

Nasprotje interesov v teoriji in praksi

Bojan Dobovšek, Jure Škrbec

Namen prispevka:

V prispevku bomo poleg predstavitve nove pravne ureditve nasprotja interesov, katerega okoliščine predstavljajo pomemben dejavnik tveganja za nastanek korupcije in drugih nepravilnosti v organizacijah, predstavili tudi analizo ugotovljenih primerov nasprotja interesov, s čimer bomo celovito prikazali značilnosti, pojavne oblike ter posledice takšnih okoliščin.

Metode:

Po preučitvi primarnih virov smo z metodo analize besedil opravili (s pomočjo programa ATLAS.ti 6) kvalitativno in kvantitativno analizo dokumentov Komisije za preprečevanje korupcije o nasprotju interesov.

Ugotovitve:

Izmed 62 konkretnih okoliščin nasprotja interesov, kjer zasebni interes vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje del uradnih oseb, se je največkrat nedovoljeni zasebni interes pokazal na državni ravni pri postopkih javnih naročil in pri poslovanjih med organi in subjekti, ki imajo skupno točko – uradnika. Na lokalni ravni pa se je subjektivno postopanje najbolj izkazalo na področju urejanja okolja in prostora. Pomembna je potrditev, da takšne okoliščine predstavljajo korupcijo, zmanjšujejo zaupanje ljudi v državo in negativno vplivajo na ekonomski sistem države. Kot odziv na izpostavljena korupcijska tveganja je zakonodajalec v letu 2010 in 2011 na novo uredil preventivni in represivni sistem s tem v zvezi.

Omejitve in praktična uporabnost raziskave:

Raziskava je omejena na Slovenijo, pri čemer je praktična vrednost prispevka v prikazu in oceni nove kriminalitetne politike glede nasprotja interesov ter v identifikaciji elementov, značilnosti in posledic ravnanja posameznikov, ki so bili v nasprotju interesov.

Izvirnost/pomembnost prispevka:

V Sloveniji še ni bilo opravljene podobne analize, ki bi na konkretnih primerih nasprotja interesov ugotavljala značilnosti, naravo in posledice le-teh.

UDK: 343.352

Ključne besede: nasprotje interesov, tveganje, Komisija za preprečevanje korupcije

Conflicts of Interest in Theory and Practice

Purpose:

The purpose of the work was to explore new legal provisions on conflicts of interest which present an important risk for corruption and other irregularities in institutions as well as presenting the results of the analysis of actual cases of conflicts of interest by showing the complete picture of the characteristics and the consequences of their circumstances.

Methods:

After examining the primary sources (legal provisions), the study took a qualitative and quantitative approach based textual analysis method of cases of conflict of interest in Slovenia, which were examined and analysed with the Atlas.Ti6.

Findings:

Among 62 cases of conflict of interest, where private interest influenced the objective and impartial performance of public officials, the most illicit private interest was shown at national level in public procurement procedures and in the business transactions between institutions and persons which have a common purpose - the public official. At local level, the most subjective performance was in procedures regarding the environment. The important findings are that these circumstances constitute corruption, reduce peoples' confidence in state institutions and affect the economic system of the state. In response to such risks, Slovenia adopted, in 2010 and 2011, new preventative and repressive measures.

Research Limitations/Implications:

The study is limited to Slovenia, where the practical value of the contribution is in the demonstration and assessment of new provisions regarding conflict of interest and in the identification of the elements, characteristics and consequences of the behavior of the individuals involved.

Practical Implications:

In Slovenia, there have not yet been similar analyses of legal provisions and of specific cases to identify the features, nature and the consequences of conflict of interest.

UDC: 343.352

Keywords: conflict of interest, institutional risks, Commission for the Prevention of Corruption

1 UVOD

Javnomnenjske raziskave in statistike svariijo in kažejo na povečevanje kriminalnih dejanj, izmed katerih je še posebej v porastu korupcija, ki predstavlja nevarnost tako državam, njihovim ekonomijam, okolju, formalnim institucijam, posameznikom in sami demokraciji (Dobovšek in Škrbec, 2011). Zoper slednje imamo določene kriminalitetne politike, ki zahtevajo za oblikovanje in uresničevanje pravnega reda ter miru v družbi tako represivne kot preventivne ukrepe. Če hočejo biti omenjene

politike in ukrepi učinkoviti pri odpravljanju odklonskosti, jih je potrebno prilagajati družbenim spremembam – še posebej, če to zahtevajo mednarodne organizacije ter če se pojavi neko deviantno ravnanje, ki ima obširne negativne posledice (npr. ekonomske, okoljske, politične in druge). Da do takšnih posledic ne pride, pa je, kot je to opozarjal Pečar (1992), potrebno delovati in ustrezno ukrepati še pred posledicami (*antedelictum*) – torej kot odpravljanje najrazličnejših predkriminalnih, kriminogenih in viktimogenih tveganj oziroma situacij.

Z demokratizacijo družb in odgovornostjo državnega aparata do posameznikov ter s povečanjem neformalnega nadzorstva se je pričel dvig zavedanja javnosti o odklonskih ravnanjih javnega sektorja, zaradi česar se je sčasoma intenzivirala težnja ter zahteva po vzpostavitvi takšnih norm, da bo opravljanje javnih nalog v javnem interesu, pošteno in nepristransko. Glede na to, da mora biti poštenost, etika in morala sestavni del vsake stroke (Dobovšek, 2007: 278-279), je zagotovo javna uprava tista, katera si svojega delovanja ne more privoščiti brez omenjenih vrednot. Prvič, ker gre pri tem za upravljanje javnega življenja in drugič, ker je najbolj izpostavljeno neformalnemu družbenemu nadzorstvu – to je ocenjevanju, kaj je prav in kaj narobe s strani obče javnosti (Meško in Koporec Oberčkal, 2010: 396).

V skladu s tem so se na svetovni ravni izoblikovale različne norme tudi glede urejanja t. i. konflikta (nasprotja) interesov, ki se pojavlja kot okoliščina, kjer se kaže nezakonit zasebni vpliv posameznika na potek odločanja o pravicah, obveznostih in pravnih koristih. Gre torej za pristranskost in neobjektivnost¹ pri odločanju oziroma urejanju javnih stvari, kar predstavlja izrazito organizacijsko in institucionalno tveganje za nastanek korupcije in drugih nezakonitih ravnanj v organizacijah oziroma institucijah.

Tuje države se na nasprotje interesov odzivajo na različne načine, pri čemer, kot ugotavljajo Reed (2008: 10) in Demmke et al. (2007), gre v prvi vrsti za preventivne in represivne zakonske ukrepe, katere vsebujejo številne zapovedi, prepovedi ter omejitve. Med najbolj pogostimi, kot ugotavljata avtorja, so na primer prepoved istočasnega opravljanja določenih funkcij (t. i. nezdržljivost funkcij), obvezna rotacija javnih uslužbencev na rizičnih delovnih mestih,² obvezno izločanje uradnih oseb iz postopkov, obrazci za prijavo premoženja in zasebnih interesov ob nastopu funkcije ali med delom ter omejitve glede sprejemanja daril. Tudi glede institucionalnega izvajanja omenjenih kriminalitetno-preprečevalnih politik so na svetovni ravni različne prakse, pri čemer so, kot to ugotavlja OECD³ (Conflict of

1 Iz pregleda literature (Gençkaya, 2009; Shah, 2007) in dokumentov mednarodnih organizacij (OECD – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj, GRECO – Skupina držav Sveta Evrope proti korupciji, OZN – Organizacija združenih narodov, World Bank) so ravno objektivnost, nepristranskost in poštenost politikov oziroma državnega aparata v demokratičnih državah sinonim za učinkovitost in produktivnost demokratičnih institucij ter zagovarjanje in zaupanje v etična načela, kot so transparentnost, preglednost in odgovornost.

2 Rizično delovno mesto je mesto, ki je izpostavljeno korupcijskim in drugim tveganjem za objektivno in nepristransko opravljanje dela. Več na <http://www.kpk-rs.si/sl/preventiva-in-nacrti-integritete/nacrti-integritete>.

3 OECD – Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj združuje države, ki imajo predvsem demokratični pluralizem in odprto gospodarstvo, z namenom, da podpre trajnostno gospodarsko rast; poveča zaposlenost; izboljša življenjske standarde; ohranja finančno stabilnost; pomaga drugim državam v gospodarskem razvoju in prispeva k rasti svetovne trgovine.

interest, 2007: 15-16), najboljši primeri dobrih praks centralni (neodvisni) organi, kot so proti-korupcijske komisije v Hong Kongu, Koreji in Avstraliji.

V nasprotju s prikazom tujih praks pa je namen dotičnega prispevka predstaviti predvsem izkušnje Slovenije na tem področju, in sicer kako je vzpostavljen represivni in preventivni sistem znotraj kriminalitetno-preprečevalne politike glede definiranja, urejanja in odpravljanja nasprotja interesov. Pri tem bo praktična vrednost tega prispevka tudi v prikazu rezultatov analize identificiranih primerov nasprotja interesov, s katero bo omogočena primerjava kriminalitetne politike oziroma zakonskega namena zakonodajalca in izkušenj organov, ki skušajo implementirati in izvajati te predpise.

2 PРАВNA UREDITEV NASPROTJA INTERESOV V SLOVENIJI

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije⁴ (ZIntPK, 2010, 2011) je prvi zakon, ki v celoti (preventivno in represivno) in na širši državni ravni ureja dolžnost izogibanja nasprotju interesov v Sloveniji. Slednji nasprotje (tudi konflikt) interesov definira kot *okolščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog*.⁵ Cilj dotične (kazensko)pravne in kriminalitetno-preprečevalne politike urejanja tega področja je zagotavljanje doslednega uresničevanja javnega interesa v primerih, ko je ta (lahko) oviran z nedovoljenimi zasebnimi interesi uradnih oseb. Zakon tako določa preventivne in (prvič v zgodovini) represivne postopke in naloge Komisije za preprečevanje korupcije (dalje Komisija) pri ugotavljanju obstoja nasprotja interesov za bodoča in že opravljena dejanja ter sankcije – ničnost⁶ učinkov ravnanj, storjenih v konfliktu interesov in prekršek z globo (od 400 do 1200 EUR) zaradi ne izogibanja oziroma ne poročanja predstojniku o konfliktu interesov.

4 Pred slednjim sta v Sloveniji od 2001 oziroma 2002 urejala dolžnost izogibanja nasprotja interesov tudi Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (2001) in Zakon o javnih uslužbencih (ZJU, 2002, 2005, 2006, 2007, 2008), katera pa nista vključevala funkcionarjev, postopke za ugotavljanje takšnih okoliščin oziroma organa nadzora in sankcij. Do 2010 je bila dotična problematika torej urejena zgolj na preventivni ravni, brez obligatornega izvajanja ter nadzora (sankcioniranja) določb v praksi.

5 Glede na to, da gre pri opredelitvi nasprotja interesov po ZIntPK (2010, 2011) za vsebinsko enake značilnosti, kot jih imata opredelitvi nasprotja interesov v Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev (2001) in ZJU (2002, 2005, 2006, 2007, 2008), lahko govorimo hkrati tudi o delovni definiciji nasprotja interesov tega dela.

6 ZIntPK (2010, 2011: čl. 35) namreč določa, da omejitev poslovanja med subjekti ne velja v postopkih, pod pogojem, da so pri tem dosledno spoštovane določbe o nasprotju interesov. Če funkcionar oziroma njegov družinski član v tem primeru krši te obveznosti, nastopi posledica ničnost vsakršnega takšnega posla.

2.1 Elementi nasprotja interesov ob upoštevanju zakonske ureditve

2.1.1 Subjekti

Določbe ZIntPK (2010, 2011) o dolžnem izogibanju nasprotju interesov zavezujejo vse uradne osebe, med katere ZIntPK (2010, 2011) umešča funkcionarje, uradnike na položaju, poslovodne osebe, člane organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja in vse druge javne uslužbenke. V primeru, da posameznik nima statusa uradne osebe, o nasprotju interesov ni mogoče govoriti (vsaj glede ZIntPK, 2010, 2011). Lahko pa je podano nasprotje interesov po drugih predpisih in zakonih. Komisija se je v preteklosti, v času veljave Zakona o preprečevanju korupcije (ZPKor, 2004), opredelila tudi do takšnih razmerij - torej ob upoštevanju drugih pravnih predpisov - Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev (2001) in ZJU (2002, 2005, 2006, 2007, 2008). Gre zgolj za izvrševanja primarne naloge Komisije – izobraževanje posameznikov o koruptivnih in drugih nemoralnih in neetičnih ravnanjih; vključno z nasprotjem interesov.⁷

2.1.2 Zasebni interes

Največje bistvo nasprotja interesov pa se kaže v (nezakonitem) zasebnem interesu posameznika. Vsi, brez izjem, imamo osebne ali druge poklicne interese, pa naj se to izraža v hobijih, naložbah, želji po pomoči prijateljem, sorodnikom, da bi se uresničile njihove želje. Večinoma drži, da se posamezniki v javni upravi ne bodo srečali z morebitnim konfliktom interesov, ker imajo lastne interese na drugih področjih, kot pa je njihovo delovno okolje oziroma delovne naloge. Tak zasebni interes ni vprašljiv iz vidika integritete⁸ posameznika. V zakonu so omejeni in prepovedani »le« tisti vplivi (zasebni interesi), ki vplivajo na pošteno (torej nepristransko, objektivno, moralno, etično, integritetno) opravljanje javnih funkcij, kar v primeru dvoma ocenjuje v prvi vrsti neposredni predstojnik (nadrejeni) uradne osebe oziroma Komisija (če uradna oseba nima svojega predstojnika; npr. predsednik vlade).

2.1.3 Trenutna narava nasprotja interesov

Konflikt interesov je po zakonu predstavljen kot situacija (torej nek trenutek izvršitve), kjer uradna oseba ali funkcionar v nasprotju z absolutno dolžnim ravnanjem – torej z zlorabo svojega nabora del in nalog oziroma svojega položaja ter

7 Kot primer lahko izpostavimo načelno mnenje Komisije za preprečevanje korupcije št. 26: Okoliščine, v katerih je svetovalec direktorja določenega podjetja, hkrati tudi predsednik nadzornega sveta, predstavlja nasprotje interesov na podlagi 41. člena v povezavi s 514. členom zakona o gospodarskih družbah.

8 Integriteta je opredeljena v ZIntPK (2010, 2011: čl. 4) kot »pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi«.

uradne funkcije – stori nekaj, da bo zadostil svojemu lastnemu interesu ali interesu tretje osebe. Zato se zahteva, da se posameznik izogne tem trenutnim okoliščinam, ki bi pomenile kolizijo oziroma kršitev teh načel. Prav zaradi navedenega tudi organi pregona, odkrivanja in preprečevanja pri dokazovanju takšnih okoliščin izhajajo zgolj iz konkretnega primera oziroma v točno opredeljene situacije. Uradnik, ki odloča o pravicah in dolžnostih oseb, namreč ni v konfliktu interesov vse dokler npr. ne obravnava osebe, ki jo pozna.

2.2 Formalni institucionalni nadzor ter (kazenske) sankcije

Po analizi primarnih virov glede konflikta interesov ugotavljamo, da ima Slovenija dva pristojna organa za odkrivanje, preprečevanje, sankcioniranje in nadzor nad okoliščinami, ki (lahko) pomenijo nasprotje interesov. To sta Komisija za preprečevanje korupcije in Ministrstvo za javno upravo. Slednje ima svojo funkcijo glede nasprotij interesov opredeljeno v ZJU (2002, 2005, 2006, 2007, 2008), in sicer preventivno (izobraževalna funkcija ter skrb za uresničevanje in razlaganje omenjenega zakona) ter specialno vlogo (nadzor nad izvajanjem tega zakona s strani inšpektorjev za sistem javnih uslužbencev).

Komisija pa ima po ZIntPK (2010, 2011) s tem v zvezi bolj dodelana koncepta oziroma postopka glede izogibanja, preprečevanja oziroma odkrivanja nasprotja interesov. Prvi je **preventivna funkcija**, katere namen je preprečevanje nastankov okoliščin, ki privedejo do konflikta interesov. Slednja stremi k temu, da bo uradna oseba ob doslednem spoštovanju določb o izogibanju in obveščanju o nasprotju interesov, svoje delo opravila objektivno in nepristransko. Uradna oseba mora namreč o nasprotju interesov ali o možnosti, da bi do njega prišlo, pisno obvestiti svojega neposrednega predstojnika (nadrejenega), kateri pa se nato odloči o nadaljnjem ravnanju – ali zaposleni lahko nadaljuje z delom ali ne. Če nadrejeni svojemu zaposlenemu dovoli z izvajanjem aktivnosti tudi v takšnih okoliščinah, ki sicer pomenijo nasprotje interesov po zakonu (takšno možnost nadrejeni ima), pa menimo, da takšna situacija predstavlja luknjo v predpisu in bi morala biti na tem mestu izločitev zaposlenega iz postopka obvezna. *Ratio* zakona gre po našem mnenju namreč v smeri izogibanja odločanja v zadevah in ne obveščanja predstojnika⁹ kot še enega člena v verigi odločanja.

Drugi postopek Komisije za preprečevanje korupcije pa je postopek odkrivanja (in kaznovanja), torej gre za **represivno funkcijo** - ta temelji na ugotavljanju, ali je uradna oseba spoštovala dolžnost izogibanja okoliščinam nasprotja interesov oziroma obveščanja predstojniku. Če obstaja sum, da so se izpolnile takšne okoliščine, Komisija začne »preiskovalni« postopek¹⁰ ugotavljanja dejanskega obstoja nasprotja interesov in njegovih posledic ter ukrepa, pri čemer je zastaralni rok dve leti. Sankcije, ki sledijo ob ugotovljenem nasprotju interesov, so različne

⁹ Zgolj pri videzu konflikta interesov pa bi po našem mnenju zadostovalo omenjeno obveščanje predstojnika in nato ravnanje po njegovih navodilih.

¹⁰ V skladu z ZIntPK (2010, 2011) lahko Komisija uporablja naslednje »preiskovalne« metode: zahteva za pojasnila od uradne osebe, njenega predstojnika in drugih; zaslišanje uradne osebe pred Komisijo; zahtevati začetek nadzora s strani drugih pristojnih organov in druge naloge.

in temeljijo na teoriji kulturne strogosti, ki se, po Mešku (2000: 271), kažejo v doslednem kaznovanju in represivnem delovanju nadzornih organov, kjer so učinki ter dejavnosti hitro vidni in lahko merljivi. Po ZIntPK (2010, 2011) imamo namreč več različnih sankcij, začenši z ničnostjo vseh poslov, ki nastanejo v okoliščinah oziroma pri poslovanju med subjekti, kjer zasebni interes funkcionarja¹¹ vpliva oziroma daje videz vpliva na opravljanje javne funkcije. Kadar se bo torej kršitev določb o dolžnem izogibanju nasprotju interesov prekrivala s kršitvijo določb ZIntPK (2010, 2011: čl. 35) o omejitvah poslovanja, bo Komisija hkrati od organa zahtevala, da bo le-ta pričel s postopkom ugotavljanja ničnosti pravnega posla. Druga sankcija je globa, ki je lahko izrečena v primeru, da Komisija ugotovi, da uradna oseba o ugotovljenem nasprotju interesov ni obvestila svojega predstojnika. Če se namreč v prekrškovnem postopku ugotovi opustitev dotičnega obvestila, gre za prekršek, za katerega je zagrožena globa od 400 do 1200 EUR.¹²

Glede represivnih ukrepov oziroma sankcij pa je potrebno omeniti še naslednje. Namreč, če Komisija ugotovi, da je uradna oseba v obravnavani situaciji vedela oziroma bi morala in mogla vedeti, da obstaja nasprotje interesov, vendar je kljub temu ravnala (torej namerno oziroma naklepno) v nasprotju z določbami ZIntPK (2010, 2011) o izogibanju nasprotja interesov, potem ima takšno ravnanje vse znake kaznivega dejanja zlorabe uradnega položaja in pravic. Kazenski zakonik (KZ-1, 2008, 2009, 2011) namreč v 257. členu govori o tem, da se uradna oseba ali javni uslužbenec kaznuje, če izrabi svoj uradni položaj ali prestopi meje uradnih pravic ali ne opravi uradne dolžnosti, zato da bi sebi ali komu drugemu pridobila kakšno nepremoženjsko ali premoženjsko korist. Uradni položaj pa lahko oseba zlorabi tudi z neobjektivnim in pristranskim odločanjem in s tem izpolni svoj (ali od tretje osebe) zasebni interes, kar pa je tudi definicija nasprotja interesov.

Menimo, da prikazani (preiskovalni) postopek in represivni mehanizmi sovpadajo s preventivnimi teorijami sankcioniranja (Ambrož, 2008) in imajo v skladu z Meškom (2002) tudi vlogo zastraševanja (t. i. generalna preventiva), s čimer prihaja do vpliva na možne storilce. Posledično se seveda s takšnim načinom odpravijo tudi morebitne negativne posledice za državo in okolje, ki jih povzroči posameznik, ko je v nasprotju interesov. Kakšne posledice lahko s takšno kriminalitetno-preprečevalno politiko urejanja nasprotja interesov odpravimo pa smo med drugim izpostavili v nadaljevanju, kjer predstavljamo rezultate analize izvršenih oblik nasprotja interesov v Sloveniji.

¹¹ Tu, v skladu z ZIntPK (2010, 2011), ne gre za vse uradne osebe, pač pa le za funkcionarje.

¹² Drugih sankcij glede nasprotja interesov po ZIntPK (2010, 2011) ni, je pa lahko oseba po ZJU (2002, 2005, 2006, 2007, 2008) in Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev (2001) tudi disciplinsko odgovorna za povod ali nastanek takšne situacije, kar je v pristojnosti predstojnika organa, kjer uradna oseba opravlja svojo funkcijo.

3 METODOLOGIJA RAZISKOVANJA PRIMEROV NASPROTJA INTERESOV

Za potrebe omenjenega dela smo analizirali vsa načelna mnenja (v nadaljevanju uporabljena kratica NM¹³), mnenja in pojasnila¹⁴ Komisije za preprečevanje korupcije od njene ustanovitve v letu 2004 do decembra 2011, v katerih so predstavljeni izvršeni primeri nasprotja interesov uradnih oziroma odgovornih oseb. Gre za skupno 62 različnih dokumentov,¹⁵ ki tvorijo naš vzorec proučevanja. Pri tem je potrebno poudariti, da gre za preučevanje pojavov nasprotja interesov tudi v obdobju, ko še ni veljal ZIntPK (2010, 2011). Komisija se je namreč do okoliščin nasprotja interesov pred uveljavitvijo ZIntPK (2010, 2011) v letu 2010 opredeljevala glede na določbe Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev (2001) in ZJU (2002, 2005, 2006, 2007, 2008) o nasprotju interesov, saj je bila to njena preventivna naloga – opozoriti uradnike in druge javne uslužbence ter splošno javnost, kakšnim situacijam se morajo posamezniki izogibati. Glede na to, da so določbe Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev (2001) in ZJU (2002, 2005, 2006, 2007, 2008) vsebinsko enako določevale izogibanje in definiranje nasprotja interesov, kot sedaj veljavni ZIntPK (2010, 2011), je s tem tudi zagotovljena konsistentnost vzorca.

Za preučevanje dejanskih primerov nasprotja interesov, ki so bila identificirana s strani Komisije, smo uporabili metodo analize besedil, katero smo opravili s pomočjo programskega orodja ATLAS.ti 6 (eden izmed CAQDAS¹⁶ paketov), ki je predstavljal zgolj pripomoček za študijo vseh omenjenih dokumentov. V tem postopku smo posameznim delom besedila (stavku, odstavku, celotnemu načelnemu mnenju) pripisovali pojme – kode.¹⁷ Kodiranje in organiziranje delov (prej neorganiziranih delov) besedil nam je tako omogočilo zmanjšanje obsega podatkov in povezavo razdrobljenih pomenov raziskovalnega predmeta v vsebinsko in pomensko zaključene celote. S tem smo organizirali podatke (Silverman, 2001). Proučitev dobljenih podatkov v nove zaključene celote pa omogoča novo poglobljeno razumevanje podatkov (Babbie, 2007) – gre torej za to, da lažje in hitreje analiziramo, preštejemo določene pojme, dogodke in združujemo podobna ravnanja (v kode oziroma skupine).

Kriteriji raziskovanja oziroma kodiranje besedil s pomočjo ATLAS.ti 6 je potekal na naslednji način: pojmi, kot so nasprotje interesov, konflikt interesov, interesni konflikt, so bili pod enim imenom (koda) »konflikt interesov« kodirani v programu (na Grafu 1 so vidne kode v kvadratih – *izrek, konflikt interesov* in

13 Pri prikazovanju rezultatov se bo uporabljala npr. kratica NM 5, kar pomeni načelno mnenje številka 5. Komisija je tako tudi poimenovala svoja načelna mnenja.

14 Vsi omenjeni dokumenti so javno dostopni na spletni strani Komisije: <http://www.kpk-rs.si/sl/nadzor-in-preiskave/odločitve-in-mnenja-komisije>.

15 Komisija v slednjih ne ocenjuje ravnanja uradnih ali odgovornih oseb v smislu kazenske ali druge oblike (subjektivne) odgovornosti posameznika, ampak se zgolj načelno opredeli ali se je posameznik znašel v okoliščinah nasprotja interesov. Gre torej za ocenjevanje ravnanja uradne osebe ali morebiti izpolnjuje objektivne znake definicije okoliščin, ki pomenijo nasprotje interesov.

16 Kratica CAQDAS pomeni okrajšavo za Computer Aided Qualitative Data Analysis Software oziroma Programsko in računalniško podprta oprema za analizo kvalitativnih podatkov.

17 Osnovno enoto za kodiranje pri našem delu s predmetno programsko opremo predstavlja 'ideja' oziroma 'koda', ki je identificirana s pomočjo pregleda literature in načelnih mnenj.

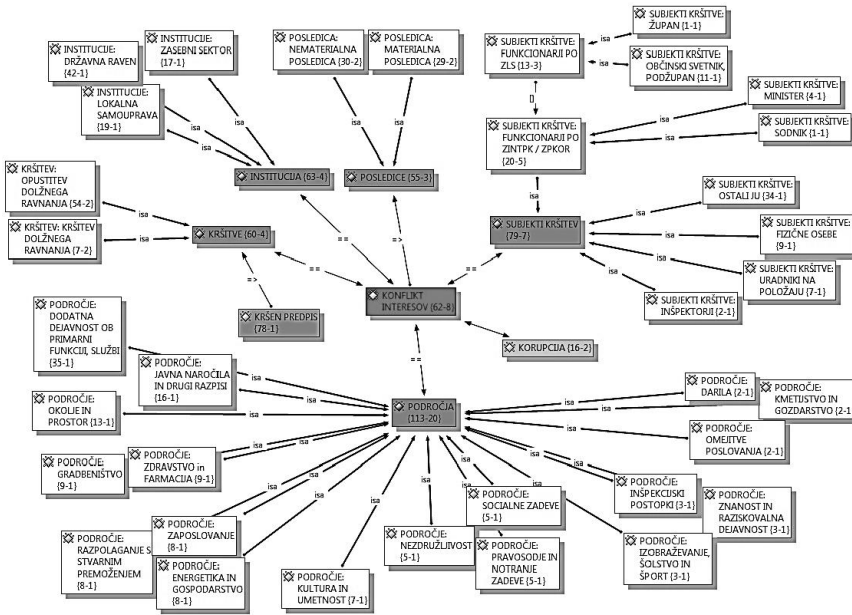
druge). S tem smo definirali izhodišče pregleda vzorca preučevanja. Ko je bila pri analiziranju le-teh identificirana ista besedna zveza (tekst) oziroma okoliščina, ki pomeni nasprotje interesov, je bila povezana z ustvarjeno kodo. Hkrati se nam ta tekst (citat) shrani v zbirko citatov, kjer lahko do njih oziroma celotnega besedila s tem v zvezi tudi hitro in enostavno dostopamo. Na takšen način so kodirani tudi ostali pojmi npr. kršen predpis, kršitev, subjekti nasprotja interesov in drugi. Program nam nato opisno prikaže, kot je razvidno iz Grafa 1, medsebojne povezave in statistične pokazatelje (koliko kod ustreza določenemu pojavu, kolikokrat so bili npr. najvišji funkcionarji udeleženi v nasprotju interesov, kolikokrat se je nasprotje interesov zgodilo v javnem sektorju in tako naprej).

4 REZULTATI ANALIZE IN RAZPRAVA

Za lažje nadaljnje razumevanje bomo najprej prikazali rezultate v mrežnem grafu (glej spodnji Graf 1) vseh kod in njihovih medsebojnih povezav, nato pa razdelili rezultate in razprave glede na podatke iz grafa.

Iz Grafa 1 tako izhaja, da je bilo vseh primerov, v katerih je bilo s strani Komisije obravnavano nasprotje interesov, 62 (sredinski kvadrat poimenovan »Konflikt interesov«). Pri tem je ugotoviti, da je bilo največ (35 primerov oziroma 54 %) elementov kršitev nasprotja interesov identificiranih v primerih, kjer so posamezniki opravljali poleg primarne funkcije še eno (»Področje: dodatna dejavnost ob primarni funkciji«); v 16 primerih (25 %) pri postopkih javnih naročanj (po Zakonu o javnem naročanju [ZJN-2], 2006, 2008, 2010, 2011) in drugih razpisih (»Področje: javna naročila in drugi razpisi«), nato 13 primerov oziroma 19 % kot kršitev na področju urejanja okolja in prostora (»Področje: okolje in prostor«), sledijo primeri v gradbeništvu (»Področje: gradbeništvo), zaposlovanje in tako naprej, kot je v obratni smeri urinih kazalcev tudi razvidno iz Grafa 1. Izpostaviti je potrebno tudi, da se je največ nasprotij interesov pripetilo na državni ravni (42 primerov, kar predstavlja 54 %), kjer se je konflikt najpogosteje izražal na področju javnih naročil in drugih javnih razpisih.¹⁸ Medtem ko se je na lokalni ravni (24 %) največ konflikta pojavilo na področju urejanja okolja in prostora ter zaposlovanja.

¹⁸ Prikaza medsebojnih relacij med različnimi kodami namerno, zaradi lažje predstavljivosti in po-manjkanjem prostora, nismo prikazovali.



Graf 1:
Grafični
prikaz kod
vseh primerov
(kod) nasprotja
interesov

Legenda navedenih simbolov:

- »KRŠTEN PREDPIS« predstavlja ime kode.

- Števili v oklepaju »(78-1)« predstavljata: 78 – kolikokrat se je v tekstu pojavil predpis, ki je bil kršen (v našem vzorcu raziskovanja je bilo 78 kršenih predpisov¹⁹); 1 – medsebojne relacije kod (v tem primeru je bila ta koda povezana samo enkrat – s kodo »KRŠITVE«).

Črta med kodami simbolizira povezavo med kodami oziroma skupinami kod, na kateri »isa« pomeni: enačenje (npr. Področje: socialne zadeve je v skupini »Področje«); »==« pomeni: je povezano z/s (npr. skupina »Kršitve« je povezana s primeri nasprotja interesov »Konflikt interesov«; in »=>« pomeni: je posledica (konflikt interesov ima za posledico...).

4.1 Konflikt interesov kot korupcija (»KORUPCIJA«)

Iz Grafa 1 je razvidna tudi koda »Korupcija«. Znotraj primerov smo namreč ugotavljali, ali je katera izmed kršitev določb nasprotja interesov tudi takšna, ki ustreza definiciji korupcije. Korupcija je opredeljena v ZIntPK (2010, 2011: čl. 4) (in na enak način v predhodniku slednjega – ZPKor, 2004: čl. 2), in sicer kot vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb, ki s kršitvijo lahko okoristijo sebe ali druge. V primerjavi s korupcijo, kjer je, kot ugotavljata Dobovšek in Škrbec (2011), največ primerov storjenih s kršitvijo dolžnega ravnanja (kršitev ustave, zakonov in drugih podzakonskih aktov), pa je pri nasprotju interesov, kot to izhaja iz dotične analize (glej Graf 1 pri »Kršitve«), največ kršitev storjenih z opustitvijo dolžnega ravnanja. Pri tem uradne osebe opustijo svojo dolžnost izogibanja okoliščinam nasprotja interesov oziroma obveščanja o slednjem svojim

¹⁹ Pri tem številu se je lahko pojavil npr. 20-krat kršen Zakon o preprečevanju korupcije (ZPKor, 2004) in tako ne moremo govoriti, da je prišlo do kršitev 78 različnih predpisov.

predstojnikom. Ker s takšnim ravnanjem omogočajo tudi drugim (oziroma sebi) korist, pa takšno ravnanje izpolnjuje tudi vse elemente definicije korupcije. Takšnih primerov je bilo 16 (Graf 1 pri »KORUPCIJA«),²⁰ kar predstavlja tretjino vseh primerov.

4.2 Kršitelji opustitve dolžnega ravnanja (»SUBJEKTI KRŠITEV«)

Iz analize ugotovljenih primerov konflikta interesov oziroma iz Grafa 1 (»SUBJEKTI KRŠITEV«) je ugotoviti, da je bilo med vsemi uradnimi osebami, največ kršitev sicer storjenih s strani javnih uslužbencev (34 primerov oziroma 43 %), vendar pa je potrebno predvsem izpostaviti primere, kjer so bili kršitelji sami funkcionarji²¹ (20 takšnih primerov, kar predstavlja 25 %) – torej najvišji predstavniki javnega sektorja, ki so dolžni paziti na nasprotje interesov že zaradi zaščite integritete svoje funkcije, integritete državnih organov, ki jih vodijo (posledično tudi javnega sektorja) ter zaradi krepitve zaupanja v delo funkcionarjev, kar sovпада z javnim interesom, ki mora biti prva dolžna skrb vseh oseb, ki na kakršen koli način delujejo znotraj javnega sektorja. Predstojniki državnih organov morajo namreč s svojo integriteto in zgledom slediti ter graditi višje cilje – tj. etične standarde od predpisanih. Posamezniki v javnem sektorju morajo tako v vsakem trenutku slediti ne samo posameznim zakonskim normam, temveč tudi namenu in ciljem zakonov – torej kaj je namen samega predpisa. V primeru ZIntPK (2010, 2011) je to krepitev delovanja pravne države, integritete in transparentnosti. Namen zakona je torej celovito zagotavljanje visoke ravni učinkovitosti pri preprečevanju korupcije in/oziroma nasprotja interesov, kar je bistven pogoj za zakonito, uspešno, transparentno, gospodarno in pošteno delovanje države.

4.3 Posledice kršitev izogibanja nasprotju interesov (»POSLEDICE«)

Preko opredeljenih konkretnih koristi kršitelju oziroma tretjim osebam pa smo s predmetnim delom ugotavljali in analizirali, kakšen je (lahko) vpliv oziroma posledica ne izogibanja okoliščinam konflikta interesov na posameznike oziroma na samo državo. Pri tem smo merili, ali je zaradi zasebne koristi uradne osebe

20 Na tem mestu lahko izpostavljamo primer načelnega mnenja št. 196 (NM 196), kjer je bilo ugotovljeno, da se je minister glede na svojo funkcijo in uradna pooblastila dobro zavedal, da je v okoliščinah, ki predstavljajo konflikt interesov. Minister ne le da ni storil ničesar, da bi se konfliktu interesov izognil, temveč je tudi prikrival okoliščine konflikta, po drugi strani pa si očitno prizadeval, da izbirna komisija izbere določenega ponudnika, s katerim je bil tedaj v zasebnem poslovnem razmerju. Tako je kršil tudi dolžno ravnanje, določenemu ponudniku pa pridobil neupravičeno korist, kar ustreza definiciji korupcije.

21 Primera nasprotja interesov funkcionarjev iz ugotovitev Komisije sta na primer NM 78 (Minister ali drugi funkcionar vlade, ki podpisuje pogodbe o poslovnem sodelovanju med organom, v katerem opravlja funkcijo, in poslovnim subjektom, s katerim je poslovno ali upravljavsko povezan njegov družinski član ali prijatelj, zaide v konflikt interesov.) in NM 5 (Ravnanje funkcionarja, ki svojega ožjega sorodnika zaposli na delovnem mestu, ki je direktno hierarhično podrejeno temu funkcionarju ali javnemu uslužbencu, povzroča konflikt interesov in je zaradi tega neetično.).

na eni strani prišlo morebiti tudi do oškodovanja na drugi strani (npr. javnemu sektorju, državnemu ali lokalnemu proračunu).

Iz vsebinske analize vsake posamezne koristi v primerih izhaja, da je bilo v skladu z elementi opredeljene kode »POSLEDICE« kar 55 primerov (oziroma 89 %), ki so se zaradi opustitve dolžnosti izogibanja konfliktu interesov zgodile kakšne pozitivne posledice določenim posameznikom. Kot je razvidno iz Grafa 1 razlikujemo med materialnimi (premoženjskimi) in nematerialnimi (nepremoženjskimi) posledicami – koristmi, pri čemer se premoženjske kažejo v neposredni pridobitvi neke materialne koristi, kar izhaja npr. iz načelnega mnenja št. 69, ki se odraža predvsem v zasebnem interesu direktorja po pridobivanju finančnih koristi zanj in za njegovo družino na račun javnih sredstev (ravno slednje – *na škodo javnih sredstev* – pa hkrati predstavlja tudi eno izmed posledic, ki negativno vplivajo na samo državo oziroma njen ekonomski status, torej proračun). Nepremoženjska korist pa se kaže na primer v pridobitvi določene nematerialne koristi, kot je to vidno v načelnem mnenju št. 5, ki govori o konfliktu interesov pri zaposlovanju sorodnikov. Poleg navidezno spornega zaposlovanja sorodnikov pa je potrebno v tem primeru upoštevati še »psihološko zaveznitvo« med sorodniki (ki opravljajo delo v istem organu), saj je težko pričakovati, da bo funkcionar ali nadrejeni javni uslužbenec zoper svojega podrejenega uslužbenca, ki je hkrati tudi njegov družinski član ali je z njim v ožjem sorodstvenem razmerju, izvajal enako vrsto ali intenziteto hierarhičnega nadzora, kot bi ga, če takšno razmerje ne bi obstajalo. V vseh takšnih situacijah gre torej za dvojno korist: korist v obliki pridobitve zaposlitve in neizvajanje ustreznega nadzora.

Kot drugo najbolj izpostavljeno posledico na državo, poleg zgoraj omenjene ekonomske, pa moramo izpostaviti izgubo zaupanja ljudi v javne institucije in v osebe, ki javne institucije sestavljajo oziroma predstavljajo. Konflikt interesov je izjemno občutljiva tema, ko govorimo o javni upravi, kjer legitimnost izvršilne oblasti temelji na zaupanju javnosti v javne institucije in njenih uslužbencev, tako javnih uslužbencev na strokovno-tehničnih mestih kot funkcionarjev oziroma uradnikov na položajih. Cena zaupanja je tako pogojena s poštenostjo, transparentnostjo in nepristranskim delovanjem, ki je usmerjeno v javno – obče – dobro in kjer ni mesta za posamične osebne interese in želje – konflikt interesov pa je popolno nasprotje temu. Po Brouwerju (2008: 12) je zaupanje ljudi v institucije tesno povezano s prepričanju v zvezi z integriteto institucij javnega sektorja in posameznikov, ki delajo tam. Zaupanje se lahko po njegovem mnenju, kar sovпада z našimi ugotovitvami študije posameznih negativnih posledic, zmanjša s percepcijo kršitve zakona (torej tudi glede konflikta interesov), ne glede na to, kako dobro uradniki opravljajo določene funkcije, ki so jim dodeljene. Iz ugotovitev, da se je največ nasprotja interesov zgodilo ravno na področju javnih naročil, zaposlovanja, okolja in prostora ter gradbeništva (pri katerih se ljudje največkrat srečajo z javnim sektorjem) pa izhaja tudi to, da ljudje ne zaupajo več v javne razpise, saj so po njihovem mnenju in po ugotovitvah naše analize načelnih mnenj Komisije favoriti določeni in izbrani že prej.²²

22 V času gospodarske krize, ko ni na razpolago dovolj zaposlitev, je v družbi čedalje bolj uveljavljeno prepričanje, da se lahko dobi zaposlitev zgolj s t. i. poznanstvi in dobrimi kontakti – neformalnimi mrežami (glej tudi Dobovšek in Meško, 2008). Na ta način se izgublja zaupanje v pridobitev za-

4.4 Dodatna dejavnost uradnih oseb in javni razpisi kot najbolj kritični področji nasprotja interesov

Glede na kriminalitetno politiko in vsebinsko analizo primerov izhaja, da je bistvo nasprotja interesov nezakonito zasebno vplivanje storilca na celotni potek postopka.²³ Pristranske odločitve državnih (upravnih) organov, kjer prihaja do (hotenega, želenega) nepopolnega ugotovljenega dejanskega stanja, brez ustrezno utemeljenih dokazil, na katere se sicer te odločitve sklicujejo in s takšnim ravnanjem nato vplivajo na potek odločanja, niso primerna podlaga konkretnim pravnim aktom, ne glede na to, ali državni organ s temi akti posamezniku kakšno pravico podeljuje ali jemlje. Če organ ne ravna strokovno in nepristransko, potem prihaja do zgoraj omenjenih kršitev oziroma opustitev dolžnega ravnanja.

Največ (54 % vseh primerov) opustitev dolžnega izogibanja okoliščinam nasprotja interesov se je, kot je razvidno iz Grafa 1 (»PODROČJA«), v Sloveniji pripetilo, ko je uradna oseba imela več različnih funkcij hkrati. Pri tem ne govorimo o situacijah, ki jih je zakonodajalec že v prvi vrsti opredelil za nezdružljive,²⁴ pač pa za nabor funkcij uradnih oseb, za katere takšnih prepovedi ni. Oseba z multiplimi funkcijami, kot to izhaja iz študije primerov, ima tako več načinov vplivanja na postopke – preko zlorab informacij, ki jih lahko pridobi v eni in uporabi pri drugi funkciji (primer pojasnila št. 136²⁵); izoginitvi nadzora, saj je oseba hkrati nadziranec in nadzornik (primer pojasnila št. 135²⁶) in dodatnemu zaslužku (NM 35²⁷) in drugih.

Iz tega vidika lahko po našem mnenju govorimo o manku slovenske kriminalitetne politike, glede na tuje prakse, ki je bila na kratko predstavljena v uvodu, in sicer v nepoznavanju obveznih obrazcev za uradne osebe, kamor bi ob

poslitve pri državnih institucijah oziroma posredno tudi izgublja zaupanje v državne institucije, kjer pa sploh velja, da se zaposlitve ne dobi brez zaveznikov znotraj organov. To jasno potrjujejo tudi korupcijska ravnanja, še posebej v primeru NM 167, ko so uradne osebe že vnaprej, še pred dejansko objavo javnega natečaja, določile in imele izbrane kandidate za zasedbo prostih delovnih mest.

- 23 *Primer ravnanja uradne osebe ministrstva, ki iz upravnega postopka ne izloči vseh oseb, ki kažejo znake pristranskosti ter tako ustvari pogoje za pristransko odločanje v upravni zadevi in s tem eni stranki omogoči korist (NM 212).*
- 24 *ZIntPK (2010, 2011: čl. 26.-29.) določa nezdružljivost funkcij poklicnih oziroma nepoklicnih funkcionarjev. Za ostale uradne osebe takšnih prepovedi opravljanja več funkcij hkrati ni.*
- 25 *Komisija meni, da sta direktor direktorata in vodja službe za upravljanje izvajalske mreže na področju socialnega varstva v položaju, v katerem bi hkratno opravljanje nalog člana sveta javnega zavoda lahko vplivalo na nepristransko in objektivno opravljanje uradniških nalog na ministrstvu ter na zlorabo informacij, do katerih imata dostop pri opravljanju nalog v službi.*
- 26 *V obravnavanem primeru, ko državni revizor opravlja revizijo Nacionalnega stanovanjskega programa, katerega sestavni del je stanovanjski projekt na območju občine, v kateri revizor v funkciji člana občinskega svetnika soodloča o prostorskem planu občine in investicijah v stanovanjsko gradnjo, je nastala situacija, v kateri javni uslužbenec opravlja nadzor nad svojimi odločitvami. Navedeni vlogi hkratnega odločanja in nadzora nad svojimi odločitvami ustvarjata medsebojno nasprotje. Tak položaj javnega uslužbenca, ki opravlja revizijo stanovanjskega projekta občine, v kateri je občinski svetnik, daje videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje revizorskih nalog.*
- 27 *Komisija meni, da je svetovalec župana pri istočasnem opravljanju zasebne dejavnosti z arhitekturnega področja v položaju, ko bi ta njegova zasebna pridobitniška dejavnost lahko vplivala na nepristransko in objektivno opravljanje uradniških nalog.*

nastopu dela vpisovali svoje morebitne dodatne (pretekle) zaposlitve, dejavnosti, funkcije in interese. S tem bi delodajalec že takoj ob nastopu zaposlitve vedel, ali bo morebiti uradna oseba lahko (in kdaj bo) prišla v konflikt interesov na delovnem mestu. S tem bi bila stopnja preventivnosti še večja.²⁸

Do zelo pogostih vplivanj in kršitev izogibanja okoliščinam nasprotja interesov pa je prišlo v Sloveniji tudi na področju javnih naročanj in drugih javnih razpisih (25 % vseh primerov), kjer sta bili največkrat kršeni načeli zagotavljanja konkurence med ponudniki²⁹ in enakopravne obravnave ponudnikov.³⁰ Da so javna naročanja oziroma razpisi najpomembnejši standard »zdravega gospodarstva« ugotavlja že sama praksa Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki v svojih odločitvah (Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-264/99, 2000) pravi, da ima postopek javnega naročanja, poleg siceršnje neoblastne narave, sestavine, ki kažejo na državno oblastno urejanje. Eden pomembnih ciljev urejanja javnih naročil namreč izhaja iz dejstva, da so javna naročila pogosto načrtno sprejet instrument državne politike, katera je lahko usmerjena k različnim ciljem, na primer: skrb za obrambo in nacionalno varnost, oživitev gospodarstva, skrb za konkurenčnost narodnega gospodarstva, skrb za posamezne panoge, skrb za enakomeren regionalni razvoj in gospodarsko nerazvite dele države. Še več, kot je razvidno iz načelnega mnenja 162, so javna naročila zaradi svoje pomembnosti in uradne objave na splošno ključne za uresničevanje načel demokratične in pravne države, enakosti pred zakonom, pravic do informacij javnega značaja, sodelovanja pri upravljanju javnih zadev in uresničevanju pravnih interesov fizičnih in pravnih oseb. Od tega sta odvisni predvsem predvidljivost pravnega reda in pravna varnost oseb v pravnem prometu.

5 ZAKLJUČEK

Kriminalitetno-preprečevalna politika glede nasprotja interesov, ki se je v Sloveniji pričela s Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev (2001) in se preko ZJU (2002, 2005, 2006, 2007, 2008) okrepila ter posodobila z ZIntPK (2010, 2011), omogoča preprečevanje in odpravljanje nasprotij med javnim in zasebnim interesom, do katerih prihaja v različnih situacijah, povezanih z izvrševanjem javne funkcije. Ne le, da se je slovenski sistem odpravljanja nasprotja interesov okrepil s predpisi, ampak se je izboljšal tudi v izvajanju le-teh, kar hkrati omogoča tudi boljše izogibanje institucionalnim tveganjem za nastanek korupcije ali drugih

28 Komisija to preventivno funkcijo že izvaja, in sicer za funkcionarje. Slednji morajo v obrazce za prijavo premoženjskega stanja vpisati tudi vse svoje pretekle in trenutne (dodatne) funkcije. Glej več na: <http://www.kpk-rs.si/sl/zavezanci-in-njihove-dolznosti/prijava-premozenja>.

29 Primer NM 3: Državni organi, uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javni skladi, javne agencije in druge osebe javnega prava se morajo pri poslovanju z osebami zasebnega prava ali osebami javnega prava, katere pridobivajo prihodke z opravljanjem dejavnosti, vzdržati kakršnih koli ravnanj, ki bi katero od teh oseb neutemeljeno postavljala v boljši položaj v primerjavi z ostalimi osebami.

30 Primer NM 11: Nesprejemljivo je, da bi se posamezni člani komisij, ko te že obstajajo, brez njihovih ustreznih pooblastil in vednosti karkoli sami dogovarjali s potencialnimi ponudniki, ker bi to, ne glede na dejansko vsebino dogovorov, lahko vzbudilo velike dvome v objektivnost in nepristranskost postopkov.

nezakonitih ali neetičnih ravnanj v organizacijah oziroma institucijah. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (2001) in ZJU (2002, 2005, 2006, 2007, 2008) namreč nista bila nadzorovana s strani organa, ki bi imel posebne pristojnosti glede tega. Šele z ustanovitvijo Komisije za preprečevanje korupcije se je začelo preventivno delovanje, in nadzor s tem v zvezi, v pravem, kriminalno-preprečevalnem smislu.

Iz navedenega in iz analize predpisov iz tega področja izhaja tudi dejstvo, da kriminalitetna politika do leta 2010 ni poznala sankcij za kršitve dolžnosti izogibanja nasprotja interesov. Ta manko je bil zapolnjen z uveljavitvijo ZIntPK (2010, 2011), ki je določal ničnost pogodb v primerih, ko v postopkih sklenitve slednjih niso bile spoštovane določbe o nasprotju interesov in prekršek, če uradna oseba predstojniku ni sporočila o morebitnem konfliktu interesov. Na tem mestu pa smo identificirali tudi določene, po našem mnenju, pomanjkljivosti v predpisu, saj zakon ne določa obvezne izločitve iz postopka v primeru videza oziroma dejanskega konflikta interesov, ampak predvideva zgolj obveščanje neposrednega predstojnika o teh okoliščinah – slednji pa nato odloči, kako mora uradna oseba ravnati. Z obvezno izločitvijo uradne osebe iz postopka odločanja bi tako ukinili morebitni vpliv človeškega faktorja v postopku – predstojnika, ki je s svojo odločitvijo lahko tudi subjektiven oziroma neobjektiven. S tem v zvezi Komisija s svojimi odločitvami skuša zapolniti praznino, saj v svojih dokumentih (načelnih mnenjih, pojasnilih in stališčih) izraža zahtevo³¹ oziroma pričakovanje ravnanje uradnih oseb, kot na primer: »... bi se morale uradne osebe vzdržati kakršnih koli ravnanj ...« (NM 3); Komisija priporoča, ..., da se izloči iz vseh obravnav ...« (NM 102); »Javni uslužbenec se navedenemu konfliktu interesov izogne z odpovedjo opravljanju nalog ...« (NM 115).

Izvajanje predpisov iz področja urejanja nasprotja interesov tako potrjuje praksa Komisije za preprečevanje korupcije, ki je, kot so pokazali rezultati naše študije dokumentov Komisije, odkrila in identificirala 62 primerov ravnanj, ki so pomenila nezakonit vpliv (ali zgolj videza vpliva) posameznikovega zasebnega interesa na opravljanje njegovih javnih funkcij. Pri taki prevladi zasebnih interesov javna funkcija praviloma izgubi na verodostojnosti, poštenosti in zaupanju javnega mnenja; tisti, ki jo izvršuje, pa na osebni integriteti in legitimnosti, da javno funkcijo še naprej opravlja. Iz rezultatov analize načelnih mnenj, mnenj in pojasnil Komisije namreč izhaja, da je v Sloveniji situacija glede tega obrnjena v nasprotni smeri integritetnega delovanja, saj ne gre v prvi vrsti za skrb za dobrobit vseh in vsakogar, temveč je interes po koristi na strani peščice posameznikov,³² in sicer v večini tistih, ki imajo moč in položaj.³³ To se, glede na številčnost pojava (Graf 1), največkrat kaže na državni ravni, kjer uradne osebe (med katerimi so tudi najvišji predstavniki izvršilne oblasti – ministri), z opustitvijo dolžnega ravnanja

31 Fišer (2011) meni, da kriminalitetno politiko ne sestavljajo le represivni ukrepi, pač pa tudi drugi ukrepi izven kazenskega prava, kot so npr. vzgoja, priporočila in drugi.

32 Zaradi tega se tudi pridružujemo mnenju Jevška (2010), ki trdi, da neuspeh države, da takšne nepravilnosti učinkovito omeji, prinaša izgubo razvojnih potencialov in neposredno ogroža mednarodno konkurenčnost države ter njen družbenogospodarski razvoj, obenem pa ima negativen vpliv tudi na socialno enakost in na zakonito delovanje demokratičnih institucij.

33 S tem smo posredno tudi potrdili rezultate raziskave o neformalnih mrežah v Sloveniji (Dobovšek in Meško, 2008), in sicer v delu, kjer za državljane in državljanke RS velja, da skušajo najti način, ki bi lahko pomenila zanj ali za tretjo osebo prednost, zadovoljstvo ali celo dobiček.

izločanja oziroma izogibanja okoliščinam, ki pomenijo neobjektivno in pristransko opravljanje njenih nalog, omogočajo tako premoženjsko kot nepremoženjsko korist sebi oziroma le točno določenim strankam v postopkih. Pri tem se je premoženjska korist največkrat kazala pri javnih razpisih oziroma naročilih, kjer uradne osebe ravnajo subjektivno – v smeri izboljšanja možnosti pridobitve posla točno, v naprej določenim, subjektom. Podobno je na lokalni ravni, z razliko, da gre v prvi vrsti (za nezakonit vpliv na področju urejanja okolja in prostora, kar je bilo tudi pričakovati, saj je občinska uprava tista, ki oblikuje prostorske akte in s tem neposredno odloča o (ne)posegih v okolje in prostor.

Ravnanja, ki pomenijo nasprotje interesov, na eni strani prinašajo korist določenim posameznikom (pridobitev posla ali zaposlitve, finančna korist in druge), vendar pa na drugi strani predstavljajo tudi negativne posledice državi, in sicer njenemu ekonomskemu sistemu (zaradi subjektivnega odločanja v javnem postopku je direktor prejel neupravičena finančna sredstva in s tem oškodoval državni proračun – NM 69) in zmanjšanju zaupanja ljudi v državne institucije (uradne osebe, s tem ko v naprej določijo ponudnika (NM 11) oziroma kandidata za zaposlitev (NM 5), se odločajo ne glede na jasno postavljena pravila (NM 196), rušijo zaupanje ljudi v konkurenčnost in poštenost uradnih postopkov).

Iz analize kriminalitetne politike v teoriji in izvajanju slednje v praksi tako zaključno ugotavljamo, da se je kriminalitetno-preprečevalna politika glede urejanja nasprotja interesov sicer ustrezno spremenila ter iz zgolj mrtvih določb Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev (2001) in ZJU (2002, 2005, 2006, 2007, 2008) prešla v boljše obliko izvajanja kontrole, preventive in sankcioniranja s strani neodvisnega organa – Komisije za preprečevanje korupcije, vendar pa po našem mnenju to še ni dovolj. Glede na primere iz prakse bi zakon moral določati tudi obvezno izločitev uradnih oseb in ne, kot je to sedaj, le obveščanje predstojnika o možnem nasprotju interesov. Poleg tega bi moral zakon, po našem mnenju, predvideti tudi obvezne obrazce za uradne osebe, kamor bi ob nastopu dela vpisovale svoje morebitne dodatne (pretekle) zaposlitve, dejavnosti, funkcije in interese. S tem bi delodajalec že takoj ob nastopu zaposlitve vedel, ali bo morebiti uradna oseba lahko (in kdaj bo) prišla v konflikt interesov na delovnem mestu. S tem bi bila stopnja preventivnosti še večja.³⁴ Prav tako na koncu menimo, da bi morale priti do izboljšav tudi v drugih predpisih, začeti z Zakonom o javnem naročanju (ZJN-2, 2006, 2008, 2010, 2011) in Zakonom o urejanju prostora (2002), saj je ugotovljeno, da je ravno na teh področjih največ subjektivnih in pristranskih odločitev uradnih oseb.

LITERATURA

- Ambrož, M. (2008). Preventivne mešane teorije o namenu kaznovanja. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 59(3), 239-248.
- Babbie, E. R. (2007). *The practice of social research*. Belmont: Thomson Wadsworth.

³⁴ Takšno priporočilo, sicer le za člane komisij za javna naročila, je Komisija podala že v letu 2004 v načelnem mnenju 11.

- Brouwer, G. E. (2008). *Understanding conflict of interest*. Melbourne: Ombudsman Victoria.
- Conflict of interest policies and practices in nine EU member states: A comparative review*. (2007). OECD Publishing. Pridobljeno na <http://ideas.repec.org/p/oec/govaac/36-en.html>
- Demmke, C., Bovens, M., Henokl, T., van Lierop, K., Moilanen, T., Pikker, G. et al. (2007). *Regulating conflict of interest for holders of public office in the European Union*. European Institute of Public Administration.
- Dobovšek, B. (2007). Integrity plans in the police institutions. V G. Meško in B. Dobovšek (ur.), *Policing in emerging democracies: Critical reflections* (str. 273-296). Ljubljana: Fakulteta za varnostne vede.
- Dobovšek, B. in Meško, G. (2008). Informal networks in Slovenia: A blessing or a curse?. *Problems of post-communism*, 55(2), 25-37.
- Dobovšek, B. in Škrbec, J. (2011). The impact of corruption on the rule of law in Slovenia. V G. Antonopoulos et al. (ur.), *Usual and unusual organising criminals in Europe and beyond: Profitable crimes, from underworld to upper world* (str. 17-32). Apeldoorn: Maklu.
- Fišer, Z. (2011). *Politika pregona in novi zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1)*. Seminar DDT, Maribor, 17. 6. 2011. Pridobljeno dne na www.mp.gov.si/filea/dmin/mp.gov.si/pageuploads/2010/CIP/15_6_2011gradivo_fiser.doc
- Gençkaya, Ö. F. (2009). *Conflict of interest: Ethic for the prevention of corruption in Turkey*. Strasbourg: Council of Europe
- Jevšek, A. (2010). Ustanovitev Nacionalnega preiskovalnega urada v Sloveniji kot odziv na sodobne – nekonvencionalne oblike kriminalitete. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 61(3), 307-313.
- Kazenski zakonik [KZ-1]. (2008, 2009, 2011). *Uradni list RS*, (55/08, 39/09, 91/11).
- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. (2001). *Uradni list RS*, (8/01).
- Meško, G. (2000). Pogledi na preprečevanje kriminalitete v pozno modernih družbah. *Teorija in praksa*, 37(4), 716-727.
- Meško, G. (2002). *Osnove preprečevanja kriminalitete*. Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola.
- Meško, G. in Koporec Oberčkal, A. (2010). Odklonskost v znanosti: vzroki, pojavne oblike in odzivi. *Revija za kriminalistiko in kriminologijo*, 61(4), 395-405.
- Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-264/99. (2000). *Uradni list RS*, (97/00).
- Pečar, J. (1992). *Institucionalizirano nedržavno nadzorstvo: kriminološki, kriminalno-politični in sociološki pogledi*. Radovljica: Didakta.
- Reed, Q. (2008). Sitting on the fence, conflict of interest and how to regulate them. *U4*, (6). Pridobljeno na <http://www.u4.no/publications/sitting-on-the-fence-conflicts-of-interest-and-how-to-regulate-them/>
- Shah, A. (2007). *Performance accountability and combating corruption*. Washington: World Bank.
- Silverman, D. (2001). *Interpreting qualitative data: Methods for analysing talk, text and interaction*. London: Sage.
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije [ZIntPK]. (2010, 2011). *Uradni list RS*, (45/10, 26/11, 43/11, 69/11).

Zakon o javnem naročanju [ZJN-2]. (2006, 2008, 2010, 2011). *Uradni list RS*, (128/06, 16/08, 19/10, 18/11).

Zakon o javnih uslužbencih [ZJU]. (2002, 2005, 2006, 2007, 2008). *Uradni list RS*, (56/02, 35/05, 32/06, 63/07, 65/08).

Zakon o preprečevanju korupcije [ZPKor]. (2004). *Uradni list RS*, (2/04).

Zakon o urejanju prostora [ZUreP-1]. (2002). *Uradni list RS*, (110/02).

O avtorjih:

Dr. Bojan DOBOVŠEK, izredni profesor za kriminalistiko, Fakulteta za varnostne vede, Univerza v Mariboru.

Jure ŠKRBEC, magister varstvoslovja, višji svetovalec na Komisiji za preprečevanje korupcije in asistent na področju kriminalistike na Fakulteti za varnostne vede, Univerza v Mariboru. Avtor v delu izraža svoja stališča, ki niso nujno tudi stališča organa.