

O sedanjem načinu snovanja kriminalitetne politike v Republiki Sloveniji

Matjaž Jager*

“..... pripravljavci zakonskih osnutkov se rezultatov raziskav ali sploh ne poslužujejo, ali se jih ne poslužujejo sistematično, prav gotovo pa za zakonodajne spremembe ne naročajo posebnih raziskav. Tako ostaja več ali manj novo zakonsko določilo samo po sebi eksperiment, večinoma veljaven za čim širše geografsko območje. Če ni uresničljiv v praksi se pripravljavci zakonov ponovno sestanejo in predložijo nov zakonski osnutek, zopet brez predhodnega preverjanja v družbeni praksi.” (Prof. dr. Katja Vodopivec, Stanje, dileme in možnosti razvoja kriminologije v Sloveniji, referat predstavljen na posvetovanju “Stanje in razvoj družbenih znanosti na Slovenskem”, Ljubljana, 29 in 30. 5. 1984, tipkopolis, str. 9)

“..... wie ist der Schutz des rechtsstaatlichen Strafrechts vor den Gesetzgeber möglich?” (Nauecke, W., cit. v Jäger, H.: Irrationale Kriminalpolitik, str. 239)

Avtor z različnih vidikov utemeljuje zahteve po visoki stopnji strokovnosti v snovanju kriminalitetne politike. Področje kaznovalnega in represivnega odziva države na kriminaliteto je namreč izredno občutljivo, saj posega v najbolj temeljne in varovane človekove pravice. Tovrstno celovito in dolgoročno snovanje kriminalitetne politike v R Sloveniji lahko izhaja zgolj iz strokovno zasnovanega nacionalnega programa. Takšen program bi moral biti čim bolj konkretno zasnovan, izhajati pa bi moral iz jasne predstave o željenih ciljih in metodah za njihovo doseganje. Temelj za tovrsten program lahko daje le domače in tuje znanje in izkušnje. Avtor se zavzema za čimprejšnje sprejetje takšnega programa. Pri njegovi pripravi bi morali sodelovati vrhunski poznavalci tega področja.

Ključne besede: kriminalna politika, načrtovanje, metode, strokovno znanje, Slovenija

UDK: 343.211.6(497.4)

1. Uvod

Odnos med kriminološko in kazensko pravno stroko na eni in kriminalitetno politiko na drugi strani je zapleten in mnogoplasten.¹ V glavnem lahko vidimo, da je za stroko skoraj redno tudi frustrirajoč. Dejstvo je, da bi temeljita analiza tega odnosa daleč preseгла obseg tega prispevka. Po vsej verjetnosti bi morala prvenstveno izhajati iz obstoječih nasprotij, ki nekako po naravi stvari razdeljujejo že stroko samo, predvsem kriminologijo. Ta nasprotja se na temeljni ravni kažejo na primer v zelo raznoterih gledanjih na samo naravo človeka, naravo družbe in na to, kaj je oz. kaj naj bi bilo tisto zaželeno “družbeno dobro”, za katerim stremimo v javnih zadevah. Ob analizi te temeljne teoretske ravni bi se na površju hitro znašli tudi s tem povezani epistemološki in celo čisto filozofski problemi.²

Zaradi svojega skromneje zastavljenega obsega in cilja pričujoči prispevek ne more globlje posegati v ta vprašanja. Iz tega vidika je (upam, da ne odločilno) omejen in površen. Po eni strani se omejujem po širini in problema ne obravnavam celovito. Po drugi strani se bom, kot že omenjeno,

omejil tudi po “globini”, saj se bom izognil (seveda, kolikor se to sploh da) poseganju globlje v zgoraj naštetih temeljne dileme. Moj namen je (za enkrat) obravnavati zgolj nekaj praktičnih, vsakodnevnih ter aktualnih t.i. “bread and butter” vidikov razmerja med kriminalno politiko in stroko, obravnaval pa bom tako to, kar je, kot to, kar naj bi bilo.

V ospredju je kritika načina, metode (gr. *methodos*, pot k čemu) sprejemanja kriminalitetnopolitičnih odločitev v RSloveniji danes in ne analiza posameznih vsebinskih vprašanj. Glede tega se v večji meri omejujem zgolj na področje reform kaznovalne zakonodaje. Ta izsek kriminalitetne politike je nedvomno njen zelo pomemben element, ni pa edini in po vsej verjetnosti tudi ne najpomembnejši element pri preprečevanju zla in škode, ki jo zadaja kriminaliteta. Moj namen je v bistvu s povsem šolskimi argumenti opozoriti na – za nekatere “odločujoče dejavnike” očitno nikakor ne dovolj samoumevno – dejstvo, da si Slovenija ne more privoščiti nacionalne kriminalitetne politike, ki ne bi temeljila na sprejetem strokovno zasnovanem načrtu dela ter kolikortoliko celovitem videnju zastavljenih ciljev. Ali povedano z drugimi besedami in z druge strani, na tem področju si ne moremo privoščiti prevelikega stihijskega vpliva interesov dnevne politike.

2. Nekaj o dejanskem stanju

Republika Slovenija je danes še vedno država “na prehodu” po odpravi političnega monopola. Tranzicija je tako rekoč vsesplošna. Priča smo odpravljanju družbene in uvajanja

* Dr. Matjaž Jager, diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti, raziskovalec, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Kongresni trg 12, 1000 Ljubljana

¹ Za osnovno analizo teh razmerij glej Keiser, str. 1069-1078.

² O številnih teoretičnih razcepah sodobne kriminologije izčrpno, izvorno in radikalno Kanduč, Z.: Kriminologija: (stran)poti vede o (stran)poteh, Ljubljana, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti, 1999.

privatne lastnine in v zvezi s tem, kot pri vsakem prerazdeljevanju moči,³ boju za lastnino ("divja privatizacija", korupcija, klientelizem, politična patronaža, celo nepotizem, ...) in oblast, mnogokrat skoraj brez izbire sredstev. Opazujemo lahko tudi strankarsko kadriranje na račun strokovnosti oz. politično nagrajevanje s službami in poskuse čezmerne politizacije nekaterih strok pa tudi poslovnega delovanja.

V zvezi s tem so premnogi predstavniki oblastvene strukture zelo slab vedenjski zgled, kar uničujoče vpliva na utrjevanje prepričanja o obstoju pravne države in vladavini prava v R Sloveniji. Ob tem družbena neenakost v državi narašča, soočamo se z visoko stopnjo registrirane brezposelnosti, zlasti mladih. Zmanjšuje se obseg socialne varnosti, ekonomski standard velikega števila ljudi pada, naraščata revščina in socialna izključenost in v zvezi s tem dokazano kriminogen pojav t.i. relativne deprivacije.

Ob tem lahko na polju kaznovalnega odziva države na kriminaliteto ocenimo, da je, iz najrazličnejših vzrokov (ki se jih na tem mestu ne bom loteval), raven spoštovanja prava nasploh in kazenskega še posebej, upadla. Zmanjšala sta se tudi avtoriteta in ugled organov odkrivanja in kazenskega pregona ter, lahko bi rekli, tudi pravosodja nasploh; soočamo se s personalno in finančno podhranjenost teh organov; sodišča, predvsem nekatera, so preobremenjena, glede odpravljanja zaostankov na nekaterih pomembnih področjih ni vidnih rezultatov.

Glede tistega dela kriminalitetne politike, ki naj bi jo izvajala država, lahko ugotovimo, da se sicer izvajajo določeni ukrepi in sprejemajo (predvsem) zakonodajne reforme. To izraža veliko (pri nekaterih dejansko, pri drugih morda zgolj igrano) zaverovanost v odločilen pomen, ki naj bi ga imela kaznovalna zakonodaja in odločna državna represija kot način odgovora na kriminaliteto. Tovrsten represivni "*Normenapetit*" ni nasledek nekega koordiniranega in celovitega nacionalnega načrta odgovora zoper kriminaliteto, temveč odraža naivno miselnost, da bo že samo spreminjanje zakonov prineslo potrebne premike na bolje.

Ob tem lahko zgolj ugotovimo, da R Slovenija nima izdelanega nacionalnega programa družbenega/državnega odgovora zoper kriminaliteto in seveda tudi ne stalnega organa za njeno srednjeročno/dolgoročno strokovno snovanje in vrednotenje. V zvezi s tem potekajo v bistvu zgolj posamična in premalo usklajena prizadevanja.⁴ Ob tem smo priča pav-

³ Če bi se izrazili metaforično, bi lahko rekli, da se se po eni strani spremenila pravila igre, po drugi strani pa so tudi karte razdeljene na novo. Neke vrste "*New deal*" á la Slovenije.

⁴ Kot strateške usmeritve so bili na ravni države sprejeti naslednji programi, ki jih lahko v večji ali manjši meri povežemo s področjem kriminalitetne politike: "Izhodišča programa nacionalne varnosti R Slovenije", "Nacionalni program za boj zoper droge", "Nacionalni program socialne varnosti". Predvsem glede prilagajanja zakonodaje na tem področju je pomembna "Strategija R Slovenije za vključitev v

šalnim stereotipnim zahtevam po "hitrih in učinkovitih ukrepih" in uvedbi "trše roke" zoper kriminaliteto.⁵ Opazimo lahko tudi poskuse politizacij tega področja in (sicer tradicionalno) medijsko dramtizacijo ter povečano komercialno izkoriščanje kriminalitete nasploh in nekaterih področij še posebej.

Ob tem po splošni in (primerjalni) oceni sedanje podobe kriminalitete Slovenija še sodi med varnejše države; tako v primerjavi s postsocialističnimi kot z zahodnoevropskimi državami.⁶ Stanje v celoti ni alarmantno.

Kljub temu je večina strokovnjakov prepričana, da se soočamo z nekaterimi negativnimi trendi. Med poglavitne bi lahko uvrstili: porast gospodarske kriminalitete, naraščanje nasilja in brezobzirnosti pri storitvi kaznivih dejanj, porast t.i. organiziranega kriminala, porast (premoženjske) škode, povzročene s kaznivimi dejanji, znižanje splošne varnosti in porast (zaznane) ogroženosti s kriminaliteto ter nekatere nove oblike kriminalitete.

3. Zakaj si ne moremo privoščiti, da bi zaobšli stroko?

Dejstvo je, da nosilci formalnega in neformalnega nadzorstva v R Sloveniji vsakodnevno *de facto* in hočeš-nočeš izvajajo določeno "kriminalitetno politiko" in sicer tako na represivni kot na preprečevalni ravni. Njeni obrisi so največkrat vidni šele kasneje in sicer kot opotekajoča se rezultanta vseh posamičnih in nepovezanih prizadevanj ter naključnih določilnic. Kolikšen del teh "prizadevanj" je posledica zavestne strokovne odločitve, sprejete na podlagi kolikor je to mogoče skrbne analize stanja in tehtanja možnih alternativ, in kolikšen del teh "prizadevanj" izvira zgolj iz najboljših namenov, intuicije, "zdrave pameti", zakoličenih predsodkov, rutine, in/ali tudi želje po hitrem nabiranju političnih točk?

Kolikor verjamemo, da je po svojem izvoru v bistvu razsvetljenska sintagma o racionalni kriminalitetni politiki smiselna, potem je zahteva po vodilni vlogi strokovnosti logičen nasledek takšnega prepričanja.⁷ Prvina razvite pravne kulture je spoznanje, da je tudi na tem področju zahteva po visokih strokovnih standardih sama po sebi umevna in nujna.

Evropsko unijo". V nastajanju je tudi Nacionalni program varnosti v cestnem prometu R Slovenije in še nekateri drugi podobni projekti. Ključna vprašanja v zvezi s dosedanjimi tovrstnimi programi so naslednja: v kolikšni meri so ti dokumenti uporabno vodilo praksi; v kolikšni meri sploh zavezujejo; kdo je materialno, politično in drugače odgovoren za njihovo izvedbo; kdo jih, glede na našete pomisleke, sploh jemlje resnoitn.

⁵ Kriminaliteto v tem prispevku pojmujem kot določen izsek konkretnega namernega (oz. malomarnega) povzročanja škode in trpljenja v družbi.

⁶ O tem primerjalno Kangaspunta, *et al.*

⁷ Kot primer kritike tovrstnega razsvetljenskega optimizma glej Wiener, str. 3-16; Garland, str. 41-73; Jäger, str. 229-243.

Res je, da gre pri moderni kriminalitetni politiki pri nekaterih vprašanih v veliki meri za odločitve simbolne narave. Te odločitve po naravi stvari odražajo prevladujoče vrednostne usmeritve (oz. ev. tovrsten kompromis) elit, ki te odločitve sprejemajo in jim skozi utečene kanale formalno tudi podeljujejo status demokratične legitimnosti.⁸ Na t.i. strokovne argumente se v teh primerih snovalci kriminalitetne politike sklicujejo zgolj v tolikšni meri in le takrat, ko se le te skladajo s takšnimi, v bistvu *a priori* zavzetimi stališči. Vladajoča politična elita tega po navadi ne bo javno priznala, saj bo vedno, "po lastni izjavi", zgolj "izvajala" stališča, če že ne večine državljanov, pa vsaj svoje t.i. "volilne baze".⁹ Ob tem se bo skoraj vedno hkrati sklicevala tudi na argument objektivne strokovnosti in na strokovno podlago reform. Navzven bo (če jo bo kdo vprašal) zagovarjala ideal dolgoročne in celostno zasnovane kriminalitetne politike, v praksi pa bo, iz najrazličnejših razlogov, izvajala nesistemske in dolgoročno nezavezujoče *piecemeal* reforme.

Na drugi strani je naravno in koristno, da so tudi v okviru stroke argumentirani različni pogledi na razna vprašanja. Vendarle pa nedvomno vlada tudi večinsko soglasje o dokajšnjem številu vprašanj, ki pač vzpostavlja stroko "kot takšno".¹⁰ Z vidika polja in vsebine tovrstnega konsenza je moč pri reformnih predlogih že *ex ante* razlikovati med strokovnimi, manj strokovnimi in povsem nestrokovnimi predlogi.

Nespametno in nemogoče je zahtevati, da bi bila kriminalitetna politika povsem prosta pritiskov političnih strank in interesnih skupin. Po vsej verjetnosti brez tega ne gre, saj

⁸ Prim. Bottomley, str. 14-23. Isti pomislek izraža Roger Hood: ".....verovanje, da so strokovna stališča temelječa na kriminoloških in penoloških raziskavah temelj kriminalitetnopolitičnih reform, je le zaslon iza katerega ideološki in politični dejavniki, morda neizogibno, oblikujejo stališča, ki oblikujejo zakonodajo" (prevod M.J.), str. 12,13.

⁹ Res je, da so vprašanja in praktične dileme "zločina in kazni" bolj ali manj samoumevna domena vseh ljudi. Konceptualna shema stroke je zato zgolj ena izmed možnih shem osmišljenja tega pojava, ki jih najdemo v vsakdanjem življenju. To področje ni monopol kriminologov, saj imamo o tem tako rekoč in iskreno "vsi svoje mnenje". Predmet kriminologije je hočeš nočeš "odprt" v zdravorazumsko in vsakodnevno pojmovanje laikov. Prim. Garland, str. 420. Pomembna razlika je v tem, da skušajo kriminologi svoje hipoteze o tovrstnih pojavih *lege artis* empirično preveriti v skladu z uveljavljenimi metodološkimi standardi, bolj ali manj informirana javnost pa tega običajno ne počne.

Nekateri poudarjajo funkcionalnost tovrstnega laičnega "rezoniranja" in menijo, da večinska javnost vedno znova oživlja mite v zvezi s kriminaliteto predvsem zaradi naslednjih lastnih kratkoročnih interesov: olajšanje opredelitve lastne identitete, ustvarjanje reda in poenostavljenega razumevanja dejanskosti in ne nazadnje - posredna stratev vezi v skupnosti. Glej, Bohm, str. 337.

¹⁰ Seveda gre tu vedno za soglasje v nekem časovnem obdobju. To soglasje naj bi, v skladu z falsifikacijskim pojmovanjem narave znanstvenega dela, veljalo zgolj začasno oz. "do nadaljnega".

nam "že ime pove", da je kriminalitetna politika pač (pod)vrsta politike. Gre slejkoprej za zanimivo zmes vpliva vladajoče politike in strokovne elite oz. strokovnih elit, ki je trajne narave. Razmerja sil v tem nujnem primežu trajne narave niso vnaprej določena. Tudi niso vsa področja kriminalitetne politike za vplive "politike" enako odprta oz. zanjo enako zanimiva. Z vidika strokovne elite celota kaznovalnopravnega sistema sicer dopušča in omogoča "politično" spreminjanje poudarkov, do energičnega negativnega odziva pa pride običajno tedaj, ko strokovna elita zazna poskuse nestrokovnega poseganja na tista področja, o katerih vlada v stroki soglasje.¹¹

Z vidika željene družbene vloge stroke oz. t.i. znanstvene skupnosti izvedencev je jasno, da si mora v nenaklonjenih razmerah vsakič znova izboriti vlogo najpomembnejšega snovalca kriminalitetne politike. Pri soočanju z zahtevami dnevne politike lahko tovrstno vlogo dodatno legitimizira s sklicevanjem na načelo, da gre za strokovna vprašanja ("...Le čevlje sodi naj Kopitar" ...), ki so povrh še ozko povezana z občutljivim področjem temeljnih človekovih pravic, kar je ustavna materija. Zato je potrebno na tako pomembnem področju iskati čim širši oz. nadstandardni strokovni konsenz.

In glede tega menim, da čeprav se zdi morda na prvi pogled drugače tako glede polemik znotraj stroke kot glede simbioze stroke s politiko velja, da dejansko polje neizrečenega - tihega soglasja danes v R Sloveniji ni majhno. Vtis o nasprotnem je posledica usmerjanja pozornosti zgolj na sporne primere. V naravi stvari je, da se lahko glede odprtih vprašanj kriminalitetne politike v marsičem ne strinjamo, pozabljamo pa, da vse tovrstne polemike kljub vsemu slone na močnih skupnih imenovalcih. Nestrinjanje o nekem odprtem vprašanju namreč nujno predpostavlja strinjanje na nižji ravni, t.j. vsaj strinjanje oz. tiho pristajanje na zadani okvir in širšo umeščenost problema. Ta skupni imenovalec bi lahko v našem primeru zgoščeno poimenovali "kraljestvo samo-po-sebi-umevnega kriminalitetno-političnega besednjaka", iz katerega v tem trenutku črpa strokovni in v pretežni meri tudi politični *mainstream*.¹²

¹¹ V zvezi z zadnjo novelo/reformo kazenskega zakonika glej npr. polemične prispevke Bele, Jakulin.

¹² Danes je npr. v R Sloveniji moč, vsaj na deklaratorni ravni, razmeroma enostavno pokazati na nekatere temeljne elemente takšnega splošnega soglasja;

- spoštovanje načel demokratične pravne države in uveljavljenih standardov človekovih pravic;

- skladnost z zavezujočimi pravnimi viri OZN, Sveta Evrope, prava Evropske unije (III steber *acquis communautaire*) in OECD (kljub temu, da R Slovenija še ni članica zadnjih dveh omenjenih organizacij) ter preostalim mednarodnim pravom, ki zavezuje R Slovenijo;

- spoštovanje načela učinkovitost reformnih ukrepov ob hkratnem upoštevanju uveljavljenih (evropskih) standardov varovanja človekovih pravic;

- zahteva po obrazloženosti utemeljenosti alternativ in transparentnosti razprave o reformnih predlogih, itn.

Ob takšnem stanju stvari in ob zavzemanju za čim širše sodelovanje stroke v snovanju kriminalitetne politike in kaznovne zakonodaje še posebej, v praksi potem ni druge racionalne poti kot jasno izraziti polje tovrstnega večinskega soglasja in izhajati iz njega.

4. Jasna predstava o ciljnih ter upoštevanje domačih in tujih raziskav in znanja

Oportunitetni stroški sredstev, ki jih v R Sloveniji namerjamo za ukrepe in izvajanje kriminalitetne politike, so visoki. Slovenija si na tem področju ne more privoščiti izvajanja reform, ki ne bi temeljile na delu najboljših strokovnjakov (ki jih po naravi stvari ni zelo veliko), skrbni analizi obstoječih podatkov ter širokem poznavanju področja. Takšno razumevanje vloge stroke je pogoj za celovito in racionalno odločanje o tem, katera sredstva v odgovoru na kriminaliteto uporabiti, kdaj in kako.¹³

S tem v zvezi je jasna zastavitev ciljev predpogoj za njihovo doseganje. Vsakršni drugi tovrstni "zadetki" so zelo malo verjetni oz. so lahko le plod golega naključja. Kot nas poučujejo zgledi iz tujine, je tudi za področje kriminalitetne politike moč izdelati nacionalni program, ki celovito opredeli cilje, metode, nosilce, časovno dinamiko, odgovornost, nadzorstvo nad izvajanjem projektov ter potrebna finančna sredstva.¹⁴

Naloga takšnega nacionalnega programa je pokazati na probleme in jih razvrstiti glede na njihovo pomembnost, naravo (lahko so organizacijske, zakonodajne, materialne

¹³ V ponazoritev naj navedem nekaj o tem, kako so v Zvezni republiki Nemčiji pristopili k reformi sistema kazenskih sankcij, ki pravkar poteka. Informacijo v zvezi s tem mi je na mojo prošnjo prijazno posredovala dr. Ursula Schneider z Zveznega ministrstva za pravosodje. V tej zadevi je januarja 1998 prejšnji zvezni minister za pravosodje imenoval komisijo za reformo z mandatom, da pripravi strokovne predloge. Člani komisije so vrhunski strokovnjaki z univerz, iz pravne prakse, predstavniki zveznega pravosodnega ministrstva in predstavniki pravosodnih uprav zveznih dežel. Predsednik komisije je odvetnik in notar, do nedavnega predsednik pravnega odbora Bundestaga (in član opozicijske CDU!). Poleg njega sta člana dva profesorja kazenskega prava, profesor kriminologije, odvetnik pred zveznim sodiščem, predstavnik stanovskih organizacij sodnikov in odvetnikov, dva predstavnika pravosodnih ministrstev zveznih dežel, član zveznega parlamenta (ki je član pozicijske SPD), ki je hkrati profesor kazenskega prava ter predstavnik zveznega ministrstva za pravosodje.

Komisija je imela do sedaj šest vsebinskih sestankov, na katerih so obravnavali vnaprej določene teme. Za vsako obravnavano temo je na sestanku eden izmed članov podal referat, drugi član pa koreferat. Oba prispevka sta predstavljala temelj za nadaljnjo razpravo. Na koncu razprave so oblikovali zaključke. Pomembne dokumente v zvezi s potekom priprave reforme objavljajo na spletni strani zveznega ministrstva za pravosodje. Predvideno je bilo, da bo komisija podala vmesno poročilo v sredini leta 1999, delo pa naj bi končala v začetku leta 2000.

narave...) in težo. Pri tem morajo biti glede kriminalitete v ospredju področja, ki pomenijo za družbo največjo družbeno nevarnost, ki družbi povzročajo največjo gmotno in drugo škodo, bodisi takojšnjo bodisi dolgoročno, ter imajo za žrtve najbolj tragične posledice. Strategija mora predstaviti ukrepe v obliki povsem konkretnih strokovnih priporočil, v posameznih primerih lahko tudi v obliki možnih alternativ, ko je moč izbirati med različnimi možnostmi. Alternative naj bi bile opremljene, kolikor je to mogoče, z oceno posledic, stroškov in primerjalnih pokazateljev o njihovem uspehu/neuspehu v primeru, ko so bile morda že uvedene v kateri izmed primerljivih držav. Moč je predlagati tudi prostorsko in časovno omejene pilotske eksperimente.¹⁵ Kriminalitetna politika je namreč lahko v veliki meri učenje na napakah, šolnine so bolj ali manj visoke, storjene napake pa bolj ali manj popravljive.

Resen nacionalni program bi moral realistično upoštevati sredstva in vire, ki so (bodo) na voljo in enako realistično opredeliti časovne okvire za doseg zadanih ciljev. Predvideti bi moral sistem nadziranja učinkovitosti sprejetih ukrepov ter mehanizme sprotnega prilagajanja ciljev in predlaganih ukrepov glede na spremenjene razmere. Predvsem pa bi moral začrtati (z ev. alternativnimi predlogi) način stalnega strokovnega snovanja kriminalitetne politike v R Sloveniji in ocenjevanja njenih dosežkov.

Nacionalni program mora predvideti stalen organ, ki bo strokovno snoval in vrednotil ukrepe kriminalitetne politike v R Sloveniji. V nasprotnem primeru se poraba nemajhnih družbenih sredstev, ki jih država daje v ta namen, spreminja v gašenje požarov, hitro spreminjanje prioritet glede na pljuskajoče medijske valove (v celoti in/ali glede posameznih zvrsti kriminalitete) in na izvajanje sicer kakovostnih a enkratnih in hitro zamirajočih projektov. Nепrekinjenost in opredeljena institucionalna odgovornost sta nujni sestavini racionalne kriminalitetne politike.

Kot vidimo so v delovno komisijo povabili večje število vrhunskih strokovnjakov, na voljo je razumen in vnaprej načrtovan časovni okvir, pri sprejemanju odločitev očitno izhajajo iz načela, da "več glav več ve" in da je treba o problemih čim več strokovno argumentirano razpravljati.

¹⁴ Glede začetnih prizadevanj v to smer glej: "Projekt: Nacionalni program R Slovenije za preprečevanje in zatiranje kriminalitete - Izhodišča za izvedbo projekta" (junij 1998). Naročnik izhodišč za pripravo projekta je bila vlada R Slovenije, vodila pa ga je ožja delovna skupina v sestavi: prof. dr. Darko Maver (koordinator), prof. dr. Ljubo Bavcon, prof. dr. Janez Pečar, prof. dr. Alenka Šelih, Boštjan Penko, Andrej Rupnik, Klavdij Stroligo, Bojan Vavtar in mag. Matjaž Jager. Glej tudi Bavcon in sodel.: "Izhodišča kriminalne politike v Republiki Sloveniji", Raziskava Inštituta za kriminologijo št. 110, Ljubljana, 1995. Raziskava je na voljo v knjižnici Inštituta za kriminologijo pod sig. G515(1.2).

¹⁵ O pomembnosti tovrstne metode priča t.i. eksperiment v Logatcu v zvezi z vzgojnimi metodami v tamkajšnjem vzgojnem zavodu. Glej raziskavo Inštituta za kriminologijo št. 35: "Spreminjanje vzgojnih metod v vzgojnem zavodu v Logatcu", Ljubljana, 1973, vodja prof. dr. Katja Vodopivec.

Pri tem so naši državi že na voljo izkušnje nekaterih evropskih držav, ki takšne organe, bodisi zgolj za področje preprečevanja bodisi za celotno področje kriminalitetne politike, že imajo. Tako npr. v Franciji deluje "Nacionalni svet za preprečevanje kriminalitete", na Nizozemskem "Nacionalni koordinator za kriminaliteto", v Belgiji "Stalni sekretariat za preprečevanje kriminalitete" itn.¹⁶ Z vidika obstoja tovrstnih organov na nacionalni in lokalni ravni je še posebej zanimiv t.i. Nordijski model preprečevanja priminalitete, ki izhaja iz podmene, da ima lahko sistem kazenskega pravosodja le podrejeno vlogo pri preprečevanju tega problema.¹⁷

Brez jasne predstave o ciljnih, ukrepih, odgovornih nosilcih, nadzoru ter časovni in finančni dinamiki ukrepov je veliko več možnosti, da bo kriminalitetna politika stihijska, ne-celovita, kampanjska, razsipniška z vidika dragocenih družbenih virov in zato z vidika nacionalnega interesa neracionalna oz. milo rečeno suboptimalna.

Pri pripravi zakonodajnih reform pozitivnega kaznovalnega prava, na primer, je nujno izhajati iz dejstva, da je kaznovalna zakonodaja sklenjena celota. Pred očmi je treba imeti soodvisnost in prepletenost te celote, upošteva je pri tem vse zakone, ki so del kaznovalne zakonodaje, kot delo vseh organov na tem področju. Tu pride takoj do izraza znanje in poznavanje celotnega področja. Ničesar ni moč obravnavati iztrgano, zunaj celotnega koncepta.

Kazenska materialna zakonodaja je okvir, v katerem poteka represivni odziv zoper kriminaliteto in je s tem kriminalnopolitični element *par excellence*. Po eni strani je njena vloga konstitutivna, saj začrtuje (z večjo ali manjšo natančnostjo) abstraktne meje kriminalitete in s tem tudi večji del meja predmeta kriminalitetne politike,¹⁸ po drugi strani pa (domnevno) zgolj z dejstvom svojega obstoja opravlja, med drugim in v večji ali manjši meri, tudi že odvrtaevalno oz. zastraševalno vlogo.

Pri pripravi zakonodajnih reform na področju materialne kazenske zakonodaje mora biti jasno izražena subsidiarna vloga kazenskega prava, tako v razmerju do ostalega kaznovalnega in upravnega prava kot glede preprečevanja kriminalitete z drugimi sredstvi (kazensko pravo kot *ultima ratio*, *ultimum remedium*).

Po drugi strani npr. procesna kazenska zakonodaja ureja enega najbolj občutljivih področij poseganja države v temeljne človekove pravice in svoboščine. Tudi k reformam na

tem področju je treba pristopati zgolj z vidika celote kaznovalnega prava oz. kaznovalnega sistema in njegove skladnosti. Zadnje reforme slovenskega kazenskega postopka jasno odražajo pomanjkanje celostne vizije oz. strategije na tem področju.

Ne nazadnje se moramo sprijazniti z dejstvom, da visoko strokovnih in notranje skladnih reformnih predlogov ni moč pripraviti, če snovalcem kriminalitetne politike ni na voljo razumen čas za pripravo reform. Reform na tako občutljivem področju, kot je kaznovalna zakonodaja, se ne gre lotevati čez noč in v ozračju hudega časovnega pritiska (oz. po načelu "*Do something, anything...*").

5. Sklep

Rdeča nit prispevka je utemeljevanje zahteve po strokovnosti v snovanju kriminalitetne politike. Tako glede programov preprečevanja kriminalitete kot glede zakonodajnih reform in drugih sprememb na področju represivnega odzivanja države na kriminaliteto je treba izhajati iz skupnega prepričanja, da gre za občutljivo področje, ki zahteva, kot je to lepo opredelil nek nemški avtor, "*...erhöhte Zurückhaltung und Vorsicht beim Umgang mit diesen Instrumenten*" (Hassmer, cit. v Jäger). Gre za področje, kjer si ne moremo privoščiti premalo pretehtanega spreminjanja, še posebej ne glede na potrebe dnevne politike. Očitno živimo v času, ko nekaterim to ni več samo po sebi umevno.

Dolgoročno strokovo snovanje kriminalitetne politike v R Sloveniji lahko izhaja zgolj iz strokovno zasnovanega nacionalnega programa. Takšnega programa Slovenija danes nima. Tak program bi moral čim bolj konkretno zarisati cilje kriminalitetne politike in načine, kako jih doseči. Ob tem bi moral izraziti prepričanje o ključni vlogi strokovnih raziskav (kazenskopravnih, primerjalnopravnih, kriminoloških, viktimoloških in drugih) pri procesu snovanja racionalne kriminalitetne politike. Prav tako bi moral nacionalni program predpostavljati vključitev širšega kroga vrhunskih poznavalcev različnih strok v strokovna delovna telesa, ki se ukvarjajo s kriminalitetno politiko in zagotoviti, da bo njihov glas upoštevan in njihova navzočnost ne zgolj v okras in naknadno "slamnato" legitimiranje reform s sklicevanjem na "sodelovanje" stroke.

Ob zagotovitvi teh minimalnih pogojev bi se pravo delo na reformah šele lahko v miru začelo.

LITERATURA:

1. Bavcon L. in sodei.: "**Izhodišča kriminalne politike v Republiki Sloveniji**". Ljubljana, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti 1995.
2. Bele, I.: Razkrajanje prava. **Pravna praksa** 18(1999) 12, Priloga, str. I-V.

¹⁶ Glej vir, naveden v op. št. 14 in tam navedeno literaturo.

¹⁷ Glej, e.g. Crime prevention in the Nordic Context – The Nordic Model, s.l.s.d.; Nacionalni program preprečevanja kriminalitete R Finske, sprejet dne 4.3.1999, na voljo v ang. jeziku v knjižnici Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.

¹⁸ Kriminalitetna politika po svojih učinkih sega preko abstraktno definirane polja kaznivih dejanj.

3. Bele, I.: Razkrajjanje prava (II.). **Pravna praksa**, 18(1999) 18, Priloga, str. I-V.
4. Bohm, R.M.: Crime, Criminals and Crime Control Policy Myths. V: **Justice, Crime and Ethics**, Braswell, M.C. et al. (eds.), Cincinnati, Anderson 1991.
5. Bottomley, K.A.: **Crime and Penal Politics: The Criminologists' Dilemma**, Hull, Hull Univ. Press 1989.
6. Garland, D.: Politics and Policy in Criminological Discourse: A Study of Tendentious Reasoning and Rhetoric. V: **Criminal Policy Making**. Rutherford, A. (ed.). Dartmouth, Aldershot *et al.*, 1997, str. 41-73.
7. Garland, D.: Criminological Knowledge and its Relation to Power. **British Journal of Criminology**, 32 (1992) 4, str. 403-420.
8. Jäger, H.: Irrationale Kriminalpolitik. V: **Festschrift für Horst Schüler-Springorum**. Albrecht. P.-A. et al. (Hrsgb.). Köln, Heymanns, 1993.
9. Jakulin, V.: Spremembam KZ na rob. **Pravna praksa**, 18(1999)12, Priloga, str. V-VI.
10. Kangaspunta, K. *et al.*: **Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America 1990-1994**, Heuni, Helsinki 1999.
11. Kanduč, Z.: **Kriminologija** – (stran)poti vede o (stran)poteh. Ljubljana, Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti, 1999.
12. "Projekt: Nacionalni program R Slovenije za preprečevanje in zatiranje kriminalitete – izhodišča za izvedbo projekta", Ljubljana, junij 1998.
13. Keiser, G.: **Kriminologie**. 3 Aufl., Heidelberg, Müller, 1966.
14. **Republika Finska, Nacionalni program preprečevanja kriminalitete** (sprejet dne 4.3.1999. Besedilo v angleškem jeziku. Tipkopolis. Knjižnica Inštituta za kriminologijo, Sig. 6457.
15. Vodopivec, K. in sodel.: **Spreminjanje vzgojnih metod v vzgojnem zavodu v Logatcu**. Ljubljana, Inštitut za kriminologijo 1973.
16. Vodopivec, K.: **Stanje, dileme in možnosti razvoja kriminologije v Sloveniji**. Referat predstavljen na posvetovanju "Stanje in razvoj družbenih znanosti na Slovenskem", Ljubljana, 29 in 30. 5. 1984, tipkopolis.
17. Wiener, M.J.: The March of Penal Progress? V: **Criminal Policy Making**. Rutherford, A. (ed.), Aldershot, Dartmouth, 1997, str. 3-16.

On the current approach to planning criminal policy in the Republic of Slovenia

Jager Matjaž, L.L.D., Research Associate, Institute of Criminology at the Faculty of Law, Kongresni trg 12, 1000, Ljubljana, Slovenia

The author examines from various angles the need for high professional expertise in the conception of criminal policy. The sphere of criminal and repressive response of a state to crime is very sensitive, since it concerns the domain of the most fundamental and protected human rights.

That kind of comprehensive and long-term planning of criminal policy in the Republic of Slovenia can arise only from a professionally conceived national programme, which should be as concrete as possible and based on a clear vision of the desired aims and methods of its implementation. A basis for such a programme can be provided by the use of domestic and foreign knowledge and experiences. The author urges the adoption of such a programme as soon as possible and recommends the engagement of top experts from this field for its preparation

Key words : criminal policy, planning, methods, expert knowledge, Slovenia

UDC 343.211.6 (497.4)