



Številka: 06299-3/2025/2

40003

Datum: 15. 4. 2025

Na podlagi drugega odstavka 11. člena in 8. točke prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri, v nadaljevanju: ZIntPK) senat Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: senat Komisije) v sestavi: dr. Robert Šumi, predsednik, Martina Divjak, namestnica predsednika, in David Lapornik, namestnik predsednika, v zadevi št. 06299-3/2025, na 17. seji 15. 4. 2025 sprejema naslednja

PRIPOROČILA

Vladi in Državnemu zboru Republike Slovenije priporoča:

1. Sprejem krovnega zakona:

- V izogib različnim pristopom pri različnih projektih naj se sprejme zakon, ki bo za velike infrastrukturne projekte **enotno uredil** proces njihovega načrtovanja, priprave, potrjevanja, izvajanja, spremljanja in nadzorovanja. V zakonu naj zakonodajalec zagotovi pravno podlago za ukrepe, ki so navedeni v nadaljevanju, ob tem naj zakonodajalec čim manj posega v drugo resorno zakonodajo.
- Zakon naj vsebuje jasno definicijo, kaj se šteje za veliki infrastrukturni projekt (npr. večji poseg v prostor, vrednost projekta ipd.).
- Zakon naj jasno določi, da v primeru sprejemanja posebnega zakona za konkreten projekt za poseben zakon veljajo določbe krovnega zakona in da lahko poseben zakon ureja samo dodatno materijo, ki v krovnem zakonu ni urejena.

2. Krovni zakon naj vključi tudi določbe z naslednjih področij:

Javno naročanje:

- Morebitne izjeme od sedaj veljavnega splošnega zakona, ki ureja javno naročanje (npr. varnostne izjeme), naj se opredelijo določno in ozko. Vsaka uporaba izjem mora biti jasno obrazložena z argumenti, zakaj je uporaba določene izjeme

potrebna (tj. zakaj izvedba postopka javnega naročanja za konkreten projekt izpolnjuje katerega od pogojev iz drugega odstavka 20. člena Zakona o javnem naročanju¹).

- Postopke javnega naročanja naj organ, zadolžen za izvedbo celotnega projekta, praviloma vodi sam, brez najemanja zunanjih izvajalcev za pripravo dokumentacije, preglede ponudb in druge naloge.
- V primeru sodelovanja zunanjega izvajalca naj zanj in za pravne osebe, v katerih je on ali njegov družinski član udeležen kot poslovodja, član posloводства ali zakoniti zastopnik oziroma je on ali njegov družinski član udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju ali kapitalu, velja prepoved oddaje javnega naročila. Isto naj velja za pravne osebe, ki so povezane s pravnimi osebami iz prejšnjega stavka. Določi naj se pristojnost Komisije za preprečevanje korupcije, da lahko v primeru suma kršitev preveri premoženjsko stanje odgovornih oseb zunanjih izvajalcev, ki so kakorkoli aktivno sodelovali pri izvajanju javnega naročila.
- Z namenom proaktivnega spremljanja kapitalskih povezav in morebitnih vplivov na postopek ter preprečevanja korupcijskih tveganj naj se določi obveznost pridobitve izjave oziroma podatkov o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom, in o njihovi lastniški strukturi.²
- V postopkih javnega naročanja naj se z namenom preverjanja primernosti ponudnikov zagotovi pravočasna vključitev organov, ki razpolagajo s podatki (npr. Urada RS za preprečevanje pranja denarja).
- Vsak projekt naj se opremi s posebno šifro, ki se mora uporabljati in navajati pri vseh javnih naročilih in izplačilih z namenom popolne transparentnosti porabe javnih sredstev.

Zagotavljanje transparentnosti, gospodarnosti in učinkovitosti procesa:

- Za vsak velik infrastrukturni projekt naj se opravi analiza dejanskih potreb in oblikujejo različne alternative izvedbe projekta, ki na podlagi različnih scenarijev in njihovih vplivov vključujejo tudi učinke na trajnostni razvoj, stroške izgradnje in obratovanja ipd.
- Določi naj se metodologija za spremljanje in nadzor nad izvajanjem procesa načrtovanja, priprave, potrjevanja in izvajanja projekta, vključno z oceno tveganj in ukrepi za obvladovanje tveganj.
- Zagotovijo naj se sprotni pregledi posameznih faz procesa z vidika zakonitosti, transparentnosti, učinkovitosti in gospodarnosti.

Transparentno obveščanje javnosti:

- Ob začetku procesa odločanja o projektu naj se že v fazi analize potreb za določen projekt javno objavijo (npr. na državnem portalu e-prostor) časovni okvir in

¹ Zakon o javnem naročanju (ZJN-3), Ur. l. RS št. 91/15, 14/18, 121/21, 10/22, 74/22 – odl. US, 100/22 – ZNUZSZS, 28/23 in 88/23 – ZOPNN-F

² Smiselno podobno, kot to že določa šesti odstavek 14. člena ZIntPK.

posamezni koraki/faze procesa izvedbe projekta z navedbo načinov za posvetovanje z javnostjo. Pri tem naj se javnosti zagotovi dovolj časa za podajo predlogov, komentarjev, do katerih se mora pripravljavec projekta vsebinsko opredeliti. Predlogi, komentarji javnosti kot tudi pripravljavčev odziv nanje naj bodo javno objavljeni.

- Zagotovi naj se javna objava vseh izdelanih alternativ izvedbe projekta z vsemi opredeljenimi vplivi in posledicami. Prav tako naj se javno objavijo imena zunanjih strokovnjakov, ki so sodelovali pri pripravi različnih alternativ projekta.
- Javno naj se objavijo zapisi o stikih in sestankih, vključno z lobističnimi stiki, v zvezi s pripravo izdelanih možnosti izvedbe projekta. Zapisi naj se objavijo v celoti, skupaj z vsemi prejetimi prilogami in predlogi.
- Vsi dokumenti, ki nastanejo v procesu (sklepi, odločitve, revizije itd.), naj se javno objavijo oziroma naj se objavi pojasnilo, zakaj določen dokument ni objavljen. Če je dokumentacija označena s stopnjami tajnosti, naj se ne glede na določila Zakona o tajnih podatkih določi rok, kdaj dokumentacija izgubi stopnjo tajnosti.
- Poročila o spremljanju izvedbe posameznih faz projekta, ugotovitve revizij ter notranjih in zunanjih nadzorov naj se javno objavijo, pri čemer naj se določi, da za te objave ne veljajo določbe o poslovni skrivnosti. Prav tako naj se objavijo sprejeti in izvedeni popravljalni ukrepi.

Vzpostavitev zunanjega (strokovnega in civilnega) nadzora:

- Z zakonom naj se določi obvezna vzpostavitev zunanjega strokovnega in civilnega nadzora nad posameznimi fazami načrtovanja, priprave, potrjevanja, izvajanja, spremljanja in nadzorovanja projekta.
- Zunanji nadzor naj se vzpostavi že v fazi oblikovanja različnih alternativ projekta.
- Zakonsko naj se opredelijo različne oblike/načini zunanjega nadzora (npr. vzpostavitev posebne skupine, sestavljene iz različnih strokovnjakov in nevladnih organizacij³;) ter sestava izvajalcev zunanjega nadzora: strokovnega (strokovnjaki s predmetnega področja, vključno s Komisijo za preprečevanje korupcije) in civilnega nadzora (nevladne organizacije, preiskovalni novinarji posamezniki). Sestava članov naj zagotavlja komplementarnost znanja z različnih področij (strokovno glede na projekt, javno naročanje, ZIntPK ipd.).
- Določijo naj se pristojnosti izvajalcev nadzora (npr. spremljanje zakonitosti delovanja; preverjanje vseh dokumentov; preverjanje stanja na terenu; sodelovanje s službami za skladnost poslovanja, pooblaščenca za integriteto in zaupniki za zaščito prijaviteljev pri vseh akterjih, vključenih v projekt; pregled na finančnem poslovanjem projekta; pregled revizij in drugih ugotovitev spremljanja izvajanja procesa; preverjanje ponudnikov, naročnikov in nadzornikov; sodelovanje s pristojnimi institucijami, kot so Komisija za preprečevanje korupcije, Informacijski pooblaščenec, Računsko sodišče, redno objavljane ugotovitve, morebitnih popravljalnih ukrepov ipd.) kot tudi njihove obveznosti (omejitve poslovanja, nasprotje interesov ipd.).

³ Tuja praksa kaže, da so nekatere države za vzpostavitev zunanjega nadzora vzpostavile pogodbeni odnos z nevladno organizacijo.

- Določijo naj se obveznosti Vlade RS, naročnika in drugih akterjev do izvajalcev zunanjega nadzora (zagotavljanje dokumentov, odzivanje na ugotovitve ipd.).
- Za delovanje zunanjega nadzora naj se zagotovijo ustrezna finančna sredstva.
- Članom zunanjega nadzora naj se (ob ustreznem varnostnem preverjanju in izdanih dovoljenjih za dostop) zagotovi vpogled v vse podatke, vključno s tajnimi podatki in podatki, ki so označeni kot poslovna skrivnost. V ta namen naj se v zakon vključi obveza varovanja tajnosti podatkov in poslovnih skrivnosti.

OBRAZLOŽITEV

Komisija deluje na podlagi Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, katerega osnovni namen je krepitev delovanja pravne države preko ukrepov in metod za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov⁴.

V zadnjih mesecih je v javnostih potekala intenzivna razprava o gradnji JEK 2. Komisija izrecno poudarja, da se ne opredeljuje do vprašanja, ali JEK 2 zgraditi ali ne, kakor tudi ne do ocene ekonomskih, energetskih, okoljevarstvenih in strateških vidikov projekta, ker to ni v njeni pristojnosti.

Komisija ugotavlja, da je potencialna gradnja JEK 2 le eden izmed velikih infrastrukturnih projektov, ki se v Sloveniji načrtujejo in izvajajo. Načrtovanje in gradnja velikih infrastrukturnih projektov je že sama po sebi povezana s korupcijskimi tveganji, saj gre za dolge, zapletene postopke, ki praviloma vključujejo večje število akterjev, deležnikov in interesentov ter večja finančna sredstva.

Pravila postopkov načrtovanja, umeščanja v prostor in gradnje so razpršena po več različnih zakonih (Zakon o urejanju prostora, Gradbeni zakon, Zakon o varstvu okolja itd.), medtem ko enotnega in celovitega zakona, ki bi določal pravila postopka od opredelitve potrebe po nekem projektu, postopka načrtovanja in gradnje ter delovanja objekta, Slovenija ne pozna. Tako se pri gradnji upošteva že omenjena parcialna zakonodaja ali pa se za posamezne investicije sprejmejo posebni zakoni (Zakon o zagotavljanju pogojev za izvedbo strateške investicije na razvojnem območju v Občini Hoče-Slivnica, Zakon o izgradnji, upravljanju in gospodarjenju z drugim tirom železniške proge Divača–Koper, že napovedan zakon o JEK 2). Načrtovanje in gradnja projektov državnega pomena se tako prilagaja konkretnemu primeru, kar še dodatno povečuje korupcijska tveganja.

Zato je Komisija v svoji preventivni funkciji pripravila predloge ukrepov, ki krepijo transparentnost procesa in (vsaj deloma) odpravljajo korupcijska tveganja v postopkih načrtovanja, priprave, potrjevanja, izvajanja, spremljanja in nadzorovanja velikih infrastrukturnih projektov.

Ob procesnih ukrepih, ki krepijo transparentnost, obveščanje, vključevanje in nadzor javnosti, priporočila vključujejo tudi nekoliko širšo opredelitev nekaterih institutov, ki jih določa Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije. Tako priporočila vključujejo širšo

⁴ Kot to opredeljuje 1. člen ZIntPK.

opredelitev omejitev poslovanja, bolj poglobljeno izjavo o lastniški strukturi, obvezno objavo prilog in predlogov v poročanju o lobističnih stikih ter možnost, da Komisija pregleda premoženjsko stanje zunanjih izvajalcev, vključenih v izvajanje javnih naročil, v primeru, da se pojavi sum kršitev. Tako široka opredelitev institutov ob običajnem poslovanju ni potrebna, a pri velikih infrastrukturnih projektih gre za daljše, bolj kompleksne postopke, kjer je običajno vključeno večje število različnih izvajalcev, gre pa tudi za veliko večja finančna sredstva. Vse navedeno povečuje korupcijska tveganja in s tem upravičuje večje zaveze za vse izvajalce in širše pristojnosti Komisije. Vsi navedeni razširjeni instituti so prvenstveno namenjeni večji transparentnosti postopka, ob tem pa tudi večjemu nadzoru nad kakršnim koli nasprotjem interesov, ki bi se lahko pojavilo v postopku. Vse skupaj preprečujejo zlorabo javnih sredstev.

Ukrepi so nastali na podlagi preučitve preteklih primerov Komisije (npr. TEŠ 6), strateških dokumentov Republike Slovenije (npr. Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji - CILJ 32: Pri velikih projektih države ali lokalne skupnosti z obsežnimi finančnimi sredstvi je treba zagotoviti sproti neodvisni nadzor nad postopkom javnega naročanja in zagotoviti dosledno transparentnost vplivov na določanje potreb pred začetkom postopka, med drugim s prijavo lobističnih stikov. Prav tako je treba zagotoviti neodvisni nadzor nad izvedbo naročila, Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete - 7.4.4.2 Strategija/program – vzpostavitev in/ali okrepitev pravnih, nadzornih in institucionalnih mehanizmov za prepoznavo, preprečevanje in omejevanje tveganj nepravilnosti, negospodarnosti oziroma stroškovne neupravičenosti ter gradnje in sofinanciranja prometne infrastrukture) in mednarodnih praks sodelovanja s strokovno in civilno javnostjo pri načrtovanju in gradnji velikih infrastrukturnih projektov.

Komisija je preventivni organ s področja preprečevanja korupcije, zato je dolžna, kadar zazna tveganja za nastanek korupcije, sprejeti ustrezna priporočila in predlagati ukrepe za njihovo odpravo. Tveganja za nastanek korupcije so lahko tako na normativni ravni (nedorečeni zakoni, podzakonski akti) kot tudi v sami izvedbeni fazi, ko npr. posamezni državni ali občinski organi izvajajo svoje zakonske pristojnosti. Komisija je v okviru obravnave preteklih primerov ugotovila korupcijska tveganja v postopkih načrtovanja, priprave, potrjevanja, izvajanja, spremljanja in nadzorovanja velikih infrastrukturnih projektov, zato naslovnima organoma izdaja predmetna priporočila.

Senat Komisije je na 17. seji 15. 4. 2025 sprejel sklep, s katerim so se predmetna priporočila sprejela.

Komisija Vlado in Državni zbor RS naproša, da jo v roku treh mesecev od prejema teh Priporočil obvestita o aktivnostih oziroma izvedenih ukrepih.

dr. Robert Šumi

predsednik Komisije za
preprečevanje korupcije