



# KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLICA SLOVENIJA

Številka: 06211-9/2012/23 02009  
Datum: 3/7/2012

## SISTEMSKO NAČELNO MNENJE

---

GLEDE KREPITVE INTEGRITETE IN OMEJEVANJA NASPROTJA INTERESOV PRI DELOVANJU RAZLIČNIH KOMISIJ, SVETOV IN DELOVNIH SKUPIN, V KATERIH SODELUJEJO POSAMEZNIKI, KI NISO ZAPOSLENI V JAVNEM SEKTORJU

---

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:

**organi javnega sektorja, pri katerih delujejo različne komisije, delovne skupine, sveti in druga posvetovalna, nadzorna ali strokovna telesa, sestavljena (tudi) iz zunanjih članov, so dolžni v zvezi z delom tovrstnih teles in pri imenovanju zunanjih članov sprejeti ustrezne ukrepe s ciljem obvladovanja tveganj za nastanek nasprotja interesov; v nasprotnem primeru so lahko odgovorne osebe subjekta javnega sektorja, pri katerih tovrstna telesa delujejo, odgovorne za kršitev dolžnega ravnanja po ZIntPK.**

### A. OBRAZLOŽITEV

1. Komisija se razmeroma pogosto srečuje s problemom nasprotja interesov (ali videza nasprotja interesov) pri delovanju različnih komisij, svetov, delovnih skupin in drugih posvetovalnih ali strokovnih teles, v katerih sodelujejo zunanji člani, ki glede na status oziroma položaj komisije, skupine oziroma telesa nimajo statusa uradne osebe sklano z ZIntPK. Gre za raznovrstna telesa – komisije za ocenjevanje ali financiranje projektov, strokovne delovne skupine pri ministrstvih ali drugih organih javnega sektorja, zunanji svetovalci oziroma svetovalna telesa subjektov javnega sektorja ipd. – od katerih so nekatera ustanovljena na podlagi zakona ali podzakonskega akta, druga pa na podlagi sklepa pristojnega organa. Članstvo v njih je časovno omejeno in je v večini primerov odplačno (npr. sejnine ali pogodbeno razmerje). Obenem gre za telesa, v katera člane imenujejo organi javnega sektorja (na državni ravni ali na ravni lokalne samouprave), njihovo delo pa ima neposreden (npr. projektna, finančna in kadrovska vprašanja) ali posreden (priprava predlogov, strokovnih mnenj ipd.) vpliv na odločanje v sklopu izvajanja javne funkcija ali službe.

- 2 ZIntPK neposredno dolžnost izogibanja nasprotju interesov nalaga samo uradnim osebam, med katere šteje funkcionarje, uradnike na položaju in druge javne uslužbence ter poslovodne osebe in člane organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja. Uradna oseba ima ta status le v povezavi z opravljanjem dela na položaju, ki ga zaseda. Pooblastila komisije v zvezi z ugotavljanjem nasprotja interesov so po ZIntPK omejena le na krog uradnih oseb, kot ga opredeljuje ZIntPK. Tako se dogaja, da kljub temu, da so v posameznem primeru pri delovanju zunanjega člana določene komisije ali sveta podani vsi znaki nasprotja interesov po zakonu, komisija ne more izreči prekrškovne sankcije, niti ugotoviti kršitve po ZIntPK. Slednje je z vidika namena ZIntPK in obvladovanja korupcijskih tveganj gotovo pomanjkljivost zakona. Po drugi strani pa – do morebitne spremembe zakona – od odgovornih oseb v javnem sektorju zahteva dodano skrbnost in dolžnost proaktivnega delovanja v smeri odpravljanja tveganj in krepitev integritete javnega sektorja ter zaupanja v njegove odločitve in delovanje. **V širšem smislu namreč tudi zunanji člani omenjenih teles pri delu opravljajo javno funkcijo oziroma službo, čeprav niso na delovnem mestu funkcionarja ali uradnika.**
- 3 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 položaja za zasebne interese oziroma nedovoljeno uporabo javne funkcije za dajanje neupravičene koristi z določenim posameznikom povezano osebo ob neenakopravnem obravnavanju drugih. Po drugi strani pa že videz nasprotja interesov, ki ne pomeni nujno vsebinske nepravilnosti ali nezakovitosti, 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 in pravne države.
- 4 Komisija pri svojem delu dnevno ugotavlja, da je tako razumevanje pojma nasprotja interesov kot odnos 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 videza 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.**
- 5 Komisija zato poudarja, da kljub temu, da za posameznike, ki nimajo statusa uradne osebe po ZIntPK, delujejo pa (odplačno ali neodplačno, redno ali občasno) za subjekte javnega sektorja, npr. kot člani strokovnih, posvetovalnih, nadzornih ali podobnih komisij, svetov ali delovnih skupin, določbe ZIntPK o izogibanju nasprotju interesov neposredno ne veljajo, morajo subjekti javnega sektorja oziroma njihove odgovorne osebe zagotoviti neodvisno in objektivno opravljanje javnih nalog, ki se izvajajo pod njihovim okriljem oziroma v okviru njihovega delovnega področja. **Glede na navedeno komisija subjektom javnega sektorja priporoča, da v poslovnih, sklepih o imenovanju ali drugih internih aktih omenjenih teles uredijo dolžnost izogibanja nasprotju interesov oziroma člane teh organov ob imenovanju**

**zavežejo k dolžnemu izogibanju nasprotju interesov oziroma k proaktivni transparentnosti in kot posledico kršitve te dolžnosti določijo možnost razrešitve posameznika iz položaja.**

- 6 Komisija se zaveda, da je zaradi relativne majhnosti Republike Slovenije včasih težko zagotoviti absolutno oziroma popolno neodvisnost ter objektivnost članov strokovnih komisij, posvetovalnih teles in drugih organov, ki opravljajo dela in storitve za subjekte javnega sektorja, njihovi člani pa nimajo statusa uradne osebe skladno z ZIntPK; še posebej to velja za nekatera strokovna posvetovalna telesa, v katerih lahko sodeluje zgolj omejen krog strokovnjakov. V zvezi s tem posebej poudarjamo, da obstoj posameznih okoliščin, ki lahko kažejo na nasprotje interesov, sam po sebi vnaprej nujno ne diskvalificira posameznika npr. pri sodelovanju v teh organih, ki je lahko povsem objektivno in legitimno. Je pa v tem primeru ključno, da so naročniku (subjektu javnega sektorja) in širši (strokovni ali drugi) javnosti vnaprej razkriti vsi domnevni elementi nasprotja interesov. To pomeni, da mora vsak organ javnega sektorja, ki npr. imenuje strokovne, posvetovalne in podobne komisije, zagotoviti, da njihovi člani ob imenovanju oziroma pred svojim soglasjem za imenovanje organu, ki jih imenuje, razkrijejo vse relevantne okoliščine (zasebne interese), ki bi lahko vplivale na njihovo nepristransko in objektivno opravljanje njihovih nalog (proaktivna transparentnost). Če te okoliščine pri posameznem članu nastopijo po imenovanju oziroma med opravljanjem dela, jih je prav tako dolžan nemudoma sporočiti organu, ki ga je imenoval v strokovno ali podobno komisijo. Ta organ mora v vsakem primeru skrbno pretehtati, ali je posameznik glede na te okoliščine (še) primeren za delo, ki mu je bilo zaupano. Hkrati je primerno, da posameznik te okoliščine razkrije tudi drugim članom komisije ali podobnega organa, da lahko ti pravočasno prepoznajo njegovo morebitno pristransko oziroma objektivno delovanje, ki ni utemeljeno izključno na strokovnih podlagah.
- 7 Napotila komisije za ustrezno ravnanje zunanjih članov teles, ki so predmet tega načelnega mnenja, so preprosta:
- vsak posameznik, ki se znajde v nasprotju interesov, se mora takoj izločiti iz obravnave in ali odločanja v konkretni zadevi;
  - vsak posameznik, ki oceni, da bi lahko njegovo sodelovanje pri obravnavi ali odločanju v konkretni zadevi v očeh zunanjega opazovalca predstavljalo (pa čeprav po njegovem neutemeljen) videz nasprotja interesov in obremenilo postopek ali odločitev z etičnimi vprašanji, mora te okoliščine razkriti ostalim članom in jim prepustiti in odločitev o izločitvi iz odločanja;
  - izločitev iz obravnave ali odločanja v konkretnem primeru ne sme biti zgolj formalna oziroma tehnična; na osebi in 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).
- 8 **V primerih, ko bo naletela na tovrstna nasprotja interesov s strani zunanjih članov, bo komisija uvedla postopke zoper odgovorne osebe organa javnega sektorja, ki so ustanovili ali nadzorovali delovanje takih teles, z namenom ugotoviti, ali so ti storili vse, da delo tovrstnih teles poteka objektivno in ob primernem obvladovanju tveganj za korupcijo in nasprotje interesov. To je namreč dolžnost vsakega funkcionarja ali javnega uslužbenca po 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