



Univerza v Mariboru

Fakulteta za varnostne vede

# Davčna kriminaliteta v teoriji in praksi

Urednika:

**Danijela Frangež**

**Boštjan Slak**



Univerzitetna založba  
Univerze v Mariboru







Univerzitetna založba  
Univerze v Mariboru





## **Davčna kriminaliteta v teoriji in praksi**

**Urednika:**  
dr. Danijela Frangež  
Boštjan Slak

**December 2017**

- Naslov:** Davčna kriminaliteta v teoriji in praksi
- Title:** Tax Crime in Theory and Practice
- Urednika:** doc. dr. Danijela Frangež (Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede)  
asist. Boštjan Slak (Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede)
- Strokovna recenzija:** zasl. prof. dr. Darko Maver (Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede)  
izr. prof. dr. Anton Dvoršek (Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede)
- Jezikovna recenzija:** Damir Novak, prof.
- Tehnični urednik:** Jan Perša (Univerzitetna založba Univerze v Mariboru)
- Oblikovanje ovitka:** Jan Perša (Univerzitetna založba Univerze v Mariboru)
- Fotografija na ovitku:** Denar (foto: Jan Perša), lisice (CC0 pixabay)
- Grafične priloge:** Avtorji poglavij

**Izdajateljica:**

Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede  
Kotnikova ulica 8, 1000 Ljubljana, Slovenija  
tel. +386 1 3000 83 00, faks +386 1 230 26 87  
<http://www.fvv.um.si>, [fvv@fvv.uni-mb.si](mailto:fvv@fvv.uni-mb.si)

**Založnik:**

Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Slomškov trg 15, 2000 Maribor, Slovenija  
tel. +386 2 250 42 42, faks +386 2 252 32 45  
<http://press.um.si>, [zalozba@um.si](mailto:zalozba@um.si)

**Izdaja:** Prva izdaja

**Vrsta publikacije:** Elektronska knjiga

**Dostopno na:** <http://press.um.si/index.php/ump/catalog/book/289>

**Izid:** Maribor, december 2017

© Univerzitetna založba Univerze v Mariboru

Vse pravice pridržane. Brez pisnega dovoljenja založnika je prepovedano reproduciranje, distribuiranje, predelava ali druga uporaba tega dela ali njegovih delov v kakršnemkoli obsegu ali postopku, vključno s fotokopiranjem, tiskanjem ali shranjevanjem v elektronski obliki.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Univerzitetna knjižnica Maribor

343.359(082) (0.034.2)

DAVČNA kriminaliteta v teoriji in praksi [Elektronski vir] /  
urednika Danijela Frangež, Boštjan Slak. - 1. izd. - El. zbornik. -  
Maribor : Univerzitetna založba Univerze, 2017

Način dostopa (URL): <http://press.um.si/index.php/ump/catalog/book/289>

ISBN 978-961-286-128-5 (pdf)

doi: 10.18690/978-961-286-128-5

1. Frangež, Danijela

COBISS.SI-ID [93644033](https://nbn-resolving.org/urn:nbn:si:coibis-93644033)

**ISBN:** 978-961-286-128-5 (PDF)  
978-961-286-129-2 (tiskana izdaja)

**DOI:** <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5>

**Cena:** Brezplačen izvod

**Odgovorna oseba založnika:** red. prof. dr. Igor Tičar, rektor Univerze v Mariboru.





## Davčna kriminaliteta v teoriji in praksi

DANIJELA FRANGEŽ IN BOŠTJAN SLAK

**Povzetek** Davčna kriminaliteta je zaradi škode, ki jo povzroča državnemu proračunu in davkoplačevalcem, pogosto predmet diskusij. V svoji naravi je transnacionalna, ni omejena z družbenim slojem storilcev, zahteva pa aplikacijo določenih pravnih in ekonomskih znanj. Pri njenem preiskovanju se pogosto pojavi vprašanje, ali gre za kaznivo dejanje ali zgolj poslovno prakso, kar v številnih primerih predstavlja tudi obrambno strategijo vpletenih. Posledično je odkrivanje, preiskovanje in dokazovanje davčne kriminalitete izredno kompleksno, zato so multidisciplinarni preiskovalni pristopi običajno nujni. Monografija bralcu ponuja vpogled v davčno kriminaliteto, njeno kompleksnost pa predstavlja s teoretičnega in praktičnega vidika. Izpostavlja vprašanja pravne kvalifikacije, izmenjave podatkov, uporabo kriminalističnoobveščevalne dejavnosti, vlogo politike in vprašanje znanstvenega raziskovanja te tematike.

**Ključne besede:** • davčna kriminaliteta • davčna zatajitev • preiskovanje • Panamski dokumenti • multidisciplinarni preiskovalni pristop •

---

NASLOVA UREDNIKOV: dr. Danijela Frangež, docentka, Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Kotnikova ulica 8, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: danijela.frangez@fvv.uni-mb.si.  
Boštjan Slak, asistent, Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Kotnikova ulica 8, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: bostjan.slak@fvv.uni-mb.si.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>.

ISBN 978-961-286-128-5

## Tax Crime in Theory and Practice

DANIJELA FRANGEŽ & BOŠTJAN SLAK

**Abstract** Due to the damage it causes to state budgets and taxpayers, tax crime is often subject of intense discussions. Tax crime is transnational in its nature; it is not limited to a specific social status of perpetrators and requires the application of specific skills related to law and economy. In the course of tax crime investigations, investigators ask themselves whether a certain conduct actually constitutes a criminal offence or is it merely a business practice, which is also an approach frequently applied in the defence strategy of alleged perpetrators. As a result, tax crime detection and investigation, as well as the production of evidence in tax crime cases, represent an extremely complex set of actions and require multidisciplinary investigative approaches. The present monograph provides an insight into the tax crime phenomenon, the complexity of which is presented from theoretical and practical aspects. It explores topics related to the classification of (illicit) acts, the exchange of data, the application of criminal intelligence, the role of political actors and the issue of scientific research in this particular field.

**Keywords:** • tax crime • tax evasion • investigation • Panama Papers • multidisciplinary investigative approach •

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Danijela Frangež, Ph.D., Assistant Professor, University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Kotnikova ulica 8, 1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: danijela.frangez@fvv.uni-mb.si. Boštjan Slak, Assistant, University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Kotnikova ulica 8, 1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: bostjan.slak@fvv.uni-mb.si.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5>

ISBN 978-961-286-128-5

© 2017 University of Maribor Press

Available at: <http://press.um.si>.

## Knjigi na pot

IZR. PROF. DR. ANTON DVORŠEK

Pred nami je monografija, ki dokaj celovito obravnava različne vidike davčnih stranpoti, za katere so na eni strani odgovorni davkoplačevalci, ki se na različne načine poskušajo izogniti davčnim obveznostim, na drugi strani pa tudi sama država, ki se pri oblikovanju ustreznega davčnega sistema premalo trudi, da ga davkoplačevalci ne bi dojemali kot preveč zapletenega, nepravičnega in ekonomsko preveč omejujočega.

Z oblikovanjem ustreznega davčnega sistema, davčno zakonodajo in z njo povezanimi izogibanji davkov in davčnimi goljufijami imajo težave vse države. Slovenija ni izjema. Prej nasprotno, zaradi pomanjkanja demokratične tradicije in izkušenj državnih nadzornih institucij ter nekaterih drugih družbenih specifik, se ustvarja vtis o očitni neustreznosti davčne zakonodaje in neučinkovitosti represivnih institucij. Vse to posledično oškoduje državni proračun oziroma (poštene) davkoplačevalce, ki morajo s plačili višjih davščin nadomestiti izgube. Država lahko namreč s svojimi represivnimi nadzornimi institucijami odkrije le manjši del kršiteljev, zlasti tiste manj vešče. Drugi pri iskanju nezakonitih poti zmanjševanja davčnih bremen izkoriščajo zakonodaje tujih držav (tako imenovanih davčnih oaz), ki z nizkimi obdavčitvami vabijo tuje rezidente, pri čemer jim pomagajo izurjeni davčni svetovalci in ne nazadnje tudi bančne institucije, vse v imenu »ustreznih davčnih optimizacij« in zagotovitve bančnih dobičkov. Tako je npr. več kot 500 bank in njenih podružnic registriralo skoraj 15.600 slamnatih podjetij preko Mossack Fonsece. Med največjimi evropskimi bankami, ki so odigrale določeno vlogo pri prodajah oziroma nudenju pomoči pri utajevanju davkov, pa najdemo tudi Deutsche Bank, Société Générale, Crédite Suisse, UBS, Nordeo, HSBC in Commerzbank. To so nedvomno zadostni razlogi za celovitejšo (monografsko) obravnavo davčne problematike, ki je kompleksna in zahteva na eni strani oblikovanje davčno-pravnega sistema, ki ne bo omejeval (prostega) trga in ga bodo davčni zavezanci dojemali kot pravičnega, na drugi strani pa učinkovito delovanje nadzornih institucij, ki bo potencialne goljufe odvrčalo od kriminalnih praks.

Pričujoča monografija nazorno osvetljuje kriminalitetno-politične, kazenskopravne in kriminalistično-preiskovalne vidike davčne kriminalitete, tako z nacionalnega kot z mednarodnega vidika. Prispevki priznanih teoretikov in praktikov poglobljeno analizirajo problematiko davčne kriminalitete, njeno (kazensko)pravno ureditev, probleme s katerimi se srečujejo policijski in finančni preiskovalci, predstavniki (mednarodnih) revizijskih ustanov, državni tožilci in sodniki. Skozi analize primerov se bralcu izriše pomanjkanje sodne prakse, ki jo povzročajo tudi (pre)pogosto spreminjanje zakonodaje, težave pri pridobivanju podatkov v okviru mednarodnih preiskav in ne nazadnje dejstvo, da tudi domači davčni zavezanci že obvladajo zapletene davčne sheme, s pomočjo katerih zlasti mednarodne korporacije uspešno prikrivajo kršitve davčne zakonodaje. Privlačnost

monografije se kaže zlasti v opredelitvah zelo tanke črte, ki ločuje zakonita zmanjšanja davčnih obremenitev od nezakonitih. Oblikovanje ustreznih kazensko pravnih inkriminacij predstavlja trd oreh tako za zakonodajalce kot za sodno prakso. Zato ne presenečajo različni pogledi teoretikov in praktikov, ki v posameznih prispevkih predstavljajo okvire, pravna načela in (kriminalistične) indikatorje, ki naj bi predstavljali orodja za ločevanje zakonitih davčnih optimizacij od grobih kršitev (goljufij) davčne zakonodaje. Zakonodajalci pa morajo poleg tega iskati še ustrezno ravnotežje med potrebnim državnim nadzorom in zahtevami tržne ekonomije, ki jo prevelik nadzor omejuje in napotuje k nezakonitim poslovnim praksam. Zaradi globalnosti tržne ekonomije se morajo zakonodajalci ozirati po tujih pravnih rešitvah, ki pa zaradi njihovih različnih interpretacij (pri katerih je tudi precej sprenevedanja) ne zagotavljajo enotnega pristopa k preprečevanju in odkrivanju nezakonitih izogibanj davščin.

V monografskih prispevkih je potrebna pozornost posvečena tudi proaktivnosti, torej preprečevanju nezakonitega izogibanja davščin, kar je sicer prevladujoč koncept strategij omejevanja finančne in drugih oblik gospodarske kriminalitete. Preprečevalni ukrepi morajo temeljiti na strateških analizah, ki so podlaga za določanje prioritet, med katere sodijo med drugim: poglobljanja znanj o načinih izvajanja davčnih goljufij, obveščanje davčnih zavezancev, izmenjava informacij s širšo javnostjo, stalno preverjanje indikatorjev suma davčnih goljufij, vključno z nadgradnjo modela ocenjevanja (rizičnosti) tveganj za davčne utaje, vpeljava IT programov za podjetja z mehanizmi za preverjanje dokumentov (npr. veljavnosti identifikacijskih števil za DDV, registrskih podatkov družb ipd.), preverbe davčnih zavezancev v drugih državah v primeru suma kaznivega dejanja, prenova informacijskega sistema FURS ipd. Učinkovitost proaktivnih prizadevanj bo lahko zanimiva tema kakšne od podobnih monografij v prihodnosti.

Monografija zato predstavlja zelo uporaben pripomoček za vse, ki se ukvarjajo s problematiko davčne kriminalitete tako s preventivnega kot represivnega vidika.

## Kazalo

<b>Politika in davčna (ne)moralna</b> <b>Politics and Tax (A)Morality</b> Bojan Dobovšek in Boštjan Slak	<b>1</b>
<b>Davčna optimizacija ali davčna utaja, črta v pesku</b> <b>Tax Optimisation or Tax Evasion – Drawing a Line in the Sand</b> Andrej Koprivec in Iris Bajec	<b>17</b>
<b>Kaj mora preiskovalec davčnih goljufij vedeti o konceptu</b> <b>preprečevanja in zatiranja čezmejne kriminalitete v EU in Sloveniji</b> <b>What Should a Tax Fraud Investigator Know About the Concept of</b> <b>Preventing and Suppressing Cross-Border Crime in the EU and in</b> <b>Slovenia?</b> Darja Gregorčič Bernik in Damjan Potparič	<b>35</b>
<b>Problematika preiskovanja davčne kriminalitete</b> <b>Problems Related to the Investigation of Tax Crime</b> Maja Gašperšič	<b>53</b>
<b>Tožilski vidik preiskovanja davčne zatajitve</b> <b>Prosecutors' Perspective on Tax Evasion Investigation</b> Ksenija Bukovac	<b>73</b>
<b>Kaznivo dejanje davčne zatajitve po 249. členu KZ-1C</b> <b>Tax Evasion as Defined by Article 249 of the Criminal Code (KZ-1C)</b> Andreja Sedej Grčar	<b>97</b>
<b>Vežanost biti kaznivega dejanja davčne zatajitve na davčni postopek</b> <b>The Bond Between the Essence of Tax Evasion and the Tax Procedure</b> Miha Šepec	<b>109</b>
<b>Vloga in organizacija Finančne uprave RS pri obravnavi davčne</b> <b>kriminalitete</b> <b>The Role and Organisation of the Financial Administration of the</b> <b>Republic of Slovenia in Dealing With Tax Crime</b> Damjana Slapar Burkat in Matjaž Šuc	<b>119</b>
<b>Sheme prevar na področju davčne kriminalitete v evropskih bankah</b> <b>Fraud Schemes in the Field of Tax Crime in European Banks</b> Marko Maver	<b>137</b>

**Primer #Panamapapers: novinarji v davčnem podzemlju**  
**The #Panamapapers Case: Journalists in the Tax Underworld**  
Anuška Delić

**151**

## Politika in davčna (ne)morala

BOJAN DOBOVŠEK IN BOŠTJAN SLAK

**Povzetek** Povezava med politiko in davčnim sistemom države je kompleksna in vzajemna simbioza. Politika in njen interes upravljata državo, ki je ključna oblikovalka državnega davčnega sistema. Če je državni davčni sistem všečen njenim prebivalcem, bo pobiranje davčnih obveznosti uspešnejše in status quo obstoja na oblasti je vsaj na račun davčne politike bolj verjeten. Sprememba oziroma tudi zgolj napoved sprememb davčnega sistema močno vplivata na možnost izvolitev, zato se davčne materije pogosto uporabijo za kampanje. Konflikt interesov je tako vseprisoten. V njem se znajdejo politiki, ki sestavljajo upravljalne organe države, saj imajo lasten interes po zaščiti svojega premoženja, morajo pa omogočiti (soustvariti) zakonodajo, ki bi omogočala ustrezno pobiranje davkov in ustrezen pregon davčnih utaj. Po vrhu vsega pa se srečujejo še z omejenimi zmožnostmi vplivanja na svoje davčne dolžnike (če ti preselijo del ali vse svoje premoženje v davčne oaze). Če na eni strani država lahko oblikuje sistem, ki bo oteževal veliko mero nezaželenega davčnega vedenja, je še vedno ključni cilj države, da večino njenih državljanov goji visoko davčno moralo, ki je najefektivnejši element proti davčnim mahinacijam.

**Ključne besede:** • davčna morala • politika • davčni sistem • neformalna ekonomija • davčne oaze •

---

NASLOVA AVTORJEV: dr. Bojan Dobovšek, redni profesor, poslanec v državnem zboru Republike Slovenije, Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Kotnikova 8, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: bojan.dobovsek@fvv.uni-mb.si. Boštjan Slak, asistent, Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Kotnikova 8, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: bostjan.slak@fvv.uni-mb.si.

## Politics and Tax (A)Morality

BOJAN DOBOVŠEK IN BOŠTJAN SLAK

**Abstract** The relationship between politics and the national tax system is characterised by a complex mutual symbiosis. Politicians govern the state, which has a crucial role in designing its tax system. If a tax system is agreeable to its inhabitants, the collection of taxes is more successful, thus increasing the likelihood of preserving politicians' position in government and preventing its destabilisation due to its tax policy. Any actual or announced tax reforms have a significant impact on elections, therefore, tax-related issues are often discussed in election campaigns. Hence, the conflict of interests is ubiquitous. Politicians work within state management bodies responsible for protecting state property. They must also adopt legislation enabling the collection of taxes and the prosecution of tax evasion. Moreover, they have limited capabilities for exerting their influence upon tax debtors (particularly when these move part or all of their property into tax havens). The state is responsible for designing a system to prevent undesirable tax behaviours; however, its main objective is to guarantee the system will encourage citizens to observe the principles of high tax morality, thus preventing tax machinations.

**Keywords:** • tax morality • politics • tax system • informal economy • tax havens •

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Bojan Dobovšek, Ph.D., Full Professor, Member of the National Assembly of the Republic of Slovenia, University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Kotnikova 8, 1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: bojan.dobovsek@fvv.uni-mb.si. Boštjan Slak, Assistant, University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Kotnikova 8, 1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: bostjan.slak@fvv.uni-mb.si.



## 1 Prolog

Davki so, če parafraziramo Benjamina Franklina (1789), poleg smrti še edina gotovost tega sveta<sup>1</sup> in predstavljajo način pridobitve finančnih<sup>2</sup> sredstev, s katerimi država financira javne servise, ki jih nudi svojim državljanom. Iz pobranih davkov države v sodobnem času prispevajo del sredstev tudi v finančne zaloge mednarodnih organizacij (npr. v proračun Evropske unije), kjer je nato poraba (korist) za državljane posameznih držav bolj indirektna. Pobiranje davkov je aktivnost z zelo pestro zgodovino, vseskozi pa gre za krmiljenje države (oziroma njenih upravljavcev) med financiranjem javnih storitev, ustrezno in delikatno višino zahtevanih davkov, pritiskom finančnih in gospodarskih lobijev, sindikatov, političnih muh in z upoštevanjem verskih (Coşgel in Miceli, 2009),<sup>3</sup> psiho-socioloških (Kirchler, 2009; Niesiobędzka, 2014) ter ostalih faktorjev (Adams, 1999; Kirchler, 2009; Lago-Peñas in Lago-Peñas, 2010), ki determinirajo davčno kulturo države (Nerré, 2008).<sup>4</sup> Upoštevati pa je potrebno tudi, v očeh novodobnih ekonomistov, »normalne občasne« finančne krize (Hetzer, 2012; Pontell, 2005). Če država uspešno krmilili med navedenim in družba goji visoko plačilno disciplino, potem je delež pobranih zahtevanih davkov ustrezen. V nasprotnem primeru pa lahko pride do odtekanja kapitala, torej do pojava neformalne ekonomije. Pobiranje davkov je namreč ključen segment formalne družbene ureditve in formalnega ekonomskega delovanja, toda ob formalnem ekonomskem delovanju je vedno prisotno tudi neformalno ekonomsko delovanje, ki je različno percipirano (Cross, 2001; Gërxhani, 2004; Ruggiero, 2000; Rutherford, 2007), poimenovano (Frey in Schneider, 2000; Schneider, 2008; Schneider in Enste, 2000; Thomas, 2001) in nasploh obravnavano. Dobovšek in Slak (2017) ponujata kategorizacijo neformalne ekonomije (Tabela 1), ki povzema te percepcije in poimenovanja.

Tabela 1: Klasifikacija neformalne ekonomije (vir: Dobovšek in Slak, 2017)

Segment neformalne ekonomije	Primer	Legalnost aktivnosti, iz katerih sredstva izhajajo	Regulacija	Davki
Črna*	Dobički od preprodaje prepovedanih drog, zlorabe prostitucije in ostalih oblik kriminalitete	Nelegalna aktivnost	Ni regulacije	Sredstva niso prijavljena
Siva	Neprijavljeno servisiranje avtomobila Davčne utaje	Legalna aktivnost	Se stremi k regulaciji	Sredstva niso prijavljena
Bela	Izogibanje davkom,** Skrivanje dobička	Legalna aktivnost	Šibka regulacija	Sredstva niso prijavljena ali so občasno prijavljena (prisotnost kreativnega računovodstva, uporabe davčnih oaz ipd.)

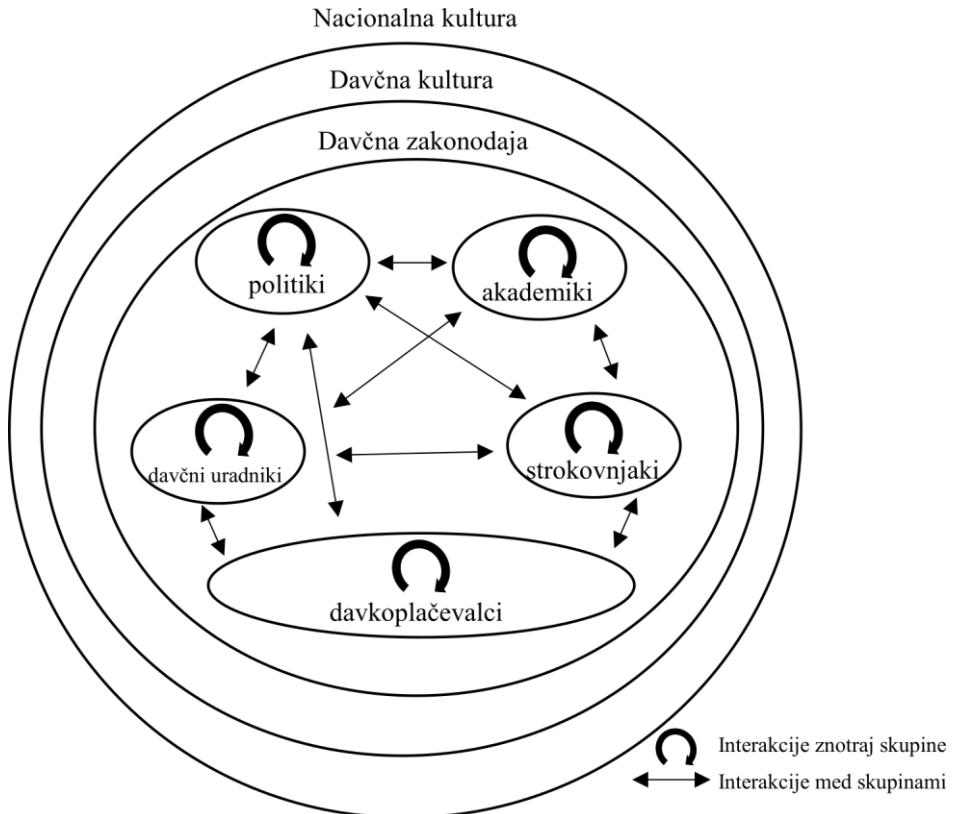
\* Pogosto imenovana tudi kot kriminalna ekonomija.  
 \*\* Izogibanja davkom (ang. *tax avoidance*) ne smemo enačiti z davčno utajo (ang. *tax evasion*), ki pomeni nezakonito izogibanje plačilu davkov, medtem ko izogibanje davkom pomeni zmanjševanje davčnih obveznosti s spretno uporabo legalnih metod (Niesiobędzka, 2014), davčne zakonodaje (Richardson et al., 2015) oziroma z dopustnimi ravnanji, »s katerimi davčni zavezanec prepreči zmanjšanje realnega dohodka« (Stanovnik, 2008: 52) oz. zmanjša svojo davčno obveznost.

Neformalna ekonomija in davki so izrazito povezani, saj neustrezna davčna ureditev ne le spodbuja vstopanje poslovnih subjektov (in tudi posameznikov) v neformalno ekonomijo (Buehn in Schneider, 2007; Fleming, Roman in Farrell, 2000; Gërkhani, 2004), temveč – v našem pogledu (Dobovšek in Slak, 2017) – predstavlja aktivnost, ki je integralni segment bele neformalne ekonomije. Ilustratorni primer je izogibanje plačilu davka. Škof et al. (2007: 121) to poimenujejo kot davčno izogibanje ali zakonita evazija, kjer je primarni cilj zmanjševanje davčne obveznosti preko legalnih metod (Drobnič, 2008). Uporabijo se pravne praznine, ki večinoma nastanejo zaradi »posebnih (specialnih) določb, ki favorizirajo določene davčne zavezance ali določene dejavnosti davčnih zavezancev z vidika plačevanja davkov« (Škof et al., 2007: 121).<sup>5</sup>

Tu država oziroma politika igrata različne vloge, saj s svojim delovanjem oblikujeta faktorje, ki vplivajo na motivacijo in/ali (ne)lahkotnost udeležbe v aktivnostih izogibanja plačevanja davkov. Preprosto povedano, vplivata na davčno moralo svojih prebivalcev in pravila igre.

## 2 Država in njen vpliv na davčno moralo

Davčno moralo (ang. *tax morale*) lahko definiramo kot »notranjo motivacijo za plačilo davkov. Gre za posameznikovo pripravljenost, moralno obvezo za plačevanje davkov oziroma prepričanje, da preko plačevanja davkov prispevajo k boljši družbi. Davčna morala zajema tudi občutenje krivde oziroma obžalovanja zaradi goljufanja pri plačilu davkov« (Torgler, 2005: 526).<sup>6</sup> Davčna morala posamezne države je splet večjega števila okoliščin, je direkten odsev davčne kulture posamezne države. Davčno kulturo oblikuje paleta faktorjev in različnih interakcij med akterji, ki davčno kulturo oblikujejo ali v njej delujejo oziroma raziskujejo ipd. (Nerré, 2008). Poenostavljeno shematiko davčne kulture predstavlja Slika 1.



Slika 1: Umestitev davčne kulture (vir: Nerré, 2008: 156)

V kolikor država uspešno analizira in upošteva ključne faktorje in okoliščine, bo postavila tudi ustrezen davčni sistem.<sup>7</sup> Davčni sistem ni enosmeren odziv na davčno kulturo in davčno moralo, temveč je dvosmeren, in sicer v smislu, da če država ne postavi davčnega sistema, ki je prilagojen mentaliteti državljanov, bo ta neuspešen in hkrati vzrok za pojavnost negativne percepcije do davčnega sistema in posledično nezaželeno davčno vedenje. Pri izgradnji davčnega sistema je treba upoštevati tri pomembne lastnosti in zaželeno je, da je davčni sistem (Stanovnik, 2008: 43–44):

- pravičen (to pomeni, da mora vsak davčni zavezanec prispevati pravičen delež k financiranju države);<sup>8</sup>
- da čim manj posega v ekonomske odločitve oziroma da povzroča čim manjšo izgubo učinkovitosti;
- tak, da so stroški pobiranja davkov, stroški upravljanja in stroški izpolnjevanja davčne obveznosti nizki (v primerjavi s celotno vrednostjo pobranih davkov) (tudi o tem piše Smith, 1776).

Zato je pri postavljanju davčnega sistema treba upoštevati kulturo, zgodovinske značilnosti posamezne države<sup>9</sup> in karakteristike akterjev, ki se jih davčni sistem dotika. Davčna zakonodaja, ki ureja davčni sistem, mora biti konkretna (Smith, 1776), lahko razumljiva in aplikativna v praksi (glej Kirchler, 2009). Če tega ni, pride do negativne percepcije do davčne zakonodaje in omogočanja davčnih mahinacij. In čeprav je že leta znano, da se zaradi davčnih goljufij, utaj in izogibanja davkom izgubi obsežne vsote (More than \$12 trillion stuffed offshore, from developing countries alone, 2016; Stewart, 2016), se zdi, da je šele zadnja finančna kriza spodbudila države, da so se intenzivneje začeli ukvarjati s problematiko davčnih oaz,<sup>10</sup> »offshore« finančnimi centri (OFC),<sup>11</sup> davčnih utaj, bega kapitala in pranja denarja (Keeler, 2009).<sup>12</sup> Države skušajo oblikovati sistem, ki naj bi omenjene zadeve preprečeval, na drugi strani pa se skuša vplivati na posameznika (na njegovo davčno moralo), da izkazuje želeno davčno vedenje.

## 2.1 Ukrepi države za izboljšanje davčne morale

V sklopu omejevanja neustreznega davčnega vedenja je treba delovati na dveh nivojih: na nivoju posameznika in na nivoju države (oziroma davčnega sistema). Pri delovanju na nivoju posameznika gre predvsem za vpliv na percepcijo posameznika (torej na elemente, ki vplivajo na vedenje posameznika), kjer ga je treba spodbuditi k razmišljanju o moralni zavezi plačevanja davkov (in posledično samemu plačevanju davkov). Raziskovalci, ki izhajajo iz svojih empiričnih raziskovanj, predlagajo, »da naj se stremi k izobraževalnim politikam, ki poudarjajo izpolnjevanje davčnih obveznosti kot etično vedenje, kot dolžnost do družbe in države« (Niesiobędzka, 2014: 7). Seveda pa mora posameznik imeti občutek, da država v zameno za njegovo plačevanje davkov zasleduje njegove interese oziroma vzdržuje ustrezno socialno in pravno (Dell'Anno, 2009) ter demokratično (Torgler, 2005) okolje. Takšen občutek pa se dobi zgolj, če država javne servise dejansko izvaja ustrezno (ali pa ima dober PR, več o tem glej Kanduč, (2013)). McGee (2012) obsežno razpravlja, kako lahko percepcija posameznika glede neustrezne porabe njegovega denarja vpliva na samo-upravičitev (opravičilo) davčne utaje. Na primer, če je poraba države v neskladju z verskimi, političnimi ali kakšnimi ostalimi prepričanji davkoplačevalca, ali je ta dolžan financirati takšno porabo? Ali se pacifist lahko izgone

plačevanju (deležu) davka, ki je namenjen za nakup orožja? Ključni problem mi vidimo v segmentih, ko so državljani nezadovoljni s tistimi najbolj osnovnimi servisi, ki naj bi jih država nudila (zdravstvo).

Na nivoju države pa je treba oblikovati sistem, ki bi čim bolj oteževal neustrezno davčno vedenje na eni strani, po drugi strani pa motiviral posameznika, da izkazuje pozitivno davčno vedenje. Potrebna je torej ustrezno oblikovana davčna zakonodaja, ki ne sme biti pre-normirana, težko razumljiva (kar Kirchler (2009) ugotavlja, da je precej pogosto),<sup>13</sup> distributivno pravična (kar vključuje ustrezen sistem revizij, kazni, davčnega bremena ipd.) ter predvsem aplikativna v praksi. V nasprotnem primeru pride do zlorab zakonodajnih lukenj ali nespoštovanja pravil ter tudi do neustrezne davčne morale (Kirchler, 2009). Vendar zgolj ukrepi posamezne države niso dovolj (sploh če je njena zakonodaja v navzkrižju s politiko mednarodnih organizacij, ki jim pripada) in zato je potrebna mednarodna usklajenost.

Raziskave kažejo različen efekt revidiranja, kazni, davčne obremenitve in ostalih faktorjev na spoštovanje in plačevanje davčnih obveznosti (Kirchler, Hoelzl in Wahl, 2008), kar pomeni, da je pri snovanju davčnega sistema treba delovati previdno in se izogniti slepemu kopiranju praks iz tujine. Nujno je tudi upoštevanje zgodovinskega odnosa do davkov in postavitve ustreznega zgleada politike. Iz študij glede izpolnjevanja davčnih obveznosti in davčne morale (Dell'Anno, 2009; Kirchler, 2009; Kirchler et al., 2008; Niesiołędzka, 2014; Torgler, 2005) je možno prepoznati dve ugotovitvi, ki sta bili večkrat potrjeni. In sicer, da več znanja, ki ga posameznik (ki ni davčni strokovnjak) o davčnem sistemu ima, bolj pozitiven je njegov pogled glede plačevanja davkov.<sup>14</sup> Druga ugotovitev pa je, da ima represivni pristop k doseganju davčne discipline le omejen doseg, ki se lahko hitro sprevrže v davčno izogibanje ali utajo. Takšne ugotovitve so v korist neoliberalnim ekonomskim pristopom, ki vidijo kontrolo države nad ekonomijo kot nekaj omejujočega, progresivno obdavčenje (npr. individualnega davka na dohodek) pa kot nekaj, kar zavira gospodarski razvoj, je neefektivno in spodbuja iskanje metod izogibanja plačila davkov (Friedman, 2002). Kar lahko označimo za paradoksalno, saj sočasno socialno odgovornost (za kar naj bi se davki porabili) prelagajo na posameznika (Friedman, 2002: 133) »Splošen prevladujoč pogled je, da imajo podjetja in vodje sindikalistov družbeno odgovornost, ki gre izven interesov delničarjev in njihovih članov. Gre za zgrešen pogled na značaj in naravo prostega gospodarstva. V takem gospodarstvu obstaja samo ena družbena odgovornost poslovanja – uporabiti svoje vire in kapacitete za dejavnosti, ki povečujejo dobiček, ampak z upoštevanjem pravil igre, torej z odprto in svobodno konkurenco, brez zavajanja ali goljufije. Podobno je z "družbeno odgovornostjo" [narekovaji v originalu] vodij sindikatov, ki morajo služiti interesom članov njihovih sindikatov. Odgovornost nas ostalih je vzpostaviti zakonski okvir tako, da posameznika pri uresničevanju svojega interesa, če ponovno citiramo Adama Smitha, "vodi nevidna roka trga [op.a.] v smeri, ki sicer ni bila del njegovega namena. Ampak pri zasledovanju te smeri družba ni bila na slabšem. V zasledovanju svojega lastnega interesa je družbeni interes bolj učinkovito zasledovan kot v primeru, ko je interes družbe primaren cilj. Nikoli nisem videl veliko dobrega od tistih, ki so želeli trgovati v javno dobro."« Pri tem pa Friedman (2002) zanemari Smithovo (1776) predpostavko, da nevidna roka trga vodi integritetne ljudi in da mora upravljavec kapitala vseeno izbrati domačo industrijo pred tujo. To pa se v globaliziranem kapitalizmu ne zgodi pogosto, saj gre kapital v

izplačilo vodilnim, oziroma se skuša prikriti oziroma »ubraniti« pred davčno obremenitvijo s selitvijo v davčne oaze. Če pa se že vložijo nazaj v industrijo, se ta produkcijsko gledano nahaja v državah, kjer je delovna sila cenejša. Drugi razlog, zakaj tak pogled ni ustrezen, pa je dejstvo, da pogosto pride do situacije, ko oseba (oziroma manjši krog oseb) dejansko želi postati čim večji lastnik deleža podjetja, ki ga upravlja(jo). To dejansko pomeni povečano zasledovanje lastnih ciljev, kjer prihaja do akumulacije kapitala z namenom odkupov delnic. (Slovenske zgodbe o tajkunih so dober primer.) Nasploh je značilnost trenutnega ekonomsko-finančnega ustroja zahodnih demokracij pojavnost številnih konfliktov interesa. Ustvarjalci politike davčnega sistema so podvrženi samoregulaciji, saj morajo oblikovati in potem še izglasovati sistem, ki ni nujno v njihovo korist (čeprav mogoče politiki niso največji zaslužkarji). Podobno velja za raziskovalce in akademike, ki svetujejo upravljavcem politik glede davčnih sistemov. Politiki, ki sestavljajo izvršilne ali zakonodajne organe, in ki jim je v interesu ponovna izvolitev, vedo, da z oblikovanjem in izglasovanjem davčnega sistema, ki bo nevšečen državljanom, tvegajo izgubo volitev (Adams, 1999). Po drugi strani pa države nimajo zadostnih sredstev, če ne dvignejo davkov. Vzrok za manko sredstev pa je pogosto neustrezno delovanje (tudi na račun konflikta interesov) politikov, ekonomistov, državnih regulatorjev in ostalih ključnih upravljavcev zasebnih in javnih institucij.<sup>15</sup> Najbolj občuten primer omenjenega je zadnja finančna kriza, katere velik vzročni faktor je bil delovanje v davčnih oazah in neregulirano trgovanje z zasledovanjem lastnih ciljev ter intenzivno skrivanje dobička (Dobovšek in Slak, 2017; Keeler, 2009). Ukrepi za popravilo škode finančne krize zajemajo boj proti davčnim oazam in begu kapitala, za katerega pa je neoliberalizem dejansko odgovoren in ga kontinuirano omogoča. Tako je ključni problem sodobnega kapitalizma, kako doseči pravo mešanico državnega nadzora in *laissez faire* politike (Rajan in Zingales, 2004), kako torej ne omejevati trga, ampak ga še vseeno nadzirati ter postaviti okvir, ki bo onemogočal (oziroma vsaj omejeval) nemoralne poslovne prakse. To velja tudi za davke. Kako daleč popustiti pri prenosu sredstev, da ne omejume poslovanja, hkrati pa onemogočiti skrivanje sredstev? Kolikšen nabor osebnih podatkov, poslovnih informacij in podobno zahtevati od davkoplačevalcev? Kako močno represiven naj bo davčni organ? Študije (glej Kirchler, 2009) kažejo, da je izredno pomembno, kako davkoplačevalci dojemajo pobiralce davkov. Če slednji vse davkoplačevalce vidijo in obravnavajo kot potencialne delinkvente, davkoplačevalci pa agente davčnega sistema kot preganjalce, se med njimi veča t. i. socialni razkorak (ang. *social distance*), ki vzajemno vpliva na nezaupanje.<sup>16</sup> Lahko bi rekli, da se skonstruira družbena konstrukcija realnosti (Kirchler, 2009), nekakšen degradacijski proces v kriminološki teoriji etiketiranja (Tierney, 2006), ki se konča v izkazovanju pričakovanega vedenja. (Ne)zaupanje je izredno vpliven faktor v (ne)delovanju davčnega sistema, saj če davkoplačevalec zaupa v davčni sistem in organe, bo imel pozitiven odnos do plačevanja davkov (Kirchler et al., 2008). Enako pomembna je tudi dojeta percepcija (ne)efektivnosti davčnega sistema (ibid.), ker v kolikor posameznik ne vidi sistema kot učinkovitega (tako v smislu morebitnega odkritja in kaznovanja davčnega neplačevanja, kot v smislu koristne porabe davkoplačevalskega denarja (Dell'Anno, 2009; Kirchler, 2009)), to negativno vpliva na njegovo pripravljenost plačevanja davkov. Toda ključno je, da država s svojim vedenjem daje zgled (kar pomeni, da morajo njeni politični predstavniki izkazovati ustrezno davčno vedenje) oziroma da pri implementaciji davčnih zahtev ni izjem.

### 3 Slovenija in davčna (ne)morala

Raziskovalci (Baloh, 2010; Čokelec in Križman, 2013, 2014; Filipović, 2009; Matajič, 2011), ki raziskujejo in pišejo o davčni morali v Sloveniji, prepoznajo tako pesimistične kot pozitivne segmente slovenske davčne morale. Nekako prvi, ki je analiziral davčno moralo v Sloveniji, je bil Torgler (2003), ki je vzel podatke Mednarodnih raziskav vrednot (ang. *World Values Survey* [WVS]) in kot kazalnik davčne morale za posamezno državo vzel število oseb, ki so na vprašanje o goljufanju pri davkih odgovorile, da tako ravnanje ni nikoli upravičeno (celoten vzorec je sestavljal 1007 oseb za WVS 1995–1997 in 1035 oseb za WVS 1990–1993). Po njegovih izračunih je bila v Sloveniji davčna morala 68,5 % v letih 1990–1993 in 53,9 % v letih 1995–1997. Njegovo delo je bilo potem zgled (in v primerjavo) nekaterim ostalim slovenskim vpogledom. Npr. Balohova (2010) na sicer omejenem in nereprezentativnem vzorcu ugotavlja padec davčne morale, medtem ko Filipovičeva (2009) in Matajičeva (2011) v svojih nalogah ugotavljata (na vzorcu podjetnikov) bolj optimistične napovedi glede davčne morale. Nadalje je Torgler (2012) primerjal tranzicijske države in ugotovil izboljšavo glede na pretekla leta (Tabela 2).

Tabela 2: Davčna morala skozi čas v centralnih in vzhodno evropskih državah, ki so se pridružile Evropski uniji (EU) (vir: Torgler, 2012: 15)

Država	Davčna morala 1999	Pridružena EU	Davčna morala 2008	Prob >  z	N
Bolgarija	2.316	1. jan. 07	2.391	0.397	2441
Češka	2.209	1. maj. 04	1.923	0.000	3660
Estonija	1.563	1. maj. 04	1.259	0.000	2468
Latvija	2.113	1. maj. 04	1.561	0.000	2474
Litva	1.433	1. maj. 04	1.546	0.044	2370
Madžarska	2.252	1. maj. 04	2.536	0.000	2482
Poljska	2.228	1. maj. 04	1.809	0.000	2548
Romunija	1.97	1. jan. 07	1.775	0.001	2514
Slovaška	2.181	1. maj. 04	1.925	0.000	2780
Slovenija	2.122	1. maj. 04	2.265	0.017	2359

Izračune je naredil Torgler (2012) s podatki, ki so bili pridobljeni preko Mednarodnih raziskav vrednot, natančneje preko dveh evropskih raziskav vrednot (ang. *European Values Studies* (EVS)), in sicer tako da je analiziral odgovore na vprašanje »Če bi imeli možnost, bi goljufali pri davkih?«\*. Odgovori so bili primarno razporejeni med 1–nikoli in 10–vedno, zato jih je prekodiral v stopnje med 1 in 3, kjer 3 predstavlja vrednost, da goljufanje pri davkih ni nikoli upravičeno.

\* Prevod vprašanja smo naredili avtorji sami in zato ni nujno, da odraža oziroma se ujema s prevodi vprašanj v delih in raziskovalnih instrumentih, ki prav tako uporabljajo vprašalnik Mednarodnih raziskav vrednot.

Je pa skrb vzbujajoča percepcija davčnega sistema in davčne uprave v očeh davkoplačevalcev. Čokelc in Križman (2013, 2014) tako ugotavljata, da ima velik vpliv na poslabšano plačevanje davkov zgled, ki ga dajejo nosilci javnih funkcij. Favoriziranje »strankarskih« kolegov in iskanje oziroma omogočanje lastne koristi pa očitajo slovenskemu davčnemu sistemu (ibid). Zdi se, da Slovenci zaradi določenih zgodovinskih predispozicij nismo zaupljivi do davčnega sistema, po drugi strani pa ga večina vendarle spoštuje (mogoče tudi, ker gojimo nekakšno upogljivost do oblasti).

Problematičnih je več delovanj slovenske politike oziroma državnih odločitev, ki niso najbolj premišljeni in so na škodo državljanov. Primer je Zakon o davku na finančne storitve (2012), katerega razlog za uvedbo je bil po besedah Finančne uprave Republike Slovenije »da se z obdavčitvijo finančnih storitev doseže enakomernejša obdavčitev finančnega sektorja v primerjavi z drugimi gospodarskimi sektorji, ki so bili že obremenjeni s posrednimi davki, ter zagotovitev dodatnih sredstev za financiranje javne porabe« (Finančna uprava Republike Slovenije, 2014). In čeprav so bili takoj ob napovedi davka izraženi pomisleki, da se bo ta davek prevalil na potrošnika (Križnik in Gole, 2012; in mnogi drugi), se je zakon sprejel. S časom so se dejansko povečali tudi stroški storitev bank, kar je potem ugotovila Zveza potrošnikov Slovenije (2017). Ker pa stroški teh storitev sicer konstantno naraščajo, je razlog težko pripisati t. i. davčnemu prevaljevanju. To je »proces v okviru zakonskih meja, s katerim davčni zavezanci s spreminjanjem cen davčno obveznost v celoti ali delno preložijo na druge osebe; npr. z zvišanjem prodajnih cen se davek prevali na kupca (prevalitev naprej), ali z znižanjem nabavnih cen se davek prevali na prodajalce (prevalitev nazaj)« (Drobnič, 2008: 29). Periodično pojavljajoče se ideje glede socialne kapice se pogosto kažejo kot nepremišljene. Še več, določene davčne materije so v izrazitem neskladju s slovenskimi družbenimi značilnostmi. Napovedan davek na nepremičnine je spodbudil veliko nezadovoljstvo z državo, saj se kleše s slovensko izrazito navezanostjo na zemljo oziroma na nepremičnine. Po drugi strani pa se vidi, da npr. zemljišče v lasti Cerkve ni enako visoko obdavčeno.<sup>17</sup> In sedaj se napovedovanje davka na nepremičnine bolj uporablja za politične kampanje, kot pa se razmišlja o morebitnih popravkih davčnega sistema. V družbi vztraja percepcija, da je država neučinkovita pri iztirjanju kazni oziroma zasegu premoženja oseb, ki so intenzivno oškodovali slovenski proračun. Čeprav tajkune javnost ostro kritizira, davčnih neplačnikov splošna javnost celo ne obsoja, in kar je pokazal odziv določenega deleža gledalcev reportaže o davčnem dolžniku Roku Snežiču (Tarča, 2017), jim celo čestita. Tudi Čokelc in Križman (2014) sta dokazala, da percepcija o transparentnosti porabljenih sredstev, učinkovitosti in poštenosti davčnega sistema pri slovenskih davkoplačevalcih igra pomembnejšo vlogo pri izboljšanju/slabšanju davčne morale. Zdi se, da »dokler je na škodi« grda« finančna uprava, davčno neplačevanje ni problem« ostaja v zavesti Slovencev. Po drugi strani pa odziv (uspeh?) na davčne blagajne kaže konformacijo.

#### 4 Epilog

Čeprav literatura in empirični podvigi glede davčne morale in davkov kažejo na zelo očitne rešitve, ki bi izboljšale stanje davčnih sistemov in davčne morale, so le ti v praksi težko realizirani. Z njihovo implementacijo imajo probleme tudi države z daljšo zgodovino sodobne demokracije, kot je Slovenija. Za Slovenijo menimo, da bi bilo potrebnih več raziskav po vzoru Čokelca in Križmanove (2013) glede davčne morale v



Sloveniji, saj bi nakazale, kako velik je socialni razkorak med davkoplačevalci in upravljavci davčnega sistema, ter kako ga izboljšati. Študija (Čokelc in Križman, 2013, 2014) je tudi pokazala, da bolj kot je posameznik zadovoljen s svojim finančnim stanjem, večja je stopnja njegove davčne morale, kar je glede na stopnjo nezaposlenosti in problematiko nezaposlenih mladih v Sloveniji lahko problematično. Z izboljšanjem zaposlenosti je tako pričakovati, da se bo stopnja davčne morale izboljšala. Politika bi morala tako davčni sistem (in napovedane davke) gledati v širši luči in upoštevati dinamiko vseh vplivajočih faktorjev pri postavljanju davčnega sistema.

## Opombe

<sup>1</sup> »In this world nothing can be said to be certain, except death and taxes« (Franklin, 1789: 161).

<sup>2</sup> Dandanes je davek definiran kot »denarna dajatev fizičnih in pravnih oseb« (Čokelc in Križman, 2014: 48) in je lahko »enkratna ali redno ponavljajoča se« (Škof et al., 2007: 115). Iz zgodovine pa vemo, da so bile dajatve, ki so jih zahtevali vladarji (ali upravniki ozemlja) tudi v obliki drugih dobrin (Adams, 1999; Škof et al., 2007; glej, tudi Smith (1776)). Ni pa se spremenila konotacija prisile, saj kljub temu, da ekonomisti že od nekdaj govorijo o tem, da naj bi vsak državljan plačeval davke svoji državi v zameno za njene storitve (Smith, 1776), je bilo to plačevanje (dajanje dobrin) vedno sprejeto z nekim zadržkom, ki so ga vladarji različno premostili. Tudi v sodobnem času je davek »...// prisilna dajatev, kar pomeni, da je določena z zakonom in jo morajo plačati pravne in fizične osebe. Gre za dolžnost, določeno z zakonom, brez neposredne protidajatve.« (Čokelc in Križman, 2014: 48). Se pa pri vsem tem pojavlja vprašanje *delo*. Zgodovinske zahteve vladarjev, da njihovi podložniki v zameno za najemnino na njegovem posestvu, ali v skrajnem primeru v zameno za ohranitev življenja in svobode, gradijo nove palače, gredo v vojne ipd., lahko gledamo kot obliko davka in se zato vprašamo, ali ne gre pri današnjem kapitalističnem sistemu, ki od posameznika zahteva ponižno predajo večine njegovega časa v korist nekoga nadrejenega, »svetega delodajalca« (glej Kanduč, 2013), ni dejanska dvojna obdavčitev. Delam, da lahko plačujem davke in plačujem davke, ker delam?

<sup>3</sup> Znan je izrek »Dajte torej cesarju, kar je cesarjevega, in Bogu, kar je Božjega« (Mt 22,21). Izrek skriva precej več kompleksnosti (glej npr. McGee, 2012) kot zgolj preprosto delitev človekovega premoženja med religijo, oblastjo in (če že kaj ostane) posameznikom, oziroma med posameznikom in oblastjo, če se le ta ne deli na državo in religijo. Puig (2004: 82) ta ironični paradoks dobro povzame z Ameriškim primerom: »Ironijo prepletenosti [med tistim, kar je božjega in kar je Cesarjevega] odlično ponazarja izmenjava denarja, ki nosi Cesarjev obraz, in se pojavlja v skoraj vseh verskih obredih v Ameriki. Pri tem je denar res Cesarjev, ampak na njem piše »v Boga zaupamo« (ang. *In God We Trust*).

Islam ima do davkov podobno kompleksen odnos, saj razločuje med tarifami, davki in *Zakah*. Čeprav slednje nekateri dojemajo (enačijo) z davkom, se *Zakah* porabi le za manj premožne, medtem ko davki nasploh financirajo državo in vse ostale njene servise (npr. za šolstvo, bolnišnice ipd.) in potrebe (npr. za vojsko) in ga zato drugi ne vidijo kot davek, temveč kot versko pravilo (Abu Bakar in Abdul Rahman, 2007). V delu McGeeja (2012), ki piše o davčnih utajah in odnosu religij do njih, je jasno vidno, da večina ver zahteva podložnost vladarju in posledično tudi poštenost pri plačevanju davkov. Glej tudi Adamsovo (1999) delo o zgodovini davkov, ki preplet vere in davkov odlično ilustrira z zgodovinskimi primeri.

<sup>4</sup> Davčno kulturo Nerré (2008: 155) definira kot »celoto vseh formalnih in neformalnih institucij, povezanih z nacionalnim davčnim sistemom in njegovo praktično implementacijo, ki so zgodovinsko vpete v kulturo države, vključno z vezmi in soodvisnosti na podlagi konstantne interakcije«.

<sup>5</sup> Gre za metode »zakonitega prenosa sredstev v države z ugodnejšim davčnim režimom, prenosa kapitalskih dobičkov v države z nižjimi davčnimi stopnjami, razdelitev dohodkov med različne

davčne zavezanca, ki so obdavčeni z nižjimi mejnimi davčnimi stopnjami, razdelitev dejavnosti na več delov zaradi izogibanja registracije za DDV itd.« (Drobnič, 2008: 26).

<sup>6</sup> Dela Lago-Peñasa in Lago-Peñasa (2010) ter Torglerja (2005) podrobneje pišejo in ponujajo tudi določeno sumarizacijo raziskav na temo davčne morale. V slovenskem jeziku so poučna dela Čokelca (Čokelc in Križman, 2013, 2014) ali pa naloge Filipovičeve (2009) in Matajičeve (2011).

<sup>7</sup> »Davčni sistem v širšem smislu je sistem veljavnih davkov, ki naj bi tvorili logično zaokroženo celoto. Davčni sistem v ožjem smislu se omejuje zgolj na pravne vidike, zato se v teoriji označuje tudi kot davčno-pravni sistem.« (Škof et al., 2007: 27). Škof et al. (2007: 67) pri tem davčno-pravni sistem definirajo kot »zbir veljavnih formalnih in materialnih pravnih norm, ki urejajo pravna razmerja med državnimi organi in davčnimi zavezanci pri nastajanju in izvrševanju davčne obveznosti«.

<sup>8</sup> Že Adam Smith (1776), eden najprepoznavnejših in vsekakor ključnih ekonomistov v zgodovini, je pisal o tem, da morajo biti davki prilagojeni glede na določeno korist, ki jo posameznik pridobi od države in glede na zmožnosti plačevanja. Več o tem glej tudi Škof et al. (2007).

<sup>9</sup> Zato tuji svetovalci niso vedno najbolj kvalificirani za svetovanje vladam, ko mora država postaviti ali reformirati svoj davčni sistem (Nerré, 2008).

<sup>10</sup> Slovar novejšega besedja slovenskega jezika definira davčne oaze (ang. *tax havens*), kot »države ali dele države, kjer pravni red predpisuje nizke ali ničelne davke za dejavnosti« (Bizjak Končar in Snaj, 2012: 103).

<sup>11</sup> OFC-ji nimajo enotne definicije, prevladujeta pa dve definiciji, in sicer definicija I, ki pravi, da so OFC jurisdikcije, katerih finančni sektor predstavlja večino in nesorazmeren delež domače ekonomije, medtem ko definicija II pravi, da so OFC-ji jurisdikcije, kjer je večina finančnih transakcij njihovih institucij v imenu nerezidentov te jurisdikcije. Glede na velikost poslovanja so največji OFC-ji Bermudi, Bahami, Kajmanski otoki, Jersey, Guernsey in otok Man. Mednarodni finančni centri, ki imajo karakteristike podobne OFC pa so Luksemburg, Irska, Švica, Singapur in Hong Kong (Johnston, 2009).

<sup>12</sup> In to predvsem zato, ker so prvič OFC-ji in davčne oaze omogočile delovanje sistema, ki je dejansko potem pripeljal v finančno krizo, in drugič, ker so tam skrite finančne rezerve, ki jih sedaj države rabijo za sanacijo škode (Keeler, 2009).

<sup>13</sup> Matajičeva (2011) konkretno za Slovenijo ugotavlja, da slovenski davčni zavezanci vidijo slovensko davčno zakonodajo kot zapleteno.

<sup>14</sup> Mogoče bi bilo zato smiselno v kurikulumе šolskih programov uvesti tudi vsebine o davkih.

<sup>15</sup> Adamsovo (1999) obsežno delo o zgodovini davkov nadvse prepričljivo pokaže vpliv (ne)plačevanja davkov na razvoj civilizacij skozi človeško zgodovino. Nekonvencionalno, a argumentirano prikaže svoj vidik, da so imeli davki vpliv tudi na propad rimskega imperija, začetek Ameriške državljanske vojne in druge zgodovinske prelomne dogodke.

<sup>16</sup> Kirchler (2009) tako piše, da večina raziskav nakazuje, da večina davkoplačevalcev nima želje po utajevanju in izogibanju davkom. Problem pa je, ker dejansko tisti, ki tako vedenje izkazujejo, to počnejo z velikimi zneski. Da večina davkoplačevalce izkazuje dobro davčno moralo se kaže tudi v slovenskih študijah (Filipović, 2009; Matajič, 2011). Matajičeva (2011) tako ugotavlja, da Slovenci, večinoma ne goljufajo pri davkih (vsaj tako pravijo), ampak še vedno iščejo določene metode, za zmanjševanje obveznosti.

<sup>17</sup> Zmanjšana ali popolna oprostitev Cerkve za plačilo določenih davkov je sicer zgodovinsko precej zakoreninjena (Adams, 1999; Smith, 1776).

## Literatura

- Abu Bakar, N. B. in Abdul Rahman, A. R. (2007). A comparative study of Zakah and modern taxation. *Islamic Economic Journal of King Abdulaziz Journal*, 20(1), 25–40.
- Adams, C. (1999). *For good and evil: the impact of taxes on the course of civilization* (2nd ed.). Lanham, Md: Madison Books.

- Baloh, T. (2010). *Davčna morala v Republiki Sloveniji* (Diplomska naloga). Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Bizjak Končar, A. in Snoj, M. (ur.). (2012). *Slovar novejšega besedja slovenskega jezika*. Ljubljana: Založba ZRC, ZRC SAZU.
- Buehn, A. in Schneider, F. (2007). Shadow economies and corruption all over the world: revised estimates for 120 countries. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 1(2007–9), 1.
- Coşgel, M. in Miceli, T. J. (2009). State and religion. *Journal of Comparative Economics*, 37(3), 402–416.
- Cross, J. C. (2001). Informal sector. V P. A. O’Hara (ur.), *Encyclopedia of political economy*. London: Routledge/Taylor & Francis Group.
- Čokelc, S. in Križman, A. (2013). Zaznavanje davčne morale in davčne mentalitete v Sloveniji. V *Zbornik referatov XXVIII. posvetovanja Društva računovodij, finančnikov in revizorjev Maribor* (str. 63–80). Maribor: Društvo računovodij, finančnikov in revizorjev.
- Čokelc, S. in Križman, A. (2014). Davčna miselnost in davčna morala v Sloveniji [Tax Morale and Tax Mentality in Slovenia]. *Naše gospodarstvo: revija za aktualna gospodarska vprašanja*, 60(1–2), 47–61.
- Dell’Anno, R. (2009). Tax evasion, tax morale and policy maker’s effectiveness. *The Journal of Socio-Economics*, 38(6), 988–997.
- Dobovšek, B. in Slak, B. (2017). Economic crisis and “white informal economy” – a slippery slope. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 37(7/8), 468–476.
- Drobnič, N. (2008). *Davčno načrtovanje in optimiranje čezmejnih naložb*. Maribor: Davčni inštitut.
- Filipović, V. (2009). *Merjenje davčne morale pri podjetnikih posameznikih v Sloveniji* (Magistrska naloga). Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
- Finančna uprava Republike Slovenije. (2014). *Davek na finančne storitve*. Pridobljeno na [http://www.fu.gov.si/davki\\_in\\_druge\\_dajatve/podrocja/davek\\_na\\_financne\\_storitve/](http://www.fu.gov.si/davki_in_druge_dajatve/podrocja/davek_na_financne_storitve/)
- Fleming, M. H., Roman, J. in Farrell, G. (2000). The shadow economy. *Journal of International Affairs*, 53(2), 387–409.
- Franklin, B. (1789). To M. Le Royu. V J. Bigelow (ur.), *The works of Benjamin Franklin, including the private as well as the official and scientific correspondence, together with the un mutilated and correct version of the autobiography* (str. 160–161). New York: G.P. Putnam’s Sons.
- Frey, B. S. in Schneider, F. (2000). Informal and underground economy. *Working Paper, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz, No. 0004*. Pridobljeno na <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/73197/1/wp0004.pdf>
- Friedman, M. (2002). *Capitalism and freedom* (40th anniversary ed.). Chicago: University of Chicago Press.
- Gërzhani, K. (2004). Informal sector in developed and less developed countries: a literature survey. *Public Choice*, 120(3–4), 267–300.
- Hetzer, W. (2012). Financial crisis or financial crime?: competence and corruption. V M. Edelbacher, P. C. Kratoskil in M. Theil (ur.), *Financial crimes: a threat to global security* (str. 217–269). Boca Raton: CRC Press.
- Johnston, R. B. (2009, 2009). Offshore financial centers. V K. A. Reinert, R. S. Rajan, A. J. Glass in L. S. Davis (ur.), *The Princeton encyclopedia of the world economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Kanduč, Z. (2013). *Politika, pravo, ekonomija in kriminal: kriminološke refleksije postmoderne družbe in kulture*. Ljubljana: Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti.
- Keeler, R. (2009). Tax havens and the financial crisis. *Dollars & Sense*, (282), 21–25.
- Kirchler, E. (2009). *The economic psychology of tax behaviour* (1st paperback ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirchler, E., Hoelzl, I. in Wahl, I. (2008). Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. *Journal of Economic Psychology*, 29(2), 210–225.

- Križnik, B. in Gole, N. (2012). Z davkom na finančne storitve nad banke ali nad potrošnike? *Delo*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/z-davkom-na-financne-storitve-nad-banke-ali-nad-potrosnike.html>
- Lago-Peñas, I. in Lago-Peñas, S. (2010). The determinants of tax morale in comparative perspective: evidence from European countries. *European Journal of Political Economy*, 26(4), 441–453.
- Matajič, M. (2011). *Davčna morala davčnih zavezancev severovzhodne Slovenije* (delo diplomskega seminarja). Maribor: Ekonomsko-poslovna fakulteta.
- McGee, R. W. (2012). Four views on the ethics of tax evasion. V R. W. McGee (ur.), *The ethics of tax evasion* (str. 3–33). New York: Springer New York.
- More than \$12 trillion stuffed offshore, from developing countries alone. (9. 5. 2016). *Tax Justice Network*. Pridobljeno na [www.taxjustice.net/2016/05/09/17103/](http://www.taxjustice.net/2016/05/09/17103/)
- Nerré, B. (2008). Tax culture: A basic concept for tax politics. *Economic Analysis and Policy*, 38(1), 153–167.
- Niesiołędzka, M. (2014). Relations between procedural fairness, tax morale, institutional trust and tax evasion. *Journal of Social Research & Policy*, 5(1), 1–11.
- Pontell, H. (2005). White-collar crime or just risky business? The role of fraud in major financial debacles. *Crime, Law and Social Change*, 42(4–5), 309–324.
- Puig, D. (2004). To God what is God's and to Caesar what is Caesar's: aesthetic functionality as a value between trademark rights and religious freedoms note. *Journal of Technology Law & Policy*, 9(1), 81–106.
- Rajan, R. G. in Zingales, L. (2004). Capitalism for everyone. *The National Interest*, (74), 133–141.
- Richardson, G., Taylor, G. in Lanis, R. (2015). The impact of financial distress on corporate tax avoidance spanning the global financial crisis: evidence from Australia. *Economic Modelling*, 44, 44–53.
- Ruggiero, V. (2000). *Crime and markets: essays in anti-criminology*. New York: Oxford University Press.
- Rutherford, D. (2007). *Economics the key concepts*. Hoboken: Taylor & Francis.
- Schneider, F. (2008). Shadow economy. V C. K. Rowley in F. G. Schneider (ur.), *Readings in public choice and constitutional political economy* (str. 511–532). Boston: Springer US.
- Schneider, F. in Enste, D. (2000). Shadow economies around the world - size, causes, and consequences (IMF Working Paper No. No. 00/26). *The International Monetary Fund (IMF)*. Pridobljeno na [http://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/wp/2000/\\_wp0026.ashx](http://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/wp/2000/_wp0026 ashx)
- Smith, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Pridobljeno na <http://www.feedbooks.com/book/210/an-inquiry-into-the-nature-and-causes-of-the-wealth-of-nations>
- Stanovnik, T. (2008). *Javne finance*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.
- Stewart, H. (2016). Offshore finance: more than \$12tn siphoned out of emerging countries. *TheGuardian*. Pridobljeno na [https://www.theguardian.com/business/2016/may/08/offshore-finance-emerging-countries-russia-david-cameron-summit?CMP=Share\\_iOSApp\\_Other](https://www.theguardian.com/business/2016/may/08/offshore-finance-emerging-countries-russia-david-cameron-summit?CMP=Share_iOSApp_Other)
- Škof, B., Wakounig, M., Tičar, B., Kobal, A., Jerman, S., Ferčič, A. in Čok, M. (2007). *Davčno pravo*. Maribor: Pravna fakulteta in Davčno-finančni raziskovalni inštitut.
- Tarča. (4. 5. 2017). *(Ne)učinkovita izterjava dolgov* [Video]. MMC RTV Slovenija. Pridobljeno na <https://www.rtvlo.si/tarca/arhiv/prispevek/380>
- Thomas, J. (2001). What is the informal economy, anyway? *SAIS Review*, 21(1), 1–11.
- Tierney, J. (2006). *Criminology: theory and context* (2nd ed.). Harlow: Longman.
- Torgler, B. (2003). *Tax morale: theory and empirical analysis of tax compliance* (Doktorska disertacija). Basel: Universität Basel.
- Torgler, B. (2005). Tax morale and direct democracy. *European Journal of Political Economy*, 21(2), 525–531.

- Torgler, B. (2012). Tax morale, Eastern Europe and European enlargement. *Communist and Post-Communist Studies*, 45(1–2), 11–25.
- Zakon o davku na finančne storitve (ZDFS). (2012). *Uradni list RS*, (94/12).
- Zveza potrošnikov Slovenije. (2017). *Višji stroški osebnih računov*. Pridobljeno na <https://www.zps.si/index.php/osebne-finance-sp-1406526635/osebni-rauni/8464-visji-stroski-osebni-racunov>



## Davčna optimizacija ali davčna utaja, črta v pesku

ANDREJ KOPRIVEC IN IRIS BAJEC

**Povzetek** Davčne utaje multinacionalk so stalnica globalnega gospodarstva. Celo družbe, ki v javnosti veljajo za družbeno odgovorne in dobrodelne, z davčnimi utajami države pogosto oškodujejo za zneske, ki znatno presegajo njihove dobrodelne donacije. Posledice davčnih utaj občutijo vsi davkopllačevalci, saj morajo države izpad davčnih prilivov nadomestiti z višjimi davki, prispevki in tarifami za fizične in manjše pravne osebe, ki se davkom ne morejo izogniti. Davčne utaje dodatno otežujejo delovanje lokalnega gospodarstva oziroma majhnih lokalnih družb, saj neplačevanje davkov multinacionalk zanje predstavlja tudi neloyalno konkurenco. To dodatno zmanjša konkurenčno moč majhnega lokalnega gospodarstva proti multinacionalkam.

V članku predstavlja razsežnosti pogostih vrst gospodarskih davčnih utaj in njihove učinke na proračune držav. Dodatno predstavlja dobro dokumentirane primere utaj v preteklosti ter nekaj pogostih načinov, kako multinacionalke tovrstne utaje izvajajo. S teoretičnim primerom slovenske družbe, ki je, tako kot sorodne tuje družbe, izkoristila različno davčno zakonodajo v posameznih evropskih državah, preneseva tujo prakso v okvirje slovenske davčne zakonodaje. Na teoretičnem primeru ilustrirava davčno pomembne poslovne odločitve in njihove davčne učinke ter predstaviva tanko črto med davčno optimizacijo in davčno utajo.

**Ključne besede:** • davčna optimizacija • davčne utaje • davek od dohodka pravnih oseb • davčna zakonodaja • davkopllačevalci •

---

NASLOVA AVTORJEV: Andrej Koprivec, FCCA, CFA, Koprivo d.o.o., Zelena pot 22, 1000 Ljubljana, Slovenija. Iris Bajec, Ernst & Young Svetovanje, d.o.o., Dunajska cesta 111, 1000 Ljubljana, Slovenija.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5.2>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>.

ISBN 978-961-286-128-5

# Tax Optimisation or Tax Evasion – Drawing a Line in the Sand

ANDREJ KOPRIVEC IN IRIS BAJEC

**Abstract** The involvement of multinational corporations in tax evasion is a regular feature in global economy. Even socially responsible and charitable companies cause damage to state budgets by engaging in tax evasion, which exceeds their charitable donations. The consequences of tax evasion are suffered by taxpayers, since states are forced to cover tax losses by increasing taxes and other levies for individuals and smaller companies. Furthermore, tax evasion hampers the local economy or small local companies, as they face unfair competition and loss of competitive strength due to multinationals. The paper discusses the most common types of tax evasion and their impacts on state budgets. Moreover, it explores well-documented examples of past tax evasions, as well as certain tax avoidance methods applied by multinational corporations. A hypothetical example of a Slovene company, which took advantage of the differences in tax legislations between European countries, is discussed in order to examine tax evasion practices defined by the Slovene tax legislation. This example is also used to illustrate the thin line between tax optimisation and evasion.

**Keywords:** • tax optimisation • tax evasion • corporate income tax • tax legislation • taxpayers •

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Andrej Koprivec, FCCA, CFA, Koprivo d.o.o., Zelena pot 22, 1000 Ljubljana, Slovenia. Iris Bajec, Ernst & Young Svetovanje, d.o.o., Dunajska cesta 111, 1000 Ljubljana, Slovenia.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5.2>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>.

ISBN 978-961-286-128-5



## 1 Uvod

Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj [OECD] je leta 2015 ocenila, da države zaradi davčnih utaj na globalni ravni letno izgubijo med 100 in 240 milijard ameriških dolarjev [USD] davčnih prihodkov. Glede na ocenjeno velikost pobranega globalnega davka od dohodka pravnih oseb [DDPO], je OECD izgubo globalnega DDPO ocenil na med 4 in 10 odstotkov letno (OECD, 2015a). Ocena OECD pa deluje optimistična v primerjavi s študijo Zakladnice ZDA (ang. *US Treasury*), ki je že leta 2009 izmerila, da samo ZDA letno izgubijo 345 milijard USD zaradi neplačanega DDPO ter da okoli 25 % ameriških multinacionalk, ki kotirajo na ameriški borzi, v ZDA ne plača niti dolarja DDPO (US Treasury, 2009).

Glede na odvisnost držav v razvoju od davčnega vira DDPO imajo po ocenah OECD davčne utaje družb za te države večje negativne posledice kot na razvite države.

OECD je davčno utajevanje multinacionalk opredelil s pojmom »raztapljanje davčne osnove in prenašanje dobičkov« (ang. *base erosion and profit shifting* [BEPS]). **OECD opisuje BEPS kot strategijo davčnega načrtovanja, kjer se izkorišča razlike v davčnih pravilih držav za navidezen premik lokacije nastanka dobička. Tako multinacionalke razvijajo, proizvajajo in prodajajo, skratka delujejo, v davčno manj ugodnih okoljih, preko BEPS pa prenesejo prihodke in dobičke v davčno bolj ugodna okolja oziroma države.** Multinacionalke pogosto navidezno spremenijo lokacijo nastanka dobička v države z nižjimi ali celo ničnimi stopnjami DDPO (OECD, 2015a).

## 2 Družbena odgovornost multinacionalk, premožnih in BEPS

V dobi, ko se mnoge mednarodne družbe javno hvalijo s svojimi aktivnostmi na področju korporacijske in družbene odgovornosti ter z dobrodelnimi donacijami družb ali njihovih lastnikov, je obseg sočasnih davčnih utaj in neplačanega DDPO teh družb nepričakovan pojav.

---

### Primer 1: Skupina Apple

Skupina Apple je v letu 2017 objavila posebno izdajo rdečih mobilnikov iPhone 7. Določen delež prihodkov od njihove prodaje bo namenila za boj proti HIV. Skupaj skupina Apple ocenjuje, da bo tako zbrala 130 milijonov USD (Apple Inc., 2017).

Podobno kot skupina Apple, je tudi glavni izvršni direktor skupine Tim Cook znan po svoji dobroti, saj je na primer leta 2015 osebno namenil 6,5 milijonov USD nerazkriti dobroti organizaciji.

Na podlagi tovrstnih informacij bi sklepali, da sta tako skupina Apple kot tudi izvršni direktor Tim Cook dobrotelna in družbeno odgovorna.

Ob naštetih dobrotelnih aktivnostih pa je skupina Apple zaradi posebnega dogovora z Republiko Irsko DDPO plačevala namesto po splošno predvideni stopnji 12,5 odstotkov po stopnji le 1 odstotek oziroma ob uveljavitvi različnih davčnih olajšav le 0,005 odstotka. Ta izjemno ugodna obdavčitev se je končala šele, ko je Evropska komisija ugotovila, da je Republika Irska skupini Apple zagotovila nepravilne davčne ugodnosti v vrednosti do 13 milijard evrov (Farrell in McDonald, 2016). To po pravilih EU o državnih pomočih ni zakonito, saj je skupini Apple omogočilo plačilo znatno nižjih davkov od drugih družb ter tako zagotovilo družbi pomembno izboljššan konkurenčni položaj na evropskem trgu mobilnih naprav. Evropska Unija je odločila, da mora Republika Irska nezakonito pomoč izterjati nazaj in preprečiti tovrstno izkrivljanje trga v prihodnje.

V primeru davčne utaje skupine Apple, sta v davčni utaji sodelovala tako skupina Apple, kot tudi državni organi Republike Irske, ki so želeli na ta način svoji državi zagotoviti dodatna delovna mesta in druge ugodnosti. Republika Irska se je na odločitev Evropske komisije pritožila, ob pisanju tega članka pa zaključek primera še ni znan.

---

Vrhovna revizijska institucija ZDA, Državni urad za proračunski nadzor (ang. *US Government Accountability Office*), je na podlagi večletnih raziskav ocenil, da okoli 66 odstotkov ameriških družb ne plača niti dolarja DDPO. To je vključevalo tudi 25 odstotkov največjih ameriških družb v ZDA s skupnimi letnimi prihodki nad 1,1 bilijona USD (US Government Accountability Office, 2008). Organizacija Charities Aid Foundation je po drugi strani v svoji oceni za leto 2016 uvrstila ZDA na drugo mesto najbolj dobrotelnih držav. V letih pred 2013 so bile ZDA več let prve na svetovnem indeksu donacij in darovanja (CAF World Giving Index, 2016). Obseg donatorstva tako izkazuje določeno mero korelacije z obsegom davčnih utaj, kar je presenetljivo z vidika, da je v ZDA že tako ali tako večina dobrotelnih organizacij organizirana kot fundacije, kar jim omogoča veliko mero legalne optimizacije davčnih bremen premožnih posameznikov, družin in družb. Dobrotelne ustanove so za optimizacijo davkov uporabili na primer Bill in Melinda Gates in Warren Buffett ter še mnogo drugih znanih osebnosti. Obseg tovrstne oblike davčne optimizacije je leta 2012 razkril britanski častnik *The Telegraph*: »v ZDA so si premožna gospodinjstva z letnimi dohodki nad 110 milijonov USD zmanjšala povprečno stopnjo plačane dohodnine iz 29,9 odstotkov v letu 1995 na 18,1 odstotkov v letu 2007. To so izvedla v obliki obsežnih donacij, pogosto lastnim fundacijam.« (Taxes paid by America's highest earners drop sharply, 2012). Tovrstne fundacije imajo v ZDA le eno obveznost, in sicer da ohranijo status neoddavčljive entitete in sicer da letno porabijo vsaj 5 odstotkov svojih sredstev.

Mnogo dobrotelnih organizacij je formalno osredotočenih na podporo državam v razvoju. Kar in Cartwright-Smith sta v letu 2008 ocenila, da države v razvoju, ki letno pridobijo okoli 120 milijard USD pomoči iz 20 ekonomsko najmočnejših držav na svetu (G20), po drugi strani izgubijo okoli bilijon dolarjev ali 5 odstotkov bruto družbenega proizvoda [BDP] v nezakonitih odlivih, polovica katerih je v obliki davčnih utaj iz držav v razvoju (Kar in Cartwright-Smith, 2008). V primeru afriških držav, kjer vsi zbrani davki predstavljajo med 16 in 31 odstotkov BDP, to pomeni da lahko posamezna država izgubi tudi do tretjino davčnih prihodkov zaradi davčnih utaj.

Organizacija Christian Aid Program ocenjuje, da države v razvoju letno izgubijo okoli 365 milijard dolarjev ali okoli 2 odstotka BDP prav na področju neplačanega DDPO, oziroma skozi prenose prihodkov in dobičkov iz držav v razvoju v razvite države ter davčne oaze (Christian-Aid, 2009). Na podlagi podatkov Christian Aid programa bi lahko skleпали, da države, od koder prihajajo donatorska sredstva preko multinacionalk in njihovih BEPS programov, prelijejo pomembno več sredstev k sebi, kot jih vrnejo preko donacij.

OECD ocenjuje, da DDPO v razvitih državah predstavlja le 2,8 odstotkov BDP, vsi davčni prihodki razvitih držav pa 34 odstotkov BDP. Upoštevajoč razpon izgubljenega DDPO 4-10 odstotkov, ki ga je ocenila OECD, bi povprečna razvita država pri 10 odstotkih izgubljenega DDPO izgubila le 0,3 odstotka BDP ali slab odstotek vseh letnih davčnih prihodkov. Ko naredimo podobni izračun za povprečno afriško državo, vidimo, da lahko država utрпи tudi do 13 odstotkov izgubljenih davčnih prihodkov zaradi utaj DDPO in BEPS programov. Ugotovitve Christian Aid (2009) programa ter Kara in Cartwright-Smitha (2008) vsekakor podpirajo oceno OECD, da BEPS močneje prizadene države v razvoju.

### 3 Multinacionalke, BEPS in svetovanje na področju davčnih utaj

V nadaljevanju predstavlja več odmevnih primerov BEPS in drugih vrst davčnih utaj ter vlogo mednarodnih svetovalnih družb pri zasnovi in izvedbi davčnih utaj. Predstavlja tudi primer davčne optimizacije, ki ni davčna utaja.

#### Primer 2: Družba Enron

Družba Enron se je v letih 1996–2001 pogosto pojavljala v javnosti zaradi svoje inovativnosti in navidezno visoke stopnje družbene odgovornosti. Med drugim je imela 64 strani dolg kodeks etičnega delovanja, v katerem je vodstvo družbe zatrjevalo, da deluje skladno z vso mednarodno in lokalno zakonodajo, pravili, regulacijami in etičnimi ter moralnimi standardi.

V letu 2001 je bila družba Enron sedma največja družba na ameriški lestvici Fortune 500 (Fortune 500, 2001).<sup>1</sup> Britanski časopis *The Financial Times*, je Enron nagradil s titulo »najbolj uspešna investicijska odločitev«, ameriška revija *Fortune*, ki vodi lestvico 500 največjih, pa jo je 6 let zapored (1996–2001) razglasila za »najbolj inovativno družbo v ZDA«.<sup>2</sup>

Proti koncu leta 2001 je Enron bankrotiral. Vzrok so bile predvsem njegove številne računovodske prevare, podrobnejša raziskava pa je poleg tega odkrila tudi mnoge davčne prevare. Ob bankrotu družbe Enron je ameriški davčni urad (ang. *Internal Revenue Service*) ugotovil, da je Enron v letih 1996–2000 izkazal skupaj za 3,3 milijard USD dobička, vendar v tem obdobju ni plačal niti dolarja DDPO oziroma je celo izkazoval davčno izgubo. Senat ZDA je v raziskavi primera ugotovil, da je Enron s pomočjo svetovalcev družb Deloitte, Arthur Anderson, Citigroup, Deutsche Bank in vrste uglednih odvetniških pisarn, upravljal kopico hčerinskih in pridruženih družb, katerih poslovanje

je bilo zastavljeno tako, da skupina ni plačala niti dolarja davka, ne v ZDA kot tudi ne v tujini. Učinki vseh poslov skupine so namreč končali na Kajmanskih otokih, kjer je bila stopnja DDPO 0 odstotkov. Ameriški skupni davčni komite (ang. *Joint Committee on Taxation*) je ugotovil, da je v Enronu davčni oddelek postal celo profitni center z letno dodeljeno kvoto dobička, katerega je bil dolžan doseči (US Senate Joint Committee on Taxation, 2003).

Davčni oddelek Enrona je z leti postal zelo »inovativen« pri ustvarjanju pričakovanega dobička, zlasti v obliki davčnih olajšav, ki so omogočale vsakoletno prikazovanje davčne izgube ob istočasnih računovodskih dobičkih ter vsakoletno ničelno obveznost iz naslova DDPO. Oddelek je bil močno vpet v trgovanje s strukturiranimi in izvedenimi finančnimi instrumenti, ki niso bili uvrščeni na borzo oziroma so trgovali na sivem trgu (ang. *over the counter* [OTC]). Pri tovrstnih instrumentih je v primeru izgube davčni oddelek to večkrat vnesel v davčne knjige, saj jih davčni urad ZDA ni bil sposoben preveriti s strani objektivne tretje strani. Tako je zaradi pomanjkljivih podatkov, ki so bili na voljo davčnim uradnikom, lahko davčni oddelek pridobil večkratno davčno olajšavo na podlagi samo enega posla. Drugi posli oddelka so bili namensko narejeni, da z zapletenostjo povzročijo davčnim uradnikom veliko izgubo časa in sredstev ter uradnike odvrnejo od raziskovanja poslov, kjer je bil na koncu učinek v prijavljeni davčni izgubi. Obseg tovrstnih operacij v Enronu je senat ZDA uspel samo grobo opisati in uvodno predstaviti, pri čemer so za to potrebovali 10.000 strani teksta. Senat ZDA je zaključil, da je Enron izvedel vrsto transakcij izključno z namenom pridobivanja lažne boljše davčne in računovodske obravnave. Te transakcije niso imele nikakršne povezave z rednim delovanjem družbe. Raziskava primera Enron je poleg zapornih kazni za zaposlene v Enronu privedla tudi do aretacije bančnikov iz družbe Marrill Lynch, banki JP Morgan Chase in Citigroup pa sta morali plačati 2,2 milijardi USD in 1,66 milijard USD zaradi sodelovanja z Enronom pri zavajanju vlagateljev in davčnih uradnikov. Tako sta se hkrati izognili dodatnemu pregonu posameznikov v teh dveh bankah.

---

Primer Enron dobro prikazuje, kako močno se lahko multinacionalke zavzamejo za neplačevanje davkov in s kakšnimi ovirami se morajo spopadati davčni uradniki, da ugotovijo dejansko stanje poslov, ki jih multinacionalke izvajajo.

V naslednjem primeru močneje izpostavimo vlogo svetovalcev, ki so sodelovali pri pripravi zapletene sheme davčnih utaj, ki so se odvijale po celem svetu, sankcionirani pa so bile le svetovalci v ZDA.

---

### Primer 3: WorldCom

Drug dobro raziskan primer davčnih utaj na globalni ravni je izvedla družba WorldCom v sodelovanju z njihovim svetovalcem, družbo KPMG. Leta 1997 je KPMG pripravil program za davčno minimizacijo in dvigovanje dobičkonosnosti družbe WorldCom. Glavna komponenta programa KPMG je bilo pripoznanje neopredmetenega dolgoročnega sredstva imenovanega »sposobnost predvidevanja vodstvak«. Na podlagi

tega sredstva je matična družba WorldCom hčerinskim družbam po svetu zaračunavala licenčnino. V letih 1998–2001 so te tako plačale 20 milijard USD licenčin. To je pomembno presegalo obseg neto dobička skupine v teh letih. Po posameznih hčerinskih podjetjih v tujih državah so plačila za licenčnino obsegale tudi do 90 odstotkov prihodkov v posameznih državah. Licenčnine so se v hčerinskih družbah WorldCom po svetu obravnavale kot davčno priznani odhodek, plačevale pa so se na Kajmanske otoke, kjer prihodki od licenčin niso bili obdavčljivi vir za izračun DDPO. Tako je skupina WorldCom očistila večino globalnih prihodkov in dobičkov DDPO v posameznih državah.

Insolvenčno sodišče južnega predela New Yorka, ki je obravnavalo bankrot družbe WorldCom, je zaključilo primer z ugotovitvami, da bi lahko posamezne države spodbijale plačila licenčin v sistemu WorldCom ter da je družba KPMG omogočila vodstvu WorldComa izboljševanje prikazane dobičkonosnosti družbe ter tako omogočila višje nagrade za vodstvo v letih pred bankrotom družbe (US Bankruptcy Court Southern District of New York, 2004).

Globalno svetovalno družbo KPMG je v letih 2003–2005 preiskoval senat ZDA. Ugotovljeno je bilo, da je KPMG uvedel inovacijski center na področju davčnih optimizacij, da je svoje produkte standardiziral in tržil preko globalnih bank in mednarodnih odvetniških pisarn, da je uporabljal 500 klasičnih produktov za davčno optimizacijo, ki jih ni prijavil davčnim uradnikom v ZDA, in da je te, v ZDA nedovoljene rešitve, ponujal tako v ZDA kot po celem svetu. V avgustu 2005 je državno tožilstvo ZDA objavilo, da je KPMG po večletnih preiskavah priznal vrsto kriminalnih dejanj in plačal 456 milijonov USD v obliki glob, kazni in odškodnin. Tako se je hkrati izognil nadaljnjim postopkom pred sodišči v ZDA. Dodatno je bilo v KPMG obsojenih 9 vodilnih partnerjev zaradi oblikovanja, prodajanja in uvajanja kriminalno-prevarantskih davčnih shem povezanih z davčnimi oazami (US Department of Justice, 2005). V letih 2006–2010 so sodišča v ZDA obsodila še druge vodilne partnerje družbe KPMG.

Etični kodeks KPMG, ki je objavljen na spletu, je v vseh teh letih trdil, da KPMG vestno in vedno deluje skladno z javnimi interesi in etiko ter da so v vseh pogledih ravnali skladno z zakonodajo.

---

Pri davčnih utajah premožnih fizičnih oseb so bile najpogosteje vpletene velike multinacionalne banke, ki so skupaj z davčnimi svetovalci razvijale produkte za premožne, da bi jim omogočile izogib davkom na legalen ali ilegalen način. Primer UBS je bil dolgo raziskovan primer, kako so za okoli 20.000 strank to izvajali na povsem ilegalen način.

---

#### **Primer 4: banka UBS in fizične osebe – utajevalci davkov**

UBS je bil v preteklosti druga največja banka ter največji upravljalec premoženja v Evropi. Družbi KPMG in UBS sta v letih 1998–2009 sodelovali pri davčnih utajah

fizičnih oseb, rezidentov ZDA. V letu 2008 je nekdanji izvršni direktor banke UBS pričal, da je banka sodelovala pri vodenju in upravljanju tajnih računov ameriških davčnih zavezancev. Ti računi so bili pripisani lažnim ali slamnatim pravnim osebam. Banka je na tak način za ameriške rezidente upravljala za okoli 20 milijard USD neprijavljenih sredstev. S tem je letno zaslužila okoli 200 milijonov USD. Državljeni ZDA morajo poleg dohodkov letno prijavljati tudi svoje premoženje in račune po svetu, na katerih imajo več kot 10.000 USD. UBS je za svoje stranke šla tako daleč, da je v njihovem imenu tudi pripravljala in oddajala lažne prijave davkov. Tako je bil UBS njihov bančnik, upravljavec premoženja in davčni zastopnik.

Februarja 2009 je državno tožilstvo ZDA sporočilo, da je po večletnih postopkih banka UBS končno pristala na poravnavo z državnim tožilstvom ZDA. Banka UBS je kot del poravnave predala dejanske podatke o ameriških davčnih rezidentih, ki so imeli nerazkrite račune v tujini, ter v izogib nadaljnjim postopkom na sodišču opustila nudenje tajnih računov ameriškim rezidentom. Banka UBS je tudi pristala na plačilo kazni v višini 780 milijonov USD ter poravnala stroške, ki jih je povzročila državnemu tožilstvu ZDA v preiskavi. Banka UBS je hkrati priznala, da je med trženjem svojih produktov uporabljala celo vrsto proti-obveščevalnih pristopov in naprav, da bi preprečila razkritje svojih aktivnosti. Te metode so se uporabljale tudi za prikrivanje in poznejše koriščenje sredstev, ki so jih imele stranke UBS na tajnih računih pri njih (US Department of Justice, 2009). Čeprav je banka UBS prenehala z nudenjem davčno tajnih računov ameriškim rezidentom, je v Evropi še vedno največji upravljalec premoženja premožnih posameznikov in družin. Od 20.000 strank, katerih sredstva so bila razkrita ameriškim oblastem, jih je bilo do leta 2010 le 8 obsojenih zaradi davčnih utaj (US Department of Justice, 2010).

---

Vsak zapleteni davčni program optimizacije pa še ni davčna utaja. V nadaljevanju predstavlja primer učinkovitega davčnega programa, ki je imel za posledico pomembne prihranke DDPO.

---

### **Primer 5: Walmart**

Družba Walmart je veliko multinacionalno trgovsko podjetje, katerega največja investicija so trgovski centri po celem svetu. Svetovalna družba Ernst&Young [EY] je zanje razvila davčni program, s katerim je družba Walmart v letih 2002–2004 zakonito prihranila 230 milijonov USD DDPO. Družba EY je izkoristila zakonodajno določbo, da skladi, namenjeni upravljanju razpršenega portfelja nepremičnin (ang. *real estate investment trust* [REIT]), niso dolžni plačevati DDPO, v kolikor se a) 90 odstotkov njihovih dobičkov izplača v obliki dividend in v kolikor imajo b) vsaj 100 posameznih vlagateljev.

Walmart je po nasvetu EY prenesel svoje nepremičnine v Mehiki in ZDA v tovrstni REIT sklad ter po tržnih cenah zaračunaval najemnino trgovskemu delu družbe Walmart za uporabo nepremičnin. Hkrati je izdal manjši obseg delnic 114 vodilnim članom kolektiva,

s čimer je izpolnil pogoj o več kot 100 delničarjih sklada REIT. Za tem je Walmartov REIT vsakoletno izplačal ves dobiček, dosežen z upravljanjem nepremičnin v obeh državah, s čimer je izpolnil tudi pogoj o izplačilu dividend. Walmartov REIT je bil tako oproščen DDPO, hkrati pa je matično podjetje Walmart prejelo dividendo svojega sklada, ki je bila tudi neobdavčljivi vir dohodka v skladu s pravili o izogibanju dvojnemu obdavčevanju v ZDA. Dodatno je ta shema omogočila tudi način nagrajevanja vodstvenega kadra v družbi preko deležev v REIT in posledičnih dividendah iz sklada.

Na ta način je družba EY v ZDA povsem zakonito optimizirala DDPO družbe Walmart v ZDA ter hkrati tudi omogočila optimalnejši način nagrajevanja vodilnega kadra. Pri tem ni posegala po strategijah BEPS ali zakrivila davčne utaje.

V nadaljevanju na teoretičnem primeru slovenske mednarodne družbe XYZ predstavlja nekatere z davčnega vidika zanimivejše transakcije ter posledične davčne učinke v okviru slovenske zakonodaje.

### **Primer 6: Slovenska družba XYZ**

Teoretična slovenska družba XYZ deluje na področju informacijskih rešitev. Aktivnosti podjetja XYZ v letih 2009–2017 so:

- Leta 2009 skupina slovenskih inženirjev ustanovi tehnološko podjetje XYZ d.o.o. v Sloveniji in do leta 2011 razvije uspešno informacijsko rešitev, ki se uporablja po celem svetu.
- Januarja 2011 se v Sloveniji ustanovi podjetje XYZ 2 d.o.o. na katerega se prenese del aktivnosti in sredstev podjetja XYZ d.o.o.
- Na Cipru se ustanovi podjetje XYZ Limited, ki februarja 2011 postane tudi edini družbenik podjetij XYZ in XYZ 2 d.o.o.
- Aprila 2011 se XYZ d.o.o. likvidira po skrajšanem postopku, sredstva in obveznosti preidejo na lastnika – XYZ Limited na Cipru.
- V letu 2012 se glavni lastniki XYZ Limited preselijo na Ciper in tam postanejo davčni rezidenti.
- Predpostavljamo, da so fizične osebe, ki so bile lastnice prvotnega podjetja XYZ d.o.o. tudi lastnice družbe XYZ Limited na Cipru.
- V letu 2014 XYZ Limited ustanovi hčerinsko družbo s sedežem v Londonu. V istem letu glavni lastniki podjetja prenesejo svoj 60 odstotni lastniški delež na fundacijo v Liechtensteinu.
- Hčerinsko podjetje XYZ 2 d.o.o. konec leta 2015 zaposluje 130 ljudi v Ljubljani.
- Lastniki podjetja XYZ Limited si v letih 2014 in 2015 izplačajo 39 in 74 milijonov evrov dividend.
- Leta 2016 se podjetje prične pripravljati na prodajo, v ta namen se v Londonu objavijo prvi konsolidirani izkazi skupine XYZ za leti 2015 in primerjalno leto 2014. V izkazih je navedeno, da je skupina XYZ dosegla letno prodajo v višini

79 milijonov evrov in dobiček v višini 60 milijonov evrov v letu 2014, v letu 2015 pa 108 milijonov evrov prodaje in 80 milijonov evrov dobička.

- V slovenskem hčerinskem podjetju XYZ 2 d.o.o. se v letu 2014 izkaže 5,8 milijona evrov prihodkov in 0,7 milijona evrov dobička od katerega se plača DDPO v višini 0,13 milijonov evrov. V letu 2015 se izkaže 9,3 milijona evrov prihodkov in 1,2 milijona evrov dobička od katerega se plača 0,2 milijona evrov davka.
- V letu 2017 se XYZ Limited proda za 1 milijardo evrov. Glavni lastniki, ki podjetje vodijo preko fundacije v Liechtensteinu, prejmejo 600 milijonov evrov.
- Sodeč po spletni strani skupine XYZ se vsa leta obstoja skupine izvaja razvoj, produkcija in prodaja po svetovnih trgih preko slovenskega podjetja XYZ 2 d.o.o.

Zanimivejše transakcije zgoraj opisanega primera so ustanovitev družbe XYZ 2 d.o.o., prenos lastništva na Ciper in likvidacija družbe XYZ d.o.o, ustanovitev nove družbe s sedežem v Londonu in prodaja skupine. V nadaljevanju jih predstavljava skupaj z možnimi davčnimi posledicami.

#### *Transakcija A: Ustanovitev družbe XYZ 2 d.o.o.*

Leta 2011 se je v Sloveniji ustanovila nova družba XYZ 2 d.o.o. Do takrat so se vse aktivnosti izvajale v družbi XYZ d.o.o. Mesec po ustanovitvi nove družbe je postala edini lastnik obeh družb v Sloveniji ciprska družba XYZ Limited. Po prestrukturiranju skupine je prišlo do prenosa dela premoženja (sredstev in obveznosti) na novo ustanovljeno družbo.

Pri prodaji premoženja se dobiček od prodaje v družbi XYZ d.o.o. obdavči z DDPO po stopnji 17 odstotkov.

Omenjeni slovenski družbi imata istega lastnika, zato sta povezani osebi, rezidenta v skladu z Zakonom o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2, 2006). Pri ugotavljanju prihodkov od prodaje dela premoženja se upoštevajo cene s povezanimi osebami, vendar prihodki najmanj do višine, ugotovljene z upoštevanjem primerljivih tržnih cen. Vendar se pri ugotavljanju davčne osnove iz poslov med dvema rezidentoma, ki sta povezani osebi, davčna osnova ne poveča, razen če je eden od rezidentov v ugodnejšem davčnem položaju (izkazuje nepokrito davčno izgubo iz preteklih obdobj).

Ob predpostavki, da nobena od obeh družb ni izkazovala nepokrite davčne izgube iz preteklih let, se davčna osnova iz naslova prodaje dela premoženja zaradi transfernih cen<sup>3</sup> ne prilagaja. To pomeni, da se lahko prodaja izvede po kakršnihkoli cenah in se dobička od prodaje iz tega naslova ne predvideva oz. je iz tega naslova smiselno izkazati izgubo, ki bo posledično zmanjševala DDPO družbe XYZ d.o.o. za leto 2011.

#### *Transakcija B: Prenos lastništva na Ciper in likvidacija družbe XYZ d.o.o*



Po prenosu lastništva obeh družb iz fizičnih oseb na novoustanovljeno družbo na Cipru februarja 2011, se za tem aprila 2011 družba XYZ d.o.o likvidira po skrajšanem postopku. Predpostavljamo, da so po prodaji dela premoženja v tej družbi ostala le neopredmetena osnovna sredstva (intelektualna lastnina – patenti, licence, blagovne znamke), ki jih želijo lastniki prenesti v lastništvo družbe na Cipru.

Transakcija se lahko izvede na dva načina:

- s prodajo preostalega premoženja iz družbe XYZ d.o.o na družbo XYZ Limited in nadaljnjo likvidacijo ali
- z likvidacijo družbe XYZ d.o.o. brez predhodne prodaje premoženja.

Pri prodaji premoženja gre za transakcijo med dvema povezanima osebama, rezidentom in nerezidentom, zato je prodaja predmet transference cen. V družbi XYZ d.o.o. se upoštevajo prihodki najmanj do višine, ugotovljene z upoštevanjem cen takih ali primerljivih sredstev, ki se v enakih ali primerljivih okoliščinah dosežejo ali bi se dosegle na trgu med nepovezanimi osebami (primerljive tržne cene).

Ob tem predpostavljamo, da neopredmetena sredstva v izkazih družbe še niso bila pripoznana oziroma je bila njihova vrednost zelo nizka. Ker bi se v skladu z zakonodajo prodaja morala izvršiti po primerljivih tržnih cenah, to pomeni, da bi celotna razlika med pripoznano vrednostjo sredstev in ocenjeno primerljivo tržno vrednostjo predstavljala dobiček od prodaje, ki bi bil obdavčen z DDPO po stopnji 17 odstotkov. V tem primeru bi se pri prodaji premoženja plačal visok znesek DDPO v Sloveniji.

Če se družba odloči za likvidacijo brez predhodne prodaje, je transakcija z davčnega vidika bistveno bolj ugodna.

Neopredmetena osnovna sredstva, ki so še ostala v družbi, predstavljajo dohodek, podoben dividendam oz. tako imenovano skrito rezervo. Skrite rezerve se izračunajo kot razlika med pošteno vrednostjo in davčno vrednostjo sredstev in obveznosti po stanju na dan pred vpisom zaključka likvidacije v sodni register. Skrite rezerve niso predmet obdavčitve z DDPO, ampak so predmet davčnega odtegljaja.

Družba sicer mora predložiti obračun DDPO v 30 dneh od dneva izbrisa iz registra, vendar skrite rezerve niso predmet obračuna DDPO, ampak obračuna davčnega odtegljaja.

Na podlagi obdavčenja, ki velja za matične družbe in odvisne družbe iz različnih držav članic EU (ang. *EU Parent Subsidiary Directive*), se davka od plačil dohodkov, podobnih dividendam, pod določenimi pogoji, ne odtegne. V našem primeru eden od pogojev, in sicer trajanje lastništva najmanj 24 mesecev, še ni izpolnjen, saj sta od prenosa lastništva na ciprsko družbo in likvidacijo družbe XYZ d.o.o minila le dva meseca. Če se dohodek, podoben dividendam, izplača osebi, ki še ne izpolnjuje pogoja 24 mesecev, sicer pa izpolnjuje ostale pogoje, se lahko izplača brez odtegljaja davka, če izplačevalec za zavarovanje izpolnitve morebitne davčne obveznosti izroči ustrezno bančno garancijo davčnemu organu. Garancija poteče s potekom 24 mesecev razpolaganja z najnižjo

udeležbo. Torej po izpolnitvi navedenega pogoja ni nobene davčne obveznosti iz tega naslova.

Iz navedenega izhaja, da davčni zavezanec v primeru prodaje premoženja plača DDPO po stopnji 17 % od celotnega dobička od prodaje, kar v našem primeru predstavlja visok znesek DDPO. Če pa se zavezanec odloči za likvidacijo družbe brez predhodne prodaje, se lahko transakcija izvede z minimalnim plačilom davka. Torej je za družbo pomembno vnaprej proučiti način izvedbe transakcije in davčne učinke ter tako optimizirati davčno obveznost.

#### *Transakcija C: Ustanovitev nove družbe s sedežem v Londonu*

Lastništvo družbe XYZ 2 d.o.o. se v letu 2014 prenese iz Ciperske družbe na njeno hčerinsko družbo s sedežem v Londonu. V Sloveniji se izvajajo razvoj, oblikovanje produktov, prodaja, trženje ter druge aktivnosti. Vse naštetje dejavnosti skupine so tudi navedene na spletni strani skupine in predstavljene kot locirane v Sloveniji.

Glede na dobiček skupine s sedežem na Cipru ter pretežnim delom aktivnosti v Sloveniji je bil v Sloveniji plačan DDPO v višini 0,00021 odstotkov v letu 2014 in 0,00026 odstotkov v letu 2015.

Glede na aktivnosti in transakcije družb, se lahko izpostavi dve potencialni davčni tveganji, in sicer:

- transferne cene med povezanimi osebami in
- kraj dejanskega delovanja posloводства.

Kot že navedeno, se pri ugotavljanju prihodkov zavezanca upoštevajo transferne cene s povezanimi osebami, vendar prihodki najmanj do višine, ugotovljene z upoštevanjem primerljivih tržnih cen. Pri ugotavljanju odhodkov zavezanca se upoštevajo transferne cene s povezanimi osebami, vendar odhodki največ do višine, ugotovljene z upoštevanjem primerljivih tržnih cen.

V primeru da prihodki niso izkazani najmanj do višine primerljivih tržnih cen in/ali odhodki niso izkazani največ do višine primerljivih tržnih cen, se davčna osnova v obračunu DDPO prilagodi.

Drugo vprašanje, ki se zastavlja, je kraj dejanskega delovanja posloводства. To je kraj, kjer se sprejemajo ključne upravne in poslovne odločitve, ki so potrebne za vodenje poslovanja in je običajno kraj, kjer osebe ali skupina oseb na vodstvenih funkcijah, primeroma posloводство, sprejema odločitve, ali kraj, kjer se določajo dejanja, ki jih bo opravila pravna oseba kot celota.

Kraj dejanskega delovanja posloводства je kraj, kjer direktorji oziroma višje vodstvo dejansko upravljajo in poslovodijo zavezanca. Upravljanje in poslovoidenje direktorjev oziroma višjega vodstva pomeni izvrševanje in uveljavljanje politike poslovanja in strateških odločitev. Pomeni lahko tudi uveljavljanje celotne vizije in ciljev zavezanca

kot celote. Za kraj dejanskega delovanja posloводства je pomembna tudi organizacija oseb oziroma skupine oseb na vodstvenih funkcijah, poti poročanja in odgovornosti. Pri ugotavljanju kraja dejanskega delovanja posloводства so pomembna vsa dejstva in okoliščine posameznega primera, zlasti:

- kje se nahaja središče delovanja direktorjev oziroma višjega vodstva,
- pogostost sestankov direktorjev oziroma višjega vodstva in kje se ti sestanki in druga srečanja sklicujejo in dejansko potekajo,
- dejanske aktivnosti in fizična navzočnost delavcev na višjih položajih,
- kje se sprejemajo ključne odločitve, ki bistveno vplivajo na zavezanca z ekonomskega oziroma funkcionalnega vidika.

Iz vseh dejstev in okoliščin predstavljenega primera bi bilo smiselno proučiti ali kraj dejanskega delovanja posloводства ustreza tudi dejanski obdavčitvi.

Če ima podjetje v Sloveniji vse funkcije in zaposlene povezane z razvojem in oblikovanjem produktov, prodajo, trženjem in drugimi storitvami je velika verjetnost, da lahko davčni organ ugotovi, da je Slovenija dejanski kraj delovanja posloводства in da je potrebno obračun DDPO prilagoditi.

#### *Transakcija D: Prodaja skupine*

V letu 2017 pride do prodaje skupine. Fundacija v Liechtensteinu ob prodaji prejme 600 milijonov evrov, ostali lastniki, fizične osebe, pa skupno prejmejo 400 milijonov evrov.

Predpostavljamo, da so fizične osebe, ki so prejemniki kapitalskih dobičkov od prodaje družbe, državljani Slovenije. Vendar je večina glavnih lastnikov matične družbe locirana na Cipru, kjer se štejejo tudi za davčne rezidente Cipra. Posledično dohodki iz naslova kapitalskih dobičkov ne zapadejo pod obdavčitev v Sloveniji, ampak na Cipru.

Pri tem se zastavlja vprašanje ugotavljanja dejanskega davčnega rezidentstva fizičnih oseb.

Za ugotavljanje rezidentstva Zakon o dohodnini (ZDoh-2, 2006) navaja vrsto pogojev. Zavezanec je rezident, če med drugim izpolnjuje katerega od naslednjih pogojev:

- ima uradno prijavljeno stalno prebivališče v Sloveniji
- ima svoje običajno bivališče ali središče svojih osebnih in ekonomskih interesov v Sloveniji ali
- je v kateremkoli času v davčnem letu prisoten v Sloveniji skupno več kot 183 dni.

V kolikor se po nacionalni zakonodaji ugotovi davčno rezidentstvo v Sloveniji, je vedno pomembno pogledati tudi mednarodni vidik ter upoštevati določbe Mednarodnih pogodb o izogibanju dvojni obdavčitvi, ki presoja davčno rezidentstvo v primeru, ko se oseba šteje kot davčni rezident dveh držav.

Ugotavljanje davčnega rezidentstva je kompleksna in zahtevna naloga, saj je pomembna dejanska vsebina pred formalno pravno obliko. Slovenski davčni organ se temu še posebej v zadnjih letih bolj natančno posveča.

---

Davčni uradniki se po vsem svetu pogosto soočajo z izjemno zapletenimi oblikami davčnih shem, za katere morajo ugotoviti ali gre za smiselne primere davčne optimizacije, ki so skladne z zakonodajo ali pa za primere BEPS in grobe kršitve davčne zakonodaje oziroma za davčne utaje. V tem teoretičnem primeru sva želela predstaviti tovrstno kompleksnost na slovenskem primeru in v okviru slovenske davčne zakonodaje.

## 4 Nekatere najbolj pogoste strategije BEPS

Multinacionalke imajo mnogo načinov, kako izvajati BEPS. Opisala bova nekaj najbolj pogostih, ki se pojavljajo tudi v Sloveniji.

### 4.1 Posojila znotraj skupine

Multinacionalke imajo zagotavljanje finančnih virov pogosto organizirano centralno pri matičnem podjetju. Pogosto matična družba dogovori pogoje za financiranje skupine z globalnimi bankami ali pa izda obveznice na borzi ter zbrana finančna sredstva razdeli po hčerinskih podjetjih skladno z investicijskimi in likvidnostnimi potrebami skupine.

Posojila znotraj skupine tako niso nič nenavadnega, saj velike multinacionalke pridobijo boljše pogoje financiranja kot bi jih lahko posamezne hčerinske družbe. BEPS se po navadi pojavi, ko in če matična družba interna finančna sredstva posoja hčerinski družbi po neobičajno visoki obrestni meri. Neobičajno visoko obrestno mero opredelimo kot obrestno mero nad tržno za to ali tovrstno družbo (na primer če bi se hčerinska družba lahko zadolžila v Sloveniji po 3 odstotni obrestni meri, a se mora namesto tega zaradi internih pravil zadolžiti pri matični družbi po 5 odstotni obrestni meri, bi se tovrstno posojanje lahko smatralo za nedovoljeno visoko obrestno mero in za potencialni primer BEPS).

Drugi način BEPS pri posojilih znotraj skupine je, da namesto razumne kombinacije med kapitalom in dolgom, matica hčerinsko družbo financira samo z dolgom. Poglejmo obe skrajnosti: hčerinska družba multinacionalke, ki bi bila financirana **le s kapitalom**, bi morala vsako leto prikazati dobiček, plačati DDPO, za tem pa bi lahko prenesla neto učinke preko dividende na matično družbo. DDPO bi bil plačan na dobiček hčerinske družbe v državi, kjer se ta nahaja. Po drugi strani bi financiranje hčerinske družbe **pretežno z dolgom** pomenilo, da bi hčerinska družba najprej plačala obresti na obveznosti do matične družbe, ki so davčno priznan strošek, ostanek pa bi bil obdavčen po DDPO. Financiranje z dolgom je dovoljen način optimiziranja tako strukture financiranja družbe kot davčnih bremen družbe, vendar znotraj nekih okvirov. V kolikor bi imela družba 90 odstotkov ali več virov financiranja v obliki posojil od matične družbe, bi se to smatralo za nedovoljeni BEPS in določeni stroški financiranja ne bi bili več davčno upravičljiv odhodek.

Tretji način BEPS preko posojil znotraj skupine je prekomerno obremenjevanje hčerinske družbe s finančnim dolgom skupine v davčno najmanj ugodnem okolju. Finančna sredstva se za tem od obremenjene hčerinske družbe posojajo dalje drugim hčerinskim družbam za njihove investicijske in likvidnostne potrebe. Tovrstne sheme so pogosto uporabljale slovenske družbe pri managerskih odkupih, v tujini pa je to pogosto praksa finančnih skladov. BEPS tu nastane zaradi plačevanja za dotično hčerinsko družno nepotrebnih finančnih dolgov, katerih koristi se izrabljajo v drugih podjetjih skupine in davčnih okoljih. Tako skupina določeno hčerinsko družbo izpostavi nepotrebno višjim finančnim tveganjem in višjim stroškom financiranja, kot bi bilo potrebno.

OECD je področje posojil znotraj skupin v svojem BEPS poročilu leta 2015 tudi izpostavil, in sicer glavne tri scenarije, ki so jih zaznali po svetu:

- skupina hčerinsko družbo izpostavi višjim nivojem kreditov do tretjih oseb v državah, kjer so davčne stopnje višje;
- skupine preko posojil znotraj skupine generirajo več prihodkov iz obresti, kot jih dejansko plačajo tretjim osebam;
- skupine preko posojil znotraj skupine generirajo neobdavčljive prihodke.

OECD je državam članicam predlagal, da kot boj proti BEPS strategijam uvedejo omejitve na davčno dovoljene stroške financiranja znotraj skupin. Predlog je bil oblikovan kot omejitev, vezana na dobiček pred davki, obrestmi in amortizacijo (ang. *earnings before interest, taxes, depreciation and amortisation* [EBITDA]) in naj bi bila med 10 in 30 odstotki. Točen odstotek bi lahko bil določen po posamezni industriji in državi (OECD, 2015b).

## 4.2 Stroški upravljanja

Matične družbe hčerinskim pogosto zaračunavajo tako imenovani **strošek upravljanja** (ang. *management fee*). Teoretično je strošek namenjen pokrivanju določenih skupnih, centraliziranih služb znotraj skupine, ki omogočajo, da celotna skupina deluje bolj učinkovito in z nižjimi stroški, kot bi, če bi vsaka hčerinska družba delovala kot popolnoma ločena entiteta.

Mnoge skupine strošek upravljanja izrabijo kot BEPS strategijo (glej primer 3: WorldCom). Davčna inšpekcija v tovrstnih primerih ugotavlja, kateri stroški upravljanja so še upravičeni, kateri pa že prekomerni in primer BEPS. To se pogosto izvaja s primerjavo tovrstnih stroškov v drugih podobnih družbah in z ugotavljanjem, koliko bi dejavnost, ki jih za družbo opravlja matica, stala na trgu.

Kot BEPS strategija se pojavlja tudi **obratni strošek upravljanja**, kjer gre za to, da družba, ki posluje v davčno manj ugodni državi, nosi večino stroškov skupine, med tem ko se prihodki in dobički evidentirajo pri drugih družbah znotraj skupine. Kot primer lahko vzamemo zgoraj omenjeno družbo XYZ d.o.o., ki ima vse stroške dejavnosti ter večino zaposlenih v Sloveniji, prodajo pa evidentira v tujini. Tako so prihodki v tujini neobremenjeni s stroški in DDPO se plača v bolj ugodnem okolju, slovenska hčerinska družba pa plačuje glavni del stroškov skupine, izvaja pretežni del aktivnosti družbe, kot

so razvoj, oblikovanje produktov, trženje, prodaja ipd. Skupina v Sloveniji prikaže minimalne prihodke, ki zadoščajo za pokritje stroškov ter manjši dobiček, na katerega plačajo slovenski DDPO. Večina koristi dela v Sloveniji ostane na Cipru, kjer se plača ugodno nižji DDPO.

Ekstremni primer obratnega stroška upravljanja so tudi multinacionalke kot je Nike, za katero je bilo že dolgo nazaj razkrita, da proizvaja športne copate v Indoneziji z zlorabo otrok in mladih žensk (Jilani, 2011). Nike delavce plačuje 0,5 USD na uro, strošek proizvodnje čevljev je nekaj dolarjev z materialom in vsemi povezanimi stroški, da pridejo čevlji do končnega trga pa okoli 15 % končne prodajne cene. Nike evidentira končne prodajne prihodke in dobičke v davčni oazi (ibid.).

## 5 Zaključek

Davčni uradniki se po vsem svetu soočajo z zapletenimi oblikami davčnih shem, za katere morajo ugotoviti, ali gre za smiselne primere davčne optimizacije, ki so skladne z zakonodajo, ali za primere BEPS in grobe kršitve davčne zakonodaje oziroma za davčne utaje. Davčni uradniki večino časa odločajo o tanki črti, ki loči davčno optimizacijo od davčne utaje.

Glede na pomembnost davčnega vira DDPO za državne proračune sva želela predstaviti obseg tovrstnih utaj po svetu, njihov pomen za lokalne ekonomije, ki trpijo zaradi pojava BEPS ter s teoretičnim primerom prikazati tovrstno kompleksnost v slovenskem prostoru.

S člankom sva želela bolj izpostaviti tudi dvoličnost multinacionalk in njihovih lastnikov, ki v javnosti radi izpostavljajo svoje dobrodelne aktivnosti, pri tem pa za velike zneske oškodujejo proračune držav, v katerih delujejo. S poštenim plačevanjem DDPO bi multinacionalke in njihova vodstva prispevali veliko več k dobrobiti družbe, kot s tako imenovano »dobrodelnostjo«.

## Opombe

<sup>1</sup> Njeno velikost si bomo lažje predstavljali, če za primerjavo navedemo, da je v letu 2016 to mesto pripadalo skupini Volkswagen.

<sup>2</sup> V letu 2015 je ta naslov pripadal skupini Apple.

<sup>3</sup> Cen, po katerih poteka poslovanje med povezanimi osebami.

## Literatura

- Apple Inc. (21. 3. 2017). *Apple introduces iPhone 7 and iPhone 7 Plus (PRODUCT) RED special edition*. Pridobljeno na <https://www.apple.com/newsroom/2017/03/apple-introduces-iphone-7-and-iphone-7-plus-productred-special-edition.html>
- Christian-Aid. (2009). *False profits: robbing the poor to keep the rich tax-free*. Pridobljeno na <https://www.christianaid.org.uk/Images/false-profits.pdf>
- CAF World Giving Index. (2016). *The world's leading study of generosity*. Pridobljeno na [https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/1950a\\_wgi\\_2016\\_report\\_web\\_v2\\_241016.pdf?sfvrsn=4](https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/1950a_wgi_2016_report_web_v2_241016.pdf?sfvrsn=4)

- Farrell, S. in McDonald, H. (30. 8. 2016). Apple ordered to pay €13bn after EU rules Ireland broke state aid laws. *TheGuardian*. Pridobljeno na <https://www.theguardian.com/business/2016/aug/30/apple-pay-back-taxes-eu-ruling-ireland-state-aid>
- Fortune 500. (2001). A database of 50 years of FORTUNE's list of America's largest corporations. *Fortune 500*. Pridobljeno na [http://archive.fortune.com/magazines/fortune/fortune500\\_archive/full/2001/](http://archive.fortune.com/magazines/fortune/fortune500_archive/full/2001/)
- Jilani, Z. (13. 7. 2011). Meet the Indonesian workers who make your Nikes: 50 Cent hourly wages, beatings, and humiliation. *ThinkProgress*. Pridobljeno na <https://thinkprogress.org/meet-the-indonesian-workers-who-make-your-nikes-50-cent-hourly-wages-beatings-and-humiliation-e9afae6c4a7e>
- Kar, D. in Cartwright-Smith, D. (2008). *Illicit financial flows from developing countries: 2002–2006*. Washington DC: Global Financial Integrity.
- OECD. (2015a). *BEPS update No. 3. policy brief*. (Oktober 2015). Pridobljeno na <https://www.oecd.org/ctp/policy-brief-beps-2015.pdf>
- OECD. (2015b). *OECD/G20 base erosion and profit shifting project, final reports–executive summaries*. Pridobljeno na <https://www.oecd.org/ctp/beps-reports-2015-executive-summaries.pdf>
- Taxes paid by America's highest earners drop sharply. (10. 4. 2012). *The Telegraph*. Pridobljeno na <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/9195520/Taxes-paid-by-Americas-highest-earners-drop-sharply.html>
- US Bankruptcy Court Southern District of New York. (2004). *Third and final report of the insolvency examiner (In re WORLDCOM, INC., et al, Chapter 11, Case No. 02–13533)*. Pridobljeno na <http://news.findlaw.com/ws/j/docs/worldcom/bkrexm12604rpt.pdf>
- US Department of Justice. (17. 10. 2005). *Superseding indictment of 19 individuals filed in KPMG criminal tax fraud case (05–547)*. Pridobljeno na [https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2005/October/05\\_tax\\_547.html](https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2005/October/05_tax_547.html)
- US Department of Justice. (18. 2. 2009). *Press release: UBS enters into deferred prosecution agreement*. Pridobljeno na <https://www.justice.gov/opa/pr/ubs-enters-deferred-prosecution-agreement>
- US Department of Justice. (13. 4. 2010). *Press release: former UBS client pleads guilty to hiding assets in secret offshore bank accounts*. Pridobljeno na <https://www.justice.gov/opa/pr/former-ubs-client-pleads-guilty-hiding-assets-secret-offshore-bank-accounts>
- US Government Accountability Office. (2008). *Comparison of the reported tax liabilities of foreign and U.S. controlled corporations, 1998–2005*. Washington DC: GAO.
- US Senate Joint Committee on Taxation. (2003). *Report of the investigation of Enron corporation and related entities regarding federal tax and compensation issues, and policy recommendations, USGPO*. Pridobljeno na <http://www.jct.gov/s-3-03-vol1.pdf>
- US Treasury. (2009). *A combination of legislative actions and increased IRS capability and capacity are required to reduce the multi-billion dollar U.S. international tax gap (Reference Number: 2009-IE-R001)*. Pridobljeno na <http://www.treas.gov/tigta/iereports/2009reports/2009IER001fr.html>
- Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2). (2006). *Uradni list RS*, (117/06 in spremembe).
- Zakon o dohodnini (ZDoh-2). (2006). *Uradni list RS*, (117/06 in spremembe).





## Kaj mora preiskovalec davčnih goljufij vedeti o konceptu preprečevanja in zatiranja čezmejne kriminalitete v EU in Sloveniji

DARJA GREGORČIČ BERNIK IN DAMJAN POTPARIČ

**Povzetek** Poročila specializiranih organov EU že nekaj let nakazujejo porast čezmejne kriminalitete, v okviru katerih se ugotavlja, da so mednarodne kriminalne združbe vse bolj prisotne tudi na lokalnem kriminalnem prizorišču. Zaradi tega in zagotovitve ustrezne ravni varnosti se kaže potreba po še bolj okrepljenem mednarodnem sodelovanju, ki predpostavlja dobro sodelovanje na nacionalni ravni. Kot odgovor na to spoznanje se je v EU kot tudi v Sloveniji začelo uporabljati principe strategije obveščevalno vodene policijske dejavnosti, ki predstavlja nadgradnjo kriminalističnoobveščevalne dejavnosti in hkrati pomembno gibanje policijske dejavnosti 21. stoletja. Nov preiskovalni pristop se uporablja tudi pri preiskovanju kaznivih dejanj s področja davčnih goljufij (predvsem čezmejnih DDV goljufij), ki predstavljajo eno izmed prioritetenih področij v EU. Glavni cilj tako v EU kot tudi v Sloveniji je izoblikovanje proaktivnega multidisciplinarnega pristopa pri omejevanju čezmejne kriminalitete, ki bo temeljil na novem konceptu preprečevanja in zatiranja kriminalitete, kjer igrajo pomembno vlogo učinkovito upravljanje z informacijami, uporaba skupnih preiskovalnih skupin ter vpeljava novih davčnih, policijskih, finančnih ter drugih visoko tehnoloških preiskovalnih tehnik in analitičnih orodij za zbiranje in analizo informacij.

**Ključne besede:** • kriminalističnoobveščevalna dejavnost • administrativno sodelovanje • mednarodne organizacije • davčne goljufije • DDV goljufije •

---

NASLOVA AVTORJEV: dr. Darja Gregorčič Bernik, docentka, vodja računovodstva za vse družbe koncerna Spar, licencirana davčna svetovalka ZDSS, Spar Slovenija d.o.o., Letališka cesta 26, 1000 Ljubljana, Slovenija, Visoka šola za računovodstvo in finance, Stegne 21c, II/nadstropje, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: bernikdar@gmail.com. dr. Damjan Potparič, docent, vodja Oddelka za mednarodno operativno, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policijska, Uprava kriminalistične policije, Štefanova 2, 1501 Ljubljana, damjan.potparic@fvv.uni-mb.si.

## What Should a Tax Fraud Investigator Know About the Concept of Preventing and Suppressing Cross-Border Crime in the EU and in Slovenia?

DARJA GREGORČIČ BERNIK IN DAMJAN POTPARIČ

**Abstract** The reports of specialised EU agencies have been pointing to an increase in cross-border crime and to the fact that transnational criminal organisations have been increasingly present in local criminal settings, thus pointing to a strong need for enhancing international cooperation. The above realisation led to the application of intelligence-led policing both in the EU and in Slovenia. Intelligence-led policing represents an improved version of criminal intelligence and a significant trend in modern policing. This new investigative approach is also applied in the investigation of criminal offences related to tax fraud (particularly cross-border VAT fraud), which represents one of the priorities of the EU. Its main purpose is to develop a proactive multidisciplinary approach for reducing cross-border crime, which is based on a new concept of crime prevention and suppression relying on effective information management of information, the deployment of joint investigation teams and the introduction of new tax, police, financial and other high-tech investigative techniques and analytical tools.

**Keywords:** • criminal intelligence • administrative cooperation • international organisations • tax fraud • VAT fraud •

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Darja Gregorčič Bernik, Ph.D., Assistant Professor, Head of Accounting for all companies in the Spar Group Spar, Licensed Tax Advisor ZDSS, Spar Slovenija d.o.o., Letališka cesta 26, 1000 Ljubljana, Slovenia, College of Accountancy and Finance, Stegne 21c, II/floor, 1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: bernikdar@gmail.com. Damjan Potparič, Ph.D., Assistant Professor, Head of the International Operations Department, Ministry of the Interior of the Republic of Slovenia, Police, Criminal Police Directorate, Štefanova 2, 1501 Ljubljana, Slovenia, e-mail: damjan.potparic@fvv.uni-mb.si.

## 1 Uvod

Zaradi spoznanja, da v razmerah naraščanja števila kaznivih dejanj in večjega strahu pred viktimizacijo ter ob istočasnem krčenju sredstev na vseh področjih, tradicionalni koncepti zatiranja kriminalitete niso več učinkoviti, je potrebno v prihodnje zasnovati modernejše, bolj proaktivne pristope preprečevanja tovrstne kriminalitete.

Posledično so se v organih odkrivanja in pregona začele pojavljati nove strategije izvajanja policijske dejavnosti, ki so večinoma temeljile na spoznanju o uporabnosti informacij kot podpore pri sprejemanju odločitev. Ena izmed novih strategij izvajanja policijske dejavnosti je obveščevalno vodena policijska dejavnost, ki predstavlja osrednjo temo sodobnega »policinga« in za katero lahko danes z gotovostjo trdimo, da je postala pomembno gibanje policijske dejavnosti 21. stoletja (Potparič in Dvoršek, 2010; Ratcliffe in Guidetti, 2008).

Razvoj koncepta obveščevalno vodene policijske dejavnosti se je začel s spoznanjem, da povečevanje števila zaposlenih v policiji ni pravi odgovor na hitro naraščanje kriminalitete, temveč je to urejen sistem zbiranja informacij, njihove analize in izdelave kakovostnih kriminalističnoobveščevalnih informacij, ki omogočajo jasno razumevanje kaznivih dejanj in kriminalitete, identifikacijo aktivnih storilcev kaznivih dejanj, ugotavljanje povezanih kaznivih dejanj in predvidevanje nastanka problemov.

Tudi EU je prepoznala pomembnost vzpostavljanja proaktivnega policijskega delovanja, ki temelji na načelih obveščevalno vodene policijske dejavnosti, in s Haaškim programom za krepitev svobode, varnosti in pravice v EU, ki ga je sprejel Evropski svet leta 2004, objavljenim v celoti leta 2005 (Svet Evropske unije, 2005), je nov način policijskega delovanja vnesla v varnostno arhitekturo EU. Na sestanku notranjih in pravosodnih ministrov leta 2005 je bila sprejeta odločitev glede vzpostavitve Evropskega kriminalističnoobveščevalnega modela (ang. *European Criminal Intelligence Model [ECIM]*), ki dejansko predstavlja implementacijo načel obveščevalno vodene policijske dejavnosti tako s strani agencij EU kot tudi držav članic EU (Council of the European Union, 2005).

Slovenija je bila leta 2006 s strani strokovnjakov EU ocenjena kot država, ki nima vzpostavljene strategije policijskega dela na podlagi kriminalističnoobveščevalnih informacij, ki bi omogočala proaktiven pristop pri omejevanju kriminalitete. Ugotovitve evropskih strokovnjakov so botrovale temu, da Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2007–2011 (2007) in tudi Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012–2016 (2012) vsebujeta zahteve glede razvoja kriminalističnoobveščevalne dejavnosti in implementacije koncepta obveščevalno vodene policijske dejavnosti na področju preprečevanja in zatiranja kriminalitete.

Glede na dejstvo, da narašča tudi število kaznivih dejanj na davčnem področju, se pojavlja tudi potreba po dosledni implementaciji in uporabi novega preiskovalnega koncepta pri preprečevanju, preiskovanju in odkrivanju davčnih goljufij, kar predstavlja pomemben

segment kriminalističnega dela na področju boja s hujšimi in organiziranimi oblikami gospodarske kriminalitete. V nadaljevanju bo najprej predstavljen nov preiskovalni koncept, ki temelji na principih obveščevalno vodene policijske dejavnosti in tudi ECIM, ki predstavlja njegovo implementacijo v EU. Nadalje bodo na podlagi novega preiskovalnega koncepta identificirani nujno potrebni elementi, ki so pogoj za učinkovito preprečevanje, preiskovanje in odkrivanje davčnih goljufij.

Z namenom uporabnosti prispevka bomo v nadaljevanju predstavili tudi, kaj mora preiskovalec davčnih goljufij vedeti o preprečevanju čezmejne kriminalitete na splošno in kaj v zvezi s preiskovanjem kaznivega dejanja davčne goljufije ter preiskovanjem davčnega prekrška.

## 2 Koncept obveščevalno vodene policijske dejavnosti

Koncept kriminalističnoobveščevalne dejavnosti, ki predstavlja temelj obveščevalno vodene policijske dejavnosti, se je razvil na angleškem govornem področju kot odgovor na neučinkovitost obstoječih konceptov. Razvoj kriminalističnoobveščevalne dejavnosti v policiji je znanje in izkušnje v veliki meri črpal iz vojaškoobveščevalne dejavnosti in obveščevalne dejavnosti, ki se je izvajala za potrebe nacionalne varnosti.

Kriminalističnoobveščevalna dejavnost je policijska (preiskovalna) dejavnost in filozofija, katere osnovni elementi so organizirano zajemanje informacij, njihovo vrednotenje in analiziranje za potrebe podpore učinkovitega omejevanja kriminalitete na vseh ravneh. Končni izdelek tega procesa je tako kriminalističnoobveščevalna informacija. Ta po Europolovi definiciji (Brown, 2007) temelji na neobdelani informaciji, ki lahko govori o kaznivem dejanju, dogodku, storilcu kaznivega dejanja, osumljencu itd. Kriminalističnoobveščevalna informacija zagotavlja dodatno znanje o dejavnosti kriminalcev in je nadgradnja osnovne informacije. Kriminalističnoobveščevalna informacija daje novo znanje, ki ga policija prej ni imela, in je namenjena za izboljšanje dejavnosti policije. Tako se pogosto označuje kot »informacija, izdelana za delovanje«.

*Mednarodno združenje policijskih šefov* opredeljuje kriminalističnoobveščevalno dejavnost kot policijsko dejavnost, katere poslanstvo je zakonito zbiranje informacij iz vseh razpoložljivih virov ter njihovo analiziranje z namenom zagotavljanja operativnih in strateških kriminalističnoobveščevalnih informacij o obstoju in identiteti oseb in združb, ki so osumljene kaznivih dejanj, ter o njihovih razpoložljivih sredstvih. S tem naj bi se izboljšalo preprečevanje in omejevanje kriminalitete ter lažje dosegalo cilje in prioritete, ki jih ima policijska organizacija. Končni izdelek tega procesa je kriminalističnoobveščevalna informacija, ki vsebuje združeno in analizirano informacijo, posredovano končnemu uporabniku zaradi predvidevanja, preprečevanja ali nadzora kriminalnih dejavnosti (Peterson, 2005).

Izraz »Intelligence-Led Policing« oziroma obveščevalno vodena policijska dejavnost se je pojavil v Veliki Britaniji okrog leta 1990. V tem času je policija v okrožju Kent razvila nov koncept odzivanja na povečan premoženjski kriminal v razmerah krčenja policijskega proračuna. Policijski šefi so izhajali iz prepričanja, da je majhno število ljudi

odgovorno za večji odstotek storjenih kaznivih dejanj na njihovem območju. Koncept je predvideval upravljanje s klici občanov tako, da se je policija odzivala le na nujne klice, vsi ostali klici pa so bili preusmerjeni na službe zunaj policije. Tako je lahko policija svoje razbremenjene vire usmerila v pridobivanje informacij in izdelavo kriminalističnoobveščevalnih informacij o kriminalnih skupinah in posameznikih, ki so bili odgovorni za večino premoženjskega kriminala (Mallory, 2007; Peterson, 2005).

Obveščevalno vodena policijska dejavnost, ki predstavlja nadgradnjo koncepta kriminalističnoobveščevalne dejavnosti, je prinesla večji poudarek na proaktivnem izvajanju policijske dejavnosti za razliko od tradicionalnega razumevanja policijskega dela, ki je v svoji naravi pretežno reaktivno in temelji na sistemu rednega patroljiranja, hitrih odzivih na klice občanov, uporabi policistov za kriminalistične preiskave in zanašanju na policijo in pravni sistem. Obveščevalno vodena policijska dejavnost tako temelji na ideji, da je primarna naloga policije preprečevanje in zaznavanje kriminala in ne odzivanje na in obravnava že storjenih kaznivih dejanj (Guidetti, 2006; Weisburd in Eck v Ratcliffe, 2008).

Ratcliffe (2004) je za lažje razumevanje bistva obveščevalno vodene policijske dejavnosti oblikoval »IVU-model« (interpretacija, vplivanje, udejanjanje), ki predstavlja poenostavljen opis obveščevalno vodene policijske dejavnosti, čeprav je to lahko v resnici veliko bolj kompleksen proces. Model poenostavljeno prikazuje obveščevalno vodeno policijsko dejavnost kot policijsko aktivnost, ki z zbiranjem informacij in njihovo analizo interpretira kriminalno okolje ter nato vpliva na vodstveni kader, ki sprejema odločitve tako, da imajo obveščevalne informacije ključno vlogo pri sprejemanju odločitev oziroma pri udejanjanju priporočil, ki so vključena v obveščevalne informacije.

Opozoriti je potrebno na to, da smo s konceptom obveščevalno vodene policijske dejavnosti dobili poslovni model, ki ni uporaben samo na področju preprečevanja in omejevanja kriminalitete, temveč tudi na ostalih področjih policijske dejavnosti, kot so zagotavljanje prometne varnosti ter javnega reda in mira, pa tudi širše, za preprečevanje in omejevanje kršitev zakonodaje, ki je izven pristojnosti policijskih organov, kot so na primer davčni in carinski prekrški.

### 3 Evropski kriminalistično obveščevalni model (ECIM)

Po terorističnih napadih 11. septembra 2001 v ZDA in 11. marca 2004 v Madridu so države članice in Komisija aktivno pristopile k vzpostavljanju proaktivnega sistema, ki temelji na načelu dostopnosti<sup>1</sup> do informacij in kriminalističnoobveščevalnih informacij, ki so potrebne za boj zoper terorizem in hujše oblike mednarodne kriminalitete. Vsa ta prizadevanja so pripomogla k temu, da je bila v Haaškem programu, ki ga je Evropski svet sprejel leta 2004, poudarjena potreba po oblikovanju mehanizma pregona na podlagi kriminalističnoobveščevalnih informacij (Potparič in Dvoršek, 2010).

Zaradi zahtev Haaškega programa (Svet Evropske unije, 2005), ki se nanašajo na vzpostavljanje proaktivnega policijskega delovanja, je Svet ministrov leta 2005 sprejel odločitev, da se oblikuje ECIM, ki naj bi temeljil na načelih obveščevalno vodene

policijske dejavnosti. ECIM, ki ga je predlagalo Združeno kraljestvo, naj bi zagotavljal predvsem (Nunzi, 2007):

- vzpostavitev razmer, ki državam članicam in pristojnim institucijam EU omogočajo uporabo skupne metodologije omejevanja hujših in organiziranih oblik kriminalitete v EU;
- izboljšanje skupnega znanja o hujši in organizirani kriminaliteti na podlagi učinkovitega zbiranja, izmenjave in analize informacij;
- povečanje učinkovitosti Europolu in ostalih pristojnih institucij EU;
- doseganje boljših operativnih rezultatov na identificiranih prioritetnih področjih;
- vzpostavljanje večje odgovornosti ministrov glede izvajanja nalog za potrebe Sveta EU.

Europolu<sup>2</sup> je bila v tem procesu dodeljena vloga centralne točke v EU, ki sprejema, shranjuje in analizira zbrane informacije ter izdeluje oceno ogroženosti s strani hudih in organiziranih oblik kriminala v EU (ang. *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment* [SOCTA]). SOCTA, ki predstavlja glavni kriminalističnoobveščevalni izdelek ECIM-a, interpretira informacije iz kriminalnega okolja z namenom priprave ocene ogroženosti, s tem pa se povečuje skupno znanje o kriminalnem okolju oziroma grožnjah, ki izvirajo iz kriminalnega okolja, tako da se identificira najnevarnejše kriminalce in kriminalne združbe ter določi prioriteta področja za omejevanje hujših in organiziranih oblik mednarodne kriminalitete. Ministri za notranje zadeve in pravosodje nato v okviru Sveta ministrov EU določijo strateške prioritete v EU.

V okviru ECIM-a je vzpostavljen večletni obveščevalni cikel, znotraj katerega sodelujejo države članice, institucije in agencije EU, tretje države in organizacije ter zasebni sektor. Obveščevalni cikel, ki je poimenovan politični cikel za hude in organizirane oblike kriminala, vsebuje štiri korake (Council of the European Union, 2011):

- pripravo politike na podlagi SOCTA, ki posreduje natančno sliko ogroženosti EU z vidika kriminala. V tej fazi Stalni odbor za operativno sodelovanje na področju notranje varnosti (ang. *Standing Committee on operational cooperation on internal security* [COSI])<sup>3</sup> v sodelovanju z Evropsko komisijo pripravi politično svetovalni dokument kot pomoč pri odločanju v Svetu EU glede prioritet na področju boja zoper kriminal v EU;
- določitev politike in odločanja, in sicer tako, da Svet EU določi manjše število prioritet na evropski ravni kot tudi za posamezne regije znotraj EU. Za vsako od prioritet se potem izdela štiriletni strateški načrt (ang. *Multi-Annual Strategic Plan* [MASP]). MASP, ki vsebuje tako preventivne kot represivne ukrepe, predstavlja multidisciplinaren, integriran in celovit pristop na področju preprečevanja in omejevanja kriminalitete. Predstavlja podlago za učinkovito obvladovanje groženj, ki so izpostavljene kot prioritete;<sup>4</sup>

D. Gregorčič Bernik in D. Potparič: Kaj mora preiskovalec davčnih goljufij vedeti o konceptu preprečevanja in zatiranja čezmejne kriminalitete v EU in Sloveniji

- oblikovanje in spremljanje izvajanja letnih operativnih načrtov (ang. *Operation Action Plan* [OAP]), za katere so zadolžene države članice, Evropska komisija in agencije EU, ki ustanovijo posebne strokovne skupine za vsako od identificiranih prioritet. Pretvorba strateških ciljev iz MASP-a v OAP se izvede v okviru projektov EMPACT-a (ang. *European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*), ki predstavljajo večstransko platformo za sodelovanje pri obvladovanju groženj na podlagi načel obveščevalno vodene policijske dejavnosti. V Europolu je ustanovljena podporna enota za projekte EMPACT-a;
- ob koncu političnega cikla je treba opraviti temeljito vrednotenje, ki služi kot prispevek k naslednjemu političnemu ciklu.

ECIM temelji na (pre)poznavanju nevarnosti s pomočjo obveščevalnega cikla in sprejemanju adekvatnih ukrepov za preprečevanje in omejevanje kriminala, ki predstavlja največjo nevarnost. Aktivnosti v ECIM-u se začnejo s strateškim razumevanjem trenutnih in prihodnjih groženj na podlagi razpoložljivih informacij in kriminalističnoobveščevalnih informacij, ki jih Europolu posredujejo države članice, agencije EU, tretje države in organizacije ter zasebni sektor. Europol pa je odgovoren, da za potrebe držav članic ter pristojnih institucij in agencij EU iz pridobljenih informacij izdeluje strateške in operativne kriminalističnoobveščevalne izdelke.

Nacionalni kriminalističnoobveščevalni modeli v državah članicah EU predstavljajo podsisteme ECIM-a, kar je treba upoštevati pri vzpostavljanju kriminalističnoobveščevalnih modelov na nacionalni ravni ter na ta način preko učinkovitega delovanja podsistema zagotoviti učinkovito delovanje ECIM-a kot sistema in obratno (Potparič in Dvoršek, 2011). Tega se zaveda tudi Slovenija, kar je razvidno iz sprejete Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012–2016 (2012), ki med prioritetami na področju preprečevanja in zatiranja kriminalitete izpostavlja strategijo obveščevalno vodene policijske dejavnosti kot najprimernejši način soočanja s hitrimi spremembami na področju kriminalitete in s čedalje večjim razkorakom med stopnjo kriminalitete in razpoložljivimi sredstvi policijskih organov. Strategija obveščevalno vodene policijske dejavnosti je v resoluciji izpostavljena kot eden od temeljnih elementov za doseganje glavnega cilja, ki je zagotovitev varnosti ljudi v RS ter vzpostavitev družbenega stanja, kjer se ljudje počutijo varne.

Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012–2016 (2012: 64) podaja tudi oceno trenutnega stanja na področju kriminalističnoobveščevalne dejavnosti v slovenski policiji, ko pravi, da »v policiji razen ustanovitve Centra za kriminalističnoobveščevalno dejavnost na nacionalni ravni ter razvoja posameznih komponent kriminalističnoobveščevalne dejavnosti niso bile v popolnosti vzpostavljene in razvite vse nujno potrebne komponente kriminalističnoobveščevalne dejavnosti, ki bi bile povezane v enoten nacionalni kriminalističnoobveščevalni model, s katerim bi se povečala učinkovitost policije na področju preprečevanja in omejevanja kriminalitete«.

Kot rešitev, ki bi popravila trenutno stanje na področju izvajanja kriminalističnoobveščevalne dejavnosti, je v resoluciji izpostavljeno oblikovanje nacionalnega kriminalističnoobveščevalnega modela, ki bo z načrtnim zbiranjem, vrednotenjem, vnašanjem v informacijski sistem in analiziranjem informacij zagotavljal kriminalističnoobveščevalne informacije za podporo pri sprejetju odločitev glede prioritete dela, uporabe razpoložljivih sredstev in primernih ukrepov za preprečevanje in zatiranje kriminalitete.

Kljub temu, da slovenski policiji še ni uspelo dokončno implementirati nacionalnega kriminalističnoobveščevalnega modela, lahko ugotovimo, da se je Slovenija s sprejetjem Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012–2016 (2012), ki vsebuje razvoj področja kriminalističnoobveščevalne dejavnosti kot eno od prioritete, zavezala, da bo v doglednem času oblikovala sistem, ki bo zagotavljal, da se pri preprečevanju in omejevanju kriminalitete upošteva principe obveščevalno vodene policijske dejavnosti.

#### **4 Koncept preprečevanja in zatiranja čezmejne davčne kriminalitete v EU**

Koncept v osnovi temelji na pricipih že prej omenjenega koncepta obveščevalno vodene policijske dejavnosti ter na modelu ECIM, ki zahteva okrepitev sodelovanja različnih nacionalnih pristojnih organov, mednarodnih organizacij in agencij preko multidisciplinarnih delovnih skupin in skupnih preiskovalnih skupin, s permanentno uporabo analize vseh zbranih informacij za potrebe podpore pri zatiranju čezmejne kriminalitete.

##### **4.1 Okrepitev administrativnega in operativnega sodelovanja v EU**

V skladu z 280. členom Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (2002) države članice usklajujejo svoje delovanje, katerega cilj je zaščita finančnih interesov Skupnosti pred goljufijami. V ta namen skupaj z Evropsko komisijo organizirajo tesno in redno sodelovanje med pristojnimi organi. V tej zvezi je zlasti pomembno administrativno sodelovanje, ki se nanaša na administrativno preiskavo in vsebuje vse kontrole, preverjanja in druge ukrepe pristojnih organov držav članic pri opravljanju svojih nalog zaradi zagotavljanja pravilne uporabe davčne zakonodaje. Tako je bil (v Mnenju št. 8/2005) s strani Evropskega parlamenta in Sveta o medsebojni upravni pomoči za zaščito finančnih interesov Skupnosti pred goljufijami in drugimi oblikami nezakonitega ravnanja (2005) predlagan celovit sistem sodelovanja tako med upravnimi organi držav članic kot tudi med temi organi in Evropsko komisijo, katerega glavni namen je zbiranje in izmenjava informacij o nepravilnih transakcijah, ki so posebnega pomena na ravni Skupnosti.

Informacije naj bi se, v skladu s Sklepom Komisije o ustanovitvi Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) št. 1999/352/ES (1999), izmenjevale preko informacijskega sistema OLAF, ki se imenuje AFIS (ang. *Anti-Fraud Information System*). Cilj delovanja OLAF-a (OLAF, 2006) je torej varovati finančne interese Evropske unije in boj proti goljufijam, korupciji in kateremukoli drugemu nezakonitemu ravnanju, vključujoč slabo



upravljanje znotraj evropskih institucij, ki ima finančne posledice. Odgovornost OLAF-a je predvsem zaščita finančnih interesov in interesov Skupnosti pred nepravilnimi zakoni, ki bi vodili v upravne in kazenske postopke. Kot Urad v okviru Evropske Komisije OLAF prispeva k oblikovanju strategije Evropske unije za boj proti goljufijam in daje potrebne pobude za pripravo oziroma spremembo ustrezne zakonodaje, vključujoč instrumente, ki spadajo v poglavje IV Pogodbe o ustanovitvi Evropske Skupnosti (2002), ki opredeljuje sodelovanje s policijo in sodstvom. Osnovna prioriteta OLAF-a je razvoj učinkovitega sodelovanja z državami članicami z namenom koordiniranja njihovih aktivnosti v boju proti goljufijam. OLAF članicam nudi operativno pomoč pri vodenju preiskav, jih obvešča in jim posreduje informacije zbrane na ravni Skupnosti ter koordinira operativne dejavnosti nacionalnih uradov v mednarodnih primerih. OLAF članicam, kandidatkam in tretjim državam nudi potrebno podporo in multidisciplinarno tehnično znanje (pripravlja tudi razne seminarje, kongrese) z namenom pomoči pri izvajanju specifičnih operacij v boju proti goljufijam, pripravljanju strateških analiz ter zmanjšanju tveganja. OLAF sodeluje tudi z drugimi mednarodnimi organizacijami s podobnimi interesi, kot so na primer Europol, Eurojust – Urad za evropsko pravosodno sodelovanje, Interpol – Mednarodna organizacija kriminalistične policije, in FATF – Projektna skupina za finančno ukrepanje.

OLAF torej sodeluje tudi z drugimi mednarodnimi organizacijami in agencijami EU, katerih namen je prav tako odkrivati goljufije. Ena od takih agencij je Eurojust, s katerim se je začelo poglobljeno sodelovanje takoj po njegovi ustanovitvi leta 2002. Eurojust (2008) je odgovoren za pospeševanje in izboljševanje koordinacije pristojnih organov pri preiskavi in pregonu z zagotavljanjem vzajemne pravne pomoči in izpolnitve izročitenih zahtev. S tem tudi povečuje njihovo učinkovitost pri preprečevanju in zatiranju kriminalitete. Ena izmed pristojnosti Eurojusta je tudi delovanje na področju goljufij in korupcije ter katerihkoli kriminalnih dejanj, ki prizadenejo finančne interese Skupnosti, kjer s svojo dejavnostjo podpira aktivnosti OLAF-a na tem področju. Dogovor o sodelovanju med Eurojustom in OLAF-om je bil podpisan leta 2003, z manjšimi dopolnitvami pa je začel veljati leta 2005 (OLAF, 2006).

Nadalje je potrebno omeniti še sodelovanje med Europolom in OLAF-om, ki je zaenkrat še vedno le na strateški ravni, kar pomeni, da ni mogoče izmenjevati osebnih podatkov o konkretnih primerih in posledično je s tem okrnjeno tudi operativno sodelovanje med obema agencijama. Strateški sporazum med Europolom in OLAF-om, ki je stopil v veljavo leta 2004 (OLAF, 2006), poskušata agenciji od leta 2010 nadgraditi v operativni sporazum, na žalost pa do sedaj še nista uspeli doseči končnega dogovora o samem osnutku operativnega sporazuma. Pričakuje se, da se bodo pogajanja, ki so bila upočasnjena zaradi prehoda na novo pravno podlago Europola,<sup>5</sup> nadaljevala po 1. 5. 2017, ko se bo novo pravno podlago začelo uporabljati. Zavedati se je potrebno, da bodo s sklenitvijo operativnega sporazuma med Europolom in OLAF-om vzpostavljene razmere, ki bodo omogočale, da se analitična podpora, ki jo zagotavlja Europol, kombinirana z obojestranskimi operativnimi izkušnjami OLAF-a in Europola, uporablja kot vrhunsko orodje podpore državam članicam na področju preprečevanja, preiskovanja in odkrivanja davčnih goljufij. Tu je potrebno omeniti tudi mrežo FIU.NET, ki je postavljena na Europolovo platformo in je namenjena izmenjavi informacij med finančnimi

obveščevalnimi enotami (v Sloveniji je to Urad za preprečevanje pranja denarja). Europol že sedaj aktivno sodeluje z nekaterimi finčnimi obveščevalnimi enotami, trenutno pa potekajo aktivnosti, da bi se sodelovanje med vsemi enotami v okviru FIU.NET in Europolom še dodatno okrepilo. Finančni obveščevalni uradi imajo pomembno vlogo predvsem pri zgodnjem odkrivanju sumljivih finančnih transakcij oziroma ugotavljanju razlogov za sum pranja denarja ali drugih kaznivih dejanj, ko kazenske ovadbe s strani pristojnih organov še niso podane. Pozneje lahko finančni obveščevalni uradi sodelujejo tudi pri nadaljnjih analizah sumljivih transakcij in pridobljene dokumentacije in tako identificirajo mreže podjetij in posameznikov, ki se organizirano ukvarjajo z izvrševanjem kaznivih dejanj pranja denarja ali predhodnih kaznivih dejanj, med katerimi so tudi tako imenovani davčni vrtiljaki in druge oblike davčnih zatajitev. Skratka, umestitev mreže FIU.NET na Europolovo platformo predstavlja dodaten argument za čim prejšno sklenitev operativnega sporazuma med Europolom in OLAF-om.

S pomočjo koordinacije mednarodnih organizacij v zadnjem času na pomenu vse bolj pridobiva tudi medsebojno administrativno sodelovanje pristojnih davčnih nacionalnih organov na ravni EU v okviru sistema EUROFISC. Tu gre za decentralizirano mrežo za izmenjavo davčnih informacij med davčnimi upravami posameznih držav članic. Po drugi strani pa prihaja tudi do sklepanja raznih bilateralnih pogodb s tretjimi državami (z določenimi davčnimi oazami) z namenom izmenjave informacij, v kolikor gre v ozadju za sum davčnih goljufij. Okrepitev administrativnega sodelovanja znotraj EU in s tretjimi državami pa gotovo lahko veliko doprinese v boju zoper davčne goljufije oz. širše v boju zoper čezmejno organizirano kriminaliteto. Dejstvo je, da je boj proti goljufijam lahko uspešen le, če bo sodelovanje med različnimi agencijami, organizacijami in pristojnimi nacionalnimi organi, še posebej na področju izmenjave informacij, dvignjeno na višjo raven, kar pa zahteva visoko stopnjo zaupanja med njimi.

## 4.2 Okrepitev sodelovanja v Sloveniji

Na podlagi obstoječe zakonodaje v Evropski uniji in na podlagi že izoblikovanega koncepta preprečevanja čezmejne kriminalitete na davčnem področju v EU lahko primerjalno z namenom učinkovitejšega izkoriščanja prednosti posameznih organov in skupnega boja zoper čezmejno organizirano kriminaliteto izpostavimo določene elemente, ki so nujno potrebni za učinkovito preprečevanje in omejevanje davčnih kršitev tudi v Sloveniji. Vsekakor je predpogoj za učinkovito izvajanje preprečevanja in omejevanja tovrstne kriminalitete okrepljeno sodelovanje med slovensko policijo, Finančno upravo Republike Slovenije [FURS] oziroma njenima upravama, ogovornima za davke in carino, Uradom za preprečevanje pranja denarja, državnim tožilstvom ter raznimi drugimi državnimi ograni, ki se prav tako ukvarjajo s povezanimi področji, kot so na primer preprečevanje zaposlitev na črno, preprečevanje neloyalne konkurence ipd.

D. Gregorčič Bernik in D. Potparič: Kaj mora preiskovalec davčnih goljufij vedeti o konceptu preprečevanja in zatiranja čezmejne kriminalitete v EU in Sloveniji

Da bi nov pristop pri zatiranju davčnih goljufij oziroma širše čezmejno organizirane gospodarske kriminalitete lahko zaživel tudi v Sloveniji, bi morali zagotoviti v nadaljevanju našete pogoje:

- vpeljava skupnih delovnih preiskovalnih skupin (ki jih narekuje že EU zakonodaja v okviru sodelovanja med EU agencijami, kot so Europol, Eurojust in OLAF); v Sloveniji bi v okviru na novo zasnovanega koncepta to pomenilo mreženje strokovnjakov iz različnih področij (policija, finančna uprava, tožilstvo, finančne institucije), na primer pod okriljem Nacionalnega preiskovalnega urada [NPU], kjer so zasnovani osnovni pogoji za tak način sodelovanja);
- sklenitev dogovorov med različnimi pristojnimi nacionalnimi organi (policijo, finančno upravo, tožilstvom) o sodelovanju pri odkrivanju, preiskovanju in preprečevanju tovrstne kriminalitete v Sloveniji; sodelovanje tudi z ostalimi institucijami, ki se ukvarjajo s preprečevanjem podobnih oz. povezanih kaznivih dejanj (delovna inšpekcija Republike Slovenije, Urad za preprečevanje pranja denarja, Urad za varstvo konkurence, Komisija za preprečevanje korupcije). Tu bi lahko kot dobro prakso izpostavili prisotnost uradnika za zvezo iz FURS-a v Upravi kriminalistične policije. Pozitivne izkušnje iz tovrstnega sodelovanja bi lahko uporabili pri sodelovanju med ostalimi pristojnimi nacionalnimi organi;
- spodbujanje anonimnih prijav tovrstnih oblik davčnih goljufij oziroma kaznivih dejanj (preko spleta) z namenom zaznave problema; ob tem igra velik pomen osveščanje javnosti o pomenu tovrstnih prijav;
- uporaba obstoječih informacijskih baz ter zagotovitev dostopa do teh baz vsem preiskovalcem kaznivih dejanj in davčnih prekrškov ter oblikovanje novih spletnih informacijskih baz ob istočasnem zagotavljanju permanentne analitične podpore pri žreiskavah (gre za obstoječe informacijske baze pod okriljem FURS-a, Europol-a, Policije, vendar bi bilo hkrati potrebno upoštevati načelo »need to know« in določenim preiskovalcem omogočiti le dostope do informacij, ki jih dejansko potrebujejo za svoje delo);
- zagotavljanje permanentnega usposabljanja zaposlenih v vseh državnih organih, ki so kakorkoli vključeni v preprečevanje, odkrivanje in omejevanje tovrstne kriminalitete, kjer gre praviloma za zelo sofisticirane načine izvajanja kaznivih dejanj.
- vpeljava novih proaktivnih metod omejevanja davčnih goljufij na različnih področjih v Sloveniji (več o metodah Škof, Bernik in Tičar, 2010) z namenom učinkovitejšega odkrivanja, preiskovanja in preprečevanja davčnih goljufij kot posebne oblike organizirane kriminalitete.

### 4.3 Vpeljava proaktivnega pristopa v Sloveniji

Za učinkovito izvajanje proaktivnega omejevanja davčnih goljufij v Sloveniji je poleg že omenjenega potrebno zagotoviti naslednje:

- izdelavo strateških analiz za potrebe določanja prioritet dela in poglobljanja znanja o načinih izvajanja davčnih goljufij ter posledično učinkovitega planiranja sredstev nadzornih organov;
- obveščanje davčnih zavezancev, izmenjava informacij s širšo javnostjo;
- preverjanje indikatorjev<sup>6</sup> suma davčnih goljufij (tako s strani davčnih zavezancev, računovodij, revizorjev in davčnih svetovalcev, kot tudi posameznih organov);
- vpeljavo IT programov za podjetja z mehanizmi za preverjanje dokumentov (npr. veljavnosti identifikacijskih števil za DDV, registrskih podatkov družb ipd.);
- izobraževanje in preverjanje informacij preko oglaševalskih medijev;
- sproženje preverbe davčnih zavezancev v drugih državah članicah v primeru suma kaznivega dejanja (dogovori o administrativnem in operativnem sodelovanju);
- prenovo informacijskega sistema FURS (tudi razvoj meril tveganj pri preverjanju rizičnosti zavez);
- prenovo informacijskega sistema policije, izboljšati zbiranje in pretok informacij ter okrepiti analitsko dejavnost v okviru implementacije koncepta obveščevalno vodene policijske dejavnosti;
- vpeljavo dodatnih jamstev za zavarovanje davčnih dolgov;
- izvajanje začetnih davčnih nadzorov brez predhodne najave;
- izvajanje postopka hitrega odvzema ID za DDV;
- usposabljanje kadrov v smislu razvoja metod omejevanja davčnih goljufij s strani različnih vej oblasti;
- vpeljavo novih davčnih, policijskih ter finančnih visoko tehnoloških preiskovalnih tehnik in analitičnih orodij.

Nov pristop pri omejevanju davčnih goljufij oziroma širše zatiranja čezmejne gospodarske kriminalitete bo v Sloveniji lahko zaživel le ob izpolnitvi vseh zgoraj navedenih pogojev, pri tem pa je potrebno poudariti, da zakonodajne podlage za nov način dela že obstajajo, vendar bi pristojni organi morali okrepiti sodelovanje tako na nacionalni kot tudi na evropski ravni.

## 5 Preprečevanje in zatiranje čezmejne kriminalitete z vidika preiskovanja davčnih goljufij v EU in Sloveniji

Pri opredelitvi koncepta preprečevanja in zatiranja čezmejne kriminalitete je z vidika preiskovanja davčnih goljufij potrebno vedeti, da je postopek glede na višino zneska (in/ali način davčne utaje) lahko kvalificiran kot prekršek ali pa kot kaznivo dejanje. To izhaja že iz definicije davčne prevare, po kateri avtorji Škof, Wakounig, Tičar, Kobal,

Jerman in Ferčič (2007) definirajo davčno prevaro kot protipravno dejanje, ki je lahko glede na višino zneska<sup>7</sup> (in/ali na način utaje) kvalificirana kot prekršek ali kaznivo dejanje. Primeroma gre pri hujših oblikah davčnih goljufij (pri tako imenovanih davčnih vrtljakih) za organizirano kriminaliteto mednarodnih razsežnosti, kjer je udeleženo večje število udeležencev in je povzročena visoka finančna škoda, zato je lahko tovrstne davčne goljufije opredelimo kot kazniva dejanja. Pri preiskavah kaznivih dejanj pa gre za kazensko-procesne vidike in morajo posledično tovrstne postopke voditi tožilci oz. pravosodni organi. Tožilci so namreč tisti, ki so dolžni presojudati, ali so izpolnjeni vsi znaki kaznivega dejanja in ali se je za to zbralo dovolj dokazov (tožilec mora oceniti, kakšno odločitev sodišča lahko pričakuje; Dežman, 2007). Po drugi strani pa se v davčnem postopku v okviru ločenega postopka presojajo davčni prekrški, kjer je povzročena manjša finančna škoda. Presoja suma storitve nekega davčnega prekrška v okviru davčnega postopka poteka na podlagi zbiranja listinskih in drugih dokazov s strani davčnih inšpektorjev. Problem pri preiskavah davčnih prekrškov v Sloveniji predstavlja odločitev sodišča v sodbi Vrhovnega sodišča (2011) X Ips 194/2010, kjer sodišče v davčnih postopkih priznava le listinske dokaze (ne pa tudi npr. zagovor obdolženca, izvedbe prič, mnenja izvedencev, tehnične posnetke ipd.), kar pa je sporno, saj bi moral davčni organ indice o sumu goljufije preveriti z dovolj visoko pravno gotovostjo oz. s čim višjim dokaznim standardom in ob tem upoštevati tudi druge dokaze, ki se sicer po drugi strani upoštevajo v kazenskih postopkih v skladu s kazensko-procesnim pravom, po katerem ima obdolženec (v skladu s tretjim odstavkom 16. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP-UPB3, 2006) pravico navajati dejstva in predlagati dokaze, ki so mu v korist. Obdolženec ima v skladu s kazensko-procesnim pravom tudi možnost, da daje dokazne predloge ter v obrambi polemizira z dokaznim pomenom izvedenih dokazov. Hkrati obdolženca ne zavezuje dolžnost dokazovanja (ni dolžan dokazati zatrjevanih dejstev, ni mu potrebno dokazati svoje obrambe; Dežman in Erbežnik, 2003). Dokazno breme v kazenskem postopku je na sodišču in državnih organih, ki sodelujejo v postopku, saj morajo po resnici in popolnoma ugotoviti dejstva, pomembna za izdajo zakonite odločbe. Enako pazljivo morajo preizkusiti in ugotoviti tako dejstva, ki obdolženca obremenjujejo, kakor tudi dejstva, ki so mu v korist (17. člen ZKP-UPB3, 2006). Podobno je tudi dokazno breme v davčnih postopkih na davčnem organu, o čemer je v sodbi odločilo tudi Sodišče Evropske unije (2012) v združenih zadevah: C-80/11 in C-142-11, 21. 6. 2012, kjer je dokazno breme prehalo na davčni organ. Najvišji dokazni standard v skladu s kazensko-procesnim pravom je izrek obsodilne sodbe. Ta dokaz pa se lahko le posredno izvede v povezavi z domnevo o nedolžnosti (po 3. tč. 358. člena ZKP-UPB3, 2006) in se lahko osebo obsodi le, ko ji je dokazano, da je dejanje storila. Tako visokega dokaznega standarda v davčnem postopku ni moč doseči, saj je najvišji možni dokazni standard izrek odmerne odločbe. Stranki se z odločbo običajno naloži npr. plačilo premalo plačanega davka, če je primeroma ugotovljeno, da je davek utajila, plačala v prenizki višini ipd. Pri davčnih goljufijah, kljub temu da so le te lahko zelo dobro obrazložene in okoliščine dejanja ter izvedeni ukrepi kažejo na visoko stopnjo verjetnosti, da je prišlo do davčne goljufije, še vedno ostaja domneva nedolžnosti, saj ji kaznivo dejanje še ni bilo dokazano in je lahko dokazano le v skladu s kazensko procesnimi dokaznimi standardi. Posledično bi bilo potrebno v davčnih postopkih ravnati še z večjo skrbnostjo in upoštevati vse možne dokaze in ne le listinske dokaze (torej pisno dokumentacijo, poslovne knjige in evidence). Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2-UPB4, 2011) sicer

v nasprotju s predmetno sodbo že predvideva izvedbo dokazov tudi z drugimi dokaznimi sredstvi (glej 77. člen ZDavP-2-UPB4, 2011).

## 6 Sklepne misli

Glede na naraščajoče število davčnih prekrškov oziroma goljufij ter širše čezmejno organizirane gospodarske kriminalitete obstoječi načini preprečevanja, preiskovanja in odkrivanja kriminalitete ne zadoščajo več. Zaradi tega je bil oblikovan nov koncept preprečevanja in zatiranja čezmejno organizirane kriminalitete in ostalih hujših oblik kriminalitete, kamor spadajo tudi davčna kazniva dejanja v EU, ki se počasi implementirajo in uporabljajo tudi v slovenskem okolju.<sup>8</sup> Koncept temelji na načelih obveščevalno vodene dejavnosti nadzornih organov, kjer je poudarek prevsem na proaktivnem pristopu preprečevanja, preiskovanja in odkrivanja tovrstne kriminalitete. Tako zasnovan koncept zatiranja čezmejne kriminalitete v EU in v Sloveniji zahteva nadaljnjo okrepitev sodelovanja med različnimi pristojnimi organi tako na nacionalni kot tudi na mednarodni ravni, kjer igra pomembno vlogo hitra dostopnost do informacij. Vse zbrane informacije je potrebno nato analizirati ter izdelati obveščevalne izdelke za potrebe usmerjanja preiskav v konkretnih primerih davčnih kršitev in za potrebe razumevanja trenutnih in prihodnjih groženj na področju davčnih kršitev. Ob tem pa se morajo preiskovalci davčnih goljufij pri preiskavah konkretnih primerov zavedati procesnih razlik pri preiskavi davčnih prekrškov v okviru davčnega postopka ter kaznivih dejanj v okviru kazenskopravne zakonodaje, saj gre v Sloveniji za dva popolnoma ločena postopka, kjer se dokazi različno izvedejo. Poznavanje zakonodaje in procesnih vidikov je ključno, saj neka oseba za neko dejanje ne more biti obsojena, v kolikor obstaja domneva nedolžnosti in nekega dejanja ni storila. Po drugi strani pa v davčnem postopku pride le do izdaje odmerne odločbe na podlagi utemeljenega suma davčne goljufije, ki pa ni potrjen z najvišjim dokaznim standardom, to je z obsodilno sodbo, kakor je to možno v okviru kazenskega procesa zakonodaje. V tem primeru še vedno v davčnem postopku obstaja domneva nedolžnosti. Posledično bi v davčnih postopkih morali biti dokazi še skrbneje izvedeni. Žal pa temu ni tako, saj se na podlagi sodbe Vrhovnega sodišča (2011) X Ips 194/2010 v praksi v glavnem presojajo le listinski dokazi. To posledično narekuje tudi novo prakso pri preiskovanju davčnih goljufij v okviru davčnih postopkov oz. tudi spremembo zakonodaje na tem področju.

## Opombe

<sup>1</sup> Haaški program (2005) je z načelom dostopnosti uvedel nov inovativen pristop k čezmejni izmenjavi informacij in kriminalističnoobveščevalnih informacij. Načelo dostopnosti pomeni, da lahko na ozemlju EU vsak uslužbenec organov odkrivanja in pregona iz posamezne države članice pridobi potrebne informacije za svoje delo od druge države članice in da bo organ odkrivanja in pregona v tej drugi državi članici, ki ima informacije, te dal na razpolago za določen namen, ob upoštevanju zahtev preiskave, ki je v teku v tej državi.

<sup>2</sup> Europol je agencija EU, ustanovljena s ciljem podpiranja in krepitev dejavnosti pristojnih organov držav članic ter njihovega medsebojnega sodelovanja pri preprečevanju in zatiranju hujših in organiziranih oblik kriminalitete, ki prizadenejo dve ali več držav članic (Svet Evropske unije, 2009).

D. Gregorčič Bernik in D. Potparič: Kaj mora preiskovalec davčnih goljufij vedeti o konceptu preprečevanja in zatiranja čezmejne kriminalitete v EU in Sloveniji

<sup>3</sup> COSI je ustanovljen v skladu s členom 71 Pogodbe o delovanju Evropske unije in ima koordinativno vlogo pri pospeševanju in krepitvi operativnega sodelovanja na področju notranje varnosti med državami članicami in agencijami EU. Prav tako po potrebi obravnava pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah v vidikih, ki so pomembni za operativno sodelovanje na področju notranje varnosti. Med drugim ocenjuje tudi splošne usmeritve in učinkovitost operativnega sodelovanja, ugotavlja morebitne pomanjkljivosti ali napake in sprejema ustrezna konkretna priporočila za njihovo odpravljanje (Council of the European Union, 2010).

<sup>4</sup> Za obdobje 2014 do 2017 so v EU na področju hujših oblik kriminalitete identificirana naslednja prioriteta področja: 1. Ponarejeni izdelki; 2. Goljufije na področju trošarinskih dajatev in DDV; 3. Ilegalne migracije; 4. Kibernetska kriminaliteta; 5. Kokain in heroin; 6. Trgovina z ljudmi; 7. Organizirana premoženjska kriminaliteta; 8. Orožje; 9. Sintetične prepovedane droge (Council of the European Union, 2013).

<sup>5</sup> Uredba (EU) 2016/794 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o Agenciji Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol) ter nadomestitvi in razveljavitvi sklepov Sveta 2009/371/PNZ, 2009/934/PNZ, 2009/935/PNZ, 2009/936/PNZ in 2009/968/PNZ (2016).

<sup>6</sup> Več o indikatorjih suma davčnih goljufij si lahko preberete v obvestilu FURS (2014), kjer finančna uprava v svojem obvestilu za javnost omenja indikatorje prepoznavne DDV goljufij, kjer pride do pojava neplačujočih gospodarskih subjektov, ki se navezujejo na značilnosti dobavitelja (npr. novoregistrirani davčni zavezanec, ki nima referenc, nima ustreznega poslovnega prostora, ustreznega dovoljenja za opravljanje dejavnosti, zakoniti zastopnik je mlajša oseba ali tuj državljan), značilnosti transakcije (npr. ni formalno sklenjene pogodbe, blago nima ustrezne specifikacije, dobavitelj zahteva nobičajne plačilne pogoje, pot blaga in pot računov sta iz nerazumljivih razlogov različna, gre za rizično blago, kot so: računalniške komponente, mobilni telefoni, kovinski materiali, les itd.) in značilnosti komunikacije (npr. komunikacija le z eno in isto osebo po telefonu, številka po določenem času ni več dosegljiva, nenavadna metoda naročanja in fakturiranja blaga). K navedenim indikatorjem lahko dodamo še številne druge, kot so: nizek ustanovni kapital družbe ter izredno visoki prihodki že v prvih 3 mesecih poslovanja, sedež poslovanja na domačem naslovu, čez noč spremenjena vrsta dejavnosti, visoka posojila za zagon poslovanja, družba ne plačuje DDV in ne predlaga obračunov DDV, nakupi blaga v državah članicah EU, kjer so običajni začetki verig davčnih vrtljakov in prodaja v državi, kjer so običajni konci verig davčnih vrtljakov (npr. nakupi iz Nizozemske, Belgije, Španije, Francije ter prodaja v Dubai, Švico, Hong Kong ...), posli velikih vrednosti, nakupi velike količine dobrin, zloraba DDV številke drugega zavezanca ter mnogi drugi indikatorji prepoznavne goljufij, ki izvirajo iz goljufivega evidentiranja poslovnih dogodkov, do katerih lahko tekom opravljanja svojega dela pridejo primeroma revizorji, računovodje, davčni svetovalci ali drugi preiskovalci davčnih goljufij. Oblike tovrstnih goljufij oz. prevar navaja Bergant (2010: 129–131) in so primeroma naslednji: fiktivni prihodki, previsoki začasni obračuni prihodkov (situacije), nazaj datirani računi, nepravilno izkazane transakcije med povezanimi osebami, neizkazane reklamacije in odškodnine, previsoko ali fiktivno izkazovanje zaloga, previsoko ali fiktivno izkazovanje vrednosti osnovnih sredstev, prenizko izkazani prihodki ali previsoko izkazani odhodki z neupštevanjem časovne usklajenosti prihodkov in odhodkov glede na obračunsko obdobje, skrite obveznosti (neknjiženi računi), skrite oz. previsoke terjatve ter prikaz fiktivno visokih terjatev pri odkupu le teh s strani banke, previsoko oblikovane rezerve, izdatki, ki niso povezani z odhodki, neustrezne metode obračunavanja amortizacije, skrite davčne obveznosti, neustrezno izkazovanje združevanja podjetij in skritih rezerv in drugo.

<sup>7</sup> Pri kaznivem dejanju davčne zatajitve po 249. členu Kazenskega zakonika (KZ-1, 2008), kot ga je uvedla novela KZ-1B (Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika [KZ-1B], 2011), je ta mejni znesek (za pridobitev velike premoženjske koristi) 50.000 evrov. Ker se večina davkov, predvsem DDV in DMV, obračunava mesečno, je mesečno oškodovanje državnega proračuna iz naslova utajenih davčnih obveznosti, ki presega 50.000 evrov, redko. Delovna skupina

D. Gregorčič Bernik in D. Potparič: Kaj mora preiskovalec davčnih goljufij vedeti o konceptu preprečevanja in zatiranja čezmejne kriminalitete v EU in Sloveniji

v svojem Poročilu o delu skupine za spremljanje izvajanja strategije obvladovanja gospodarske kriminalitete (2014) posledično ugotavlja, da se je število ovadb, podanih na državno tožilstvo, v zadnjih letih zelo znižalo (iz 16 ovadb v letu 2012 na 3 ovadbe do septembra 2013) in posledično se zopet pojavlja tendenca o znižanju predmetnega zneska na 10.000 evrov, kar nenazadnje terja tudi predlog spremembe direktive Evropskih Skupnosti o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom EU (po Poročilu o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava, 2012).

<sup>8</sup> Na to kaže sodelovanje različnih organov v okviru delovne skupine (po Poročilu o delu skupine za spremljanje izvajanja strategije obvladovanja gospodarske kriminalitete, 2014), kjer so po pobudi Davčne uprave RS v letu 2012 ter s poznejšo spremembo ZKP-M (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku [ZKP-M], 2014)) krog pooblaščenih subjektov za podajanje pobud za ustanovitev specializiranih preiskovalnih skupin, razširili še na predstavnike Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za notranje zadeve in Ministrstva za finance.

## Literatura

- Bergant, Ž. (2010). *Organiziranje računovodstva v povezavi s finančno funkcijo*. Ljubljana: Abeceda Svetovanje.
- Brown, S. D. (2007). The meaning of criminal intelligence. *International Journal of Police, Science and management*, 9(4), 336–340.
- Council of the European Union. (2005). *Press release 2683<sup>rd</sup> council meeting, justice and home affairs, 12645/05*. Pridobljeno na <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/247&format=HTML&aged=0&lg=sl&guiLanguage=en>
- Council of the European Union. (2010). *Council decision of 25 february 2010 on setting up standing committee on operational cooperation on internal security, 2010/131/EU*. Pridobljeno na <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihmlang=en&lng1=en,sl&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=508902:cs>
- Council of the European Union. (2011). *Amending the COSPOL framework into [EMPACT], 15386/1/11*. Pridobljeno na <http://www.statewatch.org/news/2012/sep/eu-council-15386-rev111-cospol-to-empact.pdf>
- Council of the European Union. (2013). *Council conclusions on setting the EU's priorities for the fight against serious and organised crime between 2014 and 2017*. Pridobljeno na [http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/operational/THB/Documents/JHA-2013-06-06\\_137401\\_EN.pdf](http://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/operational/THB/Documents/JHA-2013-06-06_137401_EN.pdf)
- Dežman, Z. (2007). Kaznivo dejanje kot spoznavni problem v zahtevnih kazenskih zadevah. V: A. Dvoršek in L. Selinšek (ur.), *Problemi dokazovanja v zahtevnih kazenskih postopkih* (str. 8-24). Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Dežman, Z. in Erbežnik, A. (2003). *Kazensko procesno pravo Republike Slovenije*. Ljubljana: GV Založba.
- Eurojust. (2008). *Mission and tasks*. Pridobljeno na <http://www.eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx>
- Finančna uprava Republike Slovenije (FURS). (2014). *Davek na dodano vrednost. Poslovanje z "neplačujočimi gospodarskimi subjekti" in odgovornost gospodarskih subjektov za plačilo utajenih davčnih obveznosti*. Pridobljeno na [http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Nadzor/Podrocja/Inspekcijski\\_nadzor/Opis/Podrobnejsi\\_opis\\_1\\_izdaja\\_DD\\_V\\_Poslovanje\\_z\\_neplacujocimi\\_gospodarskimi\\_subjekti\\_in\\_odgovornost\\_gospodarskih\\_subjektov\\_za\\_placilo\\_utajenih\\_davcnih\\_obveznosti.pdf](http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Nadzor/Podrocja/Inspekcijski_nadzor/Opis/Podrobnejsi_opis_1_izdaja_DD_V_Poslovanje_z_neplacujocimi_gospodarskimi_subjekti_in_odgovornost_gospodarskih_subjektov_za_placilo_utajenih_davcnih_obveznosti.pdf)
- Guidetti, R. (2006). *Policing the homeland: choosing the intelligent option* (Magistrska naloga). Monterey: Naval Postgraduate School.



D. Gregorčič Bernik in D. Potparič: Kaj mora preiskovalec davčnih goljufij vedeti o konceptu preprečevanja in zatiranja čezmejne kriminalitete v EU in Sloveniji

- Haški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji. (2005). *Uradni list EU*, (2005/C 53/01).
- Kazenski zakonik (KZ-1). (2008). *Uradni list RS*, (55/08 in spremembe).
- Mallory, S. L. (2007). The concept of asymmetrical policing. Policing. *International police executive symposium working paper no. 12*. Pridobljeno na [http://www.dcaf.ch/content/download/35641/526499/file/WPS\\_No12\\_new.pdf](http://www.dcaf.ch/content/download/35641/526499/file/WPS_No12_new.pdf)
- Mnenje št. 8/2005 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o medsebojni upravni pomoči za zaščito finančnih interesov Skupnosti pred goljufijami in drugimi oblikami nezakonitega ravnanja. (2005). *Uradni list EU*, (C 313/2005).
- Nunzi, A. (2007). Exchange of information and intelligence among law enforcement authorities - A European Union perspective. *International Review of Penal law*, 78(1–2), 143–151.
- OLAF. (2006). *Report of the European anti-fraud office, sixth activity report for the period 1 July 2004 to 31 december 2005*. Pridobljeno na [http://docufin.be/interfdanl/nieuws/bestanden/EN\\_var\\_\\_PFCARF1\\_Annual-Report-PDF-Version-11-07-2006.pdf](http://docufin.be/interfdanl/nieuws/bestanden/EN_var__PFCARF1_Annual-Report-PDF-Version-11-07-2006.pdf)
- Peterson, M. (2005). *Intelligence-led policing: the new intelligence architecture*. Pridobljeno na <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/210681.pdf>
- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti. (2002). *Uradni list EU*, (C 325/2002).
- Poročilo o delu skupine za spremljanje izvajanja strategije obvladovanja gospodarske kriminalitete. (2014). Pridobljeno na <http://www.dt-rs.si/novica/porocilo-o-delu-skupine-za-spremljanje-izvajanja-strategije-obvladovanja-gospodarske-kriminalitete>
- Poročilo o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (COM(2012)0363 – C7-0192/2012 – 2012/0193(COD)). (2012). Pridobljeno na <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0251+0+DOC+XML+V0//SL>
- Potparič, D. in Dvoršek, A. (2010). Vzpostavitev proaktivno usmerjene kriminalističnoobveščevalne dejavnosti v državah Evropske unije. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 61(1), 15–27.
- Potparič, D. in Dvoršek, A. (2011). Critical success factors in establishing a national criminal intelligence model in Slovenia. V G. Meško, A. Sotlar in J. Winterdyk (ur.), *Policing in Central and Eastern Europe – social control of unconventional deviance: conference proceedings* (str. 259–282). Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Ratcliffe, J. H. (2004). The structure of strategic thinking. V J. H. Ratcliffe (ur.), *Strategic thinking in criminal intelligence* (str. 1–10). Sydney: The Federation Press.
- Ratcliffe, J. H. (2008). *Intelligence-led policing*. Devon: Willan Publishing.
- Ratcliffe, J. H. in Guidetti, R. (2008). State police investigative structure and the adoption of intelligence-led policing. *An International Journal of Police Strategies and Management*, 31(1), 109–128.
- Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2007–2011. (2007). Pridobljeno na <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=NACP58>
- Resolucija o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete za obdobje 2012–2016. (2012). Pridobljeno na <http://imss.dz-rs.si/imis/e6648ae91a4605b54a92.pdf>
- Sodišče Evropske unije. (2012). Sodba v zadevi C-80/11 in C-142-11 z dne 21. 6. 2012.
- Sklep Komisije o ustanovitvi Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) št. 1999/352/ES. (1999). *Uradni list EU*, (L 136/1999).
- Svet Evropske unije. (2005). *Haški program: krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski Uniji*, (2005/C53/01). Pridobljeno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:SL:PDF>

- Svet Evropske unije. (2009). *Sklep Sveta o ustanovitvi Evropskega policijskega urada (Europol)*, 371/PNZ. Pridobljeno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:121:0037:0037:SL:PDF>
- Škof, B., Wakounig, M., Tičar, B., Kobal, A., Jerman, S. in Ferčič, A. (2007). *Davčno pravo*. Maribor: Pravna fakulteta in Davčno-finančni raziskovalni inštitut.
- Škof, B., Bernik, D. in Tičar, B. (2010). Metode odkrivanja, preiskovanja in preprečevanja prepovedanih davčnih vrtiljakov - v Evropski uniji in Republiki Sloveniji. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 61(1), 37–50.
- Uredba (EU) 2016/794 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. maja 2016 o Agenciji Evropske unije za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol) ter nadomestitvi in razveljavitvi sklepov Sveta 2009/371/PNZ, 2009/934/PNZ, 2009/935/PNZ, 2009/936/PNZ in 2009/968/PNZ. (2016). *Uradni list EU*, (L 135/53).
- Vrhovno sodišče. (2011). Sodba Vrhovnega sodišča RS, X Ips 194/2010 z dne 19. 5. 2011.
- Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2-UPB4). (2011). *Uradni list RS*, (13/11).
- Zakon o kazenskem postopku (ZKP-UPB3). (2006). *Uradni list RS*, (8/06).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1B). (2011). *Uradni list RS*, (91/11).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-M). (2014). *Uradni list RS*, (87/14).

## Problematika preiskovanja davčne kriminalitete

MAJA GAŠPERŠIČ

**Povzetek** Prispevek predstavlja problematiko preiskovanja davčne kriminalitete in s tem povezanega glavnega kaznivega dejanja – davčne zatajitve po 249. členu KZ-1 z vidika policije. Na podlagi statističnih podatkov prikazuje nihanje obravnavanih kaznivih dejanj glede na spremembe kazenske zakonodaje, hkrati pa opozarja na neprimerljivost posameznih statističnih podatkov med organi odkrivanja preiskovanja in pregona, zaradi česar ni mogoče ugotavljati uspešnosti oz. učinkovitosti celotnega državnega aparata v boju z davčnimi goljufijami. Predstavlja vzroke in načine davčnega utajevanja ter trend gibanja tovrstne problematike. Kot glavne probleme, s katerimi se pri preiskovanju srečuje policija, izpostavlja časovno odmaknjenost storitve kaznivega dejanja od preiskovanja, zakonodajo, sodelovanje organov na državni in mednarodni ravni ter kadrovske politike. Na koncu predlaga tudi nekaj sprememb, s katerimi bi bilo mogoče vplivati na dejansko in ne zgolj statistično znižanje kaznivih dejanj, ki ogrožajo finančne interese ter povzročajo oškodovanje proračuna RS in EU.

**Ključne besede:** • preiskovanje • davčna zatajitev • problematika preiskovanja davčne kriminalitete • kaznivo dejanje davčne zatajitve • multidisciplinarni pristop •

---

NASLOV AVTORICE: mag. Maja Gašperšič, višja kriminalistična inšpektorica specialistka, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Policija, Uprava kriminalistične policije, Sektor za gospodarsko kriminaliteto, Štefanova 2, 1501 Ljubljana, Slovenija.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5.4>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>

ISBN 978-961-286-128-5

## Problems Related to the Investigation of Tax Crime

MAJA GAŠPERŠIČ

**Abstract** The paper discusses the problems related to the police investigation of tax crime and the principal criminal offence in this particular area of crime, i.e. tax evasion, as defined by Article 249 of the Slovene Criminal Code. By relying on statistical data, the paper presents the fluctuation of tax-related criminal offences related to the recent amendments to the criminal law, while stressing the fact that the inability of comparing statistical data between law enforcement authorities prevents us from determining the effectiveness of state bodies in combatting tax fraud. It also examines the causes of tax evasion, tax avoidance methods and trends in this area of crime. Furthermore, it discusses the main problems the police face when investigating such offences, i.e. the time lag between the commission of the offence and its investigation, applicable legislation, cooperation between competent authorities at national and international levels, and staffing policy. The paper proposes certain changes, which could contribute to the actual reduction of criminal offences jeopardising the financial interests and damaging the budgets of the Republic of Slovenia and the EU.

**Ključne besede:** • investigation • tax evasion • problems related to tax crime investigations • the offense of tax evasion • multidisciplinary approach •

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Maja Gašperšič, MSc., Senior Criminal Investigator Specialist, Ministry of the Interior of the Republic of Slovenia, Police, Criminal Police Directorate, Sector for Economic Crime, Štefanova 2, 1501 Ljubljana, Slovenia.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5.4>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>

ISBN 978-961-286-128-5

## 1 Uvod

Davki so glavni vir dohodka nacionalnih proračunov in evropskega proračuna, zato je boj proti davčnim goljufijam,<sup>1</sup> ki ogrožajo finančne interese držav članic, zelo pomemben. Glede na to, da v EU velja prost pretok blaga in storitev, so s tem ustvarjeni idealni pogoji tudi za izvajanje mednarodnih goljufij, saj je zaradi različnih pravnih ureditev držav članic ter težav pri medinstitucionalnem in mednarodnem sodelovanju težko slediti goljufijam, ki postajajo vedno bolj kompleksne in sofisticirane.

Boj proti davčnim goljufijam tako ni problem, ki bi ga bilo mogoče reševati le na nacionalni ravni, čeprav je načeloma v pristojnosti držav članic, temveč je problem, katerega reševanje mora biti prednostna naloga EU. Za njegovo uspešno reševanje so potrebni tesno sodelovanje med državami članicami, med njihovimi upravnimi, policijskimi in pravosodnimi organi, intenzivna in hitra izmenjava informacij, neposredni stiki med posameznimi lokalnimi in nacionalnimi organi, priporočljiva pa bi bila tudi neka skupna zakonska podlaga. Davčno področje je v precejšnji meri že urejeno z direktivami in uredbami, vendar pa sta kazensko področje in posledično tudi pravosodno področje še vedno v pristojnosti posameznih držav članic.

EU je ta problem zaznala že pred leti, zato je vzpostavila skupno strategijo za boj proti davčnim goljufijam, ki jo sproti spreminja in dopolnjuje glede na aktualne trende tovrstnih kaznivih dejanj. Z vstopom v EU je njena strategija tudi za Slovenijo postala naloga, pri kateri mora sodelovati, zato je pomembno, da se zaveda problematike tako pri nadziranju, kot tudi pri preiskovanju in pregonu na ravni države kot celote. In ne samo to, tudi reševati jo mora.

## 2 Gospodarska kriminaliteta

Gospodarska kriminaliteta je skupek kaznivih ravnanj, storjenih pri gospodarskem poslovanju med gospodarskimi subjekti in tudi med gospodarskimi in fizičnimi subjekti v razmerju do države in njenih organov. Bistvena značilnost gospodarske kriminalitete je, da so podlaga za dokazovanje kaznivih ravnanj poslovne listine in so tako posledice vidne in dokazljive šele s pregledom listinske dokumentacije gospodarskih subjektov, do katerega pride ob inšpekcijskem pregledu oz. ustreznem nadzoru posameznih pristojnih organov, ob anonimni prijavi ali celo objavi posameznih informacij v medijih. Tako postanejo dejanja prepoznavna organom odkrivanja, preiskovanja in pregona šele, ko ti že opravljajo svoje postopke v tako poslujočem gospodarskem subjektu, torej s precejšnjim časovnim zamikom. Po drugi strani pa z dejanji, ki jih opredeljujemo kot gospodarska kriminaliteta, največkrat niso oškodovane samo fizične oz. pravne osebe, ampak tudi država in njene pravne norme, zaradi česar je odkrivanje, preiskovanje in sankcioniranje še toliko težje.

Policija na tem področju izvaja aktivnosti na vseh treh nivojih (državni, regionalni, lokalni). Na državni ravni se na Upravi kriminalistične policije v okviru Sektorja za gospodarsko kriminaliteto (v Oddelku za poslovni in javni sektor) izvajajo strateške, koordinativne in operativne naloge, pri čemer neposredne operativne aktivnosti izvaja tudi Nacionalni preiskovalni urad. Na regijski ravni ta kazniva dejanja obravnavajo

Oddelki za gospodarsko kriminaliteto v 8 policijskih upravah, posamezne enostavnejše oblike tovrstnih kaznivih dejanj pa se obravnavajo tudi na policijskih postajah. Trenutno je ena izmed prioritetenih nalog policije varovanje finančnih interesov RS in EU, kamor sodi tudi problematika neplačevanja predpisanih davkov in prispevkov, kar posledično generira kazniva dejanja davčne zatajitve. V okviru preiskovanja gospodarskih kaznivih dejanj policija temu področju posveča precej pozornosti, tako notranji koordinaciji, organizaciji dela in usposabljanju kadrov, kot tudi povezovanju in sodelovanju z drugimi državnimi organi, na mednarodni ravni pa sodeluje tudi v Evropolovem projektu EMPACT.<sup>2</sup>

Zakonska podlaga za preiskovanje kaznivih dejanj je Zakon o kazenskem postopku (ZKP, 1994), ki v 148. členu določa ravnanje policije, če so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, za katero se storilca preganja po uradni dolžnosti. Prav tako ZKP (1994) v nadaljnjih členih določa dodatne ukrepe, ki jih policija lahko izvaja z namenom dokazovanja in utemeljevanja sumov storitve kaznivega dejanja, s 502. členom pa omogoča policiji tudi izvedbo finančnih preiskav z namenom odvzema protipravne premoženjske koristi, vse to seveda ob zakonsko izpolnjenih pogojih.

### 3 Kaznivo dejanje davčne zatajitve v RS

V RS je osnovni pojem kaznivega dejanja določen v 16. členu<sup>3</sup> KZ-1 (2008). Vsako dejanje, ki ga preganjamo kot kaznivo, mora vsebovati vse bistvene elemente, da ga lahko prepoznamo kot takega, kar velja tudi za kaznivo dejanje davčne zatajitve, ki je opredeljeno v 249. členu KZ-1 (2008). Za obstoj kaznivega dejanja davčne zatajitve in njegovo pravno kvalifikacijo morajo obstajati določeni elementi. Praviloma mora davčni organ v okviru svojih pristojnosti ugotoviti velik delež teh elementov, policija pa s svojimi pristojnostmi lahko nadgrajuje ugotovitve v okviru kriminalistične preiskave, ko so podani razlogi za sum.<sup>4</sup>

Za kaznivo dejanje davčne zatajitve se zahteva tudi krivdno (tj. naklepno) ravnanje, zavedanje in hotenje protipravnega ravnanja. Storilec ima namreč poseben namen, da bi se s svojim ravnanjem popolnoma ali deloma izognil plačilu davkov ali drugih predpisanih obveznosti. Bistveni element kaznivega dejanja davčne zatajitve je izognitev davčni obveznosti, ki pomeni veliko premoženjsko korist<sup>5</sup>. Pri kaznivem dejanju davčne zatajitve je zato pomembno dokazovati tudi motiv, saj je dejanski motiv storilca tega kaznivega dejanja pridobitev premoženjske koristi tako, da neplačani oz. preveč vrjnjeni davek uporabi v lastne namene, s ciljem izboljšati svoj premoženjski položaj.

Ob storjenem kaznivem dejanju davčne zatajitve se nemalokrat, kot sosledje ravnanj storilcev, poraja sum storitve kaznivega dejanja Zlorabe položaja ali zaupanja pri gospodarski dejavnosti,<sup>6</sup> zato je bila v tožilski in sodni praksi v zadnjih desetih letih nemalokrat izpostavljena dilema obravnave enega ali drugega kaznivega dejanja, posledično pa so se pojavljali tudi različni principi sodne prakse. Poleg omenjenih dveh kaznivih dejanj, je to kaznivo dejanje nemalokrat storjeno s ponareditvijo ali uničenjem poslovnih listin,<sup>7</sup> davčna zatajitev pa je v številnih primerih tudi predhodno kaznivo dejanje kaznivega dejanja pranja denarja.

Kaznivo dejanje praviloma stori odgovorna oseba pravne osebe, pri izvršitvi kaznivega dejanja davčne zatajitve, pri vedno bolj perečih verižnih goljufijah, pa gre pogosto za sodelovanje več udeležencev, saj ena sama oseba tovrstnega kaznivega dejanja običajno ne more izvesti. Kadar je moč dokazati takšen način storitve kaznivega dejanja, je to opredeljeno v četrtem odstavku 249. člena KZ-1 (2008), ki ravnanje storilcev tudi ostreje sankcionira.<sup>8</sup> Ker je kazenska odgovornost lahko samo individualna in utemeljena na krivdi storilca kaznivega dejanja, je v slovenski zakonodaji predvidena takšna rešitev, da v dejanju nastopata dve individualizirani enoti, in sicer organizator hudodelske združbe in njen član. Organizator se lahko pojavlja v več vlogah, bistveno pa je organiziranje kot pripravljalno dejanje. Pozneje lahko organizator nastopa v vseh možnih vlogah od storilca, sostorilca, posrednega storilca do udeleženca. Druga individualna enota, ki sestavlja hudodelsko združbo, pa je član hudodelske združbe, ki v taki združbi sodeluje in ima namen izvršiti kaznivo dejanje, za katero se sme izreči kazen (Bavcon, Šelih, Korošec, Ambrož in Filipčič, 2009). V praksi je ugotavljanje in dokazovanje takšnega načina izvršitve kaznivega dejanja in opredeljevanje tovrstnih vlog storilcev, torej dokazovanje kazenskoopravne odgovornosti t. i. organizatorjev, izredno težko.

Davčni organ mora torej z odločbo ugotoviti, da mu niso bili prijavljeni oz. so mu bili dani lažni podatki o pridobljenih dohodkih, stroških, predmetih, blagu ali drugih okoliščinah, ki vplivajo na ugotovitev davkov in drugih predpisanih obveznosti, ali je bil kako drugače preslepljen, ali mu na njegovo zahtevo niso bili dani podatki, poslovne knjige in evidence, ali le-te sploh niso bile vodene ali pa so bile napačne, ali mu niso bila dana pojasnila ali pa je bil oviran pri izvajanju davčnega nadzora. Znesek tako ugotovljenega neplačanega oz. neupravičeno vrnjenega davka mora po sedaj veljavni zakonodaji dosegati veliko premoženjsko korist.<sup>9</sup> Kadar gre za davčno zatajitev po tretjem odstavku 249. člena, ko izvršitveno dejanje ni vezano na višino utajenega davka, se mora davčni organ zavedati, »da pri utemeljevanju suma ne more biti uspešen z ovadbami, ki neutemeljeno širijo domnevno kazniva ravnanja tudi na takšna ravnanja, ki lahko pomenijo le davčne prekrške in za katera je davčni organ lahko pristojen kot prekrškovni organ« (Ferlinc, 2011: 1695).

Davčni organ mora torej s svojim izdanim upravnim aktom ugotoviti, da fizična ali pravna oseba izpolnjujeta zakonske znake kaznivega dejanja davčne zatajitve in na tej podlagi »obvestiti neposredno državnega tožilca ali policijo. Le državni tožilec pa je pristojen oceniti, ali vsi objektivni podatki dejansko utemeljujejo sum, da gre za kaznivo ravnanje« (Ferlinc, 2011: 1698).

### 3.1 Statistika

Kaznivo dejanje davčne zatajitve v svojih statističnih podatkih prikazujejo tako Finančna uprava RS [FURS], Policija, Državno tožilstvo [DT] kot tudi sodišče, vendar pa ugotavljamo, da primerjave med njimi niso mogoče. Razlog je tako v različnem zajemanju podatkov, kot tudi v časovnem zamiku obravnave posameznih primerov. Tudi z namenom ureditve te problematike so v teku postopki za elektronsko izmenjavo podatkov med organi, kar bo omogočalo lažje spremljanje posameznih zadev, pa tudi primerljivost podatkov in posledično merljivost učinkovitosti pri odkrivanju, preiskovanju in pregonu davčne kriminalitete v državi.

Iz Tabele 1 je razvidno, da je po statističnih podatkih policije število kaznivih dejanj davčne zatajitve do leta 2010 strmo naraščalo, od leta 2012 pa je viden občuten padec. Razvidno je tudi, da je hkrati s številom dejanj naraščala materialna, tj. proračunska škoda, povzročena z zatajčitvijo davkov ali bolje rečeno, naraščalo je okoriščenje davčnih zavezancev na račun državne blagajne, ki pa se zadnjih nekaj let giblje v približno enakih okvirjih. Prav tako je iz Tabele 1 razviden tudi upad števila osumljenih fizičnih in pravnih oseb za kaznivo dejanje davčne zatajitve.

Tabela 1: Statistični podatki policije o številu kaznivih dejanj davčne zatajitve, skupni škodi, povzročeni s kaznivim dejanjem davčne zatajitve, in številu ovadenih fizičnih ter pravnih oseb za kaznivo dejanje davčne zatajitve za obdobje od 2007 do 2016 (vir: Policija, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017)

Leto	Število kaznivih dejanj davčne zatajitve	Skupna materialna škoda v EUR za kaznivo dejanje davčne zatajitve	Število osumljenih fizičnih oseb za kaznivo dejanje davčne zatajitve	Število osumljenih pravnih oseb za kaznivo dejanje davčne zatajitve
2007	213	9.897.930	272	126
2008	375	26.452.000	503	196
2009	344	88.918.000	714	170
2010	504	19.773.300	925	312
2011	496	15.835.320	951	284
2012	416	38.172.460	728	266
2013	138	13.781.355	251	82
2014	84	14.329.131	160	35
2015	97	14.652.908	119	45
2016	74	13.268.202	127	48

Veliko zmanjšanje števila kaznivih dejanj davčne zatajitve v letu 2012 in upadanje v naslednjih letih je posledica spremembe 249. člena KZ-1 (2008), ki je v letu 2012<sup>10</sup> kot objektivni pogoj kaznivosti spremenil višino cenzusa za predmetno kaznivo dejanje. Znesek premoženjske koristi oz. škode je namreč dvignil iz večje na veliko vrednost, kar je pomenilo, da mora po novem višina utajenega davka presežati 50.000 EUR, da lahko govorimo o sumu storitve kaznivega dejanja. Za kazniva ravnanja, pri katerih znesek utajenega davka ni dosegel višine cenzusa, je davčni organ uvedel postopek o prekršku (Davčna uprava Republike Slovenije, 2014a).

Na podlagi navedenega lahko ugotovimo, da je z upadom števila kaznivih dejanj davčne zatajitve naraslo število davčnih prekrškov, kar kaže na to, da davčne goljufige v RS niti slučajno ne upadajo, temveč nihajo zgolj statistični podatki znotraj tovrstnih kaznivih ravnanj. Premosorazmernost se bo po vsej verjetnosti potrdila tudi v prihodnjih letih, ko



je ponovno pričakovati porast števila kaznivih dejanj davčne zatajitve kot posledico spremembe kazenske opredelitve kaznivega dejanja davčne zatajitve v letu 2015.<sup>11</sup> Ne glede na zmanjšano število obravnavanih kaznivih dejanj davčne zatajitve v zadnjih letih, povzročena škoda ne upada premozorazmerno z upadom števila kaznivih dejanj. Primeri postajajo zahtevnejši, kompleksnejši, z elementi organizirane kriminalitete, korupcije in z mednarodno udeležbo storilcev, kar dodatno povečuje obremenjenost preiskovalcev in vpliva na čas preiskovanja.

### 3.2 Vzroki za davčne goljufije

Pri preiskovanju kaznivih dejanj davčne zatajitve ugotavljamo, da so vzroki različni. V pravni teoriji je zaslediti teze, da je za razumevanje davčne kriminalitete bistveno poznavanje motivacije storilcev. Večina jih meni, da niso ničesar zagrešili, zato jih tudi ni strah, da bi jih ujeli (Smith, Button, Johnston in Frimpong, 2011). Celu največji »tajkuni« menijo, da niso kriminalci; gre za neke vrste spremenjene družbene vrednote in »prilagojeno« pojmovanje tržnega gospodarstva, katerega osnovni cilj in namen je ustvarjanje dobička (Selinšek, 2006). Del njihove obrambne tehnike je prepričanje, da njihova dejanja nikomur ne povzročajo dejanske škode (Levi, 2010), druga možnost obrambe pri takšnih goljufijah pa je objektivno razumna »dobra vera« nerazumevanja zakona (Kranacher, Riley in Wells, 2011), zaradi česar jim je še toliko težje dokazovati njihov goljufiv namen.

Goljufija namreč običajno temelji na neke vrste namernem zavajanju in nepoštenosti za doseganje določenega dobička. Pri tem obstaja širok spekter možnih načinov ravnanja, ki se lahko štejejo za goljufije. Ker večina ljudi ne mara plačevanja davkov in se jim nekateri poskušajo nedovoljeno izogniti, so davčne goljufije velik problem javnega sektorja v večini držav (Smith et al., 2011).

V nekaterih primerih je vzrok gospodarske in s tem tudi davčne kriminalitete lahko slab ekonomski oz. socialni položaj, ki ga želi posameznik izboljšati z nezakonito dejavnostjo. Dejansko policija pri preiskovanju davčne kriminalitete zaznava vedno večje število udeleženih storilcev z družbenega dna, ki jih dejanski organizatorji davčnih goljufij izrabljajo za zasledovanje lastnih (protipravno pridobljenih premoženjskih) koristi. Takšne storilce v operativnem žargonu poimenujemo kot »slamnate«, saj vstopijo v gospodarsko poslovanje kot odgovorne osebe za morda nekaj sto evrov, v bistvu pa pogosto ne vedo, v kaj se spustijo in kaj njihov podpis na posamezni poslovni listini v pravnem prometu pomeni. S svojo udeležbo prikrivajo delovanje dejanskega organizatorja, ki ga je tako bistveno težje odkriti, saj se na poslovnih listinah, ki so podlaga za dokazovanje v gospodarskih kazenskih postopkih, ne pojavijo.

Eden od možnih vzrokov za izvajanje kaznivih dejanj davčne zatajitve je tudi želja po občutku moči ali nadzora ali obojega hkrati. Vsak si namreč želi v družbi določen status, položaj in udobno življenje. Nekateri so za pridobitev tega pripravljeni celo z nezakonitimi metodami priti do bogastva, da bi s tem presegli ekonomski položaj drugih oz. imeli zaradi tega možnost vzpostaviti nad njimi nadzor (Pasco, 2009).

Davčne goljufije so nemalokrat »posledica slabe davčne morale in se pojavljajo zaradi nelojalnosti davčnih zavezancev do države in do drugih upravičencev dajatev« (Koletnik

in Kolar, 2008: 70). V takšnih primerih gre brez dvoma za namerno davčno goljufijo z namenom prizadeti državno blagajno in se na ta račun okoristiti. Davčna morala običajno pada s slabšanjem gospodarskih, socialnih in političnih razmer v državi in je pokazatelj odnosa in zaupanja prebivalcev oz. davčnih zavezancev v pravno državo in delovanje njenih institucij.

Priložnost za izvršitev gospodarskih kaznivih dejanj storilci načeloma presoajo z vidika tveganja razkritja in koristi od izvršitve. Pogosto so prepričani, da njihova dejanja ne bodo odkrita, ker se skrivajo v množici poslovnih dogodkov v legalnem poslovanju (neplačani dobiček, korupcija za pridobitev posla se skriva za legalnimi provizijami itd.), kar pomeni, da so prepričani, da preiskovalci ne bodo prepoznali znakov, ki kažejo na določenega osumljenca. Storilci večinoma računajo tudi na to, da organom nadzora, odkrivanja in pregona ne bo uspelo ugotoviti, kje je premoženje oz. premoženjska korist skrita, saj storilci poskušajo prikazovati, da ne posedujejo ničesar, kar bi posledično pomenilo, da jim ni mogoče ničesar odvzeti. Zato so številne aktivnosti vseh omenjenih organov usmerjene v ugotavljanje dejanskega stanja v konkretnih primerih.

Dodaten dejavnik, ki ima z vidika obravnave kaznivih dejanj davčnih zatajitev skozi daljše obdobje določen vpliv, je odločitev Ustavnega sodišča Up-71/1999 (Ustavno sodišče, 1999) v zvezi pripora pri kaznivem dejanju davčne zatajitve, saj je odločilo, da s kaznivim dejanjem davčne zatajitve ne more biti neposredno ogrožena varnost ljudi, zato tudi pripor ni neogibno potrebno sredstvo, s katerim se obdolženemu kaznivega dejanja davčne zatajitve prepreči ponovitev takega kaznivega dejanja (Obolnar, 2011). Ocenjujemo, da bi bil v zvezi s tem potreben premislek glede na nove okoliščine izvrševanja tovrstnih kaznivih dejanj.

Med dejavniki glede na posamezna obdobja preiskovanja davčne zatajitve lahko davčne utaje povezujemo s stanjem v družbi, gospodarsko krizo, pomanjkljivostmi gospodarske in kazenske zakonodaje ter neučinkovitostjo kazenskega pregona in izrekanja ter izvrševanja kazenskih sankcij za tovrstna kazniva dejanja.

Vzrok za širjenje davčnih goljufij izven meja posamezne države članice je povezan tudi s težavami pri nadzoru med pristojnimi organi in institucijami. Kadar gre za udeležbo več držav članic, so te preiskave izredno dolgotrajne, poleg tega pa se po državah članicah razlikujejo tudi dokazni standardi in pravila o zastaralnih rokih, ki še dodatno zmanjšujejo verjetnost obsodbe. Na pomanjkanje sodelovanja med upravnimi in pravosodnimi organi ter organi kazenskega pregona je že večkrat opozoril tudi Evropski svet (2013, 2015a, 2015b).

Vse navedeno storilci gospodarske kriminalitete spretno izkoriščajo. »Po ekonomski teoriji naj bi se kriminalci odločali za kriminalno ravnanje v skladu z ekonomsko presojo, torej ali tveganje opravičuje pričakovano ekonomsko korist.« (Dvoršek, 2001:134) Takšnemu razmišljanju se je mogoče zoperstaviti le z vzpostavitvijo takšnega sistema nadzora, preiskovanja in pregona vseh sodelujočih organov, ki bo na tovrstne zlorabe

odreagiralo hitro in učinkovito in s tem vplivalo na pričakovanja storilcev in njihovo motivacijo.

### 3.3 Načini izvrševanja

Policija se pri preiskovanju tovrstnih kaznivih dejanj srečuje z različnimi načini in izvršitvenimi oblikami davčnih zatajitev, pri čemer so skozi različna obdobja zaznani tudi različni trendi.

V zadnjih letih se je trend davčnih goljufij prevesil na področje DDV.<sup>12</sup> Eden najpogostejših načinov utajevanja tega davka, je utajevanje v tako imenovanih davčnih vrtljakih. Davčni vrtljak je oblika davčne goljufije, v katero je vključeno večje število davčnih zavezancev, kjer dobavitelj zaračunanega DDV nikoli ne plača v državni proračun,<sup>13</sup> kupec pa za ta znesek od države zahteva vračilo zaračunanega davka. Nakup in prodaja se lahko z istim blagom večkrat ponovita med različnimi subjekti znotraj države, med državami članicami in tudi z vključevanjem tretjih držav, v tej verigi pa je lahko eden ali več dobaviteljev, ki svoje obveznosti plačila DDV v proračun ne izpolnijo, ampak enostavno izginijo, zato za njih velja izraz »manjkajoči trgovec« ali »neplačujoči gospodarski subjekt« ali »MT«. Kadar je v verigi udeleženih več gospodarskih subjektov iz vsaj dveh držav članic, govorimo o »missing trader intra-Community fraud« [MTIC]. Goljufije z udeležbo MT oz. MTIC se izvajajo tako, da storilci vzpostavijo strukturo povezanih podjetij in posameznikov, hkrati pa izkoriščajo različne posebnosti nacionalnih davčnih ureditev, s čimer zakrijejo dejanske povezave med udeleženci. Z zapletenimi transakcijami in s pomočjo MT družb nezakonito pridobljeni denar verizno prenakazujejo na različne transakcijske račune domačih in tujih bank ter na tak način prikrijejo izvor denarja.

Posledice tovrstnega veriženja in mreženja podjetij v primerih zlorab se odražajo na številnih področjih dela policije, tako v okviru gospodarskih kaznivih dejanj, kaznivih dejanj na področju zaposlovanja in delavskih pravic kot na področju organizirane kriminalitete.

Po ugotovitvah FURS-a je precejšen delež davčnih utaj izvršen z neupravičenim uveljavljanjem odbitka DDV po fiktivnih računih MT, ugotavljanjem solidarne odgovornosti v shemah za doseganje neupravičene davčne ugodnosti (trgovanje med povezanimi osebami), neupravičenim uveljavljanjem oprostitve plačila DDV iz naslova pridobitev v postopkih tristranskih dobav blaga, zlorabo posebne sheme obračunavanja DDV pri prodaji rabljenih motornih vozil in rabljenih mobilnih telefonov, zlorabo sistema oprostitve plačila DDV pri dobavah blaga znotraj EU (navidezne dobave blaga v druge države članice oziroma dobava MT družbam), neevidentiranjem prometa pri spletni prodaji mobilnih telefonov in izdelkov zabavne elektronike, ki je v predhodni fazi povezana tudi z mednarodnimi goljufijami DDV, zlorabo shem finančnega najema za namene pridobivanja neupravičene koristi iz naslova DDV v primeru predčasne prekinitve pogodb o finančnem najemu in podobno (Davčna uprava Republika Slovenija, 2014b; Finančna uprava, 2015, 2016, 2017).

FURS kot tvegana področja v zadnjih letih izpostavlja promet z računalniki in računalniškimi komponentami, mobilnimi telefoni, promet z izdelki zabavne elektronike

(LCD TV, igralne konzole, računalniške komponente, ...), promet z nepremičninami, motornimi vozili, vodnimi plovili in plemenitimi kovinami ter spletno prodajo (Davčna uprava Republika Slovenija, 2014b; Finančna uprava, 2015, 2016, 2017).

Policija pri preiskovanju tovrstnih kaznivih dejanj nujno potrebuje ugotovitve FURS-a za svoje nadaljnje aktivnosti v okviru kriminalistične preiskave, saj je eden od elementov kaznivega dejanja višina ugotovljenega neplačanega davka s strani pristojnega organa. Posledično so tvegana področja in načini izvrševanja davčnih zatajitev ter trendi davčnih goljufij enaki, kot jih v svojih postopkih zaznava FURS, le s časovnim zamikom kakšnega leta, kolikor je pač potrebno za nadaljevanje oz. nadgradnjo postopkov davčnega organa v predkazenskem postopku.

### 3.4 Sodelovanje organov odkrivanja, preiskovanja in pregona

Policija pri preiskovanju davčnih zatajitev in s tem povezanih kaznivih dejanj najpogosteje sodeluje s FURS-om, DT in Uradom za preprečevanje pranja denarja [UPPD]. Sodelovanje med FURS-om in policijo poteka na podlagi določil ZKP (1994) in Zakona o davčnem postopku (ZdavP-2, 2006), za učinkovitejšo ureditev medsebojnega sodelovanja pa sta organa sklenila tudi Sporazum s protokoli,<sup>14</sup> ki določajo ravni in oblike sodelovanja, podatke, ki si jih organa izmenjujeta, ter način izmenjave informacij in podatkov. Prav tako ima policija sklenjen Sporazum o medsebojnem sodelovanju na področju preprečevanja in odkrivanja pranja denarja in financiranja terorizma z UPPD, sodelovanje med policijo in DT pa ureja Uredba o sodelovanju državnega tožilstva, policije in drugih pristojnih državnih organov in institucij pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj ter delovanju specializiranih in skupnih preiskovalnih skupin (2010) [Uredba o sodelovanju]. Sodelovanje med navedenimi organi poteka tako na strateški, koordinativni kot tudi operativni ravni, z namenom izboljšanja učinkovitosti medsebojnega sodelovanja in preiskovanja davčne kriminalitete.

Za kaznivo dejanje davčne zatajitve je ključna ugotovitev davčnega organa o višini utajenega davka. Kadar davčni organ ugotovi, da gre za sum storitve kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, je v skladu s 145. členom ZKP (1994) dolžan to naznaniti<sup>15</sup> državnemu tožilcu ali policiji. Obenem mora navesti dokaze, za katere je izvedel, in poskrbeti, da se ohranijo tudi sledovi kaznivega dejanja, predmeti in druga dokazila. Dejstvo je, da »davčni organ sam, brez sodelovanja s policijo in državnim tožilstvom, ne more dokazati subjektivnih elementov, zlasti ne namena preslepitve. Ker pa je sestavni del zakonskega opisa tudi namen izogniti se plačilu davkov, so lahko ugotovitve davčnega organa drugačne od ugotovitev organov, ki so vključeni v kazenski postopek. Če državno tožilstvo zavrže ovadbo davčnega organa, to še ne more pomeniti, da tudi prekršek ni podan.« (Ferlinc, 2011: 1701) V praksi to pomeni, da ne glede na to, da FURS lahko samostojno naznani kaznivo dejanje na pristojnem DT, praviloma pristojni DT zahtevajo dopolnitev tovrstnih naznanil od policije, v kolikor pa policija suma storitve kaznivega dejanja ne more potrditi in torej na podlagi zbranih obvestil ni podlage za kazensko ovadbo,<sup>16</sup> mora davčni organ izpeljati postopek o prekršku.<sup>17</sup>

Eno najpomembnejših določil sodelovanja med organi odkrivanja, preiskovanja in pregona je 160.a člen ZKP-J (2009), na katerem temeljijo tudi določila Uredbe o sodelovanju, ki državnemu tožilcu daje možnost, da v posameznih zadevah zahtevnih kaznivih dejanj, zlasti s področij gospodarstva, korupcije in organiziranega kriminala, ki so predmet predkazenskega postopka in ki terjajo dalj časa trajajoče, usmerjeno delovanje več organov in institucij, ustanovi specializirano preiskovalno skupino [SPS]. Namen sodelovanja tožilca in policije že v predkazenskem postopku, ki je zakonsko opredeljen v ZKP kot »usmerjanje predkazenskega postopka«, tako ni zgolj raziskati dogodka in vložiti kazensko ovadbo, temveč tudi zbirati dokaze, ki bodo v nadaljevanju procesno relevantni in dopustni tudi v kazenskem postopku.

V RS je bilo do sedaj ustanovljenih 14 SPS (1 v letu 2011, 6 v letu 2012, 3 v letu 2013, 2 v letu 2014, po ena v letih 2015 in 2016) (Policija, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017). V januarju 2015 je bila na Policiji narejena Analiza preiskovanja kaznivih dejanj v okviru SPS, ki je bila prenovljena v decembru 2016 z ugotovitvami pri delu v vmesnem obdobju. Iz obeh analiz izhaja, da merilo uspešnosti ne pomeni število odprtih SPS, temveč učinkovitost posamezne SPS. Sodelovanje pri preiskovanju zahtevnejših oblik KD (gospodarskih in drugih) namreč poteka tudi izven okvira SPS, saj v konkretnih operativnih zadevah vsi organi, katerih sodelovanje je potrebno, aktivno sodelujejo ne glede na obliko udeležbe. Je pa policija na podlagi opravljenih analiz, glede na dosedanje izkušnje, podala tudi nekaj predlogov za spremembo oz. dopolnitev strokovne razlage določb Uredbe o sodelovanju (2010), ki bi po njenem mnenju prispevali k izboljšanju (so)delovanja v takšni organizacijski obliki.

Davčni organ je s svojimi pooblaščenimi uradnimi osebami odgovoren za pravilen obračun posameznih davkov, »ugotavljanje krivde in drugih elementov kaznivih dejanj pa mora biti prepuščeno pravosodnim organom – predvsem državnim tožilcem.« (Ferlinc, 2011: 1704) Pravna stroka tako zagovarja stališče, da bi morala biti zakonska ureditev ključne faze za odkrivanje kaznivega dejanja davčne zatajitve urejena tako, »da bi večji del dela na tem področju morale opraviti državno tožilstvo s pomočjo davčnih organov, policija pa bi se vključila le takrat, kadar bi bilo za odkrivanje dokazov treba uporabiti preiskovalna pooblastila, ki jih davčni organi po kazenskem procesnem pravu nimajo.« (Selinšek, 2009: 114) V praksi pa še vedno večino aktivnosti pri neposrednem ugotavljanju in dokazovanju naklepa storilca izvaja Policija v sodelovanju s pristojnim tožilstvom.

## **4 Problematika predkazenskega postopka v RS**

### **4.1 Časovna odmaknjenost storitve kaznivega dejanja od preiskovanja**

Ena večjih težav na področju obravnave kaznivih dejanj davčne zatajitve je časovna odmaknjenost delovanja storilca od inšpiciranja davčnega organa – davčni organ lahko namreč preiskuje, ali je nekdo izpolnil svojo davčno obveznost ali ne šele po zaključenem davčnem obdobju in posledično po oddanem davčnem obračunu, kar v praksi primeroma pomeni:

- za inšpiciranje davka od dohodka pravnih oseb je rok za oddajo obračuna 31. 3. tekočega leta za poslovanje v preteklem letu, kar pomeni, da je gospodarska družba lahko celo leto opravljala posle, ki niso v skladu z veljavno zakonodajo (neevidentiranje poslovnih dogodkov, gotovinsko poslovanje, neizdajanje računov za opravljene storitve, nerealni zneski za opravljene storitve itd.);
- za inšpiciranje dohodnine oz. davka od osebnih prejemkov in preverjanja premoženjskega stanja posameznikov nastopi možnost inšpiciranja šele po izdani odločbi (za izdano odločbo se šteje informativni izračun, ki ga je davčni organ dolžan odpremiti do 31. 5. tekočega leta za dohodke, prejete v preteklem letu);<sup>18</sup>
- za inšpiciranje davka na dodano vrednost se postopek lahko izvede prej, saj so davčni zavezanci dolžni predložiti obračun DDV davčnemu organu do zadnjega delovnega dne naslednjega meseca po poteku davčnega obdobja<sup>19</sup> (mesečno ali trimesečno obdobje).<sup>20</sup>

Zastaralni roki pričnejo teči z nastopom prepovedane posledice, torej z oddanim davčnim obračunom oz. s pretekom roka, do katerega je bil zavezanec za davek davčnemu organu dolžan razkriti svoje dohodke. Šele tedaj lahko davčni organ prične postopek davčnega inšpekcijskega nadzora, ki lahko pod določenimi pogoji traja tudi več kot 6 mesecev.<sup>21</sup> Na ugotovitve davčnega organa se davčni zavezanec lahko tudi pritoži in v nadaljnjem postopku uporabi vsa redna in izredna pravna sredstva. Tako lahko postane upravni akt dokončen šele po razsodbi Vrhovnega sodišča<sup>22</sup> in šele takrat dobimo dejansko potrditev ugotovitve davčnega organa, da davek ni bil plačan oz. ni bil pravilno obračunan oz. je bil neupravičeno vrnjen.

Policija običajno prejme naznanilo suma storitve kaznivega dejanja od davčnega organa, ko ta zaključi s postopkom nadzora na prvi stopnji in šele takrat se prične delo policije v okviru predkazenskega postopka. Pomembno je tudi dejstvo, da vsako neplačilo davka še ne pomeni kaznivega dejanja, temveč morajo vsi navedeni organi, še posebej pa policija in tožilstvo v posameznem predkazenskem postopku dokazati naklepnost storjenega kaznivega ravnanja in glede na konkretne ugotovitve primera odločiti o morebitnih nadaljnjih aktivnostih v predkazenskem postopku.

V postopkih preiskovanja kaznivega dejanja davčne zatajitve je policija »vmesni« organ, ki ugotovitve iz upravnega postopka FURS dodatno podkrepi v predkazenskem postopku, z utemeljitvijo znakov kaznivega dejanja na podlagi določil ZKP-J (2009). Zaradi takšne vloge je bistvenega pomena, da prične policija dobro, aktivno in kontinuirano sodelovati tako s FURS kot tudi z DT takoj, ko so za to izpolnjeni zakonski pogoji.

## 4.2 Zakonodaja

Postopki za spremembo zakonodaje so v RS precej dolgotrajni in tako je s spremembami praktično nemogoče ažurno slediti trendu davčnih utajevalcev, s čimer bi jim lahko onemogočili nadaljnje izvrševanje kaznivih ravnanj na škodo proračuna RS in posledično tudi EU. Kljub temu vsi navedeni organi, ki se v okviru svojih pristojnosti srečujejo s

problematiko davčne kriminalitete, v postopkih spreminjanja posameznega zakona predlagajo spremembe na podlagi lastnih ugotovitev pri operativnem delu.

V zadnjih letih je bilo uzakonjenih nekaj sprememb, ki so imele vsekakor velik vpliv tudi na število kaznivih dejanj davčne zatajitve. Kot je bilo že predhodno omenjeno, so ta kazniva dejanja do leta 2010 strmo naraščala. S spremembo KZ-1B (Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika [KZ-1B], 2011) so postali pogoji za storilce ugodnejši,<sup>23</sup> kar je pravzaprav pomenilo oprostitev za vsa dotedanja kazniva dejanja, ki tega zneska niso presegla.

V praksi je ta sprememba z vidika kaznivih dejanj onemogočila pregon v primerih, kjer ni bil dosežen cenzus in s tem omogočila večje utajene zneske davčnih obveznosti. Za nazornejšo predstavitev lahko navedemo primer utaje davka pri poslovanju davčnih vrtljakov, ki načeloma izvršujejo kazniva dejanja z izdajanjem fiktivnih računov, na podlagi katerih od davčnega organa v predloženem davčnem obračunu zahtevajo vračilo davka na dodano vrednost. Običajno gre za mesečne davčne zavezance, ki takšen obračun lahko uveljavljajo vsak mesec, torej gre za periodičen način obdavčitve in je njihovo davčno obdobje koledarski mesec.<sup>24</sup> V skladu z 249. členom KZ-1C (2015) je kaznivo dejanje podano vsakokrat ob zapadlosti davčne obveznosti, v takšnem primeru vsak mesec posebej. Za davčnega zavezanca to pomeni, da je po zakonodaji, ki je veljala pred spremembo, lahko v davčnem obračunu uveljavil fiktiven račun za npr. 24.500 EUR, saj je DDV od tega računa po tedanji stopnji 20 % znašal 4.900 EUR. Tako je od davčnega organa lahko hipotetično vsak mesec zahteval neupravičeno vračilo 4.900 EUR, brez bojazni, da bi bil osumljen kaznivega dejanja. Maksimalen riziko je bil postopek o prekršku z naložitvijo plačila globe in vračila neupravičeno vrnjenega davka.

Po novi zakonodaji so davčni zavezanci z vidika obstoja znakov kaznivega dejanja »lahko« v davčnem obračunu vsak mesec uveljavljali fiktivne račune za 24.500 EUR, saj je DDV od teh računov po tedanji stopnji 20 % znašal 4.900 EUR in znesek ni presegel cenzusa za kaznivo dejanje. Tako si je davčni zavezanec lahko na podlagi fiktivnih računov od davčnega organa pridobil na mesečni ravni neupravičeno vračilo 4.900 EUR, pač z rizikom postopka o prekršku z naložitvijo plačila globe in vračila neupravičeno vrnjenega davka v primeru davčnega nadzora. Še več, glede na mesečno periodično davčno obdobje so se takšna ravnanja storilcev lahko ponavljala vsak mesec.

Posledično je bila predlagana ponovna sprememba kazenske zakonodaje, ki se je pričela uporabljati 21. 10. 2015.<sup>25</sup> Tokrat je bilo sprememb pri primerjavi členov precej več kot leta 2012, bistvo pa je v tem, da je lahko prag kaznivosti oz. cenzus zdaj dosežen ali z enkratnim dejanjem ali z več ravnanji v obdobju največ 12 zaporednih mesecev, ki se nanašajo na eno ali več vrst davčnih in drugih predpisanih obveznosti. Za prag kaznivosti je relevantna skupna višina (seštevek) utajenih oziroma »prigoljufanih« obveznosti v obdobju največ 12 zaporednih mesecev. Obdobje 12 zaporednih mesecev ne pomeni, da mora storilec vsak mesec izvesti ali obnavljati vsaj en izvršitveni način kaznivega dejanja, ampak so lahko znotraj tega obdobja tudi premori. Zaporednost se torej nanaša na zamejitev začetka in konca obdobja, v katerem je mogoče izvršiti kaznivo dejanje (Selinšek, 2015).

Tokrat za kaznivost davčnega utajevanja s kazenskopravnega vidika velja obratno kot leta 2012 – predhodne določbe kazenskega zakonika so bile za storilce milejše – kar pomeni, da se določila uporabljajo od meseca novembra 2015 dalje, torej je bilo 12-mesečno obdobje zaključeno novembra 2016, ko so bili teoretično izpolnjeni prvi pogoji za ugotavljanje storitve kaznivega dejanja po novih zakonskih določilih. Glede na čas uveljavitve omenjenih določb na policiji tovrstnega naznanila pristojnega FURS-a do konca marca letošnjega leta še nismo prejeli.

Ob upoštevanju predhodno navedene problematike časovne odmaknjenosti kaznivega dejanja od postopkov preiskovanja je moč utemeljeno pričakovati, da bodo statistični učinki sprememb, torej povečanje števila ugotovljenih kaznivih dejanj davčne zatajitev, zaznani šele v prihodnjih letih.

### 4.3 Medinstitucionalno in mednarodno sodelovanje

V RS deluje več institucij in organov za nadzor gospodarskega poslovanja, prav tako deluje več institucij in organov tudi na področju zaznavanja kršitev. Bistvenega pomena je, da se organi nadziranja, odkrivanja in pregona na vseh ravneh, tako znotraj posamezne države kot tudi na mednarodnem področju, povezujejo in med seboj sodelujejo. Škoda, povzročena s kaznivimi dejanji davčnih zatajitev, je namreč v celoti povzročena proračunu, tako RS kot tudi EU.

V vseh letih truda EU ni bilo mogoče zagotoviti niti minimalnih standardov, ki naj bi jih države članice uporabljale. Celotni kazni za davčne goljufije so po državah članicah še vedno različne – od nizkih denarnih kazni do visokih zapornih kazni. Takšno stanje preprečuje enakovredno zaščito kazenskega prava po vsej EU, poleg tega pa daje storilcem možnost, da se odločijo, kje bodo opravljali nezakonito dejavnost, in hkrati tudi možnost, da se po storitvi kaznivega dejanja preselijo v drugo državo članico.

Na področju mednarodnega sodelovanja predstavljajo bistvene ovire tudi omejitve v medsebojni pravni pomoči (različna pravila in časovna neučinkovitost), neuporabljeni dokazi zaradi različnih omejevalnih procesnih pravil, omejitve pregona na domače zadeve zaradi nezadostnih pooblastil pri preiskovanju dogodkov in oseb iz tujine, nezadostna preiskovalna pooblastila po posameznih državah članicah in podobno (European Commission, 2011).

Za sodelovanje s tujino ima policija preko Sektorja za mednarodno policijsko sodelovanje na voljo EUROPOL in INTERPOL. Pridobivanje podatkov iz tujine je odvisno od zakonodaje posamezne države, ki določa, katere podatke država lahko posreduje preko omenjenih dveh kanalov in za katere podatke zahteva zaprosilo preko mednarodne pravne pomoči (sodišča). Glede na različne pravne standarde je različen tudi čas pridobivanja informacij in podatkov ter tudi njihova vsebina. V večini primerov je čas odgovora še daljši, kadar gre za pridobivanje finančnih podatkov.

Problematika je v različnih zakonskih ureditvah posameznih držav, tako v zvezi s posredovanjem podatkov, kot tudi glede organiziranosti organov, ki odkrivajo in



preiskujejo kazniva dejanja davčne zatajitve, različno urejena. V nekaterih državah jih namreč preiskuje policija, drugje davčni organ, posledično pa ni omogočeno pridobivanje podatkov policiji neposredno od tujega davčnega organa. V praksi tako policija v okviru izvajanja predkazenskih postopkov davčne zatajitve podatke marsikdaj na mednarodni ravni pridobiva v okviru mednarodne pravne pomoči, v kolikor jih v svojem postopku še ni pridobil davčni organ. S tem se dodatno podaljšuje čas trajanja predkazenskega postopka in posledično preiskovanja davčne kriminalitete.

Vse navedeno vpliva tako na vsebinsko, kot tudi časovno komponento preiskovanja kaznivega dejanja davčne zatajitve in posledično trajanja odkrivanja in pregona davčne kriminalitete.

#### **4.4      Ovire, ki vplivajo na učinkovitost policijskih preiskav**

Policija se tako kot tožilstvo skozi daljše časovno obdobje srečuje s problemom tako imenovanih organiziranih davčnih utaj, kjer kot odgovorne osebe nastopajo že omenjene »slamnate« osebe, za katere se pogosto ugotavlja, da dejansko nimajo znanj, izkušenj in finančnih resursov. Posledično pa se organi nadziranja, odkrivanja in pregona srečujejo s težavo dokazovanja organizacije in izvedbe tovrstnih kaznivih dejanj. Pri tem je največ težav pri preiskovanju povezanih prav z odkrivanjem in dokazovanjem organizacije davčnih vrtiljakov.

Ugotavljamo tudi, da statistični podatki pristojnih organov med seboj niso primerljivi, zaradi česar je težko utemeljevati učinkovitost postopkov preiskovanja davčne kriminalitete kot celote. Nemogoče je namreč primerjati število osumljenih pravnih in fizičnih oseb, ki jih je v svojih kazenskih ovadbah ugotovila policija, in število dejansko obsojenih storilcev za kaznivo dejanje davčne zatajitve.

Iz podatkov DT o izdanih obsodilnih sodbah izhaja, da je teh bistveno manj, kot je podanih ovadb.<sup>26</sup> To ni le problematika sodnega zaključka kaznivega dejanja davčne zatajitve, ampak večine gospodarskih kaznivih dejanj, zaradi česar se srečujemo tudi s pomanjkanjem sodne prakse. Ta dejstva pričajo v korist storilcem, saj je tveganje odkritja in obsodbe premajhno, da bi lahko predstavljalo zadostno oviro pri njihovi odločitvi. Že če bi bila praksa sodišč takšna, da bi poleg pogojne obsodbe kot stransko sankcijo izrekli dovolj visoko denarno kazen, bi s tem dolgoročno lahko odvrčali storilce kaznivih dejanj od izvrševanja le-teh, saj bi bilo evidentno, da jim davčne goljufije na dolgi rok ne prinašajo pričakovane ekonomske koristi.

## **4      Zaključek**

Glede na to, da so davčni prihodki za državo bistvenega pomena, bi morala biti bistvena tudi vloga države pri reševanju problematike, o kateri je govora v prispevku. V zadnjih letih se je medsebojno sodelovanje in učinkovitost organov in institucij s pooblastili za odkrivanje, preiskovanje in pregon gospodarske kriminalitete izboljšalo:

- s finančnimi preiskavami se poskuša že v predkazenskem postopku slediti protipravni premoženjski koristi in intenzivirati postopke odvzema s kaznivimi dejanji pridobljene premoženjske koristi,
- v policiji se je povečal obseg udeležbe na organiziranih usposabljanjih tako znotraj policije, kot tudi zunaj nje, pri čemer so na notranje organizacijske dogodke večinoma vabljeni tudi predstavniki drugih državnih organov, ki se ukvarjajo s problematiko gospodarske kriminalitete,
- v pripravi je računalniška infrastruktura, s katero se bodo povezale baze podatkov med organi,
- s spremembo statusno-pravne zakonodaje so bile postavljene določene omejitve pri ustanavljanju družb in izkoriščanju le teh za namene gospodarskih kaznivih ravnanj.

Za uspešno reševanje bi država morala v prvi vrsti odpravljati vzroke, ki dopuščajo takšna ravnanja, ter zagotavljati ustrezne kadrovske in materialne resurse za uspešno delo. Na željo po občutku moči in nadzora posameznikov sicer država nima nekega večjega vpliva, lahko pa se loti reševanja ostalih dejavnikov, ki bi prispevali k znižanju davčne kriminalitete:

- oblikovanja ustrezne davčne politike in primernih davčnih stopenj – zaradi visokih davčnih stopenj je tudi stopnja izogibanja plačevanju davkov na tak ali drugačen način višja;
- pravočasnega in učinkovitega sankcioniranja odkritih davčnih prekrškov in kaznivih dejanj – postopki od zaznave kaznivega dejanja do končne odločitve sodišča so dolgotrajni;
- spreminjanja gospodarske in kazenske zakonodaje po predlogih, ki temeljijo na dejanskih ugotovitvah – upoštevati predloge stroke glede na dejanske ugotovitve;
- zagotovitev »pravne in materialne podlage za trajno strokovno usposabljanje in seznanjanje organov kazenskega pravosodja (kriminalistične policije, tožilstva, sodišča) z razvojem davčne stroke (FURS, izvedenci) in predpisi s tega področja, izkušnjami ter sodno prakso iz tujine« (Obolnar, 2011: 168);
- krepitve sodelovanja s tujimi organi in mednarodnimi institucijami na področju nadziranja, odkrivanja in pregona, tako s sklepanjem mednarodnih sporazumov in pogodb kot tudi z izvajanjem skupnih operativnih postopkov.

## Opombe

<sup>1</sup> Opredelitev pojma davčna goljufija ni enotna, zato zanj obstajajo različna poimenovanja. V bistvu pod pojmom davčna goljufija razumemo nezakonito izogibanje plačilu davka in posledično oškodovanje proračuna posamezne države ter proračuna EU. Kazenskopravna opredelitev tega dejanja v RS je bila v preteklosti zajeta s pojmom zatajitev finančnih obveznosti, danes pa za pojem davčne goljufije oz. davčne prevare uporabljamo dikcijo davčna zatajitev, ki je kot taka opredeljena v 249. členu Kazenskega zakonika (KZ-1, 2008). Za namene tega članka bo tako uporabljen pojem davčna zatajitev kadar bo govora o kaznivem dejanju, sicer pa vsa kazniva ravnanja povezana z davki opredeljujemo s pojmom davčne goljufije.

<sup>2</sup> EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats) izhaja iz prioritet EU na področju boja proti organiziranim in hujšim oblikam kriminalitete (Europol, 2017). V tem primeru gre za boj zoper goljufije, storjene z udeležbo neplačujočih gospodarskih subjektov oz. davčnih vrtljakov na ozemlju EU.

<sup>3</sup> Kaznivo dejanje je človekovo protipravno dejanje, ki ga zakon zaradi nujnega varstva pravnih vrednot določa kot kaznivo dejanje in hkrati določa njegove znake ter kazen za krivega storilca.

<sup>4</sup> V skladu s 148. členom ZKP (1994).

<sup>5</sup> Premoženjska korist je nasprotje premoženjske škode, gre pa za isti znesek – na strani oškodovanca je to premoženjska škoda, na strani storilca je to premoženjska korist. V strokovni literaturi se pojavljata obe besedni zvezi.

<sup>6</sup> Glej 240. člen KZ-1 (2008).

<sup>7</sup> Glej 235. člen KZ-1 (2008).

<sup>8</sup> Organizirane oblike izvrševanja kaznivih dejanj kazenska zakonodaja dodatno opredeljuje v 41. členu KZ-1 (2008), kjer govori o odgovornosti članov in vodij hudodelske združbe in v 294. členu KZ-1 (2008), kjer govori o hudodelskem združevanju.

<sup>9</sup> 99. člen KZ-1 (2008) v devetem odstavku opredeljuje vrednosti kot: »Za premoženjsko korist, škodo ali vrednost se šteje znesek med storitvijo kaznivega dejanja, ki pri majhni ne presega 500 evrov; pri večji presega 5.000 evrov; pri veliki presega 50.000 evrov.«.

<sup>10</sup> KZ-1B (2011), ki se uporablja od 14. 05. 2012.

<sup>11</sup> KZ-1C (Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika [KZ-1C], 2015), ki se uporablja od 21. 10. 2015.

<sup>12</sup> Davčne goljufije se izvršujejo pri vseh davčnih obveznostih: davku od dohodkov pravnih oseb, dohodnini, prispevkih za socialno varnost, davku na promet nepremičnin, davku na motorna vozila, davku od premoženja, ... (podrobneje o področjih davkov glej spletno stran FURS), vendar se bomo za potrebe tega članka omejili na utajevanje DDV v okviru davčnih vrtljakov kot trenutno najpogostejše zaznanega področja utajevanja.

<sup>13</sup> Sistem DDV deluje po principu, da prodajalec oz. dobavitelj na svojem izdanem računu zaračuna DDV in ga tudi plača v državni proračun, kupec oz. prejemnik pa si ta DDV lahko iz državnega proračuna povrne.

<sup>14</sup> Med policijo in Davčno upravo RS je sklenjen Sporazum o medsebojnem sodelovanju št. 007-43/2016/1 z dne 15. 3. 2016 s pripadajočimi protokoli za posamezna področja (pred tem je bil v veljavi Sporazum o medsebojnem sodelovanju iz leta 2010).

<sup>15</sup> Andrej Ferlinc v članku Razmerje med kazenskim in davčnim postopkom – privilegij zoper samoobtožbo (2009: 43) pojasnjuje, da niti naše kazensko procesno pravo niti davčno procesno pravo ne predpisujeta posebne oblike ovadbe, se pa od davčnega organa pričakuje, da bo njegova ovadba po svoji vsebini zagotovila dejstva in pojasnila razloge, na podlagi katerih bo mogoče utemeljiti sum, da je davčni zavezanec pri preslepitvi davčnega organa ravnal naklepno – torej, da bo mogoče ločiti kaznivo dejanje od davčnega prekrška.

<sup>16</sup> Glej deseti odstavek 148. člena ZKP (1994).

<sup>17</sup> Če so za to izpolnjeni pogoji in če zastaralni rok še ni potekel.

<sup>18</sup> Glej 267. člen ZDavP -2J (2016).

<sup>19</sup> Glej 88. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost (ZDDV-II) (2015).

<sup>20</sup> Glej 89. člen ZDDV-II (2015).

<sup>21</sup> Zakonsko je sicer v 141. členu ZDavP-2J (2016) določeno, da »od dneva začetka davčnega inšpekcijskega nadzora do izdaje odločbe ne sme preteči več kot šest mesecev, razen v primerih inšpiciranja povezanih oseb, inšpiciranja zavezancev za davek, ki so zavezani k reviziji letnih poročil oziroma ugotavljanja davčne osnove z oceno, ko zavezanec za davek davčnemu organu ne predloži dokumentacije, ne da pojasnil v zvezi s predmetom davčnega inšpekcijskega nadzora ali ovira davčni inšpekcijski nadzor, sočasnega davčnega nadzora, ki hkrati poteka v več državah članicah EU«.

<sup>22</sup> Ob predpostavki, da davčni zavezanec izkoristi vsa pravna sredstva, ki so mu na voljo.

<sup>23</sup> Z novelo je tako doseženo, da se v vseh primerih, kjer je bilo do dneva začetka njene uporabe (15. 5. 2012) v bistvu storjeno kaznivo dejanje po do tedaj veljavni zakonodaji v skladu s 7. členom KZ-1B, uporabi poznejši, za storilce milejši zakon in dejanja niso več kazniva.

<sup>24</sup> Po 89. členu ZDDV-II, (2015).

<sup>25</sup> KZ-1C, 2015.

<sup>26</sup> Konkretna primerjava podatkov, kot že rečeno, ni mogoča, zato je v tem prispevku tudi številčno ne izpostavljamo, kljub vsemu pa številke iz Skupnega poročila o delu državnih tožilstev za leto 2015 (Vrhovno državno tožilstvo, 2016) povedo, da je Policija na tožilstvo podala npr. 134 ovadb za fizične osebe za zatajitev davčnih in drugih finančnih obveznosti (254. člen KZ (2004), 249. in 229. člen KZ-1 (2008)), tožilstvo je podalo 7 neposrednih obtožb, 9 obtožnih predlogov in 111 zahtev za preiskavo, sodišče pa je izdalo 50 obsodilnih sodb.

## Literatura

- Bavcon, L., Šelih, A., Korošec, D., Ambrož, M. in Filipčič, K. (2009). *Kazensko pravo: Splošni del*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Davčna uprava Republike Slovenije. (2014a). *Poročilo o delu Davčne uprave RS v letu 2013*. Pridobljeno na [http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/O\\_financni\\_upravi/Letna\\_porocila/DURS/Letno\\_porocilo\\_DURS\\_2013.pdf](http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/O_financni_upravi/Letna_porocila/DURS/Letno_porocilo_DURS_2013.pdf)
- Davčna uprava Republika Slovenija. (2014b). *Poročilo o delu Davčne uprave Republike Slovenije v obdobju januar – julij 2014*. Pridobljeno na [http://www.fu.gov.si/o\\_financni\\_upravi/](http://www.fu.gov.si/o_financni_upravi/)
- Dvoršek, A. (2001). *Kriminalistična strategija*. Ljubljana: Visoka policijsko varnostna šola.
- European Commission. (2011). *COM(2011) 293 konč., z dne 26. 5. 2011*. Pridobljeno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0293:FIN:EN:PDF>
- Europol. (2017). *EU Policy Cycle – EMPACT*. Pridobljeno na <https://www.europol.europa.eu/crime-areas-and-trends/eu-policy-cycle-empact>
- Evropski svet. (2013). Dokument 12623/12 z dne 16. 9 2013.
- Evropski svet. (2015a). Dokument 16071/1/14 z dne 20. 3. 2015.
- Evropski svet. (2015b). Dokument 9368/15 z dne 1. 6 2015.
- Ferlinc. (2009). Razmerje med kazenskim in davčnim postopkom – privilegij zoper samoobtožbo. *Pravnik*, 64(1/2), 25–55.
- Ferlinc, A. (2011). Poskus umestitve kaznivega dejanja davčne zatajitve v strukturo splošnega pojma kaznivega dejanja. *Podjetje in delo*, 37(8), 1691–1705.
- Finančna uprava. (2015). *Letno\* poročilo Finančne Uprave Republike Slovenije 2014*. Pridobljeno na [http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/O\\_financni\\_upravi/Letna\\_porocila/FURS/Letno\\_porocilo\\_FURS\\_2014.pdf](http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/O_financni_upravi/Letna_porocila/FURS/Letno_porocilo_FURS_2014.pdf)
- Finančna uprava. (2016). *Letno poročilo Finančne Uprave Republike Slovenije 2015*. Pridobljeno na [http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/O\\_financni\\_upravi/Letna\\_porocila/FURS/Letno\\_porocilo\\_FURS\\_2015.zip](http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/O_financni_upravi/Letna_porocila/FURS/Letno_porocilo_FURS_2015.zip)
- Finančna uprava. (2017). *Letno poročilo Finančne Uprave Republike Slovenije 2016*. Pridobljeno na [http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/O\\_financni\\_upravi/Letna\\_porocila/FURS/Letno\\_porocilo\\_FURS\\_2016.pdf](http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/O_financni_upravi/Letna_porocila/FURS/Letno_porocilo_FURS_2016.pdf)
- Kazenski zakonik (KZ). (2004). *Uradni list RS*, (95/04).
- Kazenski zakonik (KZ-1).(2008). *Uradni list RS*, (55/08 in spremembe).
- Koletnik, F. in Kolar, I. (2008). *Forenzično računovodstvo*. Ljubljana: Zveza računovodij, finančnikov in revizorjev Slovenije.
- Kranacher, M., Riley, R. in Wells, J. (2011). *Forensic accounting and fraud examination*. Hoboken: John Wiley.

- Levi, M. (2010). Hitting the suite spot: sentencing frauds. *Journal of Financial Crime*, 17(1), 116–132.
- Obolnar, D. (2011). *Zlorabe pri sistemu obdavčevanja DDV in DMV pri uvozu motornih vozil – teoretični in kazenskoopravni vidiki* (magistrsko delo). Nova Gorica: Evropska pravna fakulteta v Novi Gorici.
- Pasco, G. A. (2009). *Criminal financial investigations: the use of forensic accounting techniques and indirect methods of proof*. New York: Taylor & Francis.
- Policija. (2008). *Poročilo o delu policije 2007*. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2007.pdf>
- Policija. (2009). *Poročilo o delu policije 2008*. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2008.pdf>
- Policija. (2010). *Poročilo o delu policije 2009*. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2009.pdf>
- Policija. (2011). *Poročilo o delu policije 2010*. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2010.pdf>
- Policija. (2012). *Poročilo o delu policije 2011*. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2011.pdf>
- Policija. (2013). *Poročilo o delu policije 2012*. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2012.pdf>
- Policija. (2014). *Poročilo o delu policije 2013*. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2013.pdf>
- Policija. (2015). *Poročilo o delu policije 2014*. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2014.pdf>
- Policija. (2016). *Poročilo o delu policije 2015*. Pridobljeno na [http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2015\\_po\\_pravljeno.pdf](http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/LetnoPorocilo2015_po_pravljeno.pdf)
- Policija. (2017). *Poročilo o delu policije za prvo polletje 2016*. Pridobljeno na <http://www.policija.si/images/stories/Statistika/LetnaPorocila/PDF/PorociloZaPrvoPolletje2016.pdf>
- Selinšek, L. (2006). *Gospodarsko kazensko pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Selinšek, L. (2009). Novi kazenskoopravni pristopi pri sankcioniranju davčnega utajevanja. V *Zbornik referatov 9. davčne konference Slovenskega inštituta za revizijo* (str. 103–121). Ljubljana: Slovenski inštitut za revizijo.
- Selinšek, L. (2015). Davčna zatajitev po noveli KZ-1C. *Pravna praksa*, 34(33), II–VII.
- Smith, G., Button, M., Johnston, L in Frimpong, K. (2011). *Studying fraud as white collar crime*. New York: Palgrave Macmillan.
- Uredba o sodelovanju državnega tožilstva, policije in drugih pristojnih državnih organov in institucij pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj ter delovanju specializiranih in skupnih preiskovalnih skupin. (2010). *Uradni list RS*, (83/10).
- Ustavno sodišče. (1999). Odločba Ustavnega sodišča Up-71/99 in UP-116/99.
- Vrhovno državno tožilstvo. (2016). *Skupno poročila o delu državnih tožilstev za leto 2015*. Pridobljeno na [http://www.dt-rs.si/files/documents/Porocilo\\_2015-2.pdf](http://www.dt-rs.si/files/documents/Porocilo_2015-2.pdf)
- Zakon o davčnem postopku (ZdavP-2). (2006). *Uradni list RS*, (117/06 in spremembe).
- Zakon o davku na dodano vrednost (ZDDV-1). (2006). *Uradni list RS*, (117/06 in spremembe).
- Zakon o kazenskem postopku (ZKP). (1994). *Uradni list RS*, (63/94 in spremembe).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1B). (2011). *Uradni list RS*, (91/11).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1C). (2015). *Uradni list RS*, (54/15).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2J). (2016). *Uradni list RS*, (63/16).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o davku na dodano vrednost (ZDDV-1I). (2015). *Uradni list RS*, (90/15).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o kazenskem postopku (ZKP-J). (2009). *Uradni list RS*, (77/09).

## Tožilski vidik preiskovanja davčne zatajitve

KSENIJA BUKOVAC

**Povzetek** Tožilec mora biti pri pregonu kaznivega dejanja davčne zatajitve pozoren na vse okoliščine kaznivega dejanja in na zakonitost pridobljenih dokazov. Za ustrezno kvalifikacijo kaznivega dejanja mora poznati in upoštevati vse spremembe zakonskega določila in pripadajočo sodno prakso ter oceniti, ali je katero od novejših zakonskih določil za konkretnega storilca milejše. Ker je določilo blanketna norma, je potrebno tudi osnovno poznavanje ustreznih davčnih predpisov, ki to normo konkretizirajo. Tožilec mora znati prepoznati primere, v katerih je storilec kaznivega dejanja davčne zatajitve izpolnil zakonske znake kakšnega drugega kaznivega dejanja, saj je mogoč realni stek s kaznivimi dejanji, kot so ponareditev poslovnih listin, zloraba položaja ali zaupanja ter pranje denarja. Tožilec delo policije usmerja že tekom predkazenskega postopka. Prvi korak je pridobitev dokumentacije, ki jo je zbral davčni organ. Ker taka dokumentacija prehaja v kazenski postopek, se postavi vprašanje njene uporabnosti, saj ni pridobljena z določili Zakona o kazenskem postopku. Kot izhaja iz obširne domače in tuje sodne prakse, je taka dokumentacija načeloma veljaven dokaz, če ni pridobljena s kršitvijo človekovih pravic. Prispevek je namenjen orisu prav teh dilem in prikazu zakonskih določil in sodne prakse, ki je lahko v pomoč tožilcem pri obravnavanju kaznivega dejanja davčne zatajitve.

**Ključne besede:** • kaznivo dejanje davčne zatajitve • pregon kaznivega dejanja davčne zatajitve • kvalifikacija kaznivega dejanja • medinstitucionalno sodelovanje • sodna praksa •

---

NASLOV AVTORICE: mag. Ksenija Bukovac, okrajna državna tožilka, Okrožno državno tožilstvo v Ljubljani, Slovenska cesta 41, 1000 Ljubljana, Slovenija.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5.5>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>.

ISBN 978-961-286-128-5

## Prosecutors' Perspective on Tax Evasion Investigation

KSENJA BUKOVAC

**Abstract** When prosecuting tax evasion, prosecutors should consider every circumstance surrounding this criminal offence and the legality of gathered evidence. In order to classify the criminal offence appropriately, prosecutors must be familiar with statutory provisions and the corresponding case law. Since statutory provisions constitute a blanket norm, prosecutors must possess basic knowledge of tax regulations to render it more concrete. Prosecutors should recognise cases, in which the conduct of a tax evasion perpetrator entails the legal elements of other criminal offences in order to deal with the likely accumulation of criminal offences, such as business documents' forgery, abuse of office and money laundering. Prosecutors direct police activities from early stages of pre-trial proceedings. Documentation collected by tax authorities is about to be used in criminal proceedings; therefore, prosecutors often raise the issue of its admissibility and question whether it was obtained by respecting the Criminal Procedure Act. In principle, such documentation constitutes a valid piece of evidence, unless it was obtained by violating human rights. The paper explores such dilemmas and presents possibilities for facilitating the future prosecution of tax evasion.

**Keywords:** • the offense of tax evasion • prosecution of tax evasion • criminal offence classification • interinstitutional cooperation • judicial practice •

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Ksenija Bukovac, MSc., Circuit State Prosecutor, District State Prosecutor's Office in Ljubljana, Slovenska cesta 41, 1000 Ljubljana, Slovenia.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5.5>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>

ISBN 978-961-286-128-5



## 1 Uvod

Za uspešen pregon kaznivega dejanja davčne zatajitve mora biti tožilec tekom celotnega predkazenskega in kazenskega postopka pozoren na vse okoliščine kaznivega dejanja, pridobiti mora vse dokaze, ki podpirajo njegovo tezo o kaznivem dejanju, ob tem mora paziti tudi na njihovo zakonitost. Za sestavo opisa kaznivega dejanja je potrebno poznavanje davčnih predpisov, na katere se opis sklicuje, saj je kaznivo dejanje blanketna norma, za pravilno kvalifikacijo pa mora biti tožilec seznanjen tudi z ustaljeno sodno prakso. Oceniti mora tudi, ali je storilec s svojimi dejanji morebiti izpolnil še zakonske znake kakšnega drugega kaznivega dejanja.

Večji del dokumentacije, ki jo tožilec uporabi za dokazovanje kaznivega dejanja v kazenskem postopku, je pridobil davčni organ tekom davčnega postopka. Ker so dokumentacija in izjave oseb pridobljene na podlagi pooblastil davčnega organa v postopku, v katerem je položaj davčnega zavezanca bistveno drugačen od položaja osumljenca/obdolženca, se postavi vprašanje o njihovi uporabnosti v kazenskem postopku. Dokazi, ki so pridobljeni s kršitvijo pravic obdolženca, se morajo v kazenskem postopku izločiti, zato mora tožilec paziti na način, na katerega so posamezni dokazi pridobljeni, saj mora skrbeti tudi za zakonitost kazenskega pregona.

V tem prispevku bom predstavila najpomembnejše okoliščine, na katere mora biti tožilec posebej pozoren pri pregonu kaznivega dejanja davčne zatajitve, zlasti glede uporabnosti dokazov iz davčnega postopka v kazenskem postopku, in nekatere druge dileme, s katerimi so se tožilci srečevali pri pregonu tega kaznivega dejanja v preteklosti, opozorila pa bom tudi na morebitne probleme pri sedanjí opredelitvi tega kaznivega dejanja.

## 2 O kaznivem dejanju davčne zatajitve

Kaznivo dejanje davčne zatajitve je urejeno v 249. členu Kazenskega zakonika (KZ-1, 2008). Gre za specialno goljufijo, pri kateri storilec z lažnimi podatki preslepi organ, pristojen za odmero in nadzor nad obračunavanjem in plačevanjem davkov, prispevkov ali drugih predpisanih obveznosti.<sup>1</sup> Dejanje je mogoče storiti le z direktnim naklepom, namen storilca pa je usmerjen v izogib plačilu davčnih oziroma drugih podobnih obveznosti.

Kazenskopravna norma davčne zatajitve je blanketna norma, zato napotuje na dopolnitev z normo iz davčnih predpisov, ki opredeljujejo posamezne dolžnosti davčnih zavezancev. V opisu dejanja morajo biti konkretizirani vsi zakonski znaki, dopolnilna norma, ki nadomešča del opisa dejanja, pa mora biti jasno označena. Navedba lažnih podatkov je konstitutivni znak kaznivega dejanja, zato splošno sklicevanje na določbe blanketne norme ne zadošča (Vrhovno sodišče, 2016b).<sup>2</sup> Potrebno je navesti ustrezen predpis, na katerega se konkretizacija sklicuje, ni pa potrebno vnesti vsebine takega predpisa (Vrhovno sodišče, 2016b).

Kaznivo dejanje je mogoče storiti s storitvijo (prvi odstavek) ali z opustitvijo (drugi odstavek). Velika premoženjska vrednost skupne višine neporavnanih obveznosti, neupravičeno vrnjenega davka ali obveznosti, ki se jim je storilec izogibal, je objektivni

pogoj kaznivosti.<sup>3</sup> V primeru inkriminacije davčne zatajitve pa je ta obenem tudi ločnica med kaznivim dejanjem in prekrškom.

Storilec kaznivega dejanja je lahko vsakdo, običajno je to fizična oseba ali odgovorna oseba davčnega zavezanca, bistveno je, da ima storilec pravico do razpolaganja s sredstvi pravne osebe. Za kaznivo dejanje je skladno s 4. členom in 9. točko 25. člena Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja (ZOPOKD, 1999) odgovorna tudi pravna oseba. Sodna praksa za storilca šteje tudi osebo, ki sicer ni formalni zastopnik družbe, če je dejansko vodila njeno poslovanje (Vrhovno sodišče, 2016b).<sup>4</sup> Pri kaznivem dejanju ne gre za *delictum proprium*, zato je mogoče sostorilstvo z osebo, ki ni davčni zavezanec, vendar pa odločilno prispeva k dejanju (Vrhovno sodišče, 2014h).<sup>5</sup> Kaznivo dejanje ne spada med lastnoročna kazniva dejanja, ki jih je mogoče izvršiti zgolj z lastno dejavnostjo. Skladno s sodno prakso torej ni pomembno, kdo je lažen obrazec oziroma lažne listine sestavil in jih oddal davčnemu organu, saj se upošteva, kdo je imel oblast nad dejanjem in interes za posredovanje takšnih lažnih podatkov (Vrhovno sodišče, 2016a).<sup>6</sup>

Predmet kaznivega dejanja so lahko le davki – zamudne obresti, upravne kazni in drugi stroški niso všteti (Šinkovec, 1999). Predmet obdavčenja so lahko le zakoniti posli. Fiktivni posli se upoštevajo le v delu, v katerem na podlagi teh davčni zavezanec zmanjšuje davčno osnovo za plačilo davka. Dokumentacija, ki take fiktivne posle spremlja, je lahko predmet drugega kaznivega dejanja.<sup>7</sup> Če pravni subjekt opravlja dejavnost, za katero ni registriran, je dolžan prijaviti dohodke tudi od te dejavnosti, saj ne gre za ukvarjanje s prepovedano dejavnostjo (Vrhovno sodišče, 2006b).

Trenutno veljavni zakon določa, da je kaznivo dejanje izvršeno z enim ali več ravnanji utaje katerekoli vrste obveznosti v višini, ki presega 50.000 evrov, v časovnem obdobju največ 12 mesecev, ki začne teči od prve opustitve ali storitve. Utajenih je lahko več različnih davkov in obveznosti, skupna višina pa mora v tem obdobju doseči znesek velike premoženjske koristi. Iz zakonodajnega gradiva je razvidno, da začne časovno obdobje teči od prve storitve ali opustitve, ki pomeni izvršitveno ravnanje tega kaznivega dejanja, dejanje pa je dokončano v trenutku, ko znesek utajenih davkov ali obveznosti, vključno z neupravičeno vrnjenim davkom, samostojno ali v seštevku preseže 50.000 evrov (Vlada Republike Slovenije, 2015).

Višina dosežene premoženjske koristi je tudi ključen faktor razmejnitve med kaznivim dejanjem davčne zatajitve in prekrškom. Prednost ima izvedba kazenskega postopka in v času teka kazenskega postopka zastaranje pregona zaradi prekrška ne teče. V primeru pravnomočne ustavitve kazenskega postopka, pravnomočne oprostilne sodbe, zavrženja kazenske ovadbe ali pravnomočne zavrnitve ali zavrženja obtožnega akta je mogoče nadaljevati postopek o prekršku, vendar le, če ga razlogi odločitve ne izključujejo (Zakon o prekrških [ZP-1], 2003) ali če je nastopilo absolutno zastaranje pregona prekrška. Če je ob uvedbi kazenskega postopka postopek o prekršku že končan, se sankcija, ki jo je obdolženi preстал ali plačal za prekršek, všteje v kazen izrečeno za kaznivo dejanje (ZP-1, 2003).

### 3 Kvalifikacija in uporaba milejšega zakona

Skladno z zakonskimi določili se uporabi zakon, ki je veljal ob storitvi dejanja, v primeru poznejše spremembe pa zakon, ki je za storilca milejši (KZ-1, 2008). Ali je nov zakon milejši, je potrebno presoditi v vsakem posameznem primeru glede na vse okoliščine in za konkretnega storilca. Vsako novo inkriminacijo je mogoče uporabljati le od njene uveljavitve dalje, razen če je bilo tak opis dejanja pred tem mogoče kvalificirati po kakšni drugi določbi.

Pred letom 2004 je bilo kaznivo dejanje davčne zatajitve zaradi uporabe dovršne oblike glagola izogniti<sup>8</sup> dokončano šele z izdajo odločbe na podlagi predloženih lažnih podatkov. Če davek ni bil odmerjen in odločba davčnega organa ni bila izdana, ker je davčni organ že tekom postopka izdaje odločbe ugotovil, da gre za lažne podatke, je dejanje ostalo pri poskusu. Za kaznivo dejanje v kvalificirani obliki pa je morala biti velika premoženjska korist tudi dejansko dosežena, do česar je lahko prišlo le z izdajo dokončne davčne odločbe (Vrhovno sodišče, 2006a). Obenem je morala biti taka višina premoženjske koristi zajeta s storilčevim naklepom. Od začetka veljavnosti Zakona o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika KZ-B (KZ-B, 2004), je dejanje dokončano že s samo predložitvijo lažnih podatkov, saj ni več vezano na pridobitev protipravne premoženjske koristi. Zato tudi ni potrebno, da bi bil upravni postopek že pravnomočno končan. Z zakonom o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika iz leta 2012 (KZ-1B, 2012) je bila kvalificirana oblika prenešana v temeljno obliko kaznivega dejanja, ob tem pa zakonodajalec ni prenesel tudi posebnega namena storilca utajiti obveznosti v višini velike premoženjske koristi, zato se vrednost utajenih obveznosti po spremembi šteje kot objektivni pogoj kaznivosti (Selinšek, 2012).

Prav tako je potrebno izpostaviti, da je bilo pri davkih, ki se plačujejo na podlagi samoobdavčitve<sup>9</sup>, dejanje vedno dokončano že s samo vložitvijo obračuna, saj davčni organ odločbo izda v poznejšem postopku nadzora pravilnosti in pravočasnosti obračunavanja take obveznosti (Vrhovno sodišče, 2012c). Skladno s sodno prakso je dejanje lahko storjeno tudi na način, da storilec v obračunu izkaže presežek davka na dodano vrednost, ki ga nato kot dobroimetje prenese v naslednja davčna obdobja, s čimer se višina plačanega davka zmanjša šele v naslednjih obdobjih in ne neposredno v obdobju, v katerem odda obračun. V takih primerih je kaznivo dejanje dokončano takrat, ko je storilec izkazal presežek in se je zaradi njegove preslepitve davčnega organa prikazan znesek beležil kot dobroimetje v evidencah davčnega organa (Višje sodišče v Ljubljani, 2015c).<sup>10</sup>

Ker je s spremembo KZ-1B (2012) dotedanja kvalificirana oblika kaznivega dejanja prešla v temeljno obliko, se je prag kaznivosti dvignil na višino velike premoženjske koristi. Sprememba je torej pomenila dekriminacijo vseh dejanj, pri katerih znesek premoženjske koristi ni dosegel takega praga po spremembi. Za dejanja, ki so bila storjena pred spremembo v kvalificirani obliki (torej so dosegala prag kaznivosti tudi po spremembi), je potrebno uporabiti staro kvalifikacijo, saj bi uporaba nove določbe pomenila, da storilcu ne bi bilo več potrebno dokazati direktnega naklepa tudi glede višine pridobljene koristi, zato nov zakon za takega storilca ne pomeni milejšega zakona.

Zaradi dviga praga kaznivosti se je odprlo vprašanje o vezanosti kaznivega dejanja davčne zatajitve na davčna obdobja. Problem je tožilstvo videlo zlasti v primeru utaje davščin ob uvozu rabljenih motornih vozil iz druge države članice Evropske Unije. Tožilstvo je bilo mnenja, da ni primerna vezanost na davčna obdobja, kot jih določajo davčni predpisi, saj je zakonodajalec uporabil množinsko obliko »obveznosti« in nedovršno obliko glagola »izogibati«, s čimer je nakazal, da je mogoče storilcu očitati tudi izogibanje različnim davčnim obveznostim v daljšem časovnem obdobju (torej tudi v več davčnih obdobjih skupaj). Navedeno narekuje tudi naklep storilca, ki je vseskozi enoten in usmerjen v pridobitev skupne premoženjske koristi v veliki vrednosti, pri čemer gre za kontinuirano in neprekinjeno dejavnost storilca v daljšem časovnem obdobju. V konkretnem primeru je šlo celo za davščine iz uvoza istega blaga, kar je dodatno nakazovalo, da gre te šteti kot celoto, saj jih je kot takšne smatral tudi storilec. Delitev ravnanj na posamezna ravnanja je po mnenju tožilstva nasprotovala vsebini življenjskega dogodka kot celote in pomenila diskriminatorno obravnavo davčnih utajevalcev, saj ne omogoča pregona storilca, ki kot mesečni davčni zavezanec za davek na dodano vrednost vsak mesec utaji po 50.000 evrov (torej na letni ravni kar 600.000 evrov davka), po drugi strani pa se preganja storilca, ki kot polletni zavezanec v zgolj enem obdobju utaji »le« 50.001 evrov davka. Dilemo je podkrepilo dejstvo, da sta Višje sodišče v Ljubljani in Višje sodišče v Mariboru v smiselno enakih zadevah podali različni odločitvi in stališči.<sup>11</sup> O zahtevi za varstvo zakonitosti Vrhovnega državnega tožilstva je Vrhovno sodišče (2015e) v zadevi I Ips 8257/2010 odločilo, da seštevanje posameznih davčnih obveznosti v istem davčnem obdobju ni pravilno. Seštevka bi bil tako dopusten le, če bi posamezni znesek izpolnil kriterij velike premoženjske koristi. Po mnenju sodišča bi interpretacija, ki bi preko seštevka vrednosti iz posameznih dejanj omogočala pretvorbo prekrškov v kaznivo dejanje, preseгла okvir dovoljene razlage določb kazenskega zakonika v škodo storilca. Pri periodičnih obveznostih je kaznivo dejanje dokončano vsakokrat, ko storilec z aktivnim ravnanjem ali opustitvijo preslepi davčni organ o svoji davčni obveznosti.<sup>12</sup> Ker je zakonodajalec z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika KZ-1C (KZ-1C, 2015) zamejil časovno obdobje, v katerem je lahko storjeno kaznivo dejanje davčne zatajitve in v katerem je potrebno doseči premoženjsko korist v višini določenega praga kaznivosti, je dr. Selinšek glede kvalifikacije kaznivega dejanja podala več vrst različnih kombinacij. Če je prag kaznivosti dosežen v krajšem obdobju od 12 mesecev, v preostalem obdobju pa znesek utajenih davščin ne doseže praga, gre za eno kaznivo dejanje v celotnem obdobju. Višina seštevka utajenih obveznosti se v takem primeru upošteva pri odmeri kazni. Če je prag kaznivosti dosežen z več dejanji utaje iste vrste obveznosti, se lahko uporabi institut nadaljevanega kaznivega dejanja.<sup>13</sup> Davčna zatajitev je namreč vrsta premoženjskega kaznivega dejanja, ki je izvršeno iz koristoljubnosti. Pri utaji različnih vrst obveznosti znotraj 12-mesečnega obdobja pa gre za pravi stek več kaznivih dejanj. V primerih, v katerih bodo dejanja trajala preko zakonsko določenega obdobja, bo glede dejanj, storjenih izven tega obdobja, potrebno postopati po določbah o steku kaznivih dejanj ali pa uporabiti institut nadaljevanega kaznivega dejanja, če bodo izpolnjene okoliščine za uporabo tega instituta. Dejanja, ki bodo storjena v času pred ali po tem obdobju in ne bodo izpolnjevala znakov kaznivega dejanja, pa bodo ustrezno obravnavana v prekrškovnih postopkih (Selinšek, 2015).

Osebnostni način ni najbližji, saj zakonsko določilo razumem tako, da se vsa ravnanja storilca v celotnem 12-mesečnem obdobju upošteva kot eno dejanje, v višini seštevka utajenih obveznosti. Dejanja, storjena izven takega obdobja, pa lahko pomenijo ločeno kaznivo dejanje davčne zatajitve, kjer se nato uporabi določila o steku ali institut nadaljevanega kaznivega dejanja, če pa ne dosežajo praga kaznivosti, pa jih je mogoče obravnavati le kot prekršek. Dejstvo je, da način, kot ga je opisala dr. Selinšek (2015) izhaja tudi iz zakonodajnega gradiva, saj to navaja, da je dejanje dokončano v trenutku, ko je znesek utajenih obveznosti dosegel prag kaznivosti. Kar pa me ponovno čudi, ker v tem primeru sploh ne more priti do kaznivih dejanj v večjih zneskih, saj je potrebno ravnanja zamejiti vsakokrat pri dosegu zneska 50.000 evrov, znotraj enega 12-mesečnega obdobja pa je torej lahko storjenih več takih posameznih dejanj. Kako se bodo reševali taki primeri, bosta pokazali šele tožilska in sodna praksa.

#### **4 Kazniva dejanja v steku s kaznivim dejanjem davčne zatajitve**

Sprva je treba opozoriti na primere, ko storilec najprej preslepi davčni organ, nato pa povzroči še težave pri ugotavljanju davčne obveznosti. Ker se taki ravnanji storilca krajevno in časovno razlikujeta, gre za dve samostojni kriminalni količini ter za realni stek kaznivih dejanj davčne zatajitve po prvem in tretjem odstavku 249. člena KZ-1 (2008).

##### **4.1 Ponareditev ali uničenje poslovnih listin (235. člen KZ-1)**

Po veljavni sodni praksi kaznivo dejanje ponareditve poslovnih listin v razmerju do kaznivega dejanja davčne zatajitve predstavlja samostojno kaznivo dejanje, dejanji sta torej v razmerju realnega steka. Z dejanjema sta namreč ogroženi dve različni pravni dobrini in storilec z njima zasleduje različen namen, zato kriminalna količina listinskega kaznivega dejanja ni zanemarljiva in nepomembna (Vrhovno sodišče, 2012b).

Če davčni zavezanec odda lažen obračun davka (npr. davka na dodano vrednost) in s tem stori kaznivo dejanje davčne zatajitve, pogosto v ta namen priredi tudi poslovne knjige ali druge listine, s čimer izpolni zakonske znake kaznivega dejanja ponareditve poslovnih listin. Te morebiti v davčnem postopku celo predloži davčnemu organu.<sup>14</sup> Utaje davka na dodano vrednost in tudi davka od dohodkov pravnih oseb so običajno storjene s fiktivnimi računi, ki jih storilec tudi zavede v poslovne knjige, lahko pa ob tem izdela še druge lažne poslovne listine.<sup>15</sup>

Opozoriti je potrebno, da je kaznivo dejanje ponareditve poslovnih listin blanketna norma, katero je potrebno v vsakem posameznem primeru konkretizirati z navedbo predpisa (zakona ali podzakonskega akta), ki listino opredeljuje oziroma na podlagi katerega je mogoče ugotoviti, da gre za poslovno listino (Vrhovno sodišče, 2016c).<sup>16</sup>

##### **4.2 Zloraba položaja ali zaupanja pri gospodarski dejavnosti (240. člen KZ-1)**

Odgovorna oseba davčnega zavezanca, ki v poslovne knjige zavede lažne račune, na podlagi take lažne dokumentacije pa nato davčnemu organu ob obračunu davka od dohodkov pravnih oseb prikazuje večje odhodke od dejanskih, ali v obračunu davka na

dodano vrednost uveljavlja vstopni davek in si s tem zniža osnovo za plačilo tega davka, stori kaznivo dejanje davčne zatajitve. Če iz pregleda plačil oziroma transakcij davčnega zavezanca izhaja tudi plačilo takih lažnih računov, ravnanje storilca izpolnjuje tudi zakonske znake zlorabe položaja. Pri zlorabi položaja gre za nezvestobo storilca do družbenikov, saj ravna v nasprotju z interesi družbe in je njegov cilj pridobiti premoženjsko korist iz sredstev družbe ali družbo oškodovati, davčna zatajitev pa je specialna goljufiga na škodo državnega proračuna (Višje sodišče v Ljubljani, 2015b). Ker gre za dve popolnoma različni dejanji, ki varujeta različni pravni dobrini, različna pa je tudi posledica (s slednjim celo pridobi premoženjsko korist družbi, katero s prvim dejanjem oškoduje), ni mogoče trditi, da je katero od dejanj nepomembno. Lahko je utaja davka logična posledica kaznivega dejanja zlorabe položaja, pri čemer ni nujno, da je bil storilčev namen usmerjen tudi v izogib plačilu davčnih obveznosti, vendar je potrebno upoštevati, da se storilec zaveda, da je obračun, ki temelji na lažnih podatkih lažen in bo na ta način utajen davek.

Ob tem naj opozorim, da glede na veljavno sodno prakso taka kumulacija ne pride v poštev pri enoosebnih družbah, saj edini družbenik in direktor/zasebni podjetnik ne more biti storilec kaznivega dejanja zlorabe položaja (Vrhovno sodišče, 2007b).<sup>17</sup>

### **4.3 Pranje denarja (245. člen KZ-1)**

Ob kazenski ovadbi za kaznivo dejanje davčne zatajitve policija pogosto poda ovadbo tudi zaradi kaznivega dejanja pranja denarja. Opozoriti je treba, da mora biti denar oziroma premoženje, katerega izvor se zakriva s kaznivim dejanjem pranja denarja, pridobljeno s predhodnim kaznivim dejanjem (Vrhovno sodišče, 2014f).<sup>18</sup> Sodna praksa je tudi mnenja, da samo uživanje protipravno pridobljene premoženjske koristi še ne pomeni pranja denarja, saj je praviloma to zajeto v kriminalni količini premoženjskega kaznivega dejanja (Vrhovno sodišče, 2014a).

Če trdimo, da je davčna zatajitev predhodno kaznivo dejanje, je kaznivo dejanje pranja denarja mogoče storiti šele po tem, ko je storilec predhodnega dejanja davčne zatajitve, utajil davek. V primeru utaje davka na dodano vrednost to pomeni, da je mogoče pranje denarja storiti šele po tem, ko je storilec davčne zatajitve oddal lažen obračun in ne že neposredno za tem, ko je plačal fiktivni račun. Samo plačilo fiktivnega računa pa, glede na prej pojasnjeno, lahko izpolnjuje zakonske znake kaznivega dejanja zlorabe položaja, ki je lahko predhodno kaznivo dejanje v smislu kaznivega dejanja pranja denarja.

## **5 Faza predkazenskega postopka**

### **5.1 Naznanilo suma/kazenska ovadba davčnega organa ter zbiranje obvestil in dokazov**

Predkazenski postopek se začne z naznanitvijo suma storitve kaznivega dejanja ali z vložitvijo kazenske ovadbe s strani Finančne uprave Republike Slovenije. Določba 145. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP, 1994) nalaga vsem državnim organom in organizacijam z javnimi pooblastili dolžnost naznanitve kaznivih dejanj, ki se preganjajo

po uradni dolžnosti. Skupaj s kazensko ovadbo/naznanilom mora navesti tudi vse znane dokaze in poskrbeti za ohranitev sledov kaznivega dejanja, predmetov in dokazil (prvi in drugi odstavek 145. člena ZKP (1994)). Če so podatki, s katerimi razpolaga davčni organ, potrebni za kazenski postopek, ne velja dolžnost varovanja davčne tajnosti (Vrhovno sodišče, 2015d).

Davčni organ se ob podaji kazenske ovadbe sklicuje na ugotovitve v odločbi in zapisniku o opravljenem davčnem inšpekcijskem nadzoru. Ob tem posreduje davčno odločbo in zapisnik, preostale dokumentacije pa ne. Pravilno bi bilo, da bi v ovadbi/naznanilu navedel vso dokumentacijo, na katero opira svoje ugotovitve in ki jo je tekom postopka pridobil, ali pa bi jo že tudi posredoval skupaj z ovadbo. Prvi korak policije in tožilstva mora biti pridobitev celotne dokumentacije davčnega organa. Ponovno pridobivanje iste dokumentacije je namreč nesmiselno. Dokumentacija, na katero davčni organ opira svoje ugotovitve, je pridobljena z namenom ugotovitve davčne obveznosti in skladno s predpisi, ki določajo pooblastila davčnega organa. Davčni postopek ne zagotavlja davčnemu zavezancu/poznejšemu obdolžencu enakih pravic kot kazenski postopek, zato se postavi vprašanje uporabnosti take dokumentacije v kazenskem postopku, o čemer bo več govora v nadaljevanju prispevka.

Davčni organ ima široke možnosti pridobivanja dokumentacije tudi preko mednarodnega sodelovanja in različnih evidenc, zato je smiselno, da te možnosti izkoristi in v davčnem postopku pridobi vse potrebno za izkazovanje neplačila davčne obveznosti. Ne sme se zadovoljiti le s pridobitvijo osnovne dokumentacije, le z nekaj izjavami prič in zgolj s pavšalno obrazložitvijo okoliščin, na podlagi katerih ugotavlja izognitev obveznostim. Na podlagi objektivnih okoliščin mora izkazati zavedanje zavezanca o vpletenosti v davčno utajo in je torej dokazno breme na davčnem organu, te okoliščine pa mora ugotoviti, analizirati in ustrežno obrazložiti. Kvalitetno opravljen davčni postopek bistveno olajša delo policiji in tožilstvu ter olajša in tudi skrajša čas odločanja o pregonu.

Dejstvo, da se davčni postopek razlikuje od kazenskega, morata pri pregonu kaznivega dejanja davčne zatajitve upoštevati tudi policija in tožilstvo. Za dokazovanje v davčnem postopku zadošča malomarnost, za kaznivo dejanje davčne zatajitve pa je potreben direktni naklep. Poleg tega davčni organ lahko odmeri davek na podlagi cenitve, torej ugotovitvenega postopka, uspešen kazenski pregon pa je mogoč le na podlagi kvalitetnih in trdnih dokazov in ugotovljenih dejstev.

Vse ugotovitve davčnega organa, ki izhajajo iz zapisnika in odločbe, izdane v davčnem postopku, je potrebno v predkazenskem postopku preveriti, saj mora tožilstvo za uspešno nadaljevanje kazenskega pregona storitev kaznivega dejanja ugotoviti s stopnjo utemeljenega suma. Ni potrebno, da policija ponovno opravi razgovore z vsemi osebami, ki so davčnemu organu podale izjave in informacije glede okoliščin neplačila obveznosti, koristno pa je opraviti razgovore vsaj s tistimi, ki so podale bistvene informacije za morebiten poznejši kazenski postopek ali s tistimi, za katere oceni, da bi lahko podale še kakšne dodatne informacije.<sup>19</sup>

### 5.1.1 Naznanilo suma v primerih ugotovljene prirasti premoženja

Davčni organ v posebnem postopku odmere davka od nenapovedanih dohodkov ugotavlja morebitno nesorazmerno zasebno porabo in povečanje premoženja davčnega zavezanca v razmerju do prijavljenih dohodkov, in sicer za obdobje 10 let pred letom, v katerem se postopek uvede (tretji odstavek 68.a člena Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2, 2006). Če po izvedenem postopku ugotovi, da je premoženje davčnega zavezanca in njegovo trošenje v pregledanem obdobju precej presegló dohodke, ki jih je napovedal davčnemu organu, oziroma da razpolaga z nepojasnjanim premoženjem, saj zavezancu ni uspelo dokazati nespornega vira premoženja, izda odločbo. V odločbi od ugotovljene davčne osnove, katere temelj predstavlja nepojasnen prirast premoženja, obračuna davek po 70 % stopnji.

Davčni organ v primerih ugotovljene prirasti premoženja ne ugotavlja, kakšna vrsta obveznosti oziroma davka ni bila plačana, in obdobja, v katerem bi moralo biti izvršeno plačilo, niti ne ugotavlja izvora premoženja. Kdaj taka davčna obveznost nastane, pa ne predpisuje izrecno niti sam zakon. Po ureditvi kaznivega dejanja davčne zatajitve pred novelo KZ-1C (2015) takih primerov ni bilo mogoče uspešno obravnavati v kazenskem postopku, zato je tožilec naznanilo davčnega organa (katerega gre šteti za kazensko ovadbo) zavrzel s sklepom na podlagi 161. člena ZKP (1994).

Glede na to, da sedanja ureditev kaznivega dejanja dopušča zajetje vseh utajenih davčnih obveznosti v obdobju 12 mesecev, menim, da bi bilo take primere mogoče kazensko preganjati, če bi davčni organ lahko prirast ugotovil za tako časovno obdobje. Pri tem je treba poudariti, da mora biti v kazenskem postopku višina utajenih obveznosti nedvomno izkazana, utemeljena in konkretizirana, potrebno pa je dokazati storilčev naklep. Neprijavljeni dohodki davčnega zavezanca lahko izvirajo tudi iz morebitnega dela na črno ali drugega kaznivega dejanja, ko ni mogoče pričakovati, da bo storilec tako premoženje prijavil v odmero davka davčnemu organu.<sup>20</sup> Če zoper davčnega zavezanca že teče kazenski postopek zaradi kaznivega dejanja, s katerim je pridobil premoženjsko korist, se mu premoženje lahko odvzame skladno z določili 7. poglavja KZ-1 (2008). Ugotovljena prirast premoženja pa je lahko predmet odvzema premoženja nezakonitega izvora na podlagi Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (ZOPNI, 2011).

Menim, da mora tožilec v takih primerih po zavrženju preveriti, če je zoper osebo, za katero je davčni organ ugotovil obstoj prirasti premoženja, v teku tudi kakšen drug predkazenski ali kazenski postopek za kataloško kaznivo dejanje v smislu 10. točke 4. člena ZOPNI (2011) zaradi morebitne uvedbe finančne preiskave po določilih navedenega zakona.

## 5.2 Davčna odločba – obligatoren pogoj za postopek?

Davčni organ neplačilo obveznosti običajno ugotovi z odločbo, s katero odmeri neplačani davek.<sup>21</sup> V teoriji je mogoče zaslediti stališča, da brez pravnomočne davčne odločbe ni mogoče govoriti o storitvi kaznivega dejanja davčne zatajitve, s čimer se ne strinjam.



Pri davkih, ki se plačujejo na podlagi samoobdavčitve, davčni organ odločbo izda šele v postopku nadzora pravilnosti in pravočasnosti obračunavanja davčnih obveznosti. Kaznivo dejanje davčne zatajitve je pri takih davkih dokončano že z vložitvijo lažnega obračuna in ne šele ob izdani odločbi (Vrhovno sodišče, 2012c). Tako storitev dejanja ni vezana na ugotovitev davčnega organa, da je zavezanec oddal lažen obračun in davka ni plačal, in na izdajo odločitve, s katero naloži plačilo tako ugotovljenega davka. Vendar pa brez izračuna višine neplačanega davka, torej utajene obveznosti, tožilec ne more oceniti, ali ta dosega prag kaznivosti. Menim, da za kazenski postopek ni potrebno, da davčni organ svojo ugotovitev zapiše v odločbi, ki bi morala biti morebiti še celo pravnomočna.

V primerih davkov, pri katerih obveznost plačila in višino ugotovi in odmeri šele davčni organ z odločbo, obveznost plačila pred izdajo ustrezne odločbe ne obstaja, zato do kaznivega dejanja lahko pride šele po tem, ko tako plačilo s strani zavezanca ni izvršeno. V primeru neplačila je potrebno ugotoviti obstoj suma storitve kaznivega dejanja oziroma naklepne izoginitve plačilu, kar pa je po mojem mnenju mogoče tudi na drug način, ne nujno z izdajo odločbe.

V nadaljnjem kazenskem postopku sodišče ni vezano na odločitev v nekazenskem postopku (tako tudi ne na odločbo davčnega organa), temveč samostojno ugotavlja elemente kaznivega dejanja.<sup>22</sup>

Za ugotovitev ustreznosti izračuna davčnega organa in morebitnih drugih okoliščin se tekom kazenskega postopka običajno postavi izvedenca davčno finančne stroke. Vse okoliščine, ki jih je ugotovil davčni organ in izhajajo iz davčne odločbe ter podpirajo tezo o storitvi kaznivega dejanja, pa je potrebno v kazenskem postopku preveriti. Zato po mojem mnenju pravnomočna davčna odločba ni nujen pogoj za kazenski postopek, je pa taka odločba dokaz, ki pomeni dodaten argument v podporo tezi o storitvi kaznivega dejanja.

## **6 Faza kazenskega postopka**

### **6.1 Uporabnost dokazov, pridobljenih v davčnem postopku**

#### **6.1.1 Davčni postopek v odnosu do kazenskega postopka in privilegij zoper samoobtožbo**

Davčni organ postopa po določilih ZDavP-2 (2006), Zakona o finančni upravi (ZFU, 2014), Zakona o inšpekcijskem nadzoru (ZIN, 2002) in podredno Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, 1999). ZDavP-2 (2006) v 138. členu določa sodelovalno dolžnost davčnega zavezanca, skladno z 10. členom tega zakona pa mora zavezanec predložiti poslovne knjige in evidence, dovoliti vstop v poslovne prostore, dajati vse podatke in pojasnila za njihovo razumevanje in navesti vsa dejstva, na katera opira zahteve, in predlagati dokaze (ZDavP-2, 2006). Eno glavnih načel davčnega postopka je obrnjeno dokazno breme, določeno v prvem in drugem odstavku navedenega zakona, ki določa, da mora zavezanec iskati in predlagati dokaze, ki izpodbijajo ugotovitve

davčnega organa, za svoje trditve predložiti dokaze, trditve za zmanjšanje davčne obveznosti pa dokazati (ZDavP-2, 2006).

Kazenski postopek se bistveno razlikuje od davčnega v tem, da obdolženca varujeta pravica do molka in privilegij zoper samoobtožbo, o čemer je obdolženca potrebno tudi poučiti.<sup>23</sup> Izjava, ki jo je obdolženi dal pred ustreznim pravnim poukom, ne more biti veljaven dokaz. Pravica do molka in privilegij zoper samoobtožbo mu pripadata od trenutka osredotočenosti suma, torej ko se sum storitve konkretnega kaznivega dejanja osredotoči na konkretnega posameznika. Obdolženi se mora zavedati, da mu ni treba izpovedati zoper sebe in da bo njegova odločitev, ali bo pravico do molka izkoristil ali ne, odvisna od njegove volje, lahko je popolnoma pasiven in se sam povsem prostovoljno odloča, ali bo sodeloval z organi pregona (Ustavno sodišče, 2001; Ustavno sodišče, 2003).

Davčni in predkazenski postopek lahko tečeta istočasno v isti zadevi. Ker od trenutka osredotočenosti suma davčni organ ne more zbirati dokazov za dokazovanje storitve kaznivega dejanja, je v primeru istočasnega teka obeh postopkov davčni postopek lahko namenjen zgolj ugotovitvi višine utajene davčne obveznosti. Zbiranje dokazov za potrditev suma, da je določena oseba storila kaznivo dejanje davčne zatajitve, pa je v izključni pristojnosti policije, inšpektor namreč ne more delovati kot agent policije in zbirati dokazov (Vrhovno sodišče Kanade, 2002b).

Zaradi razlik med pravicami v obeh postopkih in prehajanja dokazov iz davčnega v kazenski postopek se odpira tudi vprašanje o morebitni spremembi ureditve davčnega postopka. Vendar se je že Evropsko sodišče za človekove pravice postavilo na stališče, da jamstev iz kazenskega postopka ni mogoče uporabiti v davčnem postopku, saj bi to škodovalo interesu slednjega, katerega namen je ugotavljanje neplačila in višine neplačane davčne obveznosti, ter izterjavi tako ugotovljene obveznosti. Obenem pa je tudi davčni organ zavezan k spoštovanju človekovih pravic in se mu prepoveduje uporaba prisile v smislu, da bi si z uporabo prisile davčnega zavezanca olajšal pot do pridobitve obremenjujočih dokazov, kot bo podrobneje pojasnjeno v nadaljevanju.

### **6.1.2 Izjava davčnega zavezanca/poznejšega obdolženca v davčnem postopku**

Dokazovanje z izjavo zavezanca je v davčnem postopku v primerjavi z drugimi dokazi v podrejenem položaju, pretežno se dokazovanje izvaja z listinskimi dokazi.<sup>24</sup> Zavezanec ima namreč določen interes in ni mogoče pričakovati, da bo izpovedba objektivna (Jerovšek et al., 2008).

Davčni predpisi davčnemu organu ne nalagajo dajanja kakršnega koli pouka o pravicah, saj zavezanca ne ščitijo enaki privilegiji kot v kazenskem postopku. Izjava, ki jo je davčni zavezanec podal tekom davčnega postopka, je skladno s sodno prakso veljavno dokazno sredstvo v kazenskem postopku. Nima namreč podobnega statusa kot izjava osumljenca, dana policiji v predkazenskem postopku, zlasti ne, če se sodba na vsebino take izjave ne opira (Vrhovno sodišče, 2008a). Sodna praksa namreč izrecno navaja, da so bile določbe o izločitvi izjave osumljenca policiji v predkazenskem postopku sprejete zgolj z

namenom zaščite pred policijsko prisilo zaradi posebnih pooblastil policije (Vrhovno sodišče, 2005).<sup>25</sup> Po mnenju Vrhovnega sodišča torej izjava ne predstavlja nezakonitega dokaza, saj je tekom davčnega postopka davčni zavezanec edini, ki je pristojen za dajanje pojasnil o svojem poslovanju (Vrhovno sodišče, 2012c). Vendar pa sodišče na take izjave ne sme opreti sodbe (Horvat, 2004).

Privilegij zoper samoobtožbo se skladno s stališčem Ustavnega sodišča tudi v kazenskem postopku priznava fizičnim, ne pa tudi pravnim osebam, saj pravna oseba ne more oblikovati svoje volje, temveč jo oblikuje preko zastopnikov, ti pa nastopajo v njenem imenu in za njen račun in ne izvršujejo svojih pravic in obveznosti (Ustavno sodišče, 2003). Zato policija pri zbiranju obvestil od zastopnika pravne osebe glede kaznivega dejanja, za katerega bi lahko bila odgovorna pravna oseba, ni dolžna dati pravnega pouka po 148. členu ZKP (Vrhovno sodišče, 2014b).

Ustavno sodišče (2011) je v odločbi Up-1293/08 domet privilegija razširilo na postopke, v katerih se v resnici izvaja kazenska preiskava, torej na tiste primere, v katerih davčni organ pod krinko davčnega postopka v resnici zbira podatke in dokaze za kazenski postopek. Namen take širitve privilegija je, kot je navedlo sodišče, preprečiti, da bi policija uporabila davčni organ za zbiranje dokazov po trenutku osredotočenosti suma, kar pa ne velja za inšpekcijske postopke, ki se ne nadaljujejo v kazenske. Tako dokazi iz davčnega postopka vseeno niso neomejeno uporabni v kazenskem postopku, glede izjave obdolženca pa je potrebno izkazati, da je bila ta prostovoljna.

Nekoliko dalje je šlo Evropsko sodišče za človekove pravice v zadevi Saunders v. Združeno kraljestvo (Evropsko sodišče za človekove pravice, 1996), v kateri je ugotovilo kršitev privilegija v kazenskem postopku zaradi uporabe izjave obdolženca iz davčnega postopka, ki je bila uporabljena v znatnem obsegu in na način, ki je težil k obsodbi.

### **6.1.3 Listinska dokumentacija**

V kazenskem postopku policija pridobiva dokumentacijo, listine in druge predmete ter opravlja pregled listin pravnih oseb v okviru neformalnih preiskovalnih dejanj na podlagi 148. člena ZKP (1994). Ob opravljanju nalog na podlagi 148.<sup>26</sup> in 164.<sup>27</sup> člena ZKP (1994) ali izvrševanja naloga sodišča sme policija zaseči predmete, ki utegnejo biti dokazilo v kazenskem postopku ali predmete, ki se morajo po zakonu odvzeti.<sup>28</sup> Vsak, ki ima predmete, ki utegnejo biti dokaz v kazenskem postopku, jih mora izročiti, kar velja tudi za listine.<sup>29</sup> Listine in predmete je mogoče zaseči tudi ob opravi hišne preiskave. Dokumentacijo, shranjeno na elektronskih napravah, zajema 219.a člen ZKP (1994), ki določa možnost pregleda naprave na podlagi vnaprejšnje pisne privolitve uporabnikov naprave ali na podlagi odredbe sodišča. Prostovoljna izročitev predmetov s strani osumljenca ni problematična, seveda pa je potrebno ugotoviti prostovoljnost izročitve.<sup>30</sup> Stališče Ustavnega sodišča je, da se privilegij zoper samoobtožbo primarno nanaša na pravico do molka in izjave obdolženca, ki so testimonialne ali komunikativne narave, ne pa na fizične dokaze, ki jih je mogoče pridobiti neodvisno od obdolženčeve volje (Ustavno sodišče, 2010).

Davčni predpisi določajo dolžnost davčnega zavezanca k predložitvi listin in dokumentov, nesodelovanje z davčnim organom pa je sankcionirano z globo. Dokumentacijo, pridobljeno v davčnem postopku, je mogoče uporabiti tudi v kazenskem postopku, če je pridobljena skladno s pravili, ki zavezujejo davčni organ in ni pridobljena s kršitvijo človekovih pravic. Glede na ustaljeno sodno prakso dokumentacija pravne osebe v nobenem primeru ni zajeta s privilegijem zoper samoobtožbo, saj zastopniki pravne osebe z njo razpolagajo v njenem imenu in ne sami kot lastniki take dokumentacije (Ustavno sodišče, 2003). Če sama izročitev določene listine davčnemu organu s strani zavezanca/poznejšega obdolženca pomeni izvršitev kaznivega dejanja, se ni mogoče sklicevati na privilegij zoper samoobtožbo, saj se ta nanaša le na listine in dokumentacijo, ki je vezana na že izvršeno kaznivo dejanje (Šugman Stubbs in Gorkič, 2011).

Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike je privilegij omejilo na pričevalne dokaze, v zadevi *Boyd v. United states* (Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike, 1886) pa ga je razširilo na zasebne dokumente, saj je odločilo, da prisilna izročitev takih dokumentov pomeni prisilo pričati zoper sebe. Privilegij se skladno z ameriško sodno prakso nanaša na ustno izpovedovanje in osebne listine, ne pa na poslovne dokumente. Pred obveznostjo izročitve davčnemu organu tudi ni zaščitena dokumentacija davčnega zavezanca (fizične osebe), ki je v hrambi pri tretji osebi (Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike, 1976). Zajema pa privilegij listine, ki bil jih obdolženi izročil pod prisilo in bi bile bistven in pomemben dokaz za obsodbo, razen če gre za dokumentacijo, ki je organom pregona dosegljiva tudi na drug način. V zadevi *Fischer v. United states* je sodišče oblikovalo argument neizogibnega (vnaprejšnjega) sklepa in navedlo, da je sicer pomembno ali je obdolženec z izročitvijo prispeval k dokaznemu gradivu, saj z izročitvijo molče potrjuje obstoj dokumentov, vendar pa ne gre za kršitev privilegija, če sta obstoj in mesto nahajanja teh dokumentov neizogibni sklep (Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike, 1976). V primeru *United States v. Doe* je v sklop privilegija sodišče zajelo tudi izročitev dokumentacije, za katero organ pregona ni vedel (Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike, 1984). S privilegijem niso varovane pravne osebe (Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike, 1984). Uslužbenec/direktor gospodarske družbe se ne more sklicevati na privilegij glede zahteve po izročitvi dokazov, ki je naslovljena na družbo (Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike 1974).

Problematiko privilegija zoper samoobtožbo je Vrhovno sodišče Kanade rešilo s tako imenovanim testom prevladujočega namena, po katerem se lahko uporabijo vsi dokazi pridobljeni v davčnem postopku, dokler je namen postopka ugotavljanje davčne obveznosti. V trenutku, ko postane prevladujoči namen zbiranje informacij in dokazov za odkrivanje kaznivega dejanja, gre za kazensko preiskavo in je potrebno davčnega zavezanca opozoriti na njegove pravice. Dokazi, pridobljeni s kršitvijo privilegija zoper samoobtožbo, so namreč brez ustreznega pravnega pouka. Ob poznejši uvedbi kazenskega postopka se lahko uporabijo samo dokazi, ki so bili pridobljeni pred tako uvedbo preiskave, ne pa tudi tisti, ki so bili pridobljeni po njej (Vrhovno sodišče Kanade, 2002a in Vrhovno sodišče Kanade, 2002b). Pri oceni prevladujočega namena je potrebno upoštevati vse okoliščine posamezne zadeve (Vrhovno sodišče Kanade, 2002b).<sup>31</sup>

Evropsko sodišče za človekove pravice je v ugotovilo kršitev privilegija v nekaterih primerih, ko do kazenskega postopka sploh ni prišlo, če je davčni/carinski organ pripisal pomemben pomen prispevku in sodelovanju zavezanca oziroma je prevalil dokazno breme na domnevne storilca ali uporabil prisilo. V zadevi Funke v. Francija (Evropsko sodišče za človekove pravice, 1993a) je sodišče privilegij razširilo tudi na listine v primeru, ko je carinski organ poskušal prisiliti zavezanca, da bi priskrbel dokaze za domnevne kršitve oziroma predložil dokumente, za katere so predvidevali, da obstajajo.<sup>32</sup> Pri tem je sodišče upoštevalo možnost, da bi organ te podatke lahko pridobil samostojno in neodvisno od zavezanca, česar pa zaradi nenaklonjenosti ali nezmožnosti ni storil. Podobno je sodišče odločilo tudi v zadevi J. B. v. Švica (Evropsko sodišče za človekove pravice, 1993b), saj je ocenilo, da je davčni organ pripisal pomemben pomen sodelovanju zavezanca, katerega je štel za ključni vir pri pridobivanju podatkov in zbiranju gradiva s tem, ko je od njega pod grožnjo zahteval predložitev določene potencialno inkriminatorne dokumentacije.<sup>33</sup>

## **6.2 Prijava premoženja v postopku odmere davka od nenapovedanih dohodkov v luči privilegija**

V postopku odmere davka od nenapovedanih dohodkov lahko davčni organ davčnega zavezanca pozove, da ta opravi prijavo premoženja, torej da predloži podatke o svojem premoženju ali delih premoženja in dohodkih (ZdavP-2, 2006).<sup>34</sup> Poziv ni obvezen, njegov namen pa je preverjanje pravilnosti že pridobljenih podatkov oziroma pojasnilo morebitnih nejasnosti, pri čemer zakon v primeru nepredložitve prijave predpisuje sankcijo – globo.<sup>35</sup> Glede na stališče, ki ga je Evropsko sodišče za človekove pravice zavzelo v zadevi Allen v. Združeno Kraljestvo (Evropsko sodišče za človekove pravice, 2002)<sup>36</sup> se taka prijava lahko uporabi kot dokaz v kazenskem postopku. V navedeni zadevi je namreč sodišče navedlo, da privilegij sam po sebi ne preprečuje uporabe vrste prisile v smislu grožnje upravne sankcije za pridobitev informacij o finančnem stanju, saj obveznost izhaja iz davčnih zakonov in je potrebna za delovanje davčnega sistema. Podaja lažne prijave premoženja tako ne pomeni prisilne samoinkriminacije, saj ne gre za izjavo o preteklem kaznivem dejanju, temveč je kaznivo dejanje storjeno šele s samo prijavo. Privilegij namreč ne pomeni splošne imunitete za vsa dejanja zavezanca, ki so usmerjena v izogib pregledu državnih organov.

## **6.3 Dokazovanje z izvedencem**

Tekom kazenskega postopka sodišče postavi izvedenca davčne in finančne stroke, ki poda strokovno izvedensko mnenje. Sodišče (pa tudi tožilstvo) namreč nima ustreznih znanj in veščin, da bi preverilo navedbe davčnega organa in izračun višine obveznosti. Vendar pa od izvedenca ne sme in ne more zahtevati, da se opredeli glede samega pojma kaznivega dejanja. Opredelitev o tem, ali je bilo storjeno kaznivo dejanje, presega znanje izvedenca in ni primerna.<sup>37</sup> Izvedenec naj pojasni vse okoliščine neplačila davka v konkretnem primeru in preveri ustreznost izračuna višine neplačane obveznosti ter pravilnost uporabljenih predpisov, poleg tega pa lahko pojasni tudi druge okoliščine. Ocena, ali ugotovljeno ravnanje v konkretnem primeru izpolnjuje zakonske znake kaznivega dejanja, pa je v pristojnosti sodišča.

#### 6.4 Davčni dolg kot premoženjskopravni zahtevek

Davčne obveznosti so predmet davčnega postopka kot posebnega upravnega postopka in nato predmet izterjave v davčnem postopku (Vrhovno sodišče, 2014g). Izvršljiva odločba o odmeri davka je izvršilni naslov, na podlagi katerega se izvede davčna izvršba (prvi in drugi odstavek 145. člena ZDavP-2, 2006). Stališče sodne prakse je, da davčnega dolga ni mogoče prigrasiti kot premoženjskopravni zahtevek v kazenskem postopku (Vrhovno sodišče, 2014g).<sup>38</sup> Sodišče mora s takim zahtevkom RS napotiti na pravdo, saj mu zakon ne daje možnosti za zavrnitev ali zavrženje zahtevka (Vrhovno sodišče, 2014g). Vendar pa mora sodišče v kazenskem postopku storilcu kaznivega dejanja davčne zatajitve, ki je pridobil premoženjsko korist, le-to odvzeti, skladno z določili 74 in 75. člena KZ-1 (2008). Odvzem se mora izvršiti ne glede na morebitni obstoj izvršilnega naslova, če obveznost ni bila v celoti poravnana. V praksi se odvzem koristi lahko naloži tudi obdolžencu, kot odgovorni osebi pravne osebe, če je mogoče utemeljeno sklepati, da jo je posredno pridobil (Višje sodišče v Ljubljani, 2015a).<sup>39</sup> Če tožilec kot sankcijo predlaga izrek pogojne obsodbe, lahko, oziroma bi bilo to celo potrebno, plačilo davčne obveznosti predlaga v obliki določitve posebnega pogoja.<sup>40</sup> Na odvzem premoženjske koristi mora biti tožilec vedno pozoren in mora v primeru, da sodišče koristi ni odvzelo, kljub obstoju zakonskih pogojev, ali jo je odvzelo v nasprotju z zakonskimi določili, vložiti pritožbo, saj je podana kršitev kazenskega zakona iz 5. točke 372. člena ZKP (1994).

#### 6.5 Pripor pri kaznivem dejanju davčne zatajitve

Zoper storilca, za katerega je podan utemljen sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje davčne zatajitve, ni mogoče predlagati pripora iz razloga ponovitvene nevarnosti. Ustavno sodišče je namreč v odločbi Up-71/99 in Up-116/99 (Ustavno sodišče, 1999b) navedlo, da obstajajo drugačni načini, s katerimi država lahko prepreči zlorabe in vrši nadzor nad odmero in izterjavo davčnih obveznosti. Neuspešnost države pri izvajanju ustreznih ukrepov pa ni zadosten razlog za poseg v osebno svobodo posameznika. S kaznivim dejanjem davčne zatajitve torej ni neposredno ogrožena varnost ljudi in pripor ni neogibno potrebno sredstvo za preprečitev ponovitve takega dejanja (Ustavno sodišče, 1999b).

### 7 Zaključek

Za uspešen pregon kaznivega dejanja davčne zatajitve in kakovostno tožilsko delo pri obravnavi tega kaznivega dejanja mora tožilec upoštevati vse spremembe zakonodaje za ustrezno kvalifikacijo kaznivega dejanja, imeti vsaj osnovno poznavanje davčnih predpisov in davčnega postopka, predvsem pa spremljati sodno prakso. Pomembno je ustrezno sodelovanje med davčnim organom, policijo in tožilstvom. Večino dokumentacije, ki je uporabljena v kazenskem postopku za dokazovanje storitve kaznivega dejanja, zbere že davčni organ v davčnem postopku. Tako dokumentacijo je potrebno od davčnega organa pridobiti, kar lahko stori že sam tožilec, ko dobi konkretno zadevo v obravnavo, ali pa pozneje policija. Koristno je, da je tožilec vpet v zbiranje dokazov že v fazi predkazenskega postopka s podajo ustreznih usmeritev in navdila policiji v smeri pridobitve dodatne dokumentacije in dokazil za potrditev ali ovrženje

suma storitve kaznivega dejanja in oprave ustreznih razgovorov z osebami, ki bi lahko podale koristne informacije, potrebne za nadaljnji postopek ali za dokazovanje storitve kaznivega dejanja. Paziti mora, da policija ne uporabi davčnega organa kot »agenta« za pridobivanje dokazov. Policija mora namreč po osredotočenosti suma dokaze pridobivati z upoštevanjem pravic osumljenca in skladno z ZKP (1994). Tako ne more npr. naložiti davčnemu organu pridobitve podatkov o transakcijah na računu pravne osebe, saj je v predkazenskem postopku take podatke mogoče dobiti le na podlagi odredbe sodišča. Dokumentacija, ki jo je davčni organ pridobil tekom davčnega postopka skladno s svojimi pooblastili in ob upoštevanju človekovih pravic, je načeloma lahko v celoti dokaz v kazenskem postopku. O tem, kdaj je dokumentacija pridobljena s kršitvijo privilegija zoper samoobtožbo, obstaja že obširna sodna praksa domačih sodišč, sklicevati pa se je mogoče tudi na tujo sodno prakso.

Če policija po prejemu kazenske ovadbe ali poročila na podlagi desetega odstavka 148. člena ZKP (1994) oceni, da v konkretni zadevi ni podan sum storitve kaznivega dejanja, mora tožilec na podlagi vseh zbranih dokazov in dokumentacije preveriti, ali je podan sum storitve kaznivega dejanja, da lahko odloči ali kazensko ovadbo zavrne skladno s 161. členom ZKP (1994) ali začne s kazenskim pregonom. Njegov naslednji korak je vložitev zahteve za preiskavo ali neposredne obtožnice. V primerih davčnih zatajitev je primerno opraviti preiskavo, v kateri se postavi izvedenca davčno finančne stroke, ki lahko poda tudi pojasnila, ki so tožilcu potrebna za nadaljno odločitev o kazenskem pregonu. Pred vložitvijo obtožnega akta mora tožilec opraviti tudi oceno zakonitosti pridobljenih dokazov, zlasti dokazov, ki jih je pridobil že davčni organ. Tožilec mora biti pozoren na zakonitost dokazov, saj mora skrbeti za zakonitost postopka in kazenskega pregona. Pri obravnavanju kaznivega dejanja davčne zatajitve mora upoštevati vse okoliščine in dejavnike, ki sem jih orisala v predmetnem prispevku, da bo lahko pregon kaznivega dejanja ustrezen in uspešen.

## Opombe

<sup>1</sup> Sedaj je to Finančna uprava Republike Slovenije, v katerem sta od 1. 8. 2014 dalje združena davčni in carinski organ.

<sup>2</sup> Vrhovno sodišče (2016b) navaja, da je sklicevanje na določbe Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb in Slovenskih računovodskih standardov presplošno, če se zgolj navaja rezervacije, ne da bi bilo razvidno, za katero vrsto rezervacij gre.

<sup>3</sup> Objektivni pogoj kaznivosti je znak v opisu kaznivega dejanja oziroma posebna predpostavka kaznivosti, za katerega se ne zahteva krivdni odnos storilca. Dejanje postane kaznivo šele ob izpolnitvi v zakonu predpisanega pogoja (Vrhovno sodišče, 2008c).

<sup>4</sup> Stališče Vrhovnega sodišča (2016b) je, da je odločilnega pomena, kdo je imel oblast nad dejanjem in ne kdo konkretno je obrazec fizično oddal. V zadevi I Ips 247/2007 (Vrhovno sodišče, 2007a) se je za storilca štela odgovorna oseba družbe, ki je odredila izpolnitev obrazca računovodkinji.

<sup>5</sup> V konkretnem primeru je šlo za sosterilstvo obdolženke, ki je preko svoje družbe uvažala osebna vozila, in obdolženca, ki je v imenu svoje družbe od nje fiktivno kupil vozila, v resnici pa je vozila prodala obdolženka, ki je nato neupravičeno uveljavljala odbitek davka na dodano vrednost, saj je sodišče ocenilo, da sta se dogovorila o načinu izogibanja plačila davka za ta vozila (Vrhovno sodišče, 2014h).

<sup>6</sup> Sodna praksa je vzpostavila domnevo, da je zakoniti zastopnik seznanjen s poslovanjem družbe in z vsemi podatki, ki so vplivali na predložitev lažnega obrazca. Sodišče je ocenilo, da je bil

obdolženi glede na ugotovljene okoliščine dejanski zakoniti zastopnik družbe (kljub prenosu družbe na tretjo osebo) in da je kot tak »stal« za lažnim obrazcem davka na dodano vrednost, na podlagi česar je vzpostavilo domnevo, da je lažni obrazec tudi posredoval, kljub temu da ni bilo mogoče z gotovostjo ugotoviti, da je obrazec izpolnil in fizično oddal prav on, saj je odločilnega pomena, kdo je imel oblast nad dejanjem (Vrhovno sodišče, 2016a).

<sup>7</sup> Lažni računi, ki izkazujejo fiktivne dobave blaga in spremljajo kaznivo dejanje davčne zatajitve, so torej predmet kaznivega dejanja ponareditve poslovnih listin. Bistveno za davčno zatajitev je, da računi ne izkazujejo dejanskega prometa blaga, ne glede na to ali se blago res nahaja v posesti in uporabi obdolženca, ni pa potrebno, da bi ta vedel za celotno verigo nezakonitih transakcij in vse udeležene neplačujoče gospodarske subjekte oziroma »missing trader« družbe (Vrhovno sodišče, 2016d).

<sup>8</sup> V dikciji člena je bilo navedeno, da gre za obveznosti, ki se jim je storilec *izognil*.

<sup>9</sup> Pri davkih, ki se plačujejo na podlagi samoobdavčitve, mora davčni zavezanec sam obračunati davčno obveznost v določenem obdobju in tako obračunan davek tudi plačati.

<sup>10</sup> V zadevi II Kp 14052/2011 je Višje sodišče v Ljubljani (2015c) navedlo, da je v takem primeru protipravno premoženjsko korist storilec pridobil že z beleženjem dobroimetja v evidenci davčnega organa, ne glede na to, da ni uveljavljal izplačila presežka, saj lahko v naslednjih obdobjih svoje bodoče obveznosti iz naslova istega davka kadarkoli pobota s preteklimi presežki in na ta način plača manj davka na dodano vrednost.

<sup>11</sup> Višje sodišče v Ljubljani (2013) se je v zadevi II Kp 8275/2010 postavilo na stališče, da je seštevanje davkov nepravilno, saj gre za ločene davke z različnim namenom in načinom obračunavanja, zaradi česar ni mogoče na podlagi matematičnega seštevka različnih davčnih obveznosti za posamezno obdobje ugotoviti velike premoženjske koristi oziroma ni mogoče na podlagi seštevka prekrškov presoditi, da je za posamezno davčno obdobje izpolnjen kriterij velike premoženjske koristi. Višje sodišče v Mariboru (2015) pa je tri mesece pozneje v zadevi II Kp 23551/2013 odločilo ravno nasprotno, in sicer da so davki in obveznosti v zakonu določeni v množini, zaradi česar gre za obveznosti, katerim se je storilec izogibal, tako da ni razloga, da takšnih obveznosti ne bi bilo dovoljeno seštevati, ter da obveznosti iz naslova plačila davka na dodano vrednost in davka na motorna vozila, ki izvirata iz poslovanja iste družbe, v določenem časovnem obdobju pomenita skupno višino obveznosti, kateri se je storilec želel izogniti, zato je Vrhovno državno tožilstvo v zadevi II Kp 8275/2010 vložilo zahtevo za varstvo zakonitosti.

<sup>12</sup> Podobno stališče je Vrhovno sodišče zavzelo že v zadevah I Ips 88/2011 (Vrhovno sodišče, 2012a) in I Ips 52155/2010 (Vrhovno sodišče, 2014g), v katerih je navedlo, da je pri periodičnih obveznostih potrebno vsakokratno ravnanje storilca obravnavati samostojno, saj storilec z vsakim ravnanjem preslepi organ o okoliščinah, ki vplivajo na njegovo obveznost, in je z vsakim ravnanjem dejanje dokončano.

<sup>13</sup> Uporabi se določilo 54. člena KZ-1 (2008), saj je davčna zatajitev premoženjsko kaznivo dejanje, ki je izvršeno iz koristiljubnosti.

<sup>14</sup> Če storilec sam ponaredi poslovno listino, nato pa jo tudi uporabi, je zaradi načela subsidiarnosti podan navidezni stek (Deisigner, 2002).

<sup>15</sup> Take poslovne listine so obračuni davka, poslovni izkazi, poslovne knjige (knjiga prejetih in izdanih računov, glavna knjiga, blagajniški dnevnik itd.), bilanca stanja, račun, dobavnica, oziroma vsake listine, ki so pomembne za poslovni promet in so osnova za izdajo računov in omogočajo davčnemu organu vpogled v poslovanje davčnega zavezanca. V sodbi I Ips 63388/2011 je Vrhovno sodišče (2015c) potrdilo odločitev, da so kot poslovne listine opredeljeni dnevnik usposabljanja avtošole in evidenčni kartoni voznje, ker so osnova za izdajo računa kandidatu za opravljeno storitev, omogočajo pa vpogled v poslovanje zavezanca davčnemu organu, ko ta opravlja nadzor nad obračunavanjem storitev in izdajo računov.

<sup>16</sup> Kot je navedlo sodišče (Vrhovno sodišče, 2016c), je potrebno navesti vsa odločilna dejstva, če ni pravilno naveden predpis, pa to ne pomeni, da je opis dejanja nerazumljiv.

<sup>17</sup> Stališče sodne prakse je, da lahko gospodarska družba kot pravna oseba s svojim premoženjem prosto razpolaga in da je protipravnost razpolaganja lahko le v tem, da prizadene interese tretjih



oseb, zato so pri enoosebnih družbah kazniva dejanja lahko storjena le proti tretjim osebam, ne pa z lastnim okoriščanjem ali oškodovanjem. Vrhovno sodišče (2015a) se je sicer v zadevi I Ips 2546/2010 odmaknilo od tega stališča, ko je v primeru enoosebnega d.o.o., ko je bil edini poslovodja in hkrati družbenik družbe spoznan za krivega storitve kaznivega dejanja poneverbe in neupravičene uporabe tujega premoženja po 209. členu KZ-1 (2008), potrdilo, da je kot tak pooblaščen zgolj za zakonito razpolaganje s sredstvi družbe, kar prilaščanje le-teh ni. V zvezi z vprašanjem o možnosti storitve kaznivega dejanja zlorabe položaja pri enoosebnih družbah je Vrhovno državno tožilstvo v zadevi Višjega sodišča v Ljubljani II Kp 35999/2015 vložilo zahtevo za varstvo zakonitosti z dne 2. 11. 2016, o kateri pa še ni odločeno.

<sup>18</sup> Vrhovno sodišče (2014f) navaja, da za obstoj kaznivega dejanja pranja denarja niti ni potrebno, da bi bil znan ali procesuiran sam storilec predhodnega kaznivega dejanja.

<sup>19</sup> Zapisnike o izjavah prič iz davčnega postopka lahko sodišče prebere na glavni obravnavi. Vrhovno sodišče (2015b) je v zadevi I Ips 15103/2010 potrdilo odločitev prvostopenjskega sodišča, ki je zapisnike o izjavah kupcev vozil v davčnem postopku prebralo na podlagi 339. člena ZKP (1994), ki določa, da se pisanja, ki se uporabijo kot dokaz, preberejo na glavni obravnavi, da se ugotovi njihova vsebina, prič pa ni zaslišalo, saj tak predlog niti ni bil podan.

<sup>20</sup> V zvezi s tem je Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike v zadevi Marchetti (Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike, 1968) priznalo pravico do privilegija zoper samoobtožbo in navedlo, da dolžnost registracije in plačevanja davka iz dejavnosti igranja na srečo povzroči resno nevarnost samoobtoževanja za sedanja ali pretekla dejanja. Izpolnjevanje take dolžnosti namreč poveča verjetnost, da bo država odkrila zavezančeve hazardserske dejavnosti in jih kazensko preganjala. Zavezanec posreduje informacije in podatke, ki bodo lahko uporabljeni v kazenskem pregonu. Zavezanci, ki se registrirajo, lahko z razumno verjetnostjo pričakujejo, da bosta taka registracija in plačevanje davka občutno povečala verjetnost pregona.

<sup>21</sup> V primeru ugotovitve, da je določena pravna oseba neplačujoči gospodarski subjekt (ang. *missing trader*), ne izda odmerne odločbe, saj taki pravni osebi ne odmeri davka.

<sup>22</sup> ZKP (1994) v 23. členu določa, da lahko kazensko sodišče samo odloči o vprašanju, za katerega je pristojno sodišče v kakšnem drugem postopku, če pa je o predhodnem vprašanju že odločilo drugo sodišče v drugem postopku ali drug državni organ, na tako odločitev ni vezano glede presoje vprašanja, ali je bilo storjeno določeno kaznivo dejanje.

<sup>23</sup> Pri pravici do molka ne gre le za prepoved uporabe prisile ali zvijače, temveč za preprečevanje samoobdolžitve, saj se obdolženec ne zaveda, da mu ni treba izpovedati zoper samega sebe, zato mora biti pravni pouk tak, da bo odločitev obdolženca o tem, ali bo izkoristil pravico do molka ali ne, v celoti odvisna od njegove svobodne volje (Ustavno sodišče, 2001), privilegij zoper samoobtožbo pa je zapisan v tretjem odstavku 14. člena Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah (1992), ki zavezuje tudi Republiko Slovenijo. Pakt je sprejela Generalna skupščina združenih narodov dne 16. 12. 1966 z Resolucijo št. 2200 A (XXI), veljati je začel 23. 3. 1976. Evropsko sodišče za človekove pravice ga priznava kot sestavni del 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki ureja pravico do poštenega sojenja. Navedeni člen določa pravico do poštenega sojenja, ki vsebuje načelo domneve nedolžnosti, pravico do sojenja v razumnem roku in odločanja nepristranskega in neodvisnega sodišča, uporabo jezika, ki ga razume, in pravico do tolmača, primeren čas za pripravo obrambe, pravico do zagovornika, pravico do zaslišanja prič, ne omenja pa izrecno privilegija zoper samoobtožbo. ZKP (1994) določa, da je treba obdolžencu že pri prvem zaslišanju povedati, katerega dejanja je obdolžen in kaj je podlaga za obdolžitve ter da se ni dolžan zagovarjati in odgovarjati na vprašanja, če pa se zagovarja, ni dolžan izpovedati zoper sebe ali svoje bližnje ali priznati krivde (prvi in tretji odstavek 5. člena ZKP, 1994). V 4. členu ZKP (1994) ločeno opredeljuje tako pravico za osebo, ki ji je odvzeta prostost, saj mora biti ta v materinem jeziku ali jeziku, ki ga razume, takoj obveščena o razlogih za odvzem prostosti in poučena, da ni dolžna ničesar izjaviti, da ima pravico do takojšnje pravne pomoči zagovornika, ki si ga svobodno izbere, in o tem, da je pristojni organ na njeno zahtevo dolžan o odvzemu prostosti obvestiti njene najbližje (prvi odstavek 4. člena ZKP, 1994).

<sup>24</sup> ZDavP-2 (2006) v 77. členu določa, da zavezanec za davek dokazuje svoje trditve praviloma s pisno dokumentacijo ter poslovnimi knjigami in evidencami, lahko pa predlaga tudi izvedbo z drugimi dokaznimi sredstvi.

<sup>25</sup> Podobno tudi Vrhovno sodišče (2008b, 2014d) v sodbah I Ips 4/2008 in I Ips 8092/2010. Sodba I Ips 4/2008 (Vrhovno sodišče, 2008b) se nanaša na izjave v disciplinskem postopku, v katerem je obdolženi dal svoj zagovor prostovoljno, ob tem pa mu tudi ni grozila posebna sankcija v primeru nepodaje izjave. Sodišče je sicer naredilo primerjavo med izjavo v disciplinskem postopku in poznejšem zagovoru obdolženca, vendar pa sodbe ni opiralo na vsebino izjave.

<sup>26</sup> Policija opravlja dejanja na podlagi 148. člena, če so podani razlogi za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, saj mora ukreniti vse potrebno, da se izsledi storilec kaznivega dejanja, da se storilec ali udeleženec ne skrrije ali ne pobegne, da se odkrijejo in zavarujejo sledovi kaznivega dejanja in predmeti, ki utegnejo biti dokaz in da se zberejo vsa obvestila, ki bi utegnila biti koristna za uspešno izvedbo kazenskega postopka (prvi odstavek 148. člena ZKP, 1994).

<sup>27</sup> Policija sme še pred začetkom preiskave zaseči predmete po 220. členu ZKP (1994), če bi bilo nevarno odlašati, in ob pogojih iz 218. člena tega zakona opraviti hišno in osebno preiskavo (prvi odstavek 164. člena ZKP, 1994).

<sup>28</sup> Vrhovno sodišče (2014c) je v I Ips 96123/2010 navedlo, da ni potrebno izločiti dokumentacije, ki je bila pridobljena z zasegom ob preiskovalnem dejanju policije, opravljenem skladno s 222. in 148. členom ZKP (1994), pri dejanju pa je bil navzoč direktor pravne osebe, ki jih je prostovoljno izročil.

<sup>29</sup> Edicijska dolžnost je urejena v 220. členu ZKP (1994), določba pa se nanaša tudi na listine.

<sup>30</sup> Ustavno sodišče (1999a) je v zadevi Up-62/98 v primeru, ko je osumljenec dokazni predmet izročil prostovoljno, potrdilo, da ni šlo za osebno preiskavo, temveč le za prevzem dokaznih sredstev. Če oseba ne izroči predmetov in policija opravi preiskavo prostora ali osebe, gre za osebno ali hišno preiskavo, ki jo je potrebno opraviti skladno z določbami ZKP.

<sup>31</sup> V zadevi R. v. Jarvis (Vrhovno sodišče Kanade, 2002b) je sodišče navedlo pomembne okoliščine, ki jih je potrebno upoštevati pri oceni prevladujočega namena posamezne zadeve: ali so imele oblasti utemeljen razlog za obtoževanje, ali izhaja, da bi lahko bila sprejeta odločitev o nadaljevanju zadeve v obliki kazenske preiskave, ali je bilo ravnanje oblasti takšno, da je mogoče razbrati težnjo h kazenski preiskavi, ali je davčni inšpektor odstopil gradivo preiskovalcem, ali je inšpektor deloval kot agent preiskovalcev, ali so preiskovalci nameravali uporabiti davčnega inšpektorja kot svojega agenta pri zbiranju dokazov, ali je dokaz pomemben za ugotavljanje odgovornosti na splošno ali je relevanten v zvezi s kazensko odgovornostjo in krivdo zavezanca ter ali obstajajo druge okoliščine ali dejstva, ki upravičujejo sklep, da se je davčni pregled spremenil v kazensko preiskavo.

<sup>32</sup> Carinski organ je namreč od zavezanca, ki je priznal, da je imel bančne račune v tujini, zahteval, da predloži bančne izpiske o prometu na teh računih, ko pa tega ni storil, so ga kaznovali z globo. Carinski organ je torej pod grožnjo sankcije zahteval predložitev dokumentov, katerih obstoj je zgolj predvideval.

<sup>33</sup> V navedenem primeru je davčni organ od zavezanca zahteval predložitev dokumentacije in podatkov o sredstvih v tujini ter mu je zato, ker je predložitev odklonil, izrekel globo.

<sup>34</sup> V 69. členu ZDavP-2 (2006) ureja poziv davčnega organa k prijavi premoženja, v kateri mora zavezanec navesti premoženje, ki ga ima v lasti. V tej prijavi navede število enot premoženja in vrednost ter čas in pravni temelj pridobitve za posamezno enoto premoženja. Na poziv davčnega organa mora premoženje tudi dokazati. Za premoženje, ki ga ne prijavi, se šteje, da je bilo pridobljeno v obdobju od zadnje prijave, če ne dokaže drugače. Tak poziv lahko davčni organ opravi med postopkom, ki ga opravlja na podlagi 68.a člena ZDavP-2 (2006).

<sup>35</sup> Globa v višini 500 do 5.000 EUR je predpisana v 3.a odstavku 395. člena ZDavP-2 (2006).

<sup>36</sup> V navedeni zadevi je davčni organ od zavezanca zahteval izjavo glede premoženja, ker zavezanec tega ni storil, pa ga je kaznoval z globo. Ko je zavezanec tako prijavo podal, je bil na njeni podlagi obtožen več kaznivih dejanj davčne zatajitve.

<sup>37</sup> V praksi sem zasledila namreč primer, v katerem se je izvedenec ob podaji mnenja opredelil tudi do časovnih okoliščin storitve kaznivega dejanja in tega, kdaj naj bi bil po njegovem mnenju davek utajen. Menim, da taka ocena ni v pristojnosti izvedenca ter se izvedenec do tega ne sme opredeliti, sodišče pa od njega tega tudi ne sme zahtevati ali pričakovati. V konkretni zadevi je bilo mnenje obenem tudi napačno in v nasprotju s sodno prakso.

<sup>38</sup> V sodbi I Ips 61836/2011 Vrhovno sodišče (2014e) navaja, da je o davčni terjatvi odločeno v drugem postopku, pri čemer gre za istega oškodovanca in identičen predlog poravnave davčnih obveznosti oziroma škode, nasale z neplačilom davka, torej za isti historičen dogodek, o katerem je že odločeno.

<sup>39</sup> V sodbi II Kp 47724/2010 (Višje sodišče v Ljubljani, 2015a) je sodišče odvzelo premoženjsko korist obdolžencu, za katerega je na podlagi vseh izkazanih okoliščin ocenilo, da je kot edini družbenik in zakoniti zastopnik družbe obvladoval vse finančne tokove družbe, ki so med drugim izkazovali nakazila z njim osebno povezanim osebam, zlasti obdolženčevemu mladoletnemu sinu. Tako odločitev sodišča je potrdilo tudi Vrhovno sodišče (2016a) s sodbo I Ips 47724/2010.

<sup>40</sup> Na podlagi tretjega odstavka 57. člena KZ-1 (2008).

## Literatura

- Deisinger, M. (2002). *Kazenski zakonik s komentarjem, posebni del*. Ljubljana: GV založba.
- Evropsko sodišče za človekove pravice. (1993a). Odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice Funke v. Francija, 10828/84 z dne 25. 2. 1993.
- Evropsko sodišče za človekove pravice. (1993b). Odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice J. B. v. Švica, 31827/96 z dne 3. 5. 2001.
- Evropsko sodišče za človekove pravice. (1996). Odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice Saunders v. Združeno kraljestvo, 19187/91 z dne 17. 12. 1996.
- Evropsko sodišče za človekove pravice. (2002). Odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice Allen v. Združeno kraljestvo, 76574/01 z dne 10. 9. 2002.
- Horvat, Š. (2004). *Zakon o kazenskem postopku s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.
- Jerovšek, T., Simič, I., Škof, B., Kovač, P., Wakounig, M., Jerman, S. et al. (2008). *Zakon o davčnem postopku s komentarjem*. Ljubljana: Davčno izobraževalni inštitut; Maribor: Davčno finančni raziskovalni inštitut.
- Kazenski zakonik (KZ-1). (2008), *Uradni list RS*, (55/08, in spremembe).
- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah. (1992). *Uradni list RS*, (35/92 – MP 9/92).
- Selinšek, L. (2012). Kazniva dejanja zoper gospodarstvo po noveli KZ-1B (2. del). *Pravna praksa*, 31(36), I–IV.
- Selinšek, L. (2015). Davčna zatajitev po noveli KZ-1C. *Pravna praksa*, 34(33), II–VII.
- Šinkovec, J. (1999). O kaznivem dejanju davčne zatajitve. *Pravna praksa*, 18(21/22), 40–46.
- Šugman Stubbs, K. in Gorkič, P. (2011). *Dokazovanje v kazenskem postopku*. Ljubljana: GV založba.
- Ustavno sodišče. (1999a). Odločba Ustavnega sodišča RS, Up-71/99 in Up-116/99 z dne 13. 6. 1999.
- Ustavno sodišče. (1999b). Odločba Ustavnega sodišča RS, Up-62/98 z dne 1. 7. 1999.
- Ustavno sodišče. (2001). Odločba Ustavnega sodišča RS, Up-134/97 z dne 14. 3. 2001.
- Ustavno sodišče. (2003). Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-108/99 z dne 20. 3. 2003.
- Ustavno sodišče. (2010). Odločba Ustavnega sodišča RS, Up-1678/08 z dne 14. 10. 2010.
- Ustavno sodišče. (2011). Odločba Ustavnega sodišča RS, Up-1293/08 z dne 6. 7. 2011.
- Višje sodišče v Ljubljani. (2013). Sodba Višjega sodišča v Ljubljani, II Kp 8275/2010 z dne 12. 11. 2013.
- Višje sodišče v Ljubljani. (2015a). Sklep Višjega sodišča v Ljubljani, II Kp 47724/2010 z dne 26. 2. 2015.
- Višje sodišče v Ljubljani. (2015b). Sklep Višjega sodišča v Ljubljani, II Kp 43276/2014 z dne 6. 10. 2015.

- Višje sodišče v Ljubljani. (2015c). Sodba Višjega sodišča v Ljubljani, II Kp 14052/2011 z dne 18. 11. 2015.
- Višje sodišče v Mariboru. (2015). Sodba Višjega sodišča v Mariboru, II Kp 23551/2013 z dne 13. 2. 2014.
- Vlada Republike Slovenije. (2015). *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1C)*, EVA 2014-2030-0005, z dne 21. 5. 2015. Pridobljeno na <http://imss.dz-rs.si/imis/91de2f302e7aecf4112c.pdf>
- Vrhovno sodišče. (2005). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 72/2004 z dne 21. 4. 2005.
- Vrhovno sodišče. (2006a). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 118/2006 z dne 22. 6. 2006.
- Vrhovno sodišče. (2006b). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 76/2006 z dne 9. 3. 2006.
- Vrhovno sodišče. (2007a). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 247/2007 z dne 8. 11. 2007.
- Vrhovno sodišče. (2007b). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 266/2007 z dne 13. 12. 2007.
- Vrhovno sodišče. (2008a). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 198/2007 z dne 17. 1. 2008.
- Vrhovno sodišče. (2008b). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 4/2008 z dne 5. 6. 2008.
- Vrhovno sodišče. (2008c). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 364/2007 z dne 4. 12. 2008.
- Vrhovno sodišče. (2012a). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 88/2011 z dne 12. 1. 2012.
- Vrhovno sodišče. (2012b). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 50014/201 z dne 18. 10. 2012.
- Vrhovno sodišče. (2012c). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 8916/2012 z dne 22. 11. 2012.
- Vrhovno sodišče. (2014a). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 60793/2011 z dne 30. 1. 2014.
- Vrhovno sodišče. (2014b). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 9613/2010 z dne 13. 2. 2014.
- Vrhovno sodišče. (2014c). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 96123/2010-192 z dne 13. 2. 2014.
- Vrhovno sodišče. (2014d). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 8092/2010-91 z dne 8. 5. 2014.
- Vrhovno sodišče. (2014e). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 61836/2011 z dne 22. 5. 2014.
- Vrhovno sodišče. (2014f). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 75110/2010 z dne 10. 7. 2014.
- Vrhovno sodišče. (2014g). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 52155/2010 z dne 11. 11. 2014.
- Vrhovno sodišče. (2014h). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 35811/2010 z dne 4. 12. 2014.
- Vrhovno sodišče. (2015a). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 2546/2010 z dne 15. 1. 2015.
- Vrhovno sodišče. (2015b). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 15103/2010 z dne 28. 5. 2015.
- Vrhovno sodišče. (2015c). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 63388/2011 z dne 9. 7. 2015.
- Vrhovno sodišče. (2015d). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 67227/2010 z dne 27. 8. 2015.
- Vrhovno sodišče. (2015e). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 8257/2010 z dne 3. 9. 2015.
- Vrhovno sodišče. (2016a). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 47724/2010 z dne 14. 7. 2016.
- Vrhovno sodišče. (2016b). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 20253/2014 z dne 10. 11. 2016.
- Vrhovno sodišče. (2016c). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 18979/2012 z dne 1. 12. 2016.
- Vrhovno sodišče. (2016d). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 50278/2013 z dne 15. 12. 2016.
- Vrhovno sodišče Kanade. (2002a). Sodba Vrhovnega sodišča Kanade, R. proti Ling, 3 S.C.R. 814, 2002 SCC 74, 28315. Pridobljeno na <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2016/index.do>
- Vrhovno sodišče Kanade. (2002b). Sodba Vrhovnega sodišča Kanade, R. proti Jarvis, 3 S. C. R. 757, 2002 SCC 73, 28378. Pridobljeno na <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2015/index.do>
- Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike. (1886). Sodba Vrhovnega sodišča Združenih držav Amerike Boyd v. United States, 116 U. S. 616 z dne 1. 2. 1886.
- Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike. (1968). Sodba Vrhovnega sodišča Združenih držav Amerike Marchetti v. United States, 390 U. S. 39, 1968 z dne 29. 1. 1968.
- Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike. (1974). Sodba Vrhovnega sodišča Združenih držav Amerike Bellis v. United States, 417 U. S. 85, z dne 28. 5. 1974.
- Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike. (1976). Sodba Vrhovnega sodišča Združenih držav Amerike Fisher v. United States, 425 U. S. 391 z dne 21. 4. 1976.
- Vrhovno sodišče Združenih držav Amerike. (1984). Sodba Vrhovnega sodišča Združenih držav Amerike United States v. Doe, 465 U. S. 605 z dne 28. 2. 1984. Pridobljeno na <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/465/605/>

- Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2). (2006). *Uradni list RS*, (117/06 in spremembe).
- Zakon o finančni upravi (ZFU). (2014). *Uradni list RS*, (25/14).
- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). (2002). *Uradni list RS*, (56/02, in spremembe)
- Zakon o kazenskem postopku (ZKP). (1994). *Uradni list RS*, (63/94 in spremembe).
- Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja. (ZOPOKD). *Uradni list RS*, (59/99 in spremembe).
- Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (ZOPNI). (2011). *Uradni list RS*, (91/11 in spremembe).
- Zakon o prekrških (ZP-1). (2003). *Uradni list RS*, (7/03 in spremembe).
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). (1999). *Uradni list RS*, (80/99 in spremembe).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah kazenskega zakonika (KZ-B). (2004). *Uradni list RS*, (40/04).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1B). (2012). *Uradni list RS*, (91/11).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1C). (2015). *Uradni list RS*, (54/15).



## Kaznivo dejanje davčne zatajitve po 249. členu KZ-1C

ANDREJA SEDEJ GRČAR

**Povzetek** S sedaj veljavno novelo KZ-1C se je opis kaznivega dejanja davčne zatajitve precej spremenil. Lahko rečem, da se je obseg inkriminiranih ravnanj razširil. K temu dejstvu je po mojem mnenju doprinesla pretekla sodna praksa. Opis inkriminiranih ravnanj se je bistveno razširil in obsega zatajitev različnih vrst davčnih in drugih obveznosti.

Novela KZ-1C je ohranila prag kaznivosti, torej je meja, ki loči kaznivo dejanje od prekrška, določila nov način za določitev praga kaznivosti. V tem pogledu je KZ-1C glede na določilo prejšnje materialne zakonodaje gotovo strožji.

**Ključne besede:** • davčna zatajitev • prag kaznivosti • novela KZ-1C • sodna praksa • časovno obdobje utajevanja obveznosti•

---

NASLOV AVTORICE: mag. Andreja Sedej Grčar, sodnica, Okrožno sodišče v Ljubljani, Tavčarjeva ulica 9, 1000 Ljubljana, Slovenija.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5.6>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>.

ISBN 978-961-286-128-5

## Tax Evasion as Defined by Article 249 of the Criminal Code (KZ-1C)

ANDREJA SEDEJ GRČAR

**Abstract** The currently applicable amendment to the Criminal Code (KZ-1C) brought substantial changes to the definition of the criminal offence of tax evasion. One could say that the scope of incriminating acts and conducts has become much more extensive. The author believes that the case law contributed to such a change. The description of incriminating acts and conducts is now much broader and entails the evasion of different types of tax and other liabilities. The amended Criminal Code (KZ-1C) maintained the prosecution threshold, which means that the boundary distinguishing a criminal offence from a minor offence (misdemeanour) has been kept, thus establishing a new method for determining the prosecution threshold. In this respect, the KZ-1C undoubtedly provides a harsher provision in comparison with previously applicable substantive law.

**Keywords:** • tax evasion • prosecution threshold • amendment to the Criminal Code (KZ-1C) • judicial practice • the time period of tax evasion•

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Andreja Sedej Grčar, Msc., Judge, District Court in Ljubljana, Tavčarjeva ulica 9, 1000 Ljubljana, Slovenia.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5.6>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>.

ISBN 978-961-286-128-5



## 1 Uvod

Kazenski zakonik je z novelo KZ-1C (Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika [KZ-1C], 2015), ki je stopila v veljavo dne 20. 10. 2015, temeljito posegel v opis kaznivega dejanja davčne zatajitve. Iz novele tako izhajata dve bistveni spremembi v opredelitvi tega kaznivega dejanja. Po noveli je tako kaznivo dejanje lahko izvršeno z enim ali več ravnanji, torej lahko tudi serijsko, ki se nanašajo na zatajitev različnih vrst davčnih in drugih predpisanih obveznosti. Druga pomembna novost pa je, da za ožitek kaznivega dejanja skupna višina zatajenih obveznosti v obdobju največ 12 zaporednih mesecev doseže veliko premoženjsko korist, torej 50.000 evrov. Namen spremembe 249. člena KZ-1C (2015) je, da se kot kaznivo dejanje opredeli periodično oz. serijsko utajevanje različnih vrst davkov in drugih predpisanih obveznosti, ob izpolnjenem pragu kaznivosti – veliki premoženjski škodi, torej 50.000 evrov.

Kaznivo dejanje davčne zatajitve po 254. členu KZ (Kazenski zakonik [KZ], 2004)

- 1.) Kdor da z namenom, da bi se sam ali kdo drug popolnoma ali deloma izognil plačilu davkov, prispevkov ali drugih predpisanih obveznosti fizičnih ali pravnih oseb, lažne podatke o zakonito pridobljenih dohodkih, stroških, predmetih ali drugih okoliščinah, ki vplivajo na ugotovitev davkov in drugih predpisanih obveznosti, ali na drug način preslepi organ, pristojen za odmero ali za nadzor nad obračunavanjem in plačevanjem teh obveznosti, pa obveznosti, ki se jim je izogibal, pomenijo večjo premoženjsko korist, se kaznuje z zaporom do treh let.
- 2.) Enako se kaznuje, kdor z namenom iz prejšnjega odstavka ne prijavi pridobljenega dohodka ali drugih okoliščin, ki vplivajo na ugotovitev davkov, prispevkov ali drugih predpisanih obveznosti fizičnih ali pravnih oseb, kadar je prijava obvezna, pa obveznosti, katerim se je nameraval izogniti, pomenijo veliko premoženjsko korist.

Kaznivo dejanje davčne zatajitve po 249. členu KZ-1C (2015)

- 1.) Kdor z enim ali več ravnanji, zato da bi se sam ali kdo drug popolnoma ali deloma **izognil** plačilu davkov, prispevkov ali drugih predpisanih obveznosti fizičnih ali pravnih oseb ali neupravičeno dobil v celoti ali deloma vrnjen davek v Republiki Sloveniji ali drugih državah članicah Evropske unije, da lažne podatke o pridobljenih dohodkih, stroških, predmetih, blagu ali drugih okoliščinah, ki vplivajo na ugotovitev davkov in drugih predpisanih obveznostih, ali kako drugače preslepi organ, pristojen za odmero ali nadzor nad obračunavanjem in plačevanjem teh obveznosti, pa skupna višina neporavnanih obveznosti ali obveznosti, ki se jim je izogibal, ali davka, ki mu je bil neupravičeno vrnjen, ne glede na vrsto obveznosti ali davka v obdobju največ dvanajstih zaporednih mesecev doseže veliko premoženjsko korist, se kaznuje z zaporom od enega do osmih let.
- 2.) Enako se kaznuje, kdor z namenom iz prejšnjega odstavka enkrat ali večkrat **ne prijavi** pridobljenega dohodka ali drugih okoliščin, ki vplivajo na ugotovitev

davkov, prispevkov ali drugih predpisanih obveznosti fizičnih ali pravnih oseb, kadar je prijava obvezna, pa skupna višina neporavnanih obveznosti ali obveznosti, ki se jim je izogibal, ne glede na vrsto obveznosti v obdobju največ dvanajstih zaporednih mesecev, doseže veliko premoženjsko vrednost.

Po noveli KZ-1C (2015) so zakonski znaki, ki jih je za obsodilno sodbo za kaznivo dejanje po prvem odstavku 249. člena potrebno dokazati, naslednji:

**-izvršitveni način:** gre za eno ali več ravnanj, s katerimi storilec da lažne podatke o pridobljenih dohodkih, stroških, predmetih, blagu ali drugih okoliščinah, ki vplivajo na ugotovitev davčnih in drugih obveznosti, ali s katerimi kako drugače preslepi organ, ki je pristojen za odmero in nadzor nad obračunavanjem in plačevanjem teh obveznosti. V večini primerov je ta organ FURS.

**-subjektivni zakonski znak:** namen storilca, da se sam ali kdo drug izogne plačilu davkov, prispevkov ali drugih predpisanih obveznosti fizičnih ali pravnih oseb, ali namen storilca, da bi sam ali kdo drug neupravičeno dobil vrnjen davek v Republiki Sloveniji ali drugih članicah EU.

**-objektivni pogoj kaznivosti:** velika premoženjska vrednost neporavnanih obveznosti, obveznosti, ki se jim je storilec izogibal (vendar jih je na podlagi davčno inšpekcijskega nadzora moral plačati ali so bile od njega izterjane), ali neupravičeno vrnjene davka, pri čemer se upošteva skupna višina vseh vrst utajenih oz. priglujanih davkov in obveznosti v obdobju največ 12 mesecev.

Po drugem odstavku je:

**-izvršitveni način:** ena ali več opustitev prijave pridobljenega dohodka ali drugih okoliščin, ki vplivajo na ugotovitev davkov, prispevkov ali drugih predpisanih obveznosti fizičnih ali pravnih oseb, kadar je prijava obvezna.

**-subjektivni zakonski znak:** namen storilca, da se sam ali kdo drug (določena pravna oseba) v celoti ali delno izogne plačilu davkov, prispevkov ali drugih predpisanih obveznosti fizičnih ali pravnih oseb, ali namen storilca, da bi sam ali kdo drug neupravičeno dobil povrnjen davek (predvsem gre za DDV) v Republiki Sloveniji ali drugih članicah Evropske Unije.

**-prag kaznivosti:** velika premoženjska vrednost neporavnanih obveznosti ali obveznosti, ki se jim je storilec izognil, pri tem pa se upošteva skupna višina vseh vrst utajenih obveznosti in davkov v obdobju največ 12 mesecev.

Prag kaznivosti je velika premoženjska korist kot vrednost neporavnanih obveznosti ali obveznosti, ki se jim je storilec izogibal, pri čemer se upošteva skupna višina vseh vrst utajenih davkov in obveznosti v obdobju največ 12 zaporednih mesecev.

Upoštevanje različnih vrst davčnih in drugih obveznosti pri izračunu praga kaznivosti je mogoče le ločeno za storitveno obliko po prvem odstavku 249. člena KZ-1C (2011) in opustitveno obliko po drugem odstavku istega člena. Tako torej ni možno kombiniranje prvega in drugega odstavka 249. člena KZ-1C (2015) na način, da bi bilo v eno kaznivo dejanje oz. izračun praga kaznivosti zajetih nekaj storitvenih in nekaj opustitvenih oblik.

## 2 Prag kaznivosti

Kaznivo dejanje davčne zatajitve je vseskozi pogojevano s pragom kaznivosti, ta pa je dosežen šele tedaj, ko znesek utajenih obveznosti doseže oz. preseže določen znesek. Po prej veljavnem KZ (2004), ki je kaznivo dejanje davčne zatajitve inkriminiral v 254. členu, so bili znaki kaznivega dejanja izpolnjeni, če je višina davčnih ali drugih predpisanih obveznosti, ki se jim je storilec izognil, dosegla večjo premoženjsko korist. Pojem večje premoženjske koristi je bil opredeljen v 2. točki trinajstega odstavka 126. člena KZ (2004). To je znesek, ki presega pet povprečnih neto plač na zaposleno osebo v RS. Prag kaznivosti je bil tako določen kot spremenljivka.

KZ-1, ki je pričel veljati 1. 11. 2008 (Kazenski zakonik [KZ-1], 2008), pa je kot večjo premoženjsko korist določal znesek, ki presega 5.000 evrov. Z novelo KZ-1B (Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika [KZ-1B], 2011), ki je pričela veljati 15. 5. 2012, se je prag kaznivosti pri temeljnem kaznivem dejanju po prvem odstavku 249. člena KZ-1B (2011) zvišal na utajene finančne obveznosti v vrednosti, ki dosega veliko premoženjsko korist. To je po določbi 99. člena KZ-1 (2008) 50.000 evrov ali več. Ustrezno se je zvišala tudi zagrožena zaporna kazen, od enega do osmih let.

V zvezi s pragom kaznivosti pri kaznivem dejanju davčne zatajitve je Vrhovno sodišče že večkrat zavzelo svoje stališče. Ker premoženjska korist, ki jo je obdolženec pridobil na podlagi mesečno uveljavljenih zahtevkov za vračilo trošarine, v nobenem od mesecev, ki jih je zajemala obtožba, ni dosegla večje premoženjske koristi, ki je objektivni pogoj kaznivosti pri kaznivem dejanju davčne zatajitve, obdolženčevo vsakokratno ravnanje ne predstavlja kaznivega dejanja po 254. členu KZ (1994). Zato takšnega obdolženčevega ravnanja ni mogoče pravno opredeliti kot kaznivega dejanja s pomočjo konstrukcije nadaljevanega kaznivega dejanja, ker uporaba te konstrukcije predpostavlja, da je v določenem obdobju storjenih več kaznivih dejanj (in ne morda prekrškov) (Vrhovno sodišče, 2012a).

Novela KZ-1C (2015) višine praga kaznivosti ni spremenila, ostaja torej pri znesku velike premoženjske koristi, je pa določila nov način za izračun oz. dosego tega praga. Tako so po noveli KZ-1C (2015) znaki kaznivega dejanja davčne zatajitve izpolnjeni ne le v primeru, ko bo z enkratnim dejanjem utajenih oz. prigrlojufanih za več kot 50.000 evrov davčnih ali drugih predpisanih obveznosti, ampak tudi v primeru, ko bo v obdobju največ 12 zaporednih mesecev posamezen zavezanec z enim ali več ravnanji utajil oz. prigrlojufal skupni znesek davčnih ali drugih predpisanih obveznosti v višini velike premoženjske vrednosti, torej 50.000 evrov ali več.

Vrhovno sodišče (2015) je s sodbo opr. št. I Ips 8257/2010 potrdilo svoje stališče glede praga kaznivosti pri kaznivem dejanju davčne zatajitve. Neplačilo DDV, DMV in

okoljske dajatve za mesece, ki jih je pritožbeno sodišče izločilo iz opisa kaznivega dejanja, ne presega velike premoženjske koristi oz. 50.000 evrov, ki je kot objektivni pogoj kaznivosti določena pri kaznivem dejanju davčne zatajitve. Zato posamezni dejstveni opisi predstavljajo le znake prekrškov. Interpretacija, ki bi preko seštevka vrednosti iz posameznih dejanj omogočala pretvorbo prekrškov v kaznivo dejanje, bi preseгла okvir dovoljene razlage določb Kazenskega zakonika in bi bila obsojencu v škodo.

Osnovna novost je torej v tem, da se lahko prag kaznivosti po KZ-1C (2015) doseže tako z enkratnim prepovedanim ravnanjem kot tudi z več izvršitvenimi ravnanji, ki se nanašajo na različne vrste predpisanih obveznosti. Pri tem se posamezni zneski, utajeni s posameznim ravnanjem, vključno z nepravilčno vrnjenim davkom, seštevajo, in sicer največ 12 zaporednih mesecev oz. do takrat, ko njihova skupna višina znotraj obdobja 12 mesecev doseže in preseže 50.000 evrov. Izjemoma se lahko v davčno zatajitev šteje tudi obdobje 12 zaporednih mesecev, čeprav je bil prag kaznivosti dosežen že pred potekom tega obdobja.

Zakonska ureditev, ki določa 12-mesečno obdobje, v katerem je mogoče doseči prag kaznivosti davčne zatajitve, in nov zakonski znak, ki omogoča izvršitveno ravnanje tako z enkratnim ali večkratnimi prepovedanimi ravnanji, sta povezana in omogočata, da se s kaznivim dejanjem zajame ponavljajoče se utajevanje istovrstnih ali različnih davkov in drugih predpisanih obveznosti v obdobju največ 12 zaporednih mesecev. **Obseg kaznivega dejanja davčne zatajitve je torej po 249. členu KZ-1C (2015) bistveno širši kot v ureditvi pred novelo.**

Tako je kaznivo dejanje davčne zatajitve po 249. členu KZ-1C (2015) lahko izvršeno:

**-z enkratnim dejanjem** (enkratno utajitvijo katerekoli vrste davka ali predpisane obveznosti v višini 50.000 evrov) ali

**-z več ravnanji v obdobju največ 12 zaporednih mesecev.** To pride v poštev v primeru istovrstnih davkov ali obveznosti, ki jih zavezanci plačujejo periodično. Zakonska določitev »davkov, prispevkov ali drugih predpisanih obveznosti fizičnih in pravnih oseb« omogoča pregon tudi, če je v obdobju največ 12 mesecev utajenih več različnih vrst davkov ali drugih obveznosti.

Tudi določitev časovne komponente po drugem odstavku 249. člena KZ-1C (2015) omogoča, da se v eno kaznivo dejanje zajame več opustitev, pri čemer je prag kaznivosti izpolnjen, če v obdobju največ 12 zaporednih mesecev skupna višina neporavnanih obveznosti doseže veliko premoženjsko korist.

Sodna praksa je sprejela stališče, da je pri periodičnih obveznostih kaznivo dejanje davčne zatajitve končano vselej takrat, ko storilec z aktivnim ravnanjem ali opustitvijo preslepi davčni organ o svoji davčni obveznosti in ne prijavi prejetega prometnega davka ter pridobi večjo oz. veliko premoženjsko korist, če gre za kvalificirano obliko tega kaznivega dejanja (Vrhovno sodišče, 2006b).

### 3 Razsežnost 12 zaporednih mesecev

Določitev časovnih okvirjev v noveli KZ-1C (2015) je unikatna in ne sledi ustaljenim načinom določanja zakonskih znakov kaznivega dejanja. Zakonodajalec veže kaznivost na določeno obdobje – 12 zaporednih mesecev, kar je nekoliko nenavadno. Z vidika načela določenosti v zakonu, bi bilo sprejemljivejše, če bi zakonodajalec vezal davčno zatajitev na koledarsko leto, ki je jasno določeno. Zakonski znak, ki določa obdobje 12 mesecev, je kot najdaljši dovoljen časovni okvir za izvršitev kaznivega dejanja, najkrajši časovni okvir pa je odvisen od okoliščin konkretnega primera in se lahko giblje od enega dneva, takrat ko so znaki kaznivega dejanja izpolnjeni z enim izvršitvenim ravnanjem, do največ 12 zaporednih mesecev. Obdobje največ 12 mesecev sorazmerno in primerno zamejuje najdaljši možen čas kriminalne dejavnosti, ki še lahko pomeni eno kaznivo dejanje in torej pomeni navidezen realni stek. Bistveno pa je, da s pregonom ni potrebno čakati 12 mesecev od začetka izvrševanja kaznivega dejanja davčne zatajitve, ampak je dejanje lahko dokončano že prej in se lahko pregon začne prej. Tako obdobje 12 mesecev ne sovпада nujno z obdobjem koledarskega leta. Kaj šteti kot začetek 12 mesečnega obdobja, je dejansko vprašanje, s katerim se mora ukvarjati tudi sodišče, ki sodi v takšnem kazenskem postopku. Ker so vrste, načini obračunavanja obveznosti in plačevanja davčnih obveznosti različni, zakonodajalec ni določil trenutka, ki ga je potrebno šteti kot začetek 12 mesečnega obdobja. Praviloma bo 12 mesečno obdobje pričelo teči z dnem prve storitve ali opustitve, ki pomeni izvršitveno ravnanje kaznivega dejanja. Obdobje pa se lahko odmeri tudi v obratnem vrstnem redu, od najnovejšega oz. zadnjega protipravnega ravnanja nazaj, do dejanja, s katerim je dosežen prag kaznivosti, če je ta še znotraj 12-mesečnega roka. S tem, ko je organom pregona omogočen očitek 12 mesečnega obdobja, je storilecem zmanjšana možnost »računanja« na neuvedbo kazenskega postopka, še posebej, če gre za storilce, ki tovrstna kazniva dejanja izvršujejo serijsko.

Prav tako obdobje 12 mesecev ne pomeni, da mora storilec vsak mesec izvršiti eno izmed inkriminiranih ravnanj, lahko ima vmes tudi premore. Tako bo storilec izpolnil znake tega kaznivega dejanja, če bo utajil obveznosti velike premoženjske vrednosti in sicer enega v mesecu februarju in drugega v mesecu januarju naslednjega leta. Zaporednost se torej nanaša na zamejitev začetka in konca obdobja, v katerem je storilec izvrševal kaznivo dejanje.

#### **Kako ravnati, ko je prag kaznivosti dosežen v manj kot 12 mesecih in kako obravnavati dejanje, ki se je izvrševalo več kot 12 mesecev?**

V primeru, ko gre za daljše časovno obdobje utajevanja obveznosti, pri čemer lahko skupna višina utajenih obveznosti doseže tudi zelo visoke zneske, bi bilo v nasprotju s kriminalno političnimi razlogi, da bi kaznivo dejanje pravno opredelili kot eno kaznivo dejanje. Tako nova opredelitev kaznivega dejanja davčne zatajitve omogoča uporabo instituta nadaljevanega kaznivega dejanja.

Če so bo odkrilo kaznivo dejanje davčne zatajitve, ki obsega obdobje več kot 12 zaporednih mesecev, pri čemer je prag kaznivosti izpolnjen znotraj 12 mesecev, je

potrebno kaznivo dejanje kvalificirati kot stek kaznivih dejanj ali uporabiti institut nadaljevanega kaznivega dejanja.

Glede na dejstvo, da je kaznivo dejanje davčne zatajitve eno najpogostejših predhodnih kaznivih dejanj za kaznivo dejanje pranja denarja po 245. členu KZ-1 (2008), je sprememba 249. člena KZ-1C (2015) pomenila tudi pozitivne učinke za pregon tega kaznivega dejanja.

#### **4 Ali je kaznivo dejanje davčne zatajitve obligatorno vezano na davčni postopek? Ali lahko sodišče storilca obsodi za kaznivo dejanje davčne zatajitve, če nima podlage v odmerni davčni odločbi?**

Davčno pravo je samostojna pravna veja, zakonodajalec pa je predpisal specialni postopek za uveljavljanje davčnih predpisov, *lex specialis*. Kršitev teh predpisov pomeni bodisi prekršek, če pa kršitev dosega prag kaznivosti, torej 50.000 evrov ali več, gre za kaznivo dejanje davčne zatajitve po 249. členu KZ-1C (2015).

Le davčni organ je tisti, ki lahko in mora ugotoviti, ali se je zavezanec izognil plačilu davkov, prispevkov ali drugih predpisanih obveznosti ali neupravičeno dobil povrnjen davek na podlagi lažnih podatkov o pridobljenih dohodkih, stroških, predmetih, blagu ali drugih okoliščinah, ki vplivajo na ugotovitev davkov in drugih predpisanih obveznosti, in kolikšna je višina tako zatajenih obveznosti. Šele ko davčni organ z odločbo ugotovi, da davčni zavezanec ni plačeval svojih obveznosti in kakšno je časovno obdobje neplačevanja obveznosti, se bo lahko postavilo vprašanje o obstoju kaznivega dejanja davčne zatajitve po 249. členu KZ-1C. Za dokončano kaznivo dejanje davčne zatajitve ne zadošča vložitev krive davčne napovedi, temveč mora biti dejansko dosežena večja premoženjska korist, do katere pa lahko pride, ko je izdana dokončna davčna odločba, s katero je zaradi ravnanja storilca odmerjena nižja vrednost, kot je predpisana (Vrhovno sodišče, 2006a). Če torej davčne odločbe, ki bi ugotovila navedene okoliščine, ni, se vprašanja o morebitni kaznivosti sploh ne more postaviti (Šepec, 2015).

Sodišče je obligatorno vezano na davčno odločbo oz. na obdobje 12 mesecev, ni pa obligatorno vezano na ugotovitve davčnega organa glede višine zatajene davčne obveznosti. Sodišče v kazenskem postopku veže načelo materialne resnice. Sodišče mora popolno in nesporno ugotoviti dejansko stanje, vse dokaze, ki so obdolžencu v korist, in tudi tiste, ki so mu v škodo. V dokaznem postopku sodišče tako ni vezano na ugotovitve davčnega organa glede višine utajenih obveznosti. Če se v dokaznem postopku pojavi dvom v ugotovljeno višino davčne obveznosti in, ker sodišče samo ni strokovno usposobljeno za ugotavljanje višine zatajenih davčnih obveznosti, mora na podlagi določil 248. člena Zakona o kazenskem postopku (ZKP, 1994) odrediti izvedenca davčne stroke, ne glede na dokončne in pravnomočne ugotovitve davčnega organa. Torej sodišče na ugotovitve davčnega organa glede višine davčne obveznosti ni vezano. Sodišče torej zavezuje inkvizicijska maksima, in sicer da mora popolno in po resnici ugotoviti dejstva, pomembna za izdajo zakonite odločbe.<sup>1</sup> Takšno stališče nazorno prikazuje naslednji primer iz prakse.

Obtožba je obdolženemu B.Č. očitala, da se je v času od 30. 7. 2007 do 31. 1. 2008 s posredovanjem lažnih podatkov o obsegu do upravičenosti odbitka vstopnega DDV izognil plačilu velike vsote denarja. V okviru izdaje 931 fiktivnih računov iz treh gospodarskih družb se je namreč izognil plačilu 1.579.304,04 evrov.

Poleg tega se je v letu 2008 v obdobju od 29. 2. do 31. 7. 2008 izognil plačilu 1.410.299,80 evrov in si tako v obeh letih skupaj na škodo proračuna RS pridobil 2.989.603,84 evrov.

Utajeni davek in njegovo višino je obtožba utemeljevala s pravnomočno in dokončno odločbo davčnega organa. V dokaznem postopku pa je obdolženi zatrjeval, da je pri znesku 2.989.603,84 evrov v letih 2007 in 2008 prišlo do preplačila DDV, zato je znesek neplačanega DDV manjši, kot ga navaja obtožba.

V dokaznem postopku je sodišče postavilo izvedenca davčne stroke, ki je izračunal, da je v obdobju od oktobra 2007 do maja 2008 dejansko prišlo do presežka plačanega DDV v višini 897.349,12 evrov. Davčni izvedenec je svoje ugotovitve računsko podprl in sodišče v njegove ugotovitve ni dvomilo. Izvedeniško mnenje je sprejelo kot dokaz na podlagi proste presoje dokazov. V posledici ugotovitev izvedenca davčne stroke je pristojna državna tožilka zato zmanjšala očitok vrednosti zatajenega DDV za višino ugotovljenega preplačila in sodišče je s sodbo ugotovilo manjšo višino utajenega DDV, kot je izhajalo iz pravnomočne in dokončne davčne odločbe.

Določba 249. člena KZ-1C (2015) je torej blanketna norma, katere narava je razvidna iz zakonske dikcije: »Kdor da, zato da bi se sam ali kdo drug popolnoma ali deloma izognil plačilu davkov, prispevkov ali drugih predpisanih obveznosti fizičnih ali pravnih oseb, ... lažne podatke, ...«. Davki in predpisane obveznosti niso predmet kazenskega prava, ugotavljanje obveznosti plačevanja in višine so predmet davčnih predpisov in davčnega postopka. Vrhovno sodišče (2016) je glede konkretnega opisa kaznivega dejanja davčne zatajitve v izreku zavzelo stališče, da je zgolj sklicevanje na določbe 20. člena Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb ter na Slovenske računovodske standarde presplošno. Iz izreka sodbe tako ni razvidno, za katere rezervacije, ki so bile oblikovane v nasprotju z določbami 20. člena Zakona o davku od dohodka pravnih oseb (2006) sploh gre. Navedba lažnih podatkov je konstitutiven element kaznivega dejanja davčne zatajitve, zato je konkretizacija tega zakonskega znaka nujna. Dejanje, katerega zakonski znaki v izreku sodbe niso v celoti konkretizirani, ni kaznivo dejanje (Vrhovno sodišče, 2016).

Davčna odločba, ki ugotovi, da davčni zavezanec ni poravnal davčne obveznosti v določeni višini v določenem obdobju, je ključni obligatorni pogoj, na podlagi katerega se lahko sproži kazenski postopek za kaznivo dejanje po 249. členu KZ-1C (2015). V davčnih odločbah mora biti izkazano, da zavezanec v obdobju 12 zaporednih mesecev ni plačal davčne obveznosti v višini velike premoženjske vrednosti in da je zavezanec

davčnemu organu podal lažne informacije (storitvena oblika) ali da teh ni podal (opustitvena oblika). Enako stališče je zavzela tudi sodna praksa.

»Kaznivo dejanje davčne zatajitve, ko gre za odmero davka na podlagi odločbe davčnega organa, ni dokončano že z vložitvijo davčne prijave, ampak šele, ko davčni organ izda odmerno odločbo na podlagi prijavljenih lažnih podatkov, saj se šele v takem primeru storilec izogne davčnim obveznostim.« (Vrhovno sodišče, 2008a)

Če se torej storilec izogne obveznostim, ki pomenijo veliko premoženjsko korist, dokonča kaznivo dejanje po 249. členu KZ-1C (2015), če pa bi davčni organ pred izdajo davčne odločbe ugotovil, da so v davčni napovedi navedeni lažni podatki in bi izdal odločbo, storilec pa bi se poskusil izogniti obveznostim, ki pomenijo veliko premoženjsko korist, ne bi šlo za prekršek ampak za poskus kaznivega dejanja po 249. členu KZ-1C (2015).

Sodišče mora storitev kaznivega dejanja po 249. členu KZ-1C (2015) nujno utemeljevati z odmerno davčno odločbo. Če je npr. davčni postopek zoper zavezanca zastaral, potem sodišče nima materialne podlage, na podlagi katere bi lahko sklepalo, da se je obdolženec izognil plačilu davkov in prispevkov.

Višino obveznosti, ki bi morale biti plačane, lahko ugotavlja le davčni organ v davčnem postopku. Sodišče namreč ni pristojno za odmerjanje in obračunavanje davčnih obveznosti, predvsem zato, ker kazenski sodnik ni davčni specialist, ker sodnik ne uporablja programov za izračun davčne obveznosti in ker sodnik kazenski postopek vodi po Zakonu o kazenskem postopku in ne na podlagi Zakona o davčnem postopku (Šepec, 2015). Ugotovljena velika premoženjska korist je torej ključen znak kaznivega dejanja in prav zaradi ugotovitve tega znaka je potrebna davčna odločba. Če 249. člen KZ-1C (2015) ne bi zahteval tega znaka, davčna odločba ne bi bila potrebna, ker bi sodišče lahko samo odločalo, ali je obdolženi preslepil davčni organ.

Podlaga za kazenski postopek zoper obdolženca za kaznivo dejanje davčne zatajitve mora biti po KZ-1 (2008), KZ-1B (2011) in KZ-1C (2015) pravnomočna davčna odločba, izdana v davčnem postopku, kjer ima davčni zavezanec vse pravne možnosti, da dokaže nepravilnost izračuna in uporabi vsa pravna sredstva, ki so mu na voljo. Pravnomočne davčne odločbe v kazenskem postopku ne more nadomestiti izvedenec davčne stroke, ker država preko kazenskega postopka ne sme obiti pravil davčnega postopka.

Če davčni postopek zastara, država od davčnega zavezanca ne sme po poti kazenskega postopka ugotavljati njegove odgovornosti in sama ugotavljati višine davčne obveznosti z angažiranjem davčnega organa, da izračun popravi.

## **5 Problem izločitve dokazov v kazenskem postopku, ki so bili pridobljeni v davčnem postopku**

Davčni organ v davčnem postopku pridobiva različne izjave, med drugim tudi izjavo davčnega zavezanca, in pridobiva druge materialne dokaze, predvsem listine (računi, zapisniki, odločbe). Na pridobljenih materialnih dokazih sloni obtožnica zoper



obdolženega za kaznivo dejanje po 249. členu KZ-1C (2015). V kazenskih postopkih zagovorniki in obdolženci zelo pogosto podajo predlog za izločitev posameznih listin iz kazenskega spisa iz razloga, ker je bilo dokazno gradivo zbrano v drugem postopku in ne v kazenskem. V primerih kaznivih dejanj po 249. členu KZ-1C (2015) gre za izločitev davčnih zapisnikov in odločb ter izjav davčnega zavezanca v davčnem postopku pred davčnim organom. Sodišče mora na podlagi četrtega odstavka 340. člena ZKP (1994) pred koncem dokaznega postopka odločiti o teh izločitvenih predlogih, bodisi na predlog strank ali po uradni dolžnosti.

Večkrat se je Vrhovno sodišče že opredelilo v zvezi z vprašanji, povezanimi z dokazi, ki niso bili zbrani v kazenskih postopkih. Iz prakse Vrhovnega sodišča tako izhaja, da ni podana kršitev določb ZKP, če sodišče dokazno oceno opre na zapisnik o inšpekcijskem pregledu, saj takšen zapisnik sodišče lahko uporabi kot dokaz (Vrhovno sodišče, 2012b). Še več, Vrhovno sodišče je tudi pojasnilo, da izjava osumljenca, posredovana v davčnem postopku, v katerem je edini pristojen za dajanje pojasnil o poslovanju v gospodarski družbi, ki je predmet davčnega postopka, ne predstavlja izjave v smislu 83. člena ZKP (1994), niti izjave, ki bi jo na podlagi zbiranja obvestil pridobili davčni inšpektorji, ki vodijo posamičen davčni postopek. V davčnem postopku tako ni mogoče uporabljati pravice do molka in se sklicevati na privilegij zoper samoobtožbo (Vrhovno sodišče, 2008b). Podlaga za takšno stališče Vrhovnega sodišča je sodba Ustavnega sodišča, iz katere izhaja, da se domet privilegija zoper samoobtožbo ne razteza na inšpekcijske in nadzorne postopke, pri katerih se aktivnosti uradnih oseb ne spremenijo v kazensko ovadbo (Ustavno sodišče, 2010). S tem se namreč zagotavlja učinkovitost inšpekcijskih in drugih postopkov, kar je v carinskih, davčnih in drugih pomembnih postopkih nedvomno v javnem interesu. Tako kakršnekoli izjave obdolženca v inšpekcijskem postopku ni mogoče obravnavati kot izjave v smislu predkazenskega postopka, ko ta še ni bil seznanjen o svojih pravicah po 4. členu ZKP (1994) in zato takšnih izjav ni potrebno izločiti iz kazenskega spisa (Vrhovno sodišče, 2008c). Vrhovno sodišče je odločilo, da širjenje določb o izločitvi izjav obdolženca tudi na izjave, ki jih je dal drugim državnim organom na podlagi smiselne uporabe določb 83. člena ZKP (1994), ni upravičeno, ker so bile te določbe sprejete prav zaradi posebnega položaja in pooblastil policije pri odkrivanju kaznivih dejanj in storilcev, zbiranju dokazov in izvrševanju prisilnih ukrepov zoper osumljence in druge osebe v pred kazenskih postopkih (Vrhovno sodišče, 2005).

Dokazi, ki jih kazenski ovadbi priloži organ, so pridobljeni in zbrani po postopku, ki se ne ravna po določbah 29. člena Ustave RS (1991) in ZKP (1994) in glede na določilo 145. člena ZKP (1994), ki državnemu organu nalaga dolžnost naznaniti kazniva dejanja in predložiti dokaze, se lahko postavi vprašanje dopustnosti takšnih dokazov v kazenskem postopku glede na 18. člen ZKP (1994).<sup>2</sup> Dokazi v ne kazenskih postopkih, kot je npr. davčni postopek, ne more biti pridobljen s kršitvijo ZKP (1994), ker organi v ne kazenskih postopkih ne delujejo po določbah ZKP (1994). V ustavno sodni praksi je bilo že nekajkrat sprejeto stališče, da se privilegij zoper samoobtožbo na davčni postopek ne razteza. Davčni postopek je namreč primarno namenjen ugotavljanju obstoja in višine davčne obveznosti oz. nadzoru države glede izpolnjevanja davčnih obveznosti, zato je pojasnilna in sodelovalna dolžnost davčnega zavezanca v takem postopku upravičena. Tudi Ustavno sodišče (2011) je v zvezi z dometom privilegija zoper samoobtožbo sprejelo stališče, da se ta pravica ne razteza na inšpekcijske in nadzorne postopke, pri katerih se

aktivnosti nadzornih oseb ne spremenijo v kazenske postopke. S tem se zagotavlja učinkovitost inšpekcijskih in nadzornih postopkov, kar je v carinskih, davčnih in drugih pomembnih zadevah nedvomno v javnem interesu. Nasprotno pa se privilegij zoper samoobtožbo razteza na vse tiste postopke, v katerih se pod krinko inšpekcijskega ali nadzornega postopka *de facto* vrši kazenska preiskava oz. v katerih je dejavnost uradnih oseb usmerjena v zbiranje podatkov za poznejši kazenski postopek (Ustavno sodišče, 2011).

## Opombi

<sup>1</sup> Prvi odstavek 17. člena ZKP (1994).

<sup>2</sup> Po določbah drugega odstavka 18. člena ZKP (1994) sodišče ne sme opreti svoje odločbe na dokaze, ki so bili pridobljeni s kršitvijo ustavno določenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pa tudi ne na dokaze, ki so bili pridobljeni s kršitvijo določb kazenskega postopka in je zanje v ZKP (1994) določeno, da se sodna odločba nanje ne sme opreti, ali ki so bili pridobljeni na podlagi takega nedovoljenega dokaza.

## Literatura

Kazenski zakonik (KZ). (1994). *Uradni list RS*, (63/94 in spremembe).

Kazenski zakonik (KZ-1). (2008). *Uradni list RS*, (55/08 in spremembe).

Šepec. M. (2015). Kaznivo dejanje davčne zatajitve in vezanost na davčni postopek. *Odvetnik*, 17(5), 21–24.

Ustava RS. (1991). *Uradni list RS*, (1/91 in spremembe).

Ustavno sodišče. (2010). Sodba Ustavnega sodišča RS, Up-1293/2008 z dne 11. 3. 2010.

Ustavno sodišče. (2011). Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-1293/08 z dne 6. 7. 2011.

Vrhovno sodišče. (2005). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 72/2004 z dne 21. 4. 2005.

Vrhovno sodišče. (2006a). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 76/2006 z dne 9. 3. 2006.

Vrhovno sodišče. (2006b). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 346/2005 z dne 13. 7. 2006.

Vrhovno sodišče. (2008a). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 364/2007 z dne 4. 12. 2008.

Vrhovno sodišče. (2008b). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 198/2007 z dne 17. 1. 2008.

Vrhovno sodišče. (2008c). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 4/2008 z dne 5. 6. 2008.

Vrhovno sodišče. (2012a). Sodba Vrhovnega sodišča RS, 88/2011 z dne 12. 1. 2012.

Vrhovno sodišče. (2012b). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 8916/2012 z dne 22. 11. 2012.

Vrhovno sodišče. (2015). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 8257/2010 z dne 3. 9. 2015.

Vrhovno sodišče. (2016). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 20253/2014 z dne 10. 11. 2016.

Zakon o davku od dohodkov pravnih oseb (ZDDPO-2). *Uradni list RS*, (117/06 in spremembe).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1B). (2011). *Uradni list RS*, (91/11).

Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1C). (2015). *Uradni list RS*, (54/15).

Zakon o kazenskem postopku (ZKP). (1994). *Uradni list RS*, (63/94 in spremembe).

## Vežanost biti kaznivega dejanja davčne zatajitve na davčni postopek

MIHA ŠEPEC

**Povzetek** V prispevku se ukvarjam z analizo kaznivega dejanja davčne zatajitve in se sprašujem, na kakšen način je bit tega kaznivega dejanja vezana na davčni postopek. Ali je kaznivo dejanje davčne zatajitve obligatorno vezano na davčni postopek – je opredelitev kaznivega dejanja davčne zatajitve tako le blanketna določba, ki nas napotuje na davčne predpise, ali to ne drži in lahko sodišče v kazenskem postopku zanemari ugotovitve davčnega organa in ravna kot neke vrste korektura davčnega postopka? Zanima me, ali sodišče lahko izreče obsodilno sodbo za kaznivo dejanje davčne zatajitve, če nima utemeljene podlage v odmerni davčni odločbi za leto izvršitve domnevnega kaznivega dejanja. Glede na to, da je kaznivo dejanje davčne zatajitve eno bolj pogostih in odmevnih v družbi, da je bilo z novelo KZ-1C korenito spremenjeno in da v sodni praksi in teoriji ne bomo našli jasnega odgovora na zastavljeno dilemo, je vprašanje toliko bolj na mestu.

**Ključne besede:** • davčna zatajitev • kazenski postopek • davčna odločba • davčni postopek • utaja davkov •

---

NASLOV AVTORJA: dr. Miha Šepec, docent, Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenija, Univerza v Mariboru, Fakulteta za varnostne vede, Kotnikova 8, 1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: miha.sepec@um.si.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5.7>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>.

ISBN 978-961-286-128-5

# The Bond Between the Essence of Tax Evasion and the Tax Procedure

MIHA ŠEPEC

**Abstract** The paper provides the analysis of the criminal offence of tax evasion and discusses the way in which the essence of tax evasion is bound to the tax procedure. Is tax evasion necessarily bound to the tax procedure? Is the definition of tax evasion merely a blanket norm referring the reader to tax regulations or, if this is not so, are the courts able to ignore the findings of tax authorities in criminal proceedings, thus somewhat correcting the findings of tax procedures? The paper also discusses whether the courts may pass a conviction for tax evasion without considering the substantiating grounds presented in a tax assessment decision issued by a tax authority for the year during which the offence had allegedly been committed. These dilemmas are particularly relevant when considering that tax evasion is one of the more frequent and discussion-provoking offences, that the amendment to the Criminal Code introduced substantial changes to its definition, and that both case law and theoretical deliberations do not provide clear answers to the aforementioned questions.

**Keywords:** • tax evasion • criminal proceedings • decisions issued by tax authorities • tax procedure • Criminal Code •

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Miha Šepec, Ph.D., Assistant Professor, University of Maribor, Faculty of Law, Mladinska ulica 9, 2000 Maribor, Slovenia, University of Maribor, Faculty of Criminal Justice and Security, Kotnikova 8, 1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: miha.sepec@um.si.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5.7>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>.

ISBN 978-961-286-128-5

## 1 Uvod

Spremljal sem kazenski postopek, v katerem so obdolženca obsodili za dve kaznivi dejanji davčne zatajitve po prvem odstavku 249. člena Kazenskega zakonika (KZ-1, 2008), izvršeni v letih 2005 in 2006.<sup>1</sup> Obdolženi naj bi opustil prijavo svojih prihodkov iz tujine in na ta način zavedel davčni organ, da mu ni odmeril davčne obveznosti iz tega naslova. Vrednosti, ki naj bi jih obdolženi utajil, naj bi v obeh letih predstavljali veliko premoženjsko korist. Dokazna podlaga za kaznivi dejanji pa se je bistveno razlikovala po tem, da je bila v obnovljenem davčnem postopku za leto 2006 izdana odmerna davčna odločba, ki določa, da bi moral obdolženi plačati še 176.065,04 evrov davčne obveznosti, nastale zaradi opustitve prijave dohodkov iz tujine v svoji davčni napovedi, medtem ko za leto 2005 taka davčna odločba ni bila izdana, saj je zadeva v davčnem postopku zastarala (davčnega postopka za leto 2005 torej ni bilo mogoče obnoviti). Vprašanje, ki se mi postavlja, je, ali je kaznivo dejanje davčne zatajitve obligatorno vezano na davčni postopek – je opredelitev kaznivega dejanja davčne zatajitve tako le blanketna določba, ki nas napotuje na davčne predpise, ali to ne drži in lahko sodišče v kazenskem postopku zanemari ugotovitve davčnega organa in ravna kot neke vrste korektura davčnega postopka? Zanima me ali sodišče lahko izreče obsodilno sodbo za kaznivo dejanje davčne zatajitve za leto 2005, če za to leto nima utemeljene podlage v odmerni davčni odločbi. Glede na to, da je kaznivo dejanje davčne zatajitve eno bolj pogostih in odmevnih v družbi, da je bilo z novelo Zakona o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika KZ-1C (2015) korenito spremenjeno<sup>2</sup> in da v sodni praksi in teoriji ne bomo našli jasnega odgovora na zastavljeno dilemo, je vprašanje toliko bolj na mestu.

## 2 Vezanost kaznivega dejanja davčne zatajitve na davčni postopek

### I) Vezanost kazenskega prava na posebna merila drugih pravnih vej

Sprejeto dogmatično stališče je, da kazensko pravo načeloma ni vezano na sprejeta merila drugih pravnih vej, saj sta smisel in filozofija kazenskega prava drugačna od drugih pravnih vej (Bavcon, Šelih, Korošec, Ambrož in Filipčič, 2009). To velja vedno, ko kazenskopravna stroka razvija teoretične konstrukte ločeno od drugih pravnih panog (kot npr. privolitvev oškodovanca). Prav tako lahko kazensko pravo obide stališča drugih pravnih panog, ko določeni pravni institut ne sovпада s sprejetimi stališči kazenskopravne dogmatike – npr. z ustaljenim pojmovanjem splošnega pojma kaznivega dejanja.<sup>3</sup>

To stališče pa ni absolutno. Če kazenskopravna doktrina (ali zakonodajalec) ne razvije lastne dogmatike glede določenega pravnega instituta, prevzetega iz druge pravne veje, in ta ne nasprotuje ustaljenim dogmatičnim načelom kazenskega prava, potem načelo zakonitosti in načelo enotnosti pravnega redu zahtevata, da se pravni institut specialne pravne panoge v kazenskem pravu razlaga tako, kot ga razlaga doktrina specialne pravne panoge. Če bo torej institut specialne panoge prišel v nasprotje s kazenskopravno dogmatiko, potem mora kazenski sodnik spregledati ureditev specialne panoge in uporabiti kazenskopravno dogmatična načela, sicer pa uporabiti institut tako, kot ga razlaga pravna veja, kateri institut pripada.

Navedeno stališče velja vedno, ko se ukvarjamo s posamičnim pravnim institutom, ki se pojavlja tako v kazenskem pravu, kot v drugi (specialni) pravni veji. Ne bo pa uporabno pri blanketnih kazenskopravnih normah, ki so vezane na vzpostavljena specialna pravna pravila drugih pravnih vej, kot je na primer davčni postopek. Davčni postopek je specifični postopek davčnega prava (kot specialne pravne panoge), ki glede na Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2, 2006) v najbolj grobem smislu ureja pobiranje davkov, pravice in obveznosti zavezancev za davek ter državnih organov, ki ta davek pobirajo.

Zato danes davčno pravo v pravnem svetu velja za samostojno pravno vejo, zakonodajalec pa je v okviru te pravne veje vzpostavil specialni postopek za uveljavljanje davčnih predpisov. Kršitev teh predpisov lahko predstavlja prekršek. Če je kršitev izredno težka (storilčeva zatajitev bo predstavljala izognitev davčnih obveznosti v vrednosti 50.000 evrov, kar ustreza veliki premoženjski vrednosti) gre lahko tudi za kaznivo dejanje po 249. členu KZ-1 (2008).

Menim, da je nesporno, da je le davčni organ tisti, ki lahko in mora **ugotoviti**,<sup>4</sup> da se je zavezanec izognil plačilu davka, prispevka ali drugih predpisanih obveznosti, ali neupravičeno dobil povrnjen davek na podlagi lažnih podatkov o pridobljenih dohodkih, stroških, predmetih, blagu ali drugih okoliščinah, ki vplivajo na ugotovitev davkov in drugih predpisanih obveznosti, in kolikšna je višina tako zatajenih obveznosti. Šele ko davčni organ z odločbo ugotovi, da davek v določeni višini ni bil plačan, da zavezanec ni prijavil določenih dohodkov, ali je te lažno prikazal, se lahko postavi vprašanje kaznivega dejanja, ki bo podano, če je storilčeva zatajitev/preslepitev predstavljala veliko premoženjsko vrednost (po KZ-1C (2015) pa če je bila ta vrednost komulativno dosežena v obdobju 12 zaporednih mesecev). V kolikor davčne odločbe glede sporne odmere ni, se vprašanje kaznivega dejanja sploh ne more postaviti. Menim, da je kazensko sodišče obligatorno vezano na davčno odločbo (oziroma po KZ-1C (2015) na odločbe v obdobju 12 zaporednih mesecev), ko se postavlja vprašanje, ali je bilo izvršeno kaznivo dejanje davčne zatajitve po Kazenskem zakoniku.

Kaznivo dejanje po 249. členu KZ-1 (2008) je torej blanketna norma, kar se neposredno izraža v zakonskem znaku »Kdor da, zato da bi se sam ali kdo drug popolnoma ali deloma **izognil plačilu davkov, prispevkov ali drugih predpisanih obveznosti** fizičnih ali pravnih oseb ...«. Davki in druge predpisane obveznosti niso predmet kazenskega prava, temveč davčnih predpisov (enako tudi Selinšek, 2006 in Šinkovec, 1999).

Blanketnost in vezanost kaznivega dejanja se ne raztezata le na davčno-materialne predpise, temveč tudi na davčni postopek, katerega ključni rezultat je odmerna davčna odločba, s katero se zavezancu odmeri davčna obveznost. Menim, da je davčna odločba, s katero je ugotovljeno, da zavezanec ni poravnal davčne obveznosti v določeni višini na podlagi neprijave prihodkov, izogibanju napovedi ali iz drugih neupravičenih razlogov, ključni obligatorni pogoj, na podlagi katerega se lahko sproži kazenski postopek zaradi davčne zatajitve po 249. členu KZ-1. V tej odločbi (oziroma po KZ-1C (2015) v odločbah v obdobju 12 zaporednih mesecev) mora biti izkazano, da bi moral zavezanec plačati davčne obveznosti v višini velike premoženjske vrednosti (vsaj 50.000 evrov) in da je zavezanec davčnemu organu podal lažne informacije (storitvena oblika) ali da ni podal

informacij, ki bi jih moral podati (opustitvena oblika). Podobno stališče z vidika dokončanja kaznivega dejanja zasledimo tudi v sodni praksi (Vrhovno sodišče, 2008): »Kaznivo dejanje davčne zatajitve, ko gre za odmero davka na podlagi odločbe davčnega organa, ni dokončano že z vložitvijo davčne prijave, ampak šele, ko davčni organ izda odmero odločbo na podlagi prijavljenih lažnih podatkov, saj se šele v takem primeru storilec davčnim obveznostim izogne.« Vrhovno sodišče nadalje razlaga, da če bi se storilec izognil obveznostim, ki pomenijo veliko premoženjsko korist, je kaznivo dejanje dokončano, če pa bi davčni organ pred izdajo odločbe ugotovil, da so v davčni napovedi navedeni napačni podatki in izdal zakonito odločbo, storilec pa bi se poskusil izogniti obveznostim, ki pomenijo veliko premoženjsko korist, ne bi šlo za prekršek, ampak za poskus kaznivega dejanja.

Drugačno stališče, po katerem bi lahko obdolženca obsodili za kaznivo dejanje davčne zatajitve za leto 2005, kljub temu da davčni organ v davčnem postopku ni nikoli ugotovil, da bi bile davčne obveznosti nepravilno prijavljene, je dogmatično nadvse sporno, po mojem mnenju pa tudi ustavno nesprejemljivo.

## II) Brez obremenilne davčne odločbe ni kaznivega dejanja davčne zatajitve

Izhajam iz stališča, da kazensko sodišče in kazenski postopek nista korekturi davčnega postopka. Če davčni organ v okviru davčnega postopka ni pravilno odmeril, ali sploh ni odmeril davčne obveznosti določeni osebi in s tem ugotovil, da zavezanec določenih prihodkov ni prijavil ali podal lažnih podatkov o svojih prihodkih, potem kazensko sodišče nima nobene podlage za sklepanje, da se je zavezanec dejansko izognil plačilu dohodnine, davkov ali drugih predpisanih obveznosti in da je bila s tem dosežena velika premoženjska korist (po KZ-1C (2015) vrednost). Kazensko sodišče mora kaznivo dejanje davčne zatajitve nujno utemeljevati na podlagi odmerne davčne odločbe. Če je davčni postopek za leto 2005 zastaral in popravljen davčna odločba za 2005 ni bila izdana (po tisti, ki je bila za leto 2005 izdana in v kateri se ni upoštevalo prihodkov obdolženca iz tujine, je obdolženec poravnal vse svoje davčne obveznosti), potem kazensko sodišče nima materialne podlage, iz katere bi lahko sklepalo, da se je obdolženec izognil plačilu dohodnine, davkov ali drugih predpisanih obveznosti, katerih skupna višina dosega veliko premoženjsko vrednost. Višino omenjenih obveznosti namreč lahko odmeri in ugotovi le davčni organ v davčnem postopku z izdano davčno odločbo.

Prvi argument za zatrevanje stališče izhaja neposredno iz zakonskega znaka kaznivega dejanja »**obveznosti, ki se jim je izogibal, ali davek, ki mu je bil neupravičeno vrnjen, pomenijo veliko premoženjsko korist**«. <sup>5</sup> Višino obveznosti, ki bi morale biti plačane ali prijavljene, pa zaradi preslepitve storilca niso bile, lahko ugotovi le davčni organ. Kazensko sodišče namreč ni pristojno za odmerjanje in obračunavanje davčnih obveznosti. Prvič zato, ker kazenski sodnik ni davčni specialist, ki bi natančno poznal pravila odmerjanja davčnih obveznosti, drugič zato ker kazenski sodnik ne uporablja davčnih programov za izračun odmere davčnih obveznosti in tretjič zato ker kazenski sodnik za potrebe postopka uporablja pravila Zakona o kazenskem postopku (ZKP, 1994) in ne pravil Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2, 2006) kot *lex specialis* za odmerjanje davčnih obveznosti. Zakonski znak velike premoženjske koristi, oziroma po KZ-1C

(2015) velike premoženjske vrednosti, je torej ključni element, zaradi katerega je potrebna davčna odločba. Če 249. člen KZ-1 ne bi vseboval tega zakonskega znaka, potem davčna odločba ne bi bila potrebna, saj bi kazensko sodišče ugotavljalo le, ali je storilec preslepil davčni organ. V uvodno predstavljeni kazenski zadevi je sodišče potrebovalo izračunsko podlago, s katero je osnovalo tezo, da je bila določena vsota davčnih obveznosti utajena. Za ta namen je od davčnega organa pridobilo nekakšen »informativni izračun« davčne obveznosti, ki bi morale biti plačane s strani obdolženca, če zadeva v davčnem postopku ne bi zastarala. Menim, da to vsekakor ne more biti zadostna podlaga, s katero bi sodišče lahko podkrepilo obsodilno sodbo. Zoper takšen »informativni izračun« davčnega organa namreč ni nikakršnih pravnih sredstev (pritožba po Zakonu o davčnem postopku in potencialna sprožitve upravnega spora), obdolženi pa je omejen glede predlaganja dokazov, s katerimi lahko obračun izpodbija.<sup>6</sup> Podlaga za kaznivo dejanje davčne zatajitve glede na ureditev po KZ-1 (2008), KZ-1B (2011) in KZ-1C (2015) mora biti pravnomočna davčna odločba, izdana v davčnem postopku, kjer ima davčni zavezanec vse pravne možnosti, da dokaže nepravilnost izračuna in uporabi pravna sredstva, ki so mu na voljo. Zaradi specialnosti davčnih predpisov, pravnih sredstev, ki jih ima zavezanec po teh predpisih, in načela enotnosti pravnega reda menim, da davčne odločbe ni mogoče nadomestiti z davčnim izvedencem, ki bi v kazenskem postopku ugotavljal višino utajene davčne obveze.

Drugi argument za moje stališče leži v načelu zaupanja v pravo in v načelu enotnosti pravnega reda, ki obe izhajata iz 2. člena Ustave RS (1991). Davčni predpisi kot *lex specialis* določajo, da ugotavljanje davčne obveznosti za zavezanca po določenem času zastara. Po poteku zastaralnega roka država izgubi pravico do odmere davka in do sprožitve davčnega postopka zoper zavezanca za določeno davčno leto. Zastaranje se tako kaže kot boniteta davčnega zavezanca, ki je lahko prepričan, da po določenem obdobju država od njega ne bo več terjala davčnih obveznosti za zastarano davčno leto, in kot obveznost države, da se pobriga za davčne obveznosti svojih državljanov v določenem časovnem obdobju, ali kot zapiše Ustavno sodišče v odločbi št. Up-762/03 (Ustavno sodišče, 2005): »Z vidika pravne varnosti in načela zaupanja v pravo (2. člen Ustave RS, 1991) je pomembno, da se odpravi negotovost posameznika glede tega, v kakšnem časovnem obdobju lahko država posega v njegove pravice.« Država preko kazenskega postopka ne sme obiti pravil davčnega postopka in ponovno obravnavati osebe za obveznosti, ki so bile po specialnih predpisih že zastarane. Slednje seveda velja le, če ni bila izdana davčna odločba, ki bi izkazovala, da je obdolženi v določenem letu glede svojih davčnih obveznosti preslepil ali poskušal preslepiti davčni organ. Če taka odločba obstaja, potem se upoštevajo pravila zastaranja kaznivega dejanja po kazenskem zakoniku (ki načeloma določa daljše zastaralne roke od davčnih predpisov). Če pa taka davčna odločba ne obstaja, potem kazensko sodišče ne sme samo ugotavljati višine »utajene« davčne obveznosti, prav tako pa ne sme ponovno angažirati davčnega organa, da ta izračun pripravi, saj je po specialnih predpisih ta obveznost davčnega zavezanca že zastarala. Če kazensko sodišče navedenega stališča ne upošteva, je podana kršitev 2. člena Ustave RS (1991), ki zajema načelo zaupanja v pravo in načelo enotnosti pravnega reda, ki sta očitno kršeni, če se oseba ne more zanesti na specialni davčni postopek in na specialna pravila, ki v okviru tega postopka veljajo, brez strahu, da se bi se pozneje znašla v kazenskem postopku, zaradi, po specialnih predpisih, že zastarane davčne obveznosti.



### III) Na kratko o davčni zatajitvi po noveli KZ-1C

Glede na obravnavano kaznivo dejanje davčne zatajitve in glede na dejstvo, da je z 20. oktobrom 2015 začela veljati novela KZ-1C (2015), ki kaznivo dejanje konkretno spreminja, se mi zdi smotno, da nekaj besed namenim še novelirani ureditvi.<sup>7</sup>

Sprememba je po mojem mnenju na številnih mestih sporna. Z vidika kazenskopravne dogmatike je skrajno nenavadno, da zakonodajalec veže kaznivost na določeno obdobje – dvanajst zaporednih mesecev. Z vidika načela zakonitosti, predvsem z vidika *lex certa*, bi bilo dosti bolj sprejemljivo, če bi bila kaznivost davčne zatajitve vezana na davčno koledarsko leto, ki je jasno določeno, medtem ko obdobje dvanajstih zaporednih mesecev omogoča kalkuliranje, kdaj se je zgodil prvi dogodek (dejansko prekršek), ki je sprožil začetek dvanajstmesečnega obdobja. Ustavna presoja z vidika 28. člena (načelo zakonitosti v kazenskem pravu) se mi zdi še kako na mestu.

Kot še bolj sporno pa ocenjujem komulacijo več prekrškov v časovnem obdobju dvanajstih zaporednih mesecev v kaznivo dejanje. Če oseba z enkratnim ravnanjem utaji davčne obveznosti v znesku nižjem od 50.000 evrov, to po davčnih predpisih ustreza določbi prekrška. Če je teh prekrškov v predmetnem obdobju toliko, da skupna utajitev predstavlja veliko premoženjsko vrednost, pa to postane kaznivo dejanje. Kako je možno, da več prekrškov v določenem obdobju kumulira v kaznivo dejanje? Prepovedano dejanje storilca, ki terja kaznovalno sankcijo, je lahko ali prekršek ali kaznivo dejanje. Z novelo KZ-1C (2015) pa je zakonodajalec očitno vzpostavil neko novo vrsto kumulacije več prekrškov v kaznivo dejanje, kar je popolna (nebulozna) noviteta v domači kazenskopravni dogmatiki. Izredno vprašljivo je, če bi ta dogmatični »biser« prestal ustavnosodno presojo z vidika drugega člena Ustave (1991), ki terja enotnost pravnega redu. Če bi podobno noviteto dobili na področju prometnih predpisov (kjer bi več prometnih prekrškov v določenem obdobju preraslo v kaznivo dejanje), si lahko le zamislimo, kakšne absurdne kazenske postopke bi to prineslo. Zakonska ureditev je lahko sporna tudi z vidika načela *ne bis in idem* in tako 31. člena Ustave (1991), če je bil storilec že obsojen za prekršek in če ima davčna kazen naravo kazenske sankcije (glej Skubic, 2013), kar presojamo po načelih doktrine Engel, ki jo je vzpostavilo Evropsko sodišče za človekove pravice (Evropsko sodišče za človekove pravice, 1976). Doktrino Engel sestavljajo trije kriteriji: »Prvi kriterij je pravna opredelitev dejanja in postopka po nacionalni zakonodaji, drugi je narava dejanja, pri čemer teža dejanja nima odločilnega vpliva, tretji pa je teža sankcije, ki bi bila lahko (in ne, ki je bila) izrečena storilcu.« (Ustavno sodišče, 2012).

### 3 Zaključek

Zavzemam stališče, da lahko le davčni organ v okviru davčnih predpisov ugotovi višino zavezančeve utajene davčne obveznosti. Če ta višina predstavlja »veliko premoženjsko vrednost« po devetem odstavku 99. člena KZ-1 (2008), se lahko v kazenskem postopku dokazuje, ali je mogoče davčnemu zavezancu očitati tudi kaznivo dejanje davčne zatajite po 249. členu KZ-1 (2008) – ali so podani vsi zakonski znaki kaznivega dejanja, ali je storilec ravnal voljno, protipravno in krivdno (torej naklepno). Če kazensko sodišče nima davčne odločbe, ki izkazuje, da bi moral zavezanec plačati določen znesek na podlagi

podanih napačnih informacij ali opustitvi informacij, ki bi jih zavezanec moral podati, potem zakonskega znaka velike premoženjske vrednosti, ki predstavlja utajeno obveznost, ni mogoče ugotavljati, saj je to, zaradi načela zaupanja v pravo in načela enotnosti pravnega reda, mogoče le v davčnem postopku. Brez obremenilne davčne odločbe torej ni kaznivega dejanja davčne zatajitve.

### Opombe

<sup>1</sup> Pravilna kvalifikacija bi morala biti po tretjem odstavku 254. člena (Zatajitev finančnih obveznosti) po Kazenskem zakoniku (KZ, 1994), saj je bil to zakon, ki je veljal v času izvršitve, KZ-1B (Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika [KZ-1B], 2011) pa v zadevi za storilca ni bil milejši.

<sup>2</sup> Sprememba je po mojem mnenju na številnih mestih sporna. Svoje stališče predstavim v 3. točki 2. poglavja tega prispevka.

<sup>3</sup> Sam to stališče zagovarjam pri posesti, ki je sicer stvarnopravni konstrukt, vendar pa objektivna koncepcija dojemanja posesti, ki zanemarja voljo in akt pridobitve, ni združljiva s splošnim pojmom kaznivega dejanja (Šepec, 2012).

<sup>4</sup> Davčni organ pa o tem seveda ne more soditi. To lahko naredi le sodišče.

<sup>5</sup> Zakonski znak v prvem odstavku 249. člena KZ-1C (2015): »pa skupna višina neporavnanih obveznosti ali obveznosti, ki se jim je izogibal, ali davka, ki mu je bil neupravičeno vrnjen, ne glede na vrsto obveznosti ali davka v obdobju največ dvanajstih zaporednih mesecev doseže veliko premoženjsko vrednost, se kaznuje z zaporom od enega do osmih let.«

<sup>6</sup> Konkretno je šlo za predlaganje poizvedbe, koliko davčnih obveznosti je bilo plačanih v tujini, saj se lahko skladno s pravili dvojnega obdavčevanja od odmerjene dohodnine odšteje ustrezen znesek odbitka davka, ki je bil plačan od dohodka z virom izven Slovenije. Višina odbitka se prizna do dejanskega zneska plačila davka, vendar največ do višine, ki bi jo bilo potrebno plačati po Zakonu o dohodnini.

<sup>7</sup> Novelirana prva dva odstavka 249. člena KZ-1C (2015) se po novem glasita:

(1) Kdor z **enim ali več ravnanji**, zato da bi se sam ali kdo drug popolnoma ali deloma izognil plačilu davkov, prispevkov ali drugih predpisanih obveznosti fizičnih ali pravnih oseb ali neupravičeno dobil v celoti ali deloma vrnjen davek v Republiki Sloveniji ali drugih državah članicah Evropske unije, da lažne podatke o pridobljenih dohodkih, stroških, predmetih, blagu ali drugih okoliščinah, ki vplivajo na ugotovitev davkov in drugih predpisanih obveznosti, ali kako drugače preslepi organ, pristojen za odmero ali nadzor nad obračunavanjem in plačevanjem teh obveznosti, pa **skupna višina** neporavnanih obveznosti ali obveznosti, ki se jim je izogibal, ali davka, ki mu je bil neupravičeno vrnjen, **ne glede na vrsto obveznosti ali davka v obdobju največ dvanajstih zaporednih mesecev, doseže veliko premoženjsko vrednost**, se kaznuje z zaporom od enega do osmih let.

(2) Enako se kaznuje, kdor z namenom iz prejšnjega odstavka **enkrat ali večkrat** ne prijavi pridobljenega dohodka ali drugih okoliščin, ki vplivajo na ugotovitev davkov, prispevkov ali drugih predpisanih obveznosti fizičnih ali pravnih oseb, kadar je prijava obvezna, pa **skupna višina neporavnanih obveznosti ali obveznosti, ki se jim je izogibal, ne glede na vrsto obveznosti v obdobju največ dvanajstih zaporednih mesecev, doseže veliko premoženjsko vrednost**.

### Literatura

- Bavcon, L., Šelih, A., Korošec, D., Ambrož, M., Filipčič, K. (2009). *Kazensko pravo, splošni del*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Evropsko sodišče za človekove pravice. (1976). Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice, Engel in drugi proti Nizozemski z dne 8. 6. 1976.

M. Šepec: Vežanost biti kaznivega dejanja davčne zatajitve na davčni postopek

- Kazenski zakonik (KZ). (1994). *Uradni list RS*, (63/94 in spremembe).
- Kazenski zakonik (KZ-1). (2008). *Uradni list RS*, (55/08 in spremembe).
- Selinšek, L. (2006). *Gospodarsko kazensko pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Skubic, Z. (2013). Načelo ne bis in idem v luči prava EU: kdaj ima davčna sankcija kazenskopravno naravo. *Pravna praksa*, 32(11), 24–25.
- Šepec, M. (2012). Posest v slovenskem kazenskem pravu. *Pravnik*, 67(3/4), 279–304.
- Šinkovec, J. (1999). O kaznivem dejanju davčne zatajitve. *Pravna praksa*, 18(21/22), 40–46.
- Ustava RS. (1991). *Uradni list RS*, (1/91 in spremembe).
- Ustavno sodišče (2005). Sodba Ustavnega sodišča RS, Up-762/03 z dne 7. 4. 2005.
- Ustavno sodišče (2012). Sodba Ustavnega sodišča RS, U-I-24/10 z dne 19. 4. 2012.
- Vrhovno sodišče. (2008). Sodba Vrhovnega sodišča RS, I Ips 364/2007 z dne 4. 12. 2008.
- Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2). (2006). *Uradni list RS*, (117/06 in spremembe).
- Zakona o kazenskem postopku (ZKP). (1994). *Uradni list RS*, (63/94 in spremembe).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1B). (2011). *Uradni list RS*, (91/11).
- Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (KZ-1C). (2015). *Uradni list RS*, (54/15).



## Vloga in organizacija Finančne uprave RS pri obravnavi davčne kriminalitete

DAMJANA SLAPAR BURKAT IN MATJAŽ ŠUC

**Povzetek** Finančna uprava Republike Slovenije je organ v sestavi Ministrstva za finance, ki ima enega izmed ključnih strateških ciljev varovati družbo in finančne interese. Pomembnost njene vloge tako pri odkrivanju in preiskovanju kot tudi pregonu davčne kriminalitete ni prepoznana le znotraj države. Sodelovanje med upravnimi organi in organi pregona spodbujajo tudi številne mednarodne organizacije. Nedavna reorganizacija in vedno večja prizadevanja k optimizaciji delovanja ter usmerjenost nadzora na najbolj tvegana področja bo tudi v prihodnosti pripomogla k učinkovitejšemu boju države zoper davčno kriminaliteto.

**Ključne besede:** • Finančna uprava Republike Slovenije • davčna kriminaliteta • medinstitucionalno sodelovanje • trendi davčnih utaj • statistični indikatorji •

---

NASLOVA AVTORJEV: Damjana Slapar Burkat, inšpektorica svetnica, Finančna uprava Republike Slovenije, Uprava za nadzor, Šmartinska 55, 1000 Ljubljana, p.p. 631, 1001 Ljubljana, Slovenija. Matjaž Šuc, vodja Oddelka za pravno podporo, Finančna uprava republike Slovenije, Uprava za nadzor, Šmartinska 55, 1000 Ljubljana, p.p. 631, 1001 Ljubljana, Slovenija.

## The Role and Organisation of the Financial Administration of the Republic of Slovenia in Dealing With Tax Crime

DAMJANA SLAPAR BURKAT IN MATJAŽ ŠUC

**Abstract** The Financial Administration of the Republic of Slovenia is a body affiliated to the Ministry of Finance. One of its key strategic goals is to protect Slovenia's society and financial interests. The importance of the Administration's role both in detecting and investigation tax crime, as well as in its prosecution, has not been recognised only within state borders. The cooperation between administrative authorities and law enforcement authorities has also been encouraged by numerous international organisations. The recent reorganisation and the increasing efforts invested into the optimisation of the Administration's activities, as well as the fact that its control activities are target-oriented and focus on areas characterised by the highest risk, will enable the state to become more efficient in combatting tax crime in the future.

**Keywords:** • Financial Administration of the Republic of Slovenia • tax crime • interinstitutional cooperation • trends of tax evasion • statistical indicators •

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Damjana Slapar Burkat, Inspector, Financial Administration of the Republic of Slovenia, Supervisory Authority, Šmartinska 55, 1000 Ljubljana, p.p. 631, 1001 Ljubljana, Slovenia. Matjaž Šuc, Head of the Legal Support Department, Financial Administration of the Republic of Slovenia, Supervisory Authority, Šmartinska 55, 1000 Ljubljana, p.p. 631, 1001 Ljubljana, Slovenia.

## 1 Uvod

Država in lokalne skupnosti za izvajanje svojih temeljnih ustavnih nalog, servisa državljanom, in za svoje delovanje, ob tem pa tudi za zagotavljanje sredstev mednarodnim organizacijam in skupnosti, potrebujejo finančna sredstva, ki se v večini zagotavljajo iz naslova obveznih dajatev.

Njihovo pobiranje je določeno z evropskimi in nacionalnimi predpisi, med katerimi Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2, 2006) kot davek<sup>1</sup> opredeljuje »vsak denarni prihodek državnega proračuna, proračuna Evropske unije ali proračuna samoupravne lokalne skupnosti, ki ne predstavlja plačila za opravljeno storitev ali dobavljeno blago in se plača izključno na podlagi zakonov o obdavčenju oziroma predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti, izdanih na podlagi zakonov o obdavčenju«. Kot davek so opredeljene tudi uvozne in izvozne dajatve, predpisane s predpisi Evropske unije, prispevki za socialno varnost, nadomestila ter intervencijski in drugi ukrepi, ki v celoti ali delno predstavljajo sistem financiranja Evropskega kmetijskega in jamstvenega sklada.

Zakoni o obdavčenju, predpisi samoupravne lokalne skupnosti in predpisi Evropske unije določajo zavezance za plačilo obveznih dajatev, vrsto transakcije ali premoženje, ki je predmet obračuna obveznih dajatev, ter ustrezno stopnjo, po kateri se obvezne dajatve obračunajo.

Zavezanci, ki skušajo zmanjšati svoje davčne in druge obveznosti, to počno bodisi z davčnim planiranjem, ki predstavlja povsem zakonito aktivnost, bodisi z davčnim izogibanjem, ki pa že prestopa meje zakonsko dovoljenega. Ravno slednje predstavlja osnovno bit t. i. davčne kriminalitete.

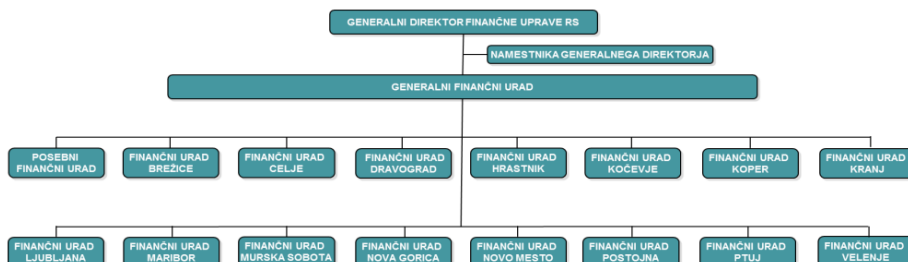
Ta zahteva sistemsko obravnavo in tesno sodelovanje državnih organov, med katerimi je Finančna uprava Republike Slovenije tista, ki pri svojem delu najpogosteje zazna kršitve finančnih predpisov, zato je prav, da se v nadaljevanju poda nekaj osnovnih informacij o njeni organizaciji in delovanju.

## 2 O Finančni upravi Republike Slovenije

Finančna uprava RS je organ v sestavi Ministrstva za finance. Nastala je 1. avgusta 2014 z združitvijo Carinske uprave RS in Davčne uprave RS. Njen sedež je na Šmartinski cesti 55 v Ljubljani. Naloge in organizacijo ureja Zakon o finančni upravi (ZFU, 2014). Na pravno naslednico so se prenesle vse pristojnosti, pravice in obveznosti, finančna sredstva, premično in nepremično premoženje, dokumentarno in arhivsko gradivo ter vsi uslužbenci davčne in carinske službe.

Ob ustanovitvi sta se združila Generalni davčni urad in Generalni carinski urad v Generalni finančni urad, davčnih in carinskih uradov pa so se posledice združevanja dotaknile šele s 1. januarjem 2015, ko so se združili v finančne urade. Zaradi neenakega števila uradov davčne in carinske službe je obstala organizacija uradov, kot je veljala za davčne urade.

Finančno upravo RS sestavljajo Generalni finančni urad in 16 finančnih uradov, ki so notranje organizacijske enote finančne uprave (Slika 1).



Slika 1: Organigram – organizacija finančne uprave po 1. 1. 2015

V osmih finančnih uradih so bili oblikovani sektorji za nadzor, ki poleg oddelkov za finančni nadzor vključujejo tudi mobilne oddelke (sektor za nadzor je organiziran tudi v okviru Posebnega finančnega urada, ki nima mobilnega oddelka, je pa v okviru tega oblikovan sektor za nadzor prirejanja iger na srečo). Prednosti organizacijske spremembe se kažejo zlasti pri zagotavljanju enakomernejše razporeditve inšpektorjev z namenom enake obravnave primerljivo tveganih davčnih zavezancev.

### 3 Poslanstvo in cilji Finančne uprave RS

Finančna uprava RS je decembra 2014 sprejela strategijo za obdobje 2015–2020 kot srednjeročni strateški okvir ter smer delovanja in razvoja. V skladu z vizijo in načeli delovanja so bili opredeljeni ključni strateški cilji, ki predstavljajo odgovor na izzive sodobnega časa, potrebe in pričakovanja najširšega okolja, s poudarkom na najvišji kakovosti storitev. V okviru strategije so začrtani ukrepi za učinkovito pobiranje dajatev ter varovanje družbe in finančnih interesov RS in EU. Hkrati je delovanje in razvoj usmerjen h krepitvi in razvoju partnerstev ter oblikovanju sodobne in učinkovite organiziranosti ter učeče se organizacije.

Sprejeta strategija obsega pet ključnih strateških področij:

- a) učinkovito pobiranje dajatev (izboljšanje zakonodaje, ažurnosti in povezanosti evidenc, učinkovite izterjave dolga, izboljšanje kulture prostovoljnega plačevanja dajatev),
- b) varovanje družbe in finančnih interesov (izboljšanje učinkovitosti nadzornih metod, sistema zbiranja in analiziranja podatkov, preprečevanje, odkrivanje in pregon goljufij, aktivna izmenjava podatkov na nacionalni in mednarodni ravni),
- c) sodelovanje z okoljem in razvoj partnerstva (dvig kakovosti storitev za zavezance, odprava administrativnih ovir, razvoj in uvajanje e-okolja, sodelovanje z gospodarstvom (horizontalni monitoring, vnaprejšnji cenovni sporazumi), sodelovanje z organi in institucijami v Sloveniji in tujini),



- d) v razvoj in k rezultatom usmerjena organizacija (izboljšanje poslovnih procesov in prilagajanje na spremembe in zahteve v okolju, zagotavljanje kulture, etike in integritete zaposlenih ter njihovih kompetenc preko sistema izobraževanja) in
- e) integralen informacijski sistem.

#### 4 Naloge in učinki finančne uprave RS

Zakon o finančni upravi (2014) v 11. členu določa naloge Finančne uprave RS. Večina teh izvira od Davčne uprave RS in Carinske uprave RS, določene naloge pa so bile pridobljene tekom delovanja združenega organa. Ena izmed njih je nadzor dela in zaposlovanja na črno po Zakonu o prepovedi dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1, 2014), ki je pričel veljati 18. avgusta 2014, torej malo po nastanku Finančne uprave RS.

Temeljne naloge Finančne uprave RS izhajajo iz »biti« delovanja davčne in carinske uprave in obsegajo: odmero in obračun obveznih dajatev, carinjenje blaga, finančni nadzor, finančno preiskavo in druge nadzore (igre na srečo, nadzor nad vnosom in iznosom gotovine in blaga<sup>2</sup>), izvršbo, odločanje v drugih upravnih postopkih po predpisih za katerih izvajanje je pristojna finančna uprava (ZPDZC-1, 2016; Zakon o gozdovih [ZG], 1993; Zakon o delovnem času in obveznih počitkih mobilnih delavcev ter o zapisovalni opremi v cestnih prevozih [ZDCOPMD], 2016), vodenje postopka o prekršku po predpisih za nadzor, nad izvajanjem katerih je pristojna finančna uprava, sodelovanje in izmenjavo podatkov z organi EU, organi držav članic EU in drugih držav ter mednarodnimi organizacijami, sklepanje vnaprejšnjih cenovnih sporazumov in sporazumov o načinu izmenjave podatkov s področja dela finančne uprave, zbiranje, preverjanje, analiziranje, hramba statističnih podatkov o blagovni menjavi z državami članicami EU in tretjimi državami ter posredovanje teh podatkov organu, pristojnemu za državno statistiko, obveščanje zavezancev o izvajanju predpisov, proučevanje in analiziranje delovanja sistema obveznih dajatev ter zagotavljanje obvladovanj tveganj, spremljanje izvajanja predpisov iz pristojnosti finančne uprave in učinkov posameznih rešitev z vnaprej določenimi merili, opravljanje računovodskih in finančnih nalog pri pobiranju obveznih dajatev in drugih denarnih nedavčnih obveznosti in opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom ali drugim predpisom.

Ker je poglavitna naloga Finančne uprave RS pobiranje obveznih dajatev, je potrebno najprej izpostaviti finančne učinke. V letu 2016 je bilo pobranih neto 1,5 mrd evrov javnofinančnih prihodkov za proračune države, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije, občin in posredno EU, kar je nominalno za 11,8 % več kakor v letu 2015.

V okviru davčne kriminalitete se srečujemo z različnimi oblikami nespoštovanja predpisov, kljub temu pa se je potrebno zavedati, da večina zavezancev pravočasno in pravilno izpolnjuje svoje obveznosti. Tako se je tudi v letu 2016 prostovoljno izpolnjevanje obveznosti povečalo, saj znaša že 98,4 %.

V primerih suma kršitve predpisov je Finančna uprava RS izvedla postopke nadzora, rezultati pa so prikazani v nadaljevanju.

## **5 Usmeritve Finančne uprave RS na področju nadzora**

Finančna uprava RS izvaja različne oblike nadzora. Glede na postopke nadzora in organizacijsko enoto, ki nadzor opravi, lahko nadzor razdelimo na kontrole, nadzorne aktivnosti mobilnih oddelkov, inšpekcijske nadzore in finančne preiskave.

Kontrole obsegajo neposredni nadzor ob predložitvi obračuna, napovedi, deklaracije ali drugega dokumenta. Pri tem se izvedejo formalna, logična, vsebinska in računska kontrola ter preverjanje pravočasnosti predlaganja obveznih dokumentov.

Nadzorne aktivnosti mobilnih oddelkov so usmerjene predvsem v odkrivanje in sankcioniranje kršitev na terenu, zaznavanju dejanskega stanja, zbiranju in preverjanju informacij in opravljanju posameznih procesnih dejanj. Pri tem navedene aktivnosti služijo tudi kot pomoč pri ostalih oblikah nadzora.

Inšpekcijski nadzori skladno z letnim načrtom, temelječim na analizi tveganja, ob upoštevanju objektivnih kriterijev, prejetih informacij, prijav in pobud ter metodi naključnega izbora, zagotavljajo sistemski nadzor zavezancev.

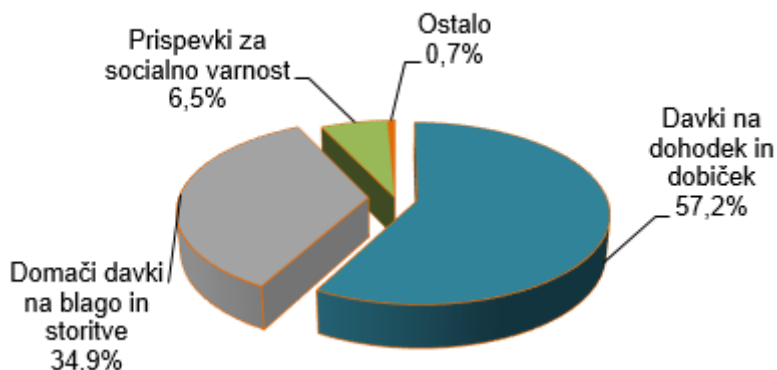
Povečanje števila inšpekcijskih nadzorov v letu 2016 glede na preteklo leto je predvsem posledica povečanja aktivnosti na področju davčnega potrjevanja računov in na področju sive ekonomije.

Zaradi uvedbe davčnih blagajn, ki predstavlja enega od ukrepov zmanjšanja obsega sive ekonomije, povečanja javnofinančnih prihodkov, učinkovitejšega pobiranja obveznih dajatev, pravičnejše porazdelitve davčnega bremena med zavezanci in ne nazadnje tudi večje zaščite potrošnikov, je izvedba nadzornih aktivnosti na področju davčnega potrjevanja računov predstavljala v letu 2016 eno od prioritetenih nalog Finančne uprave RS.

Skladno s strategijo vlade je Finančna uprava RS tudi sicer v lanskem letu posebno pozornost namenila boju zoper sivo ekonomijo. Nadzorne aktivnosti na tem področju so bile namenjene predvsem preprečevanju dela in zaposlovanja na črno, pri čemer je bilo v letu 2016 opravljenih 10.965 nadzorov dela na črno, zaposlovanja na črno in nedovoljenega oglaševanja. Izdanih je bilo 341 odločb prepovedi opravljanja dela ali dejavnosti na črno, izvedenih je bilo 1.978 prekrškovnih postopkov in izrečenih 2.978.433 evrov glob. Pri tem je bilo največ nadzornih aktivnosti opravljenih v dejavnostih gradbeništva, gostinstva, prevozov, pekarn, trgovin, vulkanizerstva, avtomehanike, na tržnicah in pri nadzoru cestnega prometa.

Poleg prej navedenih področij so nadzori že vrsto let ciljno usmerjeni na področja sistemskih utaj DDV, davkov in prispevkov od dohodkov fizičnih oseb, poslovanja z davčnimi oazami, prijav premoženja fizičnih oseb in transfernih cen.

Glavni cilj aktivnosti nadzora, ciljno usmerjenega na tvegana področja, je odkrivanje in zmanjševanje obsega davčnih in carinskih utaj ter izboljšanje prostovoljnega izpolnjevanja davčnih obveznosti. Poleg dejavnika tveganja je pri izvedbi nadzora ključna tudi pomembnost posameznega davka v javno finančnih prihodkih.



Slika 2: Struktura dodatno ugotovljenih davčnih obveznosti v inšpekcijskih nadzorih v letu 2016 (vir: Finančna uprava Republike Slovenije [FURS], 2016)

Slika 2 prikazuje razmerje med posameznimi vrstami dajatev glede na celoto dodatno ugotovljenih obveznosti v inšpekcijskih nadzorih v letu 2016. Največ dodatno ugotovljenih nepravilnosti je na področju davkov na dohodek in dobiček ter domačih davkov na blago in storitve, medtem ko nepravilnosti iz naslova ostalih obveznih dajatev predstavljajo manj kot deset odstotni delež. S tem se izkazuje tudi usmerjenost izvedenih inšpekcijskih nadzorov kot tudi vrste davkov, kjer je tveganje najvišje.

Finančne preiskave, kot najzahtevnejša oblika nadzora, se osredotočajo na primere, kjer gre za usklajeno delovanje več povezanih subjektov, ki je načrtno usmerjeno v izogibanje oziroma utajevanje plačevanja javnih dajatev ter drugih zahtevnejših oblik delovanja z ogrožanjem finančnega interesa, varstva in varnosti države.

V okviru finančne preiskave so se v letu 2016 obravnavale različne sheme zavezancev (domačih in tujih, pravnih in fizičnih oseb), katerih namen so bile utaje na področju davka na dodano vrednost, davka od dohodkov iz kapitala, davkov in prispevkov za socialno varnosti in davka od dohodkov pravnih oseb.

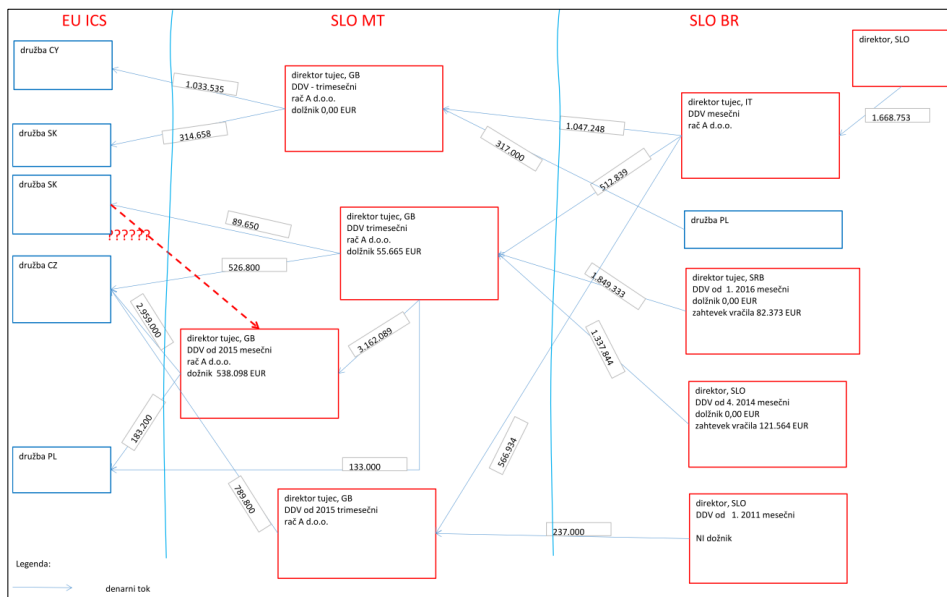
Posebno zahtevne, predvsem zaradi obdelave velikega obsega podatkov in neposrednega poseganja v premoženjsko sfero fizičnih oseb, so finančne preiskave nenapovedanih dohodkov, ki se ugotovljajo kot nesorazmerje med potrošnjo, vključno s premoženjem, in prijavljenimi dohodki v določenem obdobju. V letu 2016 je bilo v 76 izvedenih nadzorih ugotovljenih skoraj 26 mio evro obveznosti iz naslova nenapovedanih dohodkov. Nenapovedani dohodki izvirajo iz sredstev gospodarskih družb, s katerimi so zavezanci povezani, navadno izplačani preko verige družb oziroma preko tujih pravnih



obračune davka na dodano vrednost. Organizatorji verige si »dobiček« razdelijo. Običajno se pri nedelujočem gospodarskem subjektu zgodi tudi dvig gotovinskih sredstev, kar dodatno povzroči tveganje za uporabo le teh za potrebe financiranja nelegalnih dejavnosti.

Novejši trendi na tem področju so le nadgradnja osnovne sheme, pri čemer se ti prilagajajo ukrepom posameznih držav (primer uvedbe obrnjene davčne obveznosti), zaradi česar se spreminja lokacija udeležencev in v vrtiljaku/verigi je vpletenih vedno več subjektov oziroma se udeleženci, predvsem neplačujoči gospodarski subjekti, menjujejo oziroma vedno vstopajo novi. Vedno bolj je pomembna vloga t. i. »opremljevalcev« oziroma tistih, ki omogočajo izpeljavo poslov. Ti nudijo celostno storitev (nudijo nakup gospodarskih družb navadno že z ID za DDV, nudijo registriran sedež – s poštnim predalom, vodijo računovodstvo ipd.).

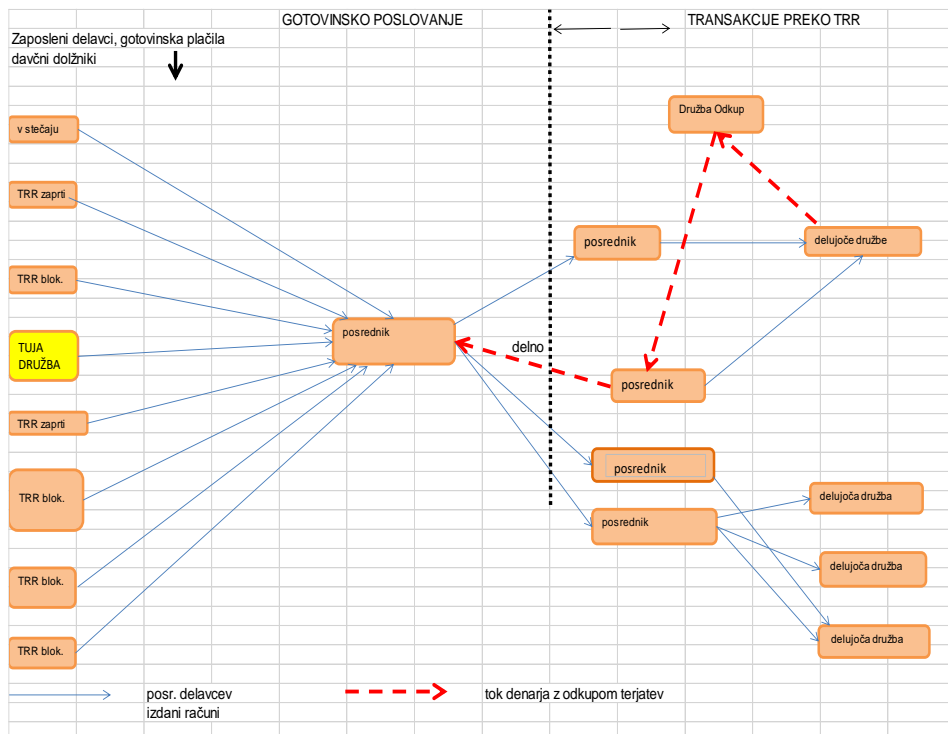
V nadaljevanju je predstavljena novejša shema goljufije na področju utaje DDV z množico udeležencev, ki jih lahko razdelimo v tri osnovne skupine, to so intrakomunitarni dobavitelji, katerih vloge nismo uspeli identificirati, neplačujoči gospodarski subjekti v Sloveniji (MT – missing traderji) in profiterji (Slika 4). Shema je podana zgolj kot prikaz razsežnosti in prepletenosti delovanja, zaradi česar je dokazovanje odgovornosti tako glede same odmere v davčnem postopku kot tudi odgovornosti za povzročeno izgubo davčnih prihodkov<sup>3</sup> vpletenih še zahtevnejša.



Slika 4: Novejša veriga goljufij na področju DDV

### 6.3 Prispevki za socialno varnost

Večja mobilnost delovne sile in ukrepi namenjeni večji fleksibilnosti trga dela se izrabljajo za doseganje prepovedanih ciljev posameznikov (kovanje lastnih dobičkov na račun neplačevanja obveznih dajatev). Slednji pod krinko legitimnih ciljev izrabljajo predvsem občutljive skupine posameznikov (tujci, nižje izobraženi sloji). Pri tem v verigi podjetij delavce zaposlujejo v neplačujočih gospodarskih subjektih in z uporabo vmesnih členov zagotavljajo podizvajalske storitve delujočim gospodarskim subjektom, katerim je na ta način zagotovljena delovna sila, ne glede na morebitne odsotnosti delavca zaradi bolezni ali drugih razlogov. Veriga družb je glede plačilnih tokov razdeljena običajno na dva dela. V prvem delu poteka denarni tok preko transakcijskih računov, v drugem delu pa gotovinsko poslovanje. Pri tem davki in prispevki za zaposlene nikoli niso plačani. Z dvigovanjem gotovine pri vmesnih členih verige se zagotovijo plačila delavcem na roke. Pri tovrstnih verigah kot »kolateralna škoda« nastaja tudi premalo plačana obveznost iz naslova DDV (Slika 2).



Slika 2: Delovanje verige, ki omogoča utajo prispevkov za socialno varnost

### 6.4 Prijava premoženja in davčne oaze

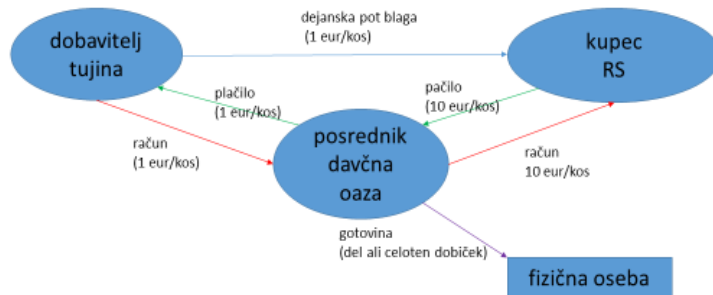
Na področju prijave premoženja, kjer gre za postopek cenitve in ugotavljanja nesorazmerja med potrošnjo, vključno s premoženjem posameznika in njegovimi

napovedanimi dohodki, ni mogoče govoriti o neposrednem davčnem kriminalu. Kljub ugotavljanju premalo plačanih obveznosti in visoki odmeri davka z uporabo 70 % stopnje (uporablja se za odmerne postopke začete od 1. 1. 2014 naprej)<sup>4</sup> skladno z veljavno zakonodajo, v tovrstnih primerih ne gre za kaznivo dejanje davčne zatajitve. Se pa v teh postopkih ugotavlja sume drugih kaznivih dejanj, kot je primeroma ponarejanje listin.

Navedeni postopki so tesno povezani s tistimi, ki se izvajajo v okviru ciljno usmerjenih nadzorov poslovanja z davčnimi oazami. Sredstva posameznikov izvirajo oziroma se njihova potrošnja (vključno s premoženjem) financira iz področij, za katere je značilni element bančna tajnost ali skrivanje lastništva v družbah. Takih področij pa je bilo do nedavnega kar nekaj tudi znotraj Evropske unije.

Sheme, ki predstavljajo davčne utaje, postajajo vedno bolj sofisticirane, pri čemer se trendi prilagajajo predvsem spremembam in izboljšavam tistih shem, ki jih je davčni organ že zaznal kot nedopustne, ter se selijo v države, kjer je skrivanje premoženja še mogoče.

Najpogostejše davčne utaje se izvajajo z umestitvijo vmesne družbe med dejanskega dobavitelja blaga ali storitve in kupca, gospodarsko družbo, pri čemer vmesna družba deluje na območju davčne oaze. Pri tem se dobički družbe namesto v Sloveniji kumulirajo v družbi v davčni oazi. V kolikor povečanim odhodkom zaradi umestitve vmesne družbe sledijo še denarni tokovi, se izgubi tudi sled dejanskega uporabnika teh sredstev (navadno so to lastniki in direktorji kupcev).



Slika 6: Delovanje vmesne družbe in potencialni vpliv na nesorazmerje med prijavljenimi dohodki in potrošnjo posameznika

Shema na Slika 6 prikazuje, kako zaradi vključitve posrednika (vmesne družbe) med dobavitelja in slovenskega kupca, ki je navadno povezana oseba slovenskega kupca, družba, t. i. »poštni predalnik« na območju davčne oaze, z dvigom nabavne cene blaga zmanjšuje osnovo za obračun davka od dohodka pravnih oseb (s povišanjem nabavne vrednosti blaga se posledično zmanjšuje razlike v ceni), po drugi strani pa fizična oseba prosto (nevidno davčnim oblastem) razpolaga z dobičkom (brez plačila davka).

Tudi sicer je v tovrstnih utajah družba s sedežem v davčni oazi ne glede na vrsto posla zgolj navidezni partner v poslu.

## 7 Obravnava kaznivih ravnanj v Finančni upravi RS

Teorija deli pojem kaznivih ravnanj na tri kategorije: kazniva dejanja, prekrške in disciplinske prestopke. Vsa izhajajo iz kršitve zakonsko ali drugače določenih zapovedi ali prepovedi, ločijo pa se glede na pomembnost varovane dobrine, v katero je poseženo s prepovedanim dejanjem ali opustitvijo. V določenih primerih igra pomembno vlogo tudi teža kršitve oziroma stopnja ravnanja storilca.

Finančna uprava RS obravnava kršitve davčne, carinske in druge zakonodaje, katere izvajanje nadzoruje v upravnih postopkih, v okviru kaznovalnega prava pa v obliki naznanitev kaznivih dejanj pristojnim organom pregona, kadar je podan sum izpolnitve zakonskih znakov kaznivega dejanja v kazenskem zakoniku, in z vodenjem prekrškovnega postopka, kadar zavezanec ne postopa skladno z materialno normo, za kršitev katere je predpisan prekršek.

Organizacija dela pri obravnavi kaznivih ravnanj je bila z ustanovitvijo Finančne uprave RS spremenjena, in sicer so bili oblikovani kompetenčni centri s specializiranimi uslužbenci s področja vodenja prekrškovnega postopka in kazenskega prava. Namen reorganizacije je v zagotovitvi ažurnejšega spremljanja in obravnave kaznivih ravnanj, zagotovitve vsebinsko ustreznih odločitev in predlogov ter poenotene prakse postopanja v okviru Finančne uprave RS.

Ti kompetenčni centri seveda ne zaznavajo kršitev predpisov, ampak je ta naloga prepuščena uradnim osebam, ki kršitve zaznajo pri svojem delu. Nespoštovanje zakonodaje je mogoče zaznati iz evidenc finančne uprave (npr. zahtevani davčni obračuni niso bili predloženi ali davčni odtegljaji niso bili plačani), kot tudi pri opravljanju nadzora na terenu (npr. nadzor blagajniškega poslovanja, nadzor dela in zaposlovanja na črno) ali v pisarni (npr. zavezanec ne sodeluje s finančno upravo).

Kadar kršitve predstavljajo prekršek, se potrebni podatki o kršitvi predajo na pristojni kompetenčni center, kjer pooblaščen uradne osebe vodijo prekrškovni postopek in izdajo ustrezen akt (plačilni nalog ali odločbo o prekršku). Na tem mestu se izvajajo tudi vsa nadaljnja dejanja v zvezi s prekrškovnim postopkom Finančne uprave RS (npr. obravnava zahtev za sodno varstvo).

Če pa dejanje zavezanca izpolnjuje znake kaznivega dejanja po Kazenskem zakoniku RS (2008), uradna oseba, ki je zaznala kršitev, pripravi osnutek kazenske ovadbe, ki se posreduje na pristojni kompetenčni center, kjer pripravijo končno besedilo kazenske ovadbe, vse s ciljem zagotovitve, da so izpolnjeni in izkazani vsi zahtevani zakonski znaki ter priložena vsa potrebna dokazila.

Pri vodenju prekrškovnih postopkov je Finančna uprava RS v letu 2016 (FURS, 2017) sankcionirala 22.468 storilcev s plačilnim nalogom in 4.908 storilcev z odločbo o prekršku, skupno torej 27.376 storilcev prekrškov in pri tem obravnavala 30.584 prekrškov. Izrekla je za 31.201.443 evrov glob in 1.849 opominov. Pri tem je bilo največ



obrnnavanih kršitev Zakona o davčnem postopku (10.793 prekrškov), nekaj manj pa kršitev prometne zakonodaje (8.169 prekrškov).

Na področju obravnave kaznivih dejanj je Finančna uprava RS v letu 2016 (FURS, 2017) na pristojna okrožna državna tožilstva vložila 92 kazenskih ovadb (kar je 40 oziroma 76,9 % več kot v letu 2015) zaradi suma o storitvi kaznivega dejanja po Kazenskem zakoniku ter policiji posredovala 73 naznanil suma storitve kaznivega dejanja (kar je 8 oziroma 12,3 % več kot v letu 2015). Podatki po posameznih kršitvah zakonodaje za leto 2016 in v primerjavi s preteklim letom so prikazani v Tabeli 1.

Tabela 1: Obravnava kaznivih dejanj v letu 2016 in v primerjavi s preteklim letom (vir: FURS, 2017)

Kaznivo dejanje	Kazenska ovadba		Naznanilo kaznivega dejanja		Skupaj	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
143. člen - Zloraba osebnih podatkov	1	0	0	0	1	0
186. člen - Neupravičena proizvodnja in promet s prepovedanimi drogami, nedovoljenimi snovmi v športu in predhodnimi sestavinami za izdelavo prepovedanih drog	0	0	1	0	1	0
196. člen - Kršitev temeljnih pravic delavcev	15	9	1	3	16	12
199. člen - Zaposlovanje na črno	2	17	1	1	3	18
211. člen - Goljufija	0	1	0	0	0	1
223. člen - Oškodovanje tujih pravic	5	11	0	0	5	11
227. člen - Oškodovanje upnikov	1	1	0	0	1	1
229. člen - Goljufija na škodo Evropske unije	2	7	0	5	2	12
235. člen - Ponaređitev ali uničenje poslovnih listin	2	14	10	6	12	20
240. člen - Zloraba položaja ali zaupanja pri gospodarski dejavnosti	0	0	0	1	0	1
249. člen - Davčna zatajitev	18	29	10	7	28	36
250. člen - Tihotapstvo	0	0	0	1	0	1
251. člen - Ponarejanje listin	4	2	9	8	13	10
253. člen - Overitev lažne vsebine	0	0	1	0	1	0
303. člen - Odstranitev ali poškodovanje uradnega pečata ali znamenja	1	0	0	1	1	1
308. člen - Prepovedano prehajanje meje ali ozemlja države	1	0	0	0	1	0
332. člen - Obremenjevanje in uničevanje okolja	0	1	0	0	0	1
374. a člen - Kršitev omejevalnih ukrepov	0	0	1	0	1	0
Obvestilo o sumu storitve kaznivega dejanja	0	0	31	40	31	40
<b>Skupaj</b>	<b>52</b>	<b>92</b>	<b>65</b>	<b>73</b>	<b>117</b>	<b>165</b>

Kazniva dejanja Finančna uprava RS naznanja skladno z določili Kazenskega zakonika RS (2008). Kadar je ugotovljenih dovolj podatkov in pridobljenih dovolj dokazil, se na pristojna državna tožilstva vložijo kazenska ovadba. Če so dokazila o storjenem kaznivem dejanju pomanjkljiva, sum pa vseeno obstaja, je naznanilo o sumu storitve kaznivega dejanja podano na Policijo. Kjer Kazenski zakonik (2008) določa, da se kaznivo dejanje preganja na predlog, se pripravi predlog za pregon, ki se ga posreduje na pristojno državno tožilstvo. V primerih nadzora prijave premoženja po 68. a členu Zakona o davčnem postopku, torej ko se ugotovi, da oseba razpolaga z več premoženja in več troši, kot pa je prijavila dohodka, pa se navedene ugotovitve predajo na Policijo kot informacija, četudi niso bili zaznani konkretni znaki kaznivega dejanja. Ugotovitve nadzora namreč nakazujejo na sum, da so bila sredstva pridobljena s storitvijo kaznivega dejanja.

V letu 2016 je Finančna uprava RS naznanila največ kaznivih dejanj davčne zatajitve (36 naznanitev) po 249. členu Kazenskega zakonika (2008), pogosto pa se s temi kaznivimi dejanji povezuje tudi ponaređitev ali uničenje poslovnih listin (20 naznanitev) po 235. členu Kazenskega zakonika. Običajno gre za primere utaj na področju DDV s prisotnostjo mednarodnega elementa (primeri opisani zgoraj v poglavju »Zaznani trendi davčnih utaj«).

V skladu s strategijo Vlade RS je Finančna uprava RS namenila posebno pozornost boju zoper sivo ekonomijo, ki obsega tudi delo in zaposlovanje na črno. Za najhujše pojave oblike zaposlovanja na črno je bilo v letu 2016 vloženi 18 kazenskih ovadb zaradi suma storitve kaznivega dejanja zaposlovanja na črno po 199. členu Kazenskega zakonika.

Posebno pozornost terjajo tudi pravice delavcev in s tem povezano plačevanje prispevkov za socialno varnost. Tudi ti skladno z Zakonom o davčnem postopku sodijo pod pojem »davek« in predstavljajo kršitev davčne zakonodaje. Na tem mestu je mogoče zaznati več različnih dejanskih stanov: (1) delodajalec sploh ni izplačal plače, (2) delodajalec je izplačal plačo, ni pa obračunal prispevkov za socialno varnost, (3) delodajalec je izplačal plačo, obračunal prispevke, ni jih pa plačal. Zaznati je tudi druge dejanske stanove, kot npr. »navidezno posojanje delovne sile«, kjer se v postopku nadzora ugotovi, da obstajajo elementi delovnega razmerja pri drugem delodajalcu in ne pri »formalnem«. V teh primerih Finančna uprava RS izvaja postopke nadzora, kot tudi postopke prisilne izvršbe. V primerih, ko pa je kršitev izpolnila znake kaznivega dejanja kršitve temeljnih pravic delavcev po 196. členu Kazenskega zakonika, pa je bila vložena kazenska ovadba (12 primerov v letu 2016).

## **8 Sodelovanje z organi pregona in organi preiskovanja in odkrivanja kaznivih dejanj**

Kako pomembno je uspešno sodelovanje upravnih organov, sodnih organov in organov kazenskega pregona (Evropsko računsko sodišče, 2015) za boj proti davčnim utajam in z njimi povezanimi kaznivimi dejanji, ugotavljajo številne mednarodne institucije (OECD, Evropsko računsko sodišče). Finančna uprava RS sodeluje tako s policijo kot tudi s tožilstvom. Sodelovanje poteka na več nivojih.

Na medresorski ravni poteka sodelovanje v različnih delovnih skupinah (Delovna skupina za spremljanje izvajanja Uredbe o sodelovanju državnega tožilstva, policije in drugih pristojnih državnih organov in institucij pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj ter delovanju specializiranih in skupnih preiskovalnih skupin, Medresorske delovne skupine za pripravo nove Resolucije o nacionalnem programu preprečevanja in zatiranja kriminalitete). Z vidika obravnave konkretnih kaznivih ravnanj pa je pomembno predvsem sodelovanje na operativni ravni in sicer z izmenjavo informacij in izkušenj, organizacijo delovnih sestankov in na področju izobraževanja.

Finančna uprava RS ima odločilno vlogo predvsem v primeru ustanovljene Specializirane preiskovalne skupine, kadar je ta ustanovljena za primere, povezane z davčno zatajitvijo. Sicer pa sodeluje vsakokrat, ko je izkazana potreba pri pregonu kaznivih dejanj, kot so pranje denarja, korupcija in druge oblike gospodarskega kriminala. Kakovostno in konstruktivno sodelovanje omogoča učinkovitejše delo vsakega organa posebej in uspešnejši zaključek posameznih primerov.

Pomemben je prispevek Finančne uprave v postopkih ugotavljanja premoženja nezakonitega izvora, torej postopkih finančne preiskave po ZOPNI. Pri tem je ocena premoženja, ki jo izvedemo za obdobje finančne preiskave, ugotovljena na podlagi metod, ki jih davčni organ tudi sicer uporablja v postopkih ugotavljanja nenapovedanih dohodkov.

## 9 Zaključek

Delovanje Finančne uprave RS je primarno usmerjeno v pobiranje javno finančnih prihodkov, vendar pa z nadzornimi funkcijami pomembno prispeva k zaznavanju davčne kriminalitete in k procesu odkrivanja, preiskovanja in pregona kaznivih dejanj. Predvsem zaradi številnih pooblastil, ki jih imajo uradne osebe,<sup>5</sup> in znanja s področja računovodstva, davčnih predpisov, carinske zakonodaje in delovanja gospodarskih subjektov nasploh pripomore k učinkovitejšemu boju zoper davčno kriminaliteto. Hkrati Finančna uprava RS s svojimi aktivnostmi skrbi za osveščanje javnosti o pomembnosti plačevanja obveznih dajatev in dvigu davčne kulture.

### Opombe

<sup>1</sup> Zakon o davčnem postopku (2006), 3. člen.

<sup>2</sup> Nadzor nad vnosom, iznosom, tranzitom in prenosom blaga v skladu s carinskimi predpisi ter predpisi, s katerimi so določeni posebni ukrepi zaradi interesov varnosti, varovanja zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin, varstva okolja, varovanja kulturne dediščine, varstva pravic intelektualne lastnine ter ukrepi trgovinske politike.

<sup>3</sup> Kaznivo dejanje davčne zatajitve po 249. členu Kazenskega zakonika (KZ -1, 2008).

<sup>4</sup> 68. a člen ZDavP-2 (2006).

<sup>5</sup> 14. člen Zakona o finančni upravi (2014).

## Literatura

- Evropsko računsko sodišče. (2015). *Boj proti goljufijam na področju DDV znotraj skupnosti: potrebnih je več ukrepov*. Pridobljeno na [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15\\_24/SR\\_VAT\\_FRAUD\\_SL.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_24/SR_VAT_FRAUD_SL.pdf)
- Finančna uprava Republike Slovenije (FURS). (2017). *Letno poročilo Finančne uprave Republike Slovenije, 2016*. Pridobljeno na [http://www.fu.gov.si/o\\_financni\\_upravi/](http://www.fu.gov.si/o_financni_upravi/)
- Kazenski zakonik (KZ-1). (2008) *Uradni list RS*, (55/08 in spremembe).
- Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2).(2006). *Uradni list RS*, (117/06 in spremembe).
- Zakon o delovnem času in obveznih počitkih mobilnih delavcev ter o zapisovalni opremi v cestnih prevoznih (ZDCOPMD). (2016). *Uradni list RS*, (45/16 in spremembe).
- Zakon o finančni upravi (ZFU).(2014). *Uradni list RS*, (25/14 in spremembe).
- Zakon o gozdovih (ZG). (1993). *Uradni list RS*, (30/93 in spremembe).
- Zakonu o prepovedi dela in zaposlovanja na črno (ZPDZC-1). (2014). *Uradni list RS*, (32/14 in spremembe).



## Sheme prevar na področju davčne kriminalitete v evropskih bankah

MARKO MAVER

**Povzetek** Razkritje Panamskih dokumentov je, med drugim, izpostavilo vlogo evropskih bank pri omogočanju izogibanja plačevanja davkov in/ali skrivanju premoženja svojih strank. Sheme oziroma načini, ki so jih svojim strankam pri tem svetovale oziroma omogočile številne banke, vključno s HSBC, Commerzbank in HypoVereinsbank, vključujejo pridobitev rezidentstva v državah z nižjo obdavčitvijo, vzpostavitev in registracijo podjetij v davčnih oazah, spremembo osebnih računov v račune podjetij ter dvigovanje visokih zneskov denarja brez transparentnosti. Glavni akterji v bankah (zaposleni in poslovodstvo) so zaradi enih ali drugih razlogov oziroma motivov ter priložnosti (npr. pomanjkljiva zakonodaja, davčna tajnost, neustrezen nadzor organov) omogočili tovrstna dejanja. V boju z davčnim kriminalom so številne evropske banke padle tako na skladnosti poslovanja, hkrati pa so sodelovale tudi pri kriminalnih dejanjih.

**Ključne besede:** • sheme prevar • davčna kriminaliteta • evropske banke • primeri davčnih utaj • motivi za davčne utaje •

---

NASLOV AVTORJA: dr. Marko Maver, CFE, asistent na Oddelku preiskovanja prevar in reševanja sporov, Ernst & Young Svetovanje, d.o.o., Dunajska cesta 111, 1000 Ljubljana, Slovenija.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5.9>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>.

ISBN 978-961-286-128-5

# Fraud Schemes in the Field of Tax Crime in European Banks

MARKO MAVER

**Abstract** The disclosure of Panama Papers has emphasised the role of European banks in enabling tax avoidance practices and/or the concealment of their clients' property. These schemes or methods, which the clients of numerous banks, including the HSBC, Commerzbank and HypoVereinsbank, have been advised or enabled to use, comprise the acquisition of residence in jurisdictions with a more favourable taxation system, the establishment and registration of companies in tax havens, the modification of personal bank accounts into business or trading accounts and the withdrawal of large sums of money while failing to comply with the rules of transparency. The main actors in banks (employees and managers) have been enabling such practices for different reasons and because they had the opportunity to do so (e.g. due to the gaps in legislation, tax secrecy, inadequate control of competent authorities). Numerous European banks have thus fallen short in combatting tax crime, as they failed to ensure the compliance of their business operations with applicable rules and regulations; at the same time, they enabled and participated in the commission of criminal offences.

**Keywords:** • fraud schemes • tax crime • European banks • examples of tax evasion • motives for tax evasion •

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Marko Maver, Ph.D., CFE, Assistant at the Department of Investigation of Scam and Dispute Resolution, Ernst & Young Svetovanje, d.o.o., Dunajska cesta 111, 1000 Ljubljana, Slovenia.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5.9>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>

ISBN 978-961-286-128-5



## 1 Uvod

Prevara v najširšem pomenu besede lahko zavzema vsako namerno dejanje, pri katerem je prikrivanje ali uporaba nepoštenih sredstev glavni *modus operandi*. Korupcija, po drugi strani, pa se nanaša na kršitev dolžnega ravnanja z namenom pridobitve koristi, pri tem pa je ključnega pomena koruptivni namen. V današnjem zapletenem monetarnem sistemu se koncepta prevara in korupcije pogosto pojavljata tudi v medijih in razpravah o bančništvu in financah. To je postalo še bolj očitno in aktualno ob razkritju mednarodnega konzorcija preiskovalnih novinarjev (ICIJ), t. i. Panamskih dokumentov. Omenjena baza podatkov z več kot 11,5 milijoni dokumentov, ki vsebuje informacije zadnjih 40 let o več kot 210.000 podjetij iz 200 držav sveta, je pokazala tudi skokovito rast števila novoustanovljenih podjetij v 21 davčnih oazah oz. jurisdikcijah, od Paname do Hong Konga.<sup>1</sup> Panamski dokumenti prav tako razkrivajo, da je družba Mossack Fonseca poslovala z več kot 14.000 odvetniškimi pisarnami, ustanovitelji družb in drugimi posredniki za ustanovitev podjetij ter z večjimi bankami in finančnimi institucijami. Več kot 500 bank in njenih podružnic je registriralo skoraj 15.600 slamnatih podjetij preko Mossack Fonsece. Med največje evropske banke, ki so igrale vlogo pri prodaji oziroma dajanju pomoči pri utajevanju davkov, spadajo Deutsche Bank, Société Générale, Crédite Suisse, UBS, Nordea, HSBC in Commerzbank. HSBC in njene podružnice so na primer ustanovile več kot 2.300 slamnatih podjetij,<sup>2</sup> katerih značilnost je, da so aktivna le za kratek čas<sup>3</sup> (ICIJ, 2016).

Namen tega članka je vpogled v različne sheme prevar na področju davčne kriminalitete v evropskih bankah. Med drugim članek poskuša odgovoriti na vprašanja, ali so banke padle (samo) na skladnosti poslovanja ali pa so zadaj tudi hujša kriminalna dejanja, ter ali so banke nemočne pri boju z davčno kriminaliteto ali pa se ne želijo bojevati. Članek se tako najprej osredotoči na tri primere, in sicer v bankah HSBC, Commerzbank, in HypoVereinsbank. Nato se posveti drugim morebitnim shemam prevar v bankah, motivom in priložnostim ter zahtevam po transparentnosti. Na koncu se članek dotakne še teme, kako odkrivati in dokazovati davčni kriminal v bankah.

## 2 Primeri: HSBC, Commerzbank in HypoVereinsbank

### 2.1 HSBC

Primer razkritja bančnih računov (t. i. *Swiss leaks*), povezanih z morebitno utajo davkov ter vprašljivimi praksami podružnice ene izmed največjih bank, HSBC, še danes velja za enega izmed največjih razkritij na bančnem področju. Hervé Falciani, nekdanji sistemski inženir pri švicarski podružnici banke HSBC, je v letih med 2007 in 2009 razkril, kako so zaposleni v banki svojim premožnim strankam pomagali prikriti milijone evrov vrednega premoženja ter jim svetovali pri izogibu domačim davčnim organom. Datoteke in podatki<sup>4</sup> o več kot 130.000 bančnih računih, ki jih je Hervé Falciani leta 2006 na skrivaj prenesel na zunanji disk, medtem ko naj bi bil zadolžen za pregled in optimizacijo varnostnega sistema pri HSBC-jevi švicarski podružnici, so razkrili, da so bančni uslužbenci in poslovodstvo:

- redno dovoljevali strankam, da dvigujejo večje vsote gotovine, pogosto v tujih valutah;
- agresivno tržili sheme, ki so omogočale premožnim strankam, da so se izognili davkom v evropskih državah;
- sodelovali z nekaterimi strankami pri prikrivanju neprijavljenih "črnih računov" pred domačimi davčnimi organi;
- odprli račune številnim znanim mednarodnim kriminalcem, skorumpiranim poslovnežem in drugim osebam visokega tveganja.

Hervé Falciani je leta 2008 iz Švice pobegnil v Francijo, kjer so ga oblasti na podlagi prošnje švicarskih oblasti zaradi domnevne kršitve švicarske zakonodaje o bančni tajnosti leta 2009 aretirale ter mu zaplenile omenjen zunanji disk in dokumente. Francoske oblasti so nato vsebino zunanjega diska delile z davčnimi oblastimi evropskih držav in drugih držav po svetu, kar je privedlo do ene največjih preiskav in razkritij o davčnem izogibanju, davčni utaji in pranju denarja (The Guardian, 2015).

### 2.1.1 Kaj se je torej dogajalo?

Dokumenti in podatki so razkrili šest shem oziroma načinov, ki so jih HSBC-jeve švicarske stranke uporabljale za prikrivanje bančnih računov in izogibanju plačila davkov v svojih državah:

- pridobitev švicarskega rezidentstva in posledično plačevanje nižje stopnje davčne obdavčitve;
- uporaba t. i. »non-dom« statusa, ki rezidentom Združenega kraljestva z zunanjim stalnim prebivališčem omogoča, da morda v Združenem kraljestvu ne plačajo davka od tujih dohodkov, kapitalskih dobičkov in dediščine;
- registracija in vzpostavitev offshore podjetij;
- sprememba osebnih računov v račune podjetij (v izogib davčnemu dogovoru med EU in Švico iz leta 2005);
- registracija TRR v švicarski banki, ki ne razkriva podatkov o lastnikih (ter prikrivanje obstoja TRR domačim davčnim organom);
- dvigovanje visokih zneskov gotovine v tujih valutah (brez transparentnih razkritij).

Domnevno zaradi zavedanja pomembnosti dokumentov, ki jih je imel Falciani v svoji posesti, ga francoske oblasti niso izročile švicarskim oblastem. Leta 2010 je francosko finančno ministrstvo, pod okriljem takratne finančne ministrice Christine Lagard, iz pridobljenih dokumentov pripravilo tudi t. i. Lagardin seznam ljudi, ki so privedle do škandalov, preiskav zoper HSBC in aretacij v številnih državah po svetu, tako v Grčiji, Španiji, ZDA, Belgiji in tudi Argentini. V Veliki Britaniji je bila do danes aretirana samo ena oseba, vlada pa je omogočila tistim, ki so svoja premoženja skrivali na švicarskih računih, da poravnajo svoje davčne obveznosti. S tem so pobrali za 135 milijonov funtov plačil (Leigh, Ball, Garside in Pegg, 2015).

Na koncu je HSBC priznala številne kršitve zakonov ter pomanjkanja skladnostnih in nadzornih kontrol pri svoji švicarski podružnici in zajamčila, da je omenjene kontrole poostrila in dala večji poudarek transparentnosti in skladnosti poslovanja kot profitabilnosti. Tu je pomembno poudariti še razliko med davčnim izogibanjem in davčno utajo. Medtem ko prva ni v nasprotju z zakonodajo, slednja je. V primeru HSBC je res, da je bilo veliko švicarskih računov odprtih z namenom legalnega izogiba plačila davkov, vendar pa je prav tako veliko ljudi izkoristilo švicarsko davčno zakonodajo za prikrivanje obstoja računov in s tem je davčno izogibanje postalo davčna utaja (BBC Panorama, 2015).

Tu je prav tako pomembno postaviti vprašanje ali je HSBC v tem primeru padel na skladnosti poslovanja ali so bila v ozadju kriminalna dejanja? Kot smo že omenili, so dokumenti, ki jih je presnel Hervé Falciani, pokazali, da so HSBC-jevi švicarski bankirji svojim strankam agresivno tržili načine izogiba davkom in sodelovali tudi pri pranju denarja. V letu 2015 je bil HSBC prav zaradi organizacijske pomanjkljivosti primoran švicarskim oblastem plačati 40 milijonov švicarskih frankov (37 milijonov EUR), leta 2012 pa so bili v ZDA zaradi očitnih napak pri izvajanju nadzora in preprečevanju pranja denarja ter zaradi namerne kršitve sankcij primorani plačati 1,9 milijarde USD (Treanor and Rushe, 2012). Vse to kaže na to, da je bil HSBC kriv tako pomoči strankam pri davčnem izogibanju in davčni utaji, kot tudi pri pranju denarja (Garside, 2015).

## 2.2 Commerzbank in HypoVereinsbank

Druga največja nemška banka, Commerzbank, s sedežem v Frankfurtu, se je v letih 2015 in 2016 prav tako znašla pod plazom kritik in preiskav zaradi morebitnih primerov davčnega utajevanja in pranja denarja. Commerzbank je bil v središču preiskav zaradi suma, da so nekateri zaposleni pri podružnici banke v Luksemburgu pomagali strankam izogniti se plačilu davkov tako, da so pridobivali oz. ustanavljali offshore podjetja.

V istem času je bila Commerzbank prav tako v središču preiskav zaradi pomoči strankam pri izogibanju plačila davkov preko t. i. sheme "luščenja" dividend. Sicer legalna oblika storitve je dovoljevala bankam, kot je na primer Commerzbank, da so omogočale tujim vlagateljem, da so se izognili plačilu nemškega davčnega odtegljaja od dividend (ang. *dividend withholding tax*) (Scheutze, 2016). Pomembno vprašanje, ki ga je potrebno tu imeti v mislih, je, ali je vse, kar je legalno tudi legitimno? Nemška zakonodaja namreč pravi, da če ni nobenega ekonomskega razloga za izogibanje plačila davkov, se ta dejanja štejejo kot zloraba možnosti davčnega načrtovanja (DW, 2015).

Poglejmo, kako je omenjena shema t. i. luščenja dividend delovala. Dokumenti, ki so jih pridobile novinarske in časopisne hiše ProPublica, BR Recherche/Report Munchen, Washington Post in Handelsblatt, so pokazali, da je bil primarni namen omenjene sheme izogib plačevanja davkov.

Tuji vlagatelji so primorani plačati t. i. davčni odtegljaj (običajno 15 %) od dividend nemških družb, razen v primeru, ko se vključijo v prakso trgovanja z opcijami, poznano kot luščenje dividend. V teh poslih vlagatelji posodijo svoje vrednostne papirje nemškimi skladom ali bankam. Nemška banka nato pridobi dividende iz vrednostnih papirjev

nemške družbe, ki jih nato skupaj z vrednostnimi papirji vrne tujemu vlagatelju. Tovrstno trgovanje se v medijih in literaturi imenuje tudi "cum-cum" oziroma arbitraža dividend. Za razliko od tujih vlagateljev lahko nemška banka zahteva povračilo davčnega odtegljaja (15 %). V tem primeru si tako tuj vlagatelj kot tudi nemška banka delita davčni prihranek, nemška davčna uprava pa izgubi, saj ne dobi nič (ARD, 2016; Bracher in Votsmeier, 2016).

Cezary Podkul, raziskovalec pri novinarski hiši ProPublika, je leta 2015 analiziral podatke o praksi posojanja vrednostnih papirjev največjih nemških korporacij in podjetij. Odkril je vzorec, ki je pokazal, da so korporacije enkrat letno, ravno pred izplačilom dividend, med 10 do 20-krat povečale tovrstno posojanje vrednostnih papirjev (ARD, 2016). Nemško finančno ministrstvo je nato izjavilo, da je tovrstno trgovanje nelegitimno, ker je njihov edini namen izogib plačila davkov na dividende, v 2015 pa je Commerzbank dosegla dogovor z nemškimi tožilci o plačilu 17 milijonov EUR kazni zaradi davčne utaje, ter 1,45 milijarde USD v ZDA zaradi številnih kršitev sankcij s tem, ko so izvrševali transakcije s sankcioniranimi podjetji v Iranu in Sudanu, in zaradi namernega izogibanja kontrolam preprečevanja pranja denarja. Poleg Commerzbank je bila za dajanje pomoči pri izogibu plačila davkov od dividend ter skrivanja premoženja preko slamnatih podjetij leta 2012 s plačilom 30 milijonov EUR kaznovana tudi HypoVereinsbank, podružnica italijanske banke UniCredit (HypoVereinsbank faces tax probe, 2012).

### 3 Sheme prevar v bankah

Nekatere izmed najpogostejših shem oziroma načinov, ki so jih evropske banke izvajale svojim strankam za namen davčnega izogibanja, davčne utaje in pranja denarja, vključujejo:

- plačevanje nižjih davkov kot rezident države z nižjo obdavčitvijo;
- registracijo transakcijskih računov v bankah, ki niso oziroma ne razkrivajo podatkov o lastnikih;
- uporabo non-domicile statusa (samo v Veliki Britaniji);
- registracijo offshore podjetij;
- spremembo osebnih računov v račune podjetij;
- dvigovanje visokih zneskov denarja brez transparentnih razkritij;
- izdajo debetnih kartic z nakazili za porabo.

#### 3.1 Rezidentstvo v državi z nižjo obdavčitvijo in TRR v bankah, ki ne razkrivajo podatkov o lastnikih

Nižja obdavčitev v nekaterih državah je pogosto razlog, da se premožni ljudje odločijo za spremembo rezidentstva (Liebig in Sousa-Poza, 2006). Pridobitev švicarskega rezidentstva se je tudi v primeru HSBC izkazala kot pogosto uporabljena shema, ki so jo uporabljale bankine premožne stranke za namen plačevanja nižje stopnje davčne obdavčitve ali za skrivanje bančnih računov pred oblastmi v svojih domačih državah.

Švica, na primer, je splošno priznana kot center mednarodne trgovine in financ in ima ugled, ki temelji predvsem na njeni pravni, politični in finančni stabilnosti. Posledično je razvit tudi švicarski pristop k mednarodnemu obdavčevanju. Med drugim so vzpostavljeni številni davčni privilegiji z namenom spodbujanja tujih naložb v Švici, pristop pa temelji na obsežni mreži več kot 80 davčnih bi- in multilateralnih pogodb. Švicarska zakonodaja prav tako omogoča pridobitev rezidentstva na enostaven način, saj se oseba, ki brez večje prekinitve ostane v Švici več kot 30 dni s pridobitno dejavnostjo oziroma 90 dni brez tovrstne dejavnosti, šteje, da je prevzela švicarsko rezidentstvo, kar je tudi poenostavljen pogoj za odprtje transakcijskega računa v švicarskih bankah (Obersohn in Hull, 2011).

Posebnost imetja bančnega računa v Švici pa je ta, da ima Švica, kot že omenjeno, strogo zakonodajo na področju bančne tajnosti. Tovrstna zakonodaja švicarskim bankam prepoveduje posredovanje informacij tretjim osebam, vključno s tujimi davčnimi organi in švicarskimi oblastmi, o bančnih računih in njihovih imetnikih (razen v določenih pogojih, kot je na primer kazenska ovadba). Poleg Švice imajo tovrstno zakonodajo vzpostavljeno tudi države, kot so Libanon, Singapur in Luksemburg, ter druge offshore banke in jurisdikcije. Švicarski zakon o bančništvu iz leta 1934 ponuja še dodatno zasebnost s tem, da upravičenim lastnikom omogoča uporabo oštevilčenih bančnih računov oziroma s tem prikritje identitete imetnika računa (The Guardian, 2015).

### **3.2 Registracija offshore podjetij**

Ena izmed najpogostejših shem oziroma načinov izogibanja plačilu davkov, prikrivanja premoženja in/ali pranja denarja je registracija podjetij v davčnih oazah. Najbolj popularne davčne oaze so Britanski Deviški otoki, Bahami in Sejšeli. Te države imajo strogo zakonodajo glede zasebnosti in podjetja, ki so tu registrirana, vedno uvrščamo med offshore podjetja. Obstajajo pa tudi jurisdikcije, kot sta Hong Kong in Singapur, ki imajo prav tako strogo zakonodajo o zasebnosti, niso pa jurisdikcije, ki ponujajo ničelno stopnjo obdavčenosti. Nekatera podjetja s sedeži v razvitih državah oziroma jurisdikcijah, kot so Velika Britanija, Nizozemska in zvezni državi Delaware in Nevada v ZDA, se prav tako lahko štejejo med offshore podjetja.

Kljub temu da se offshore podjetja razlikujejo po jurisdikcijah glede na ustrezne pristojnosti gospodarskega prava, imajo vsa nekatere temeljne značilnosti: niso predmet obdavčitve v svoji matični jurisdikciji in imajo omejeno količino informacij o podjetju, ki je na voljo javnosti. Z drugo besedo, izraz offshore se uporablja kot beseda za davčne oaze ali tajnosti v jurisdikcijah. Primaren namen registracije podjetij v offshore jurisdikcijah pa je jasen: izogib plačilu davka in skrivanju premoženja. Raziskave kažejo, da je približno 10 % evropskega bogastva skritih v offshore jurisdikcijah, afriškega pa še trikrat več (30 %) (ICIJ, 2016).

### **3.3 Dvigovanje gotovine brez transparentnih razkritij in debetne kartice**

Dvigovanje visokih zneskov denarja v tujih valutah (oz. valutah držav, iz katere izhajajo) je prav tako eden izmed načinov, ki so ga nekateri uporabljali pri izogibu plačevanja davkov, davčni utaji in/ali pranju denarja. Dvigi večjih zneskov gotovine sicer niso nič

posebnega ali nezakonitega, vendar če dvig v določenem znesku ni prijavljen oz. transparentno razkrit, tovrstna praksa postane nezakonita. Dokumenti iz primera HSBC, ki smo ga predhodno omenili, razkrivajo, da je banka sicer imela določeno notranjo politiko in kontrole glede dvigovanja večjih zneskov gotovine, vendar je rade volje tovrstne kontrole spregledala (BBC Panorama, 2015).

Netransparentnost je prav tako razvidna pri offshore bančnih računih, ki omogočijo imetniku, da svoje premoženje skrije pred oblastmi v državi, kjer živi. Tovrstni računi prav tako omogočajo možnost nalaganja sredstev na debetne oziroma predplačniške kartice, s katerimi oseba nato omenjena sredstva lahko porablja.

### 3.4 Non-domicile status

Kot smo že omenili v primeru HSBC, je uporaba t. i. 'non-dom' statusa dovoljena rezidentom Velike Britanije, ki imajo zunanje stalno prebivališče. Ta status jim omogoča, da v določenih primerih v Veliki Britaniji ne plačajo davka od tujih dohodkov, kapitalskih dobičkov in dediščine. Ljudje, ki živijo v Veliki Britaniji in zahtevajo non-dom status oziroma so brez stalnega prebivališča, morajo plačati davek od dohodkov v Veliki Britaniji, vendar so upravičeni plačilu drugih davkov, če imajo premoženje zunaj države. Drugače povedano, ti ljudje se obravnavajo, kot da pripadajo drugemu narodu in ne Veliki Britaniji.

Razkriti HSBC-jevi dokumenti so pokazali, da je bil ta sporen status, ki je namenjen spodbujanju tujih investitorjev, da preživijo čas v Veliki Britaniji, pravzaprav uporabljen za legalno skrivanje milijonov pri švicarski HSBC Private Bank in posledično za oškodovanje davčne blagajne. Kot smo omenili že zgoraj, so uslužbenci HSBC-ja agresivno promovirali oziroma spodbujali posameznike, da izkoristijo ta status.

### 3.5 Sprememba osebnih računov v račune podjetij

Kot že omenjeno v primeru HSBC, je razkritje dokumentov pokazalo, da so HSBC-jevi švicarski uslužbenci agresivno promovirali storitve, s katerimi so strankam svetovali, kako se izogniti davčnemu sporazumu med EU in Švico iz leta 2005. Ta sporazum, obnovljen in v nekaterih členih dopolnjen maja 2015, dovoljuje nadaljevanje anonimnosti pri švicarskih bančnih računih, v zameno pa so švicarske banke dolžne pobrati določen delež od vsake od njihovih anonimnih strank. Davčni odtegljaj (ang. *withholding tax*) na prihodke iz obresti od prihrankov (na začetku 15 %, nato pa v določenih obdobjih 20 %) se je nato razdelil davčnim oblastem v Veliki Britaniji in drugih evropskih državah kot nadomestilo za izgube s strani anonimnih imetnikov računov, ki se izogibajo plačilu davka v svojih državah.

## 4 Motiv, priložnost in še kaj

Na splošno, davčni kriminal in goljufige odvzamejo sredstva, ki bi lahko bila uporabljena za javne storitve v skupno dobro. Predvsem pa je zaskrbljujoče, da se ta sredstva lahko uporabijo tudi za financiranje drugega kriminala ali terorističnih dejanj. V tem smislu so davčni kriminal in goljufige naraščajoča grožnja za javno varnost in blaginjo.

Kaj torej motivira oziroma privede nekoga do storitve davčnega izogibanja, davčne utaje in/ali pranja denarja, oziroma, kdo sploh omogoča tovrstna dejanja v bankah? Preden odgovorimo na to vprašanje, je vredno omeniti, kdo so glavni akterji v bankah. Najprej so tu lahko zaposleni, ki so prejeli podkupnino z namenom, da:

- izvedejo določeno transakcijo brez ali s površno izvedbo kontrole, kot je na primer skrbni pregled stranke. Mnoge banke imajo sicer v notranjih pravilnikih vzpostavljene kontrole, ki jih zahteva zakonodaja (npr. prijavljanje strank z dvigi ali nakazili nad določenim zneskom);
- se nakazila razdrobijo na manjše zneske z namenom izogiba sprožitve tovrstnih kontrol;
- zaustavijo plačilo in izvedejo transfer denarja na zasebne račune podjetij, ustanovljenih v davčnih oazah.

Pomembni akterji v bankah so seveda tudi poslovodje banke, saj vzpostavljajo politiko in so na koncu odgovorni za šibke notranje kontrole. Kot se je izkazalo z razkritjem enega največjih primerov davčnega izogibanja in utaje ter pranja denarja v bančni industriji, je poslovodstvo banke namerno spodbujalo svetovanje, ki je vodilo do storitev davčnih utaj in celo svetovanja strankam na tem področju.

Najbolj pogost motiv pri tovrstnih primerih so visoke provizije za ustanavljanje slamnatih podjetij in svetovanje pri davčnem izogibanju, davčni utaji in pranju (črnega) denarja. Posamezni zaposleni prav tako lahko ustvarjajo lasten profit, na primer s prejemanjem podkupnine za izvedbo transferjev ali preko nagrad za uspešnost. Poslovodstvo banke pa je lahko nagrajeno na podlagi rezultatov, kar lahko privede do tega, da pogostokrat "spregledajo" kriminalna dejanja davčnih utaj in dopuščajo nelegalne transakcije z namenom povečanja dobička banke.

Poleg motiva je seveda pomembna tudi priložnost za izvedbo dejanj davčne utaje, davčnega izogibanja in pranja denarja. Kot smo že omenili, davčne oaze oziroma ustanovitve offshore podjetij omogočajo davčno tajnost in posledično skrivanje za davčno zakonodajo in organi. Prav tako priložnosti ponujajo oziroma ustvarijo (CIMA, 2008):

- neustrezen nadzor organov in drugih inštitucij;
- (pre)počasen odziv zakonodaje;
- neustrezna skladnost poslovanja oziroma neustrezna vpeljava politik skladnosti poslovanja v bankah;
- počasne reakcije na žvižgače oziroma neustrezna zaščita žvižgačev;
- neustrezne ali preveč popustljive sankcije;
- netransparentnost.

## 5 **Zahteva po transparentnosti ne obrodi sadu v najbolj »zgodnih« državah**

V juniju 2015 je Evropska komisija izdala številne ukrepe kot del ambicioznega programa za boj proti davčnemu izogibanju od dohodkov ter davčni konkurenci v EU. Glavno sporočilo paketov ukrepov je davčna transparentnost, namen pa je, da ponudijo bolj usklajeno davčno okolje v EU, kar bo posledično vodilo do pravičnejše obdavčitve, bolj stabilnih prihodkov in boljšega okolja za podjetja. Ali z drugimi besedami, netransparentnost ostaja pomemben dejavnik, ki spodbuja podjetja, da uporabljajo agresivno davčno načrtovanje, kar se je potrdilo tudi v HSBC-jevih dokumentih, da je bila torej netransparentnost ena izmed glavnih spodbud in priložnosti, ki so olajšale tako obsežno davčno izogibanje in utajo.

V zadnjih nekaj letih so številni škandali razkrili, da podjetja pogosto uporabljajo luknje v davčnih sistemih z namenom izogiba obdavčitvi. Glede na mednarodno razsežnost davkov je postalo tudi jasno, da lahko škodljive davčne politike v eni državi ogrozijo pobiranje davkov v drugi državi. Transparentnost je v tem primeru ključnega pomena za evropske banke, ne samo z vidika boljšega javnega mnenja, temveč tudi s finančnega vidika, saj lahko kršitve davčnih zakonodaj za njih pomenijo visoke stroške v obliki kazni. V februarju 2015 je bila na primer Deutsche Bank oblastem v Južni Afriki primorana plačati kazen v višini 865.000 USD zaradi neupoštevanja pravil o ugotavljanju izvora premoženja, povezanega s terorizmom in drugimi kaznivimi dejanji. Prav tako je v marcu 2015 Commerzbank prejela kazen v ZDA v višini 1,45 milijarde USD zaradi številnih kršitev sankcij in namernega izogibanja kontrolam preprečevanja pranja denarja (Wood, 2015). Vsak škandal, ki je v zadnjih letih prišel na dan, pa je povzročil večje medijsko zanimanje in posledično so se oči javnosti obrnile na voditelje EU in državne predstavnike, ki zatrjujejo, da se problem rešuje.

Poročilo o davčnem izogibanju (»Fifty Shades of Tax Dodging«) iz leta 2015 (Eurodad, 2015), ki ga je pripravilo združenje Eurodad, ocenjuje vlogo EU v globalnem davčnem sistemu, analizira dogajanja in ukrepe držav članic v okviru boja proti davčnemu izogibanju in uspešnosti zagotavljanja transparentnosti. Med drugim poročilo ob primerjavi 15 držav članic EU (Tabela 1) ugotavlja:

- čeprav so bili narejeni nekateri pozitivni koraki v spremembi davčne zakonodaje, ostaja sistem EU glede davčnih odločb podjetij, dogovorov in posebnih davčnih režimov za podjetja zapleten in disfunkcionalen;
- obrambni mehanizmi, ki so jih vzpostavile države članice so samo delno učinkoviti;
- še vedno ostaja močna politična pobuda za nadaljevanje t. i. "davčne konkurence" med vladami, ki skušajo z davčnimi ugodnostmi privabiti multinacionalna podjetja;
- transparentnost o razkrivanju višine davkov, ki jih plačujejo podjetja, ostaja omejena. Politične obljube o večji transparentnosti in o razkritju informacij so pomenile izmenjavo informacij o multinacionalnih podjetjih med davčnimi organi, očem javnosti pa so zakrite;
- vse več držav uvaja (delno) javne sisteme/registre, ki razkrivajo dejanska lastništva podjetij;



- razkrivanje podatkov (kot na primer v primeru HSBC) je postal ključen vir informacij javnega značaja o davčnem izogibanju, davčni utaji in pranju denarja velikih multinacionalnih podjetij in bank;
- v nasprotju z obljubami po večji transparentnosti vedno večje število držav v EU predlaga strožje stopnje zaupnosti o tem, koliko davkov plačujejo multinacionalna podjetja;
- Danska in Slovenija igrata vodilno vlogo pri preglednosti pravega lastništva lastnikov podjetij. Na drugi strani pa države, kot sta Luksemburg in Nemčija, še vedno ponujajo pester izbor možnosti za prikrivanje lastništva podjetij ter pranja denarja;
- Francija, ki je bila včasih vodilna na področju zahteve po dostopu javnosti do informacij o tem, koliko davkov plačajo multinacionalne korporacije, je sedaj svoje zahteve po transparentnosti omejila oziroma celo predlaga, kot tudi nekatere druge države članice EU, da se uvedejo še strožji pogoji o zaupnosti;
- Francija in Velika Britanija igrata vodilno vlogo pri blokiranju večje vloge držav v razvoju pri pogajanjih o globalnih davčnih standardih in pravilih.

Tabela 1: Primerjava podpore po davčni transparentnosti med 15 državami EU (vir: Eurodad, 2015)

	Evropska Komisija	Evropski Parlament	Belgija	Češka	Danska	Francija	Nemčija	Madžarska	Irsko	Italija	Nizozemska	Luksemburg	Poljska	Slovenija	Španija	Švedska	Velika Britanija
Pravičnost davčnih sporazumov z državami v razvoju	⊕	⊕	⊖	⊖	⊖			⊕		⊖							
Podpora za transparentnost lastništva podjetij in družb				⊖	⊕			⊕	⊖				⊕		⊕		
Podpora za poročanje po državah		⊕		⊕	⊖			⊕		⊕		⊕					
Podpora davčnim reformam pod vodstvom ZN		⊕						⊕					⊕	⊕		⊕	

■ Negativni odnos      ⊕ Odnos ni poznan  
■ Ambivalenten odnos      ⊕ Izgleda, da država spreminja kategorijo oziroma odnos  
■ Pozitiven odnos

## 6 Kako odkrivati in dokazovati davčni kriminal v bankah

Dejstvo, da pride do dogodkov, kot smo jih do sedaj opisali v tem članku, je pogosto splet okoliščin, ki omogoča tovrstna dejanja. Najbolj pogosto sta to priložnost in motiv. Pomanjkanje notranjih kontrol ali njihovo namerno spregledovanje sta pogosta razloga, ki privedeta do davčnega kriminala v bankah. Kako torej odkrivati in dokazovati davčni

kriminal v bankah? Tako za same banke, kot tudi njene stranke ter širše ljudstvo, je pomembno, da so vzpostavljeni robustni sistemi za upravljanje s tveganji. Poleg tega obstajajo tudi drugi načini, s katerimi se lahko odkrije, dokaže in prepreči davčni kriminal.

V okviru prizadevanja odkrivanja, dokazovanja in preprečevanja kaznivih dejanj je pomembna stalna obdelava velike količine podatkov (ang. *big data analytics*). Analiza velike množice podatkov (npr. transakcij) je postopek preučevanja velikih in raznolikih zbirk podatkov, ki lahko privede do odkrivanja skritih vzorcev ali trendov, neznanih korelacij in drugih koristnih informacij, ki se lahko nato uporabijo oziroma pomagajo pri odkrivanju in dokazovanju kriminalnega dejanja. Prav tako sta ključnega pomena izmenjava ter transparentnost informacij med državnimi bančnimi organi in drugimi institucijami.

Ker je dandanes več kot 90 % informacij shranjenih v elektronski obliki, pripomorejo k odkrivanju in dokazovanju davčnega kriminala v bankah s storitvami, kot je *eDiscovery*, kar vključuje ugotavljanje, ohranjanje in pridobivanje informacij iz velike količine podatkov in dokumentov, ki se nato uporabijo kot dokaz v pravnih postopkih. Poleg tega so tudi druge pomembne in učinkovite storitve, kot so razumevanje procesov v bankah, predvsem identificiranje pomanjkljivosti in razumevanje shem prevar, ključnega pomena pri odkrivanju, dokazovanju in preprečevanju davčnega kriminala.

## 7 Zaključek

V zadnjem desetletju je prišlo do razkritja številnih večjih primerov, iz katerih je bilo razvidno, kako so številne evropske banke (npr. HSBC, Commerzbank, HypoVereinsbank, Deutsche Bank, Credite Suisse) igrale pomembne vloge pri izogibanju plačevanja davkov, davčni utaji ter pranju denarja svojih strank. Načini, s katerimi so se stranke bank izogibale plačevanju davkov ali skrivale svoje premoženje pred davčnimi oblastmi, med drugim vključujejo ustanavljanje in registracijo slamnatih podjetij v davčnih oazah, pridobitev rezidentstva v državah z nižjo obdavčitvijo, registracijo bančnih računov v bankah, ki ne razkrivajo podatkov o lastnikih, ter dvigovanje visokih zneskov denarja brez transparentnih razkritij.

So torej banke v teh primerih padle na skladnosti poslovanja ali so se v ozadju dogajala tudi hujša kriminalna dejanja? Jasno je, da so številni zaposleni, kot tudi poslovodstvo v bankah, omogočili svojim strankam, da so se izogibali plačevanju davkov, hkrati pa so nekateri kršili tudi zakone o preprečevanju pranja denarja. S spremembami zakonodaj, kaznovanju bank z večjimi vsotami in/ali spodbujanju transparentnosti se sicer lahko naredi korak naprej v boju proti davčni kriminaliteti oziroma vsaj pri omejevanju priložnosti za storitve kaznivih dejanj. Hkrati pa je potrebno vedeti, da bodo tisti, ki imajo dovolj močne interese oziroma motive vedno iskali nove načine, kako skriti svoje premoženje in se izogniti plačilu davkov. Pri nadaljevanju boja proti davčnemu kriminalu bo torej vse bolj pomembna tudi inovativnost davčnih organov, kako preprečiti davčno izogibanje in utajo.

## Opombe

<sup>1</sup> Med državami, kjer so posredniki največ poslovali spadajo tudi Velika Britanija, Združene Države Amerike, Gvatemala, Luksemburg, Brazilija in Švica. Od podjetij, ki se pojavljajo v datotekah Mossack Fonsece jih je več kot 113.000 ustanovljenih na Britanskih deviških otokih, druga najpopularnejša destinacija pa je Panama. Med druge najbolj popularne davčne oaze spadajo tudi Bahami, Sejšeli, Samoa, Hong Kong in Velika Britanija.

<sup>2</sup> Druge inštitucije, ki so imele večjo vlogo pri registraciji slamnatih podjetij, so Experta Corporate & Trust Services, Banque J. Safra Sarasin – Luxembourg S.A., Coutts & Co. Trustees (Jersey) Limited, Landsbanki Luxembourg S.A. in Rothschild Trust Guernsey Limited.

<sup>3</sup> Podatki iz Panamskih dokumentov kažejo, da je število aktivnih podjetij (82.000), ki jih je upravljala Mossack Fonseca, doseglo vrhunec leta 2009, od takrat pa je število upadlo. Razlogi za upad so tako sam namen kratkega trajanja podjetij kot tudi sprejetje nekaterih predpisov in zakonodaj.

<sup>4</sup> Datoteke in podatki so bili pregledani z mednarodnim sodelovanjem medijev, vključno z britanskim časopisom The Guardian, francoskim Le Monde, BBC Panorama ter ICIJ.

## Literatura

- ARD. (03. 05. 2016). *Report München - German banks help foreign investors to avoid taxes* [Video]. ARD.de. Pridobljeno na <http://www.ardmediathek.de/tv/report-M%C3%9CNCHEN/German-banks-help-foreign-investors-to-a/Das-Erste/Video?bcastId=431936&documentId=38281782>
- BBC Panorama. (2015). *The bank of tax cheats* [Video]. Pridobljeno na <http://www.bbc.co.uk/programmes/n3csxlg4>
- Bracher, M. in Votsmeier, V. (7. 12. 2016). Commerzbank defends ex-dividend tax exemptions. *Handelsblatt global*. Pridobljeno na <https://global.handelsblatt.com/finance/commerzbank-defends-ex-dividend-tax-exemptions-656925>
- CIMA. (2008). *Fraud risk management: a guide to good practice*. Pridobljeno na [http://www.cimaglobal.com/documents/importedddocuments/cid\\_techguide\\_fraud\\_risk\\_management\\_feb09.pdf.pdf](http://www.cimaglobal.com/documents/importedddocuments/cid_techguide_fraud_risk_management_feb09.pdf.pdf)
- DW. (24. 2. 2015). Commerzbank raided over possible tax evasion. *DW*. Pridobljeno na <http://p.dw.com/p/1EgkH>
- Eurodad. (2015). *Fifty shades of tax dodging: the EU's role in supporting an unjust global tax system*. Pridobljeno na <http://www.eurodad.org/files/pdf/1546494-fifty-shades-of-tax-dodging-the-eu-s-role-in-supporting-an-unjust-global-tax-system.pdf>
- Garside, J. (4. 6. 2015). HSBC pays out £28m over money-laundering claims. *TheGuardian*. Pridobljeno na <https://www.theguardian.com/business/2015/jun/04/hsbc-fined-278m-over-money-laundering-claims>
- HypoVereinsbank faces tax probe. (2012). *Financial Times*. Pridobljeno na <https://www.ft.com/content/7d46771c-3a2b-11e2-a00d-00144feabdc0?mhq5j=e2>
- ICIJ. (2016). *The Panama Papers*. Pridobljeno na <https://panamapapers.icij.org/graphs/>
- Leigh, D., Ball, J., Garside, J. in Pegg, D. (8. 2. 2015). HSBC files show how Swiss bank helped clients dodge taxes and hide millions. *TheGuardian*. Pridobljeno na <https://www.theguardian.com/business/2015/feb/08/hsbc-files-expose-swiss-bank-clients-dodge-taxes-hide-millions>
- Liebig, T. in Sousa-Poza, A. (2006). The influence of taxes on migration: evidence from Switzerland. *Cambridge Journal of Economics*, 30(2), 235–252.
- Oberson, X. in Hull, H. R. (2011). *Switzerland in international tax law*. Amsterdam: IBFD.
- Scheutze, A. (3. 5. 2016). Commerzbank helped foreign investors evade taxes - report. *Reuters*. Pridobljeno na <http://uk.reuters.com/article/uk-commerzbank-taxes-idUKKCN0XUODS>

- The Guardian. (9. 2. 2015). *HSBC files: how secret Swiss account data detailing misconduct came to light* / *Guardian Explainers* [Video]. TheGuardian. Pridobljeno na <https://www.youtube.com/watch?v=rlg64vr0DXs>
- Treanor, J. in Rushe, D. (11. 12. 2012). HSBC pays record \$1.9bn fine to settle US money-laundering accusations. *TheGuardian*. Pridobljeno na <https://www.theguardian.com/business/2012/dec/11/hsbc-bank-us-money-laundering>
- Wood, R. W. (12. 3. 2015). Commerzbank pays \$1.45 billion to settle U.S. criminal case, defer prosecution. *Forbes*. Pridobljeno na <https://www.forbes.com/sites/robertwood/2015/03/12/commerzbank-pays-1-45-billion-to-settle-u-s-criminal-case-defer-prosecution/#22c840f028a1>

## Primer #Panamapapers: Novinarji v davčnem podzemlju

ANUŠKA DELIČ

**Povzetek** Panamski dokumenti so največji novinarsko-preiskovalni projekt doslej. Skoraj 400 novinarjev je mesece preiskovalo 11,5 milijona dokumentov panamske odvetniške družbe Mossack Fonseca, ki so razkrili skoraj 40 let ustanavljanja družb v 21 različnih davčnih jurisdikcijah. Novinarji so od blizu videli davčno podzemlje in projekt je, poleg političnih odstopov in aretacij, prinesel najmanj 150 preiskav v skoraj 80 državah. Tudi v Sloveniji, kjer so sicer bolj kot panamska priljubljene luksemburška, liechtensteinska in ciprska jurisdikcija, so imeli nacionalni organi nekaj dela s subjekti, ki smo jih razkrili novinarji Dela. Sicer smo novinarji Panamskih dokumentov delali v konspirativnih pogojih, uporabljali smo šifrirano komunikacijo in znanje vseh sodelujočih pri projektu. V splošnem se ta ni razlikoval od prejšnjih zgodb, ki smo jih preiskovali – delali smo v skladu z najvišjimi novinarskimi standardi in etičnimi pravili. In za vse so veljali enaki pogoji sodelovanja.

**Ključne besede:** • Panamski dokumenti • preiskovalno novinarstvo • ICIJ • transnacionalno sodelovanje • davčne oaze •

---

NASLOV AVTORICE: Anuška Delič, novinarka časnika Delo, Delo d.o.o., Dunajska cesta 5, 1000 Ljubljana, Slovenija.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5.10>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>.

ISBN 978-961-286-128-5

## The #Panamapapers Case: Journalists in the Tax Underworld

ANUŠKA DELIĆ

**Abstract** The Panama Papers represent the most extensive project conducted by investigative journalists to date. Almost 400 journalists spent months analysing and investigating 11.5 million documents belonging to the Mossack Fonseca law firm, which revealed an almost 40 years long history of establishing companies in 21 different tax jurisdictions. Journalists were able to gain a detailed insight into the tax underworld, while the project led to the resignations of politicians and arrests, as well as to at least 150 investigations in almost 80 countries across the world. In Slovenia, where the tax jurisdictions of Luxembourg, Liechtenstein and Cyprus seem to be more popular than that of Panama, national authorities also had their hands full with entities disclosed by the journalists of the Delo daily newspaper. Journalists analysing the Panama Papers conducted their work in conspiracy-like conditions using encrypted communications and relying on the knowledge and skills of everyone involved in the project. Generally speaking, this project was not much different from previous cases investigated by Slovene journalists, who respected the highest standards of journalism and codes of ethics.

**Keywords:** • Panama Papers • investigative journalism • ICIJ • transnational cooperation • tax havens •

---

CORRESPONDENCE ADDRESS: Anuška Delić, Journalist, Delo d.o.o., Dunajska cesta 5, 1000 Ljubljana, Slovenia.

DOI <https://doi.org/10.18690/978-961-286-128-5.10>  
© 2017 Univerzitetna založba Univerze v Mariboru  
Dostopno na: <http://press.um.si>.

ISBN 978-961-286-128-5

## 1 Uvod

Tretjega aprila 2016 si bo skoraj 400 novinarjev z vsega sveta zapomnilo za vedno, saj so prav tega dne svet davčnih oaz stresli Panamski dokumenti. Večina drugih novinarskih kolegov se datuma nemara ne bo spomnila, toda zagotovo se bodo še dolgo spominjali, kako sunkovito je treščilo neko aprilsko nedeljo zvečer (po evropskem času), ko so začele deževati številke o največjem novinarskem preiskovalnem projektu vseh časov: enajst in pol milijona dokumentov, več kot 370 novinarjev in več kot sto medijskih hiš iz 80 držav.

Iz davčnih oaz so deževala tudi imena: tesni prijatelj ruskega predsednika Vladimirja Putina Sergei Roldugin, zdaj že nekdanji predsednik islandske vlade Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, oče britanskega premierja Ian Cameron, bratranec sirskega predsednika Rami Makhlouf, hči pakistanskega premierja Nawaza Sharifa, ... Panamski dokumenti so dneve in tedne burili domišljijo, razburjali vpletene, jezili nacionalne javnosti in mednarodno javnost.

V Sloveniji so nekateri (zlasti rumeni) medijski portali in anonimni komentariat pod spletnimi članki zahtevali imena, seznam imen. Želeli so sramotilni steber, v katerega bi lahko metali gnilo zelenjavo in sadje. Na Delu jim ga nismo dali. Smo novinarji, nismo krvniki.

Tudi po svetu so se razlegali podobni pozivi. Naj Mednarodni konzorcij preiskovalnih novinarjev [ICIJ] objavi vse dokumente in surove podatke, ki jih je anonimni vir John Doe ponudil in nato tudi predal novinarju Süddeutsche Zeitungu Bastianu Obermayerju! "Ne bomo objavili vseh podatkov, s katerimi razpolagamo, in za to imamo verodostojne razloge," so pojasnili novinarji (Obermayer, Obermaier in Wormer, 2016).

En razlog je temeljna novinarjeva dolžnost zaščite vira, saj je nemogoče vedeti, ali se v 11,5 milijona dokumentov morda skrivajo podatki, prek katerih bi bilo mogoče posredno ali neposredno identificirati anonimni vir. »Kot odgovorni novinarji pa prav tako prisegamo na določena etična pravila,« so še dodali novinarji Süddeutsche Zeitunga in pojasnili, da se v zasebnost nejavnih oseb ne posega, pri čemer pa bi prekrivanje osebnih podatkov v več kot enajst milijonih dokumentov terjalo ogromno časa (ibid.).

Osebnih podatkov v Panamskih dokumentih kar mrgoli. Za odprtje podjetij ali fundacij so seveda potrebni osebni dokumenti, za preverjanje istovetnosti bodočih družbenikov in direktorjev pa tudi računi za plačilo storitev in podobno. Novinarji projekta Panamski dokumenti tako razpolagamo s kopijami potnih listov, osebnih izkaznic, računov za telefon, internet, odvoz smeti in še kaj, s številkami bančnih računov, davčnimi številkami, e-naslovi, hišnimi in službenimi naslovi, telefonskimi številkami ipd.

Neodgovorno razkritje Panamskih dokumentov bi nemara lahko pomembno prispevalo tudi k porastu kraj identitete. Vendar pa smo imeli novinarji prav tako opravka s subjekti, ki so trdili, da podjetij v davčnih oazah niso odpri, češ da jim je nekdo vdrl v poštni predal in zlorabil njihove podatke ali pa da jim je bila ukradena identiteta. To je denimo trdil danes že eden nekdanjih inšpektorjev Javne agencije za zdravila in medicinske pripomočke (Ferlič Žgajnar in Delić, 2016).

Ker smo novinarji, smo tudi pri tako kompleksnem preiskovanju – kot doslej – sledili novinarski etiki in standardom. Eno ključnih vodil novinarjev pri prečesanju Panamskih dokumentov je bilo torej razmeroma preprosto vprašanje: ali je preiskovanje tega subjekta, naj je šlo za posameznika ali pravno osebo, v javnem interesu? Odgovor na to vprašanje pogosto ni bil preprost, toliko bolj, ker v veliki večini mejnih primerov nismo imeli dostopa do bančnih transakcij ali pogodb, ki bi nam pomagale pri uvidu in presoji.

V teh situacijah pa tudi pri preiskovanju zadev, pri katerih ni bilo dvoma o tem, da je maksimi javnega interesa zadoščeno, bi nam lahko bili v veliko pomoč strokovnjaki iz javnih pa tudi zasebnih institucij, ki pa se nemalokrat niso odzvali na naše tipanje po možnostih za neuraden pogovor. Občasno so bile strukture, ki so jih postavili naši subjekti, tudi izredno zapletene in v teh primerih bi lahko bil področni strokovnjak v veliko pomoč. Toda pri zasebnih institucijah je bila obljuba o anonimnosti za potencialne sogovornike nemara prešibka, pri javnih pa je kazalo, da jih je zaviral strah pred izpostavljanjem tekočih ali prejudiciranjem morebitnih prihodnjih zadev, skrb za spoštovanje notranjih komunikacijskih pravil in podobno. Pričakovali smo večjo pripravljenost za pogovor zlasti pri državnih organih, sploh kadar smo razpolagali s podatki, ki so zadevali tekoče preiskave.

Lahko bi bilo drugače. Pričujoči prispevek bo zato – v interesu približanja našega dela – poleg orisa ozadja preiskovanja Panamskih dokumentov postregel tudi z nekaterimi podatki o načinu novinarskega dela na tem inherentno kompleksnem projektu, ki je segel na prav tako kompleksno davčno področje. Tisti, ki se poklicno ukvarjajo s preiskovanjem davčne ali druge kriminalitete, so namreč pogosto – razen v primerih, ko je za že koga pri državnem organu oportuno, da se nekateri podatki javno razkrijejo – skeptični do sodelovanja z novinarji. Najbrž za to obstajajo kakšni povsem razumljivi razlogi, toda ta skepsa je kot pavšalna politika komuniciranja z vsemi novinarji po mojem mnenju zgrešena.

Povrhu je davčni kriminaliteti večinoma lastno to, da je mednarodna, da meje nacionalnih držav prečkajo akterji, denar, premoženje. Zdi se, da nacionalne države pri učinkovitemu odkrivanju in pregonu teh dejanj niso najbolj uspešne, da so odvetniške družbe, kot je Mossack Fonseca, in registracijski agenti vedno nekaj korakov pred zadnjimi spremembami zakonov, direktiv in pravil. In da jim pri tem ob strani stojijo banke in revizorske družbe. Tako zakonodajo praviloma po desni preHITEVAJO tudi akterji davčnih utaj in optimizacij. Hkrati pa drži, kot pravi nemški novinar Bastian Obermayer, da bodo davčne oaze obstale, saj živijo od trga davkov (Delić, 2017). Kar je po njegovo mogoče narediti, je doseganje večje preglednosti pri poslovanju prek njih in zatrtju anonimnosti; k temu stremimo tudi novinarji.

Četudi menim, da bi kazalo pri organih odkrivanja in pregona prekiniti s skeptičnim komuniciranjem z novinarji, kadar ti razpolagajo s konkretnimi podatki, celo dokazi, pa s tem ne namigujem na potrebo po razvoju kakšnega simbiotičnega odnosa med prvimi in drugimi. Novinarji smo in bomo še naprej avtonomne entitete, ki bodo zgodbe in nove odlive zaupnih podatkov suvereno preiskovale tudi v prihodnje.



V pričujočem prispevku se bom najprej posvetila tako imenovanemu sodelovalnemu novinarstvu,<sup>1</sup> to je načinu novinarskega dela, ki se je v zadnjih petih ali šestih letih močno razvil, projekt Panamski dokumenti pa je pravzaprav predstavljal kulminacijo dosedanjih naporov na tem področju. Temu bo sledil vpogled v to, kako je delati z 11,5 milijona zaupnih dokumentov in kako smo jih novinarji preiskovali, nato pa bo sledila predstavitev slovenskih ugotovitev in ključnih izsledkov.

## 2 Primer #PanamaPapers: Vsi za enega, eden za vse

»Bloggerji, tuitarji, spletne podlasice – čas je, da spoznamo, da je, če želimo volka zdržati pred vrati, prihodnost v sodelovalnem novinarstvu« (Rusbridger, 2009: 19). Nekdanji dolgoletni odgovorni urednik britanskega časnika The Guardian, Alan Rusbridger, je že pred osmimi leti videl prihodnost novinarstva, kot se kaže danes.

Navsezadnje je prav 'Rusbridgerjev' Guardian, skupaj z ameriškim časnikom The New York Times in nemško revijo Der Spiegel leta 2010 vkopal temelje za to prihodnost. Takrat je žvižgaška organizacija Wikileaks novinarjem teh treh visoko spoštovanih medijev vnaprej predala zaupne dokumente ameriške vojske o vojni v Afganistanu (Explosive leaks provide image of war from those fighting it, 2010), kar je hkrati predstavljalo prvo veliko odtekanje zaupnih podatkov tega stoletja, najbrž pa – vsaj po učinkih – celo od razkritja »Pentagonovih papirjev« leta 1971 (Cooper in Roberts, 2011). Temu razkritju so nekaj mesecev pozneje sledila še razkritja ameriških diplomatskih depeš, ki so dobila ime Cablegate.<sup>2</sup>

Kot je leta 2009 še razmišljal Rusbridger, se tako imenovano sodelovalno novinarstvo oddaljuje od starih paradigem 'mi proti njim', ampak se preobraža v novo paradigmo 'nas in njih'. »V nobenem od [prej naštetih, dodala A.D.] primerov ne bi mogli objaviti tega, kar smo, brez sodelovanja in vključenosti drugih. Prav tako 'drugi' ne bi mogli niti približno doseči enakega občinstva, ali doseči niti približno tolikšnih učinkov, če ne bi imeli za to platforme, ki jo nudijo komercialni mediji. Prihodnost je skupna. Bloggerji blogajo, strokovnjaki imajo mnenja, protestniki lahko snemajo in nadzirajo« (Rusbridger, 2009: 23). Novinarji pa k tej enačbi prispevajo povečan doseg javnosti, razumljivo poročanje, prepričljivo predstavitev problemov in prodornost, ki lahko pripelje do sprememb (Rusbridger, 2009: 23–24).

Kar zadeva novinarje, medijske hiše in medijsko industrijo v splošnem, pa tako imenovano sodelovalno novinarstvo predstavlja enega od mostu prek številnih preprek, ki so jih zgradile razmere vseobsegajoče ekonomske nestabilnosti, izgubljenosti tradicionalnih medijev v sploh ne več novem okolju bliskovitega komunikacijskega in tehnološkega napredka, krčenja uredništev in sredstev za poglobljeno novinarstvo. Zadnje je namreč precej drago že z gledišča produktivnosti novinarja ali skupine novinarjev posameznega medija, ki včasih več mesecev preiskuje(jo) eno samo zgodbo in zatorej ne objavlja(jo) drugih zgodb.

Bastian Obermayer in Frederik Obermaier, novinarja Süddeutsche Zeitung, ki sta »kriva« za Panamske dokumente, sta morala eno leto skrivati delo na projektu pred lastnimi novinarskimi kolegi in čim bolj dolgočaseno odgovarjati na vprašanja o tem, s

čim se ukvarjata, da ne bi kateri izmed njih kaj posumil (Obermayer, Obermaier in Wormer, 2016). Tudi avtorica pričujočega prispevka je od septembra 2015 pretežno delala samo na projektu Panamskih dokumentov, drugi kolegi na Delu pa so se mu lahko za nekaj dni izključno posvetili šele v času, ko se je približevala objava prvih zgodb.

V razmerah globoke krize medijske industrije si to resda lahko privoščijo le redki mediji, oziroma, si to lahko privoščijo le takrat, ko gre za res izjemen projekt, kar so Panamski dokumenti nedvoumno bili. A kakorkoli, ekonomski dejavniki so eni od ključnih za razmah sodelovalnega novinarstva, prav tako stremljenje po čim boljšem in kakovostnem novinarstvu (Stearns, 2012). Po besedah medijskega svetovalca Tima Griggsa je »sodelovanje v času izjernih finančnih pritiskov na dejavnost bistveno. Tam, kjer trčimo na odpor do sodelovanja, najdemo medijske hiše, ki pospešujejo svoj propad« (Bilton, 2016).

Ustanovitelj ICIJ Charles Lewis je nekaj dni po objavi Panamskih dokumentov na spletnem mestu časnika The Guardian zapisal, da je že od leta 1997, ko je bil ustanovljen, konzorcij temeljil na enem samem operativnem načelu: »sodelovanje, sodelovanje, sodelovanje!« (Lewis, 2016). Projekt Panamskih dokumentov je prepoznal kot izjemen primer sodelovanja več kot 370 novinarjev v popolni tajnosti in pod embargom<sup>3</sup>. To je zanj toliko bolj impresivno, ker so novinarji skupaj pregledovali podatke, pripravljali zgodbe in jih objavili po vsem svetu, čeprav "niso znani po tem, da sodelujejo s konkurenčnimi medijskimi hišami" (ibid.).

Za The Guardian, ki je imel zaradi objav zgodb na podlagi dokumentov ameriške Nacionalne varnostne agencije, ki jih je priskrbel in predal novinarjem Edward Snowden, slabe izkušnje, saj jih je oblast prisilila, da so material uničili, so bili Panamski dokumenti manifestacija nezmožnosti držav oziroma nacionalnih vlad, da bi projekt ustavile (Jenkins, 2016). V tem smislu je sodelovalno novinarstvo tudi branik pred posegi interesnih skupin v avtonomnost in neodvisnost medijev in novinarjev.<sup>4</sup>

Prav tako je tovrstno sodelovanje novinarjev pod taktirko in po navodilih krovnega koordinatorja dela,<sup>5</sup> torej ICIJ, premostilo ovire, ki jih je v prispevku za ameriški inštitut Poynter že leta 2008 navedla Jill Geisler: distanca, dominanca, disonanca in neugodje (Geisler, 2008). Resda so se ovire po Geislerjevi nanašale na sodelovanje znotraj uredništva, toda kljub temu so njena opažanja relevantna tudi za transnacionalno in internacionalno sodelovanje novinarjev. Geislerjeva je problem distance videla v neosebni komunikaciji, ki lahko povzroča težave in kratke stike, problem dominanc v resnični ali izmišljeni hierarhiji v uredništvu, problem disonance po njenem izvira v neusklajenih prioritetah, problem neugodja pa v tem, da se ljudje med seboj ne poznajo in si zato manj zaupajo (ibid.).

Kot zapisano zgoraj, je na projektu Panamski dokumenti delalo več kot 370 novinarjev iz več kot stotih medijskih hiš v več kot 80 državah. Čeprav smo bili partnerji projekta novinarji iz majhnih medijev in držav, kot je Slovenija, iz velikih, kot so Združene države Amerike in Velika Britanija, iz tradicionalnih medijskih hiš in neodvisnih novinarskih preiskovalnih centrov, iz tiskanih, spletnih in televizijskih medijev, in čeprav se večina med seboj ni poznala, smo Panamske dokumente 'varno' privedli do dneva D, ko smo

objavili prve novinarske zgodbe. Za prav vse so namreč veljala enaka pravila – spoštovanje embarga do objave, popolna tajnost (tudi pred domačimi, prijatelji, kolegi, uredniki), spoštovanje rokov za pošiljanje vprašanj našim subjektom in sodelovanje<sup>6</sup> ter sledenje javnemu interesu.

Novinarji smo med seboj – prek spletne (varne) komunikacijske platforme iHub, ki je imela vlogo nekakšnega virtualnega uredništva – delili zgodbe, namige, informacije, dokumente, zakonodajne informacije, pojasnila, ugotovitve, ... Vsi smo ves čas vedeli, s čim se ukvarjajo vsi drugi, in ves čas smo drug drugemu pomagali s podatki in usmeritvami. Vseskozi smo vedeli, kateri svetovni voditelji in katere svetovne organizacije se bodo po 3. aprilu 2016 znašle v težavah, vedeli smo, kateri nacionalni in lokalni veljaki bodo slabo spali. Kljub vsemu je več kot 370 ljudi, ki se med seboj nismo poznali, mesece, šest mesecev, nekateri tudi leto dni in več, izjemno uspešno delalo vsak v svojem konspirativnem okolju, informacije o Panamskih dokumentih pa do dneva objave niso pricurljale v javnost.

## 2.1 Enajst in pol milijona dokumentov

»[John doe]<sup>7</sup> Živjo. Tu je John doe. Vas zanimajo podatki? Z veseljem jih delim z vami.

/.../

[Bastian Obermayer] Živjo. Seveda, zelo nas zanimajo.

/.../

[Obermayer] Kako bi pridobili podatke?

[John doe] Rad bi vam pomagal, toda imam nekaj pogojev. Morate razumeti, da bi bilo moje življenje, če bi bila moja identiteta razkrita, ogroženo. Zadnje tedne sem razmišljal o tem, kako to izvesti. Pogovarjala se bova izključno prek šifriranih komunikacijskih kanalov. Nikoli se ne bova sestala. Izbor zgodb je seveda odvisen zgolj od vas.

/.../

[Obermayer] Kdo ste?

[John doe] Nihče. Zaskrbljeni državljan.

[Obermayer] Zakaj to počnete?

[John doe] Rad bi, da poročate o materialu in javno obelodanite kriminalna dejanja. Ta zgodba bi lahko v pomenu prehitela Snowdneve dokumente, toda vi poročate v nemščini. Morali se boste povezati z New York Timesom ali drugim angleškim medijem tega kalibra.

/.../

[John doe] Morala se bova dogovoriti o tem, kako vam lahko pošljem ogromno količino materialov. Imate kakšno idejo?

[Obermayer] Moral bom malo razmisliti. O kolikšni količini podatkov pa govoriva?

[John doe] Več, kot ste jih kdajkoli videli« (Obermayer in Obermaier, 2016: 1–9).

Odlomki iz knjige *The Panama Papers* Bastiana Obermayerja in Frederika Obermaierja, v katerih avtorja opisujeta komuniciranje z anonimnim virom Johnom Doeom

(slovenskim Janezom Novakom) prinašajo uvid v trenutek, ko se srečata svetova konspirativnosti in novinarske radovednosti (Obermayer in Obermaier, 2016). Pa ne le to. Kažejo, da je ta čas edini smiselni in odgovorni način komuniciranja med novinarjem in tako kakovostnim virom, kot je John Doe, prek šifriranih sporočil.

Vse platforme ICIJ, prek katerih smo pregledovali Panamske dokumente, so bile šifrirane in varne. Na prav tak način je potekala tudi komunikacija med novinarji. Še več, v interesu zaščite vira je Obermayer nekaj tednov pred objavo prvih zgodb celo uničil telefon in trdi disk prenosnega računalnika, prek katerega je šifrirano komuniciral z Johnom Doeom (Greenberg, 2016).

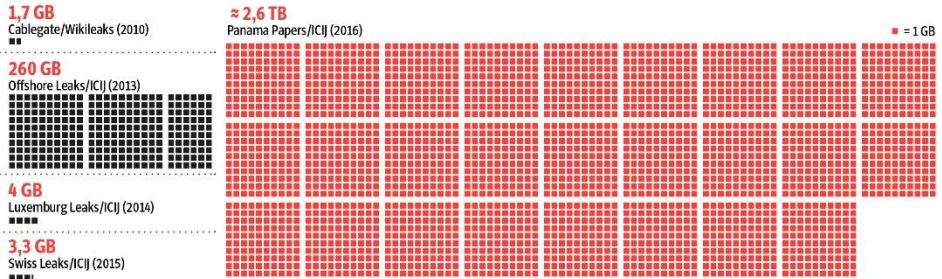
Obermayer je ob prvi obletnici Panamskih dokumentov zapisal, da so pri časniku *Süddeutsche Zeitung*, ko so pregledovali pridobljene podatke, z vsakim iskanjem našli potencialno mednarodno zgodbo. Sestali so se in razpravljali o možnostih: »Podatke bi lahko zadržali zase in več mesecev objavljali zgodbo za zgodbo. Ali pa bi lahko podatke delili z drugimi novinarji« (Obermayer, 2017). Odločili so se, da bodo tako pomembne dokumente delili z drugimi novinarji, in Obermayer je prepričan, da je prav zato projekt tudi uspel. »Če torej vidite zgodbo, ki je prevelika za samo en novičarski medij, povejte svojim šefom, da je deljenje podatkov z drugimi dejansko najbolj sebično dejanje, kar jih je« (ibid.).

Nekateri podatki kažejo, da se je število odlivov podatkov<sup>8</sup> približno od Wikileaksovih razkritij dalje postopoma povečevalo<sup>9</sup> (World's biggest data breaches, 2017). Ti podatki sicer vključujejo zelo raznovrstne podatkovne odlive, med drugim tudi elektronskih naslovov in podobnega, toda trenutno – vsaj kar zadeva novinarsko obdelavo odtekljih zaupnih dokumentov in podatkov – skoraj zagotovo prav Panamski dokumenti »vodijo« v vsej svoji kompleksnosti (Slika 1).

Gre namreč za 2,6 TB podatkov oziroma 11,5 milijona dokumentov v najrazličnejših formatih, med katerimi je največ e-poštnih sporočil (4,8 milijona), podatkovnobaznih datotek (3 milijone) in pdf datotek (2,1 milijona) (Slika 2). To je obenem tudi največja količina razkritih podatkov, okoli katerih je ICIJ doslej organiziral delo in novinarje po svetu.<sup>10</sup>

### The scale of the leak

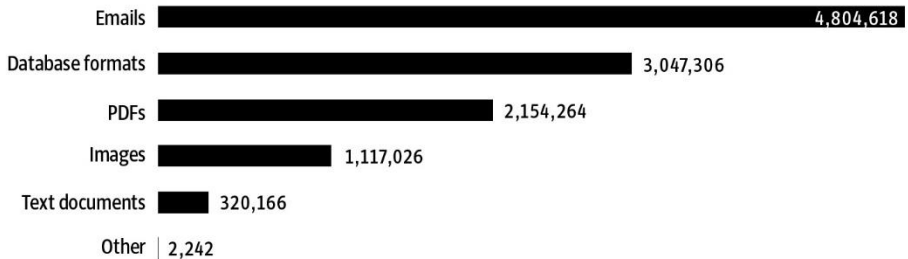
Volume of data compared to previous leaks



Slika 1: Obseg Panamskih dokumentov (vir: Obermaier, Obermayer, Wormer in Jaschensky, 2016)

### The structure of the leak

The 11,5 millionen contain the following file types



Slika 2: Struktura podatkov (vir: Obermaier, Obermayer, Wormer in Jaschensky, 2016)

Prav dolgoletne in obsežne izkušnje ICIJ so bile osrednjega pomena pri uspehu projekta Panamski dokumenti, saj so se v Konzorciju učili na preteklih projektih, prek katerih so prepoznali, katere nujne vsebine so pogoj za uspešno sodelovanje med novinarji: zmožnost deljenja (virov, prepisov intervjujev, fotografij, video posnetkov), potrežljivost in timsko delo, zmožnost vpogleda v širšo sliko, prostor za druženje (to je iHub) in povezovanje (Hare, 2016).

Nenazadnje takšno sodelovanje terja tudi spoštovanje najvišjih profesionalnih standardov in poklicne etike, k čemur so pri ICIJ novinarje kar naprej pozivali. “Nismo Wikileaks. Poskušamo dokazati, da je mogoče delati odgovorno novinarstvo,” je dejal direktor konzorcija Gerard Ryle (Greenberg, 2016). Ta poved pravzaprav združuje vse etične in profesionalne pomisleke Florence Gallez, ki je iskala pot do etičnega kodeksa sodelovalnega novinarstva (Gallez, 2012: 258–259). Med drugim pravi, da je kontroverzni primer Wikileaks zelo jasno pokazal, kako pomembno je »spoštovati pravice virov, zlasti pravico do zasebnosti,« kar bi moralo postati eno ključnih načel kodeksa sodelovalne novinarske etike (Gallez, 2012: 190).

## 2.2 Poroka novinarstva in tehnologije

Neverjeten obseg in kompleksnost podatkov sta klicala tudi po določenih tehnoloških rešitvah, da smo novinarji sploh lahko pregledovali tako nepregledno gmoto digitalnih dokumentov in podatkov. Zlitje novinarstva in tehnologije »zahteva znatne, koordinirane in neprekinjene napore, ter [spoznanje o tem] da so prepreke v medsebojnem razumevanju obeh področij resnične« (Lewis in Usher, 2014: 392).

ICIJ je mimo teh preprek vozil z odliko. Kot je pojasnila vodja podatkovno-preiskovalne enote pri konzorciju, Mar Cabra, vseh 2,6 TB podatkov ni prispelo naenkrat, kar je dodatno zapletlo postopek računalniške obdelave Panamskih dokumentov (Cabra in Kissane, 2016). Poleg tega je bilo treba milijone dokumentov 'prebrati' s programom za optično prepoznavo znakov,<sup>11</sup> da je bilo prav vso njihovo vsebino mogoče indeksirati ter tako pripraviti za novinarsko pregledovanje in brskanje. Za te potrebe je ICIJ »oblikoval vojsko 30-40 začasnih strežnikov«, ki so jih po potrebi – glede na doseženo hitrost obdelave dokumentov – vklapljali ali izklapljali, saj so ti strežniki za Konzorcij pomenili strošek (ibid.).

Za pregledovanje in brskanje po dokumentih so uporabili odprtokodni program, ki ga običajno uporabljajo knjižničarji – Project Blacklight, ki je omogočal iskanje po lastnostih, iskalne zahteve po izrazih (denimo številkah potnih listov) ter predogled in shranjevanje dokumentov (ibid.). To je pomenilo, da smo novinarji Blacklight dejansko uporabljali kot neke vrste Googlov iskalnik, v katerem smo lahko uporabljali splošne iskalne operaterje, kot denimo zapis iskanega izraza med narekovaji, kadar smo iskali točno določeno besedo ali besedno zvezo, uporaba minusa pred izrazom, kadar smo želeli izločiti neuporabne podatke in podobno. To smo kombinirali z iskanjem po lastnostih, ki je omogočalo omejitev izpisanih rezultatov glede na letnico nastanka dokumenta,<sup>12</sup> vrsto datoteke in tako dalje.

Ena res uporabnih rešitev je bilo tudi iskanje po seznamih, tako smo novinarji že od začetka projekta pripravljali najrazličnejše sezname, kot so na primer sezname sankcioniranih posameznikov ali gospodarskih družb in sezname subjektov našega interesa, torej politikov, gospodarstvenikov, odvetnikov in drugih veljakov v posamezni državi. Sezname smo nato uvozili v Blacklight, ki je zadetke izvrgel v obliki .cvs datoteke. Zadetki so vsebovali ne samo dele povedi ali konteksta, v katerem se je neko ime pojavilo, ampak tudi povezavo do Blacklighta. Še več, sistem je iskal ne samo točnih zadetkov – denimo Anuška Delić –, ampak tudi približne – denimo Delić, Anuška ali samo Delić in Anuška. "To je bilo dobro, saj so novinarji zelo hitro sprevideli ... *Imam seznam politikov in v podatkih so!*" (ibid.).<sup>13</sup>

Povrhu se je konzorcij dogovoril za sodelovanje še z lastniki licenčnega programa Linkurious, ki so ICIJ dovolili delo z njim (ibid.). Ta program je podatke, ki so bili v Blacklightu, izrisal kot vplivne mreže, kar je nam, novinarjem, omogočalo, da smo lažje in hitreje prepoznali in preiskovali povezave med našimi subjekti.<sup>14</sup>

Dostop do večine platform je bil zaščiten z dvostopenjsko avtentikacijo. Zunaj okvirov varnega foruma na iHubu pa smo med seboj komunicirali prek programa za šifrirano

sporočanje in telefonske pogovore Signal, šifriranega e-poštnega servisa Hushmail, z uporabo e-poštnega klienta za šifriranje e-poštnih sporočil Mailvelope ali s pomočjo šifriranja e-poštnih sporočil s pomočjo PGP ključev.

»Tehnologija je povzročila oblikovanje potencialov za novo vrsto novinarstva, takšno, ki je bolj bogata, bolj prepričljiva in bolj korektna, kot je bilo mogoče doslej. Veliko tega potenciala je še pred nami« (Rosenstiel, 2015). Za Panamske dokumente je poroka med novinarstvom in tehnologijo pomenila, da je bilo do konca leta 2016 v 79 državah po svetu uvedenih več kot 150 uradnih preiskav ali revizij, vlade preiskujejo več kot 6500 davkoplačevalcev in podjetij, pri čemer so pridobile vsaj 110 milijonov ameriških dolarjev neplačanih davkov zaradi zasegov lastnine (Fitzgibbon in Diaz-Struck, 2016).

### 3 Malo morje malih rib<sup>15</sup>

Učinek v Sloveniji ni bil tako silovit kot drugod po svetu. Policija je tožilstvu predala dve kazenski ovadbi, specializirano državno tožilstvo pa je v času pisanja pričujočega prispevka preiskovalo eno zadevo (Delić, 2017). Prav tako naj bi Finančna uprava Republike Slovenije preiskovala nekaj primerov, ni pa jasno koliko.

Med februarjem 2016 in marcem 2017 je Finančna uprava RS sicer "uvedla 132 postopkov, od tega jih je 54 zaključenih, ugotovljenih pa je bilo okoli sedem milijonov dodatnih davčnih obveznosti" (ibid.). Koliko teh davkov je bilo obračunanih zaradi Panamskih dokumentov, ni znano. En častni konzul je odstopil, drugega je razrešila država (Gole, 2016). Medtem so davčne oaze, utaje in optimizacije kmalu po objavi zadnjih zgodb iz serije Panamskih dokumentov izginile s slovenskega medijskega (in političnega) dnevnega reda.

Dokumenti Mossacka Fonsece so naplavili podatke o 214.488 podjetjih v 21 različnih davčnih jurisdikcijah, od tega največ na Britanskih deviških otokih (113.648), v Panami (48.360) in na Bahamih<sup>16</sup> (15.915) (ICIJ, 2016). Od tega je bilo 79 družb povezanih s 77 Slovenci, ki so se 'ujeli' v Panamske dokumente, podjetja pa so odprli v devetih različnih jurisdikcijah (Tabela 1).

Tabela1: Podjetja, povezana s Slovenci, v Panamskih dokumentih (vir: Delić, 2016b)

Jurisdikcija	Število podjetij
Britanski deviški otoki	29
Angvila	17
Sejšeli	12
Bahami	8
Panama	8
Luksemburg	2
Ciper	1
Hong Kong	1
Samoa	1

Med 77 Slovenci sta bila dva častna konzula (Liechtensteina in Luksemburga) in pet tedanjih ali nekdanjih javnih uslužbencev: dva zdaj že nekdanja inšpektorja Javne agencije za zdravila in medicinske pripomočke, profesor na Fakulteti za kemijo in kemijsko tehnologijo, podsekretarka na Ministrstvu za kulturo in vrhunski športnik (v času odprtja podjetja na Angvili zaposlen na Ministrstvu za notranje zadeve) (ibid.). Podjetja so odpirali prek različnih posrednikov ali neposredno; skupno največ jih je za Slovence ustanovila družba iz Ljubljane – kar 17, od tega le eno na Britanskih deviških otokih, preostale pa na Angvili (Delić in Gole, 2016). Zelo pogosto je družbe v davčnih jurisdikcijah za različne kliente ustanovljal tudi danes že nekdanji (dolgoletni) častni konzul Luksemburga, ki je bil po podatkih v Panamskih dokumentih pooblaščenec vsaj devetih družb v davčnih oazah (Gole, Kajzer in Delić, 2016).

Največ je bilo primerov, ko so Slovenci v davčnih oazah registrirali podjetja, vendar pa novinarjem nemalokrat ni uspelo ugotoviti, čemu so bila namenjena. Nekaj zgodb je nedvomno izstopalo.<sup>17</sup>

V enem primeru je bilo angvilsko podjetje namenjeno prodaji slovenskega podjetja njegovemu lastniku, ki je bil hkrati tudi dejanski lastnik podjetja v davčni oazi, prek katerega je prodajal še nepremičnino (Delić, 2016c). V drugem so slovenski avtorji na svojo skrivno družbo v davčni oazi prenesli avtorske pravice (Delić, 2016d), v tretjem smo razkrili, kako je bilo prek 12 verižnih poslov najverjetneje opranih vsaj 8 milijonov evrov (Delić, 2016e), v četrtem pa prenos najmanj predvidoma 1,8 milijona ameriških dolarjev premoženja na panamsko fundacijo (Kajzer in Delić, 2016). Dve zgodbi sta se nanašali na preiskave, ki so bile tedaj še v teku, in sicer ena na mednarodni (Delić, 2016f) in druga na nacionalni ravni (Gole in Delić, 2016).

### 3.1 Igle v senu

Pri iskanju po bazi dokumentov se je v majhnosti Slovenije skrivala prednost, saj je bilo namreč mogoče pregledati čisto vse iskalne zadetke. To je bilo v primeru večje države najverjetneje nemogoče.



Prvi iskalni termin, ki je takoj po ureditvi dostopa do Panamskih dokumentov romal v iskalnik, je bil seveda »slovenia«. Tedaj, septembra 2015, ko je bil uvožen le del dokumentov, je to pomenilo le nekaj več kot tisoč zadetkov, danes, ko so v Blacklightu na voljo vsi dokumenti, pa 3240. Resda je bilo delo zamudno in dolgotrajno, toda pregledala sem vse. Pri tem je treba poudariti, da je zadevek praviloma pomenil e-poštno sporočilo, ki je lahko imelo tudi pripombe. Te je bilo treba odpirati posebej.

Iskalni termini so se sicer spreminjali spontano in svobodno, glede na trenutno inspiracijo, ali pa strukturirano, denimo glede na najpogostejša slovenska imena in/ali priimke. Prav tako smo s kolegi na Delu<sup>18</sup> pripravili seznam skoraj 900 zanimivih oseb, na katerega smo uvrstili vse poslance Državnega zbora, predsednike vlad in države ter ministre od osamosvojitve dalje, znane in/ali razvpite poslovneže, odvetnike, lobiste, kriminalce in druge. Seznam sem uvozila v Blacklight in pregledala zadelke. S pomočjo podatkov, ki jih na podlagi Zakona o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma objavlja Urad za preprečevanje pranja denarja, sem pripravila tudi seznam podjetij v bolj skrivnostnih davčnih jurisdikcijah, s katerimi so poslovali imetniki slovenskih bančnih računov. Tudi tega sem uvozila v Blacklight in preiskala zadelke. In tako dalje.

Vsa imena s seznama Slovencev v Panamskih dokumentih smo Delovi novinarji nato preverjali in preiskovali s pomočjo različnih orodij in baz podatkov. V tej fazi je bil naš temeljni namen zasledovanje javnega interesa. Med drugim smo za to uporabili poslovni register, bazo Gvin, bazo transakcijskih računov pravnih oseb, prostorske podatke, zemljiško knjigo, sezname davčnih dolžnikov in neplačnikov, družabne medije, tuje poslovne registre in druge podatkovne zbirke. Vse to smo kombinirali tudi s klasičnimi novinarskimi preiskovalnimi metodami poizvedovanja pri virih, terenskim delom in podobno. Naposled je vse naše zgodbe pred objavo pravno pregledala tudi odvetniška pisarna.

#### 4 Zaključek

Projekt Panamski dokumenti je bil resda izredno kompleksen, a je tudi zaradi te ključne lastnosti dokazal nekaj pomembnih podmen.

Najprej, najbrž tudi zaradi tega projekta danes le malokdo dvomi o prednostih mednarodnega sodelovanja novinarjev. O tem bržkone ne dvomijo več (ali pa ne v tolikšni meri) niti vodstva medijskih hiš, za katera so tovrstni projekti dragi ter pogosto najbrž nerazumljivo skrivnostni na eni in predolgo trajajoči na drugi strani. Prav tako o tem ne dvomijo več največji med velikimi ameriškimi mediji, ki sprva niso želeli sprejeti pogojev ICIJ za delo na skupnih projektih in tako niso sodelovali pri Panamskih dokumentih, temveč so se projektu pridružili pozneje, po objavi »panamskih zgodb«.

Tovrstno novinarsko sodelovanje je bilo poleg tega, kot vse kaže, v izredno pomoč nacionalnim državam, o čemer priča že dejstvo, da jih je 79 do konca leta 2016 uvedlo vsaj 150 preiskav in da so se v državne proračune vrnili milijoni neplačanih davkov. Velik učinek novinarskega dela je na tem področju neizpodbiten. Nacionalne države pa bi za to, da bi opravile enako delo, potrebovale leta, saj bi jih »ovirali« zakoni, pravila mednarodne pomoči in poizvedb, politične spremembe in še marsikaj.

Projekt ICIJ je poleg tega tudi dokazal, da je mogoče novinarstvo, ki temelji na curljanju podatkov in odlivih dokumentov, delati odgovorno, preudarno in kakovostno. Toliko bolj, ker je šlo v primeru Panamskih dokumentov za tako množično »ujetje« najrazličnejših subjektov, ki so za svoje potrebe uporabljali najrazličnejše davčne in poslovne sheme, da bi bilo mogoče tudi podleči skušnjavi in iz dokumentov 'zgraditi' javni sramotilni steber imen.

Povrhu so Panamski dokumenti potrdili, da smo sredi dobe odtekanja podatkov in da se bodo morali nacionalni organi povsod po svetu sprijazniti z dejstvom, da bodo po 'njihovem' področju odslej redno brkljali tudi novinarji. Prepričana sem, da je to dejstvo lahko najmanj popotnica v uspešnejši in bolj učinkovit pregon davčnega kriminala, ne pa razlog za skrb. Novinarji pri svojem delu spoštujemo poklicne standarde in nacionalno zakonodajo, nismo pa vezani na uradne (in zamudne) protokole sodelovanja. Podatke ali dokumente dobimo, se zakopljemo vanje in javnosti predstavimo objektivno resnico. To je naše delo.

## Opombe

<sup>1</sup> ang. *collaborative journalism*

<sup>2</sup> Glej na primer Public Library of US Diplomacy na portalu WikiLeaks (2017).

<sup>3</sup> Embargo do objave prispevkov je bil v primeru Panamskih dokumentov določen za nedeljo, 3. aprila 2016 ob 20. uri po evropskem času. Šele nekaj ur prej je eden izmed karibskih spletnih medijev prvi objavil namige, da se novinarji ukvarjajo z družbo Mossack Fonseca (Rijock, 2016).

<sup>4</sup> Vsem novinarjem Panamskih dokumentov se vendarle ni uspelo »skriti« v skupino sebi enakih. Mnogim so grozili. Glej na primer *Panama papers journalists around the globe are being threatened* (Fitzgibbon, 2016).

<sup>5</sup> Glej tudi Ryle, 2016.

<sup>6</sup> ICIJ je določil rok za pošiljanje vprašanj družbi Mossack Fonseca in registracijskim agentom, ki so v naših državah sodelovali z njo, in rok za pošiljanje vprašanj oziroma prošenj za komentar ugotovitev subjektom naših zgodb.

<sup>7</sup> John Doe do danes ostaja anonimen. Nihče ne ve, ali je ženskega ali moškega spola. V dialogu je moški spol zato uporabljen kot nevtralen. Mesec dni po objavi Panamskih dokumentov je v neke vrste manifestu pojasnil svoje motive za razkritje (Doe, 2016).

<sup>8</sup> ang. *data leaks*

<sup>9</sup> In prav tako tudi število novinarskih sodelovalnih projektov; na primer Kramer, 2017.

<sup>10</sup> Slovenijo je na projektih Offshore Leaks in Swiss Leaks zastopal novinar Blaž Zgaga.

<sup>11</sup> ang. *optical character recognition*

<sup>12</sup> Na voljo smo imeli dokumente od ustanovitve odvetniške družbe Mossack Fonseca leta 1977 do vključno decembra 2015.

<sup>13</sup> Včasih so bili rezultati tudi zavajajoči. Tako je denimo sistem našel več zadetkov za nekdanjega notranjega ministra Vinka Gorenaka, a se je izkazalo, da gre za sporočila za javnost, ki so se včasih znašla med iskalnimi zadetki, kadar so pri Mossacku Fonseci preverjali osebe, ki so pri njih odpirale podjetja.

<sup>14</sup> Vizualizacije mrež so bile naposled uporabljene tudi v interaktivni spletni grafiki ICIJ, v kateri so bili predstavljeni svetovni voditelji, politiki in javni uslužbenci, ki so se 'ujeli' v Panamske dokumente (The power players, 2016).

<sup>15</sup> Glej tudi: Delić, 2016a.

<sup>16</sup> Bahami so bili jeseni 2016 deležni še ločene obravnave pod »zastavo« #BahamasLeaks (2016).

<sup>17</sup> Vse so zbrane v dosjeju #PanamaPapers (2017).

<sup>18</sup> Ti so šele nekaj tednov pred objavo izvedeli podrobnosti o projektu. V času priprave seznama so vedeli le, da imam dostop do nekih dokumentov in da bi bilo dobro, če pripravimo seznam zanimivih subjektov.

## Literatura

- #BahamasLeaks. (2016). *Icij.org*. Pridobljeno na <https://www.icij.org/tags/bahamas-leaks>
- #PanamaPapers. (2017). *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/assets/info5/dosje/panamapapers/goto.html>
- Bilton, R. (28. 9. 2016). Collaborate or die: a new initiative wants to make it easier for national and local outlets to work together. *Niemanlab.org*. Pridobljeno na <http://www.niemanlab.org/2016/09/collaborate-or-die-a-new-initiative-wants-to-make-it-easier-for-national-and-local-outlets-to-work-together/>
- Cabra, M. in Kissane, E. (11. 4. 2016). The people and tech behind the Panama papers. *Source.opennews.org*. Pridobljeno na <https://source.opennews.org/articles/people-and-tech-behind-panama-papers/>
- Cooper, M. in Roberts, S. (7. 6. 2011). After 40 years, the complete Pentagon papers. *Nytimes.com*. Pridobljeno na <http://www.nytimes.com/2011/06/08/us/08pentagon.html>
- Delić, A. (1. 4. 2017). Novinarski projekt, ki je premaknil svet. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/ozadja/novinarski-projekt-ki-je-premaknil-svet.html>
- Delić, A. (23. 4. 2016a). Sardelice. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/mnenja/komentarji/sardelice.html>
- Delić, A. (2016b). *Panama papers* [lastni podatki].
- Delić, A. (5. 4. 2016c). Skrivnost heroja slovenskih src. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/slovenija/skrivnost-heroja-slovenskih-src.html>
- Delić, A. (8. 4. 2016d). Iz močvirja v oazo pobegle avtorske pravice. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/slovenija/iz-mocvirja-v-oazo-pobegle-avtorske-pravice.html>
- Delić, A. (15. 4. 2016e). Osem milijonov očistili prek Deviških otokov. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/slovenija/osem-milijonov-ocistili-prek-deviskih-otokov.html>
- Delić, A. (6. 4. 2016f). Dosje Karner: Ko sodelovanje s prekupčevalcem ni omembe vredno. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/slovenija/dosje-karner-ko-sodelovanje-s-prekupcevalcem-ni-omembe-vredno.html>
- Delić, A. in Gole, N. (4. 4. 2016). Slovenski specialist za karibski paradiz. *Delo.si*. Pridobljeno na [http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/slovenski-specialist-za-karibski-paradiz\\_1.html](http://www.delo.si/gospodarstvo/finance/slovenski-specialist-za-karibski-paradiz_1.html)
- Doe, J. (6. 5. 2016). Panama papers source offers documents to governments, hints at more to come. *Icij.org*. Pridobljeno na <https://panamapapers.icij.org/20160506-john-doe-statement.html>
- Explosive leaks provide image of war from those fighting it. (25. 7. 2010). *Spiegel.de*. Pridobljeno na <http://www.spiegel.de/international/world/afghanistan-explosive-leaks-provide-image-of-war-a-708314.html>
- Ferlič Žgajnar, B. in Delić, A. (11. 4. 2016). Inšpektor zaloten na Britanskih Deviških otokih – trdi, da je nedolžen. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/ozadja/inspektorja-so-zalotili-na-britanskih-deviskih-otokih-ndash-trdi-da-je-nedolzen.html>
- Fitzgibbon, W. (1. 12. 2016). Panama papers journalists around the globe are being threatened. *Poynter.org*. Pridobljeno na <https://www.poynter.org/2016/panama-papers-journalists-around-the-globe-are-being-threatened/440941/>
- Fitzgibbon, W. in Diaz-Struck, E. (1. 12. 2016). Panama papers have had historic global effects – and the impacts keep coming. *Icij.org*. Pridobljeno na <https://panamapapers.icij.org/20161201-global-impact.html>
- Galletz, F. H. J. T. (2012). *A proposal for a code of ethics for collaborative journalism in the digital age: the open park code* (Magistrsko delo). Cambridge: Massachusetts Institute of Technology. Pridobljeno na <http://cmsw.mit.edu/wp/wp->

- content/uploads/2016/09/147703396-Florence-Gallez-A-Proposal-for-a-Code-of-Ethics-for-Collaborative-Journalism-in-the-Digital-Age-The-Open-Park-Code.pdf?x69835
- Geisler, J. (6. 11. 2008). Four barriers to collaboration. *Poynter.org*. Pridobljeno na <https://www.poynter.org/2008/four-barriers-to-collaboration/92553/>
- Gole, N. (9. 6. 2016). Vlada razrešila častna konzula, ujeta v Panama papers. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/slovenija/vlada-razresila-castna-konzula-ujeta-v-panama-papers.html>
- Gole, N. in Delić, A. (12. 4. 2016). Šrotovi prijatelji v davčni oazi ključni v zadevi Premogovnik Velenje. *Delo.si*. Pridobljeno na [http://www.delo.si/novice/slovenija/srotovi-prijatelji-z-druzbo-na-britanskih-deviskih-otokih\\_1.html](http://www.delo.si/novice/slovenija/srotovi-prijatelji-z-druzbo-na-britanskih-deviskih-otokih_1.html)
- Gole, N., Kajzer, R. in Delić, A. (7. 4. 2016). V službi države, v oazah pa »pomotoma« in »neaktivno«. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/slovenija/v-sluzbi-drzave-v-oazah-pa-pomotoma-in-neaktivno.html>
- Greenberg, A. (4. 4. 2016). How reporters pulled off the Panama papers, the biggest leak in whistleblower history. *Wired.com*. Pridobljeno na <https://www.wired.com/2016/04/reporters-pulled-off-panama-papers-biggest-leak-whistleblower-history/>
- Hare, K. (4. 4. 2016). How ICIJ got hundreds of journalists to collaborate on the Panama papers. *Poynter.org*. Pridobljeno na <https://www.poynter.org/2016/how-icij-got-hundreds-of-journalists-to-collaborate-on-the-panama-papers/405041/>
- ICIJ. (2016). *Panama papers* [interni podatki].
- Jenkins, S. (6. 4. 2016). From Snowden to Panama, all hail the power of the press. *TheGuardian*. Pridobljeno na <https://www.theguardian.com/news/commentisfree/2016/apr/06/simon-jenkins-power-of-press-panama-papers-investigative-journalists>
- Kajzer, R. in Delić, A. (9. 4. 2016). Svetla prihodnost Uroša Slokarja v davčnih oazah. *Delo.si*. Pridobljeno na <http://www.delo.si/novice/slovenija/uros-slokar-panama-papers.html>
- Kramer, M. (12. 4. 2017). Journalists around the world are working together more than ever. Here are 56 examples. *Poynter.org*. Pridobljeno na <https://www.poynter.org/2017/journalists-around-the-world-are-working-together-more-than-ever-here-are-56-examples/455494/>
- Lewis, C. (18. 4. 2016). The future of journalism in three words: collaboration, collaboration, collaboration. *TheGuardian*. Pridobljeno na <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/apr/18/future-of-journalism-collaboration-panama-papers>
- Lewis, S. C. in Usher, N. (2014). Code, collaboration, and the future of journalism. *Digital Journalism*, 2(3), 383–393.
- Obermaier, F., Obermayer, B. in Wormer, V. (19. 4. 2016). We are the investigative journalists who worked on the Panama papers AMA! *Reddit.com*. Pridobljeno na [https://www.reddit.com/r/IAmA/comments/4fi6ck/we\\_are\\_the\\_investigative\\_journalists\\_who\\_worked/](https://www.reddit.com/r/IAmA/comments/4fi6ck/we_are_the_investigative_journalists_who_worked/)
- Obermaier, F., Obermayer, B., Wormer, V. in Jaschensky, W. (3. 4. 2016). About the Panama papers. *Sueddeutsche.de*. Pridobljeno na <http://panamapapers.sueddeutsche.de/articles/56febf0a1bb8d3c3495adf4/>
- Obermayer, B. (28. 3. 2017). A stunning scoop landed in my lap. Here's why we looped in dozens of other newsrooms. *Cjr.org*. Pridobljeno na [http://www.cjr.org/the\\_feature/panama-papers-partnership.php](http://www.cjr.org/the_feature/panama-papers-partnership.php)
- Obermayer, B. in Obermaier, F. (2016). *The Panama papers: breaking the story of how the rich & powerful hide their money*. London: Oneworld Publications Ltd.
- Rijock, K. (4. 4. 2016). Data from Panama law firm stolen and turned over to journalists. *Caribbeannewsnow.com*. Pridobljeno na <http://www.caribbeannewsnow.com/topstory-Data-from-Panama-law-firm-stolen-and-turned-over-to-journalists-29880.html>

- Rosenstiel, T. (30. 6. 2015). News as collaborative intelligence: correcting the myths about news in the digital age. *Brookings.edu*. Pridobljeno na <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/rosenstiel.pdf>
- Rusbridger, A. (2009). I've seen the future and it's mutual. *British Journalism Review*, 20(3), 19–26.
- Ryle, G. (2016). How the Panama papers journalists broke the biggest leak in history. *Ted.com*. Pridobljeno na [https://www.ted.com/talks/gerard\\_ryle\\_how\\_the\\_panama\\_papers\\_journalists\\_broke\\_the\\_biggest\\_leak\\_in\\_history](https://www.ted.com/talks/gerard_ryle_how_the_panama_papers_journalists_broke_the_biggest_leak_in_history)
- Stearns, J. (20. 4. 2012). Catalysts of collaboration: what motivates new journalism partnerships. *Mediashift.org*. Pridobljeno na <http://mediashift.org/2012/04/catalysts-of-collaboration-what-motivates-new-journalism-partnerships111/>
- The power players. (3. 4. 2016). *Icij.org*. Pridobljeno na [https://panamapapers.icij.org/the\\_power\\_players/](https://panamapapers.icij.org/the_power_players/)
- WikiLeaks. (2017). *Public library of US diplomacy*. Pridobljeno na [https://wikileaks.org/plusd/?qproject\[\]=cg&q=#result](https://wikileaks.org/plusd/?qproject[]=cg&q=#result)
- World's biggest data breaches. (5. 1. 2017). *Informationisbeautiful.net*. Pridobljeno na <http://www.informationisbeautiful.net/visualizations/worlds-biggest-data-breaches-hacks/>



# Tax-Fin-Lex

Največji pravni, davčni in finančni portal

TFL Vsebine

TFL Obveščanje

e-Založništvo

Lex-Novice

Brezplačni TFL e-mediji

Časovnica s čistopisi predpisov

TFL Glasnik

TFL Izobraževanja

Strokovne revije

Dogodek Najuglednejši

Preizkusite portal Tax-Fin-Lex  
**BREZPLAČNO**

Edini, kjer je vse na enem mestu.

[www.tax-fin-lex.si](http://www.tax-fin-lex.si)

Pokličite  
01 432 42 43

Pišite nam  
[info@tax-fin-lex.si](mailto:info@tax-fin-lex.si)

Spremljajte nas  
/TaxFinLex

 Tax-Fin-Lex®





# ZAKON O PREKRŠKIH s komentarjem

V PRIPRAVI!

Redaktorji: mag. Petra Čas, Hinko Jenull, mag. Nuša Orel

Avtorji: mag. Petra Čas, Suzana Gril, dr. Katja Filipčič, dr. Zvonko Fišer,  
dr. Polonca Kovač, Hinko Jenull, mag. Nuša Orel, dr. Liljana Selinšek

Pred dobrim desetletjem se je začel uporabljati Zakon o prekrških (ZP-1), s katerim je bil uveljavljen povsem nov koncept obravnavanja prekrškov. V tem obdobju je njegova uporaba v praksi že narekovala kar deset novel, izoblikovala pa se je tudi izjemno bogata sodna praksa, ki je odpravila negotovosti pri razlagi posameznih določb.

**V knjigi** je objavljeno neuradno prečiščeno zakonsko besedilo z zadnjimi spremembami (novele ZP-1J). Po uvodnih pojasnilih k poglavjem zakona so podrobno komentirani posamezni členi, dodani pa so tudi primeri iz sodne prakse in strokovne literature. K preprosti in učinkoviti uporabi knjige pripomore obsežno stvarno kazalo.

**V komentarju** je izčrpno pojasnjeno bistvo posameznih zakonskih določb in njihov pomen za pristojne organe in vse udeležence postopka. Vsebina institutov je navezana na splošna pravila in določbe vseh predpisov, ki se uporabljajo pri obravnavanju prekrškov. Pri razlagi materialnih, procesnih in organizacijskih določb je opisana tudi njihova medsebojna odvisnost. Posebna pozornost je namenjena določbam, ki so se izkazale za nejasne, ponujene so tudi rešitve za njihovo pravilno uporabo. Komentar uporabnike jasno usmerja k ustreznemu reševanju vsebinskih problemov na prekrškovnem področju, tudi na podlagi vpogleda v dosedanje odločitve domačih sodišč, Ustavnega sodišča RS in Evropskega sodišča za človekove pravice.

Knjiga je namenjena prekrškovnim organom (policija, inšpekcije, redarstva itd.), sodnikom, odvetnikom, pravnikom v gospodarstvu in državni upravi ter drugim strokovnjakom na področju prekrškov, ki jim bo zanesljiva podpora pri strokovnem delu.



Cena z DDV:  
**225,00 EUR**

[www.gvzalozba.si](http://www.gvzalozba.si)

**GV**  
**ZALOŽBA** 60 let

IUS SOFTWARE, d. o. o. (GV Založba), Tivolska cesta 50, Ljubljana  
prodaja, telefon: 01 30 91 820, e-pošta: prodaja@gvzalozba.si





Strokovna monografija obravnava zelo aktualno in zahtevno problematiko, ki je zlasti z razkritjem t.i. Panamskih dokumentov v lanskem letu še posebej razburila javnost. V 11 prispevkih, objavljenih v pričujoči monografiji, so avtorji z različnih vidikov prikazali stanje, probleme in dileme, ki se pojavljajo v zvezi z odkrivanjem, preiskovanjem, dokazovanjem in preprečevanjem tovrstne kriminalitete. Teh ni malo, kar kažejo tudi statistični rezultati učinkovitosti davčnih institucij, policije, tožilstva in sodišč, ne nazadnje pa tudi politike in zakonodaje, ki še zdaleč nista takšni, kot bi morali biti. To dokazuje tudi prikazana (doslej največja) novinarska preiskovalna dejavnost, v kateri je sodelovalo 400 novinarjev iz različnih držav, ki je prikazala obsežnost zahtevanih preiskav dokumentov in opozorila tudi na manjšo učinkovitost formalnih nadzornih organov pri preprečevanju in preganjanju tovrstne kriminalitete. Prispevki, objavljeni v pričujoči monografiji, so zato zelo pomemben vir informacij za učenje in izboljšanje dela na tem področju.

*zasl. prof. dr. Darko Maver*

Z oblikovanjem ustreznega davčnega sistema, davčno zakonodajo in z njo povezanimi izogibanji davkov in davčnimi goljufijami imajo težave vse države. Slovenija ni izjema. Zaradi pomanjkanja demokratične tradicije in izkušenj državnih nadzornih institucij ter nekaterih družbenih specifik se ustvarja vtis o neustreznosti davčne zakonodaje in neučinkovitosti represivnih institucij, kar posledično zelo oškoduje državni proračun oziroma davkoplačevalce. K omenjenim oškodovanjem prispevajo pomemben delež tudi tuje države, ki s svojo zakonodajo vzpodbujajo davčne zavezance k davčnim optimizacijam, ki s pomočjo davčnih svetovalcev in asistenc bank pogosto prehajajo v davčne utaje oziroma davčni kriminal. To so nedvomno zadostni razlogi za celovitejšo obravnavo davčne problematike, ki je kompleksna in zahteva na eni strani oblikovanje davčno-pravnega sistema, ki ne bo omejeval (prostega) trga in ga bodo davčni zavezanci dojemali kot pravičnega, na drugi strani pa učinkovito delovanje nadzornih institucij, ki bodo potencialne goljufe odvrčale od kriminalnih praks.

Pričujoča monografija nazorno osvetljuje kriminalitetno-politične, kazenskopravne in kriminalistično-preiskovalne vidike davčne kriminalitete, tako z nacionalnega kot z mednarodnega vidika. Prispevki priznanih teoretikov in praktikov poglobljeno analizirajo problematiko davčne kriminalitete, njeno (kazensko)pravno ureditev ter probleme, s katerimi se srečujejo policijski in finančni preiskovalci, predstavniki (mednarodnih) revizijskih ustanov, državni tožilci in sodniki. Skozi analize primerov se bralcu izriše pomanjkanje sodne prakse, ki jo povzroča (pre) pogosto spreminjanje zakonodaje, težave pri pridobivanju podatkov v okviru mednarodnih preiskav in ne nazadnje dejstvo, da tudi domači davčni zavezanci že obvladajo zapletene davčne sheme, s pomočjo katerih zlasti mednarodne korporacije uspešno prikrivajo kršitve davčne zakonodaje. Pričujoča monografija zato predstavlja zelo uporaben pripomoček za vse, ki se ukvarjajo s problematiko davčne kriminalitete tako s preventivnega kot represivnega vidika.

*izr. prof. dr. Anton Dvoršek*



Univerza v Mariboru

Fakulteta za varnostne vede