



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA NOTRANJE ZADEVE



Financira
Evropska unija

Številka: 410-42/2021/20

Datum: 11. 4. 2024

**Strategija organa upravljanja za boj proti goljufijam
pri izvajanju evropske politike na področju notranjih zadev v Republiki
Sloveniji za programski obdobji 2014-2020 in 2021-2027**

Različica 1.0

Ljubljana, april 2024

Verzija	Datum	Opis	Komentar
1.0	april 2024	Osnovna verzija.	

KAZALO

1. UVOD	6
2. PRAVNI OKVIR.....	7
3. NAMEN STRATEGIJE.....	8
4. SPLOŠNO O STRATEGIJI.....	9
4.1. Definicije in opredelitev pojmov.....	9
4.2. Primeri slabosti sistema, ki so lahko znak goljufije.....	11
4.3. Okoliščine, ki vplivajo na goljufivo ravnanje posameznika	11
5. CILJI STRATEGIJE	12
5.1. Cilj 1 - Krepitev etičnega ravnanja posameznikov za preprečevanje goljufij in korupcije.....	12
5.2. Cilj 2 - Izboljšanje upravljanja s tveganji goljufij in zagotavljanje učinkovitega sistema upravljanja in nadzora ter kontrol.....	15
5.3. Operativni cilj 3 - Krepitev mehanizmov za prijavo in poročanje sumov goljufij ter zaščito prijaviteljev	18
5.4. Operativni cilj 4 - Izboljšanje medsebojnega sodelovanja z organi, pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij	20
6. AKCIJSKI NAČRT	22
7. USKLAJEVANJE, SPREMLJANJE, POROČANJE IZVAJANJA IN POSODABLJANJE STRATEGIJE.....	22
8. KONČNA DOLOČILA.....	23

KRATICE IN POJMI

AFCOS	Služba za usklajevanje boja proti goljufijam (Anti-Fraud Coordination Service)
AMIF	Sklad za azil, migracije in vključevanje (programski obdobji 2014-2020 in 2021-2027)
ARACHNE	Orodje EK za avtomatizirano podatkovno rudarjenje in oceno tveganja v postopkih preverjanja zaščite finančnih interesov Unije
COCOLAF	Svetovalni odbor za usklajevanje preprečevanja goljufij
Direktiva 2017/1371/EU	Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta IN Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava
DODV	Državno odvetništvo
EJT	Evropsko javno tožilstvo
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
Eurojust	Agencija EU za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah
Europol	Agencija EU za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj
ISF	Sklad za notranjo varnost (programsko obdobje 2014-2020)
IUMV	Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko v okviru Sklada za integrirano upravljanje meja (programsko obdobje 2021-2027)
KPK	Komisija za preprečevanje korupcije
KZ	Kazenski zakonik
MFERAC	Enoten računovodski sistem za izvrševanje državnega proračuna
MIGRA II	Elektronski sistem za upravljanje programa Sklada za azil, migracije in vključevanje in programa Sklada za notranjo varnost (programsko obdobje 2014-2020)
MIGRA III	Elektronski sistem za upravljanje programa Sklada za azil, migracije in vključevanje, programa Sklada za notranjo varnost in programa Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (programsko obdobje 2021-2027)
MNZ	Ministrstvo za notranje zadeve
MO	Ministrstvo za obrambo
MZEZ	Ministrstvo za zunanje in evropske zadeve
NOE	Notranje organizacijska enota
NPU	Nacionalni preiskovalni urad
NUP	Navodila organa upravljanja za izvajanje preverjanj za črpanje sredstev programa Sklada za azil, migracije in vključevanje, programa Sklada za notranjo varnost ter programa Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko v okviru Sklada za integrirano upravljanje meja v programskem obdobju 2021–2027
OLAF	Evropski urad za boj proti goljufijam
OU	Organ upravljanja za sklade notranje varnosti (AMIF, SNV, IUMV – programsko obdobje 2021-2027) ter odgovorni organ za sklade notranje varnosti (AMIF, ISF – programsko obdobje 2014-2020)
PDEU	Pogodba o delovanju Evropske unije

Posredniško telo (UOIM)	Urad Vlade RS za oskrbo in integracijo migrantov nastopa v vlogi posredniškega organa za projekte, s področja svojega delovanja, ki se dodelijo na podlagi javnega razpisa in v tem primeru opravlja določene naloge organa upravljanja, skladno s sporazumom o prenosu nalog
Priročnik AMIF-ISF	Priročnik za izvajanje Sklada za azil, migracije in vključevanje ter Sklada za notranjo varnost (za programsko obdobje 2014-2020)
Priročnik AMIF-SNV-IUMV	Priročnik za izvajanje programa Sklada za azil, migracije in vključevanje, programa Sklada za notranjo varnost in programa Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko v okviru Sklada za integrirano upravljanje meja v programskem obdobju 2021–2027
UNP	Urad za nadzor proračuna
SNR	Služba za notranjo revizijo MNZ
SNV	Sklad za notranjo varnost (programsko obdobje 2021-2027)
Uredba AMIF-SNV-IUMV	Uredba o izvajanju uredb (EU) in (Euratom) na področju azila, migracij in vključevanja, notranje varnosti ter evropskega integriranega upravljanja meja v programskem obdobju 2021–2027
Uredba 2018/1046/EU	Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L št. 193/1 z dne 30.7.2018)
Uredba 2014/514/EU	Uredba (EU) št. 514/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o splošnih določbah o Skladu za migracije, azil in vključevanje ter o instrumentu za finančno podporo na področju policijskega sodelovanja, preprečevanja kriminala in boja proti njemu ter obvladovanja kriz – programsko obdobje 2014-2020.
Uredba 2021/1060/EU	Uredba (EU) 2021/1060 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 24. junija 2021 o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu, Skladu za pravični prehod in Evropskem skladu za pomorstvo, ribištvo in akvakulturo ter finančnih pravil zanje in za Sklad za azil, migracije in vključevanje, Sklad za notranjo varnost in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko (UL L št. 231 z dne 30. 6. 2021) – programsko obdobje 2021-2027.
Uredba 2013/1303/EU	Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006.
URSOO	Urad RS za okrevanje in odpornost
ZIntPK	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije
ZZPri	Zakon o zaščiti prijaviteljev

1. UVOD

Cilj politik Evropske Unije (v nadaljnjem besedilu: EU) na področju notranjih zadev je vzpostavitev območja prostega gibanja, ki tako državljanom EU kot državljanom tretjih držav zagotavlja varnost in spoštovanje temeljnih pravic. Napor EU so usmerjeni v zagotavljanje stabilnega, zakonitega in varnega okolja, v katerem se lahko izvajajo vse aktivnosti, ki spodbujajo rast na kulturnem, socialnem in gospodarskem področju. Osnovo za izvajanje politik EU na področju notranjih zadev vzpostavlja Lizbonska pogodba, in sicer Naslov 5 Pogodbe o delovanju EU, ki opredeljuje t.i. območje svobode, varnosti in pravice. V tem okviru predstavljajo notranje zadeve pomembno področje, saj zadevajo nadzor meja, azil in priseljevanje ter policijsko sodelovanje. Poleg tega območje svobode, varnosti in pravice vključuje tudi pravosodno sodelovanje v civilnih in kazenskih zadevah, kamor pa ta priročnik ne posega.

V programskem obdobju 2021-2027 se cilji izvajanja evropske politike na področju upravljanja migracijskih tokov, učinkovitega izvajanja, krepitve in razvoja skupne politike na področju azila in priseljevanja, zagotavljanja visoke ravni varnosti v Evropski uniji ter trdnega in učinkovitega evropskega integriranega upravljanja meja na zunanjih mejah uresničujejo z izvajanjem operacij in porabo sredstev v skladu s posebnimi cilji iz programa za izvajanje Sklada za azil, migracije in vključevanje (AMIF), programa za izvajanje Sklada za notranjo varnost (SNV) ter programa za izvajanje Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko v okviru Sklada za integrirano upravljanje meja (IUMV).

Uspešno doseganje rezultatov programov lahko ogrožajo nepravilnosti, goljufije, korupcija oziroma druge nezakonite dejavnosti, ki sredstva preusmerijo v drugačne namene. Nepravilnosti so vedno odraz kršitev nacionalnih in/ali evropskih predpisov, vendar ni vsaka nepravilnost že goljufija. Goljufija je namerna prevara z namenom osebnega okoriščenja ali oškodovanja drugih, pri čemer je ključni element, ki goljufijo ločuje od nepravilnosti, namen.

Negotove gospodarske razmere, s katerimi se soočamo v tem obdobju (nedavna epidemija, vojna v Ukrajini, vremenske ujme), ustvarjajo pogoje za razmah tveganj in pojav goljufij na škodo nacionalnih in evropskih sredstev. Goljufi se hitro in učinkovito prilagajajo novim situacijam, spretno izkoriščajo morebitne šibkosti sistema upravljanja in nadzora ter se poslužujejo najrazličnejših načinov goljufanja na vseh ravneh izvajanja politike EU.

Organ upravljanja za izvajanje politike EU na področju notranjih zadev v Republiki Sloveniji je Ministrstvo za notranje zadeve, in sicer na podlagi Sporazuma o partnerstvu med Republiko Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2021-2027 in 10. člena Uredbe o izvajanju uredb (EU) in (Euratom) na področju azila, migracij in vključevanja, notranje varnosti ter evropskega integriranega upravljanja meja v programskem obdobju 2021–2027 (v nadaljevanju Uredba AMIF-SNV-IUMV). Naloga organa upravljanja je uresničevanje politike EU na področju notranjih zadev v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2021-2027 ter usklajenost strateških, programskih in izvedbenih dokumentov Evropske unije, na podlagi katerih lahko Republika Slovenija prejema sredstva iz evropskega proračuna. Da bomo dosegli zastavljene cilje, moramo zagotoviti ustrezen in trden sistem upravljanja in nadzora ter učinkovite in sorazmerne ukrepe za boj proti goljufijam.

Za zaščito proračuna je zelo pomemben učinkovit nadzor za preprečevanje in zmanjševanje tveganja goljufij in korupcije, saj prispeva k zakoniti, namenski in pregledni porabi nacionalnih in evropskih sredstev. Nadzor nad porabo sredstev moramo v prihodnje okrepiti v smeri hitrejšega in učinkovitejšega odkrivanja nepravilnosti, goljufij in korupcije, odzivanja nanje ter usklajevanja med različnimi nacionalnimi organi. Večjo pozornost moramo nameniti proaktivnemu odkrivanju goljufij, uporabi orodij za analitiko podatkov ter spremljanju in dosledni uporabi mehanizmov za odzivanje na goljufije. Za učinkovito prepoznavanje dejavnikov tveganja goljufij in njihovo preprečevanje je nujno

tudi stalno strokovno usposabljanje in izpopolnjevanje vseh zaposlenih, ki delujejo na področju izvajanja politike EU na področju notranjih zadev, čemur se bomo v prihodnje posvečali še v večji meri. Ker so prijave osnovni in ključni vir informacij o obstoju goljufij in korupcije, je treba prijaviteljem kršitev zagotoviti tudi ustrezno pomoč, podporo in zaščito pred morebitnimi povračilnimi ukrepi.

Uspešen boj proti goljufijam in korupciji je odvisen od učinkovitega pretoka informacij na vseh ravneh izvajanja politike EU na področju notranjih zadev. Pri tem je ključno predvsem medsebojno prizadevanje in aktivno sodelovanje vseh zaposlenih, tako na organu upravljanja, posredniškem telesu in organu za računovodenje, kot na drugih nacionalnih in evropskih organih, ki so odgovorni za zaščito finančnih interesov EU. Vsak akter v verigi ima namreč v boju proti goljufijam svojo vlogo in pristojnosti.

Goljufije pomenijo najvišjo stopnjo nepravilnosti, ki jo je treba odpraviti z vračilom vseh dodeljenih sredstev. Na organu upravljanja smo se zavezali h krepitvi visokih pravnih, etičnih in moralnih standardov, ki temeljijo na ničelni toleranci do goljufij in korupcije ter k upoštevanju načel integritete, objektivnosti in poštenosti. Uresničevanje te zaveze pričakujemo od vseh zaposlenih in tudi od vseh drugih akterjev, ki so vključeni v izvajanje politike EU na področju notranjih zadev.

Integriteta se vedno začne pri posamezniku, zato lahko vsak izmed nas tisti odločilno prispeva v boju proti goljufijam in korupciji, k čemu prispeva tudi sodelovanje vseh zaposlenih in pristojnih organov. S skupnim bojem proti goljufijam in korupciji krepimo pravno državo in družbeno odgovornost ter izpolnjujemo zahtevo po družbeni pravičnosti, enakosti in enakopravnosti ter obsodbi tovrstnih dejanj.

Odgovorni organ za sklade s področja notranjih zadev za programsko obdobje 2014-2020 je pripravil Strategijo, ki se nanaša na izvajanje Sklada za notranjo varnost (ISF) in Sklada za azil, migracije in vključevanje (AMIF). Organ upravljanja za izvajanje evropske politike na področju notranjih zadev v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2021-2027 je pripravil Strategijo, ki se nanaša na Sklad za azil, migracije in vključevanje (AMIF), Sklad za notranjo varnost (SNV) in Instrument za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko v okviru Sklada za integrirano upravljanje meja (IUMV).

Ta strategija je pripravljena skupaj za obe programske obdobji. Ker je v tekočem programskem obdobju 2021-2027 priprava Strategije obveznost organa upravljanja (v prejšnjem programskem obdobju je to odgovorni organ), se v tem dokumentu enotno uporablja izraz organ upravljanja (v nadaljnjem besedilu: OU) za obe programske shemi.

2. PRAVNI OKVIR

310. člen **Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU)** določa, da morajo države članice pri porabi proračuna EU v sodelovanju z Unijo (ki jo zastopa EK) ravnati v skladu z dobrim finančnim poslovanjem. Pravna podlaga za boj proti goljufijam in vsem drugim nezakonitim dejavnostim, ki vplivajo na finančne interese EU, je 325. člen PDEU, ki EU in državam članicam nalaga zaščito proračuna EU. Za preprečevanje goljufij, ki škodijo finančnim interesom Unije, morajo države članice sprejeti enake ukrepe, kakršne sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo njihovim lastnim finančnim interesom.

Po **Uredbi 2018/1046/EU** države članice pri opravljanju nalog, povezanih z izvrševanjem proračuna, sprejmejo vse potrebne ukrepe, vključno z zakonodajnimi, regulativnimi in upravnimi ukrepi, za zaščito finančnih interesov Unije, zlasti preprečujejo, odkrivajo in odpravljajo nepravilnosti in goljufije.

Prav tako **Uredba 2021/1060/EU za programsko obdobje 2021–2027** vključuje posebne zahteve glede odgovornosti držav članic v zvezi s preprečevanjem goljufij. V 69. členu Uredba 2021/1060/EU določa, da morajo države članice zagotoviti zakonitost in pravilnost izdatkov ter sprejeti ukrepe za preprečevanje, odkrivanje in odpravo nepravilnosti, vključno z goljufijami, ter poročanje o njih, ter v 74. (1c) členu določa, da morajo imeti organi upravljanja ob upoštevanju ugotovljenih tveganj vzpostavljene učinkovite in sorazmerne ukrepe in postopke za preprečevanje goljufij.

Države članice učinkovito preprečujejo goljufije, zlasti v zvezi s področji z višjo stopnjo tveganja. Takšno preprečevanje ima odvračilni učinek ob upoštevanju koristi in sorazmernosti ukrepov (določilo **Uredbe 2014/514/EU**). V skladu z Uredbo 2013/1303/EU pa morajo države članice uvesti učinkovite in sorazmerne ukrepe za preprečevanje goljufij, ki upoštevajo vsa ugotovljena tveganja, da se sprejmejo potrebni koraki za učinkovito preprečevanje, odkrivanje in sankcioniranje goljufij in nepravilnosti ter vrnejo nepravilni zneski v proračun Evropske unije.

Organ upravljanja za izvajanje politike EU na področju notranjih zadev v Republiki Sloveniji je po Sporazumu o partnerstvu med Republiko Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2021-2027 in na podlagi 10. člena Uredbe AMIF-SNV-IUMV Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ). MNZ v vlogi organa upravljanja je odgovoren za uresničevanje evropske politike na področju notranjih zadev v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2021-2027 in opravlja naloge iz 72. do 75. člena Uredbe 2021/1060/EU.

Osnova za pripravo Strategije za programsko obdobje 2014-2020 sta Uredba 2013/1303/EU (člen 125 (4.c)) in Uredba 2014/514/EU (člen 5 (4)), za programsko obdobje 2021-2027 pa Uredba 2018/1046/EU (člen 63 (1.c)) in Uredba 2021/1060/EU (člen 74 (1.c)). Poleg citiranih uredb je osnova za pripravo Strategij tudi priporočilo Evropske komisije državam članicam o oblikovanju strategije za boj proti goljufijam na nacionalni ravni.

3. NAMEN STRATEGIJE

S strategijo se **vzpostavlja normativni, institucionalni, strateški in operativni okvir za boj proti goljufijam pri izvajanju evropske politike na področju notranjih zadev** v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014-2020 in programskem obdobju 2021-2027. Pri tem so upoštevane zahteve Evropske komisije in nacionalne zahteve v Republiki Sloveniji.

Strategija se usmerja na področje politike boja proti goljufijam, in sicer na področje preprečevanja, odkrivanja in poročanja. Ne nanaša pa se na fazo preiskovanja, odpravljanja ter pregona goljufij in korupcije, saj so za to pristojne druge institucije.

Strategija v nekaterih delih smiselno povzema smernice Evropske komisije/ Evropskega urada za boj proti goljufijam (v nadaljevanju: OLAF), ki govorijo o nacionalnih strategijah za boj proti goljufijam in oceni tveganja goljufij ter učinkovitih in sorazmernih ukrepov za preprečevanje goljufij.

EK (OLAF) je za države članice in organe upravljanja v ta namen pripravila smernice za nacionalne strategije za boj proti goljufijam in o oceni tveganja goljufije ter učinkovitih in sorazmernih ukrepov za preprečevanje goljufij. V smernicah je organom upravljanja med drugim priporočila tudi, da sprejmejo uradno politiko na področju boja proti goljufijam na ravni programov, za katere so odgovorni.

Organ upravljanja je z namenom vzpostavitve normativnega, institucionalnega in operativnega okvira za uspešen in učinkovit boj proti goljufijam Strategijo za boj proti goljufijam sprejel že v programskem obdobju 2014–2020. Strategija še vedno predstavlja ustrezen in uspešen okvir politike OU pri zaščiti proračuna EU, vendar jo je bilo treba, na podlagi spremenjenih podlag in zahtev programskega

obdobja 2021–2027, izkušenj preteklih finančnih perspektiv in tudi priporočil nadzornih organov, ustrezno posodobiti in nadgraditi, zato jo OU nadomešča s tem dokumentom ter je pripravljena za obe programske obdobji.

Namen nove Strategije organa upravljanja je zagotoviti učinkovit in uspešen okvir boja proti goljufijam, ki smiselno dopolnjuje in nadgrajuje že vzpostavljen okvir in se nanaša na upravljanje in izvajanje politike EU na področju notranjih zadev v Republiki Sloveniji za programske obdobji 2014-2020 in 2021–2027 ter odraža tako nacionalne zahteve, kakor tudi zaveze do Evropske komisije.

Celoten proces boja proti goljufijam in korupciji je sestavljen iz štirih faz: preprečevanje goljufij, odkrivanje goljufij, preiskovanje in pregon goljufij ter izterjave in sankcije. V strategiji opredeljeni cilji in ukrepi se nanašajo na prvi dve fazi, glavni poudarek je na preprečevanju, odvrčanju, odkrivanju in poročanju na področju politike boja proti goljufijam. Strategija pa se ne nanaša na fazo preiskovanja in pregona goljufij in korupcije ter z njimi povezane izterjave in sankcije, za kar so pristojne druge nacionalne in evropske institucije.

S Strategijo na področju boja proti goljufijam OU izraža svojo ničelno toleranco do goljufij in zavezanost dejavnemu boju proti goljufijam in njihovi obravnavi ter hkrati svojim zaposlenim, upravičencem do sredstev EU in drugim organom, ki so vključeni v izvajanje politike EU na področju notranjih zadev v Republiki Sloveniji sporoča, da so ukrepi za boj proti goljufijam na OU vzpostavljeni in se izvajajo.

4. SPLOŠNO O STRATEGIJI

4.1. Definicije in opredelitev pojmov

Opredelitve ključnih pojmov nepravilnost, goljufija, korupcija, nasprotje interesov, ki se uporabljajo za namen te strategije, so povzete iz definicij različnih evropskih in nacionalnih predpisov.

V skladu s členom 2(31) Uredbe 2021/1060/EU **nepravilnost** »pomeni vsako kršitev veljavnega prava, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki škoduje ali bi škodovala proračunu Unije zaradi neupravičenih izdatkov v breme tega proračuna«.

Nepravilnost je lahko posledica nenamernih napak, ki jih naredijo prejemniki sredstev ali organi, ki izplačujejo sredstva. Če je ravnanje namerno, z namenom osebnega okoriščenja ali oškodovanja drugih, velja za goljufijo¹.

Nepravilnosti so lahko posamezne ali sistemske:

- **Posamezna nepravilnost** je enkratna napaka, ki je neodvisna od drugih ugotovljenih napak ali pomanjkljivosti v sistemu.
- **Resna pomanjkljivost** pomeni pomanjkljivost v uspešnem delovanju sistema upravljanja in nadzora, pri katerem so potrebne bistvene izboljšave².
- **Sistemska nepravilnost** pomeni vsako nepravilnost, ki se lahko ponavlja in ima visoko verjetnost pojava v podobnih vrstah operacij ter je posledica resne pomanjkljivosti v uspešnosti delovanja sistemov upravljanja in nadzora, vključno z neuspešno vzpostavitvijo ustreznih postopkov in pravili za posamezne sklade³.

¹ https://anti-fraud.ec.europa.eu/olaf-and-you/report-fraud_sl

² 2 (32). člen Uredbe 2021/1060/EU.

³ 2 (33). člen Uredbe 2021/1060/EU.

Sum goljufije pomeni nepravilnost, zaradi katere se lahko sproži upravni in/ali sodni postopek na nacionalni ravni, da se ugotovi, ali je bilo dejanje namerno in zlasti ali je šlo za goljufijo, kakor je določena v členu 1(1)(a) Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti.

V Konvenciji, pripravljeni na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti je **goljufija**, glede odhodkov, opredeljena kot vsako dejanje ali opustitev dejanja v zvezi z:

- uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, kar ima za posledico poneverbo ali nezakonito zadrževanje sredstev iz proračuna Unije ali proračunov, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu,
- nerazkritjem informacij ob kršitvi specifične obveznosti, z enakim učinkom,
- uporabo takšnih sredstev za namene, ki so drugačni od namenov, za katere so bila sredstva prvotno odobrena⁴.

Goljufija na škodo EU je na nacionalni ravni opredeljena kot kaznivo dejanje v 229. členu Kazenskega zakonika (KZ). Goljufija in poslovna goljufija sta kot kaznivi dejanji opredeljeni v 211. in 228. členu KZ⁵.

Korupcija pomeni vsako zlorabo pooblastil s strani javnega uradnika v zasebno korist, ki škoduje finančnim interesom EU. Koruptivna plačila omogočajo številne druge vrste goljufij, kot so napačni računi, navidezni odhodki ali neizpolnjevanje pogodbenih določil. Najpogostejša oblika korupcije so koruptivna plačila ali druge koristi, pri čemer prejemnik (pasivna korupcija) sprejme podkupnino od dajalca (aktivna korupcija) v zameno za uslugo.

Korupcija je na nacionalni ravni opredeljena kot vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevanih, sprejetih ali pričakovanih koristi zase ali za drugega⁶.

Dvojno financiranje pomeni uporabo prevare, da se projekt večkrat financira s strani različnih financerjev, ki ne vedo za prispevke drugih. Dvojno uveljavljanje stroškov in izdatkov, ki so že bili povrnjeni iz katerega koli drugega vira (iz drugih programov Unije ali nacionalnih programov ter iz drugih programskih obdobj za različne vrste izdatkov), ni dovoljeno.

Nasprotje interesov je nepravilnost, ki vpliva na proračun EU in je lahko povezana z goljufivimi dejavnostmi. Nasprotje interesov obstaja, kadar je ogroženo nepristransko in objektivno izvajanje nalog oseb in nacionalnih organov na vseh ravneh, ki sodelujejo pri izvrševanju proračuna EU, zaradi družinskih, čustvenih, političnih ali narodnostnih razlogov, gospodarskega interesa ali kakršnega koli drugega neposrednega ali posrednega osebnega interesa. Kadar se ugotovi obstoj zaznanega ali dejanskega nasprotja interesov, mora ustrezni organ zagotoviti, da zadevni uradnik preneha z vsemi dejavnostmi, povezanimi z zadevo⁷. Na nacionalni ravni je nasprotje interesov opredeljeno kot okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe ali osebe, ki jo subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanji član komisije, sveta, delovnih skupin ali drugega primerljivega telesa, vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog⁸.

⁴ Drugi odstavek 3. člena Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije št. 2017/1371/EU.

⁵ Kazenski zakonik (pisrs.si)

⁶ 4 (1.). člen ZIntPK .

⁷ Več v 61. členu Uredbe 2018/1046/EU.

⁸ 4 (11). člen ZIntPK.

Integriteta je pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi⁹.

4.2. Primeri slabosti sistema, ki so lahko znak goljufije

V nadaljevanju je navedenih nekaj primerov slabosti sistema notranjega nadzora, ki so lahko znak goljufije in/ali korupcije:

- **Pomanjkanje usposabljanj o prepoznavanju opozorilnih znakov goljufije** za osebe v organih upravljanja: lahko se spregledajo napačni, netočni ali nepopolni dokumenti, kot so računi, bančna jamstva, potrdila o opravljenem delu, davčna potrdila, računovodski izkazi, tehnični dokumenti itd.;
- **Pomanjkanje posebnih preverjanj** (preverjanje nasprotja interesov na vseh ravneh izvajanja operacij):
 - ali ima oseba/skupina ljudi, ki sodeluje pri pripravi razpisnih pogojev za razpis, osebni ali gospodarski interes pri razpisu (na primer v situaciji, ko ponudnik, ki se mu pozneje odda naročilo, sam pripravi razpisne pogoje in jih predloži javnim naročnikom (organ upravljanja/posredniško telo) le zato, da dokaže, da je bila razpisna dokumentacija uradno objavljena);
 - ali ima oseba/skupina ljudi, ki sodeluje pri postopku odločanja, osebni ali gospodarski interes pri sprejetju potrebne odločitve (na primer v situaciji, ko so uslužbenci organa upravljanja ali posredniškega telesa namerno nepošteno naklonjeni določenemu upravičencu, s čimer kršijo veljavne predpise in postopke ter omogočijo upravičencu, da prejme finančna sredstva, do katerih ni upravičen, saj ne izpolnjuje pravnih meril oz. pogojev za dodelitev finančnih sredstev).
- **Pomanjkanje posebnih preverjanj** (npr. dvojno financiranje).
- Odsotnost oziroma **premajhna uporaba orodij za vrednotenje tveganj** (npr. Arachne, GVIN¹⁰) in nacionalnih podatkovnih zbirk, informacijskih sistemov ter drugih orodij za podatkovno rudarjenje (kot npr. Ajpes, Erar, MFERAC, EBONITETE, ipd.).
- **Mehanizem prijave in poročanja odkritih sumov** goljufij ali korupcije ni (ustrezno) vzpostavljen.
- Ohlapen **notranji nadzor**, omejevanje ali ukinitvev obstoječega notranjega nadzora s strani vodstva.

4.3. Okoliščine, ki vplivajo na goljufivo ravnanje posameznika

Korupcija najpogosteje nastane zaradi pohlepa po ugledu ali denarju, nečimrnosti, nevednosti, pomanjkanja integritete, pretirane uslužnosti. Hkrati pa je lahko korupcija tudi posledica sistemske nepravilnosti, ki posameznikom ne omogoča enakopravnega dostopa do dobrin, storitev in pravic, zaradi česar se ti zatečejo h korupciji. Najpogosteje so koruptivna ravnanja storjena namenoma oziroma naklepno in torej ne gre za napako ali malomarnost¹¹.

Pri opredeljevanju tveganj za goljufije je potrebno poleg strokovno kritične presoje (poklicne nezaupljivosti) upoštevati tudi spodaj navedene razloge, ki lahko vplivajo na goljufivo ravnanje posameznika in sicer:

- **priložnost**: tudi, če ima oseba motiv, mora imeti tudi priložnost (npr. ohlapni sistemi notranjega nadzora; vodstvo, ki omejuje ali ukine ali ne izvaja nadzora). Verjetnost, da goljufija ne bo odkrita, je za goljufa temeljnega pomena;

⁹ 4 (3). člen ZIntPK.

¹⁰ <https://www.dnb.com/sl-si/promocije/analitika>

¹¹ <https://www.kpk-rs.si/delo-komisije/prijava-korupcije/kaj-je-korupcija/>

- **racionalizacija:** goljufiva oseba racionalno utemelji/sama pred sabo opraviči svoja dejanja (npr. ta denar si zaslužim, to mi dolgujejo, ker nisem napredoval, pa bi moral; tudi drugi sodelavci to počnejo; denar sem si samo sposodil in ga bom vrnil; vodstvo ni zgled);
- **finančni pritisk, pobuda, motiv:** dejavniki potrebe ali pohlepa, ki lahko izhajajo iz osebnih finančnih težav, osebnih slabosti (različne odvisnosti), težave s hierarhijo na delovnem mestu ipd.

Za preprečevanje goljufij je ključna prekinitvev trikotnika goljufije. Z učinkovitim in trdnim sistemom upravljanja in notranjega nadzora se lahko bistveno zmanjša tveganje goljufij (zmanjša se element priložnosti), ne more pa se ga povsem odpraviti. Proti »racionalizaciji« goljufivega ravnanja pa se je mogoče boriti tudi z obsežnim usposabljanjem zaposlenih in dejavnostmi za povečanje ozaveščenosti ter z razvojem etične kulture. Poleg navedenega velja izpostaviti, da je za uspešen boj proti goljufijam in korupciji, ključno tudi tesno medsebojno sodelovanje vseh organov, odgovornih za zaščito finančnih interesov EU.

5. CILJI STRATEGIJE

Strateški cilj je vzpostaviti učinkovit in uspešen okvir za boj proti goljufijam na področju izvajanja evropske politike na področju notranjih zadev v Republiki Sloveniji, ki bil vzpostavljen že v Strategiji za boj proti goljufijam v programskem obdobju 2014-2020 ter se bo nadaljeval in je nadgrajen v programskem obdobju 2021-2027.

Za doseg splošnega strateškega cilja so postavljeni štiri **operativni cilji** in sicer:

- **Cilj 1: Krepitev etičnega ravnanja posameznikov za preprečevanje goljufij in korupcije**
- **Cilj 2: Izboljšanje upravljanja s tveganji goljufij in zagotavljanje učinkovitega sistema upravljanja in nadzora ter kontrol**
- **Cilj 3: Krepitev mehanizmov za prijavo in poročanje sumov goljufij ter zaščito prijaviteljev**
- **Cilj 4: Izboljšanje medsebojnega sodelovanja z organi, pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij na področju notranje varnosti in migracij, upravljanja migracijskih tokov, učinkovitega izvajanja, krepitev in razvoja skupne politike na področju azila in priseljevanja, zagotavljanja visoke ravni varnosti v Evropski uniji ter trdnega in učinkovitega evropskega integriranega upravljanja meja na zunanjih mejah**

V nadaljevanju je opisano stanje po posameznih ciljnih in predlagani ukrepi.

5.1. Cilj 1 - Krepitev etičnega ravnanja posameznikov za preprečevanje goljufij in korupcije

Organizacija z integriteto je organizacija, ki ima zaposlene ljudi z integriteto in deluje skladno z etičnimi normami, zapisanimi v etičnih kodeksih organizacije in veljavnim pravom, in ki s svojim zgledom in ravnanjem pridobi zaupanje in spoštovanje zaposlenih, partnerjev oziroma strank in javnosti. Integriteta skupaj s transparentnostjo in odgovornostjo deluje kot močan obrambni mehanizem proti vsem oblikam neetičnega in neželenega ravnanja, preprečuje korupcijo in odpravlja korupcijska tveganja.

Slovenska zakonodaja, predpisi, kolektivna pogodba, notranji akti MNZ in pogodbe o zaposlitvi uslužbencev izrecno opredeljujejo **dolžnost etičnega ravnanja** funkcionarjev in javnih uslužbencev ter zagotavljajo ustrezen pravno formalni okvir za spodbujanje in gojenje etične kulture preprečevanja goljufij in korupcije.

V skladu z **Zakonom o javnih uslužbencih** so obveznosti javnih uslužbencev opredeljene tako, da je predvsem poudarjena zakonitost, strokovnost, odgovornost, etičnost, pravilnost in smotrnost dela javnega uslužbenca, pri čemer se lahko na tem mestu izpostavi načelo častnega ravnanja, v skladu s katerim javni uslužbenec pri izvrševanju javnih nalog ravna častno v skladu s pravili poklicne etike.

Javni uslužbenci morajo svoje delo opravljati skladno s **Kodeksom ravnanja javnih uslužbencev**¹², ki ga je sprejela Vlada RS ter **Kodeksom etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti**¹³. Vsi javni uslužbenci se ob sklenitvi delovnega razmerja seznanijo s Kodeksom etike ravnanja javnih uslužbencev in v ta namen podpišejo izjavo o seznanitvi s vsebino kodeksa, ki med drugim opredeljuje tudi prijavo nezakonitega ravnanja, nasprotja interesov, darila neprimerne ponudbe in zlorabo uradnega položaja. Vlada RS je leta 2015 sprejela tudi Etični kodeks funkcionarjev in funkcionarjev v Vladi RS in ministrstvih, ki vsebuje standarde ravnanja in vodila etičnosti funkcionarjev. Namen tovrstnih kodeksov je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci in funkcionarji, hkrati pa so ti kodeksi namenjeni seznanitvi javnosti z ravnanjem, ki ga ima pravico pričakovati od javnih uslužbencev in funkcionarjev.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK) z namenom krepitve delovanja pravne države določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov. ZIntPK integriteto določa kot enega izmed temeljnih dejavnikov pravne države in jo v 4. členu opredeli kot pričakovano delovanje ter odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi. Zakon nalaga tudi uporabo protikorupcijske klavzule v pogodbah s področja javnih naročil, poročanje o premoženjskem stanju javnih uslužbencev, ki so osebe, odgovorne za javna naročila, ter da so organi, ki so zavezanci za javno naročanje, dolžni pred sklenitvijo pogodb o nabavi blaga ali storitev od ponudnika pridobiti Izjavo o njegovi lastniški strukturi, na podlagi katere preverijo, ali pri sklepanju, izvajanju ali nadzoru pogodbe sodelujejo osebe, ki so v nasprotju interesov oziroma ali se pogodba sklepa z osebo, za katero veljajo omejitve poslovanja.

Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) za boljše razumevanje zakonskih določb na svoji spletni strani zavezancem in širši javnosti podaja celostna, natančna, s praktičnimi primeri podprta sistemska pojasnila institutov ZIntPK (integriteta, korupcija, nasprotje interesov, darila, lobiranje, nezdržljivost funkcij, omejitve poslovanja, premoženjsko stanje, protikorupcijska klavzula, izjava o lastniški strukturi).

Po **Zakonu o javnih financah** mora imeti vsak proračunski uporabnik notranjo revizijsko službo. MNZ ima vzpostavljeno **notranjo revizijsko službo** (Služba za notranjo revizijo - SNR), katere naloga je prepoznavanje goljufij in sumov goljufij. SNR deluje po revizijskih standardih, kar je zagotovilo, da se v notranji organizaciji izvajajo notranje kontrole in nadzor. Notranja revizija je sredstvo, s katerim vodstvo iz neodvisnega vira dobi zagotovilo, da notranje kontrole izpolnjujejo cilje notranjega kontroliranja in je obvladovanje tveganj na še sprejemljivi ravni.

Na podlagi **Zakona o javnih financah** je Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna (UNP) v novembru 2004 sprejel **Usmeritve za notranje kontrole**, ki določajo, da mora predstojnik ali poslovodni organ proračunskega uporabnika določiti strategijo za upravljanje s tveganji, ki jo vključi med ostale strategije za doseganje ciljev. Usmeritve za notranje kontrole določajo tudi, da morajo predstojniki oz. poslovodni organi proračunskega uporabnika **izdelati postopke za preprečevanje, odkrivanje in obravnavo sumov goljufij in nepravilnosti**, s katerimi morajo biti seznanjeni vsi

¹² <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=DRUG1022>

¹³ <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Uradni-svet/Kodeks-Etike-s-pojasnili-11.4.2011.pdf>

zaposleni v okviru proračunskega uporabnika in po potrebi tudi izven. Politiko v zvezi z goljufijami mora podpirati postopek ravnanja v primeru sumov goljufij ali nepravilnost.

Na Ministrstvu za notranje zadeve imamo za obvladovanje tveganj pri poslovanju proračunskega uporabnika vzpostavljen **register tveganj**, ki se pripravlja letno in kjer vodje posameznih notranje organizacijskih enot definirajo različna tveganja s svojega delovnega področja. Predstojnik mora tudi sprejeti in pripraviti Izjavo predstojnika o notranjem nadzoru javnih financ, kjer oceni ustreznost vzpostavljenega sistema notranjega nadzora, ki vključuje kontrolno okolje, oceno tveganja, notranje kontrole, pretok informacij in notranje revidiranje ter navede najpomembnejše ukrepe za izboljšanje sistema, ki jih je izvedel v preteklem letu in ukrepe, ki jih namerava izvesti v tekočem letu.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije zavezuje vse državne organe k pripravi in sprejetju **Načrta integritete**, o katerem se obvesti Komisijo za preprečevanje korupcije. Načrt integritete je orodje za obvladovanje korupcijskih tveganj in tveganj za kršitve integritete.

Goljufija, poslovna goljufija in **goljufija na škodo Evropske unije** je opredeljena v Kazenskem zakoniku. Poleg navedenih kaznivih dejanj kazenski zakonik opredeljuje kazniva dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, zlorabo uradnega položaja ali uradnih pravic, oškodovanje javnih sredstev, nevestno delo v službi, ponareditev ali uničenje uradne listine, knjige, spisa ali arhivskega gradiva, izdajo tajnih listin, jemanje podkupnine, dajanje podkupnine in sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje, kar enako velja tudi za področje upravljanja s skladi s področja notranjih zadev, ki predstavlja del javnih sredstev.

Zakon o tajnih podatkih ureja skupne osnove enotnega sistema določanja, varovanja in dostopa do tajnih podatkov z delovnega področja državnih organov Republike Slovenije. Zakon določa tudi, da imajo vse osebe zaposlene v državnih organih, dostop do tajnih podatkov stopnje INTERNO. Zakon vzpostavlja tudi sisteme postopkov in ukrepov varovanja tajnih podatkov, ki ustreza določeni stopnji tajnosti in onemogoča njihovo razkritje nepoklicanim osebam. Osebe glede na dovoljen dostop do podatkov po opravljenem usposabljanju **podpišejo izjavo**.

Ugotovitve:

Veljavni predpisi v glavnem predstavljajo ustrezen okvir, vendar je treba tudi zagotoviti dosledno izvajanje teh predpisov v praksi, s poudarkom na boju proti goljufijam na področju izvajanja skladov s področja notranje varnosti in migracij. Krepitev je potrebno vlogo in pomen integritete kot spoštovane vrednote, krepitev občutljivost zaposlenih na to, da so kršitve integritete nekaj slabega in zahtevati odgovornost za kršitve integritete.

V Registru tveganj so zaznana številna tveganja, vključno s področjem zaščite finančnih interesov EU, ustreznost bi bila še podrobnejša opredelitev tveganj s področja goljufij (rdeče zastavice). V zadnjih letih se daje vedno večji poudarek na seznanjanje javnih uslužbencev s postopki za preprečevanje, odkrivanje in obravnavo sumov goljufij. Javni uslužbenci se udeležujejo usposabljanj s področja zaščite finančnih interesov, ki vključuje tudi zaznavo kršitev ter opozarja uslužbenca na dolžna ravnanja pri izvajanju delovnih nalog za zagotavljanje visoke stopnje integritete, ozaveščenosti in zakonitega opravljanja nalog ter izogibanje ravnanju, ki bi pomenilo ali dajalo videz nasprotja interesov ali kakršnekoli druge oblike neetičnega ravnanja in korupcije. Kljub navedenemu zaposleni niso vedno oziroma niso dovolj seznanjeni s postopki za preprečevanje, odkrivanje in obravnavo sumov goljufij, dvomijo v uspešnost organov pregona, se bojijo povračilnih ukrepov nadrejenih in upravičencev ali pritiskov javnosti.

Skladno s tem je možno kulturo preprečevanja goljufij, ki je ključna za odvratanje morebitnih goljufov in njihovih namer, ter prispeva k večji zavezanosti in osveščenosti osebja v boju proti goljufijam, še

izboljšati, zato jo je potrebno nenehno krepiti. Cilj je doseči najvišje etične standarde – ničelne tolerance do goljufij.

Vodstvo organa upravljanja (OU) stremi k vzdrževanju visokih pravnih, etičnih in moralnih standardov na področju boja proti goljufijam in k ničelni toleranci do goljufij ter uresničevanje tega pričakuje od vseh zaposlenih in tudi od vseh drugih udeležencev, ki so vključeni v izvajanje politike na področju notranjih zadev in migracij v obdobju 2021–2027. OU bo za krepitev etične kulture preprečevanja goljufij in korupcije nadaljeval z že vpeljanimi ustreznimi preventivnimi ukrepi, kot je strokovno usposabljanje zaposlenih s področja zaščite finančnih interesov EU, in sicer usposabljanje vodstvenega kadra in zaposlenih, ki so neposredno in posredno vključeni v izvajanje politike na področju notranjih zadev.

Predlagani ukrepi:

- Redno posodabljanje Registra tveganj z upoštevanjem dejavnikov tveganja goljufij.
- Redno posodabljanje Načrta integritete MNZ.
- Seznanitev zaposlenih OU z internimi pravili in postopki za prijavo suma goljufivih ravnanj.
- Redna usposabljanja zaposlenih, ki so vključeni v izvajanje politike EU na področju notranjih zadev. V programe usposabljanja se vključi vsebine s področja zaščite finančnih interesov EU; etike in poklicne integritete; preprečevanja, odkrivanja in poročanja sumov goljufij in korupcije; zaščite prijaviteljev ipd.
- S strani Službe za notranjo revizijo zagotoviti neodvisno in nepristransko naknadno preverjanje poslovanja ter svetovanje, namenjeno izboljšanju poslovanja.
- Obveščanje zaposlenih o poročanih sumih goljufij in goljufij na škodo proračuna EU prijavljenih na OLAF.

Akcijski načrt je v prilogi - Akcijski načrt in vsebuje ukrepe za doseg cilja 1.

5.2. Cilj 2 - Izboljšanje upravljanja s tveganji goljufij in zagotavljanje učinkovitega sistema upravljanja in nadzora ter kontrol

Okvir za izvajanje nalog na področju notranjih zadev, ki zajema načrtovanje, programiranje, odločanje o podpori, spremljanje, poročanje, vrednotenje in preverjanje pravnega izvajanja, je vzpostavljen in uspešno deluje ter je urejen z evropskimi in nacionalnimi pravnimi podlagami¹⁴. Podrobno izvajanje nalog, ki zajema načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje, poročanje, vrednotenje in preverjanje izvajanja za programsko obdobje 2021-2027, je na nacionalni ravni urejeno v Uredbi AMIF-SNV-IUMV, Opisu sistema upravljanja in nadzora, navodilih OU. Navedeni dokumenti so objavljeni na spletni strani OU.

Navodila OU za izvajanje upravljalnih preverjanj za črpanje sredstev programa Sklada za azil, migracije in vključevanje, programa Sklada za notranjo varnost ter programa Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko v okviru Sklada za integrirano upravljanje meja v programskem obdobju 2021–2027 (v nadaljevanju: **NUP**) in Priročnik za izvajanje Sklada za azil, migracije in vključevanje ter Sklada za notranjo varnost (v nadaljevanju: Priročnik AMIF-ISF) oziroma Priročnik za izvajanje programa Sklada za azil, migracije in vključevanje, programa Sklada za notranjo varnost in programa Instrumenta za finančno podporo za upravljanje meja in vizumsko politiko v okviru Sklada za integrirano upravljanje meja v programskem obdobju 2021–2027 (v nadaljevanju: Priročnik AMIF-SNV-IUMV) vsebujejo poglavja o kazalnikih goljufije, preverjanju nasprotja interesov in dvojnega financiranja. NUP podrobno ureja izvajanje upravljalnih preverjanj, in sicer administrativnih preverjanj

¹⁴ Skladi EU s področja notranjih zadev v programskem obdobju 2021-2027 - Evropska sredstva

in preverjanj na kraju samem. V prilogi NUP so kontrolni listi, ki v okviru upravljalnih preverjanj in preverjanj na kraju samem vsebujejo vprašanja v zvezi z zaščito finančnih interesov EU.

NUP določajo postopke izvajanja upravljalnih preverjanj in preverjanj opravljanja prenesenih nalog posredniškega telesa. Upravljalna preverjanja temeljijo na oceni tveganja in so sorazmerna s predhodno in pisno ugotovljenim tveganjem. OU je za namen izvajanja upravljalnih preverjanj pripravil **analizo tveganja**. OU in posredniško telo lahko na podlagi ocene ali lastne analize možnih tveganj (dodatno odkritih tveganj, preteklih izkušenj, priporočil nadzornih organov, prijav suma goljufij ipd.) določi večji obseg preverjanj na kraju samem (dodatna preverjanja).

Oseba, ki izvaja upravljalna preverjanja, mora biti pri svojem delu pozorna na t. i. **opozorilne znake goljufij oziroma kazalnike goljufij**. OU v NUP napotuje na upoštevanje pravil glede nasprotja interesov, kazalnikov goljufij (ang. »red flags«) na področjih stroškov dela in storitev svetovanja, sklepanja pogodb in javnih naročil, nasprotij interesov pri oddaji javnih naročil, ter opozorila glede potencialno ponarejenih dokumentov, zlasti v okoliščinah, v katerih lahko ocena tveganja pokaže visoko tveganje goljufije. Kazalniki goljufije pomenijo kazalnik morebitne goljufije, korupcije, itd. Gre za element ali sklop elementov, ki so po naravi nenavadni ali odstopajo od običajne prakse. Sporočajo, da nekaj ni v redu in da je treba to morda dodatno preveriti. V prilogi NUP je v pomoč pri prepoznavi teh elementov pomožni kontrolni list oziroma seznam opozorilnih znakov goljufij. Gradiva OLAF so dostopna na spletni strani <https://evropskasredstva.si/navodila/>. EK je namreč za države članice pripravila vrsto informacij s primeri opozorilnih znakov oziroma kazalnikov za morebitno goljufijo na tveganih področjih in v različnih fazah izvajanja postopkov¹⁵.

Za namen preverjanj na kraju samem OU vsako leto pripravi **analizo tveganj in letni načrt izvajanja preverjanj na kraju samem**. OU lahko na podlagi ocene ali lastne analize možnih tveganj (dodatno odkritih tveganj, preteklih izkušenj, priporočil nadzornih organov, prijav suma goljufij ipd.) določi večji vzorec pregleda oz. večji obseg preverjanj na kraju samem.

Z namenom okrepitve zaščite finančnih interesov EU je bil s spremembo Finančne uredbe 2018/1046/EU poseben poudarek namenjen tudi krepitvi pravil za preprečevanje nasprotja interesov. EK je v ta namen izdala **Smernice o izogibanju in obvladovanju nasprotja interesov v skladu s finančno uredbo** (EK, 2021, C121701). OU ima vzpostavljene postopke za preprečevanje nasprotja interesov. Preverja se **odsotnost nasprotja interesov**, ki ga je mogoče preveriti ob upoštevanju drugih, zunanjih informacij, tekem pregleda zahtevka za izplačilo ali zahtevka za plačilo, s preverjanjem nekaterih primerov, ki kažejo veliko tveganje za nasprotje interesov, na podlagi analize tveganj ali opozorilnih znakov ali na podlagi dejstev, ugotovljenih med izvajanjem drugih naključnih/posrednih preverjanj; ter z morebitnimi naključnimi preverjanji. OU v NUP opredeljuje tveganja povezana z nasprotjem interesov ter podaja usmeritve glede načina preverjanja odsotnosti nasprotja interesov.

Uredba 2021/1060/EU določa t. i. omogočitvene pogoje, ki so predpogoj za uspešno in učinkovito izvajanje specifičnih ciljev politike EU na področju notranjih zadev. OU mora pri izbiri operacij zagotoviti, da so izbrane operacije, ki spadajo v področje uporabe omogočitvenega pogoja, skladne z ustreznimi strategijami in načrtovalnimi dokumenti, določenimi za izpolnitev tega omogočitvenega pogoja ter na izpolnjevanje omogočitvenih pogojev veže upravičenost izdatkov. Priloga III Uredbe

¹⁵http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures;

- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2009/cocof_09_0003_00_sl.pdf;
- <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/compendium-of-anonymised-cases-structural-actions-SL.pdf>
- http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/notranji_nadzor/OLAF/Ugotavljanje_navzkrizij_interesov.pdf
- http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/notranji_nadzor/OLAF/Odkrivanje_ponarejenih_dokumentov.pdf
- <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/Handbook%20role%20of%20the%20member%20states'%20auditors%20SL.pdf>

2021/1060/EU vsebuje štiri horizontalne omogočitvene pogoje, pri čemer se trije uporabljajo za programe AMIF, SNV in IUMV. Med temi sta tudi »Dejanska uporaba in izvajanje Listine o temeljnih pravicah« in »Izvajanje in uporaba Konvencije Združenih narodov o pravicah invalidov v skladu s Sklepom Sveta 2010/48/ES«. Način izvajanja, spremljanja in poročanja Odboru za spremljanje glede omenjenih dveh omogočitvenih pogojev v okviru politike EU na področju notranjih zadev 2021–2027, je podrobneje opredeljen v **Postopkovniku OU za izvajanje horizontalnih omogočitvenih pogojev** »Učinkovita uporaba in izvajanje Listine o temeljnih pravicah« ter »Izvajanje in uporaba Konvencije združenih narodov o pravicah invalidov v skladu s Sklepom Sveta 2010/48/ES«.

Za okrepitev zaščite finančnih interesov EU pred nepravilnostmi, vključno z goljufijami mora OU, skladno z 69. členom Uredbe 2021/1060/EU za programsko obdobje 2021-2027 zbirati **podatke o dejanskih lastnikih upravičenca oziroma prejemnika sredstev** na način, ki zagotavlja učinkovit nadzor in revizijo, hkrati pa mora biti zbiranje in obdelava teh podatkov v skladu z veljavnimi pravili o varstvu osebnih podatkov.

OU pri pregledu lahko dodatno posega po **nacionalnih podatkovnih zbirkah in orodjih**, in sicer AJPES, GVIN, SUPERVIZOR, aplikaciji MIGRA III v povezavi z nacionalnim informacijskim sistemom v državni upravi (MFERAC) in drugimi orodji za podatkovno rudarjenje, kot npr. ARACHNE. ARACHNE je integrirano orodje za podatkovno rudarjenje in obogatitev podatkov, ki ga je razvila EK za podporo organom upravljanja pri odkrivanju projektov, upravičencev, izvajalcev, s katerimi bi lahko bilo povezano tveganje, nasprotje interesov in nepravilnosti. Uporaba orodja ARACHNE, ki ga v boju proti goljufijam spodbuja EK, lahko poveča učinkovitost izbiranja projektov in upravljalnih preverjanj ter dodatno okrepi ugotavljanje, preprečevanje in odkrivanje goljufij. Orodje zagotavlja opozorila o tveganjih, na podlagi katerih je treba okrepiti preverjanja projektov ali upravičencev.

Poročanje o ugotovljenih nepravilnostih, sumih goljufij in goljufijah urejajo NUP, Priročnik AMIF-ISF za programsko obdobje 2014-2020 ter Priročnik AMIF-SNV-IUMV za programsko obdobje 2021-2027. OU in posredniška telesa morajo, skladno z Uredbo 2021/1060/EU, Evropski Komisiji poročati vse primere suma goljufije ali ugotovljene goljufije in druge nepravilnosti, ki presegajo 10.000,00 EUR, in sicer preko sistema za upravljanje nepravilnosti (IMS), ki je del informacijskega sistema urada OLAF za boj proti goljufijam. Omenjena uredba govori tudi o izjemah, ko državam članicam ni treba obvestiti EK, vendar primeri sumov goljufij med te izjeme ne sodijo. Primere suma goljufije ali ugotovljenih goljufij je treba EK namreč prijaviti tudi, če so bili rešeni pred potrditvijo z njimi povezanih odhodkov, saj gre za nepravilnost, ki bi lahko škodljivo vplivala na proračun EU, če ne bi bila odkrita. OU spremlja primere poročenih goljufij in sumov goljufij za vsa programska obdobja 2007-2013, 2014-2020 in 2021-2027.

Ugotovitve:

Sistem upravljanja in nadzora je v programskem obdobju 2007-2013 deloval dobro in brez večjih pomanjklivosti oziroma so bile te odpravljene v zadovoljivem obsegu ter so se postopoma nadgrajevale v programskem obdobju 2014-2020. Tudi v programskem obdobju 2021-2027 si bo OU prizadeval, da bodo zaposleni, ki so vključeni v izvajanje evropske politike notranje varnosti, ustrezno seznanjeni s postopki za odkrivanje in obravnavo (sumov) goljufij in korupcije, da bodo nepravilnosti, sume goljufij enotno obravnavali, po potrebi uporabljali razpoložljive podatkovne zbirke ali orodja za podatkovno rudarjenje in da bodo seznanjeni z ugotovitvami in poročili nadzornih organov ter z vsebino gradiv s področja zaščite finančnih interesov EU, vključno z gradivi EK glede opozorilnih znakov za morebitno goljufijo (COCOF, COCOLAF, OLAF itd.).

Glede na prejšnja programska obdobja se je nadgradil pristop k upravljanju s tveganji in goljufijami. Letno se bo še naprej pripravljala samoocena tveganj za goljufijo, s poudarkom na ključnih postopkih, kjer so možna največja tveganja ter jih tudi izpostavlja Evropska komisija, in sicer **izbira**

upravičencev, izvajanje in preverjanje ustreznosti projektov (izvajanje javnih naročil, njihova izvedba, stroški dela) ter **potrjevanje in plačila**.

Predlagani ukrepi:

- Pripraviti samooceno tveganja za goljufije v skladu s smernicami Evropske komisije, v katero se vključi programski obdobji 2014-2020 in 2021-2027.
- Ozaveščanje in udeležba na strokovnih usposabljanjih in izobraževanje oseb, vključenih v upravljanje s skladi notranje varnosti (AMIF in ISF za programsko obdobje 2021-2020 ter AMIF, SNV in IUMV za programsko obdobje 2021-2027) na področju boja proti goljufijam in korupciji. V programe usposabljanja vključiti vsebine s področja preprečevanja, odvratanja, odkrivanja in poročanja sumov goljufij in korupcije (po Smernicah Evropske komisije v zvezi s prepoznavanjem opozorilnih znakov).
- Spodbujati uporabo razpoložljivih, obstoječih in novih podatkovnih zbirk in orodij za podatkovno rudarjenje v okviru upravljalnih preverjanj.
- Redna vključitev opozorilnih znakov goljufij v vse segmente kontrol (predrazpisna faza, razpisna faza (izbor prijaviteljev), porazpisna faza) in v pripravo standardnih dokumentov (besedilo javnih razpisov/pozivov, pogodbe z izvajalci javnih naročil, itd.), skladno s priporočili in usmeritvami OLAF.
- Vključitev opozorilnih znakov goljufij v analizo tveganj za izvedbo preverjanj na kraju samem ob upoštevanju izsledkov poročil o sumih goljufij in goljufij na osnovi podatkov in znanj ter izkušenj iz preteklih programskih obdobj.
- Posodobitev kontrolnih listov s področja upravljalnih preverjanj in preverjanja na kraju samem, da bodo vključena vprašanja v zvezi z zaščito finančnih interesov EU, vključno s kazalniki tveganja goljufij (angl. »red flags«).
- Vključitev usmeritev glede načina preverjanja nasprotja interesov, izpolnjevanja horizontalnih omogočitvenih pogojev (Listine o temeljnih pravicah in Konvencije o pravicah invalidov) v navodila OU oziroma kontrolne liste OU ter posredniško telo.
- Objava in posodabljanje podatkov o odobrenih operacijah (objava na spletni strani OU).
- Zbiranje podatkov o dejanskih lastnikih prejemnikov sredstev.

Akcijski načrt je v prilogi - Akcijski načrt in vsebuje ukrepe za doseganje Cilja 2.

5.3. Cilj 3 - Krepitev mehanizmov za prijavo in poročanje sumov goljufij ter zaščito prijaviteljev

Nezakonite dejavnosti, kot so goljufije in korupcija, se na področju evropske politike notranjih zadev lahko pojavijo pri kateremkoli upravičencu v različnih oblikah, kot npr. dvojno financiranje, nasprotje interesov in nedovoljeno sprejemanje daril, manipulacija v postopkih javnih naročil in javnih razpisov (ne-izvedba ustreznega postopka po zakonu, neupravičene dodelitve naročila enemu viru, prirejene specifikacije, ipd.) ter nenamenska poraba sredstev. Če se jih ne obravnava (preprečuje, odkrije, preiskuje, preganja, sankcionira), lahko povzročijo resno škodo nacionalnemu in/ali evropskemu proračunu.

Prijave tovrstnih ravnanj so osnovni in ključni vir informacij o obstoju goljufij in korupcije, ki omogočajo njihovo nadaljnje preiskovanje in pregon ter pomagajo preprečiti škodo javnemu interesu, ki bi sicer morda ostala neopažena.

Javni uslužbenci so skladno z 12. členom Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev **dolžni prijaviti sum goljufije pristojnim organom**, skladno z zakonom in internimi postopki organizacije, v kolikor obstajajo. **Zakon o kazenskem postopku** v 145. členu določa, da so vsi državni organi in organizacije z javnimi pooblastili dolžni naznaniti kazniva dejanja, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti, če so o njih obveščeni, ali če kako drugače izvedo zanje. Hkrati z ovadbo morajo le-ti

navesti dokaze in poskrbeti, da se ohranijo sledovi kaznivega dejanja, na katerih ali s katerimi je bilo kaznivo dejanje storjeno, ter druga dokazila. Ovdaba se poda državnemu tožilcu, lahko pa tudi policiji ali sodišču, ki sta ovadbo dolžna sprejeti in poslati pristojnemu državnemu tožilcu. Vsi državni organi imajo, skladno z 24. členom Uredbe Sveta št. 2017/1939/EU dolžnost, da na Evropsko javno tožilstvo (EJT) brez nepotrebnega odlašanja poročajo o vsakem kaznivem ravnanju, ki bi lahko spadalo v pristojnost EJT (prvi odstavek 24. člena Uredbe Sveta 2017/1939/EU).

Vsak posameznik lahko tudi **anonimno poda prijavo ravnanja**, za katerega verjame, da ima znake korupcije oziroma znake drugih kršitev, kaznivih dejanj in nepravilnosti, npr. na Komisijo za preprečevanje korupcije, na Urad za nadzor proračuna, preko državnega portala e-UPRAVA ali na Policijo, itd.

Na spletni strani KPK je omogočena **anonimna prijava korupcije**¹⁶. **Zakon o zaščiti prijaviteljev** (ZZPri), ki je stopil v veljavo februarja 2023, celovito in sistematično ureja področje prijav kršitev, zaznanih v delovnem okolju, in zaščito prijaviteljev pred povračilnimi ukrepi. S tem zakonom se je v slovenski pravni red prenesla evropska direktiva o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije, katere namen je s vzpostavitvijo učinkovitih, zaupnih in varnih kanalov za prijavo ter ukrepov za zaščito pred povračilnimi ukrepi, vzpodbuditi prijavitelje k prijavi ter javnemu razkritju nepravilnosti in kršitev, s tem pa se zmanjšuje resna škoda za javni interes. ZZPri med drugim določa vzpostavitev notranjih in zunanjih poti za prijavo v javnem in zasebnem sektorju s 50 ali več zaposlenimi in javno razkritje kršitev ter določa, da bodo prijavitelji, ki bodo prijavili kršitve predpisov, za katere so izvedeli v okviru svojega delovnega okolja, deležni zaščite pred razkritjem njihove identitete in zaščite pred morebitnimi povračilnimi ukrepi, zlasti s strani delodajalcev ter namerava prijavitelju zagotoviti čim bolj celovito podporo in pomoč ter učinkovito sodno varstvo, začasno odredbo, brezplačno pravno pomoč, morebitno nadomestilo za brezposelnost in psihološko podporo.

OU mora **zagotoviti ustrezne ukrepe za odzivanje na goljufije**, ki vključujejo jasne mehanizme za prijavo primerov suma goljufij ter jasne postopke za posredovanje zadev pristojnim preiskovalnim organom in organom kazenskega pregona. OU oziroma organ, ki odkrije morebitno nepravilnost, mora za odvrčanje od goljufij sum goljufije nemudoma in sistematično sporočiti pristojnim preiskovalnim organom ali organom kazenskega pregona, ki so edini, ki lahko opredelijo naklep.

Ugotovitve:

Zaposleni niso vedno seznanjeni s postopki za preprečevanje, odkrivanje in obravnavo sumov goljufij, dvomijo v uspešnost organov pregona, se bojijo povračilnih ukrepov nadrejenih (npr. odpovedi delovnega razmerja ali premestitve na slabše delovno mesto) in upravičencev, pritiskov javnosti, itd. Goljufije pomenijo najvišjo stopnjo nepravilnosti, ki jo je treba odpraviti z vračilom vseh dodeljenih sredstev. OU zagovarja ničelno toleranco do goljufij in korupcije.

Zaposleni na MNZ oziroma v OU in v posredniškem telesu ter osebe, ki so vključene v izvajanje nalog evropske politike na področju notranjih zadev, so pogosto prvi, ki se seznanijo s kršitvami predpisov, sumi goljufije, korupcije in so zato tudi v najboljšem položaju, da o tem obvestijo svoje nadrejene oziroma tiste pristojne organe, ki so pristojni za obravnavo teh kršitev ali obvestijo medije in razkrijejo informacije, ki so jih pridobile pri opravljanju dela, so ključne za varovanje javnega interesa in bistveno prispevajo k odkrivanju nepravilnosti in preprečevanju škode v javnem in zasebnem sektorju, zato je njihova zaščita izjemno pomemben dejavnik učinkovitega boja proti goljufijam in korupciji. Identiteto prijavitelja, ki je podal prijavo iz utemeljenega razloga in v dobri veri, ni dovoljeno razkriti nikomur brez njegovega izrecnega soglasja.

¹⁶ <https://www.kpk-rs.si/delo-komisije/prijava-korupcije/>

MNZ ima postopke in mehanizme za notranjo in zunanjo prijavo kršitev, nepravilnosti ter sumov goljufij že vzpostavljene. Na podlagi ZZPri so MNZ in ostali upravičenci izdali ustrezna navodila o notranji poti za prijavo kršitev. **Navodilo o notranji poti za prijavo kršitev predpisov** predvsem določa notranjo pot za prijavo ali javno razkritje informacije o kršitvi, ki jo je prijavitelj pridobil v svojem delovnem okolju, opredeljuje zaupnika, evidentiranje prijave, postopek prejema prijave, njeno obravnavo, vse potrebne ukrepe, način odprave kršitve in način informiranja zaposlenih ter drugih oseb v delovnem okolju. Z uvedenimi spremembami so bili preko intraneta organa seznanjeni vsi zaposleni.

Predlagani ukrepi:

- Seznanitev zaposlenih o postopkih prijave kršitev oziroma sumov goljufij.
- Usposabljanje zaposlenih, zaupnikov, odgovornih oseb za obravnavo prijav glede izvajanja ZZPri in ustrezne zaščite prijaviteljev.
- Priprava ukrepov za izboljšanje sistema upravljanja in nadzora na podlagi prejetih prijav na področju evropske politike na področju notranjih zadev.
- Seznanjanje zaposlenih s poročili nacionalnih in evropskih nadzornih organov ter morebitnih sumih goljufij in goljufijah, prijavljenih na OLAF v okviru evropske politike na področju notranjih zadev v programskih obdobjih 2014-2020 in 2021-2027.

Akcijski načrt je v prilogi - Akcijski načrt in vsebuje ukrepe za doseg cilja 3.

5.4. Cilj 4 - Izboljšanje medsebojnega sodelovanja z organi, pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij

Zakonodaja določa preiskovalne organe, organe pregona, pravosodne organe in jim predpisuje pristojnosti in postopke ravnanj. OU pri izvajanju evropske politike na področju notranjih zadev pri preprečevanju, odvratanju, odkrivanju in poročanju na področju boja proti goljufijam sodeluje z organi, pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij ter korupcije, skladno s svojimi zakonsko določenimi dolžnostmi in pristojnostmi.

Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) izvaja neodvisne preiskave goljufij v zvezi s proračunom EU ter razvija politiko EU za boj proti goljufijam, korupciji in drugim nezakonitim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom EU. Njegove pristojnosti pri izvajanju preiskav določajo uredbe in sporazumi.

Za zagotovitev uspešnega sodelovanja in izmenjave informacij z uradom OLAF morajo države članice imenovati **Službo za usklajevanje (koordinacijo) boja proti goljufijam – AFCOS** (ang. Anti-Fraud Coordination Service)¹⁷. V letu 2002 je Vlada RS za slovenski AFCOS določila Urad za nadzor proračuna (UNP) in ustanovila medresorsko delovno skupino za sodelovanje z OLAF. UNP v vlogi nacionalne kontaktne točke za sodelovanje z OLAF in za medresorsko delovno skupino AFCOS z namenom zaščite finančnih interesov EU, sodeluje z uradom OLAF ter usmerja in seznanja nacionalne organe, odgovorne za upravljanje s sredstvi EU, o obveznostih in postopkih, ki jih morajo v zvezi z zaščito finančnih interesov upoštevati¹⁸.

Leta 2002 je bila ustanovljena tudi **Medresorska delovna skupina za sodelovanje z OLAF**, katerega člani so tudi predstavniki Ministrstva za notranje zadeve. Delovna skupina je namenjena koordiniranju posredovanja informacij o odkritju nepravilnosti pri uporabi evropskih sredstev, goljufij in tudi o posameznih fazah upravnih in preiskovalnih postopkov. Člani skupine so predstavniki naslednjih državnih institucij: Vrhovno državno tožilstvo RS, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za notranje

¹⁷ 325. člen PDEU in 3 (4). člen Uredbe št. 883/2013/EU.

¹⁸ <https://www.gov.si/drzavni-organi/organi-v-sestavi/urad-za-nadzor-proracuna/o-uradu/zascita-financnih-interesov-eu-evropski-urad-za-boj-proti-goljufijam/>

zadeve (Uprava kriminalistične policije in Služba za evropska sredstva), Ministrstvo za finance (Finančna uprava, Urad za preprečevanje pranja denarja, Urad za nadzor proračuna), Komisija za preprečevanje korupcije, Agencija za kmetijske trge in razvoj podeželja, Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj, Urad evropskega delegiranega tožilca v RS ter Urad RS za okrevanje in odpornost (URSOO).

Za boj proti goljufijam in zaščito finančnih interesov EU je zelo pomembna ustanovitev **Evropskega javnega tožilstva** (EJT; angl. European Public Prosecutor's Office (EPPO)), ki je bilo ustanovljeno na podlagi Uredbe Sveta EU 2017/1939. EJT je neodvisen organ EU, pristojen za preiskovanje, pregon in obtožbe v primeru kaznivih dejanj zoper finančne interese EU, kar med drugim vključuje: goljufije, korupcijo, pranje denarja, čezmejne goljufije na področju DDV. Izvaja čezmejne preiskave goljufij v zvezi s sredstvi EU, višjimi od 10.000 EUR, ali čezmejnih primerov goljufij na področju DDV, pri katerih je povzročeno več kot 10 milijonov EUR škode.

EJT je začelo operativno delovati 1. junija 2021. Deluje kot enoten urad, organiziran na centralni (EU) in decentralizirani (nacionalni) ravni. Centralno raven s sedežem v Luksemburgu sestavlja kolegij, ki vključuje evropskega glavnega tožilca in 22 evropskih tožilcev, tj. enega na sodelujočo državo. Decentralizirana raven EJT je vključena v pravosodni sistem vsake sodelujoče države EU in jo sestavljata vsaj dva evropska delegirana tožilca. Preiskave in pregon v imenu EJT v prvi vrsti izvajajo evropski delegirani tožilci, ki delujejo vsak v svoji državi, kjer nato tudi zastopajo obtožbe pred domačimi sodišči. EJT tesno sodeluje z nacionalnimi organi kazenskega pregona, pa tudi z drugimi organi, kot so Agencija EU za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (Eurojust) in Agencija EU za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (Europol) ter OLAF. V Sloveniji je EJT zaradi političnih težav pri imenovanju dveh evropskih delegiranih tožilcev pričel delovati z zamudo, decembra 2021. Evropska delegirana tožilca, ki delujeta v okviru Urada evropskega delegiranega tožilca v Ljubljani, sta pristojna za celotno Slovenijo.

Vsak državni organ mora v skladu z zakonodajo brez nepotrebne odlašanja **poročati EJT o vsakem kaznivem ravnanju**, v zvezi s katerim lahko EJT izvaja svojo pristojnost (prvi odstavek 24. člena Uredbe Sveta 2017/1939/EU).

Na področju evropske politike na področju notranjih zadev je poročanje (tudi na OLAF) o odkritih nepravilnostih, sumih goljufij in goljufijah podrobneje urejeno z Uredbo 2021/1060/EU, Uredbo 2018/1046/EU, Direktivo 2017/1371/EU, Priročnikom EK o poročanju o nepravilnostih na področju deljenega upravljanja 2017, Usmeritvami MF UNP (AFCOS) za poročanje o nepravilnostih ter Priročnikom AMIF-ISF za programsko obdobje 2014-2020 ter Priročnikom AMIF-SNV-IUMV v programskem obdobju 2021–2027.

Ugotovitve:

Uspešen boj proti goljufijam in korupciji je odvisen predvsem od medsebojnega prizadevanja, usklajevanja in aktivnega sodelovanja vseh nacionalnih in evropskih organov, ki so odgovorni za zaščito finančnih interesov EU.

V Republiki Sloveniji še ni sprejeta Nacionalna strategija za boj proti goljufijam in korupciji, ki jo priporoča Evropska komisija, in bi podrobneje opredeljevala medsebojno sodelovanje med institucijami na nacionalni ravni. Osnovno sodelovanje v boju proti goljufijam in korupciji med institucijami, ki izvajajo evropsko politiko notranjih zadev, preiskovalnimi organi, organi kazenskega pregona, pravosodnimi organi že obstaja.

OU pri izvajanju evropske politike na področju notranjih zadev pri izvajanju evropske politike na področju notranjih zadev že sodeluje z organi, pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij ter korupcije, skladno s svojimi zakonsko določenimi dolžnostmi in pristojnostmi, in sicer z revizijskim

organom, organom za računovodenje, nacionalnim AFCOS (UNP) ter posredniškim telesom. Preiskovanje, odpravljanje in pregon goljufij in korupcije bi v primeru zaznanih sumov goljufije, kršitve integritete ali korupcije OU odstopilo v reševanje pristojnim nacionalnim organom, kot so policija, državno tožilstvo, Nacionalni preiskovalni urad, KPK.

Še naprej je potrebno krepiti medsebojno sodelovanje med ključnimi nacionalnimi in evropskimi organi na področju boja proti goljufijam ter v še večji meri izvajati usmerjena izobraževanja in usposabljanja, praktične delavnice, izmenjave izkušenj in deljenje najboljših praks, predstavitev primerov ipd. Primer predstavitev primerov in izmenjave izkušenj je tudi projekt THEMIS, ki ga izvaja MNZ, Policija in je sofinanciran s sredstvi Evropske unije¹⁹.

Predlagani ukrepi:

- Krepitev sodelovanja med pristojnimi nacionalnimi organi, zlasti v zvezi z izmenjavo znanja o vzorcih goljufij. (npr. AFCOS, KPK, Revizijski organ - UNP, Organ za računovodenje - MF, URSOO, itd.) in akterji, vključenimi v izvajanje evropske politike notranjih zadev.
- Krepitev izmenjave izkušenj med nacionalnimi organi in evropskimi partnerji (uradom OLAF, pristojnimi generalnimi direktorati Komisije, drugimi državami članicami).
- Izmenjava izkušenj, dobrih praks in udeležba na izobraževanjih, ki jih za države članice organizira EK (OLAF na področju boja proti goljufijam).
- Krepitev sodelovanja med preiskovalnimi organi, organi kazenskega pregona, pravosodnimi organi (npr. Policija, NPU, KPK, DODV, itd.) z akterji evropske politike (delavnice, izobraževanja, izmenjava izkušenj, predstavitev primerov, strokovna pomoč, svetovanje, delovna srečanja...).
- Sodelovanje z neodvisnim organom EJTB, pristojnim za preiskovanje, pregon in obtožbe v primeru kaznivih dejanj zoper finančne interese EU (poročanje sumov kaznivih dejanj, delavnice, izobraževanja, izmenjava informacij, strokovna pomoč, svetovanje, delovna srečanja...).

Akcijski načrt je v prilogi - Akcijski načrt in vsebuje ukrepe za doseg cilja 4.

6. AKCIJSKI NAČRT

Akcijski načrt je sestavni del Strategije OU za boj proti goljufijam pri izvajanju evropske politike na področju notranjih zadev v Republiki Sloveniji, za programski obdobji 2014-2020 in 2021-2027.

Opredeljuje ukrepe, stopnjo tveganja za doseg cilja, dodeljuje odgovornosti in določa roke ter kazalnike, s katerimi se meri napredek pri doseganju zastavljenih ciljev. Kazalniki predstavljajo osnovo za poročanje o napredku. Roki so določeni glede na raven prednosti.

Akcijski načrt je v prilogi.

7. USKLAJEVANJE, SPREMLJANJE, POROČANJE IZVAJANJA IN POSODABLJANJE STRATEGIJE

Izvajanje celotne strategije in s tem tudi akcijskega načrta bo spremljal OU, ki bo vsako leto do 31. marca pripravil poročilo o izvajanju akcijskega načrta za preteklo leto. Poročilo bo zajemalo obdobje od 1. januarja do 31. decembra predhodnega leta. Strategija se lahko sproti in po potrebi posodablja in spreminja.

Do 31. 3. tekočega leta bo OU za preteklo leto prav tako pripravil samooceno tveganja za goljufije.

¹⁹ <http://www.policija.si/index.php/publikacije/78217-goljufije-na-kodo-evropske-unije-zborniki>

Merila za ocenjevanje so določena tako, da se ugotovi:

- do katere mere rezultati izvajanja te strategije ustrezajo načrtovanim rezultatom, določenim v času priprave strategije;
- do katere mere so bile izvedene dejavnosti in spoštovali roki iz akcijskega načrta.

Posodabljanje in prilagajanje strategije lahko privedeta do:

- ponovne proučitve ciljev (uvedbe novih ali prilagajanja obstoječih),
- ponovne proučitve ukrepov (uvedbe novih ali prilagajanja obstoječih),
- prilagajanja kazalnikov,
- posodabljanja rokov.

OU meni, da je s to strategijo vzpostavil sorazmerne ukrepe na področju upravljanja z nepravilnostmi, sumi goljufij in goljufijami, za vse primere, ki so se in se še bodo identificirali tekom upravljanja skladov s področja notranjih zadev za programski obdobji 2014-2020 in 2021-2027.

8. KONČNA DOLOČILA

Dokument začne veljati z dnem podpisa upravljavca programov. Spremembe se označujejo z zaporednimi števkami različic.

Veljavna različica se objavi na enotnem spletnem portalu evropskih sredstev www.evropskasredstva.si.

Na spletni strani www.mnz.gov.si je objavljena povezava do enotnega spletnega portala evropskih sredstev.

Tina Heferle
državna sekretarka
upravljavka programov