevanje in nadzor. Prepričane so tudi, da je za učinkovito preprečevanje korupcije in boj proti njej potreben vsestranski in interdisciplinaren pristop reševanja te problematike. Razpoložljivost strokovne pomoči igra pomembno vlogo tako pri izboljšanju sposobnosti držav za učinkovito preprečevanje korupcije kot pri boju proti njej, vključno s krepitvijo zmogljivosti in razvojem institucij. Nenazadnje, potrebno je spoštovati temeljna načela kazenskih in civilnih ali upravnih postopkov za sodno odločanje o premoženjskih pravicah. *Ob upoštevanju, da sta preprečevanje in odprava korupcije odgovornost vseh držav, morajo lete med seboj sodelovati. Prav tako je potrebna podpora in vključitev posameznikov in skupin zunaj javnega sektorja kot so civilna družba, nevladne organizacije in skupnosti* (www.coe.si., 24.04. 2009).

Za preventivno funkcijo korupcije je potrebno upoštevati načela ustreznega vodenja javnih zadev in upravljanja javnega premoženja, poštenosti, odgovornosti in enakosti pred zakonom ter potrebe po varovanju integritete in spodbujanju kulture zavračanja korupcije (MKZNP, 2008)<sup>8</sup>.

## 1.1 Pojav korupcije in zaznavanje v Sloveniji

Slovenska kazenska zakonodaja pozna sedem kaznivih dejanj, ki so korupcijska kazniva dejanja v smislu listin Sveta Evrope, še zlasti Kazensko-pravne konvencije o korupciji (ETS, št. 173). Tako vsebuje dajanje in sprejemanje podkupnin s strani javnih uslužbencev– domačih, tujih in mednarodnih, vključno z nosilci sodnih funkcij, podkupovanje v zasebnem sektorju (gospodarstvu) in nezakonito posredovanje. S sprejetjem Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja, ki se uporablja tudi za korupcijska kazniva dejanja in pranje denarja se je opredeljenost korupcije še povečala. Nadalje, Slovenija uporablja princip "vseh kaznivih dejanj" v svoji zakonodaji zoper pranje denarja in posledično so korupcijska dejanja tudi predhodna dejanja za kaznivo dejanja pranja denarja. Slovenijo

<sup>8</sup> Z večstranskimi dokumenti za preprečevanje korupcije in boj proti njej naj omenim Medameriško konvencijo proti korupciji, ki jo je sprejela Organizacija ameriških držav 29. marca 1996, Konvencijo o boju proti korupciji uradnikov Evropskih skupnosti ali uradnikov držav članic Evropske unije, ki jo je sprejel Svet Evropske unije 26. maja 1997, Konvencijo o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju, ki jo je sprejela Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj 21. novembra 1997, Kazenskopravno konvencijo o korupciji, ki jo je sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope 27. januarja 1999, Civilnopravno konvencijo o korupciji, ki jo je sprejel Odbor ministrov Sveta Evrope 4. novembra 1999 in Konvencijo Afriške unije o preprečevanju korupcije in boju proti njej, ki so jo sprejeli voditelji držav in vlad Afriške unije 12. julija 2003.

zavezuje veliko različnih dvostranskih sporazumov in konvencij o mednarodnem policijskem in sodnem sodelovanju in lahko nudi vzajemno pravno pomoč v korupcijskih primerih na osnovi teh pogodb, pa tudi na osnovi pravila recipročnosti. Poudariti je treba, da je Slovenija ratificirala Kazenskopravno konvencijo o korupciji Sveta Evrope. Že leta 2000 je Slovenija ratificirala Konvencijo o podkupovanju tujih javnih uslužbencev<sup>9</sup> v mednarodnih poslovnih transakcijah OECD in postala članica Delovne skupine OECD o podkupovanju v mednarodnih poslovnih transakcijah. Izhajajoč iz navedenega lahko povzamem, da ima Slovenija že sprejeto ključno pravno podlago, ki zagotavlja realizacijo preventivne funkcije.

## 2 Namen ukrepov proti korupciji po Konvenciji ZN

### 2.1 Namen Konvencije ZN proti korupciji

Da bi opravičila preventivne ukrepe nastajanja korupciji bom skozi predpisuje ukrepe za učinkovito ter uspešno preprečevanje korupcije po Konvenciji ZN proti korupciji skušala razložiti ta družbeni fenomen. Konvencija navaja, da so preventivni ukrepi za vse podpisnice orientirani na naslednje načine. Potrebno je :

- *spodbujati in krepiti ukrepe za učinkovitejše in uspešnejše preprečevanje korupcije in boj proti njej*; pod tovrstno spodbujanje in krepitev gre omeniti vzpodbujanje pro-aktivnega delovanja, preprečevanja nastajanja korupcije v vsakodnevnem življenju; gre za zelo optimističen namen konvencije ZN; gre za vzpodbujanje vsesplošne tendence, ki bi temeljila na transparentnosti poslovanja tako v gospodarskih panogah kot v negospodarskih panogah življenjskega cikla posameznika; ker se korupcija zelo hitro širi med ljudmi je njen povod vzroka za nastanek zelo težko izkoreniniti; da bi se lahko tega družbenega problema lotevali bolj učinkovito, je potrebno začeti graditi na zdravih temeljih; npr. mlade je potrebno vzgajati v duhu pravičnosti in transparentnosti legalnega. Res, da je to le idealistična črka na papirju, a je pomembna za nadaljnje postopanje v smeri preprečevanja nastajanja korupcije.
- *spodbujati, olajšati in podpirati mednarodno sodelovanje in strokovno pomoč*; pri preprečevanju korupcije in boju proti njej, vključno s povračilom premoženja; ker je korupcija mednarodna družbena bolezen, jo je potrebno preprečevati, omejevati in nadzirati tudi izven nacionalnih meja; le-to delovanje pa se kaže skozi mednarodno povezovanje ter sodelovanje organov pregona korupcije, številnih NGO,<sup>10</sup> ki se ukvarjajo s preprečevanjem, zatiranjem ter sankcioniranjem tega družbenega pojava; npr. NGO na tem področju je Transparency International, nadalje skupina GRECO, ki je specializirana za preprečevanje ter preiskovanje korupcije. Obstajajo specializirana sodišča, ki se ukvarjajo s sojenjem tovrstnih kaznivih dejanj, npr. v Sloveniji Računsko sodišče, v mednarodnem prostoru Evropsko sodišče za človekove pravice, Haag-ško sodišče za zločine proti človečnosti ter kazniva dejanja, ki imajo mednarodno kazensko konotacijo bodisi terorizem bodisi koruptivna dejanja. itd.
- *spodbujati integriteto, odgovornost in ustrezno vodenje javnih zadev ter upravljanje javnega premoženja*; da bi dosegli spodbujanje st. integritete tako v javni kot zasebni sferi je potrebno prej izmeriti sedanje stanje integritete. Stopnja izmerjene integritete, v Sloveniji nam pove, da je le-to potrebno vzpodbujati ter redo-sledno izvajati, npr. Komisija za preprečevanje korupcije RS skozi načelna mnenja poroča o stopnji integritete med funkcionarji ter nadzor nad združljivostjo funkcij, ki jih hkrati opravljajo tako državni kot zasebni funkcionarji. Takšno poročanje in merljivost stopnje koruptivnosti bi bilo potrebno implementirati tudi na drugih segmentih družbe; npr. transparentno področje javnih naročil - v javnost »pritečejo« le negativne informacije; transparentno statistično postopanje Računskega sodišča, transparentno delovanje javnih ustanov in zavodov; vpogled v zdravstveni in pokojninski sistem. Kar je najbolj pereče pa je odprava politizacije vodilnih mest. Tam kjer je moč je oblast, kjer je oblast ni demokracije.

<sup>9</sup> Zakon o ratifikaciji Konvencije o boju proti podkupovanju tujih uslužbencev v mednarodnem poslovanju (MKBPTJ)

<sup>10</sup> Non-Governmental Organization ( nevladna organizacija ), npr. Transperence Internationaly -TI, itd.

## 2.2 Ukrepi in postopki, ki jih predpisuje Konvencija ZN proti korupciji<sup>11</sup> (5.čl.)

Konvencija ZN proti korupciji predpisuje naslednje ukrepe in postopke, ki jih je potrebno vseskozi nadgrajevati in dopolnjevati. Do sedaj so leti predpisani ukrepi in postopki :

- vsaka država pogodbenica v skladu s temeljnimi načeli svojega pravnega sistema *sprejema in izvaja ali uporablja učinkovite in usklajene protikorupcijske usmeritve, ki spodbujajo sodelovanje družbe in izražajo načela vladavine prava, ustreznega vodenja javnih zadev in ustreznega upravljanja javnega premoženja, integriteto, preglednost in odgovornost*
- vsaka država pogodbenica si prizadeva, da *vzpostavi in spodbuja učinkovite postopke za preprečevanje korupcije*
- vsaka država pogodbenica *si prizadeva občasno oceniti ustrezne pravne dokumente in upravne ukrepe*, da bi ugotovila, ali so primerni za preprečevanje korupcije in boj proti njej
- države pogodbenice po potrebi in v skladu s temeljnimi načeli svojih pravnih sistemov *sodelujejo med seboj in z ustreznimi mednarodnimi in regionalnimi organizacijami pri spodbujanju in razvijanju ukrepov iz tega člena*; tako sodelovanje lahko zajema udeležbo v mednarodnih programih in projektih za preprečevanje korupcije

*Na primer:* V RS se pojav korupcije in vse ostale oblike povezane z njo deklarirajo kot kazniva dejanja, ki se sankcionirano. V Kazenskem zakoniku RS gre naštetih naslednje določbe: 26. poglavje KZ-1; kazniva dejanja zoper dolžnost in javna pooblastila–zloraba javnega položaja oz. uradnih pravic-257.čl., jemanje podkupnine-261.čl., dajanje podkupnine-262.čl., sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje-263.čl. Nadalje, 24. poglavje KZ-1; kazniva dejanja zoper gospodarstvo–lažni stečaj– 226.čl., poslovna goljufija-228.čl., vdor v poslovni informacijski sistem–237.čl., Zloraba notranje informacije–238.čl.).

Poleg privzetega kazensko-pravnega segmenta je za detekcijo korupcije potreben nenehni nadzor in revizija, ki se kaže npr. skozi nadzor javnih financ s strani Računskega sodišča. Računsko sodišče je zadolženo za revizijo državnih financ, državnega proračuna ter drugih javnih financ kot so proračun javnih skladov, občinski proračuni, proračuni javnih agencij oz. služb ter prejemnikov subvencij s strani EU. Pri svojem delu Računsko sodišče uporablja standarde Mednarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucij (INTOSAI) ter določbe Zakona o računskem sodišču (ZRacS-1). Da bi se nadzor s strani računskega sodišča nekoliko razbremenil, naj bi imele vse državne organizacije sistem neodvisnega notranjega revidiranja.

## 2.3 Organi, ki naj bi<sup>12</sup> preprečevali nastanek korupcije

Skozi statistični prikaz holističnega okvira organov, ki preprečujejo nastanek korupcije bom skušala dokazati progresivno naraščanje oz. (u)padanje stopnje korupcije kot velik del kriminalitete. Rezultate bom primerjala s prejšnjim letom. Organi,<sup>13</sup> ki naj bi skušali vplivati na zmanjšanje korupcije oz. preventivno vplivati na preprečevanje nastajanja korupcije, skušajo z izvajanjem usmeritev iz 5. člena Konvencije ZN proti korupciji. Kot prvo bom predstavila *Policijo*, ki je po Zakonu o policiji (ZPol-1) zadolžena za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov s področja korupcije, nadalje za odkrivanje in prijetje storilcev, iskanja oseb, ki so kakorkoli povezane z že storjeno ali še ne zagrešeno korupcijo. Omenim naj, da je v letu 2009 Slovenska policija vzpostavila možnost anonimne e-prijave korupcijskih kaznivih dejanj. Da bi bili pri preiskovanju korupcije čim bolj učinkoviti, je potrebno nenehno sodelovanje tako nacionalno kot mednarodno, izredno

---

<sup>11</sup> MKZNP - Konvencija ZN proti korupciji - Zakon o ratifikaciji Konvencije Združenih narodov proti korupciji, Ur.l. RS-MP, št. 5/2008; v Sloveniji je Konvencija ZN proti korupciji ratificirana in implementirana od 6. februar 2008 dalje.

<sup>12</sup> Naj bi preprečevali nastajanje korupcije – pomeni, da med organi najdemo organ-e, ki preventivno funkcijo neposredno izvajajo ter organ-e (Komisija za preprečevanje denarja, Urad za preprečevanje pranja denarja), ki te funkcije ne opravljajo niti posredno kaj šele neposredno oz. pro-aktivno (sodišče, državno tožilstvo).

<sup>13</sup> Organi, ki naj bi skušali vplivati na preventivno funkcijo korupcije - po znanemu latvijskemu kriminologu Aleksandras.Dobrynina naj bi bili vsi državni in nedržavni organi, ki se (ne)posredno ukvarjajo z denarjem.

pomembno pa je tudi aktivno sodelovanje posameznikov. Pri aktivnem sodelovanju posameznika gre za to, da stopnja vključevanja v preventivno delovanje nastanka korupcije zajema človekovo integriteto, etiko in moralo iz česar sledi, da si stopnjo preventive piše vsak sam. Ko se bomo začeli individualno ukvarjati s preventivnimi ukrepi nastanka korupcije, bomo začeli razmišljati o krepitvi omenjenih človeških lastnosti (integriteta, etika in morala). Preventivno delovanje boja zoper korupcijo skušam primerjati s procesom ozaveščanja in trajnostnega razvoja varovanja in skrbi za okolje. Gre za proces, ki se začne graditi v rani mladosti vsakega posameznika. Menim, da bi bilo potrebno opismenjevanje boja zoper korupcijo umestiti v šolske učne načrte, o tem govoriti na glas - transparentno, praktično uvajati mehanizme, ki bodo potencialne možne situacije koruptivnosti preprečevali, itd .

### 2.3.1 Policija (statistični podatki; delo policije na področju preiskovanja korupcijskih kaznivih dejanj<sup>14</sup>)

Kot preventivno delovanje na področju koruptivnih dejanj Policija uvaja tako imenovano e-prijavo, pri čemer gre omogočiti slehernemu državljanu RS, da prijavo korupcije odda anonimno. Drugih proaktivnih izvajanj /akcij/ dejanj Policija še ni vključevala. Da bi se s problemom lahko proaktivno ukvarjali, je potrebno stopnjo korupcije izmeriti.<sup>15</sup> S pomočjo letnih statistik, bom skušala prikazati delovanje organa pregona, ki posredno vpliva na preventivno<sup>16</sup> delovanje.

Leto 2006 se je število obravnavanih korupcijskih kaznivih dejanj povečalo s **17** (leto 2005) na **44**, prevladovala pa so kazniva dejanja jemanja in dajanja podkupnine. Večino teh kaznivih dejanj je policija odkrila s pomočjo **prikritih preiskovalnih ukrepov in drugih metod dela**, povečala pa se je tudi pripravljenost državljanov za prijavljanje teh kaznivih dejanj.

Leto 2007 je Policija vložila kazenske ovadbe ali poročila v njihovo dopolnitev za **19** tipičnih *korupcijskih kaznivih dejanj* kar je kljub upadu v primerjavi s prejšnjim letom še vedno več kot 7 v letih 2004 in 2005. Poleg tega je za 28 korupcijskih dejanj poslala državnemu tožilstvu poročila po desetem odstavku 148. člena Zakona o kazenskem postopku. Kazenske ovadbe ali poročila v njihovo dopolnitev je vložila tudi za **69** kaznivih dejanj s področja gospodarske kriminalitete, ki so vsebovala elemente korupcije. Gre za kazniva dejanja, ki jih je začela preiskovati kot korupcijska kazniva dejanja, po končanem pred-kazenskem postopku pa je vložila ovadbe za kazniva dejanja zlorabe uradnega položaja in pravic ter zlorabe položaja in pravic.

V letu 2008 pa je Policija na področju korupcije obravnavala **46** kaznivih dejanj tipične korupcijske kriminalitete, od katerih je bilo 18 kaznivih dejanj zaključenih s podajo kazenske ovadbe, kar je 5,2 % manj kot v letu 2007 (19), za **32** korupcijskih kaznivih dejanj so bila podana poročila na podlagi 10. odstavka 148. člena ZKP. Policija je obravnavala in s kazensko ovadbo zaključila tudi **8 gospodarskih kaznivih dejanj** (244.čl. KZ-1 - Zloraba položaja ali pravic in člen 261.čl. KZ-1 - Zloraba uradnega položaja ali pravic) s **posrednim elementom korupcije**. Gre za kazniva dejanja, preiskovanje le-teh dejanj se je začela kot korupcijsko kaznivo dejanje, po pred-kazenskem postopku pa so bila ta kazniva dejanja zaključena kot gospodarska kazniva dejanja.

Rezultati kažejo, da se glede na pretekla leta število koruptivnih zadev povečuje, kar pomeni, da je več prijav, odkritih in zaključenih zadev, povezanih s korupcijo. Gre za progresivno naraščajo, kar pomeni, da naj bi se stopnja korupcije povečevala. Z njo se povečuje tudi stopnja odkritih in zaključenih zadev. Moje mnenje temelji na tem, da je vse več vidnega polja koruptivnih dejanj zato, ker se o tem več govori, piše v medijih, nadzira s strani notranjih in zunanjih služb. Vidno polje se širi in razgrinja, skuša postati javno, hkrati transparentno in dostopno vsem.

<sup>14</sup> Gre za dejanja, ki se dotikajo korupcije kot negativni družbeni pojav v ožjem smislu: *kršitev proste odločitve volilcev* (151. čl. KZ-1), *sprejemanje podkupnine pri volitvah* (157. čl. KZ-1), *nedovoljeno sprejemanje daril* (241. čl. KZ-1), *nedovoljeno dajanje daril* (242. čl. KZ-1), *jemanje podkupnine* (261. čl. KZ-1), *dajanje podkupnin* (262. čl. KZ-1), *sprejemanje daril za nezakonito posredovanje* (263. čl. KZ-1) ter *dajanje daril za nezakonito posredovanje* (264. čl. KZ-1).

<sup>15</sup> Stopnjo korupcije merijo številne (ne)vladne organizacije, med drugim zelo znana *Transparency International*, skupina *GRECO*, *CJMMK* Ljubljana ter druge državne organizacije in mednarodni inštituti. Stopnja korupcije je način merjenja in primerjave pojavnosti korupcije med državami.

<sup>16</sup> Preventivno delovanje na področju korupcije je zavedanje samega pojava. Zavedanje korupcije se izvaja preko prikaza rezultatov porasta prijav, preiskanih zadev, obtoženih in obsojenih zadev, ki se nanašajo na korupcijo. Čim bolj je organ pregona uspešen pri odkrivanju k.d., tem bolj je pojavljanje korupcije prepoznavno, zaznavno, s tem tudi tvegano.

### 2.3.2 Vrhovno državno tožilstvo (statistični podatki; delo državnih tožilcev (DT)-preiskovanje, obravnavanje koruptivnih zadev)

Naslednji organ je Državno tožilstvo.<sup>17</sup> DT je organ, ki kazniva dejanja, povezanih s korupcijo preganja po uradni dolžnosti ali na predlog drugega. V skladu z Zakonom o kazenskem postopku (45.čl. ZKP-1) je državni tožilec pristojen, da odkriva kazniva dejanja, izsledi storilce in usmerja predkazenski postopek. Od preiskovalnega sodnika zahteva, da formalno začne preiskavo, vloži obtožnico zoper osumljenca in se pritoži na sodbe, ki še niso pravnomočne. Leta 1999 sprejeti Zakon o državnem tožilstvu je prinesel boljšo pravno osnovo za delovanje Skupine državnih tožilcev za posebne zadeve (SDTPZ), ki je začela z delom leta 1995. Ta skupina je zadolžena za pregon storilcev kaznivih dejanj organizirane kriminalitete, kamor sodi tudi korupcija za katero je posebej omenjeno, da sodi v pristojnost te skupine. Skupina deluje na celotnem slovenskem ozemlju. Okrožni tožilci imajo dolžnost obveščati SDTPZ o primerih, ki sodijo v njeno pristojnost, kakor hitro zanje izvedo. Zgodovinsko gledano so bile kriminalne združbe vedno korak pred organi odkrivanja in pregona kar ni nič novega in velja tudi sedaj. Ker se kriminalne združbe mednarodno povezujejo, je Slovenija že aprila 2004 sprejela Zakon o ratifikaciji konvencije Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu, kar je posledično pomenilo tudi spremembe Kazenskega zakonika. Preprečevanje in zatiranje organizirane kriminalitete zato že nekaj časa ne more biti več stvar posamezne države, temveč moramo vzpostaviti kar se da učinkovito mednarodno sodelovanje. Bistveno za dober rezultat posebne tožilske skupine je sodelovanje s policijo, boljše rečeno policijsko sodelovanje s tožilci. Tu pa najdemo številne praktično-teoretične šibke točke. Ker je veliko policijskih ovadb tako materialno kot procesno nepopolnih je potrebno poudariti, da je za učinkovitejše delo potrebno skupno delovanje. Bistven okvir razmejitve pristojnosti, nalog in dela med policijo in tožilstvom je začrtan v ZKP-1. V določenih razmerah je sodelovanje med skupino in policijo dobro. Menim, da se bo moralo v prihodnje sodelovanje povečati tudi na ta način, da bomo že v najzgodnejših fazah odkrivanja in raziskovanja zahtevnih kaznivih dejanj, predvsem gospodarskega kriminala, v odkrivanje in preiskovanje koruptivnih procesov pritegnili ustrezne strokovnjake finančne, računovodske, davčne stroke. Prav tako kot Policija, se tudi DT neposredno ne ukvarja s preventivnimi ukrepi.

### 2.3.3 Sodišča (statistični podatki; delo sodišč na področju rešljivosti zadev)

Leto 2005 je sodstvo prejelo v delo **4.783** zadev (15,1% več kot v letu 2004), rešilo jih je **4.583** (13,8% več kot v letu 2004), nerešenih zadev na dan 31.12.2005 je ostalo 4.478 zadev (4,7% več kot na dan 31.12.2004). Povprečen čas potreben za rešitev zadev (če upoštevamo vse zadeve) je bil v letu 2005 **11,2 meseca** (12,4 v letu 2004), vendar so med oddelki velike razlike. Najdaljši povprečni čas za rešitev zadeve je na upravnem oddelku - 16,8 meseca, najkrajši pa na delovno-socialnem oddelku – 4,3 meseca. Vrhovno sodišče, ki je po Ustavi RS najvišje sodišče v državi, je zaradi neustrezne procesne zakonodaje preveč obremenjeno z novimi zadevami, kar kažejo tudi podatki, ki jih je Vrhovno sodišče pridobilo v teku svoje mednarodne dejavnosti. Kljub temu, da se je število rešenih zadev v primerjavi z letom 2001<sup>18</sup> povečalo kar za 25,6%, ni prišlo do zmanjšanja števila nerešenih zadev, ampak celo do povečanja za 24,5%, saj se je število novih zadev v istem obdobju povečal za 32,4%. Leto 2006 pa je sodišče prejelo v delo **5.158** zadev (7,8 % več kot v letu 2005), rešilo jih je **4.644 (6,3 % več kot v letu 2005)**, nerešenih pa je na dan 31.12.2006 ostalo 4.985 zadev (11,3 % več kot na dan 31.12.2005). Pri pregledu gibanja in reševanja zadev na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije in primerjavi s prejšnjimi leti je potrebno upoštevati ustanovitev Upravnega sodišča Republike Slovenije dne 1.1.1998, na katerega je bilo preneseno 3.751 zadev, ki so že bile vpisane pri Vrhovnem sodišču RS, hkrati pa je ustanovitev tega sodišča vplivala tudi na priliv novih zadev.

<sup>17</sup> Pri obravnavanju korupcijskih kaznivih dejanj se državni tožilci srečujejo s problemom dokazovanja. Ta dejanja je težko odkriti in dokazovati, saj materialnih dokazov ponavadi ni, saj pri dejanju v večini primerov sodelujeta dve osebi, ki sta storilca kaznivega dejanja in se praviloma v sodnem postopku branita z molkom, pričevanje prič pa je pogosto nezanesljivo. Drug problem predstavljajo kazenske ovadbe anonimnih oseb ali tistih, ki zaradi svojega nezadovoljstva z delom pristojnih organov prijavljajo vrsto domnevnih storilcev, za katere se izkaže, da kaznivih dejanj niso storili. V Sloveniji smo leta 2007 dobili specializirani oddelek za odkrivanje, preiskovanje in pregon kaznivih dejanj, ki jih storijo policisti in druge uradne osebe s pooblastili policije v predkazenskem postopku.

<sup>18</sup> Primerjava s prejšnjimi leti je metodološko vprašljiva, zaradi prenosa dela upravnih zadev na Upravno sodišče RS v letu 1998 in 2000.

Sodišče je v letu 2007 prejelo v delo **5.090** zadev (1,3 % manj kot v letu 2006), rešilo jih je **4.763 (2,6 % več kot v letu 2006)**, nerešenih pa je na dan 31. 12. 2007 ostalo 5.315 zadev (6,6 % več kot na dan 31. 12. 2006). Primere korupcije razsojajo sodišča, ki so po slovenski ustavi pristojna, da odločijo o pravicah in obveznostih vsake osebe. Ustava, Zakon o sodiščih in Zakon o sodniški službi urejajo organizacijo sodnega sistema. Sodni sistem je razdeljen na štiri stopnje sodišč: 44 okrajnih sodišč obravnava na področju kazenskega prava primere z najvišjo kaznijo do 3 let zapor; 11 okrožnih sodišč obravnava kazenske primere s kaznijo višjo kot 3 leta zapor, kar vključuje tudi pasivno podkupovanje; 4 višja sodišča, ki obravnavajo pritožbe proti sodbam in odločitvam, ki so jih sprejela okrajna in okrožna sodišča ter Vrhovno sodišče Republike Slovenije, ki se ukvarja z izrednimi pravnimi sredstvi proti odločitvam višjega sodišča na podlagi kršitev materialnega prava in resnih kršitev procesnega prava. Za uporabo pravnega sredstva pred Vrhovnim sodiščem ni potrebno posebno dovoljenje. Na vseh sodiščih je zaposlenih 714 sodnikov. Slovenija ima tudi Ustavno sodišče, ki je pristojno za preverjanje usklajenosti zakonodaje z ustavo in z mednarodnim pravom ter pritožb o domnevnih kršitvah temeljnih pravic in svoboščin.

Drugi organi, ki naj bi prav tako posredno vplivali (opozarjali, odkrivali, preverjali) na pojav korupcije so Računsko sodišče, ki mora pri odločanju glede letnega načrta revizij upoštevati predloge članov parlamenta in parlamentarnih teles, vade, ministrstev in lokalnih oblasti. Tako 25.čl. ZRacS-1 pove, da se letno normirano revidiranje nanaša na porabi državnega proračuna, na porabi ZZZS, na porabi ZPIZ-a, na porabi določenega števila lokalnih uprav in občin ter na porabi določenega števila izvajalcev javnih služb in negospodarskih javnih služb.

Parlamentarna Komisija po Zakonu o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (ZNOJF-1) ter Revizijska komisija po Zakonu o javnih naročilih (ZJN-1) prav tako prispevata k posredni preventivi. Na področju neposredne preventivne dejavnosti bi bila potrebna nova preventivna, nadzorstvena shema. Prav tako v Davčni upravi RS, ki preko Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2) in drugimi pripadajočimi zakoni skuša vplivati zgolj s sankcijo. Urad za preprečevanje pranja denarja pa skuša z nadziranjem in usklajevanjem izvajanja usmeritev in ukrepov proti korupciji delovati pro-aktivno.

## **2.4 Zakonska ureditev preprečevanja korupcije po Konvenciji ZN proti korupciji**

V *javnem sektorju* (8.čl. *Konvencije ZN proti korupciji*) je potrebno pristopiti k programom, ki vključujejo napotila na pravila in standarde ravnanja na posameznih področjih.

Pogodbenica konvencije se vseskozi trudijo, da sprejemajo, uporabljajo in izboljšujejo postopke za izbiranje, zaposlovanje, stalnost, napredovanje in upokojitev uradnikov. Za izbiro in usposabljanje posameznikov za javne položaje vključujejo posebne postopke, ki veljajo kot posebej občutljivi za korupcijo. Po potrebi izvedejo kroženje takih posameznikov na druge položaje. Spodbujajo programe izobraževanja in usposabljanja za izpolnjevanje zahtev po pravilnem, poštenem in ustreznem opravljanju javnih nalog in za zagotavljanje specializiranega in ustreznega usposabljanja za ozaveščanje o nevarnosti korupcije. Pravila ravnanja za javne uslužbence so zapisana v Mednarodnem kodeksu ravnanja za javne uslužbence, priložen k resoluciji Generalne skupščine 51/59 z dne 12. decembra 1996. Pri *javnih naročilih ter pri upravljanju z javnimi financami* (9.čl. *Konvencije ZN proti korupciji*) je potrebno poudariti vzpostavitev ustreznih sistemov javnih naročil, ki temeljijo na preglednosti (transparentnosti<sup>19</sup>), na lojalni konkurenci in objektivnih merilih pri odločanju. Spodbujanje preglednosti in odgovornosti pri upravljanju javnih financ se vrši s pomočjo postopkov za sprejetje državnega proračuna, s pravočasnim poročanjem o prihodkih in odhodkih, s pomočjo računovodskih in revizijskih standardov in povezanega pregleda nad delovanjem, itd. Učinkoviti in uspešni sistemi obvladujejo tveganja in notranji nadzor. Pri neizpolnjevanju zahtev pa ustrezno ukrepajo.

Gre za uvajanje ukrepov, ki so v skladu s temeljnimi načeli notranjega prava, saj se le tako ohrani neoporečnost računovodskih knjig, evidenc, računovodskih izkazov ali drugih dokumentov, povezanih

---

<sup>19</sup> Transparentnost – gre za razvidno, jasno-st : zveza med pojavoma ni transparentna / besedilo je sorazmerno transparentno jasno, razumljivo; gre za vnaprej javno in pregledno informacijo, ki je na voljo vsem ljudem



z javnimi odhodki in prihodki ter prepreči ponarejanje. Tovrstni sistemi, ki pri uporabi upoštevajo ustrezne mejne vrednosti, vključujejo (po Konvenciji ZN proti korupciji):

- **javno obveščanje o postopkih javnih naročil in pogodbah**, vključno z informacijami o razpisih za zbiranje ponudb in pomembnimi ali z njimi povezanimi informacijami o dodelitvi posla, kar morebitnim ponudnikom omogoča dovolj časa, da se pripravijo in predložijo svoje ponudbe;
- **vnapij določene pogoje za sodelovanje**, vključno z merili za izbiro in dodelitev ter razpisnimi pravili, in njihovo objavo;
- **uporabo objektivnih in vnapij določenih meril** za odločitve o javnih naročilih, s čimer se omogoči poznejše preverjanje pravilne uporabe pravil ali postopkov;
- **učinkovit sistem notranje revizije**, vključno z učinkovitim sistemom pritožbe, da se zagotovijo pravna sredstva, kadar se ne upoštevajo pravila ali postopki iz tega odstavka;
- po potrebi ukrepe za ureditev vprašanj, ki se nanašajo na osebe, odgovorno za javna naročila, kot so prijava interesa za posamezna javna naročila, postopki pregleda in zahteve po usposabljanju.

Kot zelo pomemben ukrep gre omeniti preglednost in transparentnost v javni upravi (10.čl. Konvencije ZN proti korupciji). Pomemben je nadzor nad organizacijo, delovanjem in postopki odločanja znotraj javno uprave. Tako gre za sprejemanje postopkov ali predpisov, ki omogočajo javnosti, da pridobi informacije o organizaciji, delovanju in postopkih odločanja javne uprave in ob ustreznem upoštevanju varovanja zasebnosti in osebnih podatkov o odločitvah in pravnih aktih, ki zadevajo posameznike. Nadalje gre za poenostavitev upravnih postopkov, kadar je to primerno, da se olajša dostop javnosti do pristojnih organov odločanja ter za objavljanje informacij, ki lahko vključujejo redna poročila o nevarnostih za korupcijo v državni upravi. Ključni organ, ki s pomočjo plasiranja ukrepov za krepitev integritete in preprečitev možnosti za korupcijo je neodvisno sodstvo. Gre za pravila, ki se nanašajo na njihovo neodvisno delovanje (11.čl. Konvencije ZN proti korupciji).

Kot zelo problematičen sektor, na področju katerega je potrebno veliko usklajevanj s temeljnimi načeli delovanja je tudi zasebni sektor (12.čl. Konvencije ZN proti korupciji). Ukrepi za preprečitev korupcije v zasebnem sektorju so:

- sprejemanje na področju izboljševanja računovodskih in revizijskih standardov;
- zagotovitev učinkovite, sorazmerne in civilno-upravne ali kazenske sankcije za neizpolnjevanje takih ukrepov;
- spodbujanje, sodelovanje med organi odkrivanja in pregona ter subjekti zasebnega sektorja;
- spodbujanje razvoja standardov in postopkov, namenjenih varovanju integritete subjektov zasebnega sektorja, vključno s pravili ravnanja za pravilno, pošteno in ustrezno opravljanje dejavnosti vseh poslovnih subjektov;
- preprečevanje nasprotij interesov in spodbujanja dobre poslovne prakse v poslovnih subjektih in v pogodbenih odnosih poslovnih subjektov z državo.

Ukrepi temeljijo na spodbujanju preglednosti med subjekti zasebnega sektorja. Ukrepi zagotavljajo, da imajo zasebni poslovni subjekti ob upoštevanju njihove strukture in velikosti zadostne notranje revizijske kontrole, da lahko pomagajo pri preprečevanju in odkrivanju korupcije in da se računovodska evidenca in potrebni računovodski izkazi takih zasebnih poslovnih subjektov ustrezno revidirajo in potrjujejo.

Da bi v zasebnem sektorju kar se da preprečevali korupcijo, mora vsaka pogodbenica sprejeti potrebne ukrepe za prepoved dejanj, izvedenih z namenom storitve katerih koli kaznivih dejanj. Predvsem se ukrepi vršijo na področjih kot so: ne-knjiženje računovodskih evidenc; opravljanja ne-knjiženih ali neprimerno opredeljenih poslov, evidentiranja neobstoječih stroškov, knjiženja obveznosti z nepravilno navedbo njihovega namena; uporabe ponarejenih dokumentov in namerno uničenja knjigovodskih listin prej kot je predvideno z zakonom. Zato je potrebno vzpostaviti trdno delovno integriteto. Kot primer naj omenim, da obstaja vsesplošna prepoved davčnih olajšav za stroške za podkupnine, ki so eden od znakov kaznivih dejanj in tudi kadar je primerno za druge stroške, ki nastanejo pri podpiranju korupcijskega ravnanja. Kot zelo kompleksno vlogo pri reševanju vprašanja boja proti korupciji ima civilna družba ter njeno sodelovanje. Gre za spodbujanje aktivnega

sodelovanja posameznikov in skupin zunaj javnega sektorja; to so civilna družba, nevladne organizacije in druge skupnosti. To sodelovanje se krepi z ukrepi kot so: spodbujanje preglednosti odločanja ter prispevanja javnosti k odločanju; zagotavljanje učinkovitega dostopa javnosti do informacij; izvajanje dejavnosti obveščanja javnosti, ki prispevajo k zavračanju korupcije, kakor tudi programov izobraževanja javnosti, vključno s šolskimi in univerzitetnimi učnimi načrti; upoštevanje, spodbujanje in varovanje svobode pridobivanja, prejemanja, objavljanja in širjenja informacij o korupciji. Za to svobodo lahko veljajo omejitve, vendar le take, ki jih določa zakon in so potrebne: zaradi spoštovanja pravic in ugleda drugih; zaradi varovanja državne varnosti, javnega reda, javnega zdravja ali morale.

Ukrepi za preprečevanje pranja denarja (13.čl. Konvencije ZN proti korupciji ) so vezani na okvire zmožnosti posamezne države članice. Vsako od njih skuša vzpostavi celovit notranji sistem predpisov in nadzora za banke in nebančne finančne ustanove, vključno s fizičnimi ali pravnimi osebami, ki opravljajo uradne ali neuradne storitve za prenos denarja ali vrednosti. Upravni in regulativni organi, organi odkrivanja in pregona naj bi sodelovali in izmenjavali informacije na državni in mednarodni ravni v skladu s pogoji, ki jih predpisuje notranje pravo vsake države pogodbenice. S pomočjo tako postavljenega sistema gre preučiti možnosti za ustanovitev finančne obveščevalne enote, ki bi delovala kot nacionalni center za zbiranje, preučevanje in širjenje informacij v zvezi z morebitnim pranjem denarja. Z dotično temo se pri nas ukvarja Urad za preprečevanje pranja denarja. Eden izmed ustreznih in uresničljivih ukrepov, ki od finančnih ustanov, vključno z izplačilnimi (remitenti), zahtevajo, da: na obrazce za elektronski prenos sredstev in z njimi povezana sporočila vključijo točne in popolne podatke o izdajatelju plačilnega naloga; podatke ohranijo v celotni plačilni verigi in poostrijo nadzor nad prenosi sredstev, ki ne vsebujejo popolnih podatkov o izdajatelju plačilnega naloga. Ključni element pri reševanju problema pranja denarja je poleg izredno močnega davčnega sistema tudi svetovno ter med regionalno sodelovanje pravosodnih organov, organov odkrivanja in pregona ter sodelovanje med drugimi organi, ki urejajo finančno področje.

Zelo slikovito obarvan primer korupcije v Sloveniji, ki je bil posut s tovrstnimi razpravami; npr.: Zelo slikovit primer je primer župana Mestne Občine Koper ter njegovega pravnega pooblaščenec, odvetnik Franc Matoz (Šlo je za nezakonito podajanje pravnega pouka bivši uslužbenki MOK<sup>20</sup> oz. za zlorabo njenega imena ter neupravičena pravna interpretacija proti bivši uslužbenki MOK.). Poznani so primeri kot so: projektiranje in izgradnja onkološkega inštituta v RS, neupravičena potovanje županov nekaterih občin na stroške davkoplačevalcev (primer: potovanje v Barcelono leta 2007 za župane občine Cerklje, Škofja Loka, Železniki, Šenčur- prejemanje daril v obliki denarja oz. plačanega potovanja ), vse to so dovolj zgovorni podatki, ki nakazujejo, da klub natančni opredelitvi in sistematizaciji javnih naročil, prijav javnih projektov, utemeljevanj in birokracije se da zaobiti zakon (www.rs-rs.si, 2008). Podatek nam pove, da nadzor oz. revizija, ki se vrši nad prej omenjenimi dejanji šepa, ni zadosten, ni dosleden.

### 3 Zaključek

Omenjena Konvencija predstavlja ustanovitev in delovanje preventivnih protikorupcijskih organov ter inštitucij. Skozi posamezne določbe skuša povečati transparentnost pri financiranju tako javnega kot zasebnega sektorja. Podrobno se dotika sistema javnih naročil, ki naj bi temeljil na objektivnih kriterijih odločanja ter konkurenčnosti. Iz Konvencije izhaja, da podpisnicam nalaga vzpostavitev obstoja neodvisnih organov, ki bodo preprečevali korupcijo z izvajanjem preventivnih strategij in politik. Prav tako naj bi nadgrajevali in širili znanje o preprečevanju korupcije »ozaveščanje« pojava korupcije«. Pri nas se je po vstopu v skupino GRECO razvila Komisija za preprečevanje korupcije, ki je povsem neodvisen in samostojen organ. Gre za pro-aktiven organ, ki naj bi širil osveščenost pojava korupcije, opozarjal na konsekvence le-tega pojava, v javnost trasiral preventivno strategijo in politiko preprečevanja korupcije. Skratka Komisija je edina, ki se ukvarja s strategijo preventivnega delovanja po Konvenciji ZN proti korupciji. Konvencija je dokument, ki zavezuje podpisnice, da v svoji kazenskoopravni zakonodaji inkriminira podkupovanja svojih javnih uslužbencev, aktivno

---

<sup>20</sup> MOK – Mestna občina Koper

podkupovanje tujih javnih uslužbencev, poneverbo, protipravno pridobitev ali drugačno zlorabo premoženja s strani javnega uslužbenca, pranje denarja ter oviranje dela pravosodnih organov. V Sloveniji imamo v novem KZ inkriminirana v uvodu našeta kazniva dejanja, ki se nanašajo na boj proti korupciji.

Namen Konvencija je sodelovanje organov iz vseh področjih, ki skušajo preventivno vplivati na nastanek korupcije. Še več, Konvencija spodbuja podpisnice k sodelovanju in dajanju posebnih oblik medsebojne pravne pomoči.<sup>21</sup>

Za boljše razumevanje koruptivnega dejana naj izpostavim notranje in zunanje razmerje dejanja. Tekom prispevka skušam poudariti, da temeljni postulati, to so ukrepi za boj proti korupcijo skušajo prepričati širšo javnost k preventivni vznesenosti nastajanja, preprečevanja korupcije. Tako Konvencija vsebuje številne ukrepe, ki naj bi se uveljavljali pri preprečevanju nastanka korupcije pri odkrivanju in post-koruptivnem ravnanju.

Ker je korupcija večplasten družbeni pojav, pride do različnih interpretacij. Merljivost korupcije<sup>22</sup> je potrebno opredeliti, ji določiti neko lestvico, jo rangirati,<sup>23</sup> le-to prilagoditi določenim slovenskim standardom. Samo tako lahko dobimo koohezivno<sup>24</sup> oceno dejanske korupcije v Sloveniji bodisi na gospodarske bodisi na negospodarskem področju.

Ukrepi proti nastanku korupcije so v Konvenciji ZN zelo natančno opredeljeni. Kot sem že omenila, se v Sloveniji za poenotenje pojma korupcija situacija izboljšuje. Opredelitev in izvajanje pojmov kot so: integriteta, etika, top management, nezdržljivost opravljanja več funkcij hkrati je nekaj kar pripomore k preprečevanju nastajanja, odkrivanju in zatiranje korupcije.

V splošnem bi morale prepričanje večjega števila odkritih koruptivnih dejanj pomeniti večji in boljši uspeh organov pregona nasproti korupciji. Merilo uspešnosti zoper korupcijo ni število obsojenih primerov na sodišču, marveč prijavljenih sumov, razlogov za sum, podanih obtožnic na DT. Vse to je doprinos k višji preiskovanosti k.d. Hkrati ne smemo pozabiti, da se ves čas razvijajo nove in nove oblike k.d.

V Sloveniji progresivna stopnja koruptivnosti ne pomeni večje ogroženosti, marveč višjo stopnjo osveščenosti, preiskovanosti, osveščenosti zaznavanja / prijavljanja / spreminjanja starodobnega pogleda na korupcijo / koruptivne situacije. V kolikor se bodo na javnih ter zasebnih mestih pojavljala transparentna in realna pojmovanja, bo to dvignilo vsesplošno ozaveščenosti, integriteto in stabilnost, ki ji še tako bagatelna korupcija ne bo kos. O pojavu korupcija je potrebno govoriti konstruktivno, pazljivo in previdno. Pri pojmovanju, razčlenjevanju, reševanju vprašanja korupcije je potrebno govoriti eksaktno, natančno in oprijemljivo.

Zakaj govorimo, da ima korupcija preden se pojavi oz. ob nastanku negativno konotacijo? Predpostavka, da je korupcija negativni družbeni pojav je vsesplošna floskula, ki nam bolj malo pomeni. Kadar se vprašamo zakaj se korupcija, ki je negativni pojav za družbo sploh pojavlja, lahko dobimo različne odgovore. Odnos dveh strank, ki sta vključeni v koruptivni proces je v osnovi za njiju pozitiven kar pomeni, da za stranki nima negativnih učinkov. Zakaj je korupcija družbeno negativni pojav pa pove dejstvo, da je individualni odnos med dvema koruptivnima strankama navzven negativen, saj družbi kot celoti prinaša negativne, ne-nadzorljive, nepravilne, nesistematične nazore, dejanja, sisteme ter pojmovanja. Če bi delovanje korupcije družbeno zaživel kot pozitivno, potem bi govorili o koruptivnem delovanju državnega aparata in ne več o demokratični, razvijajoči se državni ureditvi. Začelo bi veljati talionsko načelo; oko za oko, zob za zob. Zmaga tisti, ki je močnejši.

---

<sup>21</sup> Mednarodno sodelovanje pri odkrivanju korupcije je zelo pomemben faktor. Kärrstrand Klas in Jonsson Michael analizirata problematiko pranja denarja v baltiki regiji, ki jo v te namene že dolgo izkoriščajo tako domače kot tuje organizirane kriminalne skupine, povezane tudi z drugimi kaznivimi dejanji, kot so politična korupcija, spletni finančni kriminal, organizatorji katerega delujejo v Rusiji, tihotapljenje in trgovina s prepovedanimi drogami itd. Središče pranja denarja ostaja Latvija, ki pri odkrivanju in pregonu tovrstnega finančnega kriminala vse bolj napreduje, predvsem zaradi velikega mednarodnega pritiska (EU, ZDA) in ameriške podpore.

<sup>22</sup> Merljivost korupcije – nameravana preverljiva, objektivna identična lestvica merljivosti za posamezne vrste k.d. povezanih s korupcijo; npr. Kdaj govorimo o korupciji v gospodarstvu (gradbeništvo, elektronika, trgovina), kaj je to korupcija v javni upravi, ali obstaja korupcija v zasebnem sektorje kako jo opredeliti?

<sup>23</sup> Rangirati – nekaj razvrščati po redo-sledju, po hierarhiji, po ključu od začetka do konca.

<sup>24</sup> Kooheziven - biti povezan in povezljiv, imeti smiselno celoto.

## 4 Literatura

- Aromaa, Kauko. (2006). International key issues in crime prevention and criminal justice. *European experiences in preventing organised crime*. New York, 13-33.
- Dobrynina, Aleksandras. (2006). International key issues in crime prevention and criminal justice. *Assessment of activity effectiveness of anti-corruption bodies*. Helsinki: European Institute for Crime Prevention and Control. Publication series ; no. 50., Helsinki, 53-66.
- Duyne, P. C. van (ur.), JAGER, Matjaž (ur.). *Threats and phantoms of organized crime, corruption and terrorism : critical european perspectives*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, cop. 2004. 273 str.
- Duyne, P. C. van. Crime business and crime money in Europe. *Criminal finances and state of the art*. Nijmegen : Wolf, 2007.st.69-95.
- Käärstrand, Klas, Jonnson, Michael. The Baltic connection : money laundering in the Baltic region. *Jane's intelligence review*. Vol. 19, no. 9 (Sep. 2007), Latvia, 48-50.
- Kazenski zakonik. (2008). *Uradni list RS, št. 66/2008 - KZ-1*.
- Lampe von K., Per Ole Johansen.(2003). Criminal Networks and Trust; Paper presented at the 3rd annual meeting of the European Society of Criminology. Helsinki. Besedilo najdeno dne, 26.04.2009 na [www.organizedcrime.de/criminalnetworkstrust.htm](http://www.organizedcrime.de/criminalnetworkstrust.htm).
- Mnenje o korupciji v Sloveniji in po svetu*. (2009). Komisija za preprečevanje korupcije. Besedilo najdeno dne, 25.05.2009 na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=45>.
- OECD (2009). Besedilo najdeno dne, 25.05.2009 na: <http://www.oecd.org>.
- Skupina GRECO* (2000). Besedilo najdeno dne, 25.05.2009 na: [http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/mednarodni\\_akti/drugo/GRECO\\_2000\\_01.pdf](http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/mednarodni_akti/drugo/GRECO_2000_01.pdf).
- Slovar slovenskega knjižnega jezika - SSKJ. (2008). Besedilo najdeno dne, 20.4.2009 na: [http://commons.wikimedia.org/wiki/Commons:Community\\_Portal](http://commons.wikimedia.org/wiki/Commons:Community_Portal).
- Statistični letopis Transparency International 2008. (2008). Besedilo najdeno dne, 25.05.2009 na: [http://www.transparency.org/global\\_priorities/international\\_conventions](http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions).
- Statistični letopis Ministrstvo za notranje zadeve. (2009). Besedilo najdeno dne, 25.05.2009 na: <http://www.policija.si/index.php/statistika>.
- Statistični letopis Ministrstvo za pravosodje. (2009). Besedilo najdeno dne, 25.05.2009 na: [http://www.sodisce.si/sodna\\_uprava/statistika\\_in\\_letna\\_porocila](http://www.sodisce.si/sodna_uprava/statistika_in_letna_porocila).
- Statistični letopis Računskega sodišča. (2009). Besedilo najdeno dne, 25.05.2009 na: <http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/K86546B35F636AAC1C1257155004B3D11>.
- Statistični letopis Vrhovnega Državnega tožilstva. (2009). Besedilo najdeno dne, 25.05.2009 na: <http://www.dt-rs.si/strani/letnoporocilo.html>.
- Svet Evrope*. (2009). Besedilo najdeno dne, 25.05.2009 na: <http://www.coe.si>.
- Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma. (2007). *Uradni list RS, št. 60/2007 – ZPPDFT*.
- Zakona o preprečevanju korupcije. (2004). *Uradni list RS, št. 2/2004 – ZPKor*.
- Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (2006). *Uradni list RS, št. 20/2006 - ZNOJF-1*.
- Zakon o policiji. (2006). *Uradni list RS, št. 107/2006 – Zpol*.
- Zakon o računskem sodišču. (2001). *Uradni list RS, št. 11/2001- ZRacS-1*.
- Zakon o kazenskem postopku (2007). *Uradni list RS, št. 32/2007- ZKP*.
- Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja. (2007). *Uradni list RS, št. 26/2007 - ZRPJN*.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije Združenih narodov proti korupciji. (2008). *Uradni list RS, št. 22/2008 - MKZNPk*.
- Zakon o davčnem postopku. (2006). *Uradni list RS, št. 117/2006 - ZDavP-2*.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije Združenih narodov proti korupciji. (2008). *Uradni list RS, št. 5/2008 – MKZNPk*