



Številka: 06210-27/2025/21 42128 in 42124

Datum: 9. 7. 2025

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) je v okviru svojih pristojnosti v postopku zaradi suma kršitve določb 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) obravnavala očitke o nepravilnostih pri postopku zaposlitve nekdanjega funkcionarja v družbi v državni lasti. Komisija je tekom postopka ugotovila korupcijska tveganja in zato Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada RS) na podlagi 8. alineje prvega odstavka 12. člena ZIntPK izdaja naslednja

PRIPOROČILA

Komisija Vladi RS ponovno¹ priporoča, da preuči veljavno zakonodajo s področja instituta vrtljivih vrat v kontekstu trendov urejanja tega področja na nivoju Evropske unije in v drugih državah ter premisli o ustreznih spremembah zakonodaje, vključno z:

- določitvijo pristojnega organa za odločanje o dopustnosti oziroma omejitvah pri bodočih zaposlitvah funkcionarjev in javnih uslužbencev,
- predpisom javne objave odločitev tega organa in
- določitvijo obdobja ohlajanja (t. i. »cooling off period«) za funkcionarje po zaključku njihovega mandata.

OBRAZLOŽITEV:

Komisija je postopek zaradi suma kršitve določb ZIntPK pričela na podlagi prijave, iz katere je izhajal očitek, da gre pri zaposlitvi Damirja Črnčeca v Slovenskem državnem holdingu za politično kadrovanje in prirejen razpis za točno določenega kandidata.

¹ Komisija je Vladi RS in ministrstvu podobno priporočala že v Analizi ocene korupcijskih tveganj v postopkih zaposlovanj v času menjav vlade Republike Slovenije št. 06299-2/2018 z dne 14. 10. 2022.

Komisija je v postopku ugotovila korupcijska tveganja v povezavi z neurejenostjo instituta vrtljivih vrat v Republiki Sloveniji. Ključna težava pri tem ni sam prehod kadrov, temveč dejstvo, da ti prehodi potekajo brez ustreznih varovalk, preglednosti in nadzora. Ti prehodi ne pomenijo nujno vedno nasprotja interesov ali drugih kršitev, lahko pa vplivajo na zaupanje javnosti v delovanje države in institucij.

Z ureditvijo tega področja bi lahko na sistemski ravni uredili korupcijska tveganja, ki izhajajo iz prehajanja uradnih oseb iz javnega sektorja v družbe v državni lasti in zasebni sektor. To pa je pomembno zaradi varovanja demokratičnih načel in zaupanja državljanov v javni sektor. Ta sistem mora biti transparenten in mora omogočati učinkovit nadzor nad prehodi med javnim in zasebnim sektorjem, postaviti jasne omejitve in zagotoviti, da uradne osebe ostanejo zavezane javnemu interesu.

Komisija je že v Analizi ocene korupcijskih tveganj v postopkih zaposlovanj v času menjav vlade Republike Slovenije št. 06299-2/2018 z dne 14. 10. 2022 (v nadaljevanju: Analiza) Vladi RS in ministrstvom podala priporočilo, da zakonodajalec sprejme zakonske določbe, ki bi uredile obdobje »ohlajanja« (t. i. cooling off period) za funkcionarje in osebe, zaposlene na zaupanje, po zaključku mandata, prav tako pa je takrat priporočala, da zakonodajalec sprejme zakonske določbe o pristojnem organu, ki bo izvajal nadzor nad spoštovanjem določb o obdobju »ohlajanja«, in določbe o sami izvedbi nadzora (podatek o prezaopslitvi, nadomestilu itd.).

Komisija je v okviru obravnave zadeve z namenom ugotavljanja dobrih praks v tujini na področju instituta vrtljivih vrat pregledala poročilo »Po javni zaposlitvi, dobre prakse za preprečevanje nasprotja interesov« (ang. Post-Public Employment, good practices for preventing conflict of interest²) Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju: OECD).

Kot piše v poročilu, imajo mnoge države urejen institut vrtljivih vrat, da preprečijo morebitno nasprotje interesov. Večina kršitev po zaposlitvi v javnem sektorju se zgodi, ko uradne osebe uporabijo podatke ali kontakte, ki so jih pridobili na funkciji, v svojo korist ali korist drugih, ko funkcijo zapustijo.

Izziv pa je najti ravnovesje med zagotavljanjem integritete z omejitvami pri zaposlovanju funkcionarjev in ohranjanjem razumne mere zaposlitvene svobode, da so funkcije oziroma službe še vedno privlačne za najbolj izkušene in strokovne kandidate.

Tveganja pri zapuščanju javnega sektorja so potencialna zloraba notranjih informacij v zvezi z delovanjem javnega sektorja, ko zaposleni zapustijo svoj položaj in se zaposlijo v zasebnem sektorju. Pri tem bi lahko zlorabili podatke, ki niso znani javnosti, kot so bodoče politične usmeritve države, informacije o nacionalni varnosti itd. Na takšen način pridobljene nedovoljene koristi nekdanjih funkcionarjev ali nekdanjih javnih uslužbencev pa lahko zamajajo zaupanje javnosti v državo, zaradi česar so nekatere države OECD sprejele zakonodajo, ki to regulira. Tveganja so lahko tudi dajanje prednosti zasebnim podjetjem pred koncem mandata ali menjavo službe, kar se lahko zgodi s sklepanjem

² https://www.oecd.org/en/publications/post-public-employment_9789264056701-en.html.

pogodb, dajanjem subvencij ali spreminjanju zakonodaje v korist točno določenega podjetja ali sektorja.

Prepoznavanje, preprečevanje in upravljanje nasprotij interesov (ki jih OECD opredeljuje kot »navzkrižje med javno dolžnostjo in zasebnimi interesi funkcionarjev, pri čemer imajo funkcionarji zasebne interese, ki bi lahko neprimerno vplivali na opravljanje njihovih uradnih dolžnosti in odgovornosti« (OECD³, 2004, str. 15)) po koncu zaposlitve v javnem sektorju je ključno za zaščito javnega interesa, ko uradne osebe zapustijo javni sektor.

Komisija je v okviru postopka dodatno pregledala povzetek politik vrtljivih vrat članic Evropske mreže za etiko javnega sektorja z dne 27. 10. 2022 in vodič po najboljših praksah pri uporabi obdobja ohlajanja in preprečevanja nasprotja interesov organizacije Network of Corruption Prevention Authorities. Navedeno je, da ima kar nekaj članic te mreže vzpostavljene ukrepe, ki uradnim osebam po prenehanju funkcije onemogoča sodelovanje v subjektu, s katerim je imel poslovno razmerje, s katerim je podpisal pogodbo, katerega je reguliral ali pa nadzoroval pri opravljanju svojega dela.

V Sloveniji je institut vrtljivih vrat delno urejen v ZIntPK, delno v Zakonu o slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 25/14 in 140/22; v nadaljevanju: ZSDH-1), pravice funkcionarjev po prenehanju mandata funkcionarjev pa v Zakonu o funkcionarjih v državnih organih (Uradni list RS, št. 30/90, 2/91-I, 18/91, 22/91, 4/93, 18/94 – ZRPJZ, 109/12 in 21/13; v nadaljevanju: ZFDO).

36. člen ZIntPK v prvem odstavku določa, da v roku dveh let po prenehanju funkcije funkcionar v razmerju do organa ali organizacije javnega sektorja, pri katerem je opravljal svojo funkcijo, ne sme nastopiti kot predstavnik poslovnega subjekta, ki s tem organom ali organizacijo ima ali vzpostavlja poslovne stike. V drugem odstavku pa je določeno, da organ ali organizacija javnega sektorja, v katerem je funkcionar opravljal funkcijo, v roku enega leta po prenehanju funkcije ne sme poslovati s subjektom, v katerem je bivši funkcionar neposredno ali prek drugih pravnih oseb v več kot pet odstotnem deležu udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju oziroma kapitalu in s funkcionarjem kot fizično osebo. Tretji odstavek določa, da o primeru iz prvega odstavka tega člena organ ali organizacija javnega sektorja, pri katerem je funkcionar opravljal svojo funkcijo, nemudoma, najpozneje pa v roku 30 dni, obvesti Komisijo.

Tretji odstavek 56. člena ZIntPK določa, da funkcionar ne sme lobirati pred potekom dveh let, odkar mu je prenehala funkcija.

V tretjem odstavku 21. člena ZSDH-1 je med drugim določeno, da SDH ne sme glasovati za kandidate za člane organov nadzora, ki so fizične osebe s funkcijo, ki je po zakonu, ki ureja integriteto in preprečevanje korupcije, po tem ali drugem zakonu nezdružljiva s članstvom v nadzornem organu ali organu upravljanja gospodarske družbe, in ki take funkcije niso opravljali v preteklih šestih mesecih, in za fizične osebe, ki imajo ali so v zadnjih šestih mesecih imele funkcijo v politični stranki, na katero so bile voljene ali imenovane.

³https://www.oecd.org/en/publications/managing-conflict-of-interest-in-the-public-service_9789264104938-en.html.

V drugem odstavku 46. člena ZSDH-1 je med drugim omejitvev, da je za člana uprave SDH lahko imenovana oseba, ki 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 vodenja gospodarske družbe, in take funkcije ni opravljala v preteklih šestih mesecih in da nima ali v zadnjih šestih mesecih ni imela funkcije v politični stranki, na katero je bila voljena ali imenovana.

Pravice funkcionarjev po prenehanju mandata, ki vključujejo tudi nadomestilo za funkcionarja, ki mu je prenehala funkcija in iz objektivnih razlogov ne more nadaljevati z opravljanjem prejšnje funkcije ali nadaljevati prejšnjega dela ali dobiti druge ustrezne zaposlitve in ne izpolnjuje minimalnih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine brez zmanjšanja v skladu s predpisi, ki urejajo obvezno pokojninsko in invalidsko zavarovanje, oziroma s posebnimi predpisi, v katerih je urejena pravica do starostne pokojnine, pa so urejene v 14. členu ZFDO.

Po mnenju Komisije ta ureditev ni zadostna, saj ne zajame dovolj velikega kroga uradnih oseb. Smiselno bi bilo tudi sistemsko določiti organ, ki to nadzoruje in javno objavo odločitev tega organa.

Komisija je v okviru postopka preučila članek »Pojav vrtljivih vrat v Republiki Sloveniji – razsežnosti pojava, normativna ureditev in aktualne dileme« Verene Rošic Feguš, kjer avtorica obravnava pojav vrtljivih vrat z njegovimi razsežnostmi in različnimi vidiki. V članku so podrobneje razčlenjeni normativna ureditev v Sloveniji, praksa Komisije kot nadzornega organa in podatki o razširjenosti uporabe vrtljivih vrat v izvršilni veji oblasti v Sloveniji. Avtorica ugotavlja, da je veljavna normativna ureditev v Sloveniji nezadostna, zato predlaga spremembe in dopolnitve zakonodajnega okvira.

V članku je povzela prej omenjeno Analizo Komisije in izpostavila, da slovenska zakonodaja delno omejuje samo bodočo zaposlitev nekdanjih funkcionarjev, osebe, zaposlene na delovnih mestih, vezane na zaupanje, in javni uslužbenci pa v obstoječi normativni okvir niso zajeti. Poudarja, da poleg funkcionarjev v enaki ali celo nekoliko večji meri prehajajo tudi uradniki oziroma vsi drugi javni uslužbenci, kar lahko sproža popolnoma enake polemike kot v primeru, ko se v zasebnem sektorju zaposli nekdanji funkcionar. Avtorica meni, da bi po zgledu pravil, ki veljajo za uradnike institucij EU skladno s kadrovskimi predpisi morda veljalo razmisliti o uvedbi obdobja ohlajanja za vse javne uslužbence in funkcionarje, pri čemer bi moral uradnik o nameri opravljanja poklicne dejavnosti obvestiti institucijo, kjer je prej deloval. Če bi bila zaposlitev povezana z delom, ki ga je opravljal v zadnjih treh letih, in bi lahko bila v nasprotju z legitimnimi interesi institucije, bi lahko organ takšno zaposlitev prepovedal ali pa opravljanje dejavnosti dovolil pod določenimi pogoji. Po mnenju avtorice takšna omejitev zaposlovanja ne bi preprečila vseh možnosti zaposlitve javnega uslužbenca ter ne bi čezmerno omejila njegove pravice do dela, saj bi se omejila na položaje, ko je omejitev ali prepoved poslovanja nujna in neizogibno potrebna (sorazmerna) za doseg zastavljenega cilja, torej varstva javnega interesa in integritete javnega sektorja. V prispevku pa je še zapisano, da bi morala kršitev obveznosti pridobitve delodajalčeve odobritve in kršitev določil o omejitvi poslovanja voditi do strožje sankcije (na primer ničnost pogodbe, kot velja za čas med trajanjem funkcije) in ne zgolj prekrškovne sankcije, saj utegnejo biti denarne kazni premalo učinkovite za odpravo negativnih posledic.

Predlaga tudi, da bi veljalo razmisliti o vzpostavitvi uradno dostopnega registra o bodoči zaposlitvi v določenem časovnem obdobju po prenehanju funkcije po zgledu aplikacije ERAR ter objavi morebitne odločitve pristojnega organa o dopustnosti oziroma omejitvah bodoče zaposlitve.

Komisija ugotavlja, da so argumenti v navedenem članku, da bi bilo treba institut vrtljivih vrat razširiti tudi na javne uslužbenke, tehtni. Tudi prehajanje javnih uslužbencev iz javnega v zasebni sektor lahko predstavlja tveganja (npr. prehod uslužbenca iz službe za javna naročila v javnem zavodu v zasebno družbo, ki je ponudnik istemu javnemu zavodu), zato bi bilo smiselno to področje urediti celovito.

Pri tem pripominja, da se lahko naslovniki priporočila pri urejanju tega instituta naslonijo na strokovno literaturo, obsežno mednarodno prakso in priporočila mednarodnih organizacij, ki so delno povzeta že v teh priporočilih.

Komisija je preventivni organ s področja preprečevanja korupcije, zato je dolžna, kadar zazna tveganja za nastanek korupcije, sprejeti ustrezna priporočila in predlagati ukrepe za njihovo odpravo. Tveganja za nastanek korupcije so lahko tako na normativni ravni (nedorečeni zakoni, podzakonski akti in občinski predpisi) kot tudi v sami izvedbeni fazi, ko npr. posamezni državni/občinski organi izvajajo svoje zakonske pristojnosti ali pri izvajanju gospodarskih javnih služb, ki so zaupane javnim podjetjem. Komisija je v okviru obravnave konkretnega primera ugotovila korupcijska tveganja zaradi pomanjkljive urejenosti instituta vrtljivih vrat v Sloveniji, zato naslovnemu organu izdaja predmetna priporočila.

Senat Komisije je na podlagi vpogleda v vsebino zadeve na 33. seji dne 9. 7. 2025 sprejel sklep, s katerim so se predmetna priporočila sprejela.

Komisija Vlado RS naproša, da jo v roku 3 mesecev od prejema tega Priporočila obvesti o aktivnostih oziroma izvedenih ukrepih.

dr. Robert Šumi

predsednik Komisije za
preprečevanje korupcije