

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

BARBARA VIRANT

MENTOR: izr.prof.dr. Marjan BREZOVŠEK

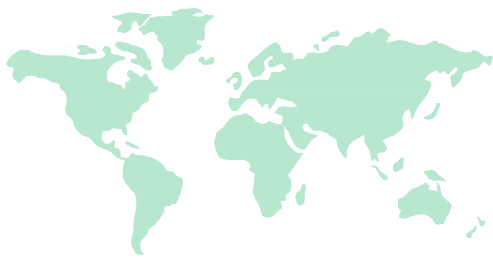
SOMENTOR: docent dr. Bojan DOBOVŠEK

FUNKCIONARJI IN KORUPCIJA

Diplomsko delo

Ljubljana, 2006

Za usmerjanje in pomoč pri izdelavi diplomskega dela se zahvaljujem mentorju dr. Marjanu Brezovšku in somentorju dr. Bojanu Dobovšku, Meti Jakob za lektoriranje in drugim, ki so kakorkoli pripomogli k nastanku diplomske naloge.



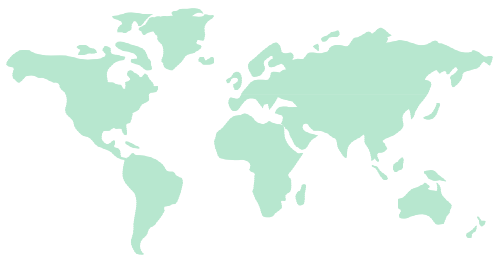
KAZALO



KAZALO

	stran
SEZNAM KRATIC	7
SEZNAM TABEL IN SKIC	9
1 UVOD	11
2 METODOLOŠKI NAČRT IN HIPOTEZA	14
2.1 <i>Metode in tehnike</i>	16
2.2 <i>Hipoteza</i>	17
2.3 <i>Struktura naloge</i>	17
3 KORUPCIJA	19
3.1 <i>Splošno o pojavu korupcije</i>	20
3.2 <i>Definiranje korupcije</i>	21
3.3 <i>Analiza definicij o korupciji</i>	26
3.3.1 <i>Definicije korupcije po Jagru</i>	26
3.3.2 <i>Vidiki obravnavanja korupcije</i>	30
4 POJAVNE OBLIKE KORUPCIJE	34
4.1 <i>Pojavne oblike korupcije na splošno</i>	35
4.2 <i>Tipologija korupcije</i>	38
4.3 <i>Van Duyne - delitev korupcije glede na vlogo</i>	39
4.4 <i>Delitev po Jandosovi</i>	41
5 FUNKCIONAR	44
5.1 <i>Zakonska opredelitev pojma funkcionar</i>	45
5.2 <i>Funkcionar po Zakonu o preprečevanju korupcije</i>	46

6	KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE	58
6.1	<i>Urad za preprečevanje korupcije</i>	59
6.2	<i>Komisija za preprečevanje korupcije</i>	60
6.3	<i>Notranje organizacijska oblika Komisije za preprečevanje korupcije</i>	61
6.4	<i>Naloge Komisije za preprečevanje korupcije</i>	63
6.4.1	<i>Omejitve poslovanja</i>	65
6.4.2	<i>Prepoved oziroma omejitve sprejemanja daril</i>	66
6.4.3	<i>Nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev</i>	68
7	NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ	71
7.1	<i>Splošno o konfliktu</i>	72
7.2	<i>Konflikt interesov</i>	73
7.3	<i>Splošno o nezdrumljivosti funkcij</i>	74
7.4	<i>Zakonska opredelitev nezdrumljivosti funkcij</i>	75
8	O UKINITVI KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE	82
9	ZAKLJUČEK	90
9.1	<i>Preveritev hipotez</i>	91
10	LITERATURA IN VIRI	94
	PRILOGE	102
	PRILOGA A: <i>Obrazec za evidentiranje sprejetega darila funkcionarja</i>	103
	PRILOGA B: <i>Primer kataloga prejetih daril v letu 2004</i>	104
	PRILOGA C: <i>Pismo Miklos Marschalla</i>	105



SEZNAM KRATIC

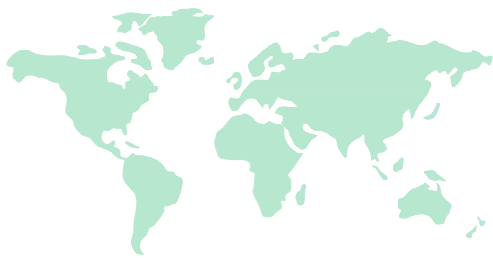


SEZNAM KRATIC

OECD - Organization for economic Co-operation and Development (Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj)

RS - Republika Slovenija

SMS - Stranka mladih Slovenije



SEZNAM TABEL IN SKIC

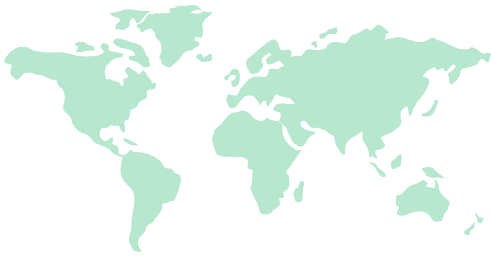


SEZNAM TABEL IN SKIC

Skica 3.1: Izpostavljenost korupciji po posamezni veji oblasti

Tabela 4.1: Kategorizacija korupcije glede na sektorje

Tabela 4.2: Nivoji, glavni akterji in pomen korupcije, raziskovalne tehnike in tarče za nadaljnja dejanja



UVOD



1 UVOD

Korupcija je tista, ki predstavlja družbeni, politični, socialni in kulturni problem sodobnih družb. Prisotna je v vseh sferah družbe, tako v šolstvu, sodstvu, policiji, politiki, medijih in drugod. Zdi se, da so vrata korupciji na stežaj odprta. O dejanjih korupcije civilna javnost izve ponavadi iz medijev, ki poročajo o različnih aferah, tako doma kot tudi po svetu.

Dobovšek navaja, da je prišlo do največjega razmaha korupcije v 17. stoletju z razvojem pomorskega trgovanja, kasneje pa v 19. stoletju, ko je prišlo do industrijske revolucije. Vsa ta gibanja so bila spremljana s pojavom tranzicije v Evropi. Zaznave o korupciji so se veliko bolj razširile kot pojav korupcije same. Hitre spremembe v državah so omogočile nove povezave med bogastvom in močjo, ljudem pa so se odprle možnosti za napredek (Dobovšek 1999).

Korupcija največkrat pomeni dejanje zaradi pohlepa, vendar sam pohlep ni dovolj. Potrebno je tudi priložnost za posameznikovo vključitev v menjalni odnos. Priložnost vedno ni prisotna.

Za korupcijo je značilno, da lahko zajame različne pojavne oblike, katerim je skupna lastnost, da so sredstvo za pridobivanje ugodnejšega ali celo monopolnega položaja (Strologo 1996:239). V večini primerov korupcijo enačimo s podkupovanjem; z dejanjem, kjer posameznik podkupi nekoga drugega z namenom pridobitve koristi zase ali za koga drugega. Korist naj bi prinesla več kot znašajo stroški podkupovanja, saj se v nasprotnem primeru dejanje ne splača. Večkrat se pojavlja vprašanje, kaj lahko štejemo kot dejanje korupcije. Ali je korupcija že to, če zdravniku podarimo bonboniero, ker nas je zdravil? Večkrat so dejanja korupcije zelo enostavna in jih pogosto ne štejemo za kazniva. Pojav korupcije lahko razložimo tudi na podlagi definicij, ki so večkrat preobširne, spet drugač preozke. Seveda pa je razumevanje korupcije največkrat odvisno od percepcije posameznika.

Danes se veliko pozornosti namenja tudi korupciji na področju javnih funkcij. Funkcionarji so osebe, ki opravljajo svoje funkcije bodisi na podlagi imenovanj ali na podlagi volitev. Zaupane so jim naloge, ki naj bi jih izvrševali korektno s cilji organizacije, v kateri so zaposleni. Korupcijo je moč zaslediti med osebami, za katere velja, da bi naj bile najbolj

dosledne in spoštovale črke zakona. Velik pomen na področju korupcije in funkcionarjev se daje nezdržljivosti funkcij. Pojem nezdržljivosti funkcij je povezan s pojmom konflikt interesov, ki je do sedaj slabo raziskan. Teoretiki se z vprašanjem konfliktnosti interesov v povezavi z nezdržljivostjo malo ukvarjajo. Cilj diplomskega dela je tako tudi ugotoviti, kako je urejeno področje nezdržljivosti funkcij v Sloveniji, pri čemer sem mnenja, da je to področje slabo urejeno.

Za proučevanje nezdržljivosti funkcij je pomembna opredelitev Komisije za preprečevanje korupcije, njenih nalog in pristojnosti. Naloga Komisije za preprečevanje korupcije ni samo obravnavanje problematike nezdržljivosti funkcij, temveč tudi področje omejitve poslovanja, daril in premoženjskega stanja funkcionarjev.



***METODOLOŠKI NAČRT IN
HIPOTEZA***



2 METODOLOŠKI NAČRT IN HIPOTEZA

Vprašanje o obstoju korupcije je bil zame večkrat uganka. Ali lahko rečemo, da gre v primeru, ko tajnici direktorja v dar damo bonboniero z namenom, da nam uredi sestanek pri direktorju, prej kot bi bilo drugače možno, za kaznivo dejanje korupcije? Po mojem mnenju, da. Vendar govorimo v tem primeru o enostavnejši obliki korupcije. Takšne in podobne situacije se v vsakdanjem življenju dogajajo večkrat, vendar nanje ne gledamo kot na kaznivo dejanje z znaki korupcije.

Zaradi takšnih in podobnih vprašanj, ki se pojavljajo na temo korupcije, sem se odločila pregledati zakonodajo, strokovno literaturo in druge vire.

Kot temelj obravnavane tematike sem izbrala opredelitve nezdržljivosti funkcij, ki je tesno povezan z možnostjo pojava korupcije. Nezdržljivost funkcij se povezuje s pojmom konflikt interesov. Za lažje razumevanje nezdržljivosti funkcij je najprej potrebna opredelitev pojma korupcije s poudarkom na vprašanju, ali lahko podamo enotno definicijo korupcije in z vprašanjem pojavnih oblik korupcije. Korupcija ne zajema samo ene sfere družbenega življenja, temveč lahko prihaja tudi do prepletanja med temi sferami. Največkrat se prepletata privatna in javna sfera, kar predstavlja osnovo za nadaljnji pojav dejanj kršitve določb o nezdržljivosti funkcij. Zanimalo me je predvsem, kako je področje urejeno, pri čemer mi je veliko časa vzelo zbiranje ustreznih virov.

Povezava korupcije in funkcionarjev me je pritegnila tudi zaradi možnosti omejitev korupcije. Osredotočila sem se na vprašanje delovanja Komisije za preprečevanje korupcije, opredelitvijo njenih nalog, ki pripomorejo k zaježitvi korupcije funkcionarjev. Pomemben segment predstavljajo zakonske omejitve s področja poslovanja, prejemanja in ravnanja z darili ter prijave premoženja funkcionarjev. Vendar sama zakonska ureditev področja ni dovolj, potrebno je tudi dosledno izvrševanje določb zakona.

Ker se je med izdelavo diplomskega dela v javnosti pojavila polemika obstoja in delovanja Komisije za preprečevanje korupcije, sem se odločila, da pregledam argumente predlagateljev novega zakona o nezdržljivosti javne funkcije s pridobitno dejavnostjo.

Temeljna vprašanja, ki so me vodila skozi diplomsko delo in na podlagi katerih sem oblikovala hipoteze, so vprašanja:

- Kako je opredeljen pojem korupcije? Ali lahko podamo enotno definicijo korupcije, ki bi se uporabljala povsod, kjer se ukvarjajo s proučevanjem korupcije?
- Kako je urejeno področje nezdržljivosti funkcij? Ali je urejeno pregledno ali nepregledno?
- Kakšen je dostop do določb, ki urejajo nezdržljivost funkcij? Ali je enostaven ali zapleten? Hiter ali težaven?
- Kakšne naloge opravlja Komisija za preprečevanje korupcije?
- Ali je smiselna ukinitvev obstoječega modela preprečevanja korupcije?

V diplomski nalogi sem se tako osredotočila predvsem na teoretično podlago proučevanja korupcije. Teoretična opredelitev pojmov korupcije, pojavnih oblik korupcije, funkcionar, konflikt interesov in nezdržljivost funkcij je osrednjega pomena za razumevanje pojava korupcije v povezavi s funkcionarji.

Osnovni namen diplomske naloge tako ni ponazoritev konkretnih primerov korupcije funkcionarjev, temveč teoretična razjasnitev temeljnih pojmov.

Pri izdelavi diplomskega dela sem se najprej soočila s problemom zbiranja virov, kasneje tudi s problemom interpretiranja primarnih virov, predvsem na področju definiranja funkcionarjev v različnih službah državnih organov, kot tudi na področju opredelitve nezdržljivosti funkcij. Srž problema predstavlja nedoslednost zakonodajalca na nekaterih področjih zakonodaje, ko v nekaterih primerih ne navede kdo so funkcionarji, kot tudi ne za katere funkcionarje veljajo prepovedi opravljanja nekaterih funkcij.

2.1 Metode in tehnike

Z namenom razjasnitve problematike povezanosti korupcije in javnih funkcionarjev sem uporabila več raziskovalnih metod, na podlagi katerih sem lažje preverila zastavljene hipoteze. Z namenom jasne opredelitve temeljnih pojmov sem uporabila metodo zbiranja virov, metodo analize in interpretacije sekundarnih virov, kot tudi metodo analize in interpretacije primarnih virov (predvsem zakonov, poslovnikov in podobno). Pri sekundarnih

virih sem uporabila obstoječo strokovno literaturo s področja korupcije, s pomočjo katere sem razjasnila temeljna vprašanja definiranja in pojavnih oblik korupcije. Za lažjo ponazoritev problema ukinitve modela preprečevanja korupcije sem uporabila internetne vire in časopisne vire.

2.2 Hipoteza

Z namenom razjasnitve področja korupcije in javnih funkcionarjev sem se v diplomski nalogi osredotočila na problem nejasnosti opredelitev nezdržljivosti funkcij in s tem skladno postavila naslednjo hipotezo.

H_0 : *Stanje na področju nezdržljivosti funkcij je v Sloveniji neurejeno, vendar se zadeve izboljšujejo.*

V pomoč pri preverjanju glavne hipoteze sta dve delovni hipotezi:

H_1 : *Področje nezdržljivosti funkcije je v slovenski zakonodaji urejeno razdrobljeno, zato nepregledno.*

H_2 : *Stanje na področju nezdržljivosti funkcij se je delno izboljšalo z opredelitvijo nezdržljivosti funkcije v obstoječem Zakonu o preprečevanju korupcije, ki pokrije neurejeno področje ostalih pravnih predpisov, ki urejajo področje nezdržljivosti funkcij.*

2.3 Struktura naloge

Diplomska naloga je sestavljena iz poglavij in podpoglavij. V uvodnem poglavju sem nakazala problematiko diplomskega dela.

Metodološki načrt vsebuje opredelitev uporabljenih raziskovalnih metod, na podlagi katerih sem preverjala postavljene hipoteze, izpeljane iz raziskovalnih vprašanj.

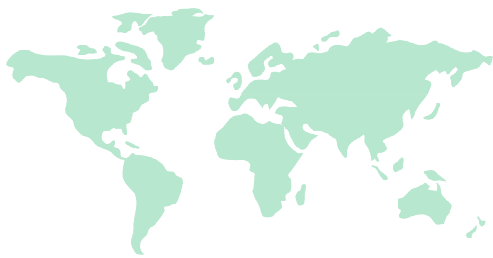
V tretjem poglavju sem se osredotočila na problem definiranja korupcije, kjer sem opredelila definicije organizacij in avtorjev, ki se ukvarjajo s proučevanjem pojava korupcije. Ker se korupcija pojavlja na različnih ravneh in v različnih oblikah, je pomembna tudi ponazoritev pojavnih oblik, prikazanih v četrtem poglavju.

Definiranje pojma funkcionarji je opredeljeno v petem poglavju. Z namenom razjasnitve pojma funkcionar sem uporabila predvsem primarne vire. Osrednji del predstavlja opredelitev funkcionarjev v skladu z določbo obstoječega Zakona o preprečevanju korupcije, ki je okrepljena z določbami drugih zakonov in poslovnikov.

V šestem poglavju je predstavljen model preprečevanja korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije. V podpoglavjih sem opredelila njen nastanek in temeljne naloge. Ena izmed nalog Komisije je tudi naloga s področja nezdržljivosti funkcij. Ker je osrednji del diplomske naloge namenjen vprašanju nezdržljivosti funkcij, sem tej temi namenila posebno poglavje, v katerem je opredeljen pojem konflikt interesov in nezdržljivosti funkcij. Za namen preverjanja hipoteze in dveh delovnih hipotez sem navedla opredelitev nezdržljivosti funkcij za posamezne vrste funkcionarjev na podlagi določb različnih zakonov, vezanih na obravnavano področje kot tudi na podlagi določb obstoječega Zakona o preprečevanju korupcije.

Zaradi aktualnih razmer na področju korupcije sem se v nadaljevanju odločila za ponazoritev problema ukinitve Komisije za preprečevanje korupcije in ustanovitve parlamentarne komisije.

V zaključku diplomske naloge sem podala zaključke in ugotovitve preverjanja postavljenih hipotez ter se opredelila do obravnavane problematike.



KORUPCIJA



3 KORUPCIJA

3.1 Splošno o pojavu korupcije

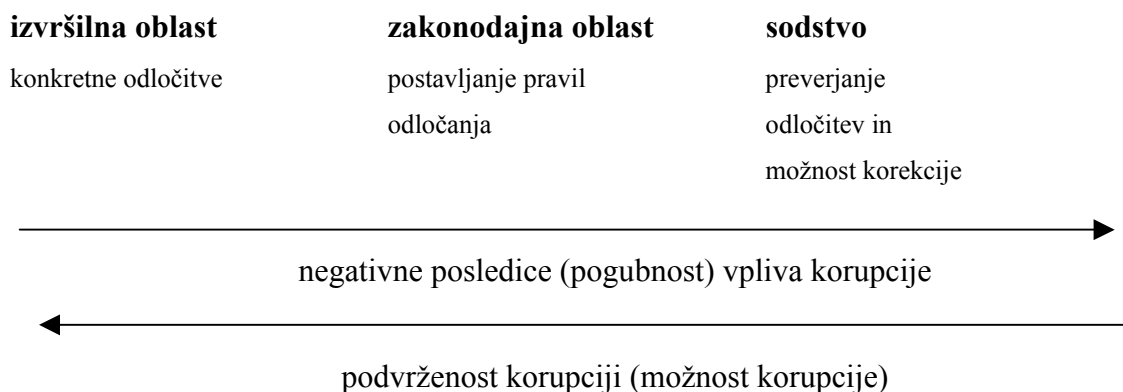
Korupciji so izpostavljene vse veje oblasti, zakonodajna, izvršilna in sodna veja. Najbolj ji je izpostavljena izvršilna veja, saj sprejema večino odločitev, ki imajo neposredne finančne oziroma premoženjske posledice. Prav zaradi tega bo manj korupcije v zakonodajni veji oblasti. Po eni strani jo otežujejo kolektivna narava zakonodajnih organov, po drugi strani pa tudi nezmožnost ugotoviti, kakšne neposredne posledice bo imel sprejem take ali drugačne formulacije splošne norme. To seveda ne pomeni, da zakonodajna veja oblasti ni podvržena pritiskom in poizkusom, da se konkretni interesi uveljavijo v obliki splošnih norm. O tem priča institut lobiranja, pri katerem gre za reguliran način prepričevanja članov zakonodajnega telesa o potrebnosti in smotrnosti določene zakonodajne rešitve. Čeprav naj bi bilo orožje lobistov resnica in logika, verjetno ni nobena redkost drugačen način prepričevanja. O tem pričajo občasni škandali v različnih državah, še zlasti v zvezi s financiranjem političnih strank. S tem želijo tisti, ki to počnejo, doseči zakonodajne rešitve, ki bi najbolj ustrezale njihovim interesom (Kranjc 2000:291).

V zakonodajni veji oblasti se možnost korupcije pojavi predvsem v predvolilnem obdobju. Takrat se obravnavanje korupcije poveča. Nasprotniku skušajo onemogočiti izvolitev tudi s tem, da mu očitajo izkoriščanje položaja, korupcijo, nepoštenost in okoriščanje na različne načine. Nasprotno pa v drugih obdobjih delovanja politike obravnavanje korupcije nekako izgine. Razlog je verjetno v prikritosti, diskretnosti in neprijavljanju takšne vrste dejanj, saj se nihče ne počuti kot žrtev. Žrtev je ponavadi kar družba sama. Korupcija je tista, ki posledično zmanjšuje gospodarsko rast, povečuje revščino, spodkopava verodostojnost politike, vpliva na procese odločanja in končno destabilizira demokratične sisteme (Dobovšek in Minič 2005:11-12).

Iz skice (glej skico 3.1) je vidno, da je možnost korupcije tem večja, čim bolj je odločitev konkretna. Konkretna odločitev je tudi manj opazna kot pa oblikovanje splošnega pravila. Pokaže tudi, da je prodor korupcije v sfero abstraktnega odločanja, tj. oblikovanja abstraktnih pravnih pravil in še bolj v preverjanje njihove pravilne uporabe v konkretnih primerih, za družbo še posebej poguben. Po eni strani politika namreč ustvarja legalne okvire za korupcijo,

po drugi strani pa onemogoča njeno odkrivanje in preganjanje. V tem pogledu je korupcija sodišč in sodnikov še bistveno hujša od korupcije zakonodajalca (Kranjc 2000:293).

Skica 3.1: Izpostavljenost korupciji po posamezni veji oblasti



Vir: Kranjc 2000:293

3.2 Definiranje korupcije

Problem definiranja je moč opaziti pri avtorjih, ki so se ukvarjali oziroma se ukvarjajo s problemom korupcije, ne glede na njeno obliko. Različni avtorji navajajo lastne definicije, ki so skladne z njihovim razumevanjem tega fenomena.

Stroligo poda odlično prispevko za korupcijo, ko pravi, da korupcija zajema vse »pojavnosti človekove grabežljivosti, od roke, ki je vajena, da se vanjo stisne napitnino, do roke, ki pričakuje podkupnino in druge ugodnosti, ki naj bi jih omogočalo sprevrženo umevanje oblasti« (Stroligo 1996:240).

Tako imenovano klasično pojmovanje korupcije, ki je opazno že pri Aristotelu, še bolj pa kasneje pri Machiavelliju, je korupcijo štelo za zaton moralnih vrednot v družbi oziroma dobesedno za zlom političnih kreposti; s tem je bilo tudi blizu izvornemu latinskemu pomenu besede, kvarjenje nravi (Accetto 2000:309).

Izraz korupcija izhaja iz latinske besede corruptio, ki pomeni predvsem kvarjenje določene snovi (Dobovšek 2001:17). Če je ta snov po svoji naravi npravna, govorimo o pokvarjenosti, sprijenosti, nepoštenosti. V ožjem pomenu se korupcija nanaša na podkupljivost ali

podkupovanje ljudi, zlasti politikov oziroma državnih uslužbencev v vseh vejah oblasti (Tratnik Volasko 1999:14). Označuje torej pokvarjenost, sprijenost, nepoštenost. Povezujemo ga z zlorabo moči, etično destruktivnostjo, z neupravičenim pridobivanjem koristi, prikritostjo teh dejanj in težavnostjo dokazovanja (Dobovšek in Minič 2005:12).

Današnji pojem korupcije se v glavnem izenačuje s podkupovanjem; omejuje se le na dejanja, ki nastanejo zaradi sprijenosti, oziroma dejanja, ki pomenijo (uspešen) poskus nedopustnega vplivanja na tistega, ki sprejema odločitve (Kranjc 2000:287).

Vendar gre pri korupciji v splošnem za menjalni odnos, v katerem posamezniki ali skupine z izmenjavo informacij ali dobrin (materialnih ali nematerialnih) pridobijo določeno korist ali prednost pred drugimi, do katere pa niso upravičeni (Tratnik Volasko 1999:14). Stroški, ki nastanejo pri korupciji, so povrnjeni s koristmi, ki jih posameznik pridobi, tako da v tem primeru težko govorimo o oškodovancu oziroma žrtvi. Kazniva dejanja korupcije so na splošno znana kot dejanja brez žrtve, saj obe vpleteni strani pridobita korist. Prav iz tega razloga je tudi dokazovanje oteženo.

Tako s pojmom korupcija ne moremo označevati le odklanjanja različnih daril in oblik podkupovanja, kot tudi ne zgolj nezakonito vedenje. Korupcija pomeni več kot to. Pomeni nepoštenost in izprijenost osebe, ki jo izvaja, podrejenost nepotizmu (pomeni izkoriščanje prijateljskih ali družinskih zvez pri napredovanju), izsiljevanju, moralni pokvarjenosti v medsebojnih menjavah in poneverbah, označimo jo lahko kot nagnjenost k prevaram, lažem in prisvajanju tistega, kar nam ne pripada (Dobovšek in Minič 2005:12).

O korupciji lahko govorimo tudi v »ožjem« in »širšem« pomenu. V »ožjem« smislu razumemo korupcijo kot dejanja, ki so z zakonom opredeljena kot taka. Kadar pa govorimo o korupciji v »širšem« pomenu, mislimo predvsem na različne oblike moralno izkrivljenega (zavrženega), vprašljivega in nedopustnega ravnanja, pri katerem si posameznik ali skupina posameznikov pridobi kakršnokoli korist, ki pa mu/jim ne pripada. (Tratnik Volasko 1999:14).

Pred oblikovanjem definicije je pomembno vedeti, da obstaja v družbi vsota mnenj, in sicer:

- korupcija je predominantno škoda kot slaba stvar;
- imamo dve strani (podkupovalca in podkupljenega; če upoštevamo, da je korupcija na splošno enačena s podkupovanjem);

- ti dve strani lahko igrata veliko vlog (javni uslužbenec, privatnik, politik, domači ali tuji itd.);
- za koruptivno dejanje obstaja nagrada (majhno darilo ali velika podkupnina; denarna ali nedenarna; direktna ali indirektna; dana vnaprej ali po dejanju; dana podkupovanemu ali komu drugemu ipd.);
- ocene takšnih vedenj se razlikujejo (dejanje je kriminalizirano ali ni);
- lahko je izvršeno na različne načine (z uporabo ali brez uporabe »modre« kuverte ipd.) (Jager 2000:111) (Meško 2005:74).

Dobra definicija naj bi po mnenju Jagra vključevala te in še kakšne druge elemente korupcije (Jager 2000:111).

Oglejmo si nekatere izmed definicij korupcije, kot jih opredeljujejo različne organizacije in avtorji, ki se ukvarjajo s proučevanjem le-te.

Dokument Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) iz leta 1999 opredeljuje korupcijo kot dejanje, ki »dopušča vpliv neustreznih interesov za uporabo javnih sredstev in moči« (Dobovšek in Mastnak 2005:81). Korupcija je tako opredeljena kot nelegalna in nemoralna dejavnost, ki se nanaša na neupravičen prenos javnih sredstev v zasebni sektor (Dobovšek in Mastnak 2005:81-82).

Svetovna banka je korupcijo opredelila kot zlorabo javne službe v privatne namene (Dobovšek 2001:17) (Ölander 2000:171).

Definicija je izredno kratka, kar lahko povzroča veliko nevednosti pri opredeljevanju določenih kaznivih dejanj oziroma ravnanj nasploh kot koruptivna. Vendar to ni najkrajša definicija. To je podal P. Noak, ki pravi, da je korupcija »zloraba privilegijev« (Noak, citiran v Dobovšek 2001:17).

Leta 1999 je Svetovna banka podala mnenje, v katerem meni, da je:

korupcija lahko tudi način manifestiranja politične moči in političnega boja. Oblikovanje in prerazporejanje državnih sredstev lahko služi za politične namene; z njimi je mogoče nagraditi privržence, kupovati nasprotnike, si zagotoviti podporo ključnih skupin, urejati etnična nesoglasja, ali preprosto akumulirati sredstva za volilni boj. Da bi prišli do sredstev, morajo funkcionarji sklepati zavezništva s

skupinami poslovnežev ali zakupiti cele dele upravnega aparata... (Tratnik Volasko 1999:64).

Svet Evrope je z delovno definicijo iz leta 1994 korupcijo opredelil kot podkupovanje ali vsako drugo vedenje oseb, ki jim je bila zaupana odgovornost v javnem ali zasebnem sektorju, s katero kršijo svoje dolžnosti, ki izhajajo iz statusa javnih uslužbencev, uslužbencev v zasebnem sektorju, neodvisnih agencij in drugih razmerij te vrste, in je usmerjena v pridobivanje kakršnekoli nezasluzene koristi zase in za druge (Dobovšek 2001:17) (Tratnik Volasko 1999:15) (Ölander 2000:171) (Dobovšek in Minič 2005:12). Termin drugo vedenje vključuje prevaro, nezakonita plačila, kupovanje in izročitve volilnih glasov, nezakonite politične prispevke, zlorabo moči, kršitev zaupanja ali prisvojitve javnih sredstev (Ölander 2000:171).

V 2. členu Civilnopravne konvencije o korupciji, ki jo je leta 1999 sprejel Svet Evrope, je pojem korupcije opredeljen kot »zahtevati, ponuditi, dati ali sprejeti, neposredno ali posredno, podkupnino ali kakršnokoli drugo neupravičeno ugodnost, oziroma obljubo le-te, ki izkrivi pravilno izvajanje katerekoli dolžnosti oziroma obnašanja, ki se zahteva od prejemnika podkupnine, ugodnosti oziroma njene obljube« (Accetto 2000:311) (Dobovšek in Minič 2005:13).

Organizacija Transparency International je postavila naslednjo definicijo, v kateri pravi, da je korupcija »zloraba javne moči za privatne koristi/ugodnosti; npr. podkupovanje javnih uslužbencev, prejemanje denarja v zameno za pomoč pri ustvarjanju dobička v javnem upravljanju ali poneverjanje javnih sredstev ali skladov« (Heywood 1997:9).

Zvezni kriminalistični urad Zvezne republike Nemčije je leta 1998 podal delovno definicijo, v kateri je korupcija opredeljena kot zloraba javnega položaja, političnega mandata ali funkcije v gospodarstvu v korist drugega, na svojo pobudo ali pobudo koga drugega, za pridobitev koristi zase ali za tretjo osebo, z nastopom ali s pričakovanim nastopom škode ali na škodo skupnosti (v javni ali politični funkciji) ali v podjetju (v gospodarski funkciji) (Tratnik Volasko 1999:15).

Nekatere države, predvsem članice bivše Sovjetske zveze, s pojmom korupcija poimenujejo kar vsa kazniva dejanja, ki prinašajo dobiček, med njimi tudi klasične tatvine, poneverbe in

podobno. Tako poznamo tudi zelo kratke definicije korupcije, ki pa niso zato nič manj deskriptivne. Takšna je naslednja definicija "korupcija je perversija privilegijev" ali "korupcija je zloraba javnih pooblastil v zasebno korist" (Kaj je korupcija?, internetni vir).

Sruk v leksikonu politike opredeljuje korupcijo kot »dajanje ali sprejemanje nagrad zaradi hitrejšega, ugodnejšega, navadno nezakonitega reševanja uradnih zadev, podkupovanja...«. Korumpiranost ali koruptnost je v političnem življenju zelo pogost pojav. Korupcijske afere pretresajo mnoge države, od revnih do najbolj razvitih in najbogatejših, od čisto mladih držav do tistih, ki obstajajo že stoletja. Ni najhujše, če prihaja v neki državi do pojavov korupcije; najhujše je, če v ljudeh ni več politične volje, pripravljenosti in poguma, da bi se s tem zlom soočili, spopadli. Korupcija lahko načne katerokoli vejo oblasti. Če se ji ozaveščeni politični subjekti ne postavijo dosledno po robu, lahko drugo za drugo razkraja politične stranke, ustanove zakonodajne, pravosodne in izvršilne oblasti ter različne službe državne uprave. Intelektualna, politična in nravstvena kapitulacija pred silami in tendencami korupcije ima lahko za posledico splošno demoralizacijo, ki ohromi in deformira velike segmente družbenopolitičnega življenja v državi. So države, v katerih obstajajo močnejši potencialni izviri oziroma dejavniki korupcije kot v drugih. Takšni »generatorji« korupcije so v postkomunističnih družbah nasledniki totalitarnih razmer, ki so obstajale desetletja in zato ni mogoče pričakovati, da bodo njihovi učinki (gospodarski, politični, miselnostni, moralni idr.) kratkotrajni in zgolj površinski (Sruk 1995:169,170).

James Scott v svoji analizi korupcije v različnih vladah pravi, da

mora biti korupcija, tako kot nasilje, razumljena kot normalen, ponavljajoč, integriran del operacije večine političnih sistemov...ponavljajoča se dejanja korupcije in nasilja so zato bolj uspešno analizirana kot normalni kanali političnih aktivnosti in ne kot primeri deviantne patologije, ki zahteva zaprtje kršiteljev in/ali moralne napotke za kršitelje... Daleč od patološkosti lahko vzorci korupcije dejansko predstavljajo kanale političnih zahtev, brez katerih bi formalne družbene ureditve komajda preživele...Korupcija je tako lahko razumljena kot neformalnen politični sistem. (de Leon 1993:25,26).

Johnston meni, da »korupcija izhaja iz veliko bolj temeljne sile in napetosti v političnem sistemu kot iz posameznikovega vedenja, strukturnih primanjkljajev ali nezadostnega etičnega usposabljanja« (de Leon 1993:26).

Za razumevanje obravnavane tematike je pomembna opredelitev pojma, kot ga navaja Zakon o preprečevanju korupcije. Korupcija je

vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega (Zakon o preprečevanju korupcije, 2004).

3.3 Analiza definicij o korupciji

3.3.1 Definicije korupcije po Jageru

Von Alemann pa je korupcijo razdelil na sedem elementov, in sicer na kupca, redko dobrino, prodajalca, dodatno vzpodbudo, kršitev moralnih standardov, prizadet interes in prikritost dejanja. Po njegovem mnenju lahko do korupcije pride samo takrat, kadar so izpolnjeni vsi ti faktorji (Accetto 2000:313).

Jager prav tako navaja tri primere uspešnega oziroma neuspešnega poskusa vključevanja teh elementov v definicije. Loči tri vrste definicij, in sicer »haiku«¹ podobne definicije, definicije kazenskega prava in teoretično-analitične definicije korupcije.

a) »Haiku« definicije so ali preozke ali preširoke, splošni pojmi so preveč nedorečeni, preveč dorečeni ali oboje. Vse to predstavlja problem pri definiranju (Jager 2000:113).

Ena izmed »haiku« definicij je tudi definicija Noak-a (da je korupcija zloraba privilegijev). Če je namen njegove definicije predstavitev bistva termina, potem mora biti ta zavrnjena kot nezadovoljiva, saj vključuje poleg nedoločnega pojma korupcija še en nedoločni pojem – to je pojem zlorabe (ang. perversion). Problem preobširnega definiranja je viden tudi pri definiciji korupcije, ki jo je podala Transparency International, Berlinska nevladna organizacija, posvečena borbi proti korupciji mednarodno. Ta pravi, da je korupcija »zloraba javnega

¹haiku – trivrstična japonska pesemska oblika iz petih (1. verz), sedmih (2. verz) in petih (3. verz) zlogov; zgoščena vsebinska polnost (Leksikon CZ-literatura, 1977:83)

položaja v privatne namene« (Jager 2000:112). Preobširnost je opažena na dveh ravneh. Prva je ta, da lahko s terminom »zloraba javnega položaja« označimo različna dejanja, za katera pa ni nujno, da jih uvrščamo med koruptna dejanja (na primer mala tatvina, poneverba, goljufija).

Ta dejanja so lahko storjena v povezavi s korupcijo, vendar obstaja tudi možnost, da so storjena ločeno, zato jih ne moremo vreči v isti koš. Drugo pa je to, da lahko dobiček, ki je pridobljen iz koruptnega dejanja, pridonese tudi drugim prejemnikom in ne izključno v posameznikov »privatni« žep (na primer politične stranke, lokalne skupnosti, neprofitne organizacije ipd.) (Jager 2000).

Transparency International je svojo definicijo kasneje razširil: »Korupcija vključuje vedenje uradnikov javnega sektorja, politikov in civilnih uslužbencev, s katerim se z napačno uporabo/zlorabo javnega položaja, ki jim je zaupan, na neprimeren in neupravičen način obogatijo (oziroma se obogatijo njihovi bližnji).« (Jager 2000:112).

b) Definicije korupcije, osnovane na podlagi kazenskega prava, so pogosto dobro razvite in velikokrat tudi kompleksne. Pripomogle naj bi k jasni razmejitvi med dejanji korupcije in tistimi, ki jih ne štejemo za kriminalna. Te definicije so pomembne tudi zato, ker odsevajo prakso v zakonu in odsevajo znanje primerljivih zakonskih idej in izkušenj drugih držav (Jager 2000:113).

Odekunle je opredelil korupcijo kot »dejanja storjena takrat, ko javni ali sodni uslužbenec koruptivno vpraša, prejme ali se strinja ali namerava prejeti podkupnino« (Jager 2000:114).

Kazenski zakonik Republike Slovenije ne opredeljuje korupcije kot posamično kaznivo dejanje, vendar jo razdeli na več kaznivih dejanj. Med klasične oblike dejanj korupcije (to je korupcije v »ožjem« smislu) prištevamo naslednje določbe Kazenskega zakonika RS:

- v sedemnajstem poglavju »Kazniva dejanja zoper volilno pravico« (člen 162 »Kršitve proste odločitve volilcev«; člen 168 »Sprejemanje podkupnine pri volitvah«);
- v štiriindvajsetem poglavju »Kazniva dejanja zoper gospodarstvo« (člen 247 »Neupravičeno sprejemanje daril«; člen 248 »Neupravičeno dajanje daril«);
- v šestindvajsetem poglavju »Kazniva dejanja zoper uradno dolžnost« (člen 267 »Jemanje podkupnine«; člen 268 »Dajanje podkupnine«).

Za korupcijo v širšem smislu pa gre tudi pri nekaterih drugih kaznivih dejanjih, ki jih storijo osebe s pooblastili v javnem, političnem in gospodarskem življenju; to so nekatera kazniva dejanja zoper gospodarstvo, pravni promet in pravosodje (Tratnik Volasko 1999:22).

c) Teoretično-analitične definicije poskušajo definirati korupcijo s pomočjo opisa bistva in razlage narave fenomena. Njihov cilj je predstaviti natančen in teoretično koristen opis termina (Jager 2000:116).

Nizozemski profesor Peter Van Duyne je postavil definicijo, ki nakazuje možno rešitev konceptualizacije korupcije skozi prizmo razmerij principal²/agent³ (to pomeni, da gre za eno izmed oblik degeneracije razmerja med principalom in agentom (Rose-Ackerman, citirana v Jager 2001:42)).

Korupcija je nepoštenost/pristranskost (improbity) pri sprejemanju odločitev, ko oseba (v zasebni ali javni sferi), ki naj sprejme neko odločitev, pristane na to, da bo v zameno za nagrado ali obljubo oziroma pričakovanje nagrade, zavestno odstopila od kriterijev (ali bo to zahtevala od drugega), ki bi jo morali voditi pri tem odločanju, pri tem pa ta skriti motiv, ki je v resnici vplival na odločitev, ne more biti del uradne obrazložitve, zakaj je do takšne odločitve prišlo. (Van Duyne, citiran v Jager 2001:42).

Navedena definicija na prvi pogled ne razkriva razmerja principal/agent, saj izrecno govori le o eni osebi, to je o tistem, ki pri odločanju zaradi takšne ali drugačne podkupnine v korist podkupovalca na skrivaj odstopi od vnaprej določenih kriterijev, ki bi mu morali biti pri odločanju vodilo. Vendar gre dejansko še za dva akterja – to sta podkupovalec, ki ponudi nagrado v zameno za zanj ugodno odločitev ter drugi oziroma tretji akter v dogajanju, ki sicer ni neposredno navzoč, lahko pa ga slutimo v ozadju. To je principal, ki je agentu zaupal sprejemanje določenih, zanj pomembnih odločitev.

Van Duynova definicija je na nek način behavioristična, saj je v ospredju ravnanje podkupljenega posameznika in njegova konkretna motivacijsko-sprevržena odločitev. Kot osrednja dobrina je v tem primeru opredeljena nepristranskost v odločanju oziroma zvestoba vnaprej določenim kriterijem odločanja. Van Duynova definicija je tudi širša kot običajna zakonska definicija; s tem je tudi dosegel svoj namen obkrožiti druge sorodne specifične

²principal - oseba, ki agentu zaupa sprejemanje določenih zanj pomembnih odločitev

³agent – oseba, ki sprejme odločitev; je podkupljena

kontekste, zožene definicije ter zgodovinske in kulturne variante standardov odločevanja. V ospredje je postavil poštenost procesa; manj akterje same, razen toliko, kolikor je jasno, da je, analitično gledano, izigrana oseba principal (Jager 2001:43).

Jager je mnenja, da do sedaj še ne obstaja nobena širše uporabljena definicija korupcije. Po njegovem mnenju bi natančno določena definicija oziroma koncept korupcije pripomogel k jasnejši klasifikaciji primerov, boljšemu zgodovinskemu in medkulturnemu primerjanju, boljšemu statističnemu primerjanju ipd. (Jager 2000:106).

Kljub različnim razumevanjem motivov in posledic koruptnih dejanj, obstaja večinsko mnenje, da korupcija zadeva specifično vedenje, za katerega so značilne:

- a. povezanost s položajem moči (oblasti) in vplivom (gre za osebe ali skupine oseb, ki razpolagajo z različnimi oblikami pooblastil; z naraščanjem položaja in vpliva v hierarhiji narašča tudi teža koruptnih dejanj in materialna ter moralna škoda, povzročena z njimi; pogostost koruptnih dejanj je večja na nižjih ravneh, na višjih ravneh hierarhije pa je pojavov korupcije relativno manj, vendar so ti neprimerno bolj škodljivi);
- b. povezanost z neko obliko relativne koristi (osebe, ki razpolagajo z družbeno, ekonomsko, politično idr. močjo ali pooblastili, jih zlorabljujejo v osebno korist ali korist tistih, ki so jim sorodstveno, kolegialno, politično ali kakorkoli drugače blizu; korist je lahko posredna ali neposredna, materialna ali nematerialna itd.);
- c. etična destruktivnost (poleg neposredne ekonomske škode, ki jo utрпи konkurenca oziroma tretja oseba ali državni proračun, korupcija neposredno razkrajja poslovno in drugo moralo) in
- d. prikritost dejanj in izredno težka dokazljivost (dejanje poteka prikrito, oškodovana je tretja oseba ali zelo abstraktna »družba« (proračun) v celoti itd.) (Tratnik Volasko 1999:14).

Kot navaja Jager, trenutno ni moč zaslediti neke širše uporabljene definicije korupcije. Sam opredeli tri vrste definicij, in sicer haiku podobne definicije, definicije kazenskega prava in teoretično-analitične definicije korupcije, na podlagi katerih lahko vsak posameznik določi lastno prioriteto opredelitev korupcije, pomembno za njegovo raziskovanje. Tako je opredelitev korupcije kot zlorabe javnega položaja v privatne namene, zanimiva za diplomsko delo.

3.3.2 Vidiki obravnavanja korupcije

Ločimo različne vidike obravnavanja korupcije, in sicer moralističnonormativni, funkcionalistični in znanstvenoraziskovalni vidik.

a) Moralističnonormativni vidik

Moralističnonormativni vidik ima korenine v Machiavellijevem pisanju. Korupcijo definira kot pripojeno slabo, kot pomanjkanje moralne obveze med uradniki. Osredotoča se na škodljivi učinek korupcije na javno moralo, institucionalno disciplino in javno zaupanje uradnikom. V 60-ih letih so modernisti: Samuel P. Huntington, James C. Scott, Colin Leys in Nathaniel H. Leff, postavili vprašanje, ali je definicija o korupciji univerzalna in ali ne sloni argument moralistov popolnoma na zahodnem moralnem zakoniku. V njihovem pogledu korupcija ni bila vedno nezaželen faktor v politiki in administraciji, lahko bi celo pripomogla k zagonu kolesja, oziroma »podmazala« neučinkovito birokracijo, še posebej v razvijajočih se državah in državah v tranziciji, v katerih so ujeti med vsiljivo zahodno kulturo, pojavom zakonite birokracije in počasnemu zmanjšanju tradicionalne uradne kulture. Bayley kritizira pristop kulturnih relativistov, ki skušajo korupcijo razložiti kot škodljivo vedenje z vidika kulturnih razlik, celo skozi najbolj modernizirane in razvite države, ki gradijo zahodni stil birokratičnega aparata, in potem splošno sprejmejo zakonit koncept in razpravo o korupciji z njim (Nimerius1997).

b) Funkcionalistični vidik

Funkcionalistična smer obravnava korupcijo kot neizogiben del obdobja tranzicije. Problem naj bi naraščal s postopnim razvojem in institucionalizacijo političnih institucij. V obdobju tranzicije pride do korupcije pogosto zato, ker so politične in birokratske institucije nezmožne slediti povečanim zahtevam, ki jih postavljajo poslovneži, tuji investitorji ipd. (Nimerius 1997). Glavna ideja funkcionalistične šole pravi, da »korupcija služi nekaterim potrebnim funkcijam sistema vlade oziroma države« (de Leon 1993:26). Zato lahko korupcijo razumemo kot zagotavljanje družbenih in političnih koristi nekomu; direktno (npr. tistim, ki hočejo veljavno dovoljenje za stavbo) ali indirektno (npr. gradbeni delavci, zaposleni kot rezultat pospešenega gradbenega dovoljenja) (de Leon 1993).

Simcha Werner je kasneje pripomnil, da so »funkcionalisti opazovali korupcijo kot obsežen aspekt normalnega življenjskega ciklusa in so izzvali moralistično šolo, ki misli, da je korupcija patološka in zato tudi uničujoča« (de Leon 1993:26).

Funkcionalisti menijo, da so moralisti zamenjali simptome z boleznijo in da korupcije ne obravnavajo kot razlago funkcionalno institucijske nepopolnosti, temveč kot posameznikovo moralno izprijenost/propadanje in nezmožnost.

Funkcionalistični vidik pa je bil kritiziran v trditvi, da se korupcija ne bo zmanjšala z razvojem institucij, temveč bo narasla; da koristi samo političnim in ekonomskim elitam ter da izključuje dostop normalnih ljudi v javne službe (Nimerius 1997).

Michael Johnston je najbolj jasno govoril o razmerah, pri katerih se bo (in ne bi) pojavila funkcionalna korupcija. Te so:

- sadovi vladnih dejanj so pogosto izjemno cenjeni (oziroma v tem primeru sankcij in kazni izjemoma dragi) z zahtevo za usluge pogosto prekomernih zalog,
- te ugodnosti in sankcije so pogosto lahko pridobljene ali vzdrževane takrat, kadar imamo opravka z vlado,
- rutinski postopek, skozi katerega so ugodnosti in sankcije podeljene, je časovno dolg, drag in negotov v izidu (de Leon 1993:28).

Glede na navzoče pogoje je Johnston zaključil, da je korupcija »neformalna oblika političnega vpliva...lahko pospeši stvari, ustvari ugodne izide veliko bolj verjetne in stane manj kot zakonite oblike vplivanja... osnovni pritiski napetosti so ustvarjeni s strani vladnih osnovnih razmerij do družbe in ne do ljudi, katerim je javna moč zaupana, in tudi ne nujno do napačnih institucij« (Johnston, citiran v de Leon 1993:28,29).

c) Znanstvenoraziskovalni vidik

James Scott pravi, da obstajajo tri osnove definiranja korupcije, in sicer zakonitost, javni interes in javno mnenje.

Benson in njegovi sodelavci so predlagali naslednjo definicijo, ki je postala prelomna: korupcija je »nelegalna in neetična uporaba vladne avtoritete kot rezultat nagrade osebne in politične koristi« (Benson, citiran v de Leon 1993:22).

Po Arnoldu Rogowu in Haroldu Lasswellu lahko povzamemo, da je korupcija »koruptno dejanje, s katerim je kršena odgovornost vsaj enega sistema javnega ali privatnega reda in je dejansko nezdržljivo s katerikoli takšnim sistemom. Sistem javnega in civilnega reda povečuje podobne interese preko posebnih interesov; kršitve podobnih interesov za posebne ugodnosti so koruptne.« (de Leon 1993:24).

S to definicijo avtorja nakazujeta, da se lahko korupcija pojavi brez kakršnekoli finančne pobude ali koristi. Zloraba moči v zameno za status, politične namene ali za uničenje sprejetega političnega razvoja in norm je enako koruptno kot je koruptno ponujanje neoznačenih bankovcev v »modrih« kuvertah (de Leon 1993:24).

Vincenzo Ruggiero je korupcijo opredelil kot »dejanje, ki se pojavi, ko ima eden ali več akterjev, ki so vpleteni ali so priče koruptni menjavi, razlog za zamero in zato dovoli, da koruptno dejanje pride na plan«. Takšna definicija, ki je osredotočena na definiranje korupcije na podlagi zamere, omogoča raziskovanje, kako korupcija zavzema tudi visoko razvita mesta v naprednih družbah (Ruggiero 1996:113). Ruggiero je to definicijo v svojem prispevku uporabil kot pomagalo pri analizi stanja na področju politične, ekonomske in administrativne korupcije v Franciji.

Joseph Laralombara opredeli korupcijo kot »vedenje javnega uslužbenca (postavljenega ali izvoljenega), ki vključuje deviantnost njegove/njene dolžnosti, zaradi razlogov osebne pridobitve koristi zanj/zanjo oziroma druge privatne namene za osebo, ki je z javnim slugo/uslužbencem povezana« (Laralombara, citiran v Hofnung 1996:134). Ta definicija ne razločuje med osebno materialno koristjo in osebno politično koristjo. Pri materialni osebni koristi mislimo na izkoriščanje politične moči za kopičenje osebnega bogastva; pri politični osebni koristi pa je v ospredju poudarek, da politik ne more vzeti ničesar v svoj račun, ampak brezplačno uporabi javno službo, njena sredstva in vire za pridobitev prednosti pred tekmeci. Razmejitev med osebno politično in materialno osebno pridobitvijo pripomore k razlagi vedenja politikov (na primer v Izraelu, na katerega se prispevek Hofnunga nanaša) (Hofnung 1996:134).

Samo definiranje korupcije je odvisno od razumevanja tega fenomena, ki je v družbi novega tisočletja čedalje bolj prisoten. Vedno znova se v medijih pojavljajo poročila o novih in novih aferah, ki trgajo našo družbo. Boj proti korupciji je v veliki meri odvisen od sodelovanja različnih institucij znotraj posamezne države, kot tudi med institucijami različnih držav. Iz

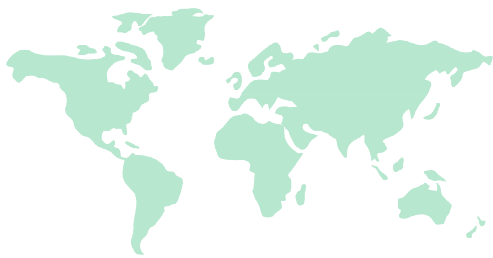
tega razloga je pomembna natančna in tudi enotna definicija pojma korupcije, kar pa je izredno težko. Definiranja fenomena korupcije se je lotilo veliko organizacij, kot sta Svetovna banka in Transparency International. Seveda pa so pomembne tudi definicije, ki so jih podali posamezni strokovnjaki. Vsem definicijam je skupna glavna ideja, da gre za neko nemoralno, pokvarjeno ravnanje določenega posameznika za pridobitev koristi (materialne ali nematerialne). Zaradi koristi, ki jo prejmeta obe strani, vpleteni v koruptivni mehanizem oziroma menjavo, je preprečevanje korupcije oteženo.

Za oblikovanje enotne definicije korupcije je pomembno spoznanje, da gre za slabo stvar, ki je izvršena na različne načine; vanjo sta vključeni dve strani, ki prejmeta nagrado za svoje ravnanje. Korupcija je tako v splošnem dejanje, kjer pride do okoriščanja posameznika (njegovega družinskega člana ali sorodnika, stranke, interesne skupine ipd.); dejanje, ki pomeni kršenje norm in nemoralno ravnanje. Dejavnosti korupcije so različne, od prejemanja podkupnine, dajanja podkupnine, nepotizma do zlorabe javne funkcije osebe zaradi osebnih koristi.

Korupcija je v vsakem primeru nujno zlo, brez katerega danes ne gre, pa če se še tako trudimo. Zato je klasično pojmovanje korupcije, da le-ta pomeni zaton moralnih vrednot, na splošno ustrezna.

Korupcija funkcionarjev je tako pojav, kjer prihajajo njihovi osebni interesi v ospredje pred interese celotne politike države. Korupcija tako prizadene celotno državno ureditev, pri čemer je za povezanost korupcije in funkcionarjev pomembna opredelitev nezdržljivosti funkcij, ki temelji konfliktnosti interesov. O tem več kasneje.

Za lažjo pojasnitev pojma si v nadaljevanju oglejmo pojavne oblike korupcije.



***POJAVNE OBLIKE
KORUPCIJE***



4 POJAVNE OBLIKE KORUPCIJE

Za lažje razumevanje povezanosti korupcije in delovanja funkcionarjev je pomembna opredelitev pojavnih oblik korupcije. Korupcijo lahko na podlagi kriterijev razvrstimo na različne oblike, na podlagi katerih lažje klasificiramo posamezno dejanje z znaki korupcije. Alatas, Van Duyne in Jandosova so opredelili posamezne tipologije korupcije, ki so predstavljene v nadaljevanju poglavja.

4.1 *Pojavne oblike korupcije na splošno*

Če se želimo uspešno zoperstaviti korupciji, moramo spoznati njene pojavne oblike (Dobovšek 2001:18).

Pri opredeljevanju konkretnih oblik lahko pride do nesporazumov (tako kot pri samem definiranju), iz česar je včasih mogoče razbrati tudi interese različnih socialnih, profesionalnih, ekonomskih in političnih struktur (Tratnik Volasko 1999:16).

Tratnik Volasko korupcijo v splošnem deli glede na (Tratnik Volasko 1999:16,17):

a) povezanost med akterji

- strukturna, organizirana: poteka v obliki koruptnega omrežja, npr. pojavi klientelizma (patronaža, zaščitništvo, nepotizem, klanovstvo, lobiji,...) in birokratizma (neustrezno delovanje birokracije, preišljeno neizpolnjevanje dolžnosti in načrtno ustvarjanje okoliščin za korupcijo, zavlačevanje postopkov itd.),
- individualna (»daj-dam« korupcija med posamičnima klientoma, brez širših povezav);

b) razsežnosti

- mednarodna (zajema tajno delovanje uradnikov iz dveh ali več različnih držav ali uradnikov dveh ali več različnih nacionalnosti in/ali ene ali več multinacionalnih družb ali skupin organiziranega kriminala),
- nacionalna (delovanje uradnikov ene države in ene ali več multinacionalnih družb ali skupin organiziranega kriminala);

c) koncentracijo

- centralizirana (koncentracija pri vrhovih odločanja, vrhovni oblasti tj. na centralni ravni),
- decentralizirana (razpršeno na vse ravni odločanja, tako na lokalni kot na centralni ravni);

- d) obseg
 - globalna, institucionalizirana, organizirana, množična (»ambientalni davek«, tj. samoumnevna, avtomatična podkupnina v obliki provizij, daril itd. pri vsakem poslu, storitvi ipd.),
 - občasna, priložnostna;
- e) socialni položaj akterjev
 - korupcija »visoke« ravni (vpleteni so politično in gospodarsko vplivnejši posamezniki, v transakcijah gre za večje vsote denarja, deležna je več javne pozornosti),
 - korupcija »nizke« ravni ali »poulična korupcija« (vpleteni so manj vplivni posamezniki, v transakcijah gre običajno za manjše vsote denarja, je pogostejša in manj vidna),
 - korupcija »srednje« ravni (vpleteni so predstavniki različnih profesionalnih skupin: zdravniki, novinarji, srednji uradniki, učitelji, poslovneži) – to stopnjo ravni opazimo pri Mesner Andolškovi razmejitvi oblik korupcije (Mesner Andolšek, 2001;83);
- f) obliko
 - temeljna: podkupovanje (neposredno delovanje),
 - sofisticirana: provizije, darila, usluge itd. (zelo zakrito, prefinjeno koruptno delovanje);
- g) obliko v javnem sektorju:
 - birokratska, upravna (s strani uprave),
 - politična korupcija (s strani voljenih ali imenovanih funkcionarjev),
- h) vzpodbudo
 - vzpodbujena s strani dajalca podkupnine,
 - vzpodbujena s strani prejemnika podkupnine;
- i) vrednotenje njenih učinkov (s strani javnosti, javnih uslužbencev in političnih ter gospodarskih elit)
 - črna (jo obsojajo in zavračajo),
 - bela (jo sprejemajo kot koristno za nemoteno delovanje gospodarstva),
 - siva (o njej se mnenja razlikujejo);
- j) sankcije
 - moralne (formalno nekazniva, a etično neprimerna, zavržena dejanja),
 - kazenske (dejanja ali prekrški sankcionirani s kazensko zakonodajo);
- k) način
 - vsiljena (zahtevana),
 - prostovoljna;

l) družbeno vidnost

- »čista«, neposredna (podkupovanja),
- zastrta, prikrita;

m) način delovanja akterjev

- pasivna: »travojedci« (uradniki, ki sprejemajo podkupnine ali usluge priložnostno, vendar sami priložnosti za korupcijo ne iščejo aktivno),
- aktivna: »mesojedci« (uradniki, ki zavestno iščejo koristi in nalog ne izvajajo, dokler ne dobijo podkupnine);

n) korist

- neposredna materialna korist,
- posredna, ne nujno materialna korist (usluge, napredovanja, položaj, vpliv kot »dolgoročna investicija«, spolne usluge itd.).

Korupcijo lahko delimo tudi na »malo«, administrativno korupcijo ter na dve obliki »velike« korupcije. Pri »mali« korupciji gre za zasebna plačila javnim uslužbencem, da bi ti izkrivili predpisane implementacije uradnih pravil in politik. Prva oblika »velike« korupcije je ujetost države ali »state capture«, pri čemer gre za oblikovanje osnovnih pravic igre oziroma zakonov in podzakonskih predpisov preko nezakonitih in tudi netransparentnih zasebnih plačil javnim uslužbencem in druga, vplivanje (ang. influence) pa se nanaša na sposobnost podjetja, da vpliva na oblikovanje osnovnih pravil igre, ne da bi za to potreboval zatekati se k zasebnim plačilom javnim uslužbencem (Marinko 2002:34)

Mesner Andolšek pa deli korupcijo tudi glede na:

o) družbene oblike

- konsenzualna korupcija (univerzalistična norma),
- korupcija kot partikularistično načelo v določeni situaciji, skupini,
- korupcija kot individualistično (egoistično) dejanje in kot tako nesprejemljivo;

p) količino denarja v transakciji

- velika (grand), kjer so veliki zneski prisotni v menjavi,
- majhna (petty), kjer so prisotni majhni zneski in drobne usluge (Mesner Andolšek 201:82).

Znanstveniki korupcije in politični analitiki po mnenju Collier-a pogosto označujejo visoko pozicionirano vladno (politično) korupcijo kot veliko, "grand" korupcijo; koruptno dejanje, ki

vključuje višje pozicionirane vladne uradnike, vključujoč višje pozicionirane sodnike, zakonodajalce, ministrske kabinete in celo predsednike vlad ter držav. Ti državni uslužbenci sestavljajo državno volilno elito, ki ustvarja vladno politiko. Ta oblika korupcije je v kontrastu z majhno, "petty" korupcijo ali korupcijo birokracije, ki vključuje srednje in nižje pozicionirane uradnike, kot so birokrati agencij, imigracijskih uradnikov, carinikov, policistov, itd., ki izvršujejo vladno politiko. Spodbude snovanja politične in birokratične korupcije so različne (Collier 1999).

Korupcijo je na podlagi različnih kriterijev, kot so: vzpodbuda, sankcije, način, družbena vidnost, način delovanja akterjev in podobni, mogoče razvrstiti na različne pojavne oblike, na podlagi katerih lahko posamezno dejanje opredelimo kot dejanje z znaki korupcije. S proučevanjem različnih pojavnih oblik so se ukvarjali tudi različni avtorji. V nadaljevanju preglejmo tipologijo Alatas, Van Duynovo delitev korupcije glede na vlogo in Jandosovo opredelitev nivojev, kjer se korupcija lahko pojavlja.

4.2 Tipologija korupcije

Alatas je razvil »broad-ranging« tipologijo na osnovi minimalistične definicije, da je korupcija »zloraba zaupanja z interesom privatne pridobitve« (Alatas, citiran v Heywood 1997:9). Tako loči korupcijo »izsiljenja« in korupcijo »izvajanja«. Korupcija »izvajanja« naj bi pomenila medsebojni sporazum med darovalcem in prejemnikom, medtem ko korupcija »izsiljenja« povzroči nekakšno obliko prisiljenja, ponavadi zato, da bi se izognili nekaterim oblikam krivice, projicirane na darovalca in tistega, ki je darovalcu blizu (Heywood 1997:9). Druge tipe korupcije pa oblikujemo na podlagi tega, ali so to produkti korupcije »izsiljenja« ali korupcije »izvajanja«. Tako ločimo:

- a) obrambno korupcijo, ki je obratno vezana na korupcijo »izsiljenja«;
- b) investicijsko korupcijo, ki vključuje ponudbo dobrin in storitev brez kakršnekoli direktne povezave z določeno uslugou; povezana je z videnjem prihodnjih situacij, kjer bi določeno uslugo lahko zahteval;
- c) korupcijo nepotizma, ki se nanaša na neutemeljene/neupravičene napotke prijateljev ali sorodnikov v javni službi oziroma ugodno obravnavanje le-teh;
- d) avtogeno korupcijo, ki vključuje samo eno osebo, ki zasluži (npr. od predhodnega poznavanja izida dane politike);

e) podporno korupcijo, v tem primeru gre za situacijo, s katero se obstoječa korupcija zaščiti oziroma okrepi (pogosto z uporabo spletk ali nasilja).

Prednost Alatasove sheme je v tem, da ponuja jasno definicijo korupcije, ki ni ne pravno obvezujoča ne vezana na prevladujoče moralne norme in konvencije (Heywood 1997:10).

Heidenheimer je ločil korupcijo glede na to, kako se javnost odzove nanjo. Tako poznamo:

- tisto, ki je sprejeta in tolerirana,
- tisto, ki je široko zavračana in kritizirana ter
- tisto, ki izzove različne odzive v različnih skupinah (Heywood 1997:8).

4.3 Van Duyne - delitev korupcije glede na vlogo

Razvrščanje glede na vlogo, v kateri nastopata oba udeleženca v koruptivnem dejanju, po Van Duyneu, loči javni sektor, privatni sektor in politični sektor (Dobovšek 2001:18).

Tabela 4.1: Kategorizacija korupcije glede na sektorje

SEKTOR	Javni	Zasebni	Politični
Javni	X	X	X
Zasebni		X	X
Politični			X

Vir: Dobovšek 2001:18

Tabela nam prikazuje kategorizacijo korupcije glede na delovno okolje, v katerem se pojavlja. V posameznih sektorjih in med sektorji pa se razvijajo določene oblike korupcije, ki so značilne glede na okolje, v katerem se pojavijo. Korupcija poteka znotraj javnega sektorja, med javnim in zasebnim sektorjem, med javnim sektorjem in politiko, v zasebnem sektorju, med zasebnim sektorjem in politiko ter znotraj politike (Dobovšek 2001:18). Korupcija v politiki je namenoma ločena od korupcije javnega sektorja, saj korupcija v politiki odraža svoje lastne specifične značilnosti (Jager 2000:117). Korupcija je med javnimi uslužbenci težko prepoznavna, saj gre za zelo prikrite primere korupcije, ki na zunaj niso opazni. Javni uslužbenci ne podkupujejo z modrimi kuvertami, temveč gre za razne oblike preferiranja in dajanja uslug. Nekateri jo opredeljujejo kot bolezen, ki se širi z vrha navzdol. Više ko je državni uslužbenec na hierarhični lestvici, večja so njegova pooblastila za odločanje, s tem pa

je tudi bolj ranljiv za korupcijo. Najbolj razširjena in spoznavna je korupcija med javnimi uslužbenci in zasebniki (npr. zasebnik želi pridobiti uslugo, do katere ni upravičen ali jo želi hitreje, kot je to običajno in za to ponudi kakršnokoli obliko korupcije). V teh primerih gre sprva za manjše oblike korupcije, ki pa sčasoma lahko postanejo vedno hujše, še posebej, če pride do vpletanja uslužbencev, ki zasedajo mesta višje v hierarhični piramidi državne uprave. Korupcija postane globoko zakoreninjena takrat, ko odgovorni za nadzor in delovanje državne uprave, postanejo del koruptivnega procesa, kar pomeni, da postane v končni fazi koruptibilna celotna institucija. Korupcija med javnim sektorjem in politiki se odvija predvsem v obliki vračanja uslug na osebni ravni. Problem teh oblik korupcije je, da jih težko zajamemo v obstoječih definicijah korupcije in da jih še težje dokazujemo. Korupcija v zasebnem sektorju se najbolj odraža v gospodarstvu kot zloraba gospodarskih pogodb, kršitev poslovnih običajev za pridobitev gospodarskih koristi, preferiranje na javnih razpisih ipd. Korupcija med zasebnim sektorjem in politiko je razširjena po celem svetu (najpogostejša oblika so podkupovanja v korist stranke). Korupcija in politika sta besedi, ki sta pogosto nujno povezani. Številni avtorji se sprašujejo, ali ni politika polna nepoštenosti in korupcije? Najbolj poznane oblike takšne korupcije so razna prikrivanja in pokrivanja napak, nepotizem in podobno (Dobovšek 2001:19).

Znotraj državnih institucij pa lahko korupcijo delimo na zunanjo in notranjo, individualno in institucionalno, materialno, politično in psihično. Pod zunanjo ali eksterno korupcijo uvrščamo dejanja kot so: plačevanje storitev ali opustitev uradnih dejanj ali pa dajanje daril. Če posameznik začne podkupovati nadrejene ali podrejene, pa govorimo o notranji korupciji. Individualna korupcija omogoča veliko mero varnosti in diskretnost za vse vpletene, ker imata obe strani interes, da ne bi bili odkrite, krivda za takšen prestop leži na obeh vpletenih straneh v korupciji, zato je izredno težko zbrati dokazati krivdo dejanju. Prav zato je individualna korupcija tako pogosta. Institucionalna korupcija povzroča razpad družbenih vrednot, zato je tudi bolj nevarna. Pojav spremljajo podobni procesi v oblasti in politiki. Posledice te oblike korupcije so strah, negotovost ter prizadeta morala ljudi. Materialno podkupovanje je najbolj razširjena oblika korupcije, saj prinaša takojšnji učinek (koristi), hkrati pa je otežkočeno njeno odkrivanje. Politična korupcija v državnem sektorju je zaradi moči oblasti zgodovinsko pogojena, kljub depolitizacije državnih služb. Edina možna rešitev boja proti politizaciji je profesionalizacija dela, vendar se kljub temu politika nenehno vtika v delo državnih služb. Vse oblike korupcije imajo tudi svojo psihično stran, saj je koruptibilnost

lastnost, odvisna od osebne šibkosti (tudi finančnih težav) državnih uradnikov in moči podkupovalca (Dobovšek 2000:50).

4.4 Delitev po Jandosovi

Janar Jandosova opredeljuje tri nivoje korupcije, in sicer mikro, makro in srednji nivo (ta delitev sovpada z Jagrovo delitvijo glede na socialni položaj akterjev). Poglejmo vsako od teh oblik podrobneje. V mikro nivo uvrščamo drobna birokratska izsiljevanja, neupravičena darila v zameno za olajšave pri uradnih procesih v zdravstvu in šolstvu, v policiji in sodstvu ipd. Vključuje nižje range državnih uslužbencev, velikost podkupovanja pa je odvisna od mesečnega dohodka, ki ga prejemejo. Večina raziskav kaže, da so ljudje do te oblike korupcije tolerantni in jo jemljejo kot opravičljivo zaradi majhnih plač državnih uslužbencev, velikega bremena dela in kot zahvalo za poseben trud. Srednji nivo vključuje resna izsiljevanja s strani srednjega nivoja državnih uslužbencev, policije, lokalne avtoritete v odnosih z javnostjo, pobiranja davkov ipd. Javnost takšno obliko vedenja šteje za izredno nepošteno, saj meni, da bi morale biti ravno te osebe najbolj poštene in korektne. Makro korupcija vključuje visoko pozicionirane državne uslužbenke, državne ponudbene komisije in volilne komisije, ki sprejemajo odločitve v korist visokemu managementu nacionalnih in internacionalnih podjetij in naravnim monopolistom, v zameno za protiusluge. Makro korupcija je še vedno tabu tema. Zelo pogosto ni zajeta v protikorupcijski zakonodaji in težko je dokazati, da je bila neka odločitev sprejeta na podlagi privatnih interesov oziroma poslovnih planov (Jandosova 2000:123,126).

Makro korupcija je torej tista korupcija, do katere pride v primerih, ko država kupuje dobrine, delo ali storitve na področju javnih konstrukcij (letališča, ceste), telekomunikacij, javnih zdravstvenih zalog in drugo. Potencialna nagrada za posamezno pogodbo s pravim zmagovalcem lahko preseže zakonito življenjsko plačo, ki jo zasluži oseba, ki sprejema odločitve.

Medtem ko so druge oblike korupcije ponavadi velikokrat citirane in si vlada daje pravico za njihovo izkoreninjenje, je makro nivo korupcije še vedno tabu tema, čeprav je njen učinek ogromen. Cena se razlikuje glede na to, kaj je prejeto preko skrivnih ponudb in kaj bi lahko bilo, če bi bil proces izbire zmagovalca transparenten ter rang konkurence med 20 in 150 %. Ta raznolikost je vedno plačana s strani stranke, ki je prisiljena kupiti drage usluge ali plačati davke vseh državnih izdatkov.

Kot rezultat dobimo namesto pravične konkurence, zasnovane na ceni, kvaliteti in inovacijah, stanje, kjer korupcija vodi do tekmovanja v podkupovanju in stroškovno neučinkovitih procesih. To škodi trgu in odvrača nove investicije (Jandosova 2000:123). Prav tu je največ korupcije v politiki.

Tabela 4.2: Nivoji, glavni akterji in pomen korupcije, raziskovalne tehnike in tarče za nadaljnja dejanja

Nivo	Mikro	Srednji	Makro
akterji	splošna javnost nasproti najnižjih vladnih uslužbencev, vključujoč policijo in druge uradnike, ki posredujejo dokumente	mali in srednji poslovneži nasproti srednjim vladnim uslužbencem, cariniki, lokalne avtoritere, lokalni pogodbeni komiteji, osebje varovanja	glavni management nacionalnih in internacionalnih podjetij, naravni monopolisti nasproti glavni vladni/državni uslužbenci, državne pogodbene komisije, volilni komiteji
pomen	znesek denarja primerljiv s plačo nižjega vladnega uslužbenca, darila za individualne usluge ali olajšave	količina denarja variira v rangih od nekaj stotakov do tisoče dolarjev + provizija od pogodb, poslovnih namigov, nezakonitih licenc itd.	delež v pogodbi, delnice korporacij, elitne štipendije za otroke uslužbencev, dajanje delovnih mest, partnerstva, dostop do vladnih strok, itd.
raziskave	javnomenjske raziskave, razpravljanje skupin o točno določenih temah v različnih krogih (notarji, zdravstvo, izobraževanje, sistem blaginje)	delovne mize, študije o delovnih analizah, študije primerov, spraševanje poslovnih, okrogle mize in razprave o tem, kaj bi morali storiti za boljša pravila in sodelovanje	delovne mize in ocenitve strokovnjakov obstoječih pogodbenih procesov in kriteriji za izbiro zmagovalca, pogodbeni pogoji, lista sodelujočih; spraševanje poslovnih podjetij in organizacij, ki sodelujejo v pogodbah za vladne procedure
tarče za nadaljnja dejanja	skrbna in podrobna izdelava primernega spodbudnega sistema za gospodarstvo, pomembne obdavčitve, standarde za javne uslužbence	vse prejšnje in ukinitve nasprotij in nedovršenosti v predpisih, revizija tarifnega sistema, prepoved sodelovanja hčerinskih podjetij v pogodbah, itd.	vse prejšnje in odprava slabih povezav med vladnimi/državnimi krogi in poslovnimi krogi, prepoved vodenja poslov, dokler deluje kot državna služba

Vir: po Jandosovi 2000:126

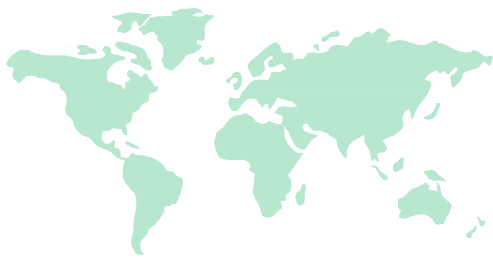
Kot vidimo, lahko korupcijo delimo glede na različne kriterije. Tako kot je težko izoblikovati popolno definicijo, ki bi zajemala vse pojavne oblike, tako je tudi težko razmejiti pojavne oblike korupcije do potankosti. Vedno se bo zgodilo, da bo posamezen avtor opredelil svojo delitev na podlagi lastnega razumevanja fenomena korupcije (enako je tudi pri samem

definiranju korupcije). Verjamem pa, da se bodo izoblikovali tudi novi načini korupcije, ki jih bo potrebno zajeti v enotno »popolno« definicijo, v kolikor bo do nje kdaj prišlo.

Če povzamemo dosedanje ugotovitve, lahko sklenemo, da delimo korupcijo na različne vrste, odvisno od tega, kakšen kriterij postavimo za osnovo. Postavljanje kriterijev je, tako kot pri oblikovanju definicije korupcije, odvisno predvsem od razumevanja fenomena korupcije. Z delitvijo korupcije na posamezne pojavne oblike pridobimo širši pogled na pojav korupcije, kar pripomore k uspešnejšemu boju proti fenomenu. Če ne ločimo posameznih oblik, ne moremo vedeti, proti čemu oziroma komu se borimo, kaj lahko storimo, koga lahko prosimo za pomoč in podobno.

Seveda pa ima podrobna delitev lahko tudi slabe strani. Prenatančna razdelitev povzroči nemalokrat zmedo. Posamezna oblika korupcije je tako zavzeta v različnih klasifikacijah in včasih kar ne veš, kam bi jo uvrstil. Tako lahko, na primer, politično korupcijo zasledimo pri razdelitvah glede na obliko v javnem sektorju, glede na socialni položaj akterjev (to je v visoki ravni korupcije), glede na vlogo udeleženca v korupciji (po Van Duynu), znotraj državnih institucij in podobno. Kako torej vedeti, katera opredelitev je bolj natančna in katera manj. Zato moramo biti pri opredelitvah še posebej pazljivi, da resnično upoštevamo ustrezen kriterij.

V nadaljevanju se bom osredotočila na opredelitev pojma funkcionar na podlagi določb slovenske zakonodaje.



FUNKCIONAR



5 FUNKCIONAR

V tem poglavju se osredotočam predvsem na zakonsko opredelitev pojma funkcionar. Zakon o preprečevanju korupcije uvodoma našteje kdo vse je funkcionar, pri čemer ne podaja pojasnitve posamezne vrste funkcionarja. Za ponazoritev koga točno lahko štejemo za funkcionarja je pomembna tudi interpretacija primarnih virov, zakonov, poslovnikov in drugih aktov, ki urejajo posamezna področja funkcionarjev, opredeljenih skladno z obstoječim zakonom o preprečevanju korupcije.

Drugi člen Konvencije Združenih narodov proti korupciji (United Nations Convention against corruption), ki bo stopila v veljavo 14. decembra 2005, opredeljuje javne funkcionarje (ang. Public official) kot:

- vsako osebo, ki ima zakonodajno, izvršilno, administrativno ali sodno oblast, ne glede na to ali je voljena ali imenovana, s stalnim ali začasnim položajem, plačana ali neplačana;
- vsaka druga oseba, ki izvaja javno funkcijo (vključno z javnimi agencijami ali javnimi podjetji) ali oseba, ki zagotavlja javne storitve, kot so definirane z notranjimi zakoni držav podpisnic;
- vsaka druga oseba, ki je po notranjem pravu države podpisnice opredeljena kot javni funkcionar (Konvencija Združenih narodov proti korupciji, 2. člen).

5.1 Zakonska opredelitev pojma funkcionar

Funkcionar je oseba, ki izvaja določene funkcije. To je najensotavnejša definicija, ki jo lahko podam. Funkcionar je torej oseba, ki ji je zaupana določena funkcija, ali na državni ali na lokalni ravni. V skladu s funkcijo, ki mu pripada, mora izvrševati točno določene naloge.

Zakon o funkcionarjih v državnih organih (Uradni list RS, št.30/90, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 18/94) v prvem členu opredeljuje funkcionarje kot

osebe, ki jih na funkcijo volijo skupščine družbenopolitičnih skupnosti, predsednik in člani predsedstva Republike Slovenije in delegati v zborih skupščin družbenopolitičnih skupnosti, kakor tudi funkcionarji pravosodnih organov, ki jih imenujejo skupščine družbenopolitičnih skupnosti, funkcionarji družbenega pravobranilca samoupravljanja, namestniki republiških sekretarjev ter generalni sekretarji Predsedstva Republike Slovenije, Skupščine Republike Slovenije, Ustavnega sodišča

Republike Slovenije in Izvršnega sveta Skupščine Republike Slovenije (Zakon o funkcionarjih v državnih organih, 1. člen).

Funkcionarji so opredeljeni tudi v Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št.115/03), in sicer kot:

- osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje svoje funkcije s splošnimi volitvami,
- osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje izvršilne in sodne oblasti z izvolitvijo ali imenovanjem v Državnem zboru RS ali predstavniškem telesu lokalne skupnosti ter
- druge osebe, ki jih v skladu z zakonom za funkcionarje izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, 3. točka 1. člena).

Četrta točka prvega člena Zakona o javnih uslužbencih določa, da funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci (Zakon o javnih uslužbencih, 4. točka 1. člena).

Občinski funkcionarji so člani občinskega sveta, župan in podžupan občine. Svojo funkcijo opravljajo nepoklicno, razen župana, ki se lahko odloči za poklicno opravljanje svoje funkcije (Zakon o lokalni samoupravi, 34.a člen).

Funkcionar je torej oseba, ki pridobi mandat za opravljanje funkcije bodisi na podlagi volitev ali na podlagi imenovanja. Za obravnavano tematiko diplomskega dela je pomembna opredelitev funkcionarja, kot jo pozna obstoječi Zakon o preprečevanju korupcije.

5.2 Funkcionar po Zakonu o preprečevanju korupcije

Funkcionarji so

poslanci, člani državnega sveta, predsednik republike, predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, sodniki ustavnega sodišča, sodniki, državni tožilci, guverner Banke Slovenije, varuh človekovih pravic, funkcionarji v službah državnega zbora, državnega sveta in predsednika republike, funkcionarji v vladi, funkcionarji v službah ustavnega sodišča, funkcionarji v računskem sodišču, Banki Slovenije in pri varuhu človekovih pravic, funkcionarji v drugih državnih organih in funkcionarji samoupravnih lokalnih skupnosti (Zakon o preprečevanju korupcije, prva alineja 2. člena).

Poglejmo opredelitve nekaterih vrst funkcionarjev.

Poslanci

Ustava Republike Slovenije opredeljuje poslance kot predstavnike vsega ljudstva, ki niso vezani na kakršnakoli navodila (Ustava RS, 82. člen). Zanje velja načelo nezdružljivosti, kar pomeni, da ne smejo poleg poslanske funkcije opravljati druge funkcije. Poslanec je tako poklicni politik, ki se mora posvečati parlamentarnemu delu, zato ne sme opravljati še drugih poklicnih funkcij in del (Kaučič in Grad 1999:217).

Funkcionarji v službah državnega zbora

Parlament svojih funkcij ne more izvajati brez ustreznih služb, ki mu zagotavljajo strokovno, administrativno in tehnično podporo. Službe državnega zbora so sestavljene iz več organizacijskih enot. Službe pri poslanskih skupinah, službe v kabinetu, sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve so neposredno vezane na predsednika državnega zbora, sekretariat državnega zbora, raziskovalni sektor, informacijsko-dokumentacijski sektor in operativno-tehnični sektor pa so vezani na generalnega sekretarja. Urad generalnega sekretarja in oddelek za informiranje pa sta organizacijski enoti neposredno vezani na generalnega sekretarja (Grad 2000:194).

Službe državnega zbora vodi generalni sekretar državnega zbora, ki ima pristojnost predstojnika državnega organa (Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora, 14. člen). Lahko ima tudi svojega namestnika (Grad 2000:193).

Predstojnik pa je skladno z deveto točko 6. člena Zakona o javnih uslužbencih »oseba, ki vodi delo državnega organa oziroma uprave lokalne skupnosti« (Zakon o javnih uslužbencih, deveta točka 6. člena).

Generalni sekretar je imenovan s strani državnega zbora, vendar njegova funkcija ni politična, saj se ne voli izmed poslancev. Njegova mandatna doba je vezana na mandatno dobo državnega zbora (Grad 2000:189).

Člani državnega sveta

Člani državnega sveta so zastopniki socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov (Zakon o državnem svetu, 2005, 1. člen).

Državni svet sestavljajo štirje predstavniki delodajalcev, štirje predstavniki delojemalcev, štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov

negospodarskih dejavnosti in dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov (Ustava RS, 96. člen). Člani državnega sveta opravljajo svojo funkcijo častno, zastopajo posebne interese svoje interesne skupine (Kaučič in Grad 1999:219), razen predsednika državnega sveta, ki svojo funkcijo opravlja poklicno (Poslovník državnega sveta, prvi odstavek 100. člena).

Vsi opredeljeni predstavniki državnega sveta so člani državnega sveta, torej po zakonu o preprečevanju korupcije funkcionarji.

Funkcionarji v službah državnega sveta

Služba državnega sveta opravlja strokovne, administrativne in druge naloge, ki se nanašajo na delo državnega sveta, njegovih delovnih teles, interesnih skupin in državnih svetnikov (Sklep o organizaciji in delu službe Državnega sveta Republike Slovenije, 7. člen) v naslednjih notranjih organizacijskih enotah:

- Sekretariatu državnega sveta,
- Pravni službi državnega sveta,
- Pisarni predsednika državnega sveta in
- Finančno - računovodski službi (Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službi Državnega sveta Republike Slovenije, 12. člen).

Službo državnega sveta vodi sekretar državnega sveta, ki je tudi vodja sekretariata državnega sveta. Glede delovnih razmerij v službi državnega sveta ima pravice in dolžnosti predstojnika v skladu z zakonom, razen če zakon, ta sklep ali drug splošni akt ne določajo drugače (Sklep o organizaciji in delu službe Državnega sveta Republike Slovenije, 10. člen).

Notranje organizacijske enote vodijo vodje, ki so za svoje delo in delo notranje organizacijske enote, ki jo vodijo, neposredno odgovorni sekretarju državnega sveta. Vodja notranje organizacijske enote opravlja svoje delo na uradniškem delovnem mestu (Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službi Državnega sveta Republike Slovenije, 4. člen); torej niso funkcionarji.

Predsednik republike

Predsednik Republike Slovenije predstavlja Republiko Slovenijo in je vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil (Ustava RS, 102. člen).

Funkcionarji v službah predsednika republike

Predsednik republike organizira službe v uradu predsednika republike. Vanje so vključeni generalni sekretar, njegov namestnik, šef kabineta in svetovalci, imenovani s strani predsednika republike ter druge službe za strokovne in organizacijske naloge (Kaučič in Grad 1999:254). Za generalnega sekretarja, namestnika generalnega sekretarja, šefa kabineta in svetovalce predsednika republike se uporabljajo določbe zakona o funkcionarjih v državnih organih (Zakon o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike, 9. člen). Torej so funkcionarji.

Zaposleni, ki skrbijo za druge strokovne in tehnične naloge v službah predsednika republike pa imajo položaj in pravice javnih uslužbencev (Zakon o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike, 10. člen).

Predsednik vlade in ministri

Predsednik vlade in ministri (resorni in tisti brez resorjev) so tisti, ki sestavljajo vlado Republike Slovenije. Predsednik vlade »vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov, predstavlja vlado ter sklicuje in vodi njene seje« (Zakon o vladi, 14. člen). Pri delu mu lahko pomaga podpredsednik vlade, ki ga določi izmed ministrov sam predsednik vlade (Grad 2000:283). Minister skladno s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v sestavi, nadzoruje delo ministrstva in organov v sestavi, izdaja akte in druge predpise ter opravlja druge naloge (Kaučič in Grad 1999:264) (Zakon o vladi, 16. člen). Ministri so po svoji funkciji člani vlade in predstojniki upravnih organov (Grad 2000:283).

Vlado sestavljajo ministrice ali ministri za finance, gospodarstvo, visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, zdravstvo, notranje zadeve, zunanje zadeve, pravosodje, javno upravo, delo, družino in socialne zadeve, promet, kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, okolje in prostor, kulturo, šolstvo in šport ter obrambo. Vlada ima lahko tudi največ dva ministra brez resorja, ki pomagata predsedniku vlade pri usklajevanju dela ministrov oziroma ministrstev na podlagi pooblastil prejetih od predsednika vlade (Zakon o vladi, 8. člen).

Funkcionarji v vladi

Vlada ustanavlja vladne službe za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri svojem delovanju in usklajevanju dela ministrstev. Vladno službo vodi minister brez resorja, državni

sekretar ali direktor. Direktor je odgovoren predsedniku vlade, ministru ali generalnemu sekretarju vlade (Zakon o vladi, 25. člen).

Vlada ustanovi urad predsednika vlade z namenom opravljanja koordinacijskih in strokovnih nalog. Urad vodi generalni sekretar vlade, ki ga imenuje in razrešuje vlada na predlog predsednika vlade (Grad 2000:293).

Strokovno pomoč vladi na nekaterih njenih področjih dela nudijo Služba vlade za zakonodajo, Služba vlade za reformo lokalne samouprave, Slovenska obveščevalno-varnostna agencija, Urad vlade za informiranje, Kadrovska služba in druge. Prvi dve službi sta odgovorni predsedniku vlade in vladi, ostale pa so neposredno vezane na generalnega sekretarja. Za organizacijske, tehnične in druge naloge pa lahko vlada ustanovi servise, centre in druge oblike služb. Predstojnike vseh služb imenuje in razrešuje vlada (Grad 2000:294).

Vlada je ustanovila generalni sekretariat, kjer se opravljajo organizacijske, strokovne in tehnične naloge. Delo vodi generalni sekretar, ki ima enake pravice, dolžnosti in pooblastila, ki jih ima po zakonu ali drugem predpisu minister pri vodenju ministrstva. Vlada na njegov predlog imenuje namestnika generalnega sekretarja (Sklep o Generalnem sekretariatu Vlade Republike Slovenije, 2. in 4. člen).

Kot vladna služba deluje tudi kabinet predsednika vlade. Predstojnika kabineta imenuje in razreši predsednik vlade, kjer se za postopek njegove izbire ne uporabljajo določbe zakona o javnih uslužbencih (Zakon o vladi, 25. člen).

Zakon o vladi določa, da se za področje urejanja pravic državnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev ter predstojnikov vladnih služb določbe zakona o funkcionarjih v državnih organih. Generalni sekretar vlade, predstojnik organa v sestavi ministrstva ter predstojnik vladne službe, ki jim funkcija preneha, morajo opravljati tekoče posle do imenovanja novega funkcionarja (Zakon o vladi, 32. člen).

Delo organov v sestavi ministrstva vodijo predstojniki teh organov, ki so po položaju izenačeni z državnimi sekretarji. Ravno tako jih imenuje in razrešuje vlada na predlog ministra, ki so mu odgovorni (Grad 2000:283).

Funkcionarji v vladi so tako generalni sekretar vlade, državni sekretarji, predstojniki vladne službe in predstojniki organov v sestavi ministrstva, prav tako predsednik vlade in ministri.

Državni sekretarji

Državni sekretarji so osebe, ki v okviru ministrstva vodijo strokovno delo na širših zaokroženih področjih, pomagajo predsedniku vlade ali ministru brez resorja pri opravljanju funkcije. Imenuje jih vlada na predlog predsednika vlade ali ministra brez resorja, pri čemer lahko ima minister brez resorja največ enega državnega sekretarja (Zakon o vladi, 24. člen). Zakonsko je položaj državnega sekretarja dokaj nejasen in nedorečen. Jasno je, da ni član vlade, zato bi ga lahko šteli za visokega državnega uradnika. Na drugi strani pa le-ta deloma sledi usodi vlade (z nastopom novega ministra mora državni sekretar novemu ministru ponuditi svoj odstop), zato bi ga lahko šteli v krog članov vlade v širšem pomenu in obsegu (Kaučič in Grad 1999:264).

Sodniki ustavnega sodišča

Ustavno sodstvo lahko opredelimo v ožjem pomenu kot sodno kontrolo ustavnosti in zakonitosti predpisov, v širšem pa tudi kot sodno reševanje drugih vprašanj ustavnopravnega pomena (na primer ustavne pritožbe, spori o pristojnosti) (Kaučič in Grad 1999:303).

V Republiki Sloveniji je ustavno sodišče najvišji organ sodne oblasti, ki varuje ustavnost in zakonitost ter človekove pravice in temeljne svoboščine. Je samostojen in neodvisen državni organ, ki ga vodi devet sodnikov, imenovani sodniki ustavnega sodišča (Kaučič in Grad 1999:306).

Funkcionarji v službah ustavnega sodišča

Ustavno sodišče ima sekretariat. Sestavljajo ga strokovna služba, služba za analize in mednarodno sodelovanje, služba za dokumentacijo in informatiko, glavna pisarna in služba za splošne in finančne zadeve (Poslovnik ustavnega sodišča, 1. odstavek 13. člena). Delo služb sekretariata vodi generalni sekretar, ki ima položaj predstojnika državnega organa in je za svoje delo odgovoren predsedniku in ustavnim sodnikom. Generalnega sekretarja v njegovi odsotnosti nadomešča namestnik generalnega sekretarja, ki ga imenuje Ustavno sodišče na predlog generalnega sekretarja (Poslovnik ustavnega sodišča, 14. člen).

V strokovni službi svetovalci pripravljajo poročila, osnutke odločb, sklepov in mnenj ter opravljajo druge naloge določene s poslovnikom. Službo za analize in mednarodno sodelovanje ter službo za dokumentacijo in informatiko neposredno vodita predstojnika službe, ki ju na predlog generalnega sekretarja imenuje ustavno sodišče. Glavno pisarno vodi vodja glavne pisarne, službo za splošne in finančne zadeve pa direktor, ki ima položaj

predstojnika državnega organa. Imenuje in razrešuje ga ustavno sodišče (Poslovnik ustavnega sodišča, 16.-21. člen).

Za urejanje področja pravic sekretarja državnega sodišča se smiselno uporabljajo določbe o pravicah za funkcionarje v državnih organih, za pravice direktorja ustavnega sodišča in svetovalcev pa predpisi, ki urejajo pravice delavcev v državnih organih (Zakon o ustavnem sodišču, 79. člen).

Sodniki

Sodnik je nosilec sodne oblasti, ki sodno funkcijo opravlja neposredno, trajno in poklicno (Kaučič in Grad 1999:291,295,296). Voljen je s strani državnega zbora na predlog sodnega sveta (Ustava RS, 130. člen). Sodniško funkcijo opravlja na sodišču, za katerega je kandidiral, in na sodniškem mestu, za katerega je bil izvoljen oziroma imenovan (Zakon o sodiščih, 36. člen), kjer ločimo okrajne, okrožne, višje in vrhovne sodnike (Zakon o sodiščih).

Državni tožilci

Državno tožilstvo je držani organ, ki v imenu države izvaja kazenski pregon (Kaučič in Grad 1999:298).

Državni tožilec opravlja svojo funkcijo trajno pri državnem tožilstvu. Funkcija državnega tožilca je trajna. (Zakon o državnem tožilstvu, 3. člen).

Njegove naloge so:

- vlaganje in zastopanje kazenskih obtožb,
- vlaganje predlogov za pregon in pravna sredstva v zadevah prekrškov, če tako določa zakon in
- vlaganje procesnih aktov v civilnih in drugih sodnih postopkih ter v upravnih postopkih, če tako določa zakon (Zakon o državnem tožilstvu, 2. člen).

Guverner Banke Slovenije

Centralna Banka Slovenije je sestavljena iz sveta Banke Slovenije in guvernerja Banke Slovenije. Njena temeljna naloga je skrb za stabilnost valute in splošno likvidnost plačevanja v državi kot tudi v tujini. Guverner banke je hkrati predsednik sveta banke. Organizira delo banke ter jo zastopa in vodi njeno poslovanje (Kaučič in Grad 1999:364). Na predlog predsednika Republike Slovenije ga imenuje Državni zbor za šest let z možnostjo ponovnega imenovanja (Zakon o Banki Slovenije, 35. člen).

Funkcionarji v Banki Slovenije

Svet Banke Slovenije sestavlja devet članov, guverner, štirje viceguvernerji in štirje člani. Viceguvernerje in člane Sveta za dobo šestih let z možnostjo ponovnega imenovanja na predlog predsednika republike imenuje državni zbor (Zakon o Banki Slovenije, prva točka 30. člena in 36. člen).

Varuh človekovih pravic

Ombudsman ali varuh človekovih pravic je splošen izraz za »institucijo, ki varuje in zastopa posameznika v sporu z organi, ki izvajajo javna pooblastila« (Kaučič in Grad 1999:153). Prvič se je uveljavil leta 1713 na Švedskem, kjer je nadzoroval delo upravnih uslužbencev, kasneje pa kor poseben organ parlamenta, ki je bil pristojen za nadzor nad delom celotne uprave (Kaučič in Grad 1999:153). Uveljavitev ombudsmana se je razširila tudi v druge države, tudi v Slovenijo (ustanovljen z zakonom o varuhu človekovih pravic iz leta 1993 (Kaučič in Grad 1999:153)).

Slovenska ustava določa, da je ombudsman varuh človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do državnih organov, organov lokalne samouprave in nosilcev javnih pooblastil (Ustava RS, 159. člen). Varuha človekovih pravic izvoli državni zbor na predlog predsednika republike (Zakon o varuhu človekovih pravic, 2. člen). Varuh je neodvisen in samostojen v razmerju do vlade in ministrov, v primeru reševanja konkretnih zadev pa tudi do državnega zbora (Kaučič in Grad 1999:154). Varuh ima najmanj dva in največ štiri namestnike, ki jih na njegov predlog imenuje državni zbor (Zakon o varuhu človekovih pravic, 15. člen).

Funkcionarji pri varuhu človekovih pravic

Pri varuhu je ustanovljen Urad varuha človekovih pravic, ki ga vodi generalni sekretar (Poslovník varuha človekovih pravic, 9. člen). Za generalnega sekretarja varuha se uporabljajo določbe zakona o funkcionarjih v državnih organih, zato ga lahko imenujemo, skladno z zakonom o preprečevanju korupcije, za funkcionarja v službi pri varuhu človekovih pravic (Zakon o varuhu človekovih pravic, 54. člen).

Urad sestavljajo kabinet varuha, služba generalnega sekretarja in strokovna služba varuha. Kabinet varuha opravlja administrativno-tehnične, informacijske in druge naloge. Služba generalnega sekretariata deluje na organizacijskem, upravnem, pravnem, materialnem, finančnem in kadrovske področju, strokovna služba pa izvaja strokovne naloge (Poslovník varuha človekovih pravic, 9. člen).

Funkcionarji v računskem sodišču

Računsko sodišče ima naloge nadzora državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji. Temelji na neodvisnosti in samostojnosti delovanja. Ima devet članov, od tega enega predsednika, dva namestnika predsednika. Na predlog predsednika republike jih s tajnim glasovanjem in z večino glasov vseh poslancev imenuje državni zbor (Kaučič in Grad 1999:362). Predsednik računskega sodišča zastopa in predstavlja računsko sodišče, je hkrati generalni državni revizor in predstojnik računskega sodišča (Zakon o računskem sodišču, prvi odstavek 12. člena). Računsko sodišče ima lahko največ šest vrhovnih državnih revizorjev, ki jih z odločbo imenuje in razreši predsednik sodišča (Zakon o računskem sodišču, 14. člen) ter sekretarja, ki ga prav tako z odločbo imenuje in razreši predsednik sodišča (Zakon o računskem sodišču, 15. člen).

Funkcionarji so torej člani računskega sodišča, vrhovni državni revizorji in sekretar računskega sodišča (Zakon o računskem sodišču, 33.-35. člen).

Funkcionarji samoupravnih lokalnih skupnosti

Lokalna skupnost je opredeljena kot družbena skupnost na določenem območju, ponavadi na območju enega ali več med seboj povezanih naselij. Je naravna življenjska skupnost, nastala z naselitvijo ljudi na določenem območju (Kaučič in Grad 1999:321).

Samoupravna lokalna skupnost, ki samostojno opravlja naloge lokalnih zadev javnega pomena, je občina (Kaučič in Grad 1999:330-331).

Lokalna samoprava ima organe, ki so podobni državnim organom po svojem položaju in tudi nalogah (Grad 1998:38). Zakon o lokalni samoupravi določa za organe občine občinski svet, župana in nadzorni odbor. Občinski svet je predstavniško telo občine, ki ga volijo prebivalci na štiri leta. Odloča o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine (Kaučič in Grad 1999:334). Člani občinskega sveta praviloma opravljajo svojo funkcijo nepoklicno, lahko pa se z občinskim statutom določi tudi drugače (Grad 1998:124). Župan je individualni organ, ki vodi občinsko upravo, predstavlja in zastopa občino. Je varuh zakonitosti delovanja občinske uprave. Občina lahko ima tudi podžupana, ki ga imenuje občinski svet izmed svojih članov na županov predlog. Podžupan pomaga županu pri delu in ga, ko je potrebno nadomešča (Kaučič in Grad 1999:337). Nadzorni odbor pa je poseben občinski organ, katerega naloga je nadzor nad finančnim poslovanjem občine. Člani nadzornega odbora funkcijo opravljajo nepoklicno

(Grad 1998:129). 34. člen zakona o lokalni samoupravi določa, da so člani občinskega sveta, župan in podžupan občine, občinski funkcionarji (Zakon o lokalni samoupravi, 34. člen).

Funkcionarji v drugih državnih organih (nekateri primeri)

Državni organi so stalne institucije, katerih naloge opravljajo fizične osebe, ki so lahko nosilci političnih funkcij ali državni uslužbenci. Bistveni elementi državnega organa so osebe, ki opravljajo naloge dežavnega organa, pooblastila organa in materialna sredstva, ki jih potrebuje za svoje delovanje (Grad 2000:49).

Državni organi so organi državne uprave (ministrstvo, organ v sestavi ministrstva, vladna služba in upravna enota) in drugi državni organi (Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, pravosodni organ in drugi državni organi, ki niso organi državne uprave). Pravosodni organ predstavlja sodišče, državno tožilstvo, državno pravobranilstvo in samostojni organ za odločanje o prekrških (Zakon o javnih uslužbencih, druga in tretja točka 6. člena).

Upravni organi, ki opravljajo upravne naloge so ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote. Organ v sestavi ministrstva se ustanovi z namenom specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog (Zakon o državni upravi, 14. člen). Organ v sestavi vodi direktor, ki ima položaj predstojnika organa v sestavi in je imenovan v skladu z zakonom o javnih uslužbencih (Zakon o državnih organih, 22. člen).

Upravna enota se ustanovi z namenom opravljanja nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno (Zakon o državni upravi, 14. člen). Odločajo na prvi stopnji o upravnih stvareh iz državne pristojnosti ter opravljajo druge naloge določene z zakoni, ki urejajo posamezna področja (Zakon o državni upravi, 44. člen). Vodi jo načelnik upravne enote, ki ga imenuje minister, pristojen za upravo (Zakon o javnih uslužbencih, druga točka 82. člena). Načelnik upravne enote tako

predstavlja upravno enoto, izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam, opravlja druge

organizacijske naloge v zvezi z delovanjem upravne enote, odloča o pravicah ter dolžnostih in delovnih razmerjih delavcev v upravni enoti in o drugih kadrovskih vprašanjih ter skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote (Zakon o državni upravi, 47. člen).

Državno pravobranilstvo je samostojen državni organ, ki pred sodišči zastopa državo, njene organe in upravne organizacije v sestavi pred sodišči (Zakon o državnem pravobranilstvu, 2. in 7. člen). Naloge opravljajo generalni državni pravobranilec in državni pravobranilci, za katere se uporabljajo določbe zakona, ki urejajo pravice in dolžnosti sodnikov ter pomočniki pravobranilca, za katerega se uporabljajo določbe za državne pravobranilce (Zakon o državnem pravobranilstvu, 3. člen).

Generalnega državnega pravobranilca imenuje državni zbor na predlog vlade izmed državnih pravobranilcev za do šestih let in možnostjo ponovnega imenovanja. Državnega pravobranilca in pomočnika državnega pravobranilca po predhodnem mnenju imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za pravosodje, za obdobje osmih let z možnostjo ponovnega imenovanja (Zakon o državnem pravobranilstvu, 29. člen).

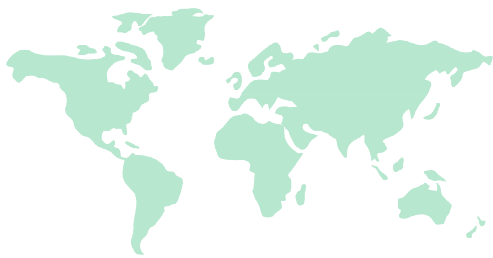
O prekrških odločajo sodišča (okrajna sodišča, kot sodišča za prekrške prve stopnje in višja sodišča kot sodišča za prekrške druge stopnje) in prekrškovni organi, ki so upravni in drugi državni organi in nosilci javnih pooblastil, ki izvajajo nadzor nad izvrševanjem zakonov in uredb, s katerimi so določeni prekrški, in tudi organi samoupravnih lokalnih skupnosti, ki so pooblaščani za odločanje o prekrških (Zakon o prekrških, 45. člen in 208. člen).

Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja oziroma informacijski pooblaščenec, kot se imenuje skladno z novim zakonom o informacijskem pooblaščenju z dne 30. novembra, je samostojen državni organ, pristojen za odločanje o pritožbi zoper odločbo, s katero je organ zavrgel ali zavrnil zahtevo za dostop do informacij javnega značaja. Imenuje ga državni zbor na predlog predsednika republike za dobo petih let in možnostjo ponovnega imenovanja. Ima status državnega funkcionarja (Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, 28. in 29. člen) (Zakon o informacijskem pooblaščenju, 2. in 6. člen).

Opredelitev pojma funkcionar se na prvi pogled zdi sila enostavna, vendar kmalu ugotovimo, da pojem funkcionar kot tak v strokovni javnosti ni opredeljen. Opredelitev funkcionarja je

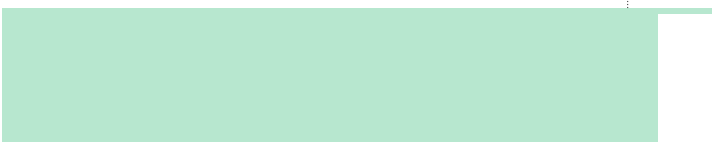
tako moč zaslediti v zakonodaji, ki ureja ta področja. Zakonodaja je na področju opredelitve, koga lahko uvrščamo med funkcionarje, zapletena. Pregled zakonodaje je otežen zaradi laičnosti in nezadostne strokovne podkrepjenosti na določenih področjih. Opredelitev funkcionarja v obstoječem zakonu o preprečevanju korupcije in zakonu o funkcionarjih v državnih organih je jasno opredeljena. Problem se pojavi pri razčlenitvi in opredelitvi posamezne vrste funkcionarja, predvsem zaradi obsežnosti in raznolikosti zakonodaje, ki ureja omenjeno področje. Veliko časa vzame pregled posameznih zakonov, poslovnikov, aktov in drugih pravnih virov, na podlagi katerih lahko opredelimo funkcionarje.

Z namenom preverjanja hipotez je potrebna tudi opredelitev nalog Komisije za preprečevanje korupcije, njenega nastanka in nalog. Osrednji del diplomskega dela predstavlja ena izmed nalog komisije, to je naloga zagotavljanja uresničevanja določb o nezdržljivosti funkcij.



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE

KORUPCIJE



6 KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

Organi specializirani za boj proti korupciji so večinoma ustanovljeni v prelomnih obdobjih, postrevolucionarnih stanjih, stanjih neposredno po volitvah, kot tudi v obdobju prevzema oblasti s strani določene politične opcije. Za ustanovitev takšnih organov lahko navedemo dva razloga. Prvi razlog je ta, da je potrebno počistiti s prejšnjo skorumpirano oblastno strukturo; drugi pa, da mora nova oblast dokazati, da bo bolj poštena kot stara (Dobovšek in Minič 2005:20-21).

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju Komisija) je samostojni organ, ki se ukvarja s proučevanjem pojava korupcije v Republiki Sloveniji. Komisija je pomemben pridobitek družbe, saj je na ta način omogočeno boljše proučevanje področja korupcije. Še več, civilna družba je na ta način pridobila občutek, da se nekaj spreminja, da se situacija lahko izboljša, kot tudi, da bo na ta način zagotovljeno boljše obveščanje.

6.1 Urad za preprečevanje korupcije

Urad za preprečevanje korupcije je predhodnik Komisije za preprečevanje korupcije. Urad je bil ustanovljen na podlagi priporočila skupine držav proti korupciji pri Svetu Evrope – GRECO z dne 15.12.2000. GRECO je v poročilu izpostavila problem, da v Sloveniji ni bilo ustanovljenega nobenega organa, ki bi se ukvarjal samo s korupcijo ali organ, ki bi koordiniral protikorupcijske aktivnosti. Sloveniji je priporočila ustanovitev takšnega organa (Dobovšek in Minič 2005:20).

Urad za preprečevanje korupcije je bil tako ustanovljen s sklepom Vlade Republike Slovenije z dne 13. julija 2001. Vlada je določila delovno področje in organizacijo urada. Urad je bil oblikovan kot »samostojna strokovna služba Vlade Republike Slovenije za preprečevanje in analiziranje korupcije, pripravo in uresničevanje protikorupcijske strategije in usklajevanje aktivnosti drugih pristojnih organov na tem področju« (Dobovšek in Minič 2005:20).

Urad za preprečevanje korupcije je tako deloval nemoteno le na strokovnem, znanstvenem, akademskem področju. Pripravljala je lahko predloge, usklajevala strokovne dejavnosti pri pripravi zakonodaje s področja preprečevanja korupcije, kar pomeni, da je lahko prevzel

iniciativo pri pripravi krovnega zakona s področja preprečevanja korupcije (Penko v Dobovšek in Minič 2005:21-22).

V sklepu vlade je bilo jasno določeno, da ima Urad za preprečevanje korupcije le prehodno naravo, katere naloga je sestava protikorupcijskega zakona in protikorupcijske strategije v Sloveniji (Kos 2005:277).

6.2 Komisija za preprečevanje korupcije

Urad za preprečevanje korupcije je bil ukinjen z Zakonom o preprečevanju korupcije, sprejetim 19.12.2004. Urad je tako nadomestil samostojni državni organ, Komisija za preprečevanje korupcije. Komisijo sestavljajo predsednik ali predsednica, namestnik predsednika ali predsednice in trije člani ali članice, imenovani s strani Državnega zbora Republike Slovenije. Komisija odloča kot kolegijski organ. Na njeno zahtevo morajo državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblasti predložiti vse podatke potrebne za opravljanje njenih nalog, kot tudi omogočiti vpogled v ustrezno dokumentacijo (Dobovšek in Minič 2005:22).

Komisija mora Državnemu zboru Republike Slovenije enkrat letno poročati o svojem delu, in sicer najkasneje do 31. maja za preteklo leto. Državni zbor z ustanovitvijo Komisije državnega zbora izvaja neposredni nadzor nad izvajanjem nalog komisije, povezanih z nezdržljivostjo, omejitvah pri darilih in poslovanju, kot tudi nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev. Komisija državnega zbora je pristojna tudi za nadzor nad premoženjskim stanjem predsednika, namestnika predsednika in članov Komisije za preprečevanje korupcije (Zakon o preprečevanju korupcije, 13.-15. člen).

Na podlagi določb zakona je tako moč ugotoviti, da so funkcionarji nadzorovani s strani Komisije za preprečevanje korupcije, medtem ko je sama Komisija podvržena neposrednemu nadzoru Komisije državnega zbora. To nakazuje na učinkovito rešitev nadzora nad celotnim delovanjem, tako delovanjem funkcionarjev kot tudi tistih, ki jih nadzorujejo. Govorimo lahko o tem, da nadzirani nadzoruje nadzornika.

6.3 Notranje organizacijska oblika Komisije za preprečevanje korupcije

S Pravilnikom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Komisiji za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju Pravilnik o notranji organizaciji), ki je bil sprejet 13. oktobra 2004, je natančneje določena sestava Komisije. Z namenom opravljanja nalog Komisije so oblikovani trije sektorji, in sicer sektor za preprečevanje konflikta interesov, sektor za integriteto in sektor za preventivo (Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Komisiji za preprečevanje korupcije, 4. člen). Delo sektorjev vodijo vodje sektorjev (Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Komisiji za preprečevanje korupcije, 11. člen).

Sektor za preprečevanje konflikta interesov je tisti, ki se ukvarja z nalogami s področja nadzora nad premoženjskim stanjem funkcionarjev, nezdržljivosti funkcij, omejitve poslovanja in z nalogami urejanja področja daril (Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Komisiji za preprečevanje korupcije, 5. člen).

Sektor za preventivo se ukvarja predvsem z zakonodajo (priprava akcijskih načrtov, sprememb Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, priprava izhodišč za kodekse etik ravnanja in podobno) in s sprejemanjem prijav o sumih kaznivih dejanjih (Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Komisiji za preprečevanje korupcije, 7. člen).

Nekatere izmed nalog sektorja za integriteto so dajanje smernic za izdelavo načrtov integritete, izobraževanje, nudenje pomoči in svetovanje na področju izdelave načrtov integritete (Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Komisiji za preprečevanje korupcije, 6. člen).

Kaj je načrt integritete?

Pojem integritete je različno razumljen. Beseda »integriteta« je latinskega izvora (lat. *Integritas*) in pomeni popolnost, neobrnjenost, skladnost, nedeljivost, poštenost, stalnost, čistočo duše, enotnost. Je pojem, ki pomeni ravno nasprotno od moralne perverzности, pokupljivosti, pokvarjenosti in korupcije (Dobovšek in Kordež 2005:288).

Oseba z integriteto je tako oseba, ki se samostojno oziroma svobodno vede, ravna skladno s svojimi moralnimi vrlinami in vrednotami (Dobovšek in Kordež 2005:288).

Delatre opredeli integriteto kot »stalno naravnost, pripravljenost, odločnost in vzpostavljeno navado, da človek ravna prav, četudi ni nikogar, ki bi ga v to primoral, razen njega samega« (Delatre, citiran v Dobovšek in Kordež 2005:288-289).

Integriteta je torej najbolj zaželena oblika posameznika ali neke organizacije ter pomeni upoštevanje pravil in norm, ki urejajo področje njihovega delovanja (Dobovšek in Kordež 2005:289).

Načrt integritete je ena izmed modernejših metod vzpostavljanja legalne, etične in poklicne kakovosti dela v različnih vladnih in nevladnih organizacijah. Delovanje z načrti integritete je eden izmed temeljev, določenih v Slovenski nacionalni strategiji proti korupciji (Dobovšek in Kordež 2005:295). Njihova vloga je preprečevanje krnitve integritete, do katere pride takrat, ko se znotraj organizacije pojavi kršitev pravil ali nesprejemljivo obnašanje v obliki neupravičene uporabe službenih vozil, klientalizma, nepotizma in podobno. Načrti integritete so tako instrumenti za obveščanje o šibkih točkah delovanja organizacije oziroma o ranljivosti izpostavljenosti organizacije pojavu korupcije (Dobovšek in Kordež 2005, 296).

Načrt integritete je v Zakonu o preprečevanju korupcije opredeljen kot »ukrepi pravne in dejanske narave, ki odpravljajo in preprečujejo možnost za nastanek in razvoj korupcije v organu« (Zakon o preprečevanju korupcije, prvi odstavek 40. člena). Vsebuje oceno korupcijske izpostavljenosti institucije, podatke o osebi, ki je odgovorna za načrt integritete, opis delovnega procesa in načina odločanja z opredelitvijo izpostavljenih nalog, preventivne ukrepe zmanjševanja možnosti pojava korupcije ter druge dele načrta, opredeljenih v smernicah za oblikovanje načrtov integritete (Zakon o preprečevanju korupcije, drugi odstavek 40. člena).

Tako Komisija na področju načrtovanja integritete:

- usposablja osebe, ki so zadolžene za načrte integritete (40. člen),
- redno in po potrebi preverja, ali so organi, ki morajo imeti načrte integritete, le-te sprejeli in kako jih izvajajo (41. člen),
- na zaprosilo subjektov javnega in zasebnega sektorja, ki po zakonu niso dolžni imeti načrtov integritete, izdeluje načrte integritete ter podaja predloge za njihovo izboljšanje (42. člen) in

- zaračunava stroške oz. nadomestila pravnim osebam, ki niso dolžne imeti načrtov integritete za izdelavo le-teh, na podlagi cenika, ki ga predpiše minister, pristojen za finance (42. člen) (Zakon o preprečevanju korupcije; Področje dela, internet).

6.4 Naloge Komisije za preprečevanje korupcije

Komisija za preprečevanje korupcije v skladu z Zakonom o preprečevanju korupcije opravlja sistemsko-analitične, koordinativne in svetovalno izobraževalne naloge. Poglejmo vsako izmed vrst nalog posebej.

16. člen Zakona o preprečevanju korupcije opredeljuje kot sistemsko-analitične naloge naslednje naloge:

- priprava resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji in njena predložitev v obravnavo Vladi, ki jo nato predloži v sprejem Državnemu zboru,
- skrb za uresničevanje resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji,
- spremljanje in analiziranje statističnih podatkov o stanju korupcije v Republiki Sloveniji,
- sodelovanje s pristojnimi državnimi organi pri pripravi in usklajevanju predpisov s področja preprečevanja korupcije in
- spremljanje uresničevanja predpisov s področja preprečevanja korupcije in dajanje pobud za njihove spremembe in dopolnitve (Zakon o preprečevanju korupcije, 16. člen).

Koordinativne naloge komisije so:

- sodelovanje s podobnimi organi drugih držav in organi mednarodnih integracij ter mednarodnimi nevladnimi organizacijami s področja preprečevanja korupcije,
- opozarjanje pristojnih organov v Republiki Sloveniji na uresničevanje obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih aktov s področja preprečevanja korupcije, ter dajanje predlogov glede načina uresničevanja teh obveznosti in
- sodelovanje z znanstvenimi, strokovnimi, medijskimi in drugimi nevladnimi organizacijami in društvi v zvezi z njihovim delom pri preprečevanju korupcije (Zakon o preprečevanju korupcije, 17. člen).

S svetovalno-izobraževalnimi nalogami komisija:

- sodeluje in svetuje pri pripravi izhodišč za kodekse etike ravnanja v javnem in zasebnem sektorju,
- daje načelna mnenja in pojasnila o nezdržljivosti, darilih in drugih vprašanjih, povezanih z vsebino Zakona o preprečevanju korupcije, in sicer v obliki posvetov, seminarjev, delavnic in drugih oblik izobraževanja;
- izobražuje, sodeluje in svetuje pri odpravljanju vzrokov za korupcijo v javnem in zasebnem sektorju in
- objavlja strokovno literaturo (Zakon o preprečevanju korupcije, 18. člen).

Najbolj opazne naloge komisije so torej:

- zbiranje prijav o premoženjskem stanju,
- zagotavljanje uresničevanja pravil o nezdržljivosti osnovne funkcije z drugimi funkcijami in dejavnostmi,
- zagotavljanje uresničevanja določb o prepovedih oziroma omejitvah pri sprejemanju daril (sprejet je bil Pravilnik o načinu razpolaganja z darili, ki jih sprejme funkcionar, Uradni list RS, št. 17/05) in
- uresničevanje določil o omejitvah pri poslovanju (17. novembra je bil izdelan seznam pravnih oseb, ki ne smejo poslovati z državo oziroma lahko z državo poslujejo le v primeru pridobljenega soglasja Komisije) (Kos 2005:279).

Skladno s 26. členom Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije le-ta opravlja tudi nadzorstvene naloge, pri čemer Komisija od funkcionarjev zbira podatke o njihovih funkcijah (poklicnih ali nepoklicnih), o drugih funkcijah oziroma dejavnostih, ki jih opravljajo, o dejavnostih, ki so jih funkcionarji opravljali neposredno pred nastopom funkcije ter podatke o njihovem premoženjskem stanju (Poslovnik Komisije za preprečevanje korupcije, 26. člen). Komisija torej skladno z določili zakona in poslovnika opravlja različne naloge.

V nadaljevanju pogledjmo nekatere izmed nalog, za katerih izvajanje je zadolžena Komisija, podrobneje. Nezdržljivost funkcije kot pomemben segment diplomskega dela je opredeljen v posebnem poglavju.

6.4.1 Omejitve poslovanja

Zakon o preprečevanju korupcije prepoveduje naročnikom, ki poslujejo po predpisih o javnih naročilih, preko javnih naročil poslovati s poslovnimi subjekti, v katerih je funkcionar oziroma njegov družinski član posredno ali neposredno imetnik poslovnega deleža, delnic oziroma drugih pravic, na podlagi katerih je udeležen pri upravljanju oziroma kapitalu poslovnega subjekta v višini več kot 20% (Zakon o preprečevanju korupcije, prvi odstavek 28. člena).

Naročnik s takim poslovnim subjektom lahko posluje prek javnih naročil v primeru naročila male vrednosti; to je v primeru, ko je ocenjena vrednost posamičnega ali mesečnega naročila manjša od ene dvanajstine vrednosti, ki jo določa Zakonu o izvrševanju državnega proračuna (Zakon o preprečevanju korupcije, prvi odstavek 28. člena; Omejitve poslovanja, internet). Po tem zakonu vrednost ene dvanajstine naročila male vrednosti za gradnjo znaša 1.666.000 tolarjev, za blago in storitve pa 833.000 tolarjev (Omejitve poslovanja, internetni vir).

Prav tako naročniki ne smejo prek javnega naročila poslovati s poslovnimi subjekti, v katerih je posameznik, kateri je član organa upravljanja ali nadzornega organa tega naročnika hkrati tudi član poslovnega organa oziroma imetnik delnic, poslovnega deleža ali drugih pravic, na podlagi katerih je udeležen pri upravljanju oziroma kapitalu poslovnega subjekta v višini več kot 20% (Zakon o preprečevanju korupcije, drugi odstavek 28. člena).

Zakon določa, da se zgoraj navedene omejitve uporabljajo tudi za družinske člane organov upravljanja ali nadzornih organov naročnikov, ki poslujejo po predpisih o javnih naročilih (Zakon o preprečevanju korupcije, tretji odstavek 28. člena).

Komisija za preprečevanje korupcije na svoji spletni strani in v Uradnem listu Republike Slovenije tekoče objavlja seznam poslovnih subjektov, s katerimi ne smejo poslovati naročniki, ki poslujejo po predpisih o javnih naročilih (Omejitve poslovanja, internet). 17. novembra 2005 je Komisija s Sklepom o spremembah in dopolnitvah seznama poslovnih subjektov, s katerimi na podlagi določb Zakona o preprečevanju korupcije ne smejo poslovati naročniki iz prvega, drugega in tretjega odstavka 28. člena Zakona o preprečevanju korupcije.

6.4.2 *Prepoved oziroma omejitve sprejemanja daril*

Funkcionarji lahko za opravljanje lastnega dela včasih prejmejo poleg rednega plačila od različnih oseb tudi razna darila. Ali lahko prejem takšnega darila štejemo kot korupcijo? Način razpolaganja z darili in način evidentiranja daril je opredeljen v Pravilniku o načinu razpolaganja z darili, ki jih sprejme funkcionar (v nadaljevanju Pravilnik o darilih).

Pravilnik o darilih darilo opredeljuje kot »stvar, pravico ali storitev, ki jo je mogoče finančno ovrednotiti« (Pravilnik o načinu razpolaganja z darili, ki jih sprejme funkcionar, prva točka 2. člena).

Funkcionarju, tako poklicnemu kot tudi nepoklicnemu, je prepovedano sprejemanje daril ali kakšne druge koristi v zvezi z opravljanjem funkcije. Prepoved se ne nanaša na protokolarna darila in priložnostna darila manjše vrednosti (Zakon o preprečevanju korupcije, prvi odstavek 24. člena).

Protokolarna darila so tista, ki jih funkcionar prejme od predstavnikov drugih držav in mednarodnih organizacijah na obiskih, gostovanjih ali ob drugih priložnostih, ter druga darila, ki jih prejme v podobnih okoliščinah (Zakon o preprečevanju korupcije, 2004, 24. člen, 2. odstavek).

Priložnostna darila manjše vrednosti pa so tista, kjer njihova vrednost ne presega 15.000 slovenskih tolarjev, oziroma katerih skupna vrednost daril, ki so prejeta od iste osebe, v posameznem letu ne presega 30.000 slovenskih tolarjev (Zakon o preprečevanju korupcije, tretji odstavek 24. člena).

Med priložnostna darila manjše vrednosti pa ne moremo uvrstiti tistih daril, katerih sprejem oziroma izročitev pomeni kaznivo dejanje ali dejanje prepovedano s predpisi kot tudi dejanje nasprotno z etičnimi standardi, ki veljajo za posamezne vrste funkcionarjev, ter darila izročena v obliki denarja, vrednostnih papirjev ali dragocenih kovin. Takšna darila mora funkcionar zavrniti ali jih vrniti darovalcu (Pravilnik o načinu razpolaganja z darili, ki jih sprejme funkcionar, 3. člen).

V primeru prejema darila mora funkcionar o prejemu izpolniti obrazec za evidentiranje prejetega darila, kjer se darilo vpiše v seznam daril, ter obrazec izročiti organu, v katerem opravlja funkcijo (Zakon o preprečevanju korupcije, prvi odstavek 25. člena).

Obrazec vsebuje naslednje podatke (PRILOGA A):

- osebno ime funkcionarja,
- funkcijo, ki jo opravlja,
- ime, priimek in naslov darovalca oziroma naziv in sedež pravne osebe ali organa,
- datum sprejema darila,
- navedbo ali gre za protokolarno darilo ali priložnostno,
- vrsto darila,
- vrednost darila,
- navedbo načina določitve vrednosti darila,
- razlogi za izročitev darila,
- okoliščine izročitve darila,
- navedbo, kje se darilo nahaja (last funkcionarja ali državna last oziroma last lokalne skupnosti),
- skupno vrednost daril, ki jih je funkcionar prejel v koledarskem letu od istega darovalca (pomembno za določitev skupne vrednosti daril od istega darovalca, ki ne sme biti presežena),
- datum izpolnitve obrazca in
- podpis funkcionarja (Pravilnik o načinu razpolaganja z darili, ki jih sprejme funkcionar, 4. člen).

Sezname daril so dolžni voditi državni in drugi organi, pri katerih opravljajo funkcionarji svojo funkcijo. Komisija na spletni strani na podlagi posredovanih kopij seznama daril, prejetih v preteklem letu, objavi javni katalog daril (Zakon o preprečevanju korupcije, prvi in tretji odstavek 26. člena). Komisija je septembra 2005 na svoji spletni strani objavila katalog daril, ki so jih v letu 2004 prejeli slovenski funkcionarji (PRILOGA B).

Za Komisijo so torej na podlagi Zakona o preprečevanju korupcije značilne naslednje naloge s področja daril:

- predpisovanje načina razpolaganja z darili in vodenja seznama daril ter objava predpisa v Uradnem listu RS (25. člen),

- obdelovanje prejetih sezname daril, ki jih državni in drugi organi posredujejo Komisiji za preprečevanje korupcije enkrat letno do 31. marca za preteklo leto (26. člen),
- izdelovanje letnega kataloga prejetih daril za preteklo leto (26. člen),
- ugotavljanje kršitev s področja prejemanja daril, poročanje o ugotovitvah organu, kjer funkcionar opravlja funkcijo in obravnavanje poročila o ukrepih, ki so jih organi sprejeli zoper funkcionarje (27. člen) (Zakon o preprečevanju korupcije; Področje dela, internetni vir).

Zakon o preprečevanju korupcije in pravilnik o darilih natančno določata, katera darila lahko funkcionarji prejmejo, kako morajo z njimi ravnati, kot tudi omejitve razpolaganja z darili in podobno.

6.4.3 Nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev

Naloga Komisije je tudi nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev in je urejena v IV. Poglavju Zakona o preprečevanju korupcije. Nadzor nad premoženjem pomeni, da komisija ugotavlja, ali obstaja očitno neskladje med predloženimi podatki o premoženjskem stanju posameznega funkcionarja in dejanskim stanjem. V kolikor takšno neskladje Komisija ugotovi, o tem obvesti državni organ, pri katerem funkcionar opravlja svojo funkcijo, in druge pristojne organe (Zakon o preprečevanju korupcije, drugi odstavek 32. člena).

Premoženjsko stanje funkcionarja Komisija preveri na podlagi podatkov, ki jih predloži funkcionar na posebnem obrazcu (Premoženjsko stanje funkcionarjev, internetni vir).

Podatki o premoženjskem stanju zajemajo podatke o celotnem premoženju in dohodku funkcionarja, in sicer o nepremičninah, o poslovnih deležih in delnicah v gospodarskih družbah ter o drugih vrednostnih papirjih, o premičninah večje vrednosti (vrednost premičnin presega dva milijona slovenskih tolarjev), o denarnih sredstvih, ki jih ima pri bankah, hranilnicah in hranilno-kreditnih službah, o dolgovih, prevzetih jamstvih in drugih obveznostih ter podatke o letnih dohodkih, ki so osnova za odmero dohodnine (Zakon o preprečevanju korupcije, prvi in drugi odstavek 36. člena).

Funkcionar je v enem mesecu po nastopu funkcije Komisiji dolžan predložiti podatke »o funkciji, ki jo opravlja poklicno ali nepoklicno, podatke o drugih funkcijah oziroma dejavnostih, ki jih opravlja, podatke o dejavnosti, ki jo je opravljal neposredno pred nastopom funkcije in podatke o svojem premoženjskem stanju« (Zakon o preprečevanju korupcije, 35. člen).

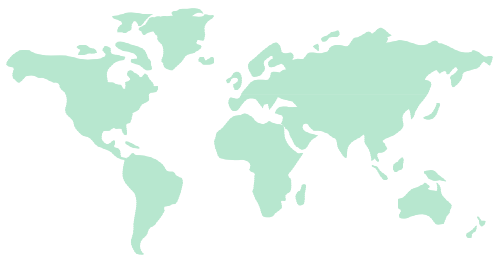
Funkcionar je ob prijavi dolžan predložiti le podatke o svojem premoženjskem stanju, ne pa tudi o premoženju družinskih članov. Podatke o premoženju družinskih članov mora funkcionar na zahtevo Komisije državnega zbora, kateri predlog poda Komisija za preprečevanje korupcije, in sicer le v primeru, ko Komisija na podlagi primerjave predloženih podatkov z dejanskim stanjem ugotovi, da funkcionar svoje premoženje ali dohodke z namenom izogibanja nadzoru nad njegovim premoženjem, prenaša na družinske člane (Zakon o preprečevanju korupcije, četrti odstavek 37. člena).

V okviru naloge nadzora nad premoženjskim stanjem funkcionarjev izvaja Komisija naloge, kot so:

- nadziranje premoženjskega stanja funkcionarjev,
- ugotavljanje neskladja med predloženimi podatki in dejanskim premoženjskim stanjem funkcionarja ter poročanje o ugotovitvah organa, kjer funkcionar opravlja funkcijo in drugim pristojnim organom v skladu z zakonom (32. člen),
- obravnavanje poročil organov o ukrepih in odločitvah, o odpravi neskladij med predloženimi podatki o premoženjskem stanju in dejanskim stanjem njihovega funkcionarja (32. člen),
- vodenje evidence funkcionarjev, ki morajo poročati v skladu z določbami Zakona o preprečevanju korupcije s podatki o njihovih funkcijah, premoženju, letnih dohodkih (33., 35., 36., 37. člen),
- izdelava posebnih obrazcev, na osnovi katerih funkcionarji poročajo o premoženjskem stanju (34. člen) in
- izvajanje ukrepov, v primeru da funkcionar ne predloži zahtevanih podatkov po določbah zakona (39. člen) (Zakon o preprečevanju korupcije) (Področje dela, internetni vir).

Komisija za preprečevanje korupcije ima skladno z zakonom o preprečevanju korupcije sistemsko-analitične, koordinativne in svetovalno izobraževalne naloge. Pomembne naloge

opravlja Komisija predvsem na področju delovanja funkcionarjev. Za preverjanje hipotez je pomembna predvsem ena naloga Komisije, predstavljena v nadaljevanju, to je naloga zagotavljanja uresničevanja pravil o nezdružljivosti osnovne funkcije z drugimi funkcijami in dejavnostmi.



NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ



7 NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ

Enostavno povedano pomeni pojem nezdržljivost funkcije dejstvo, da posameznik, ki že opravlja neko funkcijo, hkrati ne more opravljati pe druge funkcije. Za pojasnitev tega pojma je pomembna opredelitev pojmov konflikt in konflikt interesov.

7.1 *Splošno o konfliktu*

Konflikti se pojavljajo na vseh ravneh družbenega življenja, pojavljajo se med posamezniki, posamezniki in organizacijami ali skupinami, med različnimi organizacijami ali skupinami, med organizacijo in njenim delom ali med posameznimi deli organizacije ali skupine. Do konflikta pride takrat, kadar dve ali več oseb ali skupin zasledujejo iste cilje, zasedajo iste pozicije, igrajo nezdržljive vloge, imajo nezdržljive cilje in podobno (North 1968:226).

Človeški odnosi se odvijajo v konfliktnih in integrativni procesih, ki se pojavijo v trenutku, ko prideta dva ali več posameznikov v interakcijo ter trajata toliko časa, dokler sta v stiku. V primeru, da se razmerje med stranmi popolnoma prekine, se prekineta tudi ta dva procesa. Posamezniki ali skupine se lahko odločita, kakšno vrsto odnosa bodo vzpostavili, konfliktnega ali integrativnega (združevalnega) (North 1968:226).

Konflikt lahko poveže posamezne strani, ki prej nikoli niso bile v kakšnem odnosu. Lahko pa se odnosi, ki so že bili vzpostavljeni zaradi konflikta uničijo oziroma prekinejo (North 1968:226).

Konflikt je v Leksikonu Cankarjeve založbe opredeljen kot spor, nasprotje, spopad. V širšem pomenu lahko o konfliktu govorimo kot o »vsakem družbenem nasprotju, ki je strukturno pogojeno, bodisi v globalni družbi bodisi v posameznih segmentih družbe«, v ožjem pomenu besede pa kot »družbeni procesi, pri katerih skuša ena stran odstraniti drugo bodisi z uničenje bodisi z onesposobitvijo« (Krušič 1984:466).

Konflikt pomeni:

- a) nezdržljivost interesov, ciljev ali namenov dveh posameznikov ali družbenih enot ,

- b) (ali konfliktno vedenje) tendenca, kjer ena stran od dveh posameznikov ali družbenih enot deluje z namenom poškodovanja, škodovanja ali uničenja druge strani (Ogley 1999:401).

Ko označujemo pojem konflikt, se tako srečamo z dvojnimi pojmovanjem. Na eni strani govorimo o nezdržljivosti ciljev, namenov ali interesov dveh ali več posameznikov, skupin ali drugih akterjev; na drugi strani pa se s konfliktom opredeljuje vedenje, ki vključuje nagnjenost k poškodovanju, frustriranju ali uničenju nekega drugega igralca ali igralcev. Takšno ločitev konflikta opredeli Robert Axelrod kot konflikt interesov in konfliktno vedenje (Ogley 1999:402).

7.2 Konflikt interesov

Ko govorimo o konfliktu, ponavadi razmišljamo o konfliktu med različnimi stranmi. Vendar pa lahko o konfliktu govorimo tudi v primeru, ko gre samo za eno samo stran. Takrat govorimo o konfliktu interesov, kjer posameznik ali organizacija zasleduje različne cilje, ki med seboj niso združljivi, zaradi česar je takšno delovanje tudi sporno za javnost. Za razumevanje pojma nezdržljivosti funkcij je torej pomembna pojasnitev pojma konflikt interesov.

Enciklopedija Britannica opredeljuje konflikt interesov kot konflikt med zasebnimi interesi in uradnimi dolžnostmi posameznika na položaju (Encyclopedia Britannica, internetni vir). Opredeljen je lahko tudi konflikt med različnimi javnimi funkcijami (Encarta, internetni vir).

Konflikt interesov lahko na splošno definiramo kot situacijo, v kateri posameznik ali korporacija (privatna ali vladna) izkorišča svoje poklicne zmožnosti na način za pridobivanje lastne koristi ali koristi korporacije. Sam konflikt interesov še ne nakazuje na napačno delovanje. Ravno nasprotno, veliko poklicev je takšnih, kjer se je od časa do časa nemogoče izogniti konfliktu interesov. Vendar pa postane konflikt interesov problematičen takrat, ko posameznik poskuša (in/ali uspe) vplivati na izide odločitev z namenom pridobitve osebne koristi (Wikipedia, internetni vir).

Konflikt interesov je torej situacija, v kateri ima nekdo, ki mu je zaupan položaj, kot je na primer politik, odvetnik ali direktor korporacije, nasprotujoče si profesionalne ali/in osebne

interese. Nasprotja interesov lahko povzročijo nezmožnost učinkovitega izvajanja nalog. Četudi ne obstajajo dokazi o neprimernih dejanjih, lahko konflikt interesov povzroči občutek nepravilnosti, ki tako lahko spodkopa zaupanje v zmožnosti pravičnega ravnanja neke osebe (Wikipedia, internetni vir).

Konflikt interesov lahko definiramo tudi kot situacijo, v kateri imajo politiki in javni uslužbenci dejanski ali potencialni interes (ponavadi je to finančni), ki lahko vpliva na vedenje pri izvrševanju njihovih obveznosti. Tudi v primeru, ko takšen konflikt ni nelegalen, lahko povzroča dvome in sumljivenja glede pravilnosti odločitev, ki jih sprejmejo. Časovno gledano lahko povzroči tudi upad zaupanja in povečano stopnjo kritičizma do vladanja (Gibbens, internetni vir).

Konflikt interesov je torej na splošno definiran kot konflikt med uradnimi dolžnostmi in privatnimi interesi posameznika, ki je na nekem zaupanem položaju. Je stanje razcepljenosti med različnimi cilji in različnimi motivi. Potrebno ga je razločevati od konflikta dolžnosti. Kot primer konflikta dolžnosti lahko navedemo primer novinarja, ki je v dilemi, kako obdržati vir v anonimnosti in kako poskrbeti za obveščanje javnosti. V tem primeru govorimo o etični dilemi, ki vključuje konflikt med novinarsko ali poklicno obvezo in ne konflikt interesov. Konflikt interesov se tako ne nanaša na takšne in podobne dileme oziroma konflikte. Ponavadi se pojavlja pri osebah z javnimi funkcijami oziroma odgovornostmi. Sem uvrščamo konflikte zasebnih in javnih interesov. Ravno zaradi tega, ker je težko definirati javni interes, se pojavlja problem, ko se konfliktu interesov preprosto ne moremo ogniti (Winch 2003:325).

7.3 Splošno o nezdržljivosti funkcij

Nezdružljivost funkcij je osnovna predpostavka za učinkovito kot tudi neodvisno delovanje posameznika v družbi. Zahtevo po nezdržljivosti funkcij je možno zaslediti v vseh sferah našega življenja, v politiki, gospodarstvu, kot tudi v zasebnem življenju (Jeric, internetni vir).

O nezdržljivosti funkcij lahko govorimo takrat, ko so »nekatero funkcije med seboj nezdržljive, zato ista oseba ne more hkrati opravljati več takšnih funkcij ali drugih dejavnosti« (Kaučič in Grad 1999:220). V ožjem pomenu govorimo o nezdržljivosti takrat, kadar pomeni nezdržljivost hkratno opravljanje funkcij v različnih državnih organih, v širšem pomenu pa takrat, kadar pomeni nezdržljivost hkratno opravljanje javnih funkcij in

tudi hkratno opravljanje javnih funkcij z drugimi, predvsem pridobitnimi dejavnostmi. Namen prepovedi opravljanja več funkcij je onemogočiti izkoriščanje ter zlorabo javne funkcije in položaja funkcionarja (Kaučič in Grad 1999:220).

Grad opredeli nezdržljivost ali inkompatibilnost funkcij kot stanje, kjer »oseba, ki opravlja neko državno funkcijo, ne sme hkrati opravljati drugih takšnih funkcij ali dejavnosti« (Grad, 2000:243). Za nekatere funkcije, predvsem take, ki se opravljajo v različnih državnih organih, velja, da so že po naravi med seboj nezdržljive. Takšno stanje je posledica načela delitve oblasti, ki prepoveduje personalno povezanost različnih vej oziroma funkcij oblasti. Nezdržljivost funkcij je med drugim določena tudi z namenom, da bi se zagotovilo njihovo boljše izvajanje (Grad 2000:243).

Nezdržljivost se nanaša tudi na prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti in prepoved članstva v nadzornem odboru gospodarske družbe (Grad 2000:245), kar je bilo opredeljeno v Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, sedaj pa je opredeljeno v Zakonu o preprečevanju korupcije.

Nezdržljivost funkcije torej pomeni, da posamezen funkcionar poleg funkcije, ki jo že opravlja, ne sme izvajati dejavnosti ali opravljati kakšne druge funkcije, ki ni združljiva z njegovo osnovno funkcijo (Nezdržljivost funkcij, internetni vir).

Slovenska zakonodaja posebej omenja nezdržljivost funkcije v posameznih zakonih in poslovnih. Zato v nadaljevanju preglejmo nekatere primere nezdržljivosti funkcij, kot jih opredeljuje slovenska zakonodaja kot tudi opredelitev nezdržljivosti po obstoječem Zakonu o preprečevanju korupcije.

7.4 Zakonska opredelitev nezdržljivosti funkcij

Opredelitev nezdržljivosti funkcije je moč zaslediti v Ustavi Republike Slovenije kot tudi v posameznih zakonih in poslovnih, ki urejajo področja državnega zbora, državnega sveta, sodišč in podobno.

Ustava RS izrecno ne določa nezdržljivosti poslanske funkcije, temveč naroča zakonu, da določi nezdržljivost poslanca z drugimi funkcijami in dejavnostmi. Zakon o poslancih

opredeljuje poslanca državnega zbora kot tistega, ki svojo funkcijo opravlja poklicno. Hkrati določa, da **poslanec** ne sme opravljati funkcije ali dejavnosti, ki je nezdržljiva z njegovo funkcijo. Tako ne sme biti hkrati član državnega sveta, ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih kot tudi ne poklicne funkcije v organih lokalne samouprave (Zakon o poslancih, prvi odstavek 10. člena).

V primeru, da je poslanec izvoljen za predsednika vlade ali imenovan za podpredsednika vlade ali ministra, mu za čas opravljanja teh funkcij funkcija poslanca miruje (Zakon o poslancih, 14. člen). Nezdržljivost se nanaša tudi na prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti, ki bi lahko vplivala na poslančevo objektivno in neodvisno opravljanje funkcije (Kaučič in Grad 1999:220), tako poslanec ne sme biti član nadzornega odbora gospodarske družbe in opravljati pridobitne dejavnosti, ki ni po zakonu združljiva z opravljanjem javne funkcije (Zakon o poslancih, 12. člen).

Poslanec sme po obvestilu pristojnemu delovnemu telesu državnega zbora samostojno ali v delovnem razmerju opravljati dejavnost zahtevnejših strokovnih, znanstvenih, pedagoških ali raziskovalnih del v obsegu, ki ne presega tretjine polnega delovnega časa, potrebnega oziroma določenega za redno opravljanje dejavnosti (Zakon o poslancih, 13. člen). Toda tudi v tem primeru lahko državni zbor na predlog pristojnega delovnega telesa odkloni poslancu opravljanje dela ali dejavnosti, če oceni, da bi lahko to vplivalo na izvrševanje funkcije poslanca ali oviralo objektivno in od zunanjih vplivov neodvisno opravljanje njegove poslanske funkcije (Grad 2000:245).

Nezdržljivost **članov državnega sveta** je opredeljena nekoliko ožje kot za poslance državnega zbora. Že Ustava RS sama določa, da član državnega sveta ne more hkrati opravljati funkcije poslanca v državnem zboru (Ustava RS, prvi odstavek 100. člena). Zakon o državnem svetu določa, da član državnega sveta ne sme opravljati druge funkcije v državnem organu (govorimo lahko o inkompatibilnosti funkcije v ožjem pomenu). V primeru nezdržljivosti javne funkcije s pridobitno dejavnostjo pa za člane državnega sveta veljajo omejitve, ki se nanašajo na nepoklicne funkcionarje. Tako lahko opravljajo pridobitno dejavnost v zasebne namene, v kolikor to ne vpliva na izvrševanje njihove funkcije (Kaučič in Grad 1999:221). Več o omejitvah za nepoklicne funkcionarje kasneje.

Član državnega sveta je tako lahko zaposlen v državnih organih, opravlja pridobitno dejavnost ali poklicno opravlja vse funkcije v organih lokalnih skupnosti. Takšna ureditev je razumljiva, saj je član državnega sveta predstavnik določene funkcionalne interesne skupine ali lokalne skupnosti in lahko ustrezno zastopa njene interese le, če je njen aktiven član (Grad 2000:272).

Nezdružljivost funkcije **predsednika republike** je določena strožje. Predsednik republike ne sme opravljati nikakršne funkcije ali dela v državnih organih, organih lokalne skupnosti, podjetjih, zavodih ali drugih organizacijah. Vendar pa je lahko na primer funkcionar ali član stranke ali društva (Kaučič in Grad 1999:254).

Predsednik vlade in ministri ne morejo opravljati hkrati tudi funkcij v državnih organih, sodiščih, organih lokalnih skupnosti in drugih javnih funkcij. Ne morejo biti hkrati poslanci državnega zbora ali člani državnega sveta (Kaučič in Grad 1999:264).

Ustava RS za **sodnike** določa, da ne smejo opravljati funkcij v drugih državnih organih, organih lokalne skupnosti in v organih političnih strank (Ustava RS, 133. člen). Dodatne omejitve so prepuščene ureditvi z zakonom. Sodnik tako ne sme opravljati poleg sodniške funkcije kakršne koli druge nezdružljive funkcije. Ne sme opravljati dejavnosti ali drugih del in zaposlitev, ki bi nasprotovale ugledu sodniške službe ali vzbujale pristranskost pri opravljanju sodne funkcije. Omejitev se nanaša zlasti na opravljanje gospodarske ali druge pridobitne dejavnosti, notarske ali odvetniške posle (Kaučič in Grad 1999:297).

Državni tožilec ne sme opravljati funkcije v drugih državnih organih, organih lokalne skupnosti in v organih političnih strank (Ustava Republike Slovenije, 136. člen). V primeru, da je državni tožilec izvoljen za predsednika republike, poslanca, sodnika ustavnega sodišča, predsednika vlade, varuha človekovih pravic, namestnika varuha človekovih pravic ali je imenovan za ministra, mu funkcija državnega tožilca kot tudi pravice in dolžnosti iz tega naslova za ta čas mirujejo (Zakon o državnem tožilstvu, 26. člen). O nezdružljivosti funkcije, dejavnosti ali sprejema zaposlitve oziroma dela s funkcijo državnega tožilca odloča državnotožilski svet. O odločitvi državnotožilskega sveta obvesti generalni državni tožilec ministra, pristojnega za pravosodje (Zakon o državnem tožilstvu, 27. člen).

Funkcija **sodnika ustavnega sodišča** ni združljiva:

- s funkcijo v državnih organih, organih lokalne samouprave, političnih strank in sindikatov,
- z delom v državnih organih, organih lokalnih skupnosti in nosilcih javnih pooblastil,
- s članstvom v organih vodenja in nadzora gospodarskih družb, zavodov in zadrug ter

- z opravljanjem poklica ali pridobitne dejavnosti, razen kadar gre za dejavnosti visokošolskega učitelja, znanstvenega delavca ali visokošolskega sodelavca (Kaučič in Grad 1999:307) (Zakon o ustavnem sodišču, prva točka 16. člena).

Zakon o lokalni samoupravi določa, da funkcija **člana občinskega sveta** ni združljiva:

- s funkcijo župana,
- s funkcijo podžupana,
- s funkcijo člana nadzornega odbora,
- z delom v občinski upravi,
- z vlogo načelnika upravne enote,
- z vlogo vodje notranje organizacijske enote in
- z delom v državni upravi, kjer delavci izvršujejo pooblastila v zvezi z nadzorom nad zakonitostjo, primernostjo in strokovnostjo dela organov občine (Kaučič in Grad 1999:336; Zakon o lokalni samoupravi, drugi in tretji odstavek 37.b člena).

Funkciji **župana** in podžupana nista združljivi. Župan poleg tega ne sme izvajati funkcije v občinskem svetu, prepovedano je članstvo v nadzornem odboru in delo v občinski upravi (Kaučič in Grad 1999:338; Zakon o lokalni samoupravi, 1. odstavek 37.b člena). Predvsem je pomembna njegova nezdružljivost s funkcijo člana občinskega sveta, saj članu občinskega sveta v primeru, ko je izvoljen za župana, njegov mandat člana občinskega sveta preneha (Grad 1998:126).

Članstvo v nadzornem odboru občine je nezdružljivo s funkcijami župana, podžupana, člana občinskega sveta, člana svetov ožjih delov občine, tajnika občine, z zaposlenostjo v občinski upravi ali članstvom v poslovodstvu organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev občine (Kaučič in Grad 1999:338).

Funkcija **varuha človekovih pravic** in funkcija namestnika varuha ni združljiva s »funkcijami v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, organih političnih strank in sindikatov ter z drugimi funkcijami in dejavnostmi, ki po zakonu niso združljive z opravljanjem javne funkcije«, torej tudi z opravljanjem pridobitne dejavnosti (Zakon o varuhu človekovih pravic, 19. člen).

Funkcija člana računskega sodišča, funkcija vrhovnega državnega revizorja in funkcija sekretarja računskega sodišča ni združljiva:

- s funkcijo v državnem organu, organih lokalne skupnosti, politične stranke ali sindikata,
- z delom v državnem organu, organu lokalne skupnosti ali pri nosilcu javnih pooblastil,
- s članstvom v organu vodenja ali nadzora gospodarske družbe, gospodarske javne službe, sklada, zavoda ali zadruge,
- z opravljanjem kateregakoli poklica ali pridobitne dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva z opravljanjem javne funkcije (Zakon o računskem sodišču, 16. člen).

Član Sveta Banke Slovenije ne more opravljati funkcije guvernerja ali viceguvernerja Banke Slovenije, lahko pa opravlja delo visokošolskega učitelja (Zakon o Banki Slovenije, 38. člen). Njegova funkcija ni združljiva:

- s funkcijami v državnih organih, v organih lokalnih skupnosti, v organih političnih strank in v organih sindikatov,
- z delom v državnih organih, v organih lokalnih skupnosti in pri drugih nosilcih javnih pooblastil,
- s članstvom v organih vodenja ali nadzora bank, hranilnic ali drugih gospodarskih družb, zavodov in zadrug,
- z drugo pridobitno dejavnostjo, razen znanstveno-raziskovalnega dela, če le-ta ni v konfliktu z interesi Banke Slovenije in drugimi deli ali dejavnostmi, ki bi lahko vplivale na njihovo neodvisnost ali bi bile lahko v nasprotju z interesi Banke Slovenije (Zakon o Banki Slovenije, 38. člen).

Na podlagi 38. člena Zakona o Banki Slovenije torej **guverner Banke Slovenije** ne more biti član sveta Banke Slovenije.

Glede nezdržljivosti oziroma združljivosti funkcije **državnega pravobranilca** se uporabljajo določbe zakona, ki ureja sodniško službo. O sprejemu dela, ki ga državni pravobranilec lahko opravlja poleg svoje funkcije, mora le-ta pisno obvestiti generalnega državnega pravobranilca. V primeru da generalni državni pravobranilec meni, da opravlja dela, ki jih ne sme opravljati, mu jih prepove (Zakon o državnem pravobranilstvu, 57. člen).

Nezdružljivost funkcije je opredeljena tudi z zakonom o preprečevanju korupcije, ki deli dve različni področji, in sicer področje za funkcionarje, ki svojo funkcijo opravljajo poklicno, in funkcionarje, ki funkcijo opravljajo nepoklicno.

Poklicni funkcionar (tisti, ki funkcijo opravlja poklicno) ne sme samostojno ali v delovnem razmerju opravljati poklicne ali druge dejavnosti, ki bi bila namenjena pridobivanju dohodka (Zakon o preprečevanju korupcije, prvi odstavek 19. člena). Omenjeno pomeni, da je poklicnemu funkcionarju prepovedano stalno ali občasno opravljanje gospodarske ali negospodarske dejavnosti za plačilo, pri čemer se za dohodek šteje pozitivno ustvarjena razlika med prihodki in stroški opravljanja dejavnosti (Kos 2004). Vendar se omejitev ne nanaša na opravljanje pedagoške, znanstvene, raziskovalne, umetniške, kulturne ali publicistične dejavnosti (Zakon o preprečevanju korupcije, 2. odstavek 19. člena).

Poklicni funkcionar lahko torej na podlagi navedene prepovedi opravlja dejavnost le v primeru, ko te dejavnosti ne opravlja za plačilo. V primeru, ko opravlja dejavnosti brez plačila, pa lahko prejema prejemke kot povračilo stroškov. Ti prejemki v nobenem primeru ne smejo presežati višino dejanskih stroškov, ki morajo biti preverljivi (Kos, 2004).

Izraz namen pridobivanja dohodka označuje zavestno usmerjenost posameznika k uresničitvi nekega cilja ali dejanja. Namen pridobivanja dohodka se po mnenju Komisije kaže v tem, da funkcionar opravlja dejavnost za plačilo, pri čemer ni pomembno, ali funkcionar dejavnost opravlja v eni izmed statusnih oblik gospodarskih subjektov ali pa dejavnost opravlja kot fizična oseba (Kos, 2004).

Poklicnemu funkcionarju je prepovedano »opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, podjetjih, gospodarskih interesnih združenjih, zbornicah, ki izvajajo javna pooblastila, zavodih, zadrugah, skladih ali agencijah« (Zakon o preprečevanju korupcije, prvi odstavek 20. člena).

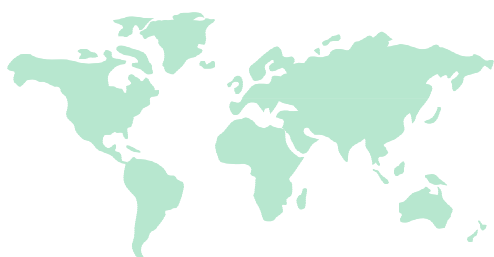
Kljub vsemu pa je lahko poklicni funkcionar kot predstavnik organa »član sveta javnega zavoda ali javne agencije oziroma član nadzornega sveta javnega podjetja, javnega sklada ali gospodarske družbe, v kateri je država ali lokalna skupnost imetnik poslovnega deleža, delnic oziroma drugih pravic, na podlagi katerih je udeležena pri upravljanju oziroma kapitalu« (Zakon o preprečevanju korupcije, drugi odstavek 20. člena).

Nepoklicnemu funkcionarju, torej tistemu, ki opravlja funkcijo nepoklicno, pa je prepovedano opravljanje »dejavnosti upravljanja ali zastopanja v javnem zavodu, javnem podjetju, javnem skladu ali javni agenciji, če po svoji funkciji opravlja nadzor nad njihovim delom« (Zakon o preprečevanju korupcije, 21. člen).

Zakon o preprečevanju korupcije funkcionarju, ki je pred nastopom funkcije opravljal dejavnost ali funkcijo, ki po zakonu ni združljiva z opravljanjem njegove funkcije, nalaga, da najpozneje v osmih dneh po izvolitvi ali imenovanju preneha opravljati to dejavnost ali funkcijo. V kolikor funkcionar tega ne stori, ga Komisija opozori ter mu določi rok prenehanja opravljanja dejavnosti ali funkcije, ki pa ne sme biti krajši od petnajst dni in ne daljši od treh mesecev. Po izteku roka poda Komisija pristojnemu organu zahtevo za začetek postopka za prenehanje funkcije zoper funkcionarja, ki kljub opozorilu še naprej opravlja nezdružljivo dejavnost ali funkcijo (Zakon o preprečevanju korupcije, 22. in 23. člen).

O nezdružljivosti funkcij lahko torej govorimo v primeru, ko so nekatere funkcije med seboj nezdružljive, ista oseba tako ne more hkrati opravljati več takšnih funkcij ali drugih dejavnosti (Kaučič in Grad 1999:220). Veliko težav sem imela predvsem zaradi obširnosti obravnavane tematike kot tudi zaradi obširnosti zakonodaje, ki jo je bilo potrebno pregledati. Slovenska zakonodaja področje nezdružljivosti funkcij obravnava razdrobljeno. Nekatere določbe so opazne v Ustavi RS, druge v zakonih in drugih pravnih aktih, ki urejajo področja funkcionarjev. Za nekatere vrste funkcionarjev določb o nezdružljivosti ni zaslediti ali pa so urejene površno. Vendar se za področja, ki niso zakonsko urejena, lahko uporabijo določbe od 19. do 23. člena zakona o preprečevanju korupcije, kjer je opredeljena nezdružljivost funkcij za poklicne in nepoklicne funkcionarje.

Zaradi aktualnosti obravnavane tematike s področja ukinitve uveljavljenega modela preprečevanja korupcije v Sloveniji, bom v naslednjem poglavju predstavila predlog predlagatelja ukinitve modela in mnenja strokove javnosti.



***O UKINITVI KOMISIJE ZA
PREPREČEVANJE KORUPCIJE***



8 O UKINITVI KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

"Tisti ki trdijo, da naša komisija ni potrebna, ne poznajo našega dela, ali pa to stališče uporabljajo za dnevnopolitične potrebe." (Kos, citiran v G.P./STA, Delo, 13.september 2005)

Ali je Komisija za preprečevanje korupcije sploh potrebna? Komisija je neučinkovita pri svojem delu. Komisija je nesmiselna. Takšne in podobne trditve je danes moč zaslediti v slovenskem javnem življenju. Pojavljajo se polemike o tem, ali je delovanje Komisije uspešno, ali je potrebna in ali ne bi mogel njenih nalog izvajati kar Državni zbor Republike Slovenije sam.

Kos, predsednik Komisije za preprečevanje korupcije, je v zborniku Korupcija in politika podal svoje mnenje na to tematiko.

Kar nekaj glasov je bilo slišati, da Sloveniji komisija takšna, kot je, ni potrebna. Zlasti so bili to glasovi s strani vladajoče koalicije, predstavitev razlogov za takšno mnenje pa ostaja na ravni splošnega in političnega. Proti korupciji pa se ni mogoče resno boriti zgolj z udarnimi besedami, še manj z izrazito populističnimi prijemi oziroma lovom na čarovnice. Resno preprečevanje korupcije terja sredstva, čas in poznavanje vseh mehanizmov, ki omogočajo nastanek in razvoj tega pojava, ki ga je mogoče resno omejiti le, če se sprejmejo sistemske rešitve, ki vnaprej eliminirajo te mehanizme. To mora biti racionalen projekt, v lasti vseh političnih strank in vseh državljanov in to je tisto, za kar si prizadeva komisija. Vsakršno prisiljevanje tega projekta in poudarjanje zgolj lastnih sposobnosti, povečevanje svojih in zasmehovanje tujih zaslug ter eliminacija vseh, ki si o kakšni stvari drznejšo razmišljati tudi drugače, so garancija za propad projekta. Leporečju in gromkim geslom ljudje običajno ne nasedajo zelo dolgo, tudi, če jih spremlja kakšna aretacij pomembnega osumljenca več – na koncu se je še vedno pokazalo, da je bilo ravnanje vlad, ki so preprečevanje korupcije vzele kot svojo ekskluzivno pravico, iz njega izključile druge politične stranke in civilno družbo, pri tem pa seveda ne dovolile zunanjega in neodvisnega nadzora nad svojim delom, kratkovidno in se je vedno končalo s polomom. Slovenija pa ni tako bogata, da bi si lahko z vsako novo vlado vedno znova privoščila povratek na izhodiščne pozicije in anuliranje vseh že doseženih rezultatov. Ali pač? (Kos, 2005:280-281).

Poslanska skupina Slovenske nacionalne stranke je 16. maja 2005 v Državni zbor Republike Slovenije vložila za sprejem predloga zakona o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo po rednem postopku (Predlog zakona, internetni vir).

Tako je maja 2005 Državni zbor republike Slovenije pričel s postopkom za sprejem zakona, s katerim bi ukinil veljavni model preprečevanja korupcije v Sloveniji. S tem dejanjem bi prišlo do popolnega preobrata v pristopu, načinu in sredstvih za obvladovanje in preprečevanje korupcije (Kečanović 2005:1).

Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list RS št. 49/1992), sprejet leta 1992, je določal omejitve in prepovedi funkcionarjev glede opravljanja pridobitne dejavnosti, sprejemanja daril in drugih ugodnosti, obveznost prijavljanja premoženjskega stanja ter prepovedi sodelovanja določenih pravnih oseb z državo, javnimi podjetji ali javnimi zavodi v primeru, kadar ima določen funkcionar ali njegovi družinski člani v njih določen lastniški delež. Za opravljanje nalog in nadzor nad izvajanjem zakona je bila določena posebna komisija Državnega zbora republike Slovenije (Jelinčič Plemeniti 2005).

Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo je bil leta 2004 razveljavljen s sprejetjem Zakona o preprečevanju korupcije (Uradni list RS št. 2/04). Zakon je na novo določil »nezdržljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo za funkcionarje, omejitve glede sprejemanja daril, nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev ter omejitve poslovanja naročnikov po predpisih o javnih naročilih s poslovnimi subjekti, v katerih je udeležen funkcionar ali njegov družinski član« (Jelinčič Plemeniti 2005).

Ustanovljena je bila Komisija za preprečevanje korupcije, ki ima samostojen status. Pet članov komisije ima status funkcionarjev. Z namenom nadzora nad delom Komisije se je ustanovila Komisija Državnega zbora (Jelinčič Plemeniti 2005).

Ključni argumenti Državnega zbora RS oziroma predlagatelja zakona za ukinitve obstoječega modela in uvedba novega je potreba po

zelo podrobni ureditvi nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo za funkcionarje, omejitve glede sprejemanja daril, nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev ter omejitve poslovanja naročnikov po predpisih

o javnih naročilih s poslovnimi subjekti, v katerih je udeležen funkcionar ali njegov družinski član (citirano v Kečanović 2005:1).

Zavajajoč je že sam naslov zakona, ki govori o preprečevanju korupcije. Zakon o preprečevanju korupcije se po mnenju predlagateljev novega zakona tako ukvarja prvenstveno s preprečevanjem korupcije; vključuje ukrepe za preprečevanje korupcije, odpravljanje vzrokov za korupcijo, oblikovanje načrtov integritete in preverjanje izvajanja teh načrtov (Jelinčič Plemeniti 2005). Ravno v tem predlagatelj zasledi glavno pomanjkljivost uveljavljenega modela, saj le-ta ne vsebuje nobenih ukrepov odkrivanja korupcije niti ukrepov za hitro in učinkovito vodenje predkazenskih in kazenskih postopkov o korupcijskih kaznivih dejanjih (Kečanović 2005:1). Zakon je naravnani le v smeri preprečevanja korupcije, ki bi se lahko pojavila, kar pa je premalo za učinkovit in uspešen boj proti korupciji. Nesmiselnost ureditve nadzora nad premoženjem funkcionarjev po sedaj veljavnem zakonu vidi predlagatelj v nepotrebnem podvajanju nalog obeh komisij, Komisije za preprečevanje korupcije in Komisije Državnega zbora po Zakonu o preprečevanju korupcije. Podvajanje nalog je neracionalno in zato nepotrebno, zato ga predlagani zakon odpravlja (Jelinčič Plemeniti 2005).

Predlagatelj vidi pomanjkljivost veljavnega zakona prav tako v nezadostnosti spremljanja prepovedi, omejitev in obveznosti, ki jih zakon določa. V primeru, ko se ugotovi, da se je premoženjsko stanje nekega funkcionarja zgolj povečalo, to ni zadosten indic za obstoj kaznivega dejanja korupcije niti dokaz za to dejanje. Če se povečanega premoženjskega stanja nekega funkcionarja ne da pojasniti, je to lahko indic za ugotavljanje korupcije, kljub temu pa še vedno nezadosten dokaz. Predlagatelj je mnenja, da bi lahko naloge, ki jih sedaj izvaja Komisija za preprečevanje korupcije, izvajala posebna komisija Državnega zbora. Komisija za preprečevanje korupcije naj bi se z novim zakonom ukinila, njene pristojnosti pa bi prešle na Državni zbor Republike Slovenije (Jelinčič Plemeniti 2005).

Kečanović pa je mnenja, da je Komisija relativno neodvisen in samostojen državni organ družbenega nadzora, ki tako v pravnem kot tudi v strokovnem smislu nadzira premoženjsko stanje funkcionarjev, spremlja izdelavo in uresničevanje načrtov integritete v državnih organih in organih lokalne skupnosti, opravlja analize, usklajevalne, izobraževalne in svetovalne naloge. Uveljavljena ureditev Komisije krepi institucionalno mrežo družbenega

nadzora in vzdržuje ravnovesje med političnimi in pravnimi nosilci preprečevanja, odkrivanja in pregona korupcije (Kečanović 2005:2).

Predlagatelj vidi legitimnost za svojo odločitev o ukinitvi veljavnega modela preprečevanja korupcije predvsem v potrebi po spremembi zakonske ureditve preprečevanja korupcije. Naslanja se na odločitev Ustavnega sodišča, da so prvi, četrti, peti in šesti odstavek 28. člena ter prvi odstavek 30. člena Zakona o preprečevanju korupcije neskladni z Ustavno Republike Slovenije (Kečanović 2005:4). Omenjeni členi se nanašajo na omejitve poslovanja pri naročnikih, ki poslujejo po predpisih o javnih naročilih (Zakon o preprečevanju korupcije). Javna naročila so vedno bila srž problema preprečevanja kaznivih dejanj. Omenjeno področje je obširno, pojavljajo se problemi nadzora. Javna naročila so hkrati področje, kjer se korupcija lahko hitro pojavi, hkrati pa jo lahko tudi prikrivajo zaradi nezmožnosti nadzora celotnega področja javnih naročil. Zato je smiselno, da obstaja organ, ki je zadolžen za spremljanje tega področja. Nesmiselno se zdi, da bi dejanja korupcije proučevali organi, ki so že sami po sebi obremenjeni z drugimi nalogami. Zgodilo bi se, da bi naloge nadzora nad pojavnostjo korupcije lahko izvajali površno.

Ustavno sodišče je s svojo odločitvijo naložilo zakonodajalcu, da popravi neskladje, ne pa da odpravi celotno mrežo institucij preprečevanja korupcije (Kečanović 2005:4). V primeru uveljavitve nove ureditve na področju preprečevanja korupcije bo nadzor izvajala parlamentarna komisija. Kečanoviću se postavlja vprašanje, ali bo sposobna izvajati strokovni nadzor, ki ga sedaj izvajajo različni mehanizmi, na čelu katerih je Komisija za preprečevanje korupcije. Sprašuje se tudi, ali ne bo tako primorana porabiti energije, ki bi jo sicer potrebovala za kakovostno opravljanje njihovega primarnega, torej zakonodajnega dela v parlamentu (Kečanović 2005:5).

Predlagana ureditev ukinitve Komisije lahko povzroči resne probleme pri odkrivanju in pregonu kaznivih dejanj z elementi korupcije. Z neposrednim parlamentarnim nadzorom nad področjem korupcije se tako pojavi vprašanje učinkovitosti demokracije, in sicer »kdo bo nadziral tiste, ki nadzirajo« (Kečanović 2005:2). Omenjena rešitev Državnega zbora lahko povzroči nerazlikovanje pristojnosti in odpravljanje meja med posameznimi vejami oblasti, kar lahko povzroči, po mnenju Salasa »resno nevarnost za infiltriranje in širitev korupcije v politično sfero« (Salas, citiran v Kečanović 2005:2).

Kečanović v svojem prispevku navaja glavne pomanjkljivosti predlagane rešitve. Ključen argument predlagatelja je v tem, da Komisija nima izdelanih ukrepov za odkrivanje korupcije kot tudi ne ukrepov za hitro in učinkovito vodenje predkazenskih in kazenskih postopkov za kazniva dejanja z elementi korupcije. Kečanović je mnenja, da jih ne more vsebovati, saj je to področje urejeno v drugih zakonih, zakonu o policiji, zakonu o kazenskem postopku in podobno. Teh ukrepov ne vsebuje niti predlog zakonodajalca. Danes je za učinkovito preprečevanje in obvladovanje kriminala, tudi korupcije, pomembno spoznanje, da so mehanizmi samo kazenskega prava premalo (Kečanović 2005:6).

Predlagani zakon je na čakalni listi za tretjo obravnavo pri Državnem zboru (zaradi zbiranja predpisov do 7. januarja 2006). Da epilogu ukinjanja obstoječega modela preprečevanja korupcije ni konca, nakazujejo aktualni dogodki, ko je zunajparlamentarna Stranka mladih Slovenije (v nadaljevanju SMS) 21. novembra v državni zbor prinesla pobudo, podprto s 1590 podpisi državljanek in državljanov za pričetek zbiranja 40.000 podpisov, ki jih potrebuje za vložitev za razpis predhodnega zakonodajnega referendumu o predlaganem zakonu (Vatovec 2005). Referendumsko vprašanje naj bi se glasilo: »Ali ste za to, da se odpravi (da preneha z delom) sedanja komisija za preprečevanje korupcije, kot je to predvideno v 21. členu predloga zakona o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo?« (Vatovec 2005).

SMS predlaganemu zakonu nasprotuje predvsem zato, ker noče, da bi Slovenija ostala brez neodvisnega, nepristranskega in strokovnega organa, kot je Komisija za preprečevanje korupcije, za katerega meni, da jo nujno potrebujemo (Vatovec 2005).

SMS je navedla nekaj razlogov proti ukinitvi Komisije, in sicer:

- obstoj komisije zahtevajo tudi mednarodne komisije,
- s preprečevanjem korupcije se ne morejo ukvarjati politiki, zaradi nesposobnosti lastnega nadziranja,
- potrebno je opozarjanje tudi na korupcijo med politiki,
- potrebno je dosledno preprečevanje korupcije v vseh vejah oblasti in na vseh nivojih oblasti,
- za preprečevanje korupcije so potrebna strokovna znanja ,
- preprečevanje ne sme temeljiti na politični opredeljenosti,

- potreben je organ za krepitev etičnosti ravnanja funkcionarjev države,
- s komisijo za preprečevanje korupcije se preprečuje razmetavanje javnega denarja,
- korupcijo je ceneje preprečevati kot preganjati in
- kaznovanje samo ne bo odpravilo korupcije (M.B./STA 2005).

24. novembra 2005 je gospod Cukljati, predsednik Državnega zbora Republike Slovenije, odločil, da mora SMS referendumsko vprašanje dopolniti do ponedeljka, 28. novembra 2005. Vprašanje je po mnenju parlamentarne zakonodajno pravne službe nejasno, saj predlagani zakon ne predvideva le ukinitve sedanje komisije, temveč tudi ustanovitev druge komisije (U. Č./STA 2005).

SMS je 28. novembra v državni zbor vložila dopolnjeno pobudo za začetek postopka za razpis referenduma glede predlagane ukinitve komisije za preprečevanje korupcije. Zakonodajno-pravna služba državnega zbora je odločila, da je pobuda ustrezna, zato je predsednik državnega zbora France Cukljati določil 7. januar 2006 rok za zbiranje 40.000 podpisov volivk in volivcev (D.P./STA 2005).

Državni zbor je nameraval 29. novembra 2005 obravnavati predlog zakona o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, ki predvideva ukinitve komisije, ki je zaradi dopolnjene pobude preložena. V kolikor pobudniku v 40-dnevnem roku ne bo uspelo zbrati zadostnega števila podpisov, bo državni zbor tretjo obravnavo zakona opravil na naslednji redni seji (D.P./STA 2005).

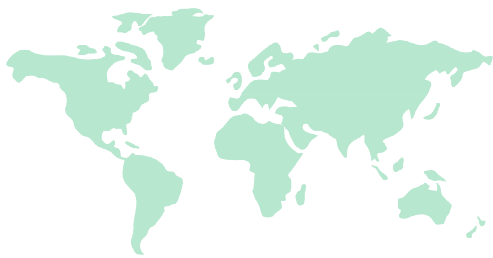
Dopolnjeno referendumsko vprašanje se glasi:

"Ali ste za to, da se ukine (preneha z delom) sedanja komisija za preprečevanje korupcije, kot je to predvideno v 21. členu predloga zakona o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo, ter da se za opravljanje nalog po tem zakonu v skladu s 3. členom predlaganega zakona ustanovi komisija državnega zbora, sestavljena iz poslancev?" (D.P./STA 2005).

Načrtovana odprava protikorupcijske komisije odmeva tudi v tujini. Območni direktor vodilne mednarodne ustanove za boj proti korupciji Transparency International za Evropo in srednjo Azijo Miklos Marshall je slovenski vladi, gospodu Virantu, poslal pismo, kjer je izkazal zaradi odločitve slovenske vlade o ukinitvi komisije za preprečevanje korupcije (Utenkar 2005). V pismu navaja, da ima Komisija v Sloveniji na področju boja proti korupciji od njene ustanovitve dalje pomembno vlogo, predvsem na področju povečevanja števila predpisov s področja konflikta interesov ter izjav o premoženju funkcionarjev. Omenjeni področji sta prioritetni področji protikorupcijskega sektorja. Meni, da ima Komisija veliko podporo slovenskega javnega mnenja. Prav tako je mnenja, da predstavlja Slovenija z uveljavljenim modelom ostalim državam članicam Evropske unije, ki so se Evropski uniji pridružile v času kot Slovenija, dober zgled. Ukinitve Komisije bi lahko imel negativen predznak in s tem negativen vpliv na delovanje drugih vlad. Pomembno vprašanje, ki se Miklos Marshallu pojavlja, je vprašanje podpisa in ratifikacije Konvencije Združenih narodov proti korupciji (United Nations Convention against Corruption), ki bo pričela veljati 14. decembra 2005. Omenjena konvencija predstavlja glavno globalno orožje v boju proti korupciji, kjer pomembno vlogo igrajo predvsem neodvisne komisije (Pismo; PRILOGA C).

Za pojasnitev trenutne situacije, ki odmeva v slovenskem javnem prostoru, lahko uporabimo Machiavellija, ko pravi, »da je spoznal, da človek, ki skrbno tehta pretekle dogodke, v vsaki državi zlahka vnaprej vidi prihodnje in predpiše zdravila, ki so jih uporabljali stari. Šele ko ne najde že uporabljenih, glede na podobnost naključij pomisli na nove. V nasprotnem se dogaja, da v vsakem času prihaja do istih nevšečnosti« (Machiavelli, citiran v Kečanović 2005:6). Iz povedanega lahko sklepamo, da je dobro uporabljati staro in šele v primeru, ko staro res ni več uporabno, uporabimo novo. Potemtakem bi bilo smiselno z obstoječim modelom nadaljevati in v kolikor le-ta res ne bi bil učinkovit, poiskati drugo, učinkovitejšo rešitev.

Pri vsem tem pa zakonodajalec pozablja, da je civilna družba tista, ki mu daje legitimnost. Ali potemtakem ne spodkopava s takšnimi odločitvami svoje funkcije? Odgovor verjetno leži na dlani vsakega posameznika. Kako bo ocenil resnost problematike, je njegova odločitev. Odločitev zakonodajalca pa je, da deluje v dobro družbe in izvaja naloge, ki so mu zakonsko poverjene. Ukinjanje obstoječih institucij na področju korupcije pomeni le korak nazaj. Kakšen pa bo korak naprej?



ZAKLJUČEK



9 ZAKLJUČEK

Korupcija je pojem, ki zasluži posebno pozornost. Glede na to, da je njeno razumevanje odvisno od različnih razmer, ki vladajo v posamezni državi, je pomen korupcije izredno težko natančno določiti. Zato se njen pomen pogosto spreminja s spremembami v politiki države, v kateri se pojavi. Na splošno enačimo korupcijo s podkupovanjem. Največkrat je omenjeno podkupovanje javnih uslužbencev oziroma uslužbencev javnega sektorja zaradi pridobivanja osebne koristi. Čeprav je to tudi ena izmed oblik korupcije, pa vendar ni edina. Korupcija se pojavlja tako na področju sodstva, policije, šolstva, zdravstva in podobno, kot tudi na področju politike. Skratka pojavlja se povsod tam, kjer se zanjo pojavijo priložnosti. Priložnost pa je pogojena tudi s pohlepom posameznika za določeno korist, največkrat uslugo.

Proučevanje korupcije in funkcionarjev ni enostavno delo, saj je področje velikokrat nejasno opredeljeno. Temelj diplomskega dela je temeljil na teoretični razjasnitvi temeljnih pojmov s področja korupcije, pojavnih oblik, funkcionarjev, komisije za preprečevanje korupcije in nezdružljivosti funkcij. Tako kot pionirji na različnih znanstvenih področjih, sem se tudi sama ujela v zanko pomanjkljivo urejenega obravnavanega področja. Zavedam se, da diplomsko delo zdaleč ni popolno, vendar predstavlja predvsem nekakšne vrste pionirsko delo pregleda zakonodaje in drugih virov na področju funkcionarjev in nezdružljivosti funkcij. Odpira nove možnosti proučevanja prikazane problematike.

9.1 *Preveritev hipotez*

Zaključno poglavje ima poleg namena kritičnega pogleda na diplomsko delo tudi preverjanje hipotez, ki temeljijo predvsem na subjektivni oceni, podkrepjeni z izsledki analize in interpretacije primarnih in sekundarnih virov.

Delovno hipotezo H_1 , ki se je glasila *Področje nezdružljivosti funkcije je v slovenski zakonodaji urejeno razdrobljeno, zato nepregledno*; lahko deloma potrdim. Zakonodaja RS s področja funkcionarjev in posledično tudi nezdružljivosti funkcij je urejena v različnih zakonih in pravnih aktih, ki urejajo posamezna področja funkcionarjev (na primer zakon o vladi, zakon o poslancih, zakon o lokalni samoupravi in drugi). Takšna ureditev je smiselna, saj bi bilo nesmiselno vse vreči v en koš. Tako bi prišlo do nepotrebne podvajanja dela

zakonodajalca, čeprav sem mnenja, da bi enotna ureditev področja omogočila enostavnejši pregled obravnavanega področja.

Hipotezo H₂: *Stanje na področju nezdržljivosti funkcij se je delno izboljšalo z opredelitvijo nezdržljivosti funkcije v obstoječem Zakonu o preprečevanju korupcije, ki pokrije neurejeno področje ostalih pravnih predpisov, ki urejajo področje nezdržljivosti funkcij; zopet lahko potrdim le delno, saj temelji na subjektivni oceni stanja. Nekatera področja nezdržljivosti funkcij (na primer državnega sekretarja) zakonsko niso urejena, vendar pa se za funkcionarje uporabljajo tudi določbe zakona o preprečevanju korupcije, torej lahko sklepamo, da je področje nezdržljivosti tudi tu urejeno.*

Glavno hipotezo diplomskega dela, *Stanje na področju nezdržljivosti funkcij je v Sloveniji neurejeno, vendar se zadeve izboljšujejo*, lahko sprejemem le deloma. Predpostavka o neurejenosti je bila določena na podlagi vprašanja, kako hitro in kako enostavno lahko pridemo do zelenih podatkov, kot tudi na predpostavki o razdrobljenosti ureditve obravnavanega področja. Neurejenost stanja na področju nezdržljivosti je opazna predvsem zaradi pomanjkljivosti urejanja posameznih področij delovanja funkcionarjev kot tudi v pomanjkanju enotne zakonodaje obravnavanega področja. Neurejenost se izboljšuje predvsem z delovanjem Komisije za preprečevanje korupcije, ki je leta 2004 pričela delovati tudi na področju zagotavljanja uresničevanja določb o nezdržljivosti funkcij. Problem potrditve hipoteze se nahaja tudi v dejstvu, da se pojavljajo mnenja o nepotrebnosti Komisije. Kako lahko potem trdimo, da se stanje izboljšuje?

Problem preverjanja postavljenih hipotez diplomskega dela je predvsem v subjektivni naravnosti preverjanja. Preverjanje sicer temelji na analizi in interpretaciji primarnih in sekundarnih virov, vendar je objektivnost težko doseči. Vsak, ki bi se lotil raziskovanja opredeljene problematike, pregledal vse razpoložljive vire in jih analiziral, bi kmalu ugotovil, da sklepa o urejenosti področja nezdržljivosti funkcij na podlagi lastne percepcije problema.

Diplomsko delo tako zaključujem s kritičnim pogledom tako na postavljene hipoteze kot tudi na zakonodajo, pri čemer sem mnenja, da bi bilo področje nezdržljivosti funkcij podrobneje urediti v krovnem zakonu. Pomemben delež pri zagotavljanju izboljšav na področju obravnavane tematike imajo tudi protikorupcijski organi, ki so potrebni za uspešen boj proti

korupciji. Na ta način bi se stanje na področju nezdružljivosti funkcij upravičeno ponašalo z izboljšanjem.

Bralcu puščam odprta vrata v svetu korupcije, funkcionarjev in nezdružljivosti funkcije.

Korupcija je v vsakem primeru zlo, brez katerega danes, kot zgloda, ne gre. Zato je pomembno, da korupcijo poskušamo zajeziti, saj je »pokončati« ne bomo uspeli.



LITERATURA IN VIRI



10 LITERATURA IN VIRI

Članki v revijah in zbornikih:

1. Accetto, Matej (2000): Razumevanje korupcije. *Javna uprava* 3(36), 309-329.
2. Dobovšek, Bojan (1999): Korupcija-mednarodni vidik. *Varstvoslovje* 1 (1), 46-53.
3. Dobovšek, Bojan (2000): Corruption in public sector. V Gorazd Meško (ur.): *Corruption in central and eastern Europe at the turn of millenium*, 47-56. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
4. Dobovšek, Bojan (2001): Pojavne oblike korupcije. V *Korupcija kot realnost današnjega časa*, 17-24. Gotenica: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
5. Dobovšek, Bojan in Kordež, Grega (2005): Pervencija v praksi – načrti integritete. V Dobovšek, Bojan (ur.): *Korupcija in politika*, 283-304. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
6. Dobovšek, Bojan in Mastnak, Matija (2005): Korupcijsko prevzemanje države. V Dobovšek, Bojan (ur.): *Korupcija in politika*, 79-137. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
7. Dobovšek, Bojan in Minič, Denis (2005): Korupcija, lobiranje in neformalne mreže. V Dobovšek, Bojan (ur.): *Korupcija in politika*, 9-61. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
8. Heywood, Paul (1997): Political corruption: problems and perspectives. V Heywood Paul (ur.): *Political corruption*, 1-19. Oxford: Blackwell publishers.
9. Hofnung, M. (1996): The public purse and the private campaign: Political finance in Israel. V Levi in Nelken (ur.): *The corruption of politics and the politics of corruption*, 132-148. Oxford: Blackwell publishers.
10. Jager, Matjaž (2000): On defining corruption. V Gorazd Meško (ur.): *Corruption in central and eastern Europe at the turn of millenium*, 105-119. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
11. Jager, Matjaž (2001): Obseg korupcije v Sloveniji in problemi z definicijo. V *Korupcija kot realnost današnjega časa*, 79-84. Gotenica: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.

12. Jandosova, Janar (2000): What we need to research on corruption. V Gorazd Meško (ur.): *Corruption in central and eastern Europe at the turn of millenium*, 121-128. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
13. Kos, Drago (2005): Komisija za preprečevanje korupcije. V Dobovšek, Bojan (ur.): *Korupcija in politika*, 277-283. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
14. Kranjc, Janez (2000): Korupcija in pravo. *Javna uprava*, št. 3, letnik 36, 309-329, Ljubljana.
15. Marinko, Janko (2002): Korupcija in vladavina prava. V Dobovšek, Bojan (ur.): *Korupcija v javni upravi*, 25-43. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
16. Mesner Andolšek, Dana (2001): Sociološki vidiki korupcije. V *Korupcija kot realnost današnjega časa*, Strokovni posvet, 79-84. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
17. Meško, Gorazd (2005): Odzivanje na korupcijo – preprečevanje ali zanikanje. V Dobovšek, Bojan (ur.): *Korupcija in politika*, 61-79. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
18. North, C. Robert (1968): Conflict: political aspect. V Sills, L. David: *International encyclopedia of the social science*, volume 3, 226-231. The Macmillan Company and The Free Press.
19. Ölander, Jan (2000): Corruption and ways to fight it. V Gorazd Meško: *Corruption in central and eastern Europe at the turn of millenium*, 169-178. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
20. Ogley, Roderick (1999): Conflict. V Lester Kurtz (ur.): *Encyclopedia of violence, peace and conflict*, 401-402. San Diego: Academic Press.
21. Ruggiero, Vincenzo (1996): France: corruption as resentment. V Michael Levi in David Nelken(ur.): *The corruption of politics and the politics of corruption*, 113-131. Oxford: Blackwell publishers.
22. Stroligo, Klaudijo (1996): Korupcija v mednarodnem poslovanju. *Pravnik* 51(4-5), 239-255.
23. Winch, p. Samuel (2003): Conflict of interest. V Johnston, H. Donald: *Encyclopedia of international media and communications*, volume 1, 325-333. Amsterdam: Elsevier Science: Academic Press.

Samostojne publikacije:

24. De Leon, Peter (1993): Thinking about political corruption. London: M.E.Sharpe.
25. Grad, Franc (1998): Lokalna demokracija: organizacija in volitve. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
26. Grad, Franc (2000): Parlament in vlada. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
27. Kaučič, Igor in Grad, Franc (1999): Ustavna ureditev Slovenije. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
28. Krušič, Marjan (1984): Leksikon Cankarjeve založbe. Ljubljana: Cankarjeva založba.
29. Sruk, Vlado (1995): Leksikon politike. Maribor: Založba Obzorja.
30. Tratnik Volasko, Marjeta (1999): Korupcija. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Urad za javno varnost.

Internetni viri:

31. Collier W. Michael (1999): *Explaining political corruption. An institutional – choice approach*. Dostopno na: <http://www.ciaonet.org/isa/com01/> (9. september 2005).
32. Gibbons, Kenneth: *Conflict of interest. V The Canadian encyclopedia*. Dostopno na: <http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=A1ARTA0001846> (7. november 2005).
33. Jeric, Marko: *Nezdružljivost funkcij vs suverena pravica skupščine do izvolitve članov nadzornega sveta*. Dostopno na: www.socius.si/si/knjiznica/svetovalec/620/article.html (7. november 2005).
34. Kos, Drago (2004): *Načelno mnenje številka 6*. Komisija za preprečevanje korupcije. Dostopno na: <http://www.kpk-rs.si> (3. oktober 2005).
35. Nimerius, Peter (1997): *Daring to fight tigers? Anti corruption work in contemporary China*. Dostopno na: <http://home.swipnet.se> (9. september 2005).
36. Komisija za preprečevanje korupcije. Dostopno na: <http://www.kpk-rs.si> (2. oktober 2005).
Kaj je korupcija. Dostopno na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=49> (2. oktober 2005).
Nezdružljivost funkcij. Dostopno na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=44> (2. oktober 2005).
Omejitev poslovanja. Dostopno na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=42> (2. oktober 2005).

Darila. Dostopno na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=43> (2. oktober 2005).

Premoženjsko stanje funkcionarjev. Dostopno na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=41> (2. oktober).

Področje dela. Dostopno na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=76> (2. oktober 2005).

Pismo. Dostopno na:

http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Novice/Letter_to_the_Slovenian_Minister_07.11.05.pdf (28. november 2005).

Katalog prejetih daril v letu 2004. Dostopno na: <http://www.kpk-rs.si> (25. november 2005).

Obrazec za evidentiranje sprejetega darila funkcionarja. Dostopno na:

<http://www.kpk-rs.si> (25. november 2005).

37. Jelinčič Plemeniti, (2005) Predlog zakona o nezdržljivosti javne funkcije s pridbitno dejavnostjo. Dostopno na: http://www.2gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/zak_po_UNID/D43F938B8A179B0BC125703E00263017?OpenDocument (12. november 2005).
38. Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v službi Državnega sveta Republike Slovenije. Dostopno na: www.ds-rs.si/dejavnost/dokumenti/Akt_NotrOrgSist.doc (12. november 2005).
39. Konvencija Združenih narodov proti korupciji. Dostopno na: http://untreaty.un.org/English/notpubl/Corruption_E.pdf (28. november 2005)
40. Odlok o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora. Uradni list RS, številka 50/2004. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200450&dhid=69562> (10. november 2005).
41. Poslovnik državnega sveta. Uradni list RS, številka 35/2002. Dostopno na: http://www.ds-rs.si/opredelitev/poslovnik_DS.htm (12. oktober 2005).
42. Poslovnik komisije za preprečevanje korupcije. Uradni list RS, št. 17/05. Dostopno na: www.kpk-rs.si (2. oktober 2005).
43. Poslovnik varuha človekovih pravic. Uradni list RS, številka 63/95. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=199563&dhid=34885> (27. oktober 2005).
44. Poslovnik ustavnega sodišča. Uradni list RS, številka 93/2003. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200393&dhid=64757> (26. oktober 2005).

45. Pravilnik o načinu razpolaganja z darili, ki jih sprejme funkcionar. Uradni list RS, številka 17/05. Dostopno na: www.kpk-rs.si (2. oktober 2005).
46. Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Komisiji za preprečevanje korupcije. Dostopno na: http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/slovenski_akti/Pravilnik_o_sistemizaciji.pdf (23. oktober 2005)
47. Sklep o generalnem sekretariatu Vlade Republike Slovenije. Uradni list RS, številka 8/2001. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20018&stevilka=476> (28. oktober 2005).
48. Sklep o organizaciji in delu službe Državnega sveta Republike Slovenije. Dostopno na: http://www.ds-rs.si/dejavnost/dsvet/sklepi/s17t7_sk11.htm (26. oktober 2005).
49. Ustava Republike Slovenije (1991). Dostopno na: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=150&docid=1&showdoc=1> (3. september 2005).
50. Zakon o Banki Slovenije. Uradni list RS, številka 58/2002. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200258&dhid=42784> (13. oktober 2005).
51. Zakon o dostopu do informacij javnega značaja. Uradni list RS, številka 24/2003. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200324&dhid=60337> (25. november 2005).
52. Zakon o državnem pravobranilstvu. Uradni list RS, številka 20/1997. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=199720&dhid=25303> (15. oktober 2005).
53. Zakon o državnem svetu (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, številka 100/2005. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=2005100&dhid=78814> (4. november 2005).
54. Zakon o državnem tožilstvu. Uradni list RS, številka 14/2003. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200314&dhid=59887> (12. oktober 2005).
55. Zakon o državni upravi (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, številka 97/2004. dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200497&dhid=71682> (13. oktober 2005).
56. Zakon o funkcionarjih v državni upravi (prečiščeno besedilo). Uradni list RS, številka 30/90, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 18/94
http://www.mnz.si/si/upl/zak_min/zakon_o_funkcionarjih_v_drzavnih_organih.doc (25. oktober 2005)
57. Zakon o informacijskem pooblaščenca. Uradni list RS, številka 113/2005. Dostopno na:

- <http://www.ip-rs.si/index.php?id=401&type=98> (27. december 2005).
58. Zakon o javnih uslužbencih. Uradni list RS, številka 35/2005. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200535&dhid=75185> (26. oktober 2005).
59. Zakon o lokalni samoupravi (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, številka 100/2005. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=2005100&dhid=78818> (25. oktober 2005).
60. Zakon o poslancih (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, številka 24/2005. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200524&dhid=74780> (12. oktober 2005).
61. Zakon o prekrških (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, številka 55/2005. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200555&dhid=76589> (16. november 2005).
62. Zakon o preprečevanju korupcije. Uradni list RS, številka 2/04. Dostopno na: <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=32> (5. oktober 2005).
63. Zakon o računskem sodišču. Uradni list RS, številka 11/2001. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200111&dhid=4973> (12. oktober 2005).
64. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, številka 70/2005. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200570&dhid=77466> (20. oktober 2005).
65. Zakon o sodiščih (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, številka 100/2005. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=2005100&dhid=78813> (25. oktober 2005).
66. Zakon o ustavnem sodišču. Uradni list RS, številka 15/94. Dostopno na: http://www.us-rs.si/index.php?sv_path=6,18 (4. november 2005).
67. Zakon o varuhu človekovih pravic. Uradni list RS, številka 71/1993. Dostopno na: <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs.nsf/dokumentiweb/0C307DD32172EF9BC1256F9D004FC6EA?OpenDocument> (12. oktober 2005).
68. Zakon o vladi (uradno prečiščeno besedilo). Uradni list RS, številka 24/2005. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200524&dhid=74778> (12. oktober 2005).
69. Zakon o zagotavljanju pogojev za opravljanje funkcije predsednika republike. Uradni list RS, številka 15/2003. Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/ulonline.jsp?urlid=200315&dhid=59911> (25. oktober 2005).

70. Encyclopedia Britannica. Dostopno na:
<http://www.britannica.com/dictionary?va=conflict%10of%20interest> (12. november 2005).
71. Encarta. Dostopno na: http://encarta.msn.com/dictionary_1861688192/conflict_of_interest.html
(12. november 2005).
72. Wikipedia. Dostopno na: http://en.wikipedia.org/wiki/Conflict_of_interest (12. november 2005).
73. D.P./STA (28.11.2005): *V SD ne bodo pomagali pri zbiranju podpisov: Do 7. januarja prihodnje leto 40.000 podpisov.* Delo. Dostopno na:
http://www.delo.si/index.php?sv_path=41,35,102429 (29. november 2005).
74. G.P./STA (13.9.2005): *Razlog za ukinitvev sem tudi sam.* Delo. Dostopno na:
http://www.delo.si/index.php?sv_path=41,35,87276 (11. november 2005).
75. M.B./STA (21.11.2005): *SMS želi referendum.* Delo. Dostopno na:
http://www.delo.si/index.php?sv_path=41,35,100895 (22. november 2005).
76. Utenkar, Gorazd (22.11.2005): *SMS vložila pobudo za zbiranje 40.000 podpisov za razpis referencuma.* Delo.
Dostopno na:
http://delo.si/index.php?sv_path=43,50&id=69b25cec52aca38d911f2315e8fdbd1e04&source=Delo
(23. november 2005).
77. U.Č./STA (24.11.2005): *Referendumsko vprašanje ni jasno-»Rekviem« za Kosovo komisijo.* Delo. Dostopno na: http://www.delo.si/index.php.?sv_path=41,35,101672 (25. november 2005).
78. Vatovec, Jadran (24.11.2005): *Kosova komisija na referendum?.* Slovenske novice.
Dostopno na:
http://www.delo.si/index.php?sv_path=43,50&id=c0eff32906d8aa49cdbcfbd37be2615048source=slovenske+novice (25. november 2005).

Gradivo s posveta

79. Kečanović, Bečir (2005): O trdnosti argumentov za ukinitvev modela preprečevanja korupcije v Sloveniji. Dostopno na posvetu Korupcija in politika, 8. novembra 2005, 1-8. Ljubljana: Fakulteta za policijsko – varnostne vede.



PRILOGE



PRILOGA A: Obrazec za evidentiranje sprejetega darila funkcionarja

OBRAZEC ZA EVIDENTIRANJE SPREJETEGA DARILA FUNKCIONARJA

Zaporedna številka

Naziv organa

Ime in priimek funkcionarja

Funkcija ki jo opravlja

Podatki o darovalcu

(ime, priimek in naslov darovalca, oziroma naziv in sedež pravne osebe ali organa, če je bilo darilo dano v imenu pravne osebe ali organa)

Darilo je: protokolarno priložnostno

(ustrezno označi z X)

Vrsta darila

Vrednost darila SIT

Način določitve vrednosti darila

(osebna nestrokovna ocena, preverjena cena na trgu, na podlagi podatka darovalca, strokovna ocena, drugo)

Darilo je bilo izročeno: posredno neposredno

(ustrezno označi z X)

Razlogi za izročitev darila in okoliščine, v katerih je bilo darilo izročeno

Skupna vrednost daril, ki jih je funkcionar sprejel od istega darovalca v koledarskem letu

SIT

Datum

Podpis funkcionarja _____

Darilo je postalo last: funkcionarja države lokalne skupnosti

(ustrezno označi z X)

10.1 Izpolni organ v primeru, če je darilo postalo last države ali lokalne skupnosti

Način uporabe oziroma hrambe darila

Način evidentiranja darila

(osnovno sredstvo, drobni inventar, potrošni material, ...)

Način morebitnega zavarovanja darila večje vrednosti

Datum

Podpis odgovorne osebe _____

PRILOGA B: *Primer kataloga prejetih daril v letu 2004*

Katalog prejetih daril v letu 2004

Organ	Zap. št.	Organ/institucija	Vrsta darila	Opis darila	Lastnik darila
31	1	OBČINA AJDOVŠČINA	Priložnostno	Vino 1l	Funkcionar
31	2	OBČINA AJDOVŠČINA	Priložnostno	Torbica za okrog pasu	Funkcionar
31	3	OBČINA AJDOVŠČINA	Priložnostno	Knjiga Zbrana dela Trubarja	Funkcionar
31	4	OBČINA AJDOVŠČINA	Priložnostno	Kalkulator z mapo, vino 1l	Funkcionar
31	5	OBČINA AJDOVŠČINA	Priložnostno	Nahrbtnik, rokovnik	Funkcionar
31	6	OBČINA AJDOVŠČINA	Priložnostno	Komplet pisal	Funkcionar
31	7	OBČINA AJDOVŠČINA	Priložnostno	Peneče vino, rokovnik	Funkcionar
31	8	OBČINA AJDOVŠČINA	Priložnostno	Peneče vino, rokovnik	Funkcionar
31	9	OBČINA AJDOVŠČINA	Priložnostno	Podstavek z 6 kozarci	Funkcionar
31	10	OBČINA AJDOVŠČINA	Priložnostno	Vino 2l, piknik odeja, denarnica	Funkcionar
31	11	OBČINA AJDOVŠČINA	Priložnostno	Ročna ura, vino 1l	Funkcionar
38	12	OBČINA BOROVNICA	Priložnostno	Kristalna skleda	Funkcionar
38	13	OBČINA BOROVNICA	Priložnostno	Pladenj suh.sadja, čok., kave	Funkcionar
38	14	OBČINA BOROVNICA	Priložnostno	Šampanjec, kava	Funkcionar
38	15	OBČINA BOROVNICA	Priložnostno	Koledar	Funkcionar
45	16	MESTNA OBČINA CELJE	Protokolarno	Stekleni krožnik	Lokalna skupnost
45	17	MESTNA OBČINA CELJE	Protokolarno	Spominska plaketa	Lokalna skupnost
45	18	MESTNA OBČINA CELJE	Protokolarno	Maketa-gasilni avto	Lokalna skupnost
45	19	MESTNA OBČINA CELJE	Protokolarno	Stekl.žoga na podstavku	Lokalna skupnost
45	20	MESTNA OBČINA CELJE	Protokolarno	Stekl.kocka z logotipom NZS	Lokalna skupnost
45	21	MESTNA OBČINA CELJE	Protokolarno	Spominska plaketa	Lokalna skupnost
45	22	MESTNA OBČINA CELJE	Protokolarno	Grb mesta	Lokalna skupnost
45	23	MESTNA OBČINA CELJE	Protokolarno	Spominska plaketa	Lokalna skupnost

PRILOGA C: Pismo Miklos Marschalla



International Secretariat
Alt Moabit 96
10559 Berlin, Germany
Tel: 49-30-34 38 20 -0
Fax: 49-30-34 70 39 12
e-mail: ti@transparency.org
www.transparency.org

Dr. Gregor Virant – Minister
Ministrstvo za javno upravo
Tržaška cesta 21
1000 Ljubljana
Slovenia

7 November 2005

Dear Mr. Virant,

Transparency International has become increasingly concerned about the Government of Slovenia's decision to close down the Commission for the Prevention of Corruption (CPC).

Our concerns centre on three areas:

First, unlike many specialised anti-corruption agencies the CPC actually has significant powers: since its foundation it has demonstrated that it can play a useful role in combating corruption in Slovenia, in particular in enforcement of regulations on conflicts of interest and declaration of assets of public officials. These are priority issues in the anti-corruption sector. The commission also enjoys broad support among the Slovenian populace.

Second, as the first country in South East Europe to join the European Union, Slovenia is a model for the rest of the region. All governments in South East Europe closely follow developments in Slovenia. Abolition of the CPC could set a negative example, one that could influence other governments facing justifiable demands for accountability from independent bodies.

Third, the UN Convention Against Corruption comes into force on 14 December of this year. The UNCAC, the first truly global tool in the fight against corruption, explicitly highlights the role that independent anti-corruption agencies play in the fight against corruption and supports their establishment. If the Government of Slovenia moves in the opposite direction by closing down the CPC, then questions about its ability to implement the UNCAC, should it eventually sign and ratify, will be raised.

We would be interested in hearing your explanation as to why the government is closing down the CPC when such a move would be unpopular and contravene international standards and recommendations. We are concerned that amid the political and personal wrangling over the CPC, the value of the institution - in itself and as a model for the region - has been overlooked. I hope there is a way to avoid the closure of this important institution; I very much look forward to receiving your explanation.

Yours sincerely,

Miklos Marschall
Regional Director, Europe and Central Asia Department
Transparency International
Tel: 0049 (0)30 34 38 20 14