



Številka: 06299-8/2025/3

Datum: 8. 7. 2026

Na podlagi drugega odstavka 11. člena in 8. točke prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri, v nadaljevanju: ZIntPK) senat Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: senat Komisije) v sestavi: Katarina Bervar Sternad, predsednica, Martina Divjak, namestnica predsednice, in mag. Aleš Kocjan, namestnik predsednice, v zadevi št. 06299-8/2025, na 32. seji 8. 7. 2026 soglasno sprejema naslednja

SISTEMSKA PRIPOROČILA

1. Z namenom zagotavljanja transparentnosti, sledljivosti in kakovosti zakonodajnega postopka oziroma priprave predpisov Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) priporoča:
 - Obravnava in sprejemanje ter spreminjanje predpisov po rednem zakonodajnem postopku:
 - Redni zakonodajni postopek omogoča široko javno razpravo, vključevanje vseh ključnih deležnikov in doseganje širokega konsenza, zato naj se predpisi sprejemajo po tem postopku, nujni in skrajšani postopek naj se uporabljata izjemoma z jasno navedenimi argumenti, zakaj se zakon sprejema po nerednem postopku – navedeno je ključnega pomena zlasti, ko v zvezi s predlogi zakonov obstaja izrazit zasebni interes predlagatelja (npr. poslanca), da se omejijo in preprečijo zasebni parcialni interesi.
 - V skladu z Resolucijo o normativni dejavnosti¹ (v nadaljevanju: ReNDej) naj se zakoni praviloma spreminjajo z novelami osnovnega zakona v rednem zakonodajnem postopku, ne pa z omnibus zakoni. Ta zakonodajna tehnika namreč zmanjšuje preglednost in pravno varnost ter povečuje tveganje, da se v zakone vključijo rešitve, ki sledijo zasebnim ali parcialnim interesom.

¹ Uradni list RS, št. 95/09

- Omnibus zakoni naj se uporabljajo zgolj kot izjema, pri čemer pa ne smejo vsebovati določb zakonov, za katere URS izključuje možnost referendumu. Omnibus zakoni naj se praviloma ne sprejemajo. Zakoni, o katerih referendum ni dopusten, naj se sprejemajo izključno v samostojnih rednih zakonodajnih postopkih, na podlagi ustreznih strokovnih podlag in analiz ter ob vključevanju zainteresirane javnosti in ključnih deležnikov, kadar je to mogoče. Vključevanje določb, o katerih referendum ni dopusten v omnibus zakone, ki hkrati urejajo tudi druga področja, o katerih je referendum dopusten, lahko pomeni zlorabo ustavne omejitve referendumu.
- Jasna opredelitev potreb za pripravo oziroma spremembo predpisa z vidika javnega interesa: V predlogih zakonov naj se udejanjanje morebitnih zasebnih in parcialnih interesov različnih deležnikov in zainteresirane javnosti prepreči oziroma omeji tudi z jasno opredelitvijo javnega interesa, ki se s posameznim predpisom zasleduje. Predlogi predpisov naj zato vsebujejo kakovostne obrazložitve potrebnosti urejanja posameznega področja z vidika javnega interesa, kakor tudi posameznih členov, ki se spreminjajo, predlogi predpisov morajo vsebovati tudi kakovostno analizo stanja.
- Javna objava vseh podatkov o postopku priprave in sprejemanja predpisov v okviru ministrstev in Vlade: Po vzoru Državnega zbora naj se zagotovi javna objava vseh podatkov in informacij glede poteka priprave in sprejemanja predpisa, tudi ko je ta v obravnavi na ministrstvih in vladi, in sicer na način, da se pri posameznem predpisu sproti in avtomatično javno objavijo tudi vse prejete pripombe, predlogi in mnenja zainteresirane javnosti.
- Sprememba Poslovnika Vlade Republike Slovenije² (v nadaljevanju: Poslovnik Vlade), v delu, ki se nanaša na obvezne sestavine vladnega gradiva: Spremeni naj se na način, da bo konkreten oziroma podroben prikaz sodelovanja javnosti obvezen del vladnega gradiva tudi v primeru podzakonskih aktov (uredb, pravilnikov ipd.); tudi za podzakonske akte naj se zagotovi enaka javna objava vseh informacij o predpisu ter poteku njegove priprave in sprejemanja po vzoru Državnega zbora, tj. da se pri posameznem predpisu javno in sproti avtomatično objavljajo vse prejete pripombe, dopisi in komentarji, z nadgradnjo, ki bi omogočila tudi objavo vseh lobističnih stikov, povezanih s posameznim aktom oziroma predpisom.
- Dosledno in kakovostno poročanje o lobističnih stikih:
 - Lobiranci (javni uslužbenci in funkcionarji na ministrstvih, v organih v sestavi, v Državnem zboru in Državnem svetu) naj dosledno poročajo o vseh lobističnih stikih, še posebej tistih, ki potekajo v obliki osebnih srečanj in sestankov. Poslanci Državnega zbora naj dosledno posredujejo vse dopise, elektronska sporočila, ki so naslovljena na posamezne poslance ali poslanske skupine in ki po vsebini predstavljajo vplivanje na njihovo odločanje pri obravnavi in sprejemanju predpisov, osebam oziroma notranji organizacijski enoti Državnega zbora, ki je pristojna za javno objavo prejetih pripomb, predlogov in mnenj deležnikov na spletnih straneh Državnega zbora v okviru gradiv pri posameznem predlogu predpisa, ki je v obravnavi.

² 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

Dosledno poročanje poslancev o vseh lobističnih stikih je nujno tudi v fazi priprave in oblikovanja predloga predpisa.

- Lobiranci naj pri poročanju o lobističnih stikih vedno ustrezno konkretizirajo namen in cilj posameznega stika, iz katerega naj bodo jasno razvidni konkretni predlogi, mnenja in pripombe k posameznemu predpisu ali splošnemu aktu.
- Zagotovitev javne objave podatkov o lobističnih stikih na spletnih straneh oziroma mestih, kjer so objavljeni podatki o posameznem predpisu in poteku njegove obravnave: V sodelovanju s Komisijo naj se izvede javna objava podatkov o lobističnih stikih, ki se objavljajo v aplikaciji Erar, na spletnih straneh Državnega zbora v okviru gradiv oziroma informacij o postopku sprejemanja posameznega predpisa oziroma predloga predpisa, ki je v obravnavi, in na drugih spletnih straneh, kjer se zagotavlja javna objava informacij glede postopka obravnave posameznega predpisa v okviru ministrstev in vlade. Podatki o lobističnih stikih naj se umestijo v digitalne platforme za normativno dejavnost, ki se uporabljajo za pripravo predpisov, s čimer se tudi pripravljavcu predpisa omogoči celovit in hkraten pregled vseh zunanjih deležnikov, ki so s predlogi, pripombami, komentarji ali kako drugače vplivali na vsebino predpisa.
- Uvedba obvezne navedbe podatka o zunanjih pobudnikih in zunanjih sodelavcih tudi pri pripravi predpisa, ki ga predlaga poslanec oziroma skupina poslancev: 115. člen Poslovnika Državnega zbora³ (v nadaljevanju: Poslovnik DZ) se dopolni na način, da se kot obvezno sestavino predloga zakona ali amandmaja, ki ga predlaga poslanec oziroma skupina poslancev, določi tudi podatek o vseh deležnikih oziroma interesnih skupinah, ki so poslancem dale morebitno pobudo za pripravo predloga zakona oziroma so v času njegove priprave podajale svoje predloge, pripombe in usmeritve ali so kakorkoli sodelovale pri pripravi vsebine predloga zakona. Poslovnik DZ se dopolni tudi na način, da podatke o morebitnem zunanjem strokovnjaku, ki je sodeloval pri pripravi predloga zakona, in podatke o morebitnem plačilu, ki ga je za to prejel, kot obvezno sestavino vsebujejo tudi predlogi zakonov, ki jih predlagajo poslanec ali skupina poslancev (po vzoru predlogov zakonov, ki jih predlaga vlada v skladu s Poslovnikom Vlade).
- Vključevanje strokovnjakov na podlagi meril in kriterijev:
 - Vzpostavijo naj se konkretni postopki ter jasna, objektivna in preverljiva merila za izbor članov delovnih skupin, vključno s presojo vključevanja strokovnjakov (bodisi kot posameznikov, bodisi kot članov delovnih skupin) v postopke priprave besedil. Merila in kriteriji izbire naj zagotavljajo strokovnost, neodvisnost in integriteto članov delovnih skupin in zunanjih strokovnjakov.
 - Vzpostavi naj se javno dostopen register strokovnjakov na posameznih področjih priprave zakonov, ki bo javno objavljen in bo temeljil na vnaprej določenih merilih za vpis.

³ Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20, 105/21 – odl. US, 111/21, 58/23 in 35/24

- Sprotna in ažurna javna objava podatkov o zunanjih deležnikih, ki sodelujejo pri pripravi predpisa: Pri podatkih in informacijah glede postopka priprave predpisa naj se javno objavljajo tudi informacije o tem, ali in kdo od zunanjih deležnikov je bil povabljen k pripravi predpisa oziroma pri pripravi sodeluje. V primeru, da je za pripravo predloga predpisa oblikovana delovna skupina, ki jo imenuje minister ali Vlada, naj se javno objavi tudi sklep o imenovanju delovne skupine. Javno naj se objavljajo tudi zapisniki sestankov delovne skupine za pripravo predloga predpisa.
 - Zagotavljanje nadzora nad kakovostjo pripravljenih vladnih gradiv: To naj se zagotovi zlasti v delu, kjer je prikazano sodelovanje javnosti pri pripravi posameznega predpisa (slednje naj bo konkretizirano in vsebinsko povzeto), v delu, ki se nanaša na kakovostno obrazložitev členov zakona, iz katere naj bo jasno razviden namen predlagane ureditve (obrazložitev naj ne bo zgolj skopo povzemanje zakonskih določb), in v delu, ki se nanaša na jasno opredelitev javnega interesa (z jasno opredelitvijo javnega interesa, ki se zasleduje s posameznim predpisom, se lažje prepreči udejanjanje zasebnih in parcialnih interesov različnih deležnikov in zainteresirane javnosti pri pripravi predpisa). Na sejah Vlade naj se predlogi predpisov oziroma vladna gradiva, ki niso pripravljena v skladu z zgoraj navedenimi standardi, ne obravnavajo.
 - Mehanizem za nadzor nad predpisi ministrstev: Generalni sekretariat Vlade RS naj vzpostavi mehanizem za nadzor kakovosti in skladnosti predpisov, ki jih pripravljajo ministrstva. Jasno je treba določiti, kdo bo pristojen za horizontalno strokovno spremljanje priprave predpisov ter izvajanje strokovnega nadzora nad kvaliteto predlogov predpisov. Ta funkcija oziroma njena izvedba se lahko vključi tudi v digitalno platformo za normativno dejavnost, ki se uporablja za pripravo predpisov, s čimer se zagotovi tudi sledljivost in transparentnost izvajanje funkcije nadzora. Tak centralni organ bi še pred sprejemom odločitve o pričetku priprave novega ali spreminjanja obstoječega predpisa strokovno presojal tudi o tem, ali so razlogi za sprejem ali spremembo predpisa zadostno utemeljeni v predhodno izdelani poglobljeni analizi. Na sejah vlade naj se predlogi predpisov oziroma vladna gradiva, ki niso pripravljena v skladu z zgoraj navedenimi standardi, ne obravnavajo.
2. Z namenom delovanja v javnem interesu oziroma prepoznave in ustreznega obvladovanja nasprotja interesov Komisija priporoča:
- Ureditev vnaprejšnjega razkritja okoliščin, ki bi lahko kakorkoli vplivale na delovanje v javnem interesu:
 - Vsi sodelujoči, vključno z zunanjimi strokovnjaki, naj pri opravljanju svojih nalog v okviru ministrstev, Vlade in Državnega zbora pri obravnavi predpisov vsakokrat z izjavo vnaprej razkrijejo morebitne okoliščine, ki bi kakorkoli lahko vplivale na njihovo delovanje v javnem interesu pri konkretnih predlogih predpisov oziroma drugih splošnih aktih.
 - Pravila in način vnaprejšnjega razkritja okoliščin iz prejšnje alineje naj se smiselno uredijo v ReNDej, natančnejša pravila pa določijo v Poslovniku

Vlade in Poslovniku Državnega zbora, pri čemer naj se kot eden od načinov razkritja določi tudi obveznost podaje izjave pripravljavcev predpisov v okviru digitalne platforme za normativno dejavnost, vključno z zunanjimi strokovnjaki, v okviru digitalne platforme za normativno dejavnost (npr. Moped, ki se uporablja za pripravo predpisov in vladnih gradiv v državni upravi). Izjave naj bodo tudi obvezni del vsakokratnega vladnega gradiva oziroma del vsakokratnega predloga zakona.

- Obveznost razkritja interesov v Državnem svetu:
 - Ureditev obveznosti razkritja relevantnih interesov članov Državnega sveta v povezavi z obravnavo posameznih zakonodajnih predlogov, zlasti kadar obstaja neposredna povezava med vsebino predpisa in zasebnimi interesi člana Državnega sveta.
 - Vzpostavitev jasnih pravil Državnega sveta glede ravnanja v primerih zaznanega nasprotja interesov ali tveganja za njegov nastanek, vključno z možnostjo (samo)izločitve iz razprave ali odločanja v posebej občutljivih primerih (kjer je to smiselno in ne posega v ustavno funkcijo zastopanja interesov).
 - Določitev strožjih pravil in omejitev za predsednika in sekretarja Državnega sveta v Zakonu o državnem svetu, ob upoštevanju njunega posebnega položaja in odgovornosti, zlasti v primerih povezanosti s političnimi strankami, ki lahko povečujejo tveganje za nastanek nasprotja interesov.

OBRAZLOŽITEV

Komisija pri izvajanju svojih zakonskih pristojnosti že vrsto let posebno pozornost namenja tudi postopkom sprejemanja predpisov v Republiki Sloveniji ter sistemskim pomanjkljivostim, ki omejujejo njihovo transparentnost in povečujejo tveganja za nastanek korupcije. V okviru obravnave prejetih prijav in pri opravljanju svojih drugih nadzorstvenih aktivnosti Komisija v zakonodajnih postopkih večkrat zaznava tveganja, povezana z lobiranjem oziroma nejavnim vplivanjem na postopke odločanja odločevalcev pri sprejemanju predpisov ter drugih splošnih aktov, hkrati pa zaznava tudi tveganja, povezana z nasprotjem interesov posameznikov, ki so vključeni v te postopke.

Komisija kot preventivni organ s področja preprečevanja korupcije lahko ob zaznavi tveganj za nastanek korupcije oblikuje in sprejme priporočila ter predlaga ukrepe za njihovo odpravo. Tveganja se pojavljajo tako na normativni ravni (pomanjkljiva ali nedorečena

ureditev v predpisih in podzakonskih aktih) kot tudi v fazi njihovega izvajanja, ko posamezni državni organi svoje zakonske pristojnosti uresničujejo v praksi.

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, sta med ključnimi cilji Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji⁴ (v nadaljevanju: RePKRS-1). Transparentnost krepi zaupanje državljanov v delovanje države in jim omogoča aktivno vključevanje v procese javnega odločanja. RePKRS-1 tako določa **transparentnost** 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.

Z namenom zagotavljanja večje transparentnosti zakonodajnega postopka in ustrezne zakonodajne sledi ter preprečevanja tveganj za pojav korupcije Komisija v nadaljevanju – ob upoštevanju vloge posameznih nosilcev in drugih udeležencev v različnih fazah zakonodajnega postopka – opredeljuje ključna korupcijska tveganja ter podaja predloge ukrepov za njihovo učinkovitejše upravljanje.

Priporočila poleg konkretnih ukrepov za krepitev transparentnosti vključujejo tudi širšo vsebinsko opredelitev nasprotja interesov in lobiranja oziroma vplivanja na odločanje odločevalcev, kot ju določa ZIntPK, z namenom boljšega razumevanja in pravočasnega prepoznavanja tveganj v praksi.

1. O ZAKONODAJNEM POSTOPKU

Zakonodajni postopek primarno urejata URS in Poslovnik DZ, način in postopek priprave predpisov v okviru vlade in pristojnih ministrstev pa dodatno urejajo še Poslovnik Vlade ter na njegovi podlagi sprejeta Navodila za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 10 – gradivo vlade⁵.

Nosilec zakonodajne oblasti v Republiki Sloveniji je Državni zbor, ki je edini organ v državi, pristojen za sprejemanje zakonov. Zakoni se sprejemajo v okviru zakonodajnega postopka, ki vsebuje več faz – od vložitve predloga zakona, obravnave in vlaganja amandmajev (sprememb in dopolnitev), do glasovanja ter razglasitve zakona oziroma drugih načinov zaključka zakonodajnega postopka.

Na podlagi 88. člena URS lahko zakon predlaga Vlada, vsak poslanec ali najmanj 5000 volivcev. Skladno s 97. členom URS pa lahko sprejem zakonov Državnemu zboru predlaga tudi Državni svet. Najpogosteje zakon predlaga vlada, pri čemer predlog zakona praviloma pripravi pristojno ministrstvo.

Poleg zakonov, ki jih sprejema Državni zbor, so del pravnega sistema tudi podzakonski predpisi, ki jih sprejemajo vlada in ministri oziroma izvršilna veja oblasti. Vlada sprejema uredbe, s katerimi podrobneje ureja vprašanja, določena z zakonom ali drugim aktom Državnega zbora, pri čemer mora ostati v okviru namena in zakonskih kriterijev. Poleg tega sprejema tudi odloke, s katerimi ureja posamezna vprašanja oziroma določa ukrepe

⁴ Uradni list RS, št. 22/25

⁵ https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/GSV/Dokumenti/Navodila/Navodilost10_2026.pdf

splošnega pomena. Ministri v okviru svojih pristojnosti sprejemajo pravilnike, odredbe in navodila.

Priprava predpisov praviloma poteka po naslednjih ključnih korakih⁶:

- izdelava kakovostne ocene stanja in obrazložitev potrebe po normiranju;
- odločitev o pripravi predpisa se zabeleži v informacijskem sistemu z določitvijo identifikacijske oznake predpisa (EVA – evidenca vladnega gradiva, EPA – evidenca parlamentarnega gradiva), izdela se okvirna časovnica postopka priprave in sprejemanja predpisa;
- delovno gradivo oziroma osnutek predpisa pripravi pristojno ministrstvo na enotni predlogi⁷, za predlagane normativne rešitve se opravi predhodna presoja posledic predloga predpisa na različnih področjih, besedilo se uskladi znotraj ministrstva, **lahko pa tudi že s predstavniki ključne javnosti**;
- javna razprava – besedilo predpisa se objavi na portalu eDemokracija, kjer lahko javnost v predpisanem roku, ki ne sme biti krajši od 30 dni, odda svoje komentarje, predloge in pripomb; pristojno ministrstvo komentarje, **predloge in pripombe preuči ter pripravi poročilo o sodelovanju z javnostmi**;
- medresorsko usklajevanje – do besedila predpisa se opredelijo vsa ministrstva in vladne službe, ki jih vsebina predpisa zadeva; mnenji Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo (v nadaljevanju: SVZ) in Ministrstva za finance (v nadaljevanju: MF) sta obvezni;
- nadaljevanje postopka je odvisno od tega, ali gre za postopek sprejemanja predpisa ministra ali predpisa Vlade oziroma Državnega zbora;
- **predpis ministra:**
 - o končni pregled predpisa – po medresorski uskladitvi predpisa se predpis pošlje SVZ, ki lahko opravi končno redakcijo predpisa;
 - o objava v uradnem listu – po končnem pregledu minister sprejme predpis in ta se pošlje v objavo v uradnem listu.
- **predpis Vlade:**
 - o pošiljanje v vladni postopek – po medresorski uskladitvi predloga predpisa ga predlagatelj pošlje prek informacijskega sistema za pripravo predpisov Generalnemu sekretariatu Vlade, zaradi obravnave na Vladi; pod določenimi pogoji je možna tudi obravnava neusklajenega gradiva; sledi možnost dajanja pripomb k objavljenemu gradivu ali nasprotovanja obravnavi;
 - o obravnava na delovnih telesih Vlade – obravnava na Odboru za državno ureditev in javne zadeve oziroma Odboru za gospodarstvo v skladu z določitvijo postopka obravnave;
 - o obravnava na seji Vlade – sklicujejo se redne in dopisne seje Vlade; vlada sprejme sklepe, s katerimi sprejme ali zavrne gradivo v obravnavi, lahko pa tudi odloži odločanje z zahtevo po dopolnitvi gradiva;
 - o končni pregled sprejetega predpisa – SVZ lahko opravi končno redakcijo besedila predpisa, razen v delu, ki vsebuje besedilo mednarodnega akta;

⁶ Potek zakonodajnega postopka je povzet s spletnih strani Vlade Republike Slovenije: <https://www.gov.si teme/sprejemanje-predpisov/>.

⁷ Enotna predloga je sestavni del modularnega ogrodja za pripravo elektronskih dokumentov MOPED-DOCS.

- objava v uradnem listu – po končnem pregledu sprejetega predpisa se ta pošlje v objavo v uradnem listu.
- **predpis Državnega zbora:**
 - pošiljanje predloga predpisa v Državni zbor – po sprejetju predloga predpisa (zakona) na Vladi se izvede redni zakonodajni postopek (opisan v nadaljevanju) ali pod določenimi pogoji skrajšani ali nujni zakonodajni postopek; predsednik Državnega zbora posreduje predlog zakona vsem poslancem takoj po njegovi vložitvi, s tem se začne zakonodajni postopek; na predlog predlagatelja se lahko opravi predhodna obravnava;
 - **prva obravnava** – namen prve obravnave je seznanitev s predlogom zakona; izvede se s posredovanjem predloga zakona poslancem ali na posebno zahtevo 10 poslancev na splošni razpravi na seji Državnega zbora;
 - **druga obravnava** – namen druge obravnave je razprava o členih oziroma delih predloga zakona ter **spreminjanje, dopolnjevanje ali črtanje besedila (amandmiranje)**, izvede se na matičnem delovnem telesu in na seji Državnega zbora;
 - **tretja obravnava** – namen tretje obravnave je razprava, končne uskladitve in glasovanje o predlogu zakona v celoti, izvede se na seji Državnega zbora;
 - razglasitev in objava v uradnem listu – sledi razglasitev predsednika Republike Slovenije in objava v uradnem listu; možen je tudi odločilni veto Državnega sveta in ponovno odločanje v Državnem zboru.

V nadaljevanju so sistematično opredeljena ključna tveganja, povezana z lobiranjem oziroma vplivanjem različnih deležnikov in interesnih skupin na odločanje odločevalcev v postopkih priprave, oblikovanja in sprejemanja predpisov ter drugih splošnih aktov. Hkrati so izpostavljena zaznana tveganja, ki lahko ogrozijo načelo delovanja v javnem interesu, zlasti v primerih, kjer obstaja ali bi lahko nastalo tveganje za nastanek okoliščin nasprotja interesov posameznikov, ki so vključeni v posamezne faze teh postopkov. Na podlagi opredeljenih tveganj so oblikovana konkretna, ciljno usmerjena priporočila za njihovo upravljanje in preprečevanje, kot so podrobneje opredeljena v izreku tega dokumenta.

2. TVEGANJA IN PRIPOROČILA – FAZA PRIPRAVE PREDPISOV V OKVIRU RESORNIH MINISTRSTEV IN NJIHOVA OBRAVNAVA NA SEJI VLADE

2.1. Tveganja in priporočila, povezana z zagotavljanjem transparentnosti zakonodajnega postopka oziroma priprave predpisov in kakovostne zakonodajne sledi z vidika lobiranja

V zgoraj navedenih predpisih, ki urejajo zakonodajni postopek v Državnem zboru ter pravila za oblikovanje in pripravo predpisov v okviru ministrstev in Vlade, so konkretizirana tudi določila ReNDej, ki predstavlja pomemben normativni temelj za krepitev transparentnosti in kakovosti zakonodajnega postopka.

ReNDej predstavlja zavezo vsakokratne Vlade, da bo pri pripravi predpisov in politik sledila načelom boljše priprave predpisov. Tako bi morala denimo med drugim upoštevati tudi **načelo potrebnosti pravnega urejanja področja**, ki pred zakonodajalca postavlja nujnost poglobljene analize politike (ki se uvaja na novo ali spreminja in dopolnjuje), iz katere izhajajo vprašanja, ki jih je treba urediti, vzroki za nastanek problemov, natančno določeni

cilji in načini urejanja; **načelo določnosti**, ki zahteva pripravo splošno razumljivih in jasnih predpisov, kar zagotavlja pravno varnost, zaupanje v pravo in enakost pred zakonom ter onemogoča različno tolmačenje oziroma uporabo predpisov v praksi; ter **načelo transparentnosti**, ki predpostavlja predstavljane politike urejanja določenega področja širši javnosti, posebno pa ciljnim skupinam, na katere se nanaša, kar pomeni najavo, pripravo in sprejemanje predpisov po rednih zakonodajnih postopkih, ki omogočajo kakovostno seznanjanje ter odzive in vplive zainteresirane javnosti.

V skladu z ReNDej je treba stremeti k doslednemu izvajanju veljavnih zahtev za pripravo predpisov in njihovi nadgradnji s čim bolj kvantificiranimi presojami posledic predpisov na vseh področjih. Poglavitni cilj je zagotoviti čim večjo legitimnost sprejetega predpisa z vključevanjem strokovne in širše javnosti v postopek njegovega sprejemanja ter poznejšega izvajanja.

V skladu s Poslovnikom Vlade RS lahko Vlada v okviru programa dela Vlade sprejme tudi okvirni načrt normativne dejavnosti, ki predstavlja orodje, ki strokovni in zainteresirani javnosti omogoča seznanitev s časovnico načrtovanih zakonodajnih postopkov, v katere se lahko vključijo in skladno s tem načrtujejo tudi lastne aktivnosti.

Na področju zagotavljanja kakovostnega zakonodajnega postopka, njegove transparentnosti in vključevanja javnosti v pripravo predpisov, je v preteklih letih sicer prišlo do napredka na normativni ravni, vendar izvajanje oziroma implementacija teh norm v praksi še vedno prepogosto ni zadovoljiva.

Transparentnost postopka priprave predpisov v okviru ministrstev se trenutno zagotavlja preko portala eDemokracija, ki javnosti nudi vpogled v nastajajočo zakonodajo in ji omogoča aktivno sodelovanje. Na portalu so objavljeni osnutki predpisov, ki jih pripravijo ministrstva in so torej še v fazi priprave. Tu lahko državljani in zainteresirana strokovna javnost podajo tudi svoja mnenja, pripombe in predloge.

Na portalu pri posameznem predpisu niso objavljeni predlogi in mnenja, ki jih v času njegove priprave poda zainteresirana javnost. Z njimi se je mogoče seznaniti šele, ko ministrstvo pripravi nov osnutek predpisa v obliki vladnega gradiva, v katerem so prejeta mnenja, predlogi in pripombe povzeti bolj ali manj celovito. To se praviloma zgodi po zaključku javne obravnave, ko je predlog že pripravljen za obravnavo na vladi.

Takšna ureditev zmanjšuje možnosti za aktivnejše in kakovostnejše vključevanje zainteresirane javnosti, saj ta nima možnosti sprotnega vpogleda v že podane predloge in mnenja drugih deležnikov. Ob takšnem vpogledu bi lahko posamezni deležniki svoje predloge dopolnjevali, jih medsebojno usklajevali ali podajali dodatne pripombe na že izražena stališča, kar bi prispevalo k bolj vsebinski in vključujoči javni razpravi.

Transparentnost postopka priprave predpisa ter kakovost osnutka predpisa je odvisna tudi od kakovosti povzetih pripomb in predlogov zainteresirane javnosti k posameznemu predpisu, ki je v celoti odvisna od posameznega pripravljavca vladnega gradiva. Komisija ugotavlja, da se v praksi pogosto nezadovoljivo upošteva minimalno priporočilo iz ReNDej, ki predvideva pripravo poročila o sodelovanju javnosti s predstavitvijo vpliva na rešitve v predlogu predpisa. Omenjeno priporočilo je normativno sicer ustrezno urejeno v Navodilu za izvajanje Poslovnika Vlade Republike Slovenije št. 10 oz. v Prilogi 1 tega navodila, s katero je natančno določena vsebina in oblika spremnega dopisa vladnega gradiva, ki kot obvezno sestavino vključuje tudi predstavitev sodelovanja javnosti, vendar pa predlagatelji predpisov

v praksi te informacije podajajo zelo različno. Tako je v nekaterih gradivih sodelovanje javnosti podrobno opisano, navedene in pojasnjene so pripombe, ki jih je prejel predlagatelj predpisa v času njegove priprave, (ne)upoštevanje pripomb in komentarjev pa je ustrezno obrazloženo. Po drugi strani so nekatera gradiva v tem delu zelo skopa – navedeni oz. naštetí so zgolj sodelujoči, ki so podali pripombe, medtem ko njihova vsebina ni povzeta.

Navedene nedoslednosti bi se lahko v celoti odpravile, če bi se tudi k osnutkom predpisov, ko so ti še v pripravi na ministrstvih, **sprotno in ažurno objavljali vsi predlogi, komentarji in pripombe zainteresirane javnosti**, tako kot je to urejeno v okviru Državnega zbora. S tem bi se transparentnost zakonodajnega postopka pomembno povečala, posledično pa tudi kakovost osnutkov predpisov.

Z namenom krepitve transparentnosti in zagotavljanja kakovostne zakonodajne sledi na Komisiji prav tako predlagamo, da se **zagotovi povezovanje vseh orodij za pripravo predlogov predpisov** oziroma orodij in portalov, ki javnosti trenutno nudijo vpogled v nastajajočo zakonodajo, vključno z evidenco podatkov o lobističnih stikih. Ker se slednji javno objavljajo v ločeni zbirki znotraj aplikacije Erar, trenutno nimajo ustrezne teže pri zagotavljanju transparentnosti in omogočanju nadzora javnosti nad lobiranjem in vplivanjem na posamezne predpise. S tem bi prispevali k večji celovitosti zakonodajne sledi, saj bi se pri posameznem predlogu predpisa, ki je v nastajanju, ažurno objavljali tudi podatki o predlogih, ki jih zainteresirana javnost poda ob osebnih srečanjih z odločevalci oziroma pripravljavci predpisov. Ob tem je seveda ključnega pomena tudi **dosledno in redno poročanje lobirancev o lobističnih stikih**. Predlagan ukrep je sicer vključen tudi v Akcijski načrt uresničevanja Resolucije o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji.

Komisija prav tako že vrsto let ugotavlja, da so v fazi, ki je namenjena javni obravnavi oziroma javni razpravi, **pogosto objavljeni neakovostni oz. vsebinsko pomanjkljivi predlogi** in osnutki predpisov, ki ne vsebujejo vseh elementov, kot jih določa Poslovnik Vlade. Pogosto je namreč objavljeno le besedilo členov, manjkajo pa povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, analize, ključna vprašanja in cilji predlagane ureditve. Ti elementi pomembno prispevajo k boljši obveščenosti javnosti, njenemu aktivnejšemu vključevanju v pripravo predpisov ter posledično h kakovostnejši javni razpravi. Obrazložitve posameznih členov predlaganega predpisa pogosto niso pripravljene v zadostnem obsegu oziroma so pomanjkljive in skope⁸, saj v številnih primerih predstavljajo zgolj povzetek ali prepis vsebine posameznih določb predpisa.

Normativni okvir, ki določa pravila zakonodajnega postopka, se v praksi torej neenotno izvršuje, med različnimi pripravljavci predpisov (ministrstvi) pa prihaja do velikih razlik pri pripravi osnutkov predpisov. Na tem področju se je določen napredek zagotovil z aplikacijo **MOPED** (Modularno ogrodje za pripravo elektronskih dokumentov), ki je namenjena digitalizaciji in optimizaciji postopka priprave predpisov. Z njo se je z avtomatizacijo in standardizacijo postopkov zagotovila določena stopnja enotnosti priprave predlogov predpisov, predvsem v delu, ki se nanaša na obvezne sestavine predloga predpisa, vendar pa **aplikacija še vedno dopušča precejšnje razlike glede kvalitete vsebin in celovitosti informacij**, ki jih posamezni pripravljavci vnašajo v aplikacijo. Aplikacija torej ne preprečuje vsebinsko pomanjkljivih povzетkov sodelovanja zainteresirane javnosti, prav tako ne

⁸ Primer: Predlog ZPPDFT-2D, v javni razpravi dostopen na <https://e-uprava.gov.si/si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=18816&lang=si>

preprečuje skopih in pomanjkljivih obrazložitev členov itd. Kakovost vsebine je torej še vedno odvisna predvsem od posameznega pripravljavca predloga predpisa.

Ob tem ugotavljamo, da nad kakovostjo pripravljenih predlogov predpisov v fazi medresorskega usklajevanja in javne obravnave ni vzpostavljen učinkovit nadzorni mehanizem. To v praksi zmanjšuje odgovornost pripravljavcev za strokovno in kakovostno pripravo predpisov ter za ustrezno vodenje zakonodajnega postopka.

Pri oblikovanju predpisov in presoji prejetih predlogov je vprašanju varovanja javnega interesa še vedno namenjene premalo pozornosti. Zato je pri normativnem urejanju posameznih področij nujna njegova jasna opredelitev, saj lahko ta pomembno omeji oziroma prepreči prevlado zasebnih in parcialnih interesov posameznih deležnikov.

V pripravo predpisov so najpogosteje vključeni najbolj zainteresirani deležniki, ki ne zasledujejo nujno javnega interesa, temveč pogosto uveljavljajo svoje lastne parcialne interese.

2.2. Tveganja in priporočila, povezana z zagotavljanjem delovanja v javnem interesu oziroma prepoznavo in ustreznim obvladovanjem nasprotja interesov

Skladno s 1. členom Zakona o državni upravi⁹ (v nadaljevanju: ZDU-1) državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge. Te naloge v skladu s prvim odstavkom 14. člena ZDU-1 izvajajo ministrstva, organi v njihovi sestavi ter upravne enote, minister pa na podlagi 16. člena ZDU-1 vodi in predstavlja ministrstvo, izdaja predpise in druge akte ter sprejema odločitve iz njegove pristojnosti.

ReNDej v izhodiščih in načelih za pripravo predpisov poudarja, da mora politična podpora zagotavljati pogoje za pripravo kakovostne zakonodaje ter spremljanje njenega učinkovanja. Pri tem je treba zagotoviti ustrezne kadrovske, strokovne, organizacijske in tehnične pogoje za delo javnih uslužbencev, ki sodelujejo pri pripravi predpisov. Priprava predpisov mora temeljiti na strokovnem delu javnih uslužbencev, ki poznajo področje urejanja, obvladajo nomotehnična pravila ter zagotavljajo strokovno utemeljenost, izvedljivost in spremljanje sprejetih rešitev.

Ne glede na navedeno je vključevanje strokovne javnosti in drugih relevantnih deležnikov v postopek priprave predpisov z vidika transparentnosti in kakovosti zakonodajnega postopka pomembno in zaželeno. Sodelovanje zunanjih strokovnjakov lahko prispeva k širšemu razumevanju problematike in vključevanju različnih strokovnih vidikov, vendar pa ne more nadomestiti odgovornosti ministrstev in javnih uslužbencev za pripravo, izvajanje in spremljanje predpisov. Takšno sodelovanje, zlasti kadar zunanji strokovnjaki sodelujejo pri pripravi celotnih ali bistvenih delov normativnih rešitev, lahko ob odsotnosti ustreznih mehanizmov za zagotavljanje transparentnosti, nepristranskosti in odgovornosti predstavlja tveganje z vidika zagotavljanja delovanja v javnem interesu. Tveganja se lahko nanašajo predvsem na možnost nedopustnega vpliva posameznih interesov, pomanjkanje celovitega vpogleda v področje urejanja ter vprašanje odgovornosti za kasnejše izvajanje sprejetih rešitev.

⁹ Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16, 36/21, 82/21, 189/21 in 153/22

Vključevanje zunanjih strokovnjakov v pripravo predpisov, zlasti kadar sodelujejo pri pripravi celotnih ali bistvenih delov normativnih rešitev, zato predstavlja povečano tveganje z vidika zagotavljanja delovanja v javnem interesu.

Ministrstva zato pri ustanavljanju delovnih skupin in vključevanju zunanjih strokovnjakov potrebujejo jasna, objektivna in preverljiva merila za izbor članov, ki zagotavljajo njihovo strokovnost, neodvisnost in integriteto. Vnaprej določena pravila izbora, namen in cilji delovnih skupin ter transparentna evidenca sodelujočih oseb zmanjšujejo tveganje netransparentnega ali interesno motiviranega vplivanja na pripravo predpisov.

Z namenom zmanjševanja navedenih tveganj Komisija priporoča **vzpostavitev javno dostopnega registra strokovnjakov po posameznih področjih, ki bi temeljil na vnaprej določenih merilih za vpis**. Takšen register bi omogočal bolj transparenten, sledljiv in objektivni izbor članov delovnih skupin ter hkrati omejeval tveganja netransparentnega ali interesno motiviranega imenovanja.

Dodatno Komisija priporoča, da se za vse osebe, ki sodelujejo v postopkih priprave in obravnave predpisov na ravni vlade in ministrstev, uvede obveznost razkritja okoliščin, ki bi lahko vplivale na njihovo nepristranskost oziroma delovanje v javnem interesu. Razkritja naj se podajo v **obliki pisnih izjav**, pri čemer je treba jasno določiti njihovo vsebino, način podaje, evidentiranja in nadzora.

V ta namen Komisija predlaga tudi ustrezno dopolnitev Poslovnika Vlade, ki naj podrobneje uredi obveznost razkrivanja okoliščin nasprotja interesov, postopke njihove obravnave ter način seznanjanja javnosti s temi informacijami, ob upoštevanju načel transparentnosti, sorazmernosti in varstva osebnih podatkov.

3. TVEGANJA IN PRIPOROČILA – ZAKONODAJNI POSTOPEK V DRŽAVNEM ZBORU

3.1. Tveganja in priporočila za zagotavljanje transparentnosti zakonodajnega postopka oziroma priprave predpisov in kakovostne zakonodajne sledi

Transparentnost zakonodajnega postopka v Državnem zboru temelji na ustavnem načelu javnosti dela, ki državljanom omogoča spremljanje sprejemanja zakonov do končne razglasitve. Na spletnih straneh Državnega zbora so tako javno objavljena vsa uradna gradiva, vključno s predlogi zakonov, mnenji Zakonodajno-pravne službe (v nadaljevanju: ZPS) in vloženimi amandmaji. Tudi seje Državnega zbora in njegovih delovnih teles so praviloma javne. Javnost se zagotavlja tudi s prisotnostjo medijev, neposrednimi televizijskimi prenosi ter objavo magnetogramov in zvočnih zapisov. Koncept zakonodajne sledi predvideva beleženje vseh zunanjih vplivov na vsebino zakona, cilj zakonodajne sledi pa je celovita transparentnost informacij o vseh deležnikih, lobistih in interesnih skupinah, ki so kakorkoli vplivale ali želele vplivati na vsebino zakona.

Čeprav je glavnina javne razprave predvidena v vladni fazi, v kateri se pripravljajo predlogi predpisov, ki so kasneje posredovani v obravnavo v Državni zbor, pa lahko zainteresirana javnost spremlja tudi postopek v Državnem zboru in poskuša nanj oziroma na vsebino zakonov vplivati tudi preko poslancev ali na javnih predstavitev mnenj. Dopisi in gradiva, ki jih različni deležniki oziroma zainteresirana javnost posreduje na splošni elektronski naslov Državnega zbora, se praviloma sproti javno objavljajo med gradivi pri posameznem predpisu na spletnih straneh Državnega zbora. Številne pripombe, mnenja in predloge pa zainteresirana javnost naslavlja neposredno na posamezne poslance in/ali njihove poslanske skupine, zato je **z vidika zagotavljanja transparentnosti in celovite**

zakonodajne sledi ključno, da slednji vse, na ta način prejete predloge, pripombe in mnenja dosledno posredujejo v glavno pisarno Državnega zbora oziroma osebam, ki so v Državnem zboru zadolžene za ažurno javno objavo navedenih gradiv v okviru postopka obravnave posameznega predpisa.

Prav tako je ključnega pomena, da poslanci Državnega zbora dosledno poročajo o vseh lobističnih stikih, še posebej tistih, ki potekajo v okviru osebnih srečanj in sestankov, in da ob poročanju o posameznem lobističnem stiku ustrezno konkretizirajo namen in cilj lobistov oziroma interesnih organizacij. Iz opisa namena in cilja naj bodo vidni konkretni predlogi, mnenja in pripombe zainteresirane javnosti.

Podatki o vseh lobističnih stikih, o katerih lobiranci poročajo Komisiji, se sproti javno objavljajo v ločeni aplikaciji Erar. **Z namenom zagotovitve celovite zakonodajne sledi zato na Komisiji priporočamo tudi, da se zagotovi povezljivost evidence lobističnih stikov, ki je javno objavljena v okviru aplikacije Erar, z evidenco podatkov o posameznem predpisu, ki je v zakonodajnem postopku v Državnem zboru, in sicer na način, da bi se podatki o lobističnih stikih sproti javno objavljali tudi v sklopu podatkov o posameznem predpisu, ki ga obravnava in sprejema Državni zbor.**

3. 2. Tveganja in priporočila, povezana z zagotavljanjem delovanja v javnem interesu ter prepoznavanjem in ustreznim obvladovanjem nasprotja interesov

Eden izmed temeljnih ciljev subjektov javnega sektorja, kot ga opredeljuje RePKRS-1, je **delovanje v javnem interesu**. Organi javnega sektorja, njihovi funkcionarji ter javni uslužbenci morajo pri opravljanju svojih nalog ravnati izključno v javnem interesu, ob tem pa preprečevati nedovoljene vplive ter uveljavljanje posebnih interesov posameznikov ali interesnih skupin. Javni sektor in njegovi zaposleni morajo pri svojem delovanju upoštevati izključno javni interes ter preprečiti nedovoljene vplive in zasledovanje zasebnih interesov. RePKRS-1 posebej poudarja tudi pomen integritete na področju politike, kjer določa, da morajo najvišji politični predstavniki na državni in lokalni ravni svojo funkcijo opravljati **transparentno, odgovorno in izključno v javnem interesu**, ob spoštovanju načela delitve oblasti. Njihovo delovanje mora biti usmerjeno v preprečevanje nedovoljenih vplivov ter v ohranjanje zaupanja javnosti v demokratične institucije. Funkcionarji so kot izvoljeni predstavniki dolžni ves čas mandata zagotavljati, da njihovo ravnanje ne odstopa od javnega interesa. Mandat, ki ga pridobijo na svobodnih in tajnih volitvah, namreč temelji na zaupanju državljanov, da bodo pri sprejemanju odločitev zasledovali skupno dobro. S tem je neločljivo povezana tudi odgovornost za transparentno in integritetno izvajanje javnih funkcij.

Za učinkovito uresničevanje javnega interesa je zato nujno zagotoviti visoko stopnjo transparentnosti zakonodajnega procesa, zlasti glede lobističnih stikov, preprečevati vpliv zasebnih interesov na odločanje, pravočasno prepoznavati in ustrezno obvladovati nasprotje interesov ter vzpostaviti mehanizme, ki omogočajo sledljivost odločitev in odgovornost nosilcev javnih funkcij.

Pravica poslancev, da predlagajo zakone in druge akte ter o njih odločajo, izhaja iz Zakona o poslancih¹⁰ in URS, ki hkrati zagotavlja tudi njihovo imuniteto za izražena mnenja in

¹⁰ Uradni list RS, št. [112/05](#) – uradno prečiščeno besedilo, [109/08](#), [39/11](#), [48/12](#), [17/22](#), [95/24](#), [57/25](#) – ZF in [10/26](#)

glasovanje pri opravljanju poslanske funkcije. Ureditev nasprotja interesov po ZIntPK ne posega v ustavno varovano pravico poslancev do svobodnega odločanja in glasovanja.

Pri tem je treba poudariti, da ureditev nasprotja interesov po ZIntPK ne pomeni omejevanja ustavno zagotovljene poslanske funkcije, temveč predstavlja mehanizem za zagotavljanje integritete, transparentnosti in zaupanja javnosti v postopke odločanja. Nasprotja interesov po določbah ZIntPK zato po naravi stvari ne moremo interpretirati kot omejevanje splošne glasovalne pravice, glasovanja voljenih predstavnikov v parlamentu ali glasovanja za imenovanje na funkcije znotraj posameznega organa. Tako za glasovanja v okviru delovanja izvoljenih predstavniških teles na državnem nivoju velja, da ZIntPK ne omejuje ustavne pravice poslanca/poslanke Državnega zbora RS, da na glasovanju v okviru svoje poslanske funkcije razpravlja, glasuje in s tem odloča o sprejemu posameznih zakonov, ne glede na to, da bi sprejem besedila konkretnega zakona vplival tudi na npr. poslovanje podjetja, katerega lastnik je poslanec/poslanica ali njegov/njen družinski član. Namen določb ZIntPK, ki urejajo nasprotje interesov ter opredeljujejo dolžno ravnanje uradne osebe v primeru zaznave okoliščin nasprotja interesov, namreč ni v omejevanju glasovalne pravice posameznega poslanca in s tem njegove ustavne pravice kot izvoljenega predstavnika.

Ne glede na navedeno pa v zakonodajnem postopku v Državnem zboru obstaja tveganje, da posamezni poslanci pri obravnavi ali glasovanju o predpisih zasledujejo interese, ki niso v celoti skladni z javnim interesom, bodisi zaradi osebnih, poslovnih ali drugih povezanosti. Takšna ravnanja lahko, tudi če niso protipravna, ustvarjajo videz neintegritetnega delovanja in s tem zmanjšujejo zaupanje javnosti v zakonodajni proces. Z vidika zagotavljanja transparentnosti, sledljivosti in sledenja javnemu interesu v zakonodajnem postopku zato Komisija priporoča uvedbo obveznosti razkritja relevantnih interesov poslancev v povezavi s posameznimi zakonodajnimi predlogi. Poslanci bi v okviru opravljanja svojih nalog v Državnem zboru ter kot člani delovnih teles Državnega zbora pri obravnavi predpisov **z izjavo razkrili morebitne okoliščine, ki bi kakorkoli lahko vplivale na njihovo delovanje v javnem interesu pri konkretnih predlogih predpisov oziroma drugih splošnih aktih.** Kot relevantne okoliščine za razkritje bi npr. štele:

- pretekla zaposlitev poslanca pri subjektu ali mirovanje delovnega razmerja pri subjektu, na katerega se konkreten predpis nanaša ali bo nanj kakorkoli vplival;
- lastniški deleži poslanca ali njegovih družinskih članov v subjektih, ki delujejo na področju učinkovanja predpisa;
- poslovna razmerja med subjekti v lasti poslanca ali njegovih družinskih članov in subjekti v državni lasti, pri čemer gre za področje, na katerem se sprejema določen predpis;
- okoliščina, ko npr. poslovni subjekt v lastništvu poslanca ali njegovega družinskega člana posluje z družbo v lasti Republike Slovenije, s področja na katerem se sprejema določen predpis ipd.;
- druge okoliščine, ki bi lahko vplivale oziroma ustvarjale videz, da vplivajo, na nepristranskost odločanja poslancev.

Uvedba **izjave o razkritju interesov** predstavlja uveljavljen mednarodni standard¹¹ ter učinkovit mehanizem za proaktivno zagotavljanje transparentnosti in krepitev zaupanja

¹¹ <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>;
<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2026/1021/oj/eng>;

javnosti. Takšen pristop ne omejuje ustavnih pravic poslancev, temveč prispeva k večji transparentnosti, odgovornosti in sledljivosti njihovega delovanja.

Z namenom sistemske ureditve navedenega področja Komisija priporoča dopolnitev Poslovnika Državnega zbora, s katero naj se jasno določijo obveznost razkritja okoliščin, ki bi lahko vplivale na nepristranskost oziroma obstoj nasprotja interesov, vsebina in oblika izjave, roki ter način njene predložitve. Hkrati Komisija priporoča, da se zagotovi javna objava teh izjav na spletnih straneh Državnega zbora ob obravnavi posameznih predpisov, s čimer se krepí transparentnost zakonodajnega postopka in zaupanje javnosti v sprejemanje odločitev.

4. TVEGANJA IN PRIPOROČILA – DRŽAVNI SVET

4.1. Priporočila za zagotavljanje transparentnosti zakonodajnega postopka oziroma priprave predpisov in kakovostne zakonodajne sledi

Državni svet Republike Slovenije je v skladu s 96. členom URS opredeljen kot zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Njegova sestava že po naravi vključuje predstavnike različnih interesnih skupin, ki jih volijo interesne organizacije in lokalne skupnosti, kar pomeni, da je **zastopanje posebnih interesov njegov ustavni temelj**.

V skladu s 97. členom URS ima Državni svet pomembne pristojnosti v zakonodajnem postopku, saj lahko predlaga sprejem zakonov, zahteva ponovno odločanje o zakonu (odločilni veto) in daje mnenja o zadevah iz pristojnosti Državnega zbora.

Transparentnost izvrševanja pristojnosti Državnega sveta v zakonodajnem postopku se zagotavlja z javno objavo uradnega gradiva, vključno s predlogi zakonov, pobudami interesnih skupin za ponovno odločanje Državnega zbora o zakonih ter z zahtevami Državnega sveta za ponovno odločanje Državnega zbora o zakonih (odločilni veto), mnenji Državnega sveta k posameznem predlogu predpisa idr. Seje Državnega sveta in njegovih delovnih teles so javne, objavljeni pa so tudi dnevni redi sej, zapisniki sej ter rezultati javnega glasovanja o posameznih točkah sej (če se glasovanje opravi z uporabo glasovalne naprave). Na sejo komisij Državnega sveta so lahko k obravnavi posamezne točke dnevnega reda vabljeni tudi predlagatelji ali njihovi predstavniki, ki lahko v razpravi sodelujejo. Na sejo pa so lahko vabljeni tudi strokovnjaki in predstavniki zainteresirane javnosti ter predstavniki institucij, katerih delo je neposredno povezavo z vsebino obravnavanih zadev, ki lahko na seji predstavijo in obrazložijo svoja mnenja o obravnavani zadevi. Javnost seje se lahko omeji ali izključi samo, če tako zaradi splošnih koristi odloči Državni svet oziroma njegovo delovno telo. Poslovník Državnega sveta določa, da lahko Državni svet glasuje tudi tajno, in sicer o zadevah, za katere se tako odloči večina prisotnih državnih svetnikov na predlog predsednika Državnega sveta, najmanj osmih državnih svetnikov ali ene od interesnih skupin. Javnost se zagotavlja tudi s prisotnostjo medijev na javnih sejah

<https://www.kpk-rs.si/storage/uploads/d04a6b47-f397-44d2-bbb1-9b5a7e4abf1e/Resolution-97-24-on-the-Twenty-Guiding-Principles-for-the-Fight-against-corruption-Svet-Evropske-6.-11.-1997.pdf>;
<https://www.kpk-rs.si/storage/uploads/d04a6b47-f397-44d2-bbb1-9b5a7e4abf1e/Resolution-97-24-on-the-Twenty-Guiding-Principles-for-the-Fight-against-corruption-Svet-Evropske-6.-11.-1997.pdf>;
https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

Državnega sveta, njegovih komisiji in interesnih skupin, s prenosi sej ter objavo magnetogramov in zvočnih zapisov, slednji pa so dostopni na zahtevo zainteresirane javnosti.

Postopek za sprejem aktov Državnega sveta je opredeljen tako v Zakonu o državnem svetu¹² (v nadaljevanju: ZDSve) kot v Poslovniku Državnega sveta¹³ (v nadaljevanju: Poslovnik DS). Slednji določa, da lahko vsak državni svetnik, komisija ali interesna skupina da pisno pobudo za sprejem akta Državnega sveta, ki mora vsebovati predlog akta, ta pa mora biti pripravljen v pisni obliki in mora vsebovati naslov, besedilo akta ter obrazložitev.

Zainteresirana javnost lahko spremlja zakonodajni postopek tudi v fazi, ko svoje pristojnosti v zakonodajnem postopku (zakonodajna iniciativa, odločilni veto) izvaja Državni svet in poskuša nanj oziroma na vsebino zakonov vplivati tudi preko državnih svetnikov, komisij in interesnih skupin ali na javnih predstavitvah mnenj. Ne ZDSve ne Poslovnik DS ne opredeljujeta natančneje obveznosti javne objave gradiv, ki jih prejmejo državni svetniki, komisije ali interesne skupine od zainteresirane javnosti v zvezi s predlogi predpisi, v okviru izvajanja pristojnosti Državnega sveta na področju zakonodajnega postopka. Zainteresirana javnost namreč sme pripombe, mnenja in predloge naslavljati neposredno na posamezne državne svetnike, komisije ali interesne skupine. Državni svet je sicer vzpostavil dobro prakso javne objave pozivov, pobud in komentarjev zainteresirane javnosti, ni pa razvidno, kdo so prejemniki teh pisanj (Državni svet ali posamezni državni svetniki, komisije ali interesne skupine) niti ni jasno, ali tudi državni svetniki, komisije ter interesne skupine tovrstna pisanja javno objavljajo. Zato je **z vidika zagotavljanja transparentnosti in celovite zakonodajne sledi ključno, da slednji vse, na ta način prejete predloge, pripombe in mnenja dosledno posredujejo v glavno pisarno Državnega sveta oziroma osebam, ki so v Državnem svetu zadolžene za ažurno javno objavo navedenih gradiv v okviru postopka obravnave posameznega predpisa.**

Prav tako je ključnega pomena, da **državni svetniki dosledno poročajo o vseh lobističnih stikih, še posebno tistih, ki potekajo v okviru osebnih srečanj in sestankov, in da ob poročanju o posameznem lobističnem stiku ustrezno konkretizirajo namen in cilj lobistov oziroma interesnih organizacij.** Iz opisa namena in cilja naj bodo vidni konkretni predlogi, mnenja in pripombe zainteresirane javnosti.

Podatki o vseh lobističnih stikih, o katerih lobiranci poročajo Komisiji, se sprotno javno objavljajo v ločeni aplikaciji Erar. **Z namenom zagotovitve celovite zakonodajne sledi zato na Komisiji priporočamo tudi, da se zagotovi povezljivost evidence lobističnih stikov, ki je javno objavljena v okviru aplikacije Erar, z evidenco podatkov o posameznem predpisu, ki je v zakonodajnem postopku v Državnem svetu, in sicer na način, da bi se podatki o lobističnih stikih sprotno javno objavljali tudi v sklopu podatkov o posameznem predpisu, ki ga obravnava in sprejema Državni svet.**

4. 2. Tveganja in priporočila, povezana z zagotavljanjem delovanja v javnem interesu oziroma prepoznavo in ustreznim obvladovanjem nasprotja interesov

¹² Uradni list RS, št. [100/05](#) – uradno prečiščeno besedilo, [95/09](#) – odl. US, [21/13](#) – ZFDO-F, [81/18](#) – odl. US, [16/23](#), [12/24](#) – ZVDZ-E in [57/25](#) – ZF

¹³ Uradni list RS, št. [70/08](#), [73/09](#), [101/10](#), [6/14](#), [26/15](#), [55/20](#), [123/20](#), [67/22](#) in [69/23](#)

V skladu s 97. členom URS ima Državni svet pomembne pristojnosti v zakonodajnem postopku, saj lahko predlaga sprejem zakonov, daje mnenja o zadevah iz pristojnosti Državnega zbora ter zahteva ponovno odločanje o zakonu (odločilni veto). Poleg tega lahko zahteva tudi parlamentarno preiskavo o zadevah javnega pomena. Te pristojnosti mu omogočajo pomemben vpliv na vsebino in potek zakonodajnega procesa.

Ob upoštevanju navedenega ustavnega položaja je treba posebej izpostaviti, da pri delovanju Državnega sveta obstaja specifična in povečana izpostavljenost tveganjem za nastanek nasprotja interesov, ki izhajajo že iz same narave njegove sestave, saj člani Državnega sveta zastopajo **organizirane interese posameznih družbenih skupin**, hkrati pa sodelujejo v postopkih, ki morajo biti usmerjeni v **uresničevanje javnega interesa kot celote**. Dodatno je treba upoštevati, da imajo člani Državnega sveta – tako kot tudi poslanci Državnega zbora – na podlagi zakona pravico **aktivno sodelovati pri oblikovanju zakonodajnih pobud, podajanju mnenj ter odločanju**, pri čemer uživajo tudi imuniteto za izražena mnenja in glasovanje. Takšna ureditev zagotavlja neodvisnost njihovega delovanja, vendar pa hkrati povečuje tveganje, da bi posamezni člani pri izvrševanju svojih pristojnosti dajali prednost interesom skupin, ki jih zastopajo, pred širšim javnim interesom.

Ob tem je treba upoštevati tudi, da znotraj Državnega sveta obstajajo funkcije, ki imajo zaradi svoje narave in pristojnosti poseben položaj. Ustavno sodišče Republike Slovenije se je že opredelilo do položaja predsednika in sekretarja Državnega sveta ter jima priznalo **status poklicnih funkcionarjev**, kar kaže na poseben pomen teh funkcij, njuno odgovornost in vlogo pri delovanju Državnega sveta. Pri tem ima zlasti predsednik Državnega sveta zaradi svoje vodstvene, predstavniške in usmerjevalne vloge pomemben vpliv na delovanje institucije, oblikovanje prioritet ter način izvrševanja njenih pristojnosti. Zaradi navedenega se pri teh funkcijah pojavljajo dodatna tveganja, povezana z nepristranskostjo in morebitnim nasprotjem interesov. Posebej je treba izpostaviti položaje, ko predsednik ali sekretar Državnega sveta **hkrati opravljata tudi vidnejše funkcije ali aktivno delujeta v političnih strankah, ki zasledujejo lastne politične interese**.

Ključna tveganja vključujejo zlasti:

- tveganje, da bi pri opravljanju funkcij predsednika ali sekretarja Državnega sveta prišlo do prepletanja institucionalne odgovornosti z interesi političnih strank, s katerimi sta funkcionarja povezana, zlasti v primerih, ko bi takšne povezave lahko vplivale na nepristransko in neodvisno izvajanje njunih pristojnosti;
- tveganje, da člani Državnega sveta pri podajanju mnenj ali vlaganju zakonodajnih pobud zasledujejo lastne zasebne interese;
- tveganje neustreznega vpliva na oblikovanje zakonodaje prek instituta odločilnega veta, kadar je ta uporabljen z namenom zaščite ozkih interesov;
- tveganje neformalnih vplivov, ki niso ustrezno evidentirani ali razkriti.

Ob tem je treba poudariti, da nasprotja interesov v primeru Državnega sveta ni mogoče presojati enako kot pri drugih organih, saj je zastopanje posebnih interesov njegov ustavni namen. Kljub temu pa to ne izključuje dolžnosti članov, da pri izvrševanju svojih pristojnosti ravnavajo odgovorno, transparentno in z zavedanjem širšega javnega interesa.

Z vidika krepitve integritete in zaupanja javnosti je zato ključno, da se vzpostavijo ustrezni mehanizmi za obvladovanje navedenih tveganj, ki ne posegajo v ustavno vlogo Državnega sveta, temveč zagotavljajo večjo transparentnost in sledljivost njegovega delovanja.

V ta namen Komisija priporoča:

- uvedbo obveznosti razkritja relevantnih interesov članov Državnega sveta v povezavi z obravnavo posameznih zakonodajnih predlogov, zlasti kadar obstaja **neposredna povezava med vsebino predpisa in zasebnimi interesi člana Državnega sveta**;
- določitev strožjih pravil in omejitev za predsednika in sekretarja Državnega sveta v ZDSve, ob upoštevanju njunega posebnega položaja in odgovornosti, zlasti v primerih povezanosti s političnimi strankami, ki lahko povečujejo tveganje za nastanek nasprotja interesov;
- vzpostavitev jasnih pravil glede ravnanja v primerih zaznanega nasprotja interesov ali tveganja za njegov nastanek, vključno z možnostjo (samo)izločitve iz razprave ali odločanja v posebej občutljivih primerih (kjer je to smiselno in ne posega v ustavno funkcijo zastopanja interesov).

Katarina BERVAR STERNAD

predsednica Komisije za
preprečevanje korupcije