

GRECO - SKUPINA DRŽAV PROTI KORUPCIJI

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

Greco Eval I Rep (2000) 3E

Final

**Svet Evrope
Skupina držav proti korupciji – GRECO**

Strasbourg, 15. december 2000

Prvi krog ocenjevanja

POROČILO O REPUBLIKI SLOVENIJI
(Sprejeto na 4. plenarnem zasedanju GRECO, 12-15. december 2000)

I. UVOD

1. Slovenija je prva članica GRECO, ki je bila ocenjena v prvem ocenjevalnem krogu. Ocenjevalno skupino GRECO (v nadaljevanju: OSG) so sestavljali stotnik Peter GARAJ, višji specializirani policist, Urad za organizirani kriminal, Oddelek za boj proti korupciji (Slovaška, policijski strokovnjak), g. Antonio VERCHER NOGUERA, državni tožilec na Vrhovnem sodišču (Španija, strokovnjak za tožilstvo) in g. Jacek GARSTKA, sodnik, Oddelek za mednarodno sodelovanje in evropsko pravo, Ministrstvo za pravosodje (Poljska, strokovnjak za strategije). OSG, ki se ji je pridružil g. Manuel LEZERTUA, izvršni sekretar GRECO, je obiskala Ljubljano med 12. in 15. septembrom 2000. Pred obiskom so strokovnjaki OSG prejeli zelo obširne odgovore na ocenjevalni vprašalnik (dokument GRECO Eval I (2000)12) in izvode ustrezne zakonodaje.
2. OSG se je srečala s predstavniki naslednjih slovenskih vladnih organizacij: Služba za evropske zadeve in mednarodno sodelovanje, Uprava kriminalistične policije, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Urad za usmerjanje in nadzor policije in Oddelek za pritožbe in notranjo zaščito – vse pri Ministrstvu za notranje zadeve; Vrhovno sodišče, Ministrstvo za zunanje zadeve, Komisija po Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo in Mandatno-imunitetna komisija Državnega zbora Republike Slovenije, Državno tožilstvo, Računsko sodišče, Revizijska komisija po Zakonu o javnih naročilih, Urad za preprečevanje pranja denarja, Ministrstvo za finance, Ministrstvo za pravosodje.

OSG se je srečala tudi s člani sledečih nevladnih ustanov: Slovenska gospodarska zbornica, predstavniki Univerze v Ljubljani, Združenje računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije, slovensko predstavništvo Transparency International (v ustanavljanju), Društvo novinarjev Slovenije.

Seznam oseb, s katerimi se je srečala OSG, je v dodatku I.

3. GRECO se je na svojem drugem plenarnem srečanju decembra 1999 odločil, da bo prvi ocenjevalni krog potekal od 1. januarja 2000 do 31. decembra 2001, in da bo v skladu s členom 10.3 statuta GRECO ocenjevalni postopek temeljil na naslednjih določbah:
 - vodilno načelo 3 (v nadaljevanju VN 3: organi, zadolženi za preprečevanje, preiskovanje, pregon in razsojanje o korupcijskih kaznivih dejanjih: pravni status, pooblastila, sredstva za zbiranje dokazov, neodvisnost in avtonomija);
 - vodilno načelo 7 (v nadaljevanju VN 7: specializirane osebe ali organi za zatiranje korupcije, sredstva, ki jih imajo na razpolago);
 - vodilno načelo 6 (v nadaljevanju VN 6: imuniteta pred preiskavo, pregonom in sojenjem o korupciji).
4. Po srečanjih, omenjenih v drugem odstavku, so strokovnjaki OSG sekretariatu predložili svoja osebna opažanja glede vsakega posameznega sektorja in predloge za priporočila. Sekretariat je pripravil osnutek poročila, ki odraža poglede OSG in ga je 29. novembra 2000 posredoval slovenskim organom. Vodja slovenske delegacije pri GRECO je posredoval pripombe svojih organov 4. decembra 2000. Potem ko so jih pregledali, so se strokovnjaki OSG strinjali, da jih vključijo v osnutek poročila.
5. GRECO je proučil osnutek ocenjevalnega poročila na svojem 4. plenarnem srečanju, ki je bilo v Strasbourgu od 12. do 15. decembra 2000. Prvo branje je bilo 13. decembra 2000. Poročilo je bilo sprejeto v prisotni obliki v drugem branju, 15. decembra 2000.

Osnovni cilj tega poročila je oceniti ukrepe, ki so jih sprejeli slovenski organi, in, kjer je to mogoče, tudi njihovo učinkovitost, da bi tako izpolnili zahteve, ki izhajajo iz VN 3, 6 in 7. V poročilu je najprej opisano stanje na področju korupcije v Sloveniji, splošna protikorupcijska strategija, ustanove in organi, ki so zadolženi za boj proti korupciji – njihovo delovanje, struktura, pooblastila, strokovno znanje, sredstva in specializacija – in sistem imunitete, ki preprečuje pregon posameznih oseb za korupcijska kazniva dejanja. Drugi del vsebuje kritično analizo prej opisanega stanja in še zlasti oceno, ali je vzpostavljeni sistem v Sloveniji docela združljiv z obveznostmi, ki izhajajo iz VN 3, 6 in 7. Na koncu poročila je seznam priporočil GRECO Sloveniji, da bi le-ta izboljšala svojo raven upoštevanja obravnavanih VN.

II. SPLOŠEN OPIS STANJA

a. Pojav korupcije in njeno zaznavanje v Sloveniji

6. Republika Slovenija, ki je postala samostojna država leta 1991, je relativno majhna država (20 000 km²), ki meji s Hrvaško, Italijo, Madžarsko in Avstrijo. Skupno število prebivalcev je ocenjeno na 2 milijona. V Sloveniji je družbeni bruto proizvod na prebivalca 9760 USD, kar je leta 2000 predstavljalo 70 odstotkov evropskega povprečja.
7. Slovenski pravni sistem ne opredeljuje izraza "korupcija". Vendar pa kazenska zakonodaja te države 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. Slovenija je nedavno sprejela Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja, ki se uporablja tudi za korupcijska kazniva dejanja in pranje denarja. 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 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 že ratificirala Kazenskopravno konvencijo o korupciji Sveta Evrope.

Slovenija predvideva možnost, da bi pristopila h Konvenciji o podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnih poslovnih transakcijah OECD in da bi postala članica Delovne skupine OECD o podkupovanju v mednarodnih poslovnih transakcijah.

8. Raven kriminala je pod povprečnimi evropskimi standardi. Glede na statistiko, ki jo je prejela OSG, je bilo v 1997 odkritih 37 173 kaznivih dejanj, od katerih jih je bilo 19 korupcijskih. V istem letu je bilo obtoženih 9 558 oseb in obsojenih 4 975, 13 od njih zaradi korupcijskih kaznivih dejanj. Leta 1998 je bilo odkritih 55 473 kaznivih dejanj, od katerih jih je bilo 33 korupcijskih. Bilo je 12 200 obtožb in 5729 obsodb, od katerih jih je bilo 16 za korupcijska kazniva dejanja. Leta 1999 je število odkritih kaznivih dejanj naraslo na 62 836, od katerih jih je bilo 56 korupcijskih. Za leto 1999 na razpolago ni bilo podatkov o obtožbah in obsodbah.

9. Čeprav številke v primerjavi z letom 1997 nakazujejo povečanje tako skupnega števila primerov kot števila korupcijskih primerov, se trend povečanja ne zdi posebej pomenljiv, saj so številke za leto 1999 zelo podobne tistim iz prejšnjih let (na primer 55 korupcijskih primerov leta 1994, 51 leta 1993). Kar je še pomembneje, statistika kaže majhno število korupcijskih primerov, tako absolutno kot tudi v deležu od skupne kriminalitete v Sloveniji. Še več, kot je bilo rečeno strokovnjakom OSK, sodi večina teh primerov v "majhno korupcijo", v katero so vpleteni nižji uslužbenci in samo peščica uslužbencev z višje ravni. Slovenski organi so strokovnjakom OSG povedali, da sta področji, ki sta najbolj izpostavljeni korupciji, javna naročila in zdravstveno varstvo.
10. Ni jasno, ali gre majhno število odkritih korupcijskih primerov pripisati dejstvu, da je Slovenija relativno "čista" država, ki se je je ta vrsta kriminalitete le bežno dotaknila. Strokovnjaki OSG so večkrat slišali razlago, da majhnost slovenske družbe odvrta korupcijo, ker je težko prikriti finančne koristi. Druga možna razlaga pa je, da se veliko korupcijskih primerov, še zlasti tistih, ki zadevajo visoke državne funkcionarje, dogaja, ne da bi jih pristojni organi opazili.
11. Po svetovnem indeksu korupcije, ki ga je pripravila Economist Intelligence Unit, je bila Slovenija v letu 1999 država z najmanjšo stopnjo korupcije v srednji in vzhodni Evropi. Po indeksu zapažanja korupcije, ki ga je leta 2000 pripravil Transparency International, je Slovenija na 28 mestu (od skupno 90 držav, ocena 5,5 od 10, druga med državami srednje in vzhodne Evrope). Vendar pa je treba povedati, da se je položaj Slovenije nekoliko poslabšal od leta 1999 (25. mesto, ocena 6 od 10, najboljša med državami osrednje in vzhodne Evrope). To bi lahko pomenilo, da zaznavanje korupcije narašča ali pa, da se slovenska družba bolj zaveda pojavov korupcije. To težnjo je mogoče opaziti v raziskavi javnega mnenja za obdobje 1990 – 1999 "Osveščenost o korupciji v slovenski družbi", ki jo je izvedla Fakulteta za družbene vede pri Univerzi v Ljubljani. Po tej raziskavi je 38 odstotkov vprašanih menilo, da so skoraj vsi ali večina javnih uslužbencev vpleteni v korupcijo, 49 odstotkov pa jih je menilo, da je le nekaj javnih uslužbencev vpletenih v korupcijo. 60 odstotkov vprašanih je dejalo, da je v zadnjih letih prišlo do povečanja korupcije in zlorab položaja.
12. Strokovnjake OSG je presenetilo neskladje med majhnim številom odkritih, preganjenih in kaznovanih dejanj in splošnim zaznavanjem naraščajoče in razširjene korupcije. Ena možnih razlag za to je, da se v nekaterih primerih osebe, vpletene v korupcijo, preganja in kaznuje zaradi drugih, povezanih kaznivih dejanj. Tudi poročanje medijev o nekaterih korupcijskih škandalih je bilo previdno omenjeno kot možna razlaga za javno percepcijo razširjenosti korupcije. Po mnenju nekaterih raziskovalcev, s katerimi se je srečala OSG, so spremembe v gospodarskem in političnem sistemu, prehod na tržno gospodarstvo in sprostitev v preteklosti vseprisotnega nadzora omogočili razmah korupcije. Slovensko gospodarstvo je še vedno pretežno pod nadzorom države. Strokovnjaki OSG so izvedeli, da 45 odstotkov družbenega bruto proizvoda izhaja iz gospodarskega sektorja, ki je pod nadzorom države. Zdi se, da se bo proces privatizacije nadaljeval in bo vključeval tudi banke in zavarovalnice. Po Transparency International Slovenia - v ustanavljanju so glavni dejavniki, ki so krivi za korupcijo, naslednji: šibke tržnogospodarske institucije, slabo upravljanje podjetij, premajhna zaščita majhnih delničarjev, preslabo uveljavljanje zakonov in pomanjkanje nadzora nad javnimi naročili in dodeljevanjem državnih subvencij. Slovenski organi so priznali, da je nizka stopnja odkrite korupcije razlog za zaskrbljenost, upoštevajoč veliko število nepravilnosti, ki so bile odkrite med procesom privatizacije.
13. Kljub zgoraj navedenemu, korupcija na splošno ni zaznana kot velika nevarnost za družbo. To so med obiskom poudarjali ne samo uslužbenci različnih državnih

organov, ampak tudi Gospodarske zbornice Slovenije, ki jih je bolj skrbela počasnost javne uprave kot pa korupcija med javnimi uslužbenci. Zgoraj omenjena javnomnenjska raziskava je pokazala, da je slovenska družba bolj tolerantna do majhne ("ulične") korupcije kot do velikih primerov.

b. Organi in institucije za boj proti korupciji

14. V Sloveniji ni bil ustanovljen noben organ, ki bi se ukvarjal samo s korupcijo ali ki bi koordiniral protikorupcijske dejavnosti različnih institucij. Po mnenju oblasti ni potrebe po takšnem organu glede na majhno število korupcijskih primerov, relativno preprosto organizacijo javne uprave, majhno število uslužbencev in potrebo, da se zberejo strokovnjaki z različnih ministrstev, ko gre za reševanje pomembnih primerov. Zato je naloga običajnih državnih institucij, da se ukvarjajo s korupcijo.

b1. Policija

15. V Sloveniji je en sam organ s policijskimi pooblastili, ki je zadolžen za odkrivanje in preprečevanje korupcijskih kaznivih dejanj – policija, ki je po Zakonu o policiji zadolžena za *»preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in prekrškov, odkrivanje in prijetje storilcev, izvajanje iskanja oseb in njihovo predajo pristojnim organom.«*

16. Policija je organizirana kot ločena struktura v okviru Ministrstva za notranje zadeve. Le-to ima veliko pristojnosti do policije, med drugim določanje smernic, priprava proračuna za policijo in nadzor nad njegovim izvajanjem, načrtovanje investicij, koordiniranje in načrtovanje informacijskih in telekomunikacijskih sistemov policije, nadzor in koordinacija izvajanja policijskih nalog itd. Policijo vodi generalni direktor policije, ki ga imenuje in razreši vlada na predlog ministra za notranje zadeve. Policija je organizirana na državni, regionalni in lokalni ravni. Slovenska policija šteje skupaj približno 6500 policistov.

V imenu ministra delo policije usmerja in nadzoruje Urad za usmerjanje in nadzor policije. Ta urad je tudi pristojen za pripravo prednostnih nalog za delo policije.

17. Na državni ravni je Generalna policijska uprava zadolžena za vodenje, usmerjanje in koordiniranje dela policijskih uprav. Zagotavlja tudi učinkovito in zakonito izvajanje policijskih nalog ter zaposlovanje, nadzor in usposabljanje policistov. Trenutno je Generalna policijska uprava razdeljena na policijske uprave, ki jih vodijo direktorji, ki jih imenuje in razreši minister za notranje zadeve na predlog generalnega direktorja policije.

18. Ena izmed teh uprav je Uprava kriminalistične policije. Razdeljena je na sedem sektorjev, eden izmed njih je Sektor za organizirano kriminaliteto. Slednji je sestavljen iz 5 manjših enot. Ena izmed njih je Oddelek za korupcijo (v nadaljevanju: OK), ki je bil ustanovljen nedavno, 1. aprila 2000. OK je pristojen za načrtovanje, organiziranje, usmerjanje in nadzorovanje dejavnosti na naslednjih področjih: korupcija v državnih organih in javnih organizacijah, korupcija v zvezi z državnimi pogodbami, investicijami, subvencijami in koncesijami, nezakonito posredovanje in druga korupcijska dejanja.

19. Osnovno preiskovalno delo se opravlja na regionalni ravni. Izvaja ga 11 regionalnih policijskih uprav, ki jih vodijo regionalni policijski direktorji, ki jih imenuje in razreši minister na predlog generalnega direktorja policije. Vsaka regionalna policijska uprava vključuje urad kriminalistične policije, ki je razdeljen na več skupin. Ena izmed teh skupin je skupina za organiziran kriminal, ki

neposredno preiskuje korupcijska dejanja na naslednjih področjih: korupcija v državnih organih in javnih organizacijah, korupcija v zvezi z državnimi pogodbami, investicijami, subvencijami in koncesijami, nezakonito posredovanje in druga korupcijska kazniva dejanja.

20. Na lokalni ravni policijo sestavljajo policijske postaje, ki so na splošno zadolžene za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje preprostih oblik vseh kaznivih dejanj, vključno s korupcijo.
21. Oddelek za korupcijo je bil ustanovljen aprila 2000. Sestavljajo ga policisti, ki so prišli iz drugih policijskih oddelkov, ker za ta oddelek niso bila pridobljena nova delovna mesta. Strokovnjaki OSG so izvedeli, da so bili policisti Oddelka za korupcijo izbrani med zaposlenimi v drugih policijskih oddelkih, z najmanj pet let praktičnih izkušenj v preiskovanju kaznivih dejanj, s posebnim poudarkom na poznavanju posebnih preiskovalnih tehnik, z diplomom iz ekonomije, prava ali policijske akademije, dobrim poznavanjem zakonodaje v zvezi z gospodarsko kriminaliteto in z dobro moralno preteklostjo.
22. V času obiska OSG v Sloveniji so bili v Oddelku za korupcijo zaposleni 3 policisti, odprlo pa naj bi se še nedoločeno število dodatnih delovnih mest. Enako kot preostali deli Sektorja za organizirani kriminal, kamor sodi, je tudi Oddelek za korupcijo uporabljal proaktivne preiskovalne tehnike za odkrivanje korupcije. Policisti Oddelka za korupcijo, s katerimi se je srečala OSG, so izrazili mnenje, da je to edini način za odkrivanje korupcijskih kaznivih dejanj. Policija ima pri svojih preiskavah pravico uporabljati številna pooblastila po Zakonu o policiji, kamor poleg običajnih policijskih pooblastil (od 33. člena dalje), po odobritvi generalnega direktorja policije, sodijo tudi prikrito delovanje in opazovanje (49. člen). Z nedavnimi spremembami Zakona o kazenskem postopku so bila policiji dodeljena še dodatna preiskovalna pooblastila. Tako ima policija pravico, pod določenimi pogoji in za določena kazniva dejanja, kamor sodi tudi korupcija, izvajati nadzor telekomunikacij in pisem, nadzor in snemanje pogovorov, nadzor in prikrit vstop v bivališča in dostop do računalniških sistemov. Za uporabo teh pooblastil je potrebna odredba preiskovalnega sodnika na zahtevo državnega tožilca. Policija lahko s pooblastilom državnega tožilca tudi izvaja fiktiven nakup in sprejemanje ali dajanje podkupnine ali darila.
23. Vsaka vloga za uporabo prej omenjenih posebnih preiskovalnih tehnik mora biti posredovana na Upravo kriminalistične policije. Če torej preiskava, ki poteka na regionalni ravni, terja uporabo takšnih tehnik, je potrebno s primerom seznaniti Upravo kriminalistične policije, ki bo od tega trenutka dalje vključena v preiskavo tega primera.
24. Primeri podkupovanja v zasebnem sektorju sodijo v pristojnost Sektorja za gospodarsko kriminaliteto, razen če obstajajo znaki, da je prisoten element organizirane kriminalitete. Za preiskavo zapletenih, večjih ali občutljivih primerov se ustanovijo posebne ad hoc skupine.
25. Strokovnjaki OSG so izvedeli, da je ustanovitev Oddelka za korupcijo že povzročila povečanje števila prijav korupcije na policijo. Od maja 2000 je Oddelek za korupcijo lahko uspešno zaključil preiskave primerov podkupovanja, povezanih z nezakonitimi migracijami, izdajanjem vozniških dovoljenj in gradnjo avtocest.
26. Za policiste, ki se ukvarjajo s korupcijo, veljajo enaka pravila kot za druge policiste. Še zlasti morajo izpolnjevati svoje dolžnosti v skladu z ustavo in zakonom in ob spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tudi pravila hierarhične podrejenosti v celoti veljajo.

27. Policisti Oddelka za korupcijo in tudi na splošno policisti, ki preiskujejo korupcijske primere, nimajo nikakršne zaščite pred neprimernim pritiskom, ki bi ga nanje lahko izvajali nadrejeni. Lahko bi se zgodilo, da policista, ki preiskuje občutljiv primer korupcije – na primer, če je vpleten znan politik – premestijo, zamenjajo ali zoper njega uporabijo (skrite) maščevalne ukrepe, ki vplivajo na njegovo kariero. Policisti, s katerimi se je OSG pogovarjala, so priznali, da bi bil edini izhod za tiste, ki ne bi popustili takim pritiskom s strani nadrejenih, da zapustijo policijo.
28. Oddelek za pritožbe in notranjo zaščito je urad, ki je pristojen za obravnavanje pritožb v zvezi s policijskimi postopki. Od leta 2000 je tudi pristojen za preiskovanje kaznivih dejanj, tudi korupcije, kjer je osumljenec policist. To je organizacijska enota, ki je neposredno pod generalnim direktorjem policije, torej na vrhu policijske strukture. Oddelek ima 11 regionalnih podružnic. Policisti, ki delajo v tem oddelku, morajo izpolnjevati posebne pogoje, na primer 15 let delovnih izkušenj, da so starejši od 35 let in da imajo visokošolsko izobrazbo (za tiste, ki delajo na regionalni ravni zadostuje višješolska izobrazba). Na državni ravni je zaposlenih 8 policistov (4 v enoti za pritožbe in 4 za notranjo zaščito) in 22 policistov na 11 regionalnih policijskih upravah. Dodatna delovna mesta (10 policistov in 2 tajnici) so bila odobrena, vendar ta mesta v času obiska niso bila zapolnjena.
29. Člani tega oddelka smejo preveriti vse dokumente in evidence. Če postopek razkrije dovolj dokazov o nepravilnostih v postopku, napačni obravnavi primerov ali neprimernem ravnanju, gre primer v obravnavo pred senat za pritožbe, ki ga sestavljajo direktor policijske uprave, oseba, ki je osumljenemu policistu neposredno nadrejena, in predstavnik javnosti. Ta senat odloči o primeru.

Leta 1999 je oddelek prejel 1843 pritožb. Proučil jih je 1604, od katerih jih je bilo 13 odstotkov utemeljenih. V primerjavi s skupnim številom policistov – 6500 – se zdi število pritožb precej visoko, vendar potrjuje transparentne odnose med policijo in javnostjo. Pritožbe prejemajo tudi iz urada varuha človekovih pravic.

30. Kot je bilo že omenjeno, je oddelek tudi zadolžen za preiskovanje določenih kaznivih dejanj, ki jih storijo policisti. Leta 1999 je bilo takšnih 160 kaznivih dejanj, od katerih je bila tretjina opredeljena kot splošna kazniva dejanja, dve tretjini pa kot zloraba pravic in svoboščin državljanov/zloraba javne funkcije/kršitev policijskih dolžnosti in pooblastil. Podanih je bilo 72 kazenskih ovadb zoper policiste, od tega tri zaradi podkupnin in 30 za dejanja, povezana s korupcijo (zloraba uradnih podatkov, zloraba pooblastil in pravic). 10 policistov je bilo odpuščenih iz policije ali so jo morali zapustiti, 27 pa jih je bilo začasno suspendiranih z delovnega mesta.

b2. Državno tožilstvo

31. V Sloveniji je pristojen organ za preiskovanje kaznivih dejanj Državno tožilstvo. V skladu z Zakonom o kazenskem postopku (člen 45) je državni tožilec (v nadaljevanju DT) pristojen, da odkriva kazniva dejanja, izsledi storilce in usmerja predkazenski postopek, zahteva od preiskovalnega sodnika, da formalno začne preiskavo, vloži obtožnico zoper osumljenca in se pritoži na sodbe, ki še niso pravnomočne.
32. V vsej Sloveniji je 146 DT. Tožilstvo je organizirano na treh ravneh: 11 okrožnih tožilstev, ki ustrezajo 11 okrožnim sodiščem prve stopnje. To so osnovni organi tožilstva, ki se ukvarjajo z vsemi kaznivimi dejanji. Obstajajo 4 višja državna

tožilstva, ki ustrezajo 4 višjim sodiščem, pristojnim za obravnavanje pritožb. Na državni ravni pa je Državno tožilstvo Republike Slovenije, ki ga vodi generalni državni tožilec.

33. Leta 1999 sprejeti Zakon o državnem tožilstvu je prinesel boljšo pravno osnovo za delovanje Skupine državnih tožilcev za posebne zadeve (v nadaljevanju: SDTPZ), ki je začela z delom že 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.

STPN deluje kot del Državnega tožilstva RS. Posamezne primere ji dodeli generalni državni tožilec. V času obiska OSG je bilo v SDTPZ zaposlenih šest državnih tožilcev, ki so imenovani za šest let. Tožilci skupine so zelo izkušeni in priznani.

34. Po Zakonu o državnem tožilstvu so tožilci v Sloveniji neodvisni. Niti parlament niti vlada ali posamezni ministri jim ne smejo dajati navodil ali namigov, kako naj obravnavajo posamezne primere. Generalnega tožilca za šest let izvoli parlament na predlog vlade. Državne tožilce imenuje vlada na predlog ministra za pravosodje, potem ko je pridobil mnenje personalne komisije državnega tožilstva. Personalna komisija državnega tožilstva je pristojna za odločanje o povišanih plač znotraj lestvice za posamezno delovno mesto. Vlada odloča o napredovanjih državnih tožilcev.

35. Ministrstvo za pravosodje ima omejen nadzor nad izvrševanjem dolžnosti posameznih tožilcev, na primer, kar zadeva zamude pri izvrševanju dolžnosti. Državni tožilci nimajo imunitete, vendar pa mnenje, ki ga tožilec izrazi pri opravljanju svojih funkcij, ni predmet disciplinskih ukrepov. Državno tožilstvo je tudi ustanovilo skupino za revizijo, ki ima nalogo občasno preveriti delo državnih tožilcev na določenem problematičnem področju ali preveriti posamezne primere v primeru pritožbe ali organizirati generalno revizijo vseh primerov določenega tožilca. Ti revizijski postopki ne morejo voditi do sankcij, toda njihovi rezultati lahko vplivajo na ocenjevanje posameznih tožilcev. Revizijski postopki se izvajajo, ko so primeri zaključeni.

b3. Sodišča

36. Primere korupcije razsodijo 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 (prva instanca) obravnava na področju kazenskega prava primere z najvišjo kaznijo do 3 let zapor; 11 okrožnih sodišč (prav tako prva instanca) obravnava kazenske primere s kaznijo višjo kot 3 leta zapor, kar vključuje tudi pasivno podkupovanje; 4 višja sodišča (pritožbeno instanca), ki obravnavajo pritožbe proti sodbam in odločitvam, ki so jih sprejela okrajna in okrožna sodišča ter Vrhovno sodišče Republike Slovenije, zadnja instanca, 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.
37. Poleg tega je Slovenija ustanovila Ustavno sodišče, ki je pristojno za preverjanje usklajenosti zakonodaje z ustavo in z mednarodnim pravom ter pritožb o domnevnih kršitvah temeljnih pravic in svoboščin.

38. V Sloveniji obstaja enoten pravni sistem, ki obsega sodišča splošnega – civilnega, kazenskega – in specializiranega - delovnega, socialnega in upravnega – tipa. Ni pa posebnega pravosodja, ki bi se ukvarjalo s primeri korupcije. Ustanovitev izrednih sodišč je v vsakem primeru ustavno prepovedano.
39. Slovenija pozna institucijo preiskovalnega sodnika (nadalje »PS«), ki je odgovoren za preiskovanje primerov, kjer utemeljen sum kaže na možnega storilca. PS je tudi pristojen za dovolitev preiskovalnih ukrepov, ki bi lahko prizadeli osnovne pravice in svoboščine osumljenca.
40. Sodnike izvoli državni zbor na predlog sodnega sveta. Ko so sodniki enkrat izvoljeni, ne morejo biti odstranjeni s položaja, razen v primeru kazenske in disciplinske sankcije. Sodni svet odloča o napredovanju v službi znotraj posamezne kategorije. Vendar pa je potrebna ponovna izvolitev s strani državnega zbora, kadar gre za napredovanje iz ene kategorije v višjo (na primer napredovanje od okrožnega do višjega sodnika). Pri izvajanju dolžnosti sodnike zavezuje le ustava in pravo. Niso dolžni upoštevati nobene odredbe ali navodila, saj imajo pri izvajanju svojih dolžnosti imuniteto. S položaja jih lahko odstrani državni zbor le v primeru kršitve ustave ali prava, ali v primeru storitve kaznivega dejanja pri izvajanje njihove funkcije. Zakon o sodniški službi ureja disciplinski postopek v primeru domnevnih nepravilnosti ali kršitve dolžnosti. Disciplinski postopek je interna zadeva sodstva.

b4. Poseben odnos med policijo, državnim tožilcem in preiskovalnim sodnikom v predkazenskem postopku

41. Policija je pristojna za odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj in za aretacijo storilcev. Vendar pa se po Zakonu o kazenskem postopku izjave osumljenca in določenih drugih kategorij oseb (npr. privilegirane priče), dane policiji med preiskavo primera, ne morejo uporabiti kot dokaz med sodnim postopkom (glej 83. člen Zakona o kazenskem postopku). Celotne izjave osumljenca dane policiji v prisotnosti njegovega odvetnika in potem, ko je bil opozorjen, da ima pravico do molka, se ne morejo priznati kot dokaz in se v zapisniku sploh ne beležijo.

Policija raziskuje primere sama, dokler ne misli, da ima dovolj elementov za vključitev pristojnega tožilstva. Državni tožilec (DT) je po zakonu pristojen za neposreden predkazenski postopek, a nima operativne moči. Lahko samo prosi policijo in/ali preiskovalnega sodnika (PS), da izvedeta določene naloge. Po drugi strani pa se lahko le podatki, zbrani na podlagi delovanja PS-ja uporabljajo kot dokazno gradivo na sodišču. Da bi se izvedle naloge, potrebne za pridobitev dokazov, PS zahteva pomoč policije.

b5. Drugi organi in institucije

42. Poleg policije, tožilstva in sodstva obstajajo v Sloveniji še drugi državni organi, ki, čeprav so pristojni tudi na drugih področjih, ne samo na področju kriminala, imajo še vedno pomembno vlogo pri preprečevanju in odkrivanju korupcije. Seveda obstajajo podobne institucije v vsaki državi, a vloga, ki jo igrajo v boju proti korupciji, je različna od države do države. V Sloveniji je potrebno omeniti sledeče organe in institucije: Računsko sodišče, parlamentarna Komisija po Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, Revizijska komisija po Zakonu o javnih naročilih, Davčna uprava in Urad za preprečevanje pranja denarja.

43. Da bi bolje razumeli moč in dolžnosti zgoraj omenjenih institucij, je potrebno pripomniti, da sta – v skladu z 285/1 in 286/2 členom Kazenskega zakonika Slovenije – »opustitev ovadbe, da se pripravlja kaznivo dejanje« in »opustitev ovadbe kaznivega dejanja ali storilca« kaznivi dejanji. Prvi člen predstavlja obvezo za vsakega državljana, da naznani pripravljane kaznivega dejanja, za katerega se lahko izreče zaporna kazen več kot tri leta. Drugi člen nalaga uradnim osebam, da obvestijo pristojne organe o kaznivih dejanjih, za katere je predvidena zaporna kazen več kot 3 leta in za katere uradne osebe zvedo med opravljanjem svojih dolžnosti.

i) Parlamentarna Komisija po Zakonu o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo

44. Komisijo sestavlja 7 članov, ki jih imenujeta tako državni zbor kot državni svet izmed predstavnikov različnih političnih strank. Komisija je odgovorna za nadzorovanje izvajanja Zakona o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo. Zakon se nanaša na člane in sekretarja parlamenta Republike Slovenije, predsednika republike Slovenije, predsednika vlade, ministre in državne sekretarje, vodje in namestnike vodij vladnih služb in neodvisnih organov znotraj ministrstev, varuha človekovih pravic in njegovega namestnika, člane računskega sodišča, državnega pravobranilca in njegovega namestnika, generalnega direktorja in namestnika generalnega direktorja Agencije republike Slovenije za prestrukturiranje in privatizacijo. Osebe, ki jih zadeva ta zakon, so dolžne obvestiti komisijo o svojem premoženjskem stanju in finančnih interesih ter o finančnem položaju svojih najožjih sorodnikov (zakoncev, otrok, staršev) na začetku nastopa opravljanja javne funkcije, nato pa vsaki dve leti ter ob koncu opravljanja javne funkcije, na zahtevo komisije pa še eno leto po prenehanju opravljanja javne funkcije. Zakon prepoveduje sprejemanje ugodnosti, ki je nezdružljiva z opravljanjem javne funkcije. Če komisija ugotovi, da je funkcionar/ka prejemal/a darila ali ugodnosti, ki so vplivala na njegovo/njeno opravljanje funkcij, ali pa da je njegovo/njeno bogastvo nenadno naraslo, bo poročala organom ali instituciji, kjer ta oseba opravlja svojo funkcijo, ali ki je odgovorna za imenovanje te osebe. Odločitev o tem, ali se bo ukrepalo proti tej osebi, je v rokah organa ali institucije, kjer ta oseba opravlja svojo funkcijo, ali jo je imenovala.

ii) Revizijska komisija po Zakonu o javnih naročilih

45. Naloga te komisije je, da premisli in odloča o pritožbah, ki so jih vložili konkurenti zaradi postopka pri javnem razpisu za zbiranje ponudb. Splošno je znano, da je pravica do pritožbe konkurentov zaradi postopka pri javnem razpisu pomemben element nadzora dejavnosti vlade. Letno prejme ta komisija okoli 400 pritožb, 50% od teh je utemeljenih. Kljub temu ni nobeden od teh primerov posredovan policiji ali državnemu tožilcu. Do sedaj ni bilo pritožb o korupciji.

iii) Urad za preprečevanje pranja denarja

46. Urad je finančno obveščevalni organ Slovenije in je organ v sestavi Ministrstva za finance, odgovoren za zbiranje in analiziranje poročil o sumljivih transakcijah, ki izhajajo iz finančnih in ne-finančnih institucij in ki bi lahko kazale na pranje denarja, ki predstavlja premoženjsko korist iz kaznivih dejanj, vključno tudi iz korupcije. Vendar pa urad ni pooblaščen za posredovanje prejetih podatkov o korupciji pristojnim organom pregona. Osnutek zakona, ki bi spremenil to situacijo, je bil podan Državnemu zboru.

iv) Računsko sodišče

47. Računsko sodišče Republike Slovenije sestavlja devet članov, ki jih je izvolil Državni zbor za dobo devet let z možnostjo ponovne izvolitve. V njegovo pristojnost sodi nadzorovanje zakonitosti, namena in učinkovitosti pri uporabi javnih sredstev, nadzorovanje pravnega dela oseb, ki so odgovorne za izvedbo proračuna, pregledovanje finančnih poročil organov, ki upravljajo z javnimi sredstvi. Ima 80 zaposlenih, od tega 50 z univerzitetno izobrazbo. Deluje v skladu s funkcionalnimi principi, kar pomeni, da osem individualnih sektorjev izvaja nadzor nad določenim področjem javne porabe. Računsko sodišče ima dve instanci. Prva instanca je tričlanski odbor, ki odloča, ali je mnenje, podano v predhodnem poročilu, potem ko je računski subjekt podal pripombe, primerno, ali ne. Druga instanca, petčlanski odbor, odloča o mnenjih v končnem poročilu, če je računski subjekt poslal ugovore k poročilu prve instance.
48. Področje dejavnosti in pristojnosti računskega sodišča daje dobre možnosti za razkrivanje primerov korupcije. V primeru suma, da gre za kaznivo dejanje ali prekršek, morajo finančni inšpektorji obvestiti ministra za notranje zadeve in nadrejenega osumljene osebe. Sodišče redno nadzoruje javne razpise in izvedbo dodeljenih naročil.

v) Davčna uprava RS

49. Je neodvisna institucija znotraj Ministrstva za finance in je odgovorna za pobiranje davkov. Kolikor ima Davčna uprava, in še posebej davčna inšpekcija, dostop do podatkov o prihodku, premoženju in priznanih stroškov davkoplačevalcev, lahko njeno delovanje pomaga pri odkrivanju možnih primerov korupcije. Po informacijah, ki smo jih zbrali na obisku, so davčni uradniki v Sloveniji zelo izpostavljeni podkupovanju, na razpolago pa ni nobenih posebnih sredstev za preprečevanje in odkrivanje korupcijskih dejanj v davčni upravi. Poleg tega ni na razpolago nobenih smernic, izobraževanja ali izpopolnjevanja za davčne uradnike ali inšpektorje, da bi zvišali njihovo zavest o korupciji, preverili sumljive priznane stroške in poročali policiji ali državnemu tožilcu o nepravilnostih, ki so lahko povezane z nezakonitimi plačili ali podkupninami.

c. Imuniteta glede preiskav, obtožb in sojenja v primerih korupcije

50. Naslednje kategorije oseb v slovenskem pravnem sistemu koristijo ugodnosti imunitete v kazenskem postopku:
- poslanci državnega zbora
 - člani državnega sveta (drugi dom parlamenta)
 - sodniki ustavnega sodišča
 - sodniki sodišč
 - sodniki računskega sodišča.
51. Te kategorije oseb imajo dve vrsti imunitete:
- profesionalna imuniteta, ki je materialnega značaja in omogoča, da njeni nosilci niso kazensko odgovorni za nobeno izrečeno mnenje ali glasovanje na seji državnega zbora ali njegovih delovnih teles – kadar gre za parlamentarce, ali da niso kazensko odgovorni za nobeno mnenje, izrečeno na sodišču v toku postopka – kar zadeva sodnikov. Ta imuniteta se ne more ukiniti, njen namen pa je zagotoviti primerno izvršitev določene funkcije koristnika. Ta tip imunitete ni ustrezen za ocenjevanje,

ker ne more pokriti dejanja korupcije ali kaznivih dejanj, povezanih s korupcijo.

- procesna imuniteta, po kateri se ne more sprožiti nobena preiskava in kazenski postopek za določena kazniva dejanja proti zgoraj omenjenim kategorijam oseb brez predhodnega pooblastila pristojnega organa. Ta tip imunitete je na razpolago tudi članom parlamenta in sodnikom, ki so osumljeni kaznivega dejanja korupcije po Kazenskem zakoniku republike Slovenije. Kadar gre za parlamentarce (obeh domov) in sodnike ustavnega sodišča, se lahko kazenski postopek za kazniva dejanja, ki se kaznujejo z največ pet let zaporne kazni, sproži in vodi le s predhodnim dovoljenjem državnega zbora. Kadar gre za sodnike sodišč, se lahko kazenski postopek za katerokoli kaznivo dejanje, povezano z izvajanjem sodnih dolžnosti, sproži in vodi le s predhodnim dovoljenjem državnega zbora.

52. Pravna podlaga za zgoraj opisani imuniteti je podana v 83., 100., 134. in 167. členu Ustave Republike Slovenije. Ti imuniteti prenehata veljati, ko preneha veljati imenovanje na funkcijo, na katero je bila oseba imenovana. Mandatna doba članov državnega zbora je 4 leta, mandatna doba članov državnega sveta pa 5 let (obe skupini imata možnost ponovne izvolitve), medtem ko so sodniki imenovani za stalno.

53. Edini organ, ki lahko prekliče imuniteto, je državni zbor. Celotno, če se oseba, ki je upravičena do imunitete, ne sklicuje nanjo v kazenskem postopku, je tožilec na podlagi 136. člena Zakona o kazenskem postopku dolžan zaprositi državni zbor za privolitve v vodenje preiskave. Mandatno-imunitetna komisija državnega zbora najprej pretehta prošnjo in jo potem skupaj s svojim mnenjem posreduje državnemu zboru. Vsaka politična stranka s predstavniki v parlamentu je opravičena do sodelovanja pri delu komisije. V celotnem obdobju svojega obstoja je komisija obravnavala 13 primerov in v samo enem primeru se je končna odločitev državnega zbora razlikovala od odločitve, ki jo je sprejela komisija. Do sedaj ni bilo nobenih zahtev za preklic imunitete v primeru korupcije. Predsednik komisije je povedal ocenjevalni skupini Greco (OSG), da je splošna politika taka, da se imuniteta prekliče, če se zahteva nanaša na tako imenovana »običajna kazniva dejanja«, še posebno tista povezana z nasiljem, v drugih primerih pa se imuniteta ohrani. Čeprav bi se po predsednikovem mnenju imuniteta preklicala v primeru podkupovanja, pa je potrdil, da, ko gre za imuniteto, postopki državnega zbora niso neodvisni od politične volje.

III. ANALIZA

a. Strategija preprečevanja korupcije

54. Čeprav je število odkritih primerov sorazmerno malo, je Slovenija še vedno dežela, ki jo napada korupcija, in nihče tega ni zanikal med obiskom OSG. Jasno je tudi, se državni organi in državni uslužbenci pomembno trudijo zmanjšati korupcijo na različnih nivojih družbenega in političnega življenja v Sloveniji. Mednarodni indeks korupcije za leto 2000 (The 2000 Transparency International Corruption Index), poročilo Sigmee o Slovenija za leto 1999 in študija »Naravna

odprtost in dobra vlada« (Natural Openess and Good Government)¹ vsebuje v zvezi s tem zanimive pokazatelje. Vendar pa, kot je v pogovoru poudarilo veliko oseb, je Slovenija majhna dežela in to lahko prinese s sabo določeno stopnjo permisivnosti, tolerance ali celo določeno endogamijo med uradnimi osebami, ki delajo v različnih institucijah. OSG je opazila, da se državni uradniki različnih državnih institucij bolj zanašajo na medsebojne osebne odnose in občutke vzajemnega zaupanja kot pa na resničen ustavni odnos »medsebojnega nadzora vseh treh vej oblasti (checks and balances)" , ki je pomemben v boju proti kriminalu, kot je korupcija. Montesquieu-jeva teorija o »delitvi oblasti« v Sloveniji ne deluje tako dobro, kot bi morala.

55. Pomanjkanje velikih političnih korupcijskih škandalov in gledanje na korupcijo kot manj pomembno nevarnost lahko morda razloži odsotnost splošne strategije države za preprečevanje in boj proti korupciji. Kot je poudarjeno v oceni Slovenije SIGMA 1999, boj proti korupciji ni na političnem urniku vlade in tudi ni nobenega aktivnega programa vlade za boj proti korupciji. Strokovnjaki OSG so lahko le potrdili odsotnost uradne, vsestranske proti-korupcijske politike v Sloveniji. V nasprotju z ostalimi državami v regiji, Slovenija ni sprejela nobene posebne proti-korupcijske zakonodaje ali programov, ustanovila ni nobenega neodvisnega proti-korupcijskega urada, niti ena zavest zbujujoča kampanja ni bila organizirana med javnimi uradniki ali med strokovnimi službami, ki so izpostavljene nevarnosti korupcije. Čeprav so se različni vladni oddelki lotili nekaj akcij v zvezi s preprečevanjem in bojem proti korupciji, pa ni nobenega obširnega dokumenta, ki bi temeljil na natančni presoji sedanje oblike tega pojava in odražal strategijo vlade pri preprečevanju in boju proti korupciji. Takšna strategija se zdi nujna za zagotovitev usklajenega delovanja različnih organov in organizacij.

56. Slovensko gospodarstvo je še vedno precej pod državnim nadzorom in proces privatizacije se bo nadaljeval z bankami in zavarovalnicami. Oblasti v Sloveniji se – zaradi prejšnjih izkušenj - zavedajo dejstva, da lahko proces privatizacije pripelje do mnogih nepravilnosti. Vsaj takšna je izkušnja vseh držav v tranziciji. Včasih takšne nepravilnosti, ne glede na to ali so to kazniva dejanja, predstavljajo dokaz o skriti korupciji. OSG je mnenja, da je zaradi pričakovanih privatizacijskih procesov v tako občutljivi veji, kot je bančništvo in zavarovalnice, izdelava obsežne preventivne strategije ne samo vredna nasveta, temveč nujna. Upoštevajoč to dejstvo je OSG izrazila mnenje, da je sistematično zbiranje in analiza statističnih in drugih podatkov o korupciji, vključno s podatki o policijskih, preiskovalnih in sodnih primerih, nujna, da bi razumeli, kako ta pojav natančno prizadeva Slovenijo – sektorje, ministrstva in organe, ki so najbolj ranljivi, rang uradnih oseb, ki so vpleteni v korupcijo, tipologije, obravnavo primerov, načine odkrivanja itd. OSG zato priporoča, da se oblikuje posebno telo ali mehanizem za koordinacijo vseh državnih organov, ki se jih ta stvar posredno ali neposredno tiče, za preprečevanje in odkrivanje korupcije, da bi se tako oblikovala in izvajala splošna proti-korupcijska strategija v Sloveniji. To telo ali mehanizem naj prioritarno organizira sistematično zbiranje in analizo statističnih in drugih podatkov, ki so na voljo, da bi bolj natančno razumeli, kako korupcija vpliva na Slovenijo in načine, kako primere korupcije obravnavajo pristojni organi..

b. Institucije, organi in službe, ki se ukvarjajo s preventivo, preiskavo, kazenskim pregonom in sojenjem kaznivih dejanj s področja korupcije

¹ Avtor/ica študije Shang-Jin Wei. National Bureau of Economic Research Working Paper. June 2000 (www.riber.org/papers/w7765).

b1. Policija, državno tožilstvo in sodstvo

57. OSG z zadovoljstvom ugotavlja, da je bila pred nekaj meseci ustanovljen poseben Oddelek za zatiranje korupcije v okviru sektorja za organizirani kriminal v Generalni policijski upravi. To je že dalo nekaj pozitivnih rezultatov, kot npr. povečanje poročanja o sumih korupcije policiji in pred kratkim pozitivna dokončanja nekaterih pomembnih preiskav. Dolgoročno pa bo to prispevalo k razvoju strokovnega znanja, potrebnega za kompleksno preiskovanje korupcije ter k večji policijski učinkovitosti pri preiskovanju kaznivih dejanj korupcije. Vendar je OSG ugotovil, da ima OK (Oddelek za zatiranje korupcije) malo zaposlenih (5 delovnih mest, od tega so samo tri zasedena) glede na velikost populacije. Čeprav se OSG zaveda trenutnih proračunskih omejitev v Sloveniji, pa organom te države toplo priporoča, da se potrudijo in postopno povečajo število policistov, ki delajo v OK.
58. Policija je hierarhična organizacija v Ministrstvu za notranje zadeve. Zato se policisti, ki vodijo preiskave o primerih korupcije, ne morejo izogniti neprimernemu pritisku nadrejenih ali predstavnikov politike. OSG je ugotovil, da v Sloveniji ni varoval, ki bi preprečila politično vmešavanje v policijske preiskave (s poročanjem o pritiskih neodvisnemu odboru, preiskovanje izključno samo s tožilčevim pooblastilom, prepoved odstranitve za preiskavo zadolženega policista...). Nadalje je bil OSG obveščen, da so bile preiskave primerov na visoki ravni ovirane, odlagane ali zaključene zaradi pritiskov na policiste, zadolžene za preiskavo. Edina rešitev za takšne policiste bi bila, kot so povedali OSG-ju, da zapustijo policijo.
59. Poleg tega se je OSG seznanil s kompleksnostjo predkazenskih postopkov v Sloveniji, kjer je vloga policije, državnega tožilca (DT) in preiskovalnega sodnika prepletena v takšni meri, da prihaja do zmede glede obsega vloge, ki naj bi jo vsak opravil. Dejstvo je, da informacije in podatki, ki jih med preiskavo zbere policija, včasih nimajo nobene dokazne moči pred sodiščem, s tem pa se po mnenju OSG še dodatno zmanjšuje koristnost policijskih preiskav.
60. Glede na člen 45/2 Zakona o kazenskem postopku, JT ustrezno ukrepa glede odkrivanja kaznivih dejanj, odkriva storilce in »usmerja predkazenski postopek«. OSG je ugotovil, da zakon določa, da predhodne kazenske postopke mora »usmerjati« DT. Glede na omenjeni zakon (členi 145, 146, 148/6 in 7, 161) DT lahko zahteva ob vsakem času in o vsakem primeru razlago od policije in odloča o kateri koli pritožbi v zvezi s policijskim delom. Še več, policija mora poročati DT o vsakem kaznivem dejanju, za katerega izve ter obvestiti DT o ugotovitvah v zvezi z omenjenim dejanjem. Vendar pa kaže, da se to v praksi ne dogaja. OSG je ugotovil, da DT nima sredstev za preiskavo primerov. Poleg tega DT ni v položaju, da bi policiji naročil izvajanje posebnih preiskovalnih dejanj. Policija in DT sta popolnoma neodvisna drug od drugega. Ti odnosi očitno bolj temeljijo na dobri volji in sodelovanju po zdravi pameti kot pa na jasnih pravilih. Preiskave lahko dolgo potekajo, ne da bi DT vedel za to. Če je DT obveščen o obstoju primera, policija v predkazenskem postopku ni podrejena DT oziroma ni kakšne druge alternative, ki bi zagotovila ali olajšala »usmerjevanje« takih postopkov s strani DT. Sodelovanje med policijo in DT je vzorno, na vsakodnevni osnovi, »zahvaljujoč dobrim osebnim odnosom med vsemi pristojnimi policisti in tožilstvom«. To je izjava, ki jo je Slovenija zapisala kot odgovor v vprašalniku, ponovljena pa je bila še večkrat ustno med obiskom v Ljubljani.
61. Problem bi nastal – tako je bilo priznano tudi med obiskom – v primeru pomanjkanja komunikacije ali negativne atmosfere med policijo in DT. Če bi se to zgodilo, bi lahko prišlo do popolnega kolapsa v kazenskih preiskavah, ker očitno

ni nobenih pravnih sredstev za preprečitev le-tega. Poleg tega pa je zaradi neodvisnosti policije od DT in zaradi njene odvisnosti od Ministrstva za notranje zadeve celoten sistem predkazenskega postopka še bolj ranljiv zaradi možnega neprimerne političnega pritiska glede preprečevanja nekaterih preiskovalnih dejanj. Člen 20 Priporočil R (2000) 19 o vlogi državnega tožilstva v sistemu kazenskega pravosodja določa, da je na splošno naloga DT »spremljati zakonitost policijske preiskave z ozirom na morebitni pregon. DT nadzoruje varovanje človekovih pravic s strani policije«. Člen 22 istih priporočil določa, da »v državah, kjer je policija neodvisna od DT, mora država učinkovito ukrepati in zagotoviti, da pride do ustreznega in funkcionalnega sodelovanja med DT in policijo«.

62. Čeprav je Slovenija majhna država in čeprav vlada običajen občutek zaupanja med različnimi institucijami, to dejstvo ne daje zadostnih garancij za učinkovito obravnavo korupcije. OSG meni, da glede odnosa med policijo in DT »osebni stiki med vsemi pristojnimi policisti in tožilstvom« niso dovolj. Zato je OSG priporočal, da se okrepi vloga DT v predkazenskem postopku in da se DT zagotovijo sredstva za usmerjanje preiskav ne samo v teoriji, temveč tudi v praksi. V zvezi s tem se še priporoča sprejetje jasnih pravil, ki policiji nalagajo obveznost za poročanje DT-ju o primerih, brž ko je podan zadosten indic, da je bilo morda storjeno kaznivo dejanje korupcije. Od tega trenutka dalje bi morala policija voditi preiskavo pod izključnim vodenjem in odgovornostjo DT.
63. Predkazenski postopek bi nadalje lahko razvili, če bi bile znane ustrezne vloge preiskovalnega sodnika (PS) in DT. In res, po veljavni zakonodaji sta videti oba, PS in DT, odgovorna za usmerjanje kazenskih preiskav. OSG je menil, da ta situacija ni dovolj jasna in da bi lahko možna posledica bila manj učinkovito obravnavanje primerov korupcije. Vendar pa je tudi opazil, da je v Sloveniji v pripravi nova reforma predkazenskega postopka. Ena od variant bi bila, da se zmanjša preiskovalna vloga DT in da se skupna odgovornost za preiskavo prenese na PS. Druga in verjetnejša varianta bi bila omejitev vloge PS v predkazenskem postopku na odločanje o ukrepih, ki prizadenejo osnovne pravice osumljenca, t.j. da se imenuje oseba, ki je znana kot »sodnik za pravice« - »judge of liberties«. Zato je OSG priporočal slovenskim organom, da razmišljajo v smeri poenostavitve predkazenskega postopka s pojasnitvijo ustreznih vlog PS in DT.
64. Po slovenskem pravnem sistemu so uradi DT »neodvisni državni organi«. Jasno je, da je neodvisnost ali drugače visoka raven avtonomije bistven vidik strokovnega delovanja DT, kadar gre za preprečevanje ali zatiranje kriminala, še zlasti primerov korupcije. V tem pogledu zgoraj omenjena Priporočila R (2000) 19 določajo, da »mora DT biti v vsakem primeru v položaju, da brez oviranja kazensko preganja javne uradnike za dejanja, ki so jih storili, še zlasti korupcijo, nezakonito uporabo pooblastil, resne kršitve človekovih pravic in drugega kriminala, kot ga priznava mednarodno pravo«. Vendar pa DT imenuje vlada, njihova poklicna kariera pa je v veliki meri odvisna od odločitev Ministrstva za pravosodje. Zato je OSG opozoril, da mora kadrovanje in napredovanje DT temeljiti na objektivnih kriterijih in postopkih brez političnega vmešavanja in da se naj ugotovijo izkušnje kandidatov, njihovo znanje in primernost na primer tudi z ustanovitvijo neodvisnih strokovnih teles.
65. Poleg tega člen 67 predpisa o opravljanju nalog državnega tožilca, kot je nastal na osnovi člena 19 Zakona o DT, obravnava redne kontrolne inšpekcije DT. Če se začetek kontrole zdi smiseln v primeru, npr. pritožbe proti DT, pa OSG dvomi o splošnih rednih nadzorih za vse tožilce.

66. OSG je ugotovil, da so sodniki v Sloveniji lahko člani političnih strank, vendar pa ne smejo prevzeti nobenih funkcij v stranki. V luči zgoraj navedenega pa je OSG izrazil zaskrbljenost zaradi sistema izbora vseh sodnikov s strani parlamenta, kar lahko vodi v politično motivirane izbore z možnostjo, da se s tem škoduje neodvisnosti, ki se zahteva od sodstva.

b2. Viri informacij

67. OSG je ugotovil, da poleg splošne obveznosti za poročanje o kaznivih dejanjih (člen 145 Zakona o kazenskem postopku), storijo kaznivo dejanje uradne osebe, če ne poročajo o določenih posebnih dejanjih, za katere izvedo, vključno s pasivnim podkupovanjem (glej člena 285 in 286 Kazenskega zakonika). V tem kontekstu je OSG izrazil stališče, da bi bilo zaželeno, če bi kaznivo dejanje opustitve ovadbe pokrilo tudi neporočanje o aktivnih kaznivih dejanjih podkupovanja.

68. OSG je tudi opazil, da Slovenija dovoljuje, da sodišča pod določenimi pogoji odpuščajo kaznovanje storilcem kaznivih dejanj aktivnega podkupovanja, ki kasneje sodelujejo s policijo. Vendar pa bodo morale takšne osebe na obravnavo kot obtoženci in jim ne bo dovoljeno pričati anonimno.

69. Slovenska zakonodaja nadalje določa vrsto ukrepov za zaščito oseb, ki se jih uvršča med ranljive tarče v korupcijskih zadevah, vse od sojenja "in camera" ter pričanja za steno ali izven sodne dvorane preko tehnične povezave ali pa s prikrivanjem obraza, telesa ali glasu. V določenih okoliščinah je dopustno tudi anonimno pričanje. Uradni organi lahko zagotovijo fizično zaščito skesancem, pričam in njihovim sorodnikom. Možna je sprememba njihovega prebivališča, izplačilo plače in v nekaterih primerih popolna zamenjava identitete. Čeprav ne obstaja služba za zaščito prič, pa slovenski organi razvijajo nekaj izkušenj tudi na tem področju. Osebe, ki ustrahujejo priče, so lahko kaznovane po različnih določilih splošnega kazenskega prava.

70. Glede uporabe posebnih preiskovalnih sredstev pa je OSG z zadovoljstvom ugotovil, da so garancije, ki so drugje vgrajene v druge pravne sisteme preko pravnih precedensov, kot je npr. prepoved takoimenovanega »agent provocateur« (izzvano kaznivo dejanje), ki je še zlasti pomemben v primerih korupcije, v Sloveniji urejene Zakon o kazenskem postopku. To je pomembna prednost, ker je zadeva jasna tudi pred sodnim tolmačenjem. Zelo zanimiva lastnost slovenskega pravnega sistema je tudi, da so pravne osebe po zakonu odgovorne za kazniva dejanja korupcije. Oba ukrepa verjetno olajšujeta nalogo organov, ki preiskujejo kazniva dejanja korupcije.

71. Vendar pa je OSG med obiskom ugotovil praktične težave, povezane z nenaklonjenim odnosom sodnikov, da bi dovolili uporabo posebnih preiskovalnih metod, še zlasti prisluškovanja, v zvezi s preiskavo primerov korupcije. Zavračanje se opravičuje z varovanjem osebnih podatkov v primerih korupcije, medtem pa so pooblastila veliko hitreje odobrena za druge oblike organiziranega kriminala. Člani OSG so bili obveščeni, da nobeno pooblastilo ne bo odobreno v primerih korupcije, razen če obstajajo zadostni dokazi za kaznivo dejanje, ki prihajajo iz drugih virov. Po mnenju OSG pa takšna sodna praksa ne upošteva niti resnosti narave kaznivih dejanj korupcije, niti posebnih težav pri odkrivanju, preiskovanju in zbiranju dokazov v primerih korupcije. OSG je priporočil povečanje osveščenosti med sodnimi organi v zvezi z resnostjo kaznivih dejanj korupcije in posebnih težav pri njihovem odkrivanju in zbiranju dokazov.

72. Nadalje pa mora sodnik skladno s členom 152 Zakona o kazenskem postopku pooblastilo o uporabi posebnih preiskovalnih sredstev obnoviti po enem mesecu.

Dovoljenih je maksimalno pet obnovitev, to pomeni, da po šestih mesecih ni več možna uporaba takšnega sredstva pri preiskovanju korupcije. Člani OSG so menili, da se zaradi takega kratkega roka ne bi dalo upoštevati težav pri preiskovanju, še zlasti bolj kompleksnih primerov korupcije in zato je slovenskim organom priporočal proučitev možnosti za podaljšanje.

b3. Druge institucije, vključene v zatiranje korupcije

73. Ustanovitev sistema, ki omogoča kontrolo dohodkov oseb, ki opravljajo javne funkcije v državi, je pomembno orodje za preprečevanje korupcije in je lahko koristno pri odkrivanju dejavnosti korupcije. Parlamentarna komisija ima pooblastila po Zakonu o nezdržljivosti javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, da zbira informacije, jih oceni in svoje zaključke sporoči drugim organom, vendar pa nima pooblastila za ukrepanje proti osebi, ki krši Zakon o nezdržljivosti. OSG je razumel, da je možno, da drugi uradni organi morebiti uvedejo sankcije, vendar pa je menil, da sistem ne deluje učinkovito. Opozoril je tudi, da dve pomembni kategoriji oseb, ki opravljajo javne funkcije, niso dolžne podati izjav o dohodku in premoženju: tožilci in sodniki. To je luknja v sistemu poročanja, ki bi se ji moralo in se ji tudi da izogniti.
74. Tako je OSG priporočil, da se zagotovi, da se informacijo, ki jo dostavi Komisija skladno z Zakonom o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo sporoči ustreznim organom, sledijo pa naj učinkovite sankcije proti tistim funkcionarjem, ki kršijo zakon. V zvezi s tem je tudi priporočil, da se omenjeno komisijo obvesti o rezultatu postopka, sproženega proti takim funkcionarjem. Priporočil je tudi, da se obveznost poročanja razširi še na tožilce in sodnike, da redno poročajo o svoji finančni situaciji.
75. OSG je ugotovil, da bi Komisija za revizijo po Zakonu o javnih naročilih lahko več prispevala k preprečevanju in odkrivanju korupcije. Člani te komisije očitno niso popolnoma seznanjeni, da so nepravilnosti pri javnih razpisih včasih samo vidni del skritega, t.j. skrite koruptivne prakse. Ta komisija mora biti pripravljena, da preveri nepravilnosti tudi s tega zornega kota in da poroča policiji in/ali DT o vsakem sumu korupcije. Tako je OSG priporočil, da se članom komisije za revizijo po Zakonu o javnih naročilih omogoči ustrezno usposabljanje o korupcijskih zadevah, da bodo sposobni oceniti proceduralne nepravilnosti v kontekstu dokazovanja korupcije.
76. Vsebina člena 75 se lahko uporablja, mutatis mutandis, za Davčno upravo RS in davčno administracijo. OSG je priporočil, da se za davčne uradnike in inšpektorje pripravijo usposabljanja in smernice, da bi tudi oni prispevali pri odkrivanju korupcije.

c. Imuniteta

77. OSG je ocenil, da je obseg proceduralne imunitete, ki jo imajo člani parlamenta in sodniki, na splošno sprejemljiv, četudi pokriva kazniva dejanja pasivnega podkupovanja, tako za člane parlamenta – člen 267, prvi odstavek Kazenskega zakonika predvideva do 5 let zapor – in sodnike – kar je očitno v zvezi z izvajanjem njihove funkcije. Vendar pa je ugotovil, da ni smernic za ljudi, ki se odločajo, ali naj se ali naj se ne odzame imuniteta. Čeprav zavezujoča pravila in kriteriji ne bi bili združljivi z bistvom instituta proceduralne imunitete, pa bi na

primer smernice, vsebovane v pravilih postopka, bile koristno orodje za preprečevanje političnih zlorab. Takšne smernice naj bi opominjale, da bi morala biti imuniteta praviloma izjema in se nanjo ne bi smelo sklicevati, če obstaja dokaz, da je osumljeni izkoristil svoj položaj in pridobil nedovoljeno prednost ali storil pasivno podkupovanje.

78. Poleg tega je OSG nekoliko zaskrbljen zaradi možnosti, da so odločitve, ki jih sprejme parlament o imuniteti sodnikov, ki pripadajo politični stranki, politično motivirane. OSG je ocenil, da je status sodnika drugačne narave kot status članov parlamenta in da je treba v njegovem primeru na področju imunitete prepovedati možnost političnih razmišljanj. To se da doseči na različne načine, eden od njih je gotovo vključitev Sodnega sveta ali Vrhovnega sodišča v postopek za odvzem imunitete. Vendar pa je v rokah slovenskih organov, da izberejo najprimernejši model za doseg tega cilja.
79. V skladu s tem je OSG predlagal pripravo smernic za poslance nacionalnega parlamenta, še zlasti za Mandatno-imunitetno komisijo, ki naj vsebujejo kriterije za odločanje o zahtevah za odvzem imunitete, poleg tega pa naj zagotovijo, da v primeru sodnikov na odločitve ne vplivajo politična razmišljanja in da temelje na vsebini zaprosila, ki ga predloži DT.

IV. ZAKLJUČKI

80. Slovenija je ena od srednjeevropskih držav, v kateri korupcija ni razširjena v veliki meri. Ni opaziti, da bi korupcija ogrožala družbo, četudi precejšen odstotek prebivalstva meni, da je prava raven korupcije precej višja, kot jo prikazujejo uradne statistike z odkritimi primeri. Slovenski organi si močno prizadevajo, da sledijo mednarodnim standardom na področju zatiranja korupcije in pri uvajanju le-teh v domači pravni red. Nedavne spremembe Kazenskega zakonika, Zakona o kazenskem postopku in druge pomembne zakonodaje so izboljšale slovenski pravni sistem, da trdno in učinkovito deluje proti pojavom korupcije. Vendar pa proces pravne in institucionalne reforme še ni zaključen, prav tako pa tudi ni dokončan prehod v tržno gospodarstvo. Slovenija še ni pripravila uradne celovite protikorupcijske strategije. Prav tako ni ustanovila organa ali mehanizma, ki določa ali izvaja takšno strategijo in koordinira prizadevanja na različnih ravneh. To nakazuje, da je zatiranje korupcije za slovensko vlado manjšega pomena in rezultat tega je nezadostna osveščenost med uradniki in institucijami o potrebi po prepoznavanju koruptivnih praks in o potrebi po obveščanju ustreznih organov o sumih korupcije. Policija in državno tožilstvo sta ustanovili nekaj posebnih enot za preiskovanje, zbiranje dokazov in pregon korupcije, vendar pa, vsaj kar se nanaša na policijo, so le-te na začetku svojega dela in jim primanjkuje virov, da bi lahko svojo nalogo dobro opravljale. Kljub nedavnim reformam pa predkazenski postopek ostaja zelo kompleksen in mu manjka jasna razdelitev pristojnosti med policijo, državnim tožilcem in preiskovalnim sodnikom, še zlasti glede pooblastil za usmerjanje preiskave.

81. Zaradi zgoraj navedenega GRECO na Slovenijo naslavlja naslednja priporočila:

- i) ustanovitev posebnega organa ali mehanizma za koordinacijo vseh posredno ali neposredno vključenih vladnih sektorjev v preprečevanje in odkrivanje korupcije z namenom priprave in izvajanja skupne protikorupcijske strategije v Sloveniji. Kot prioriteto pa naj bi ta organ ali

mehanizem organiziral sistematično zbiranje in analizo statističnih in drugih dostopnih podatkov, da bi natančneje razumeli, kako korupcija škoduje Sloveniji in načine, po katerih primere korupcije obravnavajo pristojni organi.

- ii) kljub proračunskim oviram je potrebno posebno prizadevanje za postopno povečanje števila policistov, ki delajo v Oddelku za zatiranje korupcije v okviru Sektorja za organizirani kriminal v Generalni policijski upravi.
- iii) okrepiti vlogo državnega tožilca v predkazenskem postopku ter mu dati sredstva, da ne samo teoretično, temveč tudi praktično usmerja preiskave. V zvezi s tem nadalje priporoča, da se vzpostavi dolžnost policije, da državnemu tožilcu poroča takoj ob zadostnih indicijah, da bi lahko bilo storjeno kaznivo dejanje korupcije. Od tu dalje pa bi policija morala izvajati preiskavo samo po navodilih in pooblastilih državnega tožilca.
- iv) da se razmisli o poenostavitvi predkazenskega postopka z razjasnitvijo ustreznih vlog preiskovalnega sodnika in državnega tožilca,
- v) da se organizira izbor državnih tožilcev in njihovo napredovanje na osnovi objektivnih kriterijev in uvedejo postopki za ugotovitev izkušenj, znanja in primernost kandidatov brez političnega vmešavanja
- vi) da so potrebna prizadevanja za povečanje osveščenosti sodnih organov glede resnosti kaznivih dejanj korupcije in posebnih težav v zvezi z njihovim odkrivanjem in zbiranjem dokazov,
- vii) da slovenski organi razmislijo o možnosti podaljšanja skrajnega roka, predvidenega v členu 152 Zakona o kazenskem postopku, po katerem mora sodnik po enem mesecu ponovno izdati dovoljenje za uporabo posebnih preiskovalnih metod. Sedaj je dovoljenih največ pet podaljšanj, to pomeni, da nadaljnja uporaba tega sredstva ni več možna po šestih mesecih,
- viii) zagotoviti, da informacijam, ki jih ustreznim organom pošilja parlamentarna Komisija po Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, sledijo učinkovite sankcije proti tistim funkcionarjem, ki so kršili zakon. V zvezi s tem priporoča, da je omenjena komisija obveščena o rezultatih postopka, uvedenega proti takšnim funkcionarjem,
- ix) da je obveznost rednega poročanja o finančnem stanju razširjena še na tožilce in sodnike,
- x) da je poskrbljeno za primerno usposabljanje o problemih korupcije za člane Komisije za revizijo po zakonu o javnih naročilih z namenom, da se zagotovi, da bodo sposobni oceniti procesne nepravilnosti v kontekstu dokazovanja korupcije,
- xi) da je poskrbljeno za ustrezno usposabljanje in smernice za davčne uradnike in inšpektorje glede njihovega možnega prispevka pri odkrivanju korupcije,
- xii) da se pripravijo smernice za poslance Državnega zbora, še zlasti za Mandatno-imunitetno komisijo, ki naj vsebujejo kriterije za odločanje

o zahtevkih za odvzem imunitete, ter nadalje zagotavljajo, da je v primeru sodnikov odločitev glede njihove imunitete brez političnega vpliva in temelji na vsebini prošnje, ki jo je poslal državni tožilec.

82. GRECO vabi Slovenijo, da ustrezno upošteva tudi opažanja, ki so jih pripravili strokovnjaki v analitičnem delu tega poročila.

83. In končno, skladno s členom 30/2 Poslovnika, GRECO vabi Slovenijo, da predstavi poročilo o izvajanju zgoraj omenjenih priporočil pred 31. decembrom 2001.