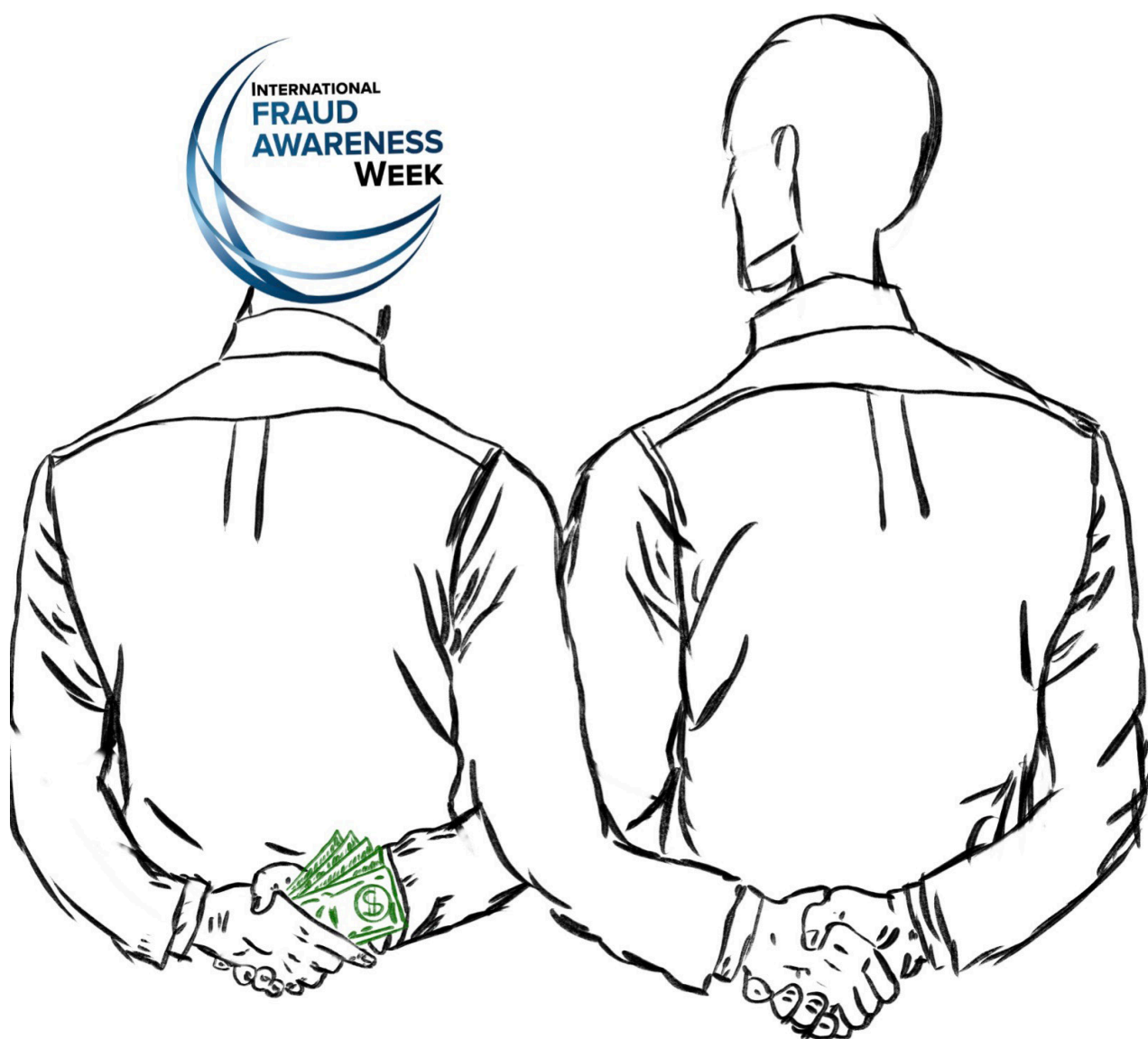


POSEBNA ŠTEVILKA

P A M F I L

KORUPCIJA IN PREVARE



KOLOFON

PAMFIL; KORUPCIJA IN PREVARE
december 2020
ISSN 1318-606X

Odgovorni urednik:
GAL GRAČANIN

Oblikovanje:
ANA-MARIJA RUS

Naslov uredništva:
REVIJA PAMFIL
POLJANSKI NASIP 2
1000 LJUBLJANA

Vsi članki so dostopni na naši spletni strani WWW.PAMFIL.SI

Izdajo številke je omogočila
PRAVNA FAKULTETA UNIVERZE V LJUBLJANI



KAZALO

UVODNIK4

Gal Gračanin

**PROBLEMATIKA KORUPCIJE SKOZI OČI ŠTUDENTOV PRAVNE
FAKULTETE6**

Ambrož Korljan, Lidija Marković, Lucija Tacer

**VLOGA IN POMEN KONVENCIJE ZDRUŽENIH NARODOV PROTI
KORUPCIJI12**

Lidija Marković

**PREPREČEVANJE KORUPCIJE; PRIMERJALNOPRAVNA ANALIZA
EVROPSKE IN AFRIŠKE PRAVNE UREDITVE18**

Šejla Gutić

KORUPCIJA V ŠPORTU25

Eva Mustar

**KORUPCIJA IN MEDNARODNOPRAVNE OBVEZNOSTI VARSTVA
ČLOVEKOVIH PRAVIC31**

izr. prof. dr. Vasilka Sancin, univ. dipl. prav.

KORUPCIJA V ČASU COVID-1939

Drago Kos

KORUPCIJA IN VAROVANJE OKOLJA45

doc. dr. Maša Kovič Dine

**KORUPCIJA IN INVESTICIJE: PRISTOP MEDNARODNIH INVESTICIJSKIH
ARBITRAŽNIH TRIBUNALOV48**

Domen Turšič, mag. prava, LL.M.

UVODNIK

»Ljudstvo, ki izvoli koruptivne politike, prevarante, tatove in izdajalce, ni žrtev ... ampak sosterilec.«

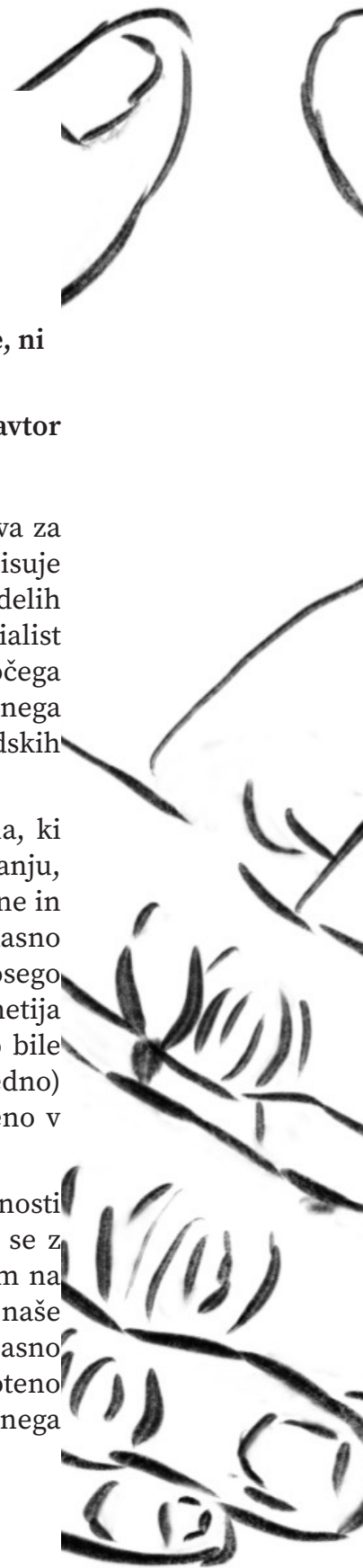
– neznan avtor

Avtorstvo zgornjega citata, ki opozarja na (so)odgovornost ljudstva za izvolitev koruptivnih politikov, se vse prevečkrat nekritično pripisuje angleškemu pisatelju in kritiku Georgu Orwellu, za kar v njegovih delih in razmišljanjih ni nobene podlage. Orwell je namreč kot prepričan socialist vzroke in krivdo za izvolitev koruptivnih politikov in koruptivnost vladajočega razreda na splošno videl predvsem v pomanjkljivostih trenutnega političnega sistema, ki si ga je vladajoči razred popolnoma podredil, in ne v ljudskih množicah, ki so te koruptivne politike izvolile.¹

Navedeno stališče je Orwell jasno izrazil v svojem delu *Živalska farma*, ki govori o skupini domačih živali, ki se uprejo svojemu gospodarju, v upanju, da bodo ustvarile družbo, v kateri bodo vse živali enakopravne, svobodne in srečne. Po uspešno izvedenem Uporu živali za upravljanje s kmetijo soglasno določijo prašiče, ki pa začnejo oblast počasi a vztrajno zlorabljeni za doseg lastnih parcialnih interesov, kar s časom pripelje do tega, da se živali in kmetija znajdejo v podobno brezupnem položaju kot pred Uporom. Čeprav so bile živali ves čas priča takšnim ravnanjem prašičev in so celo same (nezavedno) pomagale pri ustvarjanju novega družbenega reda, pa jih Orwell vseeno v prvi vrsti obravnava kot žrtve ravnanj prašičev in ne njihove sosterilce.

Če je Orwellovemu stališču, da so bile (preostale) živali zaradi nevednosti predvsem žrtve koruptivnih ravnanj prašičev, še mogoče pritrčiti, pa se zavestno izvolitvijo koruptivnih politikov in podpora njihovim napadom na temeljne postulate pravne države (so)odgovornosti za postopen propad naše "Živalske farme" ne moremo izogniti. S takšnim ravnanjem jim namreč jasno sporočamo in dajemo mandat, da lahko oblast tudi v prihodnje nemoteno zlorabljuje za doseg lastnih parcialnih interesov in ne za doseganje javnega dobra.

1 Od tega stališča je Orwell odstopil v zvezi s (so)odgovornostjo ljudstva za vzpon različnih nacionalizmov v drugi polovici 19. stoletja in prvi polovici 20. stoletja.



Ker je več kot očitno, da se nevarnosti, ki jih korupcija predstavlja za našo družbo in demokracijo na splošno, še premalo zavedamo, pa ostaja Orwellovo sporočilo zapisano v Zapovedi na steni velikega skednja na Živalski farmi še kako aktualno vse do danes:

»Vsi ljudje smo enakopravni, toda nekateri ljudje so zaradi korupcije enakopravnejši od drugih.«

GAL GRAČANIN



PROBLEMATIKA KORUPCIJE SKOZI OČI ŠTUDENTOV PRAVNE FAKULTETE UNIVERZE V LJUBLJANI

Ambrož Korljan (2.letnik), Lidija Markovič (4.letnik), Lucija Tacer (3.letnik)

V sklopu mednarodnega tedna ozaveščanja o prevarah smo med študenti Pravne fakultete v Ljubljani izvedli anketo o stanju in dojemanju korupcije v Sloveniji. V okviru raziskave smo analizirali pogled bodočih pravnikov na problematiko pojava korupcije doma in po svetu, z ugotovitvami pa želimo konstruktivno prispevati k razpravi o tem, kako čim bolj zmanjšati pojavnost korupcije v Sloveniji¹ in kakšna je pri tem vloga študentov prava ter pravne stroke na splošno.

Spletno anketo, ki smo jo oglaševali predvsem preko družbenih omrežij in spletne oglasne deske Pravne fakultete v Ljubljani, je izpolnilo 75 študentov, izmed katerih je bilo 73% žensk in 27% moških. Udeleženci ankete so bili stari med 18 in 28 let, pri čemer so bili približno enakomerno razporejeni od prvega do petega letnika – velika večina med njimi je bila rednih študentov. Kar 77% vseh sodelujočih tudi še ni imelo izkušenj z delom oziroma študijem v tujini, kar bi lahko vsaj po našem mnenju pomembno vplivalo na razumevanje korupcije oziroma zaznavanje njene

pojavnosti med sodelujočimi.

V nadaljevanju analiziramo zbrane odgovore sodelujočih na 28 vprašanj, s katerimi smo poskušali zajeti njihove poglede na pojavnost korupcije in razumevanje koruptivnih ravnanj.

PERCEPCIJA ŠTUDENTOV PRAVA GLEDE POJAVNOSTI KORUPCIJE V SLOVENIJI IN ZAUPANJE V INSTITUCIJE NAMENJENE BOJU PROTI KORUPCIJI

Anketa je pokazala nekaj zaskrbljujočih trendov glede dojemanja korupcije med študenti prava. Glede pojavnosti korupcije v naši družbi, kar 93% sodelujočih verjame, da se je raven korupcije v Sloveniji v zadnjih letih povečala oziroma, da je ostala enaka. Z drugimi besedami, zgolj 7% študentov meni, da se je pojavnost korupcije v Sloveniji v zadnjih letih zmanjšala, kar je v nasprotju s podatki o številu prejetih in rešenih prijav s strani Komisije za preprečevanje korupcije, ki že nekaj let beleži negativen trend glede

¹ Vprašanja so povzeta po anketi z naslovom »Dojemanje prevar in korupcije ter kriteriji določanja (proti) koruptivnega vedenja študentov v Sloveniji«, ki jo je med študenti Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani, Pravne fakultete Univerze v Ljubljani, Fakultete za varnostne vede Univerze v Mariboru, Fakultete za družbene vede Univerze v Ljubljani in Visoke šole za računovodstvo in finance izvedla družba Deloitte d.o.o.

na število prijav koruptivnih ravnanj.²

Ob tem anketiranci za pojavnost korupcije najpogosteje krivijo oportunistično ravnanje posameznikov, ki je verjetno povezano tudi s percepcijo, da je pregon koruptivnih ravnanj neučinkovit (drugi najpogostejši odgovor za pojavnost korupcije v Sloveniji). Takšno stališče je verjetno posledica nizkega zaupanja anketirancev v javne institucije, ki so namenjene boju proti korupciji. Kar 52% vprašanih je na vprašanje "Ocenite raven svojega zaupanja v javne institucije, ki so namenjene boju proti korupciji" odgovorilo, da je njihovo zaupanje nizko, 33%, da je zaupanje zmerno. Po drugi strani je samo 1% vprašanih podal mnenje, da gojijo visoko zaupanje do omenjenih državnih organov, medtem ko nihče izmed anketirancev do javnih institucij, ki so namenjene boju proti korupciji, ne goji zelo visokega zaupanja. Ker se kot javni instituciji, ki sta namenjeni boju proti korupciji, najpogosteje omenjata tožilstvo in Komisija za preprečevanje korupcije, ocenjujemo, da so posledica nizkega zaupanja predvsem grobi napadi na delovanje omenjenih institucij s strani posameznikov, ki se znajdejo v postopku preiskave domnevnih koruptivnih ravnanj, in ki so pogosto pomembni predstavniki zakonodajne in izvršilne veje oblasti.

Kot najbolj koruptivni instituciji študenti prava navajajo Državni zbor in Državni svet, sledi jima lokalna samouprava. Takšen odziv je zaskrbljujoč, saj so bile omenjene institucije edine, ki imajo neposredno demokratično legitimacijo potrjeno na volitvah. Po pojavnosti korupcije voljenim organom (po vrsti padajoče) sledijo zdravstvo, policija, podjetja v zasebni lasti, Komisija za preprečevanje korupcije, sodstvo, vojska in univerze (oziroma visokošolske ustanove), na repu te neslavne lestvice so se znašle srednje in osnovne

šole.

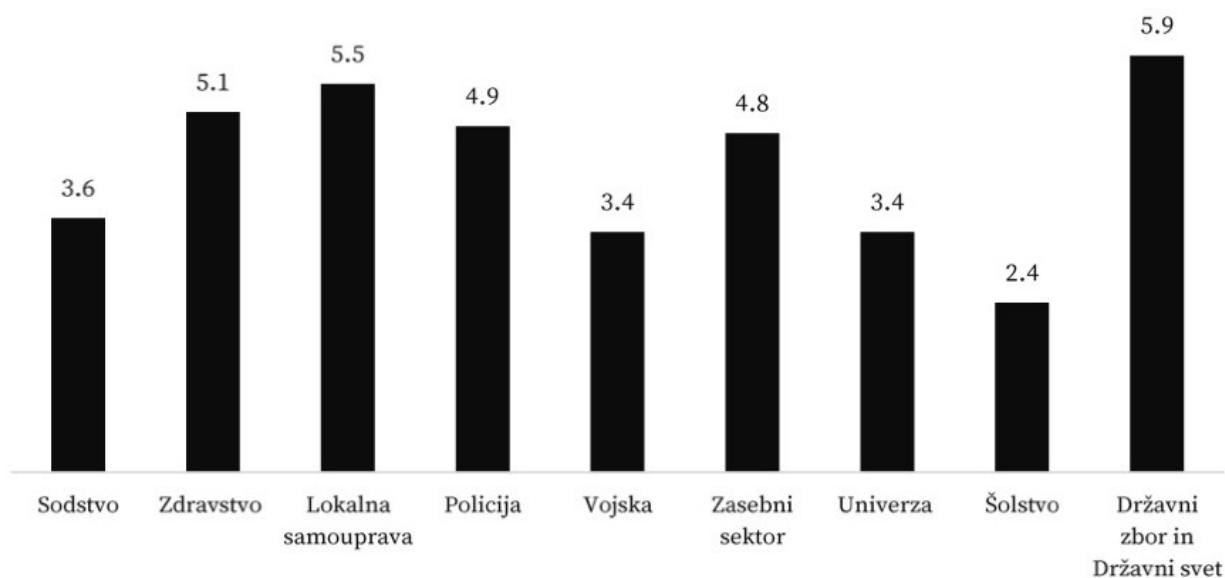
Poleg dejstva, da bodoči pravniki kot najbolj koruptivna zaznavajo Državni zbor in Državni svet, nas je negativno presenetilo tudi dejstvo, da je po mnenju anketirancev sodstvo bolj podvrženo pojavom korupcije, kot vojska in visokošolske institucije.

Poleg dejstva, da bodoči pravniki kot najbolj koruptivna zaznavajo Državni zbor in Državni svet, nas je negativno presenetilo tudi dejstvo, da je po mnenju anketirancev sodstvo bolj podvrženo pojavom korupcije, kot vojska in visokošolske institucije.

Zanimivo se nam zdi, hkrati pa smo avtorji negativno presenečeni nad ugotovitvijo, da bodoči pravniki percipirajo sodstvo kot bolj podvrženo pojavom korupcije kot instituciji vojske in univerze. Kljub občutno višjemu številu javno odmevnih korupcijskih afer, ki so se zgodile tako v vojski kot tudi na visokošolskih ustanovah, je sodstvo še vedno percipirano kot bolj skorumpirano. V splošni javnosti bi bil tak podatek lahko posledica mnogih dejavnikov, predvsem nepoznavanja dela sodišč in splošno toleranco javnosti na javne napade na sodstvo in njegovo neodvisnost in kot tak (razmeroma) opravičljiv. Med študenti prava pa se, po mnenju avtorjev, taka statistika ne bi smela pojavljati, predvsem glede na to, da smo dobro izobraženi o načinu dela sodišč in o vseh institutih, ki pojavnost korupcije na sodiščih preprečujejo. Med nami so študentje, ki bodo v prihodnosti poklic sodnika opravljali vestno, kakovostno in nepristransko. In nepošteno do njih, predvsem pa do sodnikov, ki svojo službo že opravljajo kakovostno, je, da imajo med (bodočimi) stanovskimi kolegi tako slab ugled. Ustrezneje bi bilo, da mladi pravniki bazirajo svoje stališče do sodstva na podlagi empiričnih ugotovitev o njegovem delovanju in ne na podlagi javnih napadov

² Komisija za preprečevanje korupcije, Letno poročilo 2019, URL: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2020/03/Letno-porocilo-2019.pdf>, str. 28.

Raven korupcije v institucijah



Graf prikazuje percipirano raven korupcije v različnih institucijah na lestvici od 1(najnižja) do 7 (najvišja).

na sodnike, sodstvo in pravosodje kot celoto.

ZAZNAVNOST KORUPCIJE MED ŠTUDENTI PRAVA IN NJIHOVA NAGNjenost H KORUPTIVNIM RAVNANJEM

Nekoliko bolj vzpodbudni so odgovori anketirancev na vprašanja povezana z dejansko zaznavo in posluževanjem koruptivnih praks ter njihov vpliv na različna področja. Tako so študenti prava med področji, ki se jim zdijo najbolj ranljiva zaradi koruptivnih dejanj, s približno enako pojavnostjo navedli skrb za politično kulturo ter ekonomsko in socialno področje. Po drugi strani anketirance najmanj skrbijo koruptivna ravnanja na okoljevarstvenem področju. Predvsem zadnje se nam zdi zelo presenetljivo glede na siceršnjo visoko ozaveščenost mladih o podnebnih spremembah in s tem povezanim aktivizmom mladih v smeri

okoljske problematike.

Se pa študenti prava, kljub visoki percepciji prisotnosti korupcije v Sloveniji, izjemno redko poslužujejo koruptivnih praks, kar avtorji ocenjujemo kot vzpodbudno. Kar 85% vprašanih se ni počutilo zavezanih (oziroma bilo podvrženih zapovedi), da morajo podkupiti uslužbenca v javnem ali zasebnem sektorju. Še več anketirancev, in sicer kar 91%, v svojem življenju zaposlenim v javnem ali zasebnem sektorju še ni ponudila podkupnine oziroma ponudila drugega darila ali protiusluge. Anketiranci teh koruptivnih dejanj tudi niso izvajali preko posrednika.

Od 11% anketirancev, ki so navedli, da so sami ali člani njihovega gospodinjstva zaposlenemu v javnem ali zasebnem sektorju za doseg določenega cilja že kdaj dali podkupnino oziroma darilo ali protiuslugo, jih je kar polovica označila, da so se koruptivnih ravnanj poslužili iz zdravstvenih razlogov – tj. ker so potrebovali zdravniški pregled oziroma

poseg ali zdravniško potrdilo o zdravstveni sposobnosti. Po našem mnenju ta statistika jasno izkazuje problematiko dolgih čakalnih vrst v slovenskem (javno)zdravstvenem sistemu, saj je več kot polovica vprašanih navedla, da je bil namen koruptivnega ravnanja pospešitev postopka oziroma zaključek le tega.

Kljub temu lahko rečemo, da je omenjena statistika zelo vzpodbudna, saj jasno kaže, da je pojavnost korupcije med študenti prava zelo nizka, kar nas lahko navdaja z upanjem na manj koruptivno prihodnost.

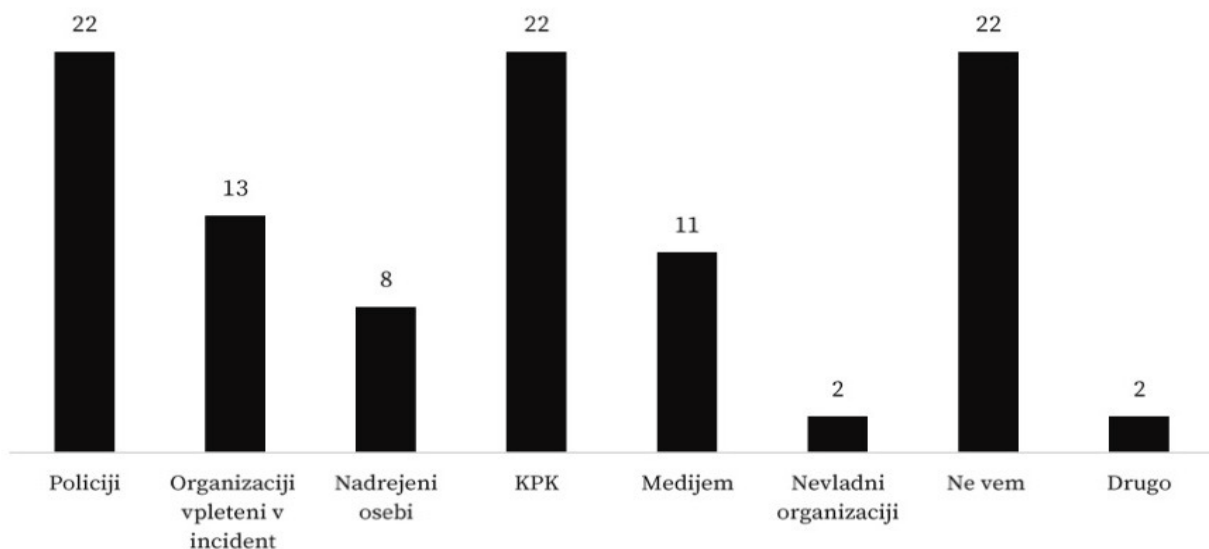
KAKO ŠTUDENTI PRAVA GLEDAJO NA KORUPCIJO

Podobno pozitivno je tudi dejstvo, da bi kar 83% anketirancev kaznivo dejanje korupcije prijavilo pristojnim institucijam. Pri tem predstavlja težavo predvsem dejstvo, da si študenti prava

niso enotni (oziroma ne vedo točno), na koga bi svojo prijavo koruptivnih ravnanj naslovili. Od tega kar 19% vprašanih sploh ne ve, komu bi kaznivo dejanje prijavili, zaradi česar se le-ti odločajo za neprijavo koruptivnih ravnanj, ki jih zaznajo. Omenjeno pomanjkanje informacij lahko pripišemo dejstvu, da študenti prava o problematiki korupcije nismo dovolj ozaveščeni v okviru učnega procesa. Da bi prav ozaveščanje pripomoglo k zmanjševanju korupcije namreč meni kar 49% anketirancev, medtem ko jih 40% meni, da bi k zmanjševanju korupcije najbolj pripomoglo izobraževanje na tem področju.

Nekoliko bolj zaskrbljujoč je pogled študentov prava na vprašanja povezana s koruptivnimi ravnanji na delovnem mestu. 13% študentov prava bi bilo tako svojim strankam pripravljeno svetovati, kako naj te ravnaajo koruptivno, kar 21% vprašanih pa bi sodelovalo pri koruptivnem

Komu bi prijavili koruptivno ravnanje



Graf prikazuje mnenje anketirancev na vprašanje »Komu bi prijavili koruptivno ravnanje?« v odstotkih.

ravnanju, če bi jim to zagotovilo, da bodo dobili službo. Še bolj problematično pa je dejstvo, da bi kar 33% sodelujočih sprejelo službo v organizaciji, za katero bi vedeli, da je koruptivna. Kljub temu, da sodelujoči, ki so na tak ali drugačen način v svojem poklicnem življenju pripravljani ravnati koruptivno, ne predstavljajo večine študentov prava, pa je takšna statistika vseeno zaskrbljujoča. Kar ena četrtnina vseh sodelujočih je namreč pripravljena ravnati na sporen in koruptiven način, če bi jim to na poklicnem področju prineslo določene prednosti, kar nedvomno predstavlja tveganje za povečanje korupcije in netransparentnega ravnanja v prihodnosti.

Manj kot tretjina vprašanih (27%) ocenjuje, da so moralne vrednote v poslovnem svetu nepomembne. Če predpostavimo, da je integriteta pomemben element delovanja organizacij, je seveda pozitivna ugotovitev, da več kot dve tretjini vprašanih moralne vrednote v poslovnem svetu percipira kot pomembne.

Pri tem nas lahko nekoliko tolaži dejstvo, da je le 1% anketirancev odgovorilo, da se jim ne zdi, da bi morala biti Pravna fakulteta v Ljubljani s svojim delovanjem in občudijskimi dejavnostmi zgled integritete in nekoruptivnega delovanja. To nedvomno dokazuje, da se študenti prava zavedajo pomembne vloge, ki jo pri preprečevanju korupcije igra pravna stroka, ter da so mnjenja, da lahko Pravna fakulteta v Ljubljani na tem področju naredi še več – tako preko izobraževanja in ozaveščanja študentov prava in širše javnosti o problematiki korupcije, kot tudi z uvedbo dobrih praks pri lastnem delovanju in delovanju organizacij, ki se v javnosti pojavljajo kot sestavni del fakultete. V to so vključene tako organizacije, v katerih delujejo zaposleni na fakulteti, kot tudi tiste, pri katerih imajo ključno vlogo študenti prava.

MNENJE ŠTUDENTOV FAKULTETE O VPLIVU EPIDEMIJE COVID-19 NA POJAVNOST KORUPCIJE

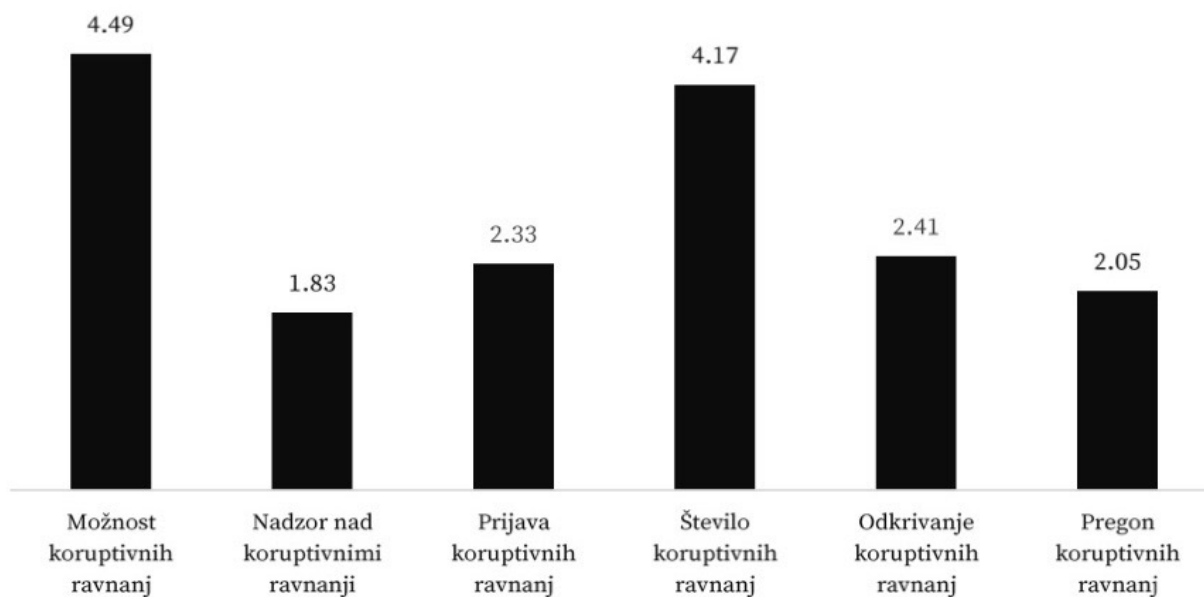
V času epidemije COVID-19 se nismo mogli izogniti vprašanju o zaznavanju pojavnosti korupcije v času izrednih razmer in izvajanju ukrepov za zaježitev epidemije COVID-19. Iz odgovorov sodelujočih je razvidno, da jih velika večina meni, da se je količina korupcije v času epidemije COVID-19 še povečala. Pri tem anketiranci kot razlog za povečanje korupcije navajajo predvsem povečano možnost za koruptivna dejanja in zmanjšano možnost nadzora in pregona nad ravnanjem koruptivnih posameznikov. Omenjeni rezultati nas niso presenetili, saj se v medijih že vse od začetka epidemije COVID-19 piše o sumih koruptivnih ravnanj predstavnikov Vlade RS in z njimi povezanih oseb pri nakupu nujne medicinske opreme.

ZAKLJUČNE MISLI

Rezultati ankete na prvi pogled niso najbolj vzpodbudni, saj iz odgovorov študentov prava jasno izhaja, da je korupcija v Sloveniji široko razširjena. Kljub temu pa napovedi vseeno niso tako črnoglede, kot se zdi na prvi pogled. Anketiranci so namreč v zaključnih mislih večinsko izpostavili, da se zavedajo problema korupcije v vsakdanjem življenju, in dodali, da se jim zdi pomembno problematiko korupcije reševati že na ravni posameznika. Hkrati so anketiranci izrazili tudi željo, da bi se problematiki korupcije več pozornosti posvetilo tudi v okviru predmetnika Pravne fakultete v Ljubljani.

Z navedenimi predlogi se avtorji strinjamo in na tem mestu dodajamo, da bi lahko problematiko korupcije vključili v snovi pri predmetu ustavno pravo oziroma predmetu

Tveganje za koruptivna ravnanja v času epidemije COVID-19



Graf prikazuje mnenje anketirancev o vplivu epidemije COVID-19 na pojavnost koruptivnih ravnanj in zmožnost pregona le-teh na lestvici od 1 (zmanjšanje) do 5 (povečanje).

evropsko ustavno pravo (predvsem v okviru ureditve korupcije v mednarodnih konvencijah in aktih EU) ter v okviru predmeta kazensko pravo.

Zdi se nam namreč, da korupcija ni pogosto tema razprav ali predmet raziskav na naši fakulteti, kar tako kot sodelujoči v anketi ocenjujemo kot skrb vzbujajoče, saj bomo prav študenti prava v prihodnosti skrbeli za pregon in preprečevanje korupcije. Prav znanje, ki ga o korupciji (ne)pridobimo na fakulteti, pa bo v veliki meri vplivalo tudi na naše nadaljnje razvijanje mnenj in percepcij o korupciji.

Na koncu dodajamo še, da si bomo morali tako pravniki kot tudi širša družba v prihodnje prizadevati za to, da bomo javnost v čim večji meri ozaveščali in izobraževali o problemu, ki ga za slovensko družbo predstavlja korupcija, in tako zmanjšali pojavnost korupcije v Sloveniji.

SEZNAM LITERATURE

- (i) Komisija za preprečevanje korupcije: Letno poročilo 2019, URL: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2020/03/Letno-porocilo-2019.pdf> (14. november 2020).

VLOGA IN POMEN KONVENCIJE ZDRUŽENIH NARODOV PROTI KORUPCIJI

Lidija Marković, študentka 4. letnika Pravne fakultete v Ljubljani

Korupcija je pereč problem vseh, držav sodobnega sveta,¹ saj smo dejanjem, ko vplivni posamezniki zlorabijo podeljeno zaupanje za doseg zasebnih interesov, lahko priča povsod, ne glede na stopnjo življenjskega standarda ali političnega sistema posameznih držav. Etiketa, ki jo država dobi kot »bolj koruptivna« ali »manj koruptivna«, pa je odvisna predvsem od intenzitete oziroma izrazitosti korupcije v tej državi.

Korupcija je za nekatere moralno sporno dejanje, ki uničuje življenja »malih« ljudi, s tem ko pogloblja že tako obstoječo družbeno neenakost, drugi pa bi jo opisali kot nedolžno uslugo, ki povečuje zaupanje med ljudmi, ki se je poslužujejo. Ne glede na to, kako gledamo na korupcijo, pa je splošno sprejeto dejstvo, da družba ne more delovati pravično in učinkovito, če javni uslužbenci (npr. zdravniki, policisti, sodniki in politiki),² bogatijo s korupcijo namesto,

da bi svoje naloge opravljali pošteno in v splošno korist. Korupcija je namreč velikokrat poglaviti razlog za ukradena sredstva, ki bi bila sicer namenjena ustanovitvi ali obnovi šol, bolnišnic in drugih pomembnih infrastrukturnih objektov hkrati pa je tudi ena izmed pomembnejših dejavnikov, ki spodbujajo trgovino z ljudmi, tihotapljenje migrantov, nedovoljene finančne tokove in nezakonito trgovanje z orožjem, nedovoljenimi substancami in celo kulturno dediščino.³

Zaradi splošne razširjenosti korupcije in nevarnosti, ki jih ta prinaša stabilnosti in varnosti družbe zaradi spodkopavanja vrednot demokracije, etičnih načel, pravičnosti, ogrožanja trajnostnega razvoja in vladavine prava ter mnogih drugih težav, so države leta 2003 v okviru Generalne skupščine OZN sprejele prvo globalno protikorupcijsko pogodbo tj. Konvencijo Združenih narodov proti korupciji (v

1 Nevladna organizacija Transparency International definira indeks dojemanja korupcije (CPI) na podlagi vidnosti te v javnem sektorju, skozi kombinacijo trinajstih anket ter strokovnih ocen, zbranih s strani različnih uglednih institucij; glej Transparency International, Corruption Perception Index, URL: <https://www.transparency.org/en/cpi#>.

2 V 2. členu Konvencije je v točki a.) natančno opredeljen pojem javnega uslužbenca.

3 Komentar Generalnega sekretarja Antonia Guterresa na Konvencijo ZN proti korupciji, leta 2018; glej United Nations, Tackling corruption 'from the top down' essential, declares UN chief, marking key global treaty, URL: https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2018/May/tackling-corruption-from-the-top-down-essential-declares-un-chief--marking-key-global-treaty.html?fbclid=IwAR34LTNPkT3XsbOa_18zlmDTr28y3RtXml0xGnhSapHxyUYX-OgUXKyDN0A.

nadaljevanju: Konvencija). Postalolo je namreč jasno, da korupcija ni več zgolj lokalno vprašanje, temveč mednarodni pojav, ki vpliva na vse družbe in gospodarstva, zaradi česar je nujno potrebno tudi mednarodno sodelovanje pri njenem preprečevanju in nadzorovanju.⁴ Prav odločitev držav, da bodo učinkoviteje preprečevale, odkrivale in zatirale mednarodne prenose nezakonito pridobljenih sredstev in okrepile mednarodno sodelovanje pri povračilu premoženja,⁵ je bila glavno vodilo pri nastanku in sprejetju Konvencije. Ta je začela veljati 14. decembra 2005⁶ ter se danes uporablja za preprečevanje, preiskovanje in pregon korupcije ter zamrznitev, zaseg, odvzem in vrnitev premoženjske koristi, pridobljene s kaznivimi dejanji, ki so določena s to Konvencijo. Konvencija je bila prenesena tudi v pravni red Republike Slovenije, in sicer z Zakonom o ratifikaciji Konvencije,⁷ ki je bil sprejet 6. februarja, veljati pa je začela 1. aprila 2008.⁸

Konvencija ima osem poglavij, in sicer v I. poglavju ureja splošne določbe, v II. poglavju preventivne ukrepe, v III. poglavju inkriminacijo in kazenski pregon, v IV. poglavju mednarodno sodelovanje, v V. poglavju povračilo premoženja, v VI. poglavju strokovno pomoč in izmenjavo informacij, v VII. poglavju načine izvajanja in v VIII. poglavju končne določbe.

Pri tem že v 4. členu splošnih določb najdemo eno izmed najpomembnejših

načel mednarodnega prava – tj. načelo suverenosti, ki je tudi temeljno načelo Konvencije.⁹

Države pogodbenice so se namreč zavezale k izpolnitvi svojih obveznosti iz te Konvencije skladno z načeli suverene enakosti in ozemeljske celovitosti držav ter nevmešavanja v notranje zadeve držav,¹⁰ kar je pomembno predvsem z vidika, da lahko vsaka država pogodbenica zaveže iz Konvencije v svoj pravni red prenese ob upoštevanju temeljnih načeli svojega pravnega sistema.¹¹

To je pomembno predvsem zaradi tega, ker je korupcijo mogoče preganjati na več načinov, ki jih lahko države prilagodijo specifikam svojega pravnega sistema. Kljub temu pa so se države pogodbenice Konvencije zavedale, da je tako kot pri večini drugih resnih kaznivih dejanj, tudi pri pregonu korupcije pomembna predvsem prevencija. II. poglavje v Konvenciji je tako namenjeno ravno prevenciji, usmerjeni tako v javni kot zasebni sektor.¹² Konvencija določa, da si mora vsaka država pogodbenica prizadevati za vzpostavitev in spodbujanje učinkovitih postopkov za preprečevanje korupcije ter občasno analizirati ustreznost pravnih aktov in upravnih ukrepov, da bi ugotovila, ali so ti (še) primerni za preprečevanje korupcije in boj proti njej. Vendar pa je povsem jasno, da države pri doseganju tega cilja ne bi bile dovolj učinkovite, če ne bi sodelovale med

4 Četrti odstavek preambule Konvencije.

5 Osmi odstavek preambule Konvencije.

6 United Nations, United Nations Treaty Collection, URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&clang=_en.

7 Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 5/08 in 13/09.

8 United Nations, United Nations Treaty Collection, URL: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-14&chapter=18&clang=_en.

9 Organizacija Združenih narodov temelji na načelu suverene enakosti vseh članic, kar izhaja iz 2. člena Ustanovne listine OZN.

10 Prvi odstavek 4. člena Konvencije.

11 5. člen Konvencije.

12 5. - 14. člen Konvencije.

seboj. Zato je glede preventivnih ukrepov že v tem poglavju izrecno izpostavljeno sodelovanje med pogodbenicami, ki po potrebi in v skladu s temeljnimi načeli svojih pravnih sistemov sodelujejo med seboj in z ustreznimi mednarodnimi ter regionalnimi organizacijami pri spodbujanju in razvijanju različnih protikorupcijskih ukrepov.¹³

Poglavje o prevenciji posebno pozornost posveča področju javnega sektorja, kjer se od držav pričakuje, da s sprejemanjem, uporabljanjem in izboljševanjem postopkov za izbiranje, zaposlovanje, napredovanje in upokožitev uradnikov vsaj delno prispevajo k odpravi korupcije. V skladu s temeljnimi načeli svojega pravnega sistema je vsaka država pogodbenica dolžna spodbujati integriteto, poštenost in odgovornost med svojimi javnimi uslužbenci¹⁴ ter si v okviru svojih institucionalnih in pravnih sistemov zlasti prizadevati za uporabo pravil ali standardov ravnanja za pravilno, pošteno in ustrezno opravljanje javnih nalog.¹⁵

Ob tem je pri boju proti korupciji izjemnega pomena še sprejem potrebnih ukrepov na področju vzpostavitve ustreznega sistema javnih naročil, ki temeljijo na preglednosti, konkurenci in objektivnih merilih pri odločanju.

Poleg prevencije je za učinkovito uresničevanje načel iz Konvencije pomembno tudi, da države aktivno

preganjajo koruptivna ravnanja, zato se od držav zahteva, da sprejmejo zakonodajne in druge ukrepe, ki so potrebni, da se kot kazniva določijo tista dejanja koruptivnega ravnanja, ki v nacionalnem pravu še niso bila inkriminirana. Pri tem Konvencija ne inkriminira zgolj osnovnih oblik korupcije, kot sta npr. podkupovanje ali poneverba javnih sredstev, temveč tudi neupravičeno pridobitev ali drugo neupravičeno uporabo premoženja s strani javnih uslužbencev ter nezakonito posredovanje,¹⁶ zlorabo položaja, pranje premoženjske koristi, pridobljeneskaznivimdejanjem, prikrivanje premoženja ter oviranje pravosodja pri opravljanju uradnih dolžnosti. Skladno z načelom suverenosti držav lahko vsaka država pogodbenica kazniva dejanja, določena v Konvenciji, inkriminira skladno z lastno pravno ureditvijo ter sprejme ustrezne ukrepe, za določitev in ohranjanje ravnotežja med imunitetami oziroma privilegiji glede jurisdikcije, ki jih podeli svojim javnim uslužbencem pri opravljanju njihovih nalog, in možnostjo, da po potrebi učinkovito preiskuje, kazensko preganja in razsoja o kaznivih dejanjih, ki jih določa Konvencija. Vsaka država pogodbenica pa si mora skladno s Konvencijo prizadevati tudi, da zagotovi diskrecijo v notranjem pravu v zvezi s kazenskim pregonom oseb zaradi kaznivih dejanj, določenih s Konvencijo, ter da jo izvaja tako, da kar najbolj poveča učinkovitost ukrepov odkrivanja in pregona

13 5. člen Konvencije.

14 Za izvajanje določb 8. člena Konvencije vsaka država pogodbenica, v skladu s temeljnimi načeli svojega pravnega sistema in kadar je to primerno, upošteva ustrezne pobude regionalnih, med regionalnih in večstranskih organizacij, kot je Mednarodni kodeks ravnanja za javne uslužbence (tretji odstavek 8. člena v II. poglavju Konvencije).

15 8. člen Konvencije.

16 V 18. členu Konvencije definirano kot neposredno ali posredno obljubljanje, ponujanje ali dajanje nedovoljene koristi javnemu uslužbencu ali drugi osebi, da bi zlorabila svoj resnični ali domnevni vpliv in bi od upravnega organa ali drugega organa z javnimi pooblastili države pogodbenice pridobila nedovoljeno korist za pobudnika dejanja ali za katero koli drugo osebo ter če javni uslužbenec ali druga oseba neposredno ali posredno zahteva ali sprejme nedovoljeno korist zase ali za drugo osebo, da bi zlorabila svoj resnični ali domnevni vpliv za pridobitev nedovoljene koristi od upravnega organa ali drugega organa z javnimi pooblastili države pogodbenice.

v zvezi z navedenimi kaznivimi dejanji ob upoštevanju potrebe, da se prepreči storitev takih dejanj.¹⁷

Ker učinkovit pregon ni mogoč brez mednarodnega sodelovanja, je pomembno predvsem IV. poglavje Konvencije. Države so namreč dosegle dogovor glede sodelovanja med seboj v vseh vidikih boja proti korupciji, vključno s prevencijo, preiskavo in pregonom storilcev kaznivih dejanj¹⁸ ter se zavezale k nudenju medsebojne pravne pomoči v največjem obsegu skladno z ustreznimi zakoni, mednarodnimi pogodbami, sporazumi in dogovori zaprosene države pogodbenice za preiskave, pregon in sodne postopke v zvezi s kaznivimi dejanji.¹⁹

Poleg dogovora o mednarodnem sodelovanju pa je pomemben dosežek tudi zagotovitev vrnitve premoženja žrtvam korupcije, ki sodi med temeljna načela Konvencije²⁰ in pri katerem je ključnega pomena ravno sodelovanje in nudenje pomoči med državami pogodbenicami. Vrnitev premoženja je namreč predstavljala (in še vedno predstavlja) ključno težavo predvsem v razvijajočih se državah, saj so se bogate države in njihove korporacije od korupcije v nerazvitih državah najbolj okoristile, zaradi česar niso imele interesa, da bi jo preganjale (to bi lahko bil po mojem laičnem mnenju tudi razlog, da bogate države takih določb, vsaj na začetku, niso hotele implementirati). To je pomenilo, da so razvijajoče države pogosto ostale še brez tistih malo sredstev, ki bi bila sicer nujno potrebna za ohranitev nacionalnih bogastev ter seveda tudi za izboljšanje zdravstvenih storitev, vzpostavitev učinkovitega šolskega sistema, razvoj transporta ipd.

Skladno z načelom vrnitve premoženja so morale države pogodbenice sprejeti tudi potrebne ukrepe, s katerimi so drugim pogodbenicam omogočile začetek pravnega postopka na njihovih sodiščih zaradi ugotavljanja pravice do premoženja ali lastništva premoženja, pridobljenega s kaznivim dejanjem, določenim v skladu s Konvencijo. Prav tako pa so morale države sprejeti tudi potrebne ukrepe, da so sodiščem omogočile, da tistim, ki so storili kaznivo dejanje, določeno v skladu s Konvencijo, naložijo plačilo nadomestila ali odškodnine drugi državi pogodbenici, ki ji je bila s takim kaznivim dejanjem povzročena škoda, ter druge ukrepe, ki sodiščem oziroma pristojnim organom omogočijo, da pri odločanju o odvzemu premoženja, priznajo drugo državo pogodbenico kot zakonito lastnico premoženja, ki je bilo pridobljeno s kaznivim dejanjem, določenim v skladu s Konvencijo.²¹

Pomemben del Konvencije pa niso samo ukrepi, s katerimi si države prizadevajo doseči vrnitev premoženja, ampak tudi vnaprej določeni načini, s katerimi je to moč doseči. Zato je morala vsaka država pogodbenica sprejeti potrebne ukrepe, ki njenim organom omogočajo izvršitev odločbe o odvzemu, ki jo izda sodišče druge države pogodbenice in ki tem organom omogoča, da v okviru svoje pristojnosti odredijo odvzem premoženja tujega izvora pri odločanju o kaznivem dejanju pranja denarja ali drugem kaznivem dejanju iz njihove pristojnosti, ali z drugimi postopki, ki so v skladu z notranjim pravom države. Njihova naloga je tudi, da preučijo možnosti za sprejetje potrebnih ukrepov, da se dovoli odvzem takega premoženja brez kazenske

17 30. člen Konvencije.

18 United Nations, Convention Highlights: International Cooperation, URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/convention-highlights.html>

19 Drugi odstavek 46. člena Konvencije.

20 51. člen Konvencije.

21 53. člen Konvencije.

obsodbe, kadar se storilec kaznivega dejanja ne more preganjati zaradi smrti, pobega, odsotnosti ali v drugih ustreznih primerih.²²

Konvencija ni le mednarodna osnova za sodelovanje med državami pogodbenicami, temveč predstavlja tudi politični instrument, ki služi za dialog med državo in njenimi državljani. Poleg tega pa je ključnega pomena za poenotenje koncepta korupcije in izmenjavo praks, s področja korupcije, med državami pogodbenicami.²³ Te naj bi sprejele potrebne ukrepe v skladu s temeljnimi načeli svojega notranjega prava, vključno z zakonodajnimi in upravnimi načeli, in sicer za zagotovitev izpolnjevanja svojih obveznosti po Konvenciji. Ta določa, da lahko za preprečevanje korupcije in boj proti njej vsaka pogodbenica sprejme tudi strožje ali ostrejšje ukrepe, kot so določeni s Konvencijo.²⁴ Tovrstni ukrepi pa naj bi z mednarodnim sodelovanjem čim bolj prispevali k najboljšemu izvajanju Konvencije, ob hkratnem upoštevanju negativnih učinkov, ki jih ima korupcija na družbo na splošno, zlasti na trajnostni razvoj.²⁵

Kljub vsemu, pa ne moremo reči, da gre za osnovo anti-korupcijske reforme, saj gre zgolj za nekakšno kompilacijo pomembnih ukrepov za omejitev korupcije.²⁶ Precej idealistično bi bilo namreč pričakovati, da bo Konvencija sama po sebi odpravila korupcijo. Kljub temu ima Organizacija združenih narodov ključen pomen pri preprečevanju tega resnega kaznivega dejanja. Ravno v Konvenciji je namreč postavljen splošen okvir določb, na katerega se države pogodbenice lahko oprejo

pri ustvarjanju lastnega (nacionalnega) prava, k boljšemu delovanju mehanizma pa še posebej pripomore mednarodno sodelovanje in izmenjava dobrih praks s področja boja proti korupciji. Lahko rečemo, da je Konvencija hkrati poziv k poštenosti in zahteva za vzpostavitev pravičnosti v družbi. Ta rezultat pa bo moč doseči šele, ko bo korupcija povsem izničena, kar bo vodilo tudi k povrnitvi izgubljenega zaupanja v državo in politiko.

SEZNAM LITERATURE

(I) U4 Anti-Corruption Resource Centre: UNCAC in a Nutshell, URL: <https://www.cmi.no/publications/file/3769-uncac-in-a-nutshell.pdf> (14. november 2020).

(II) United Nations: Convention Highlights: International Cooperation, URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/convention-highlights.html> (14. november 2020).

(III) United Nations, United Nations Treaty Collection: URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XVIII-14&chapter=18&clang=_en (14. november 2020).

(IV) United Nations, Tackling corruption 'from the top down' essential, declares UN chief, marking key global treaty, URL: https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2018/May/tackling-corruption-from-the-top-down-essential-declares-un-chief--marking-key-global-treaty.html?fbclid=IwAR34LTNPKt3XsbOa_18zImdTr28y3R

22 54. člen Konvencije.

23 U4 Anti-Corruption Resource Centre, UNCAC in a Nutshell, URL: <https://www.cmi.no/publications/file/3769-uncac-in-a-nutshell.pdf>.

24 65. člen Konvencije.

25 62. člen Konvencije.

26 U4 Anti-Corruption Resource Centre, UNCAC in a Nutshell, URL: <https://www.cmi.no/publications/file/3769-uncac-in-a-nutshell.pdf>.

tXml0xGnhSapHxyUYX-OgUXKyDNoA (14. november 2020).

(V) Transparency International, Corruption Perception Index, URL: <https://www.transparency.org/en/cpi#> (14. november 2020).



PREPREČEVANJE KORUPCIJE; PRIMERJALNOPRAVNA ANALIZA EVROPSKE IN AFRIŠKE PRAVNE UREDITVE

Šejla Gutić, študentka 4. letnika Pravne fakultete v Ljubljani

Mednarodna skupnost v svojem delovanju poskuša zamejiti porast korupcije in izkoreniniti vsak njen zametek. Kljub očitni odsotnosti represivnih mehanizmov, ki bi omogočali učinkovit nadzor in pregon koruptivnih dejanj, se je v mednarodnem prostoru za učinkovitega izkazal »preprost« meddržavni konsenz. Suverena država namreč raje upošteva ureditev, katero je sprejeta soglasno, kot ureditev, ki ji je vsiljena in bi lahko celo posegala v njeno suverenost. Ravno v luči slednjega konsenza, je v Generalni Skupščini OZN prišlo do sprejetja zelo prominentne konvencije - Konvencije Združenih narodov proti korupciji. Gre za t.i. temelj preprečevanja in zatiranja korupcije, ki ima pretežno preventivno naravo ter kriminalitetni podton. Konvencija ima široko paleto držav pogodbenic, med katerimi so tudi evropske in afriške države. Iz omenjenega lahko izpeljemo, da med slednjimi državami obstojijo združujoče obveznosti.

Namen prispevka je primerjanje evropskega in afriškega boja proti korupciji ter s tem implementacijo in upoštevanje konvencije združenih narodov, kot tudi

primerjanje regionalnih ureditev ter njihovih učinkovitosti.

DEFINICIJA KORUPCIJE

Vmednarodni skupnosti obstaja soglasje o tem, da je korupcijo potrebno preprečevati, vendar pa je sama korupcija težko opredeljiva. Osnovna definicija korupcijo opredeljuje kot zlorabo moči zaradi osebnih koristi, vendar je ta opredelitev zgolj nek skupni imenovalec za definiranje korupcije v določenem času in prostoru. Dojemanje korupcije je zelo raznoliko, saj je neko dejanje lahko v državi A uvrščeno na seznam nemoralnih ravnanj, v državi B pa je le moralno neoporečno. Zato so se pojavile težnje k drugačnim pristopom, med drugimi lahko slednji poskus pripišemo Nye-ju,¹ ki je v svojem članku zelo lepo opisal omenjeno težavo ter se odločil za ožjo definicijo: »Corruption is behavior which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types

1 Joseph Samuel Nye Jr. je ameriški politolog. Med drugim je pomembno je prispeval tudi k oblikovanju teorije mednarodnih odnosov o neoliberalizmu.

of private regarding influence.«²

Definicija sicer ne zajema vseh možnih ravnanj, ki bi jih v družbi lahko dojemali kot koruptivna, vendar se avtor vseeno osredotoči na osebne koristi in povečevanju le-teh. Ostali avtorji, podobno kot Nye, v dejavniku pridobitve osebnih koristit razpoznajo bistvo, vendar poudarjajo, da posamezniki to počnejo na račun javnega interesa.³

POSLEDICE KORUPCIJE

Razlogi za omejevanje korupcije so različni. Razmah korupcije ima pogosto pogubne posledice za državo. Razpoznavne posledice v ekonomski sferi pripisujemo nezanesljivost in nezaupanju, kot posledici korupcije. Prav tako, manjša podjetja v tovrstnem okolju ne zmorejo poslovati in pogosto propadejo. Vse naštetu pa vodi v povečevanje tako zasebnega kot javnega dolga, česar rezultat predstavlja poglobljanje vrzeli neenakosti v družbi ter spodkopavanje blaginje v državi. Nadalje, se na trgu poveča delež t.i. pranja denarja, s tem pa se ogrozi stabilnosti finančnega trga na nacionalni ravni kot tudi na globalni ravni.

Poleg zmanjšanja produktivnosti korupcija prav tako predstavlja grožnjo tudi temeljnim človekovim pravicam in svoboščinam, namreč koruptivna dejanja klestijo vladavino prava, ki naj bi varovala posameznika in

mu zagotavljala človekove pravice.⁴ Država svojim državljanom v primeru visokega odstotka korupcije enostavno ne zmore več zagotavljati splošnih javnih dobrin kot tudi ne življenjskega minimuma.

REGIONALNA UREDITEV

Pri analizi regionalne ureditve preprečevanja korupcije je v prvi vrsti potrebno poudariti ključne mednarodne organizacije obeh kontinentov. To so Evropska unija, Svet Evrope in Afriška unija. Začela bom s predstavitev ključnih pravnih aktov in organizacij ter jih primerjala, nato pa se bom osredotočila na cilje in razloge, ki stojijo za protikorupcijsko ureditvijo na vsakem od kontinentov.

V Evropi je najmočnejši akter gotovo Evropska unija, saj imajo države članice zaradi prenosa dela suverenosti na sui generis organizacijo kot je EU, obveznosti implementacije in upoštevanja njenih pravnih aktov. Poleg pravnih aktov je EU skozi čas razvila tudi organe, ki onkraj nacionalnih meja skrbijo za pregled nad stanjem ter preganjanjem tovrstnih dejanj in s tem močno prispevajo v boju proti korupciji. Ti organi so: Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), Urad za pravosodno sodelovanje držav članic EU (Eurojust), Evropski urad za policijsko sodelovanje (Europol), Evropsko javno

2 Nye, Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis (1967), str. 419.

3 Avtor Carl J. Friderich v svoji knjigi Corruption Concepts in Historical Perspective poudarja ravno škodo, ki nastane na račun javnega interesa: »[t]he pattern of corruption may therefore be said to exist whenever a power holder who is charged with doing certain things, that is a responsible functionary or office holder, is by monetary or other rewards, such as the expectation of a job in the future, induced to take actions which favor however provides the reward and thereby damage the group or organization to which the functionary belongs, specifically the government« Povzeto po: Mbaku, Enhancing Africa's Fight against Corruption: The Role of International Law (2012), str. 16.

4 Povzeto po: Santara Vega, The Fight against Corruption in Europe: Lights and Shadows (2017), str. 244.

tožilstvo, Računsko sodišče ter Evropski varuh človekovih pravic.⁵ S pravno ureditvijo EU se za namene analize ne bom podrobneje ukvarjala. V nadaljevanju se bom osredotočila zgolj na konvencijsko ureditev.

Seveda niso vse evropske države tudi članice EU, v večini pa so članice Sveta Evrope. V okviru te organizacije sta bila sprejeti dve pomembni mednarodni pogodbi, in sicer Kazenskopravna konvencija o korupciji in Civilnopravna konvencija o korupciji. Za pravilno izvajanje obeh konvencij je bilo ustanovljeno tudi nadzorno telo oz. mehanizem pod imenom GRECO – Skupina držav proti korupciji.⁶

Na drugi strani pa je podobno kot Svet Evrope Afriška unija sprejela zelo pomembno Konvencijo Afriške unije o preprečevanju korupcije in boju proti njej.⁷ Ta konvencija predstavlja temelj ureditve za vse države pogodbenice ter je zelo pomembno vodilo. V glavnem se bistven poudarek skriva v želji, okrepiti nacionalne sisteme držav pogodbenic, tako da bi ustvarili bolj prijazno okolje za ekonomski in gospodarski razvoj. Vzpostavlja tudi t.i. Svetovalni odbor,⁸ sestavljen iz enajstih strokovnjakov, ki naj bi skrbeli za nadzor nad pravilno implementacijo konvencije v državah pogodbenicah.⁹ Poleg konvencije, so na afriškem kontinentu sprejeli še dva pomembna protokola. Prvi je Južnoafriški protokol razvojne skupnosti proti korupciji,¹⁰ katerega cilj je poenotiti

definicije med državami, kot tudi urediti čezmejno sodelovanje. Vendar pa je vzpostavljanje učinkovitega mehanizma implementacije slednjih ciljev neobstoječ. Drugi protokol pa je Protokol Ekonomske skupnosti zahodnoafriških držav o boju proti korupciji, ki ambiciozno zastavlja širok nabor preventivnih mehanizmov kot tudi poudarja pomembnost svobode medijev in pravico dostopa do informacij.¹¹

PRIMERJAVA KONVENCIJSKIH UREDITEV

Nedvomno je cilj konvencij Sveta Evrope, konvencije Afriške Unije, ter konvencije ZN preprečevanje korupcije. Vse štiri konvencije tudi urejajo vse teoretično abstraktne oblike korupcije. Konvencija Afriške Unije še toliko bolj poudarja pomembnost tega, da so z njo zajete vse oblike korupcije, namreč vsaka možna oblika lahko predstavlja veliko oviro za napredek in razvoj afriških držav.¹² Ravno zaradi tega je velik poudarek naklonila dobremu upravljanju držav, kajti to tudi vidijo kot edino učinkovito rešitev.

Slednja skupna značilnost omenjenih konvencij je tudi usmerjenost v javni sektor. Konvencija Afriške unije poudarja dva vidika javnega sektorja. Prvi je skrb za nizko raven korupcije na nacionalni ravni, potemtakem je javnemu sektorju podeljena aktivna vloga za prizadevanje preprečevanja korupcije in zagotavljanja neenakosti.

5 Povzeto po: Santara Vega, *The Fight against Corruption in Europe: Lights and Shadows* (2017), str. 257-260.

6 Prav tam, str. 247 – 250.

7 Mbaku, *Enhancing Africa's Fight against Corruption: The Role of International Law* (2012), str. 58.

8 Ang. Advisory Board.

9 Povzeto po: Wouters, *The Fight against Corruption in International Law* (2012), str. 28.

10 Ang. *The Southern African Development Community Protocol against Corruption*.

11 Povzeto po: Wouters, *The Fight against Corruption in International Law* (2012), str. 28

12 Povzeto po: Mbaku, *Enhancing Africa's Fight against Corruption: The Role of International Law* (2012), str. 65.

Hkrati, pa konvencija želi tudi preprečiti vdor korupcije v vrste uslužbencev javnega sektorja.¹³ Kazenskoppravna konvencija Sveta Evrope pa namenja pozornost javnim uslužbencem – od funkcionarjev do sodnikov – predvsem v luči preprečevanja širjenja korupcije med njimi. Kar lahko torej izpostavim, je očitna razlika med oblikami korupcije ter samimi mehanizmi reševanja za tega problema. V Evropi očitno (sodeč po Konvenciji Sveta Evrope) ni težave v delovanju javnega sektorja, zato ni potrebe po dodatnem urejanju le-tega v sami konvenciji. V Afriških državah pa temu ni tako. Ravno zaradi korupcije v podstatu, torej v vodstvu države in državnem aparatu, se mora konvencija predvsem posvetiti preprečevanju le-tega.

Naslednja razlika je uporaba jezika. Konvencija Afriške unije uporablja bolj »permisiven« jeziki in ne poudarja odvracanja od koruptivnih dejanj, kot tudi ne nalaga sankcij za kršitelje.¹⁴ Vse to prepušča samim državam pogodbenicam. S tem pa jim dopušča ogromno manevrskega prostora, kar vodi v izrazito neuskklajenost pri urejanju slednje materije med samimi državami. Poleg tega, pa je treba izpostaviti dejstvo, da lahko le malo afriških držav pravzaprav izvaja take ukrepe ter sploh sprejme ureditev, kot ji to nalaga konvencija, zametki slednjega so razvidni tudi v praksi. Konvencija ZN pa za razliko od Konvencije Afriške unije, v drugem poglavju našteva preventivne ukrepe. Torej gre korak dlje kot Konvencija Afriške unije. Razlog za tem je nemara dejstvo, da je večina afriških držav tudi pogodbenic Konvencije ZN, ki državam ne dopušča širokega polja svobode, kot bi bile, če bi njihovo urejanje slonelo zgolj na usmeritvah Konvencije Afriške unije. Vseeno, pa se ponovno postavlja vprašanje

upoštevanja začrtanih smernic v praksi.

Podobno kot Konvencija Afriške unije, pa Kazenskoppravna konvencija Sveta Evrope pušča pogodbenicam široko polje svobodne presoje pri odločanju kaj in kako bodo implementirale pravne akte, kar lahko pripelje do pravnih praznin v sami pravni ureditvi koruptivnih dejanj. Vseeno, pa po zgledu Konvencije ZN, v drugem poglavju navede ukrepe, ki naj bi jih pogodbenice sprejele na nacionalni ravni. V četrtem poglavju ureja tudi specializacijo posebnih organov, ki naj bi se borili proti korupciji, kot tudi sodelovanje med pristojnimi organi, v obliki medsebojnega usmerjanja in pomoči, informiranja, posebej uredi tudi izročitev, in nenazadnje tudi neposredno komuniciranje.

Vse štiri konvencije kriminalizirajo koruptivna dejanja, specifično podkupovanje. Vseeno, pa je opaziti bistveno razliko med načinom, kako to konvencije urejajo, predvsem ali je za izpolnitev splošne predpostavke kaznivosti ravnanja potreben izkaz naklepa oziroma t.i. mens rea. Konvencija ZN v petnajstem členu izrecno določa, da so dejanja podkupovanja lahko kazniva, pod pogojem, da so storjena naklepno (»committed intentionally«).¹⁵ Podobno ureditev določa tudi Kazenskoppravna konvencija Sveta Evrope, in sicer v drugem členu, kjer uporabi pravzaprav enak izraz kot Konvencija ZN, ko opisuje ravnanja podkupovanja. Za razliko od teh dveh konvencij, pa se Afriška unija ni odločila za podobno dikcijo. Samo naklepno ravnanje ni izrecno omenjeno, zapovedan je le prenos konvencije v nacionalni pravni red držav pogodbenic. Profesorja Snider in Kidane v svojem delu trdita, da se konvencija pravzaprav

13 Prav tam, str. 67.

14 Prav tam, str. 68.

15 Prav tam, str. 69.

izmika kakršni koli omembi mens rea.¹⁶ Konvencija torej ponovno pušča proste roke posameznim državam pogodbenicam, da to materijo uredijo tako, kot se njim zdi najbolj smotrno. To pa seveda, kot že omenjeno, lahko pripelje do inkonsistentne praske med državami ter onemogoča meddržavno sodelovanje ter usklajevanje pravnih redov. Poleg tega, tako urejanje ne more učinkovito pripeljati do izpolnitve ciljev, ki so s to konvencijo zastavljeni. V drugem členu Konvencije Afrike unije, sta kot ena od temeljnih ciljev omenjena ravno učinkovito sodelovanje med državami pogodbenicami ter približevanje in celo harmonizacija pravnih redov.

RAZLOGI IN CILJI

Razlogi boja proti korupciji so morda na prvi pogled precej enostavni, namreč obče znano je, da ima korupcija slabe vplive na gospodarstvo ter posledično hromi delovanje in razvoj celotne države. Slednje je sicer res, vendar zaznamo bistvena razlikovanja skozi prizmo ciljev, ki bi jih tovrstne ureditve dosegle.

Evropske in Afriške države se spopadajo z različnimi težavami in posledično ima korupcija zanje različen pomen. S procesom dekolonizacije so se afriške države dokončno znebile primeža kolonialnih gospodarjev ter začele pridobivati neodvisnost šele v petdesetih letih prejšnjega stoletja. Od takrat, so se morale spopasti s kar obsežnimi težavami, kot so revščina in gospodarsko prikrajšanje. Korupcija torej predstavlja oviro že pri vzpostavitvi učinkovitega državnega aparata, ki bi zagotavljal nek minimalni življenjski standard.

To me pripelje k naslednji pomembni razliki, in sicer dojemanje pravnega sistema.

V Evropi se je družba skozi zgodovino razvijala brez večjih prekinitev pravne tradicije, lahko bi rekli, da se je razvila organsko. Pravna misel kot jo poznamo danes je torej produkt kontinuiranega razvoja pravnih sistemov. Posledično, je prebivalstvo v evropskih državah bolj nagnjeno k sprejemanju pravnega sistema. V afriških državah pa je zgodba popolnoma drugačna. Pravni sistemi se niso razvili postopoma, temveč so produkt postkolonialnega obdobja. To pa pomeni, da so afriške države kljub svoji neodvisnosti bile še vedno v velikem delu sistemsko odvisne od svojih prejšnjih kolonialnih gospodarjev.

Postopki sprejemanja pravnih aktov, kot tudi pravni akti sami, so bili zgolj preslikava tistih, ki so bili prisotni v državah bivših kolonialnih gospodarjev, ni šlo za postopke na katere bi ljudstvo demokratično vplivalo ter za katere bi lahko rekli, da so za njihovo družbo najbolj prikladni. Poleg tega, postopki sprejemanja pravnih aktov niso bili demokratični, šlo je namreč za t.i. top-down pristop, kjer je peščica izobraženih ljudi oblikovala pravo, torej neodvisno od ljudstva ter njihove volje. Rezultat takega postopanja je pravna ureditev, ki je afriškim prebivalcem tuja, namreč ne odseva resničnosti v družbi, tradicij in njihove kulture, posledično pa posameznikom ne vzbuja občutka zaupanja in zanesljivosti. Nadalje, je ogromno težavo predstavljalo tudi nerazumevanje pravnih aktov, ker kot omenjeno, ljudstvo ni poznalo novih postopkov in pravnega razlogovanja ter v večini niso vedeli kakšna sploh je aktualna ureditev. Vse to pa v končni fazi pomeni tudi nepredvidljivost pravnega sistema, torej pomanjkanje pravne varnosti, kar pod vprašaj postavlja obstoj vladavine prava.

Kot že omenjeno je pomanjkanje transparentnosti in predvidljivosti tudi ena izmed težav, ki pestijo afriške pravne

¹⁶ Snider, Kidane, Combating Corruption Through International Law in Africa: A comparative Analysis, str. 722.

sisteme. Namreč v državi vodilne elite, so pravno ureditev prilagodile na način, ki jim zagotavlja položaj nad samim pravom, t.i. above the law položaj. Ljudstvu je tako odvzeta možnost kritike odločitev elite ter vzpostavitev javnega dialoga med ljudstvom in elito. Tovrstni pravni sistem ne zbuja zaupanja, zato ne more biti učinkovit in ne zmore učinkovito preprečevati dejanj kot je korupcija. Slednje razmere pa vodilni akterji prizadevno izrabljajo.

Vredno je omeniti še razlikovanje skozi prizmo delitve oblasti. V Duhu zakona je Montesquieu predstavil zelo pomembno tezo o delitvi oblasti na tri veje, kar naj bi zagotavljalo ravnotežje moči (»checks and balances«). Teza je izrazito vplivala na oblikovanje oblasti v Evropi, tako bi danes lahko rekli, da odločilnejših pojmovnih težav v sferi delitve oblasti nimamo. Drugače pa je v Afriki. Države so se poskušale zgledovati po Montesquieujevem sistemu ravnotežja moči (bolje rečeno, tak sistem so bile prisiljene prevzeti), vendar jim to ni v popolnosti uspelo. Bistvena ovira je v tem, da se je korupcija razmahnila v vseh treh vejah oblasti. Navadno, se proces širjenja korupcije začne pri zakonodajni veji oblasti in se postopoma razširi še na preostali veji. Pri sodni veji se to lahko bodisi pokaže v hudih pritiskih na sodnike, bodisi, v arbitrarnem odstranjevanju sodnikov s položajev.¹⁷ Slednje je zelo razširjeno v nerazvitih državah. Ustavnoopravno gledano, veliko afriških držav zagotavlja neodvisnost sodstva, vendar na praktični ravni slednje trditve ne zaživijo.¹⁸ Odločilnejša ovira je med drugimi ravno v tem, da so voditelji držav (pogosto predstavljajo zakonodajno vejo oblasti, lahko pa tudi izvršilno, odvisno od ureditve) največji vir korupcije v državi. Vodeča elita,

ki naj bi zagotavljala neodvisnost sodstva in s tem tudi varstvom pravic državljanov, se na ta pravila požvižga ter postavlja »svoje ljudi« tako na sodniška mesta, kot mesta v izvršilni veji oblasti. Če je ena od vej »okužena« s korupcijo, je zelo verjetno, da se bo ta hitro razširila tudi na drugi dve veji oblasti. Za nameček, nesprejemanje oblasti s strani ljudstva le še pripomore k slednjemu procesu.

ZAKLJUČEK

Na prvi pogled se lahko zdi, da je korupcija prisotna zgolj v manj razvitih državah, ki nimajo učinkovitega pravnega sistema ter mehanizmov, da bi se lahko primerno spopadale s korupcijo. Vendar slednja vseeno predstavlja velik problem tudi v razvitem delu sveta. Veliko multinacionalk s pomočjo koruptivnih dejanj in podkupovanja povečuje svoj dobiček in se izogiba sankcijam, ki bi sicer sledile. Vseeno pa so cilji boja proti korupciji med Evropo in Afriko različni. Seveda je to posledica razvoja držav, na eni strani kontinuitete v Evropi, na drugi strani pa posledice kolonizacije v Afriki. Prva je imela pozitivne učinke na razvoj pravne ureditve in dojemanje prava, druga pa je otežila razvoj in onemogočila afriškim državam napredek, ki bi ga lahko sicer imele. Afriške države imajo definitivno večje težave s korupcijo, namreč ko korupcija enkrat postane pravilo, se temu ni smiselno več upirati. Tu se pa odpre makiavelianska dilema t.i. noble-cause corruption, ki v bistvenem pomeni uporabo korupcije za dosego nekega višjega dobrega.

17 Povzeto po: Senior, CORRUPTION – THE WORLD'S BIG C, (2006), str 177.

18 Potrebno je omeniti, da k temu prispeva tudi, že prej omenjen top-down pristop pri oblikovanju oblasti in celotnega ravnega sistema, ki je pripomogel k temu, da afriške države ne poznajo tradicije neodvisnega sodstva.

SEZNAM LITERATURE:

(I) Mbaku, John Mukum: Enhancing Africa's Fight against Corruption: The Role of International Law, *Global Business Law Review* 3, no. 1, 2012, str. 9-102.

(II) Santana Vega, Dulce M: The Fight against Corruption in Europe: Lights and Shadows, *Crimen: Casopis za krivicne nauke*, vol. 2017, no. 3, 2017, str. 242-267.

(III) Snider, Thomas R. in Kidane, Won: Combating Corruption Through International Law in Africa: A Comparative Analysis, *Cornell International Law Journal*, vol. 40: iss. 3, Article 4, 2007, str. 692-748.

(IV) Senior Ian: Corruption – THE WORLD'S BIG C: CASES, CAUSES, CONSEQUENCES, CURES, The Institute of Economic Affairs, London, 2006.

(V) Wouters, Jan; Ryngaert, Cedric; Cloots, Ann Sofie: THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN INTERNATIONAL LAW, Leuven Centre for Global Governance Studies, 2012.

(VI) Waterbury, John: Endemic and Planned Corruption in a Monarchical Regime, *World Politics*, Vol. 25, No. 4, 1973, str. 533-555.

(VII) Nye, J. S.: Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, *The American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2, 1967, str. 417-427.

(VIII) Heineman, Ben W. Jr.; Heinmann, Fritz: The Long War against Corruption, *Foreign Affairs* 85, No. 3, 2006, str. 75-86.

KORUPCIJA V ŠPORTU

Eva Mustar, študentka magistrskega študija Pravne fakultete v Ljubljani

DEFINICIJA KORUPCIJE V ŠPORTU

Šport že dolgo časa nima več le socialnega, vzgojno-izobraževalnega, zdravstveno-preventivnega in rekreacijskega namena, ampak postaja vse močnejša gospodarska panoga, ki letno prinaša več kot 145 milijard ameriških dolarjev in povezuje milijone ljudi po celem svetu.¹ Večje vsote denarja pa v šport prinesejo tudi večje tveganje oziroma večje možnosti zlorab, česar sem se tudi sama, kot velika športna navdušenka in nekdanja atletinja, začela zavedati že zelo kmalu. Korupcijo v športu je zelo težko definirati, saj je izredno zapletena. Definicijo je leta 2005 poizkušal podati Meanning, ki jo je opisal kot *»obliko vedenja športnikov, ki se vzdržijo uspešnosti, ki bi bila potrebna, da bi zmagali na tekmovanju in namerno dopustijo zmago drugim.«*² Ob tem Meanning opozarja, da je treba k tej definiciji dodati oziroma opozoriti še na delo športnih funkcionarjev, ki zavestno in namerno delujejo v nasprotju s cilji in moralnimi vrednotami njihovega kluba, zveze in tekmovalnega športa na splošno.³ Posebna vrsta korupcije v športu je tudi doping, ki pa ga v svoji definiciji korupcije v športu Meanning ni zajel. Ugotovimo lahko, da je zgornja definicija korupcije v športu

izredno ohlapna in ne zajema celotnega spektra koruptivnih dejanj v športu. Za lažje doseganje nedovoljenih ciljev športniki namreč pogosto nagovarjajo v takšna dejanja tudi druge športnike, soigralce ali funkcionarje. Prav tako pa pogosto ne gre zgolj za zmago, saj je na stavnica več možnih načinov stave. Posamezniki lahko tako denar stavijo na specifičen rezultat, dosežene točke igralca, vsoto golov ali košev na tekmi in številne druge »dosežke«. Športniki lahko tako izigravajo sistem na več različnih načinov, ki morda niso tako očitni na prvi pogled. Zato sta boljšo definicijo korupcije v športu podala Gorse in Chadwick, ki sta jo opredelila kot *»vsako nezakonito, nemoralno ali neetično dejavnost, s katero se namerno poskuša izkriviti rezultat športnega tekmovanja zaradi osebne premoženjske ali nepremoženjske koristi ene ali več oseb, ki sodelujejo v tej dejavnosti.«*⁴

JEMANJE NEDOVOLJENIH POŽIVIL

Težko bi trdili, da je korupcija v športu nov pojav, saj je ta obstajala že v času grških olimpijskih iger. Čeprav je bilo korupcijo v športu že takrat težko dokazati, pa prvi dokumentirani primer korupcije

1 Ellis, Australia's policy on match-fixing in sport, (2016), str. 254-256.

2 Meanning, Corruption in International Sport and Sport Management; Form, Tendencies, Extent and Countermeasures (2005), str. 190.

3 Prav tam, str. 187-225.

4 Gorse, Chadwick, Conceptualising corruption in sport: Implications for sponsorship programmes (2010).

v športu sega že v leto 388 pr. n. št., ko je med olimpijskimi igrami bokser Eupolos podkupil svoje tri nasprotnike.⁵ Od takrat pa do danes se je razvilo še veliko drugih oblik korupcije v športu, med najbolj odmevne in znane pa nedvomno sodijo različne afere z dopingom in prirejanjem tekmovanj, ki udeležencem v takšnih aferah prinašajo vse več dobička. Zagotovo najbolj odmevna doping afera se je dogajala v Nemški demokratični republiki med leti 1970 in 1980, ko je takratna politika izvajala sistematični doping, ki je vključeval športnike vseh olimpijskih disciplin ter številne znanstvenike oziroma strokovnjake z različnih področjih, ki so dobili zagon za raziskovanje in priložnost za delo v športu.⁶ Za mnogimi doseženimi rekordi in več kot tristopetdesetimi osvojenimi medaljami, ki jih je osvojila Nemška demokratična republika, se tako skrivajo tragične zgodbe vzhodnonemških športnikov, ki so bili pod vplivom prepovedanih substanc. Jemanje prepovedanih substanc se je poleg finančnih ter osebnih posledic z leti odrazilo tudi na telesnem in duševnem zdravju teh športnikov. Večina športnikov v vzhodnonemškem eksperimentu je tako celo življenje trpela za zdravstvenimi posledicami dopinškega programa, šokantni pa so izsledki, da so trpeli tudi njihovi potomci. Vzhodnonemške športnice, ki so sodelovale v dopinškem programu, so poročale o hudih zdravstvenih težavah, najbolj znana med njimi, atletinja Heidi Krieger (suvanje krogle), je kazala celo spremembo sekundarnih spolnih znakov, kar je posledično privedlo do spremembe spola.⁷

Ker doping ruši pošteno tekmovanje, ugled in zdravje posameznikov, je Evropska komisija leta 2007 v Beli knjigi o športu priporočila, da se trgovina z nezakonitimi dopinškimi substancami obravnava enako kot trgovina z nezakonitimi drogami v državah članicah EU.⁸ Pravna ureditev sankcioniranja dopinga je namreč pomembna, saj tekmovalce privlačijo visoke denarne nagrade, ki so jih deležni ob zmagah, ki so jim z dopingom lahko lažje dosegljive. Finančna korist v športu je namreč odvisna od doseženega rezultata, saj vsaka medalja na večjih tekmovanjih prinaša tudi velike finančne nagrade, prav tako pa uspehi pritegnejo sponzorje ter omogočajo športniku dodatne finančne ugodnosti s strani državnih institucij. Športnik si tako z jemanjem prepovedanih poživil poveča možnost uspeha, vendar s tem tvega, da bo njegovo dejanje razkrito. Lahko bi rekli, da se obnaša ekonomsko najbolj racionalno. Športnik pretehta, kakšna je možnost uspeha na eni strani in kakšne koristi uspeh prinaša ter kakšna je na drugi strani možnost, da bo razkrit s strani pristojne protidopinške organizacije, kar bo prineslo stroške sodnih postopkov, prepoved bodočih tekmovanj in padeč ugleda v javnosti.⁹

Kljub rednim protidopiniškim kontrolam pa vnos prepovedanih substanc pogosto ni odkrit nemudoma (v času tekmovanja), zaradi česar so (predvsem finančne) posledice, ki jih nosi športnik zaradi časovne oddaljenosti omiljene – javnost namreč ni več tako intenzivno vpeta v samo dogajanje, prav tako pa je športnik s sponzorstvi že

5 Kulke, Ancient olympia was as corrupt as FIFA, URL: <https://www.ozy.com/true-and-stories/ancient-olympia-was-as-corrupt-as-fifa/64498/>.

6 Frankein Berendonk, Hormonal doping and androgenization of athletes: a secret program of the German Democratic Republic government, (1997), str. 1262–1279.

7 Bila je sistematično dopingirana z anaboličnimi steroidi, ki so povzročili spremembo sekundarnih spolnih organov v povsem moške, zato je leta 1997 operativno spremenila spol in ime v Andreas.

8 Evropska komisija, Bela knjiga o športu (2007), str. 5.

9 Dvoršak, Koritnik, Angelovski, ŠPORT IN PRAVO (2020), str. 295.

zaslužil denar. Do kasnejših odkritij jemanja dopinga pride zaradi tega, ker se odvzeti vzorci v laboratorijih hranijo tudi do osem let in jih protidopinške organizacije kasneje testirajo z novo odkritimi laboratorijskimi metodami, ki v času tekmovanja še niso bile znane. Mednarodni olimpijski komite (MOK) je tako leta 2016 naznanil, da bodo analizirali drugi val vzorcev odvzetih v času olimpijskih iger leta 2008 v Pekingu in leta 2012 v Londonu. Skupno so odkrili kar 98 novih športnikov, ki so uživali prepovedane substance. Z namenom dodatne zaščite tekmovalcev pa se je MOK na olimpijskih igrah v Riu leta 2016 lotil še dodatnih ukrepov in začel s ciljnim testiranjem športnikov iz določenih športov in držav že pred tekmovanjem.¹⁰ Kot pozitiven primer kasnejšega testiranja vzorcev tekmovalca lahko navedem slovensko atletinjo Marijo Šestak, ki je v Pekingu skočila državni rekord v troskoku na prostem (15,03 m) in takrat zasedla 6. mesto. Osem let kasneje je zaradi pozitivnih vzorcev dveh sotekmovalk napredovala po lestvici na sicer nehvaležno 4. mesto. Uživanje prepovedanih substanc je namreč kar 8 let po zaključku olimpijskih iger v Pekingu dvema atletinjama (Rusinji Tatyani Lebedevi in Grkinji Hrysopiyyi Devetzi) odvzelo medalji in premešalo vrstni red najboljših na olimpijskih igrah v Pekingu. V šali lahko sklenemo, da se v primeru Šestakove tekmovanje ni končalo z zadnjim skokom, temveč z iztekom roka za hranjenje vzorcev. Kljub temu pa jiskorajšnja medalja po vseh teh letih ne prinaša več finančnih ugodnosti, prepoznavnih naslovnih in medijske pozornosti, ki bi jih bila deležna v takratnem času. Špekulirati, kaj bi se lahko zgodilo, če bi bila Marija Šestak tistega večera na stadionu v Pekingu četrta, je danes brezpredmetno. Kljub temu da denar v športu ni vse, pa so

športniki zaradi nedovoljenega ravnanja svojih sotekmovalec prikrajšani tudi za psihološki učinek osvajanja medalje, poslušanje državne himne oziroma biti ob boku najboljšim ter adrenalin, ki ga prinašajo polne tribune, kar vse pušča trajne pozitivne posledice pri športniku. Oškodovan športnik je tako zaradi dopinga drugih tekmovalcev za vedno prikrajšan za takšen neponovljiv in izjemno intenziven trenutek. Ne glede na to, pa je dejstvo, da kljub vsem zamujenim trenutkom njeno osvojevo 4. mesto ostaja zapisano v zgodovino, pa čeprav prepozno.

PRIREJANJE TEKMOVANJ ALI »MATCH-FIXING«

Poleg dopinga je vedno bolj razširjena in prepoznavna oblika korupcije v športu prirejanje tekmovanj oziroma rezultatov – oziroma t. i. »match fixing«. V očeh javnosti te oblike korupcije na prvi pogled niti ne vidimo. Pravna klinika Pravo v športu, ki se tradicionalno izvaja na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, je prav zaradi tega lansko leto osvetlila problem prirejanja športnih rezultatov ter tako študentom predstavila pogost problem, na katerega dostikrat niti ne pomislimo. O tem nam je na pravni kliniki predaval Drago Kos, prvi predsednik Komisije za prepečevanje korupcije, ki je temo podrobneje razčlenil in tudi opisal nekatere znane primere iz prakse.¹¹ Dejstva, ki jih Drago Kos navedel v okviru svojega predavanja so popolnoma spremenili naš pogled na športne tekme, še posebej na najpogosteje izpostavljen šport nogomet. Izpostavljenost športa za »match-fixing« je namreč odvisna od vsote denarja, gledanosti ter popularnosti

10 International Olympic Committee, Second wave of reanalysis reveals banned substances in 45 athletes from Beijing and London, URL:<https://www.olympic.org/news/second-wave-of-reanalysis-reveals-banned-substances-in-45-athletes-from-beijing-and-london>.

11 Kos, Korupcija v športu, (7. 2. 2020), Pravna fakulteta Ljubljana.

športa. Bolj izpostavljen kot je šport, več je posameznikov, ki se skušajo finančno okoristiti z izigravanjem sistema in nastavljanjem tekem.

Vse več primerov prirejanja rezultatov je tudi posledica globalne in čezmejne možnosti internetnih stavnic. V nekaterih športih, kot so tenis in kriket, so nastavljanje tekem prepoznali že v letu 2000 in takoj ukrepali. Po drugi strani v nogometu tega problema niso vzeli resno vse do leta 2009, ko se je zgodil t. i. Bochumski škandal. Policijska preiskovalna ekipa je odkrila kar 323 sumljivih nogometnih tekem v devetih različnih državah, tudi v Sloveniji. Pri nas naj bi se prirejanje tekem predvidoma zgodilo kar na sedmih tekmah.¹² Korupcija se v nogometu odvija na vseh ravneh. Tako zasledimo nepravilnosti vse od najprestižnejših lig in tekmovanj pa vse do manjših tekmovanj, ki lahko mejijo že na rekreativno športno dejavnost. Ukrepi držav so različni in se razlikujejo glede na športno panogo. Tako so v Nemčiji stave udeležencev tekmovanj prepovedane, kar zmanjšuje možnost prirejanja rezultatov. Kot udeleženci se poleg samih nogometašev štejejo tudi njihovi sorodniki in prijatelji, ki tako ne smejo staviti na tekmah državnega prvenstva (Bundesliga), ni pa jasno navedeno, kako se te povezave dokazujejo.¹³ Takšni in podobni ukrepi nakazujejo željo držav po aktivnem preprečevanju nameščanja tekem, vendar pa učinek teh ukrepov v praksi še ni dovolj raziskan, zato ne moremo trditi, da so ti ukrepi dosegli namen.

ZAKAJ SE ODLOČIJO ZA PRIREJANJE REZULTATOV

Sveda pa je v boju zoper prirejanje rezultatov najpomembnejše odgovoriti, zakaj do takšnih ravnanj sploh prihaja. Zgornje vprašanje so si zastavili raziskovalci v Litvi, ki so med nogometaši in košarkarji izvedli raziskavo o razlogih za prirejanje tekem oziroma željah športnikov za sodelovanje v tovrstnih prevarah. Raziskovalci so prišli do rezultata, da je kar 52 odstotkov sodelujočih v raziskavi kot razlog za prirejanje tekem navedlo željo po večjem zaslužku, 16 odstotkov jih je kot razlog navedlo, da so se znašli v slabem finančnem položaju, medtem ko je bilo 13 odstotkov sodelujočih navedlo, da so bili primorani goljufati zaradi zamude ali nerednega plačila kluba.¹⁴

Tudi študija iz Črne knjige je pokazala, da je razlog za porast prirejanja rezultatov neplačevanje nogometašev.¹⁵ Kar 10,9 odstotkov anketirancev iz vzhodnoevropskih držav je že imelo možnost sodelovati pri prirejanju tekem, od tega je bilo več kot polovico tistih, ki so se znašla pred to odločitvijo, v slabem finančnem položaju. Zaradi tega je na primer nogometa Mario Čizmek Hrvaško nogometno zvezo pozval k doslednemu nadzoru plačevanja športnikov, saj iz lastnih izkušenj ve, pred kakšno dilemo neplačevanje obveznosti postavlja športnika. Sam pravi, da se je iz svojih napak naučil, da lahko s korupcijo pridobimo zelo malo, medtem ko lahko izgubimo vse.¹⁶

Ugotovimo lahko, da neplačilo igralcev in

12 Kodre, Z Zadnje stavo padla tudi Slovenca, URL: <https://www.primorske.si/2011/12/27/z-zadnje-stavo-padla-tudi-slovenca>.

13 Spitz, Match-fixing The role of prevention, (2016), str. 257-261.

14 Trumpyte, The gap between sports institutions and the public will Responses to match-fixing in Lithuania, (2016), str. 250-253.

15 Mehle, Bypass namesto pištole, URL: <https://www.dnevnik.si/1042508864>.

16 FIFPro, Black Book Eastern Europe (2012), str. 137.

posledično prirejanje rezultatov prinaša uničevanje integritete športa ter športnika samega. Odkritje tovrstnih koruptivnih dejanj ter senzacionalni naslovi v javnosti zameglijo čar športa in njegov prvotni namen. Vse to privede do zmanjšane dotoka finančnih sredstev, nižje gledanosti ter priljubljenosti športa, kluba ali posameznika. V najhujših primerih pa lahko vodi do stečaja vseh vpletenih, najpogosteje in najhujše pa trpijo športniki sami.

KAKO NAPREJ?

Če želimo preprečiti korupcijo v športu, je predvsem pomembno izobraževanje ter osvetlitev problema zlorab v športu. Treba je začeti že pri otrocih in njihovih starših. Preventiva je ključnega pomena, vendar so jasna pravila in disciplinski postopki enako pomembni, ker je le tako mogoče preprečiti sodelovanje ne le športnikov in trenerjev, ampak tudi sodnikov in številnih vodilnih v klubih v omenjenih koruptivnih ravnanjih. Poleg ozaveščanja ljudi o korupciji so potrebne tudi notranje spremembe v športnih organizacijah. Nedopustno je, da posamezniki v organizacijah, kjer primanjkuje transparentnosti in odgovornosti, pridobivajo politično in finančno moč.

Slovenija je leta 2016 podpisala Konvencijo Sveta Evrope o preprečevanju dogovarjanja športnih tekmovanj, katere namen je preprečiti, odkriti in sankcionirati nacionalno ali nadnacionalno prirejanje rezultatov nacionalnih in mednarodnih športnih tekmovanj. Spodbuja nacionalno in mednarodno sodelovanje, ki je usmerjeno v preprečevanje prirejanja rezultatov športnih tekmovanj, med zadevnimi javnimi organi ter organizacijami, ki se ukvarjajo s športom in športnimi stavami.

Kljub temu Slovenija še nima zakonskih določb, s katerimi bi bile predvidene kazenske sankcije za prirejanje rezultatov športnih tekmovanj. Ob upoštevanju sodne prakse se tako vprašamo, kateri in kakšni bi bili smiselni ukrepi. V primeru slovenskega nogometaša, ki je sodeloval pri prirejanju tekme med ptujsko Dravo in lendavsko Nafto, je kazen znašala 1.646,00 evrov, s prirejanjem pa se je okoristil z dobrimi desettisočaki evrov. Kazni bi morale delovati preventivno in dobiček pridobljen z goljufijo bi moral biti odvzet in izkoriščen za nadaljnje odkrivanje prirejenih rezultatov ter izvajanju raziskav s tega področja. Zaradi močnega interesa po koruptivnih dejanjih ni mogoče pričakovati, da se bodo zmanjšala sama od sebe. Države in vse ostale udeležence čaka še dolga pot do vzpostavitve sistema, kjer bodo koruptivna dejanja hitreje preprečena, odkrita in kaznovana.

SEZNAM LITERATURE

- (I) Directorat-General for Education, Youth, Sport and Culture (European Commission) in KEA European Affairs, Match-fixing in sport, A mapping of criminal law provision in 27 EU 27, (2012), URL:https://ec.europa.eu/assets/eac/sport/library/studies/study-sports-fraud-final-version_en.pdf (19. oktober 2020).
- (II) Dvoršak, Janko; Koritnik, Boštjan; Angelovski, Igor: Preprečevanje dopinga v športu, v: PRAVO IN ŠPORT (ur. Vesna Bergant Rakočević), Inštitut za lokalno samoupravo Maribor, Ljubljana 2020, str. 281-372.
- (III) Ellis, Jane: Australia's policy on match-fixing in sport, v: GLOBAL CORRUPTION REPORT: SPORT, Transparency International (2016), str. 254-256.
- (IV) Evropska komisija: Bela knjiga o športu,

št. 52007DC0391, Bruselj (11. julij 2007).

(V) Frankein, Werner W.; Berendonk, Brigitte: Hormonal doping and androgenization of athletes: a secret program of the German Democratic Republic government, v: Clinical Chemistry, (1997), str. 1262–1279.

(VI) Gorse, Samantha; Chadwick, Simon: Conceptualising corruption in sport: Implications for sponsorship programmes, v: The European Business Review, (2010) volume July/August.

(VII) International Federation of Professional Footballers, Black Book Eastern Europe, The problems professional footballers encounter: research (24. januar 2012), str. 137

(VIII) International Olympic Committee: Second wave of reanalysis reveals banned substances in 45 athletes from beijing and london, URL: <https://www.olympic.org/news/second-wave-of-reanalysis-reveals-banned-substances-in-45-athletes-from-beijing-and-london> (20. oktober 2020).

(IX) Kodre, Tina: Z Zadnjo stavo padla tudi Slovenca, URL: <https://www.primorske.si/2011/12/27/z-zadnjo-stavo-padla-tudi-slovenca> (20. oktober 2020).

(X) Kos, Drago: Korupcija v športu, (7. februar 2020), Pravna fakulteta Ljubljana.

(XI) Kulke, Ulli: Ancient olympia was as corrupt as FIFA, URL: <https://www.ozy.com/true-and-stories/ancient-olympia-was-as-corrupt-as-fifa/64498/> (20. oktober 2020).

(XII) Ličen, Simon: Fotball player admits involvment in match fixing. URL: <http://www.simonlicen.com/2012/07/football-player-confesses-involvement-in-match-fixing/> (18. oktober 2020).

(XIII) Mehle, Borut: Baypass namesto pištole, URL: <https://www.dnevnik.si/1042508864> (19. oktober 2020).

(XIV) Meanning, Wolfgang: Corruption in International Sport and Sport Management: Form, Tendencies, Extent and Countermeasures, v: European Sport Management Quarterly, 5(2) (2005), str. 187-225.

(XV) Spitz, Ulrike: Match-fixing The role of prevention, v: Global Corruption Report: Sport, (2016), str. 257-261.

(XVI) Trumpyte, Rugile: The gap between sports institutions and the public will Responses to match-fixing in Lithuania, v: Global Corruption Report, (2016), str. 250-253.

KORUPCIJA IN MEDNARODNOPRAVNE OBVEZNOSTI VARSTVA ČLOVEKOVIH PRAVIC

izr. prof. dr. Vasilka Sancin, univ. dipl. prav.



UVODOMA

Korupcija - rak rana človeštva - zajeda v vse pore družbenega življenja, vključno na področjih, ki so ključna za spoštovanje, varovanje in uresničevanje človekovih pravic. Korupcija je kazniva, nemoralna in pomeni ultimativno izdajo javnega zaupanja. Še toliko bolj škodljiva je v času kriz, kakršno svet doživlja v letu 2020 z izbruhom pandemije COVID-19. Odzivi držav na pandemijo omogočajo

nove priložnosti izkoriščanja šibkega nadzora in pomanjkljive transparentnosti pri preusmerjanju sredstev, ko jih ljudje najbolj potrebujejo.¹ Poučevanje in ozaveščanje o škodljivih učinkih korupcije je zato izjemnega pomena.²

Koruptivno okolje in ravnanje državnih organov prizadenejo mnoge človekove pravice, ki so tudi predmet urejanja mednarodnih pogodb s področja človekovih pravic na globalni ravni. V tem prispevku se osredotočamo predvsem na relevantno prakso pogodbenih nadzornih

1 Glej tudi izjavo Generalnega sekretarja OZN, Antonia Guterresa, o korupciji v kontekstu COVID-19, z dne 15. oktobra 2020 (UNIS/SGSM/1072).

2 O pomenu, ki ga Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani pripisuje poučevanju o korupciji, glej: Sancin in Marčič Maruško, The role of university curricula in corruption prevention: The case study of the University of Ljubljana, Faculty of Law (2018), str. 133-163.

teles po temeljnih mednarodnih pogodbah s področja človekovih pravic (t. i. Odborov) v okviru Organizacije združenih narodov (OZN).

KAJ JE KORUPCIJA?

Enotno mednarodno priznane definicije korupcije ni, saj gre bolj za krovni pojem, ki zajema vrsto različnih kaznivih dejanj, vsako s svojo pravno definicijo.³ Kar se razume kot koruptivno, je vedno določeni meri odvisno od zgodovinskega, političnega in kulturnega konteksta. Nedvomno pa pojem korupcije zajema vsa tista ravnanja, zakatera so se države pogodbenice Konvencije Združenih narodov proti korupciji⁴ dogovorile, da jih bodo inkriminirale v svojih kazenskih zakonodajah in kazensko preganjale njihove storilce. V ta nabor sodijo podkupovanje domačih javnih uslužbencev (15. člen), podkupovanje tujih javnih uslužbencev in uradnikov mednarodnih organizacij (16. člen), poneverba, neupravičena pridobitev ali druga neupravičena uporaba premoženja s strani javnih uslužbencev (17. člen), nezakonito posredovanje (18. člen), zloraba položaja (19. člen), nezakonita obogatitev (20. člen), podkupovanje v zasebnem sektorju (21. člen), poneverba v zasebnem sektorju (22. člen), pranje premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem (23. člen), prikrivanje (24. člen) in oviranje

pravosodja (25. člen). V jedru teh kaznivih dejanj je zloraba moči z namenom pridobitve neupravičene koristi za zasebne ali politične namene. Korupcija se torej pojavlja v mnogih oblikah, kontekstih in vpliva na širok nabor človekovih pravic na različne načine.⁵

POSLEDICE KORUPCIJE

Korupcija se drugače od drugih kaznivih dejanj zaradi težav pri identifikaciji oseb, ki so osebno in neposredno prizadete, včasih označuje tudi kot kaznivo dejanje brez žrtev (victimless crime). Vendar ni dvoma, da korupcija, neposredno ali posredno, prizadene posameznike, skupnosti in družbo kot celoto. Zato imajo države nesporno pravno obveznost preprečevanja korupcije in ustreznega odzivanja nanjo, vključno s kazenskim pregonom storilcev, pomanjkljivo odzivanje ali ne odzivanje pa lahko vodi v mednarodno odgovornost države. V okviru dela Komisije Združenih narodov za mednarodno pravo je bilo zavzeto tudi stališče, da je korupcija izjema od imunitete državnih uradnikov v postopkih pred kazenskimi sodišči tujih držav, tako kot v primeru mednarodnih grozodejstev (npr. genocida, hudodelstev zoper človečnost),⁶ kar nedvomno kaže na težo posledic, ki jih korupcija povzroča. Poročila mednarodnih organizacij in institucij potrjujejo negativne vplive

3 Rose, INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION NORMS, THEIR CREATION AND INFLUENCE ON DOMESTIC LEGAL SYSTEMS (2015), str. 7.

4 Uradni list RS, št. 22/2008.

5 Podrobneje o mednarodnopravnih okvirjih korupcije glej: Goltnik, Jerman, Lale, Lukan, Novak, Pučnik, Rozman, Štrubelj, Sancin (Vodja Projekta), Damijan (vodja projekta), Izbrani mednarodnopravni in ekonomski vidiki preprečevanja korupcije - odkrivanje, zaseg in odvzem protipravno pridobljene premoženjske koristi, Ljubljana: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, 2019, URL: www.pf.uni-lj.si/media/prekorup-.koncni.izdelek.pdf.

6 Glej poročilo Komisije za mednarodno pravo (ILC), Report on the work of the sixty-ninth session (2017), Chapter VII, URL: legal.un.org/ilc/reports/2017/english/chp7.pdf.

korupcije na uživanje človekovih pravic, vključno s tistimi z mandati na področju človekovih pravic, kamor sodijo na primer Svet OZN za človekove pravice⁷ in njegova pomožna telesa ter mehanizmi,⁸ Odbori⁹ ter Urad Visoke komisarke za človekove pravice.¹⁰

Prav tako razširjena korupcija slabi institucije namenjene varstvu človekovih pravic v državi, kar dodatno prispeva k nekaznovanosti, onemogoča učinkovito delovanje organov pregona in rahlja vladavino prava.

Za razkrivanje in pozive k odzivom na korupcijo so odločilnega pomena mediji, civilna družba, nevladne organizacije ter posamezniki “žvižgači”, ki poročajo

o posameznih koruptivnih dejanjih. Učinkovito pa lahko delujejo le, če je v državi zagotovljena ustrezna politična klima in na voljo ustrezno pravno varstvo tistih, ki razkrivajo korupcijo. Varstvo človekovih pravic je nepogrešljivo pri zagotavljanju obeh.¹¹

KORUPCIJA, AGENDA 2030 IN ČLOVEKOVE PRAVICE

Korupcija je skozi celoten sistem Združenih narodov priznana kot eden od največjih izzivov za doseganje ciljev trajnostnega razvoja (Sustainable Development Goals – SDGs)¹²

7 Glej na primer resolucije in sklepe Sveta za človekove pravice (Human Rights Council) glede škodljivih učinkov korupcije na uživanje človekovih pravic: A/HRC/RES/35/25 (23 June 2017), A/HRC/RES/29/11 (2 July 2015), A/HRC/DEC/26/115 (10 July 2014) and A/HRC/RES/23/9 (13 June 2013).

8 Glej na primer Zaključno poročilo o škodljivih učinkih korupcije na uživanje človekovih pravic: A/HRC/28/73, z dne 5. januarja 5 2015, Poročilo Posebnega poročevalca o pravici vseh do uživanja najvišje dosegljive ravni telesnega in duševnega zdravja, A/72/137, z dne 14. julija 2017 in Poročilo Delovne skupine o samovoljnem (arbitrarnem) pridržanju, A/HRC/10/21, z dne 16. februarja 2009. Glej tudi: študijo za naslovom Study on utilizing non-repatriated illicit funds with a view to supporting the achievement of the Sustainable Development Goals” (A/HRC/43/66) Svetovalnega odbora Sveta za človekove pravice; poročilo Posebnega poročevalca o neodvisnosti sodnikov in odvetnikov št. A/72/140 in A/67/305; poročilo Posebnega poročevalca za spodbujanje in varstvo pravice do mnenja in izražanja št. A/70/361; poročilo Neodvisnega eksperta za učinke tujega dolga in drugih mednarodnih finančnih obveznosti držav o polnem uživanju človekovih pravic, še posebej ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic št. A/HRC/31/61; zaključke Delovne skupine o podjetjih in človekovih pravicah št. A/HRC/44/43. Vprašanje korupcije je bilo obravnavano tudi v okviru Foruma OZN o gospodarstvu in človekovih pravicah v panelih naslovljenih: “Corruption: the business and human rights dimension” in “How business can leverage anti-corruption practices to advance respect for human rights” v letu 2019.

9 Glej na primer zaključna opažanja Odborov (t.i. concluding observations): CAT/C/AFG/CO/2, odst. 29; CEDAW/C/GTM/CO/8-9, odst. 12; CCPR/C/PAK/CO/1, odst. 31; CCPR/C/MDG/CO/4, odst. 11; CCPR/C/HND/CO/2, odst. 22; CERD/C/MNG/CO/19-22, odst. 10; CMW/C/MEX/CO/3, odst. 23; CMW/C/IDN/CO/1, odst. 56; CRC/C/AGO/CO/5-7, odst. 9; CRC/C/ARG/CO/5-6, odst. 10; CRC/C/NPL/CO/3-5, odst. 12; CRC/C/ZWE/CO/2, odst. 16; E/C.12/CAF/CO/1, odst. 15 in 16; E/C.12/TUN/CO/3, odst. 48; E/C.12/LBN/CO/2, odst. 14.

10 Glej na primer priročnik Urada Visoke komisarke ZN za človekove pravice: OHCHR, Best practices to counter the negative impact of corruption on the enjoyment of all human rights, A/HRC/32/22, z dne 15. aprila 2016 in OHCHR, The Human Rights Case against Corruption, HR/NONE/2013/120.

11 Center za državljanske in politične pravice (CCPR-Centre) in Ženevska akademija, Corruption and human rights, A practitioners’ guide, URL: ccprcentre.org/ccprpages/launch-of-the-practitioners-guide-on-corruption-and-human-rights, str. 6.

12 Agenda 2030 za trajnostni razvoj, resolucija Generalne skupščine OZN, A/RES/70/1, sprejeta 21. 10.

in varstva človekovih pravic.¹³ V okviru SDG 16 “Spodbujati miroljubne in vključujoče družbe za trajnostni razvoj, vsem omogočiti dostop do pravnega varstva ter oblikovati učinkovite, odgovorne in odprte ustanove na vseh ravneh”, Agenda 2030 za trajnostni razvoj spodbuja konkretne ukrepe za boj proti korupciji, izrecno, “do leta 2030 občutno omejiti nezakonite finančne tokove in trgovino z orožjem, povečati zaseg in vračilo ukradenega premoženja ter se boriti proti vsem oblikam organiziranega kriminala” (16.4) in “občutno omejiti vse oblike korupcije in podkupovanja” (16.5). Zagotovo pa korupcija škodljivo vpliva na doseganje vseh SDGs in večino človekovih pravic, zato jo je nujno treba obravnavati kot medsektorsko problematiko.

OPOZARJANJE NA NEGATIVNE VPLIVE KORUPCIJE NA ČLOVEKOVE PRAVICE V ODBORIH

Praksa različnih nadzornih Odborov razkriva številne škodljive učinke korupcije na uživanje človekovih pravic.

Omeniti velja opozorila Odborov, da korupcija lahko vodi v:

- 1) nezakonite diskriminatorne ukrepe,
- 2) neposredne kršitve človekovih pravic posameznikov in
- 3) negativne vplive na kolektivne pravice.

Človekove pravice so najbolj prizadete, kadar koruptivno dejanje samo vodi v kršitev človekovih pravic določenega posameznika. Do tega lahko pride, kadar, na primer, neupravičene usluge vključujejo element prisile. Poneverba ali prevara pri

javnem naročanju lahko vodi do kršitve pravice do zdravja (12. člen Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah - MPESKP), saj prazni proračun namenjen javnemu zdravju, kar vodi v nižji standard javne zdravstvene oskrbe prebivalstva. Podkupovanje javnih uslužbencev za pridobitev zakupa določenega zemljišča in možnosti prisilne izselitve prebivalcev tega območja pomeni kršitev pravice do primerne prebivališča, kot to zagotavlja 11. člen MPESKP. Pravica do hrane po drugem odstavku 11. člena MPESKP je kršena, kadar uradniki preusmerijo finančna sredstva namenjena nakupu in razdelitvi hrane ranljivim skupinam prebivalstva ali poneverijo podatke za pridobivanje osebne koristi na črnem trgu. Korupcija v obliki poneverb proračunov za izobraževanje lahko vodi v kršitve pravice do izobraževanja po 13. in 14. členu MPESKP preko spodbud učiteljem in ravnateljem k sprejemanju podkupnin v zameno za uspeh pri izpitnih obveznostih ali vpisih v študijske programe, kar prizadene predvsem tiste iz revnejših okolij, ki si ne morejo privoščiti plačila.

Drobnakorupcijalahko vodi v diskriminacijo pri zagotavljanju dostopa do socialne varnosti, izobraževanja, zdravstvenih uslug, nastanitve, hrane in/ali pridobitve uradnih dokumentov, kadar so te storitve dostopne le tistim, ki si lahko privoščijo plačilo podkupnine, in nesorazmerno prizadene tiste z manj sredstvi. Zato je boj proti korupciji še posebnega pomena za opolnomočenje in zagotavljanje možnosti sodelovanja ter zaščite posameznikov ranljivih ali marginaliziranih skupin.

Korupcija prizadene tudi fizične in pravne osebe zunaj samih razmerij, kjer se odvija, ter družbo kot celoto, saj preusmerja in

2015, URL: www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/uresnicevanje-agende-2030/.

13 Resolucija Sveta za človekove pravice, št. 31/14: “The role of good governance in the promotion and protection of human rights”, A/HRC/RES/31/14, sprejeta 23. marca 2016.

zmanjšuje vire namenjene uresničevanju človekovih pravic. Tako so na primer določene storitve v najslabšem primeru nedostopne ali v najboljšem slabše kakovosti oziroma dražje. Škodljivi učinki so pogosto najhujši pri že tako prikrajšanih posameznikih in skupinah, ki so zato v ranljivejšem položaju in pogosto bolj odvisni od javnih storitev in dobrin, saj imajo le omejene možnosti dostopa do alternativnih zasebnih storitev in dobrin na trgu. Prav tako imajo običajno manj možnosti sodelovanja pri oblikovanju in uresničevanju javnih politik in programov, kot tudi premalo sredstev za svojo zaščito in uveljavljanje povrnitve škode.

Načelo enakosti in nediskriminacije je kršeno z mnogimi oblikami korupcije, ki je sama po sebi inherentno diskriminatorna.

Korupcija zajeda v vladavino prava, demokracijo, dobro upravljanje in pravosodje. Ključnih načel, kot so dostop do sodišč, enakost orožij ali domneva nedolžnosti (14. člen MPDPP), ni možno zagotavljati v situaciji razširjene korupcije. Korupcija negativno vpliva tudi na pravico splošne javnosti do sodelovanja v postopkih vodenja javnih zadev. To vključuje pravico voliti, biti izvoljen in enakopravnega dostopa do javnih storitev.

Odbori so v številnih zaključnih opažanjih poudarili škodljive učinke korupcije na varstvo človekovih pravic. Odbor za človekove pravice tako redno v svojih zaključnih opažanjih izraža zaskrbljenost zaradi korupcije v državi pogodbenici MPDPP,¹⁴ včasih tudi v povezavi z načelom nediskriminacije.¹⁵ V zadnjih letih je Odbor opozarjal zlasti na škodljive učinke korupcije v povezavi s sodelovanjem v javnih zadevah,¹⁶ pravico do življenja¹⁷ (kadar je smrtna kazen dovoljena za koruptivna ravnanja), zavodi za prestajanje kazni,¹⁸ trgovino z ljudmi¹⁹ in v nekaterih drugih primerih.²⁰

Odbor po MPESKP se sistematično sklicuje na 2. člen Pakta, ko poudarja, da je korupcija v državi pogodbenici razširjena in ima uničujoče učinke na uživanje ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic. Države poziva k naslovitvi vzrokov za korupcijo in sprejemu potrebnih zakonodajnih in upravnih ukrepov za zagotovitev transparentnosti v javni upravi in učinkovito spopadanje s korupcijo. Države poziva k izvedbi neodvisnih in temeljitih preiskav vseh primerov korupcije na vseh ravneh in k objavi rezultatov teh preiskav.²¹ Odbor za otrokove pravice ima podobno prakso priporočanja povečanja sredstev oddelkom za otroke ali tistih, ki se vsaj deloma ukvarjajo

14 14. člen MPDPP. Glej na primer Zaključna opažanja (concluding observations) Odbora o šestem periodičnem poročilu Tunizije leta 2020, CCPR/C/TUN/CO/6.

15 2. člen in 26. člen MPDPP. Glej na primer Zaključna opažanja (concluding observations) Odbora o petem periodičnem poročilu Uzbekistana leta 2020, CCPR/C/UZB/CO/5.

16 25. člen MPDPP.

17 6. člen MPDPP.

18 7., 9. in 10. člen MPDPP.

19 8. člen MPDPP.

20 12. člen MPDPP (svoboda gibanja), 17. člen MPDPP (pravica do zasebnosti), 19. člen MPDPP (svoboda izražanja), 21. člen MPDPP (pravica do mirnega zbiranja), 22. člen MPDPP (svoboda združevanja) in 24. člen MPDPP (otrokove pravice). Glej tudi mnenje (views) Odbora za človekove pravice v zadevi Kouider Kerrouche proti Alžiriji, CCPR/C/118/D/2128/2012, kjer je avtor pritožbe zatrjeval kršitev več človekovih pravic, kot posledica njegovega razkritja korupcije.

21 Glej na primer Zaključna opažanja (concluding observations) Odbora za ekonomske, socialne in kulturne pravice za Dominikansko republiko leta 2016, E/C.12/DOM/CO/4.

s pravicami otrok, vključno na področjih izobraževanja, zdravstvene oskrbe in socialne varnosti. Razširjena korupcija namreč negativno vpliva na dostopnost državnih virov, zato je treba antikorupcijske ukrepe pospremiti z drugimi ukrepi, kot so na primer dvig plač uslužbencem v javnem sektorju, zaposlovanje kakovostnega kadra, povečevanje transparentnosti postopkov in pravil, povečevanje strogosti pri institucionalnem nadzoru in kaznih za kršitve.

OBVEZNOSTI DRŽAV

Po temeljnih mednarodnih pogodbah s področja človekovih pravic (zlasti MPDPP, MPESKP in Konvenciji o otrokovih pravicah) imajo države pogodbenice obveznosti, vključno z ekstrateritorialnimi obveznostmi, spoštovati, varovati in izpolnjevati človekove pravice vseh. Neuresničevanje dolžne skrbnosti pri preprečevanju škode zaradi korupcije ali pri urejanju dejavnosti, ki lahko prispevajo k tovrstni škodi, lahko vodi v kršitve človekovih pravic.²²

Obveznost spoštovanja je negativna obveznost in od držav zahteva, da se vzdržijo ravnanj, ki krnijo ali preprečujejo uživanje človekovih pravic. To vključuje tudi obveznost države, da sprejme ustrezno kazensko zakonodajo, ki inkriminira koruptivna ravnanja, kaznuje storilce in sprejema ukrepe z namenom preprečevanja korupcije.

Obveznost varovanja je pozitivna obveznost in od države zahteva, da sprejme ukrepe, ki preprečujejo tretjim, da preprečujejo uživanje človekovih pravic. Če do tega vseeno prihaja, morajo države poskrbeti za pregon storilcev in dostop žrtev do primernih pravnih sredstev. To vključuje

varstvo posameznikov pred koruptivnimi praksami nedržavnih akterjev, še posebej tistih, ki so v položaju moči, kot na primer nekatera gospodarska podjetja.

Obveznost izpolnjevanja od držav zahteva sprejemanje pozitivnih ukrepov, ki posameznikom in skupnostim omogočajo polno uživanje človekovih pravic. Država je še posebej odgovorna za opolnomočenje ljudi, da lahko uživajo človekove pravice, razvijejo potrebne sposobnosti za njihovo uživanje, vzpostavijo mehanizme, preko katerih posamezniki ali skupine uveljavljajo kršitve svojih pravic zaradi korupcije ter zahtevajo odškodnine. Končno, tudi za to, da se bojujejo s korupcijo kot sistemsko oviro uživanju človekovih pravic.

Z drugimi besedami, države so dolžne zagotoviti vsa razpoložljiva sredstva za uresničevanje pravic po sklenjenih mednarodnih pogodbah na področju človekovih pravic, še posebej, ko gre za ranljive in marginalizirane posameznike in skupine, zlasti kadar so izpostavljeni sistemskim in medsektorskim oblikam diskriminacije. Prav tako države ne smejo dopustiti, da bi koruptivno okolje vodilo v zniževanje že doseženega varstva pravic.

SKLEP

Nobena država se ne more v celoti izogniti korupciji in ni enostavnih načinov za njeno izkoreninjenje. Poleg tega je korupcija izrazito transnacionalnega značaja. Učinkovita strategija boja proti korupciji bo tako morala biti vedno prilagojena določenemu kontekstu, celovita in bo pogosto zahtevala mednarodno sodelovanje.

Odbori pri svojem delu redno upoštevajo prispevke civilne družbe, ki poroča o

22 Glej na primer Splošni komentar št. 24 (2017) k MPESKP glede delovanja podjetij, odst. 27.

korupciji in priznavajo njihovo pomembno vlogo pri spodbujanju držav k ukrepanju. Tudi Konvencija ZN proti korupciji v 4. poglavju o mednarodnem sodelovanju zavezuje države pogodbenice k sodelovanju in pomoči v čezmejnih zadevah povezanih s kaznivimi dejanji na področju korupcije. A zdi se, da so dosedanja prizadevanja držav nezadostna. Države, na ozemlju katerih so skrita koruptivno pridobljena sredstva, bi morale pomagati državam izvora pri njihovem vračanju. Prav tako morajo države sodelovati v dobri veri pri iskanju globalnih odgovorov za naslovitev korupcije in škode, ki jo povzroča, zlasti v najbolj prizadetih državah.

Razprava o tem, ali je korupcija kot taka že sama po sebi kršitev človekovih pravic ali pa le spodbujanje uresničevanja človekovih pravic, se v mednarodni skupnosti nadaljuje. Ne glede na nadaljnji razvoj, pa je ključno, da Odbori tudi v prihodnje državam pogodbenicam redno zastavljajo vprašanja o njihovih zakonodajah in konkretnih ukrepih v praksi z namenom preprečevanja in naslavljanja korupcije. Posebej pomembna in koristna je lahko praksa Odborov, ko gre za oceno škodljivih učinkov korupcije na posamezne človekove pravice zaščitene s konkretno mednarodno pogodbo, še zlasti, ko skušajo ugotoviti, kdaj koruptivna ravnanja neposredno prizadenejo človekove pravice, kar lahko služi kot vodilo državam pri izpolnjevanju njihovih obveznosti, tako na ravni preprečitve, kaznovanja in nenazadnje, tudi pri zagotavljanju ustreznih reparacij žrtvam korupcije.

SEZNAM LITERATURE:

(I) Agenda 2030 za trajnostni razvoj, resolucija Generalne skupščine OZN, A/RES/70/1, sprejeta 21. 10. 2015, URL: [\[je-agende-2030/\]\(#\) \(31. oktober 2020\).](http://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/uresnicevan-</p>
</div>
<div data-bbox=)

(II) Center za državljanske in politične pravice (CCPR-Centre) in Ženevska akademija: Corruption and human rights, A practitioners' guide, URL: ccprcentre.org/ccprpages/launch-of-the-practitioners-guide-on-corruption-and-human-rights (31. oktober 2020).

(III) CESCR: General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, E/C.12/GC/24.

(IV) Goltnik, Nika; Jerman, Liza; Lale, Hatice; Lukan, Tanja; Novak, Žan; Pučnik, Rok; Rozman, Petra; Štrubelj, Luka; Sancin, Vasilka (Vodja Projekta); Damijan, Sandra (vodja projekta): Izbrani mednarodnopravni in ekonomski vidiki preprečevanja korupcije - odkrivanje, zaseg in odvzem protipravno pridobljene premoženjske koristi, Ljubljana: Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, 2019, URL: www.pf.uni-lj.si/media/prekorup.-koncni.izdelek.pdf (31. oktober 2020).

(V) Guterres, Antonio: Korupciji v kontekstu COVID-19, izjava z dne 15. oktobra 2020 (UNIS/SGSM/1072).

(VI) OHCHR, Best practices to counter the negative impact of corruption on the enjoyment of all human rights, A/HRC/32/22.

(VII) OHCHR, The Human Rights Case against Corruption, HR/NONE/2013/120.

(VIII) International Law Commission: Report on the work of the sixty-ninth session of the International Law Commission (2017), Chapter VII, URL: legal.un.org/ilc/reports/2017/english/chp7.pdf (2. november 2020).

(IX) Rose, Cecily: INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION NORMS, THEIR CREATION

AND INFLUENCE ON DOMESTIC LEGAL SYSTEMS, Oxford University Press, Oxford 2015.

(X) Sancin, Vasilka in Marčič Maruško, Jan: The role of university curricula in corruption prevention: The case study of the University of Ljubljana, Faculty of Law, v: Higher education, corruption and whistleblowers: proceedings of the International conference on corruption in higher education held on September 11, 2018, at South East European University, Skopje, Macedonia (ur. P. Schmidt), Institute for strategic research and education - ISIE, Skopje 2018, str. 133-163.

KORUPCIJA V ČASU COVID-19

Drago Kos, prvi predsednik Komisije za preprečevanje korupcije

UVOD¹

Vpliv novega virusa Covid-19 na naša življenja je tako pomemben, da nekateri² govorijo kar o "vojni", v kateri smo. Toda zdravstveni problem niso edina vrsta težav, ki jih povzroča virus. Obstaja kar nekaj posameznikov v javnem ali zasebnem sektorju, ki trenutno pandemijo in kaotične razmere v njej zlorablajo za različna koruptivna dejanja, predvsem s ciljem osebne obogatitve in/ali krepitve politične moči. Ti pojavi so tako pogosti in tako raznoliki, da jih glede na posledice, ki jih povzročajo, lahko razvrstimo v več skupin. V nadaljevanju je tako problematika korupcije v času pandemije Covid-19 predstavljena na naslednjih področjih: vladavina prava, javno naročanje, transparentnost, delovanje nadzornih mehanizmov in svoboda medijev.

Razlog, zakaj moramo ravno zdaj ob vseh zdravstvenih težavah razpravljati še o korupciji, je preprost: nikakor ne smemo dopustiti, da pandemija (p)ostane izgovor za rast števila koruptivnih praks in uveljavljanje protidemokratskih teženj s strani nekaterih avtokratskih voditeljev.

VLADAVINA PRAVA

Pogoji, v katerih so organi odkrivanja in pregona objektivno ovirani pri opravljanju svojih običajnih nalog, tako zaradi tega, ker morajo tudi sami vzdrževati socialno distanco, kot zaradi tega, ker njihova prioriteta postane varovanje življenja in zdravja ljudi, ogroženih s strani novega virusa, so seveda odlična novica za vse, ki želijo zlorabiti nove okoliščine. Če temu dodamo še enormno količino finančnih sredstev, ki jih države ali porabljajo za nakup medicinske in osebne zaščitne opreme ali za ekonomsko pomoč svojemu gospodarstvu, ter zaradi potrebne nujnosti in hitrosti teh dveh ukrepov znižano stopnjo nadzora, je jasno, da so se vse države sveta znašle v situaciji, ko se je »na trgu« znašlo ogromno denarja brez ustreznega nadzora nad njegovo porabo.

V začetnih fazah prvega vala pandemije je tako prihajalo do klasičnih oblik korupcije, pa tudi goljufij: plačevanje proizvajalcem in posrednikom za preskok čakalnih vrst pri

1 Prispavek je skrajšana in predelana verzija dosti bolj obširnega prispevka »Minimising bribery and corruption in the time of Covid-19«, ki ga je avtor spisal skupaj s Sandrine Richard in Jamesom Wasserstromom, objavljen pa je na <https://www.iaca.int/media/attachments/2020/07/14/drago-kos-joint-paper-fighting-corruption-in-the-time-of-covid-19-final-for-publishing.pdf>.

2 Npr. francoski predsednik Macron.

nabavi potrebne medicinske ali osebne zaščitne opreme,³ plačevanje opreme, ki nikoli ni bila dostavljena⁴ ali pa je bila neustrezne kvalitete.⁵ Nekatero državo⁶ so zaradi tega takšno opremo vračale, Republika Slovenija pač ne.

Naša država se je »odlikovala« še po tem, da je za razliko od drugih držav vztrajala pri nabavi opreme preko posrednikov, kar je eden najbolj tipičnih opozorilnih znakov za korupcijo, ki obstaja v protikorupcijski teoriji in praksi. Kot slučajno so bili ti posredniki seveda povezani z različnimi ministri, njihovimi sorodniki in prijatelji, največje državno naročilo za dobavo opreme pa je dobilo podjetje, ki se s tem še nikoli ni ukvarjalo, saj je znano le po proizvodnji opreme za igre na srečo.

V svetu in pri nas smo zaznali še dve obliki klasične korupcije pri nabavi opreme: preplačevanje blaga⁷ in njegovega transporta.⁸

Nabava in prodaja medicinske in osebne zaščitne opreme je postala tako donosen posel, da se je v njem resno angažirala tudi italijanska mafija,⁹ kar kaže na zelo visoko stopnjo ogroženosti vladavine prava v vsaki državi, ki se je lotila nabave medicinske in osebne zaščitne opreme, pa

temu ni posvetila potrebne pozornosti z nadzorstvenega vidika.

POSTOPKI JAVNEGA NAROČANJA

Postopki javnega naročanja so običajno zelo natančno regulirani, da bi se tako preprečile morebitne zlorabe, saj je ravno to področje tisto, kjer se iz javnega v zasebne žepe preliwa največ sredstev, tako zakonito kot protizakonito. V času pandemije pa sta zaradi nujnosti pri nabavi potrebne opreme v ospredje prišli dve zahtevi, hitrost in enostavnost, ki jima do tedaj veljavni postopki javnega naročanja niso bili najbolj naklonjeni. Nekatero državo so za takšne primere izrednih razmer že imele vzpostavljena ustrezna pravila,¹⁰ druge, vključno z Evropsko Unijo, so jih šele hitele vzpostavljati. Spremenjeni predpisi so za obdobje pandemije med drugim dopuščali občutno skrajševanje rokov, zmanjšanje števila potrebnih ponudnikov, direktno sklepanje pogodb brez javnih razpisov in skrajno poenostavitev komuniciranja med naročniki in potencialnimi ponudniki. So pa tudi države, ki so poenostavitve na tem področju izkoristile še za doseganje

3 Motoh, Slovenia Social Briefing, URL: <https://china-cee.eu/2020/05/06/slovenia-social-briefing-purchases-of-medical-equipment-related-corruption-suspicions-and-the-public-response/>.

4 Chia, Coronavirus, URL: <https://www.straitstimes.com/singapore/coronavirus-buyers-of-cheap-masks-lose-122000-to-overseas-scam>.

5 To se je zgodilo Finski.

6 Lau, Netherlands, URL: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3077428/netherlands-recalls-600000-face-masks-china-due-low-quality>.

7 Clarke, Care providers, URL: <https://www.homecareinsight.co.uk/care-providers-urged-to-contact-cma-over-ppe-overpricing/>; URL: <https://www.homecareinsight.co.uk/care-providers-urged-to-contact-cma-over-ppe-overpricing/>.

8 Slovenska vlada je v istem času za enega od prevozov iz Azije sama plačala le petino vsote, ki jo je za skoraj za identičen prevoz dobil – ravno tako od slovenske vlade – izbrani slovenski posrednik.

9 Di Donato, Lister, The Mafia, URL: <https://edition.cnn.com/2020/04/19/europe/italy-mafia-exploiting-coronavirus-crisis-aid-intl/index.html>.

10 Npr. Kitajska: Government Procurement Law of the People's Republic of China, URL: http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_2099_0_7.html.

kakšnih drugih ciljev. Tako je Velika Britanija vzporedno s poenostavitvijo pravil želela zagotoviti tudi neovirano delovanje storitvenega sektorja, kar bi se naj zgodilo z zagotavljanjem denarnega toka v korist dobaviteljev in z zaščito njihovih delovnih mest.¹¹

Poenostavitve sicer rigoroznih pravil na področju javnega naročanja so seveda pomembno zvišale tveganja za nezakonito uporabo javnega denarja. Da do tega res ne bi prišlo, so nekatere države uvedle izredne ukrepe na področju nadzora nad takšnimi postopki, ki pa še vedno omogočajo hitrost in enostavnost javnih naročil. Ti ukrepi vključujejo vzpostavitev dodatnih varovalk za nujne nabave, dodatno poročanje naročnikov, nadzor nad njihovimi posli v realnem času in takojšnjo reakcijo pristojnih institucij v primeru suma korupcije ali drugih nezakonitih dejanj.

TRANSPARENTNOST

Čeprav transparentnost ni vsemogočno sredstvo v boju zoper korupcijo, je empirično dokazano, da so bolj transparentne države manj obremenjene s korupcijo.

V času pandemije je največja možna transparentnost pomembna še iz dveh dodatnih razlogov. Prvi je neugodje, če ne že kar strah večine državljanov v zaostrenih zdravstvenih pogojih, ko morajo vlade, če želijo premagati ta strah in pridobiti zaupanje ljudi, biti povsem transparentne glede trenutne situacije v državi in glede

sistemov, ki naj zagotovijo zaščito pred virusom. Brez tega imajo vlade hude težave z disciplino ljudi in z njihovo pripravljenostjo slediti odrejenim karantenam in drugim omejitvenim ukrepom. Drugo področje, kjer je v času Covida-19 transparentnost še posebej pomembna, pa je transparentnost na področju nabav potrebne opreme. Glede na nujnost in poenostavitve postopkov javneganaročanjatergledenavelikokoličino porabljenih javnofinančnih sredstev bodo vlade brez ustrezne preglednosti teh poslov podvržene hudim sumničanjem z vseh strani in tudi najmanjša odkrita nepravilnost bo povzročila drastičen padec njihove kredibilnosti, ugleda in podpore javnosti, ne glede na morebitne uspehe v boju zoper novi virus.

Kljub nujno potrebni hitrosti in enostavnosti pri nabavi opreme je torej potrebne več in ne manj transparentnosti. Nekatere države to razumejo in so vzpostavile sisteme, pri katerih je možno na internetnih straneh vsak trenutek preveriti, kaj je država nabavila, od koga, po kakšni ceni in po kakšnih dodatnih pogojih.¹² V drugih državah pa so vlade šle ravno v nasprotno smer.¹³

11 Vlada Velike Britanije: Procurement Policy Note - Supplier relief due to COVID-19, URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/874178/PPN_02_20_Supplier_Relief_due_to_Covid19.pdf.

12 Npr. Ukrajina: URL: <https://bi.prozorro.org/sense/app/fba3f2f2-cf55-40a0-a79f-b74f5ce947c2/sheet/c852ccc8-1477-4f40-b698-53ea7a57ce1c/state/analysis#view/q6zpiXHy>.

13 Cuckić, Covid-19, URL: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/03/31/covid-19-pandemic-as-a-threat-to-the-rule-of-law-in-the-western-balkans/>.

DELOVANJE NADZORNIH MEHANIZMOV

Povsem normalno je, da se tudi nadzornim mehanizmom¹⁴ v času pandemije spremenijo prioritete, seveda pa to še vedno ne sme privedi do znatnega olajšanja položaja tistih, ki želijo zlorabiti novonastale razmere – bodisi za pridobivanje protipravnih premoženjskih koristi, bodisi za doseganje drugih, tudi političnih, ciljev, ki nimajo nobene zveze s pandemijo. Povečana budnost nadzornih mehanizmov seveda ne sme ovirati vlad pri njihovem ukrepanju zoper Covid-19, ampak mora poskrbeti za to, da bo to ukrepanje še vedno v skladu z uveljavljenimi demokratičnimi, pravnimi in etičnimi standardi v državi.

Prvo raven delovanja nadzornih mehanizmov zagotavlja ravnotežje treh vej oblasti – zakonodajne, izvršilne in sodne. V času krize so nekatere države¹⁵ popolnoma omejile nadzorne, pa tudi druge funkcije zakonodajne veje oblasti in jih v celoti prenesle na izvršilno vejo, kar je še posebej pomembno z vidika onemogočanja zagotavljanja parlamentarnega nadzora nad porabo proračunskih sredstev.

Drugo raven delovanja nadzornih mehanizmov predstavljajo različne samostojne institucije z revizorskimi pooblastili za nadzor javnih financ. Te institucije svojo funkcijo v normalnih časih opravljajo ex post in ne pretirano hitro. Glede na občutno spremenjene razmere v času pandemije, zlasti glede na ogromno in hitro porabo javnofinančnih sredstev, pa je pomembno, da se nadzorni postopki v sedanjih okoliščinah izvajajo

čim hitreje in čim bolj v realnem času, zlasti v okoljih, kot je tudi Slovenija, kjer se goljufije in koruptivna dejanja ne dogajajo tako zelo redko. Podobno velja tudi za razne protikorupcijske komisije in banke ter druge finančne nadzorne institucije: prve se morajo poudarjeno angažirati na preprečevanju korupcije, druge pa na preprečevanju in zatiranju pranja denarja, ki izvira iz vseh možnih oblik nezakonitih dejanj v času korona-krize.

Podobno velja tudi za tretjo raven delovanja nadzornih mehanizmov, za organe odkrivanja in pregona. Jasno se kaže, katere vlade razumejo njihovo vlogo in naloge ter tem mehanizmom dodatno pomagajo v času krize, že zato, da preprečijo grozeča velika oškodovanja proračunskih sredstev. So pa seveda tudi države, ki želijo na različne načine, tudi z nesmiselnimi kadrovskimi posegi v te organe,¹⁶ doseči ravno nasprotno: storilcem olajšati delo pri plenjenju javnih sredstev.

SVOBODA MEDIJEV

Neodvisni, zlasti preiskovalni novinarji, so ogrožena profesija že v normalnih razmerah. Ko pa v situacijah, kot je trenutna pandemija, njihovo delo postane še bolj pomembno, se tudi pritisk na njih zelo poveča. Če obstajajo sumi, da so v koruptivna dejanja vpleteni posamezni politiki, so poročila novinarjev o takšnem početju hitro označena kot zmotna, izkrivljena ali celo politično motivirana.¹⁷ Žvižgačem, ki so prvi vir informacij o takšnih dogodkih, pa

14 Za potrebe tega teksta so to vsi organi s kakršnimikoli nadzornimi pooblastili v najširšem pomenu besede.

15 Npr. Madžarska.

16 Tako kot v Sloveniji.

17 STA, Ruling SDS, URL: <https://www.total-slovenia-news.com/politics/6027-ruling-sds-criticised-for-attacks-on-mainstream-media-in-slovenia>.

se povsod, ne samo v Sloveniji,¹⁸ dogajajo še hujše stvari.¹⁹ **ZAKLJUČEK**

Vloga novinarjev v zdravstvenih krizah, kot je trenutna, je izredno pomembna: informacije, ki jih podajajo javnosti, morajo biti popolnoma zanesljive in ažurne – zato, da so ljudje celovito obveščeni o tem, kaj se dogaja, zato, da se prepreči panika in zato, da nivo transparentnosti v državah ostane tam, kjer je bil pred krizo. To seveda zahteva od njih, da vsako informacijo, ne glede na vir, temeljito preverijo, in da do svojih virov vzdržujejo ustrezno distanco. Tudi s strani državnih mehanizmov posredovane informacije morajo biti predmet njihove trezne presoje, saj sicer hitro lahko pride do zavajanja, pa tudi do vrste drugih posledic, celo do dodatnega ogrožanja zdravja ljudi.²⁰

Razmere v trenutni pandemiji so zelo ugodne za utišanje novinarjev in nekatere vlade to s pridom izkoriščajo, bodisi z dodatnimi omejitvami za njihovo delo,²¹ bodisi z ustrahovanjem novinarjev²² ali kar prevzemanjem celotnih medijskih hiš. Nikakor namreč nočejo razumeti, da ni naloga medijev, da so prijatelji politikov, ampak, da so korektni do svoje publike, torej bralcev, gledalcev in poslušalcev.

Očitno je res tisto, kar pravijo nekateri, namreč, da po tej pandemiji nič več ne bo tako, kot je bilo. Videti je, da to velja tudi za področje korupcije, še zlasti v Republiki Sloveniji. Nabralo se je toliko sumov, odprtih je ostalo toliko vprašanj in temeljito je bilo osiromašenih²³ toliko institucij,²⁴ ki bi se morale ukvarjati s temi sumi in vprašanji, da je jasno, da sta po zaključku pandemije možna samo dva izhoda, ki bosta res oba drugačna od stanja pred pandemijo. Prvi možni izhod je ta, da res objektivni in neodvisni organi temeljito preverijo vse sume in podajo odgovor na enostavno vprašanje: je bila tudi pri nas pandemija zlorabljen za osebno okoriščanje ali ne? S tem bodo omogočili kolektivno katarzo, očiščenje, in neobremenjeno nadaljevanje slovenske poti v prihodnost. Drugi možni izhod pa je ta, da brez kakršnegakoli preverjanja sumov zgodbo zaključimo, na slepo trdimo, da je bilo vse v najlepšem redu in da so vsi sumi izmišljotina enega žvižgača in vrste pokvarjenih medijev ter s tem seznamu nerazčiščenih velikih slovenskih afer²⁵ dodamo še eno in se tako še bolj pogreznemo v blato laži, zavajanj, brezobzirne politične trgovine in korupcije, iz katerega se ne bomo izkopali vsaj še eno generacijo.

18 Kot je to primer z Ivanom Galetom, ki je izgubil službo.

19 Feinstein, Covid -19: The largest, URL: <https://whistleblower.org/blog/Covid-19-the-largest-attack-on-whistleblowers-in-the-world/>.

20 Fottrell, Trump, URL: <https://www.marketwatch.com/story/trump-suggests-disinfectant-as-treatment-for-coronavirus-by-injection-inside-or-almost-a-cleaning-doctors-call-the-idea-dangerous-2020-04-24>.

21 IFJ: Survey, URL: <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/Covid-19-report-safely/article/survey-press-freedom-and-Covid-19.html>.

22 OZN, Press, URL: <https://news.un.org/en/story/2020/05/1063152>.

23 Predvsem kadrovsko.

24 NPU, OVS, SOVA, Kriminalistična policija, napadeni so mediji ...

25 Trgovina z orožjem, Depala vas, Patria, TEŠ 6 ...

SEZNAM LITERATURE

(I) Chia, Osmond: Coronavirus: Buyers of 'cheap' masks lose \$122,000 to overseas scam, URL: <https://www.straitstimes.com/singapore/coronavirus-buyers-of-cheap-masks-lose-122000-to-overseas-scam>;

(II) Clarke, Sarah: <https://www.homecareinsight.co.uk/care-providers-urged-to-contact-cma-over-ppe-overpricing/>, <https://www.homecareinsight.co.uk/care-providers-urged-to-contact-cma-over-ppe-overpricing/>;

(III) Cuckić, Nikola: COVID-19 pandemic as a threat to the rule of law in the Western Balkans, URL: <https://europeanwesternbalkans.com/2020/03/31/covid-19-pandemic-as-a-threat-to-the-rule-of-law-in-the-western-balkans/>;

(IV) Di Donato, Valentina, Lister, Tim: The Mafia is poised to exploit coronavirus, and not just in Italy, URL: <https://edition.cnn.com/2020/04/19/europe/italy-mafia-exploiting-coronavirus-crisis-aid-intl/index.html>;

(V) Feinstein, Samantha: COVID-19: The Largest Attack on Whistleblowers in the World, URL: <https://whistleblower.org/blog/Covid-19-the-largest-attack-on-whistleblowers-in-the-world/>;

(VI) Fottrell, Quentin: Trump floats idea of disinfectant for coronavirus 'by injection inside or almost a cleaning' — later says he was speaking 'sarcastically, URL: <https://www.marketwatch.com/story/trump-suggests-disinfectant-as-treatment-for-coronavirus-by-injection-inside-or-almost-a-cleaning-doctors-call-the-idea-dangerous-2020-04-24>;

(VII) IFJ, Survey Press Freedom and COVID-19, URL: <https://www.ifj.org/media-centre/news/detail/category/Covid-19-report-safely/article/survey-press-freedom>

and-Covid-19.html;

(VIII) Lau, Stuart: Netherlands recalls 600,000 face masks from China due to low quality, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3077428/netherlands-recalls-600000-face-masks-china-due-low-quality>;

(IX) Motoh, Helena: Slovenia social briefing: Purchases of medical equipment, related corruption suspicions and the public response, URL: <https://china-cee.eu/2020/05/06/slovenia-social-briefing-purchases-of-medical-equipment-related-corruption-suspicions-and-the-public-response/>;

(X) OZN: Press freedom critical to countering COVID-19 'pandemic of misinformation': UN chief, URL: <https://news.un.org/en/story/2020/05/1063152>;

(XI) Richard, Sandrine; Wasserstrom, James; Kos, Drago: »Minimising bribery and corruption in the time of Covid-19« (2020), <https://www.iaca.int/media/attachments/2020/07/14/drago-kos-joint-paper-fighting-corruption-in-the-time-of-covid-19-final-for-publishing.pdf>;

(XI) STA: Ruling SDS Criticised for Attacks on Mainstream Media in Slovenia, URL: <https://www.total-slovenia-news.com/politics/6027-ruling-sds-criticised-for-attacks-on-mainstream-media-in-slovenia>.

KORUPCIJA IN VAROVANJE OKOLJA

doc. dr. Maša Kovič Dine

Znanstveniki so pred časom tudi uradno potrdili, da smo stopili v geološko dobo antropocena, ko ljudje s svojimi aktivnostmi ključno vplivamo na zemeljski ekosistem in posledično tudi na geološko sestavo tal.¹ Pretirano izkoriščanje naravnih virov, pretirani izpusti toplogrednih plinov in druge oblike onesnaževanja ozračja, voda in gozdov predstavljajo resen stres za ekosistem. Za ustrezno skrb za okolje smo zadolženi prav vsi, od posameznikov, podjetij, nevladnih organizacij do državnih institucij. Pomanjkanje znanja in zavedanja o naših vplivih na okolje ter posledicah naših ravnanj lahko pripelje do sprejema odločitev, ki v okolju pustijo trajno nepopravljivo škodo. Prav tako pa lahko to pomanjkljivo znanje in zavedanje prispeva k sprejemu odločitev, ki so posledica koruptivnih vzgibov.

Korupcija je danes žal globalen problem, ki se pojavlja tudi na področju upravljanja z naravnimi viri in varovanja okolja. Čeprav mogoče širša javnost korupcijo povezuje z drugimi gospodarskimi panogami in sferami življenja, je področje upravljanja z okoljem eno izmed tistih, kjer pogosto prihaja do koruptivnih dejanj, predvsem v korist gospodarskih dejavnosti, ki povzročajo okoljsko škodo in uničenje. Obseg korupcije pa je lahko še večji, kjer so okoljski standardi nizki ali zastareli in institucije za varovanje okolja šibke s

premalo nadzorne moči.

Ravno na področju varovanja okolja zakonodaja določa številne upravne postopke za pridobitev določenih dovoljenj (okoljevarstveno, gradbeno, itd.) pred začetkom gradnje industrijskega objekta ali pred začetkom izvedbe kakšnega drugega projekta, ki predstavlja poseg v okolje. Številčnost in dolgotrajnost teh postopkov skupaj z neustrezno zapisanimi zakoni in uredbami, slabim spremljanjem in nadzorovanjem nad izpolnjevanjem tako materilnopравnih kot procesnopравnih določb ter slabim financiranjem in pomanjkanjem kadra v nadzornih agencijah otežuje transparentnost postopkov in omogoča, da se koruptivna dejanja lažje zakrijejo. Možnosti za podkupnino uradnikom, zaposlenih na vseh nivojih od ministrstev do občinskih uprav, za spregled določenih zakonodajnih določil, negativnih vplivov projekta na okolje in napačno interpretacijo znanstvenih dokazov je veliko, kar samo še povečuje njihovo prisotnost in pogostost. Ta trend pa je še veliko bolj prisoten v državah v razvoju, ki imajo šibke upravne institucije, veliko naravnih virov ter korporacije z monopolnimi položaji na trgu.²

Omenjena ravnanja ne predstavljajo samo kršitev mednarodnih dokumentov, ki neposredno naslavljajo korupcijo, ampak tudi mednarodnih okoljskih

1 Steffen, Crutzen in McNeill, *The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?* (2007), str. 619.

2 Leitao, *Corruption and the Environment* (2016), str. 4.

dogovorov. Posebno pozornost pri tem je treba nameniti Konvenciji o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah oziroma bolje poznani kot Aarhuska konvencija.³ Koruptivna dejanja lahko predstavljajo kršitev vseh treh pravic iz Aarhuske konvencije: pravice do dostopa do okoljskih podatkov, do sodelovanja v postopkih odločanja o projektih z vplivi na okolje in do pravnega varstva. Transparentnost pri zbiranju in omogočanju dostopa do okoljskih podatkov ter v postopkih sodelovanja vključene javnosti pri izdajanju dovoljenj za izvedbo projektov je ključna za izpolnjevanje Aarhuske konvencije. Posledično pa lahko to vpliva tudi na možnosti, ki jih imajo posamezniki za sodno varstvo, saj je brez transparentnih podatkov o onesnaževanju in vplivih na okolje, kot tudi o poteku postopkov pred upravnimi organi, težje uveljavljati tudi pravico do pravnega varstva. Aarhuska konvencija posameznike, okoljske nevladne organizacije in civilno družbo opolnomoči v njihovi skrbi za bivanje v zdravem življenjskem okolju. Koruptivna dejanja pa so pogosto nasprotno usmerjena k utišanju okoljskih zagovornikov z omejevanjem možnosti za njihovo delovanje, grožnjami in celo fizičnimi napadi, ki so po svetu vedno bolj pogosti.

Korupcija je prisotna na področju upravljanja z okoljem tudi zaradi nerazumevanja koncepta ekosistemskih storitev. Vse prevečkrat se na okolje in naravne viri gleda skozi oči gospodarske koristi, ki jo prinašajo za družbo. Konec sedemdesetih let prešnjega stoletja so začeli zaznavati, da tržni mehanizmi ne morejo

v celoti oceniti vseh koristi, ki jih prinaša ekosistem, saj se vseh koristi ne da finančno ovrednotiti.⁴ Koncept ekosistemskih storitev zato poudarja, da ekosistem prinaša tudi številne druge ključne koristi za družbo, ki lahko, če jih ustrezno finančno ovrednotimo, celo presegajo gospodarske koristi. Te druge koristi lahko vključimo v tri kategorije: ekološke, sociokulturne in pokrajinske.⁵ Poznavanje in zavedanje o tem, da nam ekosistem prinaša tudi druge koristi, kot so preprečevanje poplav in erozije tal, izboljšanje kakovosti zraka, ki ga dihamo, ohranjanje biološke raznovrstnosti ter prostor za rekreacijo in sprostitvev (med drugim), je pomembno, da znamo primerno oceniti ter tehtati pomen posegov v okolje. Ob tem bi bilo tudi priložnosti za korupcijo manj, saj ne bi primerjali zgolj gospodarskih koristi z ohranjanjem okolja, ki velikokrat nima svojega zagovornika, ampak bi morali primerjati gospodarske koristi z drugimi ekosistemskimi koristmi za družbo, kar bi tudi hitro pokazalo, da je iz finančnega vidika ohranjanje okolja bolj dobičkonosno kot postavitvev projektov z negativnimi vplivi na okolje.

V razpravi o negativnih posledicah korupcije na področju upravljanja z okoljem je treba izpostaviti tudi tiste, ki so manj poznane in pogosto ostanejo nenaslovljene. Ena izmed teh je zmanjševanje inovativnosti. Zmanjševanje izpustov nevarnih snovi v zrak in vodo, izpustov toplogrednih plinov v ozračje, porabe fosilnih goriv, uporabe pesticidov, govedoreje, sečnje gozdov in še številnih drugih aktivnosti, ki povzročajo škodo v okolju, zahteva neneheno podporo razvoju novih tehnologij za uporabo v proizvodnih postopkih in tudi

3 Zakon o ratifikaciji Konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah (MKDIOZ), Ur. l. RS, št. 62/2004 – MP št. 17.

4 Hirokawa in Porter, *Aligning Regulation with the International Need: Ecosystem Services and the Next Generation of Environmental Law* (2013), str. 966.

5 Blanco in Razzaque, *Ecosystem Services and Human Well-Being in a Globalized World: Assessing the Role of Law* (2009), str. 703.

sicer v industriji. Postavljanje strožjih okoljevarstvenih standardov za proizvodne postopke, izpuste emisij, uporabe virov energije itd. ter izvrševanje nadzora nad njihovim izpolnjevanjem zahteva uporabo naj sodobnejših tehnologij tako v proizvodnih postopkih kot tudi za postopke spremljanja in nadzorovanja izpolnjevanja obveznosti, kar spodbuja večjo inovativnost znotraj posameznega sektorja.

Skozi korupcijo pa se večinoma podpirajo investicije, ki slonijo na uporabi že dolgo časa uveljavljenih in poznanih tehnologij. Predvsem zaradi tega, ker razvoj novih tehnologij zahteva dodatna finančna sredstva s strani investitorjev za njihove raziskave in razvoj ali za nakup teh novih tehnologij, ki so velikokrat dražje. Žal, na tak način kot celotna družba zaviramo razvoj novih tehnologij, ki bi zmanjševale negativne učinke industrije na okolje. S tem pa ne škodimo zgolj okolju, v katerem živimo, ampak tudi zaviramo razvoj znanosti, saj finančno slabimo prepotrebno raziskovalno delo in tehnološki razvoj, ki prinašata dolgoročne koristi na ravni celotnega gospodarstva.

V družbi, v kateri primanjkuje tako imenovane zelene inovativnosti, primanjkuje tudi zelenih delovnih mest, ki je naslednja pogosto spregledana posledica korupcije na področju upravljanja z okoljem. Mnogokrat se investitorji projektov z negativnimi posledicami na okolje sklicujejo na prednosti, ki naj bi jih takšna investicija prinesla za trg dela. Ob tem pa se velikokrat spregleda dejstvo, da lahko takšne investicije pripeljejo do veliko večjih izgub zaposlitev v drugih panogah zaradi posledic pretiranega posega v okolje. Hkrati se pogosto tudi spregleda širši pozitiven učinek strogih okoljskih standardov in zahtev po uporabi tehnologij, ki bodo imele čim manjši vpliv na okolje. Ta učinek se ne kaže samo v okolju, ki je manj prizadeto, ampak v celotni družbi, saj

se s tem povečuje, kot že zgoraj omenjeno, potencial za tehnološki razvoj širše v gospodarstvu, kar predvsem prispeva k novim zaposlitvam na področju varovanja okolja, ki lahko večkrat presežejo te, ki jih ponujajo posamezni projekti.

Korupcija povezana z upravljanjem okolja ima visoko ceno, saj poleg političnih, ekonomskih in socialnih problemov, ki jih prinaša, pušča za sabo tudi okoljsko škodo, ki je večkrat lahko nepopravljiva in ki jo bodo nosile številne bodoče generacije. Zato je ključno, da nam vsem postane varovanje našega okolja ena izmed temeljnih vrednot, ki je ni vredno zapostaviti v korist drugih interesov. Le tako se bomo lahko uspešno zoperstavili poskusom koruptivnih dejanj in ohranili naše okolje čisto, zdravo, zeleno in živahno prepleteno z neštetimi živalskimi vrstami.

SEZNAM LITERATURE

- (I) Blanco, Elena in Razzaque, Jona: Ecosystem Services and Human Well-Being in a Globalized World: Assessing the Role of Law, v: Human Rights Quarterly, (2009) 31.
- (II) Hirokawa, Keith H. in Porter, Elisabeth J.: Aligning Regulation with the International Need: Ecosystem Services and the Next Generation of Environmental Law, v: Akorn Law Review, (2013) 46.
- (III) Leita, Alexandra: Corruption and the Environment, v: Journal of Socialomics, 5 (2016) 3.
- (IV) Steffen, Will, Crutzen, Paul J. in McNeill, John R.: The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?, v: Ambio, 36 (2007) 8.

KORUPCIJA IN INVESTICIJE: PRISTOP MEDNARODNIH INVESTICIJSKIH ARBITRAŽNIH TRIBUNALOV

as. Domen Turšič, mag. prava, LL.M.

UVOD

Mednarodno investicijsko pravo je hitro razvijajoča se podpanoga mednarodnega javnega prava.¹ Vsebuje pravila in načela glede ravnanja držav napram tujim investitorjem ter tujim investicijam.² Najpomembnejši vir mednarodnega investicijskega prava danes so mednarodni investicijski sporazumi (v nadaljevanju: MIS).³

Pomemben razlog za pospešen razvoj te pravne podpanoge v zadnjih desetletjih je eden izmed predvidenih načinov za reševanje sporov med tujimi investitorji ter državo – mednarodna investicijska arbitraža. Mednarodni investicijski sporazumi namreč praviloma vsebujejo t. i. ponudbo za arbitražo, tj. določbo, ki tujim investitorjem omogoča, da neposredno vložijo arbitražni zahtevek po vnaprej

predvidenem postopku, brez da bi za to potrebovali specifično soglasje države za konkreten primer.⁴

V bogati mednarodni investicijski arbitražni praksi lahko najdemo kar nekaj primerov, kjer so se arbitražni tribunali morali soočiti s situacijami očitane korupcije v času investiranja. V nadaljevanju so skozi prizmo izbranih mednarodnih investicijskih arbitražnih primerov predstavljeni načini, na katere se arbitražni tribunali soočajo s tovrstnimi obtožbami korupcije ter njihovimi potencialnimi posledicami oz. kako bi se s to problematiko lahko soočili.⁵

1 Collins, AN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL INVESTMENT LAW (2017), str. 1

2 Glej npr. McLachlan, Shore, Weiniger, INTERNATIONAL INVESTMENT ARBITRATION (2017).

3 MIS zajemajo tako bilateralne in multilateralne investicijske sporazume, kot tudi investicijska poglavja v prostotrgovinskih sporazumih.

4 Glej npr. prvi takšen primer Asian Agricultural Products Ltd. (AAPL) v. Republic of Sri Lanka, ICSID Case No. ARB/87/3, Award (27. 6. 1990).

5 Za podrobnejšo obravnavo korupcije pri tujih investicijah v rudarskem sektorju, glej Sancin in Turšič, Min(d)ing corruption in international investment arbitration (2020).

PRISTOJNOST ARBITRAŽNEGA TRIBUNALA TER DOPUSTNOST ZAHTEVKOV

Pristojnost mednarodnega investicijskega arbitražnega tribunala, kot vsak drug mednarodni sodni ali arbitražni postopek, temelji na soglasju.⁶ Obseg soglasja določa vsebinski obseg pristojnosti arbitražnega tribunala – pristojnost *ratione materiae*. V mednarodni investicijski arbitraži pristojnost *ratione materiae* zajema predvsem vprašanje, ali lahko neko tujo investicijo označimo kot zaščiteno investicijo po relevantnem MIS.⁷

Nekateri MIS v sami definiciji investicije že zajemajo zahtevo, da je investicija skladna s pravom države investiranja.⁸ Tipičen primer, kjer je arbitražni tribunal zavrnil svojo pristojnost zaradi korupcije na strani investitorja v času investiranja, je Fraport proti Filipinom, kjer je prišlo do investiranja preko prikritih delničarskih sporazumov ter kršitev filipinske zakonodaje glede prepovedi večinske lastniške udeležbe tujcev v nekaterih gospodarskih sektorjih. Tribunal je v obrazložitvi zapisal, da se zahteva po skladnosti s pravom države investiranja presoja glede na trenutek investiranja in ne glede na morebitne nepravilnosti kasneje. Nadalje je za zavrnitev pristojnosti tribunala potrebno, da je relevantno domače pravo, ki naj bi bilo kršeno, jasno in torej ne gre za »napako investitorja v dobri veri«. Glede na dejstva konkretnega primera pa je tribunal nato

zaključil, da je investitorjeva kršitev bila očitna, tako da morebitna domneva dobre vere ne zdrži.⁹

Tudi če MIS ne vsebuje izrecne zahteve po skladnosti investicije s pravom države investiranja, lahko nepravilnosti v času investiranja vseeno pripeljejo do tega, da arbitražni tribunal odloči, da ni pristojen *ratione materiae*. S takšno situacijo se je soočil tribunal v zadevi Cortec Mining proti Keniji, kjer je investitor pridobil licenco za rudarjenje, čeprav ni izvedel potrebne presoje vplivov na okolje, kot jo zahteva kenijsko pravo. Ker je tovrstna licenca »bitje domačega prava«, ne more predstavljati zaščitene investicije v mednarodnem investicijskem pravu, če sploh ni veljavno nastala po domačem pravu države investiranja.¹⁰ Pri investicijah, kjer je temelj investicije licenca, koncesija, pravice intelektualne lastine ipd., je torej tudi brez izrecne zahteve v MIS po skladnosti s pravom države investiranja možno, da bo korupcija v času investiranja pomenila, da arbitražni tribunal ne bo imel pristojnosti *ratione materiae*.

Poleg vpliva na pristojnost tribunala lahko korupcija pri investiranju vpliva tudi na dopustnost zahtevkov. V zadevi Churchill Mining proti Indoneziji je investitor prišel do nadzora nad rudarskim projektom ter licencami za rudarjenje preko lokalnega posrednika. Slednji naj bi nekatere podpise ter dokumente, potrebne za pridobitev investicije, ponaredil. Tribunal se je v obrazložitvi na široko skliceval

6 Tulip v Turkey, ICSID Case No. ARB/11/28, Decision on bifurcated jurisdictional issue (5. 3. 2013), §70.

7 Dolzer, Schreuer, PRINCIPLES OF INTERNATIONAL INVESTMENT LAW (2012), str. 248.

8 Glej npr. prvi odstavek 1. člena bilateralnega investicijskega sporazuma med Izraelom ter Uzbekistanom iz leta 1994, dostopno na: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/4998/download> (20. 10. 2020).

9 Fraport AG Frankfurt Airport Services Worldwide v. The Republic of the Philippines, ICSID Case No. ARB/03/25 (16. 8. 2007), §347 – 397.

10 Cortec Mining Kenya Limited, Cortec (Pty) Limited and Stirling Capital Limited v. Republic of Kenya, ICSID Case No. ARB/15/29, Award (22. 10. 2018), §319.

na predhodno investicijsko arbitražno prakso, v kateri je izpostavljeno, da je preprečevanje korupcije del mednarodnega javnega reda, kar izhaja tako iz dejstva, da je to praktično univerzalno sprejeto na nacionalnopravnih ravni, kot tudi iz različnih mednarodnopravnih dokumentov, ki se tičejo tematike korupcije.¹¹ Še posebej je zanimivo, da je bil tribunal v tej zadevi soočen z očitkom, da je lokalni posrednik investitorja ravnal na koruptiven način, in torej ne investitor sam. Kljub temu je tribunal izpostavil, da ima investitor dolžnost spremljati postopek investiranja in ne sme namenoma ali nerazumno prezreti znakov korupcije.¹² Z drugimi besedami, tudi na investitorju je dolžnost, da preprečuje korupcijo, sicer bodo lahko bodoči mednarodni investicijski zahtevki nedopustni.

VSEBINSKO ODLOČANJE

Tudi pri vsebinskem odločanju lahko korupcija odigra ključno vlogo pri morebitnem uspehu zahtevka. Tako npr. v primerih, kjer v času investiranja do korupciji sicer ni prišlo, vendar pa investicija kasneje tako ali drugače postane povezana s koruptivnim ravnanjem, investitor ne more napram državi (uspešno) uporabiti argumenta, da v njegovo investicijo ne sme poseči zaradi pravil in načel mednarodnega investicijskega prava. Navkljub omejitvam, ki jih vsebinski standardi zaščite tujih

investicij postavljajo glede ravnanja države, mednarodno investicijsko pravo še vedno dopušča spreminjanje zakonodaje ali sprejemanje drugačnih ukrepov, ki naslavljajo problematike kot je korupcija, brez da bi država s tovrstnimi ukrepi kršila mednarodno investicijsko pravo in bi zato morala investitorjem plačevati odškodnino. Oblastna pooblastila države, ki so del običajnega mednarodnega prava in so kot taka relevantna tudi, če jih MIS ne vsebuje izrecno,¹³ so v mednarodni investicijski arbitraži obrambni argument države, na podlagi katerega ta ni odškodninsko odgovorna za negativne učinke ukrepov na tujo investicijo, če so ti ukrepi sprejeti za zasledovanje javnega reda ali interesa, so nediskriminatorni in spoštujejo procesne zahteve za njihov sprejem.¹⁴ V sodobnejši arbitražni praksi se pri oblastnih pooblastilih izpostavlja tudi zahteva po sorazmernosti med državnim ukrepom ter negativnim posegom v investicijo.¹⁵

Torej, če imajo državni ukrepi za preprečevanje, odkrivanje ali kaznovanje korupcije negativen učinek na tujo investicijo, tako da bi lahko prima facie govorili o kršitvi vsebinskih standardov zaščite tujih investicij (npr. o posredni razlastitvi), ima država še vedno na voljo argument oblastnih pooblastil, ki ji omogoča sprejem takšnih ukrepov, brez da bi za to morala plačati odškodnino tujemu investitorju.

11 Churchill Mining PLC and Planet Mining Pty Ltd v. Republic of Indonesia, ICSID Case No. ARB/12/14 and 12/40, Award (6. 12. 2016), §§489 – 493.

12 Ibidem, §508.

13 Saluka Investments B.V. v. The Czech Republic, UNCITRAL, Partial Award (17. 3. 2006), §262.

14 Glej npr. Metalclad Corporation v. The United Mexican States, ICSID Case No. ARB(AF)/97/1, Award (30. 8. 2000); Quiborax S.A., Non Metallic Minerals S.A. and Allan Fosk Kaplún v. Plurinational State of Bolivia, ICSID Case No. ARB/06/2 (16. 9. 2015), Charanne B.V., Construction Investments S.A.R.L. v el Reino de España, SCC Arb No 062/2012, Final Award (21. 1. 2016), §§455 – 467.

15 Philip Morris Brands Sàrl, Philip Morris Products S.A. and Abal Hermanos S.A. v. Oriental Republic of Uruguay, ICSID Case No. ARB/10/7, Award (8. 7. 2016), §305.

SKLEP

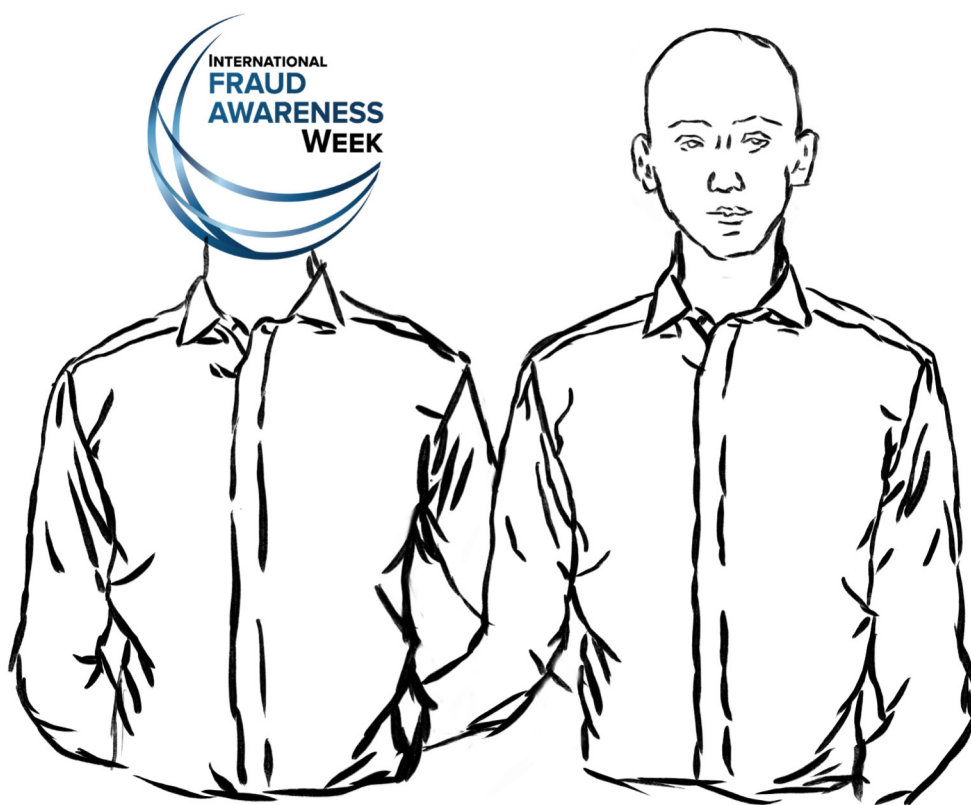
Korupcija je, žal, že bila pomemben del primerov pred mednarodnimi investicijskimi arbitražnimi tribunali. Kjer MIS vključuje zahtevo po skladnosti investicije s pravom države investiranja, dokazana korupcija izvzame tovrstno investicijo iz pojma zaščitene investicije ter s tem posledično izven pristojnostiracionemateriaemednarodnega investicijskega arbitražnega tribunala. Ob določenih tipih investicij je možen takšen zaključek tudi kadar relevantni MIS zahteve po skladnosti s pravom države investiranja ne vsebuje. Korupcija lahko prav tako vpliva na dopustnost zahtevkov investitorja, pri čemer ni nujno, da je investitor sam ravnal koruptivno. Dovolj je že, da investitor ni preprečil koruptivnega ravnanja ostalih ob investiranju. Pri vsebinskem odločanju imajo države na voljo obrambo oblastnih pooblastil, na podlagi katere niso odškodninsko odgovorne za očitane kršitve vsebinskih standardov zaščite tujih investicij navkljub morebitnemu negativnemu posegu v tujo investicijo.

Tribunali se ob odločanju sklicujejo na to, da preprečevanje korupcije ni le del javnega reda posamezne države, temveč del mednarodnega javnega reda. Tako v nacionalnem kot v mednarodnem pravu je na normativni ravni jasno, da je korupcija prepovedana. Iz primera korupcije je tudi jasno, da zgolj normativna ureditev problematike ni dovolj za njeno rešitev. Potrebno bo torej storiti še bistveno več na uresničevanju normativne ureditve. Mednarodni investicijski tribunali niso najbolj primeren način za doseganje slednjega cilja, saj se soočajo s primeri, kjer je do morebitnih koruptivnih dejanj že prišlo. S svojimi odločitvami lahko sicer pripomorejo k prevenciji korupcije v prihodnje (tako npr. zadeva Chirchill Mining v. Indonesia opozarja bodoče tuje

investitorje, naj poskrbijo za preprečevanje korupcije znotraj njihovih investicij, sicer lahko izgubijo zaščito relevantnega MIS), vendar morajo biti preventivni ukrepi glede korupcije zastavljeni bistveno širše in doseči precej večjo populacijo kot so tuji investitorji ter mednarodni investicijski pravniki, da bodo zares uspešni.

SEZNAM LITERATURE:

- (I) Collins, David: AN INTRODUCTION TO INTERNATIONAL INVESTMENT LAW, Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
- (II) Dolzer, Rudolf; Schreuer, Christopher: PRINCIPLES OF INTERNATIONAL INVESTMENT LAW, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- (III) McLachlan, Campbell; Shore, Laurence; Weiniger, Matthew: INTERNATIONAL INVESTMENT ARBITRATION: SUBSTANTIVE PRINCIPLES, Oxford University Press, Oxford, 2017.
- (IV) Sancin, Vasilka; Turšič, Domen: Min(d)ing corruption in international investment arbitration, v: *Illegal mining: organized crime, corruption, and ecocide in a resource-scarce world* (ur. Zabyelina, Yuliya; van Uhm, Daan), Palgrave Macmillan (Springer Nature), Cham, 2020, str. 413 – 438.



**REVIJA PAMFIL
GLAS ŠTUDENTOV PRAVA**