



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA

Številka: 06211-9/2012/24 02009
Datum: 3/7/2012

SISTEMSKO NAČELNO MNENJE

GLEDE DOLŽNOSTI IZOGIBANJA NASPROTJU INTERESOV PRI ODLOČANJU NA SVETIH JAVNIH ZAVODOV IN PODOBNIH KOLEKTIVNIH ORGANOV SUBJEKTOV JAVNEGA SEKTORJA

Na podlagi prvega odstavka 11. člena in 8. alineje prvega odstavka 12. člena ter četrtega odstavka 51. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju: ZIntPK), sprejema senat Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisija) naslednje načelno mnenje:

glasovanje člana sveta javnega zavoda oziroma podobnega kolektivnega organa subjekta javnega sektorja zase, za svojega družinskega člana ali za drugo povezano osebo (osebo, s katero član sveta ima ali je imel osebne, poslovne ali politične stike) predstavlja ob pogojih iz tega načelnega mnenja nedovoljeno nasprotje interesov po zakonu in so se mu člani takih organov dolžni izogniti;

prav tako predstavlja nedovoljeno nasprotje interesov sodelovanje člana sveta zavoda oziroma podobnega kolektivnega organa subjekta javnega sektorja pri obravnavi ali odločanju o dodeljevanju sredstev ali potrjevanju projektov, pri katerih ima član organa sam, njegovi družinski člani ali z njim povezane osebe zasebni interes.

A. UVODNO POJASNILO

- 1 Komisija je v preteklem letu prek prejetih vprašanj, prijav in postopkov, začelih na lastno pobudo, zaznala prakso, po kateri člani svetov javnih zavodov **pri odločanju v povezavi z izbiro/imenovanjem oseb na različne funkcije in položaje oziroma pri dajanju soglasij k imenovanjem na posamezne funkcije in položaje glasujejo zase ali za povezane osebe** (npr. družinske člane ali osebe, s katerimi imajo neposredne osebne, poslovne ali politične stike).
- 2 Komisija ob tem dodatno ugotavlja, da **gre za relativno razširjeno prakso v javnem sektorju** (še posebej v zavodih s področja šolstva, okolja, kulture in zdravstva), ki v posameznih okoljih ni prepoznana niti kot

etično sporna, še manj pa kot neposredna kršitev določb ZIntPK o dolžnosti izogibanja nasprotju interesov.

- 3 Podobna, čeprav manj razširjena, je praksa, ko člani svetov zavodov in drugih kolektivnih organov sodelujejo pri obravnavi oziroma odločanju o dodeljevanju sredstev ali potrjevanju projektov, glede katerih imajo sami, njihovi družinski člani ali z njimi povezane osebe zasebni interes.
- 4 **Institut dolžnega izogibanja nasprotju interesov** oziroma omejevanje nasprotja interesov pri izvajanju javnih nalog **predstavlja enega ključnih stebrov delovanja pravne države, zaupanja v demokratične institucije, transparentnosti, enakopravnosti in objektivnosti odločanja v javnih zadevah ter razpolaganja z javnimi sredstvi.** S tega vidika je pomembno tako **dejansko nasprotje interesov** kot tudi »zgolj« **videz nasprotja interesov.** V prvem primeru gre za neposredno zlorabo javne funkcije oziroma službe za zasebne interese oziroma nedovoljeno uporabo javne funkcije za dajanje neupravičene koristi z javnim funkcionarjem ali uslužbencem povezani osebi ob neenakopravnem obravnavanju drugih. Po drugi strani pa že videz nasprotja interesov, ki ne pomeni nujno vsebinske nepravilnosti ali nezakonitosti, pomembno ogroža javno zaupanje v pravilno, zakonito, transparentno in objektivno izvajanje javne funkcije ali službe; s tem pa zmanjšuje integriteto in verodostojnost tako samega organa kot posamezne funkcije ali službe. Slednje pa je konstitutivni in nujno potreben element delovanja demokratičnih institucij ter pravne države.
- 5 Zgornji uvod je potreben in primeren glede na dejstvo, da je – kot pri svojem delu dnevno ugotavlja komisija – tako razumevanje pojma nasprotja interesov kot odnos funkcionarjev in uslužbencev v javnem sektorju do tega vprašanja v Republiki Sloveniji izrazito nezadovoljiv. Relativna majhnost države, predvsem pa nekatere družbene in kulturne specifikke, predstavljajo okolje, v katerem je nasprotje interesov ali vsaj videz nasprotja interesov, vključno z nepotizmom in klientelizmom, del vsakdana. To ima za posledico, kot ugotavlja tudi komisija, relativno visoko toleranco do te problematike, predvsem pa razširjeno prepričanje, da se tega problema zaradi objektivnih danosti ne da učinkovito omejiti. To se navsezadnje izraža tudi v tem, da se pred dvema letoma sprejeti ZIntPK, ki je prvič na zakonski ravni (deloma) uredil institut nasprotja interesov, le s težavo uveljavlja v praksi in je (pre)pogosto sprejet kot ovira »učinkovitemu« odločanju »po svoji vesti«. Temu se pridružuje **pomanjkljivo zavedanje in razumevanje dolžnosti, da mora nosilec javne funkcije ali službe delovati ne samo zakonito in v javnem interesu (storiti vse, da se izogne dejanskemu nasprotju interesov), ampak tudi na način, da s svojim delovanjem (npr. videzom nasprotja interesov) ne pogloblja javnega nezaupanja v institucije in ogroža njihove integritete.**
- 6 Predvsem pa komisija v uvodu tega načelnega mnenja poudarja, da je predpogoj za omejevanje nasprotja interesov, ki še posebej v Republiki Sloveniji predstavlja dokaj razširjeno svojevrstno obliko korupcije, čim večja transparentnost delovanja institucij in posameznih nosilcev javnih funkcij ter javnih služb. **Povedano preprosto: negacija pravne države je, če o določeni pravici ali dolžnosti odloča uradna oseba, ki ima glede same odločitve zasebni interes (sama ali z njo povezane osebe), še večja nevarnost pravni državi pa je, če je ta zasebni interes (povezava) javnosti oziroma ostalim v postopku obravnave in odločanja skrit.**

B. SPLOŠNO O NASPROTJU INTERESOV PO ZINTPK

- 7 **37. člen ZIntPK** predpisuje dolžnost uradne osebe, da mora biti pri opravljanju svojih nalog in službe pozorna na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in mora storiti vse, da se mu izogne.¹ZIntPK kot

¹ Postopkovne določbe glede izogibanja nasprotju interesov so v ZIntPK subsidiarne narave in se ne uporabljajo za postopke, v katerih je izločitev uradne osebe urejena s posebnim zakonom (npr. izločitev sodnika/sodnice v kazenskem, pravnem ali upravnem postopku).

uradne osebe opredeljuje funkcionarje, uradnike na položaju in druge javne uslužbenke, poslovodne osebe in člane organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja (10. tč. 4. člena).

8 **ZintPK nasprotje interesov opredeljuje kot okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog (12. toč 4. člena).**

9 **Zasebni interes** uradne osebe skladno s 13. točko 4. člena ZIntPK pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane in za druge fizične ali pravne osebe, s katerimi uradna oseba ima ali je imela osebne, poslovne ali politične stike. **Družinski člani** uradne osebe so po določbi 7. točke 4. člena ZIntPK njen zakonec, otroci, posvojenci, starši, posvojitelji, bratje in sestre (ne glede na to, ali živijo v skupnem gospodinjstvu z uradno osebo) ter osebe, ki z uradno osebo živijo v skupnem gospodinjstvu ali v zunajzakonski skupnosti. **Premoženjska korist** zajema nepremičnine, premičnine oziroma kakršnokoli drugo korist, ki jo je mogoče denarno ovrednotiti (delovno razmerje, pogodbeno delo, sejnine, denarne nagrade, potovanja ipd.); **nepremoženjska korist** pa zajema druge oblike koristi, ki jih sicer ni mogoče neposredno denarno ovrednotiti, predstavljajo pa v konkretnem primeru dodano vrednost za prejemnika (usluge, priznanja, reference, status, funkcija, izobrazba, ipd.).

10 **Uradna oseba, ki med izvajanjem svoje službe ali funkcije zazna dejansko ali možno nasprotje interesov, se mora temu izogniti na enega od naslednjih načinov:**

- tako, da se **v celoti izloči** iz obravnave in odločanja oziroma opravljanja delovnih nalog v povezavi s konkretnim primerom in o tem nemudoma obvesti predstojnika (in v primeru kolektivnega organa odločanja tudi ostale člane); ali
- tako, da **začasno prekine z delom na zadevi in o nasprotju interesov nemudoma obvesti predstojnika** (če tega nima, pa komisijo), ki oceni, ali je nasprotje interesov podano ali ne oziroma ali bi videz nasprotja interesov v konkretnem primeru lahko v taki meri ogrozil integriteto in zakonitost izvajanja javne funkcije oziroma službe, da je potrebna izločitev uradne osebe.

11 **Prvi primer (samoizločitev)** se pričakuje od uradne osebe, ki sama ve oziroma bi glede na okoliščine nesporno mogla in morala vedeti, da se je ali se bo pri obravnavi ali odločanju v določenem primeru znašla v nasprotju interesov. Uradna oseba takrat o izločitvi obvesti predstojnika, od katerega se pričakuje, da predlagano izločitev sprejme, ustrezno evidentira (zapisniški sklep, uradni zaznamek ipd.) obenem pa – če je potrebno – sprejme ukrepe, s katerimi se zagotovi, da je uradna oseba tudi dejansko (in ne zgolj formalno) izločena iz odločanja oziroma možnosti vplivanja na obravnavo konkretne zadeve. Pravna podlaga za takšno obvestilo oziroma izločitev je prvi odstavek 37. člena ZIntPK. V primeru, da uradna oseba nima predstojnika, mora odločitev o izločitvi ustrezno evidentirati, pristojnosti za obravnavo in odločanje v konkretni zadevi pa s pisnim pooblastilom v celoti prenesti na drugo osebo v okviru zakonskih možnosti.

12 **Drugi primer (začasna prekinitve z delom do odločitve predstojnika)** se nanaša na primere, kjer uradna oseba med izvajanjem svoje službe ali funkcije oceni, da se je ali bi se lahko znašla v nasprotju interesov, ni pa prepričana, da se mora iz obravnave ali odločanja v zadevi takoj izločiti. V takem primeru je uradna oseba dolžna, skladno z 38. členom ZIntPK, **takoj prenehati z delom v konkretni zadevi** (razen če bi bilo nevarno odlašati) in **o tem nemudoma pisno obvestiti svojega predstojnika**. Predstojnik mora najpozneje v 15 dneh (zakonski rok) odločiti, ali je v konkretnem primeru podano nasprotje interesov oziroma visoko tveganje za nastanek nasprotja interesov, ter svojo odločitev v pisni obliki (in praviloma obrazloženo) sporočiti uradni osebi. S svojo odločitvijo predstojnik prevzame odgovornost za to, da bo obravnava oziroma odločanje v konkretnem primeru z vidika ZIntPK opravljeno zakonito in da ne bo ogrožena integriteta in verodostojnost same odločitve oziroma naloge, organa, funkcije ali javne naloge.

Pri odločanju o (ne)obstoju nasprotja interesov oziroma možnosti nastanka tega nasprotja mora predstojnik uporabiti pravila in opredelitve v zvezi z nasprotjem interesov, ki jih vsebuje ZIntPK (predvsem 12. in 13. točka 4. člena ter členi 37 – 40 ZIntPK). Predstojnik, ki oceni, da je izločitev uradne osebe upravičena in potrebna, obenem sprejme ukrepe, s katerimi se zagotovi, da je uradna oseba tudi dejansko (in ne zgolj formalno) izločena iz odločanja oziroma možnosti vplivanja na obravnavo konkretne zadeve.

- 13 Če uradna oseba nima predstojnika, je dolžna o nasprotju interesov ali možnosti nastanka tega nasprotja obvesti komisijo, ki prevzame naloge predstojnika (37/1 ZIntPK).
- 14 Kadar uradne osebe ne delujejo kot posamezniki, ampak so del kolektivnih ali kolegijskih organov (npr. člani sveta javnega zavoda, člani uprave ali nadzornega sveta subjekta javnega sektorja, člani različnih komisij lokalne samouprave), je potrebno predstavljene določbe o obveščanju predstojnika oziroma komisije ter o (samo)izločitvi iz obravnave in odločanja izvesti na način, da uradna oseba o nasprotju interesov oziroma možnosti tega nasprotja obvesti organ oziroma njegovega predsednika (vodjo) in se izloči iz posamezne zadeve oziroma ravna v skladu z navodili organa oz. predstojnika. Prav tako je primerno, da član sveta v takem primeru v interesu transparentnosti s tem seznaní ostale člane kolektivnega organa.

C. DOLŽNOST IZOGIBANJA NASPROTJU INTERESOV PRI GLASOVANJU ČLANOV SVETOV JAVNIH ZAVODOV IN DRUGIH PODOBNIH KOLEKTIVNIH ORGANOV ODLOČANJA IN NADZORA V JAVNEM SEKTORJU

- 15 V luči zgoraj predstavljenih splošnih vidikov zakonske dolžnosti izogibanja nasprotju interesov ni sporno, da se ti nanašajo tudi na delovanje svetov javnih zavodov in drugih kolektivnih organov odločanja in nadzora v subjektih javnega sektorja.
- 16 Med tipične primere nedovoljenega nasprotja interesov spadajo naslednje prakse:
- sodelovanje člana sveta zavoda ali podobnega organa pri obravnavi ali odločanju/glasovanju o izbiri kandidata, o soglasju h kandidaturi ipd., v tistem delu obravnave ali odločanja/glasovanja, kjer je kandidat sam član sveta ali njegov družinski član.
 - sodelovanje člana sveta zavoda ali podobnega organa pri obravnavi ali odločanju o dodeljevanju javnih sredstev, potrjevanju projektov, dajanju soglasij k projektom ipd., v tistem delu obravnave ali odločanja, v kateri obstaja neposredna premoženjska korist za samega člana sveta ali za njegovega družinskega člana.
- 17 V zgornjih primerih se nastanku dejanskega nasprotja interesov ali vsaj videza, da zasebni interes vpliva na korektno opravljanje javnih nalog, ni mogoče izogniti ne glede na okoliščine. V tem primeru se pričakuje vnaprejšnja izločitev člana organa iz obravnave (npr. glede določanja kriterijev in pogojev) ali iz odločanja (npr. glasovanja). Po sami naravi stvari je namreč v takem primeru ne glede na integriteto posameznika ali morebitne druge okoliščine utemeljeno podan najmanj videz, da oseba, ki je sama kandidat za določen položaj oziroma je kandidat njen družinski član, svoje javne funkcije oziroma položaja (naloge) ne bo opravila objektivno in nepristransko. To pa pomeni, da mora biti taka oseba izločena iz vseh faz postopka za izbiro kandidata, vključno s fazo glasovanja (pri tem ni pomembno, ali ima ta oseba odločilen glas ali ne). Možni načini izločitve so predstavljeni zgoraj. V nasprotnem primeru so izpolnjeni znaki kršitve ZIntPK.
- 18 V drugih primerih, ko gre za glasovanje za osebe, ki niso družinski člani člana organa, je pa član organa imel ali ima z njimi osebne, poslovne ali politične stike, glede obstoja nasprotja interesov ni mogoče dati vnaprejšnjega odgovora in je ocena odvisna od konkretnih okoliščin primera. Te ocene ne more

opraviti član sam, ampak je to naloga predstojnika (če tega ni, pa komisije); dolžnost člana pa je, da ga o tem obvesti. Prvo pravilo je, da mora uradna oseba (član sveta ali podobnega organa) v takih primerih **povezavo s kandidatom ali projektom pravočasno razkriti ostalim članom kolektivnega organa subjekta javnega sektorja** in – v kolikor oceni, da ni razlogov za takojšnjo samoizločitev – o tem obvestiti predstojnika.

19 Poleg omenjenega se od vsakega člana sveta zavoda ali podobnega organa po ZIntPK pričakuje tudi, da pred obravnavo oziroma odločanjem ostalim članom razkrije morebitne zasebne interese oziroma povezane osebe, ki bi lahko pomenili nasprotje interesov ali ustvarjali njegov videz ter s tem obremenili sam postopek ali odločitev, v posledici pa tudi ogrozili integriteto in verodostojnost organa v očeh javnosti. Tovrstna **"proaktivna" transparentnost** je pomembno zagotovilo za to, da končna odločitev ni obremenjena z videzom nasprotja interesov.

20 **Komisija v zaključku dodaja, da tega načelnega mnenja oziroma nasprotja interesov po ZIntPK po naravi stvari ne gre interpretirati kot omejevanja splošne glasovalne pravice, glasovanja voljenih predstavnikov v parlamentu ali občinskem svetu ali glasovanja za imenovanje na funkcije znotraj posameznega organa.** Glasovanje zase oziroma za povezane osebe lahko izpolnjuje znake nasprotja interesov po ZIntPK le pri opravljanju javnih nalog, ne pa na primer pri izvajanju splošne volilne pravice (npr. glasovanje zase na splošnih volitvah). Podobno velja za glasovanja v okviru delovanja izvoljenih predstavniških teles na državnem in lokalnem nivoju (tako ZIntPK ne omejuje ustavne pravice poslanca/poslanke, da na glasovanju v okviru svoje poslanske funkcije glasuje po svoji vesti – četudi zase ali za povezano osebo – v kolikor seveda določen glas ni posledica kakšnega kaznivega dejanja, npr. korupcijskega kaznivega dejanja). In nenazadnje, omejitve glasovanja po tem načelnem mnenju se ne nanaša na primere imenovanja oziroma izbire posameznika na funkcijo ali položaj znotraj posameznega organa, kjer imajo aktivno in pasivno volilno pravico zgolj člani organa (npr. izbira predsednika sveta zavoda izmed članov sveta zavoda). V teh primerih se posameznik z glasovanjem zase ne more spraviti v ugodnejši položaj v primerjavi z ostalimi kandidati, saj lahko tudi oni kot člani izbirnega organa glasujejo zase.

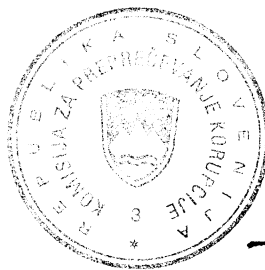
D. ZAKLJUČEK

21 Dolžnost izogibanja nasprotju interesov s strani oseb, ki opravljajo javno funkcijo ali službo, razpolagajo z javnimi sredstvi in so zavezani k delovanju v javnem interesu, ima tako formalno-pravni kot etični vidik. Zgoraj predstavljeno zakonsko ureditev je mogoče strniti v **naslednja "preprosta" napotila, ki veljajo za vse javne funkcionarje in javne uslužbence:**

- vsak funkcionar ali javni uslužbenec, ki se znajde v nasprotju interesov, se mora takoj izločiti iz obravnave oziroma odločanja v konkretni zadevi;
- vsak funkcionar ali javni uslužbenec, ki oceni, da bi lahko njegovo sodelovanje pri obravnavi ali odločanju v konkretni zadevi v očeh zunanjega opazovalca predstavljalo (pa čeprav po njegovem mnenju neutemeljen) videz nasprotja interesov in obremenilo postopek ali odločitev z etičnimi vprašanji, mora te okoliščine razkriti in odločitev o izločitvi iz odločanja prepustiti predstojniku ali komisiji;
- izločitev iz obravnave ali odločanja v konkretnem primeru ne sme biti zgolj formalna oziroma tehnična; na osebi in njenem predstojniku oziroma drugih članih kolektivnih organov je, da z ustreznimi ukrepi – če so potrebni – zagotovijo, da je oseba tudi dejansko (in ne zgolj formalno) izločena iz odločanja oziroma možnosti vplivanja na obravnavo konkretne zadeve;

- zavedati se je potrebno, da je najboljši ukrep za zaščito integritete delovanja določenega javnega subjekta, funkcije ali službe proaktivna transparentnost (vnaprejšnje razkritje povezav in interesov ali njihovega videza, ki bi lahko obremenili postopek).
- 22 Sklepno komisija poudarja, da je uradna oseba, ki se sama ne izloči oziroma ki svojega predstojnika (ali komisije) ne obvesti takoj o nasprotju interesov oziroma možnosti, da bi do njega lahko prišlo, **odgovorna za prekršek po 10. alineji prvega odstavka 77. člena ZIntPK**. Ravnanje v nasprotju z zahtevanim izogibanjem nasprotju interesov po ZIntPK pa lahko v primeru, da je bila s tem ravnanjem omogočena premoženjska ali nepremoženjska korist drugi osebi, **pomeni tudi koruptivno ravnanje**, opredeljeno v 1. točki 4. člena ZIntPK.

Senat Komisije za preprečevanje korupcije je pričujoče sistemsko načelno mnenje sprejel na seji dne 03. 07. 2012 v sestavi Goran Klemenčič (predsednik), Rok Praprotnik (namestnik predsednika) in dr. Liljana Selinšek (namestnica predsednika). Odločitev je bila sprejeta soglasno.



Goran Klemenčič
PRESEDNIK