



DIREKTORAT ZA FINANČNE IN PODJETNIŠKE ZADEVE

SLOVENIJA: 2. FAZA

**POROČILO O IMPLEMENTACIJI KONVENCIJE IN
REVIDIRANIH PRIPOROČIL IZ LETA 1997 ZA
PREPREČEVANJE PODKUPOVANJA TUJIH URADNIH OSEB V
MEDNARODNIH POSLOVNIH TRANSAKCIJAH**

*Poročilo je bilo sprejeto na seji Delovne skupine o podkupovanju v mednarodnih poslovnih transakcijah
dne 21. junija 2007*

VSEBINA

POVZETEK	4
A. UVOD	5
1. <i>Obisk</i>	5
2. <i>Splošna opažanja</i>	6
(i) Preiskave, pregon in obsodbe	8
(ii) Neodvisni preiskovalni odbor programa ZN Oil-Food	8
3. <i>Struktura poročila</i>	9
B. PREPREČEVANJE, ZAZNAVANJE IN ZAVEDANJE O TUJEM PODKUPOVANJU	10
1. <i>Splošni ukrepi za dviganje zavesti</i>	10
(i) Protikorupcijska strategije in akcijski načrt	10
(ii) Dviganje zavesti in usposabljanje uradnih oseb	10
(iii) Dviganje zavesti in usposabljanje poslovnega sektorja	11
2. <i>Prijava tujih korupcijskih kaznivih dejanj in zaščita prijaviteljev korupcije</i>	13
3. <i>Uradno podprti izvozni krediti</i>	14
4. <i>Uradna razvojna pomoč (ODA)</i>	16
5. <i>Tuja diplomatska predstavništva</i>	17
6. <i>Davčni organi</i>	18
7. <i>Računovodstvo in revizija</i>	19
(i) Neodvisnost revizorjev in nadzor stroke	22
(ii) Obseg revizije: odkrivanje goljufij in nespoštovanja zakonov in drugih predpisov	23
(i) Zunanji revizorji: Poročanje znotraj podjetja	24
(ii) Zunanji revizorji: Poročanje izven podjetja	25
(iii) Poročanje s strani računovodij	25
(iv) Dolžnost računovodij in revizorjev, da prijavijo sum pranja denarja	25
8. <i>Pranje denarja</i>	26
(i) Dolžnost poročanja, tipologije in smernice	27
(ii) Poročanje v praksi	28
(iii) Spremljanje skladnosti; sankcije zaradi neskladnosti	28
C. PREISKOVANJE, KAZENSKI PREGON IN SANKCIONIRANJE <u>PODKUPOVANJA</u> TUJIH URADNIH OSEB	30
1. <i>Institucionalni okvir</i>	30
(i) Splošna struktura	30
(ii) Neodvisnost policijskih preiskav	30
(iii) Zavedanje in usposabljanje	31
(i) Splošna struktura	31
(ii) Neodvisnost državnih tožilcev	31
(iii) Zavedanje in usposabljanje	32
(i) Splošna struktura	32
(ii) Preiskovalni sodnik	32
(iii) Neodvisnost sodstva	32
(iv) Zavedanje in usposabljanje	33
2. <i>Preiskave</i>	34
(i) Začetek in konec preiskovalnih postopkov	34
(ii) Preiskave v teku	35
(iii) Viri informacij za začetek preiskave	35
(iv) Preiskovalne tehnike	36
(v) Bančna tajnost	36
(vi) Ukrepi za zaščito prič	36
(vii) Sodelovanje in izmenjava podatkov med preiskovalnimi organi	37
(viii) Predkazenske preiskave: proceduralne težave in dokazni standardi	37

(ix)	Strokovna znanja za policijo in tožilstvo	39
(i)	Medsebojna pravna pomoč	40
(ii)	Izročitev	41
3.	<i>Pregon</i>	42
(i)	Ustavitev postopkov.....	42
(ii)	Imuniteta	43
(i)	Krajevna pristojnost	44
(ii)	Pristojnost po nacionalnem principu	44
(iii)	Pristojnost – pravne osebe.....	44
4.	<i>Kaznivo dejanje podkupovanja tujih uradnih oseb</i>	46
(i)	Opredelitev tuje uradne osebe.....	46
(ii)	Podkupovanje prek posrednikov	47
(iii)	Podkupovanje za dejanja izven pristojnosti uradne osebe	47
(iv)	Podkupovanje za »dovoljena« dejanja/opustitve in podkupovanje za »nedovoljena« dejanja/opustitve	48
5.	<i>Odgovornost pravnih oseb</i>	50
(i)	Zakonodaja.....	50
(ii)	Opredelitev pravnih oseb	50
(iii)	Odgovornost pravnih oseb	50
6.	<i>Sankcioniranje kaznivega dejanja tujega podkupovanja</i>	53
(i)	Kaznovanje – fizične osebe.....	53
(ii)	Kaznovanje – pravne osebe.....	54
(iii)	Oprostitve kazni	54
(iv)	Oprostitev kazni – pravne osebe	55
(i)	Izvozni krediti z uradno podporo	57
(ii)	Javna naročila.....	57
(iii)	Privatizacija.....	58
7.	<i>Kaznivo dejanje pranja denarja</i>	58
8.	<i>Kaznivo dejanje ponarejanja poslovnih listin</i>	60
D.	PRIPOROČILA DELOVNE SKUPINE IN NADALJNJE SPREMLJANJE	62
1.	<i>Priporočila</i>	62
2.	<i>Nadaljnje spremljanje s strani Delovne skupine</i>	65
	DODATEK 1 – SEZNAM SOGOVORNIKOV SKUPINE PREISKOVALCEV	66

POVZETEK

Poročilo faze 2 o Sloveniji s strani delovne skupine za podkupovanje OECD –ja ocenjuje in podaja priporočila glede izvajanja Konvencije o boju proti podkupovanju tujih uradnih oseb v mednarodnih poslovnih transakcijah in sorodnih instrumentov. Poročilo poudarja skrb, da lahko v Sloveniji do določene mere pride do toleriranja podkupovanja tujih uradnih oseb v mednarodnih poslih. Stopnja zavedanja v javnem in zasebnem sektorjih o potrebi boja proti tujemu podkupovanju je nizka, kar lahko pomeni tudi to, da prioritete in obveze na področju boja proti korupciji v Sloveniji nazadujejo. Poleg tega se Komisija za preprečevanje korupcije, ki je varuh pred korupcijo v Sloveniji, sooča z možno ukinitvijo. Negotova prihodnost Komisije krepi strahove o tem, kdo bo vodil in usklajeval prihodnje napore Slovenije za dvigovanje zavesti in preprečevanje tuje korupcije. Kot rečeno v poročilu faze 1, delovna skupina vzpodbuja slovenske oblasti, da podprejo komisijo v njenih naporih za preprečevanje korupcije, vključno s tujim podkupovanjem. To priporočilo bi veljalo tudi za vsako drugo neodvisno telo, ki bi bilo zadolženo za boj proti tujemu podkupovanju v prihodnosti.

Slovenija je ustanovila specializirane organe odkrivanja in pregona za boj proti resni gospodarski kriminaliteti, vendar sodišča še niso obravnavala nobenega primera tujega podkupovanja in na tem področju tudi ni bilo nikakršnih preiskav. Slovenija bi morala zagotoviti zadostna sredstva in specialistično finančno in računovodsko pomoč za policijo in tožilce in zagotoviti, da se ta pomoč uporablja v zgodnji fazi predkazenskih postopkov, da bi se tako zagotovilo bolj učinkovito odkrivanje, preiskovanje in preganjanje zapletenih primerov gospodarskega kriminala, vključno s tujim podkupovanjem. Predkazenski postopki naj bodo poenostavljeni, usmerjeni in razjasnjeni, sodni zaostanki pa zmanjšani. Policijske preiskave je potrebno okrepiti, da bi se zagotovilo, da na zadeve na področju tujega podkupovanja ni mogoče vplivati iz razlogov, ki so prepovedani v členu 5 Konvencije.

Poročilo tudi priporoča, da Slovenija okrepi svoje napore pri vzpodbujanju svojih podjetij za izvajanje strategij za preprečevanje in odkrivanje tujega podkupovanja, vključno z razvojem bolj učinkovitih notranjih kontrol v podjetjih, pravil vedenja in neodvisnih nadzornih teles. Potrebni so še dodatni napor, da se zagotovi, da so podjetja, ki so vpletena v ta dejanja, aktivno preiskovana in preganjana s strani oblasti. Slovensko kaznivo dejanje podkupovanja se na splošno ujema s standardi Konvencije, vendar je še vedno potrebno rešiti vprašanja v zvezi s podkupovanjem za dejanja, ki niso v pristojnosti uradnih oseb, podkupovanjem preko posrednikov in v zvezi s kategorijami tujih uradnih oseb.

Delovna skupina nadalje poudarja pozitivne vidike slovenskih naporov v boju proti tujemu podkupovanju. Slovenija je tako razvila fleksibilen sistem za mednarodno pravno pomoč. Nadalje, se slovenska izvoznokreditna banka še naprej trudi priti do usklajenosti z najnovejšimi standardi OECD proti podkupovanju. Podobno temu se nadaljujejo napor, da se izpopolnjevanje poročevalnega sistema proti pranju denarja, ki predstavlja dober temelj za odkrivanje pranja premoženjskih koristi, povezanih s tujim podkupovanjem.

Poročilo in priporočila v njem, ki odražajo ugotovitve strokovnjakov iz Grčije in Luksemburga, je sprejela Delovna skupina OECD-ja za podkupovanje. V roku enega leta, odkar je skupina potrdila poročilo, bo Slovenija ustno poročala o izvajanju priporočil, pisno poročilo pa bo podala v roku dveh let. Poročilo temelji na zakonih, podzakonskih aktih in drugih materialih, ki jih je priskrbelo Slovenija, ter informacijah, ki jih je pridobila ocenjevalna skupina na petdnevem obisku v Ljubljani, januarja in februarja 2007, ko se je srečala s predstavniki slovenskih državnih organov, zasebnega sektorja, civilne družbe in medijev.

A. UVOD

1. Obisk

1. Obisk v Sloveniji je v sklopu 2. faze izvedla ocenjevalna skupina Delovne skupine OECD za podkupovanje v mednarodnih poslovnih transakcijah (Delovna skupina) in je potekal med 29. januarjem in 2. februarjem 2007 v Ljubljani.¹¹ Namen obiska, ki je bil izveden skladno s postopkom samoocene in vzajemne ocene glede implementacije Konvencije o preprečevanju podkupovanja tujih javnih oseb v mednarodnih poslovnih transakcijah (Konvencija) in Revidiranih priporočil iz leta 1997 (Revidirana priporočila) v sklopu 2. faze, je bil proučitev vzpostavljenih struktur v Sloveniji za uveljavljanje zakonov in pravil, s katerimi se uresničuje Konvencija, ocena uporabe te Konvencije v praksi ter ugotovitev, v kolikšni meri Slovenija v praksi ravna skladno z Revidiranimi priporočili.

2. Ocenjevalno skupino so sestavljali vodilni preiskovalci iz Grčije² in Luksemburga³ ter predstavniki Sekretariata OECD.⁴ Med obiskom so potekali sestanki s predstavniki slovenske vlade in drugih državnih organov, s predstavniki civilne družbe, poslovnih združenj, podjetij, pravne stroke, sodstva in državnega zbora.⁵ Slovenija je med pripravami na obisk Delovni skupini poslala odgovore na Vprašalnik 2. faze in odgovore na dopolnilni vprašalnik, ki je vseboval vprašanja, specifična za Slovenijo. Slovenija je posredovala tudi relevantne zakone in podzakonske akte, sodno prakso, statistične informacije in različne vladne in nevladne publikacije. Ocenjevalna skupina je vsa ta gradiva pregledala in hkrati izvedla neodvisno raziskavo, da bi pridobila nevladna stališča. Osredotočila se je na implementacijo Konvencije in Revidiranih priporočil z vidika slovenske vlade, civilne družbe, kot tudi zasebnega sektorja v boju proti tujemu podkupovanju v Sloveniji.

3. Ocenjevalna skupina ceni visoko raven sodelovanja slovenskih oblasti na vseh stopnjah postopka 2. faze, kar je omogočilo natančen pregled implementacije Konvencije OECD in Revidiranih priporočil v Sloveniji. Še posebej se je potrudilo osebje Komisije za preprečevanje korupcije, ki je v vlogi kontaktne točke za Skupino ves čas trajanja postopka 2. faze vložilo veliko truda za zagotovitev gladkega poteka obiska, pomagalo pri pripravi obsežnega delovnega načrta obiska in z znatno mero truda zagotovilo Skupini dostop do vsem zelenih udeležencev. Pred samim obiskom, kot tudi po njem, se je Slovenija prav tako odzvala na veliko prošenj za dodatne informacije in dokumentacijo. Ocenjevalna skupna se zahvaljuje slovenskim oblastem in vsem udeležencem, ki so jih spoznali med obiskom, za njihovo sodelovanje in odprtost v času pogovorov.

1 Delovna skupina za podkupovanje je sprejela Poročilo o Sloveniji iz 1. faze 28. februarja 2005. Namen preiskav v 1. fazi je bila ocena skladnosti zakonodaje preiskovane strani s pravnimi standardi, ki jih določa Konvencija. Problemi, ki jih je Skupina izpostavila v 1. fazi, so bili obravnavani v sklopu pregledov 2. faze.

2 Grčijo sta zastopala: Kalliopi Theologitou, namestnik javnega tožilca na prvostopenjskem sodišču v Pireju; in Konstantinos Papageorgiou iz Posebne preiskovalne službe, Ministrstva za gospodarstvo in finance.

3 Luksemburg so zastopali: Luc Reding iz Direktorata za javno varnost in uveljavljanje zakonov Ministrstva za pravosodje; Lucien Schiltz iz Policije velikega vojvodstva; in Fernand Muller, davčni inšpektor iz Uprave za davke iz neposrednih prihodkov.

4 Sekretariat OECD so zastopali: Brian Pontifex, koordinator 2. faze raziskav v Sloveniji, pravni strokovnjak za protikorupcijske ukrepe, Protikorupcijskega oddelka Direktorata za finančne in podjetniške zadeve (DAF) OECD; Sebastien Lanthier, upravitelj Protikorupcijskega oddelka, DAF, OECD; in Olga Savran, upraviteljica Protikorupcijskega oddelka, DAF, OECD.

5 V prilogi 1 tega poročila se nahaja seznam institucij, ki so sodelovale s skupino.

2. Splošna opažanja

a. *Gospodarski sistem*⁶

4. Po razglasitvi neodvisnosti (od nekdanje Jugoslavije) leta 1991, je Slovenija stopila na lastno pot z močno gospodarsko podlago, za katero je bil značilen dobro razvit in konkurenčen sektor proizvodnje, kvalificirana delovna sila in trdno vzpostavljeni trgovski odnosi z mnogimi državami Zahodne Evrope. Slovenija je uspešna država z dvema milijonoma ljudi, ki nadaljuje s trendom visokih prihodkov na prebivalca, zmerno gospodarsko rastjo in močnim izvozom, ki se je še povečal z vstopom v EU v letu 2004. Zadnji mejnik pa je bil vsekakor uvedba evrske valute 1. januarja 2007, kot rezultat izpolnjevanja vseh potrebnih gospodarskih predpogojev za prevzem evra.

5. EU je predstavljal večinski trg za slovenski izvoz (67,8% v letu 2005), prav tako pa je bil tudi vir večine slovenskega uvoza (80,9% v letu 2005). Kar zadeva dvostranske trgovske partnerje, predstavljajo Nemčija, Italija, Avstrija in Francija največje trge za slovenski izvoz, hkrati pa te države predstavljajo tudi večino slovenskega uvoza. Slovenija je razvila tudi pomembne trgovske odnose s Hrvaško, Bosno in Hercegovino, Srbijo, Črno goro in Rusko federacijo, kar je skupaj predstavljalo približno 20% slovenskega izvoza v letu 2005. Močan slovenski izvoz je pospeševal raznovrsten in močan industrijski sektor, ki proizvaja proizvode z višjo dodano vrednostjo, kot so avtomobili, avtomobilski deli, farmacevtski izdelki, proizvodnja papirja, kemikalij, bele tehnike in ostalih električnih izdelkov. Kar zadeva tuje direktne investicije (v nadaljevanju TDI), je bil priliv TDI relativno nizek v primerjavi z ostalimi državami v tranziciji in so v letu 2004 znašale 662 milijona evrov.⁷ Kar zadeva slovenski odliv TDI, pa je ta s skromnih 45 milijonov evrov v letu 1999 narasel na 442 milijonov evrov v letu 2004, zaznamovala pa ga je visoka raven investicij slovenskih podjetij v državah, ki so pretežno v isti regiji.

6. Popolna tranzicija v odprto, konkurenčno tržno gospodarstvo je potekala počasi. Na splošno so bile gospodarske reforme v Sloveniji postopne in premišljene, v prid stabilnosti, namesto, da bi tvegali nemire, do katerih bi lahko prišlo zaradi uvedbe bolj radikalnih ukrepov, vključno z velikimi strukturnimi spremembami v gospodarstvu. Dejansko je za slovensko gospodarstvo značilno, da je kar nekaj podjetij bodisi v lasti ali pa pod nadzorom države. To je še posebej očitno v bančnem, zavarovalniškem, telekomunikacijskem, jeklarskem in energetskem sektorju. Celosten program privatizacije v Sloveniji je bil tako izveden omejeno. Podobno premišljene so bile tudi spremembe na trgu dela, v davčnem sistemu in na finančnem ter kapitalnem trgu, vendar pa se v bodoče od vlade pričakuje uvedba dodatnih reform na velikem številu od naštetih področij.

b. *Politični in pravni okvir*

7. Slovenija je parlamentarna republika z neposredno voljenim predsednikom države. Predsednikov mandat traja pet let, izvoljen pa je lahko največ dvakrat. Uradne dolžnosti predsednika obsegajo zastopanje države v mednarodnih zadevah in predlaganje kandidatov za ključne funkcije, kot so predsednik vlade in sodniki ustavnega sodišča, katerih imenovanje pa mora potrditi Državni zbor. Zakonodajno oblast ima Državni zbor; sestavljen je iz 90 poslancev, od katerih jih je 88 izvoljenih v volilnih okrožjih po načelu proporcionalne zastopnosti, preostala dva poslanca pa sta izvoljena neposredno s strani italijanske oziroma madžarske manjšine. Zgornji dom se imenuje Državni svet in sestoji iz 40 članov, ki jih posredno volijo interesne skupine delodajalcev, delavcev, kmetov, malih podjetij, strokovnjakov, neprofitnega sektorja in lokalnih interesov. Čeprav je njegova vloga omejena na pregled zakonov, lahko Državni svet predlaga zakone za obravnavo Državnemu zboru.

⁶ Statistični podatki in trendi so iz: OECD, Gospodarska raziskava: Slovenija (2006): glej www.oecd.org; Economist Intelligence Unit, Profil države 2006: Slovenija; Economist Intelligence Unit, Poročilo o državi: Slovenija, avgust 2006; Svetovna banka, Kratak opis države – Slovenija, september 2006: www.worldbank.org; Svetovna trgovinska organizacija, Tržni profili, Slovenija: www.wto.org.

⁷ Kratak opis države – Slovenija, Svetovna banka, september 2006: www.worldbank.org

8. Zaradi slovenskih ustavnih načel morajo sodišča upoštevati in se držati ustreznih mednarodnih konvencij (ki jih je država sprejela ali se vanje včlanila) ob interpretaciji nacionalnih zakonov, ki te konvencije izvršujejo. 8. člen Slovenske ustave določa, da: "Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo." Pogoj iz 8. člena se nanaša tudi na interpretacijo in implementacijo Protikorupcijske konvencije OECD. *Komentarji konvencije* sami po sebi niso zavezujoči, vsekakor pa služijo kot vir za interpretacijo in implementacijo Konvencije.

c. Implementacija Konvencije in Revidiranih priporočil

9. Slovenija je 3. septembra 2001 postala prva država-nečlanica OECD, ki je pristopila h Konvenciji. Dne 6. septembra 2001 je deponirala listino o pristopu in postala Pogodbena Konvencije. Slovenija je v svoj Kazenski zakonik uvedla kaznivo dejanje podkupovanja tujih javnih oseb že marca 1999, še preden je pristopila h Konvenciji. V leti 2004 so bila naknadno sprejeta dopolnila, ki so v glavnem popravila definicijo "uradnih oseb" v Kazenskem zakoniku in povišala raven sankcij za ključna kazniva dejanja.

10. V splošnem so glavni preiskovalci mnenja, da je v okviru možnosti kaznivo dejanje podkupovanja v slovenskem Kazenskem zakoniku na splošno v skladu s standardi, ki jih določa 1. člen Konvencije. Kljub temu pa so glavni preiskovalci ponovno izrazili skrb (ki jo je Delovna skupina izrazila že v 1. fazi) glede določenih elementov kaznivega dejanja in so bili mnenja, da mora Slovenija sprejeti ustrezne ukrepe za zagotovitev celovite in učinkovite implementacije 1. člena Konvencije.

11. To Poročilo navaja tudi številne systemske težave, povezane z implementacijo Konvencije in Revidiranih priporočil, ki od slovenskih oblasti zahtevajo dodatno pozornost na naslednjih področjih: pojasniti posamezne vloge in odgovornost policije, državnega tožilstva in preiskovalnih sodnikov v obstoječih predkazenskih postopkih; povečati preiskovalna sredstva in zmogljivosti, da bi policija in tožilstvo lahko uporabljala strokovno znanje s področja financ, računovodstva in drugih relevantnih področij, še posebej v predkazenskem postopku; odpraviti težave, povezane z nizkim številom obsodb pravnih oseb, ki so vpletene v kazniva dejanja; zmanjšati zaostanke na sodiščih; zagotoviti, da so sankcije, ki se izvršujejo, v praksi učinkovite, sorazmerne in imajo odvrtačen učinek; sprejeti ukrepe za vzpodbujanje razvoja in uvedbe učinkovitejših nadzornih mehanizmov znotraj podjetij, podjetniškega upravljanja in načel ravnanja v zasebnem sektorju; in dvigniti nizko stopnjo zavesti o kaznivem dejanju tujega podkupovanja v javnem, kot tudi zasebnem sektorju. Našteto predstavlja splošen seznam zadev, ki bodo obravnavane v različnih delih tega Poročila.

d. Pregled stanja korupcije

12. Glavni preiskovalci so mnenja, da so prioritete in obveze na področju boja proti korupciji v Sloveniji v zadnjih letih nazadovale, čeprav bi to področje pravzaprav moralo biti deležno večje pozornosti, mehanizmi za zatiranje korupcije pa okrepljeni. V času obiska so številni udeleženci izpostavili široko paleto pomislekov o moči, učinkovitosti in celo neodvisnosti nekaterih ključnih ustanov znotraj družbe. Ti pomisleki nikakor niso novi: druga poročila mednarodnih vladnih in nevladnih organizacij, ki zadevajo področje korupcije in institucionalne integritete v Sloveniji, so poudarila, da so institucije, ki so zadolžene za uveljavljanje in nadzorstvo izvajanja zakonodaje, nemočne ter da je nasprotje interesov vsesplošno prisoten problem. V enem od tovrstnih poročil, je moč prebrati, da "te probleme lahko poslabša majhnost države, dolga zgodovina tesnega vzajemnega delovanja javnega in zasebnega sektorja in prevlada osebnih stikov kot načina delovanja ustanov v praksi."⁸ V drugem poročilu je bilo navedeno, da je kronizem "vseobsegajoč problem"⁹ Udeleženci obiska so prav tako nakazali da jih, kljub določenim v preteklosti sprejetim ukrepom za razreševanje teh problemov, skrbi, da se je predanost v boju proti korupciji v Sloveniji v zadnjih letih zmanjšala.

⁸ Inštitut za odprto družbo, Nadzor procesa pristopa v EU: Korupcija in protikorupcijska politika v Sloveniji, 2002, s. 572.

⁹ The Economist Intelligence Unit, Profil države: Slovenija 2006, s. 8.

13. V zvezi s Konvencijo je predstavnik akademske sfere izpostavil, da obstaja dovolj znakov, ki kažejo na to, da se slovenska podjetja, četudi v Sloveniji poslujejo skladno z zakoni, soočajo z vedno višjim tveganjem glede podkupovanja in spodbujanja k podkupovanju pri svojem poslovanju v tujini. Slovenska podjetja poslujejo v veliko gospodarstvih, ki so znana po svoji nagnjenosti h korupciji. Za podjetja, ki so bila prisotna na obisku, pa tuje podkupovanje ni predstavljalo težave. Nekateri člani akademske, pravne in računovodske stroke so predstavili nasprotno stališče in sicer, da nekatera slovenska podjetja v tujini uporabljajo določene poslovne metode, ki bi lahko štele za podkupovanje, vključno z dajanjem uslug ali drugih koristi z namenom zagotovitve ali vzdrževanja poslovnih ali kakšnih drugih prednosti. Izjavo so podkrepili s tezo, da tovrstnega vedenja, ki pogosto ne vključuje direktnega izplačila gotovine, podjetja ne razumejo vedno kot podkupovanje, ampak ga označujejo za običajen del poslovnega odnosa. V splošnem so glavni preiskovalci prišli do zaključka, da sta raven zavesti in predanosti, ki jo izkazujeta slovenska oblast in zasebni sektor v boju proti tujemu podkupovanju, nizka. Čeprav je bil problem sicer deležen delne pozornosti državnih organov v Sloveniji, bo potreben večji trud glede krepitve zavesti, zaznavanja in preprečevanja tega kaznivega dejanja ter glede ostalih dolžnosti, določenih s Konvencijo in Revidiranimi priporočili. Z rastjo slovenskega izvoza, povečanimi investicijami in trgovanjem slovenskih državljanov in podjetij na trgih, kjer je podkupovanje nesporno dejstvo, je potreba po reševanju problema tujega podkupovanja postala še bolj nujna. Ta pomislek, ki mu sledijo ostale institucionalne in sistemske slabosti, tvori glavnino obravnavanega Poročila.

e. Primeri podkupovanja tujih javnih oseb

(i) Preiskave, pregon in obsodbe

14. V času obiska Slovenija ni imela zabeležene nobene obsodbe, niti nobene tekoče ali prekinjene preiskave ali postopka za kaznivo dejanje podkupovanja tujih uradnih oseb v zvezi z mednarodnimi poslovnimi transakcijami. Glavni preiskovalci sicer niso imeli nobenega razloga, da bi dvomili v profesionalnost ali predanost policije, tožilstva ali sodnih organov, vendar so vseeno zaključili, da obstajajo številni dejavniki, ki bi lahko v bodoče ovirali realno verjetnost uspešnih obsodb za kaznivo dejanje tujega podkupovanja. Ti pomisleki so bolj podrobno obravnavani v razdelkih C.1., C.2., in C.3. tega Poročila.

(ii) Neodvisni preiskovalni odbor programa ZN Oil-Food

15. Neodvisni preiskovalni odbor programa Oil-for-Food (IIC) Združenih Narodov je bil ustanovljen aprila 2004, ko je generalni sekretar Združenih Narodov imenoval neodvisno preiskavo na visoki ravni, katere namen je bil raziskati in poročati o tem, kako se upravlja in vodi program Oil-for-Food Združenih Narodov. Dne 27. oktobra 2005 je IIC objavila svoje peto in zadnje neodvisno poročilo ("Poročilo IIC") Poročilo IIC se je osredotočalo na transakcije med nekdanjo iraško vlado in podjetji ter posamezniki, katerim se je odločila prodati olje in od katerih je kupila humanitarne dobrine. Poročilo IIC je dokumentiralo kompleksno in obsežno mrežo domnevnih nezakonitih prekomernih izplačil iraški vladi, povezanimi z naftnimi pogodbami. Dokumentira tudi plačilo domnevnih podkupnin v obliki popogodbenih honorarjev in stroškov prevoza v notranjem prometu, povezanih s pogodbami o prodaji humanitarnih dobrin iraški vladi. V Poročilu IIC so omenjena podjetja iz mnogih držav, vključno s Slovenijo, vendar pa ni navedeno, ali so bila vsa omenjena podjetja dejansko tudi udeležena ali vpletena v nezakonite transakcije.

16. Po objavi Poročila IIC je generalni sekretar ZN podal izjavo, v kateri je pozval pristojne organe, naj ukrepajo v smislu preprečevanja tem podjetjem, da ponovno izvajajo domnevne aktivnosti, navedene v Poročilu, ter naj, kjer je to primerno, ukrepajo proti podjetjem, ki sodijo v območje njihove pristojnosti. Poročilo ICC le opisuje domnevne aktivnosti, ne predpostavlja pa, kako naj bi te aktivnosti obravnavali v okviru nacionalnih zakonodaj. Glavni preiskovalci so bili glede navedb v Poročilu IIC, ki zadevajo slovenske interese, obveščeni, da so organi pregona posvetili veliko pozornosti Poročilu IIC ter da je sodna preiskava že v teku.

f. Komisija za preprečevanje korupcije

17. V letu 2006 je slovenski Državni zbor potrdil zakonodajo, ki je, med drugim predvidevala ukinitve Komisije za preprečevanje korupcije, ene od glavnih nadzornih ustanov v Sloveniji. Komisija je bila ustanovljena kot neodvisen organ, skladno z Zakonom o preprečevanju korupcije iz leta 2004, in je igrala pomembno vlogo pri okrepitvi protikorupcijskega boja v Sloveniji; in sicer: razvila in implementirala je protikorupcijske strategije; povečala in širila je poznavanje metod preprečevanja korupcije; identificirala je vrzeli v zakonodaji; predlagala je dopolnila k zakonom; opozarjala je slovenske javne ustanove na implementacijo mednarodnih obvez na področju korupcije in delovala kot kontaktna točka za mednarodno sodelovanje na področju preprečevanja korupcije.

18. V luči ustavnega spora glede zakona, ki je ukinil Komisijo, je ustavno sodišče začasno zamrznilo izvajanje zakona in s tem omogočilo Komisiji nadaljnje delo. Ustavno sodišče je podalo svojo končno odločitev 3. aprila 2007, ko je razveljavilo določena določila novega zakona in je spoznalo pomembno določilo v 3. členu za neustavno. Ta člen je namreč skušal podeliti parlamentarni komisiji pooblastilo, da regulira in nadzira podatke o lastnini in prihodkih uradnih oseb. Ta odgovornost je bila ena od osrednjih funkcij Komisije za preprečevanje korupcije. Sodišče je uporabilo ustavno doktrino delitve oblasti kot argument, s katerim je podkrepilo svojo rzsodbo, da je prenos te pomembne funkcije na parlamentarno komisijo neustaven. Sodišče je odredilo Državnemu zboru, da to težavo odpravi v šestih mesecih. Ob tem je sodišče pojasnilo, da obstaja več načinov, kako spremeniti določilo tako, da bo ustavno sprejemljivo, vendar ob tem navedlo, da mora v primeru prenosa nadzorne funkcije na za to posebej določen organ, le-ta biti samostojen in neodvisen. Zavaljo te odločitve bodoča vloga Komisije za preprečevanje korupcije, če jo bo sploh imela, ostaja nejasna.

19. Kljub tej nejasnosti pa so med obiskom glavni preiskovalci znotraj javnega in zasebnega sektorja ter civilne družbe opazili visoko raven podpore glede dela Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju Komisija), vključno z njeno vlogo pri razkrivanju korupcijskih praks, zvišanju standardov integritete javnega sektorja in omogočanju zelo vidnega in opaznega načina razvoja in implementacije strategij za preprečevanje korupcije. Glavni preiskovalci niso uspeli ugotoviti, katero telo, če sploh katero, naj bi prevzelo te pomembne funkcije v primeru ukinitve Komisije. Poleg tega Komisija postaja tudi vedno pomembnejše telo za sprejem velikega števila pritožb in obtožb Slovencev o koruptivnem in neetičnem vedenju javnih ustanov in uradnikov; te zadeve Komisija nemudoma preda v obravnavo organom pregona (policija tako ocenjuje, da približno 20% pritožb v zvezi s korupcijo, ki jih prejme, pride neposredno s strani Komisije). Kar zadeva Konvencijo, pa Komisija še ni naredila večjih korakov za dvig zavesti ali uvedla ukrepov za preprečevanje tujega podkupovanja. V tem smislu je obžalovanja vredno, da nacionalna protikorupcijska strategija (o kateri je govora spodaj) izrecno ne obravnava tujega podkupovanja in Konvencije. Glede na to, da mora Slovenija sprejeti bolj celovite ukrepe v smeri boja proti tujemu podkupovanju, pa Komisija vseeno lahko igra pomembno vlogo pri okrepitvi izvajanja mednarodnih pravnih obvez Slovenije v sklopu Konvencije. Nejasnost glede prihodnosti Komisije pa poraja vprašanja o tem, kdo bo vodil in koordiniral napore Slovenije v boju proti tujemu podkupovanju, še posebej v preventivnem smislu.

3. Struktura poročila

20. To poročilo je razdeljeno na štiri dele. Del A podaja osnovne informacije o slovenskem gospodarskem, pravnem in političnem sistemu. Del B preučuje preprečevanje, odkrivanje in zavedanje o tujem podkupovanju v Sloveniji. Del C opredeli probleme, povezane s preiskovanjem, pregonom in kaznovanjem tujega podkupovanja in sorodnih kaznivih dejanj. Del D razčleni priporočila Delovne skupine in določi probleme, ki jih je treba spremljati v bodoče.

B. PREPREČEVANJE, ZAZNAVANJE IN ZAVEDANJE O TUJEM PODKUPOVANJU

1. Splošni ukrepi za dviganje zavesti

21. Večina udeležencev, ki so nastopali med obiskom, je izrazila stališče, da pojav korupcije v Sloveniji ni pogost. Vendar pa so mnogi potrdili, da je korupcija v splošnem razumljena v njenem ožjem pomenu, torej kot izplačila podkupnin v obliki izplačil v gotovini. Nasprotno pa so se strinjali, da se podkupnine v obliki zagotavljanja drugih prednosti, vključno z izmenjavo uslug v poslovnih dogovorih, pogosto dopuščajo kot del običajne poslovne prakse v – kar je bilo opisano kot – "mali državi, v kateri se vsi poznajo med seboj". Zavest o negativnih učinkih različnih pojavnih oblik korupcije se je zvišala predvsem zaradi medijskega poročanja o škandalih, vključno z domnevno vpletenostjo uradnikov na visokih položajih v primere korupcije pri javnih razpisih in privatizaciji.

a. Vladne pobude za dviganje zavesti

(i) Protikorupcijska strategije in akcijski načrt

22. Nacionalno protikorupcijsko strategijo predstavlja Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, ki jo je Državni zbor sprejel junija 2004. Komisija za preprečevanje korupcije je odgovorna za izvedbo te Resolucije. S tem namenom, je februarja 2005 Komisija sprejela Akcijski načrt za izvedbo resolucije, ki vsebuje specifične ukrepe za njeno izvajanje. Resolucija in akcijski načrt pokrivata široko paleto problemov, povezanih s korupcijo, vendar pa izrecno ne obravnavata tujega podkupovanja in ne omenjata Protikorupcijske Konvencije OECD. Zaradi odločitve o ukinitvi Komisije, ki jo je vlada sprejela aprila 2005, Komisija ni mogla zagotoviti izvajanja vseh ukrepov, ki sta jih predvidevala Resolucija in Akcijski načrt. Še naprej ostaja nejasno, katero telo bo odgovorno za koordinacijo in izvajanje teh strateških dokumentov v odsotnosti Komisije.

(ii) Dviganje zavesti in usposabljanje uradnih oseb

23. Komisija za preprečevanje korupcije je glavno telo, odgovorno za ukrepe dvigovanja zavesti, ki jih vsebuje akcijski načrt, vendar pa jih zaradi odločitve o ukinitvi Komisije do sedaj ni mogla učinkovito izvesti. Na obisku pa je bilo vendarle razvidno, da Komisija še naprej pomembno prispeva k dvigovanju zavesti s pomočjo drugih ukrepov, in sicer z naročanjem in objavo javnomnenjskih raziskav in z izdajanjem javnih mnenj. Komisija podaja svoje mnenje na osnovi prošnje s strani katere koli javne osebe ali posameznika in nudi pravno neobvezujoče zaključke o možnem neetičnem vedenju, kršitvi kodeksov ravnanja in korupciji v posameznih okoliščinah. Komisija je začela tudi s pripravami za uvedbo načrtov integritete v nekaj javnih in zasebnih institucijah, kljub temu, da že obstajajo določene javne institucije, vključno z Davčno upravo, ki so že uvedle svoje lastne projekte integritete.

24. V številnih primerih so predstavniki policije, državnega tožilstva, sodniki in ostale uradne osebe sodelovale na strokovnih posvetih, sestankih in konferencah, namenjenih različnim vidikom korupcije in gospodarskega kriminala. Državno tožilstvo je pred kratkih identificiralo finančne in gospodarske preiskave kot prioritarno področje za katerega je potrebno usposabljanje njihovega osebja; skladno s tem so bile organizirane tudi posebne aktivnosti za usposabljanje. (Glej tudi Razdelek C.1.b.iii.)

25. Davčni organi, centralna in poslovne banke, kot tudi Slovenska izvozno-razvojna banka so redno deležne strokovnega usposabljanja, ki pokrivajo tudi probleme, povezane s korupcijo in pranjem denarja. Davčni organi niso vedeli, da obstaja OECD Priročnik o zavesti o podkupovanju za davčne inšpektorje; prav tako niso bili deležni nobenega usposabljanja, vezanega neposredno na preprečevanje in zaznavanje tujega podkupovanja. Hkrati pa je Izvozno-razvojna banka demonstrirala dobro poznavanje in praktično implementacijo instrumentov OECD proti tujemu podkupovanju, vključno s Priporočilom OECD o podkupovanju in izvoznih kreditih, ki so deležni javne podpore iz leta 2006. (Glej tudi Razdelek B.3.a.)

26. Diplomati so deležni usposabljanja o nevarnostih korupcije, ki je del njihovega splošnega usposabljanja, preden jih pošljejo v tujino. Vendar pa to usposabljanje ne vključuje izrecnih opisov nevarnosti tujega podkupovanja ali nasvetov za slovenska podjetja, ki poslujejo v tujini. Podobni ukrepi pri organih, zadolženih za uradno razvojno pomoč (ODA) so bili v času tega obiska šele v fazi načrtovanja. (Glej tudi Razdelek B.4.a.)

(iii) Dviganje zavesti in usposabljanje poslovnega sektorja

27. Resolucija o preprečevanju korupcije predvideva uvedbo izobraževalnih programov o nevarnostih korupcije, s katerimi se sooča poslovni sektor. Komisija za preprečevanje korupcije je pripravila serijo izobraževalnih seminarjev za poslovni sektor na temo korupcije, vendar pa jih do zdaj še niso izvajali. Nobena druga državna institucija ni poročala o kakršnih koli aktivnostih za dviganje zavesti ali izobraževanje v zvezi s korupcijo, ki bi bilo namenjeno poslovnemu sektorju. Kar zadeva tuje podkupovanje, so slovenski organi mnenja, da zaradi izostanka takšnih primerov do sedaj ni bilo potrebe po razvoju pobud za dvigovanje zavesti o tem vidiku korupcije.

28. Preiskovalci so si bili enotni, da takšna nizka raven zavesti in pomanjkanje vladnih pobud za dvigovanje zavesti in izobraževanje zasebnega sektorja lahko predstavljata resen problem pri preprečevanju in odkrivanju tujega podkupovanja, še posebej v luči vedno številčnejših aktivnosti slovenskih podjetij na sosednjih trgih jugovzhodne Evrope in v Rusiji.

b. Pobude zasebnega sektorja za dviganje zavesti

29. Vlada ima še naprej pomembno vlogo v gospodarstvu, sploh, ker ima veliko podjetij in nekaj sektorjev v lasti država. V zasebnem sektorju se je po poročanjih splošna praksa vodenja izboljšala, vendar pa notranji nadzorni mehanizmi podjetij ostajajo šibka točka. V tem pogledu predstavlja največjo oviro, ki jo je potrebno premagati, izziv, ki ga predstavljata majhnost slovenskih podjetij in slovenskega trga. V enem od primerov so predstavniki pravne in računovodske stroke povedali, da morajo člani internih revizijskih odborov in nadzornih svetov pogosto združevati več funkcij, kar ogroža njihovo neodvisnost. (Glej tudi Razdelek B.7.b.)

30. Večina med obiskom vprašanih predstavnikov podjetij v lasti države ali zasebnih podjetij je zavrnila možnost, da bi njihova podjetja lahko bila vpletena v nelegalne posle v lastni državi ali v tujini. Niso pa bili prepričani, kaj šteje za tuje podkupovanje in ali je nelegalno, če slovensko podjetje tujemu uradniku plača pot v drag turistični kraj ali pa takšnemu uradniku da v zasebno rabo razkošen avtomobil. Velikemu številu predstavnikov podjetij je bila sicer znana kritika stare, a razvpite izjave enega od nekdanjih slovenskih direktorjev podjetij o tem, da je treba sprejeti "pravila igre" v državi, v kateri podjetje posluje.

31. Resolucija o preprečevanju korupcije, ki je bila razvita v sodelovanju z Gospodarsko zbornico Slovenije, predvideva razvoj številnih preventivnih ukrepov, kot je uvedba protikorupcijskih klavzul, paktov integritete in certifikatov, ustanovitev notranjih mehanizmov za poročanje o primerih korupcije in redno izobraževanje o nevarnostih korupcije v podjetjih. Uvedba teh ukrepov pa se mora šele pričeti. Gospodarska zbornica je prav tako razvila Kodeks podjetniške kulture, ki vsebuje dva člena, ki zadevata korupcijo (14. in 40. člen). Namen je osebju podjetja preprečiti pridobitev koristi na škodo podjetja z nezakonitim ali nemoralnim početjem in vzpodbuditi uvedbo protikorupcijskih določil v pogodbah, ki naročajo osebju, naj se izogibajo kakršnimkoli aktivnostim, ki bi bile lahko povezane s korupcijo in jim nalagajo, da poročajo odgovornim organom podjetja, kadar so priča tovrstnim dejanjem drugih posameznikov. Vendar pa je uporaba teh določil prostovoljna, podjetjem pa tudi niso bili ponujeni nobeni izobraževalni programi na to temo.

32. Ljubljanska borza, Združenje članov nadzornih odborov in Združenje managerjev Slovenije so leta 2004 pripravili prvo različico Kodeksa upravljanja javnih delniških družb, ki so jo popravili v letih 2005 in 2007. Namen tega Kodeksa je definirati načela vodenja za javne delniške družbe in obravnavati probleme,

kot so neodvisnost, konflikt interesov, notranje informacije in preglednost ter odbori za revizijo (glej tudi Razdelek B.7.b.), ne vsebuje pa izrecnih omemb zakonodaje proti podkupovanju. Po izjavah slovenskih organov so največja slovenska podjetja, še posebno tista, ki so del mednarodnih korporacij, razvila svoj lasten kodeks ravnanja, ki navadno temelji na mednarodnih vzorcih. Glavni preiskovalci pa niso imeli možnosti, da ocenijo, kako široko razširjena je ta praksa, in če so ob tem vzpostavljeni tudi učinkoviti mehanizmi, ki bi zagotavljali uveljavljanje tovrstnih kodeksov.

Komentar

Zavest o domači korupciji se je v Sloveniji povečala. Hkrati pa ostaja zavest o tujem podkupovanju še vedno zelo nizka, tako med uradnimi osebami, kot tudi znotraj zasebnega sektorja. Do datuma nastanka tega poročila so bili posebni ukrepi za dviganje zavesti o zaznavanju in boju proti domačemu podkupovanju šele v fazi načrtovanja; predlagan ali uveden ni bil noben poseben ukrep, ki bi meril izrecno na tuje podkupovanje. Glavni preiskovalci so predlagali, da Slovenija v ustreznih organih javnega sektorja izvede ukrepe za dvigovanje zavesti in izobraževalne programe, ki pokrivajo področje tujega podkupovanja v zvezi z uvedbo Konvencije proti podkupovanju OECD. Slovenske organe se vzpodbuja, da zagotovijo integracijo takšnih programov v Resolucijo o preprečevanju korupcije in akcijski načrt za njeno izvajanje, ali katero koli drugo protikorupcijsko strategijo, ki bo pripravljena naknadno. Nadalje naj slovenska država vzpodbuja učinkovito koordinacijo in uresničevanje teh ukrepov s strani Komisije za preprečevanje korupcije ali drugega ustreznega neodvisnega organa, ki bi bil zaradi preprečevanja tujega podkupovanja ustanovljen v prihodnje.

Kar zadeva poslovni sektor, so bili glavni preiskovalci razočarani nad nizko stopnjo zavesti o tujem podkupovanju, in predlagajo, da slovenska država aktivno poskrbi za izobraževanje poslovnega sektorja in poslovnih združenj o Konvenciji in o možni odgovornosti pravnih oseb po slovenskih predpisih. Glavni preiskovalci so prav tako predlagali, da se za naprej jasno definira ter okrepi odgovornost za koordinacijo ukrepov za dvig zavesti in za izobraževanje.

2. Prijava tujih korupcijskih kaznivih dejanj in zaščita prijaviteljev korupcije

a. Dolžnost prijave kaznivih dejanj organom pregona

33. 145. člen Zakona o kazenskem postopku nalaga vsem državnim organom in organizacijam z javnimi pooblastili, da poročajo o kaznivih dejanjih, o katerih so bile obveščene ali so bile na njih opozorjene. 145. člen prav tako navaja, da morajo pri predložitvi poročil o kaznivih dejanjih organi in organizacije navesti tudi vso dokazno gradivo, ki jim je znano. Nadalje pa Zakon o kazenskem postopku vključuje tudi splošna določila, ki omogočajo vsakemu posamezniku, da prijavi kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti.¹⁰

34. 146 (2) člen Zakona o kazenskem postopku potrjuje, da primere, kjer je opustitev ovadbe kaznivega dejanja sama po sebi kaznivo dejanje, določa zakon. Tako 286. člen določa kaznivo dejanje "opustitev ovadbe kaznivega dejanja in storilca". Drugi odstavek tega člena določa, da se uradna oseba, ki pri izvajanju svojih uradnih dolžnosti izve za kaznivo dejanje in ga vedoma ne prijavi, kaznuje s kaznijo do treh let zopora. Opustitev prijave pa ne predstavlja kaznivega dejanja, če se nanaša na kaznivo dejanje, za katerega ni zagrožena kazen nad tremi leti zopora. To direktno vpliva na prijavljanje kaznivih dejanj tujega podkupovanja, saj se neprijavljanje kaznivih dejanj po prvem odstavku 268. člena KZ kaznuje, kar pa ne velja za neprijavljanje kaznivih dejanj po drugem odstavku 268. člena KZ, ki se kaznujejo s kaznijo zopora do treh let.¹¹ Ne glede na to pa je v Sloveniji opustitev takšne prijave lahko sankcionirana administrativno (ker je takšna opustitev v nasprotju z dolžnostmi uradne osebe po 145. členu ZKP), v resnejših primerih pa tudi kazensko po 261. členu KZ (zloraba uradnega položaja ali uradnih pravic). Ne glede na to pa preiskovalci menijo, da lahko razlika v dolžnostih prijavljanja privede do zmede in celo do neprijavljanja kaznivih dejanj tujega podkupovanja.

35. Ker slovenske statistike s področja kazenskega pregona ne vsebujejo podatkov o prijavah s strani uradnih oseb ali državljanov, so se glavni preiskovalci pozanimali ali je bil kot posledica opisane odgovornosti za prijavo kadarkoli prijavljen kakršenkoli sum tujega podkupovanja. Nobena od uradnih oseb, vključno s predstavniki organov pregona, ki so bili prisotni na obisku, niso vedeli za noben primer, kjer bi domače uradne osebe svojim nadrejenim ali pa organom pregona prijavili primere obljubljenih, ponujenih ali danih podkupnin; prav tako ni bilo primerov, kjer bi konkurenti ali zaposleni v podjetjih ustreznim organom posredovali podatke o kaznivem dejanju domačega ali tujega podkupovanja. Prav tako ni bilo mogoče pridobiti nobene zanesljive informacije o tem, ali je opustitev prijave kaznivega dejanja, priprav nanj ali pa njegovega storilca kadarkoli bila sankcionirana po določilu 286. člena KZ.

b. Prijavitelji korupcije in njihova zaščita

36. Slovenski organi so obvestili glavne preiskovalce, da v slovenski zakonodaji ni izrecnih zaščitnih določil za prijavitelje korupcije iz državne uprave ali zasebnega sektorja. Kodeks ravnanja slovenskih javnih uslužbencev nalaga upravnim organom, da morajo zagotoviti, da javni uslužbenci, ki prijavijo kršitve Kodeksa ali sum kaznivega dejanja, ne utrpijo nikakršne škode. Vendar pa za promoviranje in uveljavljanje izvajanja tega določila ni predviden noben ukrep, prav tako slovenskim predstavnikom, s katerimi so se srečali glavni preiskovalci, niso znani primeri, da bi se to določilo uporabilo v praksi. Predstavniki podjetij niso poznali nobenega primera, kjer bi podjetja uvedla ukrepe za vzpostavitev mehanizmov prijavljanja korupcije, ki bi brez strahu pred povračilnimi ukrepi (odpoved, zavrnitev povišanja ipd.) zaposlenim omogočali prijavo sumljivih dejstev, ki bi lahko nakazovala tuje podkupovanje ali druga kazniva dejanja.

Komentar

¹⁰ glej 146.1 člen Zakona o kazenskem postopku

¹¹ Za več informacij o razlikovanju med podkupovanje za "primerna" in "neprimerna" dejanja in opustitve, poglej v odstavek C.4.b.iv. Poročila in v Fazo I Poročila (str. 3-4; 9-11).

Glavni preiskovalci Sloveniji predlagajo, da izda dodatne usmeritve svojim uradnim osebam in jih opozori na njihovo dolžnost prijave podkupovanja tujih uradnih oseb ter da izda jasna navodila o postopkih in poteh za takšne prijave vsem uradnim osebam, ki lahko pomagajo pri zaznavanju in preprečevanju tovrstnih kaznivih dejanj ali pa so v položaju, kjer je zelo verjetno, da bodo zaradi narave svojega dela bistveno prej opazile tovrstne aktivnosti.

Sloveniji prav tako predlagajo, da razmisli o uvedbi dodatnih ukrepov za razširitev in pospeševanje zaščitnih mehanizmov za prijavitelje v javnem in zasebnem sektorju, ki prijavljajo sumljiva dejstva, ki lahko nakazujejo tuje podkupovanje, z namenom, da jih vzpodbudijo k prijavljanju takšnih dejstev brez strahu pred povračilnimi ukrepi.

3. Uradno podprti izvozni krediti

a. Ukrepi za dvig zavesti

37. Slovenska izvozno kreditna agencija je SID – Slovenska izvozno-razvojna banka (Banka SID).¹² Skladno z Zakonom o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov banka SID kot pomoč slovenskih izvoznikom omogoča kratkoročne in srednjeročne izvozne kredite ter zavarovanje investicij. Predstavniki banke SID so med obiskom izjavili, da banka SID upošteva vse zahteve Akcijske izjave Delovne skupine OECD iz leta 2000 o izvoznih kreditih in kreditnih zavarovanjih (ECG). Čeprav Slovenija ni članica ECG, so predstavniki SID banke navedli, da agencija ponovno analizira svoje postopke v luči sprejetih dodatnih ukrepov, o katerih so se strinjali člani ECG v Priporočilu sveta OECD iz leta 2006 o podkupovanju in izvoznih kreditih, ki so deležni javne podpore.¹³ V času tega pregleda Slovenija še ni sprejela nobenih formalnih ukrepov, s katerimi bi pristopila Priporočilu sveta OECD iz leta 2006 o podkupovanju in izvoznih kreditih, ki so deležni javne podpore, kot je to določeno v 3. členu tega Priporočila.

38. Leta 2005 je SID banka sprejela strategijo proti podkupovanju, ki je bila zasnovana s ciljem, da bi zmanjšala in odpravila korupcijo tako, da med drugim, upošteva tudi zahteve Konvencije in kazniva dejanja v slovenskem Kazenskem zakoniku. Glavno orodje za implementacijo strategije proti podkupovanju je prijavnica za izvozni kredit, deležen javne podpore, ki je na voljo na več mestih, vključno s spletnim mestom SID banke. Informacije o strategiji proti podkupovanju se posredujejo tudi na sestankih med banko SID in njenimi strankami. Prosilce povabijo, da predložijo izjavo, da udeleženci izvozne transakcije (prosilca, izvoznik ali druge s transakcijo povezane stranke) niso vpleteni v "korupcijo", kot jo definira Zakon o preprečevanju korupcije. Ta izjava je predpogoj za pridobitev izvoznega kredita, deležnega javne podpore. Kaznivo dejanje tujega podkupovanja iz Kazenskega zakonika ni neposredno omenjeno na prijavnici, prav tako tudi ne s tem povezane zagrožene kazni.

39. Predstavniki SID banke so razložili, da se agencija sklicuje na definicijo "korupcije" iz Zakona o preprečevanju korupcije, ker zajema širši spekter nedovoljenega ravnanja, kot pa je samo podkupovanje tujih uradnih oseb. V tem oziru je SID banka poudarila, da se njeni postopki ne uporabljajo samo za primere podkupovanja uradnih oseb (domačih ali tujih), ampak tudi za podkupovanje (v kontekstu mednarodnih poslovnih transakcij) osebam v zasebnem sektorju. Glavnim preiskovalcem se je zdelo očitno, da definicija "korupcije" iz Zakona o preprečevanju korupcije neposredno ne vključuje kaznivega dejanja tujega podkupovanja ali ostalih kaznivih dejanj iz Kazenskega zakonika. Prijavnica, strategija proti podkupovanju in pogoji, ki veljajo za izvozni kredit, deležen javne podpore, samo splošno omenjajo Kazenski zakonik. Glavni preiskovalci so opazili, da je nenamerna posledica zanašanja na definicijo "korupcije" iz Zakona o preprečevanju korupcije tudi ta, da je vlada uveljavila zakonodajo, s katero

¹² Uradno ime (v Sloveniji) je "SID – Slovenska izvozna in razvojna banka d.d., Ljubljana". Agencija se je pred tem imenovala Slovenska izvozna družba (SID).

¹³ 3. člen Priporočila OECD iz leta 2006 vzpodbuja nečlanice OECD, ki so pogodbenice Konvencije proti podkupovanju, naj upoštevajo določila Priporočila.

preklicuje ta Zakon.¹⁴ Če Ustavno sodišče potrdi veljavnost novega zakona, to lahko vpliva na terminologijo in definicije, na katere se zanašajo pri SID banki. Sicer pa prijavnica opozarja, da v primeru zadostnih dokazov za korupcijo v izvoznem poslu SID banka ne bo krila izvoznega kredita oziroma bo preklicala njegovo kritje.

b. Odkrivanje tujega podkupovanja

40. Kar zadeva odkrivanje tujega podkupovanja, mora osebje SID banke natančno pregledati informacije, ki jih dobijo v prijavnici za uradno pomoč. Poleg zahteve po izjavi in zavezi, da stranke niso bile vpletene v korupcijska dejanja, vezana na izvozne posle, prijavnica prosilce prav tako poziva k navedbi podatkov o tem, ali izvozna pogodba vključuje posredniške provizije, še posebej, če presegajo 5% pogodbene vrednosti. Če se ugotovi tovrstna provizija, ali pa se zdi nenavadno visoka, je potrebna še bolj natančna proučitev prijavnice, da se preveri morebitni obstoj kakšnega zanesljivega dokaza o podkupovanju. Poleg naštetega pa je SID banka uvedla tudi dodatne indikatorje, katerih namen je zaznava tujega podkupovanja (in ostalih korupcijskih poslov), vključno s preverjanjem, ali so prosilci / izvozniki na prepovedanih seznamih Svetovne banke itd; ugotavljanjem, ali obstajajo kakršni koli pravni postopki, relevantne novice ali podatki o korupcijskih aktivnostih nasprotnih strank izvozne pogodbe; ugotavljanjem ravni izkušenosti izvoznika pri poslovanju oziroma ali večinski del izvoznega posla dejansko izvajajo izvoznikovi pogodbeni podizvajalci; ugotavljanjem, ali je izvozni posel povezan z območji nizkih davčnih stopenj ali pa z državami, v katerih je visoka verjetnost korupcije; in ali je bil posel sklenjen na podlagi postopka javnega razpisa ali z neposrednimi pogajanjem med strankami. SID banka je prav tako poskrbela, da je seznanjena z internimi protikorupcijskimi politikami, nadzornimi sistemi in ukrepi proti podkupovanju, ki so v veljavi pri nekaterih njenih največjih klientih.

41. V praksi SID banka do sedaj še ni identificirala nobenih zanesljivih dokazov korupcije, vključno s tujim podkupovanjem. Mnoga podjetja, ki so njihovi odjemalci, so dejansko finančne institucije (katerim izplačajo zavarovanje kreditov) in ne neposredno izvozna podjetja. Kar zadeva obseg poslovanja, je bilo v letu 2006 sklenjenih manj kot 50 poslov, katerih vrednost je skupaj znašala približno 95 milijonov EUR za izvozna zavarovanja in približno 300 milijonov EUR za investicijska zavarovanja.

c. Dolžnost prijave podkupovanja tujih uradnih oseb

42. Čeprav je SID banka zasebna pravna oseba (delniška družba), se velik del njenih dejavnosti izvaja po javnem pooblastilu Republike Slovenije, skladno z Zakonom o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov. Glede na to, da je banka pooblaščen ustanova, ki deluje v imenu in na račun Republike Slovenije (skladno s prej omenjenim zakonom), jo zavezuje 145. člen Zakona o kazenskem postopku, po katerem je dolžna prijaviti kazniva dejanja državnemu tožilstvu. Postopki SID banke od osebja zahtevajo, da v primeru resnih dokazov o podkupovanju obvestijo svoje nadrejene, ki nato zadevo prijavijo tudi državnemu tožilstvu. Do datuma tega poročila državno tožilstvo od banke še ni prejelo nobene prijave kaznivega dejanja tujega podkupovanja.

Komentar

SID banka je uvedla pomembne ukrepe, s katerimi je dvignila zavest o problemu korupcije v izvoznih poslih in o posledicah sodelovanja v tovrstnih kaznivih aktivnostih. Banka je uvedla tudi celo vrsto dodatnih indikatorjev, ki predstavljajo dobro osnovo za zaznavanje morebitnih primerov tujega podkupovanja v izvoznih poslih.

Glede na to, da SID banka trenutno ponovno analizira svoje postopke in strategije v luči Priporočila OECD o podkupovanju in izvoznih kreditih, ki so deležni javne podpore (iz leta 2006), glavni preiskovalci vzpodbujajo banko, naj ob tej priložnosti razmisli o uvedbi jasne omembe kaznivega dejanja tujega podkupovanja in ustreznih kazenskih sankcij na prijavnica za izvozne

¹⁴ Novi zakon se imenuje Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (ZNOJF-1).

kredite, deležne javne podpore; o protikorupcijski strategiji; o splošnih pogojih, ki urejajo okoliščine za izvozne kredite, deležne uradne pomoči; in o informacijah, ki so na voljo na spletnih straneh SID banke. Glavni preiskovalci tudi predlagajo, da Slovenija razmisli o pristopu k Priporočilu Sveta OECD iz leta 2006 o podkupovanju in izvoznih kreditih, ki so deležni javne podpore, kot je to določeno v 3. delu tega Priporočila.

4. Uradna razvojna pomoč (ODA)

43. Do nedavnega je bila Slovenija prejemnica ODA, zdaj pa sodi med države donatorke. Slovenija je skromen darovalec, s skupnim proračunom za pomoč v višini 34,7 milijonov USD v letu 2005, kar je predstavljalo 0,1% bruto domačega proizvoda. Vendar pa se pričakuje, da bo ta prispevek rasel in da se bo do leta 2009 podvojil. Slovenija svojo razvojno pomoč nudi prek bilateralnih programov pomoči, kot tudi prek prispevkov programom EU in ZN. Večina pomoči je namenjena državam jugovzhodne Evrope in bivši Jugoslaviji.

44. Do zdaj so sredstva ODA delila posamezne agencije brez centraliziranega vodenja ali nadzora. Pisarna za koordinacijo mednarodne razvojne in humanitarne pomoči, ki je bila ustanovljena v sklopu Ministrstva za zunanje zadeve leta 2002, je bila zadolžena le za zbiranje informacij o tokovih ODA. Novi Zakon o mednarodnem razvojnem sodelovanju je bil sprejet leta 2006, v veljavo pa naj bi stopil leta 2007. Zakon zahteva pripravo Slovenske razvojne strategije in uvedbo centralizirane strukture za upravljanje sredstev ODA.

45. Med obiskom je predstavnik Ministrstva za zunanje zadeve navedel, da Slovenija upa, da se bo pridružila »Pariški deklaraciji o učinkovitosti pomoči« v bližnji prihodnosti, ob tem pa povedal, da za to do sedaj še ni bilo priložnosti.

a. Ukrepi za dvig zavesti

46. V času obiska v slovenski zakonodaji niso bili predpisani in v praksi ne izvajani nobeni protikorupcijski ukrepi za potrebe ODA. Ministrstvo za zunanje zadeve, kot tudi ostala ministrstva, ki izvajajo ODA, niso izdala brošur ali na kakršen koli drug izobraževalni način skušala dvigniti zavest svojih uradnikov in pogodbenih strank o nevarnostih podkupovanja tujih uradnih oseb pri izvajanju pogodb o pomoči. Podana so bila zagotovila, da bo Slovenska razvojna strategija vključevala izrecne ukrepe, namenjene dviganju zavesti o tujem podkupovanju v poslih finančne pomoči.

b. Odkrivanje tujega podkupovanja in dolžnost prijave tujega podkupovanja

47. Predstavnike Ministrstva za zunanje zadeve in ostalih ministrstev, ki izvajajo ODA, zavezuje splošna dolžnost poročanja, ki je določena tako v Kazenskem zakoniku, kot tudi v Zakonu o kazenskem postopku (glej Razdelek B.2.a. tega Poročila), vendar pa uradniki ODA niso bili deležni nobenega posebnega usposabljanja v zvezi z njihovo odgovornostjo glede prijave tujega podkupovanja, vzpostavljen ni bil noben mehanizem za prijavo, prek katerega bi tovrstne informacije lahko posredovali organom kazenskega pregona, prav tako pa ni nobene zahteve, da podjetja, ki zagotavljajo ODA, predložijo protikorupcijske izjave. Uradniki, ki so odgovarjali na vprašanja med obiskom, niso bili seznanjeni z nobenim primerom, kjer bi bila zaznano podkupovanje tuje uradne osebe v zvezi s slovensko razvojno pomočjo. Od Slovenske razvojne strategije se pričakuje, da bo vključevala jasne ukrepe za omogočanje odkrivanja in prijavljanja tujega podkupovanja.

48. Finančne posle, povezane z ODA, regulirata Zakon o javnih naročilih in Zakon o javnem financiranju, ki vključujeta protikorupcijska določila. Poleg tega pa Ministrstvo za finance načrtuje tudi uvedbo "črnega seznama" podjetij, ki so vpletena v korupcijo, kar bo morda koristno tudi za ODA. Vendar pa glavni preiskovalci niso mogli natančno ugotoviti, kako učinkovito se ti ukrepi dejansko uporabljajo v ODA. Za več podrobnosti o javnem naročanju, preberite Razdelek C.6.c.ii.

Komentar

Kljub nevarnostim podkupovanja in korupcije, povezane z aktivnostmi ODA, do sedaj še niso bili izvedeni nobeni posebni protikorupcijski ukrepi med slovenskimi ponudniki ODA. Nadaljnji razvoj nedavno ustanovljenega sistema ODA v Sloveniji in načrtovana priprava Slovenske razvojne strategije predstavljata priročen okvir za odpravo te pomembne pomanjkljivosti. Glavni preiskovalci predlagajo, da se v Strategijo vključijo posebni ukrepi za dvig zavesti o nevarnostih tujega podkupovanja med ponudniki ODA in pogodbenimi izvajalci in naj se vzpostavijo jasni mehanizmi za odkrivanje in prijavo sumov o podkupovanju tujih uradnih oseb v povezavi z razvojno pomočjo. Potreben je tudi razmislek o uvedbi mehanizma za izključitev podjetij iz prihodnjih ODA poslov, če so bila predhodno vpletena v korupcijo.

5. Tuja diplomatska predstavništva

a. Ukrepi za dvig zavesti

49. Diplomatska predstavništva v tujini imajo pomembno vlogo pri povečevanju zavesti podjetij, ki od predstavništev potrebujejo nasvete o trgovanju in investicijskih problemih. Lahko so tudi pomemben vir napotkov in podpore za podjetja, ki se soočajo z zahtevami po podkupnini. Slovenski diplomatski zbor je še vedno na zelo zgodnji stopnji razvoja. Po besedah uradnikov, ki so odgovarjali na vprašanja med obiskom, so vsi diplomati deležni usposabljanja, preden nastopijo službo v tujini. To usposabljanje vključuje splošne informacije o nevarnostih korupcije; ne vsebuje pa nobenih izrecnih omemb Konvencije ali kaznivega dejanja tujega podkupovanja. Slovenska predstavništva v tujini rutinsko ne nudijo nasvetov ali podpore slovenskih podjetjem, ki poslujejo v tujini in ki se lahko srečajo s podkupovanjem v sklopu svojih mednarodnih poslovnih transakcij.

50. Pred kratkim ustanovljena Agencija za promocijo trgovine so slovenski predstavniki označili kot potencialno pomemben dejavnik pri naporih za povečanje zavesti o tujem podkupovanju med slovenskimi podjetji, saj bo z njimi v neposrednem stiku. V času obiska so bili predstavniki Agencije v fazi priprav na skorajšnji nastop službe na tujih predstavništvih.

b. Odkrivanje tujega podkupovanja in dolžnost prijave tujega podkupovanja

51. Tako kot druge uradne osebe tudi diplomate in ostale uradnike, ki delajo v sklopu tujih predstavništev, zavezuje splošna dolžnost poročanja, ki je določena v Kazenskem zakoniku in Zakonu o kazenskem postopku (glej Razdelek B.2.a.). Predstavniki Ministrstva za zunanje zadeve niso bili seznanjeni z nobenim primerom, kjer bi predstavništvo v tujini zaznalo tuje podkupovanje in ga prijavilo slovenskih organom kazenskega pregona.

Komentar

Obstoječa predstavništva v tujini zagotavljajo slovenskih podjetjem, ki tam poslujejo, enkratno možnost komunikacije s svojimi državnimi organi. Glavni preiskovalci so mnenja da bi morali osebju Ministrstva za zunanje zadeve, skupaj s predstavniki Agencije za promocijo trgovine, ki bodo delali na teh predstavništvih v tujini, omogočiti sistematično, redno in poglobljeno usposabljanje o kaznivem dejanju tujega podkupovanja, o določilih Konvencije, o tem, kako prepoznati znake tujega podkupovanja in o tem, kaj konkretno storiti v primeru suma ali znakov tujega podkupovanja. Glavni preiskovalci so tudi predlagali izvedbo celovite kampanje za dvig zavesti v sodelovanju z ustreznimi akterji iz zasebnega sektorja, z namenom informiranja slovenskih podjetij o njihovi odgovornosti po slovenskem pravu v primerih tujega podkupovanja.

6. Davčni organi

a. Davčna obravnava podkupnin

52. Slovenija je v davčno zakonodajo vključila izrecno določilo, ki klasificira podkupnine kot davčno neupravičen strošek. Slovenija je pred kratkim uvedla nov Zakon o davku na dohodek pravnih oseb, ki je stopil v veljavo s 1. januarjem 2007 in je nadomestil predhodni zakon iz leta 2005, pregledan v 1. fazi. Novi zakon zadeva vse pravne osebe, kot tudi fizične osebe, ki se ukvarjajo s pridobitno dejavnostjo, skladno z 48(2). členom Zakona o dohodnini¹⁵. Zakon o davku na dohodek pravnih oseb iz leta 2007 vključuje določilo, ki je napisano v enaki obliki, kot v zakonu iz leta 2005 in prepoveduje priznavanje davčnih olajšav za dane podkupnine. V 30. členu Zakona o davku na dohodek pravnih oseb iz leta 2007 se nahaja seznam stroškov, za katere ni davčne olajšave in se imenujejo "nep priznani stroški za davčne namene". V tem seznamu se nahaja postavka, ki vključuje "podkupnine" in "druge oblike materialnih koristi, danih fizičnim ali pravni osebam z namenom povzročitve ali preprečitve določenega dogodka, do katerega sicer ne bi prišlo, kot na primer pospešitev določene dejavnosti ali njena opustitev."¹⁶ Glavni preiskovalci so bili zaskrbljeni, da določilo v takšni obliki ne pokrije dovolj celovito vseh oblik podkupovanja, kot jih opredeljuje 1. člen Konvencije. Slovenski predstavniki so navedli, da prepovedi uvrstitve "podkupnin" med davčno priznane stroške omenjena definicija ne omejuje. Skladno s tem so potrdili, da bi plačilo podkupnine s strani davkoplačevalca, ki je najbolje uvrščeni ponudnik na tujem javnem razpisu, štelo za "podkupnino" in zanj ne bi veljala davčna olajšava. Kot je bilo že obrazloženo v 1. fazi, so slovenske oblasti tudi potrdile, da "materialne koristi" vključujejo neopredmeteno lastnino, kot so delniški certifikati, obveznice, zadolžnice, avtorske pravice in franšize. Ker davčni organi do sedaj še niso imeli primerov, kjer bi zaznali zahteve za upoštevanje stroškov, povezanih s tujo podkupnino v Sloveniji, so se glavni preiskovalci strinjali, da je potrebno spremljati uporabo in učinkovitost tega določila v praksi.

b. Zavest, usposabljanje in odkrivanje

53. Z zvezi z dviganjem zavesti in poznavanjem Konvencije med davčnimi inšpektorji so predstavniki Slovenije med obiskom izjavili, da je Konvencija dostopna obiskovalcem spletnih strani Davčne uprave. Vendar pa navodila davčnim inšpektorjem ne vsebujejo nobenih izrecnih informacij o tem, da so podkupnine tujim uradnim osebam davčno nepriznan strošek. Davčni inšpektorji tudi niso deležni nobenega posebnega izobraževanja o Konvenciji. »OECD Priročnika o osveščenosti davčnih preiskovalcev glede podkupovanja« do sedaj še niso uporabili kot pomagala za zvišanje zavesti o tehnikah podkupovanja ali o orodjih za odkrivanje in identifikacijo podkupnin, vendar pa so davčni predstavniki med obiskom izkazali velik interes za uporabo Priročnika v te namene.

54. Slovenska davčna uprava nima sistematičnega pristopa za odkrivanje izplačil podkupnin tujim uradnim osebam. Splošen pristop vključuje preiskavo različnih stroškovnih kategorij davkoplačevalca in načina plačila. Slovenski davčni uradniki so predlagali da bi bilo v tuje podkupovanje morda potrebno vključiti tudi stroške in plačila, ki zadevajo posameznike (kot so stroški turističnih potovanj, hotelske nastanitve, udeležbe na simpozijih, nakup predmetov, kot so nakit, ure in umetniška dela za lastno rabo). Poleg omenjenega se analizirajo tudi posredna plačila, kot so npr. storitve za in od podjetij v off-shore conah; plačila, prejeta za tržne raziskave, svetovanje, prevajanje in študije; in plačila potnih stroškov zaposlenim (kot dnevnice, predujmi za potovanja). Davkoplačevalci morajo po postopku iz 76. člena Zakona o davčnem postopku predložiti dokazila za izjave, ki so jih posredovali Davčni upravi. Dokazovanje nepravilnosti ali neresničnosti predložene izjave bremeni Davčno upravo. V primeru, da so pri izvajanju davčne revizije zaznane nepravilnosti, Zakon o davčni službi omogoča ponovno davčno revizijo. Uradniki, ki so bili prisotni med obiskom, niso bili seznanjeni z nobenim primerom, kjer bi Davčna uprava zaznala plačila podkupnin tujim uradnim osebam.

¹⁵ Zakon o dohodnini (ZDoh-2) je prav tako stopil v veljavo 1. januarja 2007. V 48(2). členu Zakona o dohodnini je navedeno: "Za ugotavljanje prihodkov in odhodkov se uporabljajo predpisi o obdavčitvi dohodkov pravnih oseb, če ni s tem zakonom določeno drugače."

¹⁶ Določilo člena 30.1(10) je identično določilu 21. člena bivšega Zakona o davku na dohodek pravnih oseb, ki je bil v veljavi v času 1. faze v letu 2005.

c. ***Dolžnost prijave podkupovanja tujih uradnih oseb in izmenjava informacij***

55. Davčni uradniki so potrdili, da v primeru, da se med opravljanjem davčne revizije pojavijo informacije, ki kažejo na sum kaznivega dejanja, na primer, podkupovanja ali pranja denarja, morajo predstavniki Davčne uprave po 145. členu Zakona o kazenskem postopku to prijaviti državnemu tožilstvu. Po 23. in 26. členu novega Zakona o davčnem postopku ima Davčna uprava tudi možnost razkritja zaupnih podatkov policiji ali državnemu tožilstvu, če gre za sum kaznivega dejanja.¹⁷ Do datuma tega poročila državno tožilstvo še ni prejelo nobene prijave kaznivega dejanja tujega podkupovanja.

56. Glede izmenjave informacij so davčni uradniki pojasnili, da ima Davčna uprava dostop do široke palete informacij in podatkovnih baz, nekatere informacije celo pridobijo avtomatično. V tem smislu ima Davčna uprava dogovore o pridobivanju informacij iz širokega nabora ključnih virov, vključno z Zavodom za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavodom za zdravstveno zavarovanje, Agencijo za javnopravne evidence in storitve, Centralnim registrom prebivalstva in Carinsko upravo. Davčna uprava prav tako pridobiva vrsto zaupnih podatkov, ki se nanašajo na pravne osebe in samostojne podjetnike, račune in transakcije iz bank, skladno z Zakonom o davčnem postopku in Zakonom o plačilnem prometu. Davčna uprava lahko od bank zahteva tudi zaupne podatke o posameznikih za svoje davčne potrebe. 37. člen Zakona o davčnem postopku nalaga bankam, da Davčni upravi posredujejo vse informacije o plačilnem prometu. Kljub temu, da imajo davčni organi dostop do informacij, s katerimi razpolagajo slovenske banke, pa še vedno obstaja nevarnost izvajanja korupcijskih poslov preko tujih bančnih računov, ki so jih odprla slovenska podjetja.

Komentar

Davčna zakonodaja v Sloveniji izrecno določa, da "podkupnine" in "druge oblike materialnih koristi, danih fizičnim ali pravni osebam z namenom povzročitve ali preprečitve določenega dogodka, do katerega sicer ne bi prišlo, kot na primer pospešitev določene dejavnosti ali njena opustitev" ne štejejo za stroške, za katere bi bilo mogoče uveljaviti olajšave. Ker še ni bilo primera, kjer bi davčni organi zaznali zahtevke za upoštevanje stroškov, povezanih s tujim podkupovanjem v Sloveniji, glavni preiskovalci predlagajo nadaljevanje nadzora, da se zagotovi celovito izvajanje določil o davčnem nepriznavanju stroškov iz Zakona o davku na dohodek pravnih oseb in Zakona o dohodnini in sicer za vse vrste podkupnin, ki jih predvideva 1. člen Konvencije. Davčna uprava je vzpostavila različne načine za dostop in sprejem informacij in podatkov od finančnih inštitucij in drugih vladnih služb, ki bi lahko bile kritičnega pomena za zaznavanje nezakonitih aktivnosti, vključno s tujim podkupovanjem. Z namenom nadaljnje krepitve sposobnosti davčnih inšpektorjev, da zaznajo podkupnine, glavni preiskovalci predlagajo izvajanje dodatnih ukrepov s strani Davčne uprave za dvig zavesti o Konvenciji, vključno z usposabljanjem in vključevanjem informacij v smernice za davčne inšpektorje. V tem pogledu bi bilo OECD Priročnik o osveščenosti davčnih preiskovalcev glede podkupovanja, po možnosti preveden v slovenščino, mogoče uporabiti kot pripomoček za okrepitev izobraževalnega procesa in dvig zavesti o praktičnih problemih, povezanih z implementacijo Konvencije in z njo povezanih inštrumentov.

7. Računovodstvo in revizija

a. Računovodski standardi in usposabljanje

57. Slovenski predstavniki navajajo, da skladno s slovenskimi finančnimi predpisi nobena pravna oseba ni izvzeta iz odgovornosti za vodenje knjigovodskih evidenc in knjig. Pravne osebe morajo upoštevati računovodske zahteve Zakona o gospodarskih družbah iz leta 2006, ki prenaša in uvaja

¹⁷ Novi Zakon o davčnem postopku je stopil v veljavo 1. januarja 2007.

računovodske direktive in pravila Evropske skupnosti.¹⁸ Zakon predpisuje, da vsa podjetja in samostojni podjetniki vodijo računovodske knjige in pripravljajo letne bilance, skladno z Slovenskimi računovodskimi standardi (SRS)¹⁹ ali Mednarodnimi standardi poročanja (IAS/IFRS); upoštevanjem slednjih je za družbe, ki kotirajo na borzi, obvezno, pripraviti pa morajo tudi konsolidirane finančne izjave skladno z IFRS. Poleg tega zakon nalaga tudi, da morajo letna poročila stanje podjetja in njegov finančni položaj odražati resnično in pošteno (za informacije o računovodskih kaznivih dejanjih preberite Razdelek C.8 tega Poročila). Nekatera večja podjetja v lasti ali pod nadzorom države imajo enote ali podružnice v sosednjih državah (takšne primere najdemo v telekomunikacijskem in energijskem sektorju). Slovenija navaja, da morajo ta podjetja prav tako predložiti ustrezne konsolidirane bilance in se držati različnih zahtev Zakona o gospodarskih družbah iz leta 2006.

58. Zakon o reviziji sicer predpisuje izobrazbene pogoje za revizorje, vendar pa ni nobene pravne podlage, ki bi opisovala pogoje v smislu izobrazbe, izkušenj in kvalifikacij za računovodje. Slovenski inštitut za revizijo (SIR) je zadolžen za nadzor tako računovodske kot tudi revizorske stroke (tudi kar zadeva standarde in usposabljanje). SIR nudi stalno strokovno usposabljanje računovodjem in revizorjem, del tega pa je namenjen tudi preprečevanju poneverb in pranja denarja. Tovrstno usposabljanje pa se nikdar ni izrecno ukvarjalo s problematiko preprečevanja in odkrivanja podkupovanja.

b. Notranji nadzorni mehanizmi, nadzorni sveti in revizijski odbori

59. Revidirana priporočila od članov Delovne skupine zahtevajo, da vzpodbujajo razvoj in uvedbo zadostnih notranjih nadzornih mehanizmov in standardov ravnanja v podjetjih. Za učinkovite notranje nadzorne mehanizme je znano, da pomagajo izboljšati kakovost finančnega poročanja, znižujejo pa tudi finančna in operativna tveganja ter tveganja skladnosti. Zaradi tega podjetjem omogočajo povečanje zmogljivosti za zaznavanje in preprečevanje goljufij, ki so lahko povezane s tujim podkupovanjem. Ti nadzorni mehanizmi so vzpostavljeni v kombinaciji s programi in ukrepi, ki izrecno promovirajo notranjo usklajenost z ustreznimi zakoni in etičnimi merili, kot so tista, ki zadevajo problematiko podkupovanja. Revidirana priporočila od članov Delovne skupine prav tako zahtevajo, da v podjetjih vzpodbujajo ustvarjanje nadzornih, od vodstva neodvisnih, teles, kot so na primer odbori za revizijo upravnih odborov in nadzornih svetov. Če obstajajo, imajo nadzorni organi podjetja lahko pomembno vlogo pri zagotavljanju integritete računovodskih in finančnih sistemov poročanja v podjetju, vključno z neodvisno revizijo. Strategiji preprečevanja podkupovanja v podjetju tako lahko koristi prisotnost osredotočenega in sposobnega nadzornega telesa, ob pogoju, da si podjetje želi vzpostaviti tovrstne strategije in razume njene prednosti.

60. Pogovori s podjetji in strokovnjaki v času obiska so pokazali, da promocija visokih standardov etičnega vedenja, na primer prek kodeksov ravnanja in programov za preprečevanje podkupovanja, trenutno za vodstva in nadzorne svete slovenskih podjetij ne predstavljajo prioritete. Poleg navedenega so se pojavili tudi dvomi glede kakovosti notranjih kontrolnih mehanizmov v povezavi z mednarodnim poslovanjem: računovodski in revizijski strokovnjaki, s katerimi smo med obiskom govorili, so povedali, da je nadzor slovenskih podjetij nad svojimi tujimi enotami in podružnicami, še posebno nad tistimi, ki so bile ustanovljene v državah nečlanicah EU, zelo šibak. Stanje, opisano glavnim preiskovalcem, nakazuje, da so notranje revizorske funkcije podjetij na splošno premalo razvite in, da obstaja pomanjkanje usmeritev s strani vodstev in nadzornih svetov za odpravljanje določenih nevarnosti, ki so značilne za mednarodne aktivnosti (kot je tuje podkupovanje) ali pa za vzpodbujanje skladnosti z visokimi etičnimi merili. Te pomanjkljivosti so zaskrbljujoče in bi lahko pomenile, da slovenska podjetja še niso dovolj močna, da preprečijo in odkrijejo podkupnine, plačane v tujini. Poleg navedenega glavni preiskovalci niso dobili nobenega signala, da so se podjetja, ki jih neposredno ali posredno nadzira država in poslujejo

¹⁸ Konkretno Zakon predpisuje, da SRS prenese vsebino Računovodske direktive Evropske skupnosti 78/660/EEC in 83/349/EEC, ki jo dopolnjuje Direktiva 2006/46/EC (še posebno to zadeva dolžnost nadzornih svetov pri pripravi in objavi letnih bilanc, razkritju transakcij med podjetjem in povezanimi strankami podjetja in dolžnost podjetij, ki kotirajo na borzi, da v svoje letno poročilo vključijo izjavo o sodelovanju pri upravljanju podjetja).

¹⁹ SRS – ki jih je izdal SIR – so zelo podobni IFRS; določajo, da morajo knjigovodski dokumenti jasno prikazovati transakcije in poslovne dogodke na verodostojen in pošten način, ter, da morajo vključiti v računovodskih knjigah temeljiti na verodostojnih in pristnih knjigovodskih dokumentih.

mednarodno, na tem področju odrezala kaj dosti boljše.

61. Širše, a povezano področje so tudi moč, vloga in neodvisnost nadzornih svetov v slovenskih podjetjih. Glavni preiskovalci so bili obveščeni o tem, da je za slovenska podjetja značilna visoko koncentrirana lastniška struktura (ki jo še vedno pogosto posredno ali neposredno nadzira država) in mali sveti, ki pogosto nimajo prave neodvisnosti in le redko izvajajo svojo nadzorno funkcijo napram podjetju in vodstvu.²⁰ Ne glede na to pa so se vsi udeleženci strinjali, da se stanje v večjih slovenskih podjetjih hitro izboljšuje, saj člani nadzornih svetov bolj aktivno uveljavljajo svojo vlogo, razvijajo svoje znanje in delujejo usklajeno z razvijajočimi se standardi (še posebej s slovenskim Kodeksom upravljanja delniških družb²¹) in zakonodajo²². Razvoj teh novih standardov in zakonskih določil pa predstavlja dobrodošlo, a težko breme za regulatorje, saj morajo zagotoviti in promovirati njihovo implementacijo v praksi.²³ Še več, udeleženci srečanja, vključno s predstavniki regulative, so povedali, da je stopnja skladnosti ravnanja slovenskih podjetij, ki kotirajo na borzi, s Kodeksom upravljanja javnih družb na splošno še vedno zelo nizka.²⁴ Glavni preiskovalci so prav tako opazili, da velika podjetja, ki so v lasti ali pod nadzorom države (npr. v sektorjih telekomunikacij, energije in trgovine) in znotraj svojih sektorjev sodijo med najpomembnejše akterje v regiji, niso zavezana s Kodeksom (saj se z njihovimi delnicami ne trguje na Ljubljanski borzi). Med obiskom so revizorji poudarili, da je bila pred kratkim uvedena pomembna novost v sklopu upravljanja delniških družb v lasti ali pod nadzorom države, in sicer je to obvezno usposabljanje za nove člane nadzornih svetov (ki jih imenuje država).

62. Znotraj nadzornih svetov lahko od uprave neodvisni revizijski odbori pomagajo premostiti prepad med funkcijo notranje revizije in notranjimi kontrolami na eni strani ter zunanjim revizorjem, nadzornim svetom in delničarji na drugi strani. Zaradi tega predstavljajo potencial za pomoč podjetjem pri izpolnjevanju obveznosti iz zakonov in drugih predpisov. Do pred nedavnim je bila prisotnost revizijskih odborov v slovenskih podjetjih precej redka. Z Zakonom o gospodarskih družbah iz leta 2006 je njihova prisotnost postala obvezna v delniških družbah, ki imajo enotirni sistem upravljanja²⁵, z njihovimi vrednostni papirji pa se trguje na reguliranem trgu (oziroma v njih zaposleni v okviru organov družbe izvajajo svojo pravico do soupravljanja). Zakon določa tudi obvezne naloge in sestavo revizijskih odborov.²⁶ Vendar pa Zakon o gospodarskih družbah iz leta 2006 dopušča, da odločitev o prisotnosti revizijskega odbora sama sprejmejo tista podjetja, ki uporabljajo dvotirni sistem upravljanja (čeprav Kodeks upravljanja javnih delniških družb iz leta 2007 priporoča, da se ustanovi revizijski odbor tudi, če za to ne obstaja zakonska zahteva). Med obiskom v državi so udeleženci iz zasebnega sektorja kritično ugotavljali, da je vloga revizijskih odborov v Sloveniji še vedno v precejšnji meri nerazumljena, tudi s strani članov teh odborov samih, ter da je treba še zelo veliko storiti na tem področju navkljub zadnjim spremembam, ki sta jih uvedla Zakon o gospodarskih družbah iz leta 2006 in slovenski Kodeks upravljanja javnih delniških družb iz leta 2007.

63. Med obiskom so predstavniki računovodske in revizorske stroke izražali mnenje, da so se nekatere slovenske družbe v tujini spustile v določene poslovne prakse, ki vključujejo izvajanje uslug ali dajanje

20 Poročilo Svetovne banke iz leta 2004 o računovodstvu in reviziji v Sloveniji izpostavlja, da "zapuščina jugoslovanskega računovodskega sistema, v katerem je bil glavni računovodja odgovoren za poštenost finančnih izkazov, še vedno lahko ima škodljiv učinek: direktorji, ki se nalogi ne posvetijo, morda vedno [natančno] ne pregledajo finančnih izkazov ali kritičnih računovodskih politik in praks, ki se v podjetju uporabljajo."

21 Eden od glavnih ciljev slovenskega Kodeksa o upravljanju delniških družb, ki je bil prvič objavljen leta 2005 in popravljen v letih 2005 in 2007, je obravnavati pomembnega problema konflikta interesov v vodstvu in nadzornih telesih, ter kako povečati neodvisnost in odgovornost slednjih.

22 Zakon o gospodarskih družbah iz leta 2006 je uvedel bolj stroga določila za imenovanje članov nadzornih odborov in opredelil njihovo odškodninsko odgovornost podjetju zaradi škod, do katerih bi lahko prišlo, če bi kršili svoje naloge.

23 Za informacije o vlogi slovenske Agencije za trg vrednostnih papirjev v zvezi s kršitvami zakonov in sekundarnih predpisov, ki spadajo v njeno pristojnost ali področje dela, preberite Razdelek C.8 tega Poročila.

24 Skladno s Kodeksom morajo podjetja, ki kotirajo na borzi, predložiti javno izjavo o skladnosti s pogoji Kodeksa po načelu "uskлади ali obrazloži".

25 V Sloveniji lahko delniška družba izbira med dvotirnim sistemom upravljanja, pri katerem imenuje upravo in nadzorni svet, in enotirnim sistemom upravljanja, pri katerem imenuje upravni odbor (ki ga sestavljajo predstavniki vodstva in delavcev). 253. člen, 2. odstavek, Zakon o gospodarskih družbah iz leta 2006.

26 Najmanj en član revizijskega odbora mora biti imenovan neodvisen računovodski ali finančni strokovnjak, medtem ko so drugi imenovani člani revizijskega odbora lahko izključno člani nadzornega sveta. Naloge revizijskega odbora vključujejo nadzorovanje sistema za upravljanje tveganj, notranje revizije in sistema notranjih nadzornih mehanizmov, določitev segmentov, ki bodo podvrženi reviziji, in spremljanje neodvisnosti, nepristranskosti in učinkovitosti zunanega revizorja (glejte 208. člen Zakona o gospodarskih družbah iz leta 2006).

drugih ugodnosti z namenom zagotavljanja ali vzdrževanja poslovnega sodelovanja. To še poudarja potrebo po tem, da se uprave in nadzorni sveti slovenskih družb bolj jasno zavežejo k upoštevanju zakonov o preprečevanju korupcije in k izvajanju ukrepov, s katerimi bodo aktivno zagotavljali obstoj ustreznih kontrolnih mehanizmov za preprečevanje in odkrivanje korupcije, vključno s tujim podkupovanjem. Med obiskom v državi se je zavest uprav in nadzornih svetov o teh zadevah izkazala za zelo nizko, še posebej glede vstopov na trge, na katerih so zaznali, da dajanje določenih oblik prednosti ali koristi predstavlja nujen predpogoj za vzpostavitev poslovnega sodelovanja.²⁷ Krepitev kakovosti notranjega nadzora in etičnih standardov lahko pomaga preprečevati in zaznavati podkupovanje, ki se dogaja na nižjih ravneh podjetja, krepitev vloge in neodvisnosti nadzornih teles pa lahko pomaga preprečiti razvoj obsežnih ali sistemskih oblik podkupovanja. Obe vrsti kontrole se vzajemno podpirata. Vendar pa je jasno, da nadzorni mehanizmi za preprečevanje in odkrivanje tujega podkupovanja v slovenskih podjetjih lahko pridobijo odločilen vpliv le, če se spremeni odnos do tega pojava in če nevarnost kazenskega pregona zaradi tujega podkupovanja postane bolj realna.

c. *Zunanja revizija*

64. Letna poročila vseh velikih in srednjih družb in letna poročila majhnih podjetij, s katerih vrednostnimi papirji se trguje na reguliranem trgu, mora pregledati zunanji revizor. Odstotek podjetij, ki morajo zagotoviti letno zunanjo revizijo svojih računovodskih izkazov, je relativno nizek, ker je v Sloveniji veliko število zelo majhnih in majhnih podjetij (ki ne kotirajo na trgu vrednostnih papirjev).²⁸ Pomembno je tudi dejstvo, da so se nekatera merila za uvrstitev med srednje velika podjetja z Zakonom o gospodarskih družbah iz leta 2006 zvišala²⁹ in bi se zaradi tega skupno število podjetij, ki so zakonsko obvezana k reviziji, utegnilo zmanjšati. V letu 2006 so bili manj kot 3 odstotki slovenskih podjetij (t. j. približno 2000), ki bili zavezani k tovrstni reviziji. V ta delež podjetij, katerih računovodske izkaze morajo letno revidirati zasebne revizorske hiše, sodijo tudi podjetja v lasti države in podjetja, ki jih nadzira država in so ustanovljena po Zakonu o gospodarskih družbah ter nekatera izvajajo mednarodne poslovne aktivnosti znatnega obsega.

(i) *Neodvisnost revizorjev in nadzor stroke*

65. Neodvisnost zunanjih revizorjev zahtevajo 26. in 27. člen Zakona o revidiranju, ki tudi predpisuje številne varovalke, in Mednarodni standardi revidiranja (ISA), ki jih neposredno uporablja slovenska revizorska stroka (kot jih je prevedel Slovenski inštitut za revizijo). Zakon o gospodarskih družbah iz leta 2006 tudi določa, da imenovanje revizorja sodi v domeno letne skupščine delničarjev in da dolžnost družbe, da se podvrže zunanji reviziji, ne velja za izpolnjeno, če revizor ne želi podati svojega mnenja. Ne obstaja nobena obvezna zahteva glede tega, kolikšen naj bi bil največji dovoljen obseg poslovanja, ki ga revizorska družba lahko ima z istim naročnikom, vendar Slovenski inštitut za revizijo priporoča največ 15% (slovenski Kodeks upravljanja javnih delniških družb priporoča največ 30%). Vsaka revizorska družba določa lastne smernice za zagotavljanje neodvisnosti svojih revizij. Kljub vsemu glavni preiskovalci menijo, da bi v prihodnosti v sodelovanju s stroko lahko stekla razprava o dodatnih korakih za krepitev in ohranjanje neodvisnosti zunanjih revizorjev (npr. v zvezi z razkritjem celotnih plačil, ki jih revizorska hiša zaračuna revidirani in povezanim družbam ali pa glede varovalk v zvezi z odpustom in odstopom revizorja).

27 Revizorji so dali vedeti, da je tudi v primeru, kjer bi oni upravi poročali o kritični možnosti, da je nekaj v resnici podkupnina, izplačana prek lažne pogodbe o svetovanju v tujini, splošno prepričanje tako v upravi kot tudi v slovenski javnosti tako, da tovrstna plačila veljajo za del "običajne poslovne prakse" in da so legitimna v mnogih sosednjih državah.

28 V letu 2005 je število podjetij z manj kot 50 zaposlenimi predstavljalo 98,5 % vseh slovenskih družb v tem letu. Tovrstna podjetja so ustvarila 39,5 % skupnih prihodkov; v primerjavi z njimi so podjetja z več kot 250 zaposlenimi ustvarila 38,5 % vseh prihodkov, 22 % prihodkov pa so ustvarila podjetja z med 50 in 250 zaposlenimi. Vir: Slovenia Business Week, št. 32 / Statistični urad Republike Slovenije.

29 Glede na 55. člen Zakona o gospodarskih družbah iz leta 2006 so majhna podjetja definirana kot podjetja z naslednjimi tremi lastnostmi: povprečno število zaposlenih v posameznem poslovnem letu ne preseže 50 ljudi, neto prihodki iz prodaje ne presegajo 7,3 milijona evrov, vrednost premoženja pa ne presega 3,65 milijona evrov. Če v dveh zaporednih letih kateri od teh kriterijev ni izpolnjen, podjetje velja za srednje ali veliko. Zakon o gospodarskih družbah, ki je bil v veljavi pred zdajšnjim, je opredeljeval kot majhno podjetje tisto družbo, ki je izpolnjevala vsaj dva izmed naslednjih kriterijev: povprečno število zaposlenih v zadnjem poslovnem letu ne presega 50, neto prihodki iz prodaje v zadnjem finančnem letu dosegajo manj kot 1 milijardo tolarjev (4,2 milijona evrov), vrednost premoženja na koncu poslovnega leta pa ne presega 500 milijonov tolarjev (2,1 milijona evrov). Družbe, ki so presegle zgoraj navedene številke, so veljale za srednje ali velike.

66. Proces ocenjevanja kakovosti revizorske stroke je že začrtan, nadzira pa ga Slovenski inštitut za revizijo. Vsako revizorsko hišo se podrobneje spremlja vsakih pet let, to obdobje pa se za hiše, ki revidirajo tri ali več družb, ki kotirajo na borzi, skrajša na tri leta. Zakon o revidiranju pooblašča Slovenski inštitut za revizijo, da določi sankcije revizorjem in revizorskim družbam, za katere se odkrije, da so kršili pravila o revidiranju (vključno z Mednarodnimi standardi revidiranja). Možne sankcije vključujejo uvedbo preventivnih ukrepov in odvzem revizorjeve licence. Kazni v razponu od 2.086 EUR do 20.864 EUR³⁰, ki jih na predlog Slovenskega inštituta za revizijo izrekajo sodišča, je mogoče naložiti tudi revizorskim hišam in posameznim revizorjem z licenco. Slovenski inštitut za revizijo poroča, da je med letoma 2003 in 2006 19 revizorjev z licenco bilo deležno opozorila, medtem ko so enemu licenco odvzeli, 24 revizorskim hišam pa je bil izdan nalog, naj odstranijo kršitve. Zdi se, da se kazni le redko uporabljajo. Omeniti velja tudi dejstvo, da se Slovenski inštitut za revizijo v glavnem upravlja s strani revizorjev samih, kar seveda postavlja vprašanje, ali dejansko obstaja pravi javni nadzor nad revizorsko stroko v Sloveniji.³¹

(ii) *Obseg revizije: odkrivanje goljufij in nespoštovanja zakonov in drugih predpisov*

67. Čeprav Zakon o revidiranju vzpostavlja osnovna pravila glede revizorske stroke, so Mednarodni standardi o revidiranju (ISA), kakršne je objavilo Mednarodno združenje računovodij (IFAC) in prevedel Slovenski inštitut za revizijo, tisti standardi, ki dejansko veljajo za slovenske revizorje in določajo obseg njihovih revizij. ISA 240 (Revizorjeva odgovornost oziroma dolžnost glede goljufij pri revidiranju računovodskih izkazov) in ISA 250 (Upoštevanje zakonov in drugih predpisov pri revidiranju računovodskih izkazov) zahtevata, da revizor oceni tveganja, povezana z goljufijami in izogibanjem zakonom in drugim predpisom, s posebnim poudarkom na nevarnostih vsebinskih napačnih navedb v računovodskih izkazih. Za namene ISA je goljufija široko opredeljena kot "zavajanje z namenom pridobitve nedovoljene ali nezakonite koristi" in bi kot taka lahko torej vključevala tudi odkrivanje vedenj, povezanih s podkupovanjem. Čeprav ISA priznava omejitve revizorskih sposobnosti za zaznavo goljufij in tudi njihovih odgovornosti na tem področju, vseeno zahteva, da se nekaj pozornosti posveti zadevam, ki bi sicer lahko bile obravnavane kot nepomembne (npr. manjša goljufija s strani hierarhično manj pomembnega zaposlenega), saj lahko prav te razkrijejo globlje probleme, kot so na primer nedovoljeni dogovori ali pomanjkljivosti v delovanju v notranjih nadzornih mehanizmov. ISA je mnenja, da je treba tudi o teh manjših nepravilnostih v vsakem primeru poročati ustrezni ravni uprave. Nazadnje pa ISA dodaja tudi, da odgovornosti revizorja vključujejo tudi obveščanje tistih, ki so zadolženi za vodenje in upravljanje, o katerikoli pomembni slabosti v zasnovi ali uporabi notranjih nadzornih mehanizmov za zaznavanje in preprečevanje goljufij. Poleg tega ISA priporoča, da naj revizorji v svojih odnosih z upravo družbe delujejo z zdravo mero poklicnega skepticizma.

68. Predstavniki akademske sfere, ki smo ga srečali med obiskom v državi, je izjavil, da obstaja dovolj znakov, ki kažejo na to, da se slovenska podjetja, četudi v Sloveniji poslujejo korektno, soočajo z vedno višjim tveganjem, da se bodo pri svojem poslovanju v tujini srečala s podkupovanjem in zahtevami po podkupninah. Zaradi tega bi bilo smiselno pričakovati, da se bodo revizorji bolj osredotočeno in poglobljeno lotili ocenjevanja možnosti goljufij in zadev v zvezi s podkupovanjem v tistih primerih, ko podjetje izvaja znaten delež poslovanja v tujini. Zunanji revizorji, ki smo jih srečali med obiskom, so predstavili drugačne poglede: poudarili so, da je njihovo revidiranje osredotočeno na računovodsko poročanje, sistemske slabosti in znake, da bi bilo sistem mogoče zlorabljeni, ne pa na odkrivanje specifičnih primerov goljufij/podkupovanja. Sicer pa so potrdili, da v primeru, ko se med potekom revizije opazi primer morebitne goljufije oz. podkupovanja, četudi majhnega obsega, obstaja dolžnost revizorja, da se poglobi v zadevo, saj bi lahko razkrila globlje probleme (tovrstna poglobljena raziskovanja so bila opisana kot precej redka). Zunanji revizorji so tudi povedali, da na splošno nimajo dobrega izhodišča za zaznavanje večjih goljufij oz. podkupovanj s strani uprav v slovenskih podjetjih, saj naj bi bilo nepošteno dogovarjanje v podjetjih v takšnih primerih pogosto premočno, da bi ga lahko spregledali. Glede tujega podkupovanja so zunanji revizorji dali vedeti, da so podkupnine, ki jih plačujejo slovenska podjetja, ko želijo prodreti na

³⁰ Zgornje številke temeljijo na uradnem menjalnem tečaju, ki je veljal v času uvedbe evra.

³¹ V času Faze 2 evalvacije ni obstajal noben okvir, ki bi zagotavljal, da bi tisti, ki ne opravljajo revizorskega dela in zainteresirane skupine (vključno z državnimi organi kot je npr. slovenska Agencija za trg vrednostnih papirjev) imele učinkovito vlogo pri nadzorovanju, standardih in razvoju revizorske stroke.

nova tržišča, morda pogost pojav, vendar pa odkrivanje teh podkupovanj ne sodi v okvir njihovega običajnega dela (te zadeve namreč dojemajo kot nalogo organov pregona). Nadalje so dali vedeti tudi, da bi bili revizorji prisiljeni spremeniti svoj odnos do teh zadev, če bi bila podjetja bolj redno podvržena pregonu zaradi tovrstnih dejanj.

69. Po obisku na lokaciji je Slovenski inštitut za revizijo izjavil, da so glavni razlogi za odsotnost koncentracije zunanjih revizorjev na preprečevanje in zaznavanje podkupovanja (i) to, da »je goljufije in podkupovanje zelo težko odkriti«, (ii) to, da v Mednarodnih standardih o revidiranju ni prisotna »močna obveznost« za odkrivanje goljufij ali podkupovanj med revizijo, (iii) da manjka »močna zaveza k poročanju zunaj podjetja« (glejte odsek Poročila B.7.d.ii), in (iv) da je potrditev revizorskih ugotovitev v primerih goljufij ali drugih nelegalnih dejanj »redka, saj revizor ni pravni strokovnjak in se mora odločiti le, ali bo zaključil revizijo ali pa bo izstopil iz nje« glede na resnost domnevne goljufije ali kršitve zakona. Po besedah Slovenskega inštituta za revizijo je dodaten pomemben dejavnik, ki ga je treba upoštevati, tudi dejstvo, da goljufije, podkupovanja ali kršitve zakona (še posebej, če je vpletena uprava), v končni fazi le redkokdaj vplivajo na revizorsko poročilo, saj revizor lahko običajno le opozori na morebitne sume, ne more pa zaznati dejanskih kršitev (in njegovi sumi pač »niso dovolj, da bi zaradi njih spremenil revizorsko poročilo ali obtožil upravo, da krši zakon«).³² Glavni preiskovalci tudi opažajo, da bi na pomanjkanje zanimanja zunanjih revizorjev za zadeve, povezane s preprečevanjem in odkrivanjem podkupovanja, lahko vplival tudi pojav, ki je bil opisan kot pomanjkanje zanimanja za tovrstne zadeve s strani uprave in nadzornih svetov v podjetjih, kjer je potekala revizija (glejte tudi opombo 30).

d. Dolžnost prijave tujega podkupovanja

(i) Zunanji revizorji: Poročanje znotraj podjetja

70. Glede na standarde za revidiranje (ISA 240 in 250), ki se nanašajo na to zadevo, bi moral zunanji revizor, ko odkrije goljufije ali neskladnosti z zakonom (oz. posumi nanje), poročati upravi in/ali nadzornim organom družbe (kot npr. revizijski odbor ali nadzorni svet), če ti obstajajo in če je situacija temu primerna (npr. v primeru goljufij s strani uprave). Po poročanju lahko neprimeren odziv ali pomanjkanje sodelovanja s strani podjetja pripelje do tega, da revizor poda pritrdilno mnenje s pridržki, negativno mnenje ali omejitev odgovornosti za mnenje, lahko pa pride celo do odstopa od revizije s strani revizorja (izjemno redek razplet). V praksi pa znaki morebitnega tujega podkupovanja, odkriti med potekom revizije, niso predmet tako sistematičnega postopka poročanja. Revizorji, ki smo jih srečali med obiskom, so dali vedeti, da včasih utegnejo naleteti na sumljive pogodbe o svetovanju, ki so morebiti namenjene prikrivanju plačil podkupnin, vendar pa navadno ne bodo pomislili na to, da bi prijavili tovrstne sume upravi ali nadzornemu svetu.³³ Nakazali so, da uprave podjetij v Sloveniji načeloma verjamejo, da je sklepanje tovrstnih pogodb neizogibno potrebno za poslovanje na določenih tržiščih in da revizorji niso pogosto mnenja, da »nepravilnosti«, povezane s temi pogodbami, dosegajo raven pomembnosti, zaradi katere bi morali o njih poročati. Revizorji so kljub temu priznali, da bi v idealnem primeru o tovrstnih sumih tujega podkupovanja morali poročati vedno, saj so lahko pokazatelj globljih problemov ali pomanjkljivosti v sistemu notranjih kontrolnih mehanizmov.

71. Skladno s 3. odstavkom 57. člena Zakona o gospodarskih družbah iz leta 2006 revizor odgovarja družbi in njenim lastnikom za škodo, ki so jo utrpeli zaradi kršenja pravil ob revidiranju, do zneska v višini 150 000 EUR in brez omejitev, če je bila povzročitev škode namerna ali pa posledica malomarnosti. Določenim revizorjem, s katerimi smo se pogovarjali v času obiska, se neprijava morebitnega primera podkupovanja vodstvu podjetja ali nadzornemu svetu, ki posledično kasneje podjetju in lastnikom povzroči škodo, ni zdela nekaj, za kar bi moral revizor odgovarjati. Po obisku je SIR poudaril, da mora skladno z ISA 240, v primeru, da revizor ne prijavi morebitnega primera podkupovanja (ki ga je odkril v sklopu svojega dela) upravi podjetja ali nadzornemu svetu – ki posledično kasneje podjetju in lastnikom povzroči škodo – revizor za to praviloma odgovarjati (saj gre za kršitev revizijskih pravil ISA) in da mnenje, ki smo

³² Ti dejavniki so bili prikazani, kot izjave revizorjev, v kontekstu nadzornega dela, ki ga izvaja SIR (glej Razdelek 7.c.i tega Poročila).

³³ V času trajanja obiska, so revizorji povedali, da v večini slovenskih podjetij, poročanje upravi in nadzornemu svetu pravzaprav pomeni isto stvar, saj slednji praviloma ni dovolj neodvisen od prvega (glej zgoraj Podrazdelek "b").

ga dobili v času obiska, ne predstavlja splošnega mnenja revizijske stroke, ampak je šlo za izraz osebnega prepričanja ali pa posledico nesporazuma. Po mnenju SIR, nezadostno poročanje o sumih goljufij in podkupovanj s strani zunanjih revizorjev ni posledica njihovega pomanjkljivega poznavanja dolžnosti poročanja, ampak je posledica ovir pri odkrivanju, kot je to opisano v Razdelku 6.c.ii tega Poročila.

(ii) Zunanji revizorji: Poročanje izven podjetja

72. ISA je mnenja, da revizorjeva strokovna dolžnost, da štiti zaupnost strankinih informacij, revizorju lahko onemogoči prijavo goljufije osebam izven podjetja-stranke; in da bi si moral revizor v takih primerih poiskati praven nasvet o tem, kako postopati. Slovenska zakonodaja predpisuje, da je zunanji revizor dolžan vzdrževati poklicno molčečnost, kar je zapisano v Kazenskem zakoniku (153. člen – poklicna skrivnost) in v Zakonu o reviziji (22. člen);³⁴ vendar pa v primeru zaznave kaznivih dejanj ta odgovornost ne velja (člen 22.3(5) Zakon o reviziji). Glede na informacije, ki smo jih dobili v času obiska, pa prenehanje te odgovornosti ni dobro poznano in ga revizorji v praksi ne uporabljajo v smislu uveljavljanja svoje pravice do prijave kaznivega dejanja ustreznim organom kazenskega pregona. Slovenija ni razmišljala o uvedbi obveznosti za revizorje, po kateri bi morali v določenih okoliščinah sum kaznivega dejanja takoj prijaviti ustreznim organom izven podjetja (npr. če uprava in / ali nadzorni svet podjetja ne izvedeta ustreznih ukrepov v določenem roku).

(iii) Poročanje s strani računovodij

73. Dolžnost računovodij podjetja, da štiti zaupnost podatkov, je zapisana v 153. členu Kazenskega zakonika. Navaja, da se "nezakonito" razkritje poklicne skrivnosti kaznuje z denarno kaznijo ali zaporno kaznijo do enega leta. V 2. odstavku 153. člena pa je naveden razlog za opustitev kaznovanja, in sicer so to primeri, kjer se razkritje izvede v splošno dobro ali v korist tretje osebe in kadar to dobro ali ta korist presegata razloge za vzdrževanje skrivnosti. V 146. členu Zakona o kazenskem postopku je prav tako določeno, da imajo vse osebe pravico, da prijavijo kakršnokoli kaznivo dejanje, za katerega izvedo, 285. člen Kazenskega zakonika pa v nekaterih primerih celo predvideva kazni, če do prijave ne pride. Navaja, da se izreče zaporna kazen do največ enega leta osebam, ki vedo za načrtovanje kaznivega dejanja in ga pravočasno ne prijavijo pristojnim organom; ob pogoju, da je kazen za kaznivo dejanje, ki se načrtuje, več kot tri leta zavora, in da je dejansko prišlo do poskusa ali izvršitve kaznivega dejanja.³⁵ Vendar pa so bili računovodje, s katerimi smo se pogovarjali v času obiska, mnenja, da je za njih edina zakonska obveznost dolžnost prijave sumljivih transakcij v kontekstu režima za preprečevanje pranja denarja (glej (iv) spodaj) in so nakazali, da računovodje v podjetjih načeloma naj ne bi prijavljali kaznivih dejanj komu izven podjetja.

(iv) Dolžnost računovodij in revizorjev, da prijavijo sum pranja denarja

74. Zakon o preprečevanju pranja denarja od računovodij, davčnih svetovalcev in zunanjih revizorjev izrecno zahteva prijavo sumljivih transakcij (v roku 3 dni po tem, ko so ugotovili indikatorje pranja denarja); vsako računovodsko in revizorsko podjetje je odgovorno za pripravo svojih lastnih indikatorjev za prijavo sumljivih transakcij. Tako SIR, kot tudi Urad za preprečevanje pranja denarja (OMLP) sta zadolžena, da nadzirata dolžnosti poročanja računovodij in revizorjev, kar zadeva sumljive transakcije in, da zagotavljata ustrezno usposabljanje in vodenje. V obdobju med leti 2002 in 2006 so računovodska in revizorska podjetja skupaj prijavila šest nenavadnih / sumljivih transakcij Uradu za preprečevanje pranja denarja (približno 1% od vseh prejetih prijav). Izrecno je prepovedano obveščati stranko o tem, da so bile informacije poslana na OMLP, prav tako je izrecno zagotovljena zaščita pred odgovornostjo za kakršnokoli škodo, ki bi sledila prijavi. Pomembno si je zapomniti, da ni potrebno prijaviti znakov pranja denarja ali se odzvati na zahtevek po podatkih s strani Urada, če je bila ta informacija pridobljena "v postopku ugotavljanja pravnega položaja stranke... ali pa glede sodnih postopkov, vključno z nasveti o uvedbi ali neuedbi postopkov, ne glede na to, ali je bila ta informacija sprejeta ali pridobljena pred, med ali po

³⁴ Kazni, ki so lahko izrečene revizorskim podjetjem ali posameznim certificiranim revizorjem, skladno z Zakonom o reviziji, za kršitev skrivnosti vključujejo odvzem revizorjeve licence, kot tudi globe, ki se gibljejo med 2 086 EUR in 20 864 EUR.

³⁵ Dolžnost prijave ne velja za zakonce, starše, otroke ipd povzročitelja (člen 285.3 Kazenskega zakonika).

takšnih postopkih" (člen 28b LPLM). Zaradi tega obstaja možnost, da bi v situaciji, ko bi bil računovodja vprašan za nasvet o tem, kako se izogniti pravnim posledicam v primeru podkupovanja ali pa o tem, kako prikriti podkupnino ali koristi iz podkupnine, ta računovodja lahko sklepal(a), da znakov pranja denarja ni več zavezan(a) prijaviti Uradu za preprečevanja pranja denarja ali pa odgovarjati na tozadevna vprašanja Urada.

Komentar

Glavni preiskovalci predlagajo, da Slovenija izvede ukrepe za vzpodbudo slovenskih podjetij: (i) za razvoj in uvedbo zadostnih notranjih nadzornih mehanizmov in standardov vedenja v slovenskih podjetjih, s posebnim poudarkom na nadzoru tujega poslovanja in skladnosti z zakonodajo, ki kriminalizira tuje podkupovanje; (ii) da ustvarijo, razvijejo in okrepijo nadzorne organe podjetij, kot so revizijski odbori, ki so neodvisni od vodstev in imajo efektivno moč in pooblastila za izvajanje svojih funkcij v celoti; (iii) da v svojih letnih poročilih poročajo o svojih strategijah preprečevanja podkupovanja; in (iv) da vzpostavijo kanale za komunikacijo in zaščito oseb, ki hočejo prijaviti goljufije ali ostale nezakonite aktivnosti v podjetjih, ali pa niso pripravljeni kršiti strokovnih in etičnih standardov po navodilih ali pod pritiski svojih nadrejenih.

Glavni preiskovalci tudi predlagajo, da Slovenija, v sodelovanju z ustreznimi strokovnimi združenji: (i) sprejme ukrepe za izboljšanje odkrivanja in prijavljanja sumov podkupovanja tujih uradnih oseb za računovodje in notranje ter zunanje revizorje, predvsem z usmeritvami in usposabljanji teh strokovnjakov in z dviganjem zavesti vodstva in nadzornih svetov revidiranih podjetij o teh problemih; (ii) od zunanjih revizorjev zahteva prijavo vseh znakov morebitnih dejanj tujega podkupovanja s strani zaposlenih ali pooblaščenecv podjetja vodstvu tega podjetja in po potrebi nadzornih organom podjetja, ne glede na to ali ima domnevno podkupovanje dejanski vpliv na računovodske izkaze ali ne; (iii) razmisli o tem, da bi od zunanjih revizorjev zahtevala, da v primeru neaktivnosti po ustreznem razkritju znotraj podjetja tovrstne sume prijavijo tudi pristojnim organom kazenskega pregona in (iv) da razmisli o tem, če so kriteriji, po katerih se od slovenskih podjetij zahteva opravljanje zunanjih revizij, zadostni v smislu, da zagotavljajo, da so vsa pomembna slovenska podjetja, ki v mednarodnem poslovanju poslujejo s partnerji iz javnega sektorja, predmet tovrstne revizije.

8. Pranje denarja

a. Osnutek zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma

75. Zakon o preprečevanju pranja denarja – LPMP (sprejet leta 1994, dopolnjen v letih 2001 in 2002) določa pravno podlago za preprečevanje in odkrivanje pranja denarja v Sloveniji. V času trajanja obiska je bil v pripravi osnutek Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (osnutek zakona AML/FT), ki naj bi nadomestil LPML; glavni cilje je uskladitev domače zakonodaje z Direktivo EU 2005/60/EC, Konvencijo o pranju, iskanju, zasegu in odvzemu koristi iz kaznivih dejanja in o financiranju terorizma Sveta Evropa iz leta 2005, 40 Priporočili FATF ter 9 Posebnimi priporočili FATF. Ker predlog zakona AML/FT še ni bil v veljavi v času obiska,³⁶ so bili pogovori opravljeni z udeleženci obiska opravljeni na osnovi zakona LPML, kar velja tudi za opažanja glavnih preiskovalcev v tem poročilu. Kljub temu pa so slovenski predstavniki preiskovalni skupni posredovali pregled glavnih inovacij, ki bodo predvidoma vključene v nov zakon: (i) razširitev obveznosti poročanja na dodatne osebe; (ii) uvedba pristopa na osnovi tveganj v smislu potrebne skrbnosti pri ugotavljanju identitete stranke (CDD), pri čemer se tveganje določi glede na tveganje države, odjemalca in izdelka; in večji poudarek na pranju denarja, povezanim s politično izpostavljenimi osebami (PEP), z okrepljenimi ukrepi CDD glede PEP, ki prebivajo v drugi državi članici EU ali v tretji državi.

³⁶ Osnutek zakona AML/FT po predvidoma predan v obravnavo vladi do konca februarja 2007, in naj bi bil sprejet do maja 2007.

b. Urad za preprečevanje pranja denarja

76. Slovenska finančna obveščevalna enota, Urad za preprečevanje pranja denarja (OMLP), je bil ustanovljen decembra 1994 kot sestavni del Ministrstva za finance, vendar je operativno neodvisen in ima močno osrednjo vlogo v sistemu za boj proti pranju denarja. V času obiska je imel 18 članov in je deloval kot nacionalni center za sprejemanje, zahtevanje, analiziranje in razširjanje podatkov in informacij, ki jih prejme od organizacij in ostalih, ki jih zakon zavezuje k temu, da sporočajo transakcije, ki so nad določeno mejo in sumljive transakcije, ki kažejo na morebitno pranje denarja, ne glede na znesek. Po analizi prejetih informacij lahko OMLP izda pisno odredbo za začasno preložitvev transakcije (za 72) ur, če verjame, da obstajajo utemeljeni razlogi za sum pranja denarja (ta ukrep je bil uporabljen 27-krat, v vseh primerih, razen enega, je sodnik naknadno tudi izdal ukaz za zamrznitev).³⁷ OMLP lahko tudi zahteva, da entitete, ki prijavljajo, posredujejo tudi informacije, dokumentacijo in podatke o stanju sredstev in bančnih računov osumljenih oseb, in kakršnekoli druge informacije, ki so potrebne za odkrivanje pranja denarja. Osebe, ki poročajo, morajo po potrebi OMLP poslati vso potrebno dokumentacijo (15. člen LPMP). OMLP je prav tako zadolžen za nadzor nad usposabljanjem zavezancev za poročanje in tudi za usposabljanje ostalih državnih organov o zadevah, povezanih z bojem proti pranju denarja.

c. Prijava sumljivih transakcij

(i) Dolžnost poročanja, tipologije in smernice

77. Zakon o preprečevanju pranja denarja (LPML) določa obsežne dolžnosti za odkrivanje in preprečevanje pranja denarja. Od ključnih organizacij se pričakuje budnost pred in v času sprejemanja, izmenjave, hranjenja, uporabe ali poslovanja z denarjem ali lastnino; določiti morajo osebe za izvajanje teh določb, sprejeti interne akte o notranjem nadzoru, omogočiti strokovno usposabljanje za vse relevantno osebje in uporabljati jasne indikatorje za prepoznavanje sumljivih transakcij (ne glede na znesek). Entitete, ki poročajo, delajo skupaj s svojimi nadzornimi telesi in / ali OMLP pri razvoju svojega lastnega ustreznega usposabljanja in določanju indikatorjev.³⁸ Pogovori v času obiska so razkrili, da so regulatorne agencije do sedaj poskušale svojo vlogo opravljati aktivno, poskušale so zagotoviti, da entitete, ki poročajo, pri svojem delu uporabljajo ustrezne standarde, smernice in tipologije. Vendar pa so preiskovalci opazili, da v tem kontekstu, z izjemo novih ukrepov, namenjenih PEP osebam, ki so vključene v osnutek zakona AML/FT, še ni bilo posebnega truda s strani OMLP ali nadzornih teles, ki bi zagotavljal, da bodo zavezanci za poročanje lahko odkrivali in prijavljali tudi kazniva dejanja pranja denarja, povezana s tujim podkupovanjem (npr. z razvojem specifičnih tipologij in smernic).

78. Obsežno število finančnih institucij in ostalih organizacij (glej 2. člen LPML) je dolžno poročati OMLP o gotovinskih transakcijah, ki presegajo 20 865 EUR³⁹ in o vseh sumljivih transakcijah, ne glede na njihovo vrednost (10. člen LPML).⁴⁰ Carinska uprava mora prav tako hraniti informacije o prenosu denarja in vrednostnih papirjev prek državne meje in pa poročati o čezmejnih prenosih gotovine in ostalih vrednostnih papirjev, ki presegajo vrednost 12 519 EUR (27., 35. in 37. člen LPML). Določeni poklici in podjetja (pravniki, pravna podjetja, revizijska podjetja, neodvisni revizorji ter pravne in fizične osebe, ki se ukvarjajo z računovodskimi storitvami in storitvami davčnega svetovanja) so prav tako zavezane k poročanju OMLP in sicer v 3 dneh, če med opravljanjem svojega dela odkrijejo, da obstajajo razlogi za sum pranja denarja v povezavi z transakcijami ali konkretno osebo (28. člen LPML). Po zaključku svoje preiskave o katerikoli od zgoraj omenjenih prijav OMLP pošlje povratno informacijo v pisni obliki pobudniku prijave o tem, ali je primer posredoval naprej policiji ali državnemu tožilstvu. Poleg svoje dolžnosti poročanja sumljivih transakcij na OMLP so vse entitete, ki poročajo (finančne in nefinančne),

³⁷ V nujnih primerih, je odredba lahko ustna, vendar pa mora Urad predložiti pisno odredbo organizaciji najkasneje naslednji delovni dan.

³⁸ Skladno s 40. členom LPMP, Minister za finance prav tako lahko predpiše natančna navodila o načinih izvajanja notranjega nadzora, hranjenja in zaščite podatkov, vodenja zapisov; kot tudi strokovnega usposabljanja osebja organizacij, pravnikov, pravnih podjetij, notariatov, revizijskih podjetij, neodvisnih revizorjev ter pravnih in fizičnih oseb, ki se ukvarjajo z računovodstvom in storitvami davčnega svetovanja. Minister za finance prav tako lahko predpiše obvezno vključitev specifičnih indikatorjev na seznam indikatorjev za prepoznavanje sumljivih transakcij.

³⁹ Vse številke v tem odstavku temeljijo na uradnem menjalnem tečaju, ki je veljal v času uvedbe evra (1. januar 2007).

⁴⁰ Poročilo je treba izdelati tudi v primeru več povezanih denarnih transakcij, katerih skupna vrednost presega 20.865 EUR (5 milijonov SIT)

dolžne tudi ugotoviti identiteto svojih strank pri izvajanju transakcij, ki presegajo 12 519 EUR – oz. ne glede na znesek, če gre za sumljivo transakcijo (2. in 11. odstavek 5. člena, in člen 28a LPML).⁴¹

(ii) Poročanje v praksi

79. Podatki, ki so jih posredovali slovenski organi, kažejo, da je od 79 656 poročil o transakcijah "nad limitom", ki jih je prejel OMLP v obdobju 2004-05, 92% teh poročil prišlo iz poslovnih bank. Ta delež poročanja bank upade na 65%, ko gre za transakcije, ki so bile prijavljene na osnovi suma (skupaj jih je bilo 229 v obdobju 2004-05), pri čemer so tuji FIU posredovali 9%, slovenski državni organi pa 14% tovrstnih prijav. OMLP je tudi povedal, da se je od svojega nastanka v letu 1994 do sedaj srečal z dvema primeroma, pri katerih je prišlo do kaznivega dejanja sprejemanja podkupnine (s strani domačih uradnih oseb), vendar pa nobena od sumljivih transakcij, ki so bile posredovane OMLP, ni bila povezana s pranjem denarja, povezanim z aktivnim podkupovanjem tujih uradnih oseb.

(iii) Spremljanje skladnosti; sankcije zaradi neskladnosti

80. Kršitve različnih obveznosti v zvezi s preprečevanjem in odkrivanjem s strani entitet, ki so zavezane poročanju, ki jih odkrije Urad za preprečevanje pranja denarja (OMLP), so predmet sankcij, izrečenih v upravnem postopku, tako za entiteto, ki bi morala poročati, kot tudi za fizično osebo, ki je odgovorna za kršitev. Te sankcije obstajajo v razponu od preproste zahteve, naj se kršitev odstrani, do zahteve po uporabi primernih notranjih nadzornih postopkov, in do zahteve po sprožitvi prekrškovnega postopka (ki lahko pripelje do kazni v višini do 125.188⁴² EUR za pravne osebe). Nadzorni organi so pooblaščen, da spremljajo in zagotavljajo uresničevanje zahtev v zvezi s poročanjem. Banke in menjalnice nadzoruje Banka Slovenije; udeležence na trgu vrednostnih papirjev in družbe, ki upravljajo s skladi, nadzoruje Agencija za trg vrednostnih papirjev; zavarovalnice nadzoruje Agencija za zavarovalni nadzor, igralnice pa nadzoruje Urad RS za nadzor prirejanja iger na srečo. Nadzor skladnosti prek pooblaščenih nefinančnih entitet, ki so zavezane poročanju, npr. pravniki, računovodje, revizorji in davčni svetovalci, poteka pod vrhovnim nadzorom samega OMLP, vendar o tej situaciji potekajo razprave in bi se utegnila spremeniti z uvedbo novega zakona AML/FT.

81. Na področju nadzora bančnega sektorja ima Banka Slovenije pooblastila, da izvaja inšpekcije na kraju samem ter ima dostop do vse dokumentov (vendar se ti pregledi v glavnem izvajajo kot del splošne inšpekcije in niso nujno osredotočeni na skladnost z obveznostmi v zvezi s preprečevanjem pranja denarja). Če nadzorni organ odkrije kršitev LMPL s strani entitet, ki so zavezane poročanju, mora ukazati izvedbo ustreznih nadzornih postopkov in brez odlašanja obvestiti OMLP o odkritih kršitvah. Slovenija je tudi dala vedeti, da so upravne sankcije zaradi opustitve poročanja o sumljivih transakcijah s strani entitet, ki so k temu zavezane, že bile naložene v najmanj dveh primerih. Razprave med obiskom in tudi posvetovalni proces, ki je pripeljal do priprave osnutka zakona AML/FT, so nakazali, da slovenske oblasti aktivno iščejo način, da bi v skladu z relevantnimi mednarodnimi standardi razvile kar najbolj učinkovit sistem za zagotavljanje skladnosti z obveznostmi in standardi v zvezi s preprečevanjem pranja denarja.

d. *Izmenjava informacij z ostalimi slovenskimi državnimi organi, vključno z organi pregona*

82. OMLP mora pisno poročati pristojnim organom o sumu pranja denarja (v povezavi s transakcijami ali določeno osebo), ki izvira iz pridobljenih informacij in njihove analize, ter predložiti potrebno dokumentacijo.⁴³ OMLP lahko tudi začne raziskovati primer, v katerem je določena transakcija ali oseba vzbudila sum glede pranja denarja, in sicer na osnovi na osnovi utemeljene pisne pobude s strani sodišča, državnega tožilstva, Slovenske obveščevalno-varnostne agencije, banke Slovenije, Agencije za trg vrednostnih papirjev, Agencije za zavarovalni nadzor ali inšpekcijskih organov Ministrstva za finance.

⁴¹ Ta de minimus prag, pod katerim temeljita identifikacija originatorja ni zahtevana per se, je višja od mednarodnega standarda, ki ga je postavila FATF (1.000 EUR) za zbiranje natančnih informacij o pošiljatelju čezmejnih bančnih nakazil (revidirane razlagalne opombe k Posebnemu priporočilu VII Projektne skupine za finančno ukrepanje). Kljub temu pa se zdi, da bo ta tema obravnavana z uvedbo novega osnutka Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (AML/FT) v teku leta 2007.

⁴² Številka temelji na uradnem menjalnem tečaju, ki je veljal v času uvedbe evra (1. januar 2007).

⁴³ Za statistične podatke o primerih, ki jih OMLP posreduje državnemu tožilstvu, glejte odsek poročila C.7.b. (Pregon kaznivega dejanja pranja denarja).

Poleg tega lahko OMLP od katerega koli državnega organa ali organizacije z javnimi pooblastili zahteva podatke, informacije in dokumentacijo, ki so potrebni za sprožitev kazenskega postopka v okviru LPML. Državni organi in organizacije z javnimi pooblastili morajo zahtevi ustreči v roku 15 dni (19. člen LPML).

83. Skladno s členom 22.3 LPML mora OMLP poročati državnemu tožilstvu tudi o nekaterih dodatnih sumih (resnih) kaznivih dejanj vključno s podkupovanjem, ki jih odkrije v kontekstu analize poročil, ki jih prejme (ne glede na to, ali OMLP meni, da so sumi pranja denarja povezani s temi kaznivimi dejanji). Ocenjevalna skupina ni prejela nobenih podatkov o številu takšnih primerov, prijavljenih državnemu tožilstvu, vendar pa je mnenja, da bi ta določba lahko predstavljala uporaben vir informacij o tujem podkupovanju, seveda ob pogoju, da se OMLP v zadostni meri zaveda tega kaznivega dejanja.

e. Mednarodna izmenjava informacij

84. Zahteve po medsebojni pravni pomoči, povezane s pranjem denarja, obravnava neposredno OMLP (515. člen Zakona o kazenskem postopku). Na podlagi 21. člena LPML lahko Urad v zvezi s preprečevanjem in odkrivanjem pranja denarja tudi zahteva ustrezne informacije in dokumentacijo od tujih oblasti in mednarodnih organizacij. Urad lahko posreduje pridobljene informacije in dokumentacijo tujim oblastem na njihovo zahtevo ali na lastno iniciativo pod pogojem dejanske recipročnosti.⁴⁴ Do časa obiska se mednarodna izmenjava informacij s strani OMLP še nikoli ni nanašala na primere pranja denarja v zvezi s tujim podkupovanjem. Slovensko Ministrstvo za pravosodje še ni prejelo zahteve za medsebojno pravno pomoč v zvezi s kaznivim dejanjem pranja denarja, kjer bi bilo predhodno kaznivo dejanje podkupovanje tuje uradne osebe.

Komentar

Slovenija se je izrazito potrudila, da bi zagotovila neprekinjen razvoj celovitega sistema za preprečevanje in odkrivanje pranja denarja. V tem kontekstu glavni preiskovalci izražajo spodbudo Sloveniji, naj še naprej skrbno in zavzeto nadaljuje z uvajanjem pristopa, ki temelji na analizi tveganja in potrebni skrbnosti na področju poznavanja strank in krepitvi ukrepov za dobro gospodarjenje v zvezi s politično izpostavljenimi osebami, saj bi ti ukrepi lahko pomagali pri odkrivanju primerov tujega podkupovanja. Izboljšanje bi bilo mogoče doseči tudi s tem, da bi bile ustanove in posamezniki, ki so zavezani k poročanju o sumljivih transakcijah, njihovi nadzorni organi in tudi sam Urad za preprečevanje pranja denarja, deležni ustreznih smernic in usposabljanja (vključno s tipologijami) v zvezi z identifikacijo aktivnega podkupovanja in poskusov prikrivanja podkupnin in postopkov tujega podkupovanja ter tudi v zvezi s poročanjem o njih. Prav tako preiskovalci vzpodbujajo Slovenijo, naj vztraja pri svojih prizadevanjih na področju razvijanja bolj učinkovitega sistema za spremljanje skladnosti določenih nefinančnih podjetij in poklicev - vključno s pravniki, računovodji, revizorji in davčnimi svetovalci - z obveznostmi in standardi v zvezi s preprečevanjem pranja denarja.

⁴⁴ Pred posredovanjem osebnih podatkov tujim oblastem mora Urad tudi pridobiti zagotovilo, da ima država, v katero se bo poslalo podatke, urejen sistem varovanja osebnih podatkov in da bodo tuje oblasti uporabljale te podatke izključno za namene, ki jih predpisuje LPML.

C. PREISKOVANJE, KAZENSKI PREGON IN SANKCIONIRANJE PODKUPOVANJA TUJIH URADNIH OSEB

1. Institucionalni okvir

85. V Sloveniji je preiskovanje podkupovanja tujih uradnih oseb pri mednarodnih poslovnih transakcijah v prvi vrsti v pristojnosti policije in državnih tožilcev, sodne preiskave pa izvajajo preiskovalni sodniki. V zvezi s preiskavami primerov podkupovanja tujih uradnih oseb državni tožilci v imenu države sprožijo in sodelujejo v sodnem postopku. Komisija za preprečevanje korupcije, katere funkcije in pooblastila so predvsem razvijanje in izvajanje ukrepov za preprečevanje korupcije, ni organ pregona. Zato vloga te komisije v tem delu poročila ni opisana. Policija, državno tožilstvo in sodišča so opisana spodaj.

a. *Policija*

(i) *Splošna struktura*

86. V Sloveniji je policija odgovorna za raziskovanje vseh korupcijskih kaznivih dejanj, vključno s podkupovanjem tujih uradnih oseb. Generalna policijska uprava ima sedež v Ljubljani in jo vodi generalni direktor policije, ki je odgovoren ministru za notranje zadeve. Znotraj te osrednje strukture je Uprava kriminalistične policije s Sektorjem za gospodarski kriminal, ki vključuje poseben oddelek, ki se ukvarja s preiskovanjem kaznivih dejanj korupcije. Ta protikorupcijski oddelek je bil ustanovljen leta 2000 in ga sestavljajo štiri delovna mesta, od katerih je bilo v času obiska dvojje nezasedenih. Na regionalni ravni je 11 policijskih uprav, od katerih vsaka vključuje tudi Sektor kriminalistične policije in Oddelek za gospodarski kriminal. Vsak od oddelkov za gospodarski kriminal ima skupino policistov, ki imajo posebne naloge pri boju proti korupciji, kar skupaj predstavlja 18 delovnih mest.

(ii) *Neodvisnost policijskih preiskav*

87. Kljub temu, da ni bilo mogoče izpostaviti konkretnih primerov, so različni udeleženci, vključno s predstavniki pravne stroke, akademikov, medijev in civilne družbe ugotovili, da so policijske preiskave včasih izpostavljene pritisku in potencialnim vplivom zaradi delovanja in izjav o močnih interesih (vključno) s strani članov vlade, parlamenta, gospodarstva in sredstev javnega obveščanja. To bi lahko, včasih tudi nenamerno, negativno vplivalo na neodvisnost, eksaktnost in integriteto kriminalističnih preiskav. Vodilni preiskovalci so zato zaskrbljeni, da bi na preiskave podkupovanja tujih uradnih oseb lahko vplivali neustrezni zadržki, ki so v nasprotju s 5. členom Konvencije.⁴⁵ Nadalje so nekateri udeleženci opazili da pritiskov, ki so jih morali prenašati policijski strokovnjaki, ni mogoče pripisovati le obstoječim nezasedenim mestom v Upravi kriminalistične policije pri Generalni policijski upravi, temveč prejšnjim odhodom mnogih sposobnih uslužbencev. Vodilni preiskovalci so prišli do zaključka, da so potrebni nadaljnji koraki za krepitev neodvisnosti policijskih preiskav. Kot odgovor takšnim razmislekom Generalna policijska uprava nenehoma ponavlja, da njihovi uslužbenci delujejo neodvisno in v skladu z notranjimi določili in predpisi policije in ne oziraje se na kakršne koli neprimerne zunanje vplive. Nadalje so poudarili, da so policijske preiskave vodene v skladu z Zakonom o kazenskem postopku, po katerem je policija ob zaključku primera pristojnemu državnemu tožilcu dolžna podati poročilo o vseh ugotovitvah. Po navedbah Generalne policijske uprave je državni tožilec po prejemu policijskega poročila pooblaščen, da ugotovi, ali je policija izvedla vse potrebne preiskovalne in proceduralne postopke skladno z zakonom, in lahko zahteva dodatne ukrepe.⁴⁶ Generalna policijska uprava trdi, da je ta postopek v skladu s 5. členom Konvencije.

⁴⁵ 5. člen Konvencije OECD proti podkupovanju deloma govori o tem, da preiskovanje (in kazenski pregon) podkupovanja tujega javnega uslužbenca "... ne sme biti pod vplivom razmislekov o državnem gospodarskem interesu, o možnih vplivih na odnose z drugo državo ali o identiteti sodelujočih fizičnih ali pravnih oseb."

⁴⁶ Generalna policijska uprava trdi, da je državni tožilec pooblaščen, da oceni, ali je policija v teku policijskega postopka izvedla vse potrebne aktivnosti za uspešno izvedbo in skladnost z ZKP.

(iii) *Zavedanje in usposabljanje*

88. Na splošno vodilni preiskovalci ugotavljajo, da je poznavanje in usposabljanje policije v zvezi s Konvencijo ter specifičnimi kaznivimi dejanji podkupovanja tujih uradnih oseb na nizki ravni. Vendar pa so vodilni policijski uslužbenci Oddelka za gospodarski kriminal v času obiska izkazali poznavanje Konvencije ter razumeli vse izzive, s katerimi se policija sooča pri odkrivanju in boju proti tej vrsti kriminala. Vodilne preiskovalce so tudi obvestili, da so se nekateri policijski uslužbenci udeležili strokovnih posvetov, srečanj in konferenc, posvečenih različnim vidikom korupcije in gospodarskega kriminala. Vendar pa povečevanje osveščenosti ter programi usposabljanja, ki so na voljo slovenski policiji, ter tudi tistim uslužbencem, ki delujejo na področju zatiranja korupcije, niso obravnavali kaznivih dejanj podkupovanja tujih uradnih oseb. V nadaljnjih pojasnilih po obisku je Generalna policijska uprava poskušala ponovno prepričati vodilne preiskovalce, da se policija trudi usposobiti svoje preiskovalce, ki so odgovorni za primere podkupovanja tujih uslužbencev, ter želi izboljšati policijsko delo s pomočjo vzpostavljanja osebnih stikov in policijske mednarodne mreže. V zvezi s tem se je policijski strokovnjak za preprečevanje korupcije l. 2007 udeležil V. globalnega foruma za boj proti korupciji ter zaščito integritete v Južni Afriki, drugi preiskovalec pa se je vpisal v mednarodno poletno šolo za boj proti korupciji, ki jo organizira avstrijski Zvezni urad za notranje zadeve.

b. Tožilstvo

(i) *Splošna struktura*

89. Državni tožilci nadzirajo vse preiskave o korupciji, vključno s primeri podkupovanja tujih uradnih oseb, ki jih vodi policija. Državni tožilci so v Sloveniji pooblašteni tudi za to, da policiji ali drugim organom odredijo začetek ali izvajanje preiskav o sumu kaznivih dejanj, o katerih so obveščeni.⁴⁷ Na področju kazenskega pregona so državni tožilci v imenu države odgovorni za sprožitev in vodenje postopka v zvezi s kaznivimi dejanji, vključno tudi s kaznivimi dejanji podkupovanja tujih uradnih oseb. Delovanje tožilstva je v Sloveniji organizirano v obliki hierarhične strukture, na vrhu katere je generalni državni tožilec. Struktura obsega Vrhovno državno tožilstvo s sedežem v Ljubljani in 11 okrožnih tožilstev po vsej državi. Vrhovno državno tožilstvo vključuje skupino državnih tožilcev ('skupina'), ki je bila osnovana za pregon kaznivih dejanj s področja organiziranega kriminala in je specializirana za preiskovanje in pregon kaznivih dejanj kot so trgovanje z drogami, ljudmi in orožjem, skupaj s pranjem denarja, korupcijo in drugimi hudimi kaznivimi dejanji. Skupina je sestavljena iz sedmih specializiranih tožilcev. Vrhovno državno tožilstvo in 'skupina' sta pristojna za celotno območje Slovenije.⁴⁸ Pristojnost 'skupine' pa ni podana, če kaznivo dejanje ni bilo storjeno v okviru organizirane kriminalne združbe.⁴⁹ V takšnih primerih bi primer obravnavalo pristojno okrožno državno tožilstvo.

(ii) *Neodvisnost državnih tožilcev*

90. Zakonodajca, ki ureja imenovanje, napredovanje in razreševanje državnih tožilcev, skuša zagotoviti neodvisnost državnih tožilcev. Državno tožilstvo je vodi generalni državni tožilec. Vlada imenuje državne tožilce na predlog ministra za pravosodje, vendar je predlog dan po prejemu mnenja vrhovnega državnega tožilstva.⁵⁰ Državni tožilci imajo trajni mandat, dolžnosti pa jim *inter alia* prenehajo z upokojitvijo, odstopom, nezmožnostjo ali odpustom (v primeru resnih kršitev). Mnogi udeleženci, vključno s predstavniki pravne stroke, akademikov in sredstev javnega obveščanja so ponovno potrdili, da imajo

47 Člen 161.2 ZKP omogoča tožilcu, ki je slišal govorice o kaznivem dejanju, da zahteva od služb pri ministrstvu za notranje zadeve (kar vključuje tudi policijo), da prične s poizvedbami z namenom odkritja kaznivega dejanja

48 Glej. Čl 52, Zakon o državnem tožilstvu Republike Slovenije.

49 Člen 10 Zakona o državnem tožilstvu Republike Slovenije pravi, da " ... organizirani kriminal po določilih tega zakona je kaznivo dejanje, ki se obravnava ex officio in ki je potekalo v okviru organiziranih kriminalnih združb z notranjimi pravili delovanja, ki delujejo pod plaščem poslovnosti in praviloma uporabljajo nasilje ali korupcijo ter je njihov namen pridobivanje nezakonitih materialnih dobrin ali družbene moči. Še posebej so to dejanja s področja pranja denarja, korupcije, proizvodnje drog in orožja in trgovanja z njimi, trgovina z ljudmi, zvodništvo in prostitucija, kriminalne združbe in kazniva dejanja z mednarodnim obeležjem."

50 Vrhovno državno tožilstvo sestavlja sedem članov: generalni državni tožilec, namestnik državnega generalnega tožilca, član, ki ga imenuje minister za pravosodje, in štirje izvoljeni tožilci, 21. čl. Zakona o državnem tožilstvu.

državni tožilci v Sloveniji sloves, da delujejo neodvisno, čeprav je bilo izraženo razočaranje, da je bil ta neodvisen položaj redko uporabljen pri bolj proaktivnem uvajanju kazenskih preiskav, kar je vsebina, ki jo naše poročilo obravnava v poglavju C.2a.viii.

(iii) *Zavedanje in usposabljanje*

91. Državni tožilci, ki smo jih srečali v času obiska, tako člani 'skupine' kot predstavniki okrožnih državnih tožilstev, so pokazali jasno poznavanje in razumevanje kaznivih dejanj podkupovanja tujih uradnih oseb po Kazenskem zakoniku ter zakonite pogoje, ki jih je treba zadovoljiti, da bi pri tej vrsti kaznivih dejanj prišlo do obsodbe. Pred kratkim je tožilska služba kot prioriteto določila usposabljanja za tožilce na področju finančnih in gospodarskih preiskav in posledično organizirala posebne vrste usposabljanj. Kljub temu pa so bili vodilni preiskovalci razočarani, ker v Sloveniji obstoječi programi usposabljanja državnih tožilcev ne vključujejo Konvencije. Še več, ni bilo tudi nobenih drugih pobud, da bi dvignili zavest državnih tožilcev glede kaznivih dejanj podkupovanja tujih uradnih oseb po KZ, niti glede obveznosti Slovenije po Konvenciji.

c. **Sodišča**

(i) *Splošna struktura*

92. Sistem sodišč v Sloveniji obsega vrhovno sodišče, štiri višja sodišča, 11 okrožnih sodišč ter 44 okrajnih sodišč. V primeru kaznivih dejanj so prvoinstanjska sodišča okrajna in okrajna sodišča. Okrajna sodišča so pristojna za kazniva dejanja, ki se kaznujejo z denarno kaznijo ali s kaznijo zapora do treh let, okrajna sodišča pa so pristojna za vsa druga kazniva dejanja.

(ii) *Preiskovalni sodnik*

93. V predkazenskem postopku deluje znotraj določil o kazenskem postopku preiskovalni sodnik, ki izvaja določena preiskovalna dejanja ali vodi celotno sodno preiskavo v zvezi z domnevnim kaznivim dejanjem. Nekateri predstavniki organov pregona so ob obisku sugerirali, da vloga in funkcija preiskovalnega sodnika v predkazenskem postopku delujeta kot oviri pri izvajanju učinkovitih in racionalnih kazenskih preiskav v Sloveniji, in sicer zaradi kompleksnosti pravil, ki se nanašajo na sodne preiskave in zaradi prepričanja, da so dokazni standardi, na katere se sklicujejo preiskovalni sodniki ob začetku sodnih preiskav, previsoki. Drugače pa so nekateri akademiki in pravni zagovorniki ugovarjali, da ni krivda na strani preiskovalnih sodnikov, temveč bi težave lahko razložili z napakami v preiskavi in pri nadzoru primerov, ki jih storijo policija ali tožilci. Zadevo obravnavamo nadalje v poglavju C.2.a.viii. Delovanje in prihodnjo vlogo preiskovalnega sodnika v predkazenskem postopku trenutno analizira delovna skupina, ki je bila ustanovljena pri Ministrstvu za pravosodje. Delovna skupina pripravlja spremembe določil zakona o kazenskem postopku, vključno s predkazenskim postopkom.

(iii) *Neodvisnost sodstva*

94. Pravno je neodvisnost sodstva zaščiten z Ustavo Republike Slovenije.⁵¹ Sodnik ima trajni mandat.⁵² Nadalje imajo sodniki v skladu z Ustavo tudi določeno imuniteto: sodniki ne odgovarjajo za mnenja, izražena v času sojenja in če obstaja sum, da je pri izvajanju sodniške službe prišlo do kaznivega dejanja, sodnika ni mogoče pripreti ali proti njemu sprožiti kazenskega postopka brez dovoljenja parlamenta. O imuniteta več v poglavju C.3.b.ii.

95. Pri priključevanju Slovenije k EU je bilo že ugotovljeno, da je Slovenija znatno napredovala pri vzpostavljanju neodvisnega in stabilnega sodstva. V poročilu o monitoringu je bilo l. 2001 ugotovljeno, da so javnost in tudi politični krogi znotraj Slovenije v glavnem upoštevali načela neodvisnosti sodstva,

51 Gl. Ustava Republike Slovenije, čl. 125.

52 Permanentni status je odvisen od starosti za upokojitev sodnikov, kar je zakonsko določeno.

čepprav je bilo več težav zaradi stalnega pomanjkanja zaupanja javnosti v sodstvo.⁵³ To pomanjkanje zaupanja je temeljilo na stalnih napadih na sodstvo s strani posameznikov v sredstvih javnega obveščanja in tudi parlamentu. Dejansko so bili vodilni preiskovalci obveščeni o kritiki na račun zaostankov na sodišču, ki so jo izrazili nekateri politiki in predstavniki sredstev javnega obveščanja. Eden od sodelujočih udeležencev je ob priliki obiska zagovarjal stališče, da je treba trajni mandat sodnikov odpraviti, da bi s tem pripomogli k dvigu standardov delovanja in s tem tudi k odpravi sodnih zaostankov. Te opcije drugi udeleženci niso podprli. Bistvenega pomena je, da sodišča odločajo v skladu z zakonom, ne da bi se sodniki zaradi tega bali povračilnih ukrepov ali razrešitve.⁵⁴ Sodne zaostanke poznajo v mnogih državah in trdno prepričanje vodilnih preiskovalcev je, da je tovrstne težave mogoče obravnavati, ne da bi odstranili pomembne institucionalne varovalke, ki zagotavljajo neodvisnost sodstva.

(iv) *Zavedanje in usposabljanje*

96. Vodilni preiskovalci so slišali mnenja, da se sodstvo ni povsem spremenilo in prilagodilo novim izzivom, s katerimi se sooča v pravnem sistemu, ki je nastopil v neodvisni Sloveniji po izstopu iz Jugoslavije. Gre za problem, ki presega domet tega poročila. Vendar pa so bili od l. 1991 sprejeti številni novi zakoni in zakonska načela, ki ne podpirajo samo neodvisnosti Slovenije, temveč tudi prehod k bolj odprtemu tržnemu gospodarstvu ter pristop k EU. Vodilni preiskovalci so opazili, da so novi zakoni, kot je npr. zakon o odgovornosti pravnih oseb, v preteklih letih močno povečali število preiskav in obtožb, vendar so sodišča doslej sprejela le eno odločitev. Slišati je bilo mogoče tudi pritožbe s strani tožilstva in pravnih teoretikov glede premajhne doslednosti in določnosti pri uporabi in interpretaciji zakonov s strani sodišč. Čeprav za te težave ni mogoče kriviti samo sodišč, so vodilni preiskovalci oblikovali mnenje, da bi večje usposabljanje, ki bi bilo na voljo sodstvu, sodnikom lahko pomagalo odpravljati nekatere proceduralne težave in probleme v zvezi s pravno nedoslednostjo, ki so se pojavljali v preteklosti. V zvezi z dvigom osveženosti glede Konvencije in v zvezi s pomočjo sodnikom pri razsojanju primerov podkupovanja tujih uradnih oseb, so bili vodilni preiskovalci obveščeni, da so se nekateri sodniki udeležili strokovnih pogovorov, srečanj in konferenc, posvečenih različnim vidikom korupcije in gospodarskega kriminala. Vendar so oblasti potrdile, da usposabljanja za sodnike do danes niso upoštevala Konvencije.

Komentar

Policija in tožilstvo sta v Sloveniji oblikovala specializirane enote in kadre, ki se ukvarjajo z borbo proti resnemu gospodarskemu kriminalu, vključno s korupcijo. Za okrepitev teh struktur vodilni preiskovalci priporočajo nadaljnje korake, da bi zagotovili, da na preiskave kaznivih dejanj podkupovanja tujih uradnih oseb ne bi neprimerno vplivali razlogi, ki jih prepoveduje 5. člen Konvencije.

Vodilni preiskovalci so zaskrbljeni, da pri policiji, tožilstvu in sodnih organih vlada le nizka zavest o kaznivih dejanjih tujega podkupovanja in o Konvenciji. To bi lahko oviralo učinkovito uveljavljanje slovenske zakonodaje v zvezi s podkupovanjem tujih uradnih oseb. Priporočamo, da programi usposabljanja policije, državnih tožilcev in sodnikov obsegajo podrobnejše informacije o kaznivih dejanjih podkupovanja tujih uradnih oseb in o določilih Konvencije.

Potrebni so nadaljnji koraki za zmanjšanje zaostankov na slovenskih sodiščih, posebno še, ker predstavljajo glavno oviro pri učinkovitem pregonu podkupovanja tujih uradnih oseb in podobnih kaznivih dejanjih. Vendar želijo vodilni preiskovalci zagotoviti, da takšni koraki na drugi strani ne bi odpravili pomembnih institucionalnih jamstev, ki so temelj za neodvisnost sodstva. Zato slovenskim oblastem priporočajo, da analizirajo obstoječe predkazenske in kazenske postopke z namenom ugotavljanja, ali je potrebno povečati razpoložljiva sredstva in ali obstajajo kakršne koli nepotrebne proceduralne ovire, ki bi jih bilo mogoče odpraviti, da bi se tako odpravili sodni

⁵³ Gl. na primer. Open Society Institute, 2001, Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence in Slovenia, str. 437.

⁵⁴ Ustava predvideva ozke razloge za prenehanje funkcije sodnikov: v primerih resnih kršitev določil Ustave ali zakona, vključno s primeri, ko sodnik naredi kaznivo dejanje z zlorabo svoje sodniške službe. Gl. čl. 32, Ustava Republike Slovenije.

zaostanki, pri čemer pa bi integriteta in neodvisnost sodstva ostali nedotaknjeni.

2. Preiskave

a. Vodenje preiskav

(i) Začetek in konec preiskovalnih postopkov

97. Pri preiskovanju kaznivih dejanj v skladu s slovenskim pravom bistveno vlogo igrajo policija, tožilci in v mnogih primerih preiskovalni sodniki. Vsa kazniva dejanja korupcije so v skladu s slovensko zakonodajo predmet pregona *ex officio*. Zato je državni tožilec dolžan začeti pregon, če obstaja utemeljen sum storitve kaznivega dejanja podkupovanja tuje uradne osebe. V skladu z določili o zakona o kazenskem postopku⁵⁵ je preiskava del predkazenskega postopka. V okoliščinah, kjer obstajajo razlogi za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, mora policija storiti vse potrebno za odkritje storilca, vključno z odkrivanjem in ohranjanjem dokazov ter zbiranjem vseh podatkov, ki bi lahko bili koristni za uspešno vodenje kazenskih postopkov. V vseh primerih mora policija državnemu tožilcu predati kazensko ovadbo, ki temelji na njenih preiskavah in če je potrebno, lahko državni tožilec od policije zahteva dodatno preiskovalno delo.⁵⁶

98. Po določilih zakona o kazenskem postopku morajo državni organi o kaznivih dejanjih poročati državnemu tožilcu. Podobno lahko ugotovitev ali informacijo v zvezi s podkupovanjem tujih uradnih oseb ali v zvezi s katerikoli drugim kaznivim dejanjem vsakdo predloži neposredno organom odkrivanja in pregona. V primerih, ko je obvestilo o kaznivem dejanju naslovljeno neposredno na sodišče, ali (pogosteje) na policijo, je treba takšno obvestilo predati pristojnemu državnemu tožilcu.⁵⁷

99. V glavnem se pri preiskavi o podkupovanju tujih uradnih oseb uporabljajo enaki ukrepi, pooblastila in tehnike preiskovanja, ki so na voljo za druga kazniva dejanja, v skladu z določili KZ in ZKP. Če državni tožilec na podlagi kazenske ovadbe ne more sklepati, ali so navedbe o kaznivem dejanju verjetne, če podatki v ovadbi ne dajejo dovolj osnove, da bi lahko zahteval preiskavo, ali če je državni tožilec slišal samo govornice o kaznivem dejanju, lahko zahteva, da policije izvede nadaljnje ukrepe.⁵⁸ Čeprav so kazniva dejanja korupcije predmet obveznega pregona, lahko državni tožilec odstopi od pregona na stopnji preiskave, če ugotovi, da kaznivo dejanje ni bilo storjeno, če je dejanje zastaralo ali je bilo predmet amnestije ali pomilostitve, ali če ni utemeljenega suma, da je osumljeni storil kaznivo dejanje.⁵⁹ Državni tožilec mora oškodovanca obvestiti o odstopu od pregona in ta lahko nadaljuje s kazenskim postopkom.⁶⁰

100. Pomembna značilnost slovenskega kazenskopravnega sistema je vloga preiskovalnega sodnika. Preiskovalni sodnik lahko nastopa na različnih stopnjah predkazenskega postopka. Posebej lahko državni tožilec zahteva od preiskovalnega sodnika, da ta izvede določena preiskovalna dejanja, da bi dopolnil obstoječe podatke pred odločitvijo, ali zahtevati sodno preiskavo, opustiti pregon ali vložiti obtožbo.⁶¹ V primerih, ko je na voljo dovolj dokazov za kaznivo dejanje, lahko državni tožilec zahteva sodno preiskavo preiskovalnega sodnika ali neposredno vloži obtožbo na sodišče. Namen sodne preiskave je zbrati dodatne dokaze in podatke, ki so potrebni za odločitev, ali vložiti tožbo ali postopek ustaviti. Preiskovalni sodnik je dolžan razjasniti celotno zadevo, preden pošlje spis državnemu tožilcu. Državni tožilec je potem tisti, ki se odloči, ali naj se izvajajo nadaljnje preiskave, ali naj se pri sodišču vloži obtožba ali pa naj se odstopi od pregona.

55 Gl. poglavje 15 ZKP

56 V skladu s členom 148.10 ZKP je policija je dolžna državnemu tožilcu posredovati poročilo tudi v primeru, ko zbrani podatki ne dajejo osnove za kazensko ovadbo.

57 Gl. posebno člen 145 in člen 147 ZKP.

58 Gl. člen 161.2 ZKP.

59 Gl. člen 161.1 ZKP.

60 Gl. člen 60 ZKP.

61 Gl. člena 165 in 165a ZKP.

101. V primerih, ko preiskovalni sodnik izvaja preiskavo, ima na voljo samo šest mesecev, da jo zaključi z namenom, da se vloži obtožnica ali pa prekine sodni postopek. 185. člen ZKP predvideva za primere, ko preiskava v šestih mesecih ni dokončana, da preiskovalni sodnik obvesti predsednika sodišča o razlogih za to, predsednik pa je dolžan ustrezno ukrepati, da se preiskava zaključi. Vodilni preiskovalci so mnenja, da je to časovno obdobje prekratko, posebno še v kompleksnih primerih, čeprav so slovenski organi ponovno zatrdili, da v praksi predsednik preiskovalnemu sodniku pogosto odobri dodatni čas za dokončanje preiskave. Slovenski organi so tudi poudarili, da obdobje šestih mesecev nima pravnih posledic za primere, kajti namen tega roka je preiskovalnemu sodniku zgolj služiti kot usmeritev pri njegovem delu. Zastaranje, ki se nanaša na kazniva dejanja podkupovanja tujih uradnih oseb, obravnava pogl. C.3.d.

(ii) Preiskave v teku

102. Organi pregona so potrdili, da do danes ni bilo preiskav podkupovanja tujih uradnih oseb. Vodilni preiskovalci so opazili, da mnoga slovenska podjetja izvajajo trgovske in investicijske dejavnosti v državah z velikim tveganjem glede korupcije. Ker obstaja dejanska možnost kaznivih dejanj te vrste, so se vodilni preiskovalci pogovarjali z organi pregona o možnih ovirah za preiskovanje kaznivih dejanj podkupovanja tujih oseb. Čeprav manjkata usposabljanje in osveženost glede Konvencije (gl. pogl. C.1 zgoraj), so se v času obiska kot skrb zbujujoča pokazala tudi druga izpostavljena področja, še posebej praktične težave pri odkrivanju ali pridobivanju podatkov s strani različnih virov v povezavi s to vrsto kriminala, pričakovane pomanjkljivosti pri vodenju preiskav v skladu z obstoječim predkazenskim postopkom ter odsotnost strokovnih znanj, ki bi bila na voljo policiji ali državnim tožilcem pri vodenju preiskav pri kompleksnem gospodarskem kriminalu. Te točke so skupaj z nekaterimi drugimi pomembnimi zadevami za organe pregona pri vodenju preiskav v zvezi s podkupovanjem tujih oseb, vključno z rabo posebnih preiskovalnih tehnik, odkrivanjem bančnih tajnosti in dostopnostjo ukrepov za zaščito prič, navedene v nadaljnjem tekstu.

(iii) Viri informacij za začetek preiskave

103. Organi pregona so obvestili vodilne preiskovalce, da je v praksi mogoče začeti preiskave na podlagi vrste potencialnih virov. Preiskave so pogosto sprožene po ovadbi oseb ali institucij, ali po podatkih, ki jih je pridobila policija s kriminalističnim obveščevalnim delom, kar so oblasti označile kot metodo za pridobivanje zelo koristnih informacij. Policija je potrdila, da je do 70% vseh primerov korupcije v Sloveniji bilo odkritih pri preiskovanju drugih kaznivih dejanj in jih običajno odkrijejo s pomočjo posebnih preiskovalnih tehnik (telefon, prisluškovanje, itd.). Obstajajo tudi primeri, ko eden od udeležencev kaznivega dejanja, morda zaradi občutka slabe vesti ali zaradi pritiskov po ponovitvi dejanja, sam obvesti pristojne organe. Organi pregona so navedli, da je preiskavo mogoče začeti na podlagi podatkov, ki se pojavijo v sredstvih javnega obveščanja, na podlagi anonimnih namigov ali na podlagi podatkov drugih državnih organov. V zvezi z anonimnim telefonskimi pritožbami policiji se navaja, da so ti podatki dvomljivi in ne zelo zanesljivi. Podobno se navaja, da trditve v medijih niso bile vedno točne in so se le redko izkazale za dovolj trdno osnovo za začetek uradne kriminalistične preiskave. Vendar je policija poudarila, da preverijo vse pritožbe in navedbe vseh naštetih virov.

104. V praksi oblasti zahtevkov za mednarodno pravno pomoč, ki jih prejema iz tujine, ne uporabljajo kot vir informacij za odločanje, ali naj v Sloveniji pričnejo s preiskavo. Te zahtevke običajno prejema Ministrstvo za pravosodje in jih posreduje neposredno na pristojno sodišče za izvedbo. Postopek za obravnavanje policiji ali tožilcem ne omogoča rutinskih preverk teh zahtevkov.

105. Naraščajoči in pomembni vir prijav glede korupcije so zadeve, ki jih posreduje komisija za preprečevanje korupcije. V letu 2006 je komisija posredovala približno 20% vseh prijav glede korupcije, ki jih je prejela policija.⁶² Dejansko so številni predstavniki pravne stroke, medijev ter civilne družbe potrdili, da bi bilo možno število pritožb in prijav o korupciji, ki jih prejme Komisija, pripisati zaupanju, ugledu in visokemu javnemu profilu Komisije. Policija je komentirala, da je bilo do sedaj na podlagi informacij Komisije izdelanih le malo kazenskih ovadb.

⁶² Po obisku je komisija omenila, da se je v prvem četrtletju število prijav korupcije, ki jih je vsak mesec prejela in posredovala naprej policiji, drastično povečalo.

(iv) *Preiskovalne tehnike*

106. Slovenski organi pregona lahko uporabijo posebne preiskovalne tehnike za vrsto določenih kaznivih dejanj, vključno s kaznivim dejanjem podkupovanja tuje uradne osebe. Kot omenjeno, so oblasti potrdile, da so te tehnike že bile uporabljene pri preiskovanju gospodarskega kriminala, vključno s primeri korupcije. Na podlagi 150. člena ZKP so posebne tehnike preiskovanja na voljo, če obstajajo utemeljeni razlogi za sum, da se izvaja ali je bilo izvedeno ali se pripravlja ali organizira določeno kaznivo dejanje, pri čemer se uporabljajo komunikacijska sredstva ali računalniški sistemi, in če običajne preiskovalne metode bodisi ne omogočajo zbiranja podatkov ali pa bi takšno zbiranje lahko ogrozilo življenje ljudi. Takšen ukrep odredi preiskovalni sodnik na podlagi pisnega predloga državnega tožilca. Preiskovalni sodnik lahko odredi spremljanje in nadziranje telekomunikacij s prisluškovalnimi napravami ali snemanjem, nadziranje pisem ali drugih pošilk in nadziranje računalniških sistemov bank ali drugih pravnih oseb, ki izvajajo finančne ali komercialne dejavnosti. Čl. 155 ZKP določa, da lahko tožilec dovoli ukrep 'navideznega sprejemanja ali dajanja daril ali podkupnin', pod pogojem, da policija ne napeljuje h kaznivim dejanjem.⁶³ Isti pogoji veljajo za uporabo metod tajnega opazovanja na javnih mestih in prikritih operacij na podlagi odredb preiskovalnega sodnika in / ali tožilca.⁶⁴

107. Pooblastila za uporabo posebnih preiskovalnih tehnik skupaj z bolj intenzivnim prisluškovanjem in drugimi tehnikami spremljanja, veljajo za obdobje enega meseca, nato pa jih mora sodnik ponovno odobriti, vsakič za obdobje enega meseca. Najdaljše možno obdobje za uporabo posebnih ukrepov v skladu s čl. 150 ZKP je šest mesecev, za uporabo bolj intenzivnih ukrepov v skladu s čl. 151 pa 3 mesece.⁶⁵ Slovenske oblasti poudarjajo, da se časovne omejitve nanašajo le na primere, pri katerih niso ugotovili nobenih novih dejstev ali sumov kaznivih dejanj. Kljub temu kot odgovor na kritike, da bi bilo treba predpisane časovne omejitve podaljšati, ta problem sedaj obravnava delovna skupina pri ministrstvu za pravosodje ter pripravlja spremembe ZKP. Do tega dne spremembe še niso bile sprejete.⁶⁶

(v) *Bančna tajnost*

108. Organi pregona so vodilne preiskovalce obvestili, da bi lahko za potrebe kazenskih preiskav pogoje glede bančne tajnosti ukinili, da ne bi delovala moteče. ZKP omogoča preiskovalnemu sodniku, da na ustrezno argumentirani predlog državnega tožilca odredi banki, da ta posreduje podatke o transakcijah na bančnem računu osumljenca ali druge osebe, v kolikor bi takšni podatki lahko predstavljali dokazno gradivo v kazenskih postopkih ali bi utegnili biti potrebni za postopek zasega ali odvzema.⁶⁷ Podobno pooblastilo ima preiskovalni sodnik tudi za to, da bankam odredi spremljanje in nadzor določenih bančnih računov ali transakcij. Predstavniki policije so nakazali, da včasih traja zelo dolgo, da od finančnih institucij dobijo podatke, ki jih potrebujejo, vendar se doslej ni pokazalo, da bi tovrstni odlog zaviral preiskavo v zvezi s korupcijo ali drugimi gospodarskimi kaznivimi dejanji.

(vi) *Ukrepi za zaščito prič*

109. Zakon o zaščiti prič ureja pogoje in postopke za zaščito prič in drugih oseb, ki so ogrožene zaradi sodelovanja v kazenskem postopku. Zakon je stopil v veljavo julija 2006. Slovenske oblasti so potrdile, da bi se ukrepi za zaščito prič lahko nanašali tudi na priče v postopkih za kazniva dejanja podkupovanja tujih uradnih oseb. Namen zakona je zagotavljanje zaščite 'ogroženim osebam' v predkazenskih postopkih in med ter po glavni obravnavi. Sprejem ogroženih oseb v program zaščite je prostovoljen. Temelji na pisnem pristanku ogrožene osebe in na odločitvi pristojnega organa. Ukrepi, ki so na voljo, so določeni na podlagi vrste, stopnje in pričakovanega trajanja nevarnosti in lahko vključujejo nujne zaščitne ukrepe, prestavitve oseb na drugo lokacijo, prirejanje dokumentov, prikrivanje identitete v skladu s potrebami sodnih postopkov, spremembo identitete, uporabo video konference ali telefonske konference za posredovanje

63 Tožilec lahko dovoli tudi ukrepe navideznega nakupa.

64 Glej člen 149a ZKP.

65 Glej člen 152.4 ZKP.

66 GRECO, Ocenitev prvega kroga: Poročilo o skladnosti za Slovenijo (2003), tč. 29.

67 Glej člen 156 ZKP.

dokaznega gradiva ter mednarodno izmenjavo. Do danes ni bilo primera zaščite priče pri kaznivih dejanjih podkupovanja v skladu s čl. 268 KZ.

(vii) Sodelovanje in izmenjava podatkov med preiskovalnimi organi

110. Pristojnost za preiskovanje kaznivega dejanja podkupovanja tujih oseb bi lahko, odvisno od primera, vključevala državne ali regionalne enote policije in tožilstva. Zato so koordinacija, sodelovanje in posredovanje podatkov med temi enotami bistvenega pomena. Čl. 160a ZKP določa, da državni tožilec lahko določi usmeritve za preiskovalno delo policije tako, da daje navodila, strokovna mnenja in predloge z namenom odkrivanja kaznivih dejanj in zbiranja potrebnega dokaznega gradiva. Leta 2004 je vlada sprejela uredbo, ki predpisuje pravila za medsebojno sodelovanje državnega tožilstva in policije.⁶⁸ V tem smislu uredba zahteva, da mora policija, pristojna za primer, tri dni po prejetju ovadbe o resnem kaznivem dejanju (kar vključuje tudi podkupovanje tuje uradne osebe) o tem obvestiti vodjo okrožnega državnega tožilstva. Policija je dolžna obvestiti državnega tožilca tudi o pridobljenih podatkih in ukrepih, ki jih je uporabila pri zbiranju podatkov o primeru. Po obvestilu ima državni tožilec na voljo tri dni, da svetuje in odredi policiji, kako izvesti predkazenski postopek. Če je primer dodeljen skupini državnih tožilcev, je državni tožilec, ki zadevo obravnava, dolžan obvestiti policijsko enoto, ki ta primer raziskuje. Neupoštevanje te uredbe ima lahko za posledico poročilo vodji pristojnega državnega tožilstva ali generalnemu direktorju policije.

111. Vodilni preiskovalci so bili obveščeni, da se uredba v praksi ne uporablja, da se je redko poslužujejo in da jo organi pregona le redko striktno upoštevajo. V zvezi s tem je bila podana kritika, da je bilo zaradi narave in velikega števila prijavljenih primerov, ki jih obravnava policija, pogosto težko ali neizvedljivo, da bi tožilcem poročali o vseh zadevah v treh dneh po prijavi. Glavnim preiskovalcem je jasno, da je uredba v praksi odveč. Dejansko so vodilni preiskovalci opazili, da so določila ZKP tista, ki še naprej predstavljajo osnovni zakonski okvir za postopanje in odnose med policijo in tožilci pri preiskovanju kaznivih dejanj.

112. Kar se tiče kaznivega dejanja podkupovanja tuje uradne osebe, bi ga verjetno preiskoval policijski oddelek za gospodarski kriminal, bodisi na regionalni ravni ali znotraj generalne policijske uprave, ali pa na obeh skupaj. Pri resnih primerih korupcije, posebno tistih, kjer gre za kumulacijo pristojnosti, se pri generalni policijski upravi v Ljubljani običajno ustanovi delovna skupina, v kateri so pripadniki Sektorja za gospodarski kriminal skupaj z ostalimi potrebnimi strokovnjaki, in, če je potrebno, tudi kriminalisti z relevantnih regionalnih policijskih uprav. Glede na vključenost tožilcev bi primer lahko nadziral bodisi pristojni okrožni tožilec ali pa, če je primer povezan z organiziranim kriminalom, skupina državnih tožilcev znotraj Vrhovnega državnega tožilstva v Ljubljani. Na splošno je videti, da je sodelovanje med policijo in tožilstvom v Sloveniji dobro, vendar, kot je bilo navedeno v poglavju C.2.a.viii, so vodilni preiskovalci dobili vtis, da sta ureditev predkazenskih postopkov v ZKP in njihovo izvajanje v praksi predstavljali glavni oviri pri učinkovitem in dobro koordiniranem preiskovanju podkupovanja tujih uradnih oseb ter drugih kaznivih dejanj.

(viii) Predkazenske preiskave: proceduralne težave in dokazni standardi

113. Pri vseh primerih, pri katerih je očitno, da gre za kaznivo dejanje, ima tožilec na voljo dve možnosti, da nadaljuje s postopkom: (i) da vloži zahtevo za sodno preiskavo pri preiskovalnem sodniku, če dokazi ne zadostujejo za neposredno obtožnico, ali (ii) neposredno vloži obtožbo na sodišču.⁶⁹ Če se državni tožilec odloči za sodno preiskavo, je prvi korak postopka predložitev uradnega zahtevka za preiskavo preiskovalnemu sodniku, skupaj s kazensko ovadbo ter vsemi dokumenti in zapisniki dejanj, izvedenih v zvezi z domnevnim kaznivim dejanjem. Prva naloga sodnika je določiti, ali je – glede na predpisane dokazne standarde – dovolj dokazov, da gre za kaznivo dejanje, da bi se lahko nadaljevala sodna preiskava. Po pregledu dokumentov, posredovanih sodišču, mora sodnik zaslišati obtoženega, lahko pa tudi ločeno zasliši obtoženega in državnega tožilca, preden odobri izvedbo sodne preiskave. Če se preiskovalni sodnik ne strinja z zahtevo o preiskavi, se zadeva v nadaljnjo presojo in odločitev posreduje

⁶⁸ Člen 1 Uredbe o sodelovanju državnega tožilstva in policije pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj, izdane 10. maja 2004 (z začetkom veljavnosti 25. maja 2004).

⁶⁹ Predpisi, ki urejajo sodno preiskavo, so določeni v ZKP, glej poglavje 16, 'Preiskave'.

senatu sodnikov. Če se preiskava uvede, to omogoča preiskovalnemu sodniku, da uporabi širok spekter pooblastil za zaslišanje prič, izdajanje odredb za pridobitev dokumentov in izvedbo preiskav, itd. ZKP določa pravico zagovornika in državnega tožilca, da sodelujeta na različnih stopnjah preiskave. Nek udeleženec je preiskavo opisal kot 'mini sodni postopek'. Namen preiskave je zbrati dokaze in potrebne podatke za sprejem odločitve, ali vložiti obtožbo ali prenehati s postopkom. Pri postopku je policija zavezana, da na sodnikovo zahtevo nudi pomoč. Potem, ko preiskovalni sodnik odloči, da je bil primer dovolj raziskan, se preiskava prekine in dokumenti o primeru pošljejo tožilcu, ki lahko zaprosi za dopolnitev preiskave, se odloči, da na sodišču vloži obtožnico ali sprejme odločitev, da odstopi od kazenskega pregona.

114. Pri ocenjevanju kompleksne mreže pravil, ki se nanašajo na sodne preiskave, so organi pregona navedli, da je bil postopek včasih preveč zapleten, da je zahteval preveč časa in da so bili dokazni standardi, potrebni za uvedbo sodne preiskave, previsoki. Nekateri od organov pregona so omenili, da bi bil lahko predkazenski postopek ovira za pričetek obravnave resnih primerov gospodarskega kriminala. Glavni očitke je bil, da predkazenski postopek vzpostavlja dodatno fazo sodnih postopkov, namenjeno formalnemu pridobivanju in ocenjevanju dokazov za namene pridobivanja dovoljenja za uvedbo in izvedbo sodne preiskave. To dokazno gradivo je treba nato med glavno obravnavo ponovno reproducirati in oceniti. V zvezi s tem so se vodilni preiskovalci strinjali, da bi bilo mogoče poenostaviti in usmeriti predkazenske postopke, tako da bi – kolikor je to mogoče – zmanjšali podvajanje naporov in povečali splošno učinkovitost in obseg kazenskih preiskav.

115. Nadaljnja pritožba s strani organov pregona je bila, da so dokazni standardi, ki jih uporabljajo preiskovalni sodniki, da izdajo dovoljenje za sodno preiskavo, preveč rigorozni. ZKP zahteva, da se sodna preiskava zoper določeno osebo dovoli, ko »obstaja utemeljen sum«, da je oseba storila kaznivo dejanje. Vendar pa se organi pregona pritožujejo, da so sodniki pogosto uveljavljali višje dokazne standarde, bolj primerne za uporabo na glavni obravnavi. To pa organom pregona otežuje zbiranje potrebnega dokaznega gradiva za preiskovalnega sodnika, kar bi na koncu lahko imelo za posledico zavrnitev mnogih zahtevkov za preiskavo, posebno pri kompleksnih gospodarskih kaznivih dejanjih. Policija in tožilstvo sta poudarila, da zavrnitev sodne preiskave lahko onemogoči pridobitev potrebnih podatkov in dokaznega gradiva, ki je potrebno za vložitev obtožnice. Ko smo sodnika Vrhovnega sodišča RS prosili za komentar, je potrdil, da bi v predkazenskem postopku uporabljeni 'prag dokazovanja' lahko predstavljal težavo.

116. Drugačen pogled je podal preiskovalni sodnik, ki je nakazal, da razlogi za nizko verjetnost uvedbe sodne preiskave pogosto ležijo v slabi pripravi primera ter nizki ravni dokumentov, ki jih sodniku predloži policija ali tožilci. Dejansko so predstavniki pravne stroke in univerze to opažanje podprli. Preiskovalni sodnik mora pogosto obravnavati slabo pripravljene zahteve za preiskavo, pogosto zaradi: pomembnih praznin v kazenski ovadbi policije, odsotnosti jasnega nadzora, usmerjevalne vloge in pravne analize s strani tožilcev ter predložitve velikega števila nepojasnjenih dokumentov, katerih relevantnost ni vselej popolnoma očitna. Predstavniki pravne stroke so poudarili, da je ta težava izražena v še večji meri, kadar gre za bolj kompleksne primere, vključno z gospodarskim kriminalom.

117. Na proceduralni ravni so se številni akademiki in predstavniki pravne stroke strinjali, da je treba določila o kazenskem postopku spremeniti, da bi vloge policije, tožilcev in preiskovalnih sodnikov postale bolj jasne in bi bila omogočena večja učinkovitost predkazenskega in kazenskega postopka. Poleg tega so zagovarjali, da je treba zaostri zahteve, da tožilci bolj aktivno usmerjajo, nadzirajo in pripravljajo policijske preiskave. Namen tega je izboljšanje priprave primera ter kakovosti in eksaktnosti preiskav pred predložitvijo zahtevka za sodno preiskavo ali pred vložitvijo neposredne obtožbe na sodišču. Prav tako so potrdili, da policija in tožilstvo pogosto ne uporabljata vseh potrebnih finančnih in drugih tehničnih znanj, potrebnih za natančno preiskavo in pripravo sodnega primera, kar je težava, s katero se obramba, še posebej v primerih gospodarskega kriminala, le redko sreča.

118. Slovenske oblasti so obvestile skupino preiskovalcev, da je minister za pravosodje imenoval delovno skupino za pripravo sprememb zakona o kazenskem postopku, ki bo vključevala spremembe predkazenskega postopka. Spremembe naj bi poenotile predkazenski postopek, tako da (i) ne bo razdeljen na fazo policijske preiskave in na fazo sodne preiskave, in (ii) da bi večina pooblastil za preiskavo prešla

od preiskovalnega sodnika na policijo in državnega tožilca, z izjemo tistih pooblastil in preiskovalnih ukrepov, o katerih naj odloča sodišče. Vodilni preiskovalci pozdravljajo ponovne spremembe, vendar opozarjajo, da samo opuščanje sodnih preiskav ne bo nujno rešilo ključnih slabosti v sistemu. Čeprav bi predlog za odpravo vrste kompleksnih postopkov lahko bil koristen, obstaja tveganje, da to ne bo rešitev za nekatere od zgoraj omenjenih pomanjkljivosti in praktičnih ovir, ki lahko otežijo učinkovito izvajanje kazenskih preiskav. Vodilni preiskovalci se, na primer, strinjajo, da je treba vloge policije, tožilcev in preiskovalnih sodnikov razjasniti in tako povečati učinkovitost predkazenskega in kazenskega postopka. Razmišljanje, da tožilci naj ne imajo samo pooblastil, temveč jih je treba tudi spodbujati k uvedbi kazenskih preiskav in k aktivnemu usmerjanju, nadzoru in pomoči pri policijskih preiskavah, je prepričljivo. Še več, če je dokazni standard za uvedbo sodne preiskave v praksi previsok, je treba obravnavati tudi to. Glede na vrsto odločnih mnenj v zvezi z reformo prava na tem področju, se vodilni preiskovalci nagibajo k temu, da priporočajo slovenskim oblastem, naj vsaka reforma poteka na razumljiv, odprt in posvetovalni način.

(ix) *Strokovna znanja za policijo in tožilstvo*

119. Kot je bilo omenjeno, je drugi pomemben problem, ki se je pojavil med obiskom, ta, da policija in tožilstvo potrebuje večja sredstva in možnosti, da bi lahko uporabila strokovna finančna, računovodska in druga relevantna strokovna znanja, ki bi jim pomagala pri bolj učinkovitem odkrivanju, preiskovanju in pregonu primerov kompleksnih kaznivih dejanj, vključno s podkupovanje tujih oseb. To načelno mnenje so podprli mnogi udeleženci ob priliki obiska, vključno s policijo, tožilci in predstavniki pravne stroke. Brez tega obstaja bojazen, da mnogih kompleksnih primerov ne bo mogoče privedi dlje kot do predkazenskega postopka, kakor se očitno dogaja danes. Trenutno je edino upanje, da takšni primeri izpolnjujejo potrebne dokazne standarde za uvedbo sodne preiskave, kajti v tem primeru je preko sodišča omogočen dostop do strokovnjakov. Vendar je popolnoma jasno, da je pri sedanjem sistemu s pomanjkanjem strokovnih znanj pri policiji in tožilstvu, le malo možnosti, da bi gospodarski kriminal, vključno s podkupovanjem tujih uradnih oseb, lahko natančno preiskali, kaj šele sodno preganjali.

Komentar

Vodilni preiskovalci se bojijo, da predkazenski postopki v ZKP predstavljajo del glavnih ovir pri učinkovitem preiskovanju podkupovanja tujih uradnih oseb in drugih kaznivih dejanj. Vodilni preiskovalci pozdravljajo vladno revizijo teh določil, vendar opozarjajo, da se določene reforme, vključno z odpravo sodnih preiskav, ne bodo nujno dotaknile ključnih slabosti predkazenskega postopka. Vodilni preiskovalci predlagajo vrsto korakov za okrepitev obstoječega sistema, še posebej spremembo ZKP (in vse druge relevantne zakonodaje), da bi: (i) razjasnili vlogo in dolžnosti policije, tožilcev in preiskovalnih sodnikov pri vodenju kazenskih preiskav; (ii) od tožilcev zahtevali bolj aktivno uvajanje, vodenje in nadziranje kazenskih preiskav; (iii) poenostavili in usmerili postopke za pridobivanje dovoljenj za uvedbo sodnih preiskav in zmanjšali, kolikor je to možno, podvajanje naporov in ukrepov med predkazenskim in kazenskim postopkom.

V zvezi s pomisleki, ki so jih izrazili organi pregona v zvezi z visokimi dokaznimi standardi, ki se v praksi uporabljajo za uvedbo sodne preiskave, je treba preučiti tudi te in če je potrebno, ukrepati tako, da breme zbiranja dokaznega gradiva ni pretežno ter da se uporablja v skladu s slovenskimi pravnimi načeli.

Kot podporo k spremembam predkazenskega postopka vodilni preiskovalci priporočajo, da je tožilce tudi skozi programe usposabljanja in usmeritve za delo tožilstva treba spodbujati, da bodo aktivno začeli, vodili in nadzirali kazenske preiskave.

Organi pregona so bili precej uspešni pri uporabi posebnih preiskovalnih tehnik pri zbiranju podatkov in dokaznega gradiva za primere gospodarskega kriminala, vključno s primeri korupcije, in izkazalo se je, da uporabljajo večino tipičnih dokaznih virov kot osnovo za preiskovanje kaznivih dejanj. Vendar je nekaj ukrepov, ki bi lahko pomagali pri okrepitvi sedanjih postopkov. V

tej zvezi vodilni preiskovalci priporočajo, da slovenske oblasti resno razmislijo o podaljšanju maksimalnih časovnih rokov za pooblaščen rabo posebnih preiskovalnih tehnik pri kazenskih preiskavah. Nadalje bi bilo treba prirediti obstoječe postopke za obravnavanje zahtevkov za mednarodno pravno pomoč in tako zagotovili policiji ali državnim tožilcem natančno preiskavo prispelih zahtevkov, tako da bi bilo mogoče oceniti in odločiti, ali je treba v Sloveniji pričeti z ločeno preiskavo.

Prav tako se priporoča, da policiji in tožilstvu naj ne bo zgolj na razpolago dovolj sredstev in možnosti, vključno s posebnimi finančnimi, računovodskimi in drugimi relevantnimi strokovnimi znanji, temveč jih naj tudi uporabljajo na zgodnji stopnji predkazenskega postopka, da bi lahko bolj učinkovito odkrivali in preiskovali primere kompleksnih gospodarskih kriminalnih dejanj, vključno s kaznivimi dejanji podkupovanja tujih oseb.

In končno vodilni preiskovalci priporočajo spremljanje, da bi ocenili, ali je šestmesečno obdobje (določeno v čl. 185 ZKP) za preiskovalnega sodnika pri izvajanju sodne preiskave prekratko, še posebej pri kompleksnih primerih. Ocena naj vsebuje statistične podatke o številu primerov gospodarskega kriminala, vključno s primeri korupcije, kjer je predsednik sodišča odklonil odobritev dodatnega časa in s tem zahteval, da se sodna preiskava zaključi.

b. Medsebojna pravna pomoč in izročitev

(i) Medsebojna pravna pomoč

120. Slovenski sistem prispele zahtevke za mednarodno pravno pomoč (MLA) s strani tujih oblasti obravnava večinoma fleksibilno in odzivno. MLA v kazenskih zadevah je v Sloveniji načeloma urejena z državnimi pogodbami in določili ZKP. Slovenija je pogodbenica različnih mednarodnih pogodb s tega področja, vključno s Kazenskopravno konvencijo Sveta Evrope o korupciji, Konvencijo Sveta Evrope o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah (1959) z dodatnim protokolom ter številnih drugih bilateralnih državnih pogodb.⁷⁰ V zvezi s civilnimi in komercialnimi zadevami, se MLA ravna po določilih civilnega postopka v povezavi z državnimi pogodbami, če pa teh ni, na podlagi reciprocnosti.

121. ZKP predvideva, da je MLA možno upoštevati samo pri tistih kaznivih dejanjih, pri katerih je predvidena izročitev, to je, samo v primerih, ki jih določajo mednarodne državne pogodbe, ki so zavezujoče za Slovenijo. Oblasti poudarjajo, da bi se v primeru odsotnosti zavezujoče mednarodne državne pogodbe pristojno sodišče po prejemu zahteve v zvezi z MLA posvetovalo z ministrstvom za pravosodje o tem, ali nuditi pomoč. Dvojna kaznivost je za Slovenijo predpogoj, da bi lahko zadostila zahtevam za MLA. Slovenske oblasti trdijo, da se v skladu z 8. čl. Slovenske Ustave ratificirane in objavljene mednarodne državne pogodbe lahko uporabljajo neposredno. Zato slovenske oblasti pojmujejo Konvencijo kot ustrezno osnovo za dvojno kaznivost, kadar bi druga država iskala pomoč v zvezi s kaznivim dejanjem v okviru Konvencije.

122. Slovenske oblasti so potrdile, da v primeru potrebe kot odgovor na MLA zahtevek lahko uporabijo prisilne in neprisilne ukrepe, vključno z dostavo dokumentov, zasliševanji, izvajanjem hišnih preiskav za pridobitev dokaznega gradiva ter za potrebe zasegov in odvzemov in z izvajanjem vseh preiskovalnih opravil, ki so predvidena v ZKP. V zvezi s pridobivanjem zaupnih podatkov iz bank, so slovenske oblasti ugotovile, da zaradi neposredne uporabe Konvencije sodišče ne bi moglo odkloniti MLA zahtevka drugi podpisnici na podlagi bančne tajnosti, če bi šlo za kazniva dejanja, ki jih obravnava Konvencija. Postopek pridobivanja bančnih podatkov o transakcijah in računih itd. pri obravnavanju MLA zahtevka je v bistvu enako kot pri domačih preiskavah in zahteva, da preiskovalni sodnik na podlagi predloga državnega tožilca banki izda nalog za posredovanje potrebnih podatkov.

70 Bilateralni sporazumi so bili sklenjeni z naslednjimi državami: Alžirija, Avstrija, Belgija, Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Češka republika, Francija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Irak, Makedonija, Mongolija, Poljska, Romunija, Rusija, Slovaška republika, Španija in Turčija.

123. Prispele MLA zahtevke sprejemajo in obravnavajo pristojne sodne oblasti (okrožna sodišča) preko Ministrstva za pravosodje ali, kar je manj pogosto, preko diplomatskih kanalov, Ministrstva za notranje zadeve, Urada za preprečevanje pranja denarja ali neposredno. Slovenske MLA zahtevke izdela sodna oblast, bodisi sodišče ali državni tožilec, ki zahtevata pomoč iz tujine. Oblasti so ob obisku potrdile, da Slovenija še ni prejela nobenih MLA zahtevkov v zvezi s kaznivim dejanjem podkupovanja tuje uradne osebe, niti takšnega zahtevka še ni posredovala sama. Čeprav vodilni preiskovalci niso identificirali nobenih večjih ovir pri izvajanju MLA zahtevkov v zvezi s fizičnimi ali pravnimi osebami, so organi pregona izrazili nekaj pomislekov o pravočasnem pridobivanju podatkov od finančnih ustanov v uporabni obliki, vendar je bilo videti, da pritožba bolj odraža širšo nezadovoljstvo glede narave MLA postopkov na splošno in glede možnosti zamud pri pridobivanju potrebnih podatkov kot pa specifičen slovenski problem. Organi pregona so ob obisku poudarili, da se trudijo razviti neposredne mednarodne povezave s policijo in sodnimi oblastmi v tujini, zunaj formalnih MLA postopkov, z namenom, da bi pospešili izmenjavo podatkov in omogočili tesnejše sodelovanje pri preiskovanju težjih kaznivih dejanj.⁷¹ Ostaja pa dejstvo, da je MLA še naprej glavni mehanizem za uradno izmenjavo podatkov med oblastmi, posebej še glede posredovanja dopustnih dokazov v kazenskih zadevah.

(ii) *Izročitev*

124. Izročitev iz Slovenije je možna samo v primerih mednarodnih državnih pogodb, ki so zavezujoče za Slovenijo.⁷² Slovenija je pogodbenica Konvencije Sveta Evrope o izročitvi in njenih dveh protokolov, Okvirnega sklepa o Evropskem zapornem nalogu, in bilateralnih državnih pogodb s petimi pogodbenicami Konvencije⁷³ in drugimi državami⁷⁴. V kolikor ni meddržavne pogodbe o izročitvi z drugo pogodbenico Konvencije, so slovenske oblasti v 1. fazi ocenjevanja trdile, da bi bila Konvencija v povezavi z ZKP lahko osnova za izročitev po predhodni odločitvi sodišča v posameznih primerih. V zvezi s tem je bil citiran 8. člen Ustave RS, ki omogoča neposredno uporabo meddržavnih pogodb v okviru slovenskega pravnega sistema. To pozicijo slovenske oblasti ohranjajo ne glede na izvajanje čl. 153.4 Ustave RS, ki določa, da "posamezni ukrepi in dejanja državnih organov ... morajo temeljiti na zakonih ali predpisih, sprejeti skladno z zakonodajo". Neposredna uporabnost Konvencije se v praksi še ni potrdila.

125. Postopek izročitve ureja ZKP, v kolikor mednarodna državna pogodba ne določa drugače. V ZKP je predpisana vrsta pogojev za izročitev in ti vključujejo dvojno kaznivost in tuje državljanstvo storilca. V zvezi z dvojno kaznivostjo se v skladu z navedbami slovenskih oblasti šteje, da je izpolnjena, če je kaznivo dejanje, za katerega se zahteva izročitev, opisano v čl. 1 Konvencije. Glede državljanstva storilca lahko v skladu z Ustavo Slovenija izroči svoje državljanke samo drugi članici EU⁷⁵. Konvencija zahteva, da kadar pogodbenica odkloni zahtevo za izročitev osebe zaradi podkupovanja tujega javnega uslužbenca samo na podlagi dejstva, da gre za njenega državljanca, je pogodbenica dolžna primer za pregon predati svojim pristojnim organom.⁷⁶ Zakonodaja v Sloveniji ni tako določna. Medtem ko na zahtevo tuje države slovenske oblasti lahko kazensko preganjajo slovenske državljanke (ali prebivalce s stalnim bivališčem) zaradi kaznivega dejanja, storjenega v tujini, to ni obvezno. Kljub temu pa oblasti trdijo, da Slovenija izvaja pregon proti svojim državljanom, kadar je zahteva za izročitev zavržena.

126. Ministrstvo za pravosodje ima omejeno diskrecijo pri odklanjanju izročitve osebe, ki jo zahteva tuja država, razen v primerih, ki jih obravnava Evropski zaporni nalog (kjer takšne diskrecije ni). V glavnem postopek izročitve zahteva od preiskovalnega sodnega, da izvede začetno zaslišanje in, če je potrebno, zbere nadaljnje informacije, da se ugotovi, ali je dovolj razlogov za izročitev. Zadevo nato posreduje v odločitev senatu treh sodnikov. Če sodišče zavrne zahtevo za izročitev, se odločitev posreduje

71 To sodelovanje med organi pregona in sodnimi oblastmi se redno dosega v okviru bilateralnih sporazumov, sklenjenih med Slovenijo in drugo državo. Sodelovanje lahko temelji tudi na recipročnosti.

72 To je zahteva iz čl. 521.2 ZLP. Čl. 530.2 tudi določa, da minister za pravosodje ne dovoli izročitve tujcev, če z državo, ki zahteva izročitev, ni bila sklenjena mednarodna državna pogodba.

73 Državne pogodbe o izročitvah so bile sklenjene s pogodbenicami Konvencije: Avstralijo, Bolgarijo, Švico, Turčijo in ZDA.

74 Druge državne pogodbe o izročitvah (z državami, ki niso pogodbenice Konvencije) so Albanija, Hrvaška, Irak, Makedonija, Mongolija, Romunija in Rusija.

75 Čl. 47 Ustave RS določa: "Noben državljan Slovenije ne sme biti izročen ali predan, v kolikor takšna obveznost izročitve ali predaje ne izhaja iz državne pogodbe, s katero je Slovenija prenesla izvajanje dela suverenih pravic na mednarodno organizacijo."

76 Gl. čl. 10.3 Konvencije.

Ministrstvu za zunanje zadeve, ki tuje oblasti obvesti o odločitvi. V kolikor sodišče ugotovi, da so pogoji za izročitev izpolnjeni, o tem obvesti pravosodnega ministra, ki sprejme dokončno odločitev, razen v primerih, ko se o tem odloča v okviru Evropskega zapornega naloga. Minister lahko odkloni izročitev, če je za kaznivo dejanje predvidena kazen do treh let zapora, ali v primeru, če je tuja država izrekla kazen do enega leta zapora. Treba je poudariti, da je pristojnost ministra omejena bolj kot v drugih pogodbenicah Konvencije.

Komentar

Slovenija ima dobro razvit sistem za obravnavanje zahtevkov za mednarodno pravno pomoč (MLA) in zahtevkov za izročitev v primeru kazenskih zadev.

Postopki v Sloveniji, ki obravnavajo prispеле MLA zahtevke, so bili izvedeni fleksibilno in odzivno. Čeprav bančna tajnost pri pridobivanju podatkov za izpolnjevanje MLA zahtevkov ni bila problem, so organi pregona izrazili zaskrbljenost glede občasnih zamud finančnih institucij pri odzivu na zahteve in glede uporabnosti podatkov, posredovanih oblastem.

V zvezi z izročitvijo vodilni preiskovalci v skladu s čl. 10.3 Konvencije priporočajo spremljanje, kako Slovenija uveljavlja kazenski pregon za svoje državljane v primerih, ko je bila izročitev zavrnjena, da bi se potrdilo, da je po slovenskem pravu, če ni na voljo meddržavne pogodbe o izročitvi z drugo pogodbenico Konvencije, Konvencija v zvezi z ZKP lahko osnova za izročitev.

3. Pregon

a. Obveznost pregona

127. Kaznivo dejanje podkupovanja tujih uradnih oseb se skladno s slovensko zakonodajo preganja po uradni dolžnosti – *ex officio*, ki od državnega tožilca zahteva, da začne s pregonom tega dejanja, če obstaja utemeljen sum, da je bilo storjeno. Dolžnost državnega tožilca v Sloveniji je, da vloži in zastopa obtožni akt ter v imenu države izvede še druga procesna dejanja v kazenskem postopku.

b. Razlogi za prekinitev ali zaustavitev postopkov

(i) Ustavitev postopkov

128. Kljub načelu mandatorne obtožbe ZKP določa razloge, na podlagi katerih lahko državni tožilec zaključi pregon na kateri koli stopnji predkazenskega postopka. Še posebej lahko tožilec zavrže policijsko kazensko ovadbo iz predkazenskega preiskovalnega postopka, če se izkaže, da kaznivo dejanje ni bilo storjeno, je zastaralo, je bilo predmet pomilostitve ali amnezije, ali če ne obstaja utemeljen sum zoper osumljenca.⁷⁷ Tožilec lahko po sodni preiskavi iz istih razlogov tudi odstopi od pregona. V obeh primerih mora o svoji odločitvi in razlogih obvestiti oškodovanca, ki lahko prevzame pregon.

129. V posameznih primerih se lahko državni tožilec odloči, da bo formalno opustil pregon, kadar KZ določa, da sodišče lahko ali mora odpustiti kazen in državni tožilec ugotovi, da je glede na dejanske okoliščine primera ustrezna tudi že samo dokazana krivda brez sankcij.⁷⁸ Odpustitev kazni je možna le v primeru, ko je to izrecno predvideno v zakonu. V zvezi s kaznivim dejanjem podkupovanja tujih uradnih oseb je potrebno čl. 268.3 KZ o opustitvi kaznovanja zaradi 'efektivnega obžalovanja' razumeti kot odpustitev kazni. Glede na to se čl. 268.3 uporabi samo takrat, ko je storilec dal podkupnino na zahtevo uradne osebe, potem pa o tem obvestil oblasti, še preden je bilo kaznivo dejanje odkrito (ali preden je

⁷⁷ Gl. čl. 11 ZKP.

⁷⁸ Gl. čl. 163 ZKP.

izvedel, da je bilo odkrito).⁷⁹ Tožilstvo je razložilo, da opustitev v praksi uporabljajo pri lažjih primerih, na primer pri prometnih nesrečah. Eno od varoval, da bi bila opustitev v skladu s pooblastili, je ta, da višji tožilec podpiše dokument o opustitvi pregona, ki ga sestavi za zadevo pristojni tožilec. Drugo varovalo je v tem, da oškodovanca običajno obvestijo o odločitvi in ta lahko v skladu s čl. 19 ZKP nadaljuje s postopki. Višji tožilec je omenil, da se tega določila tožilci v primerih podkupovanja tujih oseb glede na težo kaznivega dejanja preprosto ne poslužujejo.

130. ZKP omogoča, da se sodni postopek prekine ali celo odstopi v postopek poravnave. Kar se tiče prekinitve postopka, je tožilstvo zatrdilo, da je to skladno z zakonom mogoče doseči le s pristankom oškodovane strani in ob izpolnjevanju številnih drugih pogojev. Podobno bi vsaka poravnava z obtoženo stranjo zahtevala pristanek oškodovanca. Tožilstvo je vnovič ponovilo, da se te možnosti ne uporabljajo v primerih hujših kaznivih dejanj in glede na to ne bi bile primerne za primere podkupovanja tujih oseb. Poleg tega kaznivo dejanje podkupovanja tuje uradne osebe zaradi odsotnosti oškodovanca, ki naj bi dal ustrezni pristanek, ne bi niti tehnično izpolnjevalo pogojev za prekinitve postopka ali poravnavo.

(ii) Imuniteta

131. V skladu s slovenskim pravnim sistemom uživajo člani parlamenta in sodstva določeno imuniteto pred kazenskim pregonom. Vrste imunitete so navedene v Ustavi RS. Tako velja za poslance državnega zbora in člane državnega sveta imuniteta za kazensko odgovornost v zvezi z izrečenim mnenjem ali glasovanjem na sejah zbora/sveta ali njegovih delovnih teles. Podobno člani sodstva niso odgovorni za mnenje, ki ga izrazijo med odločanjem na sodišču. Slovenske oblasti označujejo to vrsto imunitete kot 'poklicno imuniteto', ki je v neposredni povezavi s funkcijami uradnih oseb. V zvezi s sodnikom, na primer, ki je osumljen kaznivega dejanja pri izvajanju svoje sodniške službe (vključno s sprejemanjem podkupnine v primeru, ki ga obravnava sodišče), sodnika ni mogoče pripreti ali pričeti s kazenskim postopkom brez pristanka parlamenta.

132. Širša imuniteta, z oznako 'nepoklicna imuniteta', je v okviru Ustave dodeljena članom parlamenta in sodnikom na ustavnem sodišču. Če se upravičenec sklicuje na to vrsto imunitete, ni mogoče pričeti s kazenskimi

postopki brez dovoljenja državnega zbora⁸⁰ oziroma državnega sveta⁸¹, razen ko obstaja sum, da je uradna oseba zagrešila kaznivo dejanje, ki se sankcionira z zaporno kaznijo nad pet let. Vendar pa je tudi v primeru, ko se uradna oseba ne sklicuje na imuniteto in v primeru, ko je domnevno storila kaznivo dejanje, za katerega je zagrožena zaporna kazen nad pet let, imuniteta še vedno lahko odobrena.⁸²

133. Vodilni preiskovalci si prizadevajo oceniti, ali so sedanje vrste imunitete preširoke in bi lahko spodkopale verodostojnost in avtoriteto organov in institucij, katere bi morale ščititi. V kazenskih zadevah, kjer je odobrena imuniteta, državni tožilec ne more pridobiti sklepa o uvedbi preiskave in ne vložiti obtožnice, ne da bi najprej pridobil pooblastilo državnega sveta ali državnega zbora in ustreznega dokazila o tem.⁸³ Vendar so državni tožilci poudarili, da zakon ne preprečuje začetka zbiranja podatkov, ki je v pristojnosti organov pregona. Po besedah državnih tožilcev je v praksi sklicevanje na imuniteto precej redko in ni pričakovati, da bi imuniteta v primeru postopka v zvezi s podkupovanjem tujih uradnih oseb predstavljala zadržek. Dejansko je bilo v primerih, ki so vključevali parlamentarce, ugotovljeno, da praktično ni bilo sklicevanja na imuniteto. Kljub vsemu pa obstaja nevarnost, da bi imuniteta lahko ovirala učinkovito preiskavo, pregon ali sojenje v primerih podkupovanja tujih oseb in podobnih kaznivih dejanj.

134. Vodilni preiskovalci so prepričani, da bi sistem, ki temelji na funkcionalni imuniteti, to je imuniteti, ki se nanaša samo na dejanja, storjena pri izvajanju dolžnosti nosilcev javnih pooblastil, v

⁷⁹ Predpis o 'efektivnem obžalovanju' je obravnavan v tem poročilu v pogl. C.4.c.i.

⁸⁰ Državni zbor je telo, odgovorno za odobravanje imunitete poslancem in sodnikom. Glej Ustavo RS, čl. 83, 134 in 167.

⁸¹ Državni svet je telo, odgovorno za odobravanje imunitete članom državnega sveta. Glej Ustavo RS, čl. 100.

⁸² Glej posebej čl. 83.3 Ustave RS, v zvezi s poslanci državnega zbora. Enaki pogoji se nanašajo na člane državnega sveta (čl. 100) in sodnike ustavnega sodišča (čl. 167).

⁸³ Gl. čl. 136 ZKP.

zadostni meri zagotavljal njihovo neodvisnost in jih ščitil pred neutemeljenimi in zlonamernimi pregoni, povezanimi z izvajanjem njihovih dolžnosti. V fazi 1 so slovenske oblasti navedle, da je leta 2004 20 poslancev formalno pričelo postopek za ukinitve nepoklicne imunitete v Ustavi. Poleg tega je Komisija za preprečevanje korupcije pripravila komplet usmeritev, ki bi naj bile v pomoč članom državnega zbora in sveta pri odločanju glede podeljevanja imunitete. Te smernice so bile izdelane tako, da so omejevale imuniteto na dejanja, ki so tesno ali neposredno povezana z izvajanjem funkcije upravičencev do imunitete. V času obiska nobena teh iniciativ ni bila uspešno zaključena, čeprav je Slovenija pozneje navedla, da usmeritve uporablja državni svet.

Komentar

Vodilni preiskovalci priporočajo, da slovenske oblasti v okviru ustavnih načel države izvedejo ukrepe, ki so morebiti potrebni, da bi zagotovili, da imuniteta ne bo ovirala učinkovite preiskave, pregona ali sojenja v primerih podkupovanja tujih uradnih oseb in z njimi povezanih kaznivih dejanj. Ti ukrepi lahko vključujejo sprejem usmeritev z jasnimi kriteriji za dvig imunitete nosilcev javnih pooblastil, še posebej na področju nepoklicne imunitete.

Treba je spremljati in nadzirati zakonska pooblastila za prekinitev in ustavitev postopka ali za poravnavo, da bi ugotovili, ali se ta pooblastila v praksi nanašajo tudi na korupcijski kriminal, vključno s primeri podkupovanja tujih uradnih oseb.

c. Pristojnost

(i) Krajevna pristojnost

135. Pravila za določitev krajevne pristojnosti so navedena v čl. 10 in 120 KZ.⁸⁴ Zakonske določbe ne navajajo eksplicitno, ali pravila za določitev krajevne pristojnosti obsegajo tudi kazniva dejanja, ki so bila samo delno storjena v Sloveniji, vendar so slovenske oblasti navedle, da se pristojnost vzpostavi, ko je kaznivo dejanje podkupovanja storjeno že samo delno na slovenskem ozemlju (na primer, ko telefonski klic ali e-mail iz Slovenije posreduje ponudbo ali obljubo podkupnine). Na voljo ni bilo nobenega praktičnega primera, ki bi to potrjeval. Omeniti je treba, da je za določitev krajevne pristojnosti v Sloveniji potrebno dovoljenje Ministrstva za pravosodje RS, če se je kazenski postopek v drugi državi že pričel ali bil prekinjen (čl. 124.1 KZ).

(ii) Pristojnost po nacionalnem principu

136. Člen 122 KZ določa načelo nacionalne pripadnosti glede pristojnosti za vse vrste kaznivih dejanj, za katera se zahteva dvojna kaznivost (čl. 124.3 KZ). V fazi 1 se izkazalo, da Slovenija to zahtevo razume širše ('ravnanje storilca mora predstavljati kaznivo dejanje v državi, kjer je bilo storjeno, ni pa nujno, da ravno kaznivo dejanje podkupovanja tuje uradne osebe'). Slovenske oblasti so navedle, da bi bil pokrit tudi primer, ko bi slovenski državljan dal podkupnino javnemu uslužbencu države A v državi B, čeprav država B ne kriminalizira podkupovanja tujih javnih uslužbencev, če je le podkupovanje domačih uslužbencev v tej državi predmet pregona (gl. tudi fazo 1 Poročila, strani 22-23). V času ocenitve faze 2 še vedno ni bilo praktičnega primera, ki bi potrjeval tako široko interpretacijo zahteve po dvojni kaznivosti. Opomniti je tudi treba, da se KZ nanaša na katerega koli tujega državljana, ki je v tujini storil kaznivo dejanje proti tretji državi ali njenemu državljanu, če je bil aretiran v Republiki Sloveniji in ni bil izročen tuji državi, pod pogojem, da je za storjeno kaznivo dejanje v skladu s slovenskim KZ zagrožena kazen zapora najmanj treh let. V takšnih primerih sodišče obsojencu ne more izreči sodbe, ki je hujša od kazni, ki jo predpisuje zakon v državi, v kateri je bilo kaznivo dejanje storjeno (čl. 123 KZ).

(iii) Pristojnost – pravne osebe

⁸⁴ Od faze 1 se pravila za določanje pristojnosti niso spremenila in so podrobno opisana v poročilu o fazi 1 na straneh 22 – 23.

137. Skladno s 3.1. členom Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja so slovenske in tuje pravne osebe odgovorne za kazniva dejanja, storjena v Sloveniji. Vodilni preiskovalci opažajo, da še vedno ostaja odprt problem stopnje teritorialne povezanosti, ki je potrebna za uveljavitev te pristojnosti. V določenih okoliščinah so slovenske pravne osebe lahko spoznane za odgovorne za kazniva dejanja, v celoti storjena v tujini, če so bila storjena 'proti Republiki Sloveniji, njenemu državljanu ali domači pravni osebi' (odstavek 2), ali 'proti tuji državi, tujemu državljanu ali tuji pravni osebi' (odstavek 3); čeprav se zdi, da ta določila niso bila nikoli uporabljena. Pripomniti je treba, da je Slovenija navedla, da nima podatkov o tem, ali je proti krovni družbi, osnovani v Sloveniji, kadar koli bila podana obtožnica zaradi kaznivih dejanj njenih podružnic, ustanovljenih v tujini.

Komentar

Vodilni preiskovalci priporočajo, da delovna skupina spremlja izvajanje krajevne pristojnosti in pristojnosti po nacionalnem principu v zvezi s kaznivimi dejanji, ki so bili v celoti ali deloma storjena v tujini, še posebej v primerih postopkov proti pravnim osebam.

d. Zastaranje

138. Skladno s čl. 111 KZ zastaranje pri kaznivih dejanjih podkupovanja tujih uradnih oseb, storjenih z namenom pridobitve tako nedopustnega (čl. 268.1 KZ) kot tudi dopustnega ravnanja (čl. 268.2 KZ) znaša 5 let od dneva, ko je bilo kaznivo dejanje storjeno. Zastaranju se lahko prekine ali ustavi, vendar je kazenski pregon absolutno prepovedan, ko je preteklo dvojno obdobje zakonskega zastaranja (to je 10 let od podkupovanja tuje osebe), kot je določeno v čl. 112 KZ. Lahko ga prekine (prične se novo obdobje) katerokoli procesno dejanje, storjeno z namenom, da bi se začel sodni postopek za kaznivo dejanje. V zvezi z ustavitvijo zastaranja so oblasti navedle, da skladno z zakonom ustavitev velja toliko časa, dokler storilec ni identificiran (kajti sodni postopki za kazniva dejanja se lahko pričnejo samo proti določeni osebi), dokler velja imuniteta ali če stopi v veljavo čl. 179 ZKP (n. pr. obtoženec zaradi bolezni ni sposoben za obravnavo).

Slovenske oblasti so ponovno zatrdile, da zastaralni roki, upoštevajoč možnosti prekinitvev in podaljšanja, nikoli niso predstavljali resnih težav pri preiskovanju kompleksne kriminalitete; navedli so tudi, da se nobena preiskava goljufije ali korupcije v nobenem primeru ni končala zaradi poteka roka zastaranja. Za več informacij o vprašanjih, povezanih z rokom, ki je preiskovalnemu sodniku na voljo za izvedbo sodne preiskave, glej odsek C.2.a.i.

4. Kaznivo dejanje podkupovanja tujih uradnih oseb

a. *Temelj*

139. Čeprav je postala Slovenija Stranka Konvencije leta 2001, je v svoj Kazenski zakonik kaznivo dejanje podkupovanja tujih uradnih oseb vključila že leta 1999. Tega slovenski parlament ni dosegel z uvedbo novega člena KZ, temveč z razširitvijo pojma »uradne osebe«, ki je tako poleg domačih zajel tudi tuje uradne osebe. Aktivno podkupovanje domačih in tujih uradnih oseb tako obravnava isti člen (člen 268 KZ, aktivno podkupovanje), obe vrsti uradnih oseb pa sta definirani v členu 126.2 KZ. Leta 2004 so bile sprejete dodatne spremembe KZ, ki so spremenile opredelitev uradnih oseb (predvsem pa zagotovile, da so vanjo zajeti tudi člani lokalnih svetov ter uslužbenci mednarodnih organizacij) in uvedle pojem »tretje stranke, ki ima korist« ter zvišale kazni.

b. *Elementi kaznivega dejanja*

(i) *Opredelitev tuje uradne osebe*

140. Definicija »uradne osebe« v členu 126.2 KZ opredeljuje domače uradne osebe v odstavkih 1, 2, 3 in 4, odstavki 5, 6 in 7 pa obravnavajo tuje in mednarodne uradne osebe. Odstavek 5 določa, da so tuje uradne osebe (»osebe, ki v tuji državi opravljajo zakonodajno, izvršno ali sodno funkcijo ali katerokoli drugo uradno dolžnost na katerikoli ravni«) zajete v definiciji »uradnih oseb« pod pogojem, da jih je mogoče opredeliti na način, ki izpolnjuje kriterije definicije domačih uradnih oseb, ki jih postavljajo odstavki 1, 2 ali 3.⁸⁵ Odstavek 1 zajema uslužbence zakonodajnih teles ter lokalne in regionalne člane predstavniških organov; odstavek 2 zajema osebe, ki »opravljajo uradne dolžnosti ali kakršnokoli javno funkcijo v državnih organih«; odstavek 3 pa zajema »vse druge osebe, ki izvajajo javna pooblastila na podlagi zakonov, podzakonskih aktov, ali pogodb in arbitraž, sklenjenih na podlagi zakona«.

141. Med obiskom so tožilci izjavili, da v večini primerov podkupovanja tujih uradnih oseb niso pričakovali večjih težav pri dokazovanju, da so tuji zakonodajni, upravni ali sodni uslužbenci (ali katerekoli druge osebe, ki v tujini izvajajo javno funkcijo), ki so prejeli podkupnine, zajeti s kriteriji, postavljenimi v odstavkih 1, 2 ali 3. Vodilni preiskovalci pripoznavajo, da se zdi, da široki kriteriji, postavljeni v odstavkih 1, 2 in 3 člena 126.2 KZ zajemajo vse vrste uradnih oseb, ki jih opredeljuje odstavek 4 Člena 1 Konvencije. Poleg tega pa vseeno ugotavljajo, da se slovenska definicija pojma »uradna oseba« za razliko od tiste, podane v Konvenciji, osredotoča predvsem na funkcionalne kriterije in ne podaja seznama funkcij (razen zakonodajnih) ter da se odstavek 3 člena 126.2 KZ eksplicitno navezuje na zakonodajo matične države uradne osebe, saj jo opredeljuje na podlagi njegovih dolžnosti, določenih z zakonom ali pogodbo (Konvencija ne predvideva nikakršnega eksplicitnega nanašanja na zakonodajo matične države uradne osebe). Še pomembneje: obstaja bojazen, da slovenska definicija tujih uradnih oseb ne pokriva uslužbencev držav, ki niso mednarodno priznane, uslužbencev avtonomnih pokrajin ali ločenih carinskih območij (glej Komentar 18 in Poročilo 1. faze, str. 7-9 in 38-39). Pogovori, opravljeni ob obisku, tako na primer niso razjasnili, ali definicija zajema uradne osebe kosovskih začasnih samoupravnih organov.⁸⁶ Poleg tega so slovenski organi pojasnili, da je oseba, ki opravlja javno funkcijo v tujem javnem podjetju, pokrita le v primeru, da je to podjetje kot javno določila tuja zakonodaja, in da temelji dejanje obravnavane osebe (ki ga stori v zameno za podkupnino) na eksplicitnem pooblastilu ali dolžnosti, ki mu jo nalaga tuja zakonodaja.⁸⁷ Vodilni preiskovalci menijo, da je to v nasprotju s Komentarjem 14, ki določa, naj slovenska definicija tujih uradnih oseb zajame tudi osebe, ki opravljajo javno funkcijo v službi »kateregakoli podjetja, ne glede na njegovo pravno naravo, na katerega imajo vlada ali vlade

⁸⁵ Odstavek 6 določa, da veljajo za mednarodne javne uslužbence isti pogoji, odstavek 7 pa zajema uslužbence mednarodnih sodišč.

⁸⁶ Omeniti velja, da je Slovenija pomemben gospodarski akter na Kosovu (npr. državno upravljani Telekom Slovenije je postal leta 2006 lastnik največjega internetnega operaterja na Kosovu).

⁸⁷ Glej Poročilo 1. faze, str. 8. Definicija uslužbencev v členu 126.2 KZ eksplicitno ne zajema uslužbencev javnih podjetij.

neposreden ali posreden ter prevladujoč vpliv«⁸⁸.

142. V 1. fazi so se poleg tega pojavili pomisleki v zvezi z dejstvom, da bi moral biti v praksi pri ugotavljanju, ali je podkupljena oseba tuja uradna oseba, opravljen »dvojni preizkus« (t.j. usklajenost z definicijo slovenskih uradnih oseb ter s tujo notranjo definicijo uradnih oseb po tuji zakonodaji), kar bi povzročilo obojestranske prošnje za pravno pomoč, razen v primerih, kjer bi bila javna narava funkcij tuje osebe očitna. V 2. fazi so slovenski tožilci in odvetniki zagotovili, da lahko odstavek 2 služi kot skupni kriterij in da zato medsebojna pravna pomoč, oziroma dokazovanje, da velja uradna oseba za takšno tudi po zakonodaji njene matične države, v večini primerov ne bi bilo potrebno. Po drugi strani pa sta uslužbenec Ministrstva za pravosodje in eden od sodnikov postregla z nekoliko drugačnim mnenjem: izrazila sta pričakovanje, da bi bilo kot dokaz izpolnjevanja kriterijev, ki jih postavljajo odstavki 1, 2 in 3, v večini primerov potrebno upoštevati tudi zakonodajo matične države obravnavane uradne osebe. Medtem, ko vodilni preiskovalci ugotavljajo, da je dejanska sodna praksa na tem področju še neobstoječa in da pri obravnavani zadevi ne gre za problem zakonske opredelitve tujih uradnih oseb, ki je eksplicitno odvisna od tuje zakonodaje, vseeno izražajo skrb, da bi bilo od slovenskih tožilcev v praksi lahko zahtevano, naj dokažejo, da je pri ugotavljanju statusa podkupljene osebe (t.j. pri ugotavljanju skladnosti z opredelitvijo slovenske uradne osebe ter s tujo notranjo opredelitvijo uradne osebe po tuji zakonodaji) bil opravljen »dvojni preizkus«.

(ii) *Podkupovanje prek posrednikov*

143. Člen 268 ne predvideva, da je mogoče kaznivo dejanje storiti tudi prek posrednika (kot je to opredeljeno v Členu 1 Konvencije). V 1. fazi so slovenski organi izjavili, da je mogoče po slovenski zakonodaji kaznovati tudi osebe, ki podkupujejo prek posrednika, kar pa je bilo nemogoče podpreti s kakršnokoli sodno prakso. V odgovorih na vprašalnike 2. faze so slovenski predstavniki navedli, da primerov, v katerih bi obsodili podkupovalca, ki je za svoje kaznivo dejanje uporabil posrednika, še ni bilo. Slovenski predstavniki so poleg tega pojasnili, da bi bilo lahko podkupovanje prek posrednikov zajeto s členom 269a KZ (nezakonito posredovanje); ta argument pa zbuja skrb zaradi dejstva, da je lahko v določenih primerih posrednik preprosto medij za posredovanje podkupnine, ne pa nezakonit posrednik. Med obiskom so slovenski organi navedli, da bi bilo mogoče v takšnih primerih osebo, osumljeno podkupovanja, če bi bil njen namen dovolj specifičen, obsoditi na podlagi pravil o sodelovanju pri kaznivem dejanju, kakršna določa splošni del Kazenskega zakonika. Vodilni preiskovalci kljub temu izražajo zaskrbljenost, da bi bilo v primerih, kjer je posrednik le orodje podkupovalca, morda nemogoče ugotoviti, da je podkupovalec napeljeval k, oziroma bil sokriv kaznivega dejanja podkupovanja (pri katerem posrednik ni zavestno sodeloval).

(iii) *Podkupovanje za dejanja izven pristojnosti uradne osebe*

144. Člen 268 KZ zajema le podkupovanje z namenom, da uradna oseba nekaj stori ali opusti »v okviru svojih uradnih dolžnosti«, t.j. storitev ali opustitev mora biti v okviru pooblaščenih dolžnosti tuje uradne osebe. Člen 1 Konvencije je širši in zajema tudi dejanja in opustitve, »povezana z opravljanjem uradnih dolžnosti«, kar vključuje dejanja, ki niso nujno povsem v skladu z natančno definicijo uslužbenčevih pristojnosti. Člen 1.4.c nadalje določa, da to »vključuje vsakršno izrabo položaja uradne osebe, ne glede na to, ali sodi le-ta med uslužbenčeve uradne pristojnosti«. Dejstvo, da obravnava člen 268 KZ izključno podkupovanje, storjeno z namenom, da javni uslužbenec stori »uradno dejanje«, še poglobi vtis, da je Člen 1 Konvencije širši, saj se ne omejuje na podkupovanje za dosego »uradnih dejanj«.⁸⁹

145. Obstajata dva očitna primera, ki ju zajema Člen 1 Konvencije, ne pa tudi člen 268 KZ: (i) primer, pri katerem oseba plača visokemu predstavniku tuje vlade za to, da izrabi svoj položaj – četudi deluje pri tem izven svojih pristojnosti – in s tem pripravi drugo tujo uradno osebo, da podjetju osebe dodeli pogodbo; in (ii) primer, pri katerem oseba plača tuji uradni osebi, da zanjo pridobi in ji razkrije zaupne

⁸⁸ Takšen je denimo inter alia primer, ko imajo vlada ali vlade v lasti večino vpisanega kapitala podjetja, ko nadzirajo večino glasov, vezanih na delnice podjetja, ali ko lahko imenujejo večino članov upravnih ali izvršnih teles podjetja ali njegovega nadzornega sveta (glej Komentar 14).

⁸⁹ Ta vprašanja so povzročila zaskrbljenost že v 1. fazi; Skupina je tedaj priporočila, naj se jih razreši v 2. fazi (str. 10-11, 39).

informacije iz dokumentov, ki se nahajajo zunaj njegovega oddelka in jih ureja druga tuja uradna oseba (npr. informacije o konkurenčni ponudbi). Slovenski predstavniki so pojasnili, da bi bil lahko prvi primer obravnavan kot nezakonito posredovanje (člen 269a KZ), slednji pa bi lahko predstavljal kaznivo dejanje napeljevanja tuje uradne osebe h kaznivemu dejanju (člen 26 KZ) zlorabe uradnega položaja (člen 261 KZ).⁹⁰

146. Razlaga, še posebej tista, ponujena za drugi primer, vodilnih preiskovalcev ni povsem prepričala. Preiskovalci ugotavljajo, da lahko pri takšnem pristopu pride do določenih težav, še zlasti (i), če obtoženi trdi, da ga je k podkupovanju napeljevala tuja uradna oseba, ne pa aktivni slovenski podkupovalec; (ii) do možne potrebe dokazati, da ravnanje tuje uradne osebe v njegovi matični državi dejansko predstavlja zlorabo položaja; in (iii) do nedosegljivosti tuje uradne osebe za preiskavo.⁹¹ Pozornost tem skrbem so pritegnili tudi nekateri odvetniki med obiskom, ki so navedli, da postopka proti posamezniku ali podjetju zaradi napeljevanja tuje uradne osebe h kršitvi dolžnosti, ki bi bil izpeljan, ne da bi bila ta uradna oseba prisotna, še ni bilo in da bi gotovo ustvaril določene praktične težave.

147. Ob dejstvu, da se člen 268 KZ omejuje le na podkupovanje za storitev dejanja v okviru uradnih dolžnosti javnega uslužbenca, se postavlja tudi vprašanje obsega odvisnosti kaznivega dejanja od tuje zakonodaje. Dejansko so ob obisku na kraju samem ter v odgovorih na vprašalnike 2. faze slovenski organi potrdili, da bi bil za obsodbo aktivnega podkupovalca v primeru tujega podkupovanja potreben dokazni material iz matične države tuje uradne osebe, saj bi bilo mogoče le tako ugotoviti, kakšen je »obseg pristojnosti (uradne osebe)« in ali gre pri dejanju tuje uradne osebe za »uradno dejanje«. Vodilni preiskovalci menijo, da to ni povsem v skladu s Komentarjem 3 h Konvenciji, ki določa, da naj bo kljub možnosti različnih zakonodajnih pristopov k izpolnjevanju standardov Konvencije »razumljeno, da je dolžna vsaka uradna oseba presojeti in preudarjati nepristransko«, in naj se dokazovanje, da je ta oseba dolžna presojeti in preudarjati nepristransko, »ne navezuje na zakonodajo države posamezne uradne osebe«.

(iv) Podkupovanje za »dovoljena« dejanja/opustitve in podkupovanje za »nedovoljena« dejanja/opustitve

148. V skladu s členom 268 KZ se delijo kazniva dejanja tujega podkupovanja na dve vrsti: odstavek 1 opredeljuje kaznivo dejanje podkupovanja za pridobitev »nedovoljenega« dejanja ali opustitve (kaznivo z največ 5 leti zapora in z denarno kaznijo), odstavek 2 pa opredeljuje kaznivo dejanje podkupovanja za »dovoljeno« dejanje ali opustitev (kaznivo z zaporno kaznijo od 6 mesecev do 3 let; zagrožena denarna kazen za pravne osebe je v tem primeru prav tako nižja; za več informacij o kaznovanju glej odsek C.6 Poročila). Odstavek 1 zajema dejanja podkupovanja, storjena z namenom, da »uradna oseba v okviru svojih uradnih pristojnosti stori uradno dejanje, ki ga ne bi smela storiti, ali da ne stori uradnega dejanja, ki bi ga lahko, oziroma bi ga morala storiti«; odstavek 2 pa zajema dejanja podkupovanja, storjena zato, da »uradna oseba v okviru svojih uradnih pristojnosti stori uradno dejanje, ki ga mora, oziroma ga lahko stori, ali da ne stori uradnega dejanja, ki ga tako in tako ne sme storiti«.

149. V poskusu pojasnitve razlike med vrstama kaznivih dejanj so slovenski organi navedli, da je kriterij za določitev, ali je dejanje kaznivo po odstavku 1 ali 2, vprašanje, ali je dejanje ali opustitev uradne osebe (z ozirom na njene uradne pristojnosti) »nezakonito« ali »zakonito«.⁹² Slovenski predstavniki so

⁹⁰ Člen 26 Kazenskega zakonika določa, naj se "kdorkoli, ki namerno napeljuje drugo osebo k storitvi kaznivega dejanja, kaznuje, kakor bi dejanje storil sam" in naj se oseba, ki napeljuje drugo osebo k storitvi kaznivega dejanja, za katero je zagrožena kazen treh let zapora ali več, kaznuje ne glede na to, ali pride do poskusa storitve kaznivega dejanja, h kateremu je bilo napeljevano. Odstavek 3 člena 261 Kazenskega zakonika določa, da se "uslužbenca, ki z namenom osebnega okoriščenja ali okoriščenja drugega s pridobitvijo javnega naročila zlorabi svoj položaj, prekorači svoja uradna pooblastila ali se njihovem izvajanju izogne, kljub temu da tako ravnanje morda ne predstavlja kaznivega dejanja, kaznuje z zaporno kaznijo, ki je daljša od treh mesecev, a ne presega petih let".

⁹¹ Omeniti velja, da se člen 261 Kazenskega zakonika (povezan s členoma 25 in 26 Kazenskega zakonika) bistveno razlikuje od člena 268 Kazenskega zakonika, in sicer v tem, da je višina kazni, ki velja za kršitve člena 268 Kazenskega zakonika, odvisna od tega, ali gre pri okoriščenju, ki je posledica kaznivega dejanja, za premoženjsko ali nepremoženjsko korist.

⁹² V 1. fazi so v ponazoritev razlike med paragrafoma slovenske oblasti navedle dva dejanska primera domačega podkupovanja: oseba, ki je podkupila preiskovalnega sodnika, da je zavrnil brežhibno in utemeljeno tožilčevo zahtevo za preiskavo, je bila kaznovana po odstavku 1 (nepriumno dejanje/opustitev); oseba, ki je podkupila javnega uslužbenca, da je pospešil (znotraj zakonitih časovnih omejitev) sicer pravilno in utemeljeno prošnjo za gospodarske subvencije, pa je bila kaznovana po odstavku 2 (primerno dejanje/opustitev).

nadalje razložili, da predstavlja podkupovanje z namenom zagotovitve, da tuja uradna uporabi svoja pooblastila na določen način, odstavek 2 (podkupovanje za primerno dejanje/opustitev). V skladu s tem so slovenski predstavniki pojasnili tudi, da bi bila podkupnina, ki bi jo plačal najboljši ponudnik na javnem razpisu, prav tako kaznovana po milejšem paragrafu 2.

150. Vodilni preiskovalci ugotavljajo, da razliko med podkupovanjem za dovoljena in podkupovanjem za nedovoljena dejanja, ki je v domačem kontekstu dobro utemeljena in opredeljena, v primerih tujega podkupovanja skupaj z ravnijo lastnega preudarka, na podlagi katerega lahko tuja uradna oseba opravlja svoja »primerna« dejanja, konec koncev določa tuja zakonodaja (med obiskom na kraju samem so slovenski organi navedli, da je določitev kaznivega dejanja za podkupovanje za primerno ali neprimerno dejanje/opustitev močno odvisna od zakonov in uradnih aktov matične države podkupljene uradne osebe). Vodilni preiskovalci zato menijo, da obstajajo glede uporabnosti tega razlikovanja v primerih tujega podkupovanja nekatere nejasnosti. Tako denimo ni jasno, ali bi bilo podkupovalca v primerih, kjer tuja zakonodaja ne zagotavlja dovolj varoval, ki naj zagotovijo nepristranskost presoje in preudarka njenih uradnih oseb ob dodeljevanju pogodb, mogoče obsoditi po ostrejšem odstavku 1. V takšnih primerih bi bilo lahko po tuji zakonodaji precej težko dokazati, da je tuja uradna oseba pri postopku dodeljevanja pogodb storila »nedovoljeno« namesto »dovoljeno« dejanje. Zato se postavlja vprašanje, ali je Komentarju 3 h Konvenciji nasprotno navezovanje na tujo zakonodajo resnično nujno za opredelitev dolžnosti uradne osebe glede nepristranske presoje in preudarka in ali je mogoče pravila, ki razlikujejo med podkupovanjem za dovoljena in nedovoljena dejanja/opustitve, v primerih tujega podkupovanja uporabljati dovolj dosledno, da se s tem zagotovi kaznovanje, ki je učinkovito, sorazmerno in odvračilno.

Komentar

Vodilni preiskovalci priporočajo, naj Slovenija podvzame ustrezne ukrepe, ki bodo zagotovili, (i) da podkupovanje prek posrednika – vključno s primeri, kjer je posrednik le nenamerni medij za posredovanje podkupnine – predstavlja temelj za kaznivo dejanje aktivnega tujega podkupovanja; (ii) da podkupovanje z namenom pridobitve kakršnekoli zlorabe položaja s strani tuje uradne osebe – ne glede na to, ali gre za zlorabo v okviru njenih uradnih pristojnosti, in ne glede na to, ali je njen namen storitev uradnega dejanja – predstavlja temelj za kaznivo dejanje tujega podkupovanja; in (iii) da za opredelitev dolžnosti uradne osebe, da je pri svoji presoji in preudarjanju nepristranska, ni potrebno nikakršno navezovanje na tujo zakonodajo, in da gre v ta namen premisliti o možnosti ukinitve razlikovanja med podkupovanjem za »dovoljena« in »nedovoljena« dejanja/opustitve, v kolikor se le-to nanaša na odkrivanje, preiskovanje, pregon in kaznovanje tujega podkupovanja, saj je to razlikovanje odvisno od opredelitve dolžnosti in dopuščene diskrecije, ki veljata za uradne osebe po tuji zakonodaji, ter od moči zahteve po njihovi nepristranskosti in v tem kontekstu določenih varoval.

Vodilni preiskovalci poleg tega priporočajo, naj Delovna skupina še naprej spremlja razvoj sodne prakse na tem področju ter ugotovi, ali opredelitev tujih uradnih oseb zajema tudi (i) podkupovanje oseb v tujih javnih podjetjih, ne glede na njihovo pravno naravo, vključno s podjetji pod posrednim nadzorom tuje vlade, in (ii) osebe, ki opravljajo javno funkcijo za kakršnokoli organizirano tuje območje ali entiteto (ne le državo), kakršna je denimo avtonomni teritorij.

c. Obramba

151. Splošni del Kazenskega zakonika (členi 11 do 21) določa splošne okoliščine, ki osebo razbremenijo odgovornosti oziroma kazenske odgovornosti za dejanja, med katera sodi tudi kaznivo dejanje podkupovanja (npr. skrajna sila, silobran, pravna zmota, dejanska zmota, itd.). Kot opisuje 1. faza, za manjša plačila v primerih podkupovanja slovenskih uslužbencev ne velja nikakršna izjema glede odgovornosti. Slovenski predstavniki navajajo, da se člen 14 KZ, ki določa, da »kazniva dejanja *de minimis*« ne veljajo za kazniva dejanja, ne more uporabiti za tovrstna manjša plačila.

152. Specifično se na kaznivo dejanje podkupovanja ne nanaša nobena obramba. Toda 3. odstavek 268.

člena KZ dopušča, da je mogoče podkupovalca (po sodnikovem preudarku) kazni oprostiti, če je bil k storitvi dejanja podkupovanja napeljan s strani uslužbenca, ki je prejel podkupnino, in če je svoje dejanje prijavil, preden je bilo odkrito, oziroma preden je za njegovo odkritje izvedel. Ker se nanaša ta določba o »učinkovitem obžalovanju« predvsem na (ne)dosoditev kazni in kot taka ne predstavlja obrambe, je obravnavana v razdelku o kaznovanju (razdelek C.6.a.iii Poročila).

5. Odgovornost pravnih oseb

a. Utemeljitev odgovornosti pravnih oseb

(i) Zakonodaja

153. Člen 2 Konvencije zahteva od vsake stranke, da »v skladu s svojimi pravnimi načeli in po svojih potrebah sprejme ukrepe, ki naj utemeljijo odgovornost pravnih oseb za podkupovanje tujih uradnih oseb.« V slovenski zakonodaji člen 33 KZ določa, da »odgovornost pravnih oseb za kazniva dejanja, ki jih storilec izvede v njihovem imenu ali v njihovo korist, ureja zakon«. Za izpolnitev te zahteve je bil leta 1999 v Sloveniji sprejet Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja (»Zakon o odgovornosti pravnih oseb«), ki utemeljuje odgovornost pravnih oseb po Zakonu, nanašajoč se na omejen seznam kaznivih dejanj, ki vključuje aktivno podkupovanje domačih ali tujih uradnih oseb.⁹³

(ii) Opredelitev pravnih oseb

154. Entitete, ki so nosilci odgovornosti po Zakonu o odgovornosti pravnih oseb, so »pravne osebe«. Čeprav zakon ne opredeljuje pojma »pravne osebe«, je iz njega razvidno, da se zakon nanaša tako na domače kot na tuje pravne osebe, eksplicitno pa so odgovornosti po zakonu odvezane Republika Slovenija in lokalne samoupravne skupnosti.⁹⁴ Slovenski organi so, čeprav sodna praksa na tem področju ni obsežna, pojasnili, da gre pojem »pravnih oseb« interpretirati čim širše. Organi so znova potrdili, da so domače pravne osebe tiste, ki so bile ustanovljene v skladu z nacionalno zakonodajo, ki ureja pogoje in postopke za ustanovitev različnih vrst pravnih oseb, denimo z Zakonom o gospodarskih družbah ali z Zakonom o društvih. Rečeno je bilo, da zajema Zakon o odgovornosti pravnih oseb vse običajnejše vrste pravnih entitet, med drugim družbe z neomejeno odgovornostjo, komanditne družbe, delniške družbe, družbe z omejeno odgovornostjo, pa tudi fundacije in druge neprofitne organizacije. Glede entitet v državni lasti in pod državnim nadzorom so organi potrdili, da za namene zakona tudi te veljajo za »pravne osebe« in niso odvezane odgovornosti.⁹⁵

(iii) Odgovornost pravnih oseb

155. Zakon o odgovornosti pravnih oseb utemeljuje odgovornost pravnih oseb za določena kazniva dejanja, ki jih opredeljuje zakon. V času obiska ni bila za podkupovanje tuje uradne osebe obsojena še nobena pravna oseba, zabeležena pa je bila obsodba za kaznivo dejanje pranja denarja. Možnost ugotovitve pravne osebe za kazensko odgovorno je povezana s kaznivimi dejanji, ki jih stori fizična oseba, ni pa odgovornost pravne osebe odvisna od predhodne obsodbe fizične osebe. Po zakonu je lahko tako pravna oseba odgovorna tudi v primeru, da storilec za storjeno kaznivo dejanje kazensko ni odgovoren. Kazniva dejanja, za katera je lahko odgovorna pravna oseba, so navedena v 25. členu, njihov seznam pa eksplicitno vključuje tudi kaznivo dejanje tujega podkupovanja, kakor ga opredeljuje 268. člen KZ.

⁹³ Glej člen 5 Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja iz leta 1999.

⁹⁴ Glej člen 2 Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja iz leta 1999.

⁹⁵ Člen 2 Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja iz leta 1999 določa, da so entitete, ki jih zajema pojem "Republika Slovenija" ter lokalne in samoupravne skupnosti odvezane odgovornosti po Zakonu. Slovenski organi so v 1. fazi potrdili, da "Republika Slovenija" vključuje državne organe, javna upravna telesa itd., ne pa tudi podjetij v državni lasti in pod državnim nadzorom.

156. Člen 4 zakona potrjuje, da je odgovornost pravne osebe povezana s kaznivim dejanjem, ki ga v njenem imenu ali v njeno korist stori fizična oseba. Pozitivni vidik pristopa, kakršnega uporablja zakon, je, da odgovornost ni nujno omejena na dejanja višjih kadrov, temveč je zasnovana tako, da se lahko nanaša na ravnanje katerekoli osebe (uslužbenca, pogodbene stranke, zastopnika, osebja hčerinskega podjetja, itd.), ki je s pravno osebo v kakršnikoli zvezi, temelji pa lahko na pooblastilu, dolžnosti ali soglasju k dejanju. Tožilstvo ugotavlja, da je v večini primerov v sodni praksi dejanski storilec bodisi direktor, bodisi uslužbenec pravne osebe, odgovorne za kaznivo dejanje.

157. Glede podlage za odgovornost pravne osebe člen 14 Zakona določa, da je v primeru, ko fizična oseba stori kaznivo dejanje, ki ga vključuje Zakon, pravna oseba odgovorna, če:

1. je bilo kaznivo dejanje storjeno z namenom izvršitve nezakonitega sklepa, ukaza ali potrditve njenih upravnih ali nadzornih organov;
2. so upravni ali nadzorni organi vplivali na storilca ali mu omogočili storitev kaznivega dejanja;
3. razpolaga z nezakonito pridobljenimi premoženjskimi koristmi, ali če uporablja premoženje, pridobljeno s kaznivim dejanjem – čeravno je lahko pravna oseba odgovorna le za kazniva dejanja, storjena iz malomarnosti;
4. so upravni ali nadzorni organi opustili predpisan nadzor zakonitosti ravnanja podrejenih uslužbencev.

158. Pojma »upravnih ali nadzornih organov« sta splošna pojma, ki ju zakon namerno ne opredeljuje z namenom, da obseže širok nabor notranjih ureditev različnih podjetniških struktur. V večini primerov vključujeta pojma direktorje, vodilne delavce in nadzorne svete, ki so pristojni za upravljanje in nadzor dejavnosti pravne osebe. V 1. fazi so slovenski organi pojasnili, da lahko obravnavana pojma vključujeta tudi osebe, ki jim je bila izvršna avtoriteta le dodeljena (t.j. osebe, pooblaščenice za delovanje v imenu pravne osebe). Vodilni preiskovalci so ugotovili, da sodišča izvajanja in obsega posameznih elementov člena 4 še niso v celoti razvila.

159. Člen 3.1 Konvencije zahteva, naj bodo pravne osebe predmet učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih kazenskih sankcij za tuje podkupovanje, ter da v skladu s členom 3.2 v primeru, da zakonodajna stranka Konvencije kazenske odgovornosti pravnih oseb še ne zagotavlja, stranka zagotovi, da pravne osebe postanejo predmet učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih civilnih sankcij, vključno z denarnimi. Dejanske sankcije, ki so na voljo po zakonu, obravnava odsek C.6.a.ii Poročila. Toda obstajata dva sorodna člena Zakona o odgovornosti pravnih oseb, ki sta vzbudila pri vodilnih preiskovalcih nekaj zaskrbljenosti: člen 11 (ki ga obravnava odsek C.6.a Poročila) in člen 28 (ki ga Poročilo obravnava spodaj).

160. Člen 28 Zakona dopušča, da se lahko tožilec »odloči, da ne zahteva pričetka kazenskega postopka proti pravni osebi, če okoliščine primera kažejo, da to ne bi bilo gospodarno, ker je bilo sodelovanje pravne osebe pri kaznivem dejanju zanemarljivo...«. Čeprav slovenski organi zatrjujejo, da je ta izjema dopustna le po utemeljenem preudarku tožilca, vodilni preiskovalci delijo skrb, izraženo v 1. fazi, da je obravnavana določba nejasna in bi lahko tako neupravičeno omejila odgovornost pravnih oseb. Zakon ostaja nejasen, prav tako ni razločnih omejitev interpretacije pojma »zanemarljiv«. Akademiki so komentirali, da obsega načelo zakonitosti po slovenski zakonodaji tako fizične kot pravne osebe in da zahteva obvezen pregon. Je bilo pa potrjeno, da člen 28 tožilcu dopušča, da po lastni presoji postopka ne sproži. Udeleženci, še zlasti tisti z Univerze, so bili trdnega mnenja, da te določbe tožilci ne uporabljajo pogosto in da se problem skriva predvsem v redkem odkrivanju in preiskovanju primerov, ne pa v njihovem zavračanju po določbah člena 28 Zakona.

b. Preiskovanje in pregon pravnih oseb

161. Zakon o odgovornosti pravnih oseb postavlja splošno pravilo, po katerem se sodna postopka proti pravni in fizični osebi izvajata hkrati, kar zakon opisuje kot »enotnost postopka«; le-ta zahteva enotno obtožbo pravne in fizične osebe, prav tako pa tudi enotno obsodbo. Zakon v primerih, ko postopka proti fizični osebi ni mogoče pričeti ali zaključiti iz razlogov, kakršne dopušča zakonodajca, ali ko se je bil

postopek proti fizični osebi že zaključil, vendarle dopušča tudi ločen postopek proti pravni osebi.⁹⁶ Slovenski organi pojasnjujejo, da je postopek proti pravni osebi še vedno mogoč v primerih, ko postopka proti fizičnim osebam, ki so storile očitana jim dejanja, ni mogoče pričeti ali skleniti bodisi zaradi bolezni, smrti, bodisi zaradi obtoženčevega pobega. V vsakem primeru pa mora tožilstvo za zadovoljitev zahtev Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja, preden lahko ugotovi odgovornost pravne osebe za kaznivo dejanje, ne le identificirati fizično osebo, ki je dejanski storilec, temveč imeti tudi dovolj dokazov za direktni naklep fizične osebe, da stori kaznivo dejanje.

162. Oblasti poročajo, da je bilo kljub precejšnjemu številu preiskav in obtožb v praksi po Zakonu o odgovornosti pravnih oseb od njegove uvedbe leta 1999 izdanih le malo obsodb. Vodilni preiskovalci so izrazili domnevo, da so razlog za to morda praktične težave preiskovalcev pri ugotavljanju povezave med odgovornostjo pravne osebe in fizičnih oseb, še zlasti v primerih, ko fizična oseba ni bila spoznana za krivo očitane ji kaznivega dejanja. Profesor prava, prisoten ob obisku, se s tem ni strinjal, temveč je kot razlog za majhno število obsodb navedel predvsem slabo ozaveščenost in nizko prioriteto preiskovanja in kazenskega pregona pravnih oseb. Temu mnenju se je pridružilo tudi Ministrstvo za pravosodje.

163. Skrb preiskovalcev je vzbudilo, da so tako policija kot tožilci navedli, da številni postopki proti pravnim osebam niso prišli dlje od stopnje preiskave in obtožbe. Čeprav so bili kot problem pogosto navedeni predvsem sodni zaostanki, so številni udeleženci kot glavno težavo navedli prednostne naloge in usposobljenost organov odkrivanja in pregona pri pregonu in preiskovanju pravnih oseb. Glede tega so se odvetniki, profesorji in sodniki strinjali, da so v Sloveniji nujno potrebna nadaljnja prizadevanja k boljši ozaveščenosti policije in tožilstva o zakonu, kar naj zagotovi aktivno preiskovanje in, kjer je to potrebno, pregon zaradi kršitev zakona, ki jih storijo pravne osebe. Po drugi strani pa sta dva profesorja prava izrazila bolj optimistično mnenje, da bo zakon počasi vendarle zaživel, in da bo pred sodišča, zdaj ko so se organi privadili na novo ureditev, prišlo precej več pomembnih primerov.

Komentar

Glede na majhno število obsodb pravnih oseb za kazniva dejanja od uvedbe Zakona o odgovornosti pravnih oseb leta 1999 ter glede na omejenost izkušenj, ki jih imajo organi pregona s preiskovanjem kaznivih dejanj proti pravnim osebam, je priporočljivo, da Slovenija sprejme nadaljnje ukrepe za boljšo ozaveščenost o zakonu in tako zagotovi aktivno preiskovanje in pregon morebitnih kršitev zakona, storjenih s strani pravnih oseb. Ukrepi lahko vključujejo tudi izdajo smernic policiji in tožilcem, ki naj pomagajo pri preiskavi in pregonu pravnih oseb po določbah zakona, ter možnost nadaljnjega izobraževanja policistov in tožilcev o izvajanju zakona.

Vodilni preiskovalci priporočajo, da naj slovenske oblasti zaradi majhnega števila obsodb po Zakonu o odgovornosti pravnih oseb, uvedenem leta 1999, ta zakon ponovno proučijo in zagotovijo, da: (i) elementi, potrebni za dokazovanje zveze med fizično osebo, ki je storila kaznivo dejanje, in odgovornostjo pravne osebe po zakonu, v praksi niso preveč težavni; in (ii), preverijo potrebo po tem, ali bilo treba zakon razjasniti oziroma dopolniti.

Vodilni preiskovalci ugotavljajo, da člen 28 Zakona o odgovornosti pravnih oseb tožilcem dopušča, da sodnega postopka proti pravni osebi v primeru, da to ne bi bilo gospodarno zaradi zanemarljive udeležbe pravne osebe pri kaznivem dejanju, ne sprožijo. Vodilni preiskovalci se bojijo, da bi zloraba te možnosti, povezana z nejasnimi bodočimi tolmačenji pojma »zanemarljiv« lahko neupravičeno omejila odgovornost pravnih oseb. Zaradi tega priporočajo Delovni skupini, da spremlja uporabo teh določil v praksi.

⁹⁶ Glej člen 27 Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja.

6. Sankcioniranje kaznivega dejanja tujega podkupovanja

a. Kazenske sankcije

(i) Kaznovanje – fizične osebe

164. Člen 3 Konvencije zahteva od strank učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazenske sankcije za kaznivo dejanje tujega podkupovanja, primerljive s sankcijami, veljavnimi za podkupovanje strankinih domačih uradnih oseb. V Sloveniji so glavne kazenske sankcije, ki jih je mogoče dosoditi fizičnim osebam v primerih aktivnega podkupovanja enake za podkupovanje domačih in tujih uradnih oseb: eno- do petletna zaporna kazen ter denarna kazen v primerih »nedovoljenega« dejanja/opustitve s strani uradne osebe (člen 268.1 KZ); in zaporna kazen v dolžini šestih mesecev do treh let v primerih »dovoljenega« dejanja/opustitve (člen 268.2 KZ). Pri tem pa velja opozoriti, da se lahko, kot opisuje odsek C.4.b.iv Poročila, dejanja, ki jih sankcionirata odstavka 1 in odstavka 2 člena 268 KZ, razlikujejo – razlika pa je odvisna od tega, ali je dejanje podkupovanja storjeno doma ali v tujini, saj je opredelitev tega, ali so dejanja uradne osebe »dovoljena« ali »nedovoljena«, vezana na opis njegovih nalog in pooblastil v tujih zakonih, pravilih in pogodbah. Podkupovanje s strani najboljšega ponudnika na javnem razpisu se kaznuje s tremi leti zavora, saj sodi pod definicijo podkupovanja za »primerno« dejanje/opustitev (člen 268.2. KZ).⁹⁷

165. Za kaznovanje kaznivih dejanj, ki jih obsega člen 268.1 KZ o »nedovoljenih« dejanjih/opustitvah, ne pa tudi člen 268.2 KZ o »dovoljenih« dejanjih/opustitvah, so predpisane obvezne denarne kazni. Denarno pa se lahko ob zaporni kazni vendarle diskrecijsko kaznuje tudi primere, ki jih obravnava člen 268.2 KZ, če je bilo podkupovanje izvedeno »iz pohlepa«, kakor to določa člen 36.2 KZ (kaznovanje sistorilcev).

166. Omejitve denarnih kazni ureja splošni del Kazenskega zakonika (člen 38), temeljijo pa na sistemu dnevni denarnih kazni. Po tem sistemu, katerega osnova je povprečna mesečna neto plača na zaposlenega v Sloveniji, znaša najvišja možna denarna kazen 368.000 EUR, dosodi pa se, ko ravna storilec z namenom pridobitve »materialnih ugodnosti« (člen 38.1 KZ), v vseh ostalih primerih pa znaša najvišja možna kazen 88.230 EUR.⁹⁸ Pri določanju zneska dosojene denarne kazni morajo sodišča upoštevati storilčev dnevni dohodek (neto plačo in ostale dohodke), kot tudi njegove gospodinjske izdatke. V 1. fazi so slovenski organi navedli, da je po njihovem mnenju 99% primerov korupcije storjenih z namenom pridobitve materialnih ugodnosti in tako odprtih za možnost kaznovanja z denarno kaznijo do 368.000 EUR.

167. V kontekstu ocene v 2. fazi niso bili preiskovalni ekipi zagotovljenih nikakršni statistični podatki o sankcijah, s katerimi se kaznujejo finančna ali korupcijska kazniva dejanja; pogovori z odvetniki ob obisku pa so odprli številna vprašanja. Nakazali so, (i) da sodišča zelo redko izkoristijo možnost, ki jim jo za kaznovanje kakršnegakoli kaznivega dejanja, storjenega z namenom pridobitve materialnih ugodnosti, ponuja Kazenski zakonik; (ii) da se v praksi z namenom boja proti finančnim in korupcijskim kaznivim dejanjem denarne kazni redko uporablja; in (iii) da sistem dnevni kazni v praksi še ne deluje, ker je slabo razumljen, ter da ima velika preobremenjenost sodnikov negativen učinek na njihovo zmožnost dosojanja učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih kazni v kompleksnih primerih gospodarskega kriminala. Podobno je ob drugi priliki sodnik Vrhovnega sodišča navedel, da se vsi sodniki še ne zavedajo pomena denarnega kaznovanja finančnega kriminala in korupcije in da se denarne kazni dosojajo zelo nedosledno. Poleg tega je izjavil, da se zdi, da se daje pogojnim zapornim kaznim pogosto prednost pred denarnimi.

168. Če je bilo kaznivo dejanje storjeno s pomočjo zlorabe položaja, aktivnosti ali funkcije in če sodišče utemeljeno sumi, da bi bilo nadaljnje opravljanje tega poklica lahko nevarno, lahko sodišče storilcu prepreči opravljanje poklica za 1 do 5 let (člena 62.4 in 67 KZ). Preiskovalni ekipi podatki o uporabi teh določb pri kaznovanju aktivnega podkupovanja niso bili zagotovljeni. Podobno lahko sodišče v skladu s

⁹⁷ Slovenski organi navajajo, da spada podkupovanje, ki vpliva na pogoje in zahteve javnega razpisa, v vsakem primeru pod definicijo podkupovanja za "neprimerno" dejanje/opustitev (člen 268.1 Kazenskega zakonika) in se tako kaznuje maksimalno s petletno zaporno kaznijo.

⁹⁸ Osnova zneskov je povprečna mesečna neto plača na zaposlenega, ki je znašala decembra 2006 736 EUR.

členom 255 Zakona o gospodarskih družbah (2006) fizično osebo, spoznano za krivo kaznivega dejanja, ki povzroči gospodarsko škodo (ali škodo delovnim razmerjem in socialni varnosti, zakonitim transakcijam, lastnini, ali okolju, prostoru in naravnim virom), začasno izključi iz upravnih odborov, oziroma ji prepreči opravljanje vodilne funkcije. Zdi pa se, da takšna izključitev pri sankcioniranju kaznivih dejanj podkupovanja ni mogoča, saj podkupovanje ne sodi v poglavje KZ o kaznivih dejanjih zoper gospodarstvo. Omeniti velja še, da je tujim državljanom, obsojenim za kaznivo dejanje podkupovanja, zagrožen 1- do 10-leten izgon z ozemlja Republike Slovenije (člena 34.4 in 40 KZ).

(ii) *Kaznovanje – pravne osebe*

169. Vodilni preiskovalci ugotavljajo, da je prišlo od začetka veljave Zakona o odgovornosti pravnih oseb leta 1999 le do ene obsodbe pravne osebe za storjeno kaznivo dejanje (pranje denarja) in da imajo tako slovenski sodniki s kaznovanjem pravnih oseb zelo omejene izkušnje. Za kazniva dejanja, ki jih zajema člen 268.1 KZ (podkupovanje za »nedovoljena dejanja«), je – kot za vsa kazniva dejanja, ki se kaznujejo z najmanj 3 leti zapora – pravnim osebam zagrožena denarna kazen v višini od 10.434 EUR do 626.040 EUR,⁹⁹ oziroma v do dvestokratnem znesku s kaznivim dejanjem povzročene škode ali pridobljenega premoženja (člena 13 in 26 Zakona o odgovornosti pravnih oseb). Za dejanja, ki jih zajema člen 268.2 KZ (podkupovanje za »dovoljena dejanja«) je – kot za vsa kazniva dejanja, ki se kaznujejo z največ 3 leti zapora – zagrožena kazen v višini od 2.089 EUR do 313.020 EUR, oziroma v do stokratnem znesku s kaznivim dejanjem povzročene škode ali pridobljenega premoženja (člena 13 in 26 Zakona o odgovornosti pravnih oseb). V določenih okoliščinah sta dopuščeni tudi kazni razlastitve ali ukinitve pravne osebe (člena 14-15 Zakona o odgovornosti pravnih oseb). Poleg tega lahko sodnik v nekaterih okoliščinah obsojeni pravni osebi dosodi začasno prepoved opravljanja ene ali več komercialnih dejavnosti. Prav tako je mogoče z namenom zagotovitve učinkovitosti obsodbe pravne osebe le-tej prepovedati kakršnekoli spremembe pravnega statusa (s katerimi bi bilo mogoče doseči izbris obsojene pravne osebe iz sodnega registra).

170. Pri dosojanju kazni pravni osebi mora sodišče upoštevati tudi njen gospodarski položaj (člen 16 Zakona o odgovornosti pravnih oseb). Zdi se, da za kvantifikacijo »gospodarskega položaja« ali gospodarske moči pravne osebe ni predpisanega nobenega postopka oziroma smernic. Člen 11 Zakona o odgovornosti pravnih oseb poleg tega zagotavlja pravno podlago za zmanjšanje ali preklic kazni proti pravni osebi, ki je kazensko odgovorna po zakonu. Zlasti odstavek 1 navaja, da je mogoče kazen znižati, »če po storitvi kaznivega dejanja upravni ali nadzorni organ pravne osebe storilca prostovoljno prijavi«. Določba eksplicitno ne navaja, na kateri stopnji postopka mora biti storilec prijavljen, da velja ta olajševalna okoliščina. Pravno podlago za opustitev kazni proti pravni osebi, določeno v 2. odstavku 11. člena, opisuje sledeči odsek, ki obravnava oprostitev kaznovanja.

(iii) *Oprostitev kazni*

171. Odstavek 3 člena 268 KZ dopušča, da se lahko podkupovalcu (po preudarku sodnika) kazen odpusti, če je storil dejanje podkupovanja po napeljevanju k le-temu s strani uradne osebe ter slednjo prijavil, preden je bilo dejanje odkrito, oziroma preden je izvedel za odkritje svojega dejanja.¹⁰⁰ Ta določba pa se nanaša le na izrek kazni, ne pa neposredno na odgovornost podkupovalca (t.j. njegova obsodba je kljub temu zabeležena), njeno izvajanje pa odpira tožilcu možnost, da odstopi od pričetka pregona (oziroma, da že pričet postopek opusti), kakor ga določa člen 163 Zakonika o kazenskem postopku; po besedah slovenskih tožilcev ob obisku pa člena 163 Zakonika o kazenskem postopku ne bi uporabljali v primerih resnega gospodarskega kriminala. Za več informacij o rabi člena 163 Zakonika o kazenskem postopku glej odsek C.3.b.i Poročila.

172. Med obiskom na kraju samem so odvetniki, tožilci in uslužbenci pravosodnega ministrstva navedli,

⁹⁹ Vsi zneski, ki jih navaja ta odstavek, temeljijo na uradnem menjalnem tečaju na dan vpeljave Evra (1. januar 2007).

¹⁰⁰ Omeniti velja, da se v lahko v primeru oprostite kazni zaradi učinkovitega obžalovanja podkupnino pasivnemu udeležencu zaseže in celo vrne aktivnemu podkupovalcu, ki je kaznivo dejanje prijavil (člen 268.4 Kazenskega zakonika).

da se oprostitev kazni v skladu s členom 268.3 KZ uporablja zelo redko in da so tako možnosti njene zlorabe močno zmanjšane (nekateri udeleženci so celo predlagali oglaševanje določbe, saj bi lahko to spodbudilo podkupovalce, ki so bili k svojemu dejanju napeljeni, da bi prelomili svoj molk o napeljevanju in korumpiranem poslovanju in tako razkrili več primerov korupcije).¹⁰¹ Kljub temu je obveljal splošen konsenz, da obstajajo v primerih tujega podkupovanja določene možnosti zlorabe tega določila. Med obiskom je bilo poleg tega omenjeno, da, četudi to gotovo ni bil namen slovenskega parlamenta, člen 268.3 KZ bržkone ni povsem v skladu s 3. členom Konvencije.

173. Čeprav so vodilne preiskovalce pogovori med obiskom do neke mere pomirili, še vedno menijo, da lahko obstoj tega določila privede do težav v zvezi z bojem proti podkupovanju tujih uradnih oseb. Poleg tega ugotavljajo, da prednosti, ki jih je mogoče s tovrstno oprostitvijo kazni doseči v primerih, v katere so vpletene domače uradne osebe (t.j. zagotavljanje okvira, ki poudarja pomembnost poštenosti uradnih oseb ter pomaga pri preganjanju jemanja podkupnin), ne veljajo za kazniva dejanja, v katera so vpletene tuje uradne osebe. Vodilni preiskovalci so mnenja, da bi bila lahko že minimalna zloraba tega določila problematična za slovensko izvajanje Konvencije ter bi lahko pri slovenskih posameznikih in podjetjih, ki poslujejo mednarodno, vzbudila občutek, da so nad zakonom. Delovna skupina je že v 1. fazi izrazila zaskrbljenost, da bi lahko prišlo do zlorab obravnavane določbe, ter pozvala slovenske oblasti, naj jo, kolikor se nanaša na podkupovanje tujih uradnih oseb, spremenijo. V odgovorih na vprašalnike 2. faze so glede tega vprašanja slovenski predstavniki zagotovili, da so v letu 2007 načrtovane spremembe Kazenskega zakonika in da bo Ministrstvo za pravosodje pri pisanju osnutka zakona o spremembah Kazenskega zakonika, »preučilo in uvedlo priporočila OECD iz 1. faze«.

(iv) *Oprostitev kazni – pravne osebe*

174. Drugi odstavek 11. člena Zakona o odgovornosti pravnih oseb dopušča, da je mogoče pravni osebi, ki je bila spoznana za krivo po sodnikovem preudarku kazni odpustiti, če je po storjenem kaznivem dejanju upravni ali nadzorni organ pravne osebe prostovoljno in nemudoma odredil povračilo nezakonito pridobljenega dobička, *ali* zagotovil nadomestilo za škodo, ki je nastala kot posledica kaznivega dejanja, *ali* v prijavi navedel informacije, ki kažejo na soodgovornost drugih pravnih oseb.¹⁰² Podobno, kot to velja za določilo, obravnavano zgoraj in v odseku C.3.b.i Poročila, ponuja tožilcu obstoj takšne odpustitve možnost, da po svoji presoji odstopi od začetka ali nadaljevanja pregona, kot določa člen 163 ZKP (za več informacij o odgovornosti pravnih oseb glej odsek C.5 Poročila). Vodilni preiskovalci so izrazili zlasti zaskrbljenost, da bi lahko pri obravnavanem določilu prišlo do zlorab in da predstavlja kršitev 3. člena Konvencije, še zlasti, ker bi lahko sodišče ob obsodbi za kaznivo dejanje tujega podkupovanja pravno osebo oprostilo kazni, če bi upravni ali nadzorni organi »v prijavi navedli informacije, ki kažejo na soodgovornost drugih pravnih oseb«. Praktična raba tega določila (in kazenske odgovornosti pravnih oseb) zaenkrat še ni dovolj razvita in pogosta, da bi lahko vodilni preiskovalci ocenili njene posledice. Vodilni preiskovalci kljub temu ugotavljajo, da bi se lahko pri zagotavljanju doslednega in učinkovitega izvajanja tega določila v kompleksnih primerih gospodarskega kriminala pojavile določene praktične težave. Še zlasti menijo, da bi bilo potrebno pozorno spremljati postopke, po katerih tožilci in sodišča ugotavljajo in zagotavljajo primerna povračila protipravno pridobljene premoženjske koristi in primerna nadomestila za povzročeno škodo.

b. Zaseg in odvzem

175. Slovenska pravna ureditev zasega in odvzema podkupnine in premoženjskih koristi, ki so rezultat podkupovanja, se zdi celovita. V odgovorih na vprašalnike 2. faze so slovenski organi navedli, da se je praktično izvajanje začasnega ukrepa zasega – ki so ga v preteklosti kot neučinkovitega kritizirale nekatere

¹⁰¹ Vseeno velja opozoriti, da so slovenski predstavniki navedli, da "obstajajo v statističnih podatkih indici, da... je bila opustitev pregona... uporabljena v zvezi z manjšimi podkupninami na nižjih ravneh javnih služb".

¹⁰² Določilo ima določene omembe vredne načine uporabe v primerih tujega podkupovanja. Na primer: slovensko podjetje, ki podkupi tujega javnega uslužbenca v kontekstu javnega razpisa, nato pa kljub plačilu podkupnine ta javni razpis izgubi, bi lahko to določilo spodbudilo, da prijavi informacije o drugih (tujih) podjetjih, ki so sodelovala na razpisu in bila prav tako vpletena v tuje podkupovanje.

druge organizacije (zlasti GRECO in Moneyval, oba iz Sveta Evrope)¹⁰³ – pred kratkim bistveno spremenilo in se še naprej izboljšuje. Navedli so tudi, da so bile v pravni okvir, ki ureja časovne omejitve trajanja poizvedb, preiskav in pregonov v primerih, kjer je odrejen začasni zaseg, ki naj zagotovi kasnejši odvzem protipravno pridobljenih premoženjskih koristi (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku, Uradni list RS, št. 101/05), leta 2005 uvedene določene spremembe, ki bodo tožilcem pomagale pri vodenju postopkov proti finančnim in korupcijskim kaznivim dejanjem ter pri zagotavljanju odvzema.

176. Člen 220.1 ZKP v predkazenskem postopku dopušča začasen zaseg predmetov, katerih odvzem je po Kazenskem zakoniku obvezen (ali predmetov, ki bi lahko predstavljali dokazni material v kazenskem postopku), kar vključuje tudi podkupnine. Policija lahko takšne predmete zaseže po odredbi sodišča, pod določenimi pogoji pa tudi že sama med policijsko preiskavo. Člen 268.4 KZ eksplicitno odreja obvezen odvzem »dane« podkupnine. V skladu s členom 69 KZ (odvzem predmetov, uporabljenih ali namenjenih za storitev kaznivega dejanja) je lahko odrejen tudi odvzem zgolj obljubljenе oziroma ponujene (pa še ne izročene) podkupnine. Odvzem v takšnih primerih ni obvezen, odredi pa jo pristojno sodišče.

177. Začasni zaseg s kaznivim dejanjem pridobljenih koristi (kar vključuje podkupnine) v predkazenskem postopku ureja 502. člen ZKP. Postopek odkrivanja in zasega premoženja pravnih oseb je enak postopku za fizične osebe. Odvzem koristi, pridobljene z aktivnim podkupovanjem – ali enakovrednega denarnega zneska, če odvzem ni mogoč – je obvezen (členi 95-98 KZ). Če se natančno ugotavljanje vrednosti koristi izkaže za preveč zapleteno, mora sodišče znesek določiti po lastni presoji (člen 501 ZKP). Mogoč je tudi odvzem koristi, ki je bila prenesena na neudeleženo stranko (fizično osebo) (člen 96.2 KZ). Protipravno pridobljena premoženjska korist mora biti pravni osebi odvzeta tudi v primeru, ko jo je nanjo zastonj ali za vsoto, nižjo od njene dejanske vrednosti, prenesel storilec (fizična oseba) (člen 98 KZ).

178. Glede boja proti gospodarskemu kriminalu je Slovenija vodilnim preiskovalcem priskrbela samo podatke o zasegih in odvzemih v primerih pranja denarja. V letih 2004-05 so preiskave šestih primerov pranja denarja privedle do zamrznitve 4,7 milijonov EUR premoženja sumljivega izvora, ki pa kasneje ni bilo zaseženo ali odvzeto. V prvi polovici leta 2006 so trije primeri pranja denarja privedli do zasega 102.000 EUR vrednega premoženja sumljivega izvora, ki pa kasneje ni bilo odvzeto. V odgovoru na priporočilo organizacije Moneyval leta 2006 so slovenski organi potrdili, da primerjava podatkov o začasnem zasegu in podatkov o končnem odvzemu kaže, da je »kazenskim postopkom, v okviru katerih je bil odrejen zaseg, redko sledil odvzem«. A slovenski organi menijo, da so vzrok te težave v veliki meri odpravili leta 2005 sprejeti amandmaji k Zakonu o kazenskem postopku, katerih namen je bil zagotoviti prednostno obravnavo primerov, v okviru katerih je bil odrejen zaseg. Slovenski predstavniki navajajo, da ZKP po novem določa (i) da morajo sodišča naglo sprejeti odločitev o predlogu odreditve, razširitve, dopolnitve ali ukinitve začasnega zasega; in (ii) da se mora predkazenski postopek, če je bil v njegovem okviru odrejen zaseg, nadaljevati še posebej hitro.

Komentar

Vodilni preiskovalci ugotavljajo, da je v Sloveniji za kaznovanje tako fizičnih kot pravnih oseb, udeleženih v dejanjih tujega podkupovanja, na voljo širok nabor kazni. Kljub temu priporočajo, naj Slovenija sprejme ukrepe, ki bodo preiskovalne, tožilske in sodne organe opozorile na pomen uporabe dovolj učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih kazni za sankcioniranje fizičnih in pravnih oseb, obsojenih za kaznivo dejanje tujega podkupovanja, pri čemer naj poseben poudarek velja primernim ekonomskim sankcijam.

Priporočajo tudi, naj Delovna skupina še naprej spremlja sankcije, s katerimi se fizične in pravne osebe kaznuje zaradi tujega podkupovanja, še zlasti denarne kazni in odvzem s podkupovanjem

¹⁰³ Zlasti so bile izražene skrbi glede nezaplembe premoženja, ki je rezultat pranja denarja, nedosegljivosti statističnih podatkov o zaplembah, povezanih z drugimi kaznivimi dejanji, odsotnosti preprostega in hitrega načina, po katerem bi lahko policija sprožila preiskavo primerov korupcije ter zagotovila izvajanje potrebnih ukrepov, vključno z zasegom s kaznivim dejanjem pridobljene premoženjske koristi; to bi bila lahko posledica preveč okornega in hierarhičnega postopka sprejemanja odločitev v policiji.

pridobljene protipravne koristi, ter presodi (i) ali so sankcije, dosojene v praksi, dovolj učinkovite, sorazmerne in odvračilne; in (ii) ali bodo zakonodajni ukrepi, sprejeti z namenom izboljšanja učinkovitosti ureditve zasega in odvzema, imeli zaželen učinek na kazni, dosojene v kompleksnih primerih gospodarskega kriminala, vključno s primeri tujega podkupovanja. Priporočajo tudi, naj Delovna skupina spremlja rabo 1. odstavka 11. člena Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja, ki predstavlja pravno podlago za zmanjšanje kazni pravni osebi, katere upravni ali nadzorni organ prijavi storilca kaznivega dejanja.

Odpustitev kazni zaradi učinkovitega obžalovanja vodilni preiskovalci – kljub temu, da jih je omejena praktična raba 3. odstavka 268. člena KZ nekoliko pomirila – še naprej štejejo za potencialno pomanjkljivost pri učinkovitem izvajanju Konvencije in znova izražajo pomisleke, ki jih je Skupina navedla že v 1. fazi. Vodilni preiskovalci priporočajo, naj Slovenija, ali spremeni odpustitev kazni, kakršno dopušča člen 268.3 KZ na način, da to ne bo v nasprotju s 3. členom Konvencije, ali kako drugače zagotovi, da zakon ne bo uporabljen v nasprotju s Konvencijo – npr. z ustreznimi tožilskimi navodili. Vodilni preiskovalci opozarjajo, da je Slovenija že v odgovorih na dodatni vprašalnik nakazala, da se bo tega problema lotila pri naslednjih spremembah KZ.

Vodilni preiskovalci so nekoliko zaskrbljeni tudi glede odpustitve kazni, kakršno dopušča drugi odstavek 11. člena Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja. Menijo, da so pri tej določbi mogoče zlorabe in da predstavlja odpustitev kazni pravni osebi na pravnem temelju, kakršnega postavlja omenjeni člen (podaja informacij o razlogih za odgovornost druge pravne osebe ali vračilo protipravne premoženjske koristi ali zagotovitev nadomestila za povzročeno škodo), problem za slovensko izvajanje 2. in 3. člena Konvencije (ki zahtevata od strank konvencije zagotovitev kazenske odgovornosti pravnih oseb v primerih kaznivih dejanj tujega podkupovanja ter zagotovitev možnosti učinkovitega, sorazmernega in odvračilnega kaznovanja). Zaskrbljenost vodilnih preiskovalcev še krepi dejstvo, da tožilcu obravnavano določilo ponuja tudi možnost, da v skladu s členom 163 ZKP po lastni presoji odstopi od začetka ali nadaljevanja pregona. Prav tako je nejasen postopek odmere in zagotovitve primernega vračila protipravne premoženjske koristi oziroma nadomestila za povzročeno škodo. Vodilni preiskovalci zato priporočajo, naj Slovenija 2. odstavek 11. člena spremeni tako, da ga ne bo več mogoče uporabljati v primerih kaznivega dejanja tujega podkupovanja ali pa kako drugače zagotovi, da zakon ne bo uporabljen v nasprotju s Konvencijo, npr. z izdajo navodil državnim tožilcem.

c. Administrativne kazni

(i) Izvozni krediti z uradno podporo

179. SID – Slovenska izvozna-razvojna banka (SID banka) uporablja v fazi pregledovanja vlog za uradno kreditno pomoč pri izvozu širok nabor metod za ugotavljanje korupcije v izvoznih transakcijah. Če SID banka pride do verodostojnega dokaza, da je v izvozno transakcijo vpleteno podkupovanje, lahko zavrne kritje izvoznega kredita, ni pa to obvezno. V okoliščinah, kjer je bila podpora že dodeljena, SID banka ne glede na to, da njeno osebje morebiti izrazi »sum« podkupovanja, ali zanj celo pridobi »zadostne dokaze«, nima na voljo nikakršnih administrativnih kazni. Če pa pride po dodelitvi podpore do obsodbe za podkupovanje, povezano z izvozno transakcijo, lahko SID banka razveljavi kritje, zavrne vlogo za povračilo sredstev, v primeru že plačanega povračila pa zahteva vračilo celotnega zneska. V praksi doslej še ni bilo primera, v katerem bi morala SID banka ravnati na podlagi obsodbe za tuje podkupovanje ali drugo korupcijsko kaznivo dejanje.

(ii) Javna naročila

180. Člen 42 Zakona o javnih naročilih iz leta 2006 (ZJN-2) zahteva od naročnika, da iz javnega naročila izključi vsakega kandidata ali ponudnika (fizično ali pravno osebo), ki je bil pravnomočno obsojen za aktivno podkupovanje. Pri izvajanju svojih nalog lahko naročnik od kandidatov in ponudnikov zahteva vložitev izjave, ki dokazuje, da niso bili nikdar spoznani za krive takšnega kaznivega dejanja. Naročnik

lahko poleg tega, če obstaja glede osebne situacije kandidata ali ponudnika kakršenkoli dvom, od pristojnih organov (npr. slovenskega Ministrstva za pravosodje, v primeru, da kandidat oziroma ponudnik ne prebiva v Sloveniji, pa tudi pristojnih organov tuje države) pridobi vse informacije, ki se zdijo potrebne. Obstaja skrb, da bi se takšna, zaradi korupcije obsojena podjetja z institucionalnimi spremembami znotraj podjetja (npr. z združitvijo, prevzemom, itd.) temu izključitvenemu postopku lahko tudi izognila.¹⁰⁴

181. Po informacijah, pridobljenih med obiskom, v Sloveniji do izključitve ponudnika na podlagi njegove predhodne obsodbe za kaznivo dejanje podkupovanja ni prišlo še nikdar, kljub temu da je bila ista pravna podlaga za izključitev prisotna tudi že v Zakonu o javnih naročilih iz leta 2004 (ZJN-1). Tako ostajajo glede zmožnosti naročnikov, da ta ukrep učinkovito izvajajo, ter glede praktične učinkovitosti takšne izključitve določene nejasnosti.

182. Vzporedno z možnostjo izključitve kandidatov ali ponudnikov na podlagi pretekle obsodbe za kaznivo dejanje aktivnega podkupovanja dopušča 42. člen Zakona o javnih naročilih iz leta 2006 (ZJN-2) tudi izključitev kandidata ali ponudnika na podlagi tega, da je naročniku v tem ali kakšnem predhodnem postopku dodeljevanja javnega naročila dostavil resno in namerno zavajajoče informacije o svojem finančnem in ekonomskem stanju, oziroma da teh informacij sploh ni dostavil. V času obiska je slovensko Ministrstvo za finance v pomoč naročnikom pri postopku izbire/izključitve načrtovalo uvedbo centralizirane »črne liste« kandidatov in ponudnikov (fizičnih in pravnih oseb), ki so v postopku javnega razpisa uporabili napačne ali zavajajoče informacije. Zdi se, da ta črna lista ne bo direktno nadomestila uporabe kazenske evidence z namenom izključevanja kandidatov in ponudnikov, obsojenih za podkupovanje, imela pa bo širši obseg. Ker pa lista še ni dokončno uvedena, je za ocenjevanje njene učinkovitosti seveda še prezgodaj. Še vedno, denimo, ni povsem jasno, kaj se bo zgodilo s hčerinskimi podjetji podjetij na črni listi, kot tudi ne, kaj s podjetji z liste, ki bodo spremenila svoj pravni status, npr. z združitvijo.

(iii) Privatizacija

183. Prodaja državnih finančnih sredstev se izvaja v skladu z Zakonom o javnih financah in v skladu z Uredbo o pridobivanju, razpolaganju in upravljanju s stvarnim premoženjem države in občin. Komisijo, zadolženo za postopek prodaje imenuje pristojni minister, njenega predsednika pa izbere finančni minister. Med obiskom so slovenski organi navedli, da možnost izključitve podkupovalcev iz postopkov pridobivanja podjetij in premoženja v državni lasti še ni bila proučena.

7. Kaznivo dejanje pranja denarja

a. Obseg kaznivega dejanja pranja denarja in z njim povezane kazni

184. V Sloveniji se uporablja »all-crimes« pristop, po katerem velja vsako kaznivo dejanje, vključno s podkupovanjem slovenskih ali tujih uradnih oseb, za predhodno kaznivo dejanje pranja denarja. Kaznivo dejanje pranja denarja definira 1. odstavek 252. člena KZ; zanj je zagrožena zaporna kazen do 5 let. Lastno pranje (t.j. pranje denarja, ki ga izvaja storilec predhodnega kaznivega dejanja) se kaznuje na enak način (odstavek 2). Odstavka 3 in 4 dopuščata zvišanje kazni za pranje večjih količin denarja (kar se kaznuje z največ 8 leti zapora in denarno kaznijo) ter za pranje denarja, ki se izvaja v okviru kriminalne združbe. V vsakem primeru je obvezen odvzem pridobljene koristi (odstavek 6). Slovenski predstavniki pojasnjujejo, da je potrebno za obsodbo za kaznivo dejanje pranja denarja – razen v primeru pranja iz malomarnosti, ki ga kot izjemo eksplicitno navaja odstavek 5 – nujno dokazati naklep in namen prikrivanja nezakonitega izvora premoženja, saj zakon ne dopušča, da bi bilo mogoče na naklep sklepati iz objektivnih dejanskih okoliščin. Čeprav obsodba za predhodno kaznivo dejanje ni nujno potrebna, slovenski predstavniki navajajo, da pravo kljub temu zahteva identifikacijo in dokaz specifičnega predhodnega kaznivega dejanja.

¹⁰⁴ Orodje za boj proti tej možnosti lahko morda zagotovi člen 41.3 LLCPOA, ki pravi, da lahko sodišče na predlog državnega tožilca ali "po svoji uradni dolžnosti", pravni osebi prepove kakršnokoli spremembo statusa, ki bi povzročila njen izbris iz sodnega registra.

185. Do obravnavanja kaznivega dejanja pranja denarja, pri katerem se predhodno kaznivo dejanje zgodi v tujini, zaenkrat še ni prišlo. V odgovorih na vprašalnike 2. faze (11.1.c) so slovenski predstavniki navedli, da v primerih predhodnega kaznivega dejanja, storjenega v tujini, ni potrebno zadovoljiti nikakršne dodatne zahteve po dvojni kaznivosti. V 1. fazi pa so slovenski predstavniki navedli, da »... bi bilo potrebno v tem primeru uporabiti načelo dvojne kaznivosti«. Podobno je ob obisku Urad za preprečevanje pranja denarja preiskovalni ekipi predložil opis kaznivega dejanja pranja denarja, v katerem je bilo zapisano, da ekstrateritorialnost predhodnega kaznivega dejanja nima nikakršnega vpliva na kaznivo dejanje pranja denarja, če je pri tem izpolnjen »pogoj« »dvojne kaznivosti«. Po teh informacijah bi bilo pri vodenju kazenskega postopka v primeru pranja denarja, pridobljenega s kaznivim dejanjem tujega podkupovanja, ki se je v celoti odvilo v tujini, torej potrebno prikazati nezakonitost predhodnega kaznivega dejanja tako v Sloveniji kot tudi v tuji državi, kjer je bilo storjeno dejanje podkupovanja. V primerih držav, ki niso matična država tuje uradne osebe, bi se lahko zgodilo, da bi bilo to zahtevo težko ali nemogoče izpolniti, saj bi bilo mogoče, da v tretji državi podkupovanje tujih uradnih oseb ni pojmovano kot kaznivo dejanje.

b. Pregon kaznivega dejanja pranja denarja

186. Kljub obstoju celovite zakonodaje in dobro premišljenih preventivnih mehanizmov – in kljub 301 primeru pranja denarja, ki ga je policiji ali državnemu tožilstvu¹⁰⁵ od leta 1995 dalje posredoval UPPD – je Slovenija leta 2006 zabeležila prvo pravnomočno obsodbo za pranje denarja (ne zaradi podkupovanja).¹⁰⁶ Ta 301 primer predstavlja 30% vseh preiskav, ki jih je UPPD na podlagi prijav in informacij, ki jih prejema od svojih poročevalcev (glej odsek B.8 Poročila), sprožil od leta 1995. Natančneje: med letoma 2004 in 2005 je UPPD sprožil več kot 229 preiskav pranja denarja, od katerih jih je 41 posredoval državnemu tožilstvu, a med 26 posledičnimi kazenskimi postopki se niti en ni zaključil z obsodilno sodbo.

187. Policija je od leta 1995 državnemu tožilstvu na podlagi utemeljenega suma pranja denarja posredovala 54 kazenskih ovadb zoper 134 fizičnih in 2 pravni osebi.¹⁰⁷ V času obiska je bila približno polovica primerov še vedno v policijski ali sodni preiskavi, oziroma je čakala na pravnomočno sodbo. V istem obdobju so tožilci zavrnil približno četrtno posredovanih primerov, prvo- in drugostopenjska sodišča pa so odločila v 8 primerih (5 oprostitev, 1 primer v pritožbenem postopku, 1 primer razveljavljen zaradi obtoženčeve smrti in 1 pravnomočna obsodba). Sodišča niso obravnavala še nobenega primera pranja denarja iz malomarnosti. Slovenski predstavniki nadalje navajajo, da sta bila od 54 primerov pranja denarja, ki jih je državnemu tožilstvu posredovala policija, dva takšna, kjer je bilo predhodno kaznivo dejanje jemanje podkupnine, storjeno s strani (domače) uradne osebe (člen 267 KZ).¹⁰⁸

188. Pogovori ob obisku so potrdili, da je velika večina primerov pranja denarja, ki jih posreduje UPPD, v poznejših stopnjah postopka zavržena. Eden možnih razlogov, ki so jih za to preiskovalcem podali sogovorniki, je bil, da državnim tožilcem in sodnikom primanjkuje sredstev in usposobljenosti za primerno obravnavo podrobnih primerov pranja denarja, kakršne jim posreduje UPPD. Drugo mnenje je bilo, da primeri pranja denarja na svoji poti od UPPD prek policije do tožilcev pogosto ne vsebujejo podatkov o naravi predhodnega kaznivega dejanja. Poročilo Sveta Evrope iz leta 2005 domneva, da je nizko število postopkov in obsodb povezano s slabo opremo in nezadostno osredotočenostjo organov pregona, s pomanjkanjem primerov, ki bi jih sprožila policija, z nezadostnim odkrivanjem in odvzemom premoženja, z očitnimi težavami (kot so pomanjkanjem usmeritev in usposobljenosti) ter s počasnostjo sodnih postopkov (pomanjkanje sodne usposobljenosti in specializacije). Ugotovitve vodilnih preiskovalcev v 2. fazi to mnenje v veliki meri potrjujejo.

189. Statistični podatki o pregonu in pogovori med obiskom dajejo slutiti, da bi bilo lahko v odsotnosti

¹⁰⁵ Odvisno od tega, kako daleč lahko napreduje lastna preiskava UPPD, posreduje ta utemeljene primere bodisi policiji, bodisi neposredno uradu državnega tožilca.

¹⁰⁶ Kaznovane so bile ena pravna in dve fizični osebi. V odgovorih so slovenski predstavniki navedli, da je šlo pri kaznih, dosojenih v tem primeru, za odvzem prostosti za dve leti in denarno kazen v višini 1 milijona SIT (4.150 EUR).

¹⁰⁷ Po informacijah, pridobljenih ob obisku na kraju samem, je policiji veliko večino teh 54 primerov prijavil UPPD.

¹⁰⁸ Pogostejša predhodna kazniva dejanja v teh 54 primerih pranja denarja so zloraba gospodarskega vpliva (37%), promet s prepovedanimi drogami (15%), davčna utaja (13%), goljufija (9%) in ogoljufanje posojilodajalca (9%).

obsodbe za predhodno kaznivo dejanje zelo težko doseči obsodbo za pranje denarja. V 1. fazi so slovenski predstavniki navedli, da je odločitev Vrhovnega sodišča iz leta 2004 pojasnila, da predhodna obsodba v teh primerih ni nujna, a sodna praksa na tem področju je še v povojih. Slovenski predstavniki so poleg tega pojasnili, da bi moralo za obsodbo za pranje denarja teoretično zadoščati, da se obtoženi zaveda, da izvira denar iz kaznivega dejanja, ne da bi moral pri tem vedeti, iz katerega. A kot je bilo omenjeno zgoraj, sodna praksa na tem področju še ni dovolj razvita, da bi lahko to potrdila.

Komentar

Vodilni preiskovalci priporočajo, naj Slovenija sprejme ukrepe, ki bodo zagotovili, da bo učinkovit pregon kaznivega dejanja pranja denarja mogoč tudi v primerih, ko gre pri predhodnem kaznivem dejanju za tuje podkupovanje, ne glede na kraj, kjer je bilo storjeno, vključno z državami, ki niso matična država podkupljene tuje uradne osebe in v katerih tuje podkupovanje ni kaznivo dejanje.

Vodilni preiskovalci poleg tega priporočajo, naj Delovna skupina spremlja, ali je kaznivo dejanje pranja denarja mogoče učinkovito preganjati tudi (i) v odsotnosti predhodne obsodbe za predikatno kaznivo dejanje podkupovanja in (ii) v primeru, ko storilec ne ve natančno, iz katerega kaznivega dejanja izvira dobiček.

8. Kaznivo dejanje ponarejanja poslovnih listin

190. Slovenska davčna zakonodaja, zakonodaja o gospodarskih družbah, računovodski standardi in kazensko pravo nalagajo podjetjem, samostojnim podjetnikom in njihovim računovodjem široke računovodske dolžnosti. Za kazniva dejanja, povezana z računovodskimi ponarejanji in opustitvami – s katerimi je mogoče prikriti korupcijske prakse – je zagrožena kazen.

191. Kršitve računovodskih standardov, katerih posledica je napačna osnova za odmero davka, se lahko kaznujejo po Zakonu o davčnem postopku. V skladu s členoma 31 in 32 Zakona o davčnem postopku morajo davkoplačevalci v _namen obdavčitve hraniti poslovne izkaze in evidenco, davčno evidenco in druge dokumente ter jih dati na razpolago za presojo davčnih obveznosti.¹⁰⁹ Pravne osebe in samostojni podjetniki, ki poslovnih izkazov in evidenc v namen obdavčenja ne hranijo oziroma ne izročijo, se lahko kaznujejo z denarno kaznijo v višini 1.600 EUR do 25.000 EUR (člen 397 Zakona o davčnem postopku). Člena 85 in 86 Zakona o davku na dodano vrednost postavljata pravnim osebam in samostojnim podjetnikom podobne knjigovodske zahteve – s posebnim poudarkom na zahtevi hranjenja izdanih in prejetih računov ter na njihovi pristnosti. Za kršitve teh zahtev je zagrožena maksimalna kazen 125.000 EUR (člen 141 Zakona o davku na dodano vrednost).

192. Uporaba računov ali katerihkoli drugih računovodskih dokumentov in evidenc, ki vsebujejo lažne ali nepopolne podatke, uporaba dvojnih računov – pa tudi potrjevanje takšnih poslovnih knjig, dokumentov ali evidenc – je v skladu s členom 240 KZ kaznivo dejanje, ki se kaznuje z največ 2 letoma zapora. V skladu s členom 36(2) KZ, je mogoče v primeru podkupovanja »iz pohlepa« poleg zaporne kazni po sodnikovi presoji dosoditi tudi denarno kazen. Da je mogoče računovodsko kršitev obravnavati po členu 240 KZ, se mora kršitev nanašati na poslovne knjige, dokumente ali spise, ki jih je kršitelj »po zakonu ali pravilniku dolžan hraniti... in ki so nujni za poslovanje podjetja z drugimi pravnimi ali fizičnimi osebami, ali pa namenjeni sprejemanju odločitev o gospodarskih ali finančnih dejavnostih«. V 2. fazi so slovenski predstavniki navedli, da bi bil v primeru prikrivanja podkupovanja tuje uradne osebe v kontekstu mednarodnega poslovanja ta pogoj izpolnjen v vsakem primeru.

193. Kaznivo dejanje lahko storijo tako fizične kot tudi pravne osebe, čeravno med slednjimi na podlagi člena 240 KZ ni bila obsojena še nobena. Omeniti velja, da med nujne pogoje za uporabo 240. člena KZ – drugače kot dopušča Zakon o davčnem postopku – sodi tudi identifikacija fizične osebe, ki je storila kršitev

¹⁰⁹ Leta 2002 je 364 davčnih inšpektorjev, zaposlenih v regionalnih uradih, opravilo 9.542 preiskav pravnih oseb (GRECO 2003).

(t.j. ki je namerno uporabila lažne informacije ali se izognila uporabi pomembnih resničnih informacij). Statistični podatki slovenske policije kažejo, da je bilo med letoma 2001 in 2004 vsako leto zabeleženih približno 500 primerov kaznivih dejanj ponarejanja poslovnih listin (Poročilo Moneyvala, 2005). Noben izmed organov pregona nima splošnih pooblastil za nadzor nad izvrševanjem računovodskih pravil, od 1. januarja 2005 in v skladu z novim Zakonom o prekrških pa je za hitro obravnavo kršitev zakonov in sekundarne zakonodaje, ki sodi v njeno pristojnost oziroma v njeno območje delovanja (kakršne so denimo kršitve raznovrstnih zahtev po transparentnosti v javnih delniških družbah) pristojna slovenska Agencija za trg vrednostnih papirjev. Ocenjevalna skupina ni mogla oceniti, ali je Agencija doslej dokazala, da ima za učinkovito izvajanje svojih nalog na voljo dovolj sredstev in pooblastil (ali pa ostaja preverjanje sledenja standardom še naprej predvsem stvar zunanjih revizorjev), in ali je posledica razvoja dogodkov tudi povečano sodelovanje z drugimi organi pregona pri razkrivanju računovodskih kršitev. V okviru poteka postopka 2. faze so se želeli vodilni preiskovalci natančneje poučiti o pregonu ponarejanja poslovnih listin v praksi, tudi iz statističnih podatkov (cf. dodatni vprašalnik na str. 49); a slovenski organi jim glede tega niso mogli predložiti nobenih informacij (ne o dosojenih administrativnih in ne kazenskih sankcijah).

Komentar

Vodilni preiskovalci priporočajo, naj Delovna skupina spremlja, ali je v Sloveniji mogoče administrativno ali kazensko sankcionirati fizične in pravne osebe za ponarejanje in opustitve vpisov v poslovne listine, storjene z namenom prikrivanja podkupovanja tujih uradnih oseb, vključno s primeri, ko postopek zaradi kaznivega dejanja tujega podkupovanja ni ali ne more biti izveden.

D. PRIPOROČILA DELOVNE SKUPINE IN NADALJNJE SPREMLJANJE

Na podlagi ugotovitev Delovne skupine o izvajanju Konvencije ter Revidiranih priporočil, Delovna skupina (i) Sloveniji priporoča naslednje ukrepe in (ii) bo spremljala določene zadeve, ko bo za njih obstajala obsežnejša sodna praksa.

1. Priporočila

Priporočila za zagotavljanje učinkovitega preprečevanja in odkrivanja podkupovanja tujih uradnih oseb

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

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

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

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

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

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

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

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

- (c) uvede jasno obveznost zunanjih revizorjev za prijavo vseh znakov možnih dejanj tujega podkupovanja upravi podjetja in, kot je to primerno, njihovim nadzornim svetom; v primeru pasivnosti znotraj podjetja po takšnem razkritju pa tudi pristojnim organom pregona; in razmisli, če so kriteriji, ki zahtevajo, da se določena slovenska podjetja podvržejo zunanji reviziji, primerni iz vidika zagotovitve, da so vsa slovenska podjetja, ki poslujejo partnerji iz tujega javnega sektorja, podvržena takšni reviziji (Revidirana priporočila, odstavek I, II in V.B)
- (d) dodatno ukrepa v smeri vzpodbujanja slovenskih podjetij, ki so dejavna na tujih trgih (i), da uporabljajo primerne notranje kontrole in standarde ravnanja s posebno pozornostjo na kontroli dejavnosti v tujini in na spoštovanju zakona, ki kriminalizira tuje podkupovanje; (ii) razvijajo nadzorna telesa (kot na primer revizijske odbore), ki so učinkovita in neodvisna od uprave; in (iii) v svojih letnih poročilih poročajo o uresničevanju svojih internih programov za preprečevanje in odkrivanje tujega podkupovanja (Revidirana priporočila, odstavek I, II.iii in V.C)
- (e) v zvezi s pranjem denarja in tujim podkupovanjem zagotovi, da institucije in poklici, ki morajo prijaviti sumljive transakcije, njihovi nadzorniki, kakor tudi sam UPPD, prejmejo primerna navodila in usposabljanje (vključno s tipologijami) o identifikaciji in posredovanju podatkov, ki bi lahko bili povezani s podkupovanjem tujih javnih uslužbencev (Konvencija, 7. člen; Revidirana priporočila, odstavek I, II in V.B)

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

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

- (a) izvede dodatne ukrepe, ki bi zagotovili, da na policijske preiskave tujega podkupovanja ne morejo vplivati razlogi nacionalnega gospodarskega interesa, potencialni vplivi na odnose z drugo državo ali identiteta vpletenih fizičnih ali pravnih oseb (Konvencija, 5. člen; Komentar 27; Revidirana priporočila, odstavek I);
- (b) sprejme potrebne zakonske ukrepe za razjasnitev vloge in dolžnosti policije, tožilcev in preiskovalnih sodnikov pri izvajanju kazenskih preiskav; zahteva od tožilcev, da bolj dejavno sprožajo, usmerjajo in nadzorujejo kazenske preiskave; poenostavi in usmeri postopke za pridobivanje sklepov o uvedbi sodne preiskave in do največje možne mere omeji ponavljanje predkazenskih opravil in postopkov v kazenskem postopku (Revidirana priporočila, odstavek I; Aneks k Revidiranim priporočilom, odstavek 6);
- (c) zagotovi, da dokazno breme za organe pregone pri pridobivanju sklepov o uvedbi sodne preiskave ni preveliko, ter glede sodnih zaostankov ugotovi, ali so za njihovo zmanjšanje potrebna povečana sredstva ali odprava morebitnih pravnih ovir, ne da bi se ob tem odstopilo od pomembnih institucionalnih varovalk, ki zagotavljajo neodvisnost pravosodja (Konvencija, člen 5 in 6; Komentar 27; Revidirana priporočila, odstavek I; Aneks k Revidiranim priporočilom, odstavek 6);
- (d) zagotovi, da so policiji in tožilstvu zagotovljena zadostna sredstva in specialistična finančna ter računovodska znanja, in zagotovi njihovo uporabo v zgodnjih fazah predkazenskega postopka, da bi se omogočilo bolj učinkovito odkrivanje, preiskovanje in pregon zapletenih primerov gospodarskega kriminala, vključno s tujim podkupovanjem; resno razmisli o razširitvi maksimalnih rokov za uporabo posebnih preiskovalnih tehnik; in prilagodi obstoječe postopke za obravnavo zahtev po mednarodni pravni pomoči in sicer tako, da bodo policija in državni tožilci lahko temeljito preučili prejete zahteve po mednarodni pravni pomoči, da bi lahko ocenili in odločili, ali je potrebno začeti ločeno preiskavo v Sloveniji (Konvencija, člen 5 in 6; Komentar 27; Revidirana

priporočila, odstavek I in VII; Aneks k Revidiranim priporočilom, odstavek 6);

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

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

- (a) zagotovi, da vse podkupnine tujim uradnim osebam z namenom, da bi se dosegla kakršnakoli uporaba položaja teh oseb – znotraj njihovih uradnih dolžnosti ali ne, z namenom oprave »uradnega dejanja« ali ne – predstavljajo temelj za kaznivo dejanje dajanja podkupnine (Konvencija, člen 1);
- (b) zagotovi, da podkupnina preko posrednika predstavlja temelj za kaznivo dejanje dajanja podkupnine (Konvencija, člen 1);
- (c) zagotovi, da sklicevanje na tuj zakon pri vzpostavljanju obveznosti tuje uradne osebe, da pri svojih presojah in diskreciji ravna nepristransko, ni potrebno, in v skladu s tem – glede kaznivega dejanja dajanja podkupnine – razmisli o ukinitvi razlike med podkupnino za doseg »dovoljenega« in »nedovoljenega« akta/opustitve s strani tuje uradne osebe, saj je ta razlika odvisna od definicije dolžnosti tuje uradne osebe in njenih diskrecijskih pravic, kot to določa tuj zakon, in od resnosti tujih zahtev in varoval glede nepristranskosti (Konvencija, člen 1 in 3; Komentar 3).

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

- (a) izvede dodatne ukrepe za dvig zavesti policije in tožilcev (na primer preko navodil in usposabljanja) o tem zakonu, da bi se zagotovilo aktivno preiskovanje in pregon možnih kršitev zakona s strani pravnih oseb (Konvencija, člen 2; Revidirana priporočila, odstavek I; Aneks k Revidiranim priporočilom, odstavek 6);
- (b) opravi analizo tega zakona, da bi se zagotovilo, da elementi, ki so potrebni za dokaz povezave med fizično osebo – storilcem kaznivega dejanja in odgovornostjo pravne osebe po zakonu, niso ovira za njegovo učinkovito izvajanje (Konvencija, člen 2 in 3; Revidirana priporočila, odstavek I).

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

- (a) opozori tožilske in sodne organe na pomembnost uveljavljanja sankcij, ki so zadosti učinkovite, sorazmerne in odvračilne, tako za fizične kot pravne osebe, ki so obsojene zaradi tujega podkupovanja, še posebej s poudarjanjem primernih gospodarskih sankcij (Konvencija, člen 3; Revidirana priporočila, odstavek I);
- (b) ali spremeni določbo o odpustitvi kazni za primere, kjer podkupovalec prijavi zahtevek po podkupnini s strani uradne osebe, preden je kaznivo dejanje odkrito (»učinkovito obžalovanje«), v 3. odstavku 268. člena Kazenskega zakonika, da bi se zagotovilo, da ni v nasprotju s Konvencijo, ali na kakšen drug primeren način zagotovi, da zakon ne bo uporabljan v nasprotju s Konvencijo, na primer z ustreznimi tožilskimi navodili (Konvencija, člen 1 in 3; Revidirana priporočila, odstavek I);
- (c) ali spremeni določbo o odpustitvi kazni v 2. odstavku 11. člena Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja, da bi izključila njeno uporabo za tuje podkupovanje, ali na kakšen drug

primeren način zagotovi, da uporaba zakona ni v nasprotju s Konvencijo, na primer z ustreznimi tožilskimi navodili (Konvencija, člen 1, 2 in 3; Revidirana priporočila, odstavek I);

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

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

2. Nadaljnje spremljanje s strani Delovne skupine

8. Kot se bo razvijala praksa, bo Delovna skupina spremljala spodaj navedene zadeve, da bi ocenila:

- (a) ali podkupovanje tujih uradnih oseb vključuje (i) podkupovanje oseb, zaposlenih v tujih javnih podjetjih, ne glede na njihovo pravno obliko, vključno s tistimi pod posrednim nadzorom tuje/ih vlad/e in (ii) podkupovanje oseb, ki izvajajo javno funkcijo za katerokoli organizirano tuje območje ali entiteto, kot na primer avtonomno področje (Konvencija, člen 1; Komentarja 14 in 18);
- (b) ali tolmačenje pojma 'zanemarljiv' iz 28. člena Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja (ki tožilcem daje možnosti, da se odločijo, da ne bodo začeli s kazenskim pregonom zoper pravno osebo) neupravičeno omejuje odgovornost pravnih oseb (Konvencija, člen 2);
- (c) kazenske in administrativne sankcije, še posebej denarne kazni in odvzeme zoper fizične in pravne osebe za (i) tuje podkupovanje in (ii) ponarejanje poslovnih listin (Konvencija, člen 3 in 8);
- (d) način uporabe pogojev iz 1. odstavka 11. člena Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja (zmanjšanje kazni pravni osebi, kjer uprava ali nadzorni organ prijavi kršitelja) (Konvencija, člen 3 in 8);
- (e) določitev pristojnosti nad pravnimi osebami, ko se je kaznivo dejanje deloma ali v celoti zgodilo v tujini (Konvencija, člen 4);
- (f) ali je možno kaznivo dejanje pranja denarja učinkovito preganjati (i) v odsotnosti predhodne obsodbe za predikatno kaznivo dejanje podkupovanja in (ii) kadar storilec ne ve natančno, katero kaznivo dejanje je povzročilo nastanek protipravnih premoženjskih koristi (Konvencija, člen 7);
- (g) ali Konvencija skupaj z Zakonom o kazenskem postopku zagotavlja primerno osnovo za izročitev v odsotnosti druge pogodbe o ekstradiciji z drugo stranko Konvencije (Konvencija, člen 10);
- (h) ali je moč uporabiti določbe o nepriznavanju davčnih olajšav po Zakonu o davku na dohodek pravnih oseb in Zakonu o dohodnini za vse podkupnine, obravnavane v 1. členu Konvencije (Priporočilo 1996; Revidirana priporočila, odstavek IV).

DODATEK 1 – SEZNAM SOGOVORNIKOV SKUPINE PREISKOVALCEV

MINISTRSTVA IN DRŽAVNI ORGANI

Ministrstvo za gospodarstvo (Direktorat za ekonomske odnose s tujino; Sektor za javna naročila)

Ministrstvo za finance (Davčna uprava)

Ministrstvo za zunanje zadeve

Ministrstvo za pravosodje

Ministrstvo za notranje zadeve

Ministrstvo za javno upravo

Državna revizijska komisija za revizijo postopkov oddaje javnih naročil

Urad za varovanje tajnih podatkov

Javna agencija za podjetništvo in tuje investicije

Agencija za trg vrednostnih papirjev

Slovenska izvozno-kreditna banka

Komisija za preprečevanje korupcije

Informacijski pooblaščenec

Parlamentarna komisija po zakonu o preprečevanju korupcije

ORGANI PREGONA IN SODSTVO

Policija (Kriminalistična služba – Oddelek za boj proti korupciji)

Vrhovno državno tožilstvo (Tožilska skupina za organizirani kriminal)

Okrožno državno tožilstvo (Ljubljana)

Sodnik Vrhovnega sodišča

Preiskovalni sodnik okrožnega sodišča (Kranj)

RAČUNOVODSKI IN REVIZIJSKI ORGANI

Revizijsko sodišče

Deloitte revizija d.o.o./Deloitte d.o.o.

Slovenski revizorski inštitut

Računovodska hiša UNIJA

ZASEBNI SEKTOR IN CIVILNA DRUŽBA

Odvetniška družba Čeferin

Odvetniška pisarna Miro Senica in odvetniki

Združenje delodajalcev Slovenije

Gospodarska zbornica Slovenije

Banka Slovenije (banka)

NLB (banka)

Nacionalna finančna družba

SKB banka

Zavarovalnica Triglav

Investicijska družba Triglav

Društvo Manager

ELES

Intereuropa

Zveza svobodnih sindikatov Slovenije

CNVO (NVO)

Sindikar vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture Slovenije

Kultlab Celje (NVO)

Predstavniki medijev

Policijski sindikat Slovenije

Slovenija naj okrepi zavest za boj proti tujim podkupninam, pravi OECD

Slovenija bi morala okrepiti svoje napore za dvig zavesti v javnem in zasebnem sektorju o boju proti podkupninam iz tujine pravi novo poročilo OECD Delovne skupine za podkupnine. Nizka stopnja zavesti o tej zadevi je lahko signal, da prioritete in zaveze za boj proti korupciji v Sloveniji nazadujejo. Tudi Komisija za preprečevanje korupcije, ki je na področju preprečevanja korupcije igrala osrednjo vlogo, se sooča z grožnjo ukinitve. Negotova prihodnost Komisije krepi strahove o tem, kdo bo vodil in usklajeval prihodnje napore Slovenije za dvigovanje zavesti in preprečevanje korupcije, vključno s podkupninami iz tujine.

Delovna skupina za podkupnine OECD-ja, ki jo sestavlja 37 držav, je v kontekstu svojega rednega kroga poročil ravnokar zaključila s poročilom o slovenskem izvajanju Konvencije o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnih poslovnih transakcijah.

Delovna skupina vzpodbuja slovenske oblasti pri podpori usklajevanja in izvajanja ukrepov proti tujem podkupovanju s strani Komisije ali kateregakoli neodvisnega telesa, ki je zadolženo za preprečevanje korupcije. Druga glavna priporočila delovne skupine OECD so, da bi Slovenija morala:

- okrepiti strokovnost in sredstva, ki so na voljo policiji in tožilcem za boj proti zapletenim gospodarskim kaznivim dejanjem; in zagotoviti odgovornost pravnih oseb, ki so vpletene v kazniva dejanja,
- poenostaviti predkazenske postopke in skrajšati sodne zamude
- delati s podjetji, da bi razvila boljše strategije za preprečevanja in odkrivanje tujega podkupovanja
- zagotavljati, da zakon inkriminira podkupovanje preko posrednikov in podkupovanje za dejanja, ki ne sodijo v meje uradnih pravic tujih uradnikov.

Delovna skupina je prav tako izpostavila pozitivne vidike naporov Slovenije v boju proti tujemu podkupovanju. Država je razvila učinkovit sistem za odziv na zahteve po informacijah iz drugih držav in organi pregona aktivno uporabljajo niz posebnih preiskovalnih metod pri preiskovanju gospodarskega kriminala. Slovenska izvozno-kreditna institucija vlaga veliko truda v izpolnjevanje najnovejših standardov OECD pri preprečevanju in odkrivanju tujega podkupovanja in slovenske oblasti še naprej izpopolnjujejo sistem za poročanje proti pranju denarja.

Poročilo, ki je dosegljivo na www.oecd.org/corruption, navaja vsa priporočila delovne skupine na straneh 69-73 in vključuje pregled nedavnih postopkov in posebnih zakonskih in strateških potez v Sloveniji za boj proti podkupovanju tujih uradnih oseb. Kot drugi člani delovne skupine OECD bo Slovenija ustno poročala delovni skupini o dejanjih za izvajanje priporočil delovne skupine po preteku enega leta. Slovenija bo predložila pisno poročilo delovni skupini v roku dveh let, kar bo služilo kot osnova za javno dostopno oceno delovne skupine glede izvajanja priporočil s strani Slovenije.

Za nadaljnje informacije lahko novinarji kontaktirajo oddelek OECD-ja za odnose z mediji na (+33) 1 45 24 97 00 ali news.contact@oecd.org.

Za nadaljnje informacije o delu OECD-ja na področju boja proti korupciji obiščite www.oecd.org/corruption.