



Številka: 06200-1/2022/7 33025

Datum: 24. 3. 2022

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) na podlagi petega odstavka 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, ZIntPK (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20 in 3/22 – ZDeb; v nadaljevanju: ZIntPK) v postopku izdaje dovoljenja za sklenitev pogodbe brez vključitve protikorupcijske klavzule, uvedenem na zahtevo Ministrstva za obrambo Republike Slovenije (v nadaljevanju vlagatelj), Vojkova cesta 55, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa mag. Matej Tonin, minister, skladno z odločitvijo, sprejeto na 13. seji senata, dne 24. 3. 2022, v sestavi dr. Robert Šumi (predsednik), Simon Savski (namestnik predsednika) in David Lapornik (namestnik predsednika), izdaja

## DOVOLJENJE

### ZA SKLENITEV POGODBE BREZ PROTİKORUPCIJSKE KLAUZULE

1. Ministrstvu za obrambo Republike Slovenije, Vojkova cesta 55, 1000 Ljubljana, ki ga zastopa mag. Matej Tonin, minister, se dovoli sklenitev Dodatka št. 5 k Medvladnemu sporazumu LOA S3-B-UBT z Vlado ZDA, za dokup 10 kosov mitraljezov, brez vključitve protikorupcijske klavzule iz prvega odstavka 14. člena ZIntPK.
2. Posebni stroški v postopku niso nastali.

## OBRAZLOŽITEV

### 1. Predlog vlagatelja:

Vlagatelj je dne 18. 2. 2022 na Komisijo naslovil obrazloženo zahtevo, da se mu dovoli sklenitev Dodatka št. 5 k Medvladnemu sporazumu LOA S3-B-UBT z Vlado ZDA, in sicer za dokup desetih mitraljezov, brez vključitve protikorupcijske klavzule, kot to zahteva drugi odstavek 14. člena ZIntPK. V zahtevi vlagatelj navaja, da na podlagi določb Zakona o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti (Uradni list RS, št. 90/2012 in 52/2012; v nadaljevanju: ZJNPOV) naroča blago, storitve in gradnje na obrambnem in varnostnem področju tudi na podlagi izjem, ki so opredeljene v 4. točki prvega odstavka 10. člena ZJNPOV (posebne izjeme, ki niso predmet naročanja – naročila, ki jih ena vlada odda drugi vladi). Te določbe imajo osnovo v Direktivi 2009/81/ES, ki ureja naročanje na področju obrambe in varnosti.

Vlagatelj pojasnjuje, da se naročila, ki jih ena vlada odda drugi vladi, izvajajo na podlagi medvladnih sporazumov, ki predstavljajo način nakupa obrambnih proizvodov in storitev. V tem primeru vlada kot kupec (Ministrstvo za obrambo RS) ne posluje z dobaviteljem na področju obrambe, saj prodajo izvede druga vlada. Podpisan medvladni sporazum predstavlja dogovor med vladama dveh držav o nakupu druge vlade za prvo vlado, ne pa pogodbe za dejanski nakup zahtevane

opreme od dobavitelja. Dejanski nakup se po navedbah vlagatelja izvede na podlagi sklenjene pogodbe med drugo vlado in njenim dobaviteljem po pravilih druge vlade.

Vlagatelj nadalje pojasnjuje postopke naročil »Vlada-Vladi« z Vlade ZDA. Medvladni sporazumi državam članicam, ki nabavljajo, omogočajo nabavo obrambnih zmogljivosti, ki niso dostopne na prostem trgu ali pa obrambnih zmogljivosti po dostopnih cenah zaradi učinka ekonomije obsega. Naročila, oddana s strani ene vlade drugi vladi, pogosto vključujejo logistično podporo, vzdrževanje, usposabljanje, itd., pri takšnem poslovnem odnosu pa ima koristi predvsem naročnik, ki si s podpisom takšnega dogovora pridobi možnost dostopa do najnovejših tehnologij na vojaškem področju. V konkretnem primeru (Foreign military sales) Vlada ZDA opravi nakup preko sklenjene pogodbe z njihovim dobaviteljem za Vlado RS. Sklenjena pogodba je podvržena pravni regulativi Vlade ZDA (Defence federal acquisition regulation – DFAR), ki vključuje protikorupcijsko klavzulo v obliki kot jo zahteva DFAR. S podpisom medvladnega sporazuma Vlada RS sprejme, da bo nakup izveden po regulativi Vlade ZDA, vključno z nabavno regulativo. Sam postopek sklepanja medvladnega sporazuma je opredeljen s strani Vlade ZDA in se uporablja v vseh primerih, ko Vlada ZDA sklepa medvladne sporazume z drugimi državami članicami Evropske unije ali zaveznitva NATO, tako da na pravila izvajanja postopka nakupa oz. strukturo dokumentov MORS ne more posegati

Po navedbah vlagatelja vključitev protikorupcijske klavzule v medvladni sporazum ni možna in ni primerna zaradi same narave pogodbe, saj gre za dogovor med vladama dveh držav, kamor protikorupcijska klavzula po svoji vsebini ne sodi. Gre za dokument, ki ga na strani Vlade ZDA predhodno potrdi podsekretar za obrambo, nabavo, tehnologijo in logistiko na obrambnem ministrstvu in združeni štab oboroženih sil ZDA ter za podpis katerega je potrebno predhodno seznaniti kongres ZDA, saj medvladni sporazum predstavlja pomemben dokument medvojaškega sodelovanja in ne le dogovor o nakupu. Takšni sporazumu pomenijo interoperabilnost med vojskami različnih držav ter skupno varnost, po drugi strani pa se s tovrstnimi nakupi vlagatelj izogne morebitnim korupcijskim tveganjem, saj se nabava ne izvaja prek morebitnih posrednikov oziroma zastopnikov posameznih proizvajalcev, temveč neposredno s tujo vlado.

Vlagatelj navaja, da ima v postopku podpisa Dodatek št. 5 k Medvladnemu sporazumu LOA S3-B-UBT za nakup dodatnih mitraljezov z Vlado ZDA. Pri izvedbi konkretnega naročila obstaja javni interes, saj gre za dokup 10 kosov mitraljezov, cena mitraljeza pa je zaradi ekonomije obsega (skupen nakup z Vlado ZDA) precej nižja, kot bi jo MORS dosegel na trgu.

V podkrepitev navedb je vlagatelj Komisiji predložil Dodatek št. 5 k Medvladnemu sporazumu LOA S3-B-UBT, ki ga bo vlagatelj sklenil z Vlado ZDA ter osnovni sporazum LOA S3-B-UBT in Dodatek št. 1 k Medvladnemu sporazumu S3-B-UBT, ki ju je vlagatelj sklenil z Vlado ZDA v letih 2018 in 2019.

Obrazloženo zahtevo je vlagatelj dopolnil dne 7. 3. 2022. V dopolnitvi vlagatelj navaja, da je Vlado ZDA zaprosil, da v predmetni aneks, v skladu s 14. členom ZIntPK, vključi protikorupcijsko klavzulo. Ker Vlada ZDA ocenjuje, da potrebuje za proučitev zahteve in odgovor najmanj dva meseca, vlagatelj v dopolnitvi prosi Komisijo za podaljšanje roka za dopolnitev. Nadalje pa vlagatelj navaja še, da v tem času ne more nadaljevati z nujnimi načrtovanimi nakupi preko Vlade ZDA, ki so ključni za delovanje Slovenske vojske, vsak dan zamude v trenutni situaciji pa je za njih izredno problematičen. Zato vlagatelj Komisijo prosi za možnost nadaljevanja postopkov načrtovanih nakupov, brez vključitve protikorupcijske klavzule.

Vlagatelj je 10. 3. 2022 Komisiji posredoval še dodatno obrazložitev zahteve za sklenitev pogodbe brez protikorupcijske klavzule. Vlagatelj pojasnjuje, da gre v primeru dokupa mitraljezov za enak način nakupa, ki se izvaja po postopku medvladnega sporazuma z ameriško vlado, da se sporazum sklepa z istim dobaviteljem, t.j. Vlado ZDA in da se v primeru dokupa mitraljezov uporablja izključno ameriško pravo, gre pa za naročila v okviru projekta Lahkih kolesnih oklepnih vozil 4x4. Vlagatelj ponovno navaja, da, kot izhaja iz njihove vloge št. 062-1/2021-18 z dne 17. 2. 2022, se v konkretnem primeru dokupa mitraljezov uporablja izključno ameriško pravo in regulativa, vključno z nabavno regulativo. Vlagatelj dodaja še, da iz dokumentov ni razvidno, da se v tem primeru ne bi uporabljal »Foreign Corrupt Practices Act«. Vlagatelj ponovno navaja, da zaradi narave konkretne pogodbe vključitev protikorupcijske klavzule v Dodatek št. 5 k Medvladnemu sporazumu LOA S3-B-UBT ni možna ali primerna in da obstaja pravna podlaga za izvzem protikorupcijske klavzule v okviru petega odstavka 14. člena ZIntPK, ker gre za dokument, ki ga na strani vlade ZDA predhodno potrdi podsekretar za obrambo, nabavo, tehnologijo in logistiko na obrambnem ministrstvu in združeni štab oboroženih sil ZDA, za podpis dokumenta pa je potrebno predhodno tudi obvestiti ameriški kongres. Kot že v prvotni vlogi vlagatelj v dopolnitvi ponovno poudarja, da se vlagatelj izogne morebitnim korupcijskim tveganjem, saj se nabava ne izvaja prek morebitnih posrednikov

oziroma zastopnikov posameznih proizvajalcev, temveč neposredno s tujo vlado. Vlagatelj navaja tudi, da bi bil vlagatelj v primeru izvedenega javnega naročila v katerem bi vključili tudi protikorupcijsko klavzulo, nesporno bolj podvržen korupcijskim tveganjem, saj bi se postopek izvajal preko posrednikov, ker ameriška podjetja za takšen obseg naročila ne dajejo neposrednih ponudb, temveč se transakcija izpelje preko zastopnikov podjetja. V tem primeru bi bil nakup tudi bistveno dražji, saj končno ceno določi posrednik in ne Vlada ZDA.

Dodatno še vlagatelj pojasnjuje, da ne more nadaljevati z nujnimi načrtovanimi nakupi preko Vlade ZDA, ki so ključni za delovanje Slovenske vojske, vsak dan zamude v trenutni situaciji pa je izredno problematičen. Pri izvedbi naročila obstaja javni interes, saj gre za dokup 10 kosov mitraljezov, cena mitraljeza pa je zaradi ekonomije obsega (skupen nakup z ameriško vlado) precej nižja, kot bi jo pridobil vlagatelj sam. V javnem interesu je tudi, da vlagatelj, glede na trenutne razmere, v čim krajšem času prejme opremo, ki jo naroča v okviru Dodatka št. 5 k Medvladnemu sporazumu LOA S3-B-UBT, predvsem zato ker oboroženi spopadi v Ukrajini zahtevajo ustrezno odzivanje v Republiki Sloveniji in na ravni zaveznitstva NATO. V zvezi s tem je Vlada Republike Slovenije s posebnimi sklepi že sprejela nacionalne ukrepe kriznega odzivanja in ukrepe kriznega odzivanja zaveznitstva NATO, s katerimi se po definiciji zagotavlja postopen in organiziran prehod obrambnega sistema na delovanje v izrednem stanju, vojni in krizah

Iz navedenih razlogov vlagatelj zaproša, da se mu izda dovoljenje za sklenitev pogodbe brez protikorupcijske klavzule.

## 2. K 1 točki izreka:

ZIntPK v drugem odstavku 14. člena določa, da morajo organi in organizacije javnega sektorja v pogodbe v vrednosti nad 10 000 evrov brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, kot obvezno sestavino pogodb ob upoštevanju konkretnega primera vključiti vsebino iz prvega odstavka 14. člena ZIntPK (protikorupcijsko klavzulo), lahko pa vključijo tudi dodatne določbe za preprečevanje korupcije ali drugega poslovanja v nasprotju z moralo ali javnim redom. Ta določba velja tudi za sklepanje pogodb s ponudniki, prodajalci oziroma izvajalci del ali storitev izven ozemlja Republike Slovenije

Zavezanci za vključitev protikorupcijske klavzule v pogodbo so v skladu z drugim odstavkom 14. člena ZIntPK organi in organizacije javnega sektorja, pri čemer 4. točka 4. člena ZIntPK določa, da javni sektor predstavljajo.

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;
- Banka Slovenije;
- druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti;
- pravne osebe, ki jih je ustanovila država ali lokalna skupnost,
- javna podjetja, gospodarske družbe in druge pravne osebe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost.

MORS je državni organ in je kot tak zavezan za vključitev protikorupcijske klavzule v pogodbo na podlagi drugega odstavka 14. člena ZIntPK. Dolžnost vključitve protikorupcijske klavzule velja ne glede na statusno obliko ponudnika in velja tudi v primerih, ko je pogodbeni stranka iz javnega sektorja ustanoviteljsko ali lastniško povezana z drugo stranko in ko so vse pogodbeni stranke iz javnega sektorja. Samo dejstvo, da gre za sklenitev pogodbe z vlado druge države, ne pomeni, da ne gre za ponudnika v smislu drugega odstavka 14. člena ZIntPK, saj je statusnoppravna oblika ponudnika glede na drugi odstavek 14. člena ZIntPK z vidika presoje obveznosti vključitve protikorupcijske klavzule irelevantna

Za presojo obveznosti vključitve protikorupcijske klavzule je bistvena vsebina pogodbe, in sicer da gre za nakup blaga, storitev ali del. Pogodba je vsaka izjava volje dveh ali več strank o sklenitvi posla, pri čemer oblika ni pomembna. Dodatek k sporazumu, za katerega vlagatelj zaproša za izvzetje iz dolžnosti drugega odstavka 14. člena ZIntPK, po svoji vsebini predstavlja nakup blaga, in sicer 10 mitraljezov, kljub drugačnemu poimenovanju pravnega posla (dodatek k medvladnemu sporazumu) in kljub dejstvu, da slovenska vlada nakupa mitraljezov ne bo izvedla sama neposredno z dobaviteljem, temveč bo nakup izvedla Vlada ZDA. Za presojo je namreč bistveno, da bo vlagatelj izvedel nakup, in sicer na podlagi dodatka k medvladnemu sporazumu z Vlado ZDA. Navedeno izhaja tudi iz navedb vlagatelja, ki pravi, da »...medvladni sporazum predstavlja pomemben dokument medvojaškega sodelovanja in ne le dogovor o nakupu«, ter iz samega dodatka k medvladnemu sporazumu, da je namen dodatka pridobitev dodatnih desetih mitraljezov, pri čemer je Vlada ZDA

prodajalec in vlagatelj (MORS) kupec. Iz predmetnega aneksa je razvidna vrednost nakupa v višini 206 709,00 USD (ameriških dolarjev).

Peti odstavek 14. člena ZIntPK določa, da v primeru, da organizacija javnega sektorja oceni, da zaradi narave posamezne pogodbe vključitev protikorupcijske klavzule ni možna ali primerna, ali če druga pogodbeni stranka s sedežem izven Republike Slovenije nasprotuje taki vključitvi, lahko organ ali organizacija Komisijo z obrazloženim predlogom zaprosi, da za posamezno pogodbo odobri izvzetje iz dolžnosti, ki jo določa drugi odstavek 14. člena ZIntPK. Pri odločanju Komisija upošteva zlasti javni interes, da se pogodba sklene, objektivne okoliščine, ki ne omogočajo sklenitve posla s protikorupcijsko klavzulo, ter stopnjo splošnega korupcijskega tveganja pri enakovrstnih poslih. Dovoljenje Komisije za sklenitev pogodbe brez protikorupcijske klavzule se objavi na spletnih straneh Komisije oziroma se po dogovoru z organom ali organizacijo objavi takrat, ko ne more več vplivati na sklenitev pogodbe.

Vlagatelj utemeljuje svojo zahtevo z navedbami, da vključitev protikorupcijske klavzule v medvladni sporazum ni možna in ni primerna zaradi narave posamezne pogodbe, saj da gre za dogovor med vladama dveh držav, kamor protikorupcijska klavzula po svoji vsebini ne sodi. Nadalje vlagatelj navaja, da se za Dodatek št. 5 k Medvladnemu sporazumu LOA S3-B-UBT uporablja izključno pravo ZDA, kot je to razvidno iz točke 7.1 tega sporazuma. Pri presoji utemeljenosti takšne zahteve mora Komisija upoštevati zlasti javni interes, da se pogodba sklene, objektivne okoliščine, ki ne omogočajo sklenitve posla s protikorupcijsko klavzulo, ter stopnjo splošnega korupcijskega tveganja pri enakovrstnih poslih. Komisija ugotavlja, da iz točke 7.1 na strani 17 Medvladnega sporazuma LOA S3-B-UBT izhaja, da se ta izvaja v skladu zakonodajo ZDA (vključno z nabavnim pravom ZDA), kar pomeni, da je v konkretnem primeru uporaba slovenskega prava izključena, kar je ena od okoliščin, zaradi katere vključitev protikorupcijske klavzule v pogodbo ni možna ali ni primerna. Pogoji, ki so navedeni v točki 7.1 navedenega sporazuma veljajo tudi za Dodatek št. 5 za dokup 10 mitraljezov k Medvladnemu sporazumu LOA S3-B-UBT. Prav tako ni izključena uporaba »Foreign Corrupt Practices Act«, ki v okviru zakonodaje ZDA ureja prepovedana ravnanja v zvezi s podkupovanjem tujih uslužbencev.

Vlagatelj utemeljuje, da je v javnem interesu, da se predmetni dodatek sklene, ker je cena 10 kosov mitraljezov zaradi ekonomije obsega (skupen nakup z Vlado ZDA) nižja, kot bi jo pridobil vlagatelj na prostem trgu. Vlagatelj navaja tudi, da je sicer zaprosil Vlado ZDA za preučitev možnosti vključitve protikorupcijske klavzule v predmetni dodatek, vendar Vlada ZDA potrebuje za odgovor vsaj dva meseca časa. Vlagatelj pojasnjuje, da je v javnem interesu, da se glede na trenutne oborožene spopade v Ukrajini in dejstvo, da je Vlada Republike Slovenije in zavezništvo NATO sprejelo določene ukrepe kriznega odzivanja, zaradi oboroženih spopadov v Ukrajini, dodatni mitraljezi Slovenski vojski dobavijo čim prej. Komisija se strinja, da obstaja javni interes za sklenitev pogodbe o dokupu 10 mitraljezov, saj gre za opremo vozil v okviru projekta Lahkih kolesnih oklepni vozil 4x4, ki je del obrambne politike Republike Slovenije. Prav tako se Komisija strinja, da je glede na trenutno zaostreno varnostno situacijo in dejstvo, da je Republika Slovenija članica zavezništva NATO, pomembno, da se predmetni dodatek sklene čim prej in se tako zagotovi potrebno oborožitev vozil v okviru projekta Lahkih oklepni bojnih vozil 4x4. Hkrati je v javnem interesu, da je cena, ki je zagotovljena za nakup takšnega blaga, na podlagi omenjenega dodatka nižja od cene, ki bi jo vlagatelj plačal za isto blago, če bi trgoval neposredno s proizvajalcem.

Pri sklepanju enakovrstnih poslov obstajajo pomembna korupcijska tveganja. Vlagatelj zatrjuje, da se s tovrstnimi nakupi, ko se nabava ne izvaja prek morebitnih posrednikov oziroma zastopnikov posameznih proizvajalcev, temveč neposredno z ameriško vlado, vlagatelj izogne morebitnim korupcijskim tveganjem. Komisija poudarja, da je nakup vojaške opreme eno izmed področij dela vlagatelja, v zvezi s katerim obstajajo različni dejavniki tveganj, ki nikoli ne morejo biti zadostno obvladani. Tako gre po eni strani za pravne posle, katerih pogodbeni vrednost je visoka, s tem pa tudi morebitna izguba javnega denarja v primeru, da je pravni posel obremenjen s korupcijo, po drugi strani pa so ti pravni posli pogosto podvrženi določeni stopnji tajnosti, zaradi česar je nadzor nad porabo javnih sredstev na tem področju otežen. Poleg tega samo dejstvo, da so v posel vpeti zgolj vladni predstavniki, ne izključuje obstoja korupcijskih tveganj. V konkretnem primeru gre za dokup 10 mitraljezov na podlagi Dodatka št. 5 k Medvladnemu sporazumu LOA S3-B-UBT, na podlagi katerega vlagatelj nabavlja lahka oklepna bojna vozila 4x4. Navedeni mitraljezi so del oborožitve teh vozil in predmetni dodatek predstavlja manjši del vrednosti celotnega nakupa po Medvladnem sporazumu LOA S3-B-UBT. Prav tako se v navedenem primeru uporablja pravo ZDA, med drugim tudi določbe glede protikorupcijske klavzule, ki jih zahteva zakonodaja ZDA v »Defence Federal Acquisition Regulation«, uporablja pa se tudi »Foreign Corrupt Practices Act«, ki opredeljuje dolžna ravnanja fizičnih in pravnih oseb iz ZDA v zvezi s podkupovanjem tujih uslužbencev, kar pomeni, da so morebitna korupcijska tveganja skozi regulativo ZDA naslovljena.

Glede na navedeno Komisija ugotavlja, da **so izpolnjeni pogoji za izdajo dovoljenja** za sklenitev pogodbe brez protikorupcijske klavzule, kot izhaja iz 1. točke izreka te odločbe.

3. K 2. točki izreka:

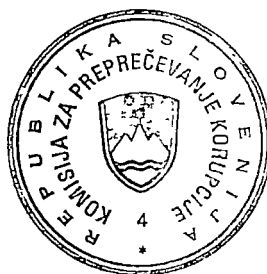
V postopku odločanja o izdaji dovoljenja za sklenitev Dodatka št. 5 k medvladnem sporazumu brez vključitve protikorupcijske klavzule po petem odstavku 14. člena ZIntPK posebni stroški niso nastali, zato je Komisija odločila tako, kot izhaja iz 2. točke izreka

Komisija je o predmetni zadevi odločala na 13. seji, dne 24. 3. 2022, v sestavi: dr Robert Šumi (predsednik), Simon Savski (namestnik predsednika) in David Lapornik (namestnik predsednika).

Odločitev je bila sprejeta soglasno.

**Pravni pouk:** Zoper to odločbo ni dovoljena pritožba, temveč je dopustno vložiti upravni spor. Upravni spor se sproži s tožbo, ki se vloži v 30 dneh od vročitve te odločbe na Upravno sodišče Republike Slovenije, Fajfarjeva 33, 1000 Ljubljana. Tožba se lahko pošlje priporočeno po pošti ali vloži pisno pri navedenem sodišču. Če se tožba pošlje priporočeno po pošti, se za dan izročitve sodišču šteje dan oddaje na pošto. Tožba z morebitnimi prilogami se vloži v dveh izvodih. Tožbi je potrebno priložiti tudi to odločbo v izvorniku ali prepisu.

Postopek vodil:  
Jan Repar  
NADZORNIK VIŠJI  
SVETOVALEC III



Simon SAVSKI  
NAMESTNIK PREDSEDNIKA

Poslano.

- Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije, Vojkova cesta 55, 1000 Ljubljana (vročitev po ZUP),
- zbirka dok gradiva.