

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ljubo Čučnik

Vloga sistema nadzora nad finančnim poslovanjem
političnih strank na delovanje koncepta pravne države

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ljubo Čučnik

mentor: doc. dr. Bojan Dobovšek
somentor: izr. Prof. dr. Drago Zajc

Vloga sistema nadzora nad finančnim poslovanjem
političnih strank na delovanje koncepta pravne države

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

VLOGA SISTEMA NADZORA NAD FINANČNIM POSLOVANJEM POLITIČNIH STRANK NA DELOVANJE KONCEPTA PRAVNE DRŽAVE

V nalogi sem opisal vlogo sistema nadzora nad financiranje političnih strank, zaradi njegovega vpliva na razporeditev politične moči v državi, v kateri se kaže povezava med prerazdelitvijo ekonomske moči s politično močjo. Odnosi s političnimi strankami postajajo zelo pomembni za doseganje poslovnih ciljev gospodarskih subjektov. V nalogi me je zanimalo funkcioniranje koncepta pravne države in vloga korupcije na oblikovanje in delovanje sistema nadzora nad gospodarskim kriminalom. Pri analizi je potrebno upoštevati, da je za nadzor nad financiranjem političnih strank poleg neposrednega nadzora pomemben tudi posreden nadzor nad financiranjem političnih strank, katerega pa je moč izvrševati z nadzorom nad financiranjem vseh poslovnih subjektov. Pri analizi obnašanja političnih strank sem se oprl na teorije avtorjev LaPalombara, Duvergerja in Wilson, L. Franka. Pri analizi nadzora nad financiranjem političnih strank sem se oprl na Barnett - O Conerjevo tezo razlage vzrokov nedejavnosti države na korporativni kriminal ter jo poskušal preveriti na slovenskem modelu pravne države. V sklepu sem ugotovil, da v danem trenutku finančne nadzorne institucije ne dajejo zadovoljivega okvira za delovanje trga in funkcioniranja pravne države z namenom zagotavljanja predvidljivosti za nemoteno delovanje liberalističnega tipa ekonomske ureditve ter nakazal nekatere rešitve ter možne smeri razvoja sistema nadzora nad finančnim poslovanjem .

Ključne besede: politične stranke, nadzor, financiranje.

THE ROLE OF THE CONTROL SYSTEM FOR FINANCING OF POLITICAL PARTIES ON THE FUNCTIONING OF THE CONCEPT OF RULE OF LAW

The goal that I chose to describe is the role of the control system for financing political parties, because of its impact on the distribution of political power in the country in where links between the redistribution of economic power with political power, are evident. Relations with political parties are becoming very important to achieve business goals of economic players. The task I was interested in, was the functioning of the concept of rule of law and the influence of corruption on the functioning system of control of economic crime. In the analysis it should be noted that in the control of the financing of political parties also is important indirect control over the funding of political parties, with control over the financial activities of all business entities. In analysis of the behavior of political parties, I relied on the theories of authors LaPalombara, Duvergerja and Wilson, L. Frank. In the analysis of control over the financing of political parties, I relied on Barnett - O Conerjevo theory interpretation of the causes of inactivity on the corporate crime and tried to check on the Slovenian model of the rule of law. In conclusion, I realized that at that at the moment the financial supervisory institutions do not provide a satisfactory framework for the functioning of the market and the functioning of the rule of law in order to provide predictability for the smooth functioning of the liberal economic model, and suggested some solutions and possible directions for the development of the financing control system.

Keywords: political parties, control, financing.

KAZALO:

1 Uvodni del	6
1.1 Uvod	6
1.2 Raziskovalni problem, teoretska izhodišča in hipoteza	7
1.3 Metodologija	8
2 Opredelitev temeljnih pojmov (koncept pravne države in gospodarski kriminal).....	9
2.1 Pojem pravne države	9
2.1.1 Rechtsstaat.....	9
2.1.2 Rule of law	10
2.1.3 Primerjava pravne države in vladavine prava	11
2.1.4 Podrejenost sodišč vladavini prava	15
2.1.5 Deontološko vprašanje o človeku in pravu	17
2.3 Opredelitev gospodarskega kriminala	17
3 Teorije v zvezi z vplivanjem političnih strank na zagotavljanje pogojev za njihov obstoj in njihov vpliv na oblikovanje in delovanje koncepta pravne države	21
3.1 Opredelitev političnih strank in teorij v zvezi z obnašanjem političnih strank	22
3.1.1 Opredelitev pojma politična stranka	22
3.1.2 Teorije v zvezi z obnašanjem političnih strank	23
3.2 Posebnosti tranzicijskega časa	26
3.3 Možnosti družbenega odzivanja na gospodarski kriminal	26
3.4 Težnje nadzorstvene funkcije za zagotavljanje pravne države	27
4 Analiza sistema nadzora nad financiranjem političnih strank v Sloveniji	29
4.1 Analiza zakonodaje	29
4.1.1 Zakon o računskem sodišču	29
4.1.2 Zakon o političnih strankah.....	30
4.1.3 Zakon o volilnih kampanji	30
4.2 Prikaz števila zaposlenih na Računskem sodišču, števila izdanih revizijskih poročil in raziskav zaznave korupcije v RS.....	32
Tabela 4.1: Skupno število zaposlenih in število revizorjev na Računskem sodišču RS po letih:.....	32
Tabela 4.2: Število izdanih revizijskih poročil na Računskem sodišču RS po letih:	33
Tabela 4.3: Raziskava zaznave korupcije v RS na podlagi telefonskega intervjuja s standardnimi vprašanji, na osnovi vzorca 908 polnoletnih telefonskih naročnikov	34
4.3 Sklep o analizi nadzora nad financiranjem političnih strank	34
5 Predstavitev institucij sistema nadzora nad finančnim poslovanjem pravnih in fizičnih oseb v Sloveniji	35
5.1 Urad za preprečevanje pranja denarja	38
5.2 Policija.....	41
5.3 Tožilstvo.....	42
5.3.1 Ustavne in zakonske podlage	42
5.3.2 Zavrženje ovadb in razlogi za zavračanje pregona	44
5.4 Davčni urad RS	45

5.5 Agencija za trg vrednostnih papirjev	47
5.6 Urad za varstvo konkurence	47
5.7 Banka Slovenije.....	49
5.8 Komisija za preprečevanje korupcije	49
5.9 Sklep o analizi institucij sistema nadzora nad finančnim poslovanjem pravnih in fizičnih oseb v Sloveniji	50
6 Raziskovalni del	51
6.1 Uvod v analizo	51
6.2 Struktura parlamentarnih strank v RS od 1992-2008 (vir – Republiška volilna komisija, www.dvk.gov.si)	51
6.3 Povzetek intervjujev	53
6.4 Analiza štirih primerov gospodarskega kriminala, v katerih sploh ni bila uvedena sodna preiskava.....	58
7 Zaključek.....	59
8 Literatura	64

1 Uvodni del

1.1 Uvod

Skozi daljše obdobje naše zgodovine, po l. 1990, je privatizacija družbenega premoženja stalen pojav v naši družbi. Takšne razmere omogočajo dobro podlago za razvoj deviantnih pojavov v okviru gospodarskega poslovanja, še posebej pri poslih, kjer je ena izmed udeleženih strank v pravnem poslu država, paradržavni skladi ali družbe, v katerih ima država kontrolne deleže in lahko kadruje svoje kadre. Na preprečevanje deviantnosti pri poslovanju vplivajo finančni predpisi, statusno pravo, davčna zakonodaja, računovodski standardi ter carinski in drugi predpisi s specifičnega področja urejanja gospodarjenja in odnosov med udeleženci v poslovanju. Na večji red na področju finančnega poslovanja, zlasti financiranja strank, bi vplivala ureditev razmer na področju institucij, katere nadzirajo zakonitost finančnega poslovanja, za kar pa je prvi pogoj obstoj politične volje nosilcev oblasti. Pri tem je treba izpostaviti, da je razvoj politične stranke proces, ki je odvisen od povezav med drugimi političnimi skupinami in okoljem, iz katerega izvira in se razvija politična stranka. S tem ko je to področje do neke mere neurejeno, si puščajo parlamentarne stranke »priprta vrata«, skozi katere si lahko zagotavljajo materialno podlago za njihov dolgotrajnejši obstoj.

Financiranje političnih strank je torej močno povezano z razporeditvijo politične moči v novo nastali državi, v kateri se kaže povezava med prerazdelitvijo ekonomske moči s politično močjo. Zato si danes tako politična kot tudi gospodarska elita prizadevata v medsebojni navezi omogočiti doseganje ciljev in uresničitve interesov. Pri tem velja omeniti, da postajajo odnosi s političnimi strankami zelo pomembni za doseganje poslovnih ciljev gospodarskih subjektov. Samo financiranje političnih strank torej ne sme biti povezano neposredno z zasledovanjem poslovnih ciljev posamičnih gospodarskih subjektov, vendar pa je prav od političnega sistema, njegove stabilnosti in učinkovitosti odvisen položaj financerjev političnih strank. Pri tem je slovenska značilnost ravno velika prepletenost med gospodarskimi in političnimi akterji, katere posledica je tako velik vpliv nekaterih gospodarskih interesnih skupin na določevalce politik. Pri prehodu na tržno gospodarstvo se je pokazalo, da nadzorne institucije niso bile prilagojene novemu ekonomskemu modelu in da za nemoteno delovanje

tržnega gospodarstva ni dovolj le obstoj proste konkurence, ampak tudi razvit nadzorni sistem.

Razvita družba, v katero se uvršča tudi Slovenija, je tako pred dilemo. Ni namreč jasno, ali se s svojim znanjem in tehnologijo prebija proti nekakšnemu vrhuncu civilizacijskega razvoja, ali pa z vsem tem tone v svoj propad. Po eni strani smo ljudje vedno bogatejši v materialnih dobrinah ter v transportnih, komunikacijskih, delovnih, gospodinjskih in drugih sredstvih, ki jim pripisujemo velik pomen za svoje življenje in udobje. Kljub neenakomerni porazdelitvi vseh teh dobrin, prihajajo te v vse dele sveta, njihov obseg in vsakodnevna koristnost pa skupno še vedno naraščata. Res pa je, da smo dandanes v Sloveniji in drugih demokratičnih državah dnevno »bombardirani« z informacijami o pravnih kršitvah, korupciji, aferah, neetičnosti nosilcev javnih in drugih pomembnih funkcij in položajev. Toda ob tem ne gre pozabiti treh stvari: prvič, tudi sami pogosto nismo boljši od tistih, ki jih kritiziramo, zato smo na nek posreden način »soudeleženi« pri pomanjkljivostih naših voditeljev; drugič, večina informacij o družbenem dogajanju se vedno bolj spušča na raven rumenega tiska, zato zaradi potenciranih negativističnih poročil še ne smemo sklepati, da je stanje v družbi v celoti tako slabo, kot se prikazuje; tretjič, v nedemokratičnih državah o večini kršitev prava in etike (kršitve človekovih pravic, gospodarski kriminal, korupcija, nepotizem itd.) s strani voditeljev in družbenih elit sploh nismo nikoli obveščeni, zato mislimo, da jih ni – vendar so, in to pogostejše in hujše kot v demokraciji (Cerar 2009)

1.2 Raziskovalni problem, teoretska izhodišča in hipoteza

V diplomski nalogi me torej zanima funkcioniranje koncepta pravne države in vloga korupcije na oblikovanje in delovanje sistema nadzora nad gospodarskim kriminalom. Pri tem me zanima vloga interesov na oblikovanje pogojev za dolgotrajnejše preživetje političnih strank in s tem na krepitev strukture parlamentarnih skupin. Pri tem sem se osredotočil na analizo nadzora nad finančnim poslovanjem in s tem tudi financiranjem političnih strank, kar vpliva na oblikovanje pogojev za dolgotrajnejše preživetje političnih strank in na njihovo delovanje. Pri nadzoru nad financiranjem političnih strank je pomemben neposreden nadzor nad financiranjem političnih strank, prav tako pa je pomemben tudi posreden nadzor nad financiranjem političnih strank, katerega pa je moč izvrševati z nadzorom nad financiranjem

vseh poslovnih subjektov, saj lahko prikrito financiranje strank poteka povsem mimo formalnih računov političnih strank.

Teoretski okvir za izdelavo diplomske naloge predstavlja Barnettova teza, katera se opira na O'Conerjevo teorijo, po kateri mora kapitalistična država dopustiti in pospeševati akumulacijo kapitala v zasebnih rokah in le-to ideološko opravičevati. Barnett tako meni, da bi dosledno implementiranje protitrustovskih zakonov imelo negativne posledice na akumulacijo kapitala, ter s tem oslabilo delovanje gospodarstva, zato vlada v nezadostni meri skrbi za zagotavljanje pogojev za boj proti nepravilnostim v podjetjih. Barnettova »teorija« tako razlaga, da bi imela dosledna implementacija protitrustovske zakonodaje negativne ekonomske posledice, kar pa ni v interesu nobene vlade (Barnett 1979, 171-186). Kot hipotezo, ki jo želim preveriti, pa sem postavil trditev, da sedanje finančne nadzorne institucije nudijo zadosten nadzor za delovanje tržnega gospodarstva in pravne države.

1.3 Metodologija

Raziskavo sem oprl na :

- analizo primarnih virov (zakonskih in podzakonskih aktov o financiranju političnih strank in nadzorom nad finančnim poslovanjem subjektov),
- analizo statističnih podatkov (o korupciji, o dejavnosti organov nadzora ipd),
- analizo sekundarnih virov (knjig in člankov) in že opravljenih raziskav s področja korupcije v Sloveniji in analize državnozborskih volitev v Republiki Sloveniji od leta 1992,
- intervjuje s predstavniki akterjev,
- deskriptivno metodo: uporabil sem jo pri opisovanju in razlagi temeljnih pojmov in vključevanju teoretskih besedil,
- analizo relevantnih internetnih virov.

Navedeno sem poskušal prikazati tako, da sem primerjal in ponovno evalviral že opravljene analize in statistične podatke o vplivu interesov na oblikovanje pogojev za preživetje političnih strank in s tem strukture parlamentarnih skupin. Pri tem sem se zlasti osredotočil na vzroke, ki vplivajo na okoliščine in organe nadzora nad finančnim poslovanjem strank in posledično dopuščanja spornega financiranja političnih strank in s tem delovanjem koncepta

pravne države. Svoje ugotovitve pa sem oprl zlasti na dejstva, ugotovljena v intervjuju s predstavnikom računskega sodišča, Davčnega urada RS, Urada za preprečevanje pranja denarja in pa štiri analize primerov zavrženih ovadb s področja gospodarske kriminalitete ter nekatera osebna zaznavanja na področju odkrivanja gospodarskega kriminala.

2 Opredelitev temeljnih pojmov (koncept pravne države in gospodarski kriminal)

2.1 Pojem pravne države

Pojem pravne države uporabljajo pri svojem delu in raziskovanju zlasti pravniki, ekonomisti, politologi, sociologi, filozofi, zgodovinarji in politiki. Opaziti je, da ga uporabljajo različno. Pri tem lahko ugotovimo le, da o tem izrazu ne obstaja povsem enotno gledanje, saj ga ne moremo omejiti zgolj na eno samo obdobje, na en tip države ali zgolj na eno samo definicijo. Morda lahko celo pritrdimo tezi, da govorimo o meščanski pravni državi z vsemi njenimi različicami: klasično liberalna, konservativna in tradicionalistična, fašistična oziroma nacistična, neokapitalistična in neoliberalna (Sarčević 1989, 410-418). Izbor same definicije je odvisen od izbire glavne značilnosti, in sicer ločimo :

- nemška (der Rechtsstaat);
- angleška (rule of law);
- ameriška (due process of law);
- francoska (separation des pouvoirs);

2.1.1 Rechtsstaat

Izraz izhaja iz nemške pravne teorije, in sicer iz liberalno usmerjenih pravnih teoretikov, najprej pri Tomasiusu, nato pri Kantu in nato jo je v politični razpravi prvi uporabil Robert von Mohl, leta 1824 (Hayek 1994, 35). Nemški pravni teoretiki so se do neke mere distancirali od francoske, posebno revolucionarne izkušnje, in so svojo teorijo utemeljili na angleški politični praksi. Francoski parlament je namreč po mnenju nemških pravnih teoretikov predstavljal neurejeno moč, angleški pa je deloval kot neka močna nivojsko

organizirana sila. Angleški konstitucionalizem je tako imel namen utrditi nemško pravno državo, saj je pravno regulirana dejavnost vlade bila zaščita pred možnostjo strankarske zlorabe. Nasprotno od francoskega načela narodne suverenosti, ki se uresničuje v parlamentu, je bila v Nemčiji osnova pravne države samovlada, ki je prenašala funkcije vladanja na lokalne politične organe, vendar pa v okviru splošnega državnega zakona o sodstvu, upravi in financ. Starogermanske svobode so tako zajemale neodvisno sodstvo, obstoju in izvrševanju upravnih funkcij na lokalnem nivoju in osebni svobodi. Iz osnovnih načel nemške pravne države je izvirala tudi slabost nemškega meščanstva, katera se je pokazala v letu 1848. Pruska monarhija je bila močno utrjena zaradi zunanjepolitičnih uspehov in tako je nemški Reichstag imel samo nadzorno funkcijo, izvršna oblast pa je ostala v rokah cesarja. Vseeno pa je bilo delovanje uprave podvrženo kontroli civilnega in upravnega sodstva (Tadić 1996, 233-237). Izraz pravna država se je tako izoblikoval skozi obdobje Weimarske republike, nato v nacistični Nemčiji, kjer je bil ta izraz povsem zlorabljen ter nato razvoj nove politične ureditve Nemčije po letu 1945, kjer je bilo potrebno vzpostaviti pravno državo. Vzpostavitev pravne države se je oprla na tradicijo izraza pravne države v nemški pravni misli z začetka 19. stoletja. Formalno pravno državo je zamenjala materialna, liberalno pa socialna. Izraz »rechtsstaat« tako izhaja iz nemške liberalne državnopravne misli in ni primerljiv z nobenim izrazom v tujih jezikih. Angleški izraz »The Rule of law« vsebinsko z njim ni primerljiv, medtem ko francosko pravo sploh ne pozna primerljivega izraza (Bockenforde 1976, 65-84).

2.1.2 Rule of law

Za razvoj koncepta vladavine prava (rule of law) v anglosaksonskem področju je bilo potrebno daljše časovno razdobje ter drugačni temelji. Pri anglosaksonskem pojmovanju je že takoj na prvi pogled opazna razlika, saj ne predvideva države kot bistvenega sestavnega elementa, kot je to v primeru nemške Rechtstaat. Izraz Rule of law, je v letu 1885 prvi opredelil A.V. Dicey, vendar pa je imel izraz že dvestoletno zgodovino. Angleška ustavnopravno zgodovina se je namreč razlikovala od kontinentalnih tradicij pisanih ustav. V delu *Introduction to the study of the Law of the Constitution* (Dicey 1887) je avtor tako opredelil štiri sestavine, značilne za rule of law:

- pravo izključuje arbitrarno uporabo sile, saj je človek lahko kaznovan le v skladu s pravom (nulla poena sine lege);
- pravo izključuje široka diskrecijska pooblastila javnih uslužbencev;

- načelo enakosti pred zakonom govori o tem, da morajo biti vsi enako obravnavani pred istim sodiščem;
- državljanske pravice izhajajo iz zakonov in običajnega prava (Common law) in ne iz pisane oblike ustave.

V Angliji tako niso prevladali ne interesi monarhov ne interesi stanov, ampak spremenijo svoje stališče med seboj in proti ljudstvu in s tem ne jemljejo upravljanje države kot subjektivno pravico, ampak upoštevajo interese države. Srž vladavine prava se nahaja v pojmu konstitucionalizma kot teorije in prakse omejevanja oblasti s pravom (pri tem je potrebno upoštevati, da je konstitucionalizem širši pojem od vladavine prava, saj le-ta vključuje tudi druge omejitve oblasti, katerih vladavina prava ne zahteva, in sicer omejitve socialnih in političnih dejavnikov, obstoj politične opozicije in obstoj tolerance v družbi). Tako so osnovne značilnosti ustave osredotočene na svobodo in pravice posameznika, za katere mu jamči sodišče. Tako je enakost pred zakonom ena izmed bistvenih sestavin vladavine prava. Posameznik je tako zavarovan pred kakršnokoli samovoljo zlasti upravnega aparata. Princip vladavine prava tako onemogoča diskrecijske pravice administracije in bi bila le-ta označena enako kot samovoljno politično odločanje. S tem se čisti politični odnosi prenašajo v pravne okvire in so z njimi tudi omejeni. V ideji vladavine prave je prav tako pomembna neodvisnost sodne veje oblasti, neodvisnost od izvršne veje oblasti. Sodstvo tako lahko na objektivni način izvaja zakone tako, kot je to nalagala tradicija common law. Na ta način je dosežena določena stopnja pravni sigurnosti, katera predstavlja tudi pravno zaščito osebne integritete in osebne svobode, zlasti v odnosu do oblasti. Pojem pravne sigurnosti pa je tesno povezan z možnostjo delovanja civilne družbe, kateri je nujno potrebna pravna mera predvidljivosti, ki ji zagotavlja pravno sigurnost pravnih subjektov v pravnem prometu (Tadić 1996, 237-239).

2.1.3 Primerjava pravne države in vladavine prava

Oba koncepta sta nastajala v drugačnih družbenih razmerah ter na različnih pravnih tradicijah, vendar menim, da je kljub vsemu očitno viden medsebojen vpliv. Oba koncepta imata zelo podobne temelje, kot so osebna in politično svoboda, ločenost in neodvisnost treh vej oblasti in enakost pred zakonom, vse v cilju omejevanja vladajoče oblasti. Oba koncepta imata

namreč skupno teoretsko izhodišče liberalizma in oba poudarjata supremacijo in neodvisnost prava. Oba koncepta imata tako tudi podoben ideološki cilj, to pa je zagotoviti določeno stopnjo pravne varnosti in predvidljivosti za nemoteno delovanje liberalističnega tipa ekonomske ureditve. Se pa koncept vladavine prava loči od koncepta pravne države v tem, da ne upošteva države kot ključnega sestavnega elementa. Prav tako se razlika kaže v tem, da je koncept pravne države izrazito temelječ na kodifikaciji, koncept vladavine prava pa je ohranil tradicionalne elemente pravičnosti.

Osnovne principe liberalne države so opredelili Locke v Angliji, Montesquieu v Franciji in Kant v Nemčiji. Sama ideja pravne države pa izvira že iz antične filozofije, saj se je pojavila že v Aristotelovi Politiki kot ideja o vladavini zakonov in v Platonovi konstrukciji o vladavini ljudi in vladavini zakonov (Sarčević 1989, 411). Vendar pa ni utemeljenega dvoma, da sodobna ideja pravne države temelji na naravnopravnih izhodiščih, katera so bila oblikovana po obdobju meščanskih revolucij na humanistično-racionalni podlagi in na vrednotah klasičnega liberalizma. V svojem začetku dejansko pomeni teoretičen kompromis med naravnopravno idejo svobode in med idejo državne suverenosti (Gaspari 1991, 1318-1319).

Ko govorimo o pravni državi, obstaja več možnosti, na kakšen način jo opredeliti, in sicer:

- opredelitev pojma pravne države na podlagi modelov, katere so ustvarila prevladujoča gibanja devetnajstega in dvajsetega stoletja (liberalizem, konservativizem, nacionalizem in socializem);
- opredelitev na podlagi izhodišč posameznih znanosti: pravne, politološke, zgodovinske, sociološke, ekonomske in filozofske;
- opredelitev glede na temeljni element, torej glede na idejo o vladavini zakonov in na sistematiziranje teoretične konceptualizacije razlogov, ki pravno državo legitimirajo: racionalno-individualistično, iracionalno-konservativno, mešano in kritično marksistično;
- opredelitev na podlagi elementov - načel, ki ga sestavljajo.

Opredelitev pojma pravne države na podlagi elementov - načel, nam pojasni že sam pojem pravna država, ki vsebuje odločilni poudarek na pojmu pravna. Prav tako med načela pojma pravne države uvrščamo načela, ki označujejo sodobno pravo, to je splošnost, abstraktnost in neretroaktivna veljavnost. Splošnost označuje predvsem njegovo nanašanje na najširši krog

nedoločenih naslovnikov, ki se pojavijo v abstraktno predvidenem primeru, katerega pravo ureja. To torej pomeni, da so pred pravom vsi enaki, tako posameznik kot država s svojim aparatom. Državni aparat je tako omejen na sfero delovanja v okviru, katerega mu določa pravo. Hkrati pa pravni okvir kaže na predvidljivost individualnega in državnega delovanja in pravnih posledic. To je še zlasti pomembno za liberalno tržno gospodarstvo, kjer pravna država s splošnostjo prava povzroča kalkulabilnost socialnega in ekonomskega prometa (Habermas 1989, 96). Ta splošnost zakona se pretežno ujema z idejo klasičnega liberalizma, z značilnostmi države »laissez faire« gospodarskega mehanizma.

Prepoved retroaktivne veljavnosti prava je tako skoraj samoumevna, če funkcijo splošnosti in abstraktnosti prava razumemo v smislu njene predvidljivosti in v smislu prava kot omejitvenega dejavnika države. Če bi bila namreč dopuščena možnost spreminjanja zakonodaje za nazaj, bi s tem ne bila zagotovljena pravna varnost. Značilnost naštetih elementov iz prve skupine je tako v tem, da imajo namen omejiti delovanje države in jo podrediti pravu (Gaspari 1991, 1320-1321).

Oprelitev na podlagi skupine elementov oziroma načel, ki so vsaj deloma pravni: racionalnost prava, neodvisnost sodstva, sodni nadzor nad pravno pravilnostjo delovanja državnih organov, spoštovanje splošno priznanih človekovih svoboščin in temeljnih pravic ter načelo delitve oblasti. Glede racionalnosti bi lahko trdili, da se pravo opira na spoznanje znanosti in na predpostavke, ki omogočajo posplošljivost in abstraktnost prava v smeri, ki zagotavlja njegovo učinkovitost. Neodvisnost sodstva pomeni, da so sodniki in sodišča vezani na pravo, tako v skladu z načelom pravne državnosti kot v skladu z načelom neodvisnosti. Neodvisnost sodstva torej pomeni odvisnost njegovega delovanja od prava. Taka odvisnost je tudi nujna, če želimo zagotoviti predvidljivost državnega delovanja in pravnih posledic. Neodvisnost sodstva se običajno povezuje z načelom delitve oblasti, zlasti z vidika načela delitve oblasti kot elementa pravne države. Pri tem mogoče ni najbolje, da se sodstvo označuje kot samostojno oblast, saj je s tem, ko je vezana na pravo, zlasti ustavo, že podrejena ustavni in zakonodajni oblasti torej parlamentu. Država sama pa ne deluje samo pravno, kakor tudi ni celotno delovanje države pod nadzorom sodne veje oblasti. Sodišča se namreč pri svojem nadzoru delovanja državnih organov omejuje le na pravno pravilnost njihovega delovanja. Pri vezanosti države na pravo pa je pomembno, da to ni le cilj, ampak so sodni veji oblasti na voljo tudi sredstva, katera omogočajo izvajanje učinkovitega nadzora. V okviru tega načela pa sodi tudi ustavno-sodni nadzor nad delovanjem državnih organov in je s tem

zakonodajna oblast omejena z ustavo. Tako lahko rečemo, da je država v celoti vezana na pravo in je tudi pravno nadzorovana. Načelo spoštovanja človekovih pravic in svoboščin je prav tako eden bistvenih elementov pravne države. V zadnjih letih je ta vrednota postala bistven element pojma pravne države, in sicer v njenem naravnopravnem smislu. Človekove pravice in svoboščine so torej naravno dane, prirojene, pravo in država pa jih priznavata, varujeta in uveljavljata, so torej tista meja, ki je niti pravo niti država ne smeta prekoračiti. Minimalni obseg je tako mednarodno splošno priznan in večinsko uveljavljen in temelji na mednarodnih pogodbah, deklaracijah in konvencijah. Dve izmed ključnih sestavin človekovih pravic in svoboščin sta svoboda in enakost. Svobodo lahko obravnavamo na podlagi negativnega in pozitivnega statusa. Negativno svobodo označimo kot varstvo posameznika pred neupravičenim zunanjim prisiljenjem, pozitivno svobodo pa kot možnost posameznika, da ustvarja in deluje. Pri enakosti pa se pravo omejuje na obliko enakosti, kjer so zanj pomembna pravno relevantna dejstva in ne ljudje, torej na enakopravnost. Sestaven in nujen del pojma pravne države pa tako po klasičnih kot tudi po modernih teorijah predstavlja tudi načelo delitve oblasti. Zlasti to prvino, kot odločilni znak pravne državnosti, poudarjajo francoski pravni teoretiki, ki označujejo pravno državo z izrazom »separation des pouvoirs«. Vendar se pa se pojavljajo razmišljanja, ali je načelo delitve oblasti nujen sestavni del pojma pravne države. Sama delitev oblasti na zakonodajno, izvršno in sodno oblast izvira iz Montesquieujeve trojne delitve oblasti. Temelji na ločenih in med seboj neodvisnih oblasteh, katere se medsebojno nadzirajo. Vendar se tu postavlja vprašanja, ali ni sodstvo glede njegove funkcije kakor glede vprašanja njegove družbene moči podrejeno zakonodajni in izvršni oblasti. Podobno se pojavljajo tudi vprašanja ločenosti med zakonodajno in izvršilno oblastjo, saj načelo o posebnih in neodvisnih zakonodajnih in izvršilnih oblasteh ni nikjer dosledno izvedeno. Tak primer se kaže celo v Združenih državah Amerike, katere ureditev naj bi bila vzorec za najbolj dosledno uresničitev načela delitve oblasti, kjer so funkcije deloma prepletene. Kongres namreč opravlja tudi administrativne in sodne funkcije, predsednik deloma opravlja tudi zakonodajno funkcijo, vrhovno sodišče pa lahko s svojimi odločitvami pomembno vpliva na izvajanje zakonov v smislu splošne artikulacije uporabe prava (Bačić v Gaspari, 1991) Pri pravni državi je torej predvsem pomemben element prava, kateremu naj bi bile podrejene vse vrste oblasti, kar je sicer jasno v primeru sodne veje oblasti, se pa v razmerju med zakonodajno in izvršno oblastjo običajno pokaže odločilen primat zakonodajne oblasti kot odločilnega nosilca določanja prava. Pri načelu delitve oblasti torej ni povsem jasno, ali gre tu le za organizacijsko in funkcionalno delitev oblasti, katera je v razvitejših

državah tudi uveljavljena, ali pa tudi za politično delitev oblasti, katera pa je le deloma uveljavljena in je v konkretnih razmerjih največkrat zamegljena. Če je namen delitve oblasti medsebojni nadzor in medsebojno omejevanje med vrstami oblasti, lahko torej ugotovimo, da običajno prevladuje dejanska moč skromno nadzorovane izvršne oblasti. Omejitve centralne oblasti se lahko bolj učinkovito doseže z decentralizacijo, z razvito civilno družbo in z drugimi oblikami uveljavljanja načela suverenosti ljudstva (Gaspari 1991, 1320-1323). Med elemente oziroma načela pravne države, ki so predvsem vrednostni, sodita tudi načeli pravičnosti in varnosti. Pravičnost se v evropskem kulturnem krogu običajno razume v zoženem smislu. Tu ne gre le za formalno enakost, gre za modele, ki izražajo gesla neoliberalizma (socialno tržno gospodarstvo) ali socialne demokracije (socialna država oziroma država blaginje). Načelu formalne enakosti nato sledijo še načelo egalitarizma, načelo enakih začetnih možnosti in načelo demokratske enakosti, kot ga je opredelil John Rawls o pravični družbeni ureditvi. Načelo pravičnosti je torej vrednostno, materialno in zunaj pravno. Je torej element, kateri ni do konca teoretično spoznan in torej ni enkrat za vselej dan (Sarčevi v Gaspari, 1991, 1323). Pri pojmu varnosti ne gre zgolj za pravno varnost, gre tudi za eksistenčno varnost, v smislu socialne varnosti, kjer velja isto kot za načelo pravičnosti, da torej glede pomena ne obstaja soglasje v okviru pojmovanja pravne državnosti (Gaspari 1991, 1320-1324).

2.1.4 Podrejenost sodišč vladavini prava

Pri pravni državi, se prav tako pojavlja vprašanje strokovnega odločanja o spornih zlasti ustavnopravnih vprašanjih in vprašanje, kakšna politična vizija je logično in vrednotno vsebovana v (de iure) najvišjem pravu, torej v pravu o temeljnih pravicah in svoboščinah.

Funkcija ustavnega sodstva naj bi bila predvsem negativna (in re-aktivna), kar pomeni na primer razveljavljanje zakonskih predpisov, ki so po njegovi presoji protiustavni. Ustavno sodišče torej ne more ukrepati pozitivno ali aktivno (sua sponte). Pri interpretacij prava se torej pojavlja vprašanje, katere družbene spremembe so dopustne in zapovedane v okviru veljavnega normativnega-mednarodnega in ustavnega sistema. Pri tem igrajo glavno vlogo temeljne pravice. Pri tem se človekove pravice delijo ne iztožljive in neiztožljive, prave in neprave, trde in mehke, dejanske (efektivne) in zgolj priznane. Pri tem se pojavi problem zlasti pri interpretaciji socialnih, ekonomskih in kulturnih pravic, ki so najvažnejše za samodoločeno delovanje. Pojavi se torej problem interpretacije prej navedenih temeljnih

pravic, ki so zelo pomembne za uresničevanje formalnih političnih ali državljanskih pravic, pa le-te ostajajo le »programske«. V slovenski Ustavi je v 3. členu zapisano, da ima oblast ljudstvo. Kaj pomeni pojem »imeti oblast«, ni povsem jasno, jasno je le, da oblast izvršujejo državljani neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Pri tem se pojavi problem suverenosti zakonodajalca, saj le-ta vsaj de iure ni suveren, saj je omejen z mednarodnim pravom (zlasti pravom človekovih pravic) in ustavo. To torej pomeni, da pač ne more sprejeti česarkoli oziroma da mora v svojem delu zasledovati bolj ali manj določeno širše zastavljeno politiko, ki je implicirana v zanj zavezujočih pravnih aktih. Pri tem se poleg problema suverenosti de iure pojavi še problem suverenosti de facto, čeprav so po slovenski Ustavi poslanci samostojni, se že zaradi obširne tematike pojavi problem odločanja. Prava središča družbene moči se tako selijo v gospodarsko-nadnacionalno sfero. V knjigi Temeljne pravice navaja Albin Igličar nekaj pomenljivih indikatorjev, ki kažejo na razhajanje med voljo ljudstva in delovanjem osrednjih državnih organov. V Avstriji, Italiji, na Madžarskem, v Veliki Britaniji in Sloveniji je večina vprašanih oseb mnenja, da je treba zmanjšati razlike v dohodkih med bogatimi in revnimi. Kljub tej volji pa se razlike ne zmanjšujejo, ampak se celo povečujejo (Igličar v Kanduč 1997b, 973). Pri tem gre za vpliv interesnih skupin, ki zastopajo različne specializirane elite v gospodarstvu, državnem aparatu, cerkvenih institucijah, športu, kulturi, znanosti itd. Za razliko od vpliva volilnega telesa le-ta ni periodičen in zelo abstrakten, ampak nepretrgan in konkreten. Uresničuje se skozi intersubjektivne mreže uradnih in neuradnih stikov (Toffler v Kanduč 1997b, 974).

Pri odločitvah ustavnega sodišča se tako pogosto pojavijo očitki, da so odločitve v bistvu politične, ne pa strokovne. To velja zlasti za temeljne pravice, katere so v ustavi opredeljene ohlapno in dvoumno. So torej tvarina, ki zahteva interpretacijo oziroma podrobnejšo pomensko in logično določitev. Zanimivo določilo tako vsebuje 67. čl. Ustave, ki predpisuje, da zakon določa način pridobivanja in uživanja lastnine tako, da je zagotovljena njena gospodarska, socialna in ekološka funkcija. Pri tem način zagotovitve navedenih ciljev ni jasen, saj menedžerji za poslovanje niso odgovorni družbi, ampak lastnikom in tako delujejo v njihovo korist, ne pa za interes družbe. Poanta tega je, da ustavnih določb o temeljnih pravicah ni mogoče interpretirati zgolj »strokovno«, saj sleherna interpretacija nujno predpostavlja implicitne ali eksplicitne konkretne zamisli o družbi, znotraj katere bi bilo mogoče vsakomur dejansko in ne le deklarativno priznati in de facto zagotoviti njegove

temeljne pravice in odrediti njegove dolžnosti kot nekakšno ceno, katero mora plačati v zameno za učinkovitost svojih temeljnih pravic (Kanduč 1997b, 975-976).

2.1.5 Deontološko vprašanje o človeku in pravu

Pri analiziranju koncepta pravne države in iskanja potrebnega obsega in meje oblasti je potrebno izpostaviti dejstvo, da pravo temelji na človeku, kateri se neprestano spreminja tako substančno kot tudi relacijsko, torej v odnosu do drugih ljudi ali stvari in predstavlja element analize, kateri ni statičen in brezčasen. Ostaja pa neko izhodišče opredelitve človeka oziroma pogled na človeka, kateri se pojavlja že od časa grških filozofov naprej in ki se tiče prepletanja kreposti (arete) in obvladanja (enkrateia). Možno je gledati na človeka kot na element, ki je v svojem bistvu izvorno v svobodi hudoben ter se bori z drugimi (homo homini lupus) ter gledamo nanj skozi maksimo boja ali pa na element, ki je v svojem bistvu dober, pravičen in do drugega ljubeč (homo homini deo) ter gledamo nanj skozi krepost enakosti. Če je človek v svojem bistvu hudoben, ter tako ogroža drugega, potrebuje nadzor s strani države. Če pa na človeka gledamo kot da je dober, mu mora država le zagotoviti varnost in podpirati razvoj posameznika. Država mora torej dopustiti oblikovanje posameznikovega življenja samoodločbi, vendar pa je potrebno upoštevati, da človek svobodno ne more delovati brez državnega vodenja in podpore (Kirchof 1988, 123).

2.3 Opredelitev gospodarskega kriminala

Definicije gospodarske kriminalitete s kazenskopravnimi elementi se pogosto prepletajo s preučevanjem gospodarskih deliktov kot pojavnih oblik gospodarskega kriminala. Gospodarski delikti se na splošno opredeljujejo kot kazniva ravnanja, storjena s pomočjo gospodarskega ugleda ali ugleda v družbi in z zlorabo oblik in možnosti veljavnega prava ali z zlorabo običajev in uzanc, ki v gospodarskem življenju temeljijo na povečanem zaupanju. Iz tega je mogoče izpeljati kazenskopravno izhodišče, v skladu s katerim se v sklopu gospodarske kriminalitete lahko obravnavajo le dejanja, ki so prepovedana oziroma protipravna in izpolnjujejo znake kaznivega dejanja. Z vidika kazenskega prava je torej pri definiranju gospodarske kriminalitete bistveno (Selinšek 2006, 34):

- protipravnost dejanja oziroma napad na pravno zavarovano vrednoto ali dobrino,
- izpolnjevanje znakov kaznivega dejanja,
- povezava dejanja s kazensko pravnim pojmom gospodarske dejavnosti.

Gospodarska kriminaliteta je torej celota v določenem času in območju izvršenih kaznivih dejanj znotraj širše sfere gospodarstva, za katera so lahko odgovorne fizične in/ali pravne osebe, usmerjena pa so lahko zoper:

- gospodarski sistem kot celoto,
- gospodarske subjekte,
- subjekte, ki so uporabniki blaga ali storitev iz gospodarskih dejavnosti, ali ki so kako drugače povezani z gospodarstvom.

Pri gospodarskem kriminalu govorimo, da imajo zločinci oziroma osumljenci veliko družbeno moč. V ta segment sodi vrsta družbeno škodljivih dejavnosti, katerih psihični oziroma subjektivni namen je pridobiti ekonomsko korist. Kazniva dejanja s področja gospodarskega kriminala lahko glede na vrsto njihovih žrtev razdelimo na (Kanduč 1997a, 12-13) :

- davkoplačevalce (v primeru kaznivih dejanj davčnih zatajitev ali v primerih, ko je škoda socializirana, torej je poplačana iz proračunskih sredstev);
- potrošniki (v primeru, ko kupci kupijo izdelek po očitno previsoki ceni ali ko kupijo zdravju škodljiv izdelek);
- delavci (v primeru, ko izgubijo zaposlitev ali zaslužek zaradi nevestnega gospodarjenja ali lažnega stečaja, ko jim delodajalec ne izplača plač ali ne poravnava obveznosti iz naslova socialnega in zdravstvenega zavarovanja, ko je prizadeto njihovo zdravje ali življenje zaradi neprimernih delovnih pogojev);
- upniki (v primeru, ko gre za namerno povzročitev stečaja in s tem oškodovanja upnikovih pravic);
- drugi ekonomski subjekti (v primeru, ko podjetje prejme določeno ekskluzivno ugodnost ali korist zaradi podkupovanja državnih uradnikov ali politikov ali ko odgovorna oseba nekega ekonomskega subjekta zanemari korist le-tega z namenom, da sebi ali drugemu ekonomskemu subjektu pridobi protipravno premoženjsko korist).

Značilnost storilcev kaznivih dejanj s področja gospodarskega kriminala je tudi ta, da so redko odkriti in procesuirani, še redkeje pa obsojeni ali kaznovani. Pri tem je zanimiva tudi primerjava sorazmerne škode, katero so povzročili in pa s kaznijo, ki jo dobijo. Zelo mila kaznovalna politika je zanimiva zlasti zato, ker je povzročena škoda, nastala zaradi gospodarskega kriminala, neprimerno večja od škode, nastale zaradi klasičnih kaznivih dejanj. Je pa zanimivo, da so storilci klasičnih kaznivih dejanj kaznovani mnogo bolj strogo. Iz uradnih podatkov MNZ RS za leto 1994 tako izhaja, da je znašala škoda, povzročena z gospodarskimi kaznivimi dejanji, 83% celotne škode, katera je posledica zaznane kriminalitete. Pri tem pa se moramo zavedati, da storilci kaznivih dejanj gospodarskega kriminala v veliki meri niso nikoli odkriti, saj so v največ primerih vsi udeleženi pri teh deviantnih pojavih pridobili premoženjsko korist in zato nimajo interesa, da se za to izve in tako uradne statistike največkrat predstavljajo le vrh ledene gore. Pri tem se pojavlja eno temeljnih vprašanj v zvezi z gospodarskim kriminalom, in sicer zakaj se tako nevaren in škodljiv pojav tolerira v tej meri. Med najbolj izstopajoče razloge za tako strpno obravnavanje gospodarskega kriminala avtor Zoran Kanduč navaja naslednje (Kanduč 1997a, 13-17):

1. pri gospodarskem poslovanju obstaja zelo tanka, dostikrat nedoločena in zelo krhka meja med dovoljenim in nedovoljenim, med pravnim in protipravnim, med zakonitim in nezakonitim. Prav tako so številna ekonomska vprašanja pravno nezadostno urejena, kar pa seveda vodi v ekonomskih subjektih s pridom izkoriščajo. Ta nejasnost pravnih pravil tako otežkoča delo organom odkrivanja in pregona, kjer so stvari jasno opredeljene;
2. samo odkrivanje kaznivih dejanj s področja gospodarskega kriminala je oteženo zaradi njegovih pojavnih oblik. Omenjena kazniva dejanja se namreč lahko zgodijo kjerkoli, običajno v polju, katerega pravo imenuje polje zasebnosti. Tako sta obe v dejanji vpleteni osebi storilca, katera imata od tega določeno korist in je tako samoumevno, da bo dogodek minil brez prič. Da bi dokazali omenjeno kaznivo dejanje, moramo tako globoko poseči v temeljne človekove pravice, katere so pravno varovane, razen seveda v zelo omejenem številu posebnih primerov, katere opredeljuje zakon o kazenskem postopku;
3. pri klasičnih kaznivih dejanjih žrtev zazna, da je bila oškodovana, in tako največkrat prijavi kaznivo dejanje. V primeru kaznivih dejanj s področja gospodarske kriminalitete pa je dožemanje oškodovanosti bolj nedoločno in abstraktno. Javnost je

pri povečanju klasične kriminalitete zelo hitro odzivna ter ustvarja določen pritisk na državne organe. Pri gospodarski kriminaliteti pa ljudje drugače doživljajo viktimizacijo, saj pogosto sploh ne vedo, da so protipravno oškodovani. Pogosto se tudi zgodi, da se zaradi velikega števila novic o gospodarskem kriminalu v javnosti ustvari apatičnost in tako nima nekega mobilizacijskega učinka;

4. ljudje, ki se ukvarjajo z gospodarskim kriminalom, so največkrat izobraženi in inteligentni ljudje, ki dobro poznajo svoje področje, zato je storitev takih kaznivih dejanj zelo subtilna. Tako je obseg teh protipravnih inovacij dokaj velik, kar pa na drugi strani terja od državnih organov visoko stopnjo poštenosti in osebne integritete ter stalno strokovno izpopolnjevanje;
5. storilci kaznivih dejanj s področja gospodarskega kriminala so pogosto osebe z velikim družbenim ugledom. Imajo vrsto uglednih znancev, ekonomska sredstva, katera nadzorujejo, pa mu omogočajo finančno podporo številnih družbenih dejavnosti, s čimer si seveda zagotavlja podporo v določenih družbenih krogih. Še posebej bi tu izpostavil zveze s politiki, ker lahko le-ti v primeru, ko se odkrije sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, vplivajo na delovanje oziroma nedelovanje nadzornih organov, npr. inšpekcijskih služb, policije, tožilstva ali sodišča. Zveza med gospodarstveniki in politiki se kaže zlasti v financiranju političnih strank. To simbiozo med gospodarskimi kriminalci in politiki omogoča neustrezen nadzor nad financiranjem političnih strank, kar je v Sloveniji zelo očitno;
6. podoba storilcev gospodarskih kaznivih dejanj se razlikuje od stereotipa o kriminalcih. Pri teh storilcih pač ne bomo našli lastnosti, kot so nagnjenost k nasilju, nizka izobrazba, slab družbenoekonomski položaj, neurejeno družinsko življenje ipd;
7. pri storilcih kaznivih dejanj s področja gospodarske kriminalitete se pojavlja vprašanje, ali je pri kaznovanju sploh smiselno uporabiti zaporno kazen, ki je bolj namenjena družbeno neprilagojenim kršilcem. Tu torej ne gre za potrebo, da bi kršilce onemogočili ali pa poboljšali. Mnenja kriminologov glede primernosti kazni za tovrstna kazniva dejanja se razlikujejo. Je pa zanimivo, da tudi v redkih primerih, ko pride so obsodbe za kaznivo dejanja s področja gospodarske kriminalitete, le-teh, za razliko od klasičnih kriminalcev, ne zadene dodatna družbena stigma in z njo povezane nevšečnosti, kot je npr. težava pri iskanju nove zaposlitve. Kršitev gospodarskih predpisov je širše v družbi še vedno dojeta kot mala prohibita, ne pa kot hudodelstvo, katere družbena ne vrednost naj bi bili očitni vsakomur;

8. odkrivanje gospodarskega kriminala in njegovo dokazovanje je izredno zahtevno, drago in dolgotrajno ter tudi negotovo delo. Denarni, materialni in človeški viri državnih organov, kateri skrbijo za nadzor, so pač omejeni, zato se slednji prav zaradi negotovosti ponavadi osredotočijo na preiskovanje ekonomsko in politično nevplivnih storilcev in s tem maksimizira statistično prikazane učinke;
9. strukturni razlogi za pomanjkljiv kazenskopравни pregon storilcev gospodarskega kriminala pa imajo svoje korenine v eksistencialni odvisnosti države od kapitalistične produkcije. S tem ko bi se država z doslednim sankcioniranjem gospodarskega kriminala lažje legitimirala kot zastopnica obćih družbenih interesov in bi preprečila velikansko družbeno škodo, ki je posledica nesankcioniranega gospodarskega kriminala, bi namreč hkrati posegla v strukturni položaj nosilcev ekonomske moći, s tem pa tudi resno ogrozila akumulacijo zasebnega kapitala, kar bi se na kratek rok negativno odrazilo na »normalno« delovanje gospodarskega sistema.

Pogosto pa se v literaturi pojavlja tudi izraz korporacijska kriminaliteta, za katero prav tako obstaja vrsta definicij. Lahko pa sprejmemo opredelitev, da je za pojem korporacijske kriminalitete odločilno predvsem to, ali je bilo protipravno ravnanje izvršeno v korist korporacije, kar se lahko kaže v dobičku ali izogitvi izgube. Prav tako je na podlagi dejstva, da je temeljni opredelilni element korporacije njena pravna osebnost in je tako korporacijsko kriminaliteto moč povezovati z institutom odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja. Za Slovenijo je zlasti značilno, da je v obdobju tranzicije še posebej občutljiva na gospodarsko kriminaliteto, kot so: borzne manipulacije, menedžerski odkupi, goljufije v škodo države ter druge oblike prilaščanja lastnine s pogosto navidezno legalnim poslovanjem. Neučinkovito ali počasno odkrivanje te kriminalitete ter velikokrat neuspešni postopki z vidika pregona povzročajo erozijo družbene morale in nezadovoljstvo javnosti z delovanjem policije, tožilstva in sodstva. Za učinkovito delovanje pravnega sistema in njegovih institucij pa je zelo pomembno znanje, pridobljeno z izobraževanjem in praktičnimi izkušnjami (Šorli 2009, 57-77).

3 Teorije v zvezi z vplivanjem političnih strank na zagotavljanje pogojev za njihov obstoj in njihov vpliv na oblikovanje in delovanje koncepta pravne države

3.1 Opredelitev političnih strank in teorij v zvezi z obnašanjem političnih strank

3.1.1 Opredelitev pojma politična stranka

V politologiji ni enotne opredelitve pojma politične stranke. Definicije so pogojene tako zgodovinsko kot kulturno. Med nastankom zametkov političnih strank so stranke enačili z organiziranim mnenjem oziroma skupino mož, ki si skupaj prizadevajo za nacionalni interes na podlagi posebnega načela, o katerem se strinjajo, kot je to opredelil avtor Burke. Drugi avtorji, kot npr. Brogan in Duverger, so ime stranke pripisali parlamentarnim klubom in političnim skupinam iz predstrankarskega obdobja. Avtor Elderseld pa pravi, da je politična stranka družbena skupina, sistem smotnih dejavnosti, ki potekajo po značilnih vzorcih širše družbe. Stranko tako vidi kot skupino posameznikov članov s posebnimi nalogami in vedenjem, kot zamejeno in prepoznavno družbeno enoto. Navzven stranka deluje kot specializiran sistem akcije v demokratičnih družbah s posebnim pomenom in vlogo v političnem in socialnem redu. Avtor Neumann pa stranko enači z jasno organizacijo dejavnih političnih predstavnikov družbe, ki se ukvarjajo z nadzorom upravne oblasti in tekmujejo za javno podporo z drugo skupino ali skupinami, ki zavzemajo različna stališča. Von Beyme pa je med naloge strank uvrstil interesno artikulacijo in agregacijo, opredeljevanje ciljev, regrutacijo političnih elit in oblikovanje vlad, mobilizacijo ter socializacijo. Podobno so stranke opredelili tudi Almond in Powel, Hague in Harrop, Sartori, Panebianco, Pierre in Duverger. Stranka je v liberalnem okolju opredeljena kot del celote, ki se bojuje za oblast z drugimi strankami na svobodnih volitvah, v socialističnih sistemih pa je slabšalno označena kot odtujena oblika politične organizacije družbe in moči nad državljanom. V okoliščinah stabilne liberalne demokracije po zahodnoevropskem in severnoameriškem zgledu pa pretežno najbolj velja Panebiancova opredelitev, kateri pravi, da je politična stranka organizirana skupina, združenje, ki je usmerjeno k političnim ciljem, ki si prizadeva s svojo dejavnostjo ohraniti ali spremeniti veljavne družbene, gospodarske in politične razmere s sredstvi javnega vplivanja na izvrševanje oblasti ali s prevzemom oblasti in je edina vrsta organizacije, ki deluje v volilni areni (Danica Fink-Hafner 2001, 12-15).

3.1.2 Teorije v zvezi z obnašanjem političnih strank

Na obnašanje političnih strank kot pomembnih akterjev v političnem prostoru vplivajo že njihovi nastanki. Preoblikovanje teorij o nastanku in razvoju političnih strank pa je nedokončan proces. Lahko rečemo, da zgodovinski razvoj na tem področju prinaša več teorij. Institucionalne teorije sodijo med najstarejše. LaPalombara in Duverger sta opredelila dva tipa strank glede na izvirno razmerje do parlamenta (Danica Fink-Hafner 2001, 36-40 in Duverger 1954, 1-16):

- interne, nastale znotraj parlamenta in volilnega ciklusa (poslanci so si na ta način zagotovili ponovno izvolitev),
- eksterne, nastale zunaj parlamenta, oblikujejo jo skupine državljanov (cerkev, sindikati, združenja) in so črpale vire svojega nastanka in razvoja predvsem iz boja za širjenje volilne pravice.

Duverger izrazito poudarja pomen institucij za razvoj sodobnih političnih strank, hkrati pa pojasnjuje preoblikovanje zametkov strank v stabilne ustanove z osebnimi interesi parlamentarcev po vnovični izvolitvi v parlament. V politološki literaturi je pogosto omenjen zgled krepitve strukture parlamentarnih skupin s korupcijo v Angliji. Korupcija pa je v ZDA krepila predvsem volilne komiteje. Omogočila je vzpostavitev materialne podlage strank za njihovo dolgotrajnejše preživetje. Zato je v politologiji mogoče zaslediti različna vrednotenja tega pojava, od teze, da gre za nujno zlo, do moralne obsodbe teze pojava (Danica Fink-Hafner 2001, 40). Vpliv političnih strank je tako še vedno smotrno in zanimivo proučevati, v našem primeru zlasti stopnjo finančne avtonomnosti strank.

Panbianco pa je bil mnenja, da na podlagi Duvergerjevega internega in eksternega modela oblikovanja političnih strank ni mogoče analizirati organizacijske značilnosti strank (Danica Fink-Hafner 2001, 50-51 in Panbianco 1988, 49). Panbianco je svoje dejavnike - spremenljivke, katere vplivajo na oblikovanje strank, predstavil v svojem genetičnem modelu:

- način organizacijske izgrajevanja in razvoja,
- vpliv sponzorske ustanove,
- vloga karizme.

Pri naši tematiki bi zlasti veljalo izpostaviti vpliv sponzorske ustanove, saj lahko te pomembno vplivajo na nastanek in nadaljnji razvoj stranke s tem, ko ji ponudijo različne vire (finančne, kadrovske, ipd). Glede na to, da sponzorske organizacije obstajajo pred nastankom stranke in da stranki omogočajo nastanek, ni presenetljivo, da so stranke od njih odvisne. Zunanje sponzorske organizacije tako lahko vplivajo na notranje strankarske politične boje. Stranke, ki so odvisne od sponzorske organizacije, praviloma črpajo svojo legitimnost od zunaj, z razliko od strank, ki se legitimizirajo same. Kot primer je navedena britanska laburistična stranka, katera je bila vrsto let finančno, kadrovsko in politično zelo odvisna od sindikatov. Po osamosvojitvi od sindikatov pa je bil omogočen ideološki premik k politični sredini, kar se je rezultiralo v pretežno konservativno razpoloženem volilnem telesu v volilni zmagi.

Panbianco prav tako razlikuje tri faze idealno tipskega razvoja strank iz gibanja v institucionalizirano strankarsko organizacijo:

- geneza, kjer je eden najpomembnejših ciljev uresničitve skupnega ideala,
- institucionalizacija,
- zrelostna faza (sistem interesov), kjer je eden najpomembnejših ciljev preživetje in izenačevanje posebnih interesov.

Dejavniki, ki vplivajo na obnašanje političnih strank, so zelo raznoliki in se jih da razdeliti na več načinov. Wilson, L. Frank (Wilson 1994, 266) jih je razdelil na štiri:

- sprememba pravil strankarskega tekmovanja,
- institucionalne spremembe,
- politična kultura,
- socialno-ekonomsko okolje.

V svoji analizi nadzora nad financiranjem političnih strank sem se oprl na **Barnett - O Conerjevo tezo** razlage vzrokov nedejavnosti države na korporativni kriminal ter jo poskušal preveriti na slovenskem modelu pravne države. Čeprav je tržno gospodarstvo načeloma utemeljeno na svobodnem in poštenem tekmovanju, si mnoge korporacije prizadevajo ustvariti nek zaprt podjetniški sistem. Namen zapiranja trgov je seveda omejitev konkurence

in s tem doseči cilj maksimiziranja dobičkov oziroma se izogniti pred rizikom poslovnih nihanj. Clinard in Yaeger (Clinard in Yaeger v Kanduč 1994, 280) ugotavljata, da je predpise v zvezi omejevanja konkurence v ZDA kršilo vsako tretje podjetje v njenem vzorcu. Ocene škode pa so se gibale med 32 in 265 milijoni dolarjev letno. Znan je primer dogovornega določanja cen, ko se je v petdesetih letih več podjetij v elektroindustriji tajno dogovorilo, da bodo cene 12 produktom napihnilo za približno 40% (Geis, 1978, 59-79). Ko je ameriška administracija zarota razkrila, je bilo kaznovanih 45 oseb, sedem jih je dobilo krajše zaporne kazni, 29 pravnih oseb pa je bilo kaznovanih z globo. Barnett (Barnett 1979, 171-186) govori o učinkih ameriške protitrustovske zakonodaje, katere namen je ustvarjati konkurenco in krepiti tekmovanje med podjetji, vse z namenom doseganja poštenih cen. Ameriška zvezna komisija za trgovino tako ocenjuje, da bi v primeru upoštevanja protitrustovske zakonodaje na trgu prišlo do znižanja cen v povprečju za 25%. Vendar tudi v ZDA ugotavljajo, da država, kljub temu da bi se z odločno zoperstavitvijo nezakonitim dejavnostim podjetij pokazala kot dejanska zastopnica širših družbenih interesov, tega ne stori. Stanje proračunskih sredstev za pregon gospodarskega kriminala in drugih korporativnih nepravilnosti se ne povečuje, kazenski postopki pa so redki, kazni pa mile. Barnett se opira na O Conerjevo teorijo, po kateri mora kapitalistična država dopustiti in pospeševati akumulacijo kapitala v zasebnih rokah in le-to ideološko opravičevati. Barnett tako meni, da bi dosledno implementiranje protitrustovskih zakonov imelo negativne posledice na akumulacijo kapitala ter s tem oslabilo delovanje gospodarstva, zato vlada v nezadostni meri skrbi za zagotavljanje pogojev za boj proti nepravilnostim v podjetjih. Ta teorija torej ne pravi, da nosilci ekonomske moči posredno ali neposredno vplivajo na kaznovalni aparat in poskrbijo za pasivnost skozi kriminalno in kaznovalno politiko. Prav tako omenjena teorija ne trdi, da so nadzorni organi zavestno pristranski do velikih korporacij ali da le-te po neformalnih poteh pritiskajo nanje. Barnettova »teorija« tako razlaga, da bi imela dosledna implementacija protitrustovske zakonodaje negativne ekonomske posledice, kar pa ni v interesu nobene vlade. Barnett prav tako govori, da imajo organi pregona omejena proračunska sredstva, hkrati pa se od njih zaradi uporabe metod uspešnosti zahteva visoka stopnja obsodilnih sodb, kar pa le-ti dosegajo s preganjanjem klasičnih in lažjih oblik kaznivih dejanj (Barnett 1979).

3.2 Posebnosti tranzicijskega časa

V vseh postsocialističnih družbah je v procesu akumulacije kapitala prišlo do tesnih povezav nosilcev ekonomke moči z vladajočimi družbenimi normami, vrednotami in institucijami. V Sloveniji je bil gospodarski kriminal v veliki meri pogojen s privatizacijo družbenega premoženja. Pri tem gre storilce kaznivih dejanj iskati predvsem v vrstah nove in stare managerske elite, pri čemer pa so jim bile v veliko pomoč politične strukture. Verjetnost da bo storilec sankcioniran, je zelo majhna. Še največja kazen za storilca je ta, da se bo njegovo ime za krajši čas pojavljalo v negativni luči v javnih občilih. Pri načinih oškodovanja so prednjačili modus operandi, kot so odlivi kapitala v tujino, vzporedna podjetja, nepravilni odpisi terjatev, nepravilna razporeditev revalorizacijskih sredstev, nepravilna delitev dobička, nepravilno izplačevanje stroškov, neodplačan prenos kapitala, namenoma povzročeni stečajni in drugi simulirani pravni posli, s katerimi se je izčrpavalo podjetje in se mu je nižala vrednost, s protipravno pridobljeno premoženjsko koristjo pa se je kupovalo to isto podjetje. Ker je bilo lastninjenje politični projekt, tako za povzročeno družbeno škodo v prvi vrsti nosijo odgovornost politične elite, ki so in še vedno obvladujejo zakonodajno in izvršilno oblast. Odgovornost političnih elit se kaže v njeni povezanosti z nezakonitim lastninjenjem in pa s »krajami« proračunskih sredstev. To pomeni, da protipravnih procesov, katere je prineslo lastninjenje, ne morejo popraviti kazenske obsodbe pogosto selektivno izbranih gospodarskih »kriminalcev«. Popravi se jih lahko le s političnimi ukrepi, kot so ustrezni davčni mehanizmi, politiko zaposlovanja, pravičnejšo razdelitvijo dohodka, ipd. (Kanduč 1997a, 17-21) .

3.3 Možnosti družbenega odzivanja na gospodarski kriminal

V kriminološki literaturi lahko najdemo diametralno nasprotna mnenja o ustreznem načinu odzivanja družbe na kriminal belih ovratnikov, torej gospodarski kriminal. Clinard in Yeager (Clinard in Yeager v Kanduč 1994, 276) priporočata krepitev moralne zavesti, ker je dejansko nemogoče nadzorovati nezakonite dejavnosti pri poslovanju gospodarskih subjektov. Med predlogi omenjenih avtorjev tako najdemo naslednje rešitve:

- obvezna vpeljava pouka etika na ekonomske šole,
- oblikovanje etičnih kodeksov za vsako industrijsko panogo posebej,
- prizadevanje vsakega gospodarskega subjekta za moralno vzgojo svojih zaposlenih.

Njihovi kritiki menijo, da so takšne zamisli naivne in tako predlagajo (Coleman 1985) :

- strožje civilno in kazensko pravne sankcije za nemoralno in nezakonito ravnanje,
- javne nagrade za zgledno moralno ravnanje,
- seznanjanje javnosti o dobrem in slabem delovanju gospodarskih subjektov.

Poleg zgoraj navedenega pa bi bilo potrebno (Coleman 1985):

- organom pregona in nadzorovanja nameniti več sredstev in omejiti zunanje pritiske na njihovo delo,
- pravno in strokovno boljše usposobiti uslužbence nadzornih institucij,
- namestiti nadzorne agente v gospodarskih subjektih, katere stroške bi nosil gospodarski subjekt in ki bi bili podvrženi periodični rotaciji,
- sankcioniranje kaznivih dejanj belih ovratnikov, katerih posledica je smrt ali poškodba zdravja, na isti način kot nasilna kazniva dejanja,
- zagotovitev sodelovanja javnosti in delavstva v upravnih odborih,
- selektivna nacionalizacija določenih industrijskih panog.

Liberalno usmerjeni ekonomisti, kateri so mnenja, da vodi zasledovanje sebičnih interesov na prostem trgu do najučinkovitejše alokacije ekonomskih virov, zagovarjajo tezo, da je bistvo nadzorovalne politike na področju gospodarstva predvsem v preprečevanju škode. Nadzorstvena politika bi morala tako biti nerepresivna in dovolj prožna, da ne bi ogrozila funkcionalnosti kapitalističnega sistema in konkurenčnosti gospodarstva. Sodobni podjetnik je homo-*economicus par excellence*, ter bi se v primeru, ko bi presodil, da se mu po vsej verjetnosti ne izplača okoristiti na protipraven način, ne odločil za tako početje. Morala pa bi izkazana verjetnost, da je tveganje za tako početje veliko, da torej obstaja velika verjetnost, da mu bo to početje kot posledico prineslo izgubo. Verjetno pa se doslednega upoštevanja načela družbene odgovornosti poslovnežev ne da doseči z vsiljevanjem kazenskopravnih norm, ampak zgolj s spremembo načina gospodarjenja.

3.4 Težnje nadzorstvene funkcije za zagotavljanje pravne države

Družbeno nadzorstvo se v zadnjem času giblje v smeri, ko se lahko vprašamo, koliko kazensko pravo še upošteva načela pravne države, torej spoštovanje državljanskih svoboščin.

Kazensko pravo vse močnejše sega na okvire kriminalitete v ožjem pomenu. Vse bolj se brišejo meje med kazenskim pravom in drugimi nadzorstvenimi sistemi. Materialno kazensko pravo se razvija v smeri, ko se hitro spreminja in povečuje obseg prepovedi, narašča kompleksnost in upada razumljivost inkriminacij, abstrahira in razpršuje se varovane kazenskopravne dobrine, penalizira se postopke in ogrožitvena dejanja, katera so zelo daleč od dejanskih poškodb kazenskopravnih dobrin. V kazenskem postopku se tako izgubljajo najpomembnejša načela, saj npr. zametki obrnjenega dokaznega bremena spodkopavajo načelo domneve nedolžnosti, postopki mrežnih preiskav pa nimajo več namena dokazovati krivde, temveč nedolžnosti. Prav tako slabijo načela sodnega zaslišanja, neposrednosti, postopki so vse bolj pisni, vse pogosteje se dovoljuje anonimne priče in posredne dokaze. Policijska preiskovalna dejavnost tako prehaja od usmerjenih preiskav k priložnostnemu zbiranju obvestil v okviru preventivnega boja proti kriminalu, tako tudi neodvisno od razlogov za sum. V odvrčanje kriminalitete se vključujejo tudi obveščevalne službe. Tako zakonodaja ponekod dovoljuje določenim organom, da prisluškujejo vsem meddržavnim telefonskim pogovorom, zakonodaja s področja preprečevanja pranja denarja pa nalaga vsem uslužbencem hranilnic, bank, zavarovalnic in igralnic, da identificirajo vsako stranko pri denarnih transakcijah nad zakonskim limitom in prijavijo transakcije. Tako dobimo občutek, da se težišče uradniške uporabe kazenskega prava pomika s sodne na policijsko raven in tako postaja kazenski postopek vse bolj policijski. Tako glavna obravnava ni več bistvena za kazenski postopek, ampak je to postala preiskava. Majhno število obtožb in obsodb na podlagi modernih ogrožitvenih inkriminacij daje vtis, da je smisel materialnih inkriminacijskih določb usmerjen v zagotavljanje materialnopravne podlage za odpiranje maneverskega prostora za široke policijske preiskovalne ukrepe. To kaže npr. majhno število obsodb za pranje denarja. Pri tem pa je omogočeno preiskovanje vsakogar, skozi katerega roke je šel denar, ker inkriminacija pranja denarja prepoveduje prikrivanje denarja, ki izvira iz določenih kaznivih dejanja. Zaradi navezave na pranje denarja pa lahko tudi za manjše delikte dobimo podlago za kvalificirane preiskovalne metode, vključno s prisluškovanjem. Družbeni nadzor tako vse bolj prehaja na izvršilno vejo oblasti in policijo. Novo kazensko pravo tako operira s prepovedmi, ki mejijo na dovoljeno ravnanje, z daljnosežnimi, tajnimi nadzornimi možnostmi posegov, mora državljan nenehno razmišljati o pravnosti svojega ravnanja. Tako je mogoče razviti pritisk na pravno vedenje v zvezi z vsakim pričakovanim vedenjem. Če je bil temelj klasičnega kazenskega prava zaupanje v državljana, kateri se je občasno temu izneveril, je

temelj novega kazenskega prava latentno nezaupanje, kar bi lahko označili kot prehod od državljankega kazenskega prava h kazenskemu pravu o sovražnikih (Frehsee 1999, 16-21).

4 Analiza sistema nadzora nad financiranjem političnih strank v Sloveniji

Pri analizi dejavnikov, ki kažejo na stopnjo razvitosti sistema nadzora nad financiranjem političnih strank v Sloveniji, sem se osredotočil na naslednje dejavnike:

- Zakonodajo
- Število zaposlenih na Računskem sodišču RS
- Število opravljenih revizij na Računskem sodišču RS
- Stopnja zaznave korupcije v Sloveniji

4.1 Analiza zakonodaje

S pomočjo Cite Salej iz Računskega sodišča je bila opravljena analiza zakonodaje, katera je opredeljevala nadzor nad financiranjem političnih strank in drugih aktivnih udeležencev političnega udejstvovanja. Analiza je vsebinsko zaobsegla tri vsebinske sklope, kateri skupaj tvorijo zakonodajo s področja nadzora nad financiranje političnih strank.

4.1.1 Zakon o računskem sodišču

Pred letom 1994 je vršila nadzor nad financiranjem političnih strank in volilnih kampanj takratna Agencija za plačilni promet, nadziranje in informiranje skladno s takratno zakonodajo, ki je bila zelo ohlapna, vendar pa je omogočala neke vrste nadzor nad financiranjem političnih strank. Nato pa je bil leta 1994 sprejet Zakon o računskem sodišču, ki je opredelil naloge in pristojnosti Računskega sodišča. Zakon sam je dokaj neobsežen, saj zajema štiri strani A4 formata. Omogočal pa je nadzor nad vsemi političnimi strankami, katere so prejemale sredstva iz proračunov ali drugih virov javnih financ. Nato je bil leta 1995 sprejet še Poslovnik Računskega sodišča, ki ureja organizacijo in način dela Računskega

sodišča. V začetku leta 2001 je bil nato sprejet nov Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1), ki je bil obširnejši in po mojem mnenju kvalitetnejši od predhodnega. Vseboval je 8 strani A4 format in je razširil revizijske pristojnosti Računskega sodišča. Glede obsega subjektov, katere nadzira, je v zakonu zapisano, da lahko revidira poslovanje uporabnikov javnih sredstev, torej vsakega subjekta, ki je prejemnik javnih sredstev. Bolj natančno in boljše glede na predhodni zakon pa so v njem navedeni tudi pogoji za delo računskega sodišča. Nato pa je bil ob koncu leta 2001 sprejet še nov Poslovnik Računskega sodišča RS, ki ureja način in postopek delovanja Računskega sodišča.

4.1.2 Zakon o političnih strankah

Poleg pravnih aktov, ki so vsebinsko govorili o institucijah nadzora, pa se je v omenjenem obdobju spreminjala tudi zakonodaja, ki je opredeljevala pravice in dolžnosti političnih strank. Tako je leta 1994 stopil v veljavo Zakon o političnih strankah. Le-ta opredeljuje tudi financiranje strank, kot nadzornika nad izvajanjem določb omenjenega zakona navaja ministrstvo, pristojno za upravo, če z zakonom ni drugače določeno. Nato je bil v letu 2005 sprejet dopolnjen Zakon o političnih strankah (ZPolS-UPB1), ki prav tako opredeljuje načine financiranja strank ter določa nadzorstvo nad izvrševanjem določb tega zakona. Zakon tako v 27. čl. kot organ nadzora v zvezi z navedenim zakonom navaja Inšpektorat RS, pristojen za notranje zadeve in pa ministrstvo, pristojno za finance, ki je pristojno za člene določb, ki se pretežno nanašajo na financiranje strank. V letu 2007 so bile sprejete še nekatere spremembe Zakona o političnih strankah, katere pa so še zaostriale nekatere pogoje financiranja, saj so določili, da subjekti, v katerih je država udeležena z več kot 25 % deležem v kapitalu, ne smejo financirati strank. Prej je bil ta delež večji, in sicer najmanj 50 % udeležba države v kapitalu. Tako, da so si s tem zmanjšali možnost financiranja iz subjektov povezanih z državo. Je pa potrebno omeniti, da morajo stranke Državnemu zboru do konca aprila tekočega leta predložiti letno poročilo o poslovanju stranke.

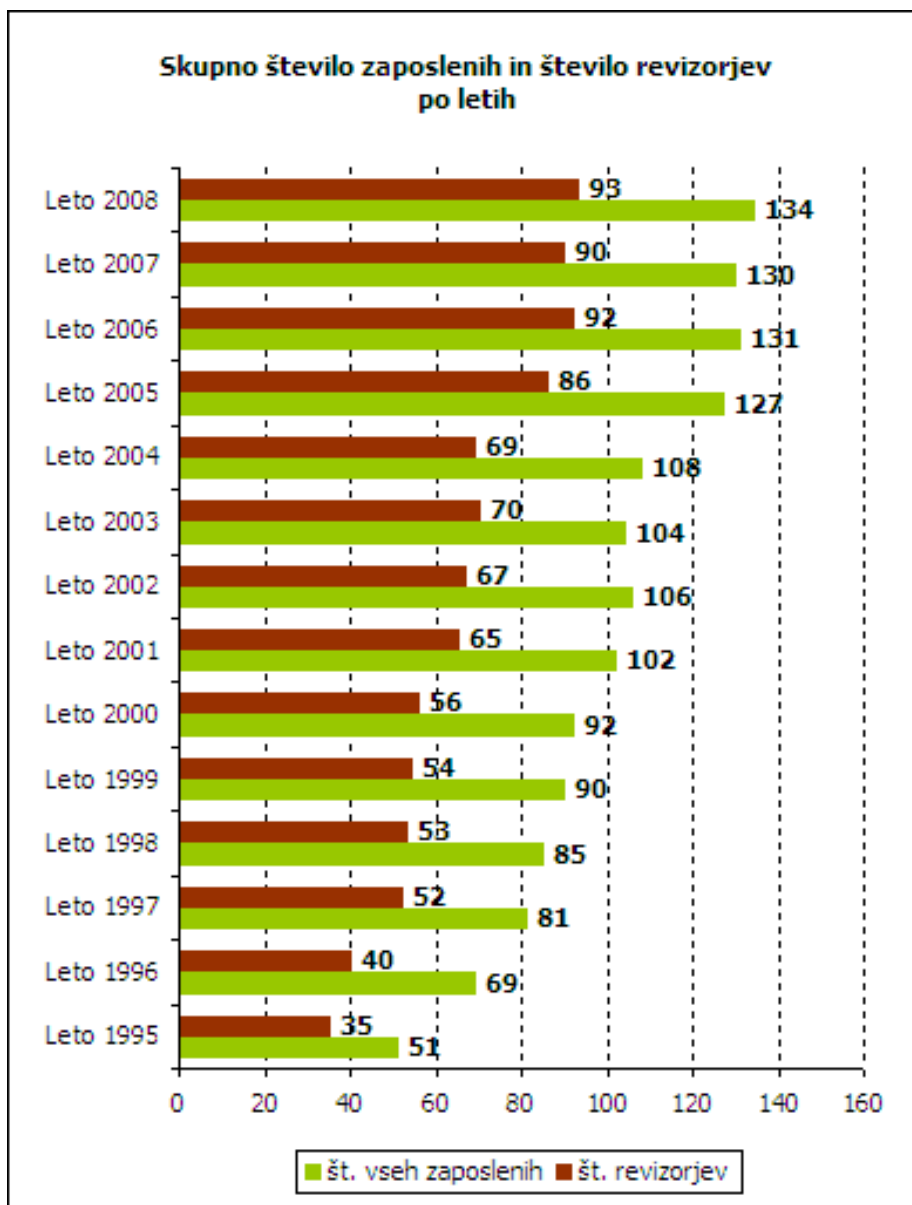
4.1.3 Zakon o volilnih kampanji

Financiranje političnih strank pa opredeljuje tudi zakon o volilni kampanji (ZVolK), ki je bil sprejet v letu 1994 in 1997 in je urejal tudi financiranje volilne kampanje. Kot nadzorni organ je zakon opredelil parlament, kateremu je bil dolžan organizator volilne kampanje poročilo o

volilni kampanji. Vendar pa je imel poleg nekaterih drugih slabosti ta zakon slabost, da je bil rok za predložitev poročila o volilni kampanji določen pred rokom za zaprtje računa. Tako so lahko prišla nakazila na račun organizatorja tudi po tem, ko je bilo že oddano poročilo Računskemu sodišču in državnemu zboru. Tako je Računsko sodišče na Državni zbor RS v marcu 2006 podalo predlog sprememb zakona in predlagalo, da se rok za predložitev poročila o volilni kampanji določi po roku za zaprtje posebnega računa. Poleg tega je Računsko sodišče RS predlagalo še nekatere druge spremembe omenjenega zakona, katere je Državni zbor v večini upošteval in tako ob koncu 2006 sprejel spremenjen zakon. Ta je z vidika nadzora nad financiranjem kampanje razširil organe nadzora, saj so bili organizatorji kampanje dolžni podati poročilo o financiranju Državnemu zboru in pa še Računskemu sodišču in v primeru lokalnih volitev tudi občinskemu svetu. V letu 2007 je bil sprejet nov zakon, Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK), ki je dodal pod ta zakon še nadzor nad referendumskimi kampanjami. Glede poročanja in s tem nadzora pa je ohranil iste subjekte, torej Državni zbor in Računsko sodišče in v primeru lokalnih zadev predstavniške organe lokalnih skupnosti. V letu 2008 so bile sprejete še nekatere novele zakona, vendar bistvenih sprememb glede nadzora nad financiranjem strank ni bilo.

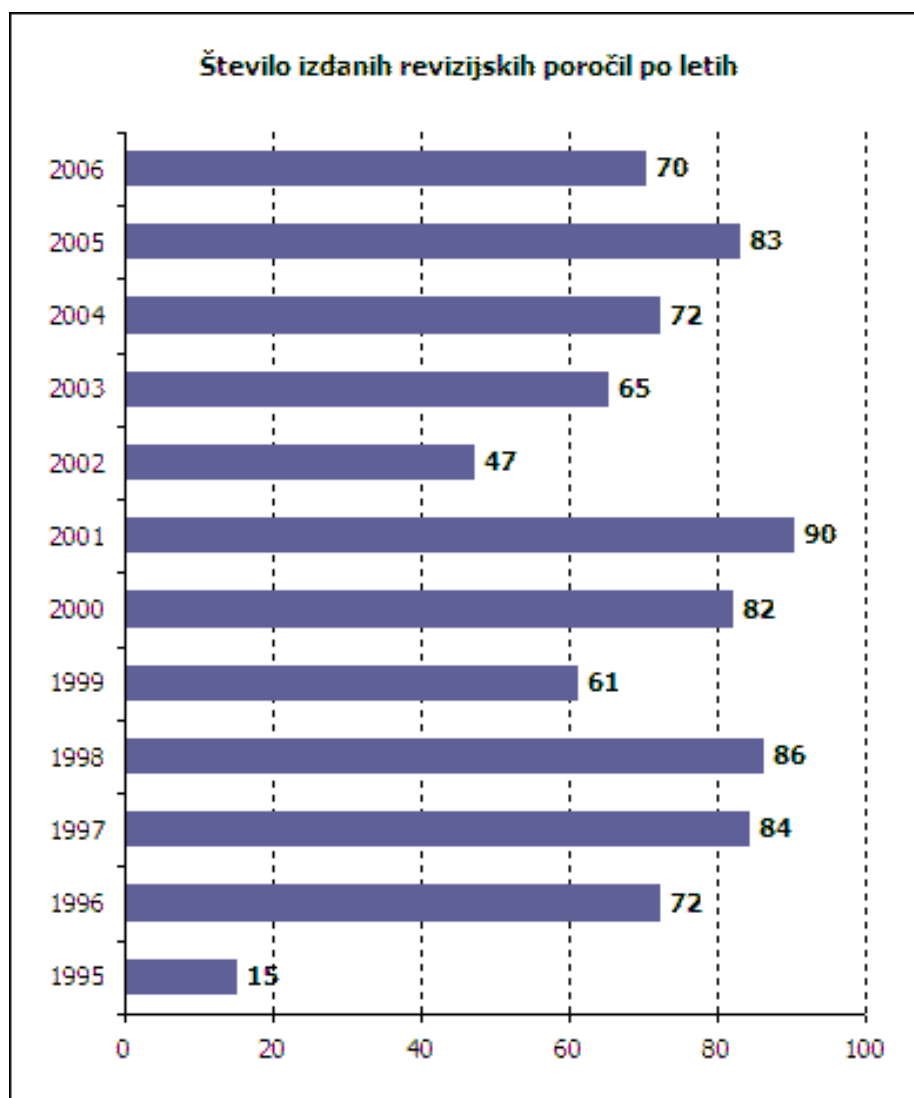
4.2 Prikaz števila zaposlenih na Računskem sodišču, števila izdanih revizijskih poročil in raziskav zaznave korupcije v RS

Tabela 4.1: Skupno število zaposlenih in število revizorjev na Računskem sodišču RS po letih:



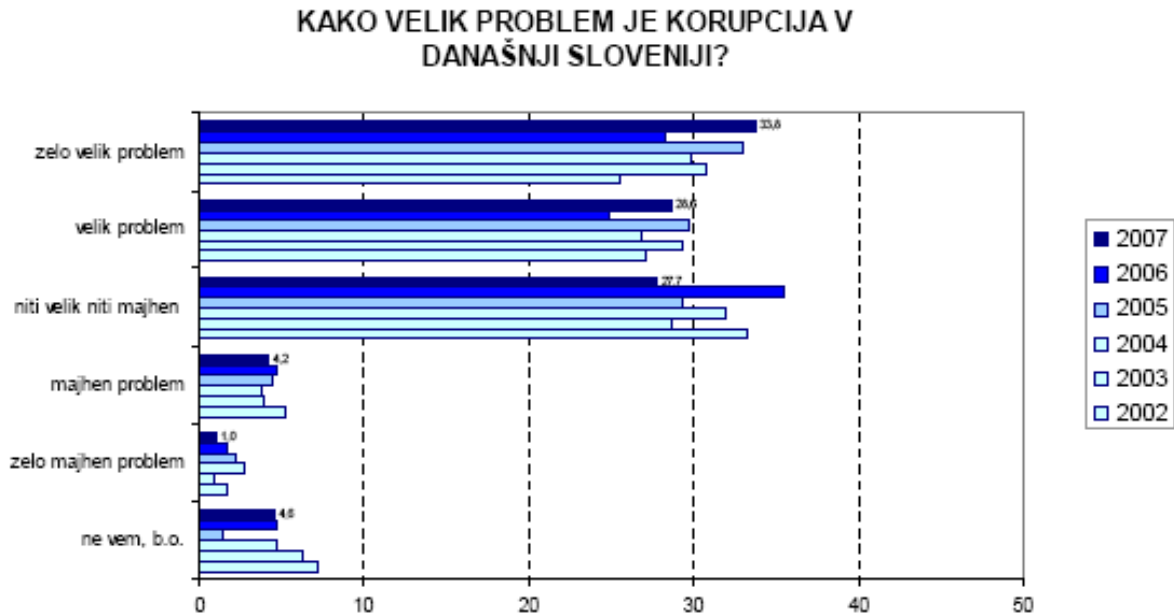
Vir: Računsko sodišče RS (2008).

Tabela 4.2: Število izdanih revizijskih poročil na Računskem sodišču RS po letih:



Vir: Računsko sodišče RS (2008).

Tabela 4.3: Raziskava zaznave korupcije v RS na podlagi telefonskega intervjuja s standardnimi vprašanji, na osnovi vzorca 908 polnoletnih telefonskih naročnikov



FDV - C/M/M/K, Stališča o korupciji, 2007, N=908

Vir: Komisija za preprečevanje korupcije RS (2008).

Mnenje Centra za raziskavo javnega mnenja pri FDV je, da je eno ključnih vprašanj raziskave pokazalo, da je po mnenju ljudi pojav v Sloveniji dokaj razširjen in da se njegova pojavnost v zadnjih letih, še posebej izrazito v primerjavi z letom poprej, še stopnjuje.

4.3 Sklep o analizi nadzora nad financiranjem političnih strank

Na podlagi zgoraj navedenih dejstev je glede analize sistema nadzora nad financiranjem političnih strank moč zaključiti, da so se zakonski okviri v zvezi z nadzorom financiranja nad političnimi strankami iz leta v leto izboljševali, da se je število zaposlenih na Računskem sodišču prav tako neprestano povečevalo, kar kaže na izboljšanje nadzora. Število opravljenih revizij pa se z leti številno ni zviševalo premo sorazmerno z zviševanjem števila zaposlenih na Računskem sodišču, kar tudi kaže, da se je kvaliteta nadzora povečala. Vendar se kljub vsem prej navedenim izboljšavam percepcija ljudi glede problema korupcije v Sloveniji ni izboljševala, ampak se pojavnost problema stopnjuje, kot izhaja iz ugotovitev Centra za javnomnenjske raziskave pri FDV. Glede na to da ima zaznavnost korupcije v političnih

strankah velik vpliv na splošno percepcijo problema korupcije v družbi, bi lahko zaključili, da ljudje kljub dejstvu, da so se prej navedeni dejavniki nadzora izboljšali, zaznavajo, da se omenjena problematika ne izboljšuje v zadostni meri. Pri analizi strukture političnih strank v parlamentu sem prišel do ugotovitve, da je število strank v državnem zboru dokaj konstantno.

5 Predstavitev institucij sistema nadzora nad finančnim poslovanjem pravnih in fizičnih oseb v Sloveniji

Gospodarska kriminaliteta zelo hitro spreminja svoje pojavne oblike, kar nadzornim institucijam povzroča dodatne težave, ker je potrebno spreminjati in izpopolnjevati same postopke, namenjene odkrivanju in pregonu kaznivih dejanj. V Sloveniji so se pojavile težave pri omejevanju gospodarske kriminalitete v letu 1991, ko je prišlo istočasno do spremembe družbenopolitičnega sistema, hkrati pa je prišlo do osamosvojitve in s tem do potrebe po nastanku novih institucij, namenjenih odkrivanju in pregonu gospodarskega kriminala. Tako so bile po tem, ko je veliko pokazateljem nakazovalo, da je prišlo do velikega oškodovanja družbene lastnine, ustanovljene nove institucije, katere se prav tako ukvarjajo z nadzorom finančnega poslovanja, vsaka iz svojega specifičnega zornega kota oziroma s svojim namenom. Tako so bile poleg reorganizacije Davčnega urada RS ustanovljene še Agencija za trg vrednostnih papirjev, Urad za preprečevanja pranja denarja, Urad za varstvo konkurence, Komisija za preprečevanje korupcije, Urad za nadzor nad igrami na srečo. Od vseh novo ustanovljenih organov nadzora je bilo pričakovano, da bodo specializirani organi imeli večje uspehe pri omejevanju stopnje gospodarske kriminalitete. Vlada RS je leta 1997 sprejela strategijo boja proti gospodarski kriminaliteti, katere predlagatelj je bilo Ministrstvo za notranje zadeve in za katere realizacijo je bilo na načelni ravni zagotovljeno 80.000,00 EUR. Omenjena strategija se ni nikoli začela implementirati (Lamberger 2002). V letu 2003 je Vlada RS sprejela novo strategijo obvladovanja gospodarske kriminalitete, katere cilj je bil zagotoviti boljše sodelovanje med organi, zadolženimi za področje omejevanja gospodarske kriminalitete. V tej strategiji so si za cilj postavili tudi izboljšanje kadrovske strukture v organih, namenjenim preiskovanju gospodarske kriminalitete, ter zvišanje kvalitete njihovega dela z uporabo novih taktik in metod dela (Anžič in Gaber 2003, 468-476). Leta 2007 je bila sprejeta resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2007-2011, katero je sprejel državni zbor Republike Slovenije na seji dne 24. aprila 2007. V njej zakonodajalec opiše, da se zaveda, da je obseg odkrite gospodarske kriminalitete

odvisen od sposobnosti in zmožnosti organov odkrivanja, zakonodaje, pripravljenosti oškodovancev in drugih za prijavljanje kaznivih dejanj, interesov nosilcev oblasti itd. Delež škode, povzročene z gospodarsko kriminaliteto, dosega v povprečju 50-60% vse škode povzročene s kaznivimi dejanji. Pri tem se je zakonodajalec prav tako zavedal, da bo dokončanje lastninjenja družbenega in državnega premoženja, spreminjanje vloge države na gospodarskem področju in začetek delovanja globalnega trga prinesel nove možnosti za razraščanje sodobne gospodarske kriminalitete. Kot vzroke za slabo stanje pri omejevanju gospodarske kriminalitete se navaja veliko števil novoustanovljenih institucij za nadzor gospodarskega poslovanja in velike razpršenosti pooblastil in informacijske blokade med organi. V enotah za preiskovanje gospodarske kriminalitete je izpostavljen problem izredno velike kadrovske fluktuacije in s tem slabšanje kadrovske strukture. Povprečna stopnja fluktuacije gospodarskih kriminalistov je bila v obdobju od 1992 do 1997 12,6%. Leta 1998 je ta znašala 13,3%, leta 1999 16,8%, leta 2000 15% in leta 2001 16,6%. V letu 2006 je zasedenost delovnih mest v enotah za preiskovanje gospodarske kriminalitete 83,8%. Od 167 sistemiziranih delovnih mest je zasedenih 140. Problem se kaže v pomanjkljivih delovnih izkušnjah, saj ima od 140 kriminalistov le 65 kriminalistov pet ali več let delovnih izkušenj na področju preiskovanja gospodarske kriminalitete. Gospodarski kriminalisti se vsako leto usposablajo na dnevih gospodarskih kriminalistov. V obdobju od 2001 do 2006 sta bili letno izvedeni povprečno po dve enodnevni usposabljanji za različno problematiko. Poseben problem je pomanjkanje ekonomskih znanj pri tožilcih in sodnikih, zaradi česar se gospodarskih zadev ne lotevajo radi. Državni zbor tako predlaga naslednje rešitve: izboljšati je potrebno medsebojno koordinacijo med institucijami, katerih delovno področje je gospodarska kriminaliteta. Z zakonodajo je treba zagotoviti ustrezna pooblastila predvsem carinski in davčni službi za učinkovitejše odkrivanje in preiskovanje gospodarske kriminalitete. Na tožilstvih je potrebno vključevati strokovne sodelavce, ki imajo ekonomska znanja, in specializirati delo sodnikov z ustanavljanjem gospodarskih kazenskih oddelkov na večjih sodiščih. Zmanjšati je potrebno kadrovske fluktuacije v policiji in zagotoviti večjo strokovnost. Kot cilje, katere bi z aktivnostmi izvajanja nalog, opredeljenih v resoluciji, si je Državni zbor Republike Slovenije zastavil povečanje medsebojnega sodelovanja pri odkrivanju in sankcioniranju gospodarskih kaznivih dejanj, izboljšanje učinkovitosti odkrivanja, preгона in sankcioniranja gospodarske kriminalitete ter pospešitev kazenskih postopkov. Skladno s temi smernicami je potrebno pripraviti zakonske spremembe za širitev pooblastil za preiskovanje gospodarske kriminalitete na druge nadzorne institucije. Z

dopolnitvijo kazenske zakonodaje pa naj se zagotovijo ustrezna pooblastila carinski in davčni službi (Revija varnost št. 3/2007, priloga reviji).

Sicer je slovensko pravosodje v zadnjih letih deležno številnih kritik zaradi počasnosti in neučinkovitosti. Pri tem tožilci opozarjajo, da so kazenske ovadbe policije pogosto nepopolne in nekakovostne. Tožilstvo prav tako nima garancije, da bo policija sledila njegovim usmeritvam, saj je organizacijsko podrejena Ministrstvu za notranje zadeve. Tako več kot polovica državnih tožilcev ocenjuje, da se kvaliteta odkrivanja in preiskovanja dejanj zaradi uveljavitve navodila oziroma uredbe o sodelovanju policije in tožilstva ni povečala. To izhaja iz skupnega poročila državnega tožilstva iz leta 2006. Podobnega mnenja pa so prav tako policijski preiskovalci, kot to ugotavlja Inštitut za kriminologijo. V zvezi s tem se tako pojavljajo predlogi za uvedbo sodne policije. Le-ta naj bi bila neposredno podrejena državnim tožilcem, ob tem pa se poudarja, da bi s to spremembo policijsko delo pridobilo dokazno vrednost, kar bi še dodatno motiviralo sodne preiskovalce. Tovrstno sodno policijo poznajo tudi nekatere zahodnoevropske države (Španija, Francija, Belgija). Vendar je potrebno poudariti, da sodna policija organizacijsko običajno ni umeščena v državno tožilstvo, temveč spada pod policijo oziroma notranje ministrstvo. Najbolj znana je francoska sodna policija (La police judiciaire). Organizacijsko spada v policijsko hierarhijo, njeno usposabljanje in karierni sistem pa sta ločeni od uniformirane policije. Sodna policija tako izvaja nekatera nujna pooblastila v okviru preliminarne preiskave po uradni dolžnosti, nekatera preko direktnih naptih državnega tožilca, nekatera pa v skladu z direktivami preiskovalnega sodnika, potem ko je uvedena preiskava. V Belgiji imajo prav tako dve ravni policije, in sicer federalno-državno in lokalno. V okviru državne policije deluje generalni direktorat policije, kateri koordinira odzive policije na specifične oblike kriminalitete, med katere sodi tudi gospodarski oziroma finančni kriminal. Tudi tu sodna policija preiskuje kazniva dejanja in zbira dokaze v preliminarni fazi kazenskega postopka po naptih državnega tožilca, kasneje pa v skladu z usmeritvami preiskovalnega sodnika. V nemški praksi pojma sodna policija sicer ne poznajo, čeprav je tudi tam kriminalistična policija podaljšana roka državnega tožilca. V skladu s 163. čl. Zakona o kazenskem postopku namreč državni tožilec formalno vodi in usmerja policijsko preiskavo. Policija lahko le izjemoma izvede posamezne preiskovalne ukrepe tudi brez odredbe, tožilec pa mora dati naknadno soglasje, sicer mora policija z ukrepi takoj prenehati. Seveda pa imajo dokazi, katere zbere policija v predhodnem postopku, na sodišču dokazno vrednost. Policija, ki se ukvarja z odkrivanjem in preiskovanjem hudih kaznivih dejanj, v

nobenem od navedenih sistemov organizacijsko ne sodi pod tožilstvo. Skupna značilnost pa je ta, da državni tožilec vodi in usmerja policijo pri odkrivanju in preiskovanju hudih kaznivih dejanj v okviru predkazenskega postopka tako, da jim odreja različna preiskovalna opravila. Če pa primerjamo slovenske probleme sodelovanja z nemškimi, ugotovimo veliko podobnosti: nezaupanje, skrivanje podatkov s strani policije, ne dovolj jasne usmeritve s strani tožilcev. Če pa je izvor nezadostnega sodelovanja obojestransko nezaupanje, je potrebno najti mehanizme za krepitev tega zaupanja, kar bo pripeljalo do boljših rezultatov (Dvoršek 2007, 95-104).

5.1 Urad za preprečevanje pranja denarja

Urad RS za preprečevanje pranja denarja, v nadaljevanju Urad, je organ v sestavi Ministrstva za finance in je pričel z delovanjem 1. 1. 1995. Urad ima po Zakonu o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (Ur. l. RS, št. 60/07, v nadaljevanju ZPPDFT) določene naloge, ki se nanašajo na **preprečevanje** in **odkrivanje** pranja denarja in financiranja terorizma.

Naloge, ki se nanašajo **na preprečevanje** pranja denarja in financiranja terorizma, so :

- pristojnim organom predlaga spremembe in dopolnitve predpisov, ki se nanašajo na preprečevanje in odkrivanje pranja denarja in financiranja terorizma;
- sodeluje pri sestavi seznama indikatorjev za prepoznavanje strank in transakcij, v zvezi s katerimi obstajajo razlogi za sum pranja denarja ali financiranja terorizma;
- pripravlja in izdaja priporočila ali smernice za enotno izvajanje tega zakona in predpisov, izdanih na njegovi podlagi;
- sodeluje pri strokovnem usposabljanju delavcev organizacij, državnih organov, nosilcev javnih pooblastil, odvetnikov, odvetniških družb in notarjev;
- najmanj enkrat na leto objavi statistične podatke v zvezi s pranjem denarja in financiranjem terorizma;
- na drug primeren način obvešča javnost o pojavnih oblikah pranja denarja in financiranja terorizma.

Urad opravlja tudi določene naloge, ki se nanašajo na **odkrivanje** pranja denarja in financiranje terorizma, in sicer: sprejema, zbira, analizira in posreduje podatke, informacije in dokumentacijo, ki jo pridobi v skladu z določbami tega zakona

Poleg tega ZPPDFT tudi določa, da naj se ukrepi za odkrivanje in preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma izvajajo pred in pri sprejemanju, izročitvi, zamenjavi, hrambi, razpolaganju ali drugem ravnanju z denarjem ali premoženjem (v nadaljnjem besedilu: transakcija) pri bankah, hranilnicah in podružnicah tujih bank, hranilno kreditnih službah, organizacijah, ki opravljajo plačilni promet, pošti, družbah za upravljanje investicijskih skladov ipd.

Ukrepi za odkrivanje in preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma, določeni v ZPPDFT, se izvajajo tudi pri odvetnikih, odvetniških družbah in notarjih. (V ZPPDFT se kot skupen izraz za zgoraj navedene organizacije, odvetnike, odvetniške družbe in notarje uporablja skupni pojem »zavezanec«).

Ukrepi, ki naj jih izvajajo zgoraj naštetih organizacije, se predvsem nanašajo na:

- pregled strank, ki z organizacijo sklepajo poslovno razmerje,
- pregled strank, ki izvajajo transakcije v višini nad 15.000 EUR,
- ugotavljanje dejanskega lastnika stranke,
- vzpostavitev sistema za ugotavljanje tujih politično izpostavljenih oseb,
- sporočanje podatkov Uradu o transakcijah, ki presegajo višino 30.000 EUR,
- sporočanje podatkov Uradu o transakcijah, kadar v zvezi s transakcijo ali stranko obstajajo razlogi za sum pranja denarja ali financiranja terorizma.

Po določilih ZPPDFT morajo zgoraj navedene ukrepe, razen pregleda in sporočanja transakcij nad navedenima zneskoma, izvrševati tudi odvetniki, odvetniške družbe in notarji, kadar za stranko načrtujejo ali izvajajo transakcije.

V ZPPDFT so navedene tudi nekatere splošne omejitve, ki se nanašajo na:

- prepoved uporabe anonimnih produktov,
- prepoved poslovanja z navideznimi bankami,

- osebe, ki opravljajo dejavnost prodaje blaga, ne smejo sprejeti plačila v gotovini, ki presega vrednost 15.000 EUR.

Poleg že navedenih zavezancev po ZPPDFT (organizacije, odvetniki, odvetniške družbe in notarji), ki morajo Uradu sporočiti podatke o sumljivih transakcijah, Urad lahko začne obravnavati zadevo, pri kateri so v zvezi s transakcijo ali določeno osebo podani razlogi za sum pranja denarja ali financiranja terorizma, tudi na obrazloženo pisno pobudo naslednjih organov (1. odstavek 60. člen ZPPDFT):

sodišča, državnega tožilstva, policije, Slovenske obveščevalno-varnostne agencije, Obveščevalno varnostne službe Ministrstva za obrambo, Računskega sodišča, organa, pristojnega za preprečevanje korupcije, Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna in Carinske uprave Republike Slovenije.

Urad lahko prične obravnavati zadeve s področja pranja denarja in financiranja terorizma, kadar se nanašajo na delovanjem nepridobitnih organizacij, njihovih članov ali z njimi povezanih oseb, tudi na podlagi pobud (2. odstavek 60. člena ZPPDFT): inšpektorata, pristojnega za notranje zadeve, in drugih inšpekcijskih organov.

ZPPDFT pa predvideva še druga podjetja in organe, ki morajo pisno obvestiti urad, kadar pri svoji dejavnosti ali izvajanju nadzora ugotovijo dejstva, ki so ali bi lahko bila povezana s pranjem denarja ali financiranjem terorizma, in sicer: na podlagi 74. člena ZPPDFT borze in klirinškodotna družba ter na podlagi 89. člena ZPPDFT, kot so Banka Slovenije, Agencija Republike Slovenije za trg vrednostnih papirjev, Agencija za zavarovalni nadzor, Urad Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo, Davčna uprava Republike Slovenije, Tržni inšpektorat Republike Slovenije, Slovenski inštitut za revizijo, Odvetniška zbornica Slovenije in Notarska zbornica Slovenije.

V primeru da Urad oceni, da so v zvezi s transakcijami ali določenimi osebami, ki so mu jih posredovali zgoraj navedeni zavezanci, državni organi ali podjetja podani razlogi za sum pranja denarja ali financiranja terorizma, lahko od njih in tudi od drugih državnih organov ter organizacij z javnimi pooblastili zahteva podatke, informacije in dokumentacijo, ki je potrebna za odkrivanje pranja denarja in financiranja terorizma. Na podlagi tako zbrane

dokumentacije Urad oceni, ali v zvezi s transakcijami ali določenimi osebami obstajajo utemeljeni razlogi za sum storitve kaznivega dejanja pranja denarja po členu 252 KZ ali financiranja terorističnih dejanj po členu 388a KZ. Glede na oceno lahko Urad zadevo zaključi na tri načine. V primeru, da lahko utemelji razloge za sum storitve navedenih kaznivih dejanj o tem v obliki obvestila o sumljivih transakcijah obvesti policijo in/ali tožilstvo. V primeru, da ugotovi, da so v zvezi s transakcijo ali določeno osebo podani razlogi za sum storitve drugih kaznivih dejanj: kršitev proste odločitve volivcev po 162. členu KZ, sprejemanje podkupnine pri volitvah po 168. členu KZ, goljufije po 217. členu KZ, zloraba zaupanja po 220. členu KZ, organiziranje denarnih verig in nedovoljenih iger na srečo po 234.b členu KZ, preslepitev pri pridobitvi posojila ali ugodnosti po 235. členu KZ, preslepitev pri poslovanju z vrednostnimi papirji po 236. členu KZ, ponareditev ali uničenje poslovnih listin po 240. členu KZ, zatajitev finančnih obveznosti po 254. členu KZ, sprejemanje daril za nezakonito posredovanje po 269. členu KZ, dajanje daril za nezakonito posredovanje po 269.a členu KZ in hudodelsko združevanje po 297. členu KZ in drugih kaznivih dejanj, za katera je v zakonu predpisana kazen zapora petih ali več let, o tem posreduje pisno informacijo pristojnim organom. V primeru, da ne ugotovi nobenih razlogov za sum storitve zgoraj navedenih kaznivih dejanj, zadevo zaključi v UPPD.

5.2 Policija

Pristojnosti policije pri nadzoru nad finančnim poslovanjem opredeljujejo zakon o kazenskem postopku in zakon o policiji, kot procesna zakona, poleg teh dveh zakonov pa še kazenski zakonik, kot materialni zakon, v katerem so navedena nezakonita ravnanja, katera predstavljajo tako zavržna dejanja, da jih je potrebno zakonsko opredeliti kot kazniva dejanja. Zakon o kazenskem postopku tako zahteva, da policija v primeru, da obstajajo razlogi za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, ukrene vse potrebno, da se odkrije storilec in da se raziščejo okoliščine kaznivega dejanja in odkrije storilec. Pri tem je potrebno poudariti, da je značilnost gospodarske kriminalitete ta, da je storilec oziroma osumljenec znan, da pa je potrebno dokazati okoliščine, katere razkrivajo negativni nagib osumljenca oškodovati nekoga, kar v kazenskem pravu imenujemo naklep. Ravno dokazovanje naklepa storilca kaznivega dejanja je bistven element pri dokazovanju gospodarskih kaznivih dejanj. Običajno policija na podlagi navedenih pooblastil opravi zbiranje obvestil in pregleda dokumentacijo,

katero lahko pridobi tudi tako, da poseže v ustavno zagotovljene pravice, da lahko omeji gibanje, za največ 48 ur odvzame nekomu prostost oziroma išče dokaze in indice tako, da opravi hišno preiskavo. Ker je dokazovanje naklepa pri gospodarskem poslovanju zahtevno, predvideva zakon o kazenskem postopku v primeru hujših kaznivih dejanj s področja gospodarske kriminalitete uporabo tako imenovanih prikritih preiskovalnih ukrepov. Mednje tako sodijo sledenje, pregledovanje poštnih pošilk, prisluškovanje elektronskim telekomunikacijam, prisluškovanje v prostoru, ozvočenje oseb z njihovo privolitvijo, uporabo prirejenih listin in tajnih policijskih sodelavcev in delavcev. Vsa navedena pooblastila predstavljajo največji ustavno dovoljeni poseg v ustavne pravice državljana. Vsa dovoljenja za uporabo naštetih metod vključujejo sodni nadzor. Da bi policija pri dokazovanju gospodarskega kriminala lahko uporabila našete metode, mora zadostiti zakonskim kriterijem. Zakon o kazenskem postopku tako zahteva, da je stopnja suma, da se bo oziroma se je zgodilo kaznivo dejanje na stopnji utemeljenih razlogov za sum, da se z drugimi ukrepi ne bi dalo zbrati dovolj dokazov in da je kaznivo dejanje v kazenskem zakoniku opredeljeno kot hujše in je torej zanj zagrožena ustrezno dolga zaporna kazen oziroma je v zakonu o kazenskem zakoniku posebej opredeljeno, da je dovoljeno v teh primerih uporabiti posebne operativne metode in sredstva. Delo policije tako največkrat pomeni nadgradnjo dela davčnega organa, Agencije za trg vrednostnih papirjev, Urada za varstvo konkurence, Urada za preprečevanje pranja denarja, Komisije za preprečevanje korupcije ali drugega nadzornega organa. Pri dokazovanju kaznivih dejanj s področja gospodarske kriminalitete gre v veliki meri za dokazovanje simuliranih pravnih poslov, s katerimi storilci neko podjetje oškodujejo in prekanalizirajo premoženje na drug subjekt z določenim namenom. Ta namen je največkrat ta, da bi sebi ali komu drugemu pridobili protipravno premoženjsko korist. Ravno simulirani pravni posli pa predstavljajo tudi največji vir nezakonitega financiranja političnih strank.

5.3 Tožilstvo

5.3.1 Ustavne in zakonske podlage

Državno tožilstvo deluje na podlagi pravnih podlag, opredeljenih v ustavi in zakonih. Ustava Republike Slovenije (v nadaljevanju URS, Uradni list RS, št. 33/91 s spremembami in dopolnitvami) v 135. členu določa, da državni tožilec vlaga in zastopa kazenske obtožbe in ima druge z zakonom določene pristojnosti ter da ureditev in pristojnosti državnih tožilstev

določa zakon. Organizacijo in splošne pristojnosti državnih tožilstev ureja Zakon o državnem tožilstvu (v nadaljevanju: ZDT, Uradni list RS št. 63/94 s spremembami in dopolnitvami), ki državna tožilstva opredeljuje kot del pravosodja in kot samostojne državne organe, pri katerih državni tožilci opravljajo pregon storilcev kaznivih dejanj in drugih kaznivih ravnanj, za katere je tako določeno z zakonom ter opravljajo druge naloge v skladu z zakonom.

ZDT natančneje ureja splošne pristojnosti in pooblastila državnih tožilcev, pogoje za njihovo imenovanje in postopek imenovanja, napredovanje, premestitve in dodelitve na delo v drug državni organ ter prenehanje funkcije in razrešitev državnega tožilca, dolžnosti državnega tožilca in nezdržljivost funkcije ter pravice državnih tožilcev. Ureja tudi obveščanje, poročanje, navodila in državnotožilski upravni ter strokovni nadzor. ZDT ureja tudi organizacijo državnega tožilstva in vodenje.

V letu 2007 je bil ZDT trikrat spremenjen in dopolnjen z novelami ZDT-D, ZDT-E in ZDT-F. V tej zvezi velja posebej omeniti ustanovitev Specializiranega oddelka znotraj skupine, ki deluje pri VDT RS. Ta novoustanovljeni oddelek (v nadaljevanju Specializirani oddelek) je izključno krajevno in stvarno pristojen za pregon vseh kaznivih dejanj, ki jih storijo uradne osebe, zaposlene v policiji oziroma druge uradne osebe, zaposlene na področju notranjih zadev, v z zakonom določenem pristojnem organu v ministrstvu, pristojnem za obrambo, ki ima pooblastila policije v predkazenskem postopku, in uradne osebe, ki imajo pooblastila policije v predkazenskem postopku, napotene na misijo v tujini. Državni tožilci Specializiranega oddelka so pristojni za pregon teh kaznivih dejanj in za usmerjanje preiskovalcev Specializiranega oddelka in policije glede odkrivanja in preiskovanja teh kaznivih dejanj. Namen Specializiranega oddelka, ki je začel izvrševati svoje pristojnosti, naloge in pooblastila 1. 11. 2007 je zagotoviti neodvisno, nepristransko, pravočasno, pregledno, temeljito in učinkovito preiskovanje teh kaznivih dejanj, še posebej v skladu s pozitivno dolžnostjo države, da sistemsko prepreči, preiskuje in kaznuje posege v prepoved mučenja, nečloveškega in ponižujočega ravnanja ali kaznovanja po 3. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Na podzakonski ravni ureja poslovanje državnih tožilstev Državnotožilski red (v nadaljevanju: DTR, Uradni list RS, št. 109/04 s spremembami in dopolnitvami), ki je bil v letu 2007 noveliran s Spremembami in dopolnitvami DTR, objavljenimi v Uradnem listu RS št. 98/07. Posamezna vprašanja dela natančneje urejajo pravilniki in navodila, odredbe in

odloki, ki jih pristojno Ministrstvo za pravosodje RS in VDT RS tekoče usklajujeta z zakonsko ureditvijo in potrebami učinkovitega dela državnih tožilstev.

V kazenskih postopkih državno tožilstvo deluje na podlagi določb Kazenskega zakonika (v nadaljevanju KZ, Uradni list RS št. 63/94 s spremembami in dopolnitvami), Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja (v nadaljevanju ZOPOKD, Uradni list RS št. 59/99 s spremembami in dopolnitvami) in Zakona o kazenskem postopku (v nadaljevanju ZKP, Uradni list RS, št. 63/94 s spremembami in dopolnitvami). VDT RS je vključeno v pripravo sprememb in dopolnitev teh in drugih zakonov in podzakonskih predpisov, ki urejajo posamezna vprašanja, povezana s kaznivimi ravnanji in kazenskim pregonom. V tem sklopu je tudi v letu 2007 aktivno podpiralo načrtovano prenovo kazenskega postopka, predvsem zaradi zagotovitve učinkovitejšega dela državnih tožilcev v predkazenskem postopku in v okviru kazenske preiskave ter uporabe skrajšanih postopkov, predvsem pri obravnavanju »bagatelne kriminalitete« (Vrhovno državno tožilstvo RS 2009).

5.3.2 Zavrženje ovadb in razlogi za zavračanje pregona

Državna tožilstva so tudi v letu 2007 posebej analizirala razloge, zaradi katerih je (glede na možne zakonske podlage) prišlo do zavrženja kazenske ovadbe. Iz deleža posameznih razlogov je razvidna politika pregona državnega tožilstva, predvsem obseg uporabe načela smotrnosti. Med ovadbe zavržene iz drugih razlogov pa štejejo predvsem ovadbe, ki so zavržene, ker ni bilo zadostne dokazne podlage, ali so obstajale druge ovire za kazenski pregon.

Statistika kaže, da je bilo 16% (v letu pred tem 17%) ovadb zoper polnoletne storilce in 35% (v letu pred tem 30%) zoper mladoletne storilce zavrženih po poravnavanju in odloženem pregonu, kar predstavlja prispevek državnih tožilcev k razbremenitvi sodišč. Zaradi majhnega pomena dejanja je bilo zavrženih 9% (enako kot v letu pred tem) ovadb zoper polnoletne storilce in 15% (v letu pred tem 17%) ovadb zoper mladoletne storilce. Te deleže ocenjujemo kot primerne glede na strukturo in stopnjo nevarnosti obravnavane kriminalitete, pri kateri predvsem na premoženjskem področju prevladuje bagatelna kriminaliteta. Skupno 1992 ovadb zoper polnoletne in mladoletne storilce je bilo zavrženih zaradi umika predloga

oškodovanca. Delež umikov je pri polnoletnih enak kot v letu 2006 (15%), prav tako pri mladoletnih (13%), kar pomeni, da je zaradi spremenjene odločitve oškodovanca v znatnem obsegu postalo nepotrebno celotno predhodno opravljeno delo policije, tožilstva oziroma drugih organov. Število takih primerov utemeljuje pobude državnega tožilstva, ki jih je Vlada RS vključila v predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-I), da se ustrezno preuredi institut predlagalnega delikta. Delež zavrženja iz drugih razlogov (58% zoper polnoletne, 18% zoper mladoletne in **86% zoper pravne osebe**) zajema že opisane primere, v katerih ne gre za opuščanje pregona z uporabo tožilskih pooblastil. V teh primerih **gre za vsebinske razloge, zaradi katerih ni bilo mogoče uspešno nadaljevati postopka (pomanjkanje dokazov, procesne ovire)**. Pri zavrženju ovadb zaradi zastaranja pa je potrebno upoštevati, da razlogi za zastaranje, tudi če so podlaga za odločitev tožilca, praviloma ne nastanejo v tožilskem postopku (Vrhovno državno tožilstvo RS 2009).

5.4 Davčni urad RS

Delovanje davčne uprave Republike Slovenije, ki prav tako sodeluje pri omejevanju in odkrivanju gospodarske kriminalitete na splošno opredeljujeta Zakon o davčnem postopku in Zakon o davčni službi. Davčna uprava tako skrbi za nadzor nad obračunavanjem in plačevanjem neposrednih davkov, katerih pravno podlago predstavljajo: Zakon o dohodnini, Zakon o davku na izplačane plače, Zakon o posebnem davku na določene prejemke, Zakon o davku od dohodka pravnih oseb, Zakon o popisu zalog in dajatvi na presežne zaloge določenih kmetijskih proizvodov, Zakon o prispevkih za socialno varnost, Zakon o ekonomskih conah, Zakon o davku na tonažo, Zakon o davku od dobička od odsvojitve izvedenih finančnih instrumentov. Prav tako pa skrbi za obračunavanje in plačevanje posrednih davkov, katerih pravno podlago predstavljajo: Zakon o davku na dodano vrednost, Zakon o trošarinah, Zakon o davkih na motorna vozila, Zakon o davku na promet nepremičnin, Zakon o davku od iger na srečo, Zakon o davku od prometa zavarovalnih poslov. Prav tako skrbi davčni organ za obdavčitev premoženja, dediščin in daril, za kar predstavlja pravno podlago Zakon o davku na dediščine in darila, Zakon o davku na vodna plovila, Zakon o davkih občanov, Zakon o davku na dobitke pri klasičnih igrah na srečo. Delno pa sodi pod davčno iurisdikcijo tudi zakon o carinski službi in zakon o izvajanju carinskih predpisov Evropske skupnosti (Davčni urad RS 2009).

Davčni organ tako na zgoraj navedeni pravni podlagi skrbi za nadzor nad finančnim poslovanjem s primarnim ciljem nadzora pravilnosti in pravočasnosti obračunavanja in plačevanja davkov, prispevkov, trošarin in drugih dajatev, katere plačujejo fizične ali pravne osebe državi in tako pomenijo vir proračunskih sredstev države. Pri vsebinski kontroli nadzora nad finančnim poslovanjem pa ima davčni organ pooblastila in pristojnost, da pri pravnih osebah izvaja kontrolni in inšpekcijski nadzor. Pri tem lahko zahteva in opravi pregled listinske dokumentacije, katero je davčni zavezanec dolžan posredovati davčnemu organu. V kolikor davčni zavezanec ne posreduje zahtevanih podatkov oziroma listin, lahko davčni organ opre svoje ugotovitve na podatke, pridobljene pri upravnih organih, bankah ali pa naredi oceno davčne osnove in odmeri davek. Vendar je težava omenjenega nadzora, da zgoraj navedena zakonodaja ne omogoča dokazovanja tako imenovanih simuliranih pravnih poslov. Pri teh poslih gre dejansko za to, da obe stranki izjavita, da hočeta skleniti določen pravni posel, v resnici pa tega pravnega posla nočeta skleniti. Obe stranki se pri tem zavedata, da pri tem ne izražata resnične volje. Pod tem simuliranim pravnim poslom stranki navadno skrivata drug pravni posel, prikrit pravni posel, katerega sicer hočeta skleniti, vendar zanj ne izjavita potrebne poslovne volje. Davčni organi pa s svojimi pooblastili zelo težko ugotavljajo in razkrivajo prikrite pravne posle, saj je le-te samo s pregledom listinske dokumentacije in opravljanjem razgovora z davčnimi zavezanci izredno težko. Davčni organ o teh poslih ne vodi ločene statistike, prav tako pa se ne ve, kako veliko je sivo polje teh prikritih pravnih poslov. Ko davčni organ namreč odkrije prikrit pravni posel, pri tem ugotovi, da gre za sum kaznivega dejanja in zadevo odstopi na policijo, sam pa lahko omenjene posle omeji na način, da jih ne upošteva kot poslovno upravičene stroške in tako poveča davčno osnovo zavezancu. Davčni zavezanci tako v tistih primerih, ko jih davčni organ odkrije, le poravnajo večji znesek davščin. Do tu sodi dejanski domet davčnega nadzora, pa še ta se v praksi ne izvršuje dosledno, saj v določenih primerih davčni organ opušča izvedbo davčnega nadzora v primerih, ko vidi, da davčnemu zavezancu ni moč izterjati davčnega dolga, ker nima premoženja. Omenjena problematika se je tako pokazala v ekstremnem porastu tako imenovanih slamnatih družb ali »missing traderjev«, pri katerih se jasno pokaže domet davčnega nadzora in slabosti trenutnega nadzora s strani davčnih organov, kljub temu da imajo v davčnem postopku obrnjeno dokazno breme. Z vidika nadzora nad financiranjem političnih strank tako lahko davčni organ odigra veliko vlogo pri začetnem odkrivanju

nezakonitega financiranja političnih strank, katerega lahko ugotovi pri pregledu davčnih zavezancev.

5.5 Agencija za trg vrednostnih papirjev

Agencija za trg vrednostnih papirjev je pravna oseba javnega prava in je pri opravljanju svojega dela je neodvisna in samostojna. Temeljno poslanstvo je zagotavljanje varnega, preglednega in učinkovitega trga finančnih instrumentov. Z izvajanjem nadzora nad borzoposredniškimi družbami, bankami, ki opravljajo investicijske posle in storitve, družbami za upravljanje, investicijskimi skladi, vzajemnimi pokojninskimi skladi, javnimi družbami, delniškimi družbami, za katere se uporablja Zakon o prevzemih ter opravljanjem drugih regulatornih nalog ustvarja pogoje za učinkovito delovanje trga finančnih instrumentov. Agencija letno poroča Državnemu zboru Republike Slovenije o stanju na trgu finančnih instrumentov in o svojem delu. Sredstva za delo Agencije se zagotavljajo iz taks za odločanje o posamičnih zadevah in nadomestil za opravljanje nadzora. Vlada Republike Slovenije daje soglasje tudi k letnemu obračunu in finančnemu načrtu Agencije. Zakonitost, namembnost ter gospodarno in učinkovito rabo sredstev Agencije nadzira Računsko sodišče Republike Slovenije. Agencija izdaja dovoljenja in opravlja nadzor ter izvršuje druge naloge in pristojnosti, določene z Zakonom o trgu finančnih instrumentov, Zakonom o investicijskih skladih in družbah za upravljanje in Zakonom o prevzemih. Poleg naštetih zakonov določajo naloge Agencije še Zakon o Prvem pokojninskem skladu Republike Slovenije in preoblikovanju pooblaščenih investicijskih družb, Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju in Zakon o nematerializiranih vrednostnih papirjih.

Na podlagi Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma Agencija v okviru svojih pristojnosti kot organ nadzora preverja tudi izvajanje določb tega zakona pri subjektih, ki jih nadzoruje (Agencija za trg vrednostnih papirjev 2009).

5.6 Urad za varstvo konkurence

Pri uveljavljanju in varovanju konkurence ima država pomembno vlogo, ki se odraža tako v pravnih pravilih, ki na uporabniku prijazen način jasno določajo okvire nastopanja na trgu,

preko ustrezno usposobljenih organov, ki jim je poverjena skrb za varstvo konkurence in seveda preko učinkovitega izvajanja pravil v praksi. Povečan obseg povezovalnih procesov je razlog za to, da pretežni del obravnavanih primerov predstavljajo kontrole koncentracij, vendar pa zaradi tega klasične kršitve s področja varstva konkurence, torej zlorabe prevladujočega položaja in predvsem omejevalni sporazumi, ne smejo uiti ustreznemu nadzoru ter hitremu in učinkovitemu ukrepanju, to pa je možno le ob dobrem poznavanju dogajanj na trgu. Povečana vloga ekonomskih analiz v postopkih odločanja, povezovanje z drugimi organi, ki so pristojni za uvajanje in varstvo konkurence, tako v nacionalnem okviru, kakor tudi v različnih oblikah mednarodnega sodelovanja, pomenijo nujen predpogoj za učinkovito delovanje, katerega rezultati se na koncu izkazujejo v korist za potrošnika: v ustreznem razmerju med ceno in kvaliteto blaga ali storitve ter v večji možnosti izbire (<http://www.uvk.gov.si>).

Urad izvaja nadzor nad uporabo določb Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence, spremlja in analizira razmere na trgu, vodi postopke in izdaja odločbe v skladu z zakonom, daje mnenje državnemu zboru in vladi o splošnih vprašanjih iz svoje pristojnosti ter v skladu z Uredbo Sveta o izvajanju pravil konkurence iz členov 81. in 82. Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti vodi postopke o kršitvah določb 81. in 82. člena. Urad presoja domnevne omejevalne sporazume ter domnevne zlorabe prevladujočega položaja. Na podlagi priglasitve opravlja presojo skladnosti koncentracij s pravili konkurence in jih po opravljenem postopku odobri, prepove ali odobri s pogoji (Urad za varstvo konkurence 2009) .

Omenjeni urad prav tako kot druge agencije v svojih postopkih nadzora varstva konkurence lahko odkrije določene nepravilnosti, katere bi lahko pomenile en segment v neki večji celoti, kjer bi lahko šlo za nezakonito financiranje političnih strank oziroma za gospodarsko kriminaliteto. V kazenskem zakoniku je prav tako člen, ki prepoveduje izrabo monopolnega položaja. V takem primeru tako Urad za varstvo konkurence razišče in utemelji na analitični ravni določena dejstva, katera kažejo na omejevanje konkurence, vendar spet do določene meje, saj ima pooblastila, za poseg v ustavno zagotovljene pravice le do neke mere. Učinkovita konkurenca je eden od osnovnih pogojev za normalno delovanje tržnega gospodarstva. Pri tem velja omeniti, da konkurenca ni nekaj, kar se zgodi samo po sebi, temveč je stopnja njene učinkovitosti odvisna tako od udeležencev na trgu, kakor tudi od

tistih, ki oblikujejo ustrezno politiko konkurence ter zagotavljajo njeno varstvo, vse skupaj pa lahko opredelimo kot odraz konkurenčne kulture.

5.7 Banka Slovenije

Banka Slovenije v okviru nadzora bank in hranilnic, skladno z zakonom o banki Slovenije ter drugimi zakonskimi in podzakonskimi akti, ki urejajo bančno poslovanje, ter v skladu s 124. členom Direktive 2006/48/EC obravnava postopke in metodologije, ki jih uporablja Banka Slovenije v okviru nadzora bank in hranilnic.

V skladu z opredelitvami dokumenta GL 03 (Usmeritve o Procesu izvajanja nadzora v okviru drugega stebra - revizija CP03) je proces nadzorniškega pregledovanja in vrednotenja (SREP) kompleksen proces, v katerem nadzorniki preverjajo ter ocenjujejo:

- dejavnike tveganja ter kontrolnega okolja banke,
- proces ocenjevanja ustreznega notranjega kapitala (Internal Capital Adequacy Assessment Process – ICAAP),
- skladnost z minimalnimi standardi Direktive 2006/48/EC in
- razmerje med ustreznim notranjim kapitalom in profilom tveganosti.

Če nadzorniki pri tem ugotovijo pomembne slabosti in pomanjkljivosti, morajo uvesti potrebne ukrepe (<http://www.bsi.si>). Nadzorniki Banke Slovenije prav tako kot druge nadzorne agencije oziroma organi igrajo veliko vlogo pri samem odkritju morebitnih nepravilnosti, ki bi lahko pomenila tudi storitve kaznivih dejanj. Ko pa odkrijejo sume za kaznivo dejanje, pa morajo le-te prijaviti policiji skladno z Zakonom o kazenskem postopku.

5.8 Komisija za preprečevanje korupcije

Splošne naloge Komisije za preprečevanje korupcije lahko razdelimo po več kriterijih: glede na delitev nalog po [Zakonu o preprečevanju korupcije](#), glede na področja dela in glede na organizacijske enote, ki te naloge opravljajo. Naloge so opredeljene v Zakonu o preprečevanju korupcije, konkretizirane pa v [Poslovniku komisije](#) in v Pravilniku o notranji

organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v komisiji za preprečevanje korupcije. Komisija poleg ostalih funkcij, ki obsegajo v glavnem preventivno delovanje, tako nadzira premoženjsko stanje funkcionarjev na podlagi podatkov, ki jih predloži funkcionar na posebnem obrazcu, ki ga po predhodnem soglasju Komisije državnega zbora predpiše Komisija in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. S tem se komisija uvršča med organe, ki skrbijo za nadzor nad financiranjem ljudi, ki so v državi nosilci večjih odgovornosti in s tem bolj izpostavljeni področju, kjer bi lahko prišlo do nezakonitega financiranja političnih strank oziroma gospodarskega kriminala. Podobno kot ostali organi tudi komisija za preprečevanje korupcije v primerih, ko zazna sume nepravilnosti, ki bi lahko bile kazniva dejanja, o tem obvesti policijo, katera nato izvede predkazenski postopek (Komisija za preprečevanje korupcije 2009).

5.9 Sklep o analizi institucij sistema nadzora nad finančnim poslovanjem pravnih in fizičnih oseb v Sloveniji

Na podlagi zgoraj navedenega glede institucij sistema nadzora nad finančnim poslovanjem pravnih in fizičnih oseb v Sloveniji lahko zaključimo, da zakonodaja še ni šla v korak z razvojem podjetništva in novimi načini zlasti finančnega poslovanja ter da obstaja vrsta vrzeli v naši zakonodaji. Pri tem je zlasti očiten primer, da državni tožilec v kazenski procesni zakonodaji nima instrumenta, s katerim bi se z osumljencem za kaznivo dejanje lahko v primeru, da le-ta sodeluje s tožilstvom in pomaga pri razkritju ozadja težjega kaznivega dejanja ali kriminalne združbe, sklenilo dogovor in predlagalo manjšo kazen ali mu nudilo druge ugodnosti v zvezi s sankcijami, povezanimi s kaznivimi dejanji, katerih je osumljen. Prav tako nezaupanje, skrivanje podatkov s strani policije in ne dovolj jasne usmeritve s strani tožilcev kažejo na to, da obstaja nezadostno sodelovanje med policijo in tožilstvom, ker obstaja obojestransko nezaupanje in je potrebno najti mehanizme za krepitev tega zaupanja, kar bo pripeljalo do boljših rezultatov. Prav tako bi lahko zaključili, da v Sloveniji obstaja veliko število nadzorstvenih institucij, ki so ozko specializirane za določene vrste nadzora, nekatere pa poleg klasičnega nadzora hkrati izvršujejo še funkcijo regulatorjev na trgu. Glede na veliko število inštitucij in njihovo specializiranost je potem za pričakovati, da se pojavijo problemi medsebojne usklajenosti, prelaganja odgovornosti in pomanjkanje institucij, ki bi bile sposobna prevzeti vlogo »liderja« in povezati vse te nadzorne funkcije v učinkovit ciljno usmerjen nadzor.

6 Raziskovalni del

6.1 Uvod v analizo

Za analizo vplivanja političnih strank na nadzor nad financiranjem političnih strank, zlasti strukture parlamentarnih strank, sem najprej predstavil strukturo parlamentarnih strank v Sloveniji od 1992-2008. Nato so predstavljene ugotovitve intervjujev s predstavniki institucij nadzora nad financiranjem političnih strank in nadzorom finančnega poslovanja fizičnih in pravnih oseb v Sloveniji z namenom prikazati dejansko stanje nadzora nad financiranjem političnih strank. Pri tem je pri nadzoru nad financiranjem političnih strank poleg tega, da je pomemben neposreden nadzor nad financiranjem političnih strank, prav tako pomemben tudi posreden nadzor nad financiranjem političnih strank, katerega pa je moč izvrševati z nadzorom nad financiranjem vseh poslovnih subjektov, saj lahko prikrito financiranje strank poteka povsem mimo formalnih računov političnih strank. Ker pa menim, da je za boljšo analizo potrebno analizirati tudi konkretne razloge za kvaliteto nadzora nad finančnim poslovanjem, sem opravil tudi analizo štirih primerov gospodarskega kriminala v Sloveniji, da bi lahko čim bolj konkretno prikazal dejansko stanje kvalitete nadzora.

6.2 Struktura parlamentarnih strank v RS od 1992-2008 (vir – Republiška volilna komisija, www.dvk.gov.si)

Da bi lahko analizirali vpliv števila strank oziroma drugih dejavnikov vplivanja na nadzor nad finančnim poslovanjem in financiranjem strank, je potrebno prikazati strukture političnih strank v Državnem zboru skozi obdobje od leta 1992 do 2008.

Stranke v Državnem zboru leta 1992:

- DS - Demokratska stranka
- SKD - Slovenski krščanski demokrati
- ZS - Zeleni Slovenije
- LDS - Liberalna demokratska stranka
- SLS - Slovenska ljudska stranka

- SNS - Slovenska nacionalna stranka
- SDSS - Socialdemokratska stranka Slovenije
- ZD_SDP - Združena lista

Stranke v Državnem zboru leta 1996:

- LDS – Liberalna demokracija Sloveniji
- SLS – Slovenska ljudska stranka
- SDS – Socialdemokratska stranka
- SKD – Slovenski krščanski demokrati
- ZL – Združena lista
- DeSUS – Demokratična stranka upokojencev Slovenije
- SNS – Slovenska nacionalna stranka

Stranke v Državnem zboru leta 2000:

- LDS – Liberalna demokracija Slovenije
- SDS – Socialdemokratska stranka
- ZLSD – Združena lista socialnih demokratov
- SLS + SKD – Slovenska ljudska stranka
- NSi – Nova Slovenija – krščanska ljudska stranka
- SMS – Stranka mladih Slovenije
- SNS – Slovenska nacionalna stranka
- DeSUS - Demokratična stranka upokojencev Slovenije

Stranke v Državnem zboru leta 2004:

- SDS – Slovenska demokratska stranka
- LDS – Liberalna demokracija Slovenije
- ZLSD – Združena lista socialnih demokratov
- NSi – Nova Slovenija – krščanska ljudska stranka
- SLS – Slovenska ljudska stranka

- SNS – Slovenska nacionalna stranka
- DeSUS - Demokratična stranka upokojencev Slovenije

Stranke v Državnem zboru leta 2008:

- SD – Socialni demokrati
- SDS – Slovenska demokratska stranka
- ZARES – Nova politika
- DeSUS - Demokratična stranka upokojencev Slovenije
- SNS – Slovenska nacionalna stranka
- SLS – Slovenska ljudska stranka
- LDS – Liberalna demokracija Slovenije

6.3 Povzetek intervjujev

Pri izvedbi družboslovnih intervjujev za potrebe diplomske naloge sem imel ob iskanju relevantnih oseb kar nekaj težav zaradi zavrnitve tematsko relevantnih oseb, in sicer predstavnikov strank, tako da žal nisem uspel opraviti intervjuja s predstavnikom političnih strank.

Uspelo pa mi je opraviti intervju s predstavnico računskega sodišča Cito Salej. V razgovoru sem prišel do ugotovitve, da so se materialni okviri za delovanje nadzora iz leta v leto izboljševali, saj se je zakonodaja neprestano izboljševala, pri tem pa je potrebno poudariti, da so bili upoštevani tudi predlogi za spremembo zakonodaje podani s strani Računske sodišča. Prav tako so se izboljševali materialni pogoji za delo Računskega sodišča. Tudi mnenje intervjuvanke je bilo, da se je kvaliteta nadzora nad financiranjem političnih strank izboljševala. Vendar pa sem vseeno prišel do ugotovitve, da Računsko sodišče nadzira samo financiranje volilne in referendumskih kampanj ne pa tudi financiranja samih strank, saj ni še nikoli opravilo inšpekcijskega pregleda v katerikoli politični stranki.

Opravil sem tudi razgovor s predstavnico Ministrstva za finance - vodjo proračunske inšpekcije Olgo Mršek, pri čemer sem prišel do ugotovitve, da čeprav je v Zakonu o političnih strankah Ministrstvo za finance predvideno kot organ, ki naj bi nadziral financiranje političnih

strank, ministrstvo znotraj nima nobenega organa, ki bi imelo pristojnost pregledati financiranje političnih strank, razen v delu, ki se nanaša financiranja iz proračuna.

Prav tako sem prišel do ugotovitve, da Ministrstvo za finance RS nikoli ni opravilo nadzora nad financiranjem katerekoli stranke. Zanimiva je tudi ugotovitev, da ko je proračunska inšpekcija zaznala svojo nepristojnost za nadzor in predlagala spremembe pri ministru za finance, le-ta ni odreagirjal in predlagal sprememb relevantnih zakonov.

Prav tako sem opravil intervju na Vrhovnem državnem tožilstvu Republike Slovenije, kjer mi je odgovore na zastavljena vprašanja posredovala vrhovna državna tožilka ga. Barbara Brezigar. Pri tem sem prišel do ugotovitev, da tožilstvo ne vodi ločene statistike za gospodarsko kriminaliteto, ampak ima kazniva dejanja razdeljena v skupine iz posameznih poročil. Prav tako sem ugotovil, da so na državnem tožilstvu kaznivo dejanje pranja denarja prvič začeli spremljati v Skupnem poročilu o delu državnih tožilstev za leto 2000. Tako iz letnih poročil izhaja naslednjo število prejetih ovadb po letih:

- 2000: državna tožilstva so prejela kazenske ovadbe zoper 16 oseb,
- 2001: državna tožilstva so prejela kazenske ovadbe zoper 23 oseb, v tem letu sta bili izrečeni dve (nepravnomočni) obsodilni sodbi,
- 2002: državna tožilstva so prejela kazenske ovadbe zoper 37 oseb, v tem letu je bila izrečena 1 (nepravnomočna) obsodilna sodba,
- 2003: državna tožilstva so prejela kazenske ovadbe zoper 14 oseb, v tem letu je bila izrečna 1 (nepravnomočna) obsodila sodba,
- 2004: državna tožilstva so prejela kazenske ovadbe zoper 7 oseb.

Prav tako sem ugotovil, da tožilstvo ne vodi posebne evidence, v koliko primerih, v obdobju od osamosvojitve do konca leta 2008, so bile za dokazovanje kaznivih dejanj s področja gospodarske kriminalitete uporabljene posebne metode in ukrepi (brez ukrepa po 156 čl. ZKP). Ugotovil sem tudi, da v skladu s slovensko zakonodajo največji poseg v ustavno zavarovane človekove pravice predstavljajo tako imenovani prikriti preiskovalni ukrepi, ki so urejeni v 149.a – 156.a členu Zakona o kazenskem postopku (ZKP). Intenzivnost posega v človekove pravice je pri posameznih prikritih ukrepih različna. Razbrati jo je možno iz tega, kdo lahko odredi ukrep, kakšni so pogoji za odreditev ukrepa, za katera kazniva dejanja se lahko odredi, kako dolgo lahko posamezen ukrep taja ... Po teh kriterijih je najbolj intenziven poseg v človekove pravice ukrep iz 151. člena ZKP – prisluškovanje in opazovanje v tujem

stanovanju ali drugih tujih prostorih, z uporabo tehničnih sredstev za dokumentiranje in po potrebi s tajnim vstopom v te prostore. Podatka o tem, kolikokrat je bil ta ukrep porabljen pri dokazovanju kaznivih dejanj gospodarske kriminalitete, tožilstva nimajo. V zvezi z vprašanjem, ali je tožilstvo mnenja, da bi v primeru uvedbe »pravosodne policije«, katero bi v predkazenskem postopku popolnoma samostojno usmerjalo tožilstvo in bi bila organizacijsko vključena v tožilstvo, bilo lažje usmerjati operativno delo v predkazenskem postopku in kako bi to vplivalo na kvaliteto kazenskih zadev, sem ugotovil, da imajo različni pravni teoretiki in praktiki o tem vprašaju različna stališča. Pri tem tožilstvo meni, da gre za velik projekt spremembe procesne zakonodaje, ki bo morda v prihodnosti prinesla takšne rešitve, kot je uvedba sodne policije ali podobne institucije. V zvezi s temo, kakšno je znanje tožilcev o ekonomskih vsebinah (gospodarskem poslovanju ipd.), ali so tožilci specializirani za posamična kazniva dejanja s tega področja, koliko je imelo tožilstvo izobraževanja s tematikami s področja ekonomskih ved ter kaj konkretno so te tematike zajemale, so na tožilstvu mnenja, da državni tožilci v zadostnem obsegu razpolagajo z znanjem, ki je potrebno za obravnavanje tovrstnih kaznivih dejanj. Od spremembe družbenega sistema, ki je prinesel povsem drugačno obliko lastnine, nove statusne oblike gospodarskih subjektov in novo zakonodajo, so se državni tožilci vseskozi izobraževali na področju gospodarske kriminalitete. Izobraževanje se je še poglobilo z ustanovitvijo Strokovnega centra pri Vrhovnem državnem tožilstvu RS, ki med drugim pripravlja in izvaja izobraževanje državnih tožilcev ter jim zagotavlja potrebno strokovno pomoč s področja davčne, finančne, računovodske in drugih strok. V zadnjem času se izobraževanje storilcev vse bolj usmerja prav na pregon gospodarskega kriminala, konkretno na finančno poslovanje gospodarskih subjektov, davke, carinske dajatve, računovodstvo, zlorabe notranjih informacij. Na nekaterih večjih tožilstvih so državni tožilci razporejeni v posebne oddelke za obravnavanje kaznivih dejanj s področja gospodarske kriminalitete ali pa obstajajo tožilci, ki so specializirani za to področje. Vzpostavljene so tudi mreže za sodelovanje s pristojnimi organi (davčni in carinski organi, Računsko sodišče in podobno). V zvezi z vprašanjem, ali je tožilstvo zakonodajalcu (posredno ali neposredno) predlagalo kakšne spremembe kazenske procesne zakonodaje, katerih cilj je bil zakonsko dovoliti »prikrito« ustanovitev pravne osebe z namenom dokazovanja kaznivega dejanja (kot je to urejeno v primeru tajnega policijskega delovanja) ter ali bi omenjena sprememba prinesla boljše rezultate pri dokazovanju kaznivih dejanj, je bilo ugotovljeno, da se na Vrhovnem državnem tožilstvu ukvarjamo tudi s preučevanjem zakonskih sprememb in s tem v zvezi pripravljajo pobude za zakonske rešitve, ki naj bi

prinesle boljše rezultate pri odkrivanju in preganjanju storilcev kaznivih dejanj. Pregled vseh stališč in pobud mi žal niso posredovali iz razloga, ker za to trenutno nimajo kadrovskih možnosti. V zvezi z obravnavo primera kaznivega dejanja, ki je kakorkoli povezan z nezakonitim financiranjem političnih strank, so iz tožilstva sporočili, da tega podatka na Vrhovnem državnem tožilstvu RS nimajo. V zvezi z vprašanjem, v koliko primerih tožilstvo pri dokazovanju kaznivih dejanj s področja gospodarske kriminalitete na sodišču uporablja izvedenska mnenja, je tožilstvo odgovorilo, da evidence o tem ne vodijo. Tožilstvo je prav tako mnenja, da je sedanja organizacija tožilstva ustrezna v boju zoper resnejše oblike gospodarske kriminalitete. Prav tako je tožilstvo mnenja, da sedanja procesna kazenska zakonodaja daje ustrezno podlago za pripravo kvalitetne obtožnice oz. obtožnega predloga ter da sedanja procesna zakonodaja omogoča odkrivanje in pregon storilcev kaznivih dejanj, ki posedujejo večjo ekonomsko ali politično moč. Na vprašanje, kaj je razlog, da v predkazenskem postopku za uspešno dokazovanje kaznivih dejanj preiskovalcem ni dana možnost uporabe tajnih policijskih metod na način, da bi le-ti pod določenimi pogoji ustanovili pravno osebo, ki bi bila nato v pomoč pri zagotavljanju dokazov, me je tožilstvo usmerilo na zakonodajalca in tega ni komentiralo. V zvezi z vprašanjem, ali je v Sloveniji zagotovljen nadzor nad financiranjem političnih strank tudi s kazenskopravnega vidika ter koliko primerov nezakonitega financiranja političnih strank je bilo v Sloveniji že obravnavanih, je bilo ugotovljeno, da posebne kazenskopravne določbe, ki bi urejala prav to področje v našem Kazenskem zakoniku ni, vendar je tovrstna ravnanja možno preganjati v okviru drugih kaznivih dejanj. Podatkov o številu obravnavanih primerov nezakonitega financiranja strank pa tožilstvo nima. V zvezi s pridobivanjem podatkov o finančnem poslovanju pravnih in fizičnih oseb, državljanov RS v vseh državah EU je tožilstvo mnenja, da je omenjene podatke možno pridobiti v okviru mednarodne pravne pomoči. To področje ureja več mednarodnih aktov, med katerimi je najbolj aktualna v Sloveniji ratificirana Konvencija o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije (Ur. l. RS št. 49/2005).

Prav tako sem opravil intervju s predstavnikom Urada za preprečevanje pranja denarja (v nadaljevanju Urad) Leom Pongračičem in ugotovil, da so Uradu za preprečevanje pranja denarja zavezanci, pobudniki in drugi v letih 2007 in 2008 skupaj posredovali sume o pranju denarja v 440 (192+248) zadevah, Urad pa je v istem obdobju pristojnim organom posredoval

133 (70+63) zadev, v katerih je ugotovil razloge za sum storitve kaznivega dejanja pranja denarja.

Glede pobud za spremembo zakonodaje je Urad je podal več pripomb na Kazenski zakon. Pripombe pa so se nanašale na opredelitev kaznivega dejanja pranja denarja in so bile upoštevane. Urad je podal pripombe tudi na vrsto drugih zakonov, ki posredno vplivajo na področje pranja denarja npr. Zakon o osebni izkaznici in Zakon o plačilnih storitvah in sistemih. Ugotovil sem tudi, da Urad zaenkrat še ni preiskoval primera, za katerega se je kasneje izkazalo, da gre za sum kaznivega dejanja, ki je kakorkoli povezan z nezakonitim financiranjem političnih strank. Prav tako so na Uradu mnenja, da je sedanja organizacija organov odkrivanja kaznivih dejanj pranja denarja ustrezna in da je prav tako ustrezna tudi procesna kazenska zakonodaja v zvezi z dokazovanjem kaznivih dejanj pranja denarja.

Glede primernosti zakonodaje kot podlage za neodvisno delovanje preiskovalcev so na Uradu mnenja, da je osnovni zakonodajni okvir zadovoljiv. Pri morebitnih spremembah zakonodaje pa bi bilo potrebno upoštevati specifičnosti pri preiskovanju in pregonu kaznivih dejanj s področja gospodarske kriminalitete. Pri teh spremembah je predvsem potrebno zakonsko urediti medsebojno sodelovanje različnih državnih organov v predkazenskem postopku. Takšno sodelovanje, vodeno s strani tožilstva, pa bi verjetno precej pripomoglo tudi k neodvisnosti preiskovalcev.

Glede pridobivanja finančnih podatkov o poslovanju je bilo ugotovljeno, da jih je načeloma moč pridobiti od vseh držav EU. Načinov, kako se lahko ti podatki pridobijo in pod katerimi pogoji, pa je veliko. Eden od načinov je v direktni izmenjavi podatkov med FIU. V tem primeru je pogoj ta, da se podatki zbirajo in bodo po soglasju uporabljeni samo za preiskovanje kaznivega dejanja pranja denarja in predhodnega kaznivega dejanja. Uradu podobne organizacije po svetu - Financial investigation unit (FIU) običajno nimajo pristojnosti, da bi dovolile uporabo posredovanih podatkov kot dokaz na sodišču. Tak način izmenjave običajno poteka med »administrativnimi« FIU, ki navadno dostopajo do finančnih podatkov brez odredb sodišč. V državah, kjer imajo »preiskovalne« FIU, se ti finančni podatki običajno pridobivajo na podlagi odredb sodišč. V takem primeru pride v poštev pridobivanje podatkov preko EUROJUST-a (mednarodne tožilske organizacije), v kateri je

vsaj po en predstavnik vsake države članice ali na podlagi Konvencij SE 141 ali SE 198. Prav tako so na Uradu mnenja, da je sistem pridobivanja podatkov učinkovit.

6.4 Analiza štirih primerov gospodarskega kriminala, v katerih sploh ni bila uvedena sodna preiskava

Pri Vrhovnem državnem tožilstvu so mi na podlagi 69.a čl. Zakona o državnem tožilstvu dovolili vpogled v štiri spise, kjer je policija podala ovadbo zoper znane storilce in kjer je bila policija mnenja, da obstaja utemeljen sum, da je znani storilec storil kaznivo dejanje. Pri tem je šlo za kazniva dejanja zlorabe položaja po 244 čl. ZKP in pa za eno kaznivo dejanje goljufije po 217. čl. KZ. Pri vseh primerih je bilo morebitno oškodovanje izjemno veliko in je torej predstavljalo veliko protipravno premoženjsko korist. Med preučevanimi primeri je tudi en primer tako imenovanih menagerskih odkupov. Pri preučitvi razlogov za zavrženje sem prišel do naslednjih ugotovitev:

- V Sloveniji ni bil kazensko odgovoren nihče od odgovornih v upravi neke pravne osebe, čeprav v pogodbi, katero je pravna oseba ponudila drugim strankam v podpis, ni bilo vsebovanih bistvenih določil, katere predpisuje za to področni zakon in obligacijski zakonik, ter je navedbe o nepravilnostih potrdil in ugotovil v predkazenskem postopku angažiran strokovnjak stroke s področja, na katerega se je nanašal primer. Prav tako je za premoženjske pravice, ki si jih je družba protipravno prilastila po odločbi ustavnega sodišča, ustavno sodišče predhodno ugotovilo, da ji ne pripadajo in niso njena last. Pri tem ravnanju je tako pravna oseba pridobila enormno premoženjsko korist, ki je bila nato vrnjena oškodovancev, na način, da je zakonodajalec spremenil zakon.
- V Sloveniji ni bil kazensko odgovoren nihče od odgovornih v vodstvu pravne osebe, čeprav so le-ti kupili delnice neke druge družbe v povprečju po več kot 5-kratniku cene (hkrati so tudi kupili pravico, da bodo lahko le-te delnice kupili kasneje po več kot 10-kratniku sedanje cene), za katero so prodajalci tri mesece prej nakupili delnice in pri čemer se pogoji na trgu za omenjeno podjetje niso v ničemer spremenili. Pri tem je bilo dokazano, da so bili odgovorni v pravni osebi, ki naj bi nakup izvedla, seznanjeni s ceno, po kateri so tri mesece prej sedanji prodajalci kupili delnice .
- V Sloveniji ni bil kazensko odgovoren nihče od odgovornih oseb v vodstvu pravne osebe, čeprav je direktor pravne osebe X najprej odkupil delnice družbe X, katere

direktor je bil, v sklad lastnih delnic za cca. 25% celotne emisije (v nasprotju za zakonom o gospodarskih družbah), nato pa je te iste delnice takoj prodal družbi Y, katere družbenik je sam. V prodaji delnic družbi Y ni dosegel nobenega dobička. Je pa v kupoprodajni pogodbi navedel, da bo podjetje Y lahko kupnino plačalo po preteku enega leta od sklenitve pogodbe. V tem času je lahko prosto razpolagal z navedenimi delnicami in uveljavljal pravice, katere lastništvo mu delnic prinaša (dividenda in glasovalna pravice). Po preteku enega leta je nato sklenil aneks k omenjeni pogodbi, s čimer je podaljšal rok plačila za navedeno kupnino še za eno leto. Isti manever je nato ponovil še po preteku dveletnega roka za plačilo kupnine, tako da je dejansko plačal kupnino brez obresti šele tri leta po tem, ko je sklenil pogodbo in postal lastnik navedenega deleža delniške družbe.

- V Sloveniji ni bil kazensko odgovoren nihče od odgovornih iz družbe, ko so vodilni managerji delniške družbe odkupili večji delež delnic družbe (nad 20%), ki so jo zastopali, pri tem pa predhodno niso seznanili delničarjev na skupščini o razlogih za pridobitev lastnih delnic in niso pridobili soglasja skupščine delničarjev, kot to zahteva Zakon o gospodarskih družbah. Za nakup lastnih delnic pa so izdali obveznice v izjemno visokem znesku, katere je odkupila banka v večinski državni lasti in s čimer so tako financirali nakup lastnih delnic. Pri tem je prišlo s strani sodišča do ustavitve preiskave z obrazložitvijo, da stroškov družbe, ki so nastali z nakupom lastnih delnic, ni mogoče enačiti s škodo. Pri tem sem tudi ugotovil, da so si mnenja stalnih sodnih izvedencev ekonomske in pravne stroke, ki so bili angažirani s strani obeh v spor vpletenih strani (tožilstva in osumljencev), nasprotovala. Ko je nato prišlo do umika lastnih delnic, je management, ki je imel prej največje deleže (vendar pod 25 % celotnega kapitala družbe), postal večinski lastnik družbe in jo je v celoti obvladoval.

7 Zaključek

Pri primerjavi tako zbranih podatkov in mojih izsledkov je tako moč zaključiti, da so se zakonski okviri v zvezi z nadzorom financiranja nad političnimi strankami iz leta v leto izboljševali, da se je število zaposlenih na računskem sodišču prav tako neprestano povečevalo, kar torej tudi kaže na izboljšanje nadzora. Število opravljenih revizij pa se z leti številno ni zviševalo premosorazmerno z zviševanjem števila zaposlenih na računskem sodišču, kar tudi kaže, da se je kvaliteta nadzora povečala. Vendar se kljub vsem prej

navedenim izboljšavam percepcija ljudi glede problema korupcije v Sloveniji ni izboljševala, ampak se pojavnost problema stopnjuje, kot izhaja iz ugotovitev Centra za javnomnenjske raziskave pri FDV. Glede na to, da ima zaznavnost korupcije v političnih strankah velik vpliv na splošno percepcijo problema korupcije v družbi, bi lahko zaključili, da ljudje kljub dejstvom, da so se prej navedeni dejavniki nadzora izboljšali, zaznavajo, da se omenjena problematika ne izboljšuje v zadostni meri. Pri analizi strukture političnih strank v parlamentu sem prišel do ugotovitve, da je število strank v državnem zboru dokaj konstantno.

Ugotovil sem tudi, da se je nadzor nad financiranjem političnih strank izboljševal skozi analizirano obdobje, število političnih strank v parlamentu pa je ostajalo dokaj konstantno. Iz navedenega pa je mogoče zaključiti, da se je nadzor izboljševal hkrati, ko je ostajala struktura državnega zbora dokaj stalna. Iz zgoraj navedenih dejstev je moč ugotoviti, da se tudi pri nas potrjuje teza, da se zaradi nezadostnega nadzora krepijo parlamentarne skupine. Pri tem bi se lahko primerjali s primerov krepitev strukture parlamentarnih skupin s korupcijo v Angliji in krepitev volilnih komitejev v ZDA, ker je korupcija omogočila vzpostavitev materialne podlage strank za njihovo dolgotrajnejše preživetje

Za Slovenijo bi lahko rekli, da se večina strank, ki so dalj časa prisotne na političnem prizorišču, nahaja v zrelosti fazi (sistem interesov), kjer je eden najpomembnejših ciljev preživetje stranke. Tako je po mojem mnenju tudi v Sloveniji opaziti trende po čim večji finančni avtonomiji političnih strank, z nekaterimi izjemami (LDS). Glede internega in eksternega nastanka strank bi lahko zaključili, da je večina strank nastala na eksterni način, pri tem pa gre izpostaviti veliko vlogo sponzorskih ustanov na obnašanje političnih strank. Glede na to, da se po mojem mnenju krepi struktura parlamentarnih skupin, pa je logično pričakovati, da problemi korupcije niso zanemarljivi.

Glede Barnettove teze, ki se opira na O Conerjevo teorijo in govori o tem, da nosilci ekonomske moči sicer ne poskušajo posredno ali neposredno upravljati s kaznovalnim aparatom in poskrbeti za pasivnost, ker bi s tem oslabili delovanje gospodarstva, vendar vlada v nezadostni meri skrbi za zagotavljanje pogojev za boj proti nepravilnostim v podjetjih, saj je funkcija kapitalistične države dopustiti in pospeševati akumulacijo kapitala v zasebnih rokah in le to ideološko opravičevati in da le to doseže na način, da imajo organi pregona omejena proračunska sredstva, hkrati pa se od njih zaradi uporabe metod uspešnosti zahteva visoka

stopnja obsodilnih sodb, kar pa le-ti dosegajo s preganjanjem klasičnih in lažjih oblik kaznivih dejanj, lahko zaključimo, da za Slovenijo v prvem delu, kjer govori o vplivu na kaznovalni aparat, ne drži, v drugem delu kjer je govora o omejevanju proračunskih sredstev pa drži.

Slovenija je namreč država v tranziciji, kjer sta se hkrati zgodila dva prehoda, in sicer prehod iz sistema socialističnega samoupravljanja v demokracijo in tržno gospodarstvo ter prehod iz skupne države Jugoslavije v samostojno državo Slovenijo. Ta tranzicija je imela za posledico nepripravljen in nepostavljen državni aparat, ki bi se lahko kosal z gospodarskim kriminalom, saj je nov način gospodarjenja terjal postavitev novih nadzornih institucij kot tudi usposabljanje in reorganizacijo organov odkrivanja in pregona. Vse to se kaže v relativni neučinkovitosti državnega aparata v spopadu z gospodarskim kriminalom. Pri tem je potrebno ugotoviti, da je državni aparat slab tudi zaradi tega, ker dejansko v nasprotju z Barnettovo tezo v Sloveniji nosilci ekonomske moči poskušajo posredno ali neposredno vplivati na kaznovalni aparat in poskrbijo za pasivnost skozi kriminalno in kaznovalno politiko in nezadostno kadrovske popolnjenost organov odkrivanja in pregona. Poleg tega pa želi država dopustiti in pospeševati akumulacijo kapitala v zasebnih rokah in opravičevati akumulacijo kapitala ter s tem delovanje gospodarstva. Na delovanje slovenske pravne države ima torej velik vpliv razmah korporativizma, kar terja veliko sklepanja različnih koalicij in je pod vplivom posebnega tipa politike, zaradi katerega pravzaprav trpi ugled koncepta pravne države, saj je zaradi naše maloštevilnosti težko pričakovati veliko stopnjo medsebojne neodvisnosti akterjev gospodarske in politične moči. Pri tem je potrebno izpostaviti, da prevelika konsenzualnost in delno slaba zakonodaja in predvsem pomanjkanje konkurence na vseh področjih družbenega in ekonomskega delovanja vodi v to, da se ljudje ne zavedajo, da imajo sami neko vlogo. Vse to pa je rezultiralo v nastanku korporativno-konsenzualnega tipa obnašanja, katerega je potrebno popraviti z aktiviranjem koncepta pravne države. Glede na zgoraj ugotovljeno tako menim, da v danem trenutku finančne nadzorne institucije ne dajejo zadovoljivega okvira za delovanje trga in funkcioniranja pravne države z namenom zagotavljanja predvidljivosti za nemoteno delovanje liberalističnega tipa ekonomske ureditve, ter se tako postavljena hipoteza ni potrdila.

Glede rešitev se tako pojavljata dve opciji.

Prva govori o tem, da je potrebno aktivno spreminjanje državnega aparata na področju zagotavljanja delovanja koncepta pravne države zlasti nadzora nad finančnim poslovanjem.

Slednje bi lahko dosegli z:

- organom pregona in nadzorovanja nameniti več sredstev in omejiti zunanje pritiske na njihovo delo in poskrbeti za pravno in strokovno boljše usposobljene uslužbence nadzornih institucij in organov odkrivanja in pregona;
- reorganizacija organov odkrivanja in pregona (V Sloveniji je potrebno ponovno vzpostaviti kriminalistično policijo kot samostojen organ, ki naj bo čim bolj samostojen organizacijsko pa neposredno podrejen vladi ali pa v sestavi tožilstva kot neke vrste pravosodna policija);
- vzpostaviti vzvode za večji nadzor civilne družbe nad odločitvami tožilstva s tem, da bi postali nekateri podatki o zavrženih ovadbah javno dostopni;
- izboljšati načine zasega protipravne premoženjske koristi in za lažje delikte namesto zapornih kazni uvesti visoke denarne kazni;
- namestiti nadzorne agente v gospodarskih subjektih, katere stroške bi nosil gospodarski subjekt in kateri bi bili podvrženi periodični rotaciji;
- selektivna nacionalizacija določenih strateško pomembnih industrijskih panog;
- vpeljavo centralnega organa pod pokroviteljstvom države, kateri bi skrbel za plačilni promet ter hkrati izvajal kontrolo in nadzor nad poslovanjem (Slovenija je že imela Agencijo za plačilni promet, nadziranje in informiranje, katera je zaradi interesa kapitalistov izgubila).

Pojavlja pa se vprašanje, ali je torej država s pomočjo koncepta pravne države sposobna zagotoviti določeno stopnjo pravne varnosti in predvidljivosti za nemoteno delovanje liberalističnega tipa ekonomske ureditve. Če je torej država sposobna zagotoviti take pogoje, bi lahko zavrgli neoliberalistična prizadevanja za deregulacijo, katera so koristila zlasti velikim ameriškim podjetjem, tako da so le-ta svoje tvegane finančne produkte prodajala širom po svetu in s tem drugimi povzročala velikansko škodo, in bi država uvedla močno regulativo na finančnih trgih.

Druga opcija tako govori o tem, da sedanji koncept pravne države hkrati z neoliberalni konceptom gospodarjenja nista rešitev. Pristaši slednje opcije trdijo, da je prav nedelovanje koncepta pravne države vzrok za sedanjo krizo, saj naj bi prav nezmožnost nadziranja zakonitosti finančnega poslovanja v ZDA bila vzrok za sedanjo krizo. Svetovna gospodarska kriza naj bi bila namreč posledica propada velikih investicijskih bank v ZDA. Tako se je zgodil bankrot družbe Lehman Brothers Holdings kot največji bankrot v zgodovini ZDA v višini 691.000.000.000 USD, zgodila se je uvedba prisilne uprave s strani Federal Housing Finance Agency v hipotekarnih bankah Fannie Mae in Freddie Mac in velik poseg države z državno pomočjo v vsa večja ameriška podjetja, propad Madoffovega investicijskega sklada, kjer je bilo ugotovljeno za 65 bilijonov premoženja v delnicah fiktivnega. Poleg vsega navedenega je splošno znano dejstvo, da vse multinacionalke s pomočjo transfernih cen transferirajo dobiček v ciljne države po njihovem izboru (navadno z najnižjo obdavčitvijo) in s tem same vzpostavljajo v multinacionalkah nelegitimne centre moči. Na to kaže tudi želja voditeljev EU in pa voditelji skupine G20, ki so na letošnjem aprilskem vrhu v Londonu sprejeli sklep, da bodo nesodelujoče davčne oaze deležne strogih sankcij. Vendar je ta sklep ostal na načelni ravni in konkretne sankcije še niso bile sprejete. Podobne težave se kažejo tudi v praksi pridobivanja podatkov o prometu na računih pri bankah. Iz podatkov in informacij, pridobljenih pri UPPD, sicer lahko sklepamo, da se lahko pridobijo podatki o finančnih transakcijah po celem svetu, vendar je tu na konkretni ravni precej omejitev, saj mora biti v državi, iz katere pride podatek, dejanje opredeljeno kot kaznivo in še to se lahko pridobi podatke le za določena kazniva dejanja. Prav tako je problem dejanskega pridobivanja v dejstvu, da veliko držav nima centralne evidence računov in je torej za pridobitev podatkov potrebno imeti točno določeno številko računa. Prav tako se pojavlja vprašanje, ali je sama statusna oblika delniške družbe v danih širših družbenih pogojih primerna oblika zagotavljanja določene stopnje pravne varnosti in predvidljivosti za nemoteno delovanje liberalističnega tipa ekonomske ureditve. Vse navedeno poleg ugotovitev iz naših študijev primerov kaže na to, da je država samo do neke mere sposobna izvrševati nadzor nad finančnim poslovanjem. Tako bi lahko rekli, da je korupcija le neka manifestacija nedelovanja koncepta pravne države v sedanji formi. Omenjeni način tako razvije tezo, da je kapitalizem popolnoma vpleten v neke vrste korupcijo privatizacije, s tem ko si prilašča vrednosti, katere izhajajo iz dela, in je že v svoji osnovi koruptiven. Delovanje neoliberalnega sistema, ki je potekalo od akumulacije presežne vrednosti do monetarnih in finančnih špekulacij, pa se na koncu pokaže v neki generalizirani korupciji. Rešitev omenjeni način tako vidi v

spremenjenem načinu gospodarjenja, ki bi že v sami osnovi ne težil toliko k individualizmu, ampak bi vzpostavil skupno dobro kot vrednoto, katera obrodi sadove in nagradi posameznika.

8 Literatura

- Barnett, H. .1979. Crime and Capital accimilation. *Contemporary crises* 3: 171-186.
- Bequai, August. 1978. *White-collar crime: a 20th-century crisis*. Lexington: Lexington press.
- Bockenfode, E. Wolfgang. 1976. *Staat, gesellschaft, freiheit*. Frankfurt. Suhrkamp Verlag.
- Coleman, J.W. 1985. *The criminal elite*. New York: St. Martin's Press.
- Dicey, A.Venn. 1985. *Introduction to the study of the law of the constitution*. All Souls College- Oxford. Dostopno prek : <http://www.constitution.org>.
- Daisinger, Mitja. 2002. *Kazenski zakonik s komentarjem*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Dobovšek, Bojan. 2005a. Korupcija, lobiranje in neformalne mreže. *Korupcija in politika*: 9-60.
- --- 2005b. Korupcijsko prevzemanje države. *Korupcija in politika*: 79-136.
- --- 2005c. Neformalne mreže v Sloveniji. *Korupcija in politika*: 137-172.
- Duverger, Maurice. 1954. *Political parties: their organisation and activity in the modern state*. London: Methuen, New York: Wiley.
- --- 1994. *Political parties: their organisation and activity in the modern state*. London: Methuen, New York: Wiley.
- Dvoršek, Anton. 2007. Ali lahko sodna policija omili probleme dokazovanja v zahtevnih kazenskih zadevah. V *Problemi dokazovanja v zahtevnih kazenskih postopkih*, ur. Anton Dvoršek in Liljana Selinšek, 95-104 . Maribor: Univerza v Mariboru-Pravna fakulteta.
- Gaspari, Milan. 1991. O pojmu pravne države. *Teorija in praksa* 28 (10-11): 1318-1325.
- Fink Hafner, Danica. 2001. *Politične stranke*. Ljubljana: FDV.
- --- 2004. *Evropske stranke in strankarski sistemi na ravni Evropske unije*. Ljubljana: FDV.

- --- 2007. *Uvod v analizo politik*. Ljubljana: FDV.
- Frehsee, Detlev. 2002. Ali pravna država izginja. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo* 53: 162-166.
- Hayek, F.A. 1994. *Politički ideal vladavine prava*. Zagreb: Školska knjiga.
- Kanduč, Zoran. 1994. Škodljive dejavnosti nosilcev družbene moči. *Anthropos* 4-6: 269-283.
- --- 1997a. Gospodarski kriminal in ekonomsko nasilje: kriminološke in kazenskopravne perspektive. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo* 48: 11-25.
- --- 1997b. Ustavno sodišče kot subjekt družbenih sprememb: problem temeljnih pravic. *Teorija in praksa* 34 (6/1997): 969-981.
- Kaufman, A.. 1994. *Uvod v filozofijo prava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- Kirchoff, Paul. 1988. *Handbuch des staats rechts, Band III: Demokratie-bundesorgane*. Haidelberg:C.F. Muller.
- Komisija za preprečevanje korupcije. 2008. *Tabela - Raziskava zaznave korupcije v RS*. Dostopno prek : www.kpk-rs.si (30. november 2008).
- Miro, Cerar. 2009. *Financiranje političnih strank*. Dostopno prek: <http://www.ius.info/novice/prikaz> (20.julij 2009).
- Mršek, Olga. 2008. Intervju z avtorjem. Ljubljana , 1. december.
- Nelken, David 1997. *Comparing legal cultures*. Brookfield: Darmouth Publisihng Company Limited.
- Panebianco, Angelo.1988. *Political parties: organisation and power*. New York: Cambridbe University press.
- Pongračič, Leo. 2008. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 10. junij.
- Računsko sodišče RS. 2008a. *Tabela - št. zaposlenih in št. revizorjev na Računskem sodišču RS*. Interno gradivo.
- --- 2008b. *Tabela - št. izdanih revizijskih poročil na Računskem sodišču RS*. Interno gradivo.
- *Rezultati volitev 1992-2008*. Dostopno prek: www.dvk.gov.si (1. december 2008).
- Selinšek, Lilijana. 2006a. *Gospodarsko kazensko pravo*. Ljubljana: GV založba.
- --- 2006b. Sodobni izzivi za gospodarsko kazensko pravo. *Pravna praksa* 18: 2-4.
- Sarčević, Edin. 1989. Pojam pravne države. *Arhiv za državne nauke* 4: 410-433.
- Šalej, Cita. 2008. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 26. november.

- Šorli, Marko. 2009. Korporacijski kriminal v odločbah vrhovnega sodišča. V *Korporacijski kriminal-praktični in teoretični vidiki*, ur. Anton Dvoršek in Liljana Selinšek, 57-77. Maribor: Univerza v Mariboru- Pravna fakulteta.
- Tadić, Ljubomir. 1996. *Filozofija prava*. Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva.
- Vrhovno državno tožilstvo. 2009. *Odgovori na pisna vprašanja in dovoljenje za vpogled v štiri spise na Okrožnem državnem tožilstvu v Ljubljani*. Interno gradivo .
- Wilson, L. Frank. 1994. The sources of Party change: The socialdemocratic parties of Britain, France, Germany and Spain. V *How political parties work: Prospectives from within*, ur. Kay Larrison, 263-283. Westport: Praeger.
- *Zakon o političnih strankah*. Ur. L. RS 62/1994 (7. december 1994).
- *Zakon o političnih strankah (ZPolS-UPB1)*. Ur. l. RS 100/2005 (10. november .2005).
- *Zakon o Računskem sodišč*. Ur. l. RS 48/1994 (5. avgust 1994).
- *Zakon o Računskem sodišču (ZRacS-1)*. Ur. l. RS 11/2001 (16. februar 2001).
- *Zakon o volilni kampanji (ZVolK-UPB1)*. Ur. l. RS 119/2006 (20. november 2006).
- *Zakon o volilni in referendumski kampanji (ZVRK)*. Ur. l. RS 41/2007 (11. maj 2007).

