



Številka: 06200-2/2025/3 42127

Datum: 7. 3. 2025

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) na podlagi petega odstavka 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20 in 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri; v nadaljevanju: ZIntPK), v postopku izdaje dovoljenja za sklenitev pogodbe brez vključitve protikorupcijske klavzule, uvedenem na zaprosilo Direktorata za zakladništvo, Beethovnova 11, p.p. 644a, 1001 Ljubljana, ki deluje v okviru Ministrstva za finance Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlagatelj), ki ga zastopa Klemen Boštjančič, minister, skladno z odločitvijo Komisije, sprejeto na 11. seji senata Komisije, dne 7. 3. 2025, v sestavi dr. Robert Šumi, predsednik, David Lapornik, namestnik predsednika in Martina Divjak, namestnica predsednika, izdaja

DOVOLJENJE

ZA SKLENITEV POGODBE BREZ PROTİKORUPCIJSKE KLAUZULE

1. Direktoratu za zakladništvo, Beethovnova 11, p.p. 644a, 1001 Ljubljana, ki deluje v okviru Ministrstva za finance Republike Slovenije, ki ga zastopa Klemen Boštjančič, minister, se dovoli podpis **General Terms and Conditions** z družbo Clearstream Banking S.A. za odprtje in vodenje računa vrednostnih papirjev brez vključitve protikorupcijske klavzule iz prvega odstavka 14. člena ZIntPK.
2. Direktoratu za zakladništvo, Beethovnova 11, p.p. 644a, 1001 Ljubljana, ki deluje v okviru Ministrstva za finance Republike Slovenije, ki ga zastopa Klemen Boštjančič, minister, se dovoli sklenitev pogodbe **Global Collateral Management Service Agreement – GCMSA with relevant Appendices** z družbo Clearstream Banking S.A. za upravljanje zavarovanj in storitev povezanih s transakcijami začasnih nakupov in prodaje vrednostnih papirjev, vključno s storitvami v zvezi z repo posli brez vključitve protikorupcijske klavzule iz prvega odstavka 14. člena ZIntPK.
3. Direktoratu za zakladništvo, Beethovnova 11, p.p. 644a, 1001 Ljubljana, ki deluje v okviru Ministrstva za finance Republike Slovenije, ki ga zastopa Klemen Boštjančič, minister, se dovoli podpis in uporaba **Clearstream Terms and Conditions for Repurchase Transactions** z družbo Clearstream Banking S.A. pri sklenitvi repo poslov med strankami, ki so predhodno sklenile GCMSA z družbo Clearstream

Banking S.A. in Appendix E brez vključitve protikorupcijske klavzule iz prvega odstavka 14. člena ZIntPK.

4. Posebni stroški v postopku niso nastali.

Obrazložitev:

Vlagatelj je 26. 2. 2025 na Komisijo naslovil obrazloženo zaprosilo št. 4720-9/2023/6 z dne 26. 2. 2025 s katerim je zaprosil, da se mu dovoli podpis treh različnih pogodb oziroma pogojev brez vključitve protikorupcijske klavzule iz prvega odstavka 14. člena ZIntPK, ki jih nameravajo skleniti z družbo Clearstream Banking S.A. (v nadaljevanju: Clearstream), s sedežem v Luksemburgu. Vlagatelj v zaprosilu prosi za izjemo od vključitve protikorupcijske klavzule za podpis 1) **General Terms and Conditions** za odprtje in vodenje računa vrednostnih papirjev, 2) za sklenitev pogodbe **Global Collateral Management Service Agreement – GCMSA with relevant Appendices** za upravljanje zavarovanj in storitev povezanih s transakcijami začasnih nakupov in prodaje vrednostnih papirjev, vključno s storitvami v zvezi z repo posli ter 3) za podpis in uporabo **Clearstream Terms and Conditions for Repurchase Transactions** pri sklenitvi repo poslov med strankami.

Po vlagateljevih besedah so z družbo Clearstream pristopili k usklajevanju postopkov za odprtje računa vrednostnih papirjev in opravljanju drugih storitev povezanih z upravljanjem zavarovanja (tj. collateral management services) za namen upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa države. Vlagatelj dalje izpostavlja, da gre v konkretnih primerih za razširitev naložbenih instrumentov s ciljem sledenja načelu varnosti naložb kot enega izmed glavnih načel skladno z določili Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18, 195/20 – odl. US, 18/23 – ZDU-10 in 76/23). Z navedenim novim instrumentom (repo posli so praviloma varnejši od depozitov) bo dosežena tudi večja diverzifikacija nasprotnih strank, za izbor katerih so pogoji določeni v veljavnih Naložbenih politikah denarnih sredstev sistema EZR države in v Metodologiji določitve maksimalnega obsega izpostavljenosti do nasprotne stranke.

Vlagatelj je zaprosilu priložil **General Terms and Conditions**, ki bodo veljali za pogodbeno razmerje med Republiko Slovenijo in družbo Clearstream, iz katerih izhaja, da bo vlagatelj z namenom koriščenja storitev moral izpolniti obrazec Application Form, s katerim bi sprejel splošne pogoje poslovanja družbe Clearstream, ki pa predstavljajo predpogoj za samo odprtje in vodenje računov vrednostnih papirjev. S priložene pogodbe **Global Collateral Management Service Agreement – GCMSA with relevant Appendices** (Appendix A, Appendix B, Appendix C, Appendix D in Appendix E) izhaja, da Clearstream slednjo uporablja za upravljanje zavarovanj med strankami, ki sklepajo repo posle ter, da je Clearstreamova vloga pri transakcijah v glavnem posredniška in administrativna. Vlagatelj v zaprosilu pojasnjuje, da je konkretna vloga Clearstream v repo poslih posredovanje pri prenosu zavarovanj, držanje in upravljanje zavarovanj, spremljanje vrednosti zavarovanj, izvedba poslov in obdelava poravnjav ter zagotavljanje skladnosti s pogoji GCMSA in Appendix E. Vlagatelj je zaprosilu priložil tudi **Clearstream Terms and Conditions for Repurchase Transactions** iz katerih izhaja, da bi Clearstream Republiki Sloveniji omogočil takojšen dostop do številnih nasprotnih strank, čeprav Clearstream v samih poslih ne sodeluje neposredno kot stranka, temveč zagotavlja administrativno podporo in upravlja

zavarovanja po tem, ko je repo posel med strankama že sklenjen. Uporaba **Clearstream General Terms and Conditions** in **Clearstream Terms and Conditions for Repurchase Transactions** nista predmet pogajanj in ju ni mogoče spremeniti.

Vlagatelj v zaprosilu dalje navaja, da ima po trenutno veljavnih kriterijih za sklepanje poslov z Republiko Slovenijo ustrezno bonitetno oceno 28 poslovnih bank, vse s sedežem v tujini, pri čemer se predvideva, da bi lahko bilo letno v povprečju s tega naslova sklenjenih 50 repo poslov.

Vlagatelj v zaprosilu navaja, da je Ministrstvo za finance na več usklajevanjih družbi Clearstream pojasnilo vsebino protikorupcijske klavzule in potrebo po njeni vključitvi skladno s 14. členom ZIntPK, vendar z družbo Clearstream niso uspeli doseči vsebine protikorupcijske klavzule, ki bi hkrati ustrezala zahtevam ZIntPK in bila sprejemljiva za Clearstream. Družba Clearstream je izrazila jasno stališče, da v zadevne pogodbe oziroma pogoje ni pripravljena vključiti protikorupcijske klavzule, pri čemer izpostavlja, da upravlja s poravnalnim sistemom, katerega delovanje ureja luksemburška zakonodaja. Narava poravnalnega sistema zahteva, da se sodelovanje izvaja v okviru enotnega veljavnega prava, posledično pa ne morejo podati izjav, ki bi lahko vplivale na delovanje poravnalnega sistema po drugi zakonodaji (v konkretnem primeru slovenskim pravom).

Clearstream je tudi del skupine Deutsche Borse Group (DBG), ki sprejema ustrezne in veljavne politike tudi glede ničelne tolerance do korupcije in podkupovanja z različnimi notranje vzpostavljenimi mehanizmi preprečevanja korupcije oziroma z različnimi protikorupcijskimi ukrepi. Vlagatelj dalje navaja, da so stranke repo poslov, sklenjenih v okviru Global Collateral Management Service Agreement mednarodne finančne institucije, ki delujejo po strogih pravilih glede skladnosti in preprečevanja korupcije. Institucije, s katerimi bi posle sklepala tudi Republika Slovenija imajo vzpostavljene stroge notranje mehanizme nadzora, vključno z notranjimi oddelki za skladnost z regulativnimi zahtevami.

Vlagatelj v zaprosilu dodatno pojasnjuje, da država sklepa posle na podlagi vsaj treh kotacij oziroma na t.i. avkcijski način, kar zagotavlja visok nivo transparentnosti pri izbiri ponudnikov. Prav tako gre pri sklenitvi posla za strukturiran, konkurenčen in transparenten proces, kjer se prepričujejo morebitni vplivi zunanjih dejavnikov, ki bi lahko privedli do koruptivnih praks.

Vlagatelj na podlagi podane obrazložitve ocenjuje, da zaradi narave priloženih dokumentov vključitev protikorupcijske klavzule pri podpisu General Terms and Conditions, Clearstream Terms and Conditions for Repurchase Transactions ter pri sklenitvi pogodbe Global Collateral Management Service Agreement – GCMSA with relevant Appendices ni možna ali primerna in da obstaja pravna podlaga za izvzem protikorupcijske klavzule v okviru petega odstavka 14. člena ZIntPK, zato vlagatelj Komisijo zaproša za izdajo pozitivnega mnenja, ki bo omogočilo njihov podpis oziroma sklenitev.

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 predstavlja:

- 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.

Vlagatelj 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 pogodbene 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 statusno-pravna oblika ponudnika glede na drugi odstavek 14. člena ZIntPK z vidika presoje obveznosti vključitve protikorupcijske klavzule ni pomembna.

Za presojo obveznosti vključitve protikorupcijske klavzule je bistvena vsebina pogodbe, in sicer da gre za nakup blaga, storitev ali del. Pogodba je vsako soglasje volj dveh ali več strank o sklenitvi posla, pri čemer oblika ni pomembna. Pogodba Global Collateral Management Service Agreement – GCMSA with relevant Appendices za katero vlagatelj zaproša za izvzetje iz dolžnosti iz drugega odstavka 14. člena ZIntPK, po svoji vsebini predstavlja nakup storitev, saj tudi sam vlagatelj navaja, da s podpisom kupuje storitev odprtja, vodenja in zavarovanja vrednostnih papirjev, vključno s storitvami v zvezi z repo posli. Za presojo je torej bistveno, da se bo izvedel nakup storitev, in sicer na podlagi sklenjene pogodbe Global Collateral Management Service Agreement – GCMSA with relevant Appendices ter podpisa General Terms and Conditions in Clearstream Terms and Conditions for Repurchase Transactions.

Nesporno je, da se vsebina pravnega posla presoja po pravu Luksemburga, dalje pa tudi na podlagi notranje vzpostavljenih protikorupcijskih mehanizmov družbe Clearstream in skupine Deutsche Borse Group (DBG).

Peti odstavek 14. člena ZIntPK določa, da v primeru, da organizacija javnega sektorja oceni, da zaradi narave posamezne pogodbe vključitev protikorupcijske klavzule ni mogoča 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 pogodbo in v podpis pogojev ni možna ali ni primerna zaradi narave konkretne pogodbe in pogojev, saj se presoja po pravu Luksemburga. To pomeni, da je v konkretnem primeru uporaba slovenskega prava izključena, kar je ena od objektivnih okoliščin, zaradi katere vključitev protikorupcijske klavzule v pogodbo ni možna ali ni primerna. Ker pravo Luksemburga s poravnalnim sistemom vsebuje varovalke za naslavljanje korupcijskih tveganj, pogodba in pogoji pa jih ne izključujejo, Komisija zaključuje, da so v okviru luksemburške zakonodaje v pogodbeni okvir vključene ustrezne protikorupcijske varovalke, ki zagotavljajo, da se bodo vsakršna (splošna in konkretna) korupcijska tveganja ustrezno naslovila preko luksemburškega pravnega reda oziroma sodnega sistema. Komisija zaključuje, da je zaradi navedenih varovalk stopnja korupcijskega tveganja pri sklenitvi pogodbe in podpisu pogojev nizka.

Komisija tudi ugotavlja, da obstaja javni interes za sklenitev posla z družbo Clearstream. Vsebinsko gre namreč za pravni posel, ki spada v obseg zagotavljanja in upravljanja denarnih sredstev enotnega zakladniškega računa države, pri čemer pa se Komisija v strokovno vprašanje pravilnosti nakupa teh storitev ne more spuščati.

Glede na navedeno Komisija ugotavlja, da so izpolnjeni pogoji za izdajo dovoljenja za podpis General Terms and Conditions z družbo Clearstream brez vključitve protikorupcijske klavzule, kot izhaja iz 1. točke izreka te odločbe, sklenitev pogodbe Global Collateral Management Service Agreement – GCMSA with relevant Appendices z družbo Clearstream brez vključitve protikorupcijske klavzule, kot izhaja iz 2. točke izreka te odločbe ter podpis Clearstream Terms and Conditions for Repurchase Transactions z družbo Clearstream brez vključitve protikorupcijske klavzule, kot izhaja iz 3. točke izreka te odločbe.

Dovoljenje Komisije za sklenitev pogodbe brez protikorupcijske klavzule se bo skladno s petim odstavkom 14. člena ZIntPK objavilo na spletnih straneh Komisije.

K 4. točki izreka:

V postopku odločanja o izdaji dovoljenja za sklenitev brez vključitve protikorupcijske klavzule po petem odstavku 14. člena ZIntPK posebni stroški niso nastali, zato je Komisija odločila tako, kot izhaja iz 4. točke izreka.

Komisija je skladno s prvim odstavkom 11. člena ZIntPK ter prvim odstavkom 42. člena Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije (Uradni list RS, št. 156/21) o predmetni zadevi odločala na 11. seji dne 6. 3. 2025, v sestavi dr. Robert Šumi, predsednik, David Lapornik, namestnik predsednika in Martina Divjak, namestnica 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 izvirniku ali prepisu.

Postopek vodila:
Teja Roškar
Višja svetovalka Komisije III

David Lapornik
namestnik predsednika Komisije za
preprečevanje korupcije

Vročiti:

- Direktorat za zakladništvo, Ministrstvo za finance Republike Slovenije
zakladnica.mf@gov.si (elektronsko vročanje po ZUP)