



Številka: 0071-1/2026/67 41106

Datum: 24. 9. 2026

Republika Slovenija

Državni zbor

gp@dz-rs.si

ZADEVA: Mnenje Komisije za preprečevanje korupcije na Predlog Zakona o Javnem skladu za napredno zdravljenje redkih bolezni (ZJSNZRB), nujni postopek, EPA 258-X

Zveza: dopis številka: 500-01/26-35/4 s 17. 9. 2026

Spoštovani,

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) je 18. 9. 2026 s strani Predsednika Državnega zbora prejela poziv k pregledu Predloga Zakona o Javnem skladu za napredno zdravljenje redkih bolezni (ZJSNZRB), nujni postopek, EPA 258-X (v nadaljevanju: Predlog zakona), z možnostjo oddaje mnenja do seje Odbora za zdravje.

Na podlagi opravljenega pregleda vam Komisija na podlagi dvanajste alineje 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) podaja mnenje na Predlog zakona. Komisija je gradivo pregledala izključno z vidika očitnih korupcijskih tveganj, ki bi neposredno in nedvoumno izhajala iz besedila predlaganih določb, ter z vidika institutov, ki jih ureja ZIntPK, zlasti nasprotja interesov, nezdružljivosti funkcij, omejitev poslovanja, sprejemanja daril, lobiranja in načrtov integritete. Pregled ni obsegal ugotavljanja drugih korupcijskih tveganj ali korupcijskih tveganj, ki bi se lahko pokazala pri izvajanju predpisov v praksi, niti presoje siceršnje pravne, sistemske, strokovne, finančne ali izvedbene ustreznosti Predloga zakona.

Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Uradni list RS št. 22/25, v nadaljevanju: RePKRS-1) med prizadevanje za uresničevanje ključnih ciljev v točki 7. določa tudi učinkovito ugotavljanje in zamejevanje korupcijskih tveganj, vključno s tveganji za kršitev integritete v javnem in zasebnem sektorju, med drugim **še posebej v zdravstvu**.

K 7. členu Predloga zakona

Prva alineja prvega odstavka 7. člena Predloga zakona predvideva, da predsednika, ki je usposobljen za pravno področje, predlaga ministrstvo. Komisija ugotavlja, da je nejasno, katero ministrstvo predlaga predsednika nadzornega sveta vladi v imenovanje. Hkrati pa Komisija ugotavlja, da predlagana ureditev pomeni pomemben odstop od ureditve po Zakonu o javnih skladih (Uradni list RS št. 77/08, 8/10 – ZSKZ-B, 61/20 – ZDLGPE in 206/21 – ZDUPŠOP, v nadaljevanju: ZJS), ki določa, da člani nadzornega sveta predsednika in njegovega namestnika izvolijo izmed sebe. Predlagana določba pa predvideva, da predsednika predlaga ministrstvo in ga imenuje vlada. Gre za odstop od splošne ureditve, ki ga je treba jasno utemeljiti. Sam po sebi takšen način imenovanja ni dokaz nedovoljenega vpliva, pomeni pa večji neposredni vpliv ustanovitelja na določitev vodstva nadzornega organa, ki bi potreboval podrobnejšo obrazložitev.

Tretji odstavek 7. člena izrecno omenja le nezdržljivost po ZIntPK. Splošna ureditev v tretjem odstavku 14. člena ZJS-1 pa govori o nezdržljivosti po zakonu, torej ni omejena na en predpis. Zaradi jasnosti bi bilo primerneje ohraniti širšo formulacijo: »... druge osebe, katerih funkcija ali dejavnost je po zakonu nezdržljiva s članstvom v nadzornem svetu.« Tako bi se preprečil dvom, ali posebna določba namerava zožiti upoštevne zakonske prepovedi. Iz obrazložitve k členu razlogi niso razvidni.

Glede četrtega odstavka 7. člena Komisija ugotavlja, da je določba, da člani delujejo strokovno, samostojno in neodvisno, ustrezno izhodišče. V strokovni razmislek pa predlaga, da se določbo nadgradi v smeri razkritja relevantnih povezav pred imenovanjem in obveznostjo sporočanja njihovih sprememb med mandatom. Razkritje naj zajema povezave, pomembne za delo sklada, kot na primer: s proizvajalci zdravil, izvajalci zdravljenja, pogodbenimi partnerji in financerji. Podpis izjave o razkritju okoliščin, ki bi lahko povzročile nasprotje interesov, sam po sebi ne zagotavlja neodvisnosti. Predstavlja pa enega od načinov upravljanja s korupcijskim tveganjem za nastanek nasprotja interesov in na ta način podlago za prepoznavanje in presojo teh okoliščin ter sprejetje ustreznih ukrepov za preprečevanje njegovega nastanka.

K 8. členu Predloga zakona

Predlagani način imenovanja direktorja v temelju sledi ureditvi ZJS-1. Drugi odstavek bi bilo potrebno jasneje zapisati, kajti pri ponovnem imenovanju bi lahko prišlo do napačnega razumevanja, da predlog omogoča avtomatično podaljšanje mandata brez natečaja. Zaradi jasnosti je vseeno priporočljivo izrecno zapisati, da se tudi ponovno imenovanje izvede na podlagi javnega natečaja.

Komisija ugotavlja, da predlagani pogoj glede kaznovanosti iz četrte alineje tretjega odstavka 8. člena Predloga zakona v primerjavi z ZJS-1 oži krog obsodb, ki predstavljajo oviro za imenovanje direktorja. Predlog zakona ga omejuje tako glede vrste kazenske sankcije kot glede načina pregona. Tako na primer pravnomočna obsodba na denarno kazen po besedilu predloga ne bi bila ovira iz te alineje. Komisija zato predlaga, da predlagatelj razloge za navedeni odstop posebej pojasni in ponovno preuči in strokovno utemelji njegovo ustreznost z vidika zagotavljanja integritete vodstva sklada, pri tem pa tudi upošteva direktorjeve pristojnosti pri upravljanju javnih sredstev. Razlogi za odstop od pogoja glede kaznovanosti iz obrazložitve k členu niso razvidni.

Glede četrtega odstavka 8. člena Komisija podpira namen dodatne ureditve prepovedi in omejitev za direktorja, vendar priporoča natančnejšo opredelitev obsega smiselne uporabe ZIntPK. Pojasnjuje, da instituti po ZIntPK, kot so omejitve poslovanja (med organom, pri katerem funkcionar opravlja funkcijo, in subjektom, s katerim je povezan funkcionar) in nezdružljivost funkcij veljajo za funkcionarje (ki so lahko poklicni ali nepoklicni). Razširitev (smiselne) uporabe je potrebno strokovno razmisliti z vidika sistemske ureditve področja. Predlagatelj naj jasno določi, ali se za direktorja uporabljajo pravila, ki veljajo za poklicne funkcionarje, ter ali je poleg prepovedi članstva in dejavnosti predvidena tudi uporaba pravil o nezdružljivosti opravljanja funkcije s pridobitno dejavnostjo. Pri omejitvah poslovanja naj se jasno opredelijo obveznosti sklada in direktorja ter obseg uporabe povezanih pravil glede družinskih članov, povezanih subjektov, poročanja in posledic kršitev. Natančnost določbe je pomembna zaradi predvidljivosti obveznosti in njihovega učinkovitega nadzora ter tudi poročanja in npr. pridobivanja dovoljenj za opravljanje poklicne ali druge dejavnosti.

Komisija dodatno v strokovni razmislek predlaga predložitev izjave o razkritju okoliščin, ki bi lahko povzročile nasprotje interesov, pred imenovanjem direktorja ter obveznost sporočanja relevantnih sprememb med mandatom. Razkritje naj omogoča presojo povezav, ki so pomembne za opravljanje nalog direktorja, na primer: s proizvajalci zdravil, izvajalci zdravljenja, pogodbenimi partnerji in financerji sklada.

K 9. členu Predloga zakona

Komisija v zvezi z 9. členom Predloga zakona opozarja na ureditev imenovanja stalnih članov strokovne komisije, ki v povezavi z 22. členom odloča o pritožbah zoper odločbe sklada. Stalna člana za obdobje petih let imenuje direktor sklada. Predlog zakona poleg pogojev za opravljanje te naloge ne določa preglednega postopka pridobivanja kandidatov, meril za njihovo primerjavo in obveznosti obrazložitve izbire. Direktor tako razpolaga s pomembnim (kadrovskim) vplivom na sestavo organa, in sicer organa, ki presoja odločbe sklada, katerega delo in poslovanje vodi on sam.

Takšna ureditev brez dodatnih postopkovnih varovalk predstavlja tveganje izbire na podlagi osebnih povezav ali drugih okoliščin, ki niso povezane s strokovno usposobljenostjo in neodvisnostjo kandidatov. Komisija zato priporoča, da se zaradi ustreznega upravljanja s tem korupcijskim tveganjem določijo: pregleden postopek izbire, vnaprej objavljena merila, dokumentiranje njihove uporabe in obrazložitev imenovanja ter zagotovi sodelovanje neodvisne stroke pri izbiri kandidatov. Pri tem je treba upoštevati tudi 30. člen predloga, po

katerem postopek imenovanja stalnih članov začne že vršilec dolžnosti direktorja. Začasnost njegovega mandata namreč ne zmanjšuje dolgoročnih učinkov imenovanj, izvedenih v začetnem obdobju delovanja sklada.

Komisija opozarja, da posebno pozornost zahteva določanje sestave strokovne komisije za odločanje v posamezni zadevi. Četrty in peti odstavek 9. člena namreč predvidevata seznam domačih in tujih zdravnikov ter izbiro glede na njihovo strokovno usposobljenost, neodvisnost in odsotnost nasprotja interesov. Komisija priporoča, da se že v zakonu jasno določi pristojnost za izbiro članov, temeljna pravila vključevanja strokovnjakov na seznam in obveznost dokumentiranja razlogov za sestavo komisije v posamezni zadevi. Enaka transparentnost in sledljivost morata biti zagotovljeni pri izjemnem imenovanju zdravnika zunaj seznama po šestem odstavku 9. člena, ki ga tudi imenuje direktor sklada, ob upoštevanju predvidenega predloga pristojnega razširjenega strokovnega kolegija. Dodatno Komisija še predlaga, da se v členu jasno zapiše merilo, ki naj bi bilo podlaga za izpolnjevanje »ustreznih« referenc iz četrtega odstavka in prve alineje sedmega odstavka 9. člena Predloga zakona.

Komisija predlaga, da se v osmem odstavku 9. člena Predloga zakona besedo »povezave« nadomesti z besedo »okolščine«, saj je ta izraz širši. Poleg finančnih, poslovnih, svetovalnih in drugih povezav zajema tudi druge okoliščine, v katerih bi zasebni interes člana strokovne komisije lahko vplival ali ustvarjal videz, da vpliva, na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih nalog.

K 11. členu Predloga zakona

Komisija glede 6. točke prvega odstavka 11. člena Predloga zakona predlaga natančnejšo opredelitev pogoja, da ZZZS naprednega zdravljenja redke bolezni v tujini ni odobril. Predlagano besedilo lahko povzroči različno razumevanje pogojev za dostop do financiranja. Iz besedila ni nedvoumno razvidno, ali mora biti o zahtevi že odločeno in s kakšno stopnjo dokončnosti oziroma ali pogoj zajema tudi primere, ko postopek pred ZZZS še poteka ali zahteva sploh ni bila vložena. Obrazložitev k 1. členu sicer omenja tudi primere, ko o zdravljenju še ni bilo odločeno, vendar naj bo predvidena ureditev jasno izražena tudi v normativnem delu. Komisija navedeno izpostavlja kot nejasnost, ki pomembno vpliva na zagotavljanje jasnosti in preglednosti odločanja, ne pa kot ugotovljeno samostojno očitno korupcijsko tveganje.

K 18. členu Predloga zakona

Komisija opozarja na različno ureditev preglednosti izjav o neodvisnosti. Medtem ko osmi odstavek 9. člena določa javno objavo izjav članov strokovne komisije, šesti odstavek 18. člena objavo izjav obeh dodatnih strokovnjakov (zdravnikov) izrecno izključuje. Ker lahko njuni mnenji bistveno vplivata na odločitev o financiranju, je treba takšno razlikovanje posebej utemeljiti. Iz obrazložitve člena razlog za to razlikovanje ni razviden. Komisija priporoča ponovno presojo navedene izjeme in zagotovitev sorazmerne javnosti podatkov o relevantnih povezavah, ob doslednem varstvu osebnih podatkov in preprečevanju možnosti identifikacije otroka.

Pri dodatnem strokovnem mnenju, ki ga po sedmem odstavku 18. člena predloži vlagatelj, pa Komisija v strokovni razmislek predlaga razkritje njegovega naročnika, plačnika in relevantnih povezav pripravljavca, da se lahko navedene okoliščine ustrezno upoštevajo pri dokazni presoji. Navedeno razkritje bi omogočilo presojo morebitnih interesnih povezav, ki bi lahko vplivale na nepristranskost priprave mnenja, kot npr.: povezave s proizvajalcem predlaganega zdravila ali izvajalcem zdravljenja. Obstoje takšnih povezav oziroma plačilo za pripravo mnenja sicer sama po sebi ne pomenita njegove neverodostojnosti, predstavljata pa okoliščini, ki sta pomembni za ustrezno in celovito dokazno presojo.

K 29. členu Predloga zakona

Predlog zakona spreminja vire financiranja Sklada za razvoj nevladnih organizacij in določa prenos opredeljenih sredstev v novoustanovljeni sklad. Iz besedila ne izhaja izrecno prenehanje obstoječih pogodbenih obveznosti do nevladnih organizacij. Obrazložitev sicer navaja prenos prostih sredstev, vendar normativni del ne vsebuje izrecne razmejitve do sredstev, potrebnih za izpolnitev že prevzetih obveznosti. Komisija zaradi jasnosti in sledljivosti predvidenega prenosa predlagatelju predlaga, da nedvoumno opredeli obseg prenosljivih sredstev in razmerje do že prevzetih obveznosti ter zagotovi dokumentirano podlago za določitev višine prenosa. Komisija navedeno izpostavlja kot nejasnost predloga, ne opredeljuje tega kot očitnega korupcijskega tveganja.

K 30. členu Predloga zakona

Komisija glede prvega in tretjega odstavka 30. člena Predloga zakona v povezavi s petim odstavkom 7. člena opozarja na neusklajeno časovno zaporedje določitve podrobnejših pogojev in postopka izbire članov nadzornega sveta ter predlaganja kandidatov. In sicer morajo predlagatelji svoje predloge posredovati v osmih dneh od uveljavitve zakona, medtem ko je za sprejem akta o ustanovitvi, ki navedene pogoje in postopek podrobneje ureja, določen petnajstdnevni rok. Takšna ureditev dopušča predlaganje kandidatov pred določitvijo vseh pravil izbire, s čimer se lahko uresniči tveganje naknadnega prilagajanja pravil izbire že predlaganim kandidatom. Komisija zato priporoča usklajevanje rokov tako, da bodo pogoji, merila in pravila postopka določeni ter dostopni pred začetkom predlaganja kandidatov.

Komisija glede četrtega odstavka 30. člena predlaga, da se zaradi jasnosti izrecno določi, da mora vršilec dolžnosti direktorja izpolnjevati pogoje iz tretjega odstavka 8. člena ter da se zanj uporabljajo tudi prepovedi in omejitve iz četrtega odstavka istega člena (smiselna uporaba določb ZIntPK o prepovedi članstva in dejavnosti ter omejitvah poslovanja za direktorja sklada). Začasnost opravljanja nalog namreč ne zmanjšuje pomena strokovne usposobljenosti in nepristranskosti osebe, ki vzpostavlja delovanje sklada.

Komisija v zvezi s sedmim odstavkom 30. člena ponovno opozarja, da imajo lahko kadrovske odločitve začetnega vodstva učinke, ki presegajo trajanje njegovega mandata. Mandat stalnih članov strokovne komisije iz 9. člena je namreč pet let. Komisija zato priporoča, da se tudi v obdobju vzpostavljanja sklada zagotovijo vnaprej določena merila,

pregleden postopek izbire, preverjanje strokovne usposobljenosti in okoliščin nasprotja interesov ter dokumentiranje razlogov za imenovanja. Potreba po hitrem začetku delovanja sklada ne sme zmanjšati standardov transparentnosti in sledljivosti teh postopkov.

Sklepno Komisija še pojasnjuje, da podani odziv ne pomeni splošne potrditve ustreznosti vseh ostalih predlaganih rešitev in ne izključuje možnosti poznejšega odziva Komisije, če bi bile določbe spremenjene ali dopolnjene oziroma če bi na podlagi dodatnih informacij naknadno zaznala konkretna korupcijska tveganja ali druga vprašanja iz svoje pristojnosti.

Dodatno Komisija opozarja še na pomanjkljivost celovite obrazložitve izbire nujnega postopka. Predviden je namreč sprejem Predloga zakona po nujnem postopku. Komisija v priporočilih z dne 8. 7. 2026¹ priporoča redni postopek kot pravilo, skrajšanega in nujnega pa kot izjemi z jasno navedenimi argumenti. To ni absolutna prepoved nujnega postopka. Komisija opozarja, da v gradivu navedena obrazložitev izbire nujnega postopka ne pojasni dovolj. Priporoča, da se obrazložitev nujnosti dopolni tako, da bo omogočala celovito vsebinsko preveritev razlogov za uporabo izjeme od rednega postopka. Predlagatelj poleg splošnih navedb o varovanju zdravja in preprečevanju težko popravljivih posledic v uvodu gradiva navaja tudi na primer: konkreten primer zastoja pri financiranju zdravljenja ter povezavo s pripravo rebalansa državnega proračuna za leto 2026.² Navedene okoliščine so relevantne za presojo potrebe po hitrem ukrepanju, vendar iz gradiva ni dovolj jasno razvidno, zakaj preprečitev zatrjevanih posledic zahteva sprejem celotne predlagane ureditve po nujnem postopku. Komisija predlaga, da predlagatelj natančneje opredeli konkretne pravne ovire, nujnost njihove pravočasne odprave in posledice odložitve sprejema zakona ter pojasni povezavo med temi okoliščinami in predlaganimi zakonskimi rešitvami.

Ustanovitev sklada, njegova kadrovska ureditev, partnersko financiranje in trajna preusmeritev prihodkov predstavljajo obsežne rešitve. Njihova sistemska narava nujnega postopka sicer ne izključuje, zahteva pa prepričljivo pojasnilo, zakaj jih ni mogoče odložiti ali ločiti od neposredno potrebnih ukrepov. Posebno obrazložitev zahteva zlasti nujnost trajnih sistemskih sprememb, ki presegajo neposredno odpravo ugotovljenih zastojev pri financiranju zdravljenja. To velja na primer za ustanovitev novega javnega sklada ter spremembe financiranja Sklada za razvoj nevladnih organizacij iz 29. člena predloga. Predlagatelj naj torej glede te sistemske rešitve pojasni, čemu pravočasnega financiranja zdravljenja ni mogoče zagotoviti z obstoječimi mehanizmi ali ožjim zakonskim ukrepom; čemu morajo biti hkrati po nujnem postopku sprejeti tudi trajna preusmeritev vira financiranja in odprava obveznosti izvedbe javnega razpisa najmanj enkrat letno. Iz gradiva namreč ni razvidno jasno razlikovanje med razlogi za izbiro trajnega modela financiranja in razlogi, zaradi katerih njegovega sprejema ni mogoče odložiti do zaključka rednega zakonodajnega postopka.

¹ https://www.kpk-rs.si/storage/uploads/65803e27-1311-4b52-8fa0-a35887310898/Sistemska_priporocila.pdf

² Točka 1. Ocena stanja in razlogi za sprejetje predloga zakona v I Uvod.

Če nujnost posameznih sistemskih rešitev ni izkazana in jih je mogoče vsebinsko ločiti od ukrepov za preprečitev neposredno grozečih posledic, naj predlagatelj oziroma državni zbor preuči njihovo ločeno obravnavo po rednem postopku.

Komisija zato poziva Vlado Republike Slovenije in Državni zbor Republike Slovenije, da omenjene pomanjkljivosti odpravita.

Prosimo tudi, da se Komisijo povabi na sejo pristojnega delovnega telesa, Odbora za zdravje, na kateri bi lahko Komisija obrazložila in podala stališče o Predlogu zakona.

S spoštovanjem,

mag. Aleš Kocjan

namestnik predsednice Komisije
za preprečevanje korupcije

Poslano:

- naslovniku (po e-pošti).