

(Tleča) kriminogenost nasprotja interesov

Liljana Selinšek¹

Nasprotje interesov je večplastna in multidisciplinarna tema, ki v zadnjem desetletju dobiva svoje mesto tudi v pravu. S pravnimi zapovedmi oziroma uzakonitvijo različnih dolžnosti v zvezi s prepoznavanjem in izogibanjem nasprotju interesov so se pojavile tudi spremljevalne kaznovalne norme, ki želijo na temelju grožnje s sankcijo utrditi zavedanje o pomenu spoštovanja novih institutov. Razprava v prispevku je osredotočena predvsem na te norme oziroma na vprašanje, kaj in kako v okviru instituta nasprotja interesov inkriminirati kot prekršek ali kot kaznivo dejanje. Avtorica po analizi relevantnih pravnih virov ugotavlja, da je kazenskopravna reakcija (načelno) ustrezna, saj je omejena le na primere, ko se nasprotje interesov poveže z drugimi okoliščinami, ki na ravni zakonskih znakov poudarjajo (naj)težje vidike tega nasprotja. Drugačna je ocena prekrškovnih določb, ki se nanašajo na kršitve, povezane z dolžnim izogibanjem nasprotju interesov. Glede teh avtorica meni, da so preveč usmerjene v formalno in premalo v vsebinsko podstat tega instituta, s čimer je posredno povezana tudi odsotnost pravnih mehanizmov za učinkovito sanacijo posledic ravnanja v nasprotju interesov. Avtorica se zavzema za opustitev sistema, v katerem je temelj inkriminacije formalna (ne)zadostitev predpisu, in uveljavitev sistema, v katerem bo prekrškovnopravna reakcija primarno temeljila na posledicah nasprotja interesov, a hkrati opozarja na potrebno previdnost, ki jo terja izrazito subjektivna narava tega instituta.

Ključne besede: nasprotje interesov, videz nasprotja interesov, kaznivo dejanje, prekršek, proaktivna transparentnost, razkritje interesov.

UDK: 343

1 Uvod

Nasprotje interesov v sociološkem kontekstu ni nov, ampak – nasprotno – (pra)star pojav. Nepotizem, ki predstavlja tipično obliko nasprotja interesov, nekateri štejejo kar za »naraven«¹ pojav. Na filozofskem področju se namreč že od Platona dalje razpravlja o tem, da je družina največja ovira na poti do pravičnosti. Posameznik naj bi v primeru konflikta med izpolnjevanjem obveznosti do družinskega člana in izpolnjevanjem obveznosti do brezosebne oblasti dal prednost družini. Tako Sokrat (v Čater, 2005: 93) denimo v peti knjigi Države navaja, da popolnoma pravična država zahteva skupnost žensk in otrok, v kateri starši ne vedo, kdo so njihovi biološki potomci, in jim zato ne morejo dajati prednosti.

V 70. letih prejšnjega stoletja je nasprotje interesov začelo dobivati tudi pravne obrise, in sicer najprej v etičnih kodeksih, predvsem v zadnjem desetletju pa se razvija tudi na ravni (praviloma zapovednih, redkeje prepovednih) zakonskih norm. Nasprotje interesov torej ni več zgolj etična, ampak je postalo (tudi) pravna kategorija.

Univerzalna in splošno sprejeta definicija nasprotja interesov ne obstaja. Večina pravnih ureditev izhaja iz tega, da pride do nasprotja interesov takrat, kadar je javni ali službeni interes okužen (kompromitiran) z zasebnimi interesi. Zelo splošno rečeno, nasprotje interesov obstaja, kadar ima posameznik, ki deluje pri določenem subjektu (državnem organu, organizaciji javnega sektorja, lahko pa tudi v pravni osebi zasebnega prava) osebni oziroma zasebni interes, ki je v navzkrižju z interesi tega subjekta na način, da vpliva na posameznikovo delovanje in odločanje v okviru njegovih nalog pri tem subjektu (Kurtz in Paul, 2006: VII). V poenostavljenih definicijah se nasprotje interesov opredeljuje tudi kot oblika zlorabe oblasti in navezuje na primere, ko posameznik svojo službo ali položaj (oblast) izkoristi za doseganje zasebnih ciljev in interesov (Nikolov, 2013: 406–407).

Nasprotje interesov je institut, ki se pogosto povezuje ali celo enači s korupcijo, zaradi česar ima izrazito negativno – praviloma kriminalno – konotacijo. Vendar je taka percepcija (nevarno) površna. Ne gre namreč za sopomenki, saj vsako nasprotje interesov ni korupcija, pa tudi vsaka korupcija ni nujno nasprotje interesov (pri tem je mišljena korupcija v širšem pomenu besede, kot je opredeljena v protikorupcijski zakonodaji in razumljena v teoriji, in ne ožji kazenskopravni vidik korupcije, ki vsaj v našem pravnem redu na načelni ravni sovпада z (naj)težjimi oblikami nasprotja interesov). Preprečevanje nasprotja interesov oziroma poudarjanje dol-

¹ Liljana Selinšek, doktorica pravnih znanosti, docentka za kazensko pravo, sekretarka Ministrstva za pravosodje in raziskovalka Inštituta za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Slovenija. E-pošta: liljana.selinsek@gov.si

žnega izogibanja temu nasprotju sta pomembna preventivna dejavnika, saj lahko nasprotje interesov vodi v različne oblike deliktov, ki segajo od »preproste« zlorabe uradnega položaja ali pooblastil do poneverbe oziroma uporabe (ugrabitve) javnih sredstev in premoženja za zasebno uporabo ali korist (Vlassis, 2008: 8), pa vse do »prave« korupcije v obliki nezakonitega dajanja oziroma sprejemanja daril ali drugih koristi zaradi zagotovitve privilegijev neki fizični ali pravni osebi.

Pri objektivni znanstveni razpravi o kriminoloških oziroma kriminalnih vidikih nasprotja interesov je treba upoštevati, da se lahko v takšnem nasprotju (konfliktu) posameznik znajde tudi pri rednem in zakonitem opravljanju svojega dela, torej brez kakršnih koli vnaprej načrtovanih nedovoljenih dejavnosti, dogovorov ali (zlih) namenov. Če npr. policijska patrulja, sestavljena iz dveh policistov, pri nadzoru prometa pri prehitri vožnji zasači ožjega sorodnika enega od policistov, ta policist v ničemer ni vplival na to, da se je v nekem trenutku pri opravljanju svojega dela znašel v nasprotju interesov. Nadalje je v nekaterih sektorjih (npr. v multifunkcijskih finančnih institucijah) nasprotje interesov vgrajeno v temelje sistema. Obstajajo mnenja, da bi bile npr. številne dejavnosti borznikov z Wall Streeta nemogoče, če bi se »strogo sledilo biblični opazki, da posameznik ne more služiti dvema gospodarjema«, in da posledično ni realen koncept preprečevanja nasprotja interesov, pač pa zgolj njegovega obvladovanja na način, da organizacije funkcionirajo normalno (Boatright, 2000: 201). Poleg tega je lahko nasprotje interesov v istovrstnih položajih dojeta različno. Medtem ko je npr. zaposlovanje ožjih družinskih članov v družinskem podjetju kot subjektu zasebnega prava nesporno in neproblematično iz družbenega, etičnega, moralnega, kriminološkega, (kazensko)pravnega in drugih vidikov, je zaposlitev ožjega družinskega člana predstojnika javne institucije (ministrstva, javnega zavoda, samoupravne lokalne skupnosti ipd.) v tej instituciji (trenutno) dojeta kot družbeno absolutno, pravno pa relativno nesprejemljiva.²

Način, na katerega nasprotje interesov dojemajo in se nanj odzivajo država in posamezne institucije in organizacije (javnega, pa tudi zasebnega sektorja), nedvomno vpliva na stopnjo odprtega in poštenega delovanja posameznih subjektov in tudi družbe kot celote. S tega vidika sta ključna in enako pomembna zakonska (ali statutarna) ureditev dolžnosti izogibanja nasprotju interesov na eni strani ter ozaveščanje in ustrezen nadzor (vključno s sankcijami) na drugi. Pričujoči prispevek obravnava nasprotje interesov kot potencialno kriminalno situacijo, s primarnim ciljem odgovoriti na vprašanje, kako in kdaj ta pojav inkriminirati, če sploh. Na to vpra-

² Slovenska zakonodaja tovrstnih zaposlitev ne prepoveduje, temveč zahteva dosledno izločitev predstojnika institucije iz zaposlitvenega postopka, v katerem kandidira njegov sorodnik.

šanje je mogoče celovito odgovoriti le ob hkratni predstavitvi širšega družbenega oziroma sociološkega vidika nasprotja interesov ter relevantne zakonodaje, pri čemer se prispevek omejuje na materialnopravne vidike nasprotja interesov.

2 Konceptualni vidiki nasprotja interesov

2.1 Nasprotje interesov kot dejstvo in percepcija

Pojem nasprotje interesov si splošna, delno pa tudi strokovna javnost, razlagata pomensko večplastno. Tudi v strokovni literaturi je mogoče najti različne poglede oziroma dojemanja razsežnosti pojma nasprotja interesov, pri čemer večina avtorjev oblikuje svojo definicijo tega pojma glede na potrebe in zahteve nekega članka ali drugega zapisa. Kljub temu je mogoče izluščiti temeljne elemente, ki tvorijo nekakšen standard opredelitve pojma nasprotje interesov, in sicer so to (i) *zasebni oziroma osebni interes*, (ii) *položaj (funkcija)*, (iii) *dolžnosti posameznika*, (iv) *odločanje* in (v) *zaupanje*. Konkretnije se v nasprotju interesov znajde posameznik, (Pritchard, 2002: 6–7):

— ki zaseda določen *položaj*, v katerem ima a) določene *dolžnosti* in b) je v tem okviru dolžan sprejemati *pravilne (objektivne in nepristranske) odločitve* v konkretnih zadevah (posameznik ima torej kot javni uslužbenec, zaposleni v zasebnem sektorju ali strokovnjak za neko področje določene službene dolžnosti (do strank v postopku, prosilcev, klientov, pa tudi do sodelavcev, delodajalca), ki imajo prednost pred njegovimi zasebnimi interesi),

— ta položaj daje drugim ljudem osnovo, da *zaupajo* izvajanju posameznikove odločevalske naloge pri izpolnjevanju njegovih dolžnosti,

— posameznik pa se v konkretnem primeru dejansko ali potencialno znajde v položaju, v katerem je razumno pričakovati, da se bodo drugi ljudje vprašali, ali je (oziroma bi) njegov *zasebni/osebni interes* (lahko) negativno vplival na objektivno in nepristransko izvajanje njegove odločevalske funkcije v tem primeru,

— s čimer je načeto *zaupanje*, ki je izjemno pomembna vrednota za vsak organ in organizacijo javnega in tudi zasebnega sektorja.

Nikolov (2013: 410) je z analizo enajstih evropskih pravnih ureditev ugotovil, da večina zakonodaj vsebuje definicijo nasprotja interesov, pri čemer (i) večina zakonov definira nasprotje interesov kot »situacijo«, ki nastopi pri opravljanju posameznikove službene dolžnosti, ki jo ima na določenem položaju, (ii) posameznik ali z njim povezana oseba ima v povezavi s to situacijo zaseben interes (tj. bolj ali manj otipljivo

korist). Nadalje definicije poudarjajo, da nastane nasprotje interesov (iii) pri izvajanju javnih pooblastil ali opravljanju dolžnosti posameznika, pri čemer (iv) omenjeni zasebni interes vpliva ali bi lahko vplival na izvajanje javnih pooblastil ali opravljanje dolžnosti tega posameznika.

Nasprotje interesov torej v osnovi ne pomeni konflikta med različnimi interesi, ampak konflikt (navzkrižje) enega ali več (zasebnih, osebnih) interesov posameznika z dolžnostmi, ki jih ima pri opravljanju svojega dela oziroma službe. Pri tem je treba poudariti, da vsak interes, ki trči z izpolnitvijo službene dolžnosti, še ne pomeni nasprotja interesov. Kot navaja Pritchard (2002: 7), se univerzitetni profesor, ki bi v sončnem in toplem dnevu v času, ko ima na urniku govorilne ure za študente, raje igral golf s prijatelji, znajde v konfliktu med svojim interesom (golf) in dolžnostjo (govorilne ure), vendar v tem primeru ne gre za klasičen primer nasprotja interesov, temveč bolj za nasprotje kraja in časa.

Klasičen oziroma tipičen konflikt interesov in odprta spremljajoča vprašanja (načelne in praktične) narave pa bi nastala pri univerzitetnem profesorju, ki bi bil kot priznan znanstvenik na nekem področju imenovan v komisijo za pravo strokovne ocene raziskovalnih projektov, ki bo podlaga za odločitve o financiranju teh projektov iz javnih sredstev, pri čemer profesor pri pregledu prijav opazi, da je pri enem od projektov kot plačan zunanji svetovalec predviden tudi on sam. Kot ocenjevalec projektov je dolžan podati neodvisno in objektivno oceno o projektih; hkrati pa ima (tudi) interes, da točno določen projekt doseže pogoje za financiranje. Profesor se v tem primeru brez dvoma znajde v nasprotju interesov (Pritchard, 2002: 9). Od tu dalje je možnih scenarijev njegovega ravnanja več; za primer pa vzemimo, da se profesor odloči, da bo ostal v ocenjevalni komisiji in projektu, pri katerem je predviden kot plačan svetovalec, dodeli najvišje možno število točk. Vprašanje, ki ga želi osvetliti ta prispevek, je, ali mora profesor za to izgubiti službo ali dobiti vsaj (trajno) prepoved sodelovanja v ocenjevalnih skupinah oziroma plačati globo ali iti celo za nekaj časa v zapor. Odgovor je klasičen kazenskopравни, tj. odvisen od okoliščin konkretnega primera. Poglejmo dve (naj)bolj tipični situaciji.

Profesorja pri ocenjevanju projekta, pri katerem sodeluje tudi sam, primarno ne vodi finančni motiv, ampak je subjektivno povsem prepričan, da je ta projekt dejansko najboljši (saj konec koncev v njem sodeluje tudi sam). Iskreno torej verjame, da njegov zasebni interes, ki sovпада z ugodnim razpletom odločitve o financiranju točno določenega projekta, ni vplival na njegovo ocenjevanje tega in ostalih projektov. In tudi dejansko je to lahko tako, saj profesorjevo nasprotje interesov ne pomeni samodejno, da je kot ocenjevalec pristranski. Drugače kot v primeru golfa in govorilnih ur, kjer teoretično

ne more biti hkrati na dveh mestih, je v primeru tipičnega nasprotja interesov namreč možno, da posameznik kljub temu konfliktu objektivno in nepristransko opravi nalogo ali je vsaj sam pri sebi prepričan, da je to tako (Pritchard, 2002: 9).

Druga situacija je nasprotna: profesor se zadržno odloči, da bo zagotovil financiranje »svojemu« projektu in je za to pripravljen podati tudi lažno (previsoko) oceno svojega projekta in/ali neustrezno (prenizko) oceno drugih projektov in zato po potrebi ponarejati ali prirejati podatke.

Težavnost umeščanja nasprotja interesov v družbeni (tudi kaznovalno-pravni) sistem je v tem, da bo okolica oba primera dojela enako in se bo tudi v prvem primeru vprašala, ali je dejstvo, da je predviden kot sodelavec na enem od projektov, vplivalo na profesorjevo oceno tega in ostalih projektov. Tudi če se profesor izloči ali ga izločijo iz ocenjevanja projekta, pri katerem je predviden kot svetovalec, se bo – ko bodo razglašeni rezultati in bo znano, da je med zmagovalnimi projekti tudi njegov projekt – javnost (upravičeno) vprašala, ali je bila njegova ocena drugih projektov okužena z njegovim interesom, da se financira točno določen projekt, in ali je morda njegova siceršnja navzočnost (neposredno ali posredno) vplivala na ostale člane ocenjevalne skupine, da so dali prednost temu projektu. Osrednja problematika nasprotja interesov se pri tem zgosti v dejstvu, da so te okoliščine navzven v večini primerov nedokazljive. Kako naj profesor, ki je sodeloval pri ocenjevanju, drugim dokaže, da njegov zasebni interes ni vplival na njegovo presojo? In kako naj to dokaže sam sebi? Na te dvome je težko ali celo nemogoče odgovoriti. Četudi je bilo delovanje profesorja popolnoma objektivno in nepristransko in njegov zasebni interes ni v ničemer vplival na njegovo ocenjevanje projektov, javnost še vedno ne bo zaupala njegovi oceni (Pritchard, 2002: 9–10). V tem segmentu torej ni razlike med poštenim profesorjem iz prvega in nepoštenim profesorjem iz drugega primera. Četudi se ta razlika vzpostavi s pravnimi mehanizmi (na način, da v prvem primeru ni sankcij ali drugih ukrepov, v drugem primeru pa se zoper profesorja izvede kazenski ali prekrškovni postopek ali/in uporabi drugi ukrepi, kot npr. prepoved prihodnjega sodelovanja v ocenjevalnih skupinah projektov), bo nezaupanje v sistem projektnega financiranja ostalo, pridružiti pa se mu utegne tudi padec ravni zaupanja javnosti v pravni sistem.

Enako škodljivo kot dejansko nasprotje interesov je tudi potencialno nasprotje interesov oziroma videz ali občutek posameznikov, da obstaja to nasprotje, saj oboje ustvarja nezaupanje javnosti v institucije (in v tem okviru še posebej v institucije javnega sektorja). Okoliščine, ki kažejo na možnost nastanka nasprotja interesov oziroma dajejo videz tega nasprotja, so namreč dovolj, da se zmanjša zaupanje, čeprav dejansko nasprotje interesov sploh ne obstaja oziroma je v

konkretnem primeru ustrezno obvladano (Vlassis, 2008: 6). Iz tega razloga pravne opredelitve nasprotja interesov praviloma zajemajo tudi t. i. videz nasprotja interesov (angl. *appearance of conflict of interests*). Luban (2001: 26) je sicer do tega kritičen in opozarja, da je »videz« s pojmovnega zornega kota izjemno problematičen, saj se lahko raztegne tako daleč oziroma tako široko, kot ustreza pogledu gledalca oziroma opazovalca, pri čemer ta oseba praviloma ne more verodostojno oceniti situacije, ker nima vpogleda v relevantne okoliščine konkretnega primera. Presoja videza, ali določen zasebni interes vpliva na posameznikovo korektno opravljanje službenih nalog, je vsekakor zelo zahtevna in mora temeljiti na realnih oziroma predmetenih (pred)postavkah, povezanih z dejanskimi pristojnostmi in odločevalsko močjo oziroma položajem posameznika. Hkrati je treba ob upoštevanju okoliščin konkretnega primera ter splošne družbene klime (verodostojno) predvideti, kakšen videz se bo v (splošni ali strokovni) javnosti ustvaril v zvezi s tem primerom. Videz nasprotja interesov je institut, pri katerem »imajo vsake oči svojega malarja«, vendar pa je treba poudariti, da zgolj neopredmeten in/ali neargumentiran občutek ene ali več oseb, da posameznik zaradi določene okoliščine neobjektivno in pristransko opravlja svoje delo, ne more (oziroma ne bi smel) zadostovati za potrditev obstoja nasprotja interesov v pravnem smislu. Je pa pri tem treba primarno upoštevati in oceniti predvsem vpliv določenega ravnanja in okoliščin na zaupanje v odločevalske procese. S tega vidika se zdi, da je v primeru zgornjega profesorja najbolj konstruktivna rešitev ta, da se mu v celoti onemogoči sodelovanje v ocenjevalni komisiji, ki ima na mizi tudi »njegov« projekt, saj se le na ta način minimizirajo oziroma odpravijo tveganja za zmanjšanje zaupanja javnosti v odločanje o tem, kateri projekti bodo dobili financiranje (Pritchard, 2002: 9–10).

2.2 Ključno: izogibanje (ravnanju v) nasprotju interesov

Kot poudarjeno že v uvodu, se temu, da bi se posameznik pri opravljanju svojega dela oziroma dolžnosti kdaj znašel v nasprotju interesov, ni mogoče izogniti oziroma tega ni možno v celoti preprečiti. S pojmovnega vidika je torej pomembno pravilno razumevanje razlike med trenutkom, ko se posameznik *znajde* v nasprotju interesov (ali se vzpostavi videz tega nasprotja), in naslednjo fazo, ko *ravna* v nasprotju interesov oziroma ne spoštuje pravil za izoginitve škodljivim posledicam tega nasprotja.

To razlikovanje je ključno tudi z vidika kaznovalnega prava. Zgolj dejstvo, da se posameznik *znajde* v okoliščinah, ki pomenijo nasprotje interesov, namreč še ne pomeni, da je storil karkoli narobe, in to praviloma tudi ne more biti podlaga za obtoževanje posameznika za neetično ali celo proti-

pravno ali koruptivno ravnanje (Davis, 2001: 13). Nasprotje interesov je namreč normalen pojav, ki je posledica dejstva, da ljudje praviloma zasedamo več kot le eno družbeno vlogo ali položaj. Bistvo ukrepanja zoper to nasprotje torej ni oziroma ne bi smelo biti v preprečevanju tega pojava za vsako ceno (tj. z absolutnimi prepovedmi), ampak v vzpostavitvi mehanizmov, ki bi preprečevali škodljive učinke nasprotja interesov (tj. ravnanja v nasprotju interesov) ali celo prehod tega nasprotja v korupcijo (Reed, 2008: 7). Odločilno je torej, kako posameznik *ravna* po tem, ko na kakršenkoli način ugotovi, da je v nasprotju interesov. Če odreagira tako, da se v konkretnem primeru ohrani zaupanje v njegovo delo(vanje), je zadostil etičnim standardom za izogibanje konfliktu interesov, hkrati pa tudi ne more biti govora o kakršnemkoli koruptivnem oziroma kaznivem ravnanju, ki bi bilo podlaga za pravne ukrepe.

Literatura in zakonodaja ponujata več možnosti »pravilnega« ravnanja v trenutku, ko posameznik zazna, da je v nasprotju interesov, ki se lahko tudi kombinirajo. Pritchard (2002: 10) primeroma navaja npr. odpravo okoliščin, ki povzročajo nasprotje interesov, proaktivno transparentnost oziroma vnaprejšnje razkritje ali prijavo vseh relevantnih zasebnih interesov, prepustitev odločitve ali verifikacije odločitve tretji osebi ali organu in (samo)izločitev posameznika iz odločanja v primeru, v katerem se je znašel v nasprotju interesov; Davis (2001: 12–15) pa možne reakcije na nasprotje interesov sistematično deli v tri kategorije: (i) umik (*escape*), (ii) razkritje (*disclosure*) in (iii) obvladovanje (*managing*). Mehanizmi, predvideni v slovenski zakonodaji, so podrobneje predstavljene v nadaljevanju.

2.3 Kratek mednarodni in primerjalni vidik

Na mednarodnopravni ravni daje nasprotju interesov status konvencijskega instituta le Konvencija Združenih narodov proti korupciji (OZN, 2003), ki je sprejeta v okviru Organizacije združenih narodov, vendar ne v smislu opredeljevanja pojma nasprotja interesov. Četrty odstavek 7. člena in peti odstavek 8. člena te konvencije (OZN, 2003) zavezujeta države podpisnice, da med podlagami za pošteno delovanje javnega sektorja zagotovijo ohranitev in okrepitev sistemov, ki spodbujajo transparentnost in preprečujejo nasprotje interesov, ter v skladu s temeljnimi načeli svojega notranjega prava vzpostavijo dolžnost javnih uslužbencev, da pristojnim organom prijavijo svoje dodatne dejavnosti, zaposlitve, naložbe, premoženje in večja darila ali ugodnosti, ki lahko povzročijo nasprotje interesov pri opravljanju njihovih nalog. Za področje zasebnega sektorja točka b) drugega odstavka 12. člena konvencije (OZN, 2003) države pogodbenice med drugim zavezuje, da v okviru ukrepov za preprečevanje korupcije v zasebnem sektorju spodbujajo razvoj standardov in postop-

kov za preprečevanje nasprotja interesov in za spodbujanje dobrih poslovnih praks tako med zasebnimi gospodarskimi subjekti kot v pogodbenih odnosih zasebnih gospodarskih subjektov z javnim sektorjem, točka e) istega člena kot ukrep za preprečevanje nasprotja interesov spodbuja uvedbo omejitev za poklicno udejstvovanje nekdanjih javnih uslužbencev v zasebnem sektorju po prenehanju funkcije ali po upokojitvi, kadar so take dejavnosti ali zaposlitev neposredno povezane z nalogami, ki so jih te osebe opravljale ali nadzirale pri svojem delu v javnem sektorju (OZN, 2003).

Ostale mednarodne organizacije, v okviru katerih so sprejeti zavezujoči protikorupcijski mednarodni akti, obravnavajo nasprotje interesov v okviru praviloma neobvezujočih smernic in priporočil. Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj je leta 2003 sprejela smernice za obvladovanje nasprotja interesov v javnem sektorju (OECD, 2003: 22–38), ki so pospremljene s primerjalno študijo pristopov in izkušenj držav članic te organizacije na tem področju. Svet Evrope je leta 2000 sprejel Priporočilo državam članicam št. R (2000)10 (Council of Europe, 2000), v katerem jih poziva k čim večji implementaciji kodeksov ravnanja za javne uslužbence. Priporočilu je priložen vzorec (model) takšnega kodeksa, ki v 8., 13., 26. členu obravnava tudi dolžno izogibanje nasprotju interesov. Konkretnije vzorčne določbe poudarjajo, da javni uslužbenec ne sme dovoliti, da bi bil njegov zasebni interes v navzkrižju z njegovo javno funkcijo in da se mora izogibati dejanskemu in tudi potencialnemu ter navideznemu nasprotju interesov. Če se znajde v takem nasprotju, mora javni uslužbenec to nemudoma razkriti svojemu predstojniku. Priporočila svetujejo tudi vzpostavitev dolžnosti javnega uslužbenca, da razkrije morebitne ponudbe za službo v zasebnem sektorju, ki bi lahko povzročile nasprotje interesov.

Kot je navedeno že zgoraj, je v evropskih pravnih ureditvah mogoče najti različne opredelitve nasprotja interesov, čeprav so temeljni gradniki tega pojma v večini zakonodaj podobni. Je pa na primerjalnopravni ravni mogoče opaziti pomembno specifičnost evropskih pravnih ureditev v primerjavi z ureditvijo v ZDA, ki se kaže v tem, da evropske zakonodaje dajejo prednost problematiki in regulaciji nasprotja interesov v javnem in ne toliko v zasebnem sektorju (Nikolov, 2013: 410). Kot poudarjeno v uvodu, so razsežnosti nasprotja interesov v javnem in zasebnem sektorju sicer lahko različne, vendar je končni cilj obvladovanja nasprotja interesov v obeh sektorjih v bistvenem enak. V povezavi z zaupanjem, ki ga med drugim zagotavlja uspešna obvladanost nasprotja interesov, se v zasebnem (predvsem podjetniškem) sektorju govori o t. i. socialnem kapitalu, pa tudi o ekonomski koristi, ki se kaže najmanj kot prihranek pri stroških nadzora, revizije in uveljavljanja prisilnih pravil znotraj organizacije (MacDonald, MacDonald in Norman, 2002: 68). Uspešen sistem obvlado-

vanja nasprotja interesov bi moral imeti podobne učinke oziroma koristi tudi v javnem sektorju.

2.4 Povezani instituti

Poleg norm, ki neposredno urejajo dolžno ravnanje v primeru nasprotja interesov, so se v različnih pravnih redih razvili določeni instituti, ki so tesno povezani s preprečevanjem (prevencijo) ali omejevanjem nasprotja interesov. S temi instituti se ta prispevek ne ukvarja, jih je pa treba omeniti, da bi se izognili dvomom o njihovi povezavi z nasprotjem interesov. Osrednji med njimi so (i) zakonsko določena nezdržljivost javnih funkcij z določenimi dejavnostmi in položaji, (ii) omejitve oziroma prepoved poslovanja med določenimi subjekti in (iii) omejitve oziroma prepoved sprejemanja daril na določenih položajih.

Nezdružljivost funkcij in omejitve poslovanja so namenjene vnaprejšnjemu in absolutnemu onemogočanju nastanka nasprotja interesov. Posamezniku prepovedujejo, da bi hkrati zasedal dva ali več položajev, kjer bi lahko prišlo do nasprotja interesov, ali pa vnaprej prepovedujejo poslovanje med subjekti, kjer bi prav tako lahko nastalo nasprotje interesov zaradi povezav med posamezniki in poslovnimi organizacijami. Omejitve pri sprejemanju daril v zvezi z opravljanjem službe med drugim preprečujejo, da bi posameznik kakovost opravljenega dela zavestno ali podzavestno pogojeval s pričakanjem darila ali druge pozornosti oziroma koristi.

V slovenski zakonodaji so navedeni instituti za različne kategorije oseb (javne uslužbence, funkcionarje) urejeni v različnih predpisih. S takšnim pristopom v osnovi ni nič narobe, če je ureditev istovrstnega vprašanja v različnih zakonih konsistentna, logična in primerjalno smiselna. V našem pravnem redu ni nujno tako, kar lahko negativno vpliva na generalno in specialno preventivno učinkovitost posameznega instituta. Tako denimo omejitve in pravila pri sprejemanju daril zaposlenih v javnem sektorju določajo: za javne uslužbence Zakon o javnih uslužbencih (ZJU, 2005), za sodnike Zakon o sodniški službi (ZSS, 1994), za državne tožilce Zakon o državnem tožilstvu (ZDT-1, 2011) (ki se sklicuje na ureditev v Zakonu o sodniški službi (ZSS, 1994)), za ostale funkcionarje (poslance, ministre, predsednika države, funkcionarje neodvisnih državnih organov ipd.) pa Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju ZIntPK, 2010). Posledično so za izvajanje nadzora nad spoštovanjem teh določb pristojni različni organi, ki imajo različne možnosti ukrepanja, kar v javnosti povzroča zmedo in nerazumevanje. Zakoni določajo tudi vsebinsko različen obseg omejitev pri sprejemanju daril. Tako sodniki in državni tožilci ne smejo sprejeti nobenega darila v zvezi z opravljanjem svoje funkcije (kar je glede na pomembnost njihove funkcije razumljivo).

Ostali funkcionarji lahko po določbah ZIntPK (2010) pod določenimi pogoji sprejemajo darila do vrednosti 75 evrov na darilo (od istega darovalca do največ 150 evrov na leto), medtem ko lahko javni uslužbenci po določbah ZJU (2005) pod določenimi pogoji sprejmejo darilo do vrednosti 62 evrov (od istega darovalca do največ 125 evrov na leto).³ Poudariti je treba, da se ta ureditev nanaša na priložnostna, protokolarna in podobna darila, ki jih posameznik sicer dobi v povezavi s svojim položajem oziroma službo, niso pa neposredno povezana z njegovim delom v konkretni zadevi. Daril, ki so namenjena vplivanju na odločanje, ali ki bi lahko imela tak vpliv, ni dovoljeno sprejemati.⁴

Kršitev (absolutnih) prepovedi na teh področjih je praviloma kazniva (kot prekršek, v težjih oblikah pa kot kaznivo dejanje), pri čemer zaradi jasnosti in razumljivosti prepovednih norm načeloma ni težav pri inkriminaciji in tudi ne pri izvajanju oz. implementaciji kaznovalnih določb v praksi. Zahtevnejši so primeri nekaterih drugih pojavov, ki se prav tako deklarirajo kot nasprotje interesov (v širšem pomenu besede), vendar so izmuzljivi za normiranje in teoretično pogosto potisnjeni bližje področju etike kot pa pravu. V to kategorijo sodijo npr. t. i. rotirajoča vrata (angl. *revolving door*). Obsežno študijo in priporočila v zvezi s tem pojavom, ki je povezan s prehajanjem posameznikov iz javnega v zasebni sektor in/ali obratno, je pripravila OECD (2010). Pojav rotirajočih vrat je izrazito težaven predvsem zato, ker je npr. težko dokazati, da je oseba, ki je prevzela javno funkcijo, sprejela določene odločitve v (poslovno) korist nekdanjega delodajalca zaradi svoje lojalnosti do njega ali pa zato, da si s tem poveča možnosti za prihodnjo (ponovno) zaposlitev v zasebnem sektorju (Banovec in Dobovšek, 2013: 88). Posledično se v zakonodajah oblikujejo različne omejitve. Francija ima denimo zelo strogo ureditev prihodnjega zaposlovanja visokih javnih uslužbencev, ko zapustijo javni sektor, v Veliki Britaniji pa so javni uslužbenci dolžni prijaviti vsako ponudbo za zaposlitev, vključno s tisto, ki jo dobijo od nevladnih organizacij (Nikolov, 2013: 416). V slovenski zakonodaji rotirajoča vrata nimajo sistemskih zatičev, saj za prehajanje zaposlenih med javnim in zasebnim sektorjem ni posebnih omejitev ali pogo-

jev. Se pa v primeru prehoda javnih funkcionarjev v zasebni sektor na podlagi 36. člena ZIntPK (2010) vzpostavi posebna oblika omejitev poslovanja⁵ (za njeno nespoštovanje je zagrožena globa tako za nekdanjega funkcionarja kot za odgovorno osebo poslovnega subjekta, ki je z njim posloval), zakonodaja pa določa tudi omejitve delovanja v konkretnih primerih.⁶

Države pogosto kot ukrep, namenjen preprečevanju nasprotja interesov, na zakonski ravni zapovedujejo tudi prijavo oz. deklaracijo določenih okoliščin posameznika ob nastopu in med opravljanjem javne funkcije. Predvsem gre za prijavo premoženjskega stanja, ki zajema posamezne enote premoženja in nepremičnega premoženja in je namenjena predvsem kontroli morebitnega nesorazmernega povečanja premoženja v primerjavi z dohodki posameznika, ter za prijavo povezav s subjekti zasebnega prava, opravljanja dodatnih dejavnosti in podobnih okoliščin oziroma (zasebnih interesnih) povezav, pri katerih obstaja možnost, da bodo vplivale na posameznikovo odločanje. Tovrstno vnaprejšnje razkritje interesov naj bi imelo odvračalni učinek, saj zagotavlja nadzor specializiranih institucij ali pa – če so podatki objavljeni – nadzor javnosti nad izvajanjem posameznikove funkcije. Koliko situacij nasprotja interesov se s tem dejansko prepreči, je nemogoče izmeriti, je pa tudi brez empiričnih raziskav mogoče (logično) trditi, da tovrstne obveznosti pozitivno vplivajo na transparentnost delovanja javnega in tudi zasebnega sektorja.

3 Nasprotje interesov kot kaznivo ravnanje⁷

Nasprotje interesov v slovenskem pravnem redu samo po sebi ni opredeljeno niti kot prekršek niti kot kaznivo dejanje; so pa v različnih predpisih kot prekršek inkriminirane *kršitve pravil o dolžnem izogibanju nasprotju interesov* in *kršitve*, povezane z nespoštovanjem omejitev poslovanja, nezdružljivostjo funkcij, omejitev pri sprejemanju daril, opustitvijo prijave premoženjskega stanja itd. (v nadaljevanju se osredotočamo le na kršitve pravil o dolžnem izogibanju nasprotju interesov).

³ Zakaj lahko npr. minister sprejme več vredno darilo kot »navaden« uslužbenec njegovega ministrstva, ni jasno. Z vidika integritete in preventive bi bilo pričakovati kvečjemu obratno ureditev, po kateri bi višji položaj, ki prinaša pomembnejše pristojnosti in odgovornosti, zahteval strožje omejitve pri sprejemanju daril.

⁴ Kadar posameznik darilo (v obliki koristi zase ali za drugega) pričakuje, sprejme ali zahteva za to, da opravi svoje delo ali da opusti dejanje, ki bi ga moral opraviti, gre za korupcijo v ožjem pomenu besede, ki je v zasebnem sektorju inkriminirana kot nedovoljeno sprejemanje in nedovoljeno dajanje daril (241. in 242. člen KZ-1 (2008)), v javnem sektorju pa kot jemanje in dajanje podkupnine (261. in 262. člen KZ-1 (2008)).

⁵ Po tej določbi javni funkcionar v roku dveh let po prenehanju funkcije v razmerju do organa, pri katerem je opravljal svojo funkcijo, ne sme nastopiti kot predstavnik poslovnega subjekta, ki s tem organom ima ali vzpostavlja poslovne stike, organ, v katerem je funkcionar opravljal funkcijo, pa v roku enega leta po prenehanju funkcije ne sme poslovati s subjektom, v katerem je bivši funkcionar neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot 5 % udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu (ZIntPK, 2010).

⁶ Tako mora po določbi 5. člena Zakona o odvetništvu (ZOdv, 1993) odvetnik odkloniti zastopanje, če je pred tem v isti zadevi deloval v javnem sektorju kot sodnik, državni tožilec, pooblaščen uradna oseba policije ali uradna oseba v upravnem postopku.

⁷ Prispevek upošteva stanje zakonodaje na dan 1. 4. 2016.

To je primerljivo z ureditvami v večini drugih evropskih držav, pri čemer po mnenju Nikolova (2013: 408) dejstvo, da se kršitve v zvezi z izogibanjem nasprotju interesov opredeljujejo kot prekrški (in ne kot kazniva dejanja), odraža ustrezno prilagodljivost tega koncepta. Če se kršitvi pravil o dolžnem izogibanju interesov pridružijo okoliščine, ki skupaj ali v povezavi s to kršitvijo izpolnjujejo zakonske znake kaznivega dejanja, pa lahko ima ravnanje v nasprotju interesov za posledico tudi kazensko sankcijo.

Ni odveč poudariti, da so kršitve dolžnosti izogibanja nasprotju interesov in ravnanje v nasprotju interesov prekršek ali kaznivo dejanje le, če so kot takšne vnaprej opredeljene v zakonu (načelo zakonitosti), kar pomeni, da v kaznovalno-pravni režim zapadejo le tisti primeri, povezani z nasprotjem interesov, ki so ustrezno pravno regulirani, za kršitve pa so predpisane sankcije. V slovenskem (predvsem medijskem) prostoru se v okviru očitkov različnim nosilcem in izvajalcem javnih funkcij namreč mnogokrat kot nasprotje interesov deklarirajo primeri, ki po nobenem veljavnem predpisu, ki opredeljuje nasprotje interesov, pod ta pojem ne sodijo – npr.:

– organizacija javnega sektorja sklepa posle s subjekti, ki so ustanoviteljsko, lastniško, kapitalsko ali drugače povezani z zaposlenimi v tej organizaciji, ki nimajo statusa funkcionarja ali uradnika na položaju (konkretni zaposleni pri sklenitvi posla ne sodeluje na strani organizacije),

– posamezniki, zaposleni v javnem sektorju, v okviru zakonsko dovoljenih možnosti opravljajo dodatne dejavnosti oziroma imajo dodatne zaposlitve, pri katerih lahko neposredno ali posredno izkoriščajo znanje, pridobljeno v službi, ali resurse delodajalca (npr. tudi na način, da so v službi manj produktivni, ker hranijo energijo za dodatno dejavnost),

– posamezniki, zaposleni v javnem sektorju, na izobraževalnih dogodkih, ki se jih udeležijo izven delovnega časa, odplačno predavajo ali svetujejo o temah iz svojega delovnega področja ipd

V teh in drugih mejnih primerih, ki sovpadajo s širšimi (ne le pravnimi, ampak tudi historičnimi, sociološkimi, kulturnimi ipd.) vidiki razmerja med javnim in zasebnim, je treba primarno izhajati iz dejstva, da ta sektorja na številnih področjih ne moreta prosperirati popolnoma ločeno drug od drugega. V družbah s trdnimi (tudi tradicionalnimi) vrednostnimi sistemi, v katerih se nasprotje interesov, in še posebej mejni primeri, »regulirajo« tudi na področju etike in morale, ki sta za zdrav »genski zapis« in razvoj družbe enako pomembni kot pravo, z razumevanjem tega izhodišča načeloma ni težav in se meje še sprejemljivega oziroma »spodobnega« izoblikujejo že na etični ravni. V družbah z razpadlimi (tudi nejasnimi) vrednostnimi sistemi pa se »ureditev razmer« pričakuje izključno od prava, in v tem okviru še posebej od

kaznovalnega prava. Težava pri tem je, da je zgolj s pravom (in sankcijo kot najmočnejšim pravnim »orožjem«) v okolju zmedenih družbenih konceptov in pričakovanj zelo težko začrtati pravo smer oziroma pri njej dolgoročno vztrajati, saj se – tudi pod predpostavko kakovostne strokovne podstaty v institucijah, kjer pravo nastaja in se uporablja – od začrtane smeri takoj začne odkloni, neposredno za njimi pa pritisk javnosti za *ad hoc* pravne (re)akcije (na zakonodajni in praktični ravni), ki rušijo že tako šibek sistem. Nasprotje interesov je pri tem še posebej občutljivo, saj gre za pojav, ki ga tipični posameznik v taki družbi rad strogo obsoja, ko ga uporabijo drugi, hkrati pa sam počne enako, ko gre za njegove interese. Pri tem se ustvarja učinek (začaranega) kroga, ki ga še utrjuje dejstvo, da razkorak med problematiziranjem ravnanj drugih in toleranco lastnih istovrstnih ravnanj spodjeda družbene temelje v osnovi na enak način kot nasprotje interesov. Preproste rešitve tega problema ni, gotovo pa »genskega zapisa« družbe ni mogoče uspešno preoblikovati oziroma spremeniti le z instrumenti kaznovalnega prava.

3.1 Nasprotje interesov kot znak kaznivega dejanja

Kot rečeno, v Kazenskem zakoniku (KZ-1, 2008) ni kaznivega dejanja, ki bi kot edine ali osrednje zakonske znake določalo zgoraj predstavljene okoliščine, ki definirajo nasprotje interesov. Navedeno ne pomeni, da nasprotje interesov v konkretnem primeru ne more izpolnjevati znakov kaznivega dejanja. Pregled posebnega dela KZ-1 (2008) kaže, da se lahko nasprotje interesov na različno intenzivne načine povezuje s tremi skupinami kaznivih dejanj.

V prvo skupino sodijo kazniva dejanja, pri katerih je izraba službenih dolžnosti za doseganje zasebnih interesov vgrajena v samo bit kaznivega dejanja, ob upoštevanju vseh znakov dejanja pa predstavljajo (naj)težjo obliko nasprotja interesov. To so nedovoljeno sprejemanje daril (KZ-1, 2008: 241. člen), nedovoljeno dajanje daril (KZ-1, 2008: 242. člen), jemanje podkupnine (KZ-1, 2008: 261. člen) in dajanje podkupnine (KZ-1, 2008: 262. člen), v širšem pomenu pa tudi sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje (KZ-1, 2008: 263. člen) in dajanje daril za nezakonito posredovanje (KZ-1, 2008: 264. člen). V to skupino sodijo torej t. i. korupcijska kazniva dejanja.

V drugo skupino je mogoče uvrstiti kazniva dejanja, pri katerih lahko kršitev dolžnega izogibanja nasprotju interesov sovпада z izvršitvenim načinom dejanja, ki je na abstraktni ravni opredeljen kot zloraba položaja oziroma nevestno delo. Sem sodijo kazniva dejanja zlorabe položaja ali zaupanja pri gospodarski dejavnosti (KZ-1, 2008: 240. člen), zloraba uradnega položaja ali uradnih pravic (KZ-1, 2008: 257. člen), nevestno delo v službi (KZ-1, 2008: 258. člen), oškodovanje

javnih sredstev (KZ-1, 2008: 257.a člen) in protizakonito, pristransko in krivično sojenje (KZ-1, 2008: 288. člen).

V tretji skupini so kazniva dejanja, kjer je zasledovanje zasebnega interesa v povezavi z javno funkcijo ali drugim položajem v javnem ali zasebnem sektorju lahko eden od motivov za izvršitev dejanja. V to skupino sodijo neupravičena izdaja poklicne skrivnosti (KZ-1, 2008: 142. člen), izdaja in neupravičena pridobitev poslovne skrivnosti (KZ-1, 2008: 236. člen), zloraba notranje informacije (KZ-1, 2008: 238. člen) in izdaja tajnih podatkov (KZ-1, 2008: 260. člen), pri čemer se izdaja oziroma zloraba različnih vrst tajnih podatkov v javnem in zasebnem sektorju z nasprotjem interesov lahko povezuje predvsem pri tistih oblikah navedenih kaznivih dejanj, ki kot zakonski znak dejanja določajo zasledovanje premoženjske ali nepremoženjske koristi s strani storilca dejanja.

Za razliko od kaznivih dejanj iz prve skupine, pri katerih je nasprotje interesov vgrajeno v bit kaznivega dejanja, je pri dejanjih iz druge in tretje skupine to nasprotje v konkretnem primeru lahko okoliščina, povezana z izvršitvenim načinom ali drugim zakonskim znakom kaznivega dejanja, ne gre pa za dejanja, ki bi samodejno pomenila nasprotje interesov oziroma pri katerih bi bilo nasprotje interesov osrednji element inkriminacije.

Načelo *ultima ratio*, po katerem se smejo kot kazniva dejanja opredeliti le najtežji (upoštevajoč posledico) posegi v pravno zavarovane vrednote in dobrine, velja tudi za področje nasprotja interesov. S tega vidika je ustrezna prikazana ureditev, po kateri z znaki kaznivih dejanj sovpadajo le težje in posebne oziroma specifične oblike nasprotja interesov (korupcija, zloraba položaja in izdaja tajnosti). Poudarjamo, da ta ocena velja na načelni ravni, saj v tem prispevku ne analiziramo opisov posameznih kaznivih dejanj.

3.2 Prekrškovni odzivi na nasprotje interesov

Zakon o prekrških (ZP-1, 2003), ki na sistemski ravni ureja splošni del materialnega ter procesno prekrškovno pravo, ne vsebuje opisov prekrškov, temveč so ti skladno s 3. členom ZP-1 (2003) določeni v področnih predpisih (tj. v zakonih, lahko pa tudi v uredbah vlade in odlokih samoupravnih lokalnih skupnosti). Ker so prekrškovne določbe vedno navezane na vsebinske določbe, ki urejajo posamezen institut, v nadaljevanju navajamo nekaj osrednjih področij, na katerih obstajajo določbe z opredelitvami nasprotja interesov oziroma zapovedi o dolžnem izogibanju temu nasprotju, vključno s prekrškovnimi določbami.

3.2.1 Nasprotje interesov v temeljnem protikorupcijskem zakonu

ZIntPK (2010) bi moral biti v konsistentnem pravnem redu osrednji oziroma sistemski zakon, ki bi urejal dolžno izogibanje nasprotju interesov v javnem, pa tudi v zasebnem sektorju. V našem pravnem redu ni tako, saj so določbe ZIntPK (2010) o dolžnem izogibanju nasprotju interesov dvojno subsidiarne. Ob upoštevanju prvega odstavka 3. člena ZIntPK (2010) se določbe tega zakona uporabljajo le, če dolžno izogibanje nasprotju interesov za posamezne kategorije subjektov ni urejeno drugače v drugem zakonu; nadalje je v 38. členu ZIntPK (2010) izrecno navedeno, da se ukrepi za izogibanje nasprotju interesov, določeni v tem členu, uporabljajo le, če z drugim zakonom ni določeno drugače, prav tako pa se določbe ZIntPK (2010) o nasprotju interesov po izrecni določbi 40. člena tega zakona ne uporabljajo za postopke, v katerih je izločitev uradne osebe urejena z drugim zakonom.

ZIntPK (2010) nasprotje interesov definira v 4. členu, ki vsebuje pomen izrazov, in sicer skladno z 12. točko tega člena nasprotje interesov predstavljajo okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe⁸ vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog. Pozorno branje te definicije sporoča, da ZIntPK (2010) ne pozna ločenega instituta »videza nasprotja interesov«, ampak tudi primer, v katerem obstaja zgolj videz, da zasebni interes vpliva na opravljanje javnih nalog, opredeljuje kot nasprotje interesov. Zasebni interes uradne osebe skladno s 13. točko 4. člena ZIntPK (2010) pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane⁹ in za druge fizične ali pravne osebe, s katerimi uradna oseba ima, ali je imela osebne, poslovne ali politične stike. V tem segmentu je opredelilve nasprotja interesov široka in zajema vse potencialne zasebne koristi posameznika, ne glede na njihovo naravo, v okviru enotnega koncepta nasprotja interesov. V teoriji sicer nekateri avtorji ločujejo finančni in nefinančni konflikt interesov. Eisner in Humphreys (2012: 169) pojasnjujeta razliko med njima na primeru konflikta interesov v raziskovalni dejavnosti, do katerega pride, ko znanstvenik, imenovan v komisijo za ocenjevanje projektov, hkrati aktivno sodeluje pri enem ali več projektih (gl. tudi primer zgoraj). Finančni konflikt interesov povezujeta z materialnimi koristmi sodelujočega raziskovalca

⁸ Skladno z 10. točko četrtega odstavka ZIntPK (2010) so uradne osebe po tem zakonu funkcionarji, uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci in poslovodne osebe ter člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja.

⁹ Družinski člani uradne osebe so po določbi 7. točke 4. člena ZIntPK (2010) 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.

pri projektu, nefinančni pa s tem, da lahko ta oseba pričakuje koristi od pozitivnih ugotovitev iz projekta, npr. v obliki povečanih možnosti za nadaljnje projektno financiranje, povečanje ugleda v akademski skupnosti, povečanje verjetnosti za uspešne objave ipd. Nefinančni konflikt interesov torej zajema posredne koristi, ki jih je zelo težko meriti.

V 37., 38., in 39. členu ZIntPK (2010) uzakonja splošno dolžnost izogibanja nasprotju interesov, predpisuje dolžno ravnanje v zvezi s tem ter določa pravila za postopek ugotavljanja nasprotja interesov, s strani Komisije za preprečevanje korupcije, ki je zadolžena za izvajanje tega zakona v praksi. Pri dolžnem ravnanju uradnih oseb ZIntPK (2010) nalaga uradnim osebam takojšnjo obvezno pisno notifikacijo predstojnika o okoliščinah nasprotja interesov (če uradna oseba predstojnika nima, mora o okoliščinah nasprotja interesov obvestiti Komisijo za preprečevanje korupcije), pri čemer morajo do odločitve predstojnika prenehati opravljati dela v zadevi, v kateri je prišlo do nasprotja interesov. Kršitev notifikacijske dolžnosti je določena kot prekršek, in sicer se po prvem odstavku 77. člena ZIntPK (2010) z globo od 400 do 1.200 evrov kaznuje posameznik (tj. uradna oseba), ki v nasprotju z določbo prvega odstavka 38. člena tega zakona svojega predstojnika ali Komisije ne obvesti takoj o nasprotju interesov oziroma možnosti, da bi to nasprotje nastalo. Če uradna oseba izpolni dolžnost obveščanja, odgovornost za zagotovitev korektnega ravnanja v celoti preide na njenega predstojnika (oziroma na Komisijo za preprečevanje korupcije, če uradna oseba predstojnika nima). Če predstojnik uradni osebi zaupa, ji lahko – vsaj teoretično – kljub še tako očitnemu nasprotju interesov dovoli, da nadaljuje z delom v zadevi, v kateri ima (tudi) zasebne interese. Dobovšek in Škrbec (2012: 47) v zvezi s tem kritično ugotavljata, da možnost, da lahko nadrejeni svojemu zaposlenemu dovoli izvajanje dejavnosti tudi v okoliščinah, ki pomenijo nasprotje interesov, predstavlja luknjo v predpisu, saj bi morala biti izločitev zaposlenega iz postopka v takšnem primeru obvezna. *Ratio* zakona gre namreč v smeri izogibanja odločanja v zadevah in ne obveščanja predstojnika kot še enega člana v verigi odločanja. Pri tem velja omeniti, da ZIntPK (2010) ne predvideva sankcije za predstojnika, če napačno oceni, da uradna oseba v konkretnem primeru ne bo favorizirala svojih zasebnih interesov pred službenimi dolžnostmi, in tudi ne (posebne) sankcije za uradno osebo, če (z ali brez dovoljenja predstojnika ali komisije) ravna v nasprotju interesov oziroma v konkretnem primeru pristransko opravi svojo nalogo zaradi zagotovitve koristi sebi ali povezanim subjektom. Prav tako ZIntPK (2010) in ZP-1 (2003) ne predvidevata možnosti razveljavitve uradnih in drugih dejanj, ki so bila izvršena v nasprotju interesov.

Domet prekrškovne ureditve ZIntPK (2003) na področju nasprotja interesov je torej sledeč: če uradna oseba, ne da bi koga obvestila o okoliščinah nasprotja interesov, zaposli

svojega družinskega člana npr. v javni agenciji, ki jo vodi, bo sankcionirana zgolj in izključno za opustitev obveščanja predstojnika (ali Komisije za preprečevanje korupcije) o okoliščinah nasprotja interesov. Pogodba o zaposlitvi z družinskim članom uradne osebe bo ostala veljavna, ravnanje v nasprotju interesov pa neposredno oziroma na podlagi zakona ne bo vplivalo na položaj uradne osebe (možnost razrešitve uradne osebe s položaja je odvisna od zakonodaje, ki ureja njen položaj, ter odločitve organa, ki je za razrešitev pristojen).

Tudi domet kazenskopravne zakonodaje v tem hipotetičnem primeru je razmeroma ozek. Kršitev dolžnosti predpisane ukrepa za izogibanje nasprotju interesov (se pravi opustitev obveščanja predstojnika ali Komisije za preprečevanje korupcije o okoliščinah nasprotja interesov) sama po sebi ne sovпада z nobenim od izvršitvenih načinov kaznivega dejanja zlorabe uradnega položaja ali pravic. Ta obveznost obveščanja je namreč zgolj navezana na uradno dejanje, ni pa njegov sestavni del, zato ne more pomeniti izrabe uradnega položaja, prestopa meja uradnih pravic ali opustitve uradne dolžnosti, ki so opredeljeni kot izvršitveni načini kaznivega dejanja zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic po 257. členu KZ-1 (2008).

Ali ravnanje uradne osebe, ki v javnem sektorju zaposli svojega sorodnika, izpolnjuje znake kaznivega dejanja, je odvisno od okoliščin konkretnega primera. Pri tem je relevantno npr. vprašanje, ali zaposleni sorodnik izpolnjuje pogoje za delovno mesto, na katero ga je zaposlila uradna oseba. Če jih izpolnjuje, ni mogoče govoriti o izrabi uradnega položaja ne o prestopu uradnih pravic; dolžnost obveščanja predstojnika pa, kot rečeno, tudi ne sodi med uradne dolžnosti, katerih opustitev je kazniva v okviru kaznivega dejanja zlorabe položaja ali uradnih pravic iz 257. člena KZ-1 (2008). V tem primeru znakov kaznivega dejanja torej ni. Če zaposleni sorodnik ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, pa je kršitev pravil, ki določajo pogoje za zasedbo določenega delovnega mesta (in ne kršitev pravil o dolžnem izogibanju nasprotju interesov!), mogoče opredeliti kot izrabo uradnega položaja, kar pomeni, da so vsaj v delu, ki opredeljuje izvršitveni način, izpolnjeni znaki kaznivega dejanja iz 257. člena KZ-1 (2008). Enako bi veljalo pri zaposlitvi brez izvedenega predpisanega postopka oziroma če so bila pravila tega postopka grobo kršena v korist sorodnika uradne osebe ali če uradna oseba ni imela pooblastil za podpis pogodbe o zaposlitvi (v slednjem primeru bi šlo za prestop meja njenih uradnih pravic, kar je – enako kot izraba položaja – samostojen izvršitveni način dejanja iz 257. člena KZ-1 (2008)).

Poleg tega je v konkretnem hipotetičnem primeru zaposlitve ožjega sorodnika v javnem sektorju z vidika kaznivega dejanja po 257. členu KZ-1 (2008) zapleten tudi zakonski znak, opredeljen kot nepremoženjska (prvi odstavek) ali protipravna premoženjska korist (tretji odstavek). Delovno me-

sto oziroma služba za posameznika predstavlja korist, ki je nedvomno več kot le nepremoženjska korist; a hkrati v primeru, ko posameznik delo tudi dejansko opravlja, prejetega plačila ni mogoče opredeliti kot *protipravno* premoženjsko korist. V primeru, ko posameznik ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, ki ga zaseda, pa je kot protipravno premoženjsko korist mogoče šteti le razliko med plačo za nižje delovno mesto, za katerega ima pogoje, in višje, ki ga zaseda.

Iz prikazanega primera je razvidno, da je enostavno dejansko stanje, ki pomeni tipično nasprotje interesov (zaposlitev sorodnika v breme javnih sredstev) z vidika domačega kaznovalnega prava zapleteno, pravne reakcije pa niso zaokrožene na način, da bi se posledice ravnanja v nasprotju interesov hitro in učinkovito sanirale.

3.2.2 Uradniško nasprotje interesov

ZJU (2005) v določbi 100. člena ureja »opravljanje drugih dejavnosti in konflikt interesov«. Ta določba zajema oziroma se nanaša na uradnike, to je javne uslužbence, ki v organih opravljajo javne naloge oziroma naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa (ZJU, 2005: 23. člen).

Prvih pet odstavkov 100. člena ZJU (2005) ureja vprašanje nezdržljivosti položaja uradnika z opravljanjem drugih (pridobitnih) dejavnosti, šesti odstavek tega člena pa določa omejitve poslovanja med organom, v katerem deluje uradnik na položaju, in pravnimi osebami, v katerih ima ta uradnik ali njegov zakonec, sorodnik v ravni vrsti oziroma sorodnik v stranski vrsti do tretjega kolena, več kot 20-odstotni delež. Nasprotje interesov v ožjem pomenu besede je urejeno v sedmem odstavku 100. člena ZJU (2005), in sicer tako na ravni definicije kot tudi dolžnega ravnanja uradnika, ki se znajde v tem nasprotju. ZJU (2005) opredeljuje nasprotje interesov kot položaj, v katerem bi osebni interes uradnika lahko vplival na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih nalog oziroma v katerem okoliščine vzbujajo dvom o uradnikovi nepristranskosti in objektivnosti; kot temeljno dolžnost uradnika pa določa obvestitev predstojnika o okoliščinah nasprotja interesov. Ureditev je v bistvenem torej podobna kot v ZIntPK (2010), vendar pa ZJU (2005) nima prekrškovnih določb, na podlagi katerih bi bilo mogoče uradnika sankcionirati zaradi kršitve obveznosti iz sedmega odstavka 100. člena tega zakona.¹⁰ ZJU (2005) na tem mestu omenjamo predvsem za-

radi nazorne osvetlitve problematike subsidiarnosti ZIntPK (2010). Zaradi klavzule o subsidiarnosti namreč ZIntPK (2010) za osebe, ki imajo po ZJU (2005) status uradnika, ne velja, kar pomeni, da bo javni uslužbenec, ki ni uradnik, za opustitev notifikacije okoliščin nasprotja interesov odgovarjal za prekršek (po ZIntPK, 2010), uradnik pa po ZJU (2005) za istovrstno ravnanje prekrškovno ne bo odgovarjal.

3.2.3 Nasprotje interesov na področju javnega naročanja

Določbe o preprečevanju nasprotja interesov ima tudi Zakon o javnem naročanju (ZJN-3, 2015), in sicer v 91. členu, ki v uvodu na splošni ravni zavezuje naročnika, da mora v postopku oddaje javnega naročila s ciljem preprečiti izkrievljanje konkurence in zagotoviti enakopravno obravnavo vseh gospodarskih subjektov, ki sodelujejo v postopku kot ponudniki, zagotoviti učinkovito preprečevanje, odkrivanje in odpravljanje nasprotja interesov. Iz tretjega odstavka 91. člena tega zakona (ZJN-3, 2015) je smiselno razvidno, da nasprotje interesov obstaja v primeru, ko je oseba, ki sodeluje v katerikoli fazi postopka javnega naročanja, neposredno ali posredno povezana z izbranim ponudnikom¹¹ na način, da lahko ta povezava oziroma zasebni, finančni ali ekonomski interes te osebe vpliva na objektivno in nepristransko opravljanje njenih nalog v zvezi z javnim naročilom ali vzbuja dvom o njeni objektivnosti in nepristranskosti. Enako kot ZIntPK (2010) in ZJU (2005) tudi ZJN-3 (2015) kot temeljni ukrep za preprečevanje nasprotja interesov uzakonja pisno obveščanje predstojnika oziroma nadzornega organa o okoliščinah tega nasprotja, pri čemer za nespoštovanje te dolžnosti kršitelju grozi globa od 500 do 2.000 evrov.

Zaradi zagotovitve izvajanja določb o preprečevanju oziroma odpravljanju nasprotja interesov mora izbrani ponudnik naročniku na poziv posredovati podatke o svojih ustanoviteljih, družbenikih, delničarjih, komanditistih ali drugih lastnikih (vključno s podatki o lastniških deležih navedenih oseb) ter o povezanih gospodarskih subjektih. Za opustitev te dolžnosti izbranemu ponudniku in njegovim odgovornim osebam grozi globa (za pravno osebo je odvisna od velikosti subjekta, za odgovorno osebo pa je predpisana v višini od 500 do 2.000 evrov).

¹⁰ Enako kot zgoraj tudi v tem primeru velja, da kršitev dolžnosti predpisanega ukrepa za izogibanje nasprotju interesov (se pravi opustitev obveščanja predstojnika o okoliščinah nasprotja interesov) sama po sebi ne sovpaše z izvršitvenimi načini kaznivega dejanja zlorabe uradnega položaja ali pravic.

¹¹ Pri tem se po določbi četrtega odstavka 91. člena ZJN-3 (2015) šteje, da obstaja neposredna ali posredna povezava s ponudnikom v primeru, če je oseba, ki sodeluje v postopku javnega naročila v zakonski zvezi, zunajzakonski skupnosti, registrirani istospolni partnerski skupnosti, skupnem gospodinjstvu, krvnem sorodstvu v ravni vrsti, krvnem sorodstvu v stranski vrsti do vštete tretjega kolena, sorodstvu po svaštvo do vštete drugega kolena, posvojitelj, posvojenec, rejnik, rejenc, v zasebnem poslovnem ali delovnopravnem razmerju s ponudnikom, njegovim družbenikom z več kot 5-odstotnim lastniškim deležem, zakonitim zastopnikom ali prokuristom.

S tem se prekrškovna reakcija zoper nasprotje interesov v postopkih javnega naročanja izčrpa. Kršitve pravil o dolžnem izogibanju nasprotju interesov ali ravnanja v nasprotju interesov pri oddaji javnega naročila ni med razlogi za ničnost pogodbe, ki so opredeljeni v 44. členu Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (2011); je pa v povezavi z nasprotjem interesov treba omeniti določbo d) točke šestega odstavka 75. člena ZJN-3 (2015), ki naročniku omogoča, da gospodarski subjekt izloči iz sodelovanja v postopku javnega naročanja, če nasprotja interesov ni mogoče učinkovito odpraviti z drugimi, blažjimi ukrepi.

3.2.4 Nasprotje interesov v subjektih zasebnega prava

Slovenska zakonodaja vsebuje tudi pravila o izogibanju nasprotju interesov v zasebnem sektorju, konkretno v okviru delniških družb in družb z omejeno odgovornostjo, ki so ustanovljene in delujejo na podlagi Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1, 2006). Kot navedeno že zgoraj, v primerjavi z javnim sektorjem v zasebnem sektorju obstajajo določene specifičnosti pri pojmovanju zasebnih interesov posameznikov. Za razliko od javnega sektorja, v katerem ne morejo obstajati t. i. »družinska podjetja« ali organi, so v zasebnem sektorju to uveljavljene in razmeroma pogoste ter popolnoma legalne in legitimne oblike podjetniškega delovanja. Medtem ko je zaposlitev ožjega sorodnika državnega funkcionarja v organu, ki ga ta funkcionar vodi, vsestransko sporna, je zaposlitev družinskega člana direktorja v družinskem podjetju popolnoma normalna in celo pričakovana. Institut nasprotja interesov ima torej v zasebnem sektorju v določenem delu drugačne razsežnosti in izhodišča kot v javnem sektorju, kar upošteva tudi ZGD-1 (2006). Po določbi enajstega odstavka 38.a člena ZGD-1 (2006) se ta člen, ki ureja različne aspekte nasprotja interesov, namreč ne uporablja za delniško družbo in družbo z omejeno odgovornostjo, če je poslovodstvo, prokurist ali izvršni direktor sam, ali njegov družinski član, imetnik deleža v višini vsaj treh četrtin osnovnega kapitala ali upravljavskih pravic te delniške družbe ali družbe z omejeno odgovornostjo (enako velja, če so vsi navedeni skupaj imetniki takšnega deleža).

ZGD-1 (2006) v 38.a členu, ki sodi med splošne določbe, ureja t. i. »odpravo nasprotja interesov«. Konkretneje določbe od četrtega do desetega odstavka tega člena¹² vzpostavljajo omejitve oziroma prepoved poslovanja med gospodarskimi

¹² Pri tem je pomembno, da se te določbe ob upoštevanju enajstega odstavka 38.a člena ZGD-1 (2006) ne uporabljajo v primeru, če znesek posameznega pravnega posla ne presega 2.000 evrov brez DDV in če skupni znesek vseh pravnih poslov z drugo družbo ali drugo pravno osebo v tekočem poslovnem letu ne presega zneska 24.000 evrov brez DDV, razen če je poslovodstvo, prokurist ali izvršni direktor sam, ali njegovi družinski član udeleženi na dobičku pravne osebe, s katero se sklepa posel, na katerikoli pravni podlagi.

družbami, v katerih se prepletajo položaji oziroma lastništvo deležev istih fizičnih oseb, določbe prvega, drugega in tretjega odstavka pa se neposredno nanašajo na nasprotje interesov v ožjem pomenu besede. Ključnim osebam v delniških in družbah z omejeno odgovornostjo med drugim nalagajo dolžnost izogibati se kakršnemu koli nasprotju svojih interesov ali dolžnosti z interesi ali dolžnostmi družbe, ki jo vodijo ali nadzirajo; če nastopi nasprotje interesov,¹³ pa se aktivira notifikacijska dolžnost, in sicer mora tak posameznik najkasneje v roku treh delovnih dni o okoliščinah nasprotja interesov pisno obvestiti organ, katerega član je, in organ nadzora.¹⁴

ZGD-1 (2006) v 308.a členu vsebuje še en institut, ki je povezan s preprečevanjem nasprotja interesov, in sicer obveznost razkritja nasprotja interesov v primerih, kadar določena oseba delničarjem, ki je za to niso pooblastili, ponudi zastopanje na skupščini družbe. Taka oseba mora delničarjem v pisni obliki in pred podelitvijo pooblastila razkriti vse okoliščine, ki so lahko pomembne za delničarja pri presoji tveganja, da bi pooblaščenec lahko deloval v interesu, drugačnem od interesa delničarja.¹⁵ Določba primeroma navaja, da lahko do nasprotja interesov pride predvsem takrat, če je oseba, ki ponudi zastopanje, večinski delničar družbe ali oseba, ki jo ta nadzoruje, član organa vodenja ali nadzora družbe ali večinskega delničarja ali oseba, ki jo ta nadzoruje, zaposlena ali revizor družbe ali večinskega delničarja ali oseba, ki jo ta nadzoruje, ali ožji družinski član katere od navedenih oseb.

ZGD-1 (2006) predpisuje prekrškovno sankcijo le za kršitev četrtega in petega odstavka 38.a člena tega zakona, se pravi za primere, ko poslovodstvo, prokurist ali izvršni direktor delniške družbe ali družbe z omejeno odgovornostjo brez soglasja nadzornega sveta, upravnega odbora ali skupščine sklene pravni posel z drugo družbo, v kateri ima on sam ali njegov družinski član ali vsi skupaj delež, ki dosega najmanj desetino osnovnega kapitala, ali je sam ali njegov družinski član udeležen na dobičku druge družbe oziroma ali teh organov ne obvesti o sklenitvi pravnega posla v skladu s petim odstavkom 38.a člena tega zakona. Za kršitev dolžnosti izogibanja nasprotju interesov po prvem in obveščanja pristojnih organov o okoliščinah nasprotja interesov po drugem odstavku 38.a

¹³ Po tretjem odstavku 38.a člena ZGD-1 (2006) nasprotje interesov obstaja, kadar je nepristransko in objektivno opravljanje nalog posameznika ali odločanje v okviru izvajanja njegove funkcije ogroženo zaradi vključevanja osebnega ekonomskega interesa, interesa družinskih članov ali zaradi posebne naklonjenosti ali kakršnih koli drugih interesov povezanih z drugo fizično ali pravno osebo.

¹⁴ Če družba nima nadzornega sveta, mora o tem obvestiti družbenike na prvi naslednji skupščini.

¹⁵ Če oseba na skupščini ne zastopa več kot deset delničarjev in več kot enega odstotka osnovnega kapitala, ni zavezana k razkritju informacij po 308.a členu ZGD-1 (2006).

člena ZGD-1 (2006), kakor tudi za kršitve dolžnosti iz 308.a člena ZGD-1 (2006) prekrškovne sankcije niso predvidene.

V širše področje nasprotja interesov sodi tudi določba 41. člena ZGD-1 (2006), ki ureja prepoved konkurence in ključnim osebam iz gospodarske družbe prepoveduje udeleževanje v konkurenčnih družbah ali drugih poslovnih subjektih, če statut družbe ne določa drugače (podrobno jo obravnavajo Jan, Bratina in Ilič, 2014). Za kršitev določbe 41. člena ZGD-1 (2006) prekrškovne sankcije niso predvidene.

3.2.5 Nasprotje interesov na področju upravljanja s premoženjem države

Sklepno omenjamo še Zakon o Slovenskem državnem holdingu (ZSDH-1, 2014). Eden od namenov tega zakona je doseči ločitev funkcije države kot lastnice kapitalskih naložb od drugih funkcij države in na ta način preprečevati nasprotje interesov (ZSDIH-1, 2014: 1. člen). Zaradi tega ima ta zakon podrobnejše določbe o dolžnem izogibanju nasprotju interesov in uvaja širšo paletu ukrepov za obvladovanje tega nasprotja od ostalih predpisov. Pri tem so določbe o nasprotju interesov (ZSDH-1, 2014: 59. člen) v tem zakonu ustrezno ločene od določb, ki urejajo omejitve poslovanja s povezanimi osebam (ZSDH-1, 2014: 60. člen), omejitve v zvezi s sprejemanjem daril (ZSDH-1, 2014: 61. člen) ter nadzor nad premoženjskim stanjem vodilnih v Slovenskem državnem holdingu in v družbah, v katerih ima ta holding večinski delež ali prevladujoč vpliv (ZSDH-1, 2014: 62. člen).

Po splošni določbi prvega odstavka 59. člena ZSDH-1 (2014)¹⁶ morajo člani uprave SDH, člani nadzornega sveta SDH, zaposleni v SDH, člani kadrovske komisije, pooblaščenec za skladnost poslovanja in integriteto in člani posvetovalnih teles SDH razkriti okoliščine, ki bi lahko povzročile nasprotje interesov, in se dosledno izogibati nasprotju interesov (glede vsebine in razsežnosti nasprotja interesov ZSDH-1 (2014) napotuje na ZIntPK (2010)).¹⁷ Hkrati tretji odstavek

¹⁶ Ta člen se smiselno uporablja tudi za ravnanje zunanjih pravnih in fizičnih oseb, ki za SDH izvajajo pogodbene ali svetovalne storitve, ter za člane organov vodenja ali nadzora, prokuriste in osebe na vodstvenih položajih v družbah, v katerih ima SDH večinski delež ali prevladujoč vpliv, pri čemer so organi, pristojni za odločanje skladno s petim odstavkom tega člena, organi družb, v katerih ima SDH večinski delež ali prevladujoč vpliv.

¹⁷ Okoliščine, ki bi lahko povzročile konflikt interesov, so organu, ki je pristojen za njihovo imenovanje, skladno z drugim odstavkom 59. člena ZSDH-1 (2014) že pred odločanjem o imenovanju dolžni razkriti tudi kandidati za člana uprave SDH, nadzornega sveta SDH, kadrovske komisije, za prokurista, poslovnega pooblaščenca ali drugo vodstveno mesto v SDH in kandidati za člana v organu vodenja ali nadzora v družbah, v katerih ima SDH večinski delež ali prevladujoč vpliv.

59. člena ZSDH-1 (2014) izrecno zahteva, da član uprave SDH, nadzornega sveta SDH, kadrovske komisije, prokurist, poslovni pooblaščenec ali član drugega vodstvenega mesta v SDH in član organa vodenja ali nadzora v družbah, v katerih ima SDH večinski delež ali prevladujoč vpliv, v enem mesecu po imenovanju na katerega koli od navedenih položajev razkrije:

— podatke o lastniških deležih, delnicah in upravljaljskih pravicah, ki jih ima sam ali njegovi družinski člani,

— podatke o funkcijah oziroma delu, ki jih je opravljal v preteklih petih letih ali jih še opravlja v osebah javnega ali zasebnega prava,

— podatke o dolgovih, obveznostih ali prevzetih jamstvih in danih posojilih, ki jih ima sam ali subjekti iz prve alineje tega odstavka, v katerih ima več kot 25 % lastniški delež, z navedbo višine zneskov in imen subjektov, s katerimi je v omenjenem dolžniškem ali upniškem razmerju,

— podatke, ali ima sam, njegovi družinski člani ali subjekti, v katerih ima več kot 25 % lastniški delež, neporavnane davčne obveznosti,

— druge okoliščine, ki bi lahko vplivale ali vplivajo na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih nalog ali na njegovo osebno integriteto.

Nadalje četrti odstavek 59. člena ZSDH-1 (2014) od posameznika, ki pri opravljanju svojega dela zazna okoliščine, ki bi lahko povzročile nasprotje interesov, zahteva, da te okoliščine nemudoma razkrije in se (samo)izloči iz nadaljnega dela, vplivanja ali odločanja o zadevi, ali pa zahteva, da o njegovi izločitvi ali drugih potrebnih ukrepih odloči pristojni organ (ti organi so določeni v petem odstavku istega člena). Do odločitve tega organa posameznik ne sme opravljati dela pri zadevi ali o njej odločati, razen če bi zaradi odlašanja nastala velika poslovna škoda.

Pomembna je tudi določba osmega odstavka 59. člena ZSDH-1 (2014), skladno s katero se kršitev razkritja in dolžnega izogibanja nasprotju interesov po tem členu, ki je storjena naklepno ali iz velike malomarnosti, šteje za hujšo kršitev delovnih ali pogodbenih obveznosti.

Za kršitve 59. člena ZSDH-1 (2014) v 74. členu določa naslednje sankcije:

— z globo od 400 do 4.000 evrov se kaznuje za prekršek posameznik, ki v nasprotju s tretjim odstavkom 59. člena tega pristojnemu organu ne razkrije okoliščin, ki bi lahko povzročile nasprotje interesov, in posameznik, ki se v nasprotju s četrtem odstavkom 59. člena tega zakona ne izloči iz nadaljnega dela, vplivanja ali odločanja o zadevi ali ne zahteva, da o njegovi izločitvi ali drugih potrebnih ukrepih odloči pristojni organ;

— z enako globlo pa za prekršek se kaznuje tudi odgovorna oseba, ki v nasprotju z določbo četrtega odstavka 59. člena tega zakona ne odloči o okoliščinah nasprotja interesov.

3.2.6 (Ne)sistemska prekrškovna reakcija na nasprotje interesov

Vsi obravnavani predpisi (ZIntPK (2010), ZJU (2005), ZJN-3 (2015), ZGD-1 (2006) in ZSDH-1 (2014)) kot temeljni ukrep za obvladovanje nasprotja interesov določajo obveznost posameznika, da o okoliščinah nasprotja interesov takoj, ko jih zazna, praviloma pisno obvesti svojega predstojnika ali drug organ. Notifikacija okoliščin nasprotja interesov je torej ukrep kurativne (in le izjemoma preventivne) narave. Pri tem je treba poudariti, da ta notifikacija sama po sebi položaja nasprotja interesov ne odpravi; omogoča pa, da se v konkretnem primeru ravna na način, da se ohrani zaupanje v delovanje posameznika in organa. Če je dovolj podrobna in pravilno razumljena, namreč notifikacija okoliščin nasprotja interesov preprečuje napačne zaznave in omogoča udeležencem in javnosti, da bodisi podajo »informiran pristanek« na nasprotje interesov bodisi zahtevajo drugačno reakcijo oziroma postopke (Davis, 2001: 13). Nevarnost tega, sicer primernega in ustreznega ukrepa je, da se lahko hitro sprevrže v formalizem, predvsem če predstojnik oziroma drug pristojen organ po seznanitvi z okoliščinami nasprotja interesov v konkretnem primeru svojega dela ne opravi korektno in ne sprejme in izvede ukrepov, ki bi nevtralizirali negativne učinke nasprotja interesov, vključno z (obstoječim ali prihodnjim) videzom tega nasprotja.

Korak dlje greta v domači zakonodaji ZSDH-1 (2014) in ZGD-1 (2006), ki poleg notifikacije uzakonjata tudi institut t. i. vnaprejšnjega razkritja interesov, ki je izrazito preventivne narave. Ta ukrep kot osnovni instrument proaktivne transparentnosti temelji na tem, da je za obvladovanje oziroma preprečevanje škodljivih učinkov nasprotja interesov bistveno pravočasno (praviloma vnaprejšnje) in popolno ter transparentno razkritje okoliščin, ki sovpadajo z zasebnimi interesi posameznika na odločevalskem položaju. To razkritje spodbuja oziroma sili posameznike, da uredijo svoje zadeve, hkrati pa služi kot osnovni pogoj za pravočasno zaznavanje potrebe po izločitvi posameznika iz odločanja oziroma za prepoznavanje obstoja (videza) nasprotja interesov (Reed, 2008: 14). Še bolj kot po nastopu funkcije ali položaja je tovrstno razkritje pomembno v času, ko posameznik kandidira za to funkcijo oziroma položaj, saj lahko organ, pristojen za imenovanje, vnaprej oceni, ali obstoječe aktivnosti, lastniška, poslovna in podobna razmerja kandidata sploh omogočajo, da bo objektivno in nepristransko opravljal naloge na položaju, za katerega kandidira. V povezavi z vnaprejšnjim razkritjem interesov je aktualno tudi vprašanje javne objave teh razkritij in s tem

povezano vprašanje razmerja med transparentnostjo na eni in zasebnostjo posameznikov na drugi strani. Reed (2008: 17) navaja, da naj bi pravne ureditve na tem področju upoštevale splošno pravilo, da je poseg v zasebnost v imenu transparentnosti upravičen le tam, kjer obstaja jasna korist od javne objave podatkov.

Najdlje pa gre med obravnavanimi predpisi ZSDH-1 (2014), ki kot edini zakon za primer kršitev določb o izogibanju nasprotju interesov izrecno napotuje na uporabo sankcij delovnopravne in civilnopravne narave. Poleg tega ZSDH-1 (2014) edini kot ukrep za omejevanje oziroma obvladovanje nasprotja interesov uzakonja samoizločitev posameznika iz nadaljnega dela v zadevi, v kateri se je znašel v nasprotju interesov. Ostala zakonodaja odločitev o (ne)izločitvi posameznika iz dela v sporni zadevi nalaga oziroma prepušča izključno predstojniku ali drugemu pristojnemu organu. Na načelni ravni (in v primeru ZJU (2005) in ZJN-3 (2015) tudi po izrecni zakonski določbi) v takem primeru odgovornost za zakonito opravljeno delo sicer preide na predstojnika, vendar pa zakoni ne predvidevajo učinkovitih mehanizmov za uveljavljanje te odgovornosti. Če posameznik predstojnika korektno obvesti o okoliščinah nasprotja interesov, predstojnik pa namerno zamuja pred škodljivimi učinki tega nasprotja in posamezniku v očitnem nasprotju interesov dovoli, da opravi delo do konca (in uresniči zasebni interes), je ne glede na motiv predstojnika v konkretnem primeru očitno, da zakonske norme o izogibanju oziroma obvladovanju nasprotja interesov niso dosegle svojega namena. Enako bo praviloma veljalo v primeru morebitne kolizije med občutki posameznika o nezmožnosti objektivnega opravljanja dela na eni strani in odločitvijo predstojnika, da mora nadaljevati z delom v zadevi na drugi strani. Kazenskopravna reakcija zoper predstojnika je možna le v najtežjih primerih naklepnega ravnanja, ko bodo podane tudi druge okoliščine, ki so določene kot zakonski znak praviloma korupcijskih kaznivih dejanj; v večini primerov pa učinkovitega pravnega mehanizma za primere napačnega ravnanja predstojnika ni¹⁸ (ne glede na to, ali gre za naklepno ravnanje ali zgolj za slabo presojo zaradi nevednosti oziroma slabega razumevanja koncepta nasprotja interesov).

Ugotoviti je torej mogoče, da se zakonodajni ukrepi na področju preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov vztrajno razvijajo, a hkrati zgornji pregled kaže, da je ta ra-

¹⁸ Teoretično lahko Komisija za preprečevanje korupcije sicer uvede postopek za ugotavljanje dejanskega nasprotja interesov skladno z 39. členom ZIntPK (2010), ki pa kot edini ukrep v primeru ugotovljenega nasprotja interesov predvideva »obveščanje pristojnih organov.« Ta formalistični ukrep zaradi odsotnosti sistemske ureditve za preprečevanje nasprotja interesov v večini primerov ne more biti učinkovit.

zvoj parcialen in neuskklajen. Ob upoštevanju že omenjenega dejstva, da sta za obvladovanje nasprotja interesov osveščanje in izobraževanje enako pomembna, kot so zapovedna oziroma omejitvena zakonska določila, bi bilo ustreznejše, če bi se nastavki za ukrepe zoper nasprotje interesov oziroma za obvladovanje tega nasprotja določili v sistemskem predpisu, specialni predpisi pa bi te ukrepe le prilagodili konkretnemu področju, ki ga urejajo. Na ta način bi se lahko pomembno izboljšala tudi prekrškovna reakcija, za katero je mogoče ugotoviti, da večinoma naslavlja formalne in ne vsebinskih kršitev, povezanih z nasprotjem interesov.

Iz kratkega povzetka prekrškovnih določb izbranih zakonov je razvidno, da ti kot prekršek primarno določajo opustitev dolžnosti notifikacije okoliščin nasprotja interesov predstojniku ali drugemu organu. Za ravnanje v nasprotju interesov, ki je tisto, ki neposredno povzroča škodo na zavarovani dobrini (najmanj škodo na ugledu v obliki zmanjšanja zaupanja, praviloma pa tudi škodo proračunskim ali drugim sredstvom), pa prekrškovnih sankcij ni. Prav tako v zakonodaji tudi ni drugih mehanizmov, s katerimi bi se ta škoda hitro in učinkovito sanirala. Zavedanja o škodljivih učinkih nasprotja interesov primarno seveda ni mogoče graditi na represivnih (kazenskopravnih ali prekrškovnih) ukrepih, lahko pa ti ukrepi pripomorejo k uveljavitvi določenega instituta tam, kjer preventiva ne zadostuje ali odpove, vendar le, če so smiselni in naslavlajo srž problema, česar pa za prekrškovnopravni odziv v izbranih zakonih (z delno izjemo ZSDH-1 (2014)) ni mogoče trditi.

4 Sklep

Nasprotje interesov v osnovi spodjeda zaupanje, ki je ključni element za uspeh in uveljavljanje demokratičnega državnega sistema. Škodljive posledice izgube zaupanja in ugleda so lahko različne in se pogosto ne izrazijo takoj in v vsem svojem obsegu. V vsej svoji razsežnosti se (podobno kot zahrbtna bolezen) pokažejo šele, ko je družbena škoda že občutna ali morda celo ireverzibilna. Tako je na globalni ravni mogoče opaziti, da v zadnjih 30 letih vztrajno upada zaupanje ljudi v politike in politične stranke, kar je postalo skupna značilnost sodobnih demokratičnih ureditev. »Navadni« ljudje v državah z demokratičnim sistemom so prepričani, da politiki zlorabljajo zaupanje in oblast za doseganje koristi oziroma za reševanje svojih osebnih težav in težav svojih sorodnikov in znancev (Nikolov, 2013: 407), kar z drugimi besedami pomeni, da je nasprotje interesov (vsaj po dojetanju javnosti) zažrto v temelje oblasti.

V širšem javnem sektorju dajanje prednosti zasebnim interesom posameznika oziroma interesom z njim povezanih

oseb negativno vpliva na integriteto in ugled tega posameznika, organa, pri katerem deluje, in tudi celotnega javnega sektorja. Praviloma je ravnanje v nasprotju interesov tudi v škodo proračunskim sredstvom. Vse skupaj lahko sčasoma, če se problem zanemari in postane nasprotje interesov sistemska značilnost, pripelje do popolnega nespoštovanja in do neučinkovitosti ali kolapsa državnega aparata. V zasebnem (gospodarskem) sektorju se negativni vpliv nasprotja interesov kaže predvsem na področju konkurenčnosti. Empirično je denimo dokazano, da v Sloveniji politična okuženost nadzornih svetov gospodarskih družb, ki temelji na zasebnih interesih posameznikov, negativno vpliva na produktivnost (in posledično na konkurenčnost) teh družb (Domadenik, Prašnikar in Svejnar, 2015). Tudi sicer se s tem, ko osnova pridobitve ali oddaje posla nista kakovost in cena blaga ali storitve, ampak zasebni oziroma osebni interesi, omogočajo nezdravi odnosi med poslovnimi subjekti, ki dolgoročno slabijo gospodarski sistem kot celoto, kar se prej ko slej odrazi tudi na širši družbeni in državni ravni.

Z ustavnopravnega vidika je preprečevanje in obvladovanje dejanskega ali potencialnega nasprotja interesov tesno povezano z uresničevanjem ustavnega načela o enakosti pred zakonom (Nikolov, 2013: 409), vendar je treba ponovno opozoriti, da nasprotje interesov oziroma njegovo preprečevanje ni izključna tema za pravno urejanje, ampak tudi etična kategorija. Obseg pravnega urejanja tega pojava je odvisen od stopnje družbenega razvoja in dojetanja pojma in vloge javnega in zasebnega sektorja v posamezni državi in družbi; v osnovi pa podobno velja tudi za etične razsežnosti. Posplošeno rečeno, si je dejansko ali navidezno nasprotje interesov mogoče predstavljati kot rumeno luč na semaforju. Treba je biti pozoren. Glede na okoliščine primera se lahko za tem prižge bodisi rdeča bodisi zelena luč, lahko pa ostane nekaj časa prižgana tudi rumena. To je močno odvisno od tega, kaj stori oseba, ki se ji prižge rumena luč – in v tem delu bo nasprotje interesov oziroma izogibanje temu nasprotju vedno tudi vprašanje posameznikove etike (Pritchard, 2002: 10). Naše pravo to v osnovi upošteva. Čeprav zgoraj predstavljeni zakoni vsebinsko (večinoma sicer v niansah) različno opredeljujejo nasprotje interesov, so si enotni v tem, da mora na nasprotje interesov v prvi vrsti paziti posameznik sam.

Z vidika kazenskega prava ravnanja v nasprotju interesov ne bi bilo primerno in ob obstoječem sistemu, na katerem je zgrajen posebni del KZ-1 (2008), tudi ne bi bilo mogoče inkriminirati posebej kot samostojnega kaznivega dejanja, ker je pojem dajanja prednosti zasebnim interesom oziroma (ne)pristransko in (ne)objektivno opravljenega dela, ki je središčni gradnik nasprotja interesov, v osnovi preveč subjektiven, da bi ga bilo mogoče verodostojno ovrednotiti na podlagi navzven (raz)vidnih okoliščin (gl. uvodoma izpostavljene di-

leme glede znanstvenika, ki ocenjuje projekte), tudi če bi privolili v logiko, da »naklep ne nastane v glavi storilca, temveč v glavi sodnika« (o tem Ambrož, 2015: 138–143, 146–147). Inkriminirati je torej smiselno le tiste (težje) oblike nasprotja interesov, pri katerih nastanejo otipljive in dokazljive prepovedane posledice oziroma pri katerih je osrednji del inkriminacije okoliščina, ki napada konkretno pravno zavarovano vrednoto ali dobrino in je objektivno in subjektivno dokazljiva po pravilih kazenskega (procesnega) prava. To domače kazensko pravo, kot je prikazano zgoraj, na načelni ravni upošteva. Dobro pa bi bilo razmisliti o postavitvi prekrškovne reakcije zoper nasprotje interesov na bolj oziroma primarno vsebinske (namesto formalne) temelje, vendar je treba biti tudi pri tem pozoren, da bo sankcija temeljila na dejanskem ravnanju storilca prekrška, ne pa na percepciji tega dejanja, ki si jo bo ustvaril prekrškovni organ oziroma sodnik (ali celo javnost). Ob tem (ali pa ločeno od tega) bi bilo *de lege ferenda* smotrno razmisliti tudi o možnosti, da se v pravnem redu vzpostavijo učinkoviti inovativni mehanizmi (sorodni denimo institutom, kakršni sta civilnopravne sankcije in pravne posledice obsodbe, vendar samostojni ali vsaj osamosvojeni), na podlagi katerih bi posameznik, ki je imel korist od ravnanja v nasprotju interesov, izgubil pridobljene privilegije oziroma bi se ti izničili na drug način; hkrati bi negativne posledice v obliki izgube položaja ali z njim povezanih ugodnosti utrpela tudi oseba, ki je izrabila svojo službo oziroma položaj za ravnanje v nasprotju interesov. Z vidika generalne in specialne prevencije bi utegnili biti tovrstni mehanizmi namreč učinkovitejši od kazenskih oziroma prekrškovnih sankcij.

Nasprotje interesov je kriminološko in (kazensko)pravno torej zanimiva, a zahtevna tematika, ki v smislu zapletenosti dobi še dodatne razsežnosti v manjših družbah oziroma državah, kjer je bolj verjetno, da so isti posamezniki nosilci večjega števila družbenih (tudi javnih) funkcij in so posledično tako formalne kot tudi neformalne mreže bolj prepredene oziroma goste. Čeprav je majhnost lahko problem, pa ne more biti izgovor za opustitev iskanja in testiranja ustreznih mehanizmov za obvladovanje nasprotja interesov. Košček v ta mozaik želi dodati tudi ta prispevek.

Literatura

- Ambrož, M. (2015). Možgani in kazensko pravo: razprava o »psihičnem substratu« zločina. V R. Salecl (ur.), *Možgani na zatožni klopi* (str. 131–148). Ljubljana: GV založba in Inštitut za kriminologijo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- Banovec, D. J. in Dobovšek, B. (2013). Omejevanje pojava rotirajočih vrat. *Varstvoslovje*, 15(1), 83–96.
- Boatright, J. R. (2000). Conflicts of interest in financial services. *Business and Society Review*, 105(2), 201–209.
- Council of Europe. (2000). *The Council of Europe Recommendation No. R (2000)10 of the Committee of ministers to member states on codes of conduct for public officials*. Pridobljeno na [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)
- Čater, N. (2005). Odnos med vrednotami in pravnimi normami v polju razširjene družbene skupnosti. *Javna uprava*, 41(1), 92–122.
- Davis, M. (2001). Introduction to conflict of interest. V M. Davis in A. Stark (ur.), *Conflict of interest in the professions* (str. 3–19). London: Oxford University Press.
- Dobovšek, B. in Škrbec, J. (2012). Nasprotje interesov v teoriji in praksi. *Varstvoslovje*, 14(1), 42–59.
- Domadenik, P., Prašnikar, J. in Svejnar, J. (2015). Political connectedness, corporate governance, and firm performance. *Journal of Business Ethics*, (1–18). DOI: 10.1007/s10551-015-2675-4. Pridobljeno na <http://link.springer.com/article/10.1007%2F10551-015-2675-4>
- Eisner, M. in Humphreys, D. (2012). Measuring conflict of interest in prevention and intervention research – A feasibility study. V T. Bliesener, A. Beelmann in M. Stemmler (ur.), *Antisocial behavior and crime: Contributions of developmental and evaluation research to prevention and intervention* (str. 165–180). Cambridge, Göttingen: Hogrefe Publishing.
- Jan, M., Bratina, M. in Ilić, U. (2014). Nasprotje interesov članov nadzornega sveta zaradi konkurenčne prepovedi. *Pravna praksa*, 33(1), I–VII.
- Kazenski zakonik [KZ-1]. (2008). *Uradni list RS*, (55/08, 66/08, 39/09, 9/11, 50/12, 54/15, 6/16).
- Kurtz, D. L. in Paul, S. E. (2006). *Managing conflict of interests (a primer of non-profit boards)*. Washington: Broadsource.
- Luban, D. (2001). Law's blindfold. V M. Davis in A. Stark (ur.), *Conflict of interest in the professions* (str. 23–47). London: Oxford University Press.
- MacDonald, C., McDonald, M. in Norman, W. (2002). Charitable conflicts of interest. *Journal of Business Ethics*, 39(1–2), 67–74.
- Nikolov, N. (2013). Conflict of interest in European Public Law. *Journal of Financial Crime*, 20(4), 406–421.
- OECD. (2003). *Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and country experiences*. Paris: OECD.
- OECD. (2010). *Post-public employment. Good practices for preventing conflict of interest*. Paris: OECD.
- Organizacija Združenih narodov [OZN]. (2003). *Konvencija Združenih narodov proti korupciji*. New York: Organizacija združenih narodov.
- Pritchard, M. P. (2002). Conflict of interest: The very idea. *Research Integrity*, 5(2), 6–10.
- Reed, Q. (2008). *Sitting on the fence: Conflicts of interest and how to regulate them*. U4 Anti-Corruption Resource centre. Pridobljeno na <http://www.cmi.no/publications/file/3160-sitting-on-the-fence.pdf>.
- Vlasis, D. (2008). The United Nations Convention against corruption (UNCAC): A fundamental tool to prevent conflict of interest. V *Managing conflict of interest, ADB/OECD anti-corruption initiative for Asia and Pacific* (str. 6–9). Paris: OECD.
- Zakon o državnem tožilstvu [ZDT-1]. (2011). *Uradni list RS*, (58/11, 21/12, 47/12, 15/13, 47/13, 48/13, 19/15).
- Zakon o gospodarskih družbah [ZGD-1]. (2006). *Uradni list RS*, (42/06, 60/06, 10/08, 68/08, 42/09, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13, 82/13, 55/15).
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije [ZIntPK]. (2010). *Uradni list RS*, (45/10, 26/11).

25. Zakon o javnem naročanju [ZJN-3]. (2015). *Uradni list RS*, (91/15).
26. Zakon o javnih uslužbencih [ZJU]. (2005). *Uradni list RS*, (63/07, 65/08, 69/08, 69/08, 40/12).
27. Zakon o odvetništvu [ZOdv]. (1993). *Uradni list RS*, (18/93, 24/96, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16).
28. Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja [ZPVPJN]. (2011). *Uradni list RS*, (43/11, 60/11, 63/13, 90/14).
29. Zakon o prekrških [ZP-1]. (2003). *Uradni list RS*, (7/03, 86/04, 44/05, 40/06, 51/06, 115/06, 17/08, 21/08, 108/09, 9/11, 21/13, 111/13, 74/14, 92/14).
30. Zakon o Slovenskem državnem holdingu [ZSDH-1]. (2014). *Uradni list RS*, (25/14).
31. Zakon o sodniški službi [ZSS]. (1994). *Uradni list RS*, (19/94, 8/96, 24/98, 48/01, 67/02, 71/04, 17/06, 127/06, 57/07, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13, 95/14, 17/15).

(Smouldering) Criminogenic Nature of Conflict of Interests

Liljana Selinšek, Ph.D., Assistant Professor for criminal law, Senior Adviser at Ministry of Justice and Scientific Researcher at the Institute of Criminology at the Faculty of Law, University of Ljubljana, Slovenia. E-mail: liljana.selinsek@gov.si

Conflicts of interest is a multifarious and multidisciplinary topic, which has important legal implications in the last decade. Legal commandments that are regulating various obligations for identifying and avoiding conflicts of interest are accompanied by punitive regulation that is using threats with sanctions as an instrument for strengthening awareness on the importance of new legal institutes. The discussion in the paper focuses primarily on this regulation and the question as to what in the structure of conflict of interest should be criminalized as misdemeanours or as criminal offences. After analysing relevant legal sources, the author estimates that the criminal law reaction (on principle) is adequate, because it is limited to cases where other circumstances join conflicts of interest in a way that only prominent forms of this conflict appear as criminal offences. However, with regards to regulation of minor offences, the author's opinion is diverse, because she believes that minor offences are oriented too much towards the formal issues instead of the material content of conflicts of interest, which is indirectly causing the absence of legal mechanisms for efficient remediation of consequences caused by acts committed as conflicts of interest. The preferred system is where incrimination reacts to consequences caused by conflicts of interest in the system where only formal breaches of law are punishable; but at the same time, she calls for the attention needed due to highly subjective nature of conflict of interests.

Keywords: conflict of interests, appearance of conflict of interest, criminal offence, misdemeanour, proactive transparency, disclosure of interests

UDC: 343