



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Komisija za državno ureditev

6

Številka: 715-02/13-6/ EPA 1602-VI
Ljubljana, 24.2.2014

Komisija Državnega sveta za državno ureditev je na podlagi drugega odstavka 56. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 - uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 - ZFDO-F) in 20. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10 in 6/14) sprejela naslednje

Poročilo

k Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (ZOPNI-A) - druga obravnava

Komisija za državno ureditev je na 31. seji 19. februarja 2014 obravnavala Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora (ZOPNI-A) – druga obravnava (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona), ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Vlada).

Komisija **podpira** predlog zakona.

Predstavnik predlagatelja zakona je v uvodnih pojasnilih članom komisije predstavil razloge za sprejem predloga zakona. Zakon o odvzemu premoženja nezakonitega izvora je bil leta 2011 sprejet kot poslanski zakon in Ministrstvo za pravosodje je aktivno spremljalo izvajanje zakona v praksi. Le-ta je pokazala, da je za učinkovito izvajanje zakona treba uvesti nekaj pomembnih sprememb, zato je Ministrstvo za pravosodje v dialogu s pristojnimi organi (Vrhovno državno tožilstvo RS, Davčna uprava RS, Carinska uprava RS, Urad za preprečevanje pranja denarja in Generalna policijska uprava) pripravilo predlog sprememb in dopolnitev zakona. Poglavitni razlogi za pripravo sprememb in dopolnitev zakona so zagotovitev učinkovitejšega delovanja vseh pristojnih organov, povečanje sodelovanja organov znotraj Republike Slovenije in mednarodnega sodelovanja med pristojnimi organi ter odprava pomanjkljivosti, ki so se pokazale v praksi. Predstavnik predlagatelja je predstavil ključne spremembe predloga zakona ter poudaril, da je ta zakon eden izmed pomembnih mehanizmov pri pregonu gospodarskega kriminala. Pri predlogu zakona

je Ministrstvo za pravosodje zasledovalo cilj preventivnosti oz. generalne prevencije pred gospodarskim kriminalom.

Komisija za državno ureditev opozarja, da gre pri oceni finančnih posledic predloga zakona za državni proračun za nerealistična pričakovanja predlagatelja, da bodo vsi postopki dobljeni oziroma da bo država dobila povrnjena vsa denarna sredstva, ki jih bo vložila v postopke. Predlagatelj ocenjuje, da bodo predvidene finančne posledice znašale približno 100.000 evrov na letni ravni, in sicer približno 10.000 evrov na posamezni postopek, poleg tega pa se bo v primeru uspeha v postopku v državni proračun preneslo tudi samo premoženje nezakonitega izvora. Komisija meni, da bi moral predlagatelj pri oceni finančnih posledic upoštevati dejstvo, da bo prišlo v praksi tudi do primerov, ko bodo preiskovanci uspeli dokazati zakonit izvor svojega premoženja in bo morala Republika Slovenija kot tožeča stranka preiskovancem vračati stroške postopka.

V zvezi z določbo predloga zakona, da se po začetku pravnega postopka ne more začeti postopka poplačila zemljiškega dolga, je člane komisije zanimalo predvsem, ali bo ta sprememba zakona preprečila zlorabe v prihodnje ter ali bo potrebno izvesti spremembe še v drugih zakonih. Člane komisije je zanimalo tudi na kakšen način je mogoče, če sploh, izničiti zlorabe zemljiškega dolga, ki so se že zgodile oziroma ali je to premoženje za državo izgubljeno. Predstavniki predlagatelja je pojasnil, da je bil institut zemljiškega dolga ukinjen z novelo Stvarnopravnega zakonika (SPZ-A). Z določbo predloga zakona, da se po začetku pravnega postopka ne more začeti postopek poplačila zemljiškega dolga, pa se skuša preprečiti zlorabe lastnikov, ki ustanavljajo zemljiški dolg in skušajo z zemljiškimi pismi onemogočiti odvzem premoženja nezakonitega izvora. Glede obstoječih zemljiških dolgov, ki so že vpisani v zemljiško knjigo, je predstavnik predlagatelja pojasnil, da bodo mehanizmi oziroma postopki, ki bodo razkrili imetnike zemljiškega dolga, urejeni v Zakonu o izvršbi in zavarovanju.

Komisija za državno ureditev je izrazila pomisleke glede neupoštevanja pripomb Okrožnega sodišča v Ljubljani, ki se nanašajo na izključno pristojnost Okrožnega sodišča v Ljubljani. Komisija je bila seznanjena, da sta bila osnovna razloga za takšno ureditev, da je ena izmed strank Specializirano državno tožilstvo, ki ima sedež v Ljubljani, ter da je Okrožno sodišče v Ljubljani največje sodišče v Sloveniji, ki razpolaga z največ sodniki. Predstavniki predlagatelja je poudaril, da so vložene šele prve tožbe in je potrebno počakati, da se razvije sodna praksa. Komisija se je strinjala, da je z vidika vzpostavljanja enotne sodne prakse primernejše, da se postopki vodijo na Okrožnem sodišču v Ljubljani.

Komisija za državno ureditev ugotavlja, da predlagatelj zakona s spremembami ne posega v obdobje, za katero se lahko uvede finančna preiskava t.j. za obdobje petih let pred letom, v katerem je bilo storjeno očitano kataloško kaznivo dejanje. Člane komisije je pri tem zanimalo, ali je dosedanja praksa pokazala, da je to obdobje ustrezno oziroma ali ga je smiselno podaljšati. Predstavniki predlagatelja je pojasnil, da gre v primeru finančne preiskave za poseg v ustavno pravico do lastnine. Pri določanju obdobja so sledili mnenju Vrhovnega državnega tožilstva, ki je zastopalo stališče, da je z vidika premoženja bolj pomembno osredotočiti se na obdobje po storitvi kaznivega dejanja in ne toliko na obdobje pred storjenim očitanim kaznivim dejanjem. Opozoril je tudi na to, da sta bili na Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: Ustavno sodišče) vloženi pobudi za začetek postopka za

oceno ustavnosti Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora. Ustavno sodišče bo med drugim presoјalo tudi o retroaktivnem učinku zakona v pridobljene pravice.

Komisija za državno ureditev se zaveda, da je namen zakona preprečevanje pridobivanja in uporabe premoženja nezakonitega izvora, kot izhaja iz 2. člena veljavnega zakona, vendar je pri obravnavi predloga zakona izpostavila tudi problematiko vračanja denarja iz davčnih oaz. Po mnenju Komisije mora država povečati svojo aktivnost na tem področju ter pripraviti potrebne instrumente za vračanje premoženja shranjenega v t.i. davčnih oazah.

Komisija za državno ureditev opozarja, da pri pripravi predloga zakona ni sodelovala Odvetniška zbornica Slovenije. Komisija se je seznanila s pripombami Odvetniške zbornice Slovenije, ki jih je predlagala že pri pripravi veljavnega zakona in niso bile upoštevane:

1. Zakon za uvedbo t.im. finančne preiskave, ki lahko pripelje do odvzema premoženja, določa najnižji možni dokazni standard, to je razloge za sum, da gre za storitev kaznivega dejanja, čeprav bo tovrstna preiskava pomenila enega izmed najhujših in najbolj drastičnih posegov v zasebnost posameznika.
2. Zakon za uvedbo postopka ne predvideva nikakršne povezave med očitkom konkretnega storjenega kaznivega dejanja in premoženjem v lasti posameznika (celo nasprotno, izključuje takšno povezavo) oz. da je bilo zadevno premoženje uporabljeno za storitev kaznivega dejanja oz. da iz njega izvira. Zakon enostavno predvideva, da vse premoženje, ki ga je posameznik ustvaril, izvira iz storjenih kaznivih dejanj oz. iz ukvarjanja s kaznivimi dejanji. Če je to še nekako logično pri tistih kaznivih dejanjih, ki po svoji naravi dejansko pomenijo ukvarjanje z nezakonito dejavnostjo kot so npr. tihotapstvo ali preprodaja mamil, pri katerih je mogoče trditi, da se nekdo »poklicno« ukvarja s preprodajo mamil, pa je to absurdno pri gospodarskih kaznivih dejanjih, saj verjetno ni mogoče trditi, da je podjetnik ali direktor, ki je z nekim konkretnim kaznivim dejanjem (ki mu ga je treba še dokazati), s katerim je npr. oškodoval upnike ali ogoljufal poslovne partnerje ter jim na ta način povzročil določeno škodo, celotno svoje premoženje kot podjetnik ali direktor ustvaril z izvrševanjem kaznivih dejanj s področja gospodarstva.
3. Zakon ne predvideva nikakršne povezave med izidom kazenskega postopka za konkretno kataloško kaznivo dejanje, katerega bo posameznik osumljen oz. obtožen in postopkom finančne preiskave po tem zakonu, ki se lahko prične že zgolj na podlagi razlogov za sum, da je storjeno kaznivo dejanje. Ni jasno, kaj se bo npr. zgodilo, če bo taka oseba na koncu oproščena storitve konkretnega kaznivega dejanja; na podlagi razlogov za sum pa bo imela več let zaseženo premoženje ali pa bo zoper njega celo že vložena tožba za odvzem premoženja, kot to predvideva zakon. Skratka, ko se postopek finančnega nadzora enkrat začne, izid kazenskega postopka zaradi dejanja, ki je sploh privedel oz. je bil razlog za uvedbo postopka finančnega nadzora, nima nobenega vpliva oz. pomena več.

4. Zakon ne razlikuje med različnimi oblikami udeležbe pri storitvi kaznivih dejanj, to je med storilcem, napeljevalcem in pomagačem. Tudi, če bo nekdo osumljen zgolj pomoči pri kaznivem dejanju in bo povsem jasno, da od tega ni imel nobene finančne koristi oz. si ni pridobil nikakršne premoženjske koristi, bo pri kataloško določenih kaznivih dejanjih zoper njega uvedena finančna preiskava.
5. Določba zakona, ki predvideva pravico do odškodnine osebi, kateri je bilo premoženje začasno zaseženo oz. zavarovano, pa na koncu ni prišlo do odvzema, ni primerna. Po določbi 1. odst. 45. člena zakona ima takšna oseba pravico do odškodnine zgolj v primeru, če mu je bila škoda povzročena s protipravnim ravnanjem ali kršitvijo dolžne skrbnosti pri izvrševanju pooblastil pristojnih organov, kar dejansko pomeni, da odškodnine v primeru neutemeljenega začasnega zasega oz. zavarovanja dejansko sploh ni mogoče uveljaviti, saj je popolnoma jasno, da protipravnost nikoli ne bo podana, glede na to, da je bilo začasno zavarovanje oziroma zaseg odrejeno na podlagi odredbe sodišča, kar samo po sebi izključuje kakršno koli protipravnost. Zakon bo moral predvideti uveljavitev odškodnine v vsakem primeru, če bi se na koncu postopka odvzema izkazalo, da niso bili podani razlogi za odvzem. V tem primeru bi moral imeti posameznik možnost uveljavitve vsakršne materialne in nematerialne škode, ki mu je nastala zaradi začasnega zasega ali zavarovanja ali celo zaradi same uvedbe postopka finančnega nadzora. Zakonska ureditev pa dejansko predvideva, da bo lahko država brez kakršnega koli rizika sprožila postopek finančnega nadzora, ne da bi jo skrbelo za kakršne koli posledice v primeru neutemeljenega postopka. Tudi v primeru, ko bo država morala vrniti denarna sredstva, to je v primeru, če premoženje med postopkom prodaja, naj bi bila zavezana vrniti denarna sredstva le z obrestmi na vpogledne vloge, za kar ni videti nobenega razloga, saj država sicer od državljanov za njihove zamude z obveznostmi do države obračunava bistveno višje, to je zakonske zamudne obresti (in ne obresti na vpogledne vloge). Država si je po predlogu zakona uveljavljanje odškodninskega zahtevka nasproti sebi omejila na tri mesece po tem, ko je premoženje posamezniku vrnjeno, kar je v nasprotju s splošnimi pravili odškodninskega prava, ki za uveljavljanje odškodnine predvideva rok treh let odkar je upravičenec izvedel za nastanek škode in njenega povzročitelja oz. pet let od nastanka škode. Več kot očitno je, da zakonodajalec s zakonom absolutno favorizira državo nasproti posamezniku.

Glede na to, da se v skladu s 132. členom Poslovnika Državnega zbora lahko pri predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona amandmaje vloga le k členom sprememb in dopolnitev predloga zakona, Odvetniška zbornica pa daje konkretne pripombe k členom, ki se s predlogom zakona ne spreminjajo in dopolnjujejo, Komisija za državno ureditev predlaga poslancem Državnega zbora ter Vladi, da pripombe preučijo in jih upoštevajo pri morebitni ponovni spremembi zakona oziroma glede na to, da zgoraj navedene pripombe spreminjajo koncept obstoječega zakona, pri sprejemu novega zakona.

Predstavniki predlagatelja je pojasnil, da je Ministrstvo za pravosodje pri pripravi predloga zakona izhajalo iz dejstva, kateri organi imajo pooblastila po samem zakonu. Predstavniki predlagatelja se je strinjal, da je udeležba Odvetniške zbornice Slovenija pri strokovnem usklajevanju pomembna ter poudaril, da bo v skladu z dogovorom med predsednikom Odvetniške zbornice Slovenija in ministrom za pravosodje sodelovanje zbornice pri pripravi zakonov v prihodnje ustaljena praksa.

Komisija za državno ureditev izraža zaskrbljenost, da bodo pomanjkljivosti v zakonu omogočile številne zlorabe, zaradi katerih se bodo ljudem dogajale tudi hude in nepopravljive krivice. Komisija prav tako opozarja na možnost, da bo zakon med drugim postal orodje političnega obračunavanja, saj za uvedbo postopka, glede na skrajno nizek dokazni standard, ki je potreben za njegovo uvedbo, pravzaprav zadostuje že gola ovadba za določeno kataloško kaznivo dejanje, ne glede na to, ali sploh obstaja kakršna koli povezava med očitanim kaznivim dejanjem in premoženjem, ki je v lasti posameznika.

Komisija za državno ureditev poudarja, da je pravica do povračila škode ustavna kategorija in da lahko neustrezna ureditev pravice do povračila škode v 45. členu veljavnega zakona, privede do postopkov pred Ustavnim sodiščem ter Evropskim sodiščem za človekove pravice.

Komisija za državno ureditev je izrazila željo, da predlagane spremembe predloga zakona vodijo k večji učinkovitosti delovanja organov pri odvzemu nezakonito pridobljenega premoženja. Vse spremembe pa je treba skrbno pretehtati in s tem preprečiti morebitna izpodbijanja z rednimi in izrednimi pravnimi sredstvi.

Komisija za državno ureditev želi spodbuditi Ministrstvo za pravosodje, da še naprej tesno sodelujejo z vsemi institucijami, jim prisluhne ter po potrebi izvede spremembe, saj javnost pričakuje, da se bodo postopki za odvzem nezakonito pridobljenega premoženja uspešno zaključili v korist države ter davkoplačevalcev in bo s tem vsaj delno povrnjena materialno finančna škoda ter povrnjeno zaupanje v delovanje pravne države ter povečan občutek pravičnosti v slovenski družbi.

Komisija je po opravljeni razpravi sprejela sledeče sklepe:

- 1. Komisija za državno ureditev podpira Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora.**
- 2. Komisija se je seznanila s pripombami Odvetniške zbornice Slovenije, ki jih podpira ter jih vključuje v poročilo.**
- 3. Komisija predlaga, da se Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora uvrsti na dnevni red 15. seje Državnega sveta, ki bo v sredo 26. 2. 2014.**

* * *

Za poročevalko je bila določena državna svetnica Bojana Potočan.

Predsednik
Rajko Fajt, l. r.