



Številka: 0071-5/2026/3 41106, 40005

Datum: 17. 7. 2026

MINISTRSTVO ZA FINANCE

Župančičeva ulica 3

1000 Ljubljana

gp.mf@gov.si

**ZADEVA: MNENJE KOMISIJE ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE NA PREDLOG ZAKONA
O NACIONALNEM DEMOGRAFSKEM SKLADU**

Zveza: Predlog Zakona o nacionalnem demografskem skladu, EVA 2026-1611-0061

Spoštovani,

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) se je na spletni strani eDemokracija seznanila z besedilom predloga Zakona o nacionalnem demografskem skladu (v nadaljevanju: Predlog zakona), ki predlaga ustanovitev Nacionalnega demografskega sklada, d.d. (v nadaljevanju: Sklad), ki bo po podatkih pripravljalca predloga zakona upravljal s približno 17 milijardami EUR premoženja.

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.

Pripravlavec Predloga zakona kot razlog za sprejem predloga zakona navaja nevzdržnost slovenskega pokojninskega sistema, saj vplačani prispevki za pokojninsko varnost ne zagotavljajo dovolj sredstev za izplačilo pokojnin in mora manjkajoča sredstva zagotoviti država preko državnega proračuna. Zato po mnenju predlagatelja Slovenija potrebuje sklad

po vzoru zavarovalniškega sistema, kjer bi se denar oziroma premoženje za pokojnine nalagalo in plemenitilo, od česar bi imele korist tako sedanje kot prihodnje generacije upokojencev.

Cilj Predloga zakona je koncentrirati vse naložbe države, z nekaterimi specifičnimi izjemami, pri katerih mora lastništvo obdržati Republika Slovenija, pri enem upravljavcu, prihodke iz teh naložb pa nameniti predvsem za sedanje in prihodnje generacije upokojencev ter za izvajanje ukrepov družinske politike.

Predlog zakona predvideva preoblikovanje Slovenskega državnega holdinga, d. d. (v nadaljnjem besedilu: SDH) v Sklad, nanj pa bi se prenesla še večina naložb Republike Slovenije, Kapitalske družbe pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d. d. (v nadaljevanju: KAD), Družbe za svetovanje in upravljanje, d. o. o. (v nadaljevanju: DSU) Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju: ZPIZ) in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (nadaljevanju: ZZZS). Sklad bo po vsebini in bistvu demografski sklad. V njem bodo skoncentrirane in z enega mesta upravljane vse naložbe države.

Pripravlavec navaja, da Predlog zakona, med drugimi, sledi načelom:

- skrbnosti in odgovornosti, ki temelji na jasno določenih pravicah, obveznostih in pristojnostih posameznih nosilcev funkcij, kar zagotavlja krepitev integritete in odgovornosti ter omejevanje tveganj za korupcijo, nasprotje interesov in zlorabo notranjih informacij;
- neodvisnosti, ki zagotavlja neodvisno, samostojno in nepolitično delovanje;
- preglednosti, kjer se zagotavlja pri procesu sprejemanja odločitev in pri zagotavljanju odgovornosti in sledljivosti morebitnih poskusov nejavnih vplivov na odločitve organov Sklada.

Prikaz ureditev v drugih pravnih sistemih – Poljska, Francija, Norveška in Irska –, ki jih v gradivu navaja pripravlavec, kažejo, da skladi v vseh državah predstavljajo sklade, namenjene financiranju pokojnin preko upravljanja finančnih naložb z namenom doseganja donosnosti, medtem **ko ne upravljajo lastniških deležev države v podjetjih, torej hkrati ne upravljajo državnega premoženja in ne izvajajo lastniških pravic v teh podjetjih.** Predlog zakona pa v Sloveniji predvideva ustanovitev Sklada, ki bi prevzel pomemben del državnih kapitalskih (naložbe SDH¹ in Republike Slovenije, v upravljanju SDH, naložbe KAD² in Kobilarna Lipica, naložbe ZPIZ³ v Nepremičninskem skladu PIZ⁴ in Zavarovalnici Triglav in naložbe ZZZS⁵ v Vzajemni, d. d.) in hkrati izvajal lastniške pravice (vključno z vplivom na imenovanje nadzornikov).

¹ Slovenski državni holding, d.d.

² Kapitalska družba, d.d.

³ Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije

⁴ Nepremičninski sklad pokojninskega in invalidskega zavarovanja, d.o.o.

⁵ Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije

Pregled ureditve v drugih državah tako kaže na **neobstoj modela**, kjer bi bil demografski oziroma pokojninski sklad hkrati nosilec izvajanja lastniških pravic države v gospodarskih družbah, vključno s sodelovanjem pri imenovanju članov organov nadzora.

Na podlagi pregleda zakonskih določb **ugotavljamo, da Predlog zakona ne sledi načelom skrbnosti in odgovornosti, neodvisnosti ter preglednosti**. Glede na predlagane rešitve ne zagotavlja krepitve odgovornosti in integritete ter omejevanja tveganj za nastanek korupcije in nasprotja interesov. **Predlog zakona ne vzpostavlja okvira za nepolitično delovanje in s tem pogojev za neodvisnost Sklada.**

Glede na to, da se bo Sklad preoblikoval iz Slovenskega državnega holdinga (v nadaljevanju: SDH), od katerega bo prevzel vsa pooblastila, pravice in odgovornosti, bi pričakovali, da Predlog zakona sledi določilom Zakona o Slovenskem državnem holdingu (v nadaljevanju: ZSDH-1), z izjemo določb, ki se nanašajo na specifične delovanja Sklada in ciljev, ki jih le-ta zasleduje pri svojem delovanju. Opozarjamo, da Predlog zakona ne sledi že zgoraj izpostavljenim načelom, ki jih je pripravljavec sam navedel v točki 2. 2. predloga.

Gre za določbe, ki v delovanje vnašajo varovalke za krepitev neodvisnosti družbe, dosledno izogibanje nasprotju interesov in nedovoljenim darilom, zagotavljanje transparentnosti delovanja in krepitev integritete tako Sklada kot družb v njegovem upravljanju. Pri tem opozarjamo, da so v Predlogu zakona popolnoma izostale tudi določbe, povezane z izvajanjem lastniških pravic države (oz. Sklada) v gospodarskih družbah, vključno s postopki, načini, merili in kriteriji imenovanja članov organov nadzora v teh družbah. Navedenega področja ne urejajo niti določbe ZGD-1, na katerega se mestoma Predlog zakona sklicuje, zato ni jasno na kakšni in kateri podlagi se bodo izvajale pravice Sklada v povezavi z družbami v njihovem upravljanju. To pa jasno nakazuje, **da gre v Predlogu zakona za urejanje naložbene politike sklada, niso pa postavljena nikakršna pravila upravljanja gospodarskih družb s kapitalsko naložbo države, ki jih bo Sklad upravljal.**

Na Komisiji poudarjamo, da Predlog zakona z opustitvijo ureditve posameznih področij, znižuje standarde zagotavljanja visoke stopnje transparentnosti ter standarde integritete in odgovornosti v sistemu korporacijskega upravljanja.

Krepitev integritete in odgovornosti ter omejevanje tveganj za korupcijo in nasprotje interesov

Predlog zakona ima z naslovom oblikovano posebno poglavje (6. poglavje) o ukrepih za krepitev integritete in odgovornosti ter omejevanje tveganj za korupcijo, nasprotje interesov in zlorabo notranjih informacij pri upravljanju Sklada, vendar je iz vsebine členov poglavja razviden en sam ukrep v 52. členu Predloga zakona, ki napotuje k izdelavi načrta integritete v skladu z določbami ZIntPK.

Nevključitev vsebin, ki jih sicer navaja 6. poglavje Predloga zakona, predstavlja nerazumen in nesprejemljiv odmik od uresničevanja načela skrbnosti in odgovornosti, zagotavljanja neodvisnega, samostojnega in nepolitičnega delovanja ter ne krepí integritete, niti ne omejuje tveganj za korupcijo, nasprotje interesov in zlorabo notranjih informacij. **Nedopustno je, da predlagatelj ni vključil vsebin, ki bi sledile načelom, ki si jih je postavil sam.** Opustitev vsebin, ki bi navedeno področje urejale, je še toliko bolj nerazumljiva, saj

obstoječa ureditev delovanja trenutnega upravljavca državnih kapitalskih naložb (ZSDH-1), ki je veljavna že več kot 12 let, vsebuje vrsto predvidenih, zapisanih in uveljavljenih mehanizmov za sledenje točno tistim načelom, ki jim predlagatelj želi slediti.

Iz predloga ureditve delovanja Sklada so tako izpuščene pomembne varovalke, vključno z dolžnostjo vzpostavitve pooblaščenca za skladnost poslovanja in integriteto, ki ima že v trenutno veljavni ureditvi (54. člen ZSDH-1) jasno opredeljene okvire delovanja in nalog, ki predstavljajo pomemben doprinos k zagotavljanju poslovanja družb v državni lasti, v skladu z najvišjimi standardi korporacijskega upravljanja ter integritete.

Glede na trenutni Predlog zakona, se za področje nastanka okoliščin nasprotja interesov pri delovanju uprave in nadzornega sveta Sklada uporabljajo določbe ZIntPK. Zaradi visoke koncentracije naložb države pri enem samem upravljavcu, ki kaže tudi na pomembnost priprave gradiv za sprejemanje odločitev, velja opozoriti, da Predlog zakona ne predvideva upravljanja nastanka nasprotja interesov pri zaposlenih (ki bodo ob pripojitvah predvidenih družb precej številčni) oziroma bo lahko upravljanje z nasprotjem interesov urejeno le z internimi akti Sklada. Enako velja tudi za izvajanje nadzora na tem področju. **Zato predlagamo, da pripravljavec celovito (za upravo, nadzorni svet in zaposlene Sklada ter uprave in nadzorne svete družb v upravljanju Sklada) uredi področje upravljanja nasprotja interesov in izvajanja nadzora nad morebitnimi kršitvami.**

Predlog zakona tudi ne ureja posebej področja poročanja premoženjskega stanja določenih zavezancev (kot npr. prokuristi družbe, pooblaščenec za skladnost poslovanja in integriteto), medtem, ko so člani kolektivnih poslovnih organov in člani organov nadzora tako Sklada kot družb v večinski lasti ali s prevladujočim vplivom države, zavezanci že po določbah ZIntPK.

Nikakršne prepovedi in omejitve v predlogu zakona hkrati niso predvidene niti na področju prepovedi sprejemanja daril. Glede na določbo osmega odstavka 30. člena ZIntPK, omejitve na področju daril (splošna prepoved sprejemanja ter sprejemanje protokolarnih in priložnostnih daril) veljajo zgolj za člane uprave in nadzora Sklada, kar po mnenju Komisije ne zadostuje najvišjim standardom zagotavljanja neodvisnega delovanja vseh zaposlenih Sklada. Komisija opozarja, da korupcijska tveganja niso omejena zgolj na upravo in nadzorni svet, temveč so prisotna pri vseh zaposlenih, ki sodelujejo pri upravljanju državnega premoženja ali pripravi odločitev. Zato bi po mnenju Komisije moral Predlog zakona prepoved sprejemanja daril ter obveznost njihove prijave in evidentiranja določiti za vse zaposlene. Takšna ureditev predstavlja enega temeljnih preventivnih mehanizmov za preprečevanje nedovoljenega vplivanja, zagotavljanje integritete ter krepitev zaupanja v neodvisno in pregledno delovanje sklada.

Predlog zakona pa Skladu **ne postavlja niti posebnih pravil na področju omejevanja poslovanja s povezanimi osebami**, niti ne opredeljuje situacij, kjer bi bilo potrebno večjo pozornost nameniti vzpostavitvi ustreznega nadzornega mehanizma za posamezne primere poslovanj. Glede na obseg državnega premoženja, ki ga bo sklad upravljal, bi moral zakon določiti jasne omejitve, obveznosti razkritja povezanosti ter okrepiti nadzorne mehanizme, saj odsotnost takšnih varovalk bistveno povečuje korupcijska tveganja in zmanjšuje transparentnost upravljanja državnega premoženja. **Komisija opozarja, da**

odsotnost posebnih pravil glede poslovanja s povezanimi osebami predstavlja pomembno pomanjkljivost predloga zakona. Prav poslovanje s povezanimi osebami sodi med področja z izrazito povečanim korupcijskim tveganjem za prikrito zagotavljanje neupravičenih koristi ter zlorabo pooblastil.

Politična neodvisnost Sklada ter postopki imenovanj in odpoklicev

Struktura nadzornega sveta Sklada, kot jo predvideva Predlog zakona (prvi odstavek 41. čl. Predloga zakona), kjer 4 od skupno 9 članov nadzornega sveta imenuje državni zbor (in sicer 3 člane na predlog poslanskih skupin), 5 članov pa vlada (na predlog ministrstva, pristojnega za finance) že sama po sebi predstavlja velik odmik od zagotavljanja pogojev za strokovnost in neodvisnost nadzornega sveta, posledično pa tudi za neodvisno in nepolitično delovanje samega Sklada. Takšna struktura je v neposrednem nasprotju z načeloma neodvisnosti in preglednosti (točka 2.2 gradiva). Političnost in vplivanje na poslovanje Sklada sta s predvidenim načinom izbora in imenovanja članov nadzornega sveta (ki so v nadaljevanju pristojni za izbor in imenovanje uprave) praktično vključena v zakonske določbe, ki nikakor ne zagotavljajo njihove neodvisnosti in samostojnosti.

Drugi odstavek 41. člena Predloga zakona določa pogoje in merila za člane nadzornega sveta Sklada, ki jih poleg zakona, ki ureja gospodarske družbe, mora ta izpolnjevati, in sicer:

- odlikuje ga osebna integriteta in poslovna etičnost;
- njegove izkušnje potrjujeta poslovna uspešnost in ugled;
- ima izobrazbo, pridobljeno po študijskih programih za pridobitev izobrazbe druge bolonjske stopnje, ali raven izobrazbe, pridobljene po študijskih programih, ki skladno z zakonom ustreza izobrazbi druge bolonjske stopnje;
- ima najmanj pet let ustreznih delovnih izkušenj iz vodenja in upravljanja ali nadzora gospodarskih družb in dosega pri svojem delu dobre in primerljive rezultate;
- ni bil obsojen zaradi kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, ali zoper njega ni bila vložena pravnomočna obtožnica za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti;
- ne opravlja funkcije, ki je po zakonu, ki ureja integriteto in preprečevanje korupcije, po tem ali drugem zakonu nezdržljiva s članstvom v nadzornem organu ali organu upravljanja gospodarske družbe, in take funkcije ni opravljal v preteklih šestih mesecih;
- ni član organa vodenja ali nadzora v družbi, v kateri ima sklad večinski delež ali prevladujoč vpliv.

Ob pregledu pogojev, ki jih morajo izpolnjevati kandidati za člana nadzornega sveta Sklada, ugotavljamo, **da se standardi strokovnosti ter osebne integritete (ki so bili že vzpostavljeni) v celoti znižujejo**. Tako bo lahko npr. oseba, ki ima pravnomočno ugotovljeno kršitev integritete, po Predlogu zakona opravljala funkcijo člana nadzornega sveta Sklada. Ob tem se znižuje tudi pogoj na področju izkazovanja ustreznih delovnih izkušenj (iz 10 na 5 let) vodenja in upravljanja, saj teh ni potrebno izkazovati v srednjih in velikih gospodarskih družbah ali nadzora v gospodarskih družbah, hkrati pa se za ustrezne izkušnje tudi ne šteje več opravljanje strokovnega dela na področju korporacijskega prava.

Posebej zaskrbljujoče pa je, da so v Predlogu zakona izostali naslednji pogoji in merila, ki bi jih morali izpolnjevati kandidati za člane nadzornega sveta (ter so že predstavljali obstoječ standard):

- ni fizična oseba, ki ima ali je v zadnjih šestih mesecih imela funkcijo **v politični stranki**, na katero je bila voljena ali imenovana;
- pri svojem delu in odločanju je sposoben slediti interesom Sklada in Republike Slovenije ter temu podrediti politične, osebne ali posamične interese;
- pozna pravice in obveznosti člana nadzornega sveta, kar dokazuje s potrdilom o pridobitvi znanja glede pristojnosti, odgovornosti in delovanja nadzornih svetov;
- je časovno razpoložljiv in bo časovno razpoložljiv med opravljanjem funkcije;
- je sposoben učinkovitega komuniciranja in timskega dela.

Z uveljavitvijo Predloga zakona bodo lahko torej funkcionarji političnih strank neposredni člani nadzornega sveta, ki bodo izbirali upravo Sklada ter ji dajali navodila za delo in njeno delo primarno nadzirali. S tem se izredno poveča tveganje za delovanje organov Sklada 'po nareku' in v skladu z interesi politične stranke, kar je v nasprotju z načeli samostojnega in neodvisnega delovanja v interesu Sklada, kot to zahteva načelo neodvisnosti (6. člen Predloga zakona).

Po oceni Komisije gre za ključne pogoje in merila, ki bi jih moral izpolnjevati kandidat za člana nadzornega sveta Sklada, saj predstavljajo osnovo njihovem strokovnemu, neodvisnemu in nepolitičnemu opravljanju nadzora nad doseganjem stabilnega lastništva, optimizacijo stroškov upravljanja in dolgoročnim maksimiranjem donosnosti in vrednosti premoženja, ki ga bo upravljal Sklad. Hkrati umanjkanje takšnih meril in kriterijev ne omogoča uveljavljanja ukrepov, ki omejujejo tveganje za korupcijo in druga neetična in nedovoljena ravnanja in vplivanja, ne krepijo pa niti skladnosti poslovanja, sledljivosti in odgovornosti.

Predlog zakona tako omogoča politični izbor in imenovanje strokovno neprimernih kandidatov.

Poleg navedenega tretji odstavek 41. člena Predloga zakona **šibi mehanizem za preprečevanje nastanka nasprotja interesov** članov nadzornega sveta Sklada, saj **omogoča, da so pravne osebe, povezane s člani nadzornega sveta in njihovimi ožjimi družinskimi člani, v poslovnem razmerju z gospodarsko družbo s kapitalsko naložbo države ali z njo povezano družbo**. Pri tem pripominjamo, da Predlog zakona ne opredeljuje pojma ožjega družinskega člana, opredelitev pa ne izhaja niti iz obrazložitve k členu.

Izpolnjevanje pogojev kandidatov za člane nadzornega sveta Sklada bo v skladu s Predlogom zakona preverjala Mandatno-volilna komisija državnega zbora, ki je stalna komisija Državnega zbora, sestavljena iz poslancev, kar dodatno pritrdjuje političnosti izbire. Predlog zakona opušča imenovanje posebnega strokovnega organa ter presojo prepušča Mandatno-volilni komisiji za primer, pri katerem je po mnenju Komisije potreba vsebinska, ne zgolj formalna, presoja kriterijev strokovne usposobljenosti in osebne primernosti. Komisija izpostavlja tudi odsotnost postopkovnih določb, ki bi urejale postopek imenovanja in razrešitve članov nadzornega sveta. Predlog zakona ne določa meril, postopka, pristojnosti, obveznosti obrazložitve odločitev niti drugih procesnih varovalk, ki bi

zagotavljale transparentno, objektivno in preverljivo odločanje. Takšna pravna praznina bistveno povečuje tveganje arbitrarnega in politično motiviranega odločanja ter otežuje njihov naknadni nadzor. Enako velja tudi za pet članov nadzornega sveta Sklada, ki jih na predlog ministrstva, pristojnega za finance, Državnemu zboru RS predlaga Vlada RS. Pri tem opozarjamo, da način in postopek izbora kandidatov nista določena niti za ministrstvo niti Mandatno-volilno komisijo.

Komisija je že v dosedanjih konkretnih primerih preučevanja odpoklicev članov nadzornih svetov družb s kapitalsko naložbo države ugotavljala nedorečenost pogojev za odpoklic, ki je imelo za posledico, da so se ob večkratnih menjavah politične oblasti pojavljali številni odpoklici članov nadzornih svetov (in posledično običajno članov uprav). Predlog zakona teh pogojev ne opredeljuje, temveč napotuje na uporabo ZGD-1. Nedorečenost in neopredeljenost konkretnih razlogov za odpoklic članov nadzornega sveta, ponovno kaže na političnost sprejemanja odločitve o odpoklicu. Pri tem tudi opozarjamo, da je v skladu z določbami ZGD-1 (275. člen) za odpoklic članov nadzornega sveta pristojna skupščina, ki jo v primeru Sklada predstavlja Vlada RS. **To pomeni, da bo po Predlogu zakona Vlada RS imela pristojnost za odpoklic članov nadzornega sveta, med njimi tudi tistih, ki jih imenuje Državni zbor.**

Imenovanje uprave Sklada

Predlog zakona v 49. členu ureja sestavo uprave Sklada in pogoje, ki jih mora (poleg tistih, določenih v ZGD-1) izpolnjevati kandidat za člana uprave.

Ob pregledu pogojev ugotavljamo, da se standardi strokovnosti ter osebne integritete (ki so bili že vzpostavljeni) znižujejo. **Tako bo npr. oseba, ki ima pravnomočno ugotovljeno kršitev integritete, po novem lahko opravljala funkcijo člana uprave Sklada. Ob tem se znižuje tudi pogoj na področju izkazovanja ustreznih delovnih izkušenj, saj teh ni potrebno izkazati iz primerljivih dejavnosti in z doseganjem primerljivo dobrih rezultatov dela.** Med pogoji tudi ni opredeljenega znanja angleškega jezika ter znanja slovenskega jezika na višji ravni ali na primer pogoja, da je pri svojem delu in odločanju oseba sposobna slediti interesom Sklada ter temu podrediti politične, osebne ali posamične interese ter je sposobna učinkovitega komuniciranja in timskega dela (nenazadnje bo član kolektivnega organa). Komisija meni, da bi bilo utemeljeno pričakovati, da bi Predlog zakona pri subjektu, ki bo upravljal eno največjih koncentracij državnega premoženja, standarde zaostroval, ne pa jih nižal. Zniževanje strokovnih in integritetnih standardov pri imenovanju članov uprave pomeni odmik od načel dobrega upravljanja in povečuje korupcijska tveganja. Slabitev pogojev za imenovanje pa odpira polje za politično motivirana imenovanja, zmanjšuje pomen strokovne usposobljenosti in osebne integritete kandidatov ter povečuje tveganje, da bodo odločitve sprejete pod vplivom političnih ali drugih zasebnih interesov namesto v najboljšem interesu Sklada.

Predlog zakona mandat članov uprave Sklada iz dosedanjih 4 let (po določbah ZSDH-1) podaljšuje na pet let, razlogi za takšno odločitev pa iz obrazložitve niso razvidni.

Četrty odstavek 49. člena Predloga zakona opredeljuje, da je položaj članov uprave Sklada nezdružljiv s članstvom v poslovodstvu v družbi, v kateri ima sklad večinski delež ali prevladujoč vpliv, in v gospodarski družbi, ki opravlja dejavnost, ki je ali bi lahko bila v

konkurenčnem razmerju z dejavnostjo družbe s kapitalsko naložbo sklada. Zaradi zagotavljanja neodvisnosti opravljanja funkcij članov nadzornih svetov družb, v katerih ima Sklad večinski delež ali prevladujoč vpliv predlagamo, da je članom uprave Sklada prepovedano tudi opravljanje funkcije člana nadzornega sveta v teh subjektih.

Peti odstavek 49. člena Predloga zakona opredeljuje, da člani uprave Sklada ne smejo biti v poslovnem razmerju z gospodarsko družbo s kapitalsko naložbo Sklada ali z njo povezano družbo. Za poslovno razmerje se šteje vsak pravni posel razen poslov, v katerih je član uprave Sklada odjemalec običajnih produktov in storitev družbe s kapitalsko naložbo Sklada, po splošnih pogojih, ki veljajo za druge subjekte na trgu. Predlagamo, da se navedena določba dopolni na način, da poleg članov uprave Sklada v razmerju z gospodarsko družbo s kapitalsko naložbo Sklada ali z njo povezano družbo ne smejo biti tudi pravne osebe, povezane s člani uprave in njihovimi ožjimi družinskimi člani.

Predlog zakona glede razrešitev uprave napotuje na uporabo določb ZGD-1. Predlagamo, da se z namenom zagotavljanja transparentnosti, sledljivosti in nepolitичnosti, v zakonu konkretnije opredelijo razlogi za razrešitev uprave, v smislu, če med opravljanjem mandata člana uprave ta preneha izpolnjevati vsaj katerega izmed pogojev ob imenovanju. Ob tem pripominjamo, da naj se med razlogi za razrešitev upošteva tudi tisti pogoji in merila, ki so bili sedaj sicer pri pogojih ob imenovanju opuščeni (kot na primer pravnomočno ugotovljena kršitev integritete).

Predlagatelj v 78. členu prehodnih in končnih določb Predloga zakona ureja tudi imenovanje začasnih članov uprave Sklada. Navaja, da bo začasne člane uprave Sklada najkasneje v 15 dneh od uveljavitve tega zakona imenovala Vlada ter da njihov mandat do imenovanja članov uprave sklada, imenovanih skladno s prvim odstavkom 49. člena tega zakona s strani članov nadzornega sveta, imenovanih skladno z 42. členom tega zakona. Opozarjamo, da je Vlada skupščina Sklada, ki sicer nima pristojnosti imenovanja članov uprave Sklada. Predlagatelj zakona se je **v prehodnih določbah zavestno odločil za obid splošnega korporacijskega pravila (da upravo imenuje nadzorni svet)**. Razlogi za ta odmik v obrazložitvi niso pojasnjeni. Ne glede na to, da gre za primer zakonske izjeme, kjer prehodne določbe novega zakona prevladajo nad splošnimi pravili ZGD-1, menimo, da tak način ne omogoča kontinuitete upravljanja naložb s kapitalsko naložbo države in normalnega delovanja Sklada. V skladu s predlogom 63. člena namreč Sklad poleg nalog skladno s Predlogom zakona, uresničuje vsa pooblastila, pristojnosti in obveznosti družbe SDH pred preoblikovanjem. Glede na to, da določbe ZSDH-1, na podlagi katerih SDH uresničuje vsa pooblastila, pristojnosti in obveznosti – vključno z imenovanjem članov nadzornih svetov družb v njihovem upravljanju – v skladu z 79. členom prehodnih in končnih določb Predloga zakona z dnem uveljavitve zakona prenehajo veljati (trideseti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije), ni jasno na kateri in kakšni zakonski podlagi bi te izvajal Sklad, saj Predlog zakona pooblastil, pristojnosti in obveznosti, ki jih navaja trenutno veljavni ZSDH-1, celovito ne ureja, medtem ko sklicevanje na določbe ZGD-1 te situacije ne ureja, saj ima Sklad specifično vlogo, sploh na področju upravljanja naložb v družbah, kjer ima večinski delež ali prevladujoč vpliv.

Ob navedenem opozarjamo, da Predlog zakona nikjer ne navaja, katere pogoje, če sploh kakšne, mora izpolnjevati kandidat za začasnega člana uprave Sklada, niti po kakšnem

postopku bo izbran. Navedena situacija je po mnenju Komisije, najmanj zaradi koncentracije vseh naložb države pri enem upravljavcu ter pomembnosti normalne vzpostavitve delovanja Sklada, nesprejemljiva.

Imenovanja v organe nadzora družb s kapitalsko naložbo Sklada

Po temeljitem in večkratnem pregledu vsebine Predloga zakona, Komisija **ni našla vsebine, niti konkretnih določb, ki bi urejale pooblastila, pristojnosti in obveznosti Sklada v povezavi z izvajanjem postopkov izbire in imenovanja članov nadzornih svetov družb v upravljanju Sklada.**

Navedeno kaže na neodgovorno pripravo Predloga zakona in pomeni opustitev kriterijev in strokovnih preverjanj kandidatov v postopkih imenovanj članov nadzornih organov družb s kapitalsko naložbo države oz. Sklada. ZSDH-1 te postopke ureja in določa, da morata akreditacijski in nominacijski postopek temeljiti na objektivnosti in preglednosti ter da morata zagotavljati sledljivost načina pridobivanja kandidatov, vključno z informacijo, kdo je posameznega kandidata povabil ali predlagal (5. odst. 21. čl. in 48. čl. ZSDH-1). V nasprotju s tem Predlog zakona ne predvideva nikakršnega postopka, niti pogojev, niti načina izbora in imenovanja članov organov nadzora družb s kapitalsko naložbo Sklada. Tako ni jasno kako in na kakšni podlagi bo Sklad ob tem imenoval člane nadzornih svetov družb v njihovem upravljanju, saj se pri tem tudi ni mogoče sklicevati na določbe ZGD-1, ki tega področja ne urejajo.

Komisija ocenjuje, da je takšna zakonska rešitev z vidika preprečevanja korupcije nesprejemljiva in predstavlja izrazito nazadovanje glede na že vzpostavljene standarde upravljanja državnega premoženja.

Predlog zakona torej ne vsebuje nobenega od naštetih mehanizmov zagotavljanja neodvisnosti in objektivnosti, strokovnosti ter transparentnosti v postopkih imenovanja članov nadzornih organov družb s kapitalsko naložbo Sklada. Glede na to, na Komisiji **postopke imenovanj** (in razrešitev) članov nadzornih svetov ter tudi poslovodnih oseb družb s kapitalsko naložbo države zaznavamo kot **najbolj obremenjene s korupcijskimi tveganji**, je ne samo izostanek nadgradnje, temveč celo opustitev obstoječih varovalk v teh postopkih **velik korak nazaj** pri zamejevanju korupcijskih tveganj in zagotavljanju upravljanja državnega premoženja Sklada v skladu z najvišjimi standardi integritete.

Zaključno opozarjamo, da je netransparenten že sam postopek priprave Predloga zakona. Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji⁶ (v nadaljevanju: RePKRS-1) med ključnimi cilji opredeljuje krepitev transparentnosti delovanja države in sledljivo delovanje vseh institucij javnega sektorja pri sprejemanju odločitev, vključno s pripravo in sprejemanjem predpisov, vključevanjem in sodelovanjem zainteresirane javnosti ter spoštovanjem načel transparentnosti, kakovosti in določnosti pri pripravi predpisov. Transparentnost namreč krepi zaupanje državljanov v delovanje države in jim omogoča aktivno vključevanje v procese javnega odločanja. RePKRS-1 zato transparentnost določa

⁶ Uradni list RS, št. 22/25

kot enega od temeljnih ciljev delovanja institucij javnega sektorja ter poudarja pomen preglednega odločanja, vključevanja in sodelovanja zainteresirane javnosti pri pripravi predpisov ter spoštovanje načel transparentnosti, kakovosti in določnosti. Iz Predloga zakona ni razvidno kdo, če sploh, je sodeloval pri pripravi predloga.

Poslovnik Vlade Republike Slovenije⁷ (v nadaljevanju: Poslovnik) v prvem odstavku 9. člena določa, da se predlogi in mnenja, ki jih strokovna in druga javnost naslavlja na vlado, pristojno ministrstvo ali vladno službo, proučijo in po možnosti upoštevajo ob naslednji pripravi predpisa. Poslovnik v drugem v povezavi s četrtem odstavkom istega člena določa, da Predlagatelj predpisa povabi strokovno in drugo javnost k sodelovanju pri pripravi predpisa s splošnim vabilom, kateremu je priložen osnutek predpisa, na spletnih straneh. Rok za odziv javnosti iz drugega odstavka tega člena, ki ga določi predlagatelj, je 30 do 60 dni od objave na spletnih straneh. Predlog zakona je bil na e-demokraciji objavljen 7. 7. 2026, rok za komentar je do 21. 7. 2026. Komisija opozarja, da v konkretnem primeru ni bil spoštovan niti minimalni rok za sodelovanje javnosti. Posebej poudarjamo, da gre za zakon, ki ureja upravljanje enega največjih državnih premoženjskih skladov in vzpostavlja sistem upravljanja premoženja velike vrednosti z dolgoročnimi finančnimi, gospodarskimi in družbenimi posledicami. **Takšen zakon zaradi svoje kompleksnosti, systemske narave ter pomembnega vpliva na upravljanje javnega premoženja zahteva še posebej temeljito in vključujočo javno razpravo. Utemeljeno bi bilo pričakovati določitev roka, ki bi presegal poslovniški minimum.** Nespoštovanje niti minimalnega roka za javno obravnavo predstavlja odstop od temeljnih standardov odprtega in vključujočega zakonodajnega postopka, zmanjšuje možnosti strokovne in druge javnosti za pripravo kakovostnih pripomb ter povečuje tveganja za sprejem rešitev brez ustrezne strokovne presoje. Takšen način priprave predpisov zmanjšuje transparentnost odločanja, omejuje možnost pravočasnega prepoznavanja in odpravljanja korupcijskih tveganj ter ni skladen z načeli dobrega upravljanja, odgovornosti in krepitve zaupanja javnosti v delovanje državnih institucij. Komisija je Vladi, Državnemu zboru in Državnemu svetu že poslala **sistemska priporočila za večjo transparentnost zakonodajnega postopka. Ta ponujajo rešitve za odpravo in zmanjševanje korupcijskih tveganj**, ki jih je Komisija (in tudi javnost) zaznala v različnih primerih sprejemanja zakonodaje.⁸

Že v letu 2020 je bil v obravnavi v Državnem zboru Predlog Zakona o nacionalnem demografskem skladu (EPA 1397-VIII), na katerega je Komisija podala svoj odziv. Ugotavljamo da pripravljavec v tem Predlogu zakona ni upošteval že takrat podanega iz odziva Komisije (niti odzivov drugih). Prav tako so bili že ob obravnavi prejšnjega predloga na 31. seji Odbora za finance dne 10. 2. 2021 sprejeti številni amandmaji, ki so pomembno izboljšali predlog tudi z vidika zmanjševanja korupcijskih tveganj. Nerazumljivo je, da pripravljavec te strokovno utemeljene rešitve v novem predlogu opušča ter s tem Predlogom zakona zasleduje zniževanje standardov in dobrega upravljanja ter povečuje korupcijska tveganja pri upravljanju državnega premoženja.

⁷ Uradni list RS, št. 43/01, 23/02 –

popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12, 10/14, 164/20, 35/21, 51/21 in 114/21.

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

Glede na vse naštetu predstavlja predlog Zakona o nacionalnem demografskem skladu odmik od ustreznega zaznavanja in upravljanja že vrsto let prepoznanih korupcijskih tveganj v družbah s kapitalsko naložbo države ter ne prispeva h krepitvi integritete in preprečevanju korupcije.

Komisija zato poziva predlagatelja, da omenjene pomanjkljivosti odpravi.

S spoštovanjem,

mag. Aleš Kocjan
namestnik predsednice Komisije
za preprečevanje korupcije

Poslano:

- naslovníku (po e-pošti).