



Številka: 06244-27/2020/37 S2019
Datum: 10. 5. 2021

Na podlagi prvega odstavka 11. člena in osme alineje drugega odstavka 11. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20; v nadaljevanju: ZIntPK) senat Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) v sestavi: dr. Robert Šumi, predsednik, mag. Uroš Novak, namestnik predsednika, in Simon Savski, namestnik predsednika, v postopku zaradi suma nezdržljivosti funkcije poklicnega funkcionarja, predsednika računskega sodišča Tomaža Vesela, z opravljanjem članstva (predsednika) v Odboru za revizijo in skladnost pri Mednarodni nogometni zvezi FIFA na 20. seji, dne 10. 5. 2021, sprejema naslednje

UGOTOVITVE

- 1. Komisija v povezavi z združljivostjo članstva Tomaža Vesela v Odboru za revizijo in skladnost pri Mednarodni nogometni zvezi FIFA z opravljanjem njegove funkcije predsednika Računskega sodišča Republike Slovenije¹ ni ugotovila kršitev ZIntPK, zato se postopek ustavi.**
- 2. Komisija je v okviru postopka preverila vsa dejstva in okoliščine, ki bi kazale na sum kršitve integritete uradne osebe, vendar ni potrdila obstoja kršitev ZIntPK, zato se postopek ustavi.**
- 3. V postopku suma domnevne kršitve obveznosti obveščanja Komisije o opravljanju dejavnosti ali poklica Komisija glede na preučena dejstva in okoliščine ni zaznala znakov kršitev ZIntPK,**
- 4. Tako v tem kot preteklih postopkih, ki jih je vodila Komisija, so bila zaznana sistemska korupcijska tveganja v povezavi z različno ureditvijo nezdržljivosti opravljanja funkcij ter prepovedi članstva in opravljanja dejavnosti, ki omogočajo različne interpretacije definicije delodajalca funkcionarja ter različne interpretacije pristojnosti v povezavi s presojo nezdržljivosti funkcij pri posameznem funkcionarju, zato se pristojnim organom poda pobuda² za poenotenje ureditve in pristojnosti izvajanja nadzora nezdržljivosti opravljanja funkcij funkcionarjev.**
- 5. Zaradi zaznanih pomanjkljivosti zakonodaje se Ministrstvu za pravosodje poda pobuda o spremembi zakonskih določb na način, da Komisija v primerih zaznanih odklonskih ravnanj, ki so povezana z uporabo podatkov in informacij, ki so jih nekdanji funkcionarji³ pridobili v času opravljanja funkcije, tudi zoper njih lahko uvede postopek ugotavljanja suma kršitev integritete v določenem času po prenehanju opravljanja funkcije.**

¹ Nadomestilo, ki ga je za opravljanje članstva prejel Tomaž Vesel, ni relevantno za presojo nezdržljivosti funkcij.

² Zakonodajalec lahko med predlagane rešitve uvrsti tudi zakonsko omejitev višine pridobljenega dohodka ali premoženjske koristi funkcionarja iz naslova opravljanja poklica ali druge dejavnosti.

³ Ki ne opravljajo več javnih funkcij ter s tem niso več uradne osebe po določbah ZIntPK.

OBRAZLOŽITEV

A. DEJSTVA IN OKOLIŠČINE

A.1 UVODNA POJASNILA

- 1 Komisija je prejela več prijav⁴ glede suma nezdržljivosti funkcij poklicnega funkcionarja, Tomaža Vesela, ki naj bi poleg funkcije predsednika Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) opravljal še funkcijo predsednika Odbora za revizijo in skladnost pri Mednarodni nogometni zvezi »Fédération Internationale de Football Association«, FIFA. Očitke je Komisija zaznala tudi preko različnih medijev.
- 2 Na podlagi poročanj medijev ter prvotnih pojasnil Tomaža Vesela naj bi namreč šlo v primeru opravljanja funkcije člana v Odboru za revizijo in skladnost FIFA za športno dejavnost, saj da je FIFA športna organizacija ter hkrati tudi organizacija, ki opravlja nepridobitno dejavnost. Za opravljanje navedene športne dejavnosti naj bi Tomaž Vesel pridobil tudi pisno mnenje Komisije, čemur je v medijih pritrdil tudi nekdanji predsednik Komisije Boris Štefanec (v nadaljevanju: nekdanji predsednik Komisije). Tomaž Vesel je v medijih pojasnjeval tudi, da je dohodke, prejete iz naslova opravljanja funkcije v Odboru za revizijo in skladnost, vsako leto, v okviru poročanja sprememb premoženjskega stanja, prijavil Komisiji, odvedel pa je tudi vse potrebne davke. V nadaljnjih pojasnjevanjih konkretne zadeve v medijih je Tomaž Vesel navajal, da gre v primeru opravljanja funkcije v Odboru za revizijo in skladnost za članstvo v nadzornem odboru FIFE, ki je ustanova in s tem izjema po 27. členu ZIntPK. V medijih so se pojavljali tudi očitki, da bi moral Tomaž Vesel predložiti soglasje delodajalca ter pridobiti dovoljenje Komisije, ker na FIFI opravlja pridobitno dejavnost ter zanjo prejema visoko plačilo. Poleg tega je bilo večkrat izpostavljeno, da je FIFA profitna organizacija.
- 3 Zaradi navedenih različnih pojasnjevanj, kompleksnosti, neenotnosti ter subsidiarnosti ureditve nezdržljivosti opravljanja funkcij ter prepovedi članstva in dejavnosti za poklicne funkcionarje in dilem v povezavi z dejanskim stanjem je Komisija z namenom celovite razjasnitve uporabe materialnih določb v zadevi pristopila na način, da konkretni primer razjasni tako v okviru določil 26. kot 27. člena ZIntPK.

A.2 PRIDOBljena DOKUMENTACIJA IN PODATKI

- 4 Komisija je z namenom razjasnitve dejanskega stanja zadeve pridobila naslednjo dokumentacijo in podatke:
 - dopis Tomaža Vesela – odgovor na zaprosilo za posredovanje podatkov, z dne 2. 2. 2021, številka 26-171/2009/34;
 - Statut FIFE iz aprila 2016 v angleškem jeziku⁵;
 - FIFA Governance Regulations (v nadaljevanju: FGR);
 - sodba sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti (četrti senat), z dne 26. 1. 2005; v zadevi T-193/02 Laurent Piau proti Komisiji Evropskih skupnosti ob intervenciji Mednarodne nogometne zveze FIFA;
 - izpisek iz »Commercial register of the Canton of Zurich«⁶;
 - švicarski civilni zakonik;
 - dohodninski izpisek ter izpis kontrolnih podatkov za fizično osebo Tomaž Vesel za leto 2016, 2017, 2018 in 2019;
 - dohodninske odločbe za fizično osebo Tomaž Vesel za leto 2016, 2017, 2018 in 2019.

⁴ Prijave je Komisija prejela 23. 12. 2020, 6. 1. 2021 in 11. 1. 2021.

⁵ Pridobljeni dokument je v angleškem jeziku..

⁶ Pridobljeni dokument je v nemškem jeziku.

- 5 Na tem mestu pripominjamo, da z mnenjem, ki sta ga v medijih navajala Tomaž Vesel in nekdanji predsednik Komisije, Komisija ne razpolaga, ravno tako ga v konkretnem postopku na poziv Komisije do zaključka obravnave zadeve ni predložil Tomaž Vesel.
- 6 Komisija je z namenom celovite razjasnitve dejanskega stanja v zadevi pridobila več nezavezujočih mnenj, in sicer:
- nezavezujoče mnenje Ministrstva za finance (v nadaljevanju: MF) glede tolmačenja določb Zakona o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12; v nadaljevanju: ZRacS-1), ki se nanašajo na nezdržljivost opravljanja funkcij, z dne 22. 2. 2021;
 - nezavezujoče mnenje Ministrstva za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) glede tolmačenja o tem, kdo predstavlja delodajalca predsedniku računskega sodišča, z dne 1. 3. 2021;
 - nezavezujoče mnenje Ministrstva za pravosodje (v nadaljevanju: MP) glede tolmačenja o uporabi določb ZIntPK v konkretnem primeru z dne 5. 3. 2021;
 - nezavezujoče mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora Republike Slovenije (v nadaljevanju: DZ RS) glede tolmačenja o tem, kdo predstavlja delodajalca predsedniku računskega sodišča, z dne 10. 3. 2021;
 - nezavezujoče mnenje predsednika DZ RS glede tolmačenja o tem, kdo predstavlja delodajalca predsedniku računskega sodišča, z dne 25. 3. 2021.
- 7 Iz pridobljenih podatkov in dokumentacije izhajajo naslednja ključna dejstva:
- Tomaža Vesela je na funkcijo predsednika računskega sodišča imenoval DZ RS s Sklepom o imenovanju predsednika Računskega sodišča (Uradni list RS, št. 35/13) dne 24. 4. 2013, funkcijo je nastopil junija 2013.
 - V dopisu z dne 2. 2. 2021, št. 26-171/2009/34, je Tomaž Vesel pojasnil, da je funkcijo predsednika Odbora za revizijo in skladnost (Audit and compliance committee) pri Mednarodni nogometni zvezi FIFA na podlagi odločitve, ki jo je sprejel Svet FIFE, nastopil dne 6. 7. 2016, kasneje pa štiriletni mandat na podlagi imenovanja Kongresa FIFE dne 11. 5. 2017.
 - Z uradne spletne strani FIFE izhaja, da je Tomaž Vesel predsednik Odbora za revizijo in skladnost »Audit and Compliance Committee« ter predsednik Pododbora za nadomestila »Compensation Sub-Committee«.
 - Iz registra švicarskega kantona Zürich »Commercial register of the Canton of Zurich«⁷ izhaja, da je FIFA »association«⁸. Namen njene ustanovitve je razvijati nogomet in ga širiti po vsem svetu, ob upoštevanju povezovalne, izobraževalne, kulturne in humanitarne vrednosti nogometa, zlasti spodbujanje nogometa med mladimi ter organiziranje lastnih mednarodnih tekmovanj. V namen ustanovitve spada tudi sprejetje in izvrševanje pravil, ki urejajo nogomet; prizadevanje zagotavljanja dostopnosti in financiranje nogometa za vse, ki želijo sodelovati, ne glede na spol in starost; spodbujati ženski nogomet ter vključevanje žensk na vseh ravneh nogometne uprave; spodbujati integriteto, etičnost in pravičnost, s čimer se preprečuje, da bi prišlo do korupcije, dopinga ali prirejanja tekem, ki bi lahko ogrozile integriteto tekem, tekmovanj, igralcev, uradnikov, članskih združenj ali bi povzročile zlorabo nogometnega združenja.
 - V Statutu FIFE iz aprila 2016 je podrobneje opredeljena notranja organizacija ter so navedene osnovne naloge in pristojnosti, ki jih ima vsak organ oziroma odbor. Njihovo delovanje je podrobneje opredeljeno v FGR. FIFA je organizacija, ki ima svoja telesa organizirana v štirih skupinah, in sicer:

Tabela: Notranja organizacija FIFE

a)	ORGANI	- Kongres - Predsednik - Svet
b)	STALNI ODBORI	- Odbor za upravljanje in revizijska komisija - Finančni odbor - Razvojni odbor - Organizacijski odbor za tekmovanja

⁷ Poslovni register.

⁸ Društvo.

		<ul style="list-style-type: none"> - Odbor (nogometnih) delničarjev (»Football Stakeholders Committee«) - Odbor članov združenja - Sodniški odbor - Zdravniški odbor
c)	LETNA KONFERENCA ČLANOV	
d)	NEODVISNI ODBORI	<ul style="list-style-type: none"> - Odbor za revizijo in skladnost - Sodni organi - Disciplinski odbor - Etični odbor - Pritožbeni odbor

Vir: Statut FIFE iz aprila 2016.

8 V nadaljevanju Komisija povzema naloge in pristojnosti **Odbora za revizijo in skladnost**, kot izhajajo iz Statuta FIFE in FGR:

- Statut FIFE v 50. členu določa, da neodvisni odbori izvajajo svoje dejavnosti oziroma opravljajo svoje naloge popolnoma neodvisno, vendar vselej v interesu FIFE ob upoštevanju Statuta FIFE in FGR.
- Statut v 51. členu konkretno opredeljuje Odbor za revizijo in skladnost, in sicer navaja, da člani predmetnega odbora ne smejo biti hkrati tudi člani v kateremkoli drugem organu FIFE. Člani so strokovnjaki na finančnem in pravnem področju in ne smejo biti vključeni v odločanje, ki vpliva na delovanje FIFE. Člani morajo izpolnjevati merila neodvisnosti, kot jih opredeljujejo predpisi. Člani so izvoljeni s strani Kongresa, njihov mandat traja 4 leta in je vezan na mandat Kongresa.
- Sedmi odstavek 51. člena Statuta določa, da Odbor za revizijo in skladnost svetuje, pomaga in nadzoruje Svet. Odbor skupaj s Svetom nadzoruje finančno poslovanje in skladnost delovanja FIFE. V osmem odstavku 51. člena Statuta je določeno, da Odbor za revizijo in skladnost zagotavlja, da je finančno računovodstvo celovito in zanesljivo. Pregleduje računovodske izkaze in zaključni račun ter pregleduje poročila zunanjih revizorjev. Odbor tudi spremlja finančne zadeve FIFE in zadeve s področja skladnosti, zlasti porabo sredstev za financiranje razvoja. Predlaga razna dejanja/ukrepe, za katere smatra, da so potrebni na podlagi izvedenega nadzora.
- Delovanje Odbora za revizijo in skladnost podrobneje opredeljuje tudi FGR, ki v 37. členu določa, da so člani Odbora na funkcijo imenovani. Člani delujejo in o sprejetih odločitvah glasujejo javno, seje pa so zaprte za javnost.
- Sedmi odstavek 37. člena FGR določa naslednja pooblastila in dolžnosti Odbora za revizijo in skladnost:
 - zagotavljanje celovitosti in zanesljivosti računovodstva,
 - podajanje mnenja k finančnim izkazom in zaključnemu računu,
 - podajanje mnenja na poročila zunanjih revizorjev,
 - svetovanje glede finančnih in skladnostnih zadev,
 - pomoč in nadzor, zlasti pri uporabi sredstev, ki so namenjena za razvoj,
 - predlaganje kakršnihkoli potrebnih ukrepov pristojnim organom,
 - zahtevati vpogled v vse informacije,
 - druge naloge, ki jih Kongres naloži Odboru.
- V osmem odstavku 37. člena FGR je določeno, da Odbor za revizijo in skladnost izdela poročilo glede ocene tveganj in upravljanja z njimi; pregleduje poročila in učinkovitost notranjega nadzora; spremlja finance; pregleduje poročila zunanjih revizorjev z namenom zagotavljanja ustreznih odzivov na zaznane pomanjkljivosti; letno pregleduje določene zadeve.
- Deveti odstavek 37. člena FGR določa, da člani Odbora za revizijo in skladnost zagotavljajo natančnost finančnih izkazov, sodelujejo z zunanjimi revizorji za zagotovitev ustrezne izvedbe nadzora, Finančnemu odboru in Svetu dajejo mnenje pri potrjevanju finančnih izkazov; spremljajo in se opredeljujejo glede transakcij povezanih subjektov; pregledujejo poročila letnih neodvisnih nadzorov držav članic.

9 V nadaljevanju Komisija povzema naloge in pristojnosti **Pododbora za nadomestila (v nadaljevanju: Pododbor)**, kot izhajajo iz Statuta FIFE in FGR:

- Pododbor je odgovoren za določitev posameznih letnih nadomestil za predsednika FIFE, podpredsednike in člane Sveta ter generalnega sekretarja.
- Kot je opredeljeno v desetem odstavku 51. člena Statuta, je Pododbor odgovoren za določitev pravil glede podeljevanja nadomestil in določitev nadomestil za predsednika, podpredsednike, člane Sveta ter generalnega sekretarja.
- Pododbor za nadomestila odobri pogodbo predsednika FIFE in pogodbo generalnega sekretarja. Dolžnost Pododbora je tudi spremljanje skladnosti s pravili o nadomestilih.

B. RELEVANTNO PRAVO

10 ZIntPK v 3. členu določa, da ta zakon velja za javni sektor, če drug zakon vprašan, ki so urejena s tem zakonom, ne ureja drugače.

11 Integriteta je skladno s 3. točko 4. člena ZIntPK 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.

12 ZIntPK v 5. točki 4. člena določa, da so funkcionarji poslanci državnega zbora, člani državnega sveta, predsednik republike, predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, sodniki ustavnega sodišča, sodniki, državni tožilci, generalni sekretar vlade, generalni sekretar predsednika republike, šef kabineta predsednika republike, namestnik generalnega sekretarja predsednika republike, svetovalec predsednika republike, generalni sekretar državnega zbora, sekretar državnega sveta, **funkcionarji v drugih državnih organih** in lokalnih skupnostih, poslanci iz Republike Slovenije v Evropskem parlamentu, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z akti Evropskega parlamenta in drugi funkcionarji iz Republike Slovenije v evropskih institucijah in drugih mednarodnih institucijah, če jih tja napoti Republika Slovenija, ter člani sveta Banke Slovenije, če njihove pravice in obveznosti niso drugače urejene z zakonom, ki ureja Banko Slovenije, in drugimi predpisi, ki obvezujejo Banko Slovenije.

13 V 26. členu ZIntPK ureja nezdružljivost opravljanja funkcije in izjeme. Pri tem v prvem odstavku člena za poklicne funkcionarje uveljavlja splošno prepoved opravljanja poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi (v nadaljevanju: pridobitna dejavnost) ob javni funkciji. Na področju opravljanja pridobitne dejavnosti pa zakon dopušča določene izjeme, in sicer lahko poklicni funkcionar opravlja pedagoško, znanstveno, raziskovalno, umetniško, kulturno, športno in publicistično dejavnost ter vodi kmetijo in upravlja z lastnim premoženjem, razen če drug zakon ne določa drugače. Funkcionar, ki dobi dovoljenje delodajalca oziroma sklene pogodbo za opravljanje ene od naštetih dejavnosti, razen v primerih športne ali publicistične dejavnosti, vodenja kmetije ali upravljanja z lastnim premoženjem, mora v roku 8 delovnih dni od pričetka opravljanja dejavnosti o tem pisno obvestiti Komisijo ter priložiti dovoljenje delodajalca in sklenjeno pogodbo za opravljanje dejavnosti ali poklica.

14 Nadalje določbe 26. člena ZIntPK urejajo postopek Komisije od prejetja obvestila poklicnega funkcionarja v povezavi z izjemami opravljanja pridobitnih dejavnosti, in sicer lahko Komisija v roku 15 delovnih dni od prejema obvestila iz drugega odstavka 26. člena ZIntPK uvede postopek ocene nezdružljivosti funkcije, če oceni, da obstaja verjetnost, da bi glede na konkreten obseg in naravo dejavnosti ter glede na funkcijo, ki jo opravlja poklicni funkcionar, opravljanje te dejavnosti predstavljalo nesorazmerno tveganje za objektivno in nepristransko opravljanje funkcije ali ogrozilo njeno integriteto. V tem primeru lahko Komisija funkcionarju z odločbo prepove opravljanje dodatno dejavnost ali pa mu postavi pogoje in omejitve, ki jih mora spoštovati pri opravljanju te dejavnosti.

15 Če drug zakon ne določa drugače, lahko Komisija, v skladu z določbo četrtega odstavka 26. člena ZIntPK poklicnemu funkcionarju dovoli tudi opravljanje poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka (ki ne predstavlja izjeme

po drugem odstavku 26. člena ZIntPK in je njeno opravljanje v prvem odstavku 26. člena ZIntPK prepovedano), pri čemer Komisija upošteva javni interes ter stopnjo tveganja, da bi opravljanje te dejavnosti vplivalo na objektivno in nepristransko opravljanje funkcije ali ogrozilo njeno integriteto. Če želi poklicni funkcionar dohodek pridobiti od organa, v katerem opravlja svojo funkcijo, Komisija dovoljenja ne izda. Če izda dovoljenje, sme Komisija funkcionarju postaviti tudi pogoje in omejitve, ki jih mora spoštovati pri opravljanju druge dejavnosti.

- 16 ZIntPK za primere kršitev 26. člena v 77. členu predvideva prekrškovne sankcije. Tako se skladno s četrto alinejo prvega odstavka 77. člena ZIntPK za prekršek kaznuje poklicnega funkcionarja, ki v nasprotju z določbo drugega odstavka 26. člena ZIntPK Komisije ne obvesti o opravljanju poklicne ali druge dejavnosti (torej Komisije ne obvesti o opravljanju pedagoške, znanstvene, raziskovalne, umetniške in kulturne pridobitne dejavnosti). Prav tako je v peti alineji prvega odstavka 77. člena ZIntPK predpisana sankcija, če poklicni funkcionar v nasprotju z določbo tretjega odstavka 26. člena ZIntPK ne spoštuje odločbe o prepovedi opravljanja dodatne dejavnosti ali pogojev in omejitve, ki mu jih je z odločbo postavila Komisija (navedeno se torej nanaša na primere, ko je poklicni funkcionar Komisijo obvestil o opravljanju pedagoške, znanstvene, raziskovalne, umetniške in kulturne pridobitne dejavnosti, Komisija pa je uvedla postopek ocene nezdržljivosti funkcije, saj je ocenila, da obstaja verjetnost, da bi glede na konkreten obseg in naravo dejavnosti ter glede na funkcijo, ki jo opravlja poklicni funkcionar, opravljanje te dejavnosti predstavljalo nesorazmerno tveganje za objektivno in nepristransko opravljanje funkcije ali ogrozilo njeno integriteto, ter mu z odločbo prepove opravljanje dodatno dejavnost ali pa mu postavi pogoje in omejitve, ki jih mora spoštovati pri opravljanju te dejavnosti). Če v nadaljevanju poklicni funkcionar ravna v nasprotju z določbo petega odstavka 26. člena ZIntPK ter po pravnomočnosti odločbe o preklicu dovoljenja ne preneha z opravljanjem poklicne ali druge dejavnosti, se ga lahko kaznuje z globo (druga alineja drugega odstavka 77. člena ZIntPK).
- 17 Nadalje 27. člen ZIntPK ureja prepoved članstva in dejavnosti tako za poklicne kot nepoklicne funkcionarje, in sicer v različni meri glede na način opravljanja funkcije. Prvi odstavek 27. člena ZIntPK tako določa, da poklicni funkcionar ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, **razen v društvih, ustanovah in političnih strankah.**
- 18 Postopek obravnave morebitnih kršitev Zakona o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12; v nadaljevanju: ZRacs-1) je urejen v 10. členu navedenega zakona, ki ureja postopek in primere predčasne razrešitve člana Računskega sodišča RS. Tako je član računskega sodišča lahko predčasno razrešen samo v naslednjih primerih: 1.) če Državnemu zboru predloži izjavo, da odstopa; 2.) če je obsojen za kaznivo dejanje s kaznijo odvzema prostosti; 3.) če trajno izgubi delovno zmožnost za opravljanje svoje funkcije; 4.) če ne izpolnjuje več pogojev za člana računskega sodišča; **5.) če ne ravna v skladu z zakonom in ustavo.** Pobuda za razrešitev člana računskega sodišča na podlagi 5. točke lahko vloži najmanj 15 poslancev. Pobuda mora vsebovati opis očitane kršitve zakona oziroma ustave in predlog dokazov o kršitvi zakona oziroma ustave. Pobuda obravnava delovno telo Državnega zbora, pristojno za nadzor proračuna in drugih javnih financ. Če pobuda ni vložena v skladu z 10. členom Zracs, delovno telo od pobudnikov zahteva, da jo v določenem roku dopolnijo. Če pobuda v tem roku ni dopolnjena, se šteje, da ni bila vložena. Član računskega sodišča, katerega razrešitev se predlaga, ima pravico pisno ali ustno na seji delovnega telesa odgovoriti na očitane kršitve zakona oziroma ustave. Po opravljeni obravnavi delovno telo pobudo sprejme ali zavrne. Sprejme jo z večino glasov vseh članov. Če pobudo sprejme, poroča Državnemu zboru o ugotovljenih kršitvah zakona oziroma ustave in predlaga Državnemu zboru, da na tej podlagi člana računskega sodišča razreši. Član računskega sodišča je predčasno razrešen in mu preneha mandat z dnem, ko Državni zbor ugotovi nastop razloga iz 1., 2., 3. in 4. točke prvega odstavka 10. člena oziroma ko ga Državni zbor razreši v skladu s petim odstavkom 10. člena.
- 19 ZRacs-1 v prvem odstavku 16. člena tudi materialno ureja nezdržljivost funkcij na računskem sodišču z drugimi funkcijami in z opravljanjem določenih del oziroma dejavnosti, in sicer določa, da funkcija člana računskega sodišča, funkcija vrhovnega državnega revizorja in funkcija sekretarja računskega sodišča ni združljiva:
1. s funkcijo v državnem organu, organih lokalne skupnosti, politične stranke ali sindikata;
 2. z delom v državnem organu, organu lokalne skupnosti ali pri nosilcu javnih pooblastil;
 3. s članstvom v organu vodenja ali nadzora gospodarske družbe, gospodarske javne službe, sklada, zavoda ali zadruge;

4. z opravljanjem kateregakoli poklica ali pridobitne dejavnosti, ki po zakonu ni združljiva z opravljanjem javne funkcije.

- 20 Pravnoorganizacijsko opredelitev določenega pravnega subjekta, registriranega v tujini, ni mogoče vselej neposredno prevesti oziroma umestiti v slovenski pravni red, zato je treba izhajati iz dejanskega namena ustanovitve določenega tujega pravnega subjekta in njegovega delovanja ter financiranja. Glede na podatke, ki izhajajo iz registra švicarskega kantona Zürich, se je Komisija za ugotavljanje pravnoorganizacijske oblike, ki bi skladno s slovensko zakonodajo lahko opredelila FIFO, osredotočila na dva relevantna zakona, in sicer Zakon o ustanovah (Uradni list RS, št. 70/05 – uradno prečiščeno besedilo in 91/05 – popr.; v nadaljevanju: ZU) ter Zakon o društvih (Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo in 21/18 – ZNOrg; v nadaljevanju: ZDru-1). Zato v nadaljevanju navajamo relevantne zakonske določbe za potrebe razjasnitve dejanskega stanja.
- 21 ZU v 1. členu določa, da je ustanova na določen namen vezano premoženje ter da je ustanova pravna oseba zasebnega prava. V 2. členu pa opredeljuje **namen ustanove, in sicer ta mora biti splošnokoristen ali dobrodelen in praviloma trajen**. Namen ustanove je splošnokoristen, če je ustanova ustanovljena za namene na področjih znanosti, kulture, športa, vzgoje in izobraževanja, zdravstva, otroškega, invalidskega in socialnega varstva, varstva okolja, varstva naravnih vrednot in kulturne dediščine, za verske namene in podobno. Namen ustanove je dobrodelen, če je ustanova ustanovljena z namenom pomagati osebam, ki so pomoči potrebne. Pogoja splošne koristi in dobrodelnosti sta izpolnjena, če je krog oseb, ki pridejo v poštev kot koristniki, omejen, vendar ni poimensko določen ali omejen le na člane družine. Ustanova lahko opravlja dejavnost, ki je nujna za uresničitev namena, za katerega je ustanovljena, ali je namenjena njeni promociji, če z zakonom ni določeno drugače.
- 22 ZU v 21. členu določa organe ustanove. Ustanovo upravlja uprava. Ustanova ima lahko v skladu z aktom o ustanovitvi oziroma s pravili tudi druge organe. Če je ustanoviteljev ustanove več, lahko oblikujejo skupni organ ustanoviteljev, ki ne more prevzeti nalog uprave.
- 23 Prvi odstavek 26. člena ZU določa, da so člani uprave upravičeni do povrnitve potnih stroškov, dnevnice in nagrad, ki jih določi uprava ob upoštevanju meril, ki so določena v aktu o ustanovitvi ali v pravilih.
- 24 Premoženje ustanove in razpolaganje z njim je določeno v 27. členu ZU, ki navaja, da se prihodki ustanove ustvarjajo z gospodarjenjem z ustanovitvenim premoženjem, darili, drugimi naklonitvami, prihodki od opravljanja dejavnosti in na druge načine. Prihodki ustanove se uporabljajo le za izvajanje namena ustanove in za poslovanje ustanove. V ustanovo lahko naklonijo premoženje domače ali tuje fizične ali pravne osebe (donatorji).
- 25 ZDru-1 določa v 1. členu, da je društvo samostojno in nepridobitno združenje, ki ga ustanoviteljice oziroma ustanovitelji (v nadaljnjem besedilu: ustanovitelji), skladno z zakonom, ustanovijo zaradi uresničevanja skupnih interesov. Društvo si samo določi namen in cilje, dejavnost oziroma naloge ter način delovanja, odločitve o upravljanju društva pa neposredno ali posredno sprejemajo članice oziroma člani društva (v nadaljnjem besedilu: člani društva). **Namen ustanovitve in delovanja društva ni pridobivanje dobička. Presežke prihodkov nad odhodki iz vseh dejavnosti in drugih virov društvo trajno namenja za uresničevanje svojega namena in ciljev in jih ne deli med člane.** Delovanje društva je javno.

C. UGOTOVITVE KOMISIJE

- 26 Za podrobno razjasnitev konkretnega primera se Komisija v nadaljevanju opredeljuje do vseh navedb, ki sta jih v medijih izpostavljala Tomaž Vesel in nekdanji predsednik Komisije, ter do dejstev in okoliščin konkretnega primera, ki smo jih ugotovili na podlagi pridobljene dokumentacije, pojasnil in drugih informacij.
- 27 Uvodoma pojasnjujemo, da so določbe ZIntPK, ki urejajo nezdržljivost funkcije in prepoved članstva in dejavnosti, subsidiarne narave. ZIntPK se namreč po izrecni določbi prvega odstavka 3. člena v javnem sektorju uporablja le, če drug zakon vprašanj, ki so urejena z ZIntPK, ne ureja drugače. Konkretnije to pomeni, da se določbe ZIntPK ne uporabljajo, če

drug zakon ureja vprašanja glede nezdržljivosti funkcije, prepovedi članstva in dejavnosti v celoti ali za posamezne vsebine drugače kot ZIntPK. Če drug zakon, ki ureja nezdržljivost funkcije, prepoved članstva in dejavnosti poleg lastne ureditve napotuje tudi na uporabo drugega zakona, pa je kot »drug zakon« s tega področja treba šteti (tudi) ZIntPK. **Tako se v konkretnem primeru nezdržljivost funkcij ter prepoved članstva in dejavnosti za vprašanja, ki jih ureja ZRacS-1 uporabljajo materialne določbe le-tega, ker pa konkretnega vprašanja primera združljivosti funkcij oziroma članstva predsednika računskega sodišča določbe ZRacS-1 ne urejajo, poleg tega pa 4. točka prvega odstavka 16. člena ZracS-1 napotuje na uporabo drugega zakona, ki ureja nezdržljivost opravljanja funkcije, se v konkretnem primeru uporabijo materialne določbe ZIntPK.**

C.1 OPREDELITEV DO 26. ČLENA ZINTPK

- 28 Prvi odstavek 26. člena ZIntPK postavlja splošno pravilo, da poklicni funkcionar ob javni funkciji ne sme opravljati poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, v drugem odstavku pa so taksativno našteje izjeme. Tako lahko poklicni funkcionar, če drug zakon ne določa drugače, opravlja pedagoško, znanstveno, raziskovalno, umetniško, kulturno, športno in publicistično dejavnost, vodi lastno kmetijo in upravlja z lastnim premoženjem. Pri opravljanju športne in publicistične dejavnosti, vodenju lastne kmetije in upravljanju z lastnim premoženjem mora poklicni funkcionar pridobiti dovoljenje delodajalca oziroma o dejavnosti delodajalca seznaniti, vendar o opravljanju takšne dejavnosti Komisije ne obvešča. Pri opravljanju pedagoške, znanstvene, raziskovalne, umetniške in kulturne dejavnosti pa mora poklicni funkcionar pisno obvestiti Komisijo in priložiti dovoljenje svojega delodajalca ter sklenjeno pogodbo za opravljanje te dejavnosti. Skladno s četrtem odstavkom 26. člena ZIntPK lahko poklicni funkcionar Komisijo zaprosi tudi za izdajo dovoljenja za opravljanje druge pridobitne dejavnosti, ki ne spada med navedene izjeme.
- 29 Pri tem Komisija poudarja, da je v zvezi s pojmom pridobitnosti bistvena narava dejavnosti, ne pa prejemanje plačila, zato je **višina plačila v kontekstu določanja pridobitnosti dejavnosti nerelevantna**. Poklicni funkcionar torej ne sme opravljati dejavnosti, ki je po naravi pridobitna, se pravi, da je po svojih značilnostih in splošnem razumevanju ter načinu izvajanja namenjena pridobivanju dohodka ali druge premoženjske koristi, čeprav za to poklicni funkcionar ne zahteva oziroma ne prejema plačila. Pojem dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka, oziroma pridobitne dejavnosti je podrobneje opredeljen v Zakonu o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS, 158/20 – ZIntPK-C in 18/21; v nadaljevanju: ZGD-1) in davčnih predpisih. ZGD-1 v 3. členu pridobitno dejavnost definira kot vsako dejavnost, ki se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička. Pravilnik o opredelitvi pridobitne in nepridobitne dejavnosti (Uradni list RS, št. 109/07 in 68/09) pridobitno dejavnost določa kot dejavnost, ki se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička, zavezanec pa z njenim opravljanjem konkurira na trgu z drugimi osebami. Gre za dejavnost, ki se opravlja oziroma izvaja z izključnim namenom pridobivanja dohodka ali premoženjske koristi in je tržno usmerjena. O pridobitni dejavnosti lahko govorimo tudi kot o tržni dejavnosti, ki po definiciji pomeni, da gre za dejavnost pridobivanja dohodka na trgu, ne glede na to ali je končni rezultat dobiček ali izguba.
- 30 Dejavnost, namenjena pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, se lahko opravlja na različne načine, in sicer poklicni funkcionar lahko sklene pogodbo o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, avtorsko pogodbo, podjemno pogodbo, opravlja delo prek s.p., prek druge pravne osebe ipd. Dejavnosti, ki jih opravlja posameznik kot fizična oseba ali posameznik znotraj oziroma prek poslovnega subjekta, morajo biti določene v temeljnem aktu poslovnega subjekta in v skladu s predpisi, ki urejajo standardno klasifikacijo dejavnosti (SKD 2008).
- 31 FIFA je organizacija, ki sicer upravlja z visokimi prihodki, ki pa so uporabljeni za uresničevanje namena in cilja, zaradi katerega je bila FIFA ustanovljena (več v nadaljevanju). Zato v primeru FIFE ne moremo govoriti o organizaciji, ki bi bila v svoji osnovi ustanovljena z namenom izvajanja pridobitne dejavnosti oziroma ustvarjanja dobička.
- 32 Tomaž Vesel v organizaciji FIFA zaseda funkcijo predsednika Odbora za revizijo in skladnost in predsednika Pododbora za nadomestila. V obeh primerih gre za funkcijo, na katero so ga imenovali organi FIFE. Njegovo udejstvovanje v omenjenih organizacijskih enotah ne temelji na podjemni ali avtorski pogodbi oziroma pogodbi, ki bi urejala razmerja, značilna za opravljanje določenega dela proti plačilu. Navedeno pomeni, da podlago za njegove aktivnosti v organizaciji FIFA ne predstavlja pogodbeno razmerje za opravljanje določenega dela oziroma dejavnosti. Prav tako iz naslova opravljanja

dejavnosti ne prejema plače oziroma plačila, temveč mu za delovanje v FIFl pripada (»compensation«) nadomestilo (podobno kot npr. sejnine, nagrade ali nadomestila v primeru članstva oziroma opravljanja funkcij upravljanja, nadzora ali zastopanja ustanov, društev ali političnih strank). Iz dohodninskih izpiskov ter izpisov kontrolnih podatkov za fizično osebo Tomaž Vesel za leto 2016, 2017, 2018 in 2019, ki jih je Komisiji posredovala Finančna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS), je razvidno, da je Tomaž Vesel dohodek v povezavi z opravljanjem funkcije člana Odbora za revizijo in skladnost pri Mednarodni nogometni organizaciji FIFA in člana Pododbora za nadomestila »Compensation Sub-Committee« prejel kot fizična oseba, ga prijavil FURS-u ter pri tem iz naslova prejetih dohodkov tudi plačal davke.

33 Komisija je prejela tudi seznam terminov sestankov oziroma srečanj Odbora za revizijo in skladnost, na katerih je bil prisoten Tomaž Vesel. Iz seznama izhaja, da je Odbor za revizijo in skladnost zasedal v letu 2016 trikrat

letu 2017 štirikrat letu 2018 trikrat

letu 2019 petkrat letu

2020 trikrat

ter enkrat v letu 2021 (do vključno 15. 3. 2021). Iz navedenega izhaja,

da je bil Tomaž Vesel v posameznem letu prisoten na največ petih sestankih Odbora za revizijo in skladnost. Ostalo delo, ki ga opravi izven sestankov oziroma priprave na sestanke, Tomaž Vesel, po lastni navedbi, opravlja v svojem prostem času oziroma si za to vzame dopust, kar je večkrat razložil v intervjujih za medije. V tem delu Komisija zaključuje, da konkreten obseg dejavnosti, ki jo Tomaž Vesel opravi v prostem času, ne vpliva na izvajanje njegove funkcije predsednika računskega sodišča.

34 Dodajamo še, da zaposlitev posameznika oziroma opravljanje določene funkcije v pravnem subjektu, ki ima v temeljnem aktu kot pretežno dejavnost opredeljeno športno dejavnost, še ne pomeni, da ta posameznik opravlja športno pridobitno dejavnost. Na primer: oseba, ki je kot računovodja zaposlena v športnem društvu, ne opravlja športne dejavnosti, prav tako odvetnik, ki zastopa nogometno zvezo, ne opravlja športne dejavnosti zgolj zato, ker je odvetnik nogometne zveze. Opravljanje članstva Tomaža Vesela v organu FIFE torej ne predstavlja športne dejavnosti, čeprav je FIFA organizacija, ki se s športno dejavnostjo ukvarja.

35 Zaradi razjasnitve vseh vidikov Komisija podaja pojasnilo, da v primeru, če bi Tomaž Vesel dejansko opravljal športno pridobitno dejavnost,⁹ bi to dejavnost lahko opravljal, saj sodi med izjeme po drugem odstavku 26. člena ZIntPK, s tem da bi moral predhodno pridobiti dovoljenje delodajalca (oziroma ga o tem obvestiti), ne bi pa mu bilo v tem primeru treba o opravljanju športne pridobitne dejavnosti obveščati Komisije.

36 V primeru da bi Tomaž Vesel želel opravljati pridobitno dejavnost – torej, da bi na podlagi določene pogodbe opravljal delo revizorja v FIFl, ta dejavnost ne predstavlja izjeme po drugem odstavku 26. člena ZIntPK, zato bi v tem primeru, skladno s četrtrim odstavkom 26. člena ZIntPK, lahko na Komisijo podal vlogo za opravljanje navedene dejavnosti (ki je sicer v prvem odstavku 26. člena prepovedana). Komisija bi mu lahko poklicno ali drugo dejavnost, namenjeno pridobivanju dohodka, dovolila opravljati zgolj, če drug zakon ne določa drugače¹⁰. V okviru presoje postopka izdaje dovoljenja bi Komisija presojala javni interes ter stopnjo tveganja, ali bi opravljanje te dejavnosti vplivalo na objektivno in nepristransko opravljanje funkcije predsednika računskega sodišča ali ogrozilo njegovo integriteto. Ob tem Komisija poudarja, da **višina (znesek) plačila¹¹ pri postopku izdaje dovoljenja ali zavrnitve izdaje dovoljenja poklicnemu funkcionarju v skladu z zakonskimi določbami ne predstavlja kriterija presoje.**

⁹ Športna pridobitna dejavnost pomeni udejstvovanje posameznika v določenem športu, na primer kor igralec nogometa, plavalec, igralec tenisa, smučar, trener in podobno. Športna pridobitna dejavnost predstavlja tudi strokovno delo v športu, in sicer strokovno delo v športnih programih, pri čemer mora imeti posameznik za opravljanje strokovnega dela v športu ustrezno izobrazbo v skladu z 48. členom Zakona o športu (Uradni list RS, št. 29/17, 21/18 – ZNOrg in 82/20; v nadaljevanju: ZŠpo-1) ali ustrezno usposobljenost v skladu z 49. členom ZŠpo-1 ter mora biti vpisan v razvid pri ministrstvu.

¹⁰ V konkretnem primeru ZRacS-1 specialno ne določa konkretnih prepovedi glede opravljanja kateregakoli poklica ali pridobitne dejavnosti, napotuje pa v 4. točki prvega odstavka 16. člena na uporabo ZIntPK. Torej bi v primeru vloge predsednika računskega sodišča za opravljanje poklica ali pridobitne dejavnosti le-to v celoti presojala Komisija.

¹¹ Višina plačila ni relevantna in se razlikuje glede na razmere v posameznih državah.

- 37 Sum kršitve 26. člena ZIntPK v smislu neobveščanja Komisije o opravljanju dodatne dejavnosti na podlagi drugega odstavka 26. člena ZIntPK ter neupoštevanje dovoljenja, izdanega na podlagi četrtega odstavka 26. člena ZIntPK, se obravnava kot prekršek, pri čemer so konkretne določbe podrobneje pojasnjene v poglavju B. Relevantno pravo.
- 38 V konkretni zadevi, glede na obrazloženo, Komisija ugotavlja, da Tomaž Vesel ne opravlja športne pridobitne dejavnosti in ne gre za situacijo, ki bi jo Komisija presojala v skladu z določbami 26. člena ZIntPK. Pri svoji presoji Komisija ni zaznala znakov kršitev po tem členu,

C.2 OPREDELITEV DO 27. ČLENA ZINTPK

- 39 Prvi odstavek 27. člena ZIntPK določa, da poklicni funkcionar ne sme biti član oziroma opravljati dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja v gospodarskih družbah, gospodarskih interesnih združenjih, zadrugah, javnih zavodih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega ali zasebnega prava, razen v društvih, ustanovah in političnih strankah.
- 40 Tomaž Vesel je predsednik računskega sodišča in s tem poklicni funkcionar skladno s 5. točko 4. člena ZIntPK. Poleg funkcije predsednika računskega sodišča opravlja tudi funkcijo člana (predsednika) Odbora za revizijo in skladnost ter člana (predsednika) Pododbora za nadomestila pri FIFA. Na funkcijo ga je imenoval Kongres FIFE.
- 41 FIFA je v registru švicarskega kantona Zürich »Commercial register of the Canton of Zurich« registrirana kot »association«. Association neposredno v slovenskem prevodu pomeni društvo. Glede na namen ustanovitve, način financiranja in delovanja bi jo bilo skladno s slovensko zakonodajo ustrezneje opredeliti kot ustanovo, čeprav ima tudi določene elemente, ki ustrezajo zakonski opredelitvi društva. Namen FIFE je splošnokoristen, dobrodelen in tudi trajen. Ustanovljena je bila za namene s področja športa, in sicer ob upoštevanju povezovalne, izobraževalne, kulturne in humanitarne vrednosti nogometa, zlasti spodbuja nogomet med mladimi ter organizira lastna mednarodna tekmovanja. 2. člen Statuta določa, da si FIFA prizadeva nenehno izboljševati nogometno igro ter jo globalno promovirati v luči izobraževalnih, kulturnih in humanitarnih vrednot, zlasti s programi za mlade. FIFA si prizadeva financirati oziroma podeljevati sredstva vsem zainteresiranim, ki si želijo sodelovati v mednarodnih tekmovanjih, ki jih organizira FIFA, ne glede na spol ali starost, ter spodbujati razvoj ženskega nogometa in sodelovanje žensk na vseh ravneh nogometnega upravljanja. Cilj FIFE je prav tako spodbujanje integritete, etike in poštene igre z namenom preprečevanja praks, kot so korupcija, doping ali manipulacija tekem. V 3. členu Statuta je določeno, da je FIFA zavezana k spoštovanju vseh mednarodno priznanih človekovih pravic in si prizadeva za spodbujanje varstva teh pravic. Strogo prepoved predstavlja tudi kakršnakoli diskriminacija, kar je določeno v 4. členu Statuta. V 5. členu Statuta pa je opredeljeno, da FIFA spodbuja prijateljske odnose med članskimi združenji, konfederacijami, klubi, uradniki in igralci, prav tako se v družbi zavzema za humanitarne cilje.
- 42 FIFA ima vzpostavljeno lastno organizacijsko strukturo in organe, ki imajo svoje naloge in pooblastila, opredeljena v temeljnem aktu, Statutu FIFE. Člani uprave, člani odborov, sodnik in pomočnik sodnika, trener in vsi ostali, ki so odgovorni za tehnično, zdravniško in administrativno delovanje v FIFA, zveze članice v FIFA, lige in klubi ter ostale osebe, so dolžne spoštovati Statut FIFE (mednje ne sodijo igralci in posredniki). Ustvarjeni prihodki FIFE se uporabljajo za izvajanje namena, za katerega je bila ustanovljena in za njeno poslovanje.
- 43 Skladno s Statutom FIFE (in FGR) Odbor za revizijo in skladnost predstavlja nadzorni organ v FIFA, ki zagotavlja, da je finančno računovodstvo celovito in zanesljivo; pregleduje računovodske izkaze in zaključni račun ter pregleduje poročila zunanjih revizorjev; spremlja finančne zadeve FIFE in zadeve s področja skladnosti, zlasti porabo sredstev za financiranje razvoja; predlaga razna dejanja/ukrepe, za katere smatra, da so potrebni na podlagi izvedenega nadzora; izdela poročilo glede ocene tveganj in upravljanja z njimi; pregleduje poročila in učinkovitost notranjega nadzora; spremlja finance; pregleduje poročila zunanjih revizorjev z namenom zagotavljanja ustreznih odzivov na zaznane pomanjkljivosti; letno pregleduje določene zadeve. Pristojnosti Pododbora za nadomestila pa so: določitev posameznih letnih nadomestil za predsednika FIFE, podpredsednike in člane sveta ter generalnega sekretarja; pododbor je odgovoren za določitev pravil glede podeljevanja nadomestil in določitev nadomestil za predsednika, podpredsednike, člane Sveta ter generalnega sekretarja; je organ, ki odobri pogodbo predsednika FIFE in pogodbo generalnega sekretarja. Dolžnost Pododbora za

nadomestila je tudi spremljanje skladnosti s pravili o nadomestilih, torej zagotavljati transparentnost pri izplačilih nadomestil najvišjih funkcionarjev v FIFA.

44 **Glede na zgornjo obrazložitev ugotavljamo, da je Tomaž Vesel, kot predsednik računskega sodišča in poklicni funkcionar tudi član (predsednik) Odbora za revizijo in skladnost, ki je nadzorni organ v Mednarodni nogometni zvezi FIFA, ki skladno z namenom ustanovitve ter načinom delovanja ustreza pravnoorganizacijski obliki ustanove.** FIFA v skladu z določbami prvega odstavka 27. člena ZIntPK namreč po mnenju Komisije predstavlja ustanovo in s tem izjemo prepovedi opravljanja dejavnosti upravljanja, nadzora ali zastopanja poklicnega funkcionarja v tem subjektu. Povedano drugače, poklicni funkcionar lahko v ustanovah (ter tudi društvih ali pa političnih strankah) opravlja dejavnost upravljanja, nadzora ali zastopanja brez omejitev. Pri tem zakonodajalec tudi ni predvidel nikakršne omejitve opravljanja navedenih funkcij v povezavi s prejetjem kakršnegakoli plačila, nadomestila, sejin, nagrad ipd.

45 Prvi odstavek 27. člena ZIntPK določa, da poklicni funkcionar, v tem primeru predsednik računskega sodišča, lahko član oziroma opravlja dejavnost nadzora v ustanovah. **Komisija v konkretnem primeru posledično ni ugotovila nezdržljivosti med opravljanjem funkcije predsednika računskega sodišča in člana (predsednika) Odbora za revizijo in skladnost in Pododbora za nadomestila v FIFA, saj opravljanje funkcije člana nadzornega odbora v ustanovi predstavlja izjemo v skladu z določbami prvega odstavka 27. člena ZIntPK.**

C.3 SANKCIJE ZA POKLICNE FUNKCIONARJE V PRIMERU UGOTOVLJENE NEZDRUŽLJIVOSTI PO DOLOČBAH ZINTPK

46 V medijih je bilo zaznati več vprašanj in dilem o pristojnostih določenih organov v povezavi s postopkom razrešitve predsednika računskega sodišča v primeru ugotovljene nezdržljivosti funkcije. Komisija zato v nadaljevanju pojasnjuje postopanje v skladu z določbami ZIntPK v primeru, da bi bila ugotovljena nezdržljivost funkcij poklicnega funkcionarja.

47 V primeru ugotovljene nezdržljivosti funkcij iz naslova prepovedanega članstva ali opravljanja dejavnosti, kar ureja prvi odstavek 27. člena ZIntPK, mora funkcionar postopati v skladu s prvim odstavkom 28. člena ZIntPK, ki določa, da mora funkcionar, ki je pred nastopom funkcije opravljal dejavnost ali funkcijo, ki po ZIntPK ni združljiva z opravljanjem njegove funkcije oziroma je v nasprotju s 27. členom ZIntPK, najpozneje v 30 dneh po izvolitvi ali imenovanju oziroma po potrditvi mandata prenehati opravljati to dejavnost oziroma funkcijo. Drugi odstavek 28. člena ZIntPK pa določa, da mora funkcionar, ki je bil pred nastopom funkcije član organov, katerih članstvo po ZIntPK ni združljivo z opravljanjem njegove funkcije oziroma je v nasprotju s 27. členom, takoj podati odstopno izjavo oziroma zahtevo za razrešitev članstva, to pa mu mora v 30 dneh od imenovanja na funkcijo prenehati. Smiselno enako seveda velja za primere, ko bi funkcionar med opravljanjem funkcije pričel opravljati dejavnost, funkcijo ali članstvo, ki je po določbah ZIntPK nezdržljiva z opravljanjem njegove funkcije kot funkcionarja po določbah ZIntPK.

48 Če funkcionar sam ne postopa v skladu z določbami 28. člena ZIntPK ter nezdržljivosti funkcije ne odpravi v zakonsko podanem roku, Komisija uvede postopek v skladu z določbami 29. člena ZIntPK. Ta določa, da če funkcionar v roku 30 dni ne preneha opravljati dejavnosti, članstva ali funkcije, ki po ZIntPK ni združljiva z opravljanjem njegove funkcije, ga Komisija na to opozori in mu v opozorilu določi rok, v katerem mora prenehati opravljati to dejavnost ali funkcijo. Rok, ki ga določi Komisija, ne sme biti krajši od 15 dni in ne daljši od treh mesecev. Komisija opozori na nezdržljivost tudi funkcionarja, ki je po nastopu funkcije pričel opravljati dejavnost, članstvo ali funkcijo, ki po ZIntPK ni združljiva z opravljanjem njegove funkcije, in mu v opozorilu določi rok, v katerem mora odpraviti nezdržljivost. Ta rok ne sme biti krajši od 15 dni in ne daljši od treh mesecev. Če Komisija ugotovi, da funkcionar po roku, ki ga je določila Komisija na podlagi prvega odstavka 29. člena ZIntPK, še naprej opravlja nezdržljivo dejavnost, članstvo ali funkcijo, o tem **obvesti pristojni organ, ki je pristojen predlagati ali začeti s postopkom za prenehanje funkcije tega funkcionarja.** O svoji končni odločitvi pristojni organ obvesti Komisijo. Če gre za neposredno voljene funkcionarje, Komisija o svojih ugotovitvah obvesti javnost in ugotovitve objavi na spletnih straneh Komisije.

49 Na podlagi navedenega pojasnjujemo, da postopek prenehanja funkcije predsednika računskega sodišča ureja 10. člen ZRacS-1, ki navaja, da pobuda za razrešitev člana računskega sodišča na podlagi 5. točke prvega odstavka 10. člena ZRacS-1 (če član računskega sodišča ne ravna v skladu z zakonom ali ustavo), lahko vloži najmanj 15 poslancev. Pobuda

mora vsebovati opis očitane kršitve zakona oziroma ustave in predlog dokazov o kršitvi zakona oziroma ustave. Tretji odstavek 10. člena ZRacS-1 pa določa, da pobudo za razrešitev obravnava delovno telo Državnega zbora, pristojno za nadzor proračuna in drugih javnih financ.

- 50 **Če bi torej predsednik računskega sodišča kršil določbo 27. člena ZIntPK in po prejemu opozorilu Komisije (ki izhaja iz prvega odstavka 29. člena ZIntPK), nezdržljivosti še vedno ne bi odpravil, bi lahko Komisija o tem obvestila Državni zbor RS, ki je pristojen predlagati ali začeti s postopkom za prenehanje funkcije predsednika računskega sodišča. Postopek morebitne razrešitve bi nato potekal v skladu z 10. členom ZRacS-1.**

C.4 OPREDELITEV KOMISIJE GLEDE PODAJANJA IZJAV V JAVNOSTI

- 51 Nekdanji predsednik Komisije (ter s tem nekdanji funkcionar) je za medije podal izjavo v konkretni zadevi. Povzemamo članek spletnega portala MMC RTV SLO z dne 30. 12. 2020: »Nekdanji predsednik Komisije se dobro spomni, da je Tomaž Vesel sicer sprva ustno povprašal o tem, ali predsedovanje v odboru FIFE predstavlja nasprotje interesov z opravljanjem funkcije predsednika računskega sodišča. Odgovor pa je bil, da na prvi pogled ne bi smela biti težava, ker pa si tega ne upa zatrditi, sta se dogovorila, da Tomaž Vesel v zvezi s tem pošlje pisno vprašanje na Komisijo. Komisija pa je pripravila pisno stališče, ki ga je tudi sam podpisal.«

- 52 V povezavi s podajo mnenja Komisije, se je javno opredeljeval tudi Tomaž Vesel, pri čemer je navedel, da je mnenje pridobil. Mnenja ni nikoli predstavil javnosti niti ga do dne sprejetja predmetnih ugotovitev ni predložil na zaprosilo Komisije v tem postopku.

- 53 Komisija ima, tako kot drugi državni organi, vzpostavljen sistem dokumentarnega in arhivskega gradiva. Kljub temu v konkretnem primeru ta ni omogočal, da bi Komisija hitro pritrdila obstoju ali ovrgla obstoj dokumenta. Komisija je zato z namenom preprečevanja nastanka morebitnih podobnih situacij v prihodnje že pristopila k izboljšanju oziroma optimizaciji ureditve ravnanja z dokumentarnim in arhivskim gradivom ter dokumentarnega sistema samega. Ob tem pripominjamo, da so postopki glede ravnanja z vhodno in izhodno pošto ter glede podajanja odgovorov ali izdajanja odločb na Komisiji jasni. Leta 2016 (kot tudi danes), so bili vsi vhodni dokumenti, poslani na uradni naslov Komisije, vneseni v sistem evidentiranja vhodne in izhodne pošte ter poskenirani. Vsa vhodna pošta, ki je poslana na uradni elektronski naslov Komisije, se evidentira in hrani v sistemu dokumentarnega gradiva. Enako velja, če pošto ali vprašanje iz pristojnosti Komisije prejme uslužbenec Komisije na svoj službeni e-naslov; v tem primeru jo mora posredovati v knjiženje v skladu s pravili o dokumentarnem gradivu in pravili upravnega poslovanja. Če Komisija prejme vprašanje glede nezdržljivosti funkcij, se dokument evidentira, v delo dodeli uslužbencu, ki pripravi odgovor, ki je preko ustaljenega sistema potrjevanja in podpisovanja nato odpremljen naslovniku. Tako na primer, ko poklicni funkcionar želi poleg svoje funkcije opravljati še pridobitno dejavnost, ki je izjema po drugem odstavku 26. člena ZIntPK (na primer: pedagoško dejavnost), o tem obvesti Komisijo in ji posreduje sklenjeno pogodbo in dovoljenje svojega delodajalca. Prejeto obvestilo se evidentira in dodeli v delo uslužbencu, ki pripravi dokument o seznanitvi Komisije z opravljanjem dodatne dejavnosti poklicnega funkcionarja, s katerim se, po ustaljenem sistemu potrjevanja, na seji senata seznanijo člani Komisije. Navedeno je razvidno tudi iz zapisnikov sej senata Komisije. V primeru, da Komisija prejme vlogo funkcionarja za opravljanje poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka v skladu s četrtem odstavkom 26. člena, je ta evidentirana, dodeljena v delo uslužbencu, ki izvede postopek in pripravi odločbo oziroma dovoljenje, ki se po ustaljenem sistemu potrjevanja uvrsti na sejo senata Komisije. Odločba oziroma dovoljenje je sprejeto, če zanj glasuje večina članov senata. Obravnava zadeve je ponovno razvidna iz zapisnika seje senata. Dokument je po obravnavi podpisan s strani člana senata in skladno z določbami za osebno vročanje po Zakonu o upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPDVE), odpremljen naslovniku. Dovoljenje je skladno z upoštevanjem določb Zakona o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo in 177/20) objavljeno na spletni strani Komisije, prav tako Komisija z njim seznanijo delodajalca funkcionarja.

- 54 Poudarjamo, da je Komisija v navedenem primeru na podlagi navajanj tako Tomaža Vesela kot konkretnih navedb nekdanjega predsednika Komisije temeljito pregledala sistem za evidentiranje dokumentarnega in arhivskega gradiva in pri tem ni našla dokumentov, ki bi bili kakorkoli povezani z vprašanjem, vlogo, odgovorom ali odločbo v povezavi s Tomažem Veselom in njegovim članstvom v organu FIFE. Edini podatek, s katerim Komisija v povezavi s predmetno zadevo

razpolaga, ter ga je Tomaž Vesel kot zavezanec za poročanje premoženjskega stanja po določbah ZIntPK javnosti tudi sam pojasnil, je prijava sprememb premoženjskega stanja.

55 **Z dokumentom, ki sta ga v medijih navajala ter se nanj sklicevala tako Tomaž Vesel kot nekdanji predsednik Komisije, Komisija ne razpolaga, prav tako ga na poziv Komisije v konkretnem postopku do zaključka obravnave zadeve Tomaž Vesel ni predložil.**

56 Ne glede na to, da v konkretnem primeru ni mogoče v popolnosti ovreči trditve o obstoju dokumenta, poudarjamo, da je ravnanja, kot so zavajanje, podajanje neresničnih izjav ipd. s strani funkcionarjev, Komisija že opredelila kot nedopustna, saj funkcionarji na ta način ne ravnajo v skladu s pričakovano integriteto funkcionarja. Funkcionarji, ki predstavljajo organe najvišjih vej oblasti, bi pri opravljanju funkcije morali uživati najvišjo stopnjo javnega zaupanja, zato se od njih utemeljeno pričakuje, da bodo navedene pristojnosti izvajali v skladu z najvišjo stopnjo profesionalnosti (zakonito, strokovno in etično), skrbnosti, odgovornosti, transparentnosti, objektivnosti in nepristranskosti ter s tem upravičili tako zaupanje v delovanje institucij, kot delovali v skladu ravnanjem, ki se od njih pričakuje. **V konkretnem primeru navajanj Tomaža Vesela, ko se je skliceval na mnenje Komisije, ki pa ga v postopku ni predložil, ne moremo šteti kot zavajanje, saj se je na to mnenje skliceval tudi v svojih prijavah sprememb premoženjskega stanja, pri čemer je izdajo takšnega mnenja v letu 2016 potrdil tudi nekdanji predsednik Komisije.**

57 V primeru zavajanja javnosti oziroma podajanja netočnih informacij javnosti s strani funkcionarjev Komisija lahko njihova ravnanja obravnava kot sum kršitve integritete uradne osebe v skladu z 2. točko prvega odstavka 13. člena ZIntPK. Ne more pa Komisija obravnavati ravnanj, kot so zavajanje ter podajanje neresničnih izjav medijem in javnosti, če tako ravnajo nekdanji funkcionarji, ki ne opravljajo več javne funkcije ter s tem ne predstavljajo več uradne osebe po določbah ZIntPK. Primeri, ko nekdanji funkcionarji ravnajo v nasprotju s pričakovanim ravnanjem in odgovornostjo posameznika, s tem ko so se pri opravljanju funkcije v preteklosti seznanili z določenimi podatki ter jih po prenehanju opravljanja funkcije zavajajoče in neresnično predstavljajo v javnosti, krnijo ugled in zaupanje v delo organa, pri katerem so nekdanji funkcionarji opravljali svojo funkcijo, in vzpostavljajo neupravičen in neutemeljen dvom v njegovo strokovno in profesionalno delo.

58 Zaradi navedene zakonske pomanjkljivosti bo Komisija Ministrstvu za pravosodje podala pobudo, da se zakonsko uredi možnost uvedbe postopkov sumov kršitev integritete tudi za ravnanja nekdanjih funkcionarjev organov v določenem času po prenehanju opravljanja funkcije, in sicer predvsem v delu, kjer nekdanji funkcionarji z namenom zavajanja in podajanja neresnic uporabijo podatke in informacije, ki so jih pridobili v času opravljanja svoje funkcije.

C.5 IZVAJANJE PRISTOJNOSTI KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

59 Tomaž Vesel je redno izpolnjeval svoje zakonske obveznosti glede poročanja premoženjskega stanja v skladu z določbami ZIntPK. V okviru poročanja je v obrazcih poročanja sprememb premoženjskega stanja Komisiji, kot je javnosti pojasnil tudi sam, navajal tudi prihodke (nadomestilo), ki jih je pridobil na podlagi opravljanja članstva v Odboru za revizijo in skladnost ter Pododboru za nadomestila pri FIFI.

60 Pri tem pojasnjujemo, da gre za dve različni obveznosti poklicnega funkcionarja, in sicer: a) obveznosti iz naslova poročanja premoženjskega stanja oziroma njegovih sprememb ter b) obveznosti v povezavi z opravljanjem poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka oziroma v povezavi s prepovedjo članstva in dejavnosti. V okviru obrazca o poročanju sprememb premoženjskega stanja poklicni funkcionar v eni izmed rubrik poročaja tudi spremembo o drugih funkcijah oziroma dejavnostih, ki jih opravlja, torej navede npr. novo funkcijo ali dejavnost, ki jo je poleg funkcije, na podlagi katere ima status zavezanca za poročanje premoženjskega stanja po določbah ZIntPK, pričel opravljati (vendar ne v rubriki sporočanja drugih podatkov v zvezi s premoženjskim stanjem, ki jih zavezanec želi sporočiti ali jih določa ta zakon, marveč v rubriki podatki o drugih funkcijah oziroma dejavnostih, ki jih opravlja). V povezavi s prejetimi obrazci sprememb premoženjskega stanja Komisija preveri pravilnost prejetega obrazca zavezanca, vendar pa pri vsakem prejetem obrazcu ne preverja konkretne vsebine in navedb, razen če v povezavi s konkretnim zavezancem vodi postopek preverjanja premoženjskega stanja. Pri zavezancu za poročanje premoženjskega stanja Tomažu Veselu ni bil uveden postopek preverjanja premoženjskega stanja zavezanca po določbah ZIntPK, saj Komisija za uvedbo postopka ni imela utemeljenega razloga.

- 61 Hkrati pripominjamo, da Komisija nima vzpostavljenega ustrežnejšega in bolj avtomatiziranega procesa preverjanja podatkov, nima niti zakonske podlage za kakršnekoli povezave podatkov obstoječih javnih evidenc v interni sistem Komisije, ki bi do določene mere omogočala avtomatsko preverjanje podatkov, ki jih zavezanci vnesejo v obrazce, pri čemer dodaten dejavnik predstavlja tudi število zavezancev za poročanje premoženjskega stanja po določbah ZIntPK, ki se trenutno giblje okoli 18.000 zavezancev.
- 62 Komisija se zaveda pomanjkljivosti sistema ter problema povezljivosti podatkov, s katerimi o posameznih zavezancih iz naslova njihovih različnih obveznosti po ZIntPK razpolaga, zato je pristopila k nadgradnji sistema, kar bo v nadaljnjih letih – ob zagotovitvi ustreznih proračunskih sredstev – omogočilo boljši sistem preverjanja podatkov, ki jih posredujejo zavezanci, in hitreje ter učinkovitejše zaznavanje morebitnih sumov kršitev določb ZIntPK.

C.5 MNENJA DRŽAVNIH ORGANOV

- 63 V okviru obravnave predmetne zadeve je Komisija zaradi vrste nasprotujočih si informacij v povezavi s sumom domnevne nezdržljivosti opravljanja funkcij pri Tomažu Veselu, predsedniku računskega sodišča, ter iz razloga celovite razjasnitve določb v povezavi s 26. in 27. členom ZIntPK na več pristojnih organov naslovila prošnje za podajo neobvezujočega mnenja v povezavi z določenimi vprašanji, ki so se nanašala na interpretacijo oziroma razlago določenih pojmov v povezavi z materialnimi določbami navedenih dveh členov. V nadaljevanju navajamo neobvezujoča mnenja in pojasnila, ki smo jih od posameznih državnih organov prejeli.
- 64 Komisija je na Ministrstvo za finance (v nadaljevanju: MF), ki je nosilec in pripravljavec ZracS-1, naslovila prošnjo po podaji neobvezujočega mnenja o tem, na kateri zakon konkretno se nanaša 4. točka prvega odstavka 16. člena ZRacS-1, torej po katerem zakonu se ugotavlja ali opravljanje določene funkcije ni združljivo z opravljanjem funkcije člana računskega sodišča. MF je dne 5. 2. 2021 podalo sledeč odgovor: »Po preučitvi vašega vprašanja navajamo, da je bil v Državnem zboru RS sprejet amandma k navedenemu členu, pri čemer se je obrazložitev navedenega določila zakona sklicevala na ureditev kot je veljala v takrat veljavnem Zakonu o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list RS, št. 49/92 in 50/92 – popr.), ki ga je najprej nadomestil Zakon o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04), nato Zakon o nezdržljivosti opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo (Uradni list RS, št. 20/06) ter nazadnje Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11). Ker se razlaga 4. točke prvega odstavka 16. člena ne nanaša na področje sistema javnega nadzora nad financami ter preglednosti finančnih odnosov iz 16. člena ZDU-1, temveč na vprašanje pravilne razlage zakonodaje s področja integritete in systemskega urejanja omejevanja korupcije, za njeno podajo Ministrstvo za finance ni pristojno in je skladno z načelom zakonitosti in delitve oblasti ne sme podati.«
- 65 Prav tako je Komisija Ministrstvo za finance prosila, da poda pojasnilo, kdo je delodajalec oziroma kdo predstavlja delodajalca v primeru predsednika računskega sodišča v smislu drugega odstavka 26. člena ZIntPK. Dne 5. 2. 2021 je MF podalo odgovor: »Navedenega členu prav tako nismo pristojni razlagati iz zgoraj nešteti razlogov, vendar zgolj izpostavljam, da 3. člen Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C in 203/20 – ZIUPOPVE) določa, da je delodajalec vseh državnih organov Republika Slovenija. Glede podrobnejše razlage pojma delodajalca v javni upravi predlagamo, da se obrnete na Ministrstvo za javno upravo, ki je pristojno za podrobnejšo razlago zadevne tematike.«
- 66 Komisija je z namenom razjasnitve stanja v povezavi z določbami ZracS-1 in ZIntPK v nadaljevanju podala prošnjo za podajo neobvezujočega mnenja na Ministrstvo za javno upravo (v nadaljevanju: MJU) in Ministrstvo za pravosodje (v nadaljevanju: MP). Pri tem je dne 1. 3. 2021 na vprašanje v povezavi z dilemo, kdo predstavlja delodajalca predsedniku računskega sodišča v kontekstu presoje drugega odstavka 26. člena ZIntPK, od MJU prejela sledeč odgovor: »Uvodoma pojasnujemo, da je Ministrstvo za javno upravo resorno pristojen organ za systemsko ureditev uslužbenskega sistema. V okviru svojih pristojnosti lahko podaja le neobvezujoča pojasnila in mnenja systemske narave v zvezi s tistimi zakonskimi določbami in določbami izvršilnih predpisov, ki sodijo v delovno področje ministrstva, kot na primer Zakon o javnih

uslužbencih¹² (v nadaljevanju: ZJU). Glede na navedeno vam v nadaljevanju pojasnujemo sledeče. ZJU ureja sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji. V 1. členu opredeljuje pojem javnega uslužbenca, s katerim določa obseg sistema javnih uslužbencev. Med javne uslužbence sodi vsak posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. V zvezi z vašim vprašanjem posebej izpostavljamo izključujoči kriterij iz četrtega odstavka 1. člena ZJU, ki določa, da med javne uslužbence ne sodijo funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti. ZJU torej izključuje funkcionarje iz sistema javnih uslužbencev. V skladu z Zakonom o računskem sodišču¹³, za tolmačenje katerega je pristojno Ministrstvo za finance, je računsko sodišče samostojen in neodvisen državni organ, predsednik računskega sodišča pa funkcionar. Nadalje pojasnujemo, da je v sistemu javnih uslužbencev delodajalec tista pravna oseba, s katero javni uslužbenec sklene delovno razmerje. Na podlagi drugega odstavka 3. člena ZJU je pri državnih organih delodajalec Republika Slovenija, pri upravi lokalne skupnosti pa ustrezna lokalna skupnost. Delodajalec zaposlenim javnim uslužbencem v državnih organih je torej Republika Slovenija, zaposlenim javnim uslužbencem v lokalni samoupravi pa lokalna skupnost. Glede na to, da so to pravne osebe, prvi odstavek 4. člena ZJU določa, da v državnem organu in upravi lokalne skupnosti pravice in dolžnosti delodajalca izvršuje predstojnik državnega organa oziroma uprave lokalne skupnosti. To pomeni, da o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti odloča predstojnik posameznega organa. Upošteva vse navedeno je torej v zvezi z vašim vprašanjem mogoče sklepno ugotoviti, da Ministrstvo za javno upravo v okviru svoje pristojnosti ne more podati mnenja, kdo je delodajalec oziroma kdo predstavlja delodajalca v primeru predsednika računskega sodišča v smislu drugega odstavka 26. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, saj je predsednik računskega sodišča funkcionar, zato določbe ZJU zanj ne veljajo. V okviru pristojnosti Ministrstva za javno upravo pojasnujemo še, da o pravicah in obveznostih funkcionarjev praviloma odloča organ, pristojen za njihovo imenovanje. Prvi odstavek 3. člena Zakona o funkcionarjih v državnih organih¹⁴ določa, da o osebnih dohodkih funkcionarjev in o višini drugih prejemkov ter o drugih pravicah iz delovnega razmerja funkcionarjev odloča organ, pristojen za njihovo izvolitev oziroma imenovanje, ali od njega pooblaščenno telo, če s tem zakonom ni določeno drugače. V konkretnem primeru predsednika računskega sodišča je v zvezi s tem potrebno upoštevati Zakon o računskem sodišču, ki v 6. členu določa, da člane računskega sodišča, torej tudi predsednika računskega sodišča, imenuje Državni zbor.«

67 Ministrstvo za pravosodje je na prošnjo Komisije o tolmačenju 4. točke prvega odstavka 16. člena ZRacS-1 dne 5. 3. 2021 podalo odgovor: »Uvodoma pojasnujemo, da Ministrstvo za pravosodje ni pristojno za razlago Zakona o računskem sodišču, zato podaja razlago predpisa zgolj v delu, ki se nanaša na sistemsko urejanje omejevanja korupcije. Ministrstvo ne more podati mnenja, ki bi pravno zavezovalo druge državne organe ali sodišča, zato v nadaljevanju podajamo zgolj neobvezna pojasnila. Ministrstvo zaradi neodvisnosti in samostojnosti Komisije za preprečevanje korupcije tudi ne more dajati zavezujočih pojasnil glede konkretnih nadzornih postopkov, ki jih vodi komisija, zato odgovarja zgolj na vprašanje razlage določb zakona. V zvezi z vašim vprašanjem pojasnujemo, da iz gramatikalne razlage besedila 4. točke prvega odstavka 16. člena ZRacS-1, v kontekstu celotnega 16. člena, ki ureja nezdružljivost funkcij na računskem sodišču z drugimi funkcijami in z opravljanjem določenih del oziroma dejavnosti izhaja, da gre pri terminu »zakon« za tisti zakon, ki ureja nezdružljivosti javne funkcije in ki hkrati velja za funkcionarje Računskega sodišča. Uporabne so torej določbe splošnega zakona, ki ureja nezdružljivost funkcije za vse funkcionarje (konkretno Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije), in posebni zakon, ki ureja nezdružljivost funkcije funkcionarjev računskega sodišča. V poštev ne pridejo zakoni, ki urejajo nezdružljivost funkcij drugih specifičnih skupin funkcionarjev (npr. Zakon o sodiščih, ki ureja nezdružljivost funkcije sodnika, Zakon o državnem tožilstvu, ki ureja nezdružljivost funkcije državnega tožilca, Zakon o poslancih, ki ureja nezdružljivost funkcije poslanca, Zakon o lokalni samoupravi, ki ureja nezdružljivost funkcije župana in podobno). Pri tem poudarjamo, da 4. točka prvega odstavka 16. člena ZRacS-1 odkazuje na uporabo materialnih določb drugih zakonov, ne pa tudi na uporabo postopkovnih določb. Postopek obravnave morebitnih kršitev ZRacS-1 ureja v 10. členu. Dodatno pripominjamo, da gre pri iskanju odgovora na zastavljeno vprašanje za uporabo ustaljenih metod razlage zakonov, kar je načeloma naloga osebe, ki vodi oziroma odloča v postopku. Prav tako menimo, da bi moralo razlago zakona iz svoje pristojnosti podati ministrstvo, ki je pristojno za njegovo pripravo, to je Ministrstvo za finance. Organ, ki je odgovoren za

¹² Uradni list RS št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08-ZTFI-A, 69/08-ZZavar-E, 74/09 Odl.US: U-I-136/07-13, 40/12-ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C in 203/20 – ZIUPOPdVE.

¹³ Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12.

¹⁴ Uradni list RS, št. 30/90, 2/91-I, 18/91, 22/91, 4/93, 18/94 – ZRPJZ, 109/12 in 21/13.

pripravo zakona namreč lahko poda ne zgolj gramatikalno razlago, ki sledi iz našega odgovora, pač pa tudi namensko razlago, s katero lahko pojasni, namen določbe, ki ga je zasledoval predlagatelj in s tem tudi zakonodajalec.«

- 68 Na podlagi zgoraj navedenega neobvezujočega mnenja MJU je Komisija v povezavi z določitvijo delodajalca v primeru predsednika računskega sodišča, najprej na Zakonodajno-pravno službo Državnega zbora RS, kasneje pa še na predsednika Državnega zbora RS, naslovila prošnjo za podajo neobvezujočega mnenja. Zakonodajno-pravna služba Državnega zbora RS je dne 10. 3. 2021 Komisiji posredovala sledeči odgovor: »Dovolite, da vam pojasnimo, da je Zakonodajno-pravna služba strokovna služba Državnega zbora, katere položaj in naloge so določene v Zakonu o državnem zboru (Uradni list RS, št. 66/19) in Poslovniku državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20). Zakonodajno-pravna služba ni pristojna za razlago zakonov državnim organom in za pojasnila o njihovem izvajanju. Naloge Zakonodajno-pravne službe so določene v 27. členu Poslovnika državnega zbora in se nanašajo predvsem na dajanje mnenj o skladnosti predlogov aktov, ki so vloženi v zakonodajni postopek Državnega zbora, z Ustavo in pravnim sistemom ter o zakonodajno-tehničnih vidikih predlogov aktov. ZIntPK v 5. členu določa, da je Komisija za preprečevanje korupcije samostojen in neodvisen državni organ, ki z namenom krepitve učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji v okviru in na podlagi zakonov samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v tem in v drugih zakonih. V skladu s prvo alinejo prvega odstavka 12. člena ZIntPK izvaja Komisija za preprečevanje korupcije nadzor nad določbami tega zakona o nezdržljivosti funkcij, o prepovedi članstva in dejavnosti, o omejitvah in prepovedih sprejemanja daril, o omejitvah poslovanja, o dolžnem izogibanju nasprotju interesov, o dolžnosti prijave premoženjskega stanja, o dolžnostih v zvezi z načrti integritete, o lobiranju in o protikorupcijski klavzuli. Glede na navedeno vam mnenja o pravnem vprašanju v postopku o konkretni zadevi, ki sodi v vašo pristojnost, Zakonodajno-pravna služba ne more dati. S podatkom, ali je predsednik računskega sodišča v svojem mandatu zaprosil Državni zbor za dovoljenje za opravljanje dodatne dejavnosti, Zakonodajno-pravna služba ne razpolaga.«
- 69 Od predsednika Državnega zbora RS je Komisija odgovor prejela dne 25. 3. 2021. Odgovor je bil sledeč: »Kot je bilo že izpostavljeno v posredovanem odgovoru Zakonodajno-pravne službe št. 214-02/21-5/2, 9. 3. 2021, na katero ste pred tem naslovili skorajda enako zaprosilo, ta ni pristojna za razlago zakonov državnim organom in za pojasnila o njihovem izvajanju, enako pa velja za Državni zbor kot tak. Državni zbor je v tem oziru v skladu s Poslovnikom Državnega zbora prisojen zgolj za sprejem avtentične razlage zakona, katere predlog lahko poda vsak, ki lahko sicer predlaga zakon (tj. poslanec, vlada, državni svet, najmanj 5000 volivcev). Upošteva določbe Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije Komisija za preprečevanje korupcije kot samostojen in neodvisen državni organ izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v tem in v drugih zakonih v okviru in na podlagi zakonov samostojno. Navedeno torej pomeni, da je Komisija pristojna tudi za razlago zakona oziroma zakonskih določb, katerih izvajanje je v njeni pristojnosti. Načelno in posplošeno pojasnjujemo, da so v Republiki Sloveniji vzpostavljeni številni državni organi, ki jim Ustava oziroma zakon daje samostojen in neodvisen položaj, izvolitev oziroma imenovanje nosilcev oblastnih funkcij pa je skoraj v celoti v pristojnosti Državnega zbora. Ne glede na to Državni zbor ne opravlja nalog delodajalca v razmerju do funkcionarjev drugih vej oblasti in samostojnih in neodvisnih državnih organov, temveč izvršuje zgolj svojo z Ustavo ali zakonom podeljeno volilno funkcijo.«
- 70 Komisija na podlagi navedenega izpostavlja, da se zaveda, da je samostojen in neodvisen organ, ter da zadeve iz svoje pristojnosti vodi in o njih odloča samostojno. Kljub temu pa ne more, npr. sama razrešiti vprašanja, kdo predstavlja delodajalca predsednika računskega sodišča, če bi npr. ta v postopku obveščanja Komisije o opravljanju pridobitne dejavnosti, ki v skladu z določbami drugega odstavka 26. člena ZIntPK predstavlja izjemo, moral obvestilu priložiti tudi dovoljenje delodajalca. Po mnenju Komisije delodajalca ne more predstavljati Republika Slovenija, temveč mora biti to določljiv državni organ. Enako Komisija tudi ni pristojna tolmačiti določb 4. točke prvega odstavka 16. člena ZRacS-1, ki napotuje na uporabo drugega zakona, saj ne more vedeti – kolikor to ne izhaja iz obrazložitev področnega zakona – določbe katerega drugega zakona oziroma kakšen namen napotovanja na drug zakon je imel predlagatelj in pripravljavec ZracS-1 (MF). Za tolmačenje teh določb je v konkretnem primeru pristojen MF. Komisija torej v navedenih primerih lahko odloči v skladu s samostojnim tolmačenjem določb lastne zakonodaje (ZIntPK), vendar pa s tem prevzema odgovornost tudi za tolmačenja drugih področnih zakonov, ki dodatno ali pa specialno urejajo področje nezdržljivosti in vprašanje delodajalca ali drugih materialnih določb.

Komisija k razrešitvi kakršnihkoli dilem v povezavi s tolmačenjem zakonskih določb lastnega zakona ali zakona, ki v določenih zadevah posega tudi v pristojnosti in institute, ki jih ureja ZIntPK, pristopa profesionalno in odgovorno, predvsem z namenom zagotavljanja vseh pravic zavezancem, ki jim določbe nalagajo določene obveznosti ali pa jim – kot v konkretnem primeru – prepovedujejo opravljanje določenih dejavnosti. Navedeno nikakor ne pomeni, da Komisija svojega dela ne opravlja neodvisno ali samostojno, temveč kaže na dodatno skrbnost pri opravljanju njenega dela. Vsekakor je zaradi zasledovanja odgovornosti do pravičnega, zakonitega in korektnega obveščanja javnosti ter zagotavljanja pravic oseb, ki so udeležene v postopkih pred Komisijo, izrednega pomena, da ravnanj posameznikov ne označimo za nedopustna in nezakonita brez celovite razjasnitve dejanskega stanja v konkretni zadevi.



dr. Robert ŠUMI
PRESEDNIK

Vložiti:

- zbirka dok. gradiva.