



KPK

REPUBLIKA SLOVENIJA
KOMISIJA ZA
PREPREČEVANJE
KORUPCIJE

INTEGRITETA
ODGOVORNOST
TRANSPARENTNOST

OCENA STANJA

Komisije za preprečevanje korupcije za leto 2024



KPK REPUBLIKA SLOVENIJA
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

INTEGRITETA | ODGOVORNOST | TRANSPARENTNOST

Tu smo, da omejujemo korupcijo, krepimo pravno državo
ter integriteto in transparentnost delovanja družbe.

Ustavnost, zakonitost, nepristranskost in etika so temelji
našega dela, naša zaveza pa stanje v družbi izboljšati
in ne samo preprečiti njegovo poslabšanje.

OCENA STANJA 2024 – Komisija za preprečevanje korupcije
Izdala, založila in financirala Komisija za preprečevanje korupcije

Ljubljana, maj 2025

Na podlagi prvega odstavka 20. 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) nadzor nad opravljanjem nalog Komisije za preprečevanje korupcije opravlja Državni zbor RS. Predsednik Komisije za preprečevanje korupcije enkrat letno poroča Državnemu zboru RS brez navajanja podatkov, ki bi omogočali identifikacijo obravnavanih fizičnih ali pravnih oseb, o vsebini in obsegu dela, o svojih sklepih, ugotovitvah, mnenjih Komisije za preprečevanje korupcije, povezanih z njenimi pristojnostmi, ter poda oceno trenutnega stanja na področju preprečevanja korupcije in preprečevanja ter odpravljanja nasprotja interesov.

dr. Robert ŠUMI

predsednik



Ljubljana, maj 2025

Vsebina

1	VLOGA IN UČINKOVITOST KOMISIJE	1
2	ZAUPNIK KOT STEBER NOTRANJEGA PRIJAVLJANJA	3
3	KRŠITVE INTEGRITETE URADNIH OSEB	5
4	NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ.....	7
5	DELOVANJE ČLANOV ORGANOV SVETOV JAVNIH ZAVODOV IN NASPROTJE INTERESOV	9
6	OMEJITVE POSLOVANJA	11
7	NADGRADNJA NAČRTA INTEGRITETE IN NJEGOVA UMESTITEV V ŠIRŠI OKVIR KREPITVE INTEGRITETE.....	13
8	PROTIKORUPCIJSKE VAROVALKE ZA SPREMLJANJE VELIKIH PROJEKTOV	15

1 VLOGA IN UČINKOVITOST KOMISIJE

Po 20 letih obstoja Komisije za preprečevanje korupcije (Komisija) brez dvoma lahko zapišemo, da se je njena vloga v družbi utrdila in da se je Komisija v teh dveh desetletjih razvila v institucijo, ki skrbi za standarde, ki si jih slovenska družba zasluži. Statistični rezultati dela Komisije, ki so zaradi različne metodologije v 20-letnem obdobju delovanja Komisije neprimerljivi, so v porastu, kot potrjuje tudi Letno poročilo za leto 2024. Kljub temu vztrajamo pri usmeritvi iz leta 2020 – da statistika ni pomembnejša od kakovosti opravljenega dela in naše prisotnosti v družbi.

S svojimi pristojnostmi in nalogami, katerih cilj je krepitev integritete in transparentnosti, preprečevanje korupcije ter preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov, kar vse pripomore h krepitvi pravne države, je Komisija postala pomemben del v sistemu, ki mora zagotavljati odpornost na koruptivna ravnanja in druge nepravilnosti. Ta sistem je razvejan, Komisija je njegov nepogrešljiv del, a kolesje uspešnega preprečevanja korupcije morajo pomagati poganjati tudi drugi pomembni deležniki: celoten javni sektor s svojim delovanjem z dobrim zgledom v javno korist, izvršna in zakonodajna oblast z zagotavljanjem zakonskih pogojev za uspešno preprečevanje korupcije in njeno sankcioniranje, utečen sistem preiskovanja in pregona kaznivih dejanj ter sojenja, gospodarstvo, ki se ne zateka k nedovoljenim ravnanjem, civilna družba in mediji, ki glasno obsojajo neintegritetna ravnanja, ter seveda politika z lastnim dobrim zgledom.

Čeprav se je delo Komisije v dveh desetletjih razvilo, okrepilo in profesionaliziralo, ugotavljamo, da se odnos pomembnega dela politike do Komisije v tem času ni bistveno spremenil. Tako kot je bila Komisija leta 2004 ustanovljena, ker je zaradi izpolnjevanja mednarodnih zavez (vstopa v Evropsko unijo, priporočil Greca in Konvencije Združenih narodov proti korupciji) morala biti ustanovljena, tudi danes še vedno pogosto prevlada občutek, da Komisija obstaja, ker jo moramo imeti – in ne, ker bi si jo želeli. Vsekakor pa bi za našo družbo in njen razvoj bilo dobro, da bi predvsem odločevalci pokazali, da tako institucijo tudi dejansko potrebujemo, saj potrebujemo njene ugotovitve, priporočila in analize. Tak odnos bi tudi pomenil, da bi njene odločitve in priporočila v večji meri upoštevali in tako bolj aktivno pristopili k oblikovanju sistema, ki bo v največji možni meri odopen na koruptivna ravnanja in druge kršitve.

Ker še nismo vzpostavili takšnega odnosa, moramo tudi v letošnji Oceni stanja ugotavljati, da naše ugotovitve in priporočila niso upoštevana v zadostni meri. Tudi v povezavi s počasnim sprejemanjem nove Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji (Resolucija), krovnega strateškega dokumenta na področju preprečevanja korupcije, ugotavljamo, da je prevladal vtis, da preprečevanje korupcije ni med prioritetami. Komisija je namreč osnutek besedila nove Resolucije sprejela oktobra 2023, Vlada pa jo je sprejela šele januarja 2025. Vendarle je Državni zbor RS novo Resolucijo konec marca 2025 sprejel in s tem prižgal zeleno luč za pripravo Akcijskega načrta, ki ga moramo na Komisiji pripraviti do konca junija in ki bo vseboval konkretne ukrepe na različnih področjih.

Dejstvo je, da brez sistemskih ukrepov na državni ravni ne moremo pričakovati napredka in večje učinkovitosti pri preprečevanju korupcije. V okviru obstoječe zakonske ureditve je Komisija izpopolnila svoje postopke in optimizirala delo, kar kažejo tudi podatki. Še vedno pa zaznavamo zakonske pomanjkljivosti, na katere opozarjamo že vrsto let in ki predstavljajo oviro za krepitev integritete, transparentnosti in odgovornosti. Zato pozdravljamo, da je Ministrstvo za pravosodje v začetku letošnjega leta vendarle pristopilo k spremembam Zakona o integriteti in preprečevanju

korupcije (ZIntPK), ter si hkrati želimo, da bi bil postopek sprememb hiter in učinkovit ter da bi v čim večji meri upoštevali naše pripombe in predloge, ki jih dajemo že vrsto let in so bili oblikovani na podlagi v praksi zaznanih pomanjkljivosti. Tako o nujnosti sankcij za pravnomočne kršitve integritete, obveznega vsebinskega odziva na priporočila, ki jih izdajamo ob zaznanih korupcijskih tveganjih, do nujnih sprememb na področjih lobiranja, nezdržljivosti funkcij, premoženjskega stanja in drugih. Torej institutov, ki so lahko močan imunski sistem družbe in predstavljajo odpornost družbe na korupcijo in druge nepravilnosti – vendar le, če jih zavezanci upoštevajo, spoštujejo in se zavedajo njihovega pomena v povezavi s preprečevanjem korupcije.

Kljub letošnjemu napredku na Indeksu zaznave korupcije, ki ga pripravlja Transparency International, namreč ne moremo in ne smemo biti zadovoljni. Izzivov je še ogromno in pred nami je še zahtevna pot do družbe, kjer bo prav vsak posameznik v javnem sektorju strogo ločeval zasebni interes od javnega ter kjer bodo nosilci javnih funkcij pravočasno prevzemali odgovornost in bili za ugotovljene in potrjene nepravilnosti tudi pravočasno in ustrezno sankcionirani.

2 ZAUPNIK KOT STEBER NOTRANJEGA PRIJAVLJANJA

Ena ključnih obveznosti zavezancev pri vzpostavljanju notranje poti za prijavo v skladu z določbami Zakona o zaščiti prijaviteljev (ZZPri) je, da izmed svojih zaposlenih imenuje zaupnika, ki sprejema in obravnava notranje prijave, komunicira s prijavitelji, skrbi za varovanje njihove identitete in jim nudi celovite informacije o zaščitnih in podpornih ukrepih ter drugih pravnih možnostih. Zaupnik v sistemu notranjega prijavljanja predstavlja osrednjo figuro, v zvezi z njegovim delom in pristojnostmi pri obravnavi notranjih prijav pa se v praksi že pojavljajo določene nejasnosti in dileme, ki jih naslavljamo v nadaljevanju.

Osnovna premisa zakonske ureditve notranjih poti za prijavo je, da se kršitev predpisov obravnava interno, torej tam, kjer je prijavljena kršitev nastala in jo je mogoče tudi najhitreje odpraviti ali vsaj ublažiti njene posledice. Namen notranje prijave je torej v identifikaciji in odpravi konkretne kršitve ter sprejetju ukrepov za preprečevanje nastanka bodočih podobnih kršitev v delovnem okolju zavezanca. Ob tem dodajamo, da postopek obravnave notranje prijave ni namenjen obravnavi ali dokazovanju odgovornosti povzročitelja kršitve ali njegovemu morebitnemu kaznovanju, saj o tem samostojno odloča predstojnik oziroma vodstvo zavezanca v ločeno urejenem postopku (disciplinski in drugi postopki). Prednost opisanega pristopa je predvsem v tem, da **se lahko nepravilnosti, zaznane v delovnem okolju zavezanca, obravnavajo in odpravljajo hitreje, brez vključitve zunanjih institucij nadzora (npr. inšpekcijskih služb), kar za zavezanca navadno pomeni tudi nižje stroške**. Zakon namreč izhaja iz predpostavke, da so subjekti javnega in zasebnega sektorja zainteresirani za odpravljanje svojih kršitev, s čimer se z vzpostavitvijo internega sistema prijave in obravnave kršitev krepi tudi integriteta v delovnem okolju zavezanca.

Pri obravnavi notranje prijave gre tako za neformalni postopek, usmerjen v odpravo prijavljenih kršitev. Zaupnik prejeta prijavo obravnava skrbno, zaupno in samostojno ter pri tem ni vezan na navodila v posamezni zadevi, v postopkovnem smislu pa uporablja določbe zakona in notranjega akta, ki ga sprejme zavezanec. ZZPri namreč izrecno določa, da se v postopku z notranjo prijavo ne uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek. Zaupnik v okviru obravnave notranje prijave pridobiva relevantne informacije in naredi, kar je treba, da se prijavljena kršitev preišče in odpravi, po potrebi pa vodstvu zavezanca predlaga tudi ukrepe, ki so usmerjeni v prenehanje kršitve, odpravo posledic kršitve ali preprečevanje prihodnjih podobnih kršitev. Pri navedenih aktivnostih lahko sodelujejo tudi druge osebe in notranjeorganizacijske enote zavezanca, pri čemer mora zaupnik skozi celoten postopek paziti na zagotavljanje zaščitne identitete prijavitelja.

V zvezi z vključevanjem drugih oseb v obravnavo notranje prijave smo se opredelili tudi do vprašanja interpretacije določbe drugega odstavka 12. člena ZZPri, in sicer da zaupnik informacije pridobiva zlasti od prijavitelja in osebe, na katero se prijava nanaša. Odločitev, od koga se zbira informacije, sprejme zaupnik, ki mora ukreniti vse potrebno, da se odpravi kršitev oziroma prepreči nastanek dodatne škode. Navedena presoja je odraz zaupnikove samostojnosti in je odvisna od konkretnega primera oziroma narave prijavljene kršitve. Slednje pa ne pomeni, da je osebo, na katero se prijava nanaša, v postopek treba vključiti v smislu izvajanja načela kontradiktornosti. Postopek obravnave notranje prijave namreč ne predvideva nasprotne stranke,

ki bi jo bilo treba obveščati o posameznih preiskovalnih dejanjih oziroma ji omogočiti pravico do izjave ali na drug način zagotavljati njeno aktivno vlogo. **Obravnava notranje prijave se osredotoča na odpravo prijavljene kršitve in ne na morebitne kršitelje, za katere so predvideni drugi postopki izven sistema ZZPri.** Naloge zaupnika v zvezi z obravnavo kršitve se tako zaključijo s poročilom vodstvu zavezanca in obvestilom prijavitelju, medtem ko so vsi nadaljnji ukrepi v pristojnosti delodajalca.

Zakon sicer ne določa posebnih pogojev za imenovanje zaupnika, iz narave njegovih nalog pa izhaja, da gre za zaupanja vredno osebo, ki uživa ugled tako pri vodstvu kot pri zaposlenih in je že dalj časa zaposlena pri zavezancu, tako da dobro pozna organizacijo in delo notranjih enot zavezanca. Vse od začetka veljavnosti zakona zavezancem tudi priporočamo, da zavezanci imenujejo vsaj dva zaupnika, ki se lahko nadomeščata v primeru odsotnosti, saj ZZPri za nekatere naloge zaupnika določa relativno kratke roke. Ob tem je treba poudariti, da nalog imenovanega zaupnika v nobenem primeru ni mogoče prenesti na druge osebe.

Skozi prakso tudi ugotavljamo, da so zaupniki pri opravljanju svojih nalog lahko deležni nedovoljenih vplivov in vmešavanj v njihovo delo, tako da je ena večjih pomanjkljivosti ZZPri v tem, da za zaupnike ne predvideva posebne zaščite. Tudi v obrazložitvi k 9. členu predloga besedila ZZPri¹, ki ga je Vlada Republike Slovenije kot predlagatelj zakona poslala v zakonodajno proceduro Državnemu zboru RS, je v zvezi s posebno zaščito imenovanega zaupnika zapisano, da posebna zaščita zaupnika pred povračilnimi ukrepi delodajalca ni smiselna, saj predvideni sistem notranjega odpravljanja nepravilnosti lahko deluje le pri zavezancu, ki ima interes za odpravo nepravilnosti, v nasprotnem pa je bolje, da prijavitelj neposredno uporabi zunanjo pot za prijavo. Zaupnik torej na podlagi svojega statusa oziroma opravljanja nalog zaupnika ni upravičen do zaščite po ZZPri. Če pa zaupnik pri svojem delu zazna nepravilnosti, lahko tudi sam poda prijavo organom za zunanjo prijavo, ki so taksativno naštetih v 14. členu ZZPri (inšpekcijski organi in nadzorne institucije), in postane prijavitelj po določbi prvega odstavka 5. člena ZZPri, s čimer je ob povračilnih ukrepih delodajalca upravičen do zaščite po tem zakonu. Navedeno ureditev ocenjujemo kot pomanjkljivo, zato si bomo na Komisiji prizadevali, da se posebna zaščita zaupnikov, ki bi bili deležni povračilnih ukrepov zaradi svojega dela, tudi zakonsko uredi.

Zavedamo se, da zaupniki svoje pomembno poslanstvo večinoma opravljajo poleg svojih rednih nalog pri zavezancih in da se mnogi od njih na svoji dosednji poklicni poti pred imenovanjem niso srečevali z obravnavo prijav kršitev. Zato jim Center za zaščito prijaviteljev na Komisiji nudi redna brezplačna usposabljanja, uslužbenci Komisije pa so jim na voljo za nasvete in mnenja v zvezi s konkretnimi prijavami, ukrepi za zagotavljanje zaščite identitete prijaviteljev in drugimi vsebinami ZZPri. Za učinkovitost implementacije zakonskih določb v praksi je namreč ključna sinergija vseh akterjev, tako tistih, ki se s prijavami nepravilnosti srečujejo znotraj delovnih okolij, kot tudi zunanjih nadzornih institucij, pri tem pa smo lahko uspešni le s skupnim zavedanjem pomembnosti prijaviteljev in razumevanjem posebnega položaja, v katerem se znajdejo.

¹ Predlog št. EVA 2021-2030-0052, dostopen na povezavi:
<https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/17da453ed228cba8dae9112b7e43863287d9317bcf89f98341a0c263e7b9cf0c>.

3 KRŠITVE INTEGRITETE URADNIH OSEB

Pojem integritete ZIntPK opredeljuje kot pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi. Upravno sodišče RS je v zvezi s pojmom integritete v sodbi² navedlo, da je zakonodajalec pojma »pričakovano delovanje« in »integriteta« pustil vsebinsko odprta in njuno vsebinsko opredelitev prepustil Komisiji.

Z opredelitvijo konkretnih ravnanj, ki predstavljajo kršitev integritete ter s tem kršitev zakona (ZIntPK), poskušamo vzpostaviti standarde integritete ravnanj uradnih oseb. **Komisija je tista, ki z obravnavo konkretnih primerov napolnjuje pojma pričakovanega ravnanja in integritete, zato vsaka sprejeta odločitev Komisije dopolnjuje in nadgrajuje seznam opredeljenih ravnanj, ki pomenijo kršitev integritete.**

Do konca leta 2024 smo imeli na področju integritete skupno 27 pravnomočnih ugotovitev (11 ugotovitev je bilo sodno potrjenih), s katerimi smo ravnanja 28 oseb opredelili kot kršitev integritete. Vsem opredeljenim ravnanjem uradnih oseb je skupno to, da so bila vsa storjena z namenom bodisi poseganja v pristojnosti, kjer jih uradna oseba nima, bodisi s prekoračitvijo pristojnosti, ki jih uradna oseba ima, ali pa z neprimernim oziroma nesprejemljivim izvajanjem takšnih pristojnosti in ciljem privilegiranja konkretnih posameznikov ali organizacij. Pri integriteti so nesprejemljiva ravnanja omejena ne le z zakonom, ampak tudi pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi.

Pri presoji suma kršitve integritete ugotavljamo, ali je posameznik uradna oseba in ali ima v zadevi kakšne pristojnosti oziroma naloge. Če ugotovimo, da je posameznik uradna oseba in da ima v zadevi določene pristojnosti, je pomembno, da jih izvaja skladno s 3. točko 4. člena ZIntPK. Ravnanja posameznikov, ki neupravičeno in izven svojih pristojnosti posegajo v določen, konkreten postopek, so nesprejemljiva in predstavljajo kršitev integritete. Kršitev integritete predstavljajo tudi nesprejemljivi načini izvajanja pristojnosti, ki pomenijo nedopusten način izvajanja nalog oziroma pristojnosti. Če ima uradna oseba pristojnosti v posamezni zadevi, jih ne sme izvajati na nedopusten način, saj s tem lahko privilegira posameznike. Vsako ravnanje, bodisi prekoračitev pristojnosti bodisi nesprejemljiv način izvajanja nalog ali pa opustitev določenih ravnanj, ki bi se v skladu z zakonom, opredeljenimi cilji ter odgovornim delovanjem morala izvesti, je običajno povezano z določenim privilegiranjem posameznika ali organizacije. V povezavi s kršitvijo integritete je pomembna presoja ravnanj uradnih oseb, ker se s tem postavljajo standardi krepitve delovanja pravne države, odgovornosti in transparentnosti, ki so predpogoj zakonitega, strokovnega in etičnega delovanja javnega sektorja ter vseh uradnih oseb. Samo z integritetnim, odgovornim in transparentnim ravnanjem uradne osebe predstavljajo dober zgled.

Enega izmed najpomembnejših elementov postavljanja standardov integritete in s tem zaupanja v delovanje pravne države zagotovo predstavlja prevzemanje odgovornosti za dejanja, ki so jih posamezniki storili. Prevzemanje odgovornosti je tudi pomemben pokazatelj integritete posameznika ter sprejemanja posledic njegovih ravnanj in zavedanja pomena tega za nadaljnje opravljanje njegovega dela oziroma funkcije. ZIntPK sicer ne določa sankcij za posameznike, ki

² Opr. št. I U 1726/2019-10 z dne 17. 9. 2020.

so dokazano kršili integriteto, zato se bomo v okviru predlogov sprememb ZIntPK na tem področju zavzemali za določitev ustreznih zakonskih rešitev na tem področju. Ne glede na to pa bomo v okviru obravnavanih primerov kršitev integritete v skladu z določbami ZIntPK v primerih resnejših kršitev integritete predlagali tudi razrešitev uradnih oseb.

Vsi subjekti javnega sektorja smo ves čas delovanja dolžni slediti ne samo posameznim zakonskim normam, temveč tudi namenu in ciljem zakonov. Integritetna ravnanja vzpostavljajo zaupanje v pravni red oziroma pravno državo. Integriteta je temeljni pogoj za zakonito, uspešno, pregledno, smotrno in pošteno delovanje države. Temelj navedenemu pa gotovo predstavljata etično delovanje in zgled (tudi vodenje z zgledom), ki ga s svojim ravnanjem postavijo funkcionarji in drugi predstavniki oblasti, saj se od njih pričakuje posebna skrbnost in dolžnost v smeri odpravljanja tveganj in krepite integritete javnega sektorja. Zato je presoja odklonskih ravnanj z vidika kršitve integritete zelo pomembna.

4 NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ

Področji nezdrušljivosti funkcij in opravljanja dodatne dejavnosti funkcionarjev sta že več let predmet strokovnih in političnih razprav. Stališče Komisije je v povezavi s samo ureditvijo tega jasno: področje naj bo enotno in celovito urejeno za vse funkcionarje v enem zakonu, medtem ko se lahko strokovno in dejansko utemeljene specifičnosti za posamezne skupine funkcionarjev uredijo v področnih zakonih oziroma se v ureditvi za posamezne skupine, če za to obstajajo utemeljeni in strokovno podkrepljeni razlogi, predvidijo določene izjeme.

Nezdrušljivost funkcij kot mehanizem prepovedi opravljanja poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, ter prepovedi članstva in dejavnosti z namenom preprečevanja nastanka okoliščin nasprotja interesov sicer **predstavlja enega izmed standardov, s katerim se zagotavlja neodvisno, objektivno in nepristransko izpolnjevanje ustavno in zakonsko določenih funkcij**. Načelna prepoved opravljanja poklicne ali druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, poleg poklicne javne funkcije, je namenjena zaščiti objektivnega in nepristranskega opravljanja funkcije in varovanju integritete javne funkcije, na konkretni ravni pa vnaprej preprečuje možnost nastanka korupcijskih tveganj.

V letu 2024 smo na Komisiji prejeli predloge več besedil zakonov, ki bi področje nezdrušljivosti funkcij uredili drugače za posamezne skupine funkcionarjev, med njimi poslancev narodnih manjšin, ustavnih sodnikov in predstavnikov narodnih manjšin kot funkcionarjev na področju lokalne samouprave. Predvidene pa so tudi spremembe javno uslužbenske zakonodaje na tem področju. Poleg naštetih pa je področje nezdrušljivosti naslovil tudi predlog novele na področju urejanja zdravstvene dejavnosti.

V odzivih na prejete predloge novel zakonov smo opozorili na težave z razdrobljenostjo ureditev področja nezdrušljivosti funkcij, ki povzroča različne interpretacije, ter da uvajanje izjem, ki niso utemeljene v dejanski potrebi zanje, ampak rešujejo specifične situacije konkretnih oseb, ni primerno ter ustvarja pogoje za neenako obravnavo funkcionarjev. V povezavi s predlogom zakona o dopolnitvi Zakona o poslancih (ki je bil sprejet in objavljen v Uradnem listu RS št. 95/2024 z dne 8. 11. 2024) smo opozorili na neskladje med predlogom zakona in praksami v drugih državah, kjer poslanci manjšinskih narodnih skupnosti ne morejo opravljati funkcij v lokalnih organih. Primerjalne izkušnje, kot je ureditev na Madžarskem, namreč kažejo, da poslanci manjšinskih narodnih skupnosti ne morejo hkrati opravljati funkcij v organih lokalne samouprave te narodnosti. Opozorili smo, da predlog zakona ustvarja privilegiran položaj za poslance narodnih skupnosti, saj določa manjše omejitve glede nezdrušljivosti funkcij v primerjavi z drugimi poslanci. Poudarili smo tudi, da predlog zakona, ki bi omogočil širšo združljivost funkcij, ni dovolj objektivno utemeljen in bi lahko vodil do novih tveganj za nastanek okoliščin nasprotja interesov.

Tudi v okviru podaje mnenja na predlog Zakona o javnih uslužbencih smo na Komisiji opozorili na potrebo po jasnejših določbah in natančnejših opredelitvah omejitev (zlasti glede molka predstojnika, ki se lahko šteje za soglasje), da bi se izognili prostim interpretacijam, ki bi lahko omogočile zlorabe. Opozorili smo tudi na neskladje v opredelitvi izjem na področju pedagoškega dela, kjer predlagani zakon ne pojasnjuje dovolj, katere oblike pedagoškega dela so dovoljene

brez soglasja predstojnika, in zato priporočili poenotenje teh izjem in vključitev enakih omejitev kot v ZIntPK.

Tudi v povezavi s predlogom sprememb Zakona o ustavnem sodišču se nismo oddaljili od našega stališča poenotenja pravne ureditve nezdružljivosti funkcij vseh funkcionarjev. Predlagali smo, da funkcija ustavnega sodnika ni združljiva z dejavnostmi opravljanja pridobitne dejavnosti, razen z dejavnostmi, ki jih kot izjeme za funkcionarje določa vsakokratni zakon, ki ureja področje integritete in preprečevanja korupcije. Če pa predlagatelj meni, da so splošno veljavne omejitve v ZIntPK glede na posebnosti opravljanja funkcije ustavnega sodnika neustrezne, naj dodatno taksativno našteje dejavnosti ali načine opravljanja dejavnosti, ki so jim, poleg splošnih, dovoljene (ali dodatno prepovedane). Opozorili smo tudi na potrebo po ureditvi postopka in organa obravnavanja, odločanja in izvajanja nadzora v povezavi s presojo nezdružljivosti funkcij ustavnih sodnikov. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS-E) je Državni zbor Republike Slovenije sprejel na seji 25. 3. 2025, objavljen pa je bil v Uradnem listu št. 22/2025 z dne 4. 4. 2025. Pri tem ugotavljamo, da je področje nezdružljivosti funkcij za ustavne sodnike sedaj urejeno za primere nezdružljivosti funkcij, ki so prisotne ob pričetku opravljanja funkcije ustavnega sodnika, medtem ko umanjka ureditev glede postopka v primeru, ko se nezdružljivost pojavi med opravljanjem funkcije in ustavni sodnik, pri katerem se pojavi, o tem ne obvešča z zakonom opredeljenega organa.

Glede na to, da se je zakonodajalec v dveh primerih nezdružljivost funkcij za posamezne skupine funkcionarjev odločil urediti drugače in specialno, ponovno opozarjamo, da vsakršne spremembe zakonov, ki na področju nezdružljivosti funkcij in opravljanja dodatne dejavnosti brez utemeljenih razlogov za posamezne skupine funkcionarjev, javnih uslužbencev ali poslovodnih oseb v subjektih javnega sektorja bistveno odstopajo od splošne ureditve in prakse, **ustvarjajo pogoje za neenakopravno obravnavo navedenih skupin ter povzročajo še večjo izpostavljenost uradnih oseb tveganjem za nastanek nasprotja interesov.** S povečevanjem izpostavljenosti korupcijskim tveganjem se večja verjetnost za nastanek kršitev ne le na področju nasprotja interesov, ampak tudi izpostavljenosti izvajanja vplivov in uveljavljanja moči posameznikov, kar lahko krni njihovo integriteto, integriteto institucij, v katerih delujejo, ter zmanjšuje zaupanje v pravno državo.

5 NASPROTJE INTERESOV IN IZVAJANJE PRISTOJNOSTI ČLANOV ORGANOV SVETOV JAVNIH ZAVODOV

Na Komisiji v okviru izvajanja pristojnosti na področju nasprotja interesov še vedno zaznavamo slabo poznavanje določb ZIntPK, zlasti na lokalni ravni (občinski svet, javni zavodi, katerih ustanoviteljica je občina). Pomanjkljivo razumevanje zakonskih določb pogosto vodi do kršitev, saj uradne osebe ne prepoznajo situacij, v katerih bi se morale izločiti iz dela v zadevi, posledično pa o tem tudi ne obveščajo predstojnika oziroma nadrejene osebe. Komisija sicer redno izvaja usposabljanja, predavanja in delavnice s področja nasprotja interesov, vendar pa zaznava upad udeležbe na teh usposabljanjih. Ker sta ozaveščenost zavezancev ter poznavanje obveznosti, ki jih predpisuje ZIntPK, ključna za učinkovito in transparentno delovanje javnega sektorja ter lokalnih skupnosti, je ena izmed možnosti bolj aktivna vloga oziroma vključevanje združenj občin v proces ciljnega izobraževanja oziroma ozaveščanja.

Na področju nasprotja interesov opazamo tudi pomanjkljivo odzivnost svetov javnih zavodov, ko prejmejo pisno obvestilo o nasprotju interesov direktorja javnega zavoda. V takšnih primerih so člani sveta dolžni sami sprejeti odločitev o tem, kako naj ravna direktor – ali naj se iz obravnave konkretne zadeve izloči, kako naj se postopek nadaljuje in kdo bo prevzel njegovo vlogo pri odločanju. Kljub tej odgovornosti pogosto opazamo neodzivnost svetov, kar lahko pripisujemo predvsem nepoznavanju zakona in njihove vloge pri zagotavljanju integritete poslovanja javnih zavodov. Pri preučevanju zadev na področju izvajanja pristojnosti svetov javnih zavodov v povezavi z nasprotjem interesov ugotavljamo tudi, da pri članih svetov javnih zavodov umanjka poznavanje njihovih pristojnosti ter znanje v povezavi s postopki izbire poslovodnih oseb javnih zavodov.

Znanje in s tem tudi struktura imenovanih članov svetov javnih zavodov bi morala ustrezati strokovnim zahtevam s področja delovanja zavoda, uvedba sistema pridobivanja znanj za člane svetov javnih zavodov pa bi zagotovila, da bi posamezniki razpolagali z ustreznimi znanji, ki so potrebna za učinkovito in transparentno upravljanje z javnim zavodom ter morebitnimi tveganji, katerim so pri opravljanju svojega dela izpostavljeni. Med temi je zagotovo eno izmed pomembnejših tveganje, ki se pojavlja v povezavi z vplivi na člane svetov zavodov, predvsem v postopkih imenovanja poslovodnih oseb. Ne glede na to, da člane svetov zavodov imenujejo ustanovitelji, pa so njihove naloge v povezavi s postopki izbire in imenovanj poslovodnih oseb jasne in opredeljene. **Člani svetov zavodov morajo zato pri svojem delu poznati svoje pristojnosti ter znati prepoznati nedovoljene pritiske in vplive ter nanje ustrezno odreagirati. Hkrati pa pritiskov in vplivov pri izvajanju svojih pristojnosti ne smejo izvajati sami in se takšnih ravnanj pri svojem delu posluževati kot obvida v primerih, kjer so zaradi okoliščin nasprotja interesov izločeni.** Ne glede na to, da do nasprotja interesov v konkretnem primeru ne bi prišlo, v takšnih primerih namreč lahko pride do kršitev integritete.

Pri obravnavi primerov, ki so povezani s postopki izbire in imenovanj poslovodnih oseb javnih zavodov, opazamo tudi, da sveti zavodov niso večši presoje kompetenc in primernosti posameznih kandidatov, zato je uvedba pridobitve ustreznih znanj članov svetov zavodov pomembna tudi s tega vidika. Uvedba presoje kandidatov po vnaprej znanih merilih, kriterijih ter opredeljenih kompetencah poslovodnih oseb na posameznem področju delovanja javnih zavodov bi pomenila

pomemben korak k transparentnemu in odgovornemu izvajanju del in nalog svetov javnih zavodov ter zagotavljanju ustreznih kompetenc tako članov teh svetov kot tudi poslovodnih oseb javnih zavodov.

Komisija je v preteklem letu obravnavala primere, ko je predstojnik ob seznaitvi z okoliščino nasprotja interesov sam podal nadaljnja navodila za delo, kar ni pravilen pristop. Jasna pravila, vnaprej predpisan protokol oziroma enotne smernice bi pripomogle k temu, da se določbam ZIntPK zadosti v celoti in da vsi udeleženi v tem procesu točno vedo, kaj se od njih pričakuje. Pogosti so namreč primeri, ko zaradi neaktivnosti in neodzivnosti predstojnika/kolektivnega organa uradna oseba ni v celoti izločena, kar posledično vodi v videz nasprotja interesov.

Nezanemarljiva je tudi vloga ustanovitelja, ki bi s svojimi mehanizmi lahko spodbujal k večji ozaveščenosti in izboljšanju stanja na tem področju. K temu bi deloma pripomogla sprememba zakonodaje s področja zavodov, za katero opažamo, da je v določenih segmentih neaktualna in zastarela, deloma pa tudi večja odzivnost ustanovitelja v smislu uvedbe ukrepov v primerih ugotovljenih kršitev. Nenazadnje pa tudi načrt integritete predstavlja učinkovito orodje, ki javnim zavodom pomaga pri prepoznavi tveganj ter opredelitvi ustreznih ukrepov upravljanja s tveganji ter s tem zagotavlja preprečevanje nastanka nepravilnosti.

6 OMEJITVE POSLOVANJA

Na Komisiji smo v lanskem letu na podlagi pridobljenih razlag pristojnih organov sprejeli nova stališča glede poročanja subjektov (ko gre za društva/združenja in fundacije/ustanove), skupnih javnih naročil ter poslovanja skupnih občinskih uprav, zato je bila v tem delu potrebna prenova obstoječega Sistemskega pojasnila o omejitvah poslovanja. V zvezi z društvi smo sprejeli stališče, da **če društvo šteje 19 članov ali manj, je vsak član s svojimi pravicami pri upravljanju udeležen v več kot petih odstotkih, zato je funkcionar o tem društvu dolžan poročati organu, v katerem opravlja funkcijo, prav tako pa s tem društvom velja prepoved poslovanja**. Glede ustanov smo sprejeli stališče, da so **funkcionarji o fundacijah oziroma ustanovah dolžni poročati zgolj, če je funkcionar ali njegov družinski član v slednjih udeležen kot poslovodja, član poslovodstva ali zakoniti zastopnik**, v teh primerih pa velja tudi prepoved poslovanja iz 35. člena ZIntPK.

V praksi se je na področju veljavnosti in upoštevanja omejitev poslovanja pojavila tudi dilema v povezavi s situacijo, ko so organi oziroma organizacije javnega sektorja vključeni v skupno javno naročanje ali pa javno naročilo vodi skupni organ. Vsi organi oziroma organizacije javnega sektorja, ki so vključeni v skupno javno naročanje, so namreč dolžni spoštovati določbe ZIntPK glede omejitev poslovanja, tudi če postopek skupnega javnega naročila vodi drug organ, sami pa k skupnemu javnemu naročilu zgolj pristopijo. To pomeni, da organ oziroma organizacija javnega sektorja ne more skleniti pogodbe s ponudnikom, ki je bil izbran v skupnem javnem naročilu in za katerega veljajo omejitve poslovanja, ne glede na to, da je postopek javnega naročila vodil drug organ. Organ oziroma organizacija javnega sektorja, ki je na primer pristopila k skupnemu javnemu naročilu za potrebe avtomobilskega zavarovanja za službena vozila, ki ga je sicer izvedel drug organ, ne sme podpisati zavarovalnih polic z izbranim ponudnikom, če se ugotovi, da je eden izmed funkcionarjev ali njegov družinski član povezan s tem ponudnikom.

Prav tako smo na Komisiji zavzeli stališče, da **morajo na določbe ZIntPK glede omejitev poslovanja paziti tudi občine, ki se odločijo, da ustanovijo enega ali več organov skupne občinske uprave**. Skupno občinsko upravo ali skupno službo občin za opravljanje posameznih nalog občinske uprave ustanovijo občinski sveti na podlagi splošnih aktov iz drugega odstavka 49. člena Zakona o lokalni samoupravi (ZLS). Javni sektor in s tem organi, ki ga predstavljajo, so namreč opredeljeni v 4. točki 4. člena ZIntPK in skupna občinska uprava že po definiciji mednje ne sodi, saj ne gre za (javno)pravno osebo, ki bi samostojno razpolagala z javnimi sredstvi. Skupna občinska uprava zaradi pravno-organizacijske oblike, ki je ena izmed notranjeorganizacijskih enot sedežne občine, nikoli ne more nastopati kot »samostojen organ«, zato je praviloma škodljivo, da gre v primeru javnega naročila za javno naročilo vseh udeleženih občin oziroma ene izmed občin ustanoviteljic skupne občinske uprave.

Na področju omejitev poslovanja še vedno zaznavamo kršitve pri poročanju subjektov, s katerimi so povezani funkcionarji ali njihovi družinski člani. Kljub pozivom so ti podatki pogosto sporočeni z zamudo, kar vodi v prekrškovne postopke, posebej pa izpostavljamo, da funkcionarji ne sporočajo sprememb, kot so prenehanje funkcije ali sprememba udeležbe v subjektih, kar velja tako za novoimenovane funkcionarje kot za tiste z daljšim mandatom. Poročanje o subjektih, s katerimi je povezan funkcionar ali njegov družinski član, je v prvi vrsti pomembno za organ, ki je zavezan spoštovati omejitve oziroma prepoved poslovanja.

Seznam subjektov z omejitvami poslovanja, ki ga vodi Komisija in je objavljen na spletni strani, je zgolj informativne narave, Komisija je pri ažuriranju seznama v celoti odvisna od podatkov, ki jih prejme od organov. Ker omejitve poslovanja veljajo od nastopa funkcije, je ključno, da funkcionarji dosledno in pravočasno poročajo o povezanih subjektih in njihovih spremembah.

Na Komisiji tudi na področju omejitev poslovanja izvajamo predavanja in izobraževanja, ki pa, kot kaže glede na zaznane kršitve, ne zadostujejo. Da bi izboljšali ozaveščenost in zagotovili pravočasnost poročanja, bi lahko vlogo ozaveščanja in opozarjanja na dolžnost poročanja med drugimi prevzel tudi *pooblaščenec za integriteto*, ki bi funkcionarje sproti seznanjal z njihovimi obveznostmi in jih opozarjal na morebitne nepravilnosti.

Hkrati pa na Komisiji še vedno zaznavamo tudi obvoje določb o omejitvah poslovanja, ki izhajajo iz dejstva, da te omejitve veljajo le za organe, kjer funkcionar opravlja funkcijo, ne pa tudi za organe, ki sicer delujejo v sklopu javnega sektorja, njihovi predstojniki ali zaposleni pa nimajo statusa funkcionarjev in zato tudi ne zapadejo pod sistem omejitev poslovanja po ZIntPK. Pogost mehanizem obvoja je, da občine namenjajo sredstva javnim zavodom za izvedbo določenih projektov, ti zavodi pa nato ta sredstva podelijo subjektom, s katerimi bi občina sicer imela omejitve poslovanja. Gre za manever, ki je sicer lahko pravno dopusten, postavlja pa vprašanje legitimnosti in skladnosti z namenom ZIntPK.

7 NADGRADNJA NAČRTA INTEGRITETE IN NJEGOVA UMESTITEV V ŠIRŠI OKVIR KREPITVE INTEGRITETE

Na Komisiji se že vrsto let srečujemo z nezadostnim pristopom institucij ter zaposlenih v javnem sektorju h krepitvi njihove integritete. V naših postopkih ugotavljamo, da je integriteta, kot je definirana v ZIntPK, še vedno razumljena kot nadstandardno ravnanje in odgovornost, in ne pričakovano, standardno ravnanje. Prav tako še vedno veliko institucij javnega sektorja ter funkcionarjev, javnih uslužbencev in drugih delujočih v javnem sektorju meni, da odgovornost za krepitev integritete, s tem pa tudi za preprečevanje korupcije, nosi zgolj Komisija kot organ, pristojen za preventivno delovanje na področju preprečevanja korupcije. Vedno znova zato na Komisiji pojasnjujemo, najprej predstavnikom javnega sektorja, pa tudi drugim javnostim, da je integriteta, poleg transparentnosti in prevzemanja odgovornosti za lastno ravnanje, odgovornost vseh, predvsem pa vodstvenih kadrov, ki morajo voditi z dobrim zgledom, saj se s tem krepí zaupanje zaposlenih in širše javnosti vanje in pa v delo institucij, ki jih vodijo.

Čeprav priznavamo in poudarjamo, da je vodenje z zgledom izjemno pomembno na področju krepitve integritete, pa ugotavljamo, da to ni dovolj. Potrebne so sistemske spremembe in celosten pristop. Zato smo se na Komisiji odločili, da bomo najprej nadgradili načrt integritete kot orodje za upravljanje s tveganji, hkrati pa ga bomo umestili v širši okvir krepitve integritete. Novembra 2024 smo zato sprejeli nove Smernice o uresničevanju načrtov integritete³, s čimer smo poenostavili postopek uresničevanja načrta integritete in uvedli pooblaščenca za integriteto, ki bo v bodoče nadomestil sedanjega skrbnika načrta integritete in okrepili njegovo vlogo⁴.

S poenostavitvijo postopka uresničevanja načrta integritete želimo, da načrt integritete resnično postane orodje upravljanja in vodenja institucij javnega sektorja. Zavedamo se namreč, da marsikatera institucija načrta integritete ni videla kot sistematičnega načina krepitve integritete svojih zaposlenih in s tem organizacijske integritete, temveč prej kot dodatno administrativno breme. Zato pri nekaterih institucijah načrt integritete v praksi še vedno ni (dobro) zaživel. Tako so bili zaposleni pogosto prepuščeni primerom, ko so morali sami iskati rešitve za identificirane vrzeli (npr. v primeru nejasne zakonodaje, nejasno opredeljenih delovnih procesov) glede delovanja institucije, saj te vrzeli niso bile sistematično naslovljene skozi načrt integritete. Omenjeno je lahko povzročilo primere, ko so zaposleni vzeli različno zapolnjevali, kar pa je povzročilo neenotne prakse v primerih, ki bi morali biti obravnavani na enak način.

Po drugi strani je zaradi neprepoznave tveganj in njihovega naslavljanja skozi načrt integritete prihajalo do kršitev zakonodaje, tudi določb ZIntPK in ZZPri, ki so povzročile negativne posledice za institucijo, za vodstvo in zaposlene. Iskanje odgovornih za nastalo situacijo in morebitno sankcioniranje, plačilo glob, medijsko poročanje o kršitvah, pojasnjevanje kršitev nadzornim organom zagotovo ni prispevalo k višji ravni integritete vseh zaposlenih in institucije. Predvsem

³ Smernice o uresničevanju načrtov integritete so dostopne na spletni povezavi https://www.kpk-rs.si/storage/uploads/36615f51-1dbf-42cd-b458-712c5fa1802e/Smernice-za-na%C4%8Drt-integritete_december-2024.pdf.

⁴ Sedanja zakonska ureditev tega ne določa in posamezni organi pooblaščenca za integriteto imenujejo prostovoljno, bomo pa v okviru sprememb ZIntPK predlagali, da se to uredi kot obveznost.

pa so z lastno neaktivnostjo v zvezi z načrti integritete institucije hkrati zamudile dobro priložnost, da se vsi, vodstvo in zaposleni, redno in sprotno seznanjajo z instituti za krepitev integritete ter s tem zagotovijo pogoje za pravilno ravnanje v vseh procesih, v katere so vpeti. Predvsem je takšna seznanitev pomembna za vse novo zaposlene, še zlasti tiste, ki prihajajo v javni sektor iz zasebnega in ki se prvič seznanjajo s standardi delovanja v javnem sektorju, katerih del so zagotovo standardi integritetnega ravnanja, kot jih določata ZIntPK in ZZPri. Pravilno ravnanje v primerih, ko je zaposlenemu ponujeno darilo, ko ga obišče lobist, ko nadrejeni od njega zahteva, da opusti določeno ravnanje, čeprav je v javnem interesu, je temelj zakonitega in objektivnega ravnanja, ki se pričakuje od vseh, ki delujejo v javnem sektorju. S pravočasno seznanitvijo z načrtom integritete se lahko novo zaposleni seznani, kaj se od njega pričakuje in tudi kje v instituciji lahko naleti na situacije, ko bi lahko, ker tveganja niso prepoznana ali pa še niso ustrezno naslovljena, ravnal nepravilno.

Z uvedbo pooblaščenca za integriteto pa na Komisiji želimo okrepiti vlogo dosedanjega skrbnika načrta integritete, s tem da smo jasneje opredelili njegove naloge in pooblastila ne le glede uresničevanja načrta integritete, temveč smo mu zaupali osrednjo vlogo tudi pri zagotavljanju sistematične krepitve integritete institucije in njenih zaposlenih. Načrt integritete namreč ne sme biti orodje, ki deluje ločeno, neodvisno od drugih procesov delovanja in poslovanja institucije, temveč mora biti integralen del njenega rednega poslovanja. Zato tudi ne bo več dovolj, da bodo institucije načrt integritete le obdobjno pregledovale in ga posodabljale, temveč bodo takšne aktivnosti morale potekati redno, kot del poslovanja institucije. Zgolj tako je mogoče doseči, da bo vodstvo institucije zagotavljalo pravilno, s predpisi skladno delovanje institucije in njenih zaposlenih, k čemur je zavezano, in preprečevalo nastanek kršitev zakonodaje. Hkrati se bo z rednimi aktivnostmi glede načrtov integritete okrepila ozaveščenost vodstva in zaposlenih glede tega, katero ravnanje je pravilno in katero ne. Posledično se bo s tem zagotavljala večja skladnost poslovanja institucije z zahtevami, ki ji jih postavljajo zakonodaja, nadzorstveni organi, javnost in drugi.

Prenovljene smernice omogočajo institucijam, da v okviru načrta integritete obvladujejo tudi druga tveganja, pomembna za njihovo splošno delovanje in poslovanje. S tem bodo lažje dosegale skladnost poslovanja s pričakovanim, kar je temeljno vodilo integritetnega ravnanja.

Vendar pa so vsi ti koraki Komisije v smeri sistematične krepitve integritete institucij javnega sektorja in njihovih zaposlenih nezavezujoče, saj ZIntPK institucijam nalaga obveznosti glede uresničevanja načrta integritete zgolj v omejenem obsegu. Ker si na Komisiji kot varuh skladnosti poslovanja javnega sektorja z ZIntPK želimo, da bi vse institucije javnega sektorja ponotranjile naše nove Smernice za uresničevanje načrtov integritete, saj so integriteta, odgovornost, transparentnost in vodenje z dobrim zgledom predpogoj za zaupanje javnosti, z nadgradnjo načrta integritete pa gremo prav v to smer, smo institucije decembra 2024 pozvali, da se nam pridružijo pri prizadevanjih za umestitev njihovih načrtov integritete v širši okvir krepitve integritete institucij in njihovih zaposlenih. Na naš poziv se je odzvalo 36 institucij. Skupaj z njimi bomo v letu 2025 izvedli prve korake v to smer, pri čemer vidimo to sodelovanje kot lepo priložnost, da postane integriteta standard tudi v praksi. Bi pa bilo treba, podobno kot to že velja v zavarovalniškem in bančnem sektorju, katerih programi skladnosti poslovanja so obvezen del korporativnega upravljanja, institucije javnega sektorja k omenjeni nadgradnji načrta integritete kot dela širšega okvira krepitve integritete zakonsko zavezati, saj bomo zgolj tako lahko od njih zahtevali, da krepitev integritete postane podstat njihovega delovanja.

8 PROTİKORUPCIJSKE VAROVALKE ZA NAČRTOVANJE, IZVAJANJE IN SPREMLJANJE VELIKIH PROJEKTOV

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 načrtovanju in 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, napovedani zakon o JEK 2 ipd.). Načrtovanje in gradnja projektov državnega pomena se tako prilagaja konkretnemu primeru, kar še dodatno povečuje korupcijska tveganja.

V izogib korupcijskim tveganjem je treba področje sistemsko urediti. Potrebo po sistemskem urejanju področja so prepoznali tudi različni strateški dokumenti Republike Slovenije. Tako Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji⁵ v cilju 32 pravi: »Pri velikih projektih države ali lokalne skupnosti z obsežnimi finančnimi sredstvi je treba zagotoviti sproten neodvisen 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 neodvisen nadzor nad izvedbo naročila.« Podobno Resolucija o preprečevanju in zatiranju kriminalitete za obdobje 2024 - 2028⁶ načrtuje »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« (7.4.4.2 Strategija/program).

Na podlagi navedenega ter na podlagi preučitve preteklih primerov in mednarodnih praks nadzora strokovne in civilne javnosti nad večjimi projekti na Komisiji predlagamo vrsto ukrepov, ki krepijo transparentnost procesa in (vsaj deloma) odpravljajo korupcijska tveganja.

V izogib različnim pristopom pri različnih projektih naj se tako sprejme zakon, ki bo za velike infrastrukturne projekte enotno uredil proces njihovega načrtovanja, priprave, potrjevanja, izvajanja, spremljanja in nadzorovanja. Zakon mora jasno definirati veliki infrastrukturni projekt (torej določiti okvir svoje uporabe) in obenem določiti, da lahko morebitni posebni zakoni, ki bi bili sprejeti za konkreten projekt, določajo samo dodatno materijo, ne smejo pa spreminjati določb krovnega zakona.

⁵ Uradni list RS, št. [22/25](#).

⁶ Uradni list RS, št. [38/24](#).

Krovni zakon bi moral vsebovati dodatna določila glede izvajanja javnih naročil, predvsem bi morali organi javna naročila praviloma voditi sami, brez najemanja zunanjih izvajalcev, v postopek bi morali vključiti tudi druge organe, ki razpolagajo s podatki, ki bi omogočali dodatno preverjanje primernosti ponudnikov (npr. Urad RS za preprečevanje pranja denarja), vsak projekt bi se moral opremiti s posebno šifro, ki se mora uporabljati in navajati pri vseh javnih naročilih in izplačilih z namenom popolne transparentnosti porabe javnih sredstev. Prav tako bi moral zakon za vse deležnike določiti obveznost pridobitve izjave o lastniški strukturi ponudnika, vključno z lastniško strukturo povezanih družb, vse do zadnjega fizičnega lastnika.

Krovni zakon bi moral določiti jasno obvezo izvedbe analize potreb in oblikovanje različnih alternativ za vsak projekt ter določiti metodologijo za spremljanje in nadzor nad izvajanjem celotnega procesa, vključno z revizijami procesa po posameznih fazah.

Pri velikih infrastrukturnih projektih je podpora javnosti izrednega pomena. Tovrstna podpora brez popolne transparentnosti ni mogoča. Zakon bi moral določiti, da se za vsak projekt že v fazi analize potreb javno objavijo (npr. na državnem portalu e-prostor) časovni okvir in posamezni koraki/faze procesa izvedbe projekta z navedbo načinov za posvetovanje z javnostjo. Javno bi se morale objaviti vse izdelane alternative izvedbe projekta z vsemi opredeljenimi vplivi in posledicami, zunanje strokovnjake, ki so sodelovali pri pripravi različnih alternativ projekta, zapisi o stikih in sestankih, vključno z lobističnimi stiki, vsi dokumenti, ki nastanejo v procesu (sklepi, odločitve, revizije itd.), poročila o spremljanju izvedbe posameznih faz projekta, ugotovitve revizij ter notranjih in zunanjih nadzorov.

Prav tako je treba zagotoviti obvezno vzpostavitev zunanjega strokovnega in civilnega nadzora nad posameznimi fazami projekta že od faze oblikovanja različnih alternativ projekta naprej. Zakonsko bi se morale opredeliti različne oblike/načini in sestava zunanjega nadzora. Sestava članov bi morala zagotavljati komplementarnost znanja z različnih področij (strokovno glede na projekt, javno naročanje, ZIntPK ipd.). Določiti se morajo pristojnosti in obveznosti izvajalcev nadzora. Prav tako je treba določiti obveznosti Vlade RS, naročnika in drugih akterjev do izvajalcev zunanjega nadzora, vključno z zagotavljanjem ustreznih finančnih sredstev.

Priporočila Vladi in Državnemu zboru RS v zvezi z velikimi infrastrukturnimi projekti smo na Komisiji sprejeli aprila 2025⁷.

⁷ Priporočila so objavljena na spletni povezavi <https://www.kpk-rs.si/sl/aktivnosti-komisije/izdana-priporocila>.

Ocena stanja Komisije za preprečevanje korupcije 2024

Izdajatelj: Komisija za preprečevanje korupcije

Pri pripravi Ocene stanja so sodelovali zaposleni na Komisiji in senat Komisije.

Lektoriranje: Iva Gruden, Maša Jesenšek

Oblikovanje in prelom: Nina Wabra Jakič

Tisk: Prima IP, d. o. o.

Naklada: 6 izvodov

Ljubljana, maj 2025

Letna poročila, Ocena stanja in druge publikacije Komisije za preprečevanje korupcije so objavljene tudi na spletnih straneh www.kpk-rs.si. Reproduciranje delov Poročila je dovoljeno z navedbo vira.

ISSN 2820-6584 (tiskana različica)

ISSN 2820-6576 (spletna različica)



KPK REPUBLIKA SLOVENIJA
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE
KORUPCIJE

INTEGRITETA | ODGOVORNOST | TRANSPARENTNOST