



# KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLICA SLOVENIJA

Številka: 06210-763/2012-43 01008  
Datum: 17/12/2012

## SISTEMSKO NAČELNO MNENJE

---

GLEDE OBSTOJA IN ODPRAVLJANJA TVEGANJ ZA KORUPCIJO IN NASPROTJE INTERESOV PRI PORABI PRORAČUNSKIH SREDSTEV, KI JIH IMAJO POSLANCI IN POSLANSKE SKUPINE NA VOLJO V OKVIRU POVRAČIL STROŠKOV V OBLIKI MESEČNIH PAVŠALOV TER NAJEMANJA STROKOVNE POMOČI

---

Na podlagi prvega odstavka 11. člena in 8. alineje prvega odstavka 12. 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:

**uporaba proračunskih sredstev, namenjenih poslancem in poslanskim skupinam v obliki pavšalov in za najemanje strokovne pomoči, je izpostavljena realnim tveganjem za korupcijo, nasprotje interesov in prikrito/posredno financiranje političnih strank oziroma povezanih oseb;**

**obstoječa ureditev, predvsem pa praksa posameznih poslancev in poslanskih skupin, ne omogoča zadostne transparentnosti in preverljivosti oziroma sledljivosti upravičenosti (namenskosti) porabe omenjenih javnih sredstev, predvsem pri izplačilih strokovnim sodelavcem in pri porabi pavšalnih zneskov v obliki povračila stroškov, ki jih imajo poslanci na voljo;**

**opustitev in/ali kršitev dolžnega ravnanja vodij in članov poslanskih skupin ali nepovezanih poslancev Državnega zbora RS v smislu nesmotrne, neupravičene, nenamenske ali s konfliktom interesov obremenjene porabe omenjenih javnih sredstev z namenom zagotavljanja premoženjske ali nepremoženjske koristi tretjim osebam, pomeni korupcijo, kot jo opredeljuje 1. točka 4. člena ZIntPK;**

**komisija ob vsem dolžnem spoštovanju njegovega ustavnega položaja in vloge v sistemu državne ureditve predlaga oziroma priporoča, da Državni zbor sprejme ustrezne ukrepe, ki bodo omejili v tem načelnem mnenju izpostavljena tveganja.**

## A. UVODNO POJASNILO

- 1 Komisija je v obdobju leta in pol prek prejetih vprašanj, prijav in postopkov, začeti na lastno pobudo, ugotovila, da so poslanci Državnega zbora v več primerih predlagali sklenitev pogodbe za najem storitev odplačnega svetovanja oziroma strokovne pomoči poslanskim skupinam ali nepovezanim poslancem, pri čemer so bile očitne tudi okoliščine, v katerih je zasebni interes uradne osebe (poslanca) vplival ali ustvaril videz, da vpliva na objektivno opravljanje njenih javnih nalog, saj je uradna oseba omogočila premoženjsko korist pravni osebi in/ali fizični osebi, s katero ima ali je imela neposredne osebne ali poslovne stike. ZIntPK v 12. točki 4. člena namreč določa, da navedene okoliščine predstavljajo nasprotje interesov. Po določbi prvega odstavka 37. člena ZIntPK, ki že v naslovu poudarja dolžnost izogibanja nasprotju interesov, pa mora biti uradna oseba pozorna na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov in mora storiti vse, da se mu izogne. Z dolžnim izogibanjem nasprotju interesov je povezan tudi institut omejitev poslovanja, ki je urejen v 35. in 36. členu ZIntPK. Državni zbor RS je kot državni organ zavezan postopek javnega naročanja voditi skladno s predpisi o javnem naročanju. Državni organ oziroma organ javnega sektorja ne sme naročati blaga, storitev ali gradenj, v katerih je funkcionar istega organa ali njegov družinski član:<sup>1</sup> a) udeležen kot poslovodja, član posloводства ali zakoniti zastopnik ali b) je neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot pet odstotnem deležu udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju ali kapitalu. Enaka prepoved velja za poslovanje tega organa s funkcionarjem ali njegovim družinskim članom kot fizično osebo.
- 2 Komisija ob tem dodatno ugotavlja, da pri postopkih naročanja in izplačila sredstev, namenjenih strokovni pomoči poslanskim skupinam ter mesečnim pavšalom poslancev za povračila stroškov, transparentnost naročanja ter smotrnost, upravičenost in sledljivost porabe javnih sredstev ni optimalno zagotovljena. Komisija je obenem zaznala tudi porabo teh sredstev, ki bi jo lahko označili za prikrito/posredno financiranje političnih strank in povezanih oseb, kar je v nasprotju z namenom teh javnih sredstev.
- 3 Komisija uvodoma tudi opozarja, da gre za relativno visoke zneske proračunskega denarja.

NAMEN (zneski v EUR)	OBDOBJE	
	2011	2012 - do 16.10.2012
mesečni pavšali poslancev	747.175	641.055
strokovna literatura	3.977	12.000 *
dodatna strokovna pomoč**	cca. 2.500.000	1.153.892
<b>SKUPAJ</b>	<b>3.251.152</b>	<b>1.806.947</b>

\* vključno z izobraževanjem

\*\* zaposlitve javnih uslužbencev za določen čas, pogodbeno delo pravnih in fizičnih oseb ter študentsko delo

- 4 Komisija v načelu ne oporeka legitimnosti obstoja tovrstne ureditve v podporo delu poslancem in poslanskim skupinam. Tako financiranje poznajo tudi druge države in je pomemben element zagotavljanja avtonomnega delovanja poslancev in poslanskih skupin. Je pa z vidika ZIntPK in krepitve integritete delovanja demokratičnih institucij nesprejemljiva praksa, ki se je v nemajhnem obsegu uveljavila v

<sup>1</sup> "Družinski člani" so skladno s sedmo točko 4. člena ZIntPK zakonec, otroci, posvojenci, starši, posvojitelji, bratje, sestre in osebe, ki s posameznikom živijo v skupnem gospodinjstvu ali v zunajzakonski skupnosti.

**Sloveniji – namreč, da gre za sredstva, ki jih posamezni poslanci oziroma poslanske skupine jemljejo kot lastna (in ne strogo namenska javna sredstva) sredstva, s katerimi lahko razpolagajo povsem prosto, kot z lastnim denarjem.**

5 Komisija se v predmetnem načelnem mnenju sklicuje tudi na mnenje, obvestilo in priporočila, ki jih je v preteklem in tekočem letu podala Državnemu zboru Republike Slovenije.

6 Komisija je namreč že dne 1.3.2011 pod spisovno št. 0311-18/2011-2 sprejela mnenje oziroma stališče o možnem nasprotju interesov v primeru sklepanja pogodbe o delu za namen strokovne pomoči poslanski skupini ter sklepanju podjemnih pogodb o delu za administrativno pomoč pri delu poslancev v poslanskih pisarnah v volilnih enotah. V omenjenem mnenju se je komisija opredelila do sklepanja takšnih pogodb z družinskimi člani poslancev ter nastanka nasprotja interesov, opozorila pa je tudi na postavljanje standardov strokovnosti za posameznike, ki opravljajo strokovno delo v poslanski skupini.

7 Hkrati je komisija dne 22.9.2011 pod spisovno št. 242-223/2011-6 Državnemu zboru RS posredovala obvestilo in priporočilo o sklepanju pogodb o delu za namen strokovne pomoči poslanskim skupinam. V dokumentu je komisija podala oceno, da pri izplačevanju sredstev strokovnim sodelavcem po pogodbah transparentnost ni optimalno zagotovljena, saj se izplačilo izvede že na podlagi potrdila o opravljenem delu, brez vsebinske specifikacije dejansko opravljenega dela in časa, porabljenega za posamezno nalogo. V tem delu je komisija Državnemu zboru RS podala priporočilo glede ugotavljanja/potrjevanja vsebinske podlage za izplačilo, s čimer bi bila zagotovljena večja transparentnost, hkrati pa bi to omogočalo lažje in hitrejše preverjanje učinkovitosti, upravičenosti in smotrnosti opravljenega dela in izvedenih izplačil iz javnih sredstev.

8 Dodatno je komisija dne 6.9.2012 Državnemu zboru Republike Slovenije podala priporočilo o spremembi in dopolnitvi Sklepa o določitvi mesečnega pavšala za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora Republike Slovenije v zvezi z delom v volilni enoti, ki ga je Mandatno-volilna komisija Državnega zbora Republike Slovenije sprejela na 2. seji dne 12.4.2012 v delu, ki se nanaša na obveščanje Mandatno-volilne komisije o aktivnostih poslancev v zvezi z njihovim delom v volilni enoti in s tem povezanimi materialnimi stroški. Gre predvsem za natančno in določno opredelitev dopustnih namenov porabe javnih sredstev v povezavi z omenjenim Sklepom.

## **B. DEJANSKO STANJE**

### **(i) Zakonska podlaga za porabo sredstev poslanskih skupin ter poslancev**

9 Skladno z 28. in 29. členom *Zakona o poslancih* (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08 in 39/11, v nadaljnjem besedilu: ZPos) ima poslanec pravico povračila stroškov za izobraževanje ter do mesečnega pavšalnega zneska za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije v zvezi z delom v volilni enoti. 34. člen ZPos določa tudi, da poslanski skupini za vsakega poslanca pripada določen znesek za strokovne sodelavce poslancev, višino tega pa določi državni zbor.

10 Mandatno-volilna komisija Državnega zbora Republike Slovenije je dne 12.4.2012 na podlagi 28. in 30. člena ZPos in 36. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10, v nadaljnjem besedilu: Poslovník) sprejela *Sklep o izobraževanju poslancev*, s katerim se ureja način zagotavljanja pogojev za izobraževanje poslancev.

- 11 Na podlagi 29. člena ZPos in 36. člena Poslovnika je Mandatno-volilna komisija Državnega zbora Republike Slovenije na 2. seji dne 12.4.2012, sprejela *Sklep o določitvi mesečnega pavšala za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije poslanca Državnega zbora Republike Slovenije v zvezi z delom v volilni enoti* (v nadaljnjem besedilu: Sklep), v katerem je opredeljena oziroma določena namenska raba sredstev mesečnega pavšala poslancev. 3. člen Sklepa namreč opredeljuje namene, za katere smejo poslanci dodeljena sredstva porabiti. Hkrati je s 4. členom Sklepa določen način poročanja o porabi javnih sredstev za opravljanje funkcije poslanca v volilni enoti, oblike in predložitve ustreznega dokazila o namenski porabi javnih sredstev pa Sklep ne določa in predpisuje.
- 12 Drugi odstavek 34. člena ZPos predstavlja podlago sprejetemu *Odloku o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora* (Uradni list RS, št. 50/2004, 32/2008, v nadaljevanju: Odlok), ki določa pravila v zvezi z zagotavljanjem strokovne in administrativne pomoči poslanskim skupinam. Predmetno področje je urejeno v 11., 12. in 13. členu Odloka. Tako 12. člen Odloka določa, da se poleg oseb iz 11. člena Odloka vsaki poslanski skupini zagotavlja tudi dodatna strokovna pomoč v okviru sredstev, ki jih poslanske skupine za ta namen prejemajo. Poslanski skupini za vsakega poslanca pripadajo sredstva za dodatno strokovno pomoč v mesečnem znesku plače podsekretarja. Pripadajoča denarna sredstva lahko poslanske skupine namenijo zaposlovanju javnih uslužbencev za določen čas ali za pogodbeno delo. Delovno razmerje se sklene za čas izvršitve dela, vendar ne dlje kot do prenehanja poslanske skupine. Ta delovna mesta se ne sistemizirajo in ne načrtujejo v kadrovskega načrtu.
- 13 O sklenitvi delovnega razmerja iz 11. člena Odloka in sklenitvi delovnega razmerja ali pogodbe iz drugega in tretjega odstavka 12. člena Odloka ter o izbiri javnega uslužbenca odloča vodja poslanske skupine. Pogodbo sklene generalni sekretar (13. člen Odloka).
- 14 *Navodilo o postopku oddaje javnih naročil (št. 416-01/11-1/1, z dne 1.1.2011)*, katerih vrednost je nižja od vrednosti iz petega odstavka 24. člena ZJN-2, v 25. členu določa, da se postopek za oddajo naročila na področju strokovne pomoči poslanskim skupinam in izobraževanja poslancev začne s *pisnim predlogom vodje poslanske skupine za oddajo naročila*, katerega vsebina pa je glede na vrsto pogodbe ali delovnega razmerja natančneje določena z Navodilom za izvajanje 12. člena Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora. Navodilo o postopku oddaje javnih naročil v 25. členu določa, da mora poslanska skupina pri predlaganju in izbiri izvajalcev tovrstnih storitev spoštovati temeljna načela gospodarnega in učinkovitega razpolaganja z dodeljenimi proračunskimi sredstvi, zato opredeljuje tudi minimalne standarde preverjanja in dokumentiranja predlaganja in izbire. Hkrati je določeno, da vso zbrano dokumentacijo izbora izvajalca hrani poslanska skupina.
- 15 *Navodilo za izvajanje 12. člena Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora (št. 040-03/89-1/54-N-12, z dne 30.7.2008, v nadaljevanju: Navodilo)* določa postopke za namensko porabo sredstev za dodatno strokovno pomoč poslanskim skupinam pri vseh zakonsko možnih načinih: a) zaposlitvi javnega uslužbenca za določen čas, b) sklenitvi pogodbe s pravno osebo, c) sklenitvi pogodbe o delu s fizično osebo, d) sklenitvi pogodbe o avtorskem delu ter d) delu preko študentskega servisa. V 10. členu Navodila je določeno, da je **pogoj za izplačilo** navedenih pogodbenih del pisna potrditev vodje poslanske skupine o opravljenem delu.

## **(ii) Sredstva namenjena izobraževanju poslancev ter mesečni pavšali poslancev**

- 16 Sredstva, ki jih imajo poslanci Državnega zbora RS v skladu z 28. in 29. členom ZPos na razpolago za izobraževanje ter mesečni pavšalni znesek za pokrivanje stroškov pri opravljanju funkcije v zvezi z delom v volilni enoti, so vključena v proračunsko postavko materialni stroški Državnega zbora RS. Skladno z 2. členom Sklepa o izobraževanju poslancev višina teh sredstev znaša 800 EUR na posameznega poslanca letno in se zagotavlja poslanskim skupinam glede na število poslancev v poslanski skupini.
- 17 Koriščenje omenjenih sredstev za izobraževanje poslancev je vezano na pridobitev predhodnega soglasja vodje poslanske skupine. Sredstva so namenska in se lahko porabijo tudi za nabavo učbenikov, strokovne literature in drugih avdio-video izobraževalnih pripomočkov. Nabava gradiva se izvede na Predlog za koriščenje sredstev na podlagi sklepa o izobraževanju poslancev. Člani poslanske skupine lahko gradivo prevzamejo in ga imajo v izposoji. Od 1.1.2011 se tako nabavljeno gradivo evidentira v sistem Cobiss.
- 18 V Sklepu, ki ga je Mandatno-volilna komisija sprejela dne 12.4.2012 na podlagi 29. člena ZPos in 36. člena Poslovnika, je določena namenska raba sredstev mesečnih pavšalov poslancev. Tako skladno s 3. členom Sklepa poslanci mesečni pavšal prejemajo za pokrivanje materialnih stroškov, nastalih pri opravljanju funkcije poslanca v zvezi z delom v volilni enoti, kar med drugim (poleg specifično opredeljenih stroškov) vključuje obiske v volilni enoti in druge aktivnosti, povezane z opravljanjem funkcije poslanca v volilni enoti. Poslanci pavšal prejemajo mesečno, medtem ko o porabi teh sredstev Mandatno-volilno komisijo o namenski porabi obveščajo le enkrat letno in ob prenehanju poslanskega mandata. Kolikor poslanec obvestila o namenski porabi sredstev ne posreduje v roku 30 dni po zaključku koledarskega leta oziroma poslanskega mandata, se mu do izpolnitve te obveznosti poslanski pavšal ne izplačuje. Kaj se zgodi v primeru, ko poslanec nakazanega pavšala ne porabi v celoti, predpisi DZ ne določajo. V praksi sredstva ostanejo poslancu.
- 19 V letu 2011 je bilo iz naslova mesečnih pavšalov poslancev iz proračuna Državnega zbora RS izplačanih za 747.175 EUR denarnih sredstev, v letu 2012 je bilo do 16.10.2012 izplačanih 641.055 EUR denarnih sredstev, namenjenih stroškom mesečnih pavšalov poslancev. V V. poslanskem mandatu je bilo v letu 2011 porabljenih 3.977,68 EUR sredstev za strokovno literaturo, v VI. poslanskem mandatu v letu 2012 pa je bilo do 16.10.2012 za strokovno literaturo porabljenih 310,20 EUR sredstev.

## **(iii) Sredstva namenjena najemu strokovne pomoči poslanskim skupinam**

- 20 Skladno z zgoraj navedeno zakonsko podlago – ZPos, Odlok in Navodilo - Državni zbor RS zagotavlja finančna sredstva za dodatno strokovno pomoč poslanskim skupinam (in nepovezanim poslancem). Omenjena sredstva se lahko namenijo zaposlovanju javnih uslužbencev za določen čas ali pogodbenem delu s fizičnimi ali pravnimi osebami. Letni znesek sredstev za tovrstni namen predstavlja cca. 9% vseh finančnih sredstev, s katerimi Državni zbor v tekočem proračunskem letu lahko razpolaga. Tako je bilo v letih 2009, 2010 in 2011 dodatni strokovni pomoči poslanskim skupinam namenjenih za skoraj 2,5 mio EUR sredstev proračuna Državnega zbora. Kvota sredstev, namenjenih dodatni strokovni pomoči poslanskim skupinam v letu 2012 je po sprejetem rebalansu proračuna z višine 2.439.558 EUR padla na 2.299.846 EUR. Do konca septembra 2012 je bilo v okviru omenjene kvote za zaposlitve javnih uslužbencev za določen čas porabljenih 768.533,98 EUR sredstev, za pogodbeno delo s fizičnimi ali pravnimi osebami pa 352.586,73 EUR.

21 12. člen Odloka določa, da poslanski skupini za vsakega poslanca pripadajo sredstva za dodatno strokovno pomoč v mesečnem znesku plače podsekretarja. Postopek za oddajo naročila na področju strokovne pomoči poslanskim skupinam se prične s pisnim *predlogom vodje poslanske skupine za oddajo naročila* – za omenjen predlog so strokovne službe Državnega zbora RS pripravile poseben standardiziran obrazec, ki ga vodja poslanske skupine podpiše. Obrazec mora biti pripravljen in izpolnjen v skladu z Navodilom za izvajanje 12. člena Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah Državnega zbora. Na podlagi predloga vodje poslanske skupine (katerega skladnost z Navodilom preverijo posamezne strokovne službe Državnega zbora), generalni sekretar Državnega zbora oziroma pooblaščen oseba strokovnih služb Državnega zbora sklene pogodbo s predlagano fizično ali pravno osebo. Kot že omenjeno v točki i., je **pogoj za izplačilo** pogodbenih del *pisna potrditev vodje poslanske skupine o opravljenem delu*. V pogodbi, ki jo Državni zbor (oziroma od njega pooblaščen oseba) sklene, je sicer določeno, da izvajalec pripravi poročilo o izvedenih storitvah svetovanja, vendar predložitev tega strokovnim službam Državnega zbora ne predstavlja pogoja za izplačilo opravljene storitve. Mora pa, skladno s 25. členom Navodila o postopku oddaje javnih naročil in 9. členom Navodila za izvajanje 12. člena Odloka, poslanska skupina (tudi nepovezani poslanci) skrbeti za ustreznost predhodnih postopkov do predloga za podpis pogodbe ter hraniti vso zbrano dokumentacijo, ki predstavlja izhodišče in podlago za pripravo predloga sklenitve pogodbe z izbranim izvajalcem.

22 Dne **5.10.2009** je generalna sekretarka Državnega zbora RS vodjem in sekretarjem poslanskih skupin podala *pojasnilo ter opozorilo glede porabe sredstev*, namenjenih dodatni strokovni pomoči poslanskim skupinam. Iz dokumenta izhaja, da gre v primeru odločanja o tem, koliko in kateri zunanji sodelavci bodo za zagotavljanje dodatne strokovne pomoči angažirani, za izključno pravico poslanskih skupin, saj gre zaradi specifičnosti tovrstne strokovne pomoči za razmerja, ki temeljijo na nujnem zaupanju poslanske skupine v izvajalca. Seveda je tudi v tem primeru potrebno ravnati v skladu s temeljnimi načeli porabe javnih sredstev in javnega naročanja: predvsem skladno z načelom gospodarnosti in učinkovitosti. Hkrati je v dopisu poudarjena splošna potreba po varčevanju z javnimi sredstvi, kljub temu pa so ob približevanju zaključka proračunskega leta prisotne težnje po porabi vseh zagotovljenih sredstev posamezni poslanski skupini. V istem pojasnilu je povsem upravičeno in utemeljeno tudi opozorilo, da je pri načrtovanju dodatne strokovne pomoči nujno potrebno preveriti vsaj usposobljenost predlaganega izvajalca za izvedbo posamezne storitve in način oblikovanja cene za izvedbo posamezne storitve, s predlogom, da se vse opravljene storitve ustrezno evidentirajo oziroma shrani ustrezna dokumentacija (kolikor ni pisne oblike poročila naj se shranijo vsaj ustrezni zaznamki o obsegu in predmetu svetovanja). Odgovornost za vsebino in izbor izvajalca ter morebitnih pojasnil v povezavi z namenom porabe sredstev je na poslanskih skupinah oziroma njihovih vodjih.

### C. UGOTOVITVE IN OCENA KOMISIJE

23 Glede na navedene zakonske podlage in določbe v aktih Državnega zbora ter ugotovitve v postopkih z obravnavanimi primeri (prejete prijave, vprašanja ter postopki, začeti na lastno pobudo) komisija ugotavlja:

- **pri izplačilih proračunskih sredstev strokovnim sodelavcem ter pri porabi pavšalnih zneskov za povračilo stroškov, ki jih imajo na voljo poslanci skladno s sprejetim proračunom Državnega zbora RS ter veljavno zakonodajo, niso izpolnjeni pogoji pričakovanega ravnanja pri uresničevanju načel transparentnosti, smotrnosti in upravičenosti porabe javnih sredstev. Gre za okoliščine oz. situacije, ki vsebujejo korupcijska tveganja, obenem pa zaradi neizpolnjevanja pogojev in standardov**

pričakovanega ravnanja škodujejo integriteti in zaupanju javnosti v delo Državnega zbora. Zato komisija ob vsem dolžnem spoštovanju njegovega ustavnega položaja in vloge v sistemu državne ureditve poudarja, da mora Državni zbor sprejeti ustrezne ukrepe, ki bodo odpravili predstavljene pomanjkljivosti obstoječega sistema;

- v okviru podajanja predlogov vodij poslanskih skupin za oddajo naročila z namenom dodatne strokovne pomoči poslanski skupini ali nepovezanemu poslancu prihaja do primerov, ko se sredstva nakažejo s poslancem povezanim fizičnim ali pravnim osebam, ki nimajo niti virov niti pogojev za izvedbo svetovalnega dela, za katerega so plačane. Po drugi strani pa so te iste osebe povezane s poslancem ali poslanci tako, da obenem gre za očitne okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe (poslanca) vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog, kar skladno z ZIntPK pomeni nasprotje interesov.

24 Komisija poudarja, da vodja poslanske skupine predlog za oddajo naročila storitve dodatne strokovne pomoči podpiše, kar pa ne pomeni, da o izbiri izvajalca strokovne pomoči odloča povsem samostojno ali celo samovoljno. O tem odloča celotna poslanska skupina,<sup>2</sup> pri čemer je potrebno upoštevati, tako kot je predpisano, da se postopek za oddajo naročila strokovne pomoči poslanskim skupinam prične s *pisnim predlogom vodje poslanske skupine za oddajo naročila*. Komisija se o postopkih izbora posameznih izvajalcev storitev dodatne strokovne pomoči ter izbranim načinom njenega izvajanja<sup>3</sup> ne opredeljuje, ker meni, da imajo posamezne poslanske skupine znotraj njih samih ustrezne načine odločanja. V zvezi s tem poudarja, da standardizirani obrazec predloga teh storitev med drugim vsebuje klavzulo, da "za oddajo naročila ne obstaja nasprotje interesa (12. točka 4. člena ZIntPK)," kar vodja poslanske skupine oziroma nepovezan poslanec potrdi s svojim podpisom. Čeprav že ZIntPK v navedenem 37. členu poudarja, da mora biti uradna oseba pozorna na vsako dejansko ali možno nasprotje interesov, komisija ugotavlja, da v določenih primerih podpis poslancev, s katerim se v predlogih storitev hkrati dodatno zavezujejo k spoštovanju klavzule o dolžni pozornosti in izogibanju nasprotju interesov, ne odraža dejanskega stanja. Dejstvo, da kljub vsemu navedenemu prihaja do nasprotja interesov v situacijah, ki bi jih vsak povprečen posameznik prepoznal kot okoliščine, »v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog«, samo po sebi opozarja na neetično ravnanje, ki ni skladno s pričakovano integriteto poslancev, v določenih primerih pa lahko pomeni tudi kršitev dolžnega ravnanja.

25 Komisija ponovno poudarja, da morajo poslanci pri razpolaganju z javnimi finančnimi sredstvi za namene, ki so predmet obravnave v tem načelnem mnenju, spoštovati zakonsko prepoved, ki Državnemu zboru kot državnemu organu nalaga, da ne sklepa pogodb z izvajalci, v katerih je funkcionar ali njegov družinski član udeležen kot poslovodja, član posloводства ali zakoniti zastopnik ali pa je neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot pet odstotnem deležu udeležen pri ustanoviteljskih pravicah, upravljanju ali kapitalu. Enako velja za sklepanje pogodb s funkcionarjem ali njegovim družinskim članom kot fizično osebo. V tem primeru gre za omejitve poslovanja, ki jih izrecno določa 35. člen ZIntPK in ki imajo za posledico ničnost pogodb oziroma sklenjenih poslov. Kadar gre za druge okoliščine nasprotja interesov, ki se ne prekrivajo z institutom omejitev poslovanja in ko ničnost pogodbe ali posla ni predvidena, pa je še toliko bolj

<sup>2</sup> Le v primeru nepovezanih poslancev gre za osebo, ki se sama odloča in podpiše predlog za oddajo naročila storitev dodatne strokovne pomoči.

<sup>3</sup> Zaposlitev javnega uslužbenca za določen čas, sklenitev pogodbe s pravno osebo, sklenitev pogodbe o delu s fizično osebo, sklenitev pogodbe o avtorskem delu ter delo preko študentskega servisa.

pomembno, da se zagotovijo ustrezni mehanizmi za dosledno izogibanje nasprotju interesov in nadzor nad tem. Tudi v tem primeru se namreč zakonski dolžnosti uradnih oseb, da se izogibajo nasprotju interesov, neločljivo (imanentno) pridružuje moralno-etična zahteva »pričakovanega delovanja in odgovornosti pri preprečevanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi«, tako kot je načelo integritete določeno v 3. točki 4. člena ZIntPK.

- 26 Komisija je že v podanem mnenju Državnemu zboru Republike Slovenije z dne 1.3.2011 ugotovila, da gre pri zaposlovanju javnih uslužbenecv za določen čas ali pogodbenem delu o sklenitvi delovnega razmerja za sistem, soroden t.i. kabinetnim zaposlitvam, ko je zaposlitev javnega uslužbenca vezana na osebno zaupanje funkcionarja. Komisija ponovno opozarja, da osebno zaupanje ni in ne sme biti edini kriterij ali pogoj za izbiro javnega uslužbenca ali pravne osebe, ki bo izvajala storitve strokovnega svetovanja.
- 27 Javni funkcionarji so v postopkih naročanja storitev ter pri izbiri uslužbenecv in/ali pogodbenih partnerjev (pravnih ali fizičnih oseb) dolžni ravnati tudi skladno z drugimi predpisi, ki urejajo njihovo delovanje in ves čas paziti na morebiten nastanek okoliščin nasprotja interesov. Upoštevati morajo določbe ZIntPK o omejitvah poslovanja, vključno z dolžnostjo, da funkcionar v enem mesecu po nastopu funkcije, nato pa najkasneje v osmih dneh po vsaki spremembi organu, v katerem opravlja funkcijo, posreduje naziv, matično številko in sedež subjektov, s katerimi so oni in njihovi družinski člani v razmerju, ki ga določa prvi odstavek 35. člena ZIntPK.
- 28 Pri najemanju in sodelovanju z izvajalci omenjenih storitev je prav tako zelo pomembno z ustreznim preverjanjem zagotoviti, da izbrani izvajalec (fizična ali pravna oseba) izpolnjuje pričakovane/zahtevane pogoje strokovnosti in usposobljenosti, hkrati pa mu morajo tako vodja kot člani poslanske skupine zaupati v smislu korektnosti in kakovosti naročene storitve. V nobenem primeru pa ne more biti »osebno zaupanje« med naročniki in izvajalcem teh storitev kritje klientelizmu, nepotizmu ali drugim okoliščinam, ki sodijo med zakonske znake nasprotja interesov, korupcije, drugih nezakonitih ali neetičnih ravnanj javnih funkcionarjev in uradnih oseb. Komisija ugotavlja, da je skupni letni znesek, namenjen strokovni pomoči poslanskim skupinam ter mesečnim pavšalom poslancev relativno visok (letno se zneski gibljejo med dvema in tremi milijoni EUR). Tudi zaradi tega je pomembno in upravičeno pričakovanje, da je pri porabi teh javnih sredstev zagotovljena ustrezna oziroma posebna skrbnost, tako glede smotrne oziroma gospodarne in transparentne porabe kot doslednega spoštovanja določb ZIntPK o dolžnem izogibanju nasprotju interesov in omejitvah poslovanja.
- 29 Komisija opozarja, da morajo vodje poslanskih skupin (in poslanske skupine) pri izvrševanju pravice, da predlagajo najem fizičnih in pravnih oseb, ki jim zaupajo in naj bi bile dovolj strokovno usposobljene za posamezna področja svetovanja, ravnati v skladu s temeljnimi načeli, ki veljajo na področju porabe proračunskih sredstev in javnega naročanja. Kot omenjeno, proračunska sredstva, s katerimi v okviru dodatne strokovne pomoči razpolagajo poslanske skupine, ne predstavljajo zanemarljivega zneska in letno pomenijo cca. 9% finančnih sredstev Državnega zbora. Na podlagi teh dejstev je po mnenju komisije z namenom zagotovitve večje transparentnosti, smotrnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev **potrebno v prvi vrsti spoštovati standarde, ki jih morajo izpolnjevati strokovni pomočniki oziroma svetovalci** – ti (minimalni) standardi, ki jih mora upoštevati poslanska skupina oziroma njen vodja ali nepovezani poslanec pri izbiri in predlogu posamezne fizične ali pravne osebe za opravljanje storitev strokovne pomoči poslanski skupini, so navedeni na standardiziranem obrazcu *predloga za oddajo naročila*, ki ga podpiše vodja



poslanske skupine oziroma nepovezani poslanec, in sicer v rubriki »Preverjanje usposobljenosti ali tehnične oz. kadrovske opremljenosti predlaganega izvajalca za izvedbo storitve«.

- 30 Na podlagi ugotovitev iz obravnav primerov izplačevanja sredstev dodatne strokovne pomoči na podlagi izdanih potrdil vodij poslanskih skupin ali nepovezanih poslancev komisija ocenjuje, da pri izplačevanju sredstev predlaganim strokovnim sodelavcem oziroma pravnim osebam na podlagi sklenjenih pogodb ni zagotovljena zadostna mera transparentnosti, smotrnosti in učinkovitosti porabe javnih sredstev. Potrdila o opravljeni strokovni pomoči, ki jih morajo vodje poslanskih skupin pred izplačilom sredstev po sklenjenih pogodbah predložiti Državnemu zboru, nimajo enotne oblike, niti predpisane vsebine. Tako lahko podlago za izplačilo dokaj visokih pogodbenih zneskov predstavlja enostaven stavek *”Potrjujem, da je bila storitev svetovanja po pogodbi št.XXXX opravljena in prosim za izplačilo pogodbeni stranki”*. Iz razgovorov s strokovnimi službami Državnega zbora izhaja, da prihaja celo do situacij, ko posamezni vodje poslanskih skupin potrditev opravljene storitve podajo telefonsko, kar je po mnenju komisije nesprejemljivo in ne sme predstavljati podlage za izvedbo plačila opravljene storitve.

#### **D. PRIPOROČILO KOMISIJE**

- 31 Komisija je ob obravnavi več primerov ter v razgovorih z več osebami ugotovila, da transparentnost, smotrnost in upravičenost porabe sredstev, namenjenih dodatni strokovni pomoči in pokritju stroškov mesečnega pavšala poslancev, ni optimalno zagotovljena. Glede na to, da zneske, ki jih imajo poslanske skupine na voljo za najem dodatne strokovne pomoči, lahko porabijo po lastni presoji in na njim ustrezen način (izmed zakonsko predvidenih), komisija ocenjuje, da je zgolj pisno potrdilo vodje poslanske skupine, da je izvajalec storitev opravil, ne more biti zadostna podlaga za izplačilo pogodbeno dogovorjenega zneska, saj ne zagotavlja možnosti preverbe, ali je bila storitev dejansko in kvalitetno opravljena oziroma so bila javna sredstva porabljena smotrno in namensko. V tem delu komisija *Državnemu zboru predlaga, da tudi za namen potrditve opravljene storitve sprejme standardiziran obrazec oziroma v Navodilu za izvajanje 12. člena Odloka o notranji organizaciji, delovnih mestih in nazivih v službah državnega zbora in Pogodbi, ki jo Državni zbor s predlaganim izvajalcem podpiše, natančno opredeli obvezno vsebino omenjenega pisnega potrdila vodje poslanske skupine, ki bo zajemala tudi vsebinsko specifikacijo opravljenega dela, in sicer vsaj opis opravljenega dela/nalog/končnega izdelka ter čas, porabljen za opravo posamezne naloge oziroma dela*. Komisija predlaga tudi uvedbo sistema, po katerem morajo imeti računi, ki so na podlagi sklenjenih pogodb izdani Državnemu zboru s strani izvajalcev priloženo specifikacijo opravljenih del in porabljen čas za opravo posameznega dela.
- 32 Komisija prav tako predlaga dopolnitev obrazca za predlog vodje poslanske skupine za oddajo naročila (na področju strokovne pomoči poslanskim skupinam in izobraževanja poslancev) z dodatnimi pojasnili glede omejitev poslovanja in nasprotja interesov v smislu, da bi opredeljeval rubrike – bistvene elemente obstoja okoliščin nasprotja interesov in omejitev poslovanja, ki bi jih vodja poslanske skupine moral izpolniti (odkljukati in s svojim podpisom jamčiti za resničnost tega). Tako komisija predlaga, da se v *obrazec predloga vključi navedbe, da predlagana oseba ali pravni subjekt ni v razmerju s poslancem ali njegovim družinskim članom na način, da bi se zaradi tega vzpostavile omejitve poslovanja skladno s 35. členom ZIntPK ter vključi definicijo nasprotja interesov v skladu z dvanajsto in trinajsto točko 4. člena ZIntPK*.
- 33 Navedeno bi bilo po mnenju komisije potrebno in primerno glede na dejstvo, da je – kot pri svojem delu dnevno ugotavlja komisija – tako razumevanje pojma nasprotja interesov kot odnos funkcionarjev in uslužbencev v javnem sektorju do tega vprašanja v Republiki Sloveniji na izrazito nizki ravni. Relativna

majhnost države, predvsem pa nekatere družbene in kulturne specifikke namreč predstavljajo okolje, v katerem je nasprotje interesov (vključno z nepotizmom in klientelizmom) ali vsaj videz nasprotja interesov del vsakdana. To ima za posledico relativno visoko toleranco do te problematike, predvsem pa razširjeno prepričanje, da se tega problema zaradi objektivnih danosti ne da učinkovito omejiti. To se navsezadnje izraža tudi v tem, da se pred dobrima dvema letoma sprejeti ZIntPK, ki je prvič na zakonski ravni (deloma) uredil institut nasprotja interesov, le s težavo uveljavlja v praksi in je (pre)pogosto sprejet kot ovira »učinkovitemu« odločanju »po svoji vesti«. Temu se pridružuje **pomanjkljivo zavedanje in razumevanje dolžnosti, da mora nosilec javne funkcije ali službe delovati ne samo zakonito in v javnem interesu (storiti vse, da se izogne dejanskemu nasprotju interesov), ampak tudi na način, da s svojim delovanjem (npr. videzom nasprotja interesov) ne pogloblja javnega nezaupanja v institucije in ogroža njihove integritete.**

34 Hkrati komisija poudarja, da je pomembno tudi to, da strokovne službe Državnega zbora dosledno preverjajo točko predloga, ki se nanaša na »Preverjanje usposobljenosti ali tehnične oz. kadrovske opremljenosti predlaganega izvajalca za izvedbo storitve«. V tej točki so navedeni kriteriji, ki jih morajo izpolnjevati fizične ali pravne osebe, vendar pa vodje poslanskih skupin omenjenih kriterijev pogosto ne upoštevajo. V primeru nezadostnih in neutemeljenih ter splošnih navedb (v slogu: "Storitev bo oz. je izvedla pravna oseba, ki ima usposobljene kadre za področja svetovanja") v omenjeni točki predloga vodij poslanskih skupin bi strokovne službe Državnega zbora predlog morale zavrniti. Komisija tudi meni, da pri predlaganju pravnih oseb za izvedbo strokovne pomoči ne sme in ne more edinega kriterija predstavljati registracija dejavnosti podjetja ali podjetnika posameznika, ki bo predmet izvajanja storitve.

35 Glede transparentnosti porabe sredstev mesečnega pavšala poslancev, ki je namenjen pokrivanju stroškov za opravljanje funkcije poslanca Državnega zbora Republike Slovenije v zvezi z delom v volilni enoti, je komisija dne 6.9.2012 Državnemu zboru RS podala **priporočilo o spremembi oziroma dopolnitvi Sklepa tako da:**

- natančno in določno opredeli namene, za katere je dopustno porabiti javna sredstva za pokrivanje materialnih stroškov, nastalih pri opravljanju funkcije poslanca v zvezi z delom v volilni enoti;
- določi maksimalni znesek v breme proračuna za pokrivanje materialnih stroškov, nastalih pri opravljanju funkcije poslanca v zvezi z delom v volilni enoti;
- znesek iz prejšnje alineje je razdeljen na fiksni del (pavšal) in variabilni del, pri čemer naj fiksni del ne predstavlja več kot 30 % skupnega zneska. Poslanec do vsakega 15. dne v mesecu predloži verodostojna dokazila (račun, pogodba itd.) o namenski porabi sredstev iz pavšala za pretekli mesec. Če ima poslanec pri svojem delu višje stroške od zneska pavšala (30 %), jih založi sam in jih ob predložitvi dokazil o namenski porabi sredstev do vsakega 15. dne v mesecu za pretekli mesec dobi povrnjene do višine maksimalnega zneska iz prejšnje alineje;
- Državni zbor Republike Slovenije na spletni strani enkrat letno za preteklo leto in ob prenehanju mandata objavi zneske in namene porabe finančnih sredstev, nastale pri opravljanju funkcije posameznega poslanca v zvezi z delom v volilni enoti;
- zaradi čim večje transparentnosti porabe javnih sredstev spremeni in dopolni navedeni sklep, in sicer primerljivo ureditvi zadevnih vprašanj v Kodeksu ravnanja poslancev Evropskega parlamenta ter praksi parlamentarne etike v članicah Evropske unije.

- 36 Po oceni komisije je sporna predvsem zadnja alineja 3. člena Sklepa, ki določa plačevanje "drugih aktivnosti, povezanih z opravljanjem funkcije poslanca v volilni enoti" iz javnih sredstev. S tako splošnimi določbami, kot jih opredeljuje 3. člen, so po mnenju komisije vzpostavljena nesorazmerno velika tveganja za nesmotrno in netransparentno porabo javnih sredstev, prav tako pa se s tako splošnimi določbami ne sledi načelu pravne varnosti (predvidljivosti).
- 37 Komisija meni, da bi bilo primerneje, prav tako pa bi na ta način omejili tveganja, če se večina zneska (70 %) za opravljanje funkcije poslanca v volilni enoti ne bi izplačevala vnaprej na osebni račun poslanca, ampak bi morebitne stroške poslanec dobil povrnjene ob predložitvi dokazil o namenski porabi za pretekli mesec – kar bi sledilo tudi siceršnji praksi v podobnih primerih v javnem sektorju (npr. ob službenih poteh in drugih stroških, ki nastanejo v povezavi z delom javnega uslužbenca). To bi pomenilo, da bi bila sredstva za opravljanje funkcije poslanca v volilni enoti razdeljena na dva dela: 30 % zneska bi poslanec prejel vsak mesec ob izplačilu osebnega dohodka; če bi za delo v volilni enoti poslanec porabil več denarja, pa bi dobil te stroške povrnjene (do najvišjega dovoljenega zneska) po predložitvi ustreznih dokazil o namenski porabi javnih sredstev. Pri tem bi moral dokazila predložiti za pretekli mesec.
- 38 Posebno pozornost je komisija namenila sedanji določitvi poročanja o porabi javnih sredstev za opravljanje funkcije poslanca v volilni enoti. Ugotovila je, da je ureditev v 4. členu Sklepa zelo splošna in izrazito odstopa od siceršnje ureditve v javnem sektorju. V 4. členu je sicer navedena obveznost poslanca, da posreduje obvestilo o aktivnostih iz 3. člena – za katere namene je porabil sredstva – vendar ni določeno, kaj se upošteva kot ustrezno dokazilo; slednje pa ponovno ne sledi načelu pravne varnosti in omogoča različna tolmačenja, pa tudi zlorabe. Po mnenju komisije bi moralo biti jasno določeno, kaj se šteje kot ustrezno dokazilo o namenski porabi javnih sredstev (npr. originalni računi, pogodbe itd.).

## **E. ZAKLJUČEK**

- 39 Sedanja ureditev po mnenju komisije vnaša dvom v gospodarno ravnanje in integriteto poslancev, kar potrjujejo tudi prijave komisiji ter postopki, uvedeni na lastno pobudo, v katerih je spričo pomanjkljive ureditve in nepregledne prakse večkrat izražena skrb nad transparentnostjo ter gospodarnostjo upravljanja z javnimi finančnimi sredstvi. Zato je po mnenju komisije sedanjo ureditev potrebno izboljšati.
- 40 Komisija v celoti spoštuje ustavni položaj in neodvisnost Državnega zbora Republike Slovenije ter poslanske funkcije in meni, da je upoštevanje mnenja komisije ter uresničitev priporočil pomembno za krepitev integritete tako poslancev kot Državnega zbora, hkrati pa se bo s tem okrepilo javno zaupanje v transparentnost in namenskost porabe javnih sredstev, ki so na razpolago poslancem.
- 41 Glede na navedeno komisija Državnemu zboru Republike Slovenije predlaga, da se pri ureditvi predmetnega področja zgleduje po Kodeksu ravnanja poslancev Evropskega parlamenta ter praksi parlamentarne etike v članicah Evropske unije. V novembru 2011 sprejeti Kodeks ravnanja poslancev Evropskega parlamenta namreč v drugem odstavku 1. člena določa, da poslanci Evropskega parlamenta pri izvrševanju svojih funkcij "delujejo izključno v splošnem interesu in ne pridobivajo niti si ne prizadevajo, da bi pridobili kakršno koli neposredno ali posredno finančno korist ali drugo nagrado."
- 42 Sklepno komisija ponovno poudarja, da gre pri sredstvih, namenjenih tako dodatni strokovni pomoči poslanskim skupinam kot izobraževanju in mesečnim pavšalom poslancev, za javna sredstva, katerih namenskost, gospodarnost in učinkovitost porabe bi se dodatno zagotovila z **javno letno objavo podatkov**

o porabi teh sredstev, ki bi omogočila preglednost uporabe sredstev davkoplačevalcev Republike Slovenije.

\*\*\*

Senat Komisije za preprečevanje korupcije je pričujoče sistemsko načelno mnenje in priporočilo sprejel na seji dne 17/12/2012 v sestavi Goran Klemenčič (predsednik), Rok Praprotnik (namestnik predsednika) in dr. Liljana Selinšek (namestnica predsednika). Odločitev je bila sprejeta soglasno.



Goran Klemenčič  
PRESEDNIK