



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLIKA SLOVENIJA

Številka: 06269-2/2012/1

Datum: 03/07/2012

SISTEMSKO NAČELNO MNENJE

GLEDE NEDOVOLJENIH PRAKS V JAVNEM SEKTORJU PRI NAJEMANJU ODVETNIŠKIH STORITEV

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

[REDACTED]

ravnanje odgovorne osebe subjekta javnega sektorja, ki zasebno pooblasti odvetnika, odvetniško pisarno ali odvetniško družbo, ki v istem času opravlja storitve za ta subjekt javnega sektorja, predstavlja realno korupcijsko tveganje oziroma tveganje za nastanek nasprotja interesov in je zato v nasprotju s pričakovano integriteto funkcije ali službe po ZIntPK.

A. UVODNO POJASNILO

1 Komisija se pogosto srečuje s prakso, ko:

[REDACTED]

b) predstojnik za zasebno pravno svetovanje ali zastopanje najame odvetnika, ki ima že odprto pooblastilno razmerje s subjektom javnega sektorja, ki ga vodi isti predstojnik;

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

B. NASPROTJE INTERESOV IN NAJEMANJE ODVETNIŠKIH STORITEV V JAVNEM SEKTORJU

- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]
- [REDACTED]

[REDACTED]

- [REDACTED]

[REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]

- [REDACTED]

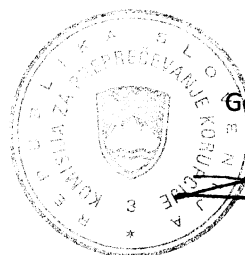
(iii) Primeri, ko uradna oseba s pooblastilom določenega odvetnika ustvari korupcijsko tveganje oziroma tveganje za nastanek nasprotja interesov in s tem ravna v nasprotju s pričakovano integriteto funkcije ali službe po ZIntPK

- 11 Svoboda posameznika pri izbiri odvetnika ni brez omejitev; v določenih primerih je z zakonom omejena (bodisi na strani stranke, bodisi odvetnika) zaradi zaščite drugih pravno priznanih vrednot, omejevanja nasprotja interesov ter objektivnega in nepristranskega postopka. Med drugim take omejitve izhajajo tudi iz ZIntPK, v delu, ki od funkcionarjev in javnih uslužbencev pričakuje odgovorno delovanje pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji, etiko in integriteto. Po mnenju komisije ravnanje funkcionarja, poslovodne oziroma druge uradne osebe, ki zasebno pooblasti odvetnika, odvetniško pisarno ali družbo, ki že opravlja storitve za subjekt, v katerem je ta oseba odgovorna oseba, predstavlja realna korupcijsko tveganje oziroma tveganje za nastanek nasprotja interesov.
- 12 Komisija v več primerih ugotavlja, da odgovorne osebe subjektov javnega sektorja z odvetniki, ki že zastopajo subjekt javnega sektorja, sklepajo pooblastilna razmerja za zastopanje v zadevah, ki se tičejo izvajanja njihove službe (npr. odškodninski zahtevki v zvezi z opravljanjem službe, kazenske ovadbe v povezavi z zlorabo položaja ali pravic v službi, zastopanje pred različnimi nadzornimi organi ali parlamentarnimi preiskovalnimi komisijami ipd.). To pomeni, da odvetnik na eni strani zastopa (brani interese) subjekta javnega sektorja, na drugi strani pa zastopa (brani interese) odgovorne osebe tega istega subjekta, ki se je v določenih postopkih znašla zaradi svojih službenih ravnanj. Ker predstojnik organa javnega sektorja (npr. župan, minister, direktor direktorata, predstojnik javnega zavoda, drugega državnega organa, član uprav podjetja v državni lasti ipd.) ni isto kot sam državni organ ali javno podjetje, so lahko interesi subjekta javnega sektorja in njegovega predstojnika v posameznem postopku tudi različni, kar predstavlja izrazito korupcijsko tveganje iz vidika zaščite interesa koristi subjekta javnega sektorja. Ker slovenska zakonodaja s področja odvetništva in kodeksi ravnanja tega ne urejajo oziroma na tem področju dopuščajo relativno veliko tveganj, se za ta vprašanja – vsaj kar se tiče javnega sektorja – uporablja ZIntPK. Dodatno tveganje, ki nastane v primeru tovrstnih »dvojnih« pooblastilnih razmerij je povezano s samim plačilom odvetniških storitev. Plačilo v okviru zasebnega pooblastilnega razmerja je stvar stranke in odvetnika, medtem ko gre pri plačilu za pravne storitve, opravljene po pooblastilu subjekta javnega sektorja, za javna sredstva. Ni mogoče zanikati povečanih tveganj v primeru, ko določena oseba – poslovodna ali odgovorna oseba javnega sektorja – ki je v zasebnem poslovnem/zaupnem odnosu z določenim odvetnikom, odvetniško pisarno ali odvetniško družbo, odloča oziroma ima neposreden vpliv na odločanje o obsegu dela in plačila temu istemu odvetniku oziroma odvetniški družbi iz javnih sredstev. Ob tem je iz Supervizorja razvidno, da gre v posameznih primerih, ki so med drugim tudi podlaga za pričujoče načelno mnenje, za relativno visoke zneske.
- 13 Komisija nadalje poudarja, da samo dejstvo, da so pooblaščeni različni posamezni odvetniki iz iste odvetniške družbe ali pisarne, iz vidika ZIntPK ni dejavnik, ki bi odpravil zgoraj omenjena tveganja. Čeprav je ta praksa po zakonodaji, ki ureja delovanje odvetništva v Republiki Sloveniji, dopustna in v praksi razširjena, je iz vidika ZIntPK – vsaj kar se tiče javnega sektorja – nesprejemljiva, saj tovrstno delovanje ustvarja zgoraj navedena korupcijska tveganja.
- 14 Ustvarjanje korupcijskih tveganj oziroma tveganja za nasprotje interesov komisija ocenjuje kot ravnanje v nasprotju s pričakovano integriteto, ki je (oziroma bi morala biti) eden temeljnih etičnih standardov v javnem sektorju in ki jo od predstojnika, odgovorne ali poslovodne osebe organa javnega sektorja izrecno zahteva ZIntPK: *»integriteta« je 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.* (3. točka 4. člena ZIntPK).

C. ZAKLJUČEK

- 15 Komisija sklepno poudarja, da kljub že omenjenim zakonsko dopustim praksam (s strani zakonodaje, ki ureja odvetništvo) v primerih t.i. »dvojnih« pooblastilnih razmerij, ki jih obravnava predmetno načelno mnenje, v javnem sektorju velja tudi ZIntPK. Ta – čeprav občasno nezadostno in v slovenskih razmerah nekoliko idealistično – opredeljuje dolžnost vseh uradnih oseb (na državni in lokalni ravni, v državnih organih, organih lokalne samouprave in javnih zavodov kot tudi v gospodarskih družbah v večinski državni lasti), da se izogibajo nasprotju interesov in ravnajo skladno s pričakovano stopnjo integritete. Sporočilo določbe prvega odstavka 37. člena ZIntPK, ki od vsake uradne osebe zahteva, da *»mora biti pozorna na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in mora storiti vse, da se mu izogne«* je nedvoumno in postavlja standard, po katerem funkcionarjem, poslovodnim oziroma drugim uradnim osebam v javnem sektorju ni dovoljeno vse, kar ni izrecno prepovedano (argument, ki ga je v Republiki Sloveniji neredko mogoče zaslediti s strani odgovornih oseb pri izogibanju odgovornosti za sporno, ne pa nujno tudi kaznivo, razpolaganje z javnimi sredstvi), ampak se od njih zahteva proaktivno ravnanje s ciljem odpravljanja korupcijskih tveganj, vključno s tveganji za nastanek nasprotja interesov, in navsezadnje s ciljem krepitev integritete tako funkcije oziroma službe, ki jo zasedajo, kot subjekta, ki ga vodijo, saj so pri delu zavezani dosledno zasledovati javni interes.

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



Goran Klemenčič
PRESEDNIK