



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLICA SLOVENIJA

Številka: 0071-6/2017/2

Datum: 29. 3. 2017

Ministrstvo za infrastrukturo
Langusova ulica 4

1000 Ljubljana

E: gp.mzi@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z izvedbo investicije v izgradnjo drugega tira železniške proge na odseku Divača-Koper – pripombe Komisije za preprečevanje korupcije

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisija) je na spletnih straneh vašega ministrstva zasledila novico o objavi Predloga Zakona o ureditvi določenih vprašanj v zvezi z izvedbo investicije v izgradnjo drugega tira železniške proge na odseku Divača-Koper (v nadaljevanju: Predlog zakona). Med drugim je zapisano tudi, da se komentar na Predlog zakona lahko poda do 29. 3. 2017.

Komisija ugotavlja, da ji Predloga zakona niste posredovali v usklajevanje, kljub temu, da se njegova vsebina nanaša na njeno delovno področje, še posebej upošteva določbo petnajste alineje prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZIntPK), po kateri komisija daje mnenje k predlogom zakonov ter ostalih predpisov pred njihovo obravnavo na vladi o usklajenosti določb predlogov zakonov ter ostalih predpisov z zakoni in predpisi, ki urejajo področje preprečevanja korupcije in preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov. Glede na navedbo delovnega telesa Vlade RS v sporočilu z javnost z dne 28. 3. 2017, da bo Predlog zakona uvrščen na sejo Vlade RS dne 30. 3. 2017, rok objavljen na spletnih Vlade RS za podajo komentarjev na Predlog zakona pa je 29. 3. 2017, je mogoče že v naprej zaključiti, da kakršnikoli komentarji, posredovani izven medresorskega usklajevanja, torej tudi od komisije, ne bodo niti obravnavani niti ne upoštevani.

Menimo, da je predlog zakona glede na strateško pomembnost in okvirno investicijsko vrednost preveč splošen. Na tako splošni ravni je težko opredeliti in s tem v naprej zamejiti konkretna korupcijska tveganja, ki jih takšen način nomotehničnega urejanja prinaša. Z gotovostjo pa lahko trdimo, da v kolikor Vlada RS pri nadaljnjem urejanju izgradnje, upravljanja in gospodarjenja z drugim tirom ne bo delovala po načelu transparentnosti, in ne bo vključila dodatnih mehanizmov javnega nadzora, predstavlja predmetni okvir predloga zakona precejšnje tveganje za korupcijska ravnanja Vlade RS, družbe 2TDK d.o.o. in morebitnih družbenikov te družbe. Dejstvo je, da so vloga, pravice in obveznosti morebitnih družbenikov nedorečeni.

Prav tako je zgolj okviren investicijski program in finančni načrt projekta. Nad poslovanjem družbe 2TDK d.o.o. pa bo bdelo le ministrstvo, pristojno za infrastrukturo. To pomeni, da neposrednega javnega nadzora na nadaljnjim delom Vlade RS in drugih družbenikov ne bo mogoče izvajati.

Iz navedenega razloga Vlado RS pozivamo, da predlog zakona umakne z dnevnega reda seje, saj je predlog zakona nedorečen in zato s sabo prinaša številna korupcijska tveganja, ki pa jih je potrebno pred obravnavo predloga zakona na seji vlade razrešiti. Med drugim je sama priprava Predloga zakona potekala na način, da je omogočala aktivno vključitev tistim, na katere se bo sprejeti zakon nanašal (Slovenske železnice, d.o.o.), nekatere druge organe, ki pa bi, tudi v luči posledic, ki jih je prinesel projekt TEŠ6, morali biti vključeni (med drugim komisija, Računsko sodišče itd.) pa je izključeval. Kot že omenjeno, je komisija imela za pripravo svojih komentarjev na predlog zakona zgolj en delovni dan.

V luči nadaljnjega preoblikovanja predloga zakona pa Vlado RS pozivamo, da v predlogu besedila, poleg spodaj navedenih predlogov sprememb posameznih členov zakona, sprejme potrebne varovalke za večjo transparentnost nadaljnjega načrtovanja, upravljanja in gospodarjenja z drugim tirom železniške proge Divača-Koper.

Sicer pa je komisija preučila vsebino Predloga zakona in nanj podaja pripombe, navedene v nadaljevanju.

Predlog tretjega odstavka 4. člena

Predlagamo, da Vlada RS v zakonu ***opredeli vse elemente javnega interesa***, ki jih bo družba za izgradnjo, upravljanje in gospodarjenje z drugim tirom železniške proge morala zasledovati in uresničevati.

Predlog določa, da opravlja družba (2 TDK d.o.o.) naloge iz 1. odstavka istega člena v *splošnem interesu*.

Splošni interes je pravno teoretični pojem, ki ga tudi pravna teorija definira na različne načine. Iz obrazložitve predloga zakona izhaja zgolj, da »je namen te določbe, da družba dejavnost opravlja v splošnem interesu in ne v zasebnem interesu družbenikov«. Privzemamo, da je splošni interes družbeni pojav in najširši pojem za opredelitev interesov, katerega ožji del predstavljata družbeni interes in javni interes. Javni interes je institucionaliziran (pravno uokvirjen) splošni oz. družbeni interes, in se opredeljuje kot državni interes, ki pa se redkokdaj v celoti prekriva s splošnim interesom. Država torej uresničevanje interesa, ki ga opredeli kot javnega, zagotavlja prek države kot prisilne organizacije, kar ji tudi omogoča, da s prisilo vpliva na njegovo uresničitev. Zato tudi noben splošni interes ne postane javni interes sam po sebi, temveč šele tedaj, ko ga takšnega opredeli pravna norma.

V kolikor je imel predlagatelj zakona resnični namen zajeti najširšo opredelitev vseh interesov posameznikov, ki se oblikuje v splošni interes, štejejo takšen namen za izjemno pozitiven. Ugotavljamo pa, da ***se ta namen v Predlogu zakona ne instrumentalizira, saj garancij v obliki konkretnih vzvodov za uresničevanje splošnega interesa, ki jih takšna opredelitev terja, v zakonu ni zaslediti***. Tako npr. ni niti enega konkretnega mehanizma za zagotavljanje neposrednega nadzora javnosti oz. npr. Državnega zbora pri sprejemanju investicijskega programa, finančnega načrta in nadzora nad poslovanjem družbe.

Z vidika zmanjšanja korupcijskih tveganj zaradi nedoročenosti pojma splošnega interesa, bi bilo bolj smotno, da bi Vlada RS transparentno objavila elemente javnega interesa, ki jih bo družba zasledovala pri gradnji drugega tira.

Predlog četrtega odstavka 4. člena

Predlog zakona družbi 2TDK, d.o.o., dopušča ustanavljanje drugih družb le s soglasjem vlade. Menimo, da je, glede na to, da je edini družbenik in trenutni vlagatelj Republika Slovenija, ter splošno, tudi zaradi omogočanja »in-house« poslovanja tak namen visoko izpostavljen korupcijskim tveganjem, sploh če ni točno določeno kakšna podjetja, s kakšnim namenom se lahko ustanovi. Podano je kar precejšnje tveganje finančnih nepravilnosti poslovanja takih družb ter seveda tveganje političnega kadrovanja in omogočanja služb odstopljenim sekretarjem in ostalim.

Predlog prvega odstavka 5. člena

Ta odstavek določa, da je ustanovitelj in edini družbenik RS – sicer je možno, da kasneje vstopijo drugi lastniki po meddržavnih sporazumih – vendar pa se z istim členom RS obvezuje, da mora zagotoviti dovolj velike vloške v osnovni kapital ali naknadna vplačila v kapitalske rezerve – določba je prestroga – lahko se zgodi novi TEŠ6, kar se tiče preplačevanja investicije, saj so že sedaj polemike okoli dejansko potrebnega vložka v izgradnjo drugega tira.

Predlog 6. člena

6. člen je povezan tudi s prehodno določbo o prenosu upravljanja kapitalske naložbe RS iz SDH na Vlado RS, in določa, da družba ne zapade pod upravljanje SDH in s tem pod ZSDH-1. Problem pri tem vidimo v nedorečenosti postopkov upravljanja pri Vladi RS v primerjavi z SDH, ki ima postopke vsaj postopkovno in sledljivo urejeno. Vsekakor je zaradi nedorečenih postopkov to področje izpostavljeno korupcijskim tveganjem, tj. najmanj na vplivanje na postopke in poslovanje družbe ter posledično njeno korporativno upravljanje.

Skupni komentar k Predlogom določb k 4., 5. in 6. členu, ki se nanašajo na gospodarsko družbo 2TDK, d.o.o.

Z vidika ZIntPK so predlagane statusne rešitve kar se tiče gospodarske družbe 2TDK, d.o.o., netransparentno urejene, postopki imenovanja nadzornikov niso niti poznani niti predpisani, kar predstavlja korupcijska tveganja za številne vrste zlorab. Nadzor nad izgradnjo drugega tira bo sicer opravljajo Ministrstvo za infrastrukturo, medtem ko nismo zasledili, kako bo urejen nadzor nad poslovanjem družbe 2TDK, d.o.o.

Predlog tretjega odstavka 7. člena

Predlagamo, da se besedilo tretjega odstavka spremeni, tako da se glasi:

»Za **poslovodstvo** družbe se poleg določb, ki veljajo po zakonu, ki ureja integriteto in preprečevanje korupcije, smiselno uporabljajo tudi določbe glede nezdržljivosti opravljanja funkcije, prepovedi članstva in dejavnosti, prepovedi in omejitev sprejemanja daril, omejitev poslovanja, ki veljajo za funkcionarje, **prijava premoženjskega stanja in določbe o lobiranju.**«

Res je trenutni družbenik le Vlada RS, za katero sicer veljajo določbe o lobiranju po zakonu, ki ureja integriteto in preprečevanje korupcije, verjetno pa je namen Vlade RS, da vstopijo v družbo tudi drugi družbeniki. ***Eden od temeljev transparentnega delovanja družbe 2TDK d.o.o. je podvrženje določbam o lobiranju***, zato menimo, da je razširitev uporabe določb o lobiranju na celotno upravo družbe nujna.

Ker prvi odstavek 7. člena Predloga zakona določa, da ima družba (2TDK, d.o.o.) naslednje organe: upravo, nadzorni svet in skupščino (s Predlogom zakona se ureja status družbe 2TDK, d.o.o., njene pristojnosti in odgovornost za izgradnjo in gospodarjenje z drugim tirom, pri čemer je družba 2TDK, d.o.o., statusno organizirana kot družba z omejeno odgovornostjo), bi bilo po mnenju komisije potrebno namesto »uprave« kot organa uporabiti pojem »poslovodja« ali »poslovodstvo« (glej 10. člen ZGD-1).

Predlog drugega odstavka 10. člena

Predlagamo, da se drugi odstavek 10. člena črta.

Predlog predvideva, da se posamezna pripravljalna dela lahko izvedejo še pred sklenitvijo koncesijske pogodbe. Takšen odstop od siceršnje ureditve glede koncesijskih pogodb ni dopusten, saj ustvarja prostor vsaj za netransparentno delovanje. V kolikor gre za odstop od splošnih določb, je jasno, da mora biti ta izrecno in strokovno utemeljen. Pri tem iz obrazložitve k predlogu člena izhaja le, da se z izvedbo pripravljalnih del mudi. Takšen način delovanja Vlade Republike Slovenije – ob tako veliki in tvegani investiciji, ob tako nedorečenem zakonskem okviru – pušča prevelik dvom glede zagotavljanja strokovnega in transparentnega delovanja, ki bi zasledovalo obvladovanje velikih korupcijskih tveganj.

Predlog 28. člena

Predlagamo, da se navedena določba izbriše, podrejeno pa, da se prvi odstavek 28. člena spremeni, tako da se glasi:

»(1) Družba *lahko* pridobi lastninsko pravico na nepremičninah, ki jih je Republika Slovenija pridobila za gradnjo drugega tira, vendar delno ali v celoti niso bile uporabljene za to gradnjo oziroma za njihovo upravljanje ali vzdrževanje javne železniške infrastrukture.«

Z vidika obvladovanja možnih korupcijskih tveganj in zasledovanja splošnega interesa je vprašljiv namen predlagatelja, da kot vir financiranja družbe (s prenosom lastninske pravice na nepremičninah) zagotovi tudi nepremičnine, ki jih je pridobila Republika Slovenija za izvedbo projekta in za katere se izkaže, da za samo izvedbo niso potrebne. V tem primeru, razen finančnega vidika, ne vidimo drugega razloga za prenos navedenih nepremičnin na družbo. Takšna vnaprejšnja odpoved oziroma zaveza k prenosu lastninske pravice na nepremičninah se nam zdi z vidika zasledovanja splošnega, ali pa javnega interesa Republike Slovenije nesmotrna, saj ni rečeno, da ne bi Vlada RS kasneje prepoznala ponovnih potreb po lastništvu nad temi nepremičninami. Tako bi lahko prišlo do absurdne situacije in visokega korupcijskega tveganja, ko bi morala Republika Slovenija navedene nepremičnine od družbe odkupiti po tržni vrednosti, ki bi bila višja od kupnine, ki jih je zanje dobila. Zakoniti namen te določbe, ki naj bi bil izključno v zagotavljanju dodatnega finančnega vira družbi, težko upravičuje tako drastičen ukrep, zato predlagamo, da se ta določba vsaj omili z možnostjo prenosa nepremičnin na družbo in ne z obveznostjo prenosa. Še bolje pa je, da se ta določba izbriše. Pri tako veliki investiciji je ta finančni vir praktično nebistven, predstavlja pa preveliko korupcijsko tveganje in tveganje za nesmotrno upravljanje z nepremičninami v lasti Republike Slovenije.

Predlog 31. člena

Besedilo 31. člena družbo zavezuje k »dobremu gospodarjenju pri izvajanju projekta drugega tira«. Pri tem pa se **zakon ne opredeli glede sankcij za primere, če družba ne bo tako ravnala**. Res je, da drugi odstavek 7. člena določa, da se za organe družbe uporabljajo določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe in ki vsebuje določbe o odgovornosti in odpoklicu oz. razrešitvi članov uprave ter nadzornega sveta.

Z vidika državnega oziroma tudi mednarodnega pomena Predloga zakona pa bi bilo prav, da bi predlagatelj zakona **vsaj na načelni, če ne na konkretni ravni, opredelil odgovornost članov uprave in nadzornega sveta družbe ter zavezo Vlade RS, da bo za nestrokovno in nezakonito ravnanje terjala odgovornost.** Konkretizacija določb je še toliko bolj potrebna, ker tretji odstavek 7. člena predvideva možnost drugačne ureditve z ratificiranim meddržavnim sporazumom z morebitnim drugim družbenikom. Z opredelitvijo minimuma etičnih in strokovnih standardov ter sankcij za njihovo neupoštevanje, bi Vlada RS lahko bistveno omejila možnosti nastanka korupcijskih tveganj pri delovanju članov uprave in nadzornega sveta, saj bi bile sankcije zanje vnaprej jasno opredeljene, prav tako pa bi obstajala zaveza Vlade RS za njihov pregon. S tem bi Vlada RS v razmerju do drugih družbenikov in javnosti zavzela načelno držo glede minimalnih etičnih standardov in standardov odgovornosti članov uprave in nadzornega sveta, kar bi bistveno prispevalo k zmanjšanju korupcijskih tveganj.

Predlog tretjega odstavka 44. člena

Predlagamo, da se besedilo tretjega odstavka 44. člena spremeni tako, da se glasi:

»Ministrstvo lahko samo ali po tretji pooblaščenih osebi na strošek družbe izvede izredno revidiranje izvedbe projekta drugi tir v določenem obdobju, ali izredno revidiranje določenega naročila v okviru projekta. Družba je dolžna izredno revizijsko poročilo po njegovem sprejetju nemudoma javno objaviti na spletnih straneh družbe.«

44. člen predvideva, da je za nadzor nad izvedbo projekta drugi tir pristojno ministrstvo za infrastrukturo. Sedanji tretji odstavek tako predvideva izvedbo izredne revizije, ki pa jo na svoj strošek izvede družba sama. Takšna določba predstavlja visoko korupcijsko tveganje za izvedbo pristranske revizije, zato je bistveno, da je naročnik revizije neposredno ministrstvo, saj mu je s tem dana neposredna možnost izbire revizorja, kljub temu pa se revizija izvede na račun družbe in ne ministrstva. Ker zakon, ki ureja gospodarske družbe ne predvideva avtomatske javne objave izrednih revizijskih poročil menimo, da je z vidika zagotavljanja transparentnosti poslovanja družbe nujno določiti, da se izredna revizijska poročila javno objavijo.

Predlog 45. člena

Besedilo predloga, ki vsebuje določbe o organih družbe ima **tri temeljne pomanjklivosti:**

- *velja za organe družbe le, dokler je Republika Slovenija edina družbenica,*
- *ne določa minimalnih pogojev za imenovanje članov uprave (ampak le za člane nadzornega sveta),*
- *minimalni pogoji bi morali v večji meri – s konkretnimi dodatnimi pogoji – konkretizirati izkazovanje osebne integritete in poslovne etičnosti.*

V osnovi je sporno, da določa 45. člen le pogoje za organe družbe, dokler je Republika Slovenija edina družbenica. Glede na to, da že sam predlog podaja možnost vstopa drugih (tujih) družbenikov (3. odstavek 7. člena), bi bilo treba zaradi zaščite javnega interesa absolutno določiti tudi minimalne pogoje za primer vstopa drugega družbenika. Ponovno poudarjamo, da je bistveno, da Vlada RS s tem zakonom postavi vsaj minimalne standarde za delovanje, upravljanje in sankcioniranje nestrokovnega in nezakonitega delovanja družbe, kar vključuje konkretizacijo minimalnih standardov za imenovanje članov uprave in nadzornega sveta družbe. To ji ne odvzema možnosti dodatnega urejanja z meddržavnim sporazumom, vseeno pa vnaprej nedvoumno opredeli minimalne etične in strokovne standarde za deležnike, ki se bodo vključevali kot družbeniki, in skupaj z Vlado RS sprejemali odločitve o imenovanju posameznikov za člane uprave in nadzornega sveta.

Obenem Predlog zakona na tem mestu ureja samo pogoje za imenovanje članov nadzornega sveta, ne pa tudi za imenovanje uprave, kar je prav tako bistvena pomanjkljivost navedene določbe. Zakon, ki ureja gospodarske družbe sicer opredeljuje določene pogoje za imenovanje članov organov vodenja in nadzora (opredelitev primerov, ko je bila posamezniku izrečena pravnomočna obsodba, varnostni ukrep itd.). Glede na to, da gre za izjemno pomemben projekt, ki ima celo naddržavni pomen, njegova finančna vrednost pa je zaenkrat ocenjena na približno 1 milijardo, menimo, da bi država morala skrbno izbrati in uzakoniti minimalne standarde za imenovanje članov uprave in nadzornega sveta, ki bodo ta projekt vodili in nadzorovali.

Na koncu vas še pozivamo, da nas v prihodnje vključujete v postopke priprave besedil predlogov predpisov z vašega delovnega področja, saj podajanje mnenj sodi med zakonske pristojnosti komisije.

S spoštovanjem,



Boris Štefanec
PREDSEDNIK

Poslano:

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

