

Kazenska ovadba – strokovni dokument ali sredstvo za diskreditacijo

Jakob Demšar

Povzetek:

*List papirja, ki ga na sodišče
zanese veter, dva vola z njega
komaj izvlečeta.
(Kitajski pregovor)*

Namen prispevka:

Kazenska ovadba je začetni dokument, s katerim se začne večina kazenskih postopkov. Kot tako pomemben člen v verigi odločanja mnogih državnih represivnih organov, ki prav z ovadbo posegajo v temeljne pravice in svoboščine pa **njena vloga v strokovni literaturi in ne v zakonodaji sploh ni obdelana**. Zato je namen članka prikazati teoretične in praktične podlage za pisanje kazenske ovadbe, predvsem pa opisati postopke pri sestavljanju kazenske ovadbe, ki bi jih pri svojem delu morali upoštevati vsi državni organi.

Metodologija:

Analiza kazenske zakonodaje in nekaterih podzakonskih aktov.

Ugotovitve:

Kazenska ovadba je v praksi večkrat postala priročno sredstvo za (politično) diskreditacijo, zato mora biti postopek z njo še posebej natančno urejen s podzakonskimi akti v celotni državni upravi, še posebej pa v policiji in drugih nadzorstvenih organih.

Praktična uporabnost:

Prispevek jasno razmejuje zasebno od uradne kazenske ovadbe in daje napotke, kako postopati pri sestavljanju kazenske ovadbe v državnih organih, predvsem v smislu pooblastil predstojnikov.

Izvirnost prispevka:

Avtor z analizo predpisov in s pomočjo kriminalistične stroke daje jasne napotke pri sestavljanju kazenske ovadbe.

Ključne besede: kazenska ovadba, zakon o kazenskem postopku, podzakonski pravni akti, policija, državni nadzorstveni organi

1 UVOD

Pred kratkim je uradnik pomembnega in kadrovsko obsežnega državnega organa napisal kazensko ovadbo in jo (mimo utečenih in predpisanih pravil ?) poslal na državno tožilstvo. Ob tem se je sprožil pravi plaz različnih (predvsem medijskih) mnenj, komentarjev, ugibanj in tudi pravnih odločitev o tem, kdaj in na kakšen način ima državni uradnik pravico in dolžnost sestaviti (napisati, vložiti, poslati...) kazensko ovadbo, kdo jo mora pregledati, podpisati, jo vnesti v ustrezne evidence, ipd.

V pravni literaturi o sestavljanju kazenskih ovadb ne najdemo prav veliko gradiva, zato naj pričujoči članek pomeni poskus pojasnitve pravnega in dejanskega pomena kazenske ovadbe

ter njenega vpliva na potencialne osumljence. Zadnja leta je podajanje kazenskih ovadb (nekaterim bi lažje rekli pamfleti, politična propaganda, paranoična proza, opravljeni in maščevalni spisi ali kaj podobnega) v naši državi postalo nekakšen nacionalni šport. Bistvena razlika pa nastane takrat, ko naj bi strokovne ovadbe podajal državni organ oz. »navaden« državljan ali kakšno civilno državljsko združenje, kajti od državnega organa se pričakuje, da pozna pravo.

Zato zakonitost dela državnih upravnih organov med drugim zajema skladnost podzakonskih predpisov, drugih splošnih aktov in posamičnih aktov z zakoni, kot tudi materialnih aktov (posameznih dejanj državne uprave) z zakoni. Zakonitost pomeni obveznost vseh, da pri sprejemanju pravnih aktov in izvrševanju materialnih dejanj izhajajo iz prava in ga dosledno uresničujejo.

Funkcije državnih organov so utemeljene v zakonu. Za državne upravne organe velja, da ne morejo izvrševati več pooblastil, kot pa jim jih daje zakon. Nihče si ne sme prilaščati pooblastil mimo zakona in v nasprotju z njim, prav tako nihče ne more samovoljno brez zakonitega pooblastila odločati o pravicah in dolžnostih pravnih subjektov. Medtem ko je državljanom praviloma dopuščeno vse, kar ustava in zakoni izrecno ne prepovedujejo, je organom oblasti prepovedano vse, kar jim ustava in zakoni izrecno ne dopuščajo.

2 PODAJANJE KAZENSKE OVADBE – SPLOŠNO

Kazenska ovadba, ki jo poda **državni organ**, pomeni uradno naznanilo državnemu tožilstvu, da je nekdo osumljen kaznivega dejanja, torej da je domnevno in zgolj šele po mnenju državnega organa prestopil mejo zakonitosti, kot jo formalno določa kazenski zakonik. Iz tega lahko sklepamo, da je namen delovanja državnega organa (policije, davčne službe, inšpekcije...) omogočiti državnemu tožilcu, da odloči ali obstajajo zakonski pogoji za vložitev obtožbe oz. zahteve za uvedbo preiskave ali da ravna kako drugače, kot ga pooblašča zakon. Zato preuranjeno pisanje konfuzne kazenske ovadbe, ki je **posledica neupoštevanja notranjih pravil delovanja državnega organa kot institucije** ter posledica ne dovolj zbranih dokazov in prehitrega sklepanja o izvršenem kaznivem dejanju in »krivdi«, ne škoduje samo državljanom kot potencialnim osumljencem, temveč celotnemu nadaljnjemu poteku predkazenskega in kazenskega postopka.

Različni državni upravni organi so operativni organi s konkretnimi nalogami odkrivanja in preprečevanja prekrškov in kaznivih dejanj. Vloga preiskovalcev v predkazenskem postopku se konča z vložitvijo ovadbe. Sami ne nosijo odgovornosti za končni cilj postopka in niti nimajo (ali imajo slabe) povratne informacije o končnem izidu postopkov, v katerih so preiskovali. Upravni organ tudi ne more izhajati iz domneve nedolžnosti, kot to velja za sodišče, ker mora iskati kršilce zakonov; če pa jih mora iskati, mora v njih videti potencialne osumljence. **Domnevo nedolžnosti** pa morajo preiskovalci upoštevati ob začetku pisanja kazenske ovadbe, ko s tehtanjem zbranega gradiva že lahko ocenijo dokazno vrednost zbranih informacij, ne pa zaradi osebnih ambicij, maščevalnosti in drugih nizkotnih nagibov sestavljati invalidne kazenske ovadbe, neozirajoč se na ekonomsko škodo postopka in nepopravljivo škodo državljanom, ki lahko postane predmet visokega odškodninskega zahtevka, uperjenega proti državi in ne proti posameznemu preiskovalcu. V izogib nestrokovnim, površnim, dokazno pomanjkljivim ali celo namerno potvorjenim vsebinam v kazenski ovadbi imajo posamezni državni organi točno predpisan postopek podajanja kazenskih ovadb, ki temelji na ustrezni kontroli, tehtanju dokazov, pooblastilu za podpisovanje ipd. **Državni organ si za**

sestavljanje ovadbe mora vzeti čas in tožilstvu dostaviti tak pravno korekten izdelek, ki bo zdržal temeljne pravne in dokazne preizkuse.

Domneva nedolžnosti zahteva od državnega organa odgovorno zbiranje in ocenjevanje dokazov v skladu z dokaznimi načeli in metodami kriminalistike in kazenskega postopka. Zato pri opisanem poslovanju državnega organa ne sme in ne more prihajati do pisanja takih ovadb, ki so rezultat razmišljanja »poštenjakov«, začinjena z idejami mesijanstva.

Zato se v pravni državi mora stalno gledati pod prste državnim represivnim organom, saj vse prehitro kazenske ovadbe postanejo komercialni izdelek, ki ga je treba tržiti z oglaševalskimi metodami v medijih. Zato trditev, da kazenska ovadba še ni obsodba, drži zgolj delno. V praksi že sama kazenska ovadba državnega organa lahko sproži medijski linč in ljudsko »obsodbo«. V našem malem geografskem okolju, kjer se vsi poznamo in smo si tako rekoč skoraj vsi v sorodu in kjer smo obremenjeni z zavistjo in pritlehnostjo, postajajo kazenske ovadbe iskano blago, ki se prodaja tudi pod pulti.

Pomenljiv je podatek, da državni tožilci v RS zavržejo vsako leto več kot 20 % kazenskih ovadb, ki so jih jim posredovali državni organi (največji delež odpade na policijo). Razlogi so različni, najpogostejši pa so nezadostno dokazan sum in, kar je še huje, da kazenska ovadba sploh ne vsebuje temeljnih znakov kaznivega dejanja. Praktično to pomeni, da čez več tisoč nedolžnih državljanov vsako leto gre državna represija kot valjar, obtežena z različnimi pooblastili, od priporov, hišnih in osebnih preiskav, zaslišanj, informativnih pogovorov in drugih »zakonitih« šikaniranj.

Zaradi vseh navedenih razlogov lahko ugotovimo, da je podajanje kazenske ovadbe tako subtilna in odgovorna naloga, da je ne moremo prepuščati trenutnim navdihom posameznih državnih uslužbencev (policistov, kriminalistov, davčnih, tržnih in drugih inšpektorjev), temveč mora za njo stati popolna zakonska in strokovna avtoriteta državnega organa.

3 PRAVNE PODLAGE PODAJANJA KAZENSKIH OVADB

Predkazenski in kazenski postopek ureja izključno **Zakon o kazenskem postopku**¹, ki v 145. členu določa:

»Vsi državni organi in organizacije z javnimi pooblastili so dolžni naznaniti kazniva dejanja, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti, če so o njih obveščeni, ali če kako drugače zvedo zanje.

Obenem z ovadbo morajo organi in organizacije iz prejšnjega odstavka navesti dokaze, za katere vedo, in poskrbeti, da se ohranijo sledovi kaznivega dejanja in predmeti, na katerih ali s katerimi je bilo kaznivo dejanje storjeno, ter druga dokazila.«

izdanimi na Določbe tega člena se nanašajo na t.i. **uradno kazensko ovadbo**, ki jo morajo podati državni organi in tiste pravne osebe, ki imajo na podlagi zakona določena javna pooblastila. Dolžnost podati kazensko ovadbo se formalno nanaša na državne organe, dejansko pa na uradne osebe v teh organih, če so pri opravljanju službe izvedele, odkrile oz. ugotovile kaznivo dejanje. Uradna oseba lahko z opustitvijo te dolžnosti, če gre za kaznivo

¹ Uradni list RS št. 8/2006, UPB-3

dejanje, za katero zakon predpisuje kazen nad tri leta zapora, stori kaznivo dejanje opustitve ovadbe kaznivega dejanja ali storilca (2. odst. 286. člena Kazenskega zakonika²).

146. člen ZKP pa določa:

»Vsakdo lahko naznani kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti.«

Določbe tega člena se nanašajo na t.i. **zasebno kazensko ovadbo**, glede katere zakon, v nasprotju z uradno ovadbo po 145. členu, samo izjemoma predpisuje dolžnost njene podaje. Ovadbo lahko poda vsakdo in ni treba, da je oškodovan s kaznivim dejanjem. S samo podajo ovaditelj ne pridobi nobenih pravic v kazenskem postopku. Posledica podaje **krive ovadbe** pa je lahko, da ovaditelj nosi vse stroške kazenskega postopka ter kazenska odgovornost za kaznivo dejanje krive ovadbe po 288. členu KZ.

Oba citirana člena zahtevata še nadaljnja pojasnila: 145. člen govori le o državnih organih, kot so npr. Davčna uprava, Urad za preprečevanje pranja denarja, Carinska uprava, Urad za nadzor nad prirejanjem iger na srečo, Komisija za preprečevanje korupcije, Tržni inšpektorat, ipd. Naloge policije v predkazenskem postopku ZKP še posebej in natančneje določa v členu 148. Bistvo je, da **ZKP operira zgolj z izrazom »državni organ« in le njemu daje pravico in dolžnost podajanja uradnih kazenskih ovadb in ne posameznikom v organu** (policistom, kriminalistom, različnim inšpektorjem, nadzornikom, ipd.) Pravne osebe in državni organi so pravna fikcija, zato ne morejo neposredno izražati volje organa; namesto njih voljo izražajo predstojniki kot uradne osebe (ali v gospodarskih družbah imenovani organi-uprava, nadzorni svet), pooblaščen med drugim tudi za podpisovanje različnih aktov, ki nastajajo pri delu državnega organa, med katere nedvomno spadajo tudi kazenske ovadbe. Zato imajo vsi državni upravni organi z različnimi notranjimi pravnimi akti (navodili, okrožnicami...), največkrat podlagi vladne Uredbe o upravnem poslovanju³, natančneje predpisano, kdo sestavlja kazenske ovadbe, kdo jih pregleduje, dopolnjuje, kontrolira ter podpisuje. V državnem upravnem organu (kot je npr. DURS) so zaposleni profesionalci, ki so zavezani načelom zakonitosti in strokovnosti. Zato **državni organ ne more biti instrument posameznega javnega uslužbenca, temveč je javni uslužbenec del sistema, ki deluje na podlagi pravnih in strokovnih pravil.**

Člen 148 ZKP podrobno govori o delovanju policije pri preiskavi kaznivih dejanj in njenih pooblastilih ter o pisanju kazenske ovadbe. V 10. odstavku citiranega člena določa:

»Na podlagi zbranih obvestil **sestavi policija kazensko ovadbo**, v kateri navede dokaze, za katere je izvedela pri njihovem zbiranju. V kazensko ovadbo ne vpiše vsebine izjav, ki so jih posamezne osebe dale pri zbiranju obvestil. Kazenski ovadbi predloži predmete, skice, fotografije, priskrbljena poročila, zapise o tem, kaj je ukrenila in storila, uradne zaznamke, izjave in drugo gradivo, ki utegne biti koristno za uspešno izvedbo kazenskega postopka«.

Iz zakonske dikcije je jasno razvidno, da **ovadbo sestavi** policija kot državni organ, kar v praksi pomeni, da jo seveda napišejo policisti oz. kriminalisti, v imenu organa pa jo pregleda in podpiše za to z notranjimi akti pooblaščen vodja službe in ne posamezni sestavljalet ovadbe. Ovadba je največkrat skupni izdelek večjega števila preiskovalcev in forenzikov istega organa, torej policije, velikokrat podkrepljena tudi z raznimi strokovnimi mnenji, izračuni in listinami ter dokazi drugih državnih organov in institucij, kot. npr. Davčne uprave, če se zadeva nanaša na primer zatajitve finančnih obveznosti. V nobenem primeru **ne more državni uslužbenec kot nekakšna nedefinirana fizična oseba (skrivajoča se za zakonsko dikcijo 146. člena ZKP »vsakdo«), sama podajati kazenske ovadbe državnemu tožilstvu**

² Uradni list RS št. 95/2004, UPB-1

³ Uradni list RS št. 20/2005

v primerih, ko je za sum kaznivega dejanja izvedela v zvezi z opravljanjem svoje službe pri državnem organu, pri tem pa uporabljala službena pooblastila in sredstva organa.

Državni uslužbenci kot pisci kazenskih ovadb, ki jih mimo službene hierarhije in v nasprotju z notranjimi pravili organa pošiljajo na tožilstvo, se ponavadi sklicujejo na že citirani 2. odst. 286 člena, ki določa: »Uradna oseba, ki vedoma opusti ovadbo kaznivega dejanja, za katero zve pri opravljanju svoje službe, če je zanj z zakonom predpisana kazen hujša od treh let zapor, storilec pa se preganja po uradni dolžnosti, se kaznuje z zaporom do treh let«. Razumevanje tega člena je izjemno pomembno, saj se ta določba nanaša le na primere, ko uradna oseba vedoma in naklepoma (npr. zaradi podkupnine) ne sestavi kazenske ovadbe za sum kaznivega dejanja, za katero je izvedela pri opravljanju svoje službe.

Nesporno je, da je uradna oseba ovadbo dolžna sestaviti, vendar jo mora v skladu z intenco 145. člena Zakona o kazenskem postopku (ovadbo poda državni organ) in notranjimi pravili državnega organa dostaviti svojemu predstojniku v podpis. Podpisovanje ovadbe s strani predstojnika pa ni zgolj formalizem, temveč (upoštevajoč analogijo s členom 148 ZKP) sprožitev eventualnih dodatnih ukrepov s strani celotnega državnega organa, povezovanje z drugimi državnimi organi (tožilstvo, policija), predvsem pa kontrola in preveritev ovadbe glede utemeljenosti suma. Zato se v praksi mnogokrat dogaja, da predstojniki (v policiji in drugih državnih organih) zavrnejo podpis kazenske ovadbe, ki jo je sestavila uradna oseba v tem organu. Razlogi za to so lahko različni, največkrat pa so v praksi povezani s slabo kvaliteto ovadbe, ki ne daje zadosti razlogov za sum, da je bilo kaznivo dejanje sploh storjeno ali pa sama ovadba ne vsebuje dovolj relevantnih dokazov. V takem primeru predstojnik organa naloži uradni osebi dodatno dopolnitev ovadbe. Če se v nadaljnjem postopku ne more dovolj potrditi suma, predstojnik organa ni upravičen podpisovati »invalidnih« kazenskih ovadb, ne glede na (strokovno neutemeljene) želje pisca ovadbe. Če uradna oseba – sestavljalec ovadbe kljub temu pošlje ovadbo neposredno na tožilstvo, mimo predstojnika in mimo predpisanega internega postopka, obstoja razlog za sum, da je uradna oseba storila najmanj disciplinski prestop, v nekaterih primerih pa celo kaznivo dejanje zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic po 261. členu KZ.

2. odstavek 18. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru⁴ določa, da je »inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora dolžan upoštevati navodila in usmeritve predstojnika oz. nadrejenega«. 1. odst. 94. člena Zakona o javnih uslužbencih⁵ določa, da mora javni uslužbenec pri opravljanju dela upoštevati navodila nadrejenega, razen če po zakonu ni vezan na ravnanje po navodilih nadrejenih oseb. V primeru, da predstojnik odkloni podpis kazenske ovadbe, javni uslužbenec lahko zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da je vsebina ustne odredbe ali ustnega navodila nejasna. Na podlagi pisne odredbe in pisnega navodila mora opraviti zahtevano delo oz. ga opraviti na zahtevan način. Javni uslužbenec lahko celo zahteva pisno odredbo in pisno navodilo tudi, če meni, da bi izvršitev ustne odredbe oz. navodila pomenila protipravno ravnanje oz. povzročila škodo. Iz opisanih zakonskih določil je več kot dovolj razvidno, kakšne varovalke pravo uporablja zato, da predstojnik ne more zlorabiti svojega položaja in obenem ščiti javnega uslužbenca tudi pred posledicami iz člena 286 KZ.

Nesporno je, da je uradna oseba državnega organa dolžna sestaviti kazensko ovadbo za kaznivo dejanje, za katero izve pri opravljanju svojega dela, vendar mora to storiti v skladu z internimi pravili organa, ki določajo postopek s kazensko ovadbo. Že s samo sestavo kazenske

⁴ Uradni list RS št. 43/2007

⁵ Uradni list RS št. 63/2007, UPB3

ovadbe, ne glede na to, ali jo bo predstojnik podpisal ali ne, se ekskulpira kakršnekoli kazenske odgovornosti. Vsako drugačno razmišljanje (da v primeru, ko predstojnik s pomočjo strokovnih služb ugotovi, da ne obstajajo razlogi za sum o storitvi kaznivega dejanja, uradna oseba pa kljub temu sama poda ovadbo v imenu organa) lahko vodi k pravnemu in hierarhičnemu sesutju organa, saj bi omogočalo neslutene zlorabe pisanja nestrokovnih ovadb, ki ne bodo temeljile na relevantnih dokazih, temveč na karierizmu in drugih osebnih lastnostih sestavljalca ovadbe. In tako ponovno pridemo do učinka take ovadbe: res je, da bo o njej odločil državni tožilec, ki pa v začetni fazi ne more vedeti, kakšni dokazi v ovadbi so sploh pravi, pomembni in ali so zbrani na zakonit način. Zato se največkrat zgodi, da ovadbo nekega državnega organa ali posameznika takoj posreduje v preveritev policiji, ki s pomočjo svojih pooblastil po ZKP in Zakonu o policiji sproži vrsto ukrepov proti osumljencu, s pomočjo katerih kasneje ugotovi (ali, kar je za osumljenca še huje, da to ugotovi sodišče), da »zgodba« iz ovadbe sploh ni taka, kot je bila zapisana. Vsi taki ukrepi pa največkrat gredo izključno v škodo »osumljenca«.

4 PRAVNE PODLAGE PODOJANJA KAZENSKIH OVADB V OKVIRU DAVČNE UPRAVE RS

Zakon o davčni službi⁶ v 18. členu med pooblastili davčnega inšpektorja določa, da le-ta »opravlja davčni nadzor, **preprečuje in odkriva davčne prekrške ter druga kazniva ravnanja**«. Zakon z besedami »odkriva druga kazniva ravnanja« nikakor ne pooblašča davčnega inšpektorja, da sam neposredno vloga kazenske ovadbe na tožilstvo, temveč ga zgolj zavezuje k eni od temeljnih nalog davčne uprave kot državnega organa. V to nas prepričuje tudi povezava s členom 145 ZKP, da so vsi **državni organi** dolžni naznaniti kazniva dejanja.

Splošni zakon, ki obravnava inšpekcijski nadzor je Zakon o inšpekcijskem nadzoru . V 32. členu določa, da inšpektor lahko **»naznani kaznivo dejanje ali poda kazensko ovadbo«**. Iz do sedaj citirane zakonodaje je razvidno, da zakonodajalec uporablja za sestavljanje kazenskih ovadb zelo različne termine kot npr: naznani kaznivo dejanje, poda kazensko ovadbo, vloži kazensko ovadbo, pošlje kazensko ovadbo, sestavi kazensko ovadbo...Vsi navedeni termini pa izhajajo iz 145. člena ZKP, da so **»državni organi dolžni naznaniti kazniva dejanje«**. Na kakšen način pa bodo to storili je odvisno od njihovih notranjih pravnih pravil, ki natančneje določijo proceduro kazenske ovadbe in na podlagi strokovnih pravil operacionalizacijo in strategijo nadaljnjega dela državnega organa pri odkrivanju kaznivih dejanj in pisanju ovadb.

Tako **Metodološki priročnik za postopke inšpiciranja**, ki ga je leta 2002 izdal direktor DURS, v točki 11.5.2. z naslovom Sodelovanje z organi pregona (tožilstvo) določa:

»Če inšpektor med inšpekcijskim pregledom pri davčnem zavezancu ugotovi dejanja, na osnovi katerih so podani razlogi za sum kaznivega dejanja, je dolžan o svojih ugotovitvah seznaniti vodjo oddelka za inšpiciranje ter po potrebi pripraviti kratko pisno poročilo za direktorja davčnega urada in na Glavnem davčnem uradu Sektor za nadzor, Oddelek za preiskave. **Davčni urad o razlogih za sum kaznivega dejanja seznani pristojne organe (policijo, tožilstvo).**

Tako omogoči davčni organ pristojnim organom pregona pravočasno vključitev v postopek odkrivanja težjih kaznivih dejanj. V kolikor inšpektor zaključi, da bo v postopku lahko zbral in

⁶ Uradni list RS štev. 114/2006

zavaroval ustrezna dokaze o morebitnem kaznivem dejanju, sam zbere ustrezne dokaze in jih opiše v inšpekcijskem zapisniku, pravna služba urada pa vloži ustrezne kazenske ovadbe.«

Iz citiranega Priročnika je razviden jasen in strokoven namen: v prvem odstavku je določena dolžnost davčnega inšpektorja, da naznani sum hujšega (obsežnejšega, zahtevnejšega) kaznivega dejanja in s tem sproži ostale strokovne potenciale v sami davčni upravi, davčna uprava pa se zaradi uspešnejšega in strokovnejšega nadaljnjega postopka, ki bo temeljil predvsem na ustrezni taktiki preiskovanja, poveže s policijo in tožilstvom in/ali pošlje kazensko ovadbo. V drugem odstavku pa (pri lažje dokazljivih sumih) daje možnost posameznemu davčnemu inšpektorju, da sam zbere ustrezne dokaze o sumu kaznivega dejanja, jih opiše v inšpekcijskem zapisniku (v praksi lahko tudi v kazenski ovadbi), nato pa tako zbrano gradivo posreduje svojemu predstojniku v podpis, le-ta pa jo pred tem še posreduje v ustrezno strokovno obravnavo pravni službi DURS-a. Iz zapisnika 85. seje kolegija vodij oddelkov za davčno inšpiciranje z dne 4.12.2006 je razvidno, da je bilo sprejeto dodatno ustno navodilo, da je potrebno vse ovadbe za tožilstvo zaradi **enotnega obravnavanja** pošiljati na Generalni davčni urad v pravno službo.

Generalni direktor DURS je dne 23.3.2006 pod številko 020-18/2006 izdal **Pravilnik o podpisovanju listin v Davčni upravi Republike Slovenije**, za kar je imel pooblastilo v 10. členu Zakona o davčni službi in v 1. členu Pravilnika o podpisovanju listin v Ministrstvu za finance. S tem pravnim aktom se določajo pravila za podpisovanje listin v DURS. Za listine po tem pravilniku se štejejo vse interne listine in vse listine, ki jih DURS pripravlja, sprejema, izdaja in pošilja državnim in drugim organom ter pravnim in fizičnim osebam v pisni oz. elektronski obliki. Torej v ta sklop listin nedvomno sodijo tudi kazenske ovadbe, ki jih DURS pošilja na tožilstva, čeprav jih 2. člen Pravilnika, ki določa vrste listin, eksplicitno ne omenja, najdemo pa jih v dikciji »dopisi, ki se pošiljajo državnim in drugim organom« in v »druge listine po posebnih predpisih«.

4. člen Pravilnika našteva podpisnike listin v DURS (generalni direktor, direktorji regijskih davčnih uradov, njihovi namestniki, vodje sektorjev in služb...). Tudi drugi javni uslužbenci v DURS, ki so jih podpisniki pooblastili za podpisovanje, lahko podpisujejo listine, če ni s tem pravilnikom ali aktom o notranji organizaciji drugače določeno. Noben drug akt ali akt o sistemizaciji pa ne pooblašča davčnega inšpektorja za podpisovanje kazenskih ovadb. V 11. členu Pravilnik daje pooblastilo davčnemu inšpektorju, da podpisuje listine v upravnem postopku, za katerih izdajo je pooblaščen po zakonu. Ovajanje kaznivih dejanj pa ni sestavni del upravnega postopka, temveč del predkazenskega postopka, urejenega v Zakonu o kazenskem postopku, ki pa nikjer ne vsebuje pooblastilo javnim oz. državnim uslužbencem za podpisovanje kazenskih ovadb. V aktu o sistemizaciji DURS je pod šiframa 1712 in 17123, ki določa naloge višjega davčnega inšpektorja, napisano: »odrejanje ukrepov v skladu z zakoni in vlaganje kazenskih ovadb« - enako določilo je (pre)pisano tudi v pogodbo o zaposlitvi. Vlaganje kazenskih ovadb pa za davčnega inšpektorja še ne pomeni, da jo samostojno vloži pri državnem tožilstvu, temveč da v primeru suma kaznivega dejanja postopa v skladu z omenjenim Metodološkim priročnikom.

Davčni inšpektor se ne more sklicevati na pravico državljana po 146. členu ZKP in tožilstvu neposredno poslati kazensko ovadbo, saj mu uporabo službenih podatkov v neslužbene namene prepoveduje Zakon o davčni službi, ki v 1. odstavku 37. člena določa, da uslužbenec davčne uprave ne sme uporabljati informacij, podatkov ali spoznanj, do katerih ima dostop pri opravljanju službenih nalog, v neslužbene namene, razen v raziskovalne ali izobraževalne.

V Zakonu o davčni službi so v 1. odstavku 12. člena določene naloge Glavnega davčnega urada. Med drugim v 9. alineji določa, da zbira, obdeluje, hrani, daje na razpolago in razkriva podatke s področja dela službe. V 10. alineji določa, da vzpostavi, vodi, vzdržuje in povezuje zbirke podatkov in evidenc s področja dela službe. V 19. alineji določa, da skrbi za obveščanje javnosti o delu službe. Postavlja se torej vprašanje, kako uresničiti ta določila, če bi davčni inšpektorji mimo predpisanih postopkov podajali ovadbe. Kako naj Generalni davčni urad skrbi za enotnost postopkov, strokovna navodila, zbirke podatkov in evidence, obveščanje javnosti ipd, če bi lahko vsak inšpektor zlorabil institucijo državnega organa in po lastnem navdihu brez vednosti službe in mimo predstojnikov »pesnil« kazenske ovadbe???

5 ZAKLJUČEK

Državni organ kot profesionalna institucija mora določiti in omogočiti, da se institut dolžne naznanitve kaznivega dejanja opravi z vso potrebno skrbnostjo ter da se pred sprožitvijo tako pomembnega postopka, kot je predkazenski postopek, ki močno posega v človekove pravice, z absolutno dosledno strokovnostjo in v skladu z načeli kriminalistike in kazenskega prava opredelijo in razčistijo vsa relevantna strokovno-dokazna vprašanja in za to podvzeti vrsto ukrepov, med njimi tudi pritegnitev strokovno najkompetentnejših služb in posameznih strokovnjakov v organu in po potrebi tudi izven njega. **Zato je državni organ in ne posameznik tisti, ki določa pravila sestavljanja in vlaganja kazenskih ovadb, temelječa na zakonih.**

Za celotno državni upravo so značilni dokaj strogi hierarhični odnosi. Zato je v vsej zakonodaji, ki kakorkoli določa delovanje državne uprave na vseh nivojih odločanja, izjemno močno poudarjena in izpostavljena vloga predstojnikov (ministra, direktorja organa v sestavi, direktorja direktorata, vodje posameznih sektorjev in oddelkov v državnem organu). Prav zaradi hierarhičnosti, zakonitosti, strokovnosti, transparentnosti in predvsem učinkovitosti delovanja državnega organa, je potrebno doseči absolutno upoštevanje tudi notranjih pravnih in strokovnih pravil državnega organa.

Smisel pravnega instituta uslužbenskih delovnih razmerij je prav v zagotovitvi delodajalčeve možnosti nadzora nad delom zaposlenih, ki se mora odražati v optimiziranju pravnega in zakonitega delovanja organa skladno z notranjimi razmerji, ki pri organu kot delodajalcu obstojijo. Taka razmerja so zelo imanentna policiji, ki ima natančno urejeno postopanje s kazenskimi ovadbami.

Tudi Davčna uprava je npr. kot državni organ pristojna za odkrivanje davčnih utaj in z njimi povezanih drugih kaznivih ravnanj, z namenom odpraviti oškodovanje javnofinančnih prihodkov, zato je zainteresirana in odgovorna, da te naloge opravlja integrativno in strokovno. V ta namen zaposluje obsežno strokovno administracijo in si samovoljnosti posameznih zaposlenih ne more in ne sme privoščiti. Državna uprava v različnih represivnih organih zaposluje več deset tisoč javnih uslužbencev in samovoljno ravnanje vsakega od njih lahko resno ogrozi strokovno integriteto organa, množično ponavljanje takih primerov v različnih organih pa bi pomenilo resno krizo v pravnem delovanju države.

Naznanjanje kaznivih dejanj ima za državljane lahko posledično izjemno radikalne ukrepe, ki se kažejo v predkazenskem postopku kot hudo poseganje v ustavno zajamčene pravice in svoboščine posameznika, kar se lahko rezultira v disciplinski in kazenski odgovornosti ali celo v odškodninski odgovornosti države, ki jo trenutno tare množica odškodninskih tožb zaradi nezakonitega poslovanja javnih uslužbencev.