



Številka: 06269-1/2020/5 22001
Datum: 11. 11. 2020

Na podlagi prvega odstavka 11. člena in 4., 8., ter 18. alineje 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZIntPK), je senat Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisija) v sestavi: dr. Robert Šumi, predsednik in Simon Savski, namestnik predsednika, z namenom podaje pojasnil **v okviru iniciative »Mednarodni teden ozaveščenja o prevarah 2020«** na 27. seji dne 6. 11. 2020 sprejel naslednje

POJASNILO

GLEDE UPRAVLJANJA KORUPCIJSKIH TVEGANJ IN NASPROTIJ INTERESOV V KADROVSKIH POSTOPKIH ZA ČLANE ORGANOV VODENJA IN NADZORA V DRUŽBAH, V KATERIH IMA VEČINSKI DELEŽ OZIROMA PREVLAJUJOČ VPLIV DRŽAVA ALI LOKALNA SKUPNOST

- 1 Pri preučevanju konkretnih primerov kadrovanj in imenovanj v družbah v državni lasti, ki jih je komisija v okviru postopkov obravnavala, se kaže pomembnost ustreznega upravljanja tveganj nasprotja interesov ter tudi nezdržljivosti funkcij (čeprav le-te ZIntPK za poslovodne osebe in člane nadzornih svetov ne ureja) z namenom zagotavljanja delovanja in sprejemanja odločitev v dobro javnih sredstev ter z namenom preprečevanja vplivanja kakršnihkoli zasebnih interesov. Z zasledovanjem zasebnih interesov ali drugimi neetičnimi in nezakonitimi ravnanji se namreč izniči načelo enakopravnosti in namen pravno reguliranih postopkov, ki naj bi zagotavljali objektivno presojo, krepijo pa se klientelizem, korupcijska tveganja in netransparentno odločanje v postopkih.
- 2 Z vidika ustreznosti upravljanja tveganj za nastanek nasprotja interesov je izrednega pomena pravočasna zaznava okoliščin, ki bi lahko do njegovega nastanka privedle, zato je proaktivna vloga – tudi z vnaprej določenimi pogoji za zasedbo mesta poslovodne osebe ali člana nadzornega sveta – pomembna za preprečevanje uresničevanja zasebnih interesov posameznikov ali interesnih organizacij. Kadrovske postopke v družbah v državni lasti je komisija tudi sicer opredelila kot izpostavljene visoki stopnji tveganja za nastanek koruptivnih ravnanj ter ravnanj v nasprotju s pričakovano integriteto posameznikov in organizacij, predvsem v smislu nedorečenosti določenih pogojev za imenovanje in razrešitve poslovnih oseb ter izvajanj vplivov na posamezne odločevalce v postopkih imenovanj in razrešitev.

NASPROTIJE INTERESOV

- 3 ZIntPK nasprotje interesov definira kot okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe¹ vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog. Za ugotovitev nasprotja interesov torej zadostuje že videz, da hkratno opravljanje določenih funkcij ali nalog vpliva na nepristransko in objektivno

¹ Uradne osebe so: funkcionarji, uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja (deseta točka 4. člena ZIntPK).

opravljanje javnih nalog tega posameznika. Zasebni interes uradne osebe pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane² in za druge fizične ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imela osebne³, poslovne⁴ ali politične⁵ stike (13. točka 4. člena ZIntPK).

- 4 Določbe ZIntPK o dolžnem izogibanju nasprotju interesov zavezujejo uradne osebe, med katere ZIntPK prišteva tudi poslovodne osebe in člane organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja, med katere spadajo tudi javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oz. prevladujoč vpliv država ali samoupravna lokalna skupnost. V primeru, da posameznik nima statusa uradne osebe, o nasprotju interesov skladno z ZIntPK ni mogoče govoriti, vendar pa to ne pomeni, da ni podano nasprotje interesov skladno z drugim zakonskim ali podzakonskim predpisom ali etičnim kodeksom.
- 5 Pomembno je navesti, da določbe ZIntPK veljajo za javni sektor, če drug zakon vprašanj, ki jih ZIntPK ureja, ne ureja drugače. V primeru presoje nastanka okoliščin nasprotja interesov ter izvajanja nadzora nad navedenimi določbami trenutno veljavni ZIntPK v 40. členu dodatno pojasnjuje, da se določbe poglavja o nasprotju interesov (37. – 39. člen ZIntPK) ne uporabljajo za postopke, v katerih je izločitev uradne osebe urejena z drugim zakonom (npr. Zakon o gospodarskih družbah, Zakon o Slovenskem državnem holdingu). Pri tem pripominjamo, da se bodo določbe o nasprotju interesov v skladu z novelo ZIntPK-C uporabljale tudi za poslovodne osebe in člane organov upravljanja, vodenja ter nadzora v gospodarskih družbah, v katerih ima

² 7. točka 4. člena ZIntPK določa, da so »družinski člani« zakonec, otroci, posvojenci, starši, posvojitelji, bratje, sestre in osebe, ki s posameznikom živijo v skupnem gospodinjstvu ali zunajzakonski skupnosti.

³ Osebni stiki so stiki med posamezniki, ki so zasebnopravne narave in o (kvaliteti) katerih se osebe same individualno odločajo ter niso objektivno vnaprej podano dejstvo. Pri tem ni pomembno, kje se ti stiki dogajajo (osebni stiki so lahko tudi stiki med sodelavci, če presegajo običajno službeno ali vljudnostno komunikacijo), kakšen je način komunikacije (osebni stiki zajemajo osebna srečanja, telefonsko komuniciranje, stike preko elektronskih komunikacij ipd.) in kakšno je subjektivno doživljanje odnosa med posameznikoma, ki sta v osebnem stiku (osebni stiki zajemajo stike med prijatelji, znanci, sorodniki, sošolci ipd.). Bistvena pri tem pa je predvsem intenziteta osebnih stikov – torej, ali je utemeljeno izkazano/ugotovljeno, da gre za osebe, ki so si medsebojno naklonjene, si zaupajo, imajo pogoste stike in je na podlagi takšnih njihovih osebni povezav mogoče argumentirano trditi, da bi druga drugi v uradnih postopkih dajale prednost oz. se druga do druge ne bi bile zmožne opredeljevati objektivno in nepristransko. Problem osebnih stikov je torej predvsem ocena njihove kvalitete, zaradi česar v primeru, da so se stiki dogajali oziroma zaključili (prekinili) več kot dve leti pred opravljenimi uradnimi dejanji uradne osebe, potem ne moremo govoriti o zasebnem interesu uradne osebe, ki bi vplival ali ustvarjal videz, da vpliva na njeno nepristransko in objektivno opravljanje njenih uradnih nalog.

⁴ Poslovni stiki se dogajajo pri opravljanju dela oziroma v zvezi z nalogami, funkcijami ali obveznostmi, za katere je posameznik zadolžen ali pristojen v okviru svoje službe, angažiranja v pravnih subjektih ali poslovne dejavnosti. Za poslovne stike se štejejo tudi stiki med sodelavci, ki so omejeni izključno na službeno komunikacijo in ne dosegajo ravni osebnih stikov. Nadalje se šteje, da je v poslovnem razmerju (stiku) z določenim subjektom tudi oseba, ki je pri tem subjektu zaposlena oziroma opravlja dela oziroma funkcije na podlagi pogodbe, zakona, statuta, članstva itd. V okviru omenjenega se kot poslovni stik šteje tudi kakršen koli drug odnos med pravnimi subjekti in z njimi povezanimi fizičnimi osebami, npr. članstvo v društvu (s članstvom v društvu oseba namreč izkaže svoj interes oziroma pripadnost vrednotam, delu oziroma dejavnosti, za katerega je bilo društvo ustanovljeno). Kako intenzivni so ti stiki, pa je odvisno od vsakega konkretnega primera posebej in navedenega ne velja posploševati.

⁵ Politični stiki so stiki med posamezniki, ki se dogajajo pri dejavnosti političnih strank ali list in njihovem medsebojnem odnosu v boju za prevzem ali ohranitev oblasti, pri čemer pa dejstvo, da sta npr. dva posameznika zgolj člana iste politične stranke, ali da sta istočasno (bila) tudi kandidata na volitvah na isti listi, še ne pomeni nujno oziroma avtomatično, da sta slednja v političnih stikih po določbah ZIntPK. Pojavljanje na isti volilni oziroma kandidaturi listi ali članstvo v isti politični stranki ne predstavlja presežka v kvaliteti in intenzivnosti političnih stikov med osebami. Zadostno mero kvalitete in intenzivnosti stikov pa zagotovo kažejo članstvo v organih politične stranke ter funkcije, ki jih osebe opravljajo v takšnih organih (npr. (izvršni, nadzorni itd.) odborih, svetih oziroma/in kongresih stranke itd.) ter skrb teh članov za uresničevanje in izvajanje politike, statuta ali programa stranke ter usmeritev stranke. Omenjene okoliščine so dovolj intenzivne v smislu medsebojnih stikov, da lahko govorimo o političnih stikih.

večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost ter so zanje glede nasprotja interesov trenutno veljale določbe Zakona o gospodarskih družbah.

- 6 Tako po določbah ZIntPK velja, da mora biti uradna oseba pozorna na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in mora storiti vse, da se mu izogne ter svoje funkcije ali službe ne sme uporabiti zato, da bi sebi ali komu drugemu uresničila kakšen nedovoljen zasebni interes.
- 7 Pri tem se mora uradna oseba, ki med izvajanjem svoje službe ali funkcije zazna dejansko ali možno nasprotje interesov, 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 pisno 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.
- 8 Komisija na podlagi obravnavanih primerov že vrsto let daleč največ kršitev določb o nasprotju interesov zaznava na področju imenovanj in zaposlitev posameznikov v subjektih javnega sektorja. Tako med najbolj tipičnimi primeri nedovoljenega nasprotja interesov najdemo 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 zavoda ali pa je kandidat njegov družinski član. V takih primerih se pričakuje vnaprejšnja izločitev člana organa iz obravnave ali odločanja. To pomeni, da mora biti taka oseba izločena iz vseh faz postopka za izbiro kandidata, vključno s fazo glasovanja, izločitev pa je pomembna tudi zato, da oseba, ki kandidira, ne more biti seznanjena z dokumentacijo postopka izbire.
- 9 Preostali del zaznanih kršitev določb nasprotja interesov se nanaša na primere, kjer nasprotje interesov nastane v primerih razprave in odločanja o pravnih osebah, ki so povezane (osebno, poslovno ali politično) z uradnimi osebami, ki opravljajo javne naloge v povezavi s poslom sklenitve razmerja s to pravno osebo.
- 10 ZIntPK ne ureja in ne pozna t. i. potencialnega nasprotja interesov, vendar pa je vnaprejšnji, proaktiven pristop k preprečevanju nastanka okoliščin nasprotja interesov del ustreznega upravljanja korupcijskega tveganja za njihov nastanek. Komisija se zaveda, da del dejanj uradnih oseb, ki so se sicer iz določenih postopkov povsem pravilno formalno izločile, preide tudi v izvajanje vplivanja⁶ na te postopke s strani istih oseb. Osebna integriteta posameznika ter njegova pretekla ravnanja kot tudi opravljanje določenih političnih funkcij nedvomno lahko predstavljajo tveganje pristranskega in neobjektivnega opravljanja dela posameznika kot člana organa nadzora in vodenja v družbah. Del proaktivnega zagotavljanja ustreznega upravljanja tveganj za nastanek vplivanj in nasprotja interesov, z vidika zagotavljanja profesionalnosti, neodvisnosti ter visoke stopnje integritete opravljanja funkcij, prav gotovo predstavljajo ustrezna opredeljena merila in kriteriji v postopkih imenovanj članov organov upravljanja in nadzora v družbah (v katerih ima večinski delež oz. prevladujoč vpliv država ali samoupravna lokalna skupnost).

⁶ Kakršnokoli izvajanje političnih in drugih pritiskov ter neetično vplivanje na neodvisno odločanje članov organov vodenja in nadzora je potrebno ustrezno razkriti in ravnati v skladu s **Protokolom za ravnanje članov nadzornih svetov ob izvajanju političnih in drugih pritiskov ter neetičnem vplivanju na neodvisno odločanje, ZNS, KPK, 2019.**

NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ TER PREPOVED ČLANSTVA IN DEJAVNOSTI ZA POKLICNE FUNKCIONARJE⁷

- 11 Posebno pozornost je potrebno nameniti ustreznemu razlikovanju med institutoma nasprotja interesov in nezdržljivosti funkcij. Na zakonski ravni je hkrati opravljanje nekaterih funkcij oziroma del in dejavnosti zaradi pristojnosti in pooblastil, ki pritičejo posamezni funkciji, v določbah ZIntPK izrecno prepovedal že zakonodajalec z institutom nezdržljivosti, kar pomeni, da posameznik določenih funkcij ne sme opravljati hkrati. Vse »funkcije«, ki niso zajete z institutom nezdržljivosti, pa posameznik lahko opravlja, vendar je ves čas dolžan paziti na morebitno nasprotje interesov in storiti vse, da se mu izogne.
- 12 Nezdržljivost funkcije oziroma prepoved članstva in dejavnosti na zakonski ravni odpravlja vsakršno možnost nastanka nasprotja interesov, saj posamezniku preprečuje, da bi hkrati nastopal v dveh ali več vlogah. Pomembno je tudi, da se določbe o nezdržljivosti funkcije oziroma prepovedi članstva in dejavnosti nanašajo le na funkcionarje⁸ kot jih opredeljuje ZIntPK. Te osebe zasedajo mesta oziroma funkcije, ki po svoji pomembnosti in zahtevnosti terjajo največjo možno angažiranost funkcionarja, zato je hkrati opravljanje dveh ali več funkcij ali dejavnosti oziroma članstva že na zakonski ravni določeno kot nezdržljivo, s tem pa je hkrati vnaprej preprečena možnost nastanka nasprotja interesov v posamezni zadevi, v kateri bi sicer pri odločanju sodeloval posamezen funkcionar. Kadar gre za zakonsko določeno nezdržljivost, funkcionar nezdržljivih funkcij, dejavnosti ali članstva torej ne sme opravljati hkrati; vse »funkcije« oziroma dejavnosti, ki niso zajete z institutom nezdržljivosti, pa lahko opravlja (za nekatere sicer potrebuje dovoljenje komisije), vendar je ves čas dolžan paziti na morebitno nasprotje interesov in storiti vse, da se mu izogne.
- 13 Nezdržljivost opravljanja funkcije s poklicno ali drugo pridobitno dejavnostjo ter izjeme od te nezdržljivosti so urejene v 26. členu ZIntPK. Ta člen in posledično institut nezdržljivosti se nanaša le na poklicne funkcionarje, se pravi na posameznike, ki v zakonu določeno (časovno omejeno ali trajno) funkcijo opravljajo poklicno na način, da imajo v zvezi z opravljanjem te funkcije pravice in dolžnosti kot iz delovnega razmerja in za opravljanje funkcije prejemajo plačo. Razumljivo je, da za nepoklicne funkcionarje prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti ne more veljati, saj bi jim bila s tem odtegnjena možnost zaposlitve oziroma pridobivanja virov za preživljanje.
- 14 Kot omenjeno, je namen instituta nezdržljivosti opravljanja funkcije s pridobitno dejavnostjo preprečevanje korupcije in preprečevanje nasprotja interesov zaradi zagotavljanja neodvisnega izpolnjevanja ustavno in zakonsko določenih funkcij. V splošnem je načelna prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti poleg poklicne javne funkcije namenjena zaščiti objektivnega in nepristranskega opravljanja funkcije, varovanju integritete javne funkcije ter utemeljenemu pričakovanju, da se poklicni funkcionar v največji meri posveti opravljanju svoje funkcije v javnem interesu; na konkretni ravni pa se s prepovedjo hkratnega opravljanja pridobitne dejavnosti ob javni funkciji vnaprej preprečuje možnost nastanka korupcijskih tveganj predvsem v obliki nasprotja interesov, ko bi posameznik zaradi zasebnega interesa, povezanega z lastno pridobitno dejavnostjo, v določenih postopkih ali primerih (lahko) v svojstvu javnega funkcionarja ravnal pristransko in neobjektivno.
- 15 Prepoved dejavnosti zastopanja in članstva v organih upravljanja in nadzora določenih subjektov je za poklicne funkcionarje vsebovana v prvem odstavku 27. člena ZIntPK.

⁷ Podroben opis institutov najdete na povezavi <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2019/05/06240-2-2019-3-1.pdf>.

⁸ FUNKCIONARJI so skladno s 6. točko 4. člena ZIntPK poslanci državnega zbora, člani državnega sveta, predsednik republike, predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, sodniki ustavnega sodišča, sodniki, državni tožilci, funkcionarji v drugih državnih organih in samoupravnih lokalnih skupnostih (na občinski ravni so funkcionarji župani, podžupani in občinski svetniki), poslanci iz Republike Slovenije v Evropskem parlamentu, drugi funkcionarji iz Slovenije v evropskih in mednarodnih institucijah, generalni sekretar vlade, bivši funkcionarji, dokler prejemajo nadomestilo plače ter funkcionarji Banke Slovenije.

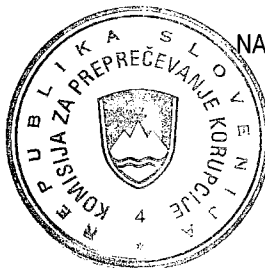
- 16 Poklicni funkcionar je lahko brez omejitev član politične stranke in vseh njenih organov, prav tako lahko brez omejitev opravlja dejavnost upravljanja, nadzora ali zastopanja v društvih in ustanovah (fundacijah) oziroma v organih teh subjektov.⁹ Ne sme pa poklicni funkcionar zastopati naslednjih subjektov oziroma biti član organa upravljanja ali nadzora v teh subjektih:
- v gospodarski družbi,
 - v gospodarskem interesnem združenju,
 - v zadrugi,
 - v javnem zavodu,
 - v javni agenciji in
 - v drugi osebi javnega ali zasebnega prava (z izjemo že omenjenih društev, ustanov in političnih strank).
- 17 Navedena prepoved članstva oziroma dejavnosti v organih upravljanja, nadzora ali zastopanja naštetih subjektov je absolutna in je ni mogoče preseči z nobenim pravnim sredstvom ali institutom, kar pomeni, da tudi komisija poklicnemu funkcionarju ne more izdati dovoljenja za zastopanje določenega subjekta ali za članstvo v organu upravljanja ali nadzora tega subjekta.

OMEJITVE OPRAVLJANJA FUNKCIJ IN DEJAVNOSTI PO KONČANJU OPRAVLJANJA FUNKCIJ

- 18 Določbe o prepovedi članstva in dejavnosti po ZIntPK v smislu posebnega člena, ki bi urejal prepoved opravljanja dejavnosti ali članstva po prenehanju opravljanja funkcije ne vsebujejo, niti ne navajajo t. i. obdobja ohlajanja ('cooling-off period') za funkcionarje in osebe s funkcijo v politični stranki, na katero so bili voljeni ali imenovani.
- 19 Kljub temu pa ZIntPK določene dejavnosti funkcionarjem prepoveduje opravljati tudi po zaključku funkcije. Tako 36. člen ZIntPK ureja začasno prepoved poslovanja po prenehanju funkcije, pri čemer funkcionar v roku dveh let po prenehanju funkcije v razmerju do organa, pri katerem je opravljal funkcijo, ne sme nastopiti kot predstavnik poslovnega subjekta, ki s tem organom ima ali vzpostavlja poslovne stike.
- 20 Prav tako 56. člen ZIntPK, ki govori o lobiranju in lobistu, pravi, da funkcionar ne sme lobirati pred potekom dveh let, odkar mu je prenehala funkcija. Dejanja lobiranja lahko sicer izvajajo le registrirani lobisti ali izjeme, ki jih določa četrti odstavek 58. člena ZIntPK. Med izjeme spadajo osebe, ki so zakoniti zastopniki, izvoljeni predstavniki ali zaposleni v interesni organizaciji¹⁰, za katero izvajajo lobiranje. Posledično velja, da se funkcionar pred potekom dveh let, odkar mu je prenehala funkcija, ne more vpisati v register lobistov ter postati registrirani lobist. Četudi je zakoniti zastopnik, izvoljen predstavnik ali zaposleni v interesni organizaciji, pa zanj ne sme opravljati dejanj lobiranja.

Vložiti:

- zbirka dok. gradiva.



Simon Savski
NAMESTNIK PREDSEDNIKA

⁹ Med organom, v katerem poklicni funkcionar opravlja funkcijo, ter med politično stranko ter društvom ali ustanovo, v kateri opravlja dejavnost upravljanja, nadzora ali zastopanja, pa veljajo OMEJITVE oziroma PREPOVED POSLOVANJA.

¹⁰ Interesne organizacije so pravne osebe zasebnega prava in druge pravno urejene oblike združevanja fizičnih ali pravnih oseb, v imenu in na račun katerih lobist opravlja dejavnost lobiranja.