

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

ALEŠ JEKOVEC

KORUPCIJA V SLOVENSKE JAVNI UPRAVI?

**Primer: Zagotavljanje helikopterske nujne
medicinske pomoči v Sloveniji v decembru 2006 in
januarju 2007**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana 2008

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

ALEŠ JEKOVEC

Mentor: doc. dr. Simona Kustec Lipicer

Somentor: doc. dr. Bojan Dobovšek

KORUPCIJA V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI?

**Primer: Zagotavljanje helikopterske nujne
medicinske pomoči v Sloveniji v decembru 2006 in
januarju 2007**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana 2008

Nobena težava ni taka,
da je ne bi mogli rešiti skupaj,
le malo pa je takih,
ki jih lahko rešimo sami.
(Lyndon B. Johnson)

ISKRENA HVALA:

- ✓ *mentorici in somentorju ... za njuno strokovno pomoč pri pisanju
diplomskega dela in iskanju literature in
informacij*
- ✓ *intervjuvancem ... za njihovo pripravljenost in pomoč pri pridovanju
informacij*
- ✓ *ge. Danici Bernik in ge. Lidiji Skoporec ... za njuno pomoč pri
oblikovanju diplomskega dela*
- ✓ *staršema in sestri ... za njihovo vzpodbudo, potrpljenje in nesebično
pomoč v času študija*
- ✓ *prijateljem ... za njihovo oporo in prijazno besedo*

*Tisti, ki stori kaj dobrega,
naj molči;
tisti, ki mu je bilo dobro delo storjeno,
naj pripoveduje.
(Seneka)*

KORUPCIJA V SLOVENSKE JAVNI UPRAVI?

Primer: Zagotavljanje helikopterske nujne medicinske pomoči v Sloveniji v decembru 2006 in januarju 2007

Helikopterska nujna medicinska pomoč (HNMP) je ena izmed oblik, s katero se skuša ponesrečencem in bolnim omogočiti čim boljše in čim hitrejšo oskrbo. V Sloveniji se je pilotski projekt HNMP začel izvajati leta 2003, ko sta helikopterske storitve zagotavljali slovenska vojska in policija. Konec leta 2006 je helikopterske storitve namesto njiju začelo opravljati zasebno podjetje. Ker pa so se v javnosti pojavili sumi o korupciji, sta po dobrem mesecu dni storitve helikopterskih prevozov za potrebe HNMP ponovno začeli zagotavljati policija in vojska. Namen diplomskega dela je raziskati, zakaj se je to zgodilo in ali je bil vzrok za koruptivno dejanje. V teoretičnem delu so predstavljene teorije in elementi korupcije ter stanje na področju korupcije v Sloveniji in v nekaterih drugih državah. V nadaljevanju diplomskega dela je prikazano, kako se elementi korupcije v javni upravi kažejo na primeru Z analizo primera se je izkazalo, da pri zagotavljanju helikopterskih nujnih medicinskih prevozov s strani zasebnika ni bilo mogoče zaznati znakov korupcije, ki so izpostavljeni v teoretičnem delu, vendar so ti elementi precej bolj opazni v postopkih, ki so pripeljali do tega, da je zasebnik lahko začel opravljati te helikopterske storitve. To je še bolj problematično oz. zaskrbljujoče, saj kaže na nespoštovanje vladavine prava ter rušenje temeljev demokratične ureditve.

Ključne besede: korupcija, javna uprava, javni interes, helikopterska nujna medicinska pomoč, zloraba države.

Corruption in the Slovenian public administration

Case: Ensuring emergency helicopter medical help in Slovenia in December 2006 and in January 2007

Emergency helicopter medical help is one of the ways which provides the better but above all the faster medical care for the injured and the sick. In Slovenia the pilot rescue project called HNMP started in 2003 by the Slovenian Army and the Police Force helicopter service. At the end of the year 2006 a private firm was engaged to do the helicopter service instead. Very soon the suspicion of corruption was cast on the firm, so after a month all the helicopter service of transport needed for HNMP started to be carried out by the Slovenian Army and the Police Force again.

The purpose of the diploma is to find out why that event happened and if there was a reason for the act of corrupting. In the theoretical part of the diploma the theory and the elements of corruption as well as the state of corruption in Slovenia and in some other countries are presented. Further on it is illustrated how the elements of corruption in the public administration which are presented in the theoretical part are displayed in the affair itself. By analysing the case it has been proved that there were no signs of corruption as to ensuring emergency helicopter medical help by the entrepreneur considering the signs of corruption which have been treated in the theoretical part. They are much more noticeable in the procedure which enabled the entrepreneur to start this helicopter service. That is what is questionable or is to be worried about. It indicates the disrespect for the law regime and the undermining of the State democratic foundations.

Key words: corruption, public administration, general interest, emergency helicopter medical help, state capture.

KAZALO

1. UVOD	8
2. METODOLOŠKI OKVIR	9
2.1 Opredelitev predmeta proučevanja	9
2.2 Cilji proučevanja	10
2.3 Teze	11
2.4 Uporabljene raziskovalne metode	11
3. TEORETSKI KONCEPTI	12
3.1 Korupcija in problem njene definicije	12
3.2 Korupcija v Sloveniji	16
3.4 Korupcija v javni upravi	25
3.5 »State capture« ali »zloraba države«	29
3.6 Neformalne mreže in korupcija	30
3.7 Vzroki in odkrivanje korupcije	32
4. PRIMER: ZAGOTAVLJANJE HELIKOPTERSKE NUJNE MEDICINSKE POMOČI V SLOVENIJI MED DECEMBROM 2006 IN JANUARJEM 2007	35
4.1 Projekt helikopterske nujne medicinske pomoči (HNMP) v Sloveniji	35
4.2 Vpletenost oseb, zaposlenih v javnem sektorju	39
4.3 Rušenje temeljev pravne države in vladavine prava	40
4.4 Kršenje pravne norme	40
4.5 Zloraba javnega interesa	45
4.6 Kršenje moralnih norm in norm javne uprave	53
5. SKLEP	55
6. LITERATURA IN VIRI	62
6.1 Članki, knjige in zborniki	62
6.2 Internetni viri	63
6.3 Pravni viri	66
6.4 Časopisni članki	68
6.5 Seznam opravljenih intervjujev	70
7. PRILOGA	71
PRILOGA A: Preglednice in grafi	71

PRILOGA B: Opravljeni intervjuji.....	78
PRILOGA C: Analiza medijskega poročanja – odkrivanje elementov korupcije	86

SEZNAM PREGLEDNIC IN GRAFOV IN SKIC

a) Seznam preglednic

Preglednica 3.2.1: Število kaznivih dejanj korupcije v primerjavi s številom vseh kaznivih dejanj	17
Preglednica 3.4.1: Primerjava posameznih nivojev korupcije	27
Preglednica 3.4.2: Oblike korupcije	28
Preglednica 3.6.1: Prednosti in slabosti neformalnih mrež	31
Preglednica 4.1.1: Zaplet v zvezi z zagotavljanjem helikopterske nujne medicinske pomoči	38
Preglednica 4.5.1.1: Sistem HNMP v nekaterih evropskih državah	46
Preglednica 4.5.1.2: Površina, ki jo v posamezni državi pokriva 1 operativna baza	48
Preglednica 4.5.3.1: Odzivni čas ekip HNMP v obdobju od 1.12.2006 do 31.7.2007	52
Preglednica 4.6.1: Kršitev kodeksa javnih uslužbencev	53
Preglednica 4.6.2: Kršitev etičnega kodeksa Vlade RS	54
Preglednica 5.1: Znaki korupcijskega dejanja v primeru zagotavljanja HNMP s strani zasebnika	56
Preglednica 5.2: Znaki zlorabe države v primeru zagotavljanja HNMP s strani zasebnika	58
Preglednica 7.1.1: Stične točke različni definicij pojma korupcija.....	71
Preglednica 7.1.2: Korupcija po letu 1990	72
Preglednica 7.1.3: Rezultati raziskave Korupcijska klima in Korupcija (Gral- Iteo 2001 ter 2003/2004)	73
Preglednica 7.1.4: Zagrožene kazni za korupcijska dejanja v Kazenskem zakoniku Slovenije	74
Preglednica 7.1.5: Zakon o preprečevanju korupcije	75
Preglednica 7.1.6: Razširjenost pojava korupcije v javnem sektorju v Sloveniji	76

Preglednica 7.1.7: Korupcija na ministrstvih v Sloveniji	77
Preglednica 7.1.8: Korupcija v občinskih upravah in na upravnih enotah v Sloveniji	78
Preglednica 7.1.9: Primerjava neformalnih mrež v Socialistični republiki Jugoslaviji in v Sloveniji	78

b) Seznam grafov

Graf 3.2.1: Velikost problema korupcije v Sloveniji po javnomnenjskih raziskavah	18
Graf 3.7.1: Najpogostejši razlogi za korupcijo po javnomnenjskih raziskavah	31
Graf 7.1.1: Porast korupcije po letu 1990 – javnomnenjske raziskave	73
Graf 7.1.2: Razširjenost pojava korupcije v javnem sektorju v Sloveniji	77

c) Seznam skic

Skica 4.1.1: Postopek, po katerem je 1.12.2006 zagotavljanje helikopterske nujne medicinske pomoči prevzela AMZS oz. zasebno podjetje Flycom	36
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

SEZNAM KRATIC

AMZS – Avto-moto zveze Slovenije

GRECO – Council of Europe's Group of State against Corruption (organ oz. skupina znotraj Sveta Evrope, ki je zadolžen za boj proti korupciji)

HNMP – helikopterska nujna medicinska pomoč

RePKRS – Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime (Urad Organizacije Združenih narodov za droge in kriminal)

Ur.l. RS – Uradni list Republike Slovenije

ZPKor – Zakon o preprečevanju korupcije

ZNOJF – Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitveno dejavnostjo

ZVNDN – Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami

ZZZS – Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

KPK – Komisija za preprečevanje korupcije

1. UVOD

V marsikateri državi je nekaj povsem običajnega, da uradniki zahtevajo dodatno plačilo za izdajo vozniškega dovoljenja, gradbenega dovoljenja ali podobnih dokumentov. Posledice, ki jih povzročajo takšna koruptivna dejanja, so mnogo večje kot zgolj bogatenje peščice javnih uslužbencev. Korupcija namreč na dolgi rok vpliva na družbeno razslojevanje, pomanjkanje spoštovanja in zaupanja v vladavino prava ter človekove pravice, nedemokratičnost političnih sistemov ter nevlaganje kapitala namenjenega za razvoj ter osnovne oz. nujno potrebne storitve. Vse to se odraža v nezmožnosti vlade, da bi državljanom zagotovila ekonomski, politični ter socialni razvoj države. Nenazadnje lahko korupcija privede do tega, da sta zaradi slabe infrastrukture ter zastarele medicinske opreme ogroženi varnost ter zdravje državljanov (UNODC 2004).

Korupcija je nekaj, kar je danes postalo običajno v vseh svetovnih družbah, še posebej je razširjena in povezana s politiko oz. javno upravo. Različne interesne skupine in lobiji se začnejo povezovati z različnimi političnimi opcijami (npr. finančna pomoč v volilni kampanji) še preden le-te pridejo na oblast, z jasnim ciljem, da bi, ko politična opcija pride na oblast, lažje uveljavili svoje interese oz. si pridobili določene ugodnosti in prednosti. Tako nastajajo različne neformalne mreže. Kot navaja Fink Hafnerjeva (2007: 9), ima sodelovanje med političnimi odločevalci ter interesnimi skupinami in vplivanje slednjih na politične odločitve pozitivno in negativno stran. Tako povezovanje lahko prispeva k večji demokratičnosti in kakovosti odločanja, vendar prinaša tudi koruptivna dejanja. Interesne skupine in lobiji, ko politična opcija prevzame oblast, pričakujejo, da bodo sprejete odločitve in izvršena dejanja, ki jim bodo koristila. V nasprotnem primeru bodo oblasti »obrnili hrbet«. Kot navaja Fink Hafnerjeva (2007: 9), skušajo interesne skupine na različne načine vplivati na politične institucije in na delo uradnikov, zaposlenih v javni upravi. Oblast se tega boji, zato sama ali preko drugih javnih uslužbencev sprejme odločitve oz. izvrši dejanja, ki so v korist interesnim skupinam in lobijem. Tako lahko v nekaterih primerih vidimo, da oblast in njeni uradniki sploh ne vodijo države, ampak so v bistvu ujetniki različnih interesnih skupin in lobijev, ki narekujejo oblikovanje posameznih zakonskih in drugih odločitev in skrbijo za njihovo izvajanje oz. neizvajanje.

Korupcija ni majhen problem, pred katerim bi si lahko zatiskali oči. Ocenjeno je, da v okviru koruptivnih dejanj vsako leto svetovno zaokroži približno en trilijon ameriških dolarjev, kar predstavlja 3 % svetovnega prihodka. S korupcijo lahko obogatijo posamezniki in družbene skupine. Priča smo številnim vrstam koruptivnih dejanj (npr. podkupovanju, izsiljevanju, protizakonitemu vplivanju), ki se pojavljajo v javnem in zasebnem sektorju ter v sferi civilne družbe. Korupcija v javni upravi je najbolj problematična, saj javni sektor regulira ostala dva (O'Donnell 2006: 2–4).

Korupcija v javni upravi je **pojav, s katerim se morata soočiti sleherni družba in oblast**. Marsikje si oblast zatiska oči pred koruptivnimi dejanji. Dejstvo je, da so le-ta vedno bolj prisotna in vedno bolj ogrožajo družbo ter spodkopavajo temelje demokratične države.

2. METODOLOŠKI OKVIR

2.1 Opredelitev predmeta proučevanja

Namen te diplomske naloge je raziskati in na podlagi teorije preveriti, ali obstaja v slovenski javni upravi korupcija oz. posebna vrsta korupcije; »state capture« t. i. zloraba države. Dobovšek in Mastnak (2005: 127) izpostavljata, da o dejanju »state capture« oz. »zlorabi države« govorimo, »ko nekdo državo namesto v javnem interesu uporablja (zlorablja) v zasebne namene« in tako opredeljujeta pojem »state capture« z naslednjimi tremi elementi:

- tisti, ki prevzema (javni uslužbenec ali zaposleni v zasebnem sektorju);
- tisti oz. tisto, kar je prevzeto (zakoni, odloki in regulativa oz. država);
- ter oškodovanec (javnost – ponavadi posredno).

Na konkretnem primeru bomo poskušali raziskati, ali je bila v našem primeru prisotna korupcija v obliki »state capture«.

Korupcija po vsem svetu velja za enega izmed velikih problemov, ki ogrožajo družbo, oz. ji s tem, ko spodkopavajo temelje demokratičnosti, škodujejo. V največji meri ljudje

pojav korupcije povezujejo z javnim sektorjem oziroma z javnimi uslužbenci. Tudi slovensko javno mnenje vidi korupcijo v javnem sektorju kot resno grožnjo družbi. Pri nas je korupcija v javnem sektorju prisotna, vendar pa zaradi različnih razlogov (težavnost odkrivanja in dokazovanja, pomanjkljiva zakonodaja in nepopolno izvajanje zakonodaje, vpletenost ljudi na visokih položajih) ni ustrezno obravnavana oz. vpleteni v korupcijo niso ustrezno kaznovani. Glavni problem se skriva v tem, da je v korupcijo ponavadi vpleten tesno povezan krog ljudi, ki mu je zelo težko dokazati, da ni ravnal v skladu z javnim interesom oz. da je storil koruptivno dejanje.

V prvem delu diplomske naloge bodo predstavljene teoretske opredelitve pojmov korupcije, korupcije v javni upravi ter zlorabe države oziroma »state capture« in stanje na področju korupcije v javnem sektorju v Sloveniji. V nadaljevanju diplomske naloge pa se bomo osredotočili na analizo potencialno koruptivnega primera zagotavljanja helikopterske nujne medicinske pomoči v decembru 2006 in januarju 2007. Na podlagi predstavljene teorije ter podatkov, ki jih bomo zbrali, bomo skušali raziskati, ali je bila v tem primeru prisotna korupcija v obliki »state capture«.

2.2 Cilji proučevanja

Cilje proučevanja v diplomskem delu sem razdelil na dva sklopa:

- a) na tiste, ki jih bom skušal doseči skozi proučevanje teorije in že obstoječih raziskav: 1) in 2) ter
- b) na tiste, ki jih bom skušal doseči skozi analizo primera: 3)

Cilji proučevanja so naslednji:

- 1) opredeliti razumevanje korupcije, korupcije v javni upravi in posebne oblike korupcije v javni upravi – zlorabe države oz. »state-capture« korupcije;
- 2) ovrednotiti stanje na področju korupcije v javnem sektorju v Sloveniji;
- 3) raziskati oz. preveriti primer korupcijske oblike zlorabe države v primeru zagotavljanja helikopterske nujne medicinske pomoči v Sloveniji decembra 2006 in januarja 2007.

2.3 Teze

V diplomski nalogi bomo preverili naslednji tezi:

- **V primeru zagotavljanja helikopterske nujne medicinske pomoči v Sloveniji decembra 2006 in januarja 2007 gre za korupcijo v javni upravi, saj lahko pri tem primeru zasledimo naslednje elemente: vpletenost oseb zaposlenih v javnem sektorju, nedovoljena zloraba javnega interesa za zasebno korist, kršenje moralne in pravne norme, namenskost korupcije ter rušenje temeljev demokratičnega razvoja, pravne države in vladavine prava.**
- **V primeru zagotavljanja helikopterske nujne medicinske pomoči v Sloveniji decembra 2006 in januarja 2007 gre za posebno obliko korupcije v javni upravi; »state capture« oz. zlorabo državo, saj lahko pri tem primeru najdemo naslednje elemente: delovanje državnega v zasebno korist in s tem kršenje norm javne uprave in škodovanje interesom javnosti v korist tretje osebe, ki je javnega uslužbenca nagradila za dostop do dobrin, ki jih sama sicer ne bi mogla drugače pridobiti.**

2.4 Uporabljene raziskovalne metode

Pri izdelavi diplomske naloge sem uporabil različne metode. Poglavitni metodi pri teoretski opredelitvi konceptov in pri analizi primera sta analiza in interpretacija različnih primarnih in sekundarnih virov (knjig, strokovnih člankov, člankov v dnevnem časopisju, raziskovalnih poročil ter različnih zakonskih dokumentov na nacionalni in nadnacionalni ravni). Poleg tega sem se pri analizi primera posluževal tudi drugih metod. Analiziral sem medijsko poročanje o tem problemu v obdobju od decembra 2005 do januarja 2008 na spletnih straneh: Delo.si, Rtv slo.si in 24ur.com. Za analizo tega časovnega obdobja sem se odločil, ker se je problem helikopterskih prevozov za potrebe HNMP začel v večji meri pojavljati v medijih proti koncu leta 2005, ko se je Vlada Republike Slovenije odločila urediti to področje z Uredbo o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč. Največ so mediji o tem problemu pisali v obdobju od decembra 2006 do konca januarja 2007, zaradi tega je največje število analiziranih člankov iz tega obdobja. Po januarju 2007 je bilo mogoče zaslediti zgolj nekaj člankov na to temo. Analizo sem opravil konec januarja 2008, zaradi tega je v njej zajeto poročanje medijev v obdobju med začetkom decembra 2005 ter

koncem januarja oz. natančneje 24. januarjem 2008, ko sem opravil analizo, ki mi je nato služila kot podlaga za nadaljnjo poglobljanje problema. Najprej sem se odločil za analizo medijskih poročanj dveh medijev oz. televizijskih hiš, ki dnevno dokaj objektivno poročata o dogajanjih v Sloveniji, torej sta poročali tudi o dogodkih v zvezi z zagotavljanjem helikopterskih storitev za potrebe HNMP. Ena izmed njiju je bila nacionalna televizijska hiša, druga pa komercialna. Tej analizi sem dodal še analizo medijskega poročanja v enem izmed slovenski dnevni časnikov, ki je po nakladi drugi največji slovenski dnevni časnik. Z analizo teh treh različnih medijev sem prišel do ugotovitve, da je poročanje medijev o problemu dokaj enotno oz. ni opaziti velikih razlik o tem, kako poročajo o zadevi oz. kakšna stališča izpostavljajo. Zaradi tega sem se odločil, da ne bi bilo smiselno vključevati še drugih medijev, saj bi prišel do podobnih informacij. Zaradi lažjega pisanja diplomske naloge sem analiziral tudi nekatere zakonske in podzakonske akte, in sicer: Ustavo RS, Etični kodeks Vlade RS, Zakon o javnih naročilih, Zakon o zdravstveni dejavnosti, Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami, Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna RS, Pravilnik o pogojih izvajanja helikopterske nujne medicinske pomoči in Pravilnik o službi nujne medicinske pomoči. Za boljšo predstavitev problema helikopterskega zagotavljanja nujne medicinske pomoči v Sloveniji sem uporabil kronološko in historično metodo, za lažje raziskovanje primera pa sem opravil še intervjuje s ključnimi vpletenimi javnopolitičnimi igralci, in sicer s primarijem Janezom Remškarjem, direktorjem direktorata za zdravstveno varstvo na Ministrstvu za zdravje ter z g. Bečirjem Kečanovičem, zaposlenim na Komisiji za preprečevanje korupcije. S primerjavo dveh različnih obdobj sem analiziral podatke, ki sem jih pridobil za omenjeni obdobji ter na podlagi že zbranih podatkov primerjal službo helikopterske nujne medicinske pomoči v Sloveniji s službo helikopterske nujne medicinske pomoči v nekaterih drugih evropskih državah.

3. TEORETSKI KONCEPTI

3.1 Korupcija in problem njene definicije

Zdi se, da se današnji svet še ni povsem pripravljen spoprijeti s problemom korupcije. Le-

ta predstavlja eno najhujših groženj v razvitem in nerazvitem ter nazadujočem delu sveta. Oblasti pogosto zanemarjajo problem korupcije, na katerega je denimo opozarjal že C. Wright Mills v svojem delu *Elita oblasti* (1965). Na ta način dopuščajo, da ob izbruhu večjih afer pri ljudeh nastane panika (Golob 1988: 1570–1580).

Problem korupcije je v tem, da je zelo težko opredeliti pojem korupcije in zaradi tega ni mogoče najti njene enotne definicije (Ackerman 2006: 45).

Konvencija Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu sicer v svojem 8. členu opredeli korupcijo kot:

- a) neposredno ali posredno obljubljanje, ponujanje ali dajanje neupravičenih ugodnosti javnemu uslužbencu, zanj ali za drugo fizično ali pravno osebo, da uslužbenec pri izvajanju svojih uradnih dolžnosti opravi uradno dejanje oz. ga ne opravi;
- b) posredno ali neposredno zahtevanje ali sprejetje neupravičene ugodnosti s strani javnega uslužbenca, zanj ali za katero drugo fizično ali pravno osebo, da uslužbenec pri izvajanju svojih uradnih dolžnosti opravi uradno dejanje, ali ga ne opravi (Komisija za preprečevanje korupcije 2007c).

Poleg navedene definicije lahko najdemo še različne druge definicije pojma korupcije. Mednarodna institucija Transparency International (Anti-Corruption Website) korupcijo označuje kot zlorabo moči oz. vpliva javnih uslužbencev, politikov ali uradnikov, s katero oni ali njihovi sorodniki, tesni prijatelji, nedopustno in nezakonito obogatijo. Med taka dejanja lahko štejemo utajo davkov, krajo javne oz. družbene lastnine in koruptivna dejanja, kot sta npr. podkupovanje in izsiljevanje. V svoji Civilnopravni konvenciji Svet Evrope (1999) korupcijo opredeljuje kot: »Neposredno ali posredno terjanje, ponujanje, dajanje ali sprejemanje podkupnine ali katere koli druge nedovoljene koristi ali obljube le-te, ki moti pravilno opravljanje dolžnosti ali ravnanje, zahtevano od prejemnika podkupnine, nedovoljene koristi ali obljube le-te«.

V slovenski zakonodaji je korupcija opredeljena v 2. členu Zakona o preprečevanju korupcije iz leta 2004 kot: »Vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih oz. odgovornih oseb

v javnem ali zasebnem sektorju ter tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, in oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo zaradi neposredno ali posredno obljubljene, ponujene, dane oz. zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.«

Poleg opredelitev v pravnih aktih zasledimo poskuse definiranja korupcije pri številnih domačih in tujih avtorjih oz. raziskovalcih tega problema. Institucija The Centre for Democracy and Governance (Anti-Corruption Website 2008) korupcijo v širšem pomenu besede opredeli kot zlorabo javnih interesov v zasebne namene. V prvi vrsti je tu prisotna zloraba s strani državnih uradnikov (kot npr. utaja ter nepotizem), zloraba s strani državnih in zasebnih igralcev (npr. podkupovanje, izsiljevanje in prevara). Z izrazom korupcija ponavadi označujemo nekatere oblike takšnih kršitev. Nizozemski kriminolog Van Duyne (Komisija za preprečevanje korupcije 2007a) je korupcijo opredelil kot: »Nepravilnost v procesu odločanja, pri katerem odločujoča oseba odstopi ali zahteva odstop od kriterijev, ki bi naj vplivali na vsebino odločitve, kar stori v zameno za nagrado ali obljubo nagrade takšne vrste, ki ne moreta biti del obrazložitve odločitve.« Za nemški zvezni kriminalistični urad (Komisija za preprečevanje korupcije 2007a) korupcija predstavlja: »Zlorabo 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 ali podjetja.« Svetovna banka (Anti-Corruption Website 2008) korupcijo opredeli kot zlorabo položaja oz. vpliva javnih uradnikov in zaposlenih v zasebnem sektorju, s katero oni ali njihovi sorodniki, tesni prijatelji, nedopustno in nezakonito obogatijo. Kot korupcijo ta mednarodna institucija opredeljuje vsakršno nagovarjanje k zgoraj opisanemu dejanju.

Izpostavimo še dve opredelitvi korupcije, kakor jo definirajo slovenski avtorji oz. raziskovalci. Tratnik-Volasko (1999: 14) korupcijo opredeli kot: »Menjalni odnos, v katerem posameznik ali skupine z izmenjavo informacij ali dobrin (materialnih ali nematerialnih) pridobijo določeno korist ali prednost pred drugim, do katere pa niso upravičeni.« Dobovšek in Minič (2005: 12) korupcijo definirata kot: »Protizakonito, nepošteno vedenje oseb, ki jo izvajajo, predstavlja izsiljevanje, poneverjanje, moralno pokvarjenost in izkoriščanje prijateljskih in družinskih vezi pri napredovanju.«

Obstaja več različnih opredelitev oz. razumevanj pojma korupcije, vendar imajo vse te opredelitve, kot je razvidno iz preglednice 7.1.1 v Prilogi A, kar nekaj skupnih točk, ki jih Tratnik-Volasko (1999: 14) opredeli kot:

- **povezanost s položajem moči torej oblastjo in vplivom,**
- **povezanost z neko obliko relativne koristi,**
- **etnična destruktivnost in**
- **prikritost dejanj ter izredno težka dokazljivost.**

Kot ugotavljata Dobovšek in Minič (2005: 9–11), praktično ni družbe, ki bi se korupciji lahko izognila, čeprav jo marsikatera družba poskuša zanikati. Temu gre pripisati težavnost odkrivanja korupcije. Pri takih dejanjih ni žrtev nihče od udeležencev. Žrtev je družba.¹ Korupcija ni zločin brez žrtve, kot bi si želeli, ampak ima velike negativne učinke na družbo. Ferlinc (2002: 19) opozarja, da **korupcija spodkopava ekonomske temelje**, ki so temelj svobodne trgovine in konkurence. Zaradi tega oblasti ne smejo dopustiti, da korupcija uravnava trg in njegove storitve.

Korupcija v družbenem razvoju predstavlja veliko oviro, ker gre za izgubo velike količine materialnih in intelektualnih virov, ki bi bili sicer lahko uporabljeni v razvojne namene. Prav tako ima korupcija **negativne vplive na demokratičnost**, saj krši načela družbene enakosti. Tisti, ki so udeleženi v koruptivnih dejanjih, imajo za razliko od socialno šibkejših skupin, ki ne posedujejo zadostnih sredstev za podkupovanje, veliko lažji dostop do javnih storitev in dobrin, ki naj bi bile po načelih družbene enakosti dostopne vsem pod enakimi pogoji (Aragon 2006: 11–12).

Zaradi vse večjega problema korupcije se tej problematiki v svetu posveča vedno več pozornosti. Na to temo je organiziranih vedno več mednarodnih konferenc, s problemom korupcije pa so se začeli ukvarjati svetovni gospodarstveniki, politiki, znanstveniki in

¹ Korupcija, ki jo najenostavneje opredelimo kot zlorabo javnih virov v zasebne namene, je pojav, ki negativno vpliva na razvojne potenciale neke družbe in na celotno družbeno klimo. Pomeni namreč izgubo produktivnih virov, tako materialnih kot intelektualnih, gre pa tudi za moralno degradacijo in spodkopavanje zaupanja v družbi (Aragon 2006: 6).

vlade. Vedno več je mednarodnih institucij, ki se ukvarjajo s problemom korupcije. Med temi institucijami velja izpostaviti:

- Svet Evrope,
- Organizacijo združenih narodov,
- Organizacijo za ekonomsko sodelovanje in razvoj,
- Interpol in
- Neodvisno komisijo proti korupciji iz Hong Konga (Dobovšek, Minič 2005: 55).

3.2 Korupcija v Sloveniji

Problem korupcije se posebej izpostavlja v t. i. postsocialističnih državah, v katerih so bili temelji demokracije šele vzpostavljeni, tržna ekonomija pa se šele razvija; torej tudi v Sloveniji. Javnomnenjsko prepričanje v Sloveniji dokazuje, da se je korupcija v Sloveniji po letu 1990 povečala.² Razloge, da so te države v večji meri kot ostale podvržene korupciji, lahko najdemo v:

- tranzicijskem procesu ter
- nepopolni strategiji za boj proti korupciji.

Korupcija v postsocialističnih državah pomeni konflikt med javnim interesom in trgom. Nekaj dejstev, ki vplivajo na razširjenost korupcije v Sloveniji:

- razgradnja vrednot v novo razvitih demokracijah,
- nesposobnost nadrejenih,
- nemoralnost posameznikov v javnem življenju,
- pomanjkanje notranjega nadzora ter
- neenakost pred zakonom (Dobovšek in Minič 2005: 48–52).

Postavlja se vprašanje, v kolikšni meri je korupcija v Sloveniji prisotna. Po eni strani imamo uradne podatke organov odkrivanja in preganjanja korupcije, torej policije, ki pričajo o tem, da je korupcija v primerjavi z drugimi kaznivimi dejanji v Sloveniji dokaj zanemarljiva.

² Glej preglednici 7.1.2 in 7.1.3 ter graf 7.1.1 v Prilogi A.

Iz preglednice 3.2.1 je razvidno, da se število dejanj korupcije v primerjavi s številom vseh kaznivih dejanj v Sloveniji od leta 1991 do leta 2007 ni pretirano povečevalo, oz. je bilo ves čas na isti ravni (1991: 0,05 %, 2006: 0,049 %, leta 2007 je ponovno upadlo na 0,021 %), hkrati pa skoraj nobeno leto (razen 1993 in 1994) odstotek kaznivih dejanj korupcije ni predstavljal več kot 0,1 % vseh kaznivih dejanj v Sloveniji.

Preglednica 3.2.1: Število kaznivih dejanj korupcije v primerjavi s številom vseh kaznivih dejanj v obdobju 1991–2006

Leto	Število dejanj korupcije	Število vseh kaznivih dejanj	Odstotek vseh kaznivih dejanj, ki ga predstavljajo kazniva dejanja korupcije
1991	21	42.250	0,050 %
1992	39	54.085	0,072 %
1993	51	44.278	0,115 %
1994	55	43.635	0,126 %
1995	35	38.178	0,092 %
1996	32	36.587	0,087 %
1997	19	37.173	0,051 %
1998	33	55.473	0,059 %
1999	56	62.836	0,089 %
2000	43	67.617	0,064 %
2001	58	74.795	0,078 %
2002	51	77.218	0,066 %
2003	54	76.643	0,070 %
2004	18	86.568	0,021 %
2005	17	84.379	0,020 %
2006	44	90.354	0,049 %
2007	19	88.197	0,021 %

Viri: Resolucija o preprečevanju korupcije v Sloveniji 2004: 6, Slovenska policija 2005: 11, 20, Slovenska policija 2006: 18, 22, Slovenska policija 2007: 19, 23, Slovenska policija 2008: 21, 25.

Če bi sklepali po uradnih statistikah slovenske policije, korupcija za slovensko družbo ne predstavlja večjega problema, vendar se v slovenskem javnem mnenju kaže drugačno prepričanje. Najprej se osredotočimo na slovenske javnomnenjske raziskave o korupciji v Sloveniji v obdobju od leta 2002 do leta 2007.³ Iz teh raziskav je očitno, da večina Slovencev vidi korupcijo kot enega vidnejših problemov, ki ogrožajo našo družbo.

³1) Raziskava Centra za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij: Stališča o korupciji, september 2002, oktober 2003, december 2004, oktober 2006, februar 2008.

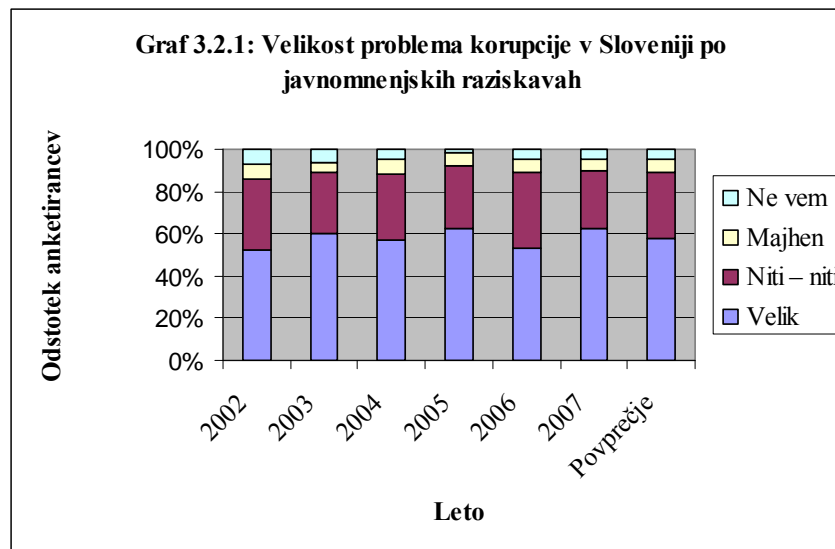
2) Raziskava Arogana: Stališče o korupciji 2005, februar 2006.

3) Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2005, maj 2006.

Kot je razvidno iz grafa 3.2.1, več kot 57 % ljudi, ki so v teh letih sodelovali v raziskavi, vidi korupcijo kot velik oz. zelo velik problem v slovenski družbi, medtem ko jih manj kot 6,5 % meni, da korupcija v Sloveniji predstavlja majhen oz. zelo majhen problem. Če primerjamo Slovenijo z ostalimi vzhodno in srednjeevropskimi državami, lahko ugotovimo, da v slovenski javnosti bolj kot v ostalih državah prevladuje prepričanje, da je korupcije pri nas veliko.⁴

VPR.: *Kako velik problem je korupcija v Sloveniji?*

Graf 3.2.1: Velikost problema korupcije v Sloveniji po javnomnenjskih raziskavah



Viri: Aragon 2006: 21, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2002: 5, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2003: 5, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2004: 6, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2006: 9 in Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2008: 5.

Drugačno mnenje o korupciji v Sloveniji, kot je izraženo v teh raziskavah, podaja Bernard Nežmah (2001: 3–4). V svetu je bilo kar nekaj primerov, ko so politiki zaradi koruptivnega dejanja pristali v zaporu, odstopili oz. končali svoje kariere (npr. generalni sekretar NATA Willy Claes, italijanski premier Bettino Craxi ter francoski minister

4) Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2006, maj 2007.

⁴ Glej preglednico 7.1.3 v Prilogi A.

Bernard Tapie). Tudi pri nas bi lahko našli primere, ko so se politiki posluževali koruptivnih dejanj,⁵ vendar še nihče ni bil za svoje dejanje tako ali drugače kaznovan. Marsikje v tujini bi politične stranke pritiskale na posameznike iz njihovih strank, ki bi bili osumljeni korupcije, tako da bi le-ti morali odstopiti, vendar v Sloveniji temu ni tako (Nežmah 2001: 3–4).

Dejansko je skoraj nemogoče oceniti stanje korupcije v Sloveniji. Nahaja se nekje vmes med tistim, kar zaznavajo uradne statistike in tistim, kar zaznavajo javnomnenjske raziskave. Kot eno najbolj relevantnih ocen stanja korupcije v Sloveniji lahko navedemo poročila GRECA (Council of Europe's Group of State against Corruption),⁶ organa oz. skupine znotraj Sveta Evrope, ki je zadolžen za boj proti korupciji.

Organizacija GRECO je bila ustanovljena leta 1999 in zasnovana na osnovi dvanajstih vodilnih ciljev za boj proti korupciji, ki obsegajo širok spekter protikorupcijskih elementov, od omejevanja pravice imunitete do svobode medijev. GRECO je edina organizacija, ki nadzira izvrševanje načel protikorupcijske politike v večini evropskih držav in predstavlja protikorupcijski okvir Evropske unije (Hodess 2004: 124–127).

GRECO v svojih poročilih izpostavlja, da Slovenija spada med najmanj korupcijsko obremenjene srednjeevropske države. Korupcija naj bi po mnenju GRECA ne ogrožala naše družbe. V poročilih je izpostavljeno, da je Slovenija zakonsko v veliki meri uredila

⁵ Npr.: Zloraba položaja nekdanjega obrambnega ministra Jelka Kacina, sporno financiranje volilne kampanje SLS s strani farmacevtskega podjetja Lek, sporno financiranje predsedniške kampanje Milana Kučana leta 1992 s strani podjetja Studio Marketing in primer nekdanjega koprskega podžupana Branka Kodriča, ki je za ugodno izdan občinski akt od posameznih podjetij zahteval finančne protiusluge (Nežmah 2000: 3–4).

⁶ 1. krog ocenjevanja: Poročilo o Republiki Sloveniji (12.–15. september 2000, sprejeto na 4. plenarnem zasedanju GRECA 12.–15. decembra 2000).

2. krog ocenjevanja: Poročilo o Republiki Sloveniji (2.–7. september 2003, sprejeto na 16. plenarnem zasedanju GRECA 8.–12. decembra 2003).

1. krog ocenjevanja: dodatek k Poročilu o Republiki Sloveniji in njenem izpolnjevanju priporočil (sprejeto na 26. plenarnem zasedanju GRECA 5.–9. decembra 2005).

1. krog ocenjevanja: drugi dodatek k Poročilu o Republiki Sloveniji in njenem izpolnjevanju priporočil (sprejeto na 27. plenarnem zasedanju GRECA 6.–10. marca 2006).

področje korupcije oz. boja proti korupciji, ni pa še prišlo do doslednega izvajanja teh zakonskih določil v praksi. Kot izpostavljata Dobovšek in Škrbec (2005: 163–164), smo na tem področju ratificirali konvencije Sveta Evrope ter Evropske unije in sprejeli nov zakon ter resolucijo proti korupciji, vendar je boj mrtva črka na papirju, saj teorija, ki je zapisana v aktih, ni prevedena v prakso oz. se boj proti korupciji v Sloveniji ne izvaja dosledno. Zakonsko imamo področje boja proti korupciji dobro urejeno, vendar se zakonska določila v praksi ne uporabljajo.

Poročilo GRECA potrjuje tudi mednarodna javnomnenjska raziskava Transparency International, ki uvršča Slovenijo med najmanj obremenjene države centralne in srednje Evrope. Svetovni ekonomski forum v svoji raziskavi o konkurenčnosti iz leta 2001 in 2002 Slovenijo glede obremenjenosti s korupcijo uvršča na 31. mesto (pred nami so Litva, Madžarska in Italija, za nami je Grčija). Slovenijo lahko kljub drugačnemu javnomnenjskemu prepričanju ocenimo kot **eno najmanj korupcijsko obremenjenih tranzicijskih držav**.⁷ Po nekaterih mednarodnih ocenah je korupcija pri nas celo nižja kot v nekaterih starih članicah Evropske unije (npr. v Grčiji in Italiji). (Komisija za preprečevanje korupcije 2007b)

3.3 Korupcija v slovenski zakonodaji

3.3.1 KAZENSKI ZAKONIK SLOVENIJE

V Kazenskem zakoniku Republike Slovenije (KZ-UPB1, Ur. l. RS št. 95/2004) so korupcijski delikti na področju javne uprave obravnavani na treh področjih:

- a) volilna kazniva dejanja (sprejemanje podkupnine),
- b) gospodarsko poslovanje (nedovoljeno sprejemanje in dajanje daril) in
- c) uradna dejanja uradnih oseb (sprejemanje in dajanje podkupnine) (Ferlinc 2002: 13).

Kazni, ki jih Kazenski zakonik Slovenije predvideva za posamezno koruptivno dejanje, so podrobneje opredeljene v preglednici 7.1.4 v Prilogi A. Za našo temo so najbolj relevantna korupcijska dejanja na področju uradnih dejanj uradnih oseb, zato jih bomo natančneje opredelili.

⁷ Kot primer glej preglednico 7.1.3 v Prilogi A.

Kazenski zakonik Slovenije ločuje med več različnimi vrstami podkupovanja, ki spadajo med uradna dejanja uradnih oseb. V 1. odstavku 267. člena je obravnavano pravo vnaprejšnje pasivno podkupovanje. V primeru pravega podkupovanja gre za prepovedana dejanja, ki se skladajo s pristojnostmi prejemnika, ki se odloči storiti dejanje, čeprav ga zaradi prejete podkupnine ne bi smel. Vnaprejšnje podkupovanje pomeni, da je bila podkupnina dana, še preden je prišlo do koristi ali ugodnosti, zaradi katere je bila obljubljena. Pasivno podkupovanje pa pomeni, da je tisti, ki sprejme oz. terja podkupnino na pasivni strani, medtem ko je na aktivni strani dajalec podkupnine. V primeru nepravega vnaprejšnjega pasivnega podkupovanja (2. odstavek 267. člena) bi bila uradna oseba dolžna storiti neko uradno dejanje tudi brez plačila. O naknadnem pasivnem podkupovanju (3. odstavek 267. člena) pa govorimo, kadar pride do plačila podkupnine šele po opravljanem uradnem dejanju. V 268. členu sta opredeljena še pravo vnaprejšnje aktivno podkupovanje (1. odstavek) in nepravo vnaprejšnje aktivno podkupovanje (2. odstavek). Razlika med njima je v tem, da gre v primeru drugega za uradno dejanje uradne osebe ali opustitev uradnega dejanja, ki bi ga uradna oseba morala oz. smela opustiti. Določba Evropske konvencije, da so korupcijska dejanja prisotna tudi na aktivni strani, se odraža v 269.a členu Kazenskega zakonika, kjer je opredeljeno kaznivo dejanje dajanja daril za nezakonito posredovanje (Ferlinc 2002: 14–23).

3.3.2 RESOLUCIJA O PREPREČEVANJU KORUPCIJE

Z namenom oblikovati primerno visoko protikorupcijsko kulturo v Sloveniji na osebni in družbeni ravni je Državni zbor Republike Slovenije sprejel Resolucijo o preprečevanju korupcije (RePKRS, Ur. l. RS, št. 85/2004). Resolucija korupcijo opredeljuje kot: »Vsako kršitev dolžnega ravnanja uradnih oz. odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju.« oz. *kot* »ravljanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujene ali dane oz. zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega« (RePKRS 2004: 1).

Resolucija izpostavi vrste in obseg korupcije preko podatkov, ki jih je zbrala policija, ter preko javnomnenjskih in drugih anket. V nadaljevanju se resolucija osredotoča na naslednje cilje:

- oblikovanje in uresničevanje ustreznih etičnih standardov,
- dolgoročna in trajna odprava pogojev za nastanek in razvoj korupcije,

- vzpostavitev ustreznega pravnega in institucionalnega okvira za preprečevanje korupcije,
- dosledna uveljavitev odgovornosti za nezakonita dejanja,
- vzpostavitev sistema ničelne tolerance do vseh korupcijskih dejanj in
- učinkovito uveljavljanje mednarodnih standardov na tem področju.

Nadzor nad uresničevanjem resolucije opravlja Komisija za preprečevanje korupcije. Dejstvo je, da, kot je navedeno v resoluciji: »zgolj sprejem resolucije brez načrtnega pristopa k njenemu uresničevanju ne bo v ničemer pripomogel k dvigu osveščenosti državljanov Republike Slovenije, k izboljšanju kakovosti delovanja državnih organov in k razvoju splošne protikorupcijske kulture v državi«. Zaradi tega je Komisija za preprečevanje korupcije oblikovala Akcijski načrt uresničevanja resolucije, v katerem so podrobno opredeljeni nosilci, roki, kriteriji uspešnosti in druge pomembne predpostavke za uresničevanje programa, ki je zapisan v resoluciji. Na ta način je, kljub temu da je največ iniciative prepuščene končnim izvajalcem in uporabnikom resolucije, vsaj v minimalni meri zagotovljen usklajen pristop ter spremljanje uresničevanja in sprotne ocenjevanje uspešnosti izvedenih ukrepov, nad čemer ima nadzor Komisija za preprečevanje korupcije (RePKRS 2004: 25).

3.3.3 ZAKON O PREPREČEVANJU KORUPCIJE IN ZAKON O NEZDRUŽLJIVOSTI JAVNE FUNKCIJE S PRIDOBITVENO DEJAVNOSTJO

Ukrepi za »uresničevanje Resolucije o preprečevanju korupcije na področjih identifikacije in odpravljanja vzrokov za korupcijo, oblikovanja načrtov integritete v javnem in zasebnem sektorju in preverjanja njihovega delovanja« so opredeljeni v Zakonu o preprečevanju korupcije (ZPKor, Ur. l. RS št. 2/2004). Ta zakon, ki kazniva dejanja korupcije opredeljuje na enak način kot resolucija, je vzpostavil

temeljna pravila na področju nezdrumljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitveno dejavnostjo za nosilke in nosilce javnih funkcij, omejitev glede sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem funkcije, nadzora nad premoženjskim stanjem funkcionarjem ter omejitev poslovanja naročnikov po predpisih javnih naročil s poslovnimi subjekti, v katerih je udeležen funkcionar ali njegova družinska članica ali družinski član (1. člen ZPKor).

Vsebina Zakona o preprečevanju korupcije je podrobneje razdelana v preglednici 7.1.5 v Prilogi A.

Zakon določa v svojem 47. členu denarno kazen v višini od 500.000 do 10.000.000 tolarjev⁸ za pravno osebo (razen neposrednega proračunskega uporabnika), ki kot naročnik posluje po predpisih javnega naročanja in odda javno naročilo enemu izmed naslednjih poslovnih subjektov:

- poslovni subjekt, v katerem je funkcionar ali njegov družinski član posredno ali neposredno imetnik poslovnega deleža, delnic ali pa katerih drugih pravic, na podlagi katerega je udeležen pri upravljanju oziroma kapitalu poslovnega subjekta v višini več kot 20 % (izjema so naročila majhne vrednosti, ko je ocenjena vrednost posamičnega ali mesečnega naročila manjša od ene dvanajstine vrednosti, določene v Zakonu o izvrševanju državnega proračuna),

- poslovni subjekt, v katerih je posameznik, ki je član organa upravljanja ali nadzornega organa naročnika oziroma njegov družinski član,:

- član poslovnega organa,

- imetnik poslovnega deleža, delnic oziroma drugih pravic, na podlagi katerih je udeležen pri upravljanju oziroma kapitalu poslovnega subjekta v višini več kot 20 %.

Kazen v višini od 50.000 do 150.000 tolarjev doleti odgovorno osebo tega naročnika.

Namesto Zakona o preprečevanja korupcije naj bi po 11. marcu 2006 stopil v veljavo Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitveno dejavnostjo (ZNOJF-1, Ur. l. št. 20/2006), vendar je Ustavno sodišče zadržalo izvajanje tega zakona. Tako kot Zakon o preprečevanju korupcije tudi ta zakon ureja omejitve za funkcionarje na področju opravljanja pridobitvene dejavnosti, sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem funkcije, poslovanja gospodarskih družb in drugih subjektov z javnim sektorjem in dolžnost prijave podatkov ter javnost podatkov o premoženjskem stanju funkcionarjev (1. člen ZNOJF-1).

⁸ V Zakonu o preprečevanju korupcije (Ur. l. RS št. 2/2004), ki je objavljen na spletni strani Uradnega lista Republike Slovenije (<http://www.uradni-list.si>) so še vedno denarne kazni v tolarski vrednosti.

Dolžnosti funkcionarjev in njihove omejitve po večini ostajajo take, kot so bile v Zakonu o preprečevanju korupcije, medtem ko je predvideno, da bo nadzor nad izvrševanjem zakonskih določb namesto Komisije za preprečevanje korupcije opravljala pristojna komisija Državnega zbora Republike Slovenije. Njene naloge so zelo podobne nalogam, ki jih je opravljala Komisija za preprečevanje korupcije. Zakon predvideva drugačne kazni za kršenje zakonskih določb (20. člen ZNOJF-1). Te so nekoliko nižje kot v Zakonu o preprečevanju korupcije, vendar zajemajo širši spekter storilcev:

- kazen v višini od 50.000 do 300.000 tolarjev⁹ doleti funkcionarja, ki:

- sprejme darilo, ki ni protokolarno darilo manjše vrednosti ali priložnostno darilo manjše vrednosti¹⁰;
- opravlja pridobitne dejavnosti v zasebne namene, kar vpliva na objektivno ali od zunanjih vplivov neodvisno opravljanje funkcije oziroma škoduje ugledu funkcije ali organa;
- opravlja dejavnosti upravljanja ali zastopanja v javnem zavodu, javnem podjetju, javnem skladu, javni agenciji, gospodarski družbi, gospodarskem interesnem združenju, zbornici ali drugi pravni osebi nad delom, katerih po svoji funkciji opravlja nadzor;
- ne preneha opravljati pridobitvene dejavnosti, ki mu jo je komisija prepovedala opravljati, saj je ocenila, da gre za nezdružljivo dejavnost;
- komisiji v roku, ki ga je postavila, ne sporoči podatkov o svoji pridobitveni dejavnosti oziroma svojem premoženju in dohodkih ali
- ne zagotovi, da se sprejeto darilo in njegova vrednost vpišeta v seznam daril pri organu, pri katerem opravlja svojo funkcijo.

- kazen v višini od 50.000 do 1.000.000 tolarjev pa doleti naročnika, ki posluje po predpisih javnega naročanja in odda javno naročilo subjektu, v katerih je poklicni ali nepoklicni funkcionar, ki opravlja funkcijo pri naročniku oziroma v organu naročnika,

⁹ V Zakonu o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitveno dejavnostjo (Ur. l. RS št. 20/2006), ki je objavljen na spletni strani Uradnega lista Republike Slovenije (<http://www.uradni-list.si>) so še vedno denarne kazni v tolarški vrednosti.

¹⁰ Kot darila manjše vrednosti se štejejo darila, katerih vrednost ne presega 15.000 tolarjev oziroma katerih skupna vrednost v posameznem koledarskem letu ne presega 30.000 tolarjev, če so prejeta od iste osebe. Funkcionar ne sme sprejeti protokolarnega darila ali darila manjše vrednosti, če je ta v obliki denarja ali vrednostih papirjev (2. in 4. odstavek 6. člena ZNOJF-1).

član posloводства, ali je neposredno ali posredno udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu v kakršnemkoli deležu.

V primeru, da Ustavno sodišče presodi, da je Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitveno dejavnostjo v skladu z ustavo in se kot tak lahko začne izvajati, bosta prenehala veljati Zakon o preprečevanju korupcije in Resolucija o preprečevanju korupcije. V obeh je kot nadzorni organ določena neodvisna Komisija za preprečevanje korupcije, medtem ko Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitveno dejavnostjo določa, da bi te naloge opravljala parlamentarna komisija, kar zna biti sporno, saj so poslanci izvoljeni funkcionarji, ki bi tako nadzirali sami sebe. Na to sporno dejstvo opozarja tudi Svet Evrope oziroma GRECO v svojih priporočilih. Zakon o nezdružljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitveno dejavnostjo bolj natančno kot pred njim Zakon o preprečevanju korupcije določa kazni za kršitelje. Pojavlja se problem neodvisnosti organa nadzora.

3.4 Korupcija v javni upravi

Pojma korupcija in javna uprava sta tesno povezana, saj je področje javnega sektorja, še posebej pa področje politike, eno izmed področij, ki je korupciji najbolj izpostavljeno. Zaradi tega si dostikrat, ko beseda nanese na korupcijo, predstavljamo predvsem korupcijo v javnem sektorju. Tudi med ljudmi obstaja prepričanje, da korupcija v javnem sektorju ni redek pojav¹¹.

Vlade in javni uslužbenci so redko naklonjeni temu, da bi nekomu dodelili kakšno ugodnost, veliko raje se poslužujejo nalaganja izdatkov. Zaradi tega so posamezniki in podjetja pripravljani plačevati vladnim uslužbencem, da bi pridobili neko ugodnost (npr. vozniško dovoljenje ali opravljanje kakšne večje oz. pomembnejše javne storitve oz. javnega posla) oz. bi se izognili določenim izdatkom (npr. kazni za prometni prekršek ali zaporni kazni) (Ackerman 2006: 46).

¹¹ Kot primer glej preglednice 7.1.3, 7.1.6, 7.1.7 in 7.1.8 ter graf 7.1.2 v Prilogi A.

Kobayashi (2006: 6–13) korupcijo v javni upravi opredeli kot teptanje javnih interesov oz. izkoriščanje moči in pristojnosti javnih uslužbencev s strani zasebnega kapitala. Korupcijo v javni upravi označuje kot korupcijo v središču katere so:

- javne ustanove (kršitev dolžnosti, ki bi jih javni uslužbenci morali narediti oz. jih ne bi smeli narediti),
- pravila trga ter
- javni interes (zloraba javnega interesa).

Številni teoretiki so naleteli na težave pri opredelitvi pojma korupcije v javni upravi, vendar obstaja splošno soglasje, da gre v tem primeru za zlorabo javne službe v zasebne namene. Korupcija v javni upravi je **delovanje posameznega akterja v javni službi**, ki s svojim dejanjem **krši formalno vlogo organizacije**, s tem pa si pridobi **osebno, zlasti materialno korist, ki izhaja iz zlorabe položaja** (Dobovšek 2002: 43–46).

Ko govorimo o korupciji v javni upravi, razlikujemo med širšo in ožjo obravnavo pojma korupcije. Širše gledano korupcija v javni upravi predstavlja zlorabo javnega položaja z namenom pridobiti si določene koristi zase ali za koga drugega. Korupcija v ožjem pomenu pa pomeni kazniva dejanja, ki so povezana s podkupovanjem (npr. darila, nagrade, denar ali kakšna druga korist), zaradi katerih uradna oseba opravi oziroma opusti neko uradno dejanje (Ferlinc 2002: 13: 22–23).

V koruptivna dejanja v javnem sektorju so vpleteni različni akterji. Na eni strani imamo javne uslužbence na različnih položajih, ki prejemajo podkupnino, na drugi strani pa so ponudniki podkupnine, torej posamezniki, različni lobiji in interesne skupine. Zaradi tega lahko obravnavamo korupcijo v javni upravi na treh različnih področjih, na mikro, srednjem in makro nivoju. V preglednici 3.4.1 so predstavljeni posamezni nivoji korupcije.

Problematična je predvsem korupcija na makro nivoju javne uprave. Korupcija na tej ravni je najmanj raziskana in sankcionirana, saj je zelo težko dokazati, da je bila neka odločitev sprejeta zaradi zasebnih interesov, hkrati ta raven korupcije najpogosteje sploh ni zajeta v protikorupcijski zakonodaji. Problem korupcije na makro nivoju se skriva v

velikem povečevanju stroškov ter slabi kakovosti, kar lahko privede do razpada gospodarstva (Dobovšek 2002: 47–49)¹².

Preglednica 3.4.1: Primerjava posameznih nivojev korupcije v javni upravi

Nivo korupcije v javni upravi	Akterji	Oblike korupcije	Pomen korupcije	Odnos javnosti
Mikro nivo	javni uslužbenci nižjih nivojev; najbolj razširjena med tistimi, ki upravljajo z dokumentacijo in izdajo dovoljenj	majhna darila javnim uslužbencem za doseganje zelenih uslug, ki bi jih ti morali opraviti po svoji dolžnosti	osebna darila, višina korupcije ne dosega povprečne mesečne plače uslužbenca	Toleranten odnos, del vsakdanjih običajev
Srednji nivo	javni uslužbenci na višjem nivoju; najbolj razširjena na lokalnem nivoju (s pooblastili lokalnih veljakov se lahko oblikuje politika lokalne skupnosti)	Manjši podjetniki in interesne skupine poskušajo doseči ustrezne predpise in rešitve, ki so v pristojnosti srednjega nivoja javnih uslužbencev	Večja darila (v vrednosti do več deset povprečnih plač; odvisno od števila vpletenih oseb, količine pridobljene dokumentacije in storjenih uslug)	netoleranten odnos, označena kot nepoštena in nemoralna
Makro nivo	Najvišji uradniki, ki odločajo v državnih institucijah ter politiki in vodilni v večjih podjetjih ali monopolih	vladna naročila, sklepanje večjih pogodb, večja dela v državi (npr. ceste in infrastruktura) ter ostale večje investicije	Lahko doživljenjska plača	tabu tema, velik vpliv na družbo

Vir: Dobovšek 2002: 46–47.

¹² »Medtem ko so druge oblike korupcije pogosto omenjene v medijih in razpravah in si vlade prizadevajo za njihovo izkoreninjenje, je makro nivo korupcije še vedno tabu tema, kljub temu da je njen učinek na družbo zelo velik, predvsem na ekonomskem področju. Kot rezultat takšne korupcije dobimo namesto pravične konkurence, zasnovane na ceni, kvaliteti in inovacijah, stanje, kjer korupcija vodi do tekmovanja v podkupovanju in stroškovno neučinkovitih procesih.« (Dobovšek 2002: 47).

Hellman, Jones in Kaufman (2000) na podlagi raziskave Svetovne banke opredeljujejo tri oblike korupcije v javni sferi, in sicer:

- administrativno korupcijo (»petty corruption«),
- zlorabo javnih sredstev (»public procurement corruption«) ter
- »ujetost države« (»state capture«).

Posamezne oblike korupcije so podrobneje opredeljene v preglednici 3.4.2.

Preglednica 3.4.2: Oblike korupcije

a) administrativna korupcija	- zloraba obstoječih zakonov in pravil s strani javnih uslužbencev (podkupnine za opravljanje določenih storitev oziroma neukrepanje v primeru kršenja zakona - najbolj običajna oblika korupcije v javnem sektorju
b) zloraba javnih sredstev	- alokacija javnih sredstev na koruptivni osnovi (npr. podeljevanje javnih koncesij, pogodb na podlagi podkupovanja)
c) »ujetost države«	- vplivanje na nosilce oblasti (npr. parlamenta, sodišča, ministrstva, javne agencije) s koruptivnimi dejanji, da sprejmejo tako politično, upravno oz. sodno odločitev, ki je v interesu podkupovalca

Vir: Aragon 2006: 8–9.

Nekateri teoretiki kot npr. O' Donnell (2006: 5) ter Hodess (2004: 11) poleg administrativne korupcije, ki se pojavlja med nižjimi in srednjimi uradniki, poudarjajo tudi politično korupcijo, v katero so vpletene politične in gospodarske elite, ki skušajo vplivati na državo in civilno družbo oz. zlorabiti državo. Politična korupcija je zloraba moči, ki jo ima politična elita, v zasebne namene, in sicer z namenom, da si poveča moč oziroma vpliv ali bogastvo. Razlika med administrativno in politično korupcijo je v tem, da v primeru slednje kaznivo dejanje zagrešijo politični voditelji oz. izvoljeni uradniki, ki uživajo ugled javnosti in imajo odgovornost, da predstavljajo javne interese.

Izhajajoč iz značilnosti korupcije v javnem sektorju, predstavljenih v tem poglavju ter

stičnih točk različnih definicij pojma korupcije, ki so predstavljeni v preglednici 7.4.1 v prilogi A ter v opredelitvi Tratnik-Volasko (1999:14) bomo v nadaljevanju diplomske naloge za opredelitev korupcije v javnem sektorju vzeli definicijo, ki jo podaja Dobovšek (2002: 45–46) in povzema vse ključne značilnosti korupcije v javnem sektorju.

Korupcija v javnem sektorju vsebuje naslednje elemente:

- vpletenost najmanj dveh oseb, od katerih je vsaj ena zaposlena v javnem sektorju,
- nedovoljena zloraba javnega interesa za zasebno korist,
- kršenje moralne in pravne norme,
- namenskost dejanja ter
- rušenje temeljev demokratičnega razvoja, pravne države in vladavine prava (Dobovšek 2002: 45–46).

3.5 »State capture« ali »zloraba države«

Ena izmed oblik korupcije v javni upravi oziroma korupcije v politiki je »state capture« oziroma »zloraba države«. Do tega pojava pride zlasti v tranzicijskih državah, kjer še ni jasno postavljene meje med javnim in zasebnim delovanjem oziroma med politiko in gospodarstvom. V takšnih situacijah ena stran (politika ali gospodarstvo) prevlada nad drugo in na ta način prihaja do delovanja, ki je v nasprotju z javnimi interesi. V precej primerih **si gospodarstvo podredi politiko** in takrat govorimo o »state capture« oziroma »zlorabi države« (Dobovšek in Mastnak 2005: 80–81).

Philp (2001:1) opredeli »state capture« oz. »zlorabo države« z naslednjimi elementi:

- delovanje javnega uslužbenca v zasebno korist, s čimer krši norme javne uprave,
- škodovanje interesom javnosti v korist tretje osebe in
- nagrajevanje za dostop do dobrin, ki jih oseba sama ne bi mogla pridobiti.

V Sloveniji so se in se še vedno pojavljajo nekatere nepravilnosti oziroma znaki koruptivnih dejanj ter sumljive »state capture« rešitve na področjih:

- opredeljevanja sistema in sprejemanja zakonskih rešitev → močan vpliv materialno zainteresiranih skupin in posameznikov,
- izvrševanja predpisov in uveljavljanja ukrepov → neupravičena korist določenim

- skupinam in posameznikom ter
- vsakodnevno vzpostavljanje poslovnih in drugih vezi → namen: s pomočjo koruptivnega dejanja pridobiti večjo korist (Dobovšek in Mastnak 2005: 111).

3.6 Neformalne mreže in korupcija

Dobovšek in Škrbec (2005: 139–140) izpostavljata, da je danes običajno, da ljudje, ki so na primer delali skupaj v isti stroki, ali imajo enako izobrazbo ali podobne interese, ostanejo med seboj povezani, da podpirajo skupne interese oz. si pomagajo. Na ta način se oblikujejo **neformalne mreže**, ki so po mnenju Dobovška in Miniča (2005) **prisotne v vseh sferah družbenega življenja**. Ljudje se vanje povezujejo zaradi lažjega pridobivanja koristi in prednosti ter lažjega uveljavljanja lastnih interesov in doseganja ciljev.

O neformalnih mrežah in njihovem vplivu je Norveški inštitut za urbani in regionalni razvoj v letih 2003 ter 2004 opravil raziskavo z naslovom Pogojenost, korupcija in neformalne institucije: Analiza o korupciji na področju javnih naročil, financiranja strank, lobiranja in sodstva v Sloveniji¹³, Češki republiki, Bolgariji in Romuniji (Dobovšek in Škrbec 2005: 140).

Izsledki raziskave v Sloveniji oz. odgovori intervjuvancev kažejo na to, da se neformalne mreže v Sloveniji bistveno razlikujejo od neformalnih mrež, ki so obstajale v času Socialistične republike Jugoslavije¹⁴ (Dobovšek in Škrbec 2005: 151). Intervjuvanci so v raziskavi razkrili največje prednosti in slabosti neformalnih mrež, ki so podrobneje navedene v Preglednici 3.6.1. Kot bistvene prednosti so izpostavljene koristi, ki jih imajo posamezni člani neformalne mreže: dostop do pomembnih informacij, pomoč pri reševanju problemov ter lažji dostop do ljudi. Bistvena slabost neformalnih mrež je

¹³ V Sloveniji so podatke o neformalnih mrežah zbirali novembra in decembra 2003 ter januarja 2004. Opravili so več kot 100 globinskih intervjujev z izvoljenimi političnimi predstavniki, uradniki, zadolženimi za javna naročila, državnimi tožilci in sodniki, predstavniki domačih in mednarodnih podjetij, političnih strank in medijev, državnih in mednarodnih nevladnih organizacij ter predstavniki Evropske unije in Sveta Evrope ter vladnimi uradniki, ki se ukvarjajo z bojem proti korupciji (Dobovšek in Škrbec 2005: 141).

¹⁴ Glej preglednico 7.1.9 v Prilogi A.

korupcija, ki je vzrok nekaterim drugim negativnim učinkom neformalnih mrež (npr. razdiranju temeljev demokratičnosti).

Preglednica 3.6.1: Prednosti in slabosti neformalnih mrež

Prednosti neformalnih mrež	Slabosti neformalnih mrež
- zveze, s katerimi si lahko pridobiš višjo funkcijo	- šibki, neizobraženi in revni člani družbe ne pridobivajo pomembnih informacij, koristi in dobička v tolikšni meri kot ostali
- pretok pomembnih informacij (npr. informacije o dostopu do višjega položaja ali o posameznem poslu) med člani	- težave se včasih odpravljajo na nezakonit način oz. z nezakonitimi sredstvi
- hitreje lahko najdeš rešitev za svoj problem, če ti ga ne uspe rešiti, ti ga lahko pomaga rešiti drugi član mreže	- razdiranje temeljev demokratičnosti, saj se potegujejo za individualne cilje na račun ostalih članov
- solidarnost (pomoč in svetovanje v težkih trenutkih)	- delovanje se lahko močno razširi z nezakonitimi posegi, lobiranjem in korupcijo
- posameznikova varnost (člani mreže ščitijo drug drugega)	- namesto pridobitve informacij v prid celotni družbi nekateri člani pridobijo velike koristi in privilegije
	- možnost korupcije ter manipulacije z informacijami, ki še niso javnega značaja (člani neformalne mreže lahko upočasnijo ali pospešijo nek postopek)
	- dobiček članov se spremeni v zakonita sredstva za vplivanje na politične odločitve
	- zvestoba eni neformalni mreži pomeni izgubo informacij, ki se pretakajo izven nje
	- varovanje negativne strani neformalne mreže

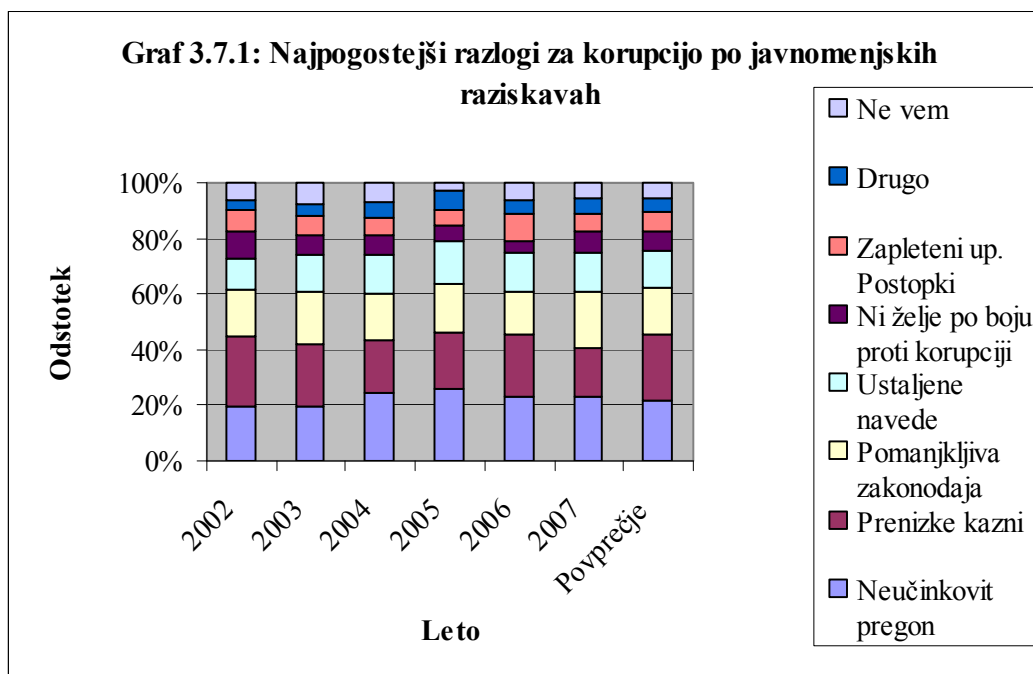
Vir: Dobovšek in Škrbec 2005: 150.

Raziskava je pokazala, da slovensko javno mnenje pogosto enači neformalne mreže in korupcijo, saj obstaja strah, da je vsaka neformalna mreža začetek korupcije¹⁵. Obstaja prepričanje, da korupcija brez neformalnih mrež sploh ne bi obstajala, saj je večina takšnih ali drugačnih uslug opravljenih znotraj mreže (Dobovšek in Škrbec 2005: 152).

3.7 Vzroki in odkrivanje korupcije

Obstajajo zelo različni vzroki oz. razlogi za pojav korupcije.

Graf 3.7.1: Najpogostejši razlogi za korupcijo



Vir: Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2002: 11, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2003: 11, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2004: 12, Komisija za preprečevanje korupcije, 2006: 19, Komisija za preprečevanje korupcije 2007: 20 in Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2008: 17.

¹⁵ Na povezanost korupcije in neformalnih mrež kaže javnomnenjska raziskava Gral-Itea (2001 in 2003/2004). Glej preglednico 7.1.3 v Prilogi A.

V javnomnenjskih raziskavah o korupciji v Sloveniji od leta 2002 do 2007¹⁶ se kot najpogostejši razlog omenjajo prenizke kazni (2002 in 2003). Slovenci kot enega izmed bistvenih razlogov za pojav korupcije izpostavljajo neučinkovit pregon, kar dokazuje, da smo na podlagi priporočil v teh letih teoretično, v zakonodaji uredili področje boja proti korupciji, medtem ko nam tega ni uspelo prenesti v prakso. V teh letih se je nekoliko povečalo prepričanje, da gre pri korupciji za ustaljene navade, ki jih ni mogoče preprečiti, kar dokazuje raziskava Gral-Itea (2001 in 2003/2004)¹⁷, zmanjšalo pa se je prepričanje, da ni želje po boju proti korupciji.

Problem nastopi pri **dokazovanju korupcijskih dejanj**, saj jih ni mogoče dokazati na podlagi listin oz. drugih materialnih dokazov, ampak jih lahko dokažemo zgolj preko neposrednih izjav vpletenih. Vpleteni so med seboj pogosto povezani v različne neformalne mreže, zato pristojni organi težko pridejo do neposrednih izjav vpletenih, saj gre v primeru korupcijskega dejanja za najvišjo stopnjo diskretnosti, hkrati pa se nihče od udeležencev ne počuti kot žrtev in zaradi tega nihče ne prijavi korupcijskega dejanja. Dejstvo, da se nihče od udeležencev ne počuti kot žrtev, pa ne pomeni, da v primeru koruptivnih dejanj ni žrtev. **Največje žrtve so demokratične vrednote**, ki jih uradniki pri sprejemanju svojih odločitev ne spoštujejo. (Dobovšek in Minič 2005: 15, 17, 52).

Korupcija ima številne negativne posledice, npr. zavira politično in ekonomsko tranzicijo, spodkopava državno pristojnost in legitimnost, zaostruje revščino ter neti zamere, ki privedejo do konfliktov. Ekonomski razvoj korupcija upočasnjuje s tem, ko zmanjšuje vlaganja ter količino in učinkovitost mednarodne pomoči ter kakovost infrastrukture. Zaradi tega je korupcija povezana s šibkostjo vladavine prave, negotovimi lastninskimi pravicami ter zmanjšanjem vladne učinkovitosti, kar vpliva na vlaganje in rast. Ekonomski kazalci nizke stopnje korupcije so razvitejše gospodarstvo, večji delež uvoza ter nestanovitna inflacija. Med družbene kazalce nizke stopnje inflacije lahko štejemo

¹⁶ 1) Raziskava Centra za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij: Stališča o korupciji, september 2002, oktober 2003, december 2004, oktober 2006, februar 2008.

2) Raziskava Arogana: Stališča o korupciji 2005, februar 2006.

3) Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2005, maj 2006.

4) Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2006, maj 2007.

¹⁷ Glej preglednico 7.1.2 v Prilogi A.

države s protestantsko tradicijo ter s preteklo britansko vladavino in visoko stopnjo zaupanja v javne institucije. Težje je ovrednotiti posledice, ki jih korupcija pusti na področju politike. Naraščanje podatkov o prisotnosti korupcije spodkopava zaupanje v javne institucije, saj se je korupcija v številnih raziskavah izkazala kot ena izmed bistvenih določnic legitimnosti vladne podpore (O'Donnell 2006: 1–10).

Korupcija vpliva na legitimnost države v očeh njenih državljanov, vpliva pa tudi na demokratičnost političnega sistema. Če je v politiki malo koruptivnih poslov, je večja možnost, da bodo vsi koruptivni politiki razkrinkani, kar vzpodbuja politike k večji poštenosti. V primeru, da je korupcije, v katero so vpleteni politiki in javni uslužbenci, veliko, to pomeni, da bodo razkrinkani le redki koruptivni politiki, kar vodi k še večji stopnji koruptivnosti med politiki in javnimi uslužbenci. Pomemben je tudi značaj javnih uslužbencev. Če je večina politikov in javnih uslužbencev koruptivnih, bo to odvrnilo poštene uradnike, da bi delali v javnem sektorju ter spodbudilo nepoštene, da v še večji meri vnašajo korupcijo v javno upravo. V primeru, da delo v javnem sektorju prinaša velike zasluge, se tisti, ki bi radi postali bogati, raje kot v zasebnem sektorju zaposlijo v javni upravi. Tako se preko korupcije ustvarja podjetjem neprijazno okolje, ki zapostavlja dejavnosti zasebnih podjetij (Ackerman 2006: 47–48).

Korupcija naj bi bila povezana tudi s politično nezrelostjo oz. nerazvitostjo. Vendar se je izkazalo, da je v državah v razvoju politična korupcija globoko zakoreninjena in ne temelji zgolj na soočenju s pojavom tranzicije. Zaradi tega je v teh državah težko izkoreniniti korupcijo in je ta postala resen problem, s katerim se morajo spopasti vsi demokratični politični sistemi. Kot navaja Hodess (2004: 11), korupcija v razvitih državah povzroča izgubo zaupanja v politiko, politike ter politične stranke in postavlja pred izziv demokratične vrednote. V tranzicijskih državah ter državah v razvoju pa korupcija ogroža sposobnost za razvoj demokracije, s tem ko spodkopava temelje novih demokratičnih institucij (Kobayashi, 2006: 7–8).

Omeniti velja še razmerje med korupcijo ter vladavino prava, ki je eden bistvenih elementov demokratičnih političnih sistemov. Nekateri teoretiki trdijo, da sta si korupcija in vladavina prava nasprotni oz. predstavljata dve plati kovanca. Vladavina prava

predstavlja formalna pravila, korupcija pa neformalna pravila, ki delno usmerjajo naše obnašanje. Vladavina prava je osnovana na neosebne zaupanju v pravni red in institucije ter predstavlja tipični cilj, medtem ko je pri korupciji prisotna visoka stopnja zaupanja med posamezniki in je včasih prevladujoča praksa. Drugi trdijo, da sta vladavina prava in korupcija zelo povezani, saj temeljita na reformah na najvišjih nivojih, na katere vplivajo širše družbene in gospodarske dinamike. Stopnja vladavine prava in stopnja korupcije sta povezani, zato korupcijo in vladavino prava opredeljujejo kot dve izmed dimenzij znotraj širšega koncepta vladanja (O'Donell, 2006: 5).

4. PRIMER: ZAGOTAVLJANJE HELIKOPTERSKE NUJNE MEDICINSKE POMOČI V SLOVENIJI MED DECEMBROM 2006 IN JANUARJEM 2007

4.1 Projekt helikopterske nujne medicinske pomoči (HNMP) v Sloveniji¹⁸

Z namenom, da bi vzpostavili evropsko primerljiv sistem reševanja, je slovenska država 16. junija 2003 začela izvajati pilotski projekt na področju helikopterske nujne medicinske pomoči. Vendar je bil ta pilotski projekt predvsem usmerjen na reševanje v gorah ter prevoze bolnikov med bolnišnicami, ne pa v helikoptersko reševanje v primeru prometnih nesreč, kjer se je izkazalo, da je odzivni čas klasičnih reševalnih avtomobilov predolg in bi bilo zaradi tega potrebno izvajati helikoptersko nujno medicinsko pomoč (v nadaljevanju HNMP) v večjem obsegu tudi v primeru prometnih nesreč.

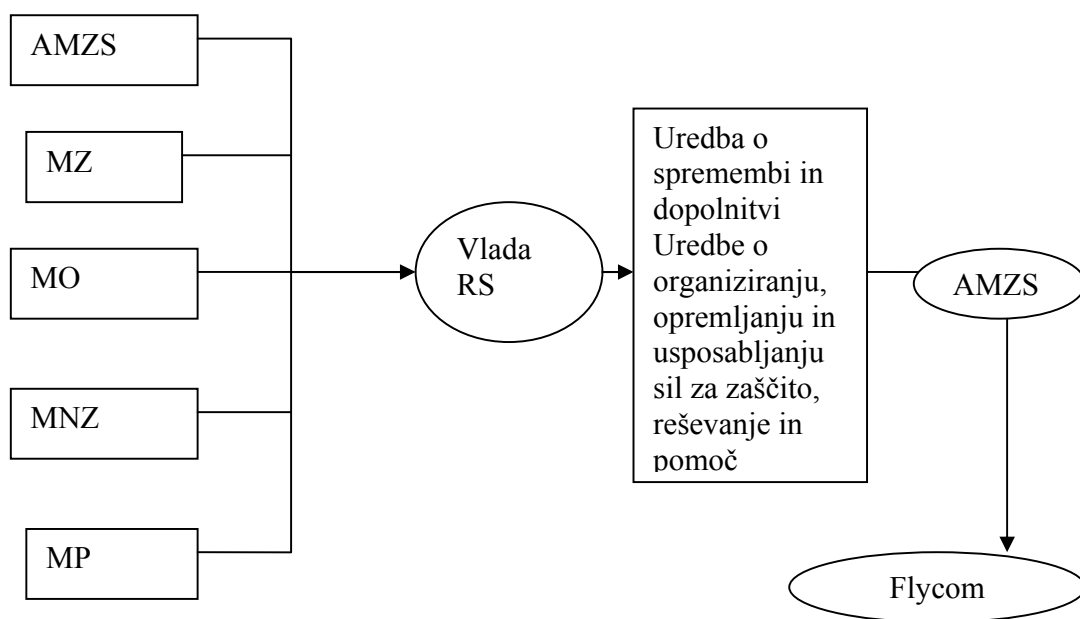
Pilotski projekt HNMP se je po mnenju Ministrstva za zdravje izkazal kot deloma sprejemljiv, saj je bil odzivni čas trikrat daljši kot v drugih evropskih državah, posadke za reševanje niso bile vedno na razpolago, vojska in policija pa nista imeli ustreznih licenc. Vlada Republike Slovenije je po dogovorih med Ministrstvom za obrambo, Ministrstvom za notranje zadeve, Ministrstvom za promet, Ministrstvom za zdravje ter Avto-moto zvezo Slovenije (v nadaljevanju AMZS) konec leta 2005 sprejela Uredbo o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč. Na podlagi drugega odstavka 27.a člena te uredbe poleg ostalih nalog AMZS

¹⁸ Poglavlje je nastalo na podlagi analize poročanja medijev na spletnih straneh: Delo.si, Rtv slo.si ter 24ur.com.

zagotavlja tudi helikopterske prevoze za nudenje nujne medicinske pomoči ob prometnih nesrečah ter prevozi obolelih do nujne zdravstvene službe oz. prevozov obolelih med bolnišnicami, razen helikopterskega reševanja v gorah, ki ga še vedno opravljata vojska in policija.

Kot so dejali na Ministrstvu za zdravje, so v nekaj evropskih državah (npr. Avstrija, Nemčija, Španija in Nizozemska) avto-moto klubi zadolženi za helikoptersko nujno medicinsko pomoč. Po zgledu teh držav je bil zasnovan projekt sodelovanja AMZS v helikopterskem reševanju (Delo.si 2006b).

Skica 4.1.1: Postopek, po katerem je 1. 12. 2006 zagotavljanje helikopterske nujne medicinske pomoči prevzela AMZS oz. zasebno podjetje Flycom



Vir: Analiza medijskega poročanja.¹⁹

AMZS, ki si je nekaj let prizadevala, da bi pilotski projekt prešel v redno delovanje, je v zgodbo o zagotavljanju nujne helikopterske pomoči vpletla zasebno podjetje Flycom. Po sprejetju podpisane uredbe je podjetje Flycom 1. decembra 2006 začelo zagotavljati helikoptersko nujno pomoč. Helikopter je imel stalno bazo na brniškem letališču, s katerega je lahko že pet minut po klicu za nujno medicinsko pomoč poletel. Ekipa

¹⁹ Opravi sem analizo poročanja medijev na spletnih straneh: Delo.si, Rtv slo.si in 24ur.com

helikopterske nujne medicinske pomoči, ki so jo sestavljali pilot letalec, reševalec, zdravnik in zdravstveni tehnik, je bila v stalni pripravljenosti. Medbolnišnične prevoze in reševanje v gorah je še naprej opravljala letalska enota slovenske policije, predvsem zaradi svoje izurjenosti.

Zapletlo se je, ker AMZS, ki se je z Ministrstvom za zdravje dogovorila, da bo prevzela HNMP, z njim ni podpisala pisne pogodbe, ampak je sklenila ustni dogovor, saj je po besedah ministrstva to področje v pristojnosti ZZZS. Tako je dogovor med AMZS in državo o reševanju temeljil na zaupanju in upanju, da bo nekoč pogodba vendarle sklenjena. Projekt HNMP se plačuje iz obveznega zdravstvenega zavarovanja. Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZZS) se je odločil, da ne bo plačal projekta HNMP, ki ga izvaja AMZS oz. njen podizvajalec podjetje Flycom, saj bi s tem iz zdravstvene blagajne morali plačati 5-krat višji znesek kot v primeru pilotskega projekta, hkrati so imeli še vedno sklenjeno veljavno pogodbo o plačevanju helikopterskih prevozov z Ministrstvom za obrambo in Ministrstvom za notranje zadeve.

Kot je dejal Damjan Kos, predstavnik za stike z javnostjo pri ZZZS, pogodbi o plačevanju helikopterskih prevozov, ki sta sklenjeni z ministrstvom nimata časovne veljave in bi morala, če bi jo želela prekiniti ena od pogodbenih strani, podati odpoved, kar se ni zgodilo. Damjan Kos je opozoril, da AMZS posla ni dobila preko javnega naročila, prav tako ji ni bila podeljena koncesija za opravljanje teh storitev in zaradi tega ZZZS nima nobene podlage, na osnovi katere bi lahko podpisala pogodbo z AMZS (Delo.si 2007b).

Država od 1. decembra 2006 ni krila stroškov zagotavljanja helikopterske nujne medicinske pomoči, ampak je te storitve plačevala AMZS. Javnost, številni strokovnjaki, organi in institucije (protikorupcijska komisija, Državni zbor Republike Slovenije, Računsko sodišče) so opozarjali na nepravilnosti v postopku prenosa storitve na AMZS. Vlada oz. Ministrstvo za zdravje je sprva zagovarjalo svojo odločitev, nato pa se je 11. januarja 2007 odločilo, da bo obstoječo Uredbo o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč, po kateri je za novega prevoznika helikopterske nujne medicinske pomoči določena AMZS

spremenila, tako da bo na podlagi mednarodnega razpisa podelila koncesijo za helikoptersko reševanje. S spremembo uredbe AMZS ni več edini vnaprej določen izvajalec helikopterskih prevozov, hkrati pa ta sprememba zahteva, da se izvajalec helikopterskih prevozov izbere skladno s predpisi o zdravstveni dejavnosti in o javno-zasebnih partnerstvih z javnim razpisom.

Od 13. januarja 2007 do izbire novega izvajalca na javnem razpisu izvaja helikopterske prevoze nujne medicinske pomoči letalska enota slovenske policije na enak način in z isto opremo, kot sta jo pred 1. decembrom 2006 izvajali policija in vojska. Tako ima policija na Brniku opremljen helikopter, ki je v nenehni stalni pripravljenosti za nujno medicinsko pomoč.

Preglednica 4.1.1: Zaplet v zvezi z zagotavljanje helikopterske nujne medicinske pomoči

Leta 2003	Začetek izvajanja pilotskega projekta helikopterske nujne medicinske pomoči (izvajalca vojska in policija).
1. decembra 2005	Vlada RS na predlog Ministrstva za obrambo sprejme Uredbo o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč (AMZS določen kot izvajalec helikopterskih prevozov).
1. decembra 2006	AMZS oz. zasebno podjetje Flycom začeta zagotavljati helikoptersko nujno medicinsko pomoč (ekipa in helikopter, ki sta ves čas opremljena in pripravljena).
14. decembra 2006	Upravni odbor ZZZS zavrne predlog Ministrstva za zdravje za spremembo financiranja helikopterskih prevozov za potrebe nujne medicinske pomoči.
11. januarja 2007	Vlada RS sprejme Uredbo o spremembi uredbe o organizaciji sil za zaščito (izvajalec bo izbran na javnem razpisu).
od 13. januarja 2007	Helikoptersko nujno medicinsko pomoč ponovno zagotavlja policija.

Vir: Analiza medijskega poročanja²⁰.

²⁰ Opravi sem analizo poročanja medijev na spletnih straneh: Delo.si, Rtv slo.si in 24ur.com

4.2. Vpletenost oseb, zaposlenih v javnem sektorju

V proces, ki je pripeljal do tega, da je storitve helikopterskih prevozov za potrebe HNMP začel opravljati zasebnik, je bilo vključenih kar nekaj oseb, zaposlenih v javnem sektorju in javnih institucijah. Najprej so bili to uradniki na Ministrstvu za obrambo, ki so pripravili Uredbo o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč ter uradniki z drugih ministrstev, ki so pri pripravi te uredbe sodelovali s svojimi predlogi. Nato so prišli na vrsto uslužbenci na ministrstvih, ki so uredbo, ki jo je predlagalo Ministrstvo za obrambo, preučili in ministri, ki so o tem predlogu glasovali in ga sprejeli. Nazadnje velja omeniti še uradnike na Ministrstvu za zdravje, ki so poskrbeli, da se je sprejeta uredba začela izvajati.

Po mnenju Brede Pečan, poslanke Socialnih demokratov (Delo.si 2007d), je v tem primeru odpovedala ekipa, ki je na Ministrstvu za zdravje zadolžena za javno naročanje, vendar se z njeno trditvijo ne moremo povsem strinjati. Uredbo namreč niso pripravljali uslužbenci Ministrstva za zdravje, temveč zaposleni na Ministrstvu za obrambo v sodelovanju z uslužbenci drugih ministrstev, ki so tako kot zaposleni na Ministrstvu za zdravje podajali zgolj predloge. Uradniki na Ministrstvu za zdravje so prevzeli izvajanje že sprejete uredbe, zaradi tega ne moremo trditi, da je odpovedala služba, ki je na Ministrstvu za zdravje zadolžena za javno naročanje.

Kot je ocenil Kečanović, ki je zaposlen v Komisiji za preprečevanje korupcije, lahko v konkretnem primeru govorimo o zlorabi oblasti. Po pravni teoriji o zlorabi posamičnih pooblastil državnega uradnika govorimo, kadar nek organ ali uradnik pri izdajanju predpisov ali konkretnih odločitev po pravno določeni proceduri, ki jo izrablja za dosego nelegitimnih ciljev, katerih ni mogoče opravičiti na podlagi moralno-etičnih standardov. V našem primeru je bila takšna odločitev sprejeta na najvišji ravni izvršilne veje oblasti, na nivoju vlade oz. ministrov. V tem primeru zato ne moremo govoriti o zlorabi posamičnih pooblastil državnega uradnika, ampak o zlorabi oblasti (Kečanović 2007).

Tudi besede Remškarja, direktorja Direktorata za zdravstveno varstvo, potrjujejo oceno, da gre za zlorabo oblasti in ne za zlorabo posamičnih pooblastil državnih uradnikov. Uredbo, ki je omogočila AMZS oz. podjetju Flycom, da je začelo zagotavljati helikopterske storitve za potrebe HNMP, je namreč sprejela Vlada RS oz. so jo sprejeli

ministri in ne posamezni državni uradnik na Ministrstvu za zdravje ali na Ministrstvu za obrambo. Uradniki na Ministrstvu za zdravje so zgolj poskrbeli za izvajanje že sprejete uredbe (Remškar 2008).

4.3 Rušenje temeljev pravne države in vladavine prava

Ko je Vlada Republike Slovenije sprejela Uredbo o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč in jo je Ministrstvo za zdravje začelo izvajati, so bile spregledane nekatere bistvene sestavine temeljnega načela pravne države, kot so načelo zakonitosti, enakosti pred zakonom, predvidljivosti in pravne varnosti ljudi (Kečanović 2007).

O kršitvi načela enakosti po mnenju predsednika Komisije za preprečevanje korupcije, Draga Kosa (MMC 2007a), v tem primeru lahko govorimo, ker je vlada s svojo sporno uredbo izključila vse druge zainteresirane izvajalce.

Splošni predpisi, kot sta zakon in uredba, »morajo spoštovati splošno in abstraktno pravilo, ki se nanaša na nedoločeno število pravnih naslovljencev.« Pravilo splošnosti zahteva nepristransko obravnavo vseh, ki spadajo v isto skupino pravnih subjektov. Na ta način je zagotovljena »enakost in pravna varnost ter sta omogočeni varnost temeljnih ekonomskih razmerij, prometa dobrin in oseb, ki so nosilke ekonomskih interesov« (Komisija za preprečevanje korupcije 2007e).

V konkretnem primeru je bilo kršeno ustavno načelo enakosti, ki ga je potrebno upoštevati pri svobodni gospodarski pobudi. Neenakost pri podeljevanju pravic iz naslova javne koristi povzroča nelojalno konkurenco, kar je prepovedano po določbah najvišjih pravnih aktov Evropske unije, kot je Pogodba o Evropski skupnosti (Kečanović 2007).

4.4 Kršenje pravne norme

Vlada Republike Slovenije je na seji 1. decembra 2005 sprejela Uredbo o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč. To uredbo je pripravljalo Ministrstvo za obrambo. Ministrstvo za zdravje oz. Direktorat za zdravstveno varstvo je ob upoštevanju dotedanjega uspešnega sodelovanja

AMZS pri reševanju ter podobnih sistemov v nekaterih drugih državah predlagal, »če je možno oz. v skladu s takrat obstoječo zakonodajo, da bi pri helikopterskih prevozih nujne medicinske pomoči sodelovala AMZS in da se to zapiše v novo uredbo.« Ker so dobili odgovor, da je to možno, so v 27.a člen te uredbe zapisali, da AMZS zagotavlja helikopterske prevoze za nudenje nujne medicinske pomoči ob prometnih nesrečah ter prevoz poškodovanih (Remškar 2008).

Kot je dejal poslanec Socialnih demokratov in predsednik Komisije za nadzor proračuna in drugih javnih financ, Milan M. Cvikel (Delo.si 2007b), v primeru zagotavljanja helikopterskih prevozov za potrebe HNMP ni bil opravljen javni razpis za izbor izvajalca storitev, kakor je določeno v Zakonu o javnih financah, ampak je bila odločitev o opravljanju teh storitev sprejeta politično in zapisana v uredbo vlade. Tudi predsednik Računskega sodišča, Igor Šoltes (STA 2006), je opozarjal na dejstvo, da mora poslovanje z javnimi financami potekati v skladu z zakonskimi podlagami, saj brez ustrezne pravne podlage naročilo storitev ne more biti izvedeno.

Vlada Republike Slovenije je s tem, ko je sprejela tako zapisano uredbo, kršila ustavo, oziroma njeno načelo o skladnosti uredb in drugih podzakonskih aktov z ustavo in zakoni. Ko je v uredbi določila AMZS za izvajalca helikopterskih prevozov v okviru helikopterske nujne medicinske pomoči, je kršila 74. člen ustave, ki prepoveduje dejanja, ki v nasprotju z zakonom omejujejo konkurenco. Kot je dejal Kečanović (Kečanović 2007), je država v tem primeru izključila vse druge možne akterje in zaradi tega lahko govorimo o monopolu. Kršena sta bila tudi 2. in 14. člen ustave, ki govorita o tem, da je Slovenija pravna država in da smo pred zakonom vsi enaki. Vlada je namreč s sprejetjem te uredbe kršila kar nekaj zakonskih predpisov.

Opozoriti velja na kršitev določb, ki so zapisane v Zakonu o javnih financah (Ur. l. RS št. 79/99) ter Zakonu o javnih naročilih (Ur. l. RS št. 36/04), ki trenutno ne velja več, je pa veljal v času, ko je Vlada Republike Slovenije sprejela Uredbo o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč. Na te kršitve so opozarjali opozicijski poslanci v parlamentu in nekatere pristojne

državne institucije, kot sta Računsko sodišče ter Komisija za preprečevanje korupcije²¹. V 53. členu Zakona o javnih financah je določeno, da se lahko pogodba za naročilo storitev, ki bremeni proračunska sredstva, sklene skladno s predpisi o javnem naročanju, ki jih določa Zakon o javnih naročilih. Ta zakon v svojem 6. členu določa, da se lahko proračunska sredstva porabijo le v okviru pogodbe, ki je sklenjena na podlagi izvedenega javnega naročila. Tega v konkretnem primeru ni bilo, saj Ministrstvo za zdravje ni izvedlo postopka javnega naročila za izdajo koncesije, ampak je vlada izbrala ponudnika in svojo odločitev zapisala v uredbo²², kljub temu da je v Zakonu o zdravstveni dejavnosti (Ur. l. RS št. 36/04) določeno, da lahko domače in tuje pravne ter fizične osebe opravljajo javno službo v zdravstveni dejavnosti le na podlagi koncesije, ki jo podeli Ministrstvo za zdravje (41. in 42. člen).

Po mnenju Milana M. Cvikla (Delo.si 2007j) je Ministrstvo za zdravje v tem primeru ravnalo v nasprotju s predpisi javnega naročanja, saj izvajalec ni bil izbran na javnem razpisu, prav tako je z AMZS sklenilo zgolj ustni dogovor in z njo ni podpisalo pogodbe. Kot meni predsednik AMZS, Boris Perko (Delo, 18. 12. 2006), je bil v tem primeru vzpostavljen partnerski odnos med Ministrstvom za zdravje in AMZS, ki je temeljil na vladni uredbi. Perko je še dejal, da v tem primeru ni bila podeljena koncesija, ampak je država izbrala po mnenju AMZS najboljšega ponudnika ter z njim sklenila pogodbo in prevzela vso odgovornost za HNMP v državi.

Remškar je pojasnil, da je bila želja Ministrstva za zdravje, »da bi bila HNMP v Sloveniji čim prej urejena po evropskih standardih,« saj se vojska in policija z opremljenostjo in razpoložljivostjo svojih helikopterjev, ki so od leta 2003 sodelovali v pilotskem projektu HNMP, nista mogli primerjati z marsikatero drugo evropsko državo. V primeru, »da bi se odločili za javni razpis,« bi se po mnenju Remškarja »zadeva zavlekla najmanj za dve leti, hkrati pa bi bila rešitev bistveno dražja.«

Prav tako so na to, da se za javni razpis ne odločijo, vplivale »informacije o slabih izkušnjah z javnimi razpisi za področje HNMP v tujini. Marsikje so se namreč na take

²¹ Glej Analizo načelnega mnenja št. 60 ter Analizo medijskega poročanja v Prilogi C.

²² Glej Analizo načelnega mnenja št. 60 ter Analizo medijskega poročanja v Prilogi C.

javne razpise prijavljali ponudniki, za katere HNMP ni predstavljala javnega interesa, ampak v prvi vrsti dobiček« (Remškar 2008).

Ker ni bilo javnega razpisa, so bila kršena tudi nekatera druga temeljna načela, ki jih določa Zakon o javnih naročilih, npr.: načelo gospodarnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev (4. člen), načelo zagotavljanja konkurence med ponudniki (5. člen) ter načelo enakopravnosti ponudnikov (7. člen). Prav tako so bile kršene določbe Pravilnika za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Ur. l. RS št. 108/04²³, Ur. l. RS št. 13/06²⁴ in Ur. l. RS št. 50/07²⁵). V 3. odstavku 141. (Ur. l. RS št. 108/04), 166. (Ur. l. RS št. 13/06) oz. 178. člena (Ur. l. RS št. 50/07) je določeno, da so prejemniki proračunskih sredstev določeni s pogodbo, ki je izdana na podlagi zakona ali podzakonskega predpisa. V 105. (Ur. l. RS št. 108/04), 230. (Ur. l. RS št. 13/06) oz. 142. členu (Ur. l. RS št. 50/07) je določeno, da morajo neposredni uporabniki še pred začetkom opravljanja storitve skleniti pogodbo, do česar v konkretnem primeru ni prišlo, saj brez javnega razpisa in postopkov javnega naročanja to ni mogoče²⁶.

Pogodba ni bila podpisana, ker podpis pogodbe ni v pristojnosti Ministrstva za zdravje, temveč Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v nadaljevanju ZZZS), ki storitve v okviru HNMP tudi plačuje. Ko je Ministrstvo za zdravje oz. vlada določila AMZS za izvajalca helikopterskih prevozov v okviru HNMP, je kršila določbe o samostojnosti zdravstvene blagajne, ki izhajajo iz Zakona o zdravstvenem zavarovanju (Ur. l. RS št. 9/92). Kot je dejal Milan M. Cvikel (Delo.si 2006c), je Ministrstvo za zdravje »neposredno poseglo v samostojnost zdravstvene blagajne, ki jo želi obremeniti z višjimi stroški helikopterskih prevozov in na ta način kršilo Zakon o zdravstvenem zavarovanju, ki opredeljuje, da je zdravstvena blagajna samostojna in da ministrstvo ne more odločati o

²³ Ne velja od 11. 2. 2006.

²⁴ Ne velja od 7. 6. 2007.

²⁵ Ker sta v času nastajanja in izvajanja Uredbe o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč veljala še prejšnja Pravilnika za izvrševanje proračuna Republike Slovenije, smo tudi njiju vključili v diplomsko delo.

²⁶ Milan M. Cvikel (Delo.si 2006c): »Glede na določbe Zakona o javnih financah ni mogoče plačati nobene aktivnosti, ki se je izvedla pred podpisom pogodbe. Minister Bručan je s svojim ravnanjem kršil Zakon o javnih financah, Pravilnik o izvrševanju proračuna in Zakon o javnih naročilih, saj bi moral med ponudniki helikopterskih prevozov izbrati vsaj med dvema.«

porabi njenih finančnih sredstev.« Razmerje med Ministrstvom za zdravje ter ZZZS in samostojnost ZZZS je opredeljena med 63. in 65. členom. ZZZS in Ministrstvo za zdravje se vsako leto s pristojnimi zbornicami, združenji zdravstvenih in drugih zavodov ter organizacijami, ki opravljajo zdravstveno dejavnost, dogovorita o programu storitev obveznega zavarovanja ter zmogljivostih, potrebnih za njegovo izvajanje in določita obseg sredstev. Na podlagi tega določita izhodišča za izvajanje programov ter oblikovanje cen programov oz. storitev in druge podlage za sklepanje pogodb z zdravstvenimi zavodi, drugimi zavodi in organizacijami, ki opravljajo zdravstveno dejavnost ter zasebnimi zdravstvenimi delavci. Na podlagi teh izhodišč ZZZS objavi razpis programov in storitev za sklepanje pogodb z zdravstvenimi in drugimi zavodi ter organizacijami, ki opravljajo zdravstveno dejavnost oz. zasebnimi zdravstvenimi delavci. ZZZS z njimi sklene pogodbe na podlagi njihovih ponudb za uresničevanje programov in storitev, ki jih zbere na podlagi razpisa.

V konkretnem primeru stvari niso potekale tako, kot jih določa Zakon o zdravstvenem varstvu, ampak je namesto ZZZS izvajalca izbralo Ministrstvo za zdravje oz. Vlada RS. V času, ko je vlada sprejela to uredbo in jo je Ministrstvo za zdravje začelo izvajati, je imela ZZZS veljavno sklenjen dogovor oz. pogodbi za izvajanje helikopterskih prevozov v okviru HNMP z Ministrstvom za obrambo ter Ministrstvom za notranje zadeve oz. slovensko vojsko in policijo. Ker ZZZS ni bil naročnik storitev in ni imel z AMZS sklenjene veljavne pogodbe, mu ni mogel plačati računov za opravljanje helikopterskih prevozov v okviru HNMP, ki jih je AMZS opravljala med 1. decembrom 2006 ter 13. januarjem 2007. Kot je dejal Remškar (Remškar 2008), AMZS do danes ni dobila plačano tistega, kar je opravila.²⁷

Komisija za preprečevanje korupcije oz. Bečir Kečanović (Kečanović 2007) je izpostavil še eno nepravilnost v tem konkretnem primeru. Vlada RS je v uredbi, v splošnem pravnem aktu, zapisala, da je AMZS izvajalec helikopterskih prevozov v okviru helikopterske nujne medicinske pomoči. Dejansko se lahko pravice in obveznosti posameznih pravnih subjektov urejajo le s konkretnimi pravnimi akti. Kot je dejal predsednik komisije za preprečevanje korupcije, Drago Kos (Movrin 2006), uredba kot

²⁷ Glej Analizo načelnega mnenja št. 60 in Analizo medijskega poročanja v prilogi.

abstraktni pravni akt ne more biti podlaga za opravljanje nekega posla, storitve za države, ampak je za to potreben ustrezeni pravni akt, torej pogodba. Kot je v svojem Načelnem mnenju št. 60 zapisala Komisija za preprečevanje korupcije, bi moral Pravilnik o pogojih izvajanja HNMP (Ur. l. RS št. 127/06) temeljiti na Zakonu o zdravstveni dejavnosti oz. na njem temelječem podzakonskem predpisu, nikakor pa ne na Uredbi o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč.

4.5 Zloraba javnega interesa

4.5.1 PILOTSKI PROJEKT HNMP

V Zakonu o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Ur. l. RS št. 51/06) je opredeljeno, da je med drugim v državni pristojnosti tudi organiziranje in opremljanje državnih sil za zaščito, reševanje in pomoč (36. člen ZVNDN). Naloge zaščite, reševanja in pomoči, med katere spada tudi nujna medicinska pomoč, opravljajo:

- enote, službe in druge operativne sestave društev in drugih nevladnih organizacij,
- gospodarske družbe, zavodi in druge organizacije,
- slovenska policija in vojska (71. in 72. člen ZVNDN).

Na podlagi tega zakona se je leta 2003 začel izvajati pilotski projekt HNMP, v katerem sta s svojimi helikopterji sodelovali policija in vojska. V času izvajanja pilotskega projekta HNMP je bilo mogoče opaziti kar nekaj pomanjkljivosti:

- projekt HNMP se je v času pilotskega projekta financiral iz dveh virov: iz obveznega zdravstvenega zavarovanja oz. zdravstvene blagajne ZZZS so se financirale medicinske ekipe HNMP ter dejansko nastali stroški letenja, za financiranje helikopterske posadke in stalne pripravljenosti helikopterja so bila v državnem proračunu vojski oz. policiji namenjena posebna sredstva²⁸;

²⁸ Strošek stalne pripravljenosti posadke in helikopterja je neprimerno višji od stroška izvedbe posamezne akcije. Pripravljenost posadke in helikopterja je sestavni del nalog slovenske policije oz. vojske. Zaradi tega je realne stroške pripravljenosti težko oceniti. Poraba proračunskih sredstev, namenjenih slovenski policiji in vojski, je netransparentna in nenamenska (Škufca 2006: 31).

- helikopterske posadke, ki so sodelovale v pilotskem projektu HNMP, so izvajale tudi naloge za potrebe slovenske vojske, zato helikopter ni bil vedno na razpolago in so morali včasih uporabiti policijski helikopter;
- vojaški in policijski helikopter sta bila večnamenska, kar je pomenilo, da je bilo potrebno pred vsakim letom helikopter ustrezno opremiti oz. pripraviti, saj sta bila za medicinske namene neprimerna;
- pred vsakim letom za potrebe HNMP je bilo potrebno pridobiti dovoljenje ustreznih operativnih služb vojske oz. policije, saj zagotavljanje HNMP ni primarna naloga helikopterjev slovenske policije in vojske;
- sistem alarmiranja je zapleten, saj je helikoptersko reševanje lahko sprožil le zdravnik na terenu, kar je pomenilo dragoceno izgubljanje časa (namen HNMP naj bi bil v tem, da bi ustrezna medicinska pomoč čim prej prišla do ponesrečenca) (Škufca 2006: 27–32).

Največji problem v pilotskem projektu je bil nepopolno medicinsko opremljen helikopter, ki ni bil namenjen samo potrebam HNMP, in predolg odzivni čas (20 minut). Zato je Ministrstvo za zdravje želelo čim prej vzpostaviti tak sistem HNMP, ki bi bil primerljiv z drugimi evropskimi državami. Sistem službe HNMP v nekaterih drugih evropskih državah je prikazan v preglednici 4.5.1.1.

Preglednica 4.5.1.1: Sistem HNMP v nekaterih evropskih državah

Država	Organiziranost HNMP	Operaterji	Financiranje
Češka	javen, neplačniški servis	4 operaterji: - policija in vojska (predvsem ob naravnih nesrečah), - dva zasebna operaterja (okrog 75 % HNMP).	
Nemčija	javen, neplačniški servis	Temelji na zasebnih, (največja nemška avtomoto zveza (ADAC) in nemški Karitas (DRF), in na državnih operaterjih (civilna zaščita, vojska, policija, žandarmerija).	Financira se iz obveznega in zasebnega zdravstvenega zavarovanja, delno pa s pomočjo donacij (financiranje fiksnih stroškov in lažnih letov).

Švica	nediskriminatorska pomoč vsakomur, ne glede na to, ali je član fundacije in plačuje članarino ali ne	Največji operater je neodvisna in neprofitna zasebna fundacija Rega, ki je v lasti švicarskega Rdečega križa.	V veliki meri se financira preko članarine ²⁹ , delno preko izstavitve računa zavarovalnicam oz. ljudem, ki so bili pomoči deležni, pa niso zavarovani.
Avstrija		Največji delež helikopterskih prevozov opravijo zasebni operaterji, ki delujejo pod okriljem avstrijskega avto-moto kluba (ÖAMTC) v organizaciji Christophorus Flugrettungsverein.	Financira se iz javnega zdravstvenega in socialnega zavarovanja ter zasebnega zdravstvenega zavarovanja, delno pa preko sredstev sponzorjev, subvencij in prispevkov avto-moto kluba.
Nizozemska		Stalno službo HNMP opravlja v notranosti države organizacija Medical-Air Assistance, na mejah se služba izvaja s pomočjo nemške in belgijske organizacije.	
Slovenija (obdobje pilotskega projekta)	storitve zagotavlja država	Državna operaterja slovenska vojska (večina operacij) in policija (kadar helikopter slovenske vojske ni na voljo).	Financiranje iz dveh virov: - iz obveznega zdravstvenega zavarovanja oz. zdravstvene blagajne ZZS (medicinske ekipe in dejansko nastali stroški letenja); - iz državnega proračuna oz. sredstev, ki so namenjena slovenski vojski in policiji (financiranje helikopterske posadke in stalne pripravljenosti helikopterja).

Vir: Škufca 2006: 33–48.

Kot je razvidno iz preglednice 4.5.1.1 je v prikazanih evropskih državah služba HNMP javna služba, ki jo opravljajo zasebni operaterji. Temu zgledu so hoteli slediti tudi v Sloveniji, predvsem so se opirali na nemški primer, kjer je največji operater nemška avto-moto zveza (ADAC).

V Sloveniji je bila v času pilotskega projekta samo ena operativna baza za celotno državo na Brniku. Če pogledamo preglednico 4.5.1.2, vidimo, da v našem primeru ta baza pokriva od 2- do 5-krat večji teritorij kot v nekaterih drugih evropskih državah. Zaradi

²⁹ 25,7 % vseh državljanov Švice je članov te fundacije.

tega so bile, kot navaja Škufca (2006: 30), reševalne akcije v času pilotskega projekta večinoma usmerjene jugozahodno, saj je severovzhodna Slovenija preveč oddaljena od helikopterske baze. Zaradi tega si je Ministrstvo za zdravje zadalo skupaj z AMZS načrt, da bi odprli vsaj še eno helikoptersko bazo v severovzhodnem delu Slovenije in na ta način zagotovili hitrejši odzivni čas in boljšo dostopnost HNMP. Nujnost vzpostavitve najmanj še ene helikopterske baze v vzhodnem delu Slovenije se pokaže tudi v strokovnem poročilu o delu HNMP v času od 1. 12. 2006 do 31. 7. 2007, ki je dostopno na spletni strani HNMP (HNMP 2007: 3).

Preglednica 4.5.1.2: Površina, ki jo v posamezni državi pokriva 1 operativna baza

Država	Število prebivalcev ³⁰	Površina države	Št. operativnih baz HNMP	Površina, ki jo pokriva 1 operativna baza
Nemčija	82.438.000 (2005)	357.021 km ²	69	5.174,22 km ²
Češka	10.325.941 (2007)	78.866 km ²	9	8.762,89 km ²
Nizozemska	16.570.613 (2007)	41.526 km ²	4	10.381,50 km ²
Avstrija	8.292.322 (2006)	83.871 km ²	15	5591,40 km ²
Švica	7.261.200 (2001)	41.285 km ²	10	4128,50 km ²
Slovenija	2.011.614 (2006)	20.273 km ²	1	20.273 km ²

Vir: Škufca, 2006: 33–48.

Kasneje je Komisija za preprečevanje korupcije (Načelno mnenje št. 60) Ministrstvu za zdravje očitala, da bi lahko v Sloveniji glede na njeno velikost, število prebivalcev ter višino BDP uredili sistem HNMP drugače kot v večjih evropskih državah (npr. Nemčiji, Avstriji, Švici, Češki). Komisija za preprečevanje korupcije predvsem izpostavlja, da je v državnem proračunu namenjen denar za helikoptersko delovanje vojske in policije. Ker se del stroškov, ki nastanejo v okviru poletov za potrebe HNMP, krije iz blagajne ZZZS, so ti stroški za policijo in vojsko precej nižji, kot če vojska in policija ne bi opravljali poletov za potrebe HNMP. Če vojska in policija ne bi več opravljali poletov za potrebe HNMP in ne bi več prejeli denarja s strani ZZZS, bi njuni stroški ostali, saj morajo piloti leteti določeno število ur. Tako bi morali v proračunu nameniti večji delež za helikoptersko dejavnost vojske in policije. Če bi za razliko od teh držav pri nas helikopterske prevoze v okviru HNMP opravljali državni operaterji, torej vojska in policija, bi se bilo potrebno prilagoditi nekaterim evropskim standardom, ki veljajo na tem področju:

³⁰ Vir: <http://sl.wikipedia.org/wiki>.

- Zagotoviti bi bilo potrebno ustrezno medicinsko opremljen helikopter, ki bi bil ves čas na razpolago samo za potrebe HNMP.
- Izboljšati bi morali odzivni čas.
- HNMP bi morala postati bolj dostopna za vse predele Slovenije.

4.5.2 OBDODBE, KO JE HELIKOPTERSKE POLETA V OKVIRU HNMP OPRAVLJAL ZASEBNI OPERATER (1. 12. 2006–13. 1. 2007)

Vlada je konec leta 2005 sprejela Uredbo o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč, v kateri je v 27a. členu, določila, da helikopterske prevoze za potrebe HNMP opravlja AMZS. Na ta način se je želela približati standardom, ki veljajo na področju HNMP v Evropi. Po mnenju Komisije za preprečevanje korupcije (Načelno mnenje št. 60) vlada ne bi smela tega urediti na tak način, ampak bi morala, preden se je odločila za zasebnega izvajalca, izdelati ekonomsko analizo projekta. Ta bi služila pripravi ustreznih izhodišč ter strokovnega gradiva, ki bi služilo kot podlaga za izvedbo javnega razpisa ter oddajo koncesije.

Na podlagi te uredbe je Ministrstvo za zdravje sprejelo Pravilnik o pogojih izvajanja HNMP (Ur. l. RS št. 127/2006), ki med drugim določa, da:

- se HNMP poleg tega, da se uporablja takrat, ko nek dogodek presega zmogljivost, opremo ali usposobljenost drugih enot NMP (že v času pilotskega projekta), uporablja tudi v primeru, ko bi bil helikopterski prevoz ponesrečenca ali bolnika primernejši oz. hitrejši od prevoza z reševalnim vozilom (2. člen).
- se enota HNMP in helikopterski prevoznik organizirata in delujeta v skladu s predpisi in standardi Evropske unije za helikopterske posadke, reševalne helikopterje in helikopterske operaterje (3. člen).
- mora biti helikopterski prevoznik organiziran tako, da neprekinjeno zagotavlja delujoči in nadomestni helikopter ter posadko izključno za namene HNMP, prav tako mora biti nosilec operativne licence za prevoze in dela v zraku (AOC) nepretrgoma vsaj 3 leta ter mora zagotoviti organizacijo, da bo odzivni čas, torej čas od sprejema klica do poleta helikopterja, največ 3 minute, izjemoma največ 5

- minut (9. člen).
- mora helikopterski prevoznik zagotoviti medicinsko opremo, ki je del opreme helikopterja HNMP, torej ventilator, monitor, aspirator in kisikov sistem (13. člen).

Po dobrem letu priprav je 1. decembra 2006 AMZS oz. podizvajalec podjetje Flycom začelo opravljati helikopterske prevoze v okviru HNMP. Podjetje Flycom je kot helikopterski prevoznik ustrezal vsem zgoraj navedenim standardom oz. kot je dejal Remškar (Remškar 2008), je bilo »reševanje v tem času na visokem nivoju, saj so bili zagotovljeni vsi evropski standardi.«

Nov sistem zagotavljanja helikopterskih prevozov za potrebe HNMP je prinesel tako prednosti kot slabosti. Prednost, ki jo velja izpostaviti, je krajši odzivni čas, ki je bil v času pilotskega projekta okoli 20 minut, v času, ko je te storitve zagotavljalo podjetje Flycom, se je zmanjšal na 5 minut ali celo manj. Kot je dejal Boris Perko (Delo.si 2006c), je bil odzivni čas v obdobju, ko je helikopterske storitve za potrebe HNMP zagotavljal zasebnik, mnogo hitrejši (znašal je 2–3 minute) kot pa v obdobju, ko sta helikopterske storitve zagotavljala državna operaterja. Hkrati je, po besedah Perka, lahko helikopter zasebnega operaterja zaradi manjšega premera rotorja pristal na bolj omejenih terenih. Prednost je predstavljal poseben helikopter, ki je bil namenjen samo potrebam HNMP in je imel vso potrebno opremo. Dejansko je odločitev, da helikopterske prevoze za potrebe HNMP namesto državnih operaterjev opravlja zasebni operater pomenila, da bi to za ZZZS predstavljalo večji strošek, saj bi moral poleg nastalih stroškov posamezne akcije plačati tudi stalno pripravljenost helikopterja ter helikopterskega osebja, kar se je v sistemu, ko sta storitve opravljal državna operaterja, zagotavljajo iz državnega proračuna. Da bi morala ZZZS iz zdravstvene blagajne prispevati nekoliko več za helikopterske polete v okviru HNMP, se strinja tudi Boris Perko (Delo.si 2006c). Te storitve naj bi bile po njegovih izračunih dražje za okoli 17 milijonov evrov letno. Vendar Perko opozarja, da je ura letenja pri AMZS cenejša kot pri slovenski vojski. Kot je dejal minister za zdravje, Andrej Bručan (Delo.si 2006a), je projekt izvajanja helikopterskih storitev za potrebe HNMP s strani zasebnika nekoliko dražji, kot je bil pilotski projekt, predvsem zaradi tega ker v pilotskem projektu »niso bili upoštevani nekateri stroški dela,

predvsem pilotov.« Višji izdatki iz zdravstvene blagajne so eden izmed razlogov (poleg sklenjenih pogodb s slovensko vojsko in policijo), da ZZZS ni podpisala pogodbe z AMZS in ji še do danes ni plačala storitev, ki jih je opravljalo podjetje Flycom³¹.

AMZS oz. podjetje Flycom je storitve po dobrem mesecu dni prenehalo opravljati, saj je Vlada RS na seji 11. januarja 2007 sprejela spremembo Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč, v kateri je bilo določeno, da bosta do izbire izvajalca helikopterskih prevozov na mednarodnem razpisu te storitve ponovno zagotavljala državna operaterja.

4.5.3 PRIMERJAVA MED OBDOBJEM, KO JE STORITEV HELIKOPTERSKIH PREVOZOV ZA POTREBE HNMP OPRAVLJALO PODJETJE FLYCOM, TER OBDOBJEM, KO JIH PONOVO OPRAVLJATA SLOVENSKA POLICIJA IN SLOVENSKA VOJSKA – ZLORABA JAVNEGA INTERESA

Za primerjavo med obdobjem, ko je helikopterske prevoze za potrebe HNMP opravljala AMZS oz. podjetje Flycom, ter obdobjem, ko so ti helikopterski prevozi znova v rokah slovenske policije in vojske, si lahko pogledamo Strokovno poročilo o delu HNMP v času od 1. 12. 2006 do 31. 7. 2007, ki je dostopno na spletni strani HNMP. To poročilo nam, kot je razvidno iz preglednice 4.5.3.1., razkriva bistveno razliko med odzivnim časom, torej časom od prejetega klica do trenutka, ko je helikopter poletel, v obdobju, ko je helikopterske prevoze zagotavljalo podjetje Flycom ter v obdobju, ko sta te storitve zagotavljala državna operaterja. Ob večji uigranosti med ekipami je bil v zadnjih intervencijah, ki so potekale v sodelovanju s podjetjem Flycom, odzivni čas krajši od 5 minut, kar se lahko primerja z evropskimi standardi. Odzivni časi, ki so bili doseženi v sodelovanju s policijo oz. vojsko, so daleč od primerljivih evropskih standardov, saj jih presegajo za 2- do skoraj 4-krat (HNMP 2007: 2).

Preglednica 4.5.3.1: Odzivni čas ekip HNMP v obdobju od 1. 12. 2006 do 31. 7. 2007

Helikopterski prevoznik	Odzivni
-------------------------	---------

³¹ Glej Analizo medijskega poročanja v prilogi.

	Čas
Flycom	6,8 min
Policija	10 min
Slovenska vojska	19,6 min

Vir: HNMP 2007: 2.

Ko sta opravljanje helikopterskih prevozov ponovno prevzela državna operaterja, smo se vrnili v razmere, kakršne so vladale v času pilotskega projekta HNMP in ki še zdaleč niso primerljive z evropskimi standardi, opozarjajo številni zdravniki, ki sodelujejo v projektu HNMP³². Če izpostavimo nekaj kritik zdravnikov, ki sodelujejo v sistemu HNMP:

- Znižanje dogovorjenih in sprejetih standardov, ki zagotavljajo delovanje službe na nivoju pravil EU.
- Helikopter policije, ki je namenjen samo za HNMP, izpolnjuje zgolj minimalne standarde za intervencije in ni polno opremljen za nudenje medicinske pomoči, saj manjka del predpisane opreme – ventilator, monitor ter operator. (Remškar (Remškar 2008): »Še zdaleč niso zagotovljeni vsi evropski standardi glede opremljenosti helikopterja.«)
- Policijski helikopter ni vedno na voljo, saj morajo ti piloti opraviti še svoje polete in medbolnišnične prevoze. V primeru, ko policijski helikopter ni na voljo, je potrebno vso opremo prenesti v vojaškega, kar podaljša odzivni čas, hkrati pa ta helikopter ni opremljen za nudenje medicinske pomoči, ampak za vojsko, zato je potrebno z improviziranimi nosili zagotoviti varnost za zdravniško ekipo in bolnika oz. ponesrečenca.

Na vprašanje, ali je bilo zagotavljanje helikopterskih prevozov za HNMP s strani zasebnika in dejanja pred tem, ki so to omogočila, zloraba javnega interesa ali ne, ne moremo podati preprostega odgovora. Lahko pritrdimo mnenju Komisije za preprečevanje korupcije oz. Kečanovića (Kečanović 2007), da je bil javni interes zlorabljen v tej meri, da podelitev helikopterskih prevozov zasebniku ni potekala po zakonskih predpisih oz. da so bila kršena načela pravne države in pravila o podeljevanju koncesij v zdravstvu. Res je, kar trdijo na Ministrstvu za zdravje (Remškar 2008), da o zlorabi javnega interesa ne moremo govoriti, saj je bilo delovanje AMZS ter podjetja

³² Glej Analizo medijskega poročanja v prilogi B.

Flycom v dobro državljanov, ne pa v njihovo škodo. Storitve HNMP so bile (predvsem zaradi boljše opremljenosti specialnega helikopterja in hitrejšega odzivnega časa) na višjem nivoju in primerljive evropskim standardom kot takrat, ko sta storitve zagotavljala državna operaterja. Boljše storitve bi davkoplačevalce oz. državo stale več denarja, vendar bi morale biti človeško življenje pomembnejše od dejanskih stroškov. Zaradi tega se zdi, da je bilo zagotavljanje helikopterske nujne pomoči s strani zasebnika v javnem interesu oz. v dobro državljanom. Kot je dejal minister Andrej Bručan (Delo.si 2007a), je bilo opravljanje helikopterskih storitev s strani zasebnika v javnem interesu oz. v korist tistih, ki HNMP potrebujejo. Možno je, da postopki, ki so privedli do tega dejanja, niso bilo v javnem interesu oz. da je bil javni interes v tem primeru zlorabljen.

4.6 Kršenje moralnih norm in norm javne uprave

Javni uradniki, ki so pripravljali Uredbo o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito in reševanje in so poskrbeli za njeno izvajanje, in ministri, ki so uredbo sprejeli in jo zagovarjali, so kršili moralne norme ter norme javne uprave.

V Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev (Ur. l. RS št. 8/2001) so navedena načela ravnanja oz. moralne norme, ki jih morajo javni uslužbenci upoštevati. Nekatere izmed njih so bile, kot je razvidno iz Preglednice 4.6.1 kršene.

Preglednica 4.6.1: Kršitve Kodeksa javnih uslužbencev

Člen kodeksa	Moralna norma	Kršitev moralne norme
1. odst. 4. člen	Javni uslužbenec mora opravljati javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov častno in v mejah tega kodeksa ter spoštovanja človekovega dostojanstva.	Kot je bilo prikazano v podpoglavju o kršitvah pravnih norm, je bilo v pripravi Uredbe o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito in reševanje kršeno kar nekaj zakonskih in podzakonskih aktov.
2. odst. 5. člen	Od javnega uslužbenca se pričakuje, da opravlja naloge strokovno, vestno, nepristransko in kakovostno, pri tem pa upošteva javni interes in konkretne okoliščine primera.	Kot je v svojem Načelnem mnenju št. 60 zapisala KPK, pred izvedbo projekta ni bila narejena ekonomska analiza projekta kot podlaga za strokovno gradivo.
6. člen	Pri opravljanju javnih nalog javni uslužbenec ne sme ravnati samovoljno, ali v škodo katere koli	Kot je dejal Kečanović (Intervju 1), je s tem, ko je država sprejela tako uredbo, uvedla na tem področju

	osebe, skupine, osebe javnega ali zasebnega prava. Pri opravljanju javnih nalog mora javni uslužbenec primerno upoštevati pravice, dolžnosti in ustrezne interese le-teh.	monopol, saj je izključila vse druge možne akterje.
9. člen	Javni uslužbenec mora vedno ravnati tako, da ohranja in krepi zaupanje javnosti v poštenost, nepristranskost in učinkovitost opravljanja javnih nalog.	V trenutku, ko je zasebnik začel opravljati helikopterske prevoze za potrebe HNMP, se je v javnosti pojavil dvom o poštenosti ter učinkovitosti opravljanja teh nalog. Ta dvom je javnost izražala vse, dokler storitev nista ponovno začela opravljati državna operaterja.

Če pogledamo Etični kodeks Vlade RS, ki so se mu zavezali vsi ministri v vladi, lahko ugotovimo, da je bil v nekaterih določbah kršen. Kršitve ministrov, ki so sprejeli sporno uredbo, ter ministra za zdravje, ki je prevzel odgovornost za njeno izvajanje, so predstavljene v Preglednici 4.6.2.

Preglednica 4.6.2: Kršitve Etičnega kodeksa Vlade RS

Določba Etičnega kodeksa Vlade RS	Kršitev Etičnega kodeksa
Deloval bom v skladu s temeljnimi vrednotami pravičnosti.	Kot je predstavljeno v podpoglavju o kršitvah pravnih norm, so ministri s tem, ko so sprejeli uredbo, ki je zagotavljanje helikopterskih prevozov za potrebe HNMP brez javnega razpisa in koncesije podelila zasebniku, kršili nekaj temeljnih vrednot pravičnosti, ki so zapisane v Ustavi RS.
Izogibal se bom obljubam in ravnanjem, ki bi zavezovale državo oz. njene ustanove k obveznostim, ki so nedorečene, neizvedljive ali škodljive.	Minister za zdravje oz. Ministrstvo za zdravje se je z AMZS ustno dogovorilo o zagotavljanju helikopterskih prevozov za potrebe HNMP, brez da bi se o tem predhodno dogovorilo z ZZS, ki plačuje te storitve in z izvajalci podpisuje pogodbe.
Javnosti bom odkrito, jasno in nedvoumno pojasnjeval svoja stališča o vprašanih s svojega delovnega področja ter razloge za svoje odločitve.	Trditve ministra za zdravje v javnosti v obdobju, ko je storitve opravljal zasebni operater, so bile različne. Govoril je o sklenjeni pogodbi, kasneje pa je povedal, da je bila sklenjena na podlagi ustnega dogovora, ne pa podpisana.
S svojim ravnanjem bom pomagal preprečevati in odkrivati nepravilnosti in nezakonnosti, vključno s korupcijo in klientelizmom.	Ravnanje ministra za zdravje v konkretnem primeru je botrovalo nasprotnemu učinku. V javnosti se je namreč ustvarjal vtis o večjih nepravilnostih in nezakonnostih, vključno s korupcijo in klientelizmom.

Kot je razvidno iz preglednic 4.6.1 in 4.6.2 so javni uslužbenci in najvišji vladni uradniki (ministri) kršili določene moralne norme in norme javne uprave. Uradniki na Ministrstvu za obrambo, ki so pripravili Uredbo o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč, ter uslužbenci drugih ministrstev, ki so s predlogi sodelovali pri nastajanju uredbe, so kršili določbe Kodeksa javnih uslužbencev. Ministri so, ko so sprejeli uredbo, kršili Etični kodeks Vlade RS. Prav tako se uradniki na Ministrstvu za zdravje niso ozirali na nekatere določbe Kodeksa javnih uslužbencev, ko so izvrševali sprejeto uredbo. Minister za zdravje, Andrej Bručan, je v zagovorih odločitve vlade v javnosti spregledal nekatere določbe Etičnega kodeksa Vlade RS.

4.7 Namenskost dejanja ter nagrada za dostop do dobrin

Ali je bil AMZS namensko zapisan v uredbo kot izvajalec helikopterskih prevozov za potrebe HNMP in ali je za to ponudil oz. podaril nagrado javnim uslužbencem, ki so pri tem sodelovali, bi bilo nesmiselno sklepati, saj podatki o tem ne obstajajo. Če bi jih želeli pridobiti z intervjuji, jih verjetno ne bi dobili, saj bi vpleteni namenskost in nagrajevanje zanikali. Verjetno bo več o teh vprašanjih razkrila preiskava, ki jo na predlog KPK vodi Uprava kriminalistične policije RS oziroma njen oddelek za korupcijo. Kriminalistična preiskava še ni zaključena, zato nam o tem ni uspelo pridobiti podatkov.³³

5. SKLEP

V metodološkem delu diplomskega dela smo izpostavili dve tezi, ki smo ju v teoretičnem delu podprli s teorijo in nato skušali preveriti, ali gre v primeru, ki smo ga obravnavali, za korupcijsko dejanje. V tem delu bomo predstavili, ali naše teze, ki smo se jih zadali v

³³ Stjepan Kovačević, uradna oseba za dostop do informacij javnega značaja (31. 3. 2008): »Glede vašega vprašanja o možnosti vpogleda v dokumentacijo v primeru »Zagotavljanja helikopterske nujne medicinske pomoči v obdobju december 2006 do januar 2007«, vas obveščam, da vam tega žal ne bomo omogočili, saj zadeva v fazi kriminalistične preiskave še ni zaključena.«

konkretnem primeru, držijo oz. bomo skušali odgovoriti na vprašanje, če je v konkretnem primeru šlo za korupcijsko dejanje.

V prvi tezi smo korupcijsko dejanje, ki naj bi bilo prisotno v primeru zagotavljanja helikopterja za opravljanje helikopterskih prevozov za potrebe HNMP med 1. decembrom 2006 in 13. januarjem 2007, opredelili z naslednjimi elementi:

- vpletenost oseb, zaposlenih v javnem sektorju,
- nedovoljena zloraba javnega interesa za zasebno korist,
- kršenje moralne norme,
- kršenje pravne norme,
- namenskost korupcije in
- rušenje demokratičnega razvoja pravne države in vladavine prava.

Preglednica 5.1: Znaki korupcijskega dejanja v primeru zagotavljanja HNMP s strani zasebnika.

Element korupcije	Prisoten/neprisoten
vpletenost oseb, zaposlenih v javnem sektorju	Prisotno.
nedovoljena zloraba javnega interesa za zasebno korist	Možno je, da je bil javni interes zlorabljen v postopkih, ki so privedli do zagotavljanja HNMP s strani zasebnika. Zagotavljanje HNMP s strani zasebnika je bilo v javnem interesu.
kršenje moralne norme	Prisotno v postopkih, ki so privedli do zagotavljanja HNMP s strani zasebnika.
kršenje pravne norme	Prisotno v postopkih, ki so privedli do zagotavljanja HNMP s strani zasebnika.
namenskost dejanja	Ni možno preveriti.
rušenje demokratičnega razvoja pravne države in vladavine prava	Prisotno v postopkih, ki so privedli do zagotavljanja HNMP s strani zasebnika.

Kot je razvidno iz Preglednice 5.1, smo preko analize prišli do spoznanja, da je bilo v primeru zagotavljanja HNMP s strani zasebnika vključenih kar nekaj javnih uslužbencev. Uslužbenci na Ministrstvu za zdravje so pripravili Uredbo o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč. Uslužbenci na drugih ministrstvih so uredbo preučili, uradniki na Ministrstvu za zdravje so poskrbeli za njeno izvajanje. Javni interes je bil zlorabljen v postopku pripravljanja Uredbe o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju

sil za zaščito, reševanje in pomoč, saj so bila s tem, ko je bilo določeno oz. zapisano v uredbo, da helikopterske storitve za potrebe HNMP zagotavlja AMZS, kršena nekatera načela pravne države in pravila o podeljevanju koncesij v zdravstvu.

Javni uslužbenci so, ko so oblikovali tako uredbo in ko so jo začeli izvajati, kršili določene moralne norme, ki so zapisane v Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev. Ko so ministri uredbo sprejeli in ko jo je minister za zdravje začel izvajati, so kršili določbe Etičnega kodeksa Vlade RS. Prav tako so bili s tem, ko se je oblikovala taka uredba, kršeni nekateri zakonski in podzakonski akti (npr. Zakon o zdravstvenem varstvu, Zakon o javnih financah, Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna, Zakon o javnih naročilih ter Zakon o zdravstveni dejavnosti). Na ta način so bili porušeni nekateri temelji demokratičnega razvoja pravne države ter vladavine prava, saj so bile spregledane temeljne predpostavke demokratičnega razvoja pravne države, kot so načelo zakonitosti, predvidljivosti, enakosti pred zakonom in pravne varnosti ljudi. O tem, če je v primeru zagotavljanja helikopterskih prevozov v okviru HNMP s strani zasebnika šlo za namensko dejanja ali ne, je težko govoriti, saj o tem nismo uspeli pridobiti nobenih podatkov. Verjetno jih bo razkrila preiskava, ki jo na predlog KPK vodi Oddelek za korupcijo pri Kriminalistični upravi policije RS, ki še ni zaključena. Glede na do sedaj znana dejstva zagotavljanje helikopterskih prevozov za potrebe HNMP s strani zasebnika ni bilo namensko, bolj vprašljivi so postopki, ki so privedli do tega, da je zasebnik začel zagotavljati helikopterske prevoze.

V svoji drugi tezi smo izhajali iz predpostavke, da so bili v primeru zagotavljanja helikopterja za opravljanje helikopterskih prevozov za potrebe HNMP med 1. decembrom 2006 in 13. januarjem 2007 zaznani znaki korupcijskega dejanja. Na podlagi te predpostavke smo skušali opredeliti, ali gre v konkretnem primeru za posebno obliko korupcije, imenovano »state capture« oz. zloraba države. Korupcijsko dejanje smo opredelili z naslednjimi elementi:

- delovanje državnega v zasebno korist in s tem škodovanje interesom države,
- kršenje norm javne uprave in
- nagrada za dostop do dobrin, ki jih nekdo drugače ne bi mogel pridobiti.

Preglednica 5.2: Znaki zlorabe države v primeru zagotavljanja HNMP s strani zasebnika.

Element zlorabe države	Prisoten/neprisoten
delovanje državnega v zasebno korist in s tem škodovanje interesom države	Možno je, da je bil javni interes zlorabljen v postopkih, ki so privedli do zagotavljanja HNMP s strani zasebnika, samo zagotavljanje HNMP s strani zasebnika pa je bilo v javnem interesu.
kršenje norm javne uprave	Prisotno v postopkih, ki so privedli do zagotavljanja HNMP s strani zasebnika.
nagrada za dostop do dobrin, ki jih nekdo drugače ne bi mogel pridobiti	Ni možno preveriti.

V Preglednici 5.2 so predstavljane ugotovitve, do katerih smo prišli ob iskanju elementov zlorabe države oz. »state capture« v primeru zagotavljanja helikopterskih prevozov za potrebe HNMP s strani zasebnega operaterja. Kot je bilo navedeno v preglednici 5.1 in pri iskanju elementov korupcije, je bilo škodovanje interesom države prisotno v postopkih, ki so pripeljali do tega, da je zasebni operater lahko zagotavljal helikopterske prevoze za potrebe HNMP, ne pa v samem zagotavljanju storitev, ki so bile predmet naše diplomske naloge. Prav tako je bilo že pri vrednotenju elementov korupcije navedeno, da so bile v postopkih, ki so pripeljali do tega, da je podjetje Flycom lahko začelo opravljati helikopterske prevoze za potrebe HNMP, kršene norme javne uprave (npr. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev), medtem ko pri zagotavljanju storitev o kršitvah norm javne uprave ne moremo govoriti. Vprašanje morebitnih nagrad, ki so jih prejeli javni uslužbenci za to, da so nekomu omogočili dostop do dobrin, ki jih sicer ne bi mogel dobiti (v tem primeru, da so zapisali uredbo tako, kot so jo), ostaja odprto. Ključne javne uslužbenke in AMZS bi bilo brezpredmetno spraševati o tem, saj bi po naših predvidevanjih zanikali dajanje oz. prejemanje nagrade. Odgovor na to bo morda podal Oddelek za korupcijo pri Kriminalistični upravi policije RS, ko bo zaključil s preiskavo tega primera. Glede na to, da Ministrstvo za zdravje AMZS še vedno ni plačalo za opravljane storitve, verjetno pri izvajanju storitev ni bilo dane nagrade. Vprašanje je, če je ni bilo tudi pri postopku, ki je pripeljal do tega, da je bila AMZS zapisana v uredbo kot izvajalec helikopterskih prevozov za potrebe HNMP.

Kakor se je izkazalo skozi analizo našega primera v zagotavljanju helikopterskih storitev za potrebe HNMP med 1. decembrom 2006 in 13. januarjem 2007, ne moremo odkriti

neposrednih znakov korupcije ter posebne oblike le-te (»state capture« oz. zlorabe države). Ti elementi se nam bolj kažejo v postopkih, ki so pripeljali do tega, da je zasebnik lahko začel izvajati helikopterske storitve za potrebe HNMP, ne pa v samem delovanju zasebnika. Tako pridemo do zaključka, da v primeru zagotavljanja helikopterskih storitev za potrebe HNMP lahko zavrnemo oz. zanikamo obe tezi, ki smo ju postavili, saj nismo zaznali elementov korupcije in njene oblike »state capture« oz. zlorabe države. Ti elementi so bolj opazni v postopkih, ki so pripeljali do tega dejanja (oblikovanja in sprejema Uredbe o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč), zato lahko za to fazo potrdimo obe tezi, ki smo ju postavili.

Stanje na področju helikopterskih storitev za potrebe HNMP je sedaj na podobni stopnji, kot je bilo v času pilotskega projekta in je daleč od evropskih standardov oz. od stanja, ko je te helikopterske storitve zagotavljal zasebni operater. Dejstvo je, da so sedaj državljani oz. tisti, ki potrebujejo HNMP, v slabšem položaju, kot so bili takrat, ko je storitve zagotavljal zasebnik. Zaradi tega lahko upamo, da bo država to področje čim prej uredila, da bo primerljivo evropskim standardom. Kot je dejal Remškar (Remškar 2008), je Ministrstvo za zdravje v letu dni pripravilo mednarodni razpis ter pogoje za izvajanje HNMP. Sedaj se morajo ministri oz. Vlada RS odločiti, ali bodo razpis izvedli ali ne. Po besedah Remškarja (Remškar 2008) so se s strani Ministrstva za finance pojavila ugibanja, če ne bi bilo morda ceneje, da bi država kupila helikopter. Tako mednarodni javni razpis za podelitev koncesije za opravljanje službe HNMP sploh ne bi bil potreben. Vsekakor lahko vidimo, da rešitev te problematike še ni blizu. Karkoli bo storjeno, se bo na tem področju vedno našel nekdo (tako kot v primeru, ko je helikopterske storitve opravljajo podjetje Flycom), ki mu rešitev ne bo všeč. Ponovno se bo pojavilo vprašanje o javnem interesu, ceni, koristi za poškodovance in podobno. Na žalost bodo, dokler se to področje ne uredi po evropskih standardih, ugašala življenja, ki bi se jih morda ob boljši organiziranosti službe HNMP dalo rešiti. Upamo lahko, da bo takih usod čim manj oz. da nam bo čim prej uspelo ponovno vzpostaviti evropsko primerljivo službo HNMP. Poleg neurejenega sistema HNMP nas morda lahko še bolj skrbi spodkopavanje temeljev demokratične ureditev oz. vladavine prave.

Nekdanji predsednik Svetovne banke, James Wolfensohn, je korupcijo označil kot glavno oviro demokratičnega razvoja. Z njegovo tezo se lahko strinjamo, saj korupcija spodkopava učinkovitost in legitimnost oblasti. Predvsem slednja je izrednega pomena za krepitev demokratične ureditve v državah s kratko demokratično tradicijo. Eden izmed elementov demokratične državne ureditve je vladavina prava oz. enaka obravnava pred zakonom. Kot je dejal že Montesquieu, mora biti zakon kot smrt, ki ne prizanese nikomur (O'Donnell 2006: 1–3).

Kot je bilo dokazano v konkretnem primeru, je bilo v postopkih, ki so pripeljali do tega, da je zasebnik začel zagotavljati helikopterske storitve za potrebe HNMP, kršeno kar nekaj zakonskih in podzakonskih aktov, kar meče senco dvoma na demokratičnost državne ureditve oz. na vladavino prava. S tem, ko je vlada sprejela tako odločitev, je kršila načelo enake obravnave pred zakonom. Ko je z uredbo določila, da bo javne storitve zagotavljal operater, brez da bi pred tem izvedla javni razpis oz. našla ostale zainteresirane subjekte, je prezrla načelo, da smo pred zakonom vsi enaki in da zakoni ter drugi pravni akti veljajo za vse ter tako ni mogoče odločanje na subjektivni osnovi za koga bodo zakoni veljali in za koga ne.

Da oblast dopušča, da lahko posamezniki kršijo zakone, je zelo škodljivo. Dobičkonosno usmerjeni posamezniki in podjetja namreč ne bodo ločili med družbeno sprejemljivimi in družbeno nesprejemljivimi normami, ampak se bodo želeli osvoboditi vseh teh norm. Te norme bodo dolžni spoštovati le tisti, ki ne bodo imeli pretirane želje, da bi plačevali. Selektivno odločanje, za koga norme veljajo in za koga ne, na osnovi želje po plačilu, je nesprejemljivo in nepravilno (Ackerman 2006: 47).

Najbolj pereč problem v tem diplomskem delu je spodkopavanje demokratične ureditve oz. vladavine prava preko korupcije. To najbrž ni edini primer in bi lahko v Sloveniji našli še kar nekaj primerov, ko so državni uradniki, tudi na najvišji ravni, zaradi takšnih ali drugačnih koristi in ugodnosti (predvsem finančnih) spregledali zakonske določbe, ki so jih sami pripravili ali sprejeli. Selektivno odločanje, za koga bo nek pravni akt veljal in za koga ne, je nesprejemljivo, saj ruši prepričanje ljudi v enakost pred zakonom. S tem ko se kršijo okviri demokratične ureditve in vladavine prava, se vzbuja v državljanih

nezaupanje v državne institucije, legitimnost in učinkovitost oblasti ter samo demokratičnost ureditve, kar ima lahko dolgotrajne posledice. Zaradi tega je problem spodkopavanja demokratične ureditev ter vladavine prava večji kot neprimerna urejenost področja helikopterskih prevozov za potrebe HNMP in bi mu morali posvečati večjo pozornost v javnosti in v politiki.

6. LITERATURA IN VIRI

6.1 Članki, knjige in zborniki

- 1.) Ackerman, Susan Rose (2006): Political Corruption and Reform in Democracies: Theoretical Perspectives. V Junichi Kawata (ur.): *Comparing Political Corruption and Clientelism*, 45–62. Aldershot, Burlington: Ashgate.
- 2.) Dobovšek, Bojan (2002): Sodobni problemi korupcije v upravi. V Bojan Dobovšek (ur.): *Korupcija v javni upravi*, 43–52. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava.
- 3.) Dobovšek, Bojan in Matej Mastnak (2005): Korupcijsko prevzemanje države. V Bojan Dobovšek (ur.): *Korupcija in politika*, 79–131. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije.
- 4.) Dobovšek, Bojan in Denis Minič (2005): Korupcija, lobiranje in neformalne mreže. V Bojan Dobovšek (ur.): *Korupcija in politika*, 9–60. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije.
- 5.) Dobovšek, Bojan in Jure Škrbec (2005): Neformalne mreže v Sloveniji. V Bojan Dobovšek (ur.): *Korupcija in politika*, 137–172. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava, Uprava kriminalistične policije.
- 6.) Ferlinc, Andrej (2002): Kazenskopравни vidiki korupcije v javni upravi. V Bojan Dobovšek (ur.): *Korupcija v javni upravi*, 13–23. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava.
- 7.) Fink Hafner, Danica (2007): *Lobiranje in njegova regulacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- 8.) Golob, Matija (1988): Težavna spoprijemanja s korupcijo. *Teorija in praksa* 25(11–12), 1570–1580.
- 9.) Hodess, Robin, ur. (2004): *Global corruption report 2004*. London, Sterling: Pluto/Transparency International.

- 10.) Kobayashi, Masaya (2006): Political Clientelism and Corruption: New Structuralism and Republicanism. V Junichi Kawata (ur.): *Comparing Political Corruption and Clientelism*, 1–22. Aldershot, Burlington: Ashgate.
- 11.) Marinko, Janko (2002): Korupcija in vladavina prava. V Bojan Dobovšek (ur.): *Korupcija v javni upravi*, 25–42. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija, Generalna policijska uprava.
- 12.) Nežmah, Bernard (2001): Politična korupcija. *Ampak* 2(11), 3–4.
- 13.) Tratnik-Volasko, Marjeta (1999): *Korupcija*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.

6.2 Internetni viri

- Anti-Corruption Website (2008): *Corruption definition*. Dostopno na http://www.anticorruption.info/corr_def.htm (12. maj 2008).
- Aragon (2006): *Stališča o korupciji 2005*. Dostopno na http://www.kpk.gov.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/korupcija_v_sloveniji/Stalisca_o_korupciji_2005.pdf (18. december 2007).
- Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij (2002): *Stališča o korupciji*. Dostopno na http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/korupcija_v_sloveniji/CRJMMK_porocilo_2002.pdf (18. december 2007).
- Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij (2003): *Stališča o korupciji*. Dostopno na http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/korupcija_v_sloveniji/CRJMMK_porocilo_2003.pdf (18. december 2007).
- Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij (2004): *Stališča o korupciji*. Dostopno na http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/korupcija_v_sloveniji/CRJMMK_porocilo_2004.pdf (18. december 2007).
- Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij (2006): *Stališča o korupciji*. Dostopno na http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/korupcija_v_sloveniji/Stalisca_o_korupciji_06.pdf (18. december 2007).

- Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij (2008): *Stališča o korupciji*. Dostopno na http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/korupcija_v_sloveniji/Porocilo_Stalisca_o_korupciji_07.pdf (13. maj 2008).
- Enota helikopterske nujne medicinske pomoči (2007): *Strokovno poročilo o delu HNMP v času od 1. 12. 2006 do 31. 7. 2007*. Dostopno na <http://www.hnmp.info/wp-content/uploads/2007/10/strokovno-porocilo-hnmp-0d-1122006-do-3172007.pdf> (3. marec 2008).
- Gral-Iteo (2004): *Korupcija*. Dostopno na http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/korupcija_v_sloveniji/Gral_Iteo_korupcijska_klima_2004.pdf (8. januar 2008).
- Gral-Iteo (2001): *Korupcijska klima*. Dostopno na http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/korupcija_v_sloveniji/Gral_Iteo_korupcijska_klima_2001.pdf (8. januar 2008).
- GRECO (2000): *1. krog ocenjevanja – Poročilo o Republiki Sloveniji*. Dostopno na http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/mednarodni_akti/drugo/GRECO_2000.pdf (7. december 2007).
- GRECO (2003): *2. krog ocenjevanja – Poročilo o RS*. Dostopno na http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/mednarodni_akti/drugo/GRECO_2003.pdf (7. december 2007).
- GRECO (2005): *1. krog ocenjevanja – Dodatek k Poročilu o RS in njenem izpolnjevanju priporočil*. Dostopno na http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/mednarodni_akti/drugo/Prvo_ocenjevanje_do_datek.pdf (7. december 2007).
- GRECO (2006): *1. krog ocenjevanja – Drugi Dodatek k Poročilu o RS in njenem izpolnjevanju priporočil*. Dostopno na http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/mednarodni_akti/drugo/GRECO_prvi_krog_drugi_dodatek.pdf (7. december 2007).
- Hellman, Joel, Jones Geraint in Kaufmann Daniel (2000): *State Capture, Corruption and Influence in Transition*. Dostopno na <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/09/30/00009494>

[6_00091405494828/Rendered/PDF/multi_page.pdf](#) (27. december 2007).

- Komisija za preprečevanje korupcije (2007a): *Kaj je korupcija?* Dostopno na <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=49> (17. oktober 2007).

- Komisija za preprečevanje korupcije (2007b): *Korupcija v Sloveniji*. Dostopno na <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=48> (17. oktober 2007).

- Komisija za preprečevanje korupcije (2007c): *Konvencija Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu*. Dostopno na http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/mednarodni_akti/konvencije/ZN_konvencija.pdf (12. maj 2008).

- Komisija za preprečevanje korupcije (2007e): *Načelno mnenje št. 60*. Dostopno na <http://www.kpk-rs.si/index.php?id=36&show=195&podrocje=0&leto=2007&mesec=1&cHash=1dce14f115> (20. december 2007).

- Komisija za preprečevanje korupcije (2007d): *Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije za leto 2006*. Dostopno na http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Porocila/Porocilo_07-zadnje.pdf (20. december 2007).

- Komisija za preprečevanje korupcije (2006): *Poročilo o delu Komisije za preprečevanje korupcije za leto 2005*. Dostopno na <http://www.kpk-rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/Porocila/Porocilo06.pdf> (20. december 2007).

- O' Donnell, Madalane (2006): *Post-conflict Corruption: A Rule of Law Agenda*. Dostopno na <http://www.u4.no/themes/ces/postconflict/odonnell.pdf> (17. april. 2008).

- Philp, Mark (2000): *Corruption and State Capture: An analytical framework*. Dostopno na http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/prague_corrupt_capture.pdf (27. december 2007).

- Slovenska policija (2005): *Poročilo o delu policije za leto 2004*. Dostopno na <http://www.policija.si/portal/statistika/lp/pdf/lp2004.pdf> (10. januar 2008).

- Slovenska policija (2006): *Poročilo o delu policije za leto 2005*. Dostopno na <http://www.policija.si/portal/statistika/lp/pdf/lp2005.pdf> (10. januar 2008).

- Slovenska policija (2007): *Poročilo o delu policije za leto 2006*. Dostopno na <http://www.policija.si/portal/statistika/lp/pdf/lp2006.pdf> (10. januar 2008).

- Slovenska policija (2008): *Poročilo o delu policije za leto 2007*. Dostopno na

<http://www.policija.si/portal/statistika/lp/pdf/LetnoPorocilo2007.pdf> (13. maj 2008).

- Svet Evrope (1999): *Civilnopravna konvencija o korupciji*. Dostopno na <http://www.kpk->

rs.si/fileadmin/kpk.gov.si/pageuploads/pdf/mednarodni_akti/konvencije/MCKK.pdf1 (17. oktober 2007).

- Škufca, Primož (2006): *Analiza možnosti zasebnih helikopterskih prevozov v sistemu nujne medicinske pomoči*. Dostopno na <http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/skufca2790.pdf> (1. februar 2008).

- United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC (2004): *Convention against Corruption: Q&A*. Dostopno na http://www.unodc.org/pdf/9dec04/QandA_E.pdf (12. maj 2008).

6.3 Pravni viri

- *Kazenski zakonik Slovenije* (2004). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 95. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200495&objava=4208> (15. februar 2008).

- *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev* (2001). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 8. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/content?id=29454&part=&highlight=kodeks+ravnanja+javnih+uslu%C5%BEben> [ce](http://www.uradni-list.si/1/content?id=29454&part=&highlight=kodeks+ravnanja+javnih+uslu%C5%BEben) (15. februar 2008).

- *Pravilnik o pogojih izvajanja helikopterske nujne medicinske pomoči* (2006). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 6. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/content?id=76832> (15. februar 2008).

- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna* (2004). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 108. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2004108&stevilka=4529> (15. februar 2008).

- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna* (2006). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 127. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200613&stevilka=500> (15. februar 2008).

- *Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna* (2007). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 50. Dostopno na <http://www.uradni->

[list.si/1/content?id=80619&part=&highlight=pravilnik+o+postopkih+za+izvr%C5%A1evanje+prora%C4%8Duna](http://www.uradni-list.si/1/content?id=80619&part=&highlight=pravilnik+o+postopkih+za+izvr%C5%A1evanje+prora%C4%8Duna) (15. februar 2008).

- *Resolucija o preprečevanju korupcije* (2004). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 85. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200485&stevilka=3792> (15. februar 2008).

- *Uredba o organiziranju opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč* (2007). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 92. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200792&stevilka=4547> (15. februar 2008).

- *Uredba o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč* (2005). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 110. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005110&stevilka=4804> (15. februar 2008).

- *Ustava Republike Slovenije* (1991). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 33. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/?id=150&docid=28&showdoc=1> (15. februar 2008).

- *Zakon o javnih financah* (1999). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 79. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199979&stevilka=3758> (15. februar 2008).

- *Zakon o javnih naročilih* (2006). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 128. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006128&stevilka=5409> (15. februar 2008).

- *Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitveno dejavnostjo* (2006). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 20. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200620&stevilka=752> (15. februar 2008).

- *Zakon o preprečevanju korupcije* (2004). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 2. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20042&stevilka=71> (15. februar 2008).

- *Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami* (2006). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 51. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200651&stevilka=2182> (15. februar 2008).

- *Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju* (2004). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 20. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200420&stevilka=872> (15. februar 2008).

- *Zakon o zdravstveni dejavnosti* (2005). Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije 23. Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200523&stevilka=778> (15. februar 2008).

6.4 Časopisni članki

- Delo.si (2006a): Helikopterska pomoč odslej redno. *Delo.si*, 4. december. Dostopno na <http://www.delo.si/clanek/34024> (10. januar 2008).
- Delo.si (2006b): Zasebni helikopterji dražji od državnih. *Delo.si*, 15. december. Dostopno na <http://www.delo.si/clanek/o177985> (10. januar 2008).
- Delo.si (2006c): Bručanu verjamejo na besedo. *Delo.si*, 18. december. Dostopno na <http://www.delo.si/clanek/o178717> (10. januar 2008).
- Delo.si (2007a): Zakon o koncesijah do poletja. *Delo.si*, 4. januar. Dostopno na <http://www.delo.si/clanek/o181973> (10. januar 2008).
- Delo.si (2007b): Vlada čakajo helikopterski prevozi. *Delo.si*, 8. januar. Dostopno na <http://www.delo.si/clanek/o182797> (10. januar 2008).
- Delo.si (2007c): Mednarodni razpis za helikoptersko reševanje. *Delo.si*, 9. januar. Dostopno na <http://www.delo.si/clanek/o183122> (10. januar 2008).
- Delo.si (2007d): Z razpisom do izvajalca helikopterskih prevozov. *Delo.si*, 10. januar. Dostopno na <http://www.delo.si/clanek/o183287> (10. januar 2008).
- Delo.si (2007e): AMZS in Flycom pripravljena leteti vse do javnega razpisa. *Delo.si*, 11. januar. Dostopno na <http://www.delo.si/clanek/o183579> (10. januar 2008).
- Delo.si (2007f): Helikopterske prevoze bo opravljala policija. *Delo.si*, 12. januar. Dostopno na <http://www.delo.si/clanek/o183888> (10. januar 2008).
- Delo.si (2007g): Helikopter je ustrezno opremljen. *Delo.si*, 13. januar. Dostopno na <http://www.delo.si/clanek/o184153> (10. januar 2008).
- Delo.si (2007h): Hel-air bo tožil vlado. *Delo.si*, 22. januar. Dostopno na <http://www.delo.si/clanek/o186208> (10. januar 2008).
- Delo.si (2007i): Zavrnili račun za helikopterske prevoze. *Delo.si*, 12. februar. Dostopno na <http://www.delo.si/clanek/o190734> (10. januar 2008).
- Delo.si (2007j): Novi zapleti z nujno helikoptersko pomočjo. *Delo.si*, 2. marec. Dostopno na <http://www.delo.si/clanek/o194666> (10. januar 2008).

- Delo.si (2007k): AMZS še čaka na plačilo ministrstva za zdravje. *Delo.si*, 2. avgust. Dostopno na <http://www.delo.si/clanek/45450> (10. januar 2008).
- Ladjič, Vera (2008): Helikoptersko reševanje visi v zraku. *24ur.com*, 2. januar. Dostopno na <http://24ur.com/novice/slovenija/helikoptersko-resevanje-vedi-v-zraku.html> (10. januar 2008).
- Lampret, Tadeja (2007): Kdo bo plačal. *24ur.com*, 31. julij. Dostopno na <http://24ur.com/novice/slovenija/kdo-bo-placal.html> (10. januar 2008).
- MMC RTV SLO (2007a): Helikopter bo vozil le do petka. *Rtvslo.si*, 10. januar. Dostopno na http://www.rtvlo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=130622 (10. januar 2008).
- MMC RTV SLO (2007b): Reševalci trdijo eno, policija drugo. *Rtvslo.si*, 13. januar. Dostopno na http://www.rtvlo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=131020 (10. januar 2008).
- MMC RTV SLO/STA (2007a): Nujne prevoze bo opravljala policija. *Rtvslo.si*, 12. januar. Dostopno na http://www.rtvlo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=130933 (10. januar 2008).
- MMC RTV SLO/STA (2007b): AMZS Flycoma še ne more poplačati. *Rtvslo.si*, 16. januar. Dostopno na http://www.rtvlo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=131316 (10. januar 2008).
- P.M./T.S (2007): Kdo bo plačal? *24ur.com*, 13. februar. Dostopno na <http://24ur.com/novice/slovenija/kdo-bo-placal-2.html> (10. januar 2008).
- STA (2006): Cvikl zahteva pojasnila. *24 ur.com*, 19. december. Dostopno na <http://24ur.com/novice/slovenija/cvikl-zahteva-pojasnila.html> (10. januar 2008).
- STA (2007): AMZS ne bo opravljal prevozov. *24 ur.com*, 22. marec. Dostopno na <http://24ur.com/novice/slovenija/amzs-ne-bo-opravljaj-prevozov.html> (10. januar 2008).

6.5 Seznam opravljenih intervjujev

- Intervju z g. Bečirjem Kečanovičem, članom Komisije za preprečevanje korupcije. Ljubljana, 5.april 2007.
- Intervju s primarijem Janezom Remškarjem, direktorjem direktorata za zdravstveno varstvo. Ljubljana, 7. marec 2008.
- Intervju z g. Stjepanom Kovačičem, pooblaščenecem za dostop do informacij javnega značaja pri Slovenski policiji. Ljubljana, 31. marec 2008.

7. PRILOGA

PRILOGA A: Preglednice in grafi

Preglednica: 7.1.1: Stične točke različnih definicij pojma korupcija

	Kršitev pooblastil	Podkupovanje	Pridobitev koristi	Kršenje etičnih norm	Vpletenost javnega sektorja	Vpletenost ljudi z oblastjo in vplivom
Transparency International (Anti-Corruption Website 2008)						
Civilnopravna konvencija (Svet Evrope, 1999)						
Zakon o preprečevanju korupcije (2004)						
Tratnik–Volasko (1999:14)						
Dobovšek in Minič (2005: 12)						
The Centre for Democracy and Governance (Anti-Corruption Website 2008)						
Nemški zvezni kriminalistični urad (Komisija za preprečevanje korupcije 2007a)						

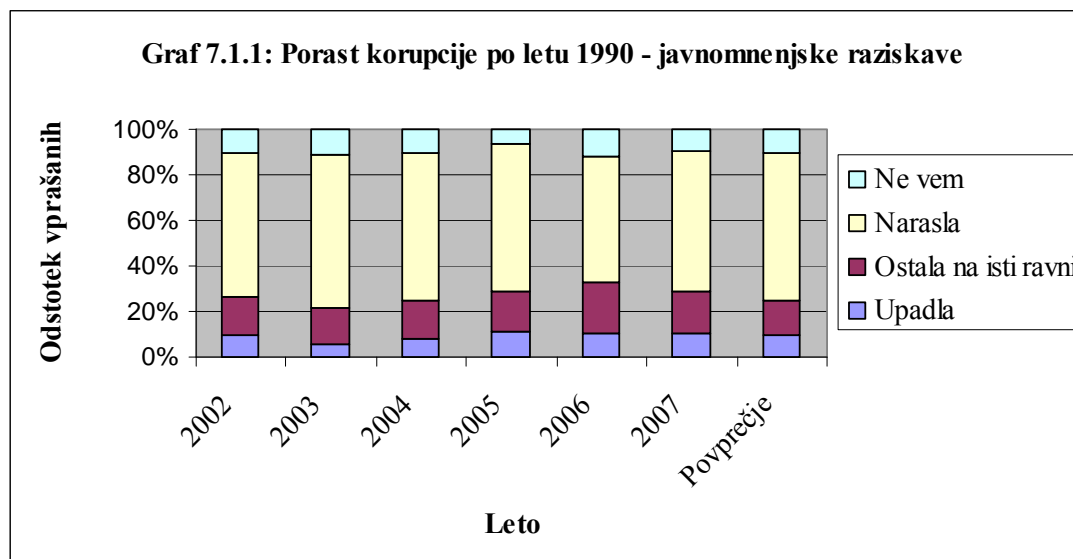
Van Duyne (Komisija za preprečevanje korupcije 2007a)						
Svetovna banka (Anti- Corruption Website 2008)						
Korupcija Združenih narodov proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu (Komisija za preprečevanje korupcije 2007c)						

Preglednica 7.1.2: Korupcija po letu 1990

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	<i>Povprečje</i>
Upadla	9,6 %	6,0 %	7,8 %	11,4 %	10,6 %	10,6 %	9,33 %
Ostala na isti ravni	16,4 %	15,6 %	16,7 %	17,8 %	21,9 %	18,3 %	15,05 %
Narasla	63,7 %	67,3 %	64,9 %	64,7 %	55,6 %	61,7 %	62,98 %
Ne vem	10,2 %	11,1 %	10,6 %	6,1 %	12,0 %	9,5 %	9,92 %

Viri: Aragon 2006: 22, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2002: 6, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2003: 6, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2004: 7, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2006: 10, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2008: 12.

Graf 7.1.1: Porast korupcije po letu 1990 – javnomnenjske raziskave



Viri: Aragon 2006: 22, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2002: 6, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2003: 6, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2004: 7, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2006: 10, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2008: 12.

Preglednica 7.1.3: Rezultati raziskave Korupcijska klima in Korupcija (Gral-Iteo, junij 2001 ter 2003/2004)

Vprašanje	julij 2001	2003/04	Razlika
1) Podkupnine so normalni del življenja, kdor želi živeti normalno, jih mora dajati.	7 % ³⁴ (22 % ³⁵)	12 % (22 %)	+ 5 % (0 %)
2) Razširjenost korupcije v javni upravi?	21 % (13 %)	16 % (16 %)	- 5 % (+ 3 %)
3) Razširjenost korupcije na ministrstvih?	14 % (7 %)	11 % (6 %)	- 3 % (- 1 %)
4) Država (vlada) in ne ljudje bi se morali boriti proti korupciji in podkupovanju.	88 % (79 %)	95 % (83 %)	+ 7 % (+ 4 %)
5) V naši državi je veliko korupcije.	77 % (69 %)	88 % (79 %)	+ 11 % (+ 10 %)
6) V socializmu ni bilo toliko korupcije.	38 % (47 %)	52 % (50 %)	+ 14 % (+ 3 %)
7) Brez podkupovanja javna uprava ne bi mogla delovati niti toliko, kot deluje sedaj.	34 % (39 %)	46 % (40 %)	+ 15 % (+ 1 %)
8) Proti korupciji se je nesmiselno boriti. Vedno je	39 %	39 %	0 %

³⁴ Podatek za Slovenijo.

³⁵ Povprečje za srednjo in vzhodno Evropo.

bila, je in bo prisotna.	(38 %)	(47 %)	(+ 9 %)
9) Podkupljivi politiki, uradniki in podjetniki tvorijo med seboj prepleteno mrežo in drug drugega podpirajo.		92 % (87 %)	

Vira: Gral-Iteo, 2001 in Gral-Iteo, 2004.

Preglednica 7.1.4: Zagrožene kazni za korupcijska dejanja v Kazenskem zakoniku Slovenije

Vrsta kaznivega dejanja	Kaznivo dejanje	Predpisana kazen
kazniva dejanja zoper volilno pravico in volitve	Sprejem podkupnine (168. člen)	denarna kazen ali zaporna kazen do enega leta
kazniva dejanja zoper gospodarstvo	sprejem darila zase ali za koga drugega za storitev oz. sklenitev posla (1. odstavek 247. čl.)	zaporna kazen od šestih mesecev do petih let
	sprejem darila zase ali za koga drugega kot protiusluga za storitev oz. sklenitev posla (2. odstavek 247. čl.)	zaporna kazen od treh mesecev do petih let
	sprejem darila zase ali za koga drugega po opravljeni storitvi ali sklenitvi posla (3. odstavek 247. čl.)	zaporna kazen do dveh let
	dajanje darila, da bi sebi ali nekomu drugemu pridobil kakšno neupravičeno ugodnost pri sklenitvi posla ali storitvi (1. odstavek 248. čl.)	zaporna kazen od šestih mesecev do dveh let
	dajanje darila kot protiusluga, da bi sebi ali komu drugemu pridobil kakšno neupravičeno ugodnost pri sklenitvi posla ali storitvi (2. odstavek 248. čl.)	zaporna kazen do treh let
kazniva dejanja zoper uradno dolžnost in javna pooblastila	zloraba uradnega položaja in uradnih pravic (1. odstavek 261. čl.)	zaporna kazen do enega leta
	zloraba uradnega položaja in uradnih pravic – večja škoda ali hujša kršitev pravic (2. odstavek 261. čl.)	zaporna kazen od enega do treh let
	zloraba uradnega položaja in uradnih pravic, pri tem niso podani znaki drugega kaznivega dejanja (3. odstavek 261. čl.)	zaporna kazen od treh mesecev do petih let

Zloraba uradnega položaja in uradnih pravic, pri tem niso podani znaki drugega kaznivega dejanja – pridobljena velika protipravna premoženjska korist (4. odstavek 261. čl.)	zaporna kazen od enega do osmih let
pravo vnaprejšnje pasivno podkupovanje (1. odstavek 267. čl.)	zaporna kazen od enega do osmih let in denarna kazen
nepravo vnaprejšnje pasivno odkupovanje (2. odstavek 267. čl.)	zaporna kazen od enega do petih let
naknadno pasivno podkupovanje (3. odstavek 267. čl.)	zaporna kazen do treh let
pravo vnaprejšnje aktivno podkupovanje (1. odstavek 268. čl.)	zaporna kazen od enega do petih let in denarna kazen
nepravo vnaprejšnje aktivno podkupovanje (2. odstavek 268. čl.)	zaporna kazen od šestih mesecev do treh let
sprejemanje daril (1. odstavek 269. čl.)	zaporna kazen do treh let
nezakonito posredovanje (2. odstavek 269. čl.)	zaporna kazen do treh let
sprejemanje daril za nezakonito posredovanje (3. odstavek 269. čl.)	zaporna kazen od enega do petih let
	zaporna kazen do treh let
	zaporna kazen od enega do petih let

Vir: Kazenski zakonik Slovenije (Ur. l. RS št. 95/2004).

Preglednica 7.1.5: Zakon o preprečevanju korupcije

Poglavja in člani	Vsebina določb
1. poglavje: Splošne določbe (1.–3. člen)	- namen zakona - pomen izrazov: funkcionarji, družinski člani in korupcija
2. poglavje: Komisija za preprečevanje korupcije (4.–18. člen)	- sestava in imenovanje komisije - razrešitev predsednika, namestnika predsednika in člana komisije - naloge predsednika - poslovnik komisije - način delovanja komisije - nadzor nad delom in poslovanjem komisije - sistemsko-analitične naloge komisije - koordinativne naloge komisije - svetovalno izobraževalne naloge komisije

3. poglavje: Omejitve glede opravljanja pridobitvene dejavnosti, sprejemanja daril in poslovanja (19.–31. člen)	- nezdržljivost - prepoved oz. omejitev sprejemanja daril - omejitev poslovanja
4. poglavje: Nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev (32.–39. člen)	- naloge Komisije za preprečevanje korupcije pri nadzoru
5. poglavje: Načrt integritete, ocena integritete in preverjanje delovanja institucij v skladu s sprejetim načrtom integritete (40.–43. člen)	- naloge državnih organov in organov lokalne skupnosti: sprejem načrta integritete - vsebina načrta integritete - naloge Komisije za preprečevanje korupcije: nadzor
6. poglavje: Varstvo in hramba podatkov in vodenje evidenc ter zaupnost podatkov (44.–46. člen)	- zaupnost podatkov - uporaba podatkov zgolj za namene določene z zakonom - Komisija za preprečevanje korupcije mora podatke, informacije in dokumentacijo, ki jo je pridobila na podlagi tega zakona, hraniti 15 let po zaključku zadeve, nato se arhivira - evidence podatkov, ki jih vodi Komisija za preprečevanje korupcije
7. poglavje: Kazenska določba (47. člen)	- kazen za kršitev 28. člena Zakona o preprečevanju korupcije
8. poglavje: Prehodne in končne določbe (48.–56. člen)	

Vir: Zakon o preprečevanju korupcije.

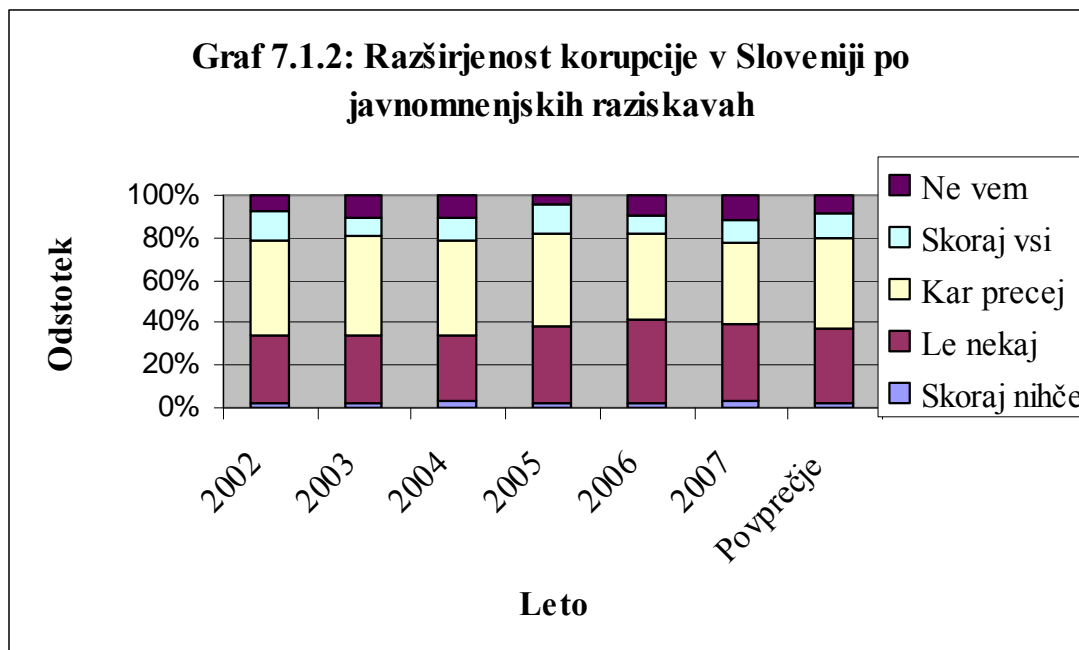
Preglednica 7.1.6: Razširjenost pojava korupcije v javnem sektorju v Sloveniji

VPR: Koliko javnih uslužbencev sprejema podkupnino?

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Povprečje
Skoraj nihče	2,3 %	1,8 %	3,4 %	2,6 %	2,3 %	3,0 %	2,57 %
Le nekaj	31,7 %	32,7 %	30,9 %	35,7 %	38,8 %	36,5 %	34,38 %
Kar precej	44,2 %	45,9 %	44,2 %	43,8 %	40,8 %	38,1 %	42,83 %
Skoraj vsi	13,9 %	9,4 %	11,3 %	13,2 %	8,5 %	10,9 %	11,20 %
Ne vem	7,9 %	10,2 %	10,3 %	4,7 %	9,6 %	11,5 %	9,03 %

Viri: Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2002: 3, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2003: 3, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2004: 4, Komisija za preprečevanje korupcije 2006: 15, Komisija za preprečevanje korupcije 2007: 17 in Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2008: 10.

Graf 7.1.2: Razširjenost korupcije v javnem sektorju v Sloveniji



Viri: Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2002: 3, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2003: 3, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2004: 4, Komisija za preprečevanje korupcije 2006: 15, Komisija za preprečevanje korupcije 2007: 17 in Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2008: 10.

Preglednica 7.1.7: Korupcija na ministrstvih v Sloveniji

*VPR: Ali menite, da je, ali da ni verjetno, da bi posameznik moral ponuditi denar, darilo ali uslugo, da bi **uradniki na ministrstvih** opravili tisto, kar so po službeni dolžnosti dolžni storiti?*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Povprečje
Je verjetno	41,1 %	44,6 %	39,9 %	46,0 %	39,9 %	36,8 %	41,3 %
Ni verjetno	29,2 %	28,5 %	38,4 %	34,9 %			32,75 %
Ne vem	29,8 %	26,9 %	21,7 %	19,1 %			24,37 %

Viri: Aragon 2006: 24, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2002: 8, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2003: 8, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2004: 9, Komisija za preprečevanje korupcije 2007: 17 in Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2008: 15.

Preglednica 7.1.8: Korupcija v občinskih upravah in na upravnih enotah v Sloveniji

VPR: Ali menite, da je, ali da ni verjetno, da bi posameznik moral ponuditi denar, darilo

ali uslugo, da bi zaposleni na občinskih upravah in upravnih enotah opravili tisto, kar so po službeni dolžnosti dolžni storiti?

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Povprečje
Je verjetno	46,6 %	45,9 %	38,2 %	56,4 %	40,1 %	35,3 %	43,75 %
Ni verjetno	34,8 %	38,4 %	44,8 %	36,7 %			38,68 %
Ne vem	18,6 %	15,7 %	17 %	6,9 %			11,64 %

Viri: Aragon 2006: 24, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2002: 8, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2003: 8, Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2004: 9, Komisija za preprečevanje korupcije 2007: 17 in Center za raziskovanje javnega mnenja in množičnih komunikacij 2008: 15.

Preglednica 7.1.9: Primerjava neformalnih mrež v Socialistični republiki Jugoslaviji in v Sloveniji

Neformalne mreže v Socialistični republiki Jugoslaviji	Neformalne mreže v Sloveniji
- bolj povezane in prepletene z vodilnimi strankami	- njihovo vodilo je predvsem lasten interes in dobiček
- le ena mreža – mreža komunistov	- veliko število raznovrstnih mrež (razpredene po različnih področjih) zaradi večje demokratičnosti in novejših tehnologij
- denar je šel tja, kamor so odločili vodilni v stranki	- denar gre tja, kjer je bolj interesantno za večji posel
- večji vpliv, saj ni bilo tolikšne konkurenčnosti med neformalnimi mrežami	- veliko večje število neformalnih mrež, a občutno manjša moč vpliva
- togost	- neformalna mreža lahko takoj dobi človeka, ki ga potrebuje (majhnost države, vsi se med seboj poznajo)
- vpliv neformalnih mrež je bil bolj centraliziran	- bolj vplivne
- odločitve so se sprejemale zgolj na enem mestu oz. centralno	- odločitve se sprejemajo po več področjih oz. po celotnem ozemlju
- delovale so na skrivaj	- opazne in močne

Vir: Dobovšek in Škrbec, 2005: 151.

PRILOGA B: Opravljeni intervjuji

INTERVJU 1: INTERVJU Z g. BEČIRJEM KEČANOVIĆEM, ČLANOM KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE (LJUBLJANA, 5. 4. 2007)

1) Na podlagi katerih aktov oz. dokumentov ste ugotavljali znake koruptivnega dejanja v

primeru spornega helikopterskega reševanja?

Pravna podlaga za izdajo načelnega mnenja komisije, ali ima neko dejanje uradnih oz. odgovornih oseb znake korupcije, je vedno 3. alineja 2. člena ZPKor. Stvarna materialna podlaga je vloga oz. zahteva prijavitelja. Prijavitelj je lahko vsakdo, ki meni, da ima določeno ravnanje znake korupcije. Komisija prijavo preuči in se v načelnem mnenju opredeli le do »dolžnega ravnanja« uradnih oz. odgovornih oseb, medtem ko t. i. krivde posameznih udeležencev ne ocenjuje, ker je to pristojnost drugih organov. V obravnavanem primeru je komisija dobila prijavo, iz katere je bilo že na prvi pogled razvidno, da je bila podelitev helikopterskih prevozov diskriminatorna. AMZS je to korist iz naslova javnih sredstev dobila v nasprotju z ustavnim načelom enakosti, ki velja tudi pri svobodni gospodarski pobudi, kjer neenakost pri podeljevanju pravic iz naslova javne koristi povzroča nelojalno konkurenco. Slednje je prepovedano tudi po določbah najvišjih pravnih aktov Evropske unije (PES).

Poseben problem pri podelitvi helikopterskih prevozov je predstavljal tudi način izbire ponudnika in podelitve te ugodnosti. Vlada je vse to uredila z uredbo, ki je sicer splošni pravni akt. S splošnimi pravnimi akti se ne sme urejati pravic in obveznosti posameznih pravnih subjektov, ker to lahko urejamo le s konkretnimi pravnimi akti. To je standard, inherenten načelu zakonitosti, enakosti pred zakonom, predvidljivosti in pravne varnosti ljudi, ki jim splošni predpisi (zakoni in uredbe) zagotavljajo, da bo vsakdo v enaki situaciji obravnavan pod enakimi standardi. Vse to so sestavine temeljnega načela pravne države. Zato je bila uredba o t. i. helikopterskih prevozih prvo znamenje kršitev dolžnega ravnanja uradnih oseb. Z zgodovinsko metodo pravne razlage, ki pove, kako je nek predpis nastajal, je komisija prišla do ugotovitev, iz katerih vladnih resorjev so osebe, ki so sodelovale pri nastajanju te uredbe.

2) Kot je bilo mogoče razbrati iz izjav v medijih, gre po mnenju vaše komisije v tem primeru za koruptivno dejanje. Kateri znaki koruptivnega dejanja se kažejo?

Koruptivni znaki se kažejo v tem, da se uradne osebe vlade, ki so v katerikoli fazi sodelovale pri odločanju in pri tem kršile dolžno ravnanje, prispevale h končnemu

rezultatu – podelitvi helikopterskih prevozov AMZS v nasprotju s prej navedenimi načeli pravne države in pravili o podeljevanju koncesij v zdravstvu.

3) V prispevku, objavljenem 9. 1. 2007 na teletekstu TV SLO, je predsednik vaše komisije, Drago Kos, dejal, da je pri izboru ponudnika za opravljanje helikopterskih prevozov šlo za zlorabo oblasti. Zakaj po vašem mnenju v tem primeru lahko govorimo o zlorabi oblasti?

Pravna teorija o zlorabah pravi, da lahko nek državni organ ali uradnik pri izdajanju predpisov ali konkretnih odločitev ravna po pravno določeni proceduri, vendar to isto proceduro izrablja za doseg nelegitimnih ciljev, ki jih ni mogoče opravičiti po vrednostnih (moralno-etičnih) pravnih standardih. V primeru, da dolžno ravnanje krši uradnik, gre za zlorabo pooblastil. Kadar take odločitve sprejmejo ministri in vlada, gre za odločanje na najvišji ravni izvršilne veje oblasti. V tem primeru ne gre več za zlorabo posamičnih pooblastil državnega uradnika, temveč za zlorabo oblasti.

4) Ali bi mi lahko glede na podatke, ki ste jih v zvezi s primerom pridobili, odgovorili še na nekaj vprašanj?

a) Ali je bila poleg države (Ministrstva za zdravje) ter AMZS v dogovarjanje glede helikopterskih prevozov vpletena še katera druga stran?

V okviru državnih organov je bilo udeleženih več ministrstev (Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za notranje zadeve in Ministrstvo za promet) in njihovih predstavnikov in ne samo Ministrstvo za zdravje.

b) Ali lahko po vašem mnenju govorimo o tem, da si je AMZS na podlagi dogovora ustvarila monopol na področju helikopterskih prevozov?

Laično povedano, je šlo za monopol, ker je država z uredbo izključila vse druge možne akterje, ki so se kasneje odzvali in kot mi je znano, vložili tudi tožbe proti državi.

c) Ali je imel AMZS po vašem mnenju dostop do procesa odločanja, posvetovanja oz. izmenjave informacij ter možnost pogajanja, usklajevanja in sodelovanja v procesu oblikovanja dogovora o helikopterskem reševanju?

Iz medijskih poročanj in uradnih izjav MZ in AMZS na njihovih spletnih straneh sem razbral, da je bil celoten proces medsebojno usklajen.

d) Ali so po vašem mnenju vpleteni v konkretnem primeru delovali v lastnem oz. specifičnem ali javnem interesu?

V javnem interesu zagotovo niso delovali. Če so helikopterskih prevozi poleg tistih, ki jih izvajata vojska in policija, potrebni, potem je javni interes v tem, da angažiranje zasebnikov za ta namen poteka po predpisih države, tako da javni interes postane legitimen in legalen. V tem primeru ni bilo tako. Kdo konkretno se je okoristil, tega komisija ne preiskuje, ker kot rečeno ni pristojna za odgovornost posameznikov, pač pa se s tem ukvarjajo organi odkrivanja in pregona kriminalitete.

e) Ali sta po vašem mnenju v konkretnem primeru (dogovarjanje med MZ in AMZS) prisotni težnja po uveljavljanju svojih zamisli in iskanje konsenza?

V tem primeru gre za tipično pridobitno dejavnost, kar pomeni da konsenz nikakor ne temelji na javnem interesu. Šlo je predvsem za to, koliko denarja bo AMZS dobila za izvajanje storitev.

f) Ali po vašem mnenju v tem primeru govorimo o dominantnosti države nasproti interesom civilne družbe?

Težko se je opredeliti glede dominantnosti. Položaj države je vedno dominanten. V konkretnem primeru je problem, ki je lahko vprašanje javne oz. civilne kontrole nad delovanjem države v netransparentnosti poslovanja in navedenih kršitvah dolžnega ravnanja.

g) Ali lahko po vašem mnenju v tem primeru govorimo o tem, da je država neko skupino s specifično organiziranimi interesi favorizirala nasproti drugim skupinam?

Kot že rečeno – DA.

INTERVJU 2: INTERVJU s PRIMARIJEM JANEZOM REMŠKARJEM, DIREKTORJEM DIREKTORATA ZA ZDRAVSTVENO VARSTVO (LJUBLJANA, 7. 3. 2008)

1) Na kakšen način je konec leta 2005 prišlo do sprejetja Uredbe o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč?

Uredbo o spremembi in dopolnitvi Uredbe o organiziranju, opremljanju in usposabljanju sil za zaščito, reševanje in pomoč je pripravljalo Ministrstvo za obrambo. Glede na to, da je do tedaj AMZS uspešno sodelovala pri reševanju ter da imajo podoben sistem tudi v nekaterih drugih evropskih državah (npr. Nemčiji), smo povprašali, če je možno oz. v skladu s takrat obstoječo zakonodajo, da bi pri helikopterskih prevozih nujne medicinske pomoči sodelovala AMZS in da se to zapiše v novo uredbo. Ker smo dobili odgovor s strani pravnikov, da je to možno, smo to zapisali v uredbo oz. natančneje v njen 27.a člen. Ko je vlada 1. decembra 2005 sprejela uredbo, jo je Ministrstvo za zdravje začelo izvrševati.

2) Zakaj ni bilo javnega razpisa za podelitev koncesije za opravljanje helikopterskih prevozov nujne medicinske pomoči?

Pilotski projekt helikopterske nujne medicinske pomoči, ki se je izvajal od leta 2003, ni bil uspešen, predvsem ker slovenska policija in vojska z opremljenostjo in razpoložljivostjo svojih helikopterjev nista bila primerljivi z marsikatero drugo evropsko državo. Želeli smo, da bi bila helikopterska nujna medicinska pomoč v Sloveniji čim prej urejena po evropskih standardih. Če bi se odločili za javni razpis, bi se zadeva zavlekla najmanj za dve leti, hkrati pa bi bila rešitev bistveno dražja. Imeli smo informacije o

slabih izkušnjah z javnimi razpisi na področju HNMP v tujini. Marsikje so se namreč na javne razpise prijavljali ponudniki, za katere HNMP ni predstavljala javnega interesa, ampak v prvi vrsti dobiček.

3) Kakšno je stanje na področju zagotavljanja helikopterske nujne medicinske pomoči sedaj, ko to ponovno opravlja policija?

V času, ko je helikoptersko nujno medicinsko pomoč zagotavljalo podjetje Flycom, je bilo reševanje na visokem nivoju, saj so bili zagotavljeni vsi evropski standardi. Sedaj smo ponovno v isti situaciji, v kateri smo že bili, in iz katere smo se želeli izvleči. Še zdaleč niso zagotavljeni vsi evropski standardi glede opremljenosti helikopterja. Helikopter, ki naj bi bil namenjen za helikoptersko nujno medicinsko pomoč, je do sedaj poletel malokrat. Problem je še vedno predolg odzivni čas. Posadka je sicer ves čas na voljo in v pripravljenosti za potrebe HNMP, vendar morajo policijski helikopterji opraviti tudi druge lete. Ko policijski helikopter ni na voljo, je potrebno vso opremo prenesti v vojaški helikopter, ki ga je treba za potrebe HNMP pred tem prilagoditi, zato odzivni čas znaša kar 20 minut. Hkrati velja opozoriti, da je vojaški helikopter za potrebe HNMP neprimeren. Problemi se denimo pojavljajo v primerih slabega vremena, ko reševalce in bolnika oz. ponesrečenca zaradi turbulence dobesedno premetava v helikopterju. Zagotavljanje helikopterske nujne medicinske pomoči je sedaj dražje, kot je bilo v času, ko ga je izvajala AMZS oz. podjetje Flycom, prav tako je odzivni čas bistveno daljši od takratnega.

4) Ali menite, da je šlo v primeru, ko ste AMZS brez javnega razpisa in podelitve koncesije omogočili, da zagotavlja helikopterske prevoze v okviru helikopterske nujne medicinske pomoči, za korupcijo?

Možno je, da v tem primeru nismo naredili vsega po zakonskih in podzakonskih določbah, vendar pa nikakor ni šlo za korupcijo, nenazadnje izvajalec še do danes ni dobil plačano tistega, kar je opravil. Delovanje AMZS je bilo kvečjemu v dobro državljanom, ne pa v njihovo škodo. Na pobudo Komisije za preprečevanje korupcije je zadevo preiskala kriminalistična komisija, ki, kakor je meni znano, ni ugotovila ničesar.

Vsi dokumenti v zvezi s tem se nahajajo pri njih.

5) Kakšno je stanje glede mednarodnega razpisa za izvajalca helikopterskih prevozov v okviru HNMP?

Približno leto dni je trajalo, da smo oblikovali ta mednarodni javni razpis oz. pripravili pogoje za izvajanje službe HNMP. Sedaj je odločitev na ravni ministrov oz. vlade, ki se bodo odločali, ali se bo razpis izvedel ali ne. Ministrstvo za finance je že predlagalo, naj razmislimo, če ne bi bilo morda ceneje, če bi država kupila helikopter, torej da mednarodnega javnega razpisa za podelitev koncesije za opravljanje službe HNMP sploh ne bi bilo.

INTERVJU 3: INTERVJU Z g. STJEPANOM KOVAČIČEM, POOBLAŠČENCEM ZA DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA PRI SLOVENSKI POLICIJI
(LJUBLJANA, 31. marec 2008)

Poslano vprašanje po elektronski pošti (10. 3. 2008)

Pozdravljeni!

Sem Aleš Jekovec, absolvent politologije, smer Analiza politik in javna uprava na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani. V letošnjem letu pod mentorstvom dr. Simone Kustec Lipicer ter somentorja dr. Bojana Dobovška pišem diplomsko nalogo z naslovom Korupcija v slovenski javni upravi? Primer: Zagotavljanje helikopterske nujne medicinske pomoči v obdobju od decembra 2006 do januarja 2007.

Od gospoda Remškarja z Ministrstva za zdravje sem dobil informacijo, da je v zvezi s tem Uprava kriminalistične policije oziroma njen Oddelek za korupcijo na predlog Komisije za preprečevanje korupcije v letu 2007 opravil preiskavo na Ministrstvu za zdravje in ob zaključku preiskave napisal poročilo. Zanima me, če je možno, da bi mi za potrebe moje diplomske naloge to poročilo posredovali oz. da bi mi omogočili vpogled vanj.

Že vnaprej se vam najlepše zahvaljujem za odgovor.

Aleš Jekovec

Prejet odgovor po elektronski pošti (31. 3. 2008)

Spoštovani!

Glede vašega vprašanja o možnosti vpogleda v dokumentacijo v primeru »Zagotavljanja helikopterske nujne medicinske pomoči v obdobju od decembra 2006 do januarja 2007«, vas obveščam, da vam tega žal ne bomo omogočili, saj zadeva v fazi kriminalistične preiskave še ni zaključena.

Prijazen pozdrav!

Stjepan KOVAČEVIČ

URADNA OSEBA ZA DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

PRILOGA C: Analiza medijskega poročanja – odkrivanje elementov korupcije

a) Javni interes

Ravnanje je v skladu z javnim interesom	Ravnanje ni v skladu z javnim interesom
<u>Andrej Bručan, minister za zdravje (Delo.si 2006a)</u> : Sam projekt bo na letni ravni stal približno 1,1 milijon evrov, pri tem ura letenja stane 900 evrov. Te cene so približno 20 % nižje od cen, ki jih imajo v sosednjih državah. V primerjavi s pilotskim projektom, ki ga je vodila vojska, je ta redni projekt izvajanja helikopterske pomoči dražji, predvsem zaradi tega, »ker prej niso bili upoštevani nekateri stroški dela, predvsem pilotov«. Sedaj je velika prednost ta, da je helikopter kompletno opremljen in da je mogoče odreagirati v zelo kratkem času, hitreje kot v prejšnjem projektu.	<u>ZZZS (Delo.si 2006b)</u> : Odločitev Ministrstva za zdravje je bila negospodarna in bi pomenila za ZZZS 5-krat višji strošek. V dveh letih poskusnega projekta niso dobili nobene pritožbe zaradi predolgega odzivnega časa. Sprememba je bila narejena brez strokovne podlage.
<u>Andrej Bručan, minister za zdravje (Delo.si 2006b)</u> : Sedaj je odzivni čas 3 minute, odzivni čas vojske in policije pa je bil 20 minut.	<u>Breda Pečan, SD (Delo.si 2007d)</u> : Zakaj se na podlagi izkušenj v času pilotskega projekta ni razmišljalo o morebitnih izboljšavah pri opremljenosti in organizaciji, ki sta jih izvajali vojska in policija?
<u>Ministrstvo za zdravje (Delo.si 2006b)</u> : Projekt sodelovanja AMZS v helikopterskem reševanju je zasnovan popolnoma enako kot v Nemčiji, Avstriji, Španiji in na Nizozemskem, kjer podobno kot predvidevamo pri nas avto-moto klubi skrbijo za helikoptersko pomoč.	<u>Milan M. Cvikl, predsednik komisije DZ za nadzor proračuna in drugih JF (Delo.si 2007d)</u> : Vprašanje je, ali je odločitev vlade za zavarovance racionalnejša. Menim, da ni, a tega ni mogoče preveriti, saj ni bilo javnega razpisa. S tem denarjem bi bilo mogoče kupiti nove helikopterje.
<u>Andrej Brglez, AMZS (Delo.si 2006c)</u> : Tudi zdravniki, ki sodelujejo pri nujni helikopterski pomoči, so povedali, da je za njihovo delo pomemben krajši odzivni čas. Prej je vojska helikopter poleg nujne medicinske pomoči uporabljala še za druge stvari, sedaj je helikopter stalno dosegljiv in ima stalno nameščeno medicinsko opremo, kar omogoča hitrejše medicinsko	<u>Slovenska policija (Delo.si 2007g)</u> : Policijski helikopter, ki je na Brniku v stalni pripravljenosti za izvajanje helikopterskega prevoza za nujno medicinsko pomoč, je opremljen z vso potrebno opremo za izvajanje helikopterske nujne medicinske pomoči. Odzivni čas je enak Flycomovemu, reševalni čas pa se bo z drugim helikopterjem, ki razvije večjo hitrost in ga ima policija že

posredovanje.	pripravljenega za izvajanje te dejavnosti, še skrajšal in bo krajši kot pri Flycomu.
<u>Boris Perko, predsednik AMZS (Delo.si 2006c):</u> Helikopterski prevozi, ki jih izvaja AMZS, so za 400 milijonov tolarjev dražji kot prej, kot sta jih izvajali vojska in policija, primerljiva stroškovna analiza, ki smo jo izvedli, pa kaže, da je ura letenja v primerjavi z vojsko pri AMZS cenejša, saj namesto 314.000 SIT kot je znašala prej, sedaj znaša 259.000 SIT. Hitrejši je tudi odzivni čas, saj sedaj namesto 20 minut znaša 2–3 minute. Ker je njegova maksimalna skupna vzletna teža le 2.9 t, je helikopter manj hrupen, poleg tega lahko zaradi manjšega premera rotorja pristane na bolj omejenih terenih.	
<u>Andrej Bručan, minister za zdravje (Delo.si 2007a):</u> Vse doslej je bilo storjeno v javnem interesu in v korist zavarovancem, ki to storitev potrebujejo. Prej je preteklo 20 minut do začetka reševanja, sedaj 4 minute. Prejšnji helikopter ni bil nikoli na razpolago ves čas, ampak je vedno služil še drugim namenom, prav tako ni bil ustrezno opremljen za tako dejavnost.	
<u>Jurij Veršnik, SDS (Delo.si 2007c):</u> Zdravniki, ki v praksi sodelujejo pri nujnih helikopterskih prevozih, opozarjajo pri prevozih vojske in policije na vrsto pomanjkljivosti (npr, daljši odzivni čas, saj ti helikopterji niso opremljeni za nujno medicinsko pomoč, poleg tega niso bili ves čas dosegljivi). Zato je sistem, ki je bil vpeljan v zadnjem mesecu, veliko primernejši, kajti odzivni čas je trikrat krajši. Ti standardi se ne smejo zniževati.	
<u>Komisija DZ za nadzor proračuna in drugih JF (Delo.si. 2007c):</u> Vlada naj storitve helikopterske nujne medicinske pomoči izvaja tako, da je odzivni čas najhitrejši in da so helikopterji opremljeni s specialno opremo, namenjeno urgentnemu reševanju.	
<u>Uroš Lampič, vodja HNMP (Delo.si 2007g):</u> Zdravniki, ki	

sodelujejo pri zagotavljanju HNMP z začasno rešitvijo vlade, da helikoptersko podporo do zaključka mednarodnega javnega razpisa zagotavlja policija, niso zadovoljni. Z mednarodnega zornega kota se znova vračajo na stanje, ko je deloval pilotski projekt HNMP s predolgim odzivnim časom in medicinsko manj ustreznim, nenamenskim helikopterjem. Kljub odločitvi vlade, ki je za helikoptersko podporo nujne medicinske pomoči začasno imenovala letalsko policijsko enoto in 15. brigado SV, je še vedno v veljavi Pravilnik o pogojih izvajanja HNMP, ki jih mora izpolnjevati prevoznik. V teh izjemnih in začasnih pogojih delovanja bi bili lahko nižani dogovorjeni in sprejeti standardi, ki zagotavljajo delovanje službe na nivoju pravil EU. Samo za namene HNMP je na razpolago Bell 412, za katerega so zdravniške ekipe usposobljene in ki izpolnjuje minimalne standarde za intervencije, vendar helikopter ni polno opremljen za nudenje zdravniške pomoči, saj manjka del predpisane opreme, to so ventilator, monitor in operator. Helikopter ni opremljen za nudenje pomoči, ampak za vojsko in zato z improviziranimi nosili zagotavljamo varnost za zdravniško ekipo in bolnika ali ponesrečenca. Sedanja helikopterska ekipa nima letalca reševalca, ki bi aktivno sodeloval pri oskrbi bolnika ali ponesrečenca na kraju samem, v času ko nima nalog letenja. Zdajšnji helikopterski prevozniki izpolnjujejo minimalne standarde HNMP, naša želja je, da bi čim boljše izpolnjevali standarde odzivnosti, hitrosti in varnosti.

Zdravniška ekipa na Brniku (MMC RTV SLO/STA 2007b):
Policijski helikopter na Brniku je slabši in bolj pomanjkljivo opremljen kot Flycomov. Razočarani smo, ker se moramo vrniti nazaj na prevoze policije, saj je poleg slabše opreme odzivni čas daljši.

b) Kršenje pravnih norm

Prisotno kršenje pravnih norm	Kršenja pravnih norm ni bilo
<p><u>ZZZS (Delo.si 2006b)</u>: Veljavno je sklenjen dogovor o plačevanju helikopterskih prevozov z Ministrstvom za notranje zadeve in Ministrstvom za obrambo. Ni bilo javne objave oz. javnega razpisa za podelitev koncesije za helikopterske prevoze, saj uredba določa, da naloge zaščite, reševanja in pomoči ob prometnih nesrečah ter množičnih prometnih nesrečah na avtocestah in hitrih cestah poleg gasilskih in drugih enot, določenih z uredbo, in službe za nujno medicinsko pomoč izvaja AMZS.</p>	<p><u>Boris Perko, predsednik AMZS (Delo.si 2006c)</u>: V konkretnem primeru je bil z AMZS vzpostavljen partnerski odnos. Nobene koncesije ni bilo, ampak je država izbrala po naše najboljšega operaterja v Sloveniji, z njim sklenila pogodbo in s tem prevzela vso odgovornost v državi za nujno helikoptersko reševanje. Država je dala na razpolago zdravnike, AMZS in Flycom pa sta izurila pilote in posadko. Osnova za to partnerstvo je uredba, ki jo je vlada izdala leta 2005 in ki AMZS v primeru nesreč nalaga obveznost, da organizira reševanje.</p>
<p><u>Milan M. Cvikel, predsednik komisije DZ za nadzor proračuna in drugih JF (Delo.si 2006c)</u>: Ustna navodila nimajo pravne podlage, zato so dejanja sporna. Glede na določbe Zakona o JF ni mogoče plačati nobene aktivnosti, ki se je izvedla pred podpisom pogodbe. AMZS ne more zahtevati povračila denarja za nazaj, če ni bilo podpisane pogodbe. Minister Bručan je helikopterske prevoze odobril brez pravne podlage in s tem neposredno posegel v samostojnost zdravstvene blagajne, ki jo želi obremeniti z višjimi stroški helikopterskih prevozov. S takšnim ravnanjem je kršil Zakon o JF, Pravilnik o izvrševanju proračuna in Zakon o javnih naročilih, saj bi moral med ponudniki helikopterskih prevozov izbirati vsaj med dvema. Kršil je tudi Zakon o zdravstvenem zavarovanju, ki opredeljuje, da je zdravstvena blagajna samostojna in da ministrstvo ne more odločiti o porabi njenih finančnih sredstev.</p>	<p><u>Andrej Bručan, minister za zdravje (Delo.si 2007a)</u>: Ministrstvo za zdravje je izvršilo le tisto, kar veleva uredba.</p>
<p><u>Igor Šoltes, predsednik Računskega sodišča (STA 2006)</u>: V primeru poslovanja z javnimi financami oz. proračunskimi sredstvi morajo pravila igre potekati skladno z zakonskimi</p>	<p><u>Koalicijski poslanci na seji Komisije DZ za nadzor proračuna in drugih JF (MMC 2007a)</u>: Opravljanje prevozov s strani vojske in policije je prav tako nezakonito.</p>

<p>podlagami. Brez ustrezne pravne podlage, torej pogodbe ali drugega pravnega akta, pa naročila storitev, blaga ali gradenj ne morejo biti izvedena.</p>	
<p><u>Drago Kos, predsednik KPK (Movrin 2006)</u>: Če je to res, potem je to prvi primer v zgodovini samostojne Slovenije, da se izvaja storitev za državo brez ustrezno sklenjene pogodbe in brez ustrezno izvedenih postopkov pred sklenitvijo takšne pogodbe.</p>	<p><u>Boris Perko, predsednik AMZS (Delo.si 2007e)</u>: Ne vojska ne policija ne moreta opravljati komercialnih poletov. Pri nas obstaja zakonodaja s civilnega področja, ki vojski in policiji ne omogoča komercialnih letov. Obstaja tudi evropska zakonodaja, ki prav tako prepoveduje takšne polete, razen v izjemnih primerih.</p>
<p><u>Drago Kos, predsednik KPK (Movrin 12. 2006)</u>: Sklicevanje na to, da obstaja uredba vlade, v kateri je zapisano, da AMZS izvaja reševanje za državo stoji na trhljih temeljih. Uredba je abstraktni pravni akt. Za vsak posel, opravljeno storitev za državo je potreben ustrezen pravni akt, se pravi pogodba.</p>	<p>Flycom ni edino podjetje, ki lahko nudi reševanje, saj imata zdaj dovoljenje za to še slovenska vojska in policija. Flycom si je licenco pridobil, vojski in policiji pa to omogoča zakonodaja, vendar ne smeta opravljati komercialnih prevozov in jih zaračunavati (MMC RTV SLO 2007b).</p>
<p><u>Milan M. Cvikl, predsednik komisije DZ za nadzor proračuna in drugih JF (Delo.si 2007b)</u>: Po mnenju mnogih strokovnjakov prenos opravljanja nujnih helikopterskih reševalnih prevozov na AMZS ni bil pravilen, saj ni bil opravljen javni razpis za izbor izvajalca, kar bi po Zakonu o JF in Zakonu o javnih naročilih moralo biti. Odločitev o tem, kdo bo opravljal helikopterske prevoze, je bila sprejeta politično in zapisana v uredbo vlade. Izvajalec, ki je bil z uredbo izbran, tega posla ne izvaja sam, ampak ga je spet brez razpisa podelil nekemu tretjemu.</p>	
<p><u>Damjan Kos, predstavnik za stike z javnostjo pri ZZZS (Delo.si 2007b)</u>: Pogodba o reševalnih prevozih nima časovne veljave. Če bi jo želeli prekiniti, bi morala ena od pogodbenih strani podati odpoved, a pogodbe niso odpovedali in ni nobenega predloga za spremembo njenega obsega. AMZS posla ni dobila preko javnega razpisa, za opravljanje teh storitev pa AMZS ni bila podeljena koncesija. ZZZS zato nima podlage, na kateri bi lahko podpisala pogodbo z njimi.</p>	
<p><u>Nuška Tavčar, predstavnica za odnose z javnostjo pri policiji</u></p>	

<u>(Delo.si 2007e)</u> : Policija je doslej imela pravno podlago za tovrstno delovanje v zakonu o policiji, v Pravilniku o reševalni službi in nekaterih drugih aktih s področja varovanja in reševanja.	
<u>Milan M. Cvikl, predsednik komisije DZ za nadzor proračuna in drugih JF (Delo.si 2007j)</u> : MZ je z AMZS sklenilo ustni dogovor o prevzemu nujne helikopterske pomoči, vendar pa z AMZS ni podpisalo pogodbe, izvajalec ni bil izbran z javnim razpisom, kar je v nasprotju s predpisi na tem področju.	

c) Delovanje državnih uradnikov

Korektno delovanje	Nekorektno delovanje
<u>Andrej Bručan, minister za zdravje (MMC RTVSLO 2007b)</u> : Upam, da bomo helikopterskega prevoznika za reševanje preko mednarodnega razpisa dobili pred poletjem. To je odvisno od prijaviteljev in morebitnih pritožb, ki lahko zavlečejo postopek.	<u>Breda Pečan, SD (Delo.si 2007d)</u> : V primeru helikopterskih prevozov je odpovedala ekipa, ki na MZ skrbi za javno naročanje.
<u>Andrej Bručan, minister za zdravje (Delo.si 2007h)</u> : Glede mednarodnega razpisa za izvajanje HNMP se posvetujemo tudi z nekaterimi evropskimi državami, kako bi zadevo izpeljali.	<u>Peter Breznik, direktor mariborske letalske družbe Hel-air (Delo.si 2007j)</u> : Minister za zdravje Andrej Bručan se je lotil še enega razpisa na nezakonit način. Razpis za nujno helikoptersko pomoč pripravlja družba SL Consult, ki naj bi pripravila takšne razpisne pogoje, ki bi kot ponudnika za primerno in sekundarno helikoptersko pomoč favorizirale Hel-air.
<u>Andrej Bručan, minister za zdravje (Delo.si 2007h)</u> : Javni razpis za izvajanje helikopterskih prevozov nujne medicinske pomoči je v pripravi, točen datum objave še ni znan.	
<u>Janja Križman, predstavnica za odnose z javnostmi na MZ (Delo.si 2007j)</u> : Razpis se pripravlja, vendar ga ne pripravlja	

<p>družba SL Consult, temveč gre zgolj za skupino strokovnjakov, ki nudijo pomoč ministrstvu. Od vseh članov, ki so v komisiji, ki pripravlja razpis, smo dobili izjavo, da niso v stiku s komerkoli od morebitnih ponudnikov in da nimajo konfliktnih interesov v zvezi s tem razpisom in delom v komisiji.</p>	
<p>Janez Remškar, direktor Direktorata za zdravstveno varstvo (Delo.si 2007k): V tem minulem tednu smo s pomočjo stroke pripravili osnutek Uredbe o koncesiji javne službe v zdravstveni dejavnosti ter Pravilnik o HNMP z vsemi potrebnimi prilogami. Sočasno se pripravlja tudi razpisna dokumentacija. Želimo si, da bi bil mednarodni razpis objavljen in uspešen, s čimer bi prišli do bistveno kakovostnejše oblike HNMP.</p>	

d) Kršitev temeljev demokratične države

Kršitev temeljev demokratične države	Temelji demokratične države niso bili kršeni
<p>Drago Kos, predsednik KPK (MMC RTV SLO 2007a): Odločitev vlade, da AMZS poleg policije in vojske edina opravlja helikopterske prevoze za potrebe nujne medicinske pomoči, kaže znake korupcije, saj je pri izboru ponudnika šlo za zlorabo oblasti. Vlada je kršila načelo enakosti, saj je s sporno uredbo izključila vse druge zainteresirane izvajalce.</p>	

