



Številka: 001-1/2017-42  
Datum: 23. 6. 2017

**DRŽAVNI ZBOR RS**  
Odbor za pravosodje  
g. Jan Škoberne, predsednik

Šubičeva ulica 4  
1000 Ljubljana

E: [gp@dz-rs.si](mailto:gp@dz-rs.si) in [pravosodje@dz-rs.si](mailto:pravosodje@dz-rs.si)

**ZADEVA: PRIPOMBE NA PREDLOG ZAKONA O SISTEMSKIH PREISKAVAH PROJEKTOV  
DRŽAVNEGA POMENA**

Spoštovani,

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisija) je z vabilom in gradivom za sejo Odbora za pravosodje, ki je bila sprva sklicana za torek, dne 6. 6. 2017, prejela tudi gradivo Predloga Zakona o sistemskih preiskavah projektov državnega pomena. Komisija ugotavlja, da je Ministrstvo za pravosodje dne 11. 5. 2017 z dopisom št. 001-6/2017/48 Državnemu zboru RS predlagalo, da se na junijski seji Državnega zbora nadaljuje obravnava Predloga zakona o sistemskih preiskavah projektov državnega pomena (v nadaljevanju: ZSPDP), druga obravnava, EPA 536-VII, saj naj bi bila obravnava točke prekinjena zaradi preučitve mnenja Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, hkrati pa naj bi bilo v nadaljevanju že pojasnjeno oziroma najavljeno, da bo Ministrstvo za pravosodje nadaljevanje obravnave predlagalo istočasno z obravnavo predloga novele Zakona o kazenskem postopku (ZKP-N), EPA 1855-VII, glede katerega naj bi druga obravnava prav tako potekala na junijski seji Državnega zbora.

Uvodoma komisija poudarja, da kljub temu, da predlog navedenega zakona komisiji nalaga precej nalog in pristojnosti, besedila kakršnega koli novega predloga zakona po prekinitvi druge obravnave v mesecu maju 2015, ni prejela v pripombe.

#### **I. Komentari glede obstoječega predloga ZSPDP**

Vlada Republike Slovenije je s sklepom št. 02401-13/2014/3 z dne 20. 11. 2014 ustanovila in imenovala delovno skupino za pripravo osnutka zakona za izvedbo neodvisne preiskave izgradnje in revizije poslov pri izgradnji bloka 6 v Termoelektrami Šoštanj oziroma oblikovanje zakonodajnega predloga za izvajanje neodvisnih nadzorov izvajanja velikih državnih strateških in infrastrukturnih projektov tudi v bodoče. Poglavitna rešitev predloga zakona naj bi bila omogočiti celovito in v relativno kratkem času zdržema izvedeno preiskavo priprave in izvajanja projektov državnega pomena, kakršni so na primer projekt izgradnje bloka 6 TEŠ, razlogi, ki so privedli do t.i. »bančne luknje« in priprava, oddaja naročil ter izvajanje tistih velikih bodočih projektov državnega pomena, pri katerih se pojavi resen dvom o pravilnosti, gospodarnosti oziroma smotrnosti nadaljnjega ali/fin na začetku investicije nepredvidenega investiranja ali/fin poročstva.

Komisija je na tedanji Predlog ZSPDP pripombe podala na usklajevalnem sestanku med predstavniki komisije in predstavniki Ministrstva za pravosodje v mesecu maju 2015. Po 18. 5. 2015, ko je bil Predlog ZSPDP obravnavan na Vladi RS, je dne 26. 8. 2015 mnenje o navedenem zakonu podala tudi Zakonodajno-pravna služba Državnega

zboru RS. Komisija meni, da bi glede na negativno mnenje navedene državnozbornske službe ter tudi mnenj Računskega sodišča, Informacijskega pooblaščenca ter Vrhovnega državnega tožilstva, predlog zakona moral biti posredovan v ponovno medresorsko usklajevanje. Komisija še poudarja, da je predlagatelj zakona pri oceni stanja in razlogov za njegov sprejem izhajal zlasti iz Javnega pisma senata Komisije za preprečevanje korupcije z dne 3. 12. 2013 ter Ocene stanja v slovenskem bančnem sistemu z vidika sistemske korupcije, ki je bila pripravljena v okviru Ocene stanja korupcije v letu 2013 kar komisija načeloma pozdravlja, opozarja pa na časovno vrzel med javno objavljenimi stališči komisije in sprejemanjem predloga zakona, zaradi česar bi bilo potrebno oceno stanja in razloge za sprejem ustrezno ažurirati na način, da bi bila povzeto aktualnejše stanje investicije izgradnje bloka 6 TEŠ in izpostavljenosti slovenskega bančnega sistema korupcijskim tveganjem.

Komisija pozdravlja namen predloga zakona, ki zajema tudi upravljanje korupcijskih tveganj, ki se pri projektih državnega pomena praviloma in tudi po izkušnjah komisije pojavljajo. Med cilji zakona predlagatelj navaja, da ugotavlja, »da je lastniška, vodstvena in nadzorna struktura v slovenskem gospodarskem oziroma korporativnem prostoru prepletena«, pri tem pa pozablja, da sta pri projektih državnega pomena običajno Vlada RS ter Državni zbor tista, ki izvršujeta ustanoviteljske pravice, predlagata in imenujeta vsaj nadzorno strukturo upravljavca družb s kapitalsko naložbo države oziroma v določenih primerih navedeno opravita neposredno s svojimi predlogi in imenovanji. Navedeno že samo po sebi povečuje tveganje nedovoljenega vplivanja ter potencialnega nastanka okoliščin nasprotja interesov, kljub temu, da predlagatelj navaja, da naj bi bil med cilji zakona »omejevanje in sankcioniranje konflikta interesov ter nedovoljenega vplivanja«. Zaradi navedenega predlagatelj meni, da bi bilo potrebno, na način kot ga predvideva predlog zakona, razširiti mehanizme nadzora. Predlagatelj zakona v poglavitnih rešitvah izpostavlja neodvisnost in samostojnost preiskovalne komisije pri izvedbah preiskav velikega projekta. Glede na predviden postopek ustanovitve preiskovalne komisije, osebe, ki so upravičene podati predlog za uvedbo preiskave in določitev kandidata za predsednika, ter dejstvo, da bodo preostali člani preiskovalne komisije imenovani po predhodnem soglasju predsednika preiskovalne komisije, komisija meni, da niso vzpostavljeni zadostni mehanizmi za neodvisno in samostojno delovanje preiskovalne komisije kot kolegijskega organa. Bojazen, da delovanje preiskovalne komisije na predlagan način ne bo v celoti neodvisno, je podana zlasti glede na možnost, da bo resorni minister oz. minister, v katerega področje sodi preiskovani projekt oz. zadeva, lahko Vladi RS predlagal ustanovitev preiskovalne komisije in svojega kandidata za predsednika. Ta kandidat pa bo imel tudi možnost izbire preostalih članov preiskovalne komisije. Zlasti ob zavedanju pristojnosti Vlade RS in resornih ministrstev pri sprejemanju političnih, ekonomskih, finančnih, organizacijskih in drugih ukrepov, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države, oz. v veliki meri njene vpetosti pri izvajanju velikih projektov, komisija meni, da predlagana ureditev predstavlja prevelika tveganja za neobjektivno/nesamostojno in odvisno delovanje preiskovalne komisije, s tem pa izrazito tveganje za nastanek korupcije.

Predlog zakona neodvisni in samostojni instituciji kot je komisija nalaga nove pristojnosti in obveznosti (poleg sodelovanja v postopkih tudi pristojnost in obveznost vodenja in odločanja v prekrškovnih postopkih ter arhiviranja gradiva po izvedenem postopku po ZSPDP), vendar pa ne predvideva ustreznih finančnih in ostalih virov za zagotavljanje njihovega izvajanja. V delu predloga zakona, ki se nanaša na opredelitev posameznih sklopov sistemske preiskave, komisija ocenjuje (podobno kot navaja mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora z dne 26. 8. 2015 v pripombi k 11. členu), da v tem delu zakon posega v pristojnosti komisije po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije.

Predlog zakona sicer navaja, da gre za uresničevanje pretežno preventivnega delovanja preiskovalne komisije, ustanovljene po predlogu zakona, vendar pa komisija ugotavlja, da se opredeljen namen preiskave »hitro in celovito ugotavljanje stanja preiskovanega projekta ali posamezne faze projekta z vidika pravilnosti, smotnosti in učinkovitosti načrtovanja, sprejemanja odločitev in izvedbenih postopkov v zvezi s preiskovanim projektom, kar vključuje tudi preprečevanje nastanka negativnih posledic za proračun Republike Slovenije, ugotavljanje deležnikov, ki so sodelovali pri sprejemanju posameznih odločitev in ugotavljanje ozadij in razlogov za nepravilno, nesmotno ali neučinkovito načrtovanje, sprejemanje, izvajanje ali izvedbo projekta« v svojem bistvenem delu ocenjevanja

pravilnosti, smotrnosti in učinkovitosti nanaša na čas po izvedbi opredeljenih faz projekta, ko je navedeno oceno sploh možno podati (in ne vnaprej, torej preventivno).

Na tem mestu komisija hkrati poudarja, da področje interdisciplinarnega preiskovalnega dela ter medsebojnega sodelovanja različnih državnih organov v Republiki Sloveniji, ureja tudi Uredba o sodelovanju državnega tožilstva, policije in drugih pristojnih državnih organov in institucij pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj ter delovanju specializiranih in skupnih preiskovalnih skupin (Uradni list RS, št. 83/10, dalje Uredba), ki določa postopek, primere, roke in način sodelovanja med naštetimi pri izvrševanju njihovih nalog in v okviru delovanja specializiranih preiskovalnih skupin in skupnih preiskovalnih skupin. Sicer navedena Uredba resda področje sodelovanja državnih organov ureja zaradi odkrivanja kaznivih dejanj in njihovih storilcev ter za pridobitev podatkov, potrebnih za odločitev državnega tožilca v konkretni zadevi in za vložitev obtožnega akta, če bo državni tožilec nadaljeval pregon, s čimer v osnovi ni namenjena sprotni spremljavi izvajanja projektov državnega pomena ter preventivnemu delovanju v času izvajanja preiskave, vendar pa, referenčni primeri (TEŠ 6, »bančna luknja«), ki jih Ministrstvo za pravosodje navaja kot razloge za podajo predloga ZSPDP, vsi pomenijo preiskave in iskanje odgovornosti za nazaj in bi v primeru zaključenih preiskav predstavljali mehanizem usmerjenega preventivnega delovanja v morebitnih bodočih izvajanih projektov državnega pomena. Komisija namreč, sploh glede na že zgoraj navedeno aktivno vlogo Vlade RS pri vseh projektih državnega pomena, meni, da te ta mora v izbirnem in izvedbenem delu posameznega projekta državnega pomena, narediti vse, da deluje transparentno ter v skladu z najvišjimi standardi integritete in ne istočasno sama imenovati komisije, ki bo to zagotavljala namesto Vlade RS in namesto Vlade RS prevzemala tudi odgovornost izvedbe projekta.

Komisija tudi opozarja na podnormiranost predloga zakona, ko gre za vprašanje postopkovnih pravil. Predlog zakona namreč predvideva rešitve v obliki »*sui generis*« postopkov, ki pa so se v postopkih pred sodišči izkazali za neustrezne. V predlogu zakona je sicer določeno, da komisija svoje poslovanje uredi s poslovnikom, s katerim določi tudi postopek izvedbe preiskav, a glede na vsebino ugotovitev preiskovalne komisije, ki bodo z javno objavo lahko imele pravne posledice za posameznike, menimo, da bi bilo potrebno postopek ustrezno urediti že v besedilu predloga zakona.

## II. Predlog alternativne idejne zasnove preventivnega mehanizma

Komisija pozdravlja idejo, da se za projekte državnega pomena vzpostavi neodvisno delovno telo za nadzor nad projekti državnega pomena. Pri tem komisija priznava, da bi bilo do neke mere (ne pa v celoti) tak nadzor mogoče vsaj deloma urediti s spremembo oziroma razširitvijo pooblastil nekaterih državnih organov (Računsko sodišče, komisija, itd.), vendar ima, kot rečeno, ustanovitev posebnega telesa še dodatno sporočilo, da država prepoznava korupcijska tveganja in tveganja za nastanek kršitev integritete, ki so prisotna pri projektih državnega pomena, in prepoznava obenem tudi možnost, da se le-ta udejanjijo, kot se je zgodilo v primeru TEŠ 6 in pri t.i. bančni luknji. V tem smislu je vzpostavitev takega neodvisnega telesa izraz odgovorne in integritetne drže države pri varovanju javnega interesa.

Komisija pri tem meni, da bi moralo biti delovanje takega delovnega telesa dejansko preventivno naravnano. Torej ne zgolj preiskovanje obstoječih sumov nepravilnosti, temveč bi bila njegova naloga predvsem sprotni nadzor v času izvedbe projekta. Takšna delovno telo bi spremljalo projekte že od samega začetka dalje, s ciljem nadzorovati potek vseh segmentov postopka, kjer bi zaznalo obstoj tveganj za korupcijo in kršitev integritete, in preprečiti njihovo uresničitev.

Pri tem bi morali biti člani omenjenega delovnega telesa določeni z zakonom. S tem bi se izognili tveganju za politično kupčkanje in interesne pritiske, ki so, glede na izkušnje, v slovenskem okolju neizogibno prisotni v primerih, ko so člani imenovani.

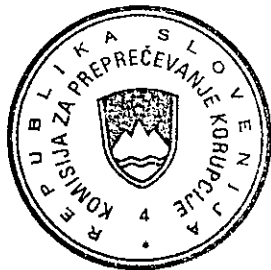
Z namenom dodatnega onemogočanja omenjenih pritiskov komisija predlaga, da se delovanje telesa oblikuje na dveh ravneh; prvo raven sestavlja (manjša) skupina z zakonom določenih članov – strokovnjakov s področja javnega naročanja in boja proti korupciji, ki predstavljajo motivatorja in koordinatorja aktivnosti delovnega telesa, medtem ko operativni del, torej dejanski nadzor, izvajajo različni strokovnjaki, povezani v eno ali več delovnih skupin. Vsaka delovna skupina je pri svojem delu neodvisna in samostojna, njena sestava pa variira glede na potrebe postopka.

Delovne skupine lahko vključujejo tudi zunanje strokovnjake, nikakor pa ne bi vključevale predstavnikov tistih državnih organov, ki so s svojim delovanjem vključeni v projekt državnega pomena, nad katerim se izvaja nadzor.

Za učinkovito delovanje takega delovnega telesa bi morale biti njegove pristojnosti jasno in zakonsko ločene od pristojnosti državnih organov, obenem pa bi se morali državni organi ob ugotovitvi suma nepravilnosti na podlagi zahteve delovnega telesa v njegove postopke vključevati v skladu z njihovimi pristojnostmi.

Pri vsem naštetem je potrebno poudariti, da je treba zagotoviti tudi transparentnost delovanja delovnega telesa, v smislu udejanjanja jasnega in učinkovitega, zakonsko določenega postopka, ki je podlaga za njegovo delovanje, ter v smislu njegove obveznosti glede predstavitve vmesnih in zaključnih poročil oziroma ugotovitev iz nadzora.

Lep pozdrav,



**Boris Štefanec**  
**PRESEDNİK**

Poslano:

- naslovníku; po e-pošti,
- zbirka dok. gradiva.