

UNIVERZA V LJUBLJANI  
EKONOMSKA FAKULTETA

MAGISTRSKO DELO

**ZAŠČITA FINANČNIH INTERESOV EVROPSKE UNIJE IN  
SOUDELEŽBA SLOVENIJE**

Ljubljana, oktober 2004

IRENA KURE

## **IZJAVA**

Študentka Irena Kure izjavljam, da sem avtorica tega magistrskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Zarjana Fabjančiča in skladno s 1. odstavkom 21. člena Zakona o avtorskih in sorodnih pravicah dovolim objavo magistrskega dela na fakultetnih spletnih straneh.

V Ljubljani, dne .....2004

Podpis:

# KAZALO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. UVOD</b> .....   | <b>1</b>  |
| <b>2. TEORIJA O GOSPODARSKEM KRIMINALU IN POSLOVNIH GOLJUFIJAH</b> .....   | <b>4</b>  |
| 2.1. OSNOVNI POJMI .....   | 4         |
| 2.2. SPECIFIČNOST GOSPODARSKE KRIMINALITETE .....  | 5         |
| 2.3. NAJPOGOSTEJŠA GOSPODARSKA KAZNIVA DEJANJA.....  | 7         |
| 2.3.1 Goljufiva ravnanja kot gospodarski kriminal.....   | 8         |
| 2.3.2 Opredelitev goljufije .....  | 9         |
| 2.3.3 Goljufije v okviru Evropske unije .....  | 10        |
| 2.4. POSEBNOSTI ODKRIVANJA, PREISKOVANJA IN PREPREČEVANJA.....   | 12        |
| <b>3. POMEN ZAŠČITE FINANČNIH SREDSTEV EVROPSKE UNIJE</b> .....  | <b>15</b> |
| 3.1. BOJ PROTI GOLJUFIJAM .....  | 16        |
| 3.2. EVROPSKA STRATEGIJA IN AKCIJSKI NAČRT ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM.....  | 17        |
| 3.2.1 Strateški pristop in cilji.....  | 18        |
| 3.2.2 Akcijski načrt .....   | 19        |
| 3.2.2.1 Razvoj celovite politike proti goljufijam .....  | 19        |
| 3.2.2.2 Nova kultura operativnega sodelovanja .....  | 21        |
| 3.2.2.3 Medinstitucionalni pristop k preprečevanju in boju proti goljufijam in korupciji....                               | 21        |
| 3.2.2.4 Krepitev kazenskopravne dimenzije .....  | 22        |
| 3.3. EVROPSKA PRAVNA OSNOVA BOJA PROTI GOLJUFIJAM.....   | 23        |
| 3.3.1 Krepitev evropske pravne dimenzije.....  | 30        |
| 3.3.2 Slovenska pravna osnova.....   | 30        |
| <b>4. INSTITUCIONALNO OKOLJE ZA ZAŠČITO EVROPSKIH FINANČNIH INTERESOV IN BOJ PROTI NEPRAVILNOSTIM TER GOLJUFIJAM</b> ..... | <b>32</b> |
| 4.1. POSEBNE ZAHTEVE ZA NADZOR PRORAČUNA EU.....   | 32        |
| 4.2. IZVAJANJE ČLENA 280 POGODBE O USTANOVITVI EVROPSKE SKUPNOSTI.....   | 34        |
| 4.3. INSTITUCIONALNA ORGANIZIRANOST .....  | 35        |
| 4.3.1 Institucionalna organiziranost na nivoju Skupnosti.....  | 35        |
| 4.3.2 Institucionalna organiziranost na nacionalnem nivoju.....  | 37        |
| 4.3.3 Finančni nadzor v članicah .....   | 38        |
| 4.4. PREGLED INSTITUCIONALNE ORGANIZIRANOSTI FINANČNEGA NADZORA SLOVENIJE .....  | 42        |
| 4.4.1 Nosilne institucije za izvajanje pravnega reda EU v Sloveniji.....   | 42        |
| 4.4.2 Finančni nadzor javnih financ v Sloveniji.....   | 43        |
| 4.4.3 Finančni nadzor za predpristopna evropska finančna sredstva.....   | 45        |
| 4.4.3.1 Phare in razvoj finančnega izvajanja.....  | 45        |
| 4.4.3.2 ISPA .....   | 46        |
| 4.4.3.3 SAPARD in Skupna kmetijska politika .....  | 46        |
| 4.4.4 Finančni nadzor virov in izdatkov v pogojih članstva.....  | 48        |
| 4.4.4.1 Strukturni skladi in kohezijski sklad .....  | 48        |
| 4.4.4.2 Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad.....  | 49        |
| 4.4.4.3 Lastni viri .....  | 51        |
| 4.4.5 Razvoj slovenske strukture za zaščito finančnih interesov in boj proti goljufijam.....                               | 51        |
| 4.5. OLAF - EVROPSKI INSTRUMENT ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM.....   | 52        |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 4.5.1     | <i>Zgodovina pred ustanovitvijo OLAF</i> .....   | 52        |
| 4.5.2     | <i>Naloga in poslanstvo OLAF</i> .....   | 52        |
| 4.5.3     | <i>Hibridni status OLAF</i> .....  | 53        |
| 4.6.      | <b>URAD RS ZA NADZOR PRORAČUNA V VLOGI KOORDINACIJSKE SLUŽBE ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM (AFCOS)</b> ..... | 55        |
| 4.6.1     | <i>Pobuda Evropske komisije in sodelovanje z ustreznimi službami v Sloveniji</i> .....                 | 55        |
| 4.6.2     | <i>Naloge idealne AFCOS službe</i> .....   | 57        |
| 4.6.2.1   | Status in institucionalni okvir (idealne) AFCOS službe .....   | 58        |
| 4.7.      | <b>SLOVENSKO INSTITUCIONALNO OMREŽJE ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM</b> .....                                 | 58        |
| 4.7.1     | <i>Določitev Službe za nadzor proračuna za kontaktno točko AFCOS v Sloveniji</i> .....                 | 58        |
| 4.7.2     | <i>Slovensko medinstitucionalno omrežje – delovna skupina za boj proti goljufigam</i> ....             | 60        |
| 4.7.2.1   | Državna tožilstva.....   | 60        |
| 4.7.2.2   | Ministrstvo za pravosodje .....  | 61        |
| 4.7.2.3   | Uprava kriminalistične policije .....  | 61        |
| 4.7.2.4   | Davčna uprava Republike Slovenije .....  | 62        |
| 4.7.2.5   | Carinska uprava Republike Slovenije .....  | 62        |
| 4.7.2.6   | Devizni inšpektorat Republike Slovenije .....  | 63        |
| 4.7.2.7   | Urad za preprečevanje pranja denarja .....   | 63        |
| 4.7.2.8   | Urad RS za nadzor proračuna .....  | 64        |
| 4.7.2.9   | Služba vlade za preprečevanje korupcije .....  | 65        |
| 4.7.2.10  | Vzpostavitev in krepitev institucij .....  | 65        |
| 4.8.      | <b>POMEMBNE INSTITUCIJE IN SLUŽBE IZVEN STRUKTURE AFCOS</b> .....                                      | 66        |
| 4.8.1     | <i>Računsko sodišče Republike Slovenije</i> .....  | 66        |
| 4.8.2     | <i>Notranje revizijske službe</i> .....  | 67        |
| <b>5.</b> | <b>FINANČNE NEPRAVILNOSTI S POSLEDIČNO ŠKODLJIVIM VPLIVOM NA EU PRORAČUN</b> .....                     | <b>67</b> |
| 5.1.      | <b>KRATKA OPREDELITEV KONCEPTA NEPRAVILNOSTI IN GOLJUFIJE</b> .....                                    | 67        |
| 5.1.1     | <i>Opredelitev nepravilnosti in goljufig na strani izdatkov</i> .....                                  | 67        |
| 5.1.2     | <i>Opredelitev nepravilnosti in goljufig na strani prihodkov</i> .....                                 | 69        |
| 5.2.      | <b>PRAKTIČNI PRIMERI NEPRAVILNOSTI Z VPLIVOM NA EVROPSKI PRORAČUN</b> .                                | 69        |
| 5.2.1     | <i>Primeri nepravilnosti v EU institucijah</i> .....   | 70        |
| 5.2.2     | <i>Primeri nepravilnosti na strani prihodkov in odhodkov</i> .....                                     | 72        |
| 5.2.2.1   | Lastna sredstva.....   | 72        |
| 5.2.2.1.1 | Carina in zunanja trgovina .....   | 72        |
| 5.2.2.1.2 | DDV in trošarine .....   | 74        |
| 5.2.2.2   | Strukturna sredstva in Kohezijski sklad .....  | 75        |
| 5.2.2.3   | Kmetijstvo .....   | 78        |
| 5.2.2.4   | Nepravilnosti v procesu širitve, pri neposrednih izdatkih in zunanji pomoči .....                      | 81        |
| 5.3.      | <b>ZAHTEVE PO POROČANJU O GOLJUFIJAH IN NEPRAVILNOSTIH</b> .....                                       | 82        |
| 5.3.1     | <i>Uvodno o obveznosti poročanja</i> .....   | 82        |
| 5.3.2     | <i>Začetki sistema za poročanje o nepravilnostih v Sloveniji</i> .....                                 | 83        |
| 5.3.2.1   | Usmeritve za poročanje o nepravilnostih .....  | 85        |
| 5.3.2.2   | Izpolnjevanje poročanja o nepravilnostih pri evropskih finančnih sredstvih.....                        | 85        |
| 5.3.2.3   | Ostali viri poročil .....  | 88        |
| 5.4.      | <b>NADALJNI POSTOPKI, KI SLEDIJO ODKRITJU NEPRAVILNOSTI</b> .....                                      | 88        |
| 5.4.1     | <i>Donacije in skladi</i> .....  | 88        |
| 5.4.2     | <i>Lastni viri</i> .....   | 88        |
| 5.4.3     | <i>Finančni popravki – strukturni in kohezijski sklad</i> .....  | 89        |
| 5.4.4     | <i>Finančni popravki – EKUJS</i> .....   | 90        |
| 5.4.5     | <i>Izterjava neupravičeno prejetih ali utajenih zneskov</i> .....                                      | 90        |
| 5.5.      | <b>OBVEZNOSTI DRŽAV ČLANIC IN KOMISIJE PRI IZTERJAVI</b> .....   | 91        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 5.5.1     | <i>Obveznosti članic pri izterjavi izdatkov evropskega proračuna, s katerimi upravljajo članice</i> ..... | 91         |
| 5.5.1.1   | Posredni izdatki.....   | 91         |
| 5.5.1.2   | Obveznost Komisije za izterjavo neposrednih izdatkov evropskega proračuna .....                           | 92         |
| 5.5.1.3   | Postopki, ki sledijo po odkritju goljufije.....   | 92         |
| <b>6.</b> | <b>POTREBE PO NADALJNI IZGRADNJI BOJA PROTI GOLJUFIJAM IN NEPRAVILNOSTIM</b> .....                        | <b>93</b>  |
| 6.1.      | V SMERI K ENOTNEMU EVROPSKEMU PRAVOSODNEMU PROSTORU .....   | 93         |
| 6.1.1     | <i>Corpus Juris: uvedba kazenskopravnih določb za varstvo finančnih interesov</i> .....                   | 94         |
| 6.1.2     | <i>Ustanavljanje evropskega javnega tožilstva</i> .....   | 98         |
| 6.1.3     | <i>Eurojust</i> .....   | 99         |
| 6.1.4     | <i>Europol</i> .....  | 100        |
| 6.2.      | PREGLED PREDNOSTI.....  | 100        |
| 6.3.      | POMANJKLJIVOSTI UREDITVE NA EVROPSKEM NIVOJU .....  | 101        |
| 6.4.      | PRILOŽNOSTI ZA UČINKOVITEJŠI SISTEM .....   | 108        |
| 6.5.      | POMANJKLJIVOSTI V SLOVENIJI .....   | 109        |
| 6.6.      | SMER NADALJNJEGA RAZVOJA V SLOVENIJI .....  | 112        |
| <b>7.</b> | <b>SKLEP</b> .....  | <b>114</b> |
|           | <b>LITERATURA</b> .....   | <b>116</b> |
|           | <b>VIRI</b> .....   | <b>119</b> |
|           | <b>PRILOGE</b> .....  | <b>1</b>   |
|           | <b>SEZNAM SLIK</b> .....  | <b>1</b>   |
|           | <b>SLOVARČEK SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV</b> .....  | <b>2</b>   |



## 1. UVOD

OPREDELITEV: Sredstva, katerih poraba ali pridobivanje v namene nacionalnega ali evropskega proračuna imajo pomembno vlogo pri uresničevanju interesov države in politik EU, je potrebno nadzirati. Pod nadzorom naj bi bilo zbiranje sredstev in namen porabe, njena gospodarnost, učinkovitost in skladnost s pravnimi osnovami. Potrebno je narediti vse za preprečitev finančne zlorabe. Kadar so proračunski interesi držav članic močno ogroženi s protipravnimi ravnanji, je tudi manj možnosti, da bi EU pridobila sredstva v ustrezni višini za formiranje proračuna, ki bi lahko omogočal izvedbo posameznih programov Skupnosti in vseh ostalih proračunskih načrtov. Zato je potrebna predvsem pozornost za zaščito finančnih interesov samih držav članic in s tem posredno tudi interesov evropskih davkoplačevalcev. Goljufanje pri proračunu Skupnosti, je namreč goljufanje z EU. Zato je jasno, da boj proti nepravilnostim, goljufijam in korupciji v škodo Evropske unije, vključno z bojem proti kršitvam in prestopkom v samih institucijah Evropske unije, postaja vse bolj pomembna prioriteta. Le če gre za učinkovito zaščito evropskega proračuna v imenu evropskih davkoplačevalcev, lahko javnost zaupa nacionalnim in evropskim institucijam. Boj proti goljufijam mora dati vidne rezultate: treba je kaznovati goljufe, povrniti ukraden denar in popraviti škodo, ki je povzročena delovanju in ugledu vpletenih institucij.

Ta boj in preprečevanje goljufij ter nepravilnosti na nivoju Skupnosti (v nadaljevanju: Evropske unije), vključno s pregledom vzpostavljanja institucionalne organiziranosti Slovenije in perspektivo, so tudi razlogi in motiv za moje magistrsko delo. Evropska unija se je omenjenega področja, namreč zaščite svojih finančnih interesov, intenzivneje lotila šele v zadnjih desetih letih. Naraščanje nepravilnosti je povzročilo, da je Komisija, posebej v zadnjih letih, okrepila svojo dejavnost, sprejela precej novih ukrepov in pospešila aktivnosti, tudi z namenom, da bi pripravila države pristopnice za preprečevanje nepravilnosti in za boj proti goljufijam v škodo finančnih interesov evropskega proračuna.

Izhodišče za delovanje je člen 280 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Sredstva Skupnosti so večinoma upravljana s strani držav članic. Odgovornost za zaščito teh sredstev proti nepošteni prilastitvi ali izogibanju obveznostim je v tem primeru skrb držav članic. Dejstvo je, da morajo vse članice ščititi učinkovito in predvsem ekvivalentno finančne interese EU ter jim dodeliti enak status kot svojim lastnim sredstvom. EU je vzporedno z ustanovitvijo OLAF nadaljevala postopno pripravo različnih predpisov, z namenom zagotoviti pravilno stekanje in porabo proračunskih sredstev.

Slovenija, kot nova članica, je bila na tem področju postavljena pred popolnoma nov izziv. Institucionalno in operativno je morala v zadnjem obdobju pospešeno urediti zahteve EU za zaščito finančnih interesov. Naloge se je lotila bolj na podlagi iniciative EU, kot pa na podlagi svoje pobude. Sistem vzpostavitve zaščite je še v izgradnji, potrebna bo nadaljnja dodelava. V njem je soudeleženi več institucij, zato je potrebna tudi dobra medinstitucionalna komunikacija. Od njene vpeljanosti, ažurnosti, od pretoka informacij in od sposobnosti samih

služb, nenazadnje od sposobnosti Urada za nadzor proračuna, da koordinira sodelovanje ob tem, je odvisna uspešnost ali neuspešnost Slovenije, kako bo zaščitila EU finančne interese. Problemi v zvezi z nepravilnostmi in goljufijami se pojavljajo in določene institucije s tem v zvezi že iščejo odgovore ter rešitve za preprečevanje goljufij.

NAMEN magistrskega dela je prikaz zahtev EU glede sistema zaščite finančnih interesov na nivoju EU in s poudarkom na pregledu stanja v Sloveniji. V nalogi imam namen obdelati, kako se je tega problema lotila EU in kako se ta sistem vzpostavlja v Sloveniji. Po drugi strani bo delo koristen vir informacij vsem zainteresiranim, saj v praksi nikjer nisem zasledila vseh teh informacij zbranih na enem mestu. Literature na to temo je tudi zelo malo, ker je področje dokaj novo, a kljub vsemu še kako aktualno.

CILJ magistrskega dela je prikazati pomen boja proti nepravilnostim in goljufijam, kot prioritete, na področju zbiranja in trošenja evropskih javnih finančnih sredstev ter predstaviti problematiko vzpostavljanja sistema za zaščito evropskih finančnih sredstev v Sloveniji. Zaščita finančnih interesov ni lahka naloga. Natančneje bo predstavljen evropski nivo zaščite in slovenski nivo.

Ne moremo vzpostavljati boja proti goljufijam, če za to ne deluje najprej osnova, ki jo predstavljajo institucije za administrativno izvajanje finančne politike, primerne pravne podlage in upravne tradicije za pravilno zbiranje in trošenje javnega denarja ter skladen finančni nadzor, tako notranji, v samih institucijah, kot zunanji. To so osnovne predpostavke, ki omogočajo preventivno delovanje za zaščito finančnih interesov. Pomembne so za nivo, ki ga predstavljajo institucije, delujoče in ciljno usmerjene proti nepravilnostim in goljufijam ter aktivne prav v ta namen. Ta nivo ima osnovo in pomoč v funkcioniranju prej omenjenih podlag, le da je bolj specializiran in usposobljen tudi za mednarodno sodelovanje. V nalogi prikazujem ta področja, od pravnih podlag do institucionalne urejenosti, kar skušam prikazati vzročno – posledično, za področje EU in za Slovenijo ter istočasno umeščeno v dogleden časovni okvir.

Ker varovanje finančnih interesov zahteva sposobnost za izvajanje relevantnih uredb, ki se nanašajo na zaščito finančnih interesov EU pred prevarami in drugimi nepravilnostmi, bom predstavila, kakšna je zmožnost in sposobnost Slovenije za izpeljavo tega in na kakšni stopnji smo pri ustvarjanju nacionalnih zakonskih podlag. Med končnimi cilji magistrskega dela je prikaz prednosti in slabosti ter nujnost nadaljnjega razvoja zaščite finančnih interesov v EU in Sloveniji. Hipoteza je, da zaščita EU finančnih interesov še zdaleč ni idealna. Veliko je pomanjkljivosti, neučinkovitosti in instrumenti za zaščito se pripravljajo prepočasi. Tako na področju EU kot Slovenije bo potrebno še marsikaj postoriti z namenom učinkovitega sistema zaščite.

METODOLOGIJA: Magistrsko delo temelji na proučevanju teoretičnih podlag za zaščito finančnih interesov EU, s poudarkom na elementih sistema, ki se za ta namen izgrajuje v Sloveniji, ter na proučevanju in analiziranju vzpostavitve slovenskega institucionalnega



sistema. Pri pisanju magistrskega dela sem pri teoretičnih podlagah uporabljala predvsem tuje vire s področja zaščite finančnih interesov EU ter finančnega nadzora, pri opisu vzpostavitve sistema za finančni nadzor in zaščito finančnih interesov v Sloveniji pa tudi interne dokumente Ministrstva za finance. Potrebno je izpostaviti, da je literatura na tem področju zelo omejena, ker je področje še relativno mlado. Loteva se ga malo avtorjev, zato obstajajo redka avtorska dela iz starih držav članic EU. Pri iskanju in raziskovanju primerne gradiva sem imela kar nekaj težav, ker je področje neobdelano z vidika konsistentnosti in celovitosti. Obstajajo le redki parcialni pogledi nekaterih avtorjev, dosegljivi v specializirani publikaciji, ki je v letu 2002 prenehala izhajati in občasno se pojavljajo članki v tujih strokovnih revijah z EU tematiko. Bolj sem si pomagala z viri, kot so npr. razna poročila evropskih institucij in rezultat dela več t.i. anonimnih ustvarjalcev oz. strokovnjakov, ki se dnevno soočajo z omenjeno problematiko na svojem delovnem področju v okviru institucij EU. Ob prebiranju raznovrstnega gradiva pa se je bilo treba kar potruditi, da bi bila tema predstavljena kolikor toliko razumljivo. Veliko sem si pomagala s svojimi delovnimi izkušnjami, saj sem zaposlena v Uradu za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance, ki je po Sklepu Vlade RS iz leta 2002 kontaktna točka za sodelovanje z OLAF - Evropskim uradom za boj proti goljufijam.

Pri izdelavi magistrskega dela sem uporabila znanje o metodologiji znanstveno-raziskovalnega dela, ki sem ga pridobila med svojim študijem. Uporabila sem naslednje znanstvene metode: metodo deskripcije, induktivno in deduktivno metodo, metodo analize in sinteze, metodo abstrakcije in konkretizacije.

VSEBINA: Za uvodom predstavim, kaj pravi teorija na splošno o gospodarski kriminaliteti in goljufijah ter navedem osnovne pojme, s poudarkom na najpogostejših dejanjih goljufije v škodo proračuna Skupnosti (v nadaljevanju: evropskega proračuna). V drugem predstavim pomen pojma zaščite finančnih interesov Evropske skupnosti (v nadaljevanju: Evropske unije), evropsko strategijo, akcijski načrt in pravne podlage za zaščito. Kronološki pregled najpomembnejših pravnih osnov za boj proti goljufijam kaže, da je EU iz začetne stopnje, ko še ni bilo zaščite, preko postopnega dograjevanja le-te prešla v bolj organiziran način zaščite. V četrtem delu pregledam institucionalno okolje za opravljanje omenjene naloge v Evropi in Sloveniji. Prikažem oba nivoja zaščite, osnovnega, katerega naloga je skrb za regularnost finančnega izvajanja in tistega, katerega aktivnost je ciljno usmerjena prav proti goljufijam. Vsebina petega dela so nepravilnosti in goljufije, škodljive za evropski proračun. V šestem delu prikažem bodočo smer razvoja na omenjenem področju v Evropi, vključno s Slovenijo, in pokažem prednosti ter pomanjkljivosti obstoječega sistema. V zaključnem, sedmem delu, povzamem temeljne ugotovitve, sledi prikaz uporabljene literature in virov.

## 2. TEORIJA O GOSPODARSKEM KRIMINALU IN POSLOVNIH GOLJUFIJAH

### 2.1. OSNOVNI POJMI

Gospodarska kriminaliteta je od nekdanj spremljajoč pojav civilizacijskega razvoja, ki škodljivo vpliva na njegove ekonomske pridobitve in dosežke. Značilnost gospodarske kriminalitete je namen storilca, da si na škodo oškodovanca pridobi premoženjsko korist. Je temna stran kulturnega in tehnološkega razvoja človeštva ter v zadnjem času še posebej globalizacije. S pojmom "kriminaliteta" označujemo vse vrste in oblike kaznivih dejanj, ki so v kazenskem zakoniku opredeljene kot kazniva dejanja. V Kazenskem zakoniku RS (Ur.l. RS, št. 63/1994, (70/1994-popr.), 23/1999, 60/1999, 40/2004) so gospodarska kazniva dejanja opredeljena v XXIV. poglavju. Kriminaliteta predstavlja resen in škodljiv pojav, ker povzroča državi in družbi škodo, stroške, vpliva na varnost državljanov in spodkopava legitimnost oblasti.

Sistemi gospodarstva so se v zgodovini spreminjali. Temelj spreminjanja je bila lastnina, ki je na vsakem prehodu menjala lastnika. Temu primerno se je spreminjala zakonodaja, ki je vladajočemu razredu omogočala popolno kontrolo in obvladovanje svojega položaja. V razvoju človeške skupnosti so se pojavljala in menjala zapletena medčloveška razmerja. V teh razmerjih so se pojavila nasprotja, ki so jih povzročali posamezniki ali manjše skupine ljudi. Tovrstna nasprotja so bila različna in so se spreminjala z razvojem človeške skupnosti. Od praskupnosti do današnjega časa so posamezniki kršili nenapisana pravila ali družbeno postavljene norme, ki so bile sicer sprejemljive za vse člane skupnosti. Skupnost je reagirala proti takemu obnašanju na način, da je uporabila prisilne ukrepe, s katerimi bi neprilagojene člane prisilila k spoštovanju uveljavljenih pravil obnašanja. Oblike kršenja pravil obnašanja in načini reagiranja so se spreminjali z razvojem družbe ter z ekonomskimi in kulturnimi spremembami. Sankcije so se spreminjale, motiviranost za pridobivanje kapitala na nedovoljen ali nemoralen in neetičen način pa tudi. Na neki način so kazniva dejanja, ki jih dandanes srečujemo v kazenski zakonodaji, samo neke vrste nadaljevanja starih kaznivih dejanj, prilagojena novejšemu času in prostoru.

Gospodarska kriminaliteta se neprestano razrašča in dobiva vedno nove pojavnosti oblike kaznivih dejanj. To ima za posledico visoko raven zahtevnosti in zapletenost postopkov njenega odkrivanja ter obvladovanja. Hitre družbenoekonomske spremembe, ki prinašajo nove politične a tudi gospodarske zahteve, ustvarjajo tudi nov kriminal. Pojavljajo se novi storilci med novimi elitami, povzpetniki in birokrati. Razvoj znanosti, tehnologije in stroke na področju gospodarstva, vzpostavljane novih institucij in sistemov (kapitala, blaga, dela) v integralnem in globalnem delovanju trga, terja neprestan razvoj kadrovske in tehnološke zmogljivosti ter znanj pri organih pregona. Če organi pregona zaostajajo, to vpliva na zmanjšanje njihove učinkovitosti pri odkrivanju in obvladovanju gospodarske kriminalitete. Posledica je, da ni več nadzorovan prostor, v katerem poteka nedovoljeno in kaznivo delovanje storilcev gospodarske kriminalitete. To postopoma vodi v erozijo gospodarskega in družbenega razvoja.

V teoriji obstaja veliko različnih opredelitev gospodarskega kriminala, ki ga sicer sestavlja cela paleta aktivnosti. Neenotna opredelitev izraza gospodarski kriminal se kaže tudi v poskusih njegovega razvrščanja. Gospodarski kriminal lahko v splošnem opredelimo tudi kot nevarne vpade v gospodarstvo oziroma tista ogrožanja družbeno - gospodarskih odnosov, ki jih kazenska zakonodaja določa kot kaznivo dejanje, gospodarske prestopke ali prekrške, ki jih storijo fizične ali pravne osebe pri gospodarsko finančnem poslovanju, kot tudi sicer pri upravljanju, poslovanju, razpolaganju s premoženjem in njegovem varovanju (Pevec, 1999, str. 4).

Po mnenju državnega tožilca Ferlinca, gledano iz formalnega merila glede na uvrstitev posameznih kaznivih dejanj med kazniva dejanja proti gospodarstvu, ne moremo natančno in popolno definirati gospodarskega kriminala. Tega še posebej ne moremo storiti, če skušamo sem prišteti tudi večino oblik t.i. organiziranega kriminala. Spreminjanje pojavnih oblik gospodarskega kriminala vnaša v razprave o pojmu in obsegu kriminalitete zmeraj nove elemente. Nekatera kazniva dejanja, ki so še do nedavnega veljala za klasično kriminaliteto, so postala celo ena izmed prevladujočih v poslovni kriminaliteti in tako se je praksa, na primer pri tako imenovanih poslovnih goljufijah, srečala s povsem novimi oblikami, kot so verižna goljufija, goljufija snežne kepe itd. (Ferlinc, 1999, str. 43 - 44).

Zanimiva se zdi opredelitev slovenskega avtorja, ki iz te raznolikosti pojavnih oblik gospodarskega kriminala, pride do oblikovanja številnih delnih strategij omejevanja kriminala (Dvoršek, 2000, str. 300). Avtor se omeji na obstoj dveh osnovnih vzorcev, ki pokrijeta skoraj celo paleto gospodarskega kriminala. Prvi obsega t.i. podjetniški kriminal, ki ga izvršujejo legalna podjetja, da bi z njegovo pomočjo in kasneje z legalnim poslovanjem povečala dobičke ali jih ohranila. Podjetniški kriminal izvršujejo z namenom, da bi si na trgu priborili strateške prednosti pred konkurenti. Drugi vzorec predstavljajo goljufije<sup>1</sup> podjetij oziroma drugih institucij in posameznikov (Dvoršek, 2002, str. 300). Z goljufijami storilci povzročajo finančno škodo posameznikom, podjetjem ali državi. Da ne bi preveč razširila začrtanih okvirov magistrskega dela, bom v nalogi v ospredje postavila predmet goljufije.

## **2.2. SPECIFIČNOST GOSPODARSKE KRIMINALITETE**

Ko govorimo o gospodarski kriminaliteti, je nesporno, da gre za zelo sofisticirano in kompleksno področje. Gospodarska kriminaliteta se od klasične kriminalitete razlikuje po splošnih značilnostih in po postopkih preiskovanja, ti pa se razlikujejo od tistih, ki so značilni za klasično kriminaliteto.

---

<sup>1</sup> V kazenskem zakoniku opredeljene tudi kot preslepitve, zlorabe, poneverbe, odušitva, izogibanje davkom in podobno.

Gospodarski kriminal je svojstven obstoječemu družbenoekonomskemu sistemu in tako sestavni del gospodarstva. Drugače rečeno, gospodarsko poslovanje izkorišča kot krinko za svoje nelegalno poslovanje. Zato je slabo viden, kar otežuje odkrivanje in preiskovanje. To je obenem druga značilnost gospodarske kriminalitete, po kateri se bistveno razlikuje od klasične kriminalitete oz. t.i. "sivo polje" kriminalitete (Lamberger, 2002, str. 69). Pri klasični kriminaliteti so posledice kriminalnega dejanja večinoma zaznavne. Pri gospodarski kriminaliteti pa posledice kriminalnega dejanja največkrat niso neposredno vidne in zaznavne, ampak jih je mogoče odkriti le pri pregledu poslovanja gospodarskih subjektov, s prijavi ali z objavo v medijih oziroma naključno. Poseben problem so primeri, ko je oškodovanec država. To je v primerih davčne zatajitve, korupcije, tihotapstva in pranja denarja. Preventivni dejavnik je dosledno kazensko sankcioniranje odkritih storilcev. Kazensko pravo je *ultima ratio*. Ko vsi drugi mehanizmi odpovedo, ko se za presojo ne morejo angažirati drugi nevladni organi ali institucije, šele takrat pridejo na vrsto policija, tožilstvo in sodišče. Sankcioniranje vpliva na zmanjševanje gospodarske kriminalitete, a pogosto se med dejavnike, ki omogočajo gospodarski kriminal, uvršča nejasna zakonodaja. Dostikrat je še slabo prilagojena gospodarskemu poslovanju.

Pri gospodarski kriminaliteti poznamo še pojem organizirane kriminalitete. Eno od definicij organiziranega kriminala lahko najdemo v Konvenciji OZN o transnacionalnem organiziranem kriminalu. "Organizirano kriminalno združbo" ta konvencija opredeljuje kot "strukturirano skupino treh ali več oseb, ki v daljšem časovnem obdobju usklajeno deluje z namenom storitve enega ali več hudih kaznivih dejanj po tej konvenciji, z namenom neposrednega ali posrednega pridobivanja finančne ali druge premoženjske koristi" (Oberstar, 2001, str. 1). Po drugem avtorju o tej govorimo, ko se za izvrševanje kaznivih dejanj poveže več storilcev in je njihova organiziranost prepoznavna kot piramidno urejena, kar pomeni, da so v organizaciji določeni medsebojni statusni odnosi (vodje, nadzorniki, izvrševalci) (Lamberger, 2002, str. 71). Druga značilnost organizirane kriminalitete je mednarodna razsežnost, ki ne priznava državnih meja. Iz te kriminalitete izhaja običajno velika premoženjska korist. Sem spadajo zlasti dejanja s področja pranja denarja, korupcije, kazniva dejanja z mednarodnim elementom, proizvodnje in prometa z mamili in orožjem, prostitucije, trgovine z belim blagom in hudodelskega združevanja. Vse te prepovedane dejavnosti prinašajo ogromne premoženjske koristi. Ta znatna, nezakonito pridobljena denarna sredstva, pa je potrebno spraviti v legalni ekonomski sistem in zakriti njihovo poreklo. Legalizacijo "umazanega denarja" imenujemo "pranje denarja". Pranje denarja predstavlja vsako tehniko pretvarjanja nepošteno in nezakonito pridobljenega denarja v pošten in zakonit prihodek (Režek, 2002, str. 149). Dejansko pomeni iskanje in uporabo metod za prikrivanje njegovega nezakonitega izvora in poskuse njegovega vključevanja v zakonite finančne ter gospodarske tokove. V sodobnem svetu dejansko postaja večji problem, kot pridobitev protipravne premoženjske koristi, prikrivanje izvora denarja. Zato se storilci kaznivih dejanj poslužujejo najrazličnejših tehnik, da bi pridobljeno premoženjsko korist legalizirali – oprali. Na tej točki se srečamo z organiziranim gospodarskim kriminalom, ki je najnevarnejša oblika gospodarskega kriminala in tudi najtežja za odkrivanje ter preiskovanje.

Značilnost gospodarske kriminalitete je tudi njena izredna dinamičnost, saj se stalno spreminja in posodablja oblike delovanja. Novi ekonomski sistemi prinesejo nove oblike kriminala, ki zahteva drugačno postavitev nadzornih institucij in drugačna znanja za omejevanje. Pomemben vpliv na spreminjanje gospodarske kriminalitete pa ima razvoj novih industrijskih tehnologij, novih storitev in dejavnosti, razvoj računalništva in informacijske tehnike ter razvoj finančnih trgov z obilico novih finančnih instrumentov.

### **2.3. NAJPOGOSTEJŠA GOSPODARSKA KAZNIVA DEJANJA**

Vsaka oblika gospodarske kriminalitete ima svoje značilnosti in posebnosti, ki se jim prilagajajo tudi preiskovalne metode. Po Lambergerju lahko v Sloveniji na strokovnem področju gospodarske kriminalitete obravnavamo naslednje delitev (Lamberger, 2002, str. 71 - 72):

- kriminaliteta javnega sektorja, ki zajema kriminalna dejanja v javnem sektorju, kot so občine, javni zavodi, državni skladi, druge državne in paradržavne institucije in zavodi;
- poslovna kriminaliteta, kamor spadajo vsa kriminalna dejanja, kjer se kot storilci ali oškodovanci pojavljajo fizične ali pravne osebe s področja gospodarske dejavnosti;
- finančna kriminaliteta, kamor štejemo vsa kriminalna dejanja, ki so bila kakor koli povezana s finančnimi institucijami in katerih predmet so bila finančna sredstva v kateri koli pojavi obliki.

Prav gotovo je finančna kriminaliteta izmed vseh treh oblik najbolj kompleksna in s tem tudi najtežja za odkrivanje ter preiskovanje.

Najpogostejša in najpomembnejša so naslednja gospodarska kazniva dejanja: goljufija, poslovna goljufija, organiziranje denarnih verig in nedovoljenih iger na srečo, ponareditev ali uničenje poslovnih listin, zloraba položaja pravic, poneverba, pranje denarja, izdaja nekritnega čeka, zloraba bančne ali kreditne kartice, davčna zatajitev, tihotapstvo, zloraba uradnega položaja ali uradnih pravic in nevestno delo v službi. Vsa so specificirana v posameznih členih po Kazenskem zakoniku RS.

Z vidika škode za državni proračun so najpogostejša naslednja gospodarska kazniva dejanja: davčne zatajitve, goljufije s trošarinskim blagom, tihotapstvo, zlorabe nepovratnih državnih pomoči in subvencij na področju kmetijstva. Odtegnitev plačila davkov (carine, prispevkov ipd.) lahko pomeni tudi tihotapstvo, ki je v praksi zelo pogost pojav, (izognitev carinski obveznosti), vedno pa gre za naklepno ravnanje z namenom, da se prikrajša proračun države, lokalne skupnosti ali poseben sklad, pri čemer gre najpogosteje za prikrito ravnanje, ki naj bi ga državni organi ne odkrili. Pogosto opredeljujemo to kaznivo dejanje kot davčno goljufijo, ker v bistvu poudarja potrebne elemente protipravnega ravnanja – prikrivanje dejanskih okoliščin, spravljanje v zmoto, tako da državni organ na škodo proračuna nekaj stori ali opusti (Šinkovec, 1999, str. 1). Posledica teh dejanj je velika škoda zaradi izpada prihodkov proračuna in škoda zaradi nenamensko porabljenih sredstev na strani odhodkov. V obdobju post - tranzicije naraščajo vrste poslovnih goljufij tudi na področju dodeljevanja državnih pomoči,

področju velikih državnih investicij oz. postopkov izvedbe javnih naročil, področju različnih upravnih postopkov, ki so velikega pomena za poslovne projekte, kot je izdaja različnih dovoljenj in področju nedovoljenega odliva kapitala v obliki različnih vzporednih podjetij, ustanovljenih z namenom prikrivanja protipravnih koristi oz. pranja denarja preko fiktivnega izstavljanja računov, da bi se izognili davku na dobiček pravnih oseb.

### **2.3.1 Goljufiva ravnanja kot gospodarski kriminal**

Približno polovica vseh storjenih kaznivih dejanj je goljufij in poslovnih goljufij. Skozi zgodovino nastanka človeške družbe pa vse do danes, obstajajo najrazličnejše vrste goljufij, od najstarejših, do novih modificiranih oblik, izpeljanih na najbolj prefinjen način. Kaznivo dejanje goljufije se med vsemi kaznivimi dejanji zoper gospodarstvo v zadnjih letih najbolj in najhitreje povečuje. Struktura gospodarske kriminalitete se v Sloveniji ni bistveno spremenila, še vedno prevladujejo kazniva dejanja z goljufivim namenom, kot so različne vrste goljufij, ponarejanje in preslepitve (Interno gradivo Ministrstva za notranje zadeve).

Ker predstavljajo goljufije več kot polovični delež registrirane gospodarske kriminalitete, jih raziskovalci tudi najpogosteje proučujejo (Dvoršek, 2000, str. 140). V današnjem času se je kaznivo dejanje goljufije, ki je v preteklosti veljalo kot eno izmed najznačilnejših kaznivih dejanj tako imenovanega klasičnega kriminala, povzpelo med tipična kazniva dejanja gospodarskega kriminala. Kot začetek goljufije lahko štejemo trenutek, ko dejavnost storilca ni več usmerjena k normalnemu gospodarskemu cilju, ki ga navadno označuje pridobitev kapitalističnega profita, temveč je celotna - le navidezno gospodarska - dejavnost usmerjena k pridobitvi protipravne premoženjske koristi, ki ne more postati rezultat zakonite gospodarske dejavnosti, temveč kriminalne dejavnosti. Kriminalna dejavnost je torej že sestavni del načina poslovanja gospodarske družbe (Ferlinc, 1999, str. 50). Kdaj se takšna goljufiva dejavnost začne, je zahtevno vprašanje, povezano z odkrivanjem in preiskavo.

Proučevanja goljufij kažejo, da najraznovrstnejših oblik goljufij v gospodarskem poslovanju ne moremo spraviti na skupni imenovalec. Iz pregledovanja različne literature je vidno, da jih lahko razdelimo tudi npr. po pojavnih oblikah, po žrtvah in po storilcih (Dvoršek, 2000, str. 195). Po pojavnih oblikah je kriterij razvrščanja področje ali oblika gospodarskega poslovanja, pod pretvezo katerega se izvaja goljufija. Žrtve so lahko individualne osebe, podjetja ali širše družbene skupnosti in država. Kazniva dejanja na škodo državnega proračuna so zelo pogosta. Predvsem davčne zatajitve in carinske goljufije, še zlasti pri blagu, ki je obdavčeno s trošarinami (alkoholu, cigaretah, nafti). Ker postaja tihotapljenje takšnega blaga celo bolj dobičkonosno kot trgovanje z mamili, sankcije pa so bistveno nižje, se vanj čedalje pogosteje vključujejo organizirane kriminalne združbe, ki so se prej ukvarjale s klasičnim kriminalom. Oblike poslovnih goljufij so še bančne, trgovinske in računalniške goljufije ter goljufije v ožjem pomenu (goljufije z nepremičninami, goljufije z zavarovalnino ipd). Razvrščanje po storilcih pokaže, da so to lahko kolektivne-organizirane združbe, individualni storilci ali pa storilci, ki delujejo znotraj ali zunaj oškodovane organizacije. Storilci so lahko priložnostni ali specializirani. Med tem, ko prvi nekoga ogoljufajo, ker se jim za to dejanje ponudi priložnost,

pa specializirani goljufi kaznivo dejanje načrtujejo in pripravljajo pogoje za izvedbo goljufije. Pri slednjih je škoda večja, pa tudi težje jih je odkriti.

### **2.3.2 Opredelitev goljufije**

Goljufija po 217. členu Kazenskega zakonika je opredeljena: Kdor z namenom, da bi sebi ali komu drugemu pridobil protipravno premoženjsko korist, spravi koga z lažnim prikazovanjem ali prikrivanjem dejanskih okoliščin v zmotu ali ga pusti v zmoti in ga s tem zapelje, da ta v škodo svojega ali tujega premoženja kaj stori ali opusti, se kaznuje z zaporom do treh let. Storilci se kaznujejo z zaporom ali denarno kaznijo, odvisno od teže dejanja po Kazenskem zakoniku (KZ - uradno prečiščeno besedilo oziroma UPB1, Ur.l. RS, št. 95/2004).

Poslovna goljufija po 234.a členu Kazenskega zakonika je opredeljena: Kdor pri opravljanju gospodarske dejavnosti pri sklenitvi ali izvajanju pogodbe ali posla preslepi drugega s prikazovanjem, da bodo obveznosti izpolnjene, ali s prikrivanjem, da obveznosti ne bodo ali ne bodo mogle biti izpolnjene, zaradi delne ali celotne neizpolnitve obveznosti pa nastane za stranko ali koga drugega premoženjska škoda, se kaznuje z zaporom do petih let (KZ-UPB1, Ur.l. RS, št. 95/2004).

Nekateri avtorji uporabljajo izraz finančne prevare. Po Glinigu za finančne prevare štejejo prevare v zvezi z bankami, prevare v povezavi s finančno dejavnostjo ter prevare v zvezi s finančnimi instrumenti, kot so čeki, menice ali obveznice. V ZDA se po njegovi navedbi zanje uporabljata besedni zvezi finančni kriminal in finančna prevara, pojem "kriminal belih ovratnikov" je presplošen (Glinig, 1997, str. 8).

Posebna vrsta goljufij so davčne goljufije, ki se razlikujejo od drugih goljufij v tem, da je žrtev oz. oškodovanec vlada oziroma njen državni proračun in da goljufi raje izkoriščajo vrzeli ter pomanjkljivosti državnih zakonov kot pa lahkovernost drugih posameznikov. (Pevc, 1999, str. 19). Kaznivo dejanje davčne zatajitve, kot je opredeljeno po prvem odstavku 254. člena Kazenskega zakonika se pogosto opredeljuje tudi kot davčna goljufija, ker v bistvu vsebuje potrebne sestavine goljufije (prikrivanje resničnih okoliščin in zavajanje), tako da davčni organ v škodo proračuna nekaj stori ali opusti (Selinšek, 2003, str. 88). Goljufijo lahko opredelimo še z revizorskega vidika. Glede na to, da se definicije goljufij ali po nekaterih avtorjih prevar, razlikujejo od namena, zaradi katerega so oblikovane in od zornega kota, iz katerega pojem opazujemo, ta pojem opredeljuje tudi Mednarodni standard revidiranja<sup>2</sup> (Povh, 2003, str. 8).

Mednarodni standard revidiranja 240 (v nadaljevanju: MSR) opredeljuje prevaro kot naklepno ravnanje posameznikov v pravni osebi, na primer ponarejanje poslovnih listin, izdajo fiktivnih poslovnih listin ali napačno uporabo računovodskih usmeritev, kar povzroči napačno predstavitev računovodskih izkazov (Povh, 2003, str. 9). Posamezniki v pravni osebi skušajo s

prikrojevanjem poslovnih listin ustvariti vtis o poslovnih dogodkih, ki ne ustreza resničnemu stanju. MSR 240 poudarja, da lahko napačne navedbe v računovodskih izkazih izhajajo iz napak ali iz prevar. Napaka je nenamerna napačna navedba v računovodskih izkazih, tudi opustitev zneska ali razkritja, prevara pa je napačna navedba v računovodskih izkazih, tudi goljufija za pridobitev neupravičene ali nezakonite koristi (Skamlič, 2004, str.11). Namerne napačne navedbe po MSR 240 izhajajo iz prevarantskega računovodskega poročanja in poneverb sredstev.

### **2.3.3 Goljufije v okviru Evropske unije**

Kot že omenjeno, je goljufija po definiciji skrita aktivnost. Tipi goljufij, ki so znani na posameznem nacionalnem teritoriju, se s širjenjem Unije in globalizacijo širijo na internacionalni nivo. V EU so goljufije priročno sredstvo za črpanje njenih obsežnih finančnih sredstev v obliki raznih kreditov in subvencij. Zaradi naraščanja evropskega proračuna, s čimer narašča tudi izguba sredstev EU zaradi prevar in drugih nepravilnosti, so nujni ukrepi za zavarovanje finančnih interesov EU. Vendar pa je treba upoštevati, da velik del zlorab in prevar ostane neodkritih, kar pomeni, da je dejanska škoda velika in po ocenah nekaterih znaša kar med 10% in 20% celotnega proračuna, vendar teh domnev niso uspeli dokazati (Griese, 1998, str. 11). Fiktivna dokumentacija, lažno poročanje in vnaprej predvidena nenamenska in zakrita uporaba teh sredstev so samo nekateri načini za goljufanje skladov EU. Kljub temu, da je EU sprejela za namen zaščite svojih finančnih interesov določene konvencije, pa bi le-te brez kontrolnih mehanizmov ob absolutni suverenosti njenih članic na tem področju ostale brez pomena.

Finančno poslovanje EU je izpostavljeno izjemnim rizičnim faktorjem. Visok delež raznih finančnih subvencij, veliko število uredb, raznolikost sistemov poslovanja in nadzora (obsegajoč organe Skupnosti, nacionalne in regionalne organe), odprava običajnih notranjih carinskih nadzorov ter množica pravnih sistemov, vse to pogojuje boj proti goljufijam.

V zvezi s tipom goljufij, ki škodljivo prizadenejo EU proračun, je moč izmeriti njihovo število in obseg le na indirektnen način, kot npr. prešteti obsojnih goljufij, ekstrapoliranjem iz potrjenih dogodkov, z navajanjem poročil o sumu na goljufije in poročil o nepravilnostih, kjer gre za prikrita goljufije, s preverjanjem preiskav, ki so v teku ipd. (Committee of Independent Experts: Second Report on Reform of the Commission, 1999, str. 147). Da je zadeva še bolj zapletena, je pomembna spremenljivka tudi stopnja odkritja. Komisija je zavzela tak pristop merjenja obsega goljufij, da se naslanja na uradna sporočila o nepravilnostih s strani članic in preiskav. Čeprav je to skrajno nepopolno, vendarle v tem primeru ne obstaja nobena boljša metoda. Pravi statistični podatki so dosegljivi bolj redko, kajti poročila OLAF navajajo

---

<sup>2</sup> Mednarodne standarde revidiranja in mednarodna stališča o revidiranju je v Sloveniji objavil Slovenski inštitut za revizijo v letu 2001.



največkrat le številčne primere nepravilnosti, vrednostno in o številu obsodb ali o številu (ne)izterjanih zneskov pa OLAF v svojih letnih poročilih redkejšo poroča.

Na osnovi definicij pojma nepravilnosti in goljufij je bil prvi poskus ovrednotenja števila goljufij v primerjavi z nepravilnostmi narejen šele v letnem poročilu Komisije za leto 1998 (Commission of the European Communities: Protecting the Communities' Financial Interests and the fight against Fraud, Annual report 1998, 1999, str. 6). V omenjenem letnem poročilu je še navedeno, da nepravilnosti, pri katerih obstaja sum na goljufijo, znašajo približno 20% vrednosti vseh prijav nepravilnosti (Commission of the European Communities: Protecting the Communities' Financial Interests and the fight against Fraud, Annual report 1998, 1999, str. 11).

Institucionalno gledano se goljufije pojavljajo tako v institucijah Skupnosti kot v institucijah držav članic. Goljufije je potrebno dokazati. Večinoma se začnejo ali izkažejo kot nepravilnosti, zadaj pa je lahko skrita goljufija, ki jo je nato treba dokazati. Gledano z vidika evropskega proračuna, se na strani prihodkov goljufije dogajajo pri zbiranju lastnih sredstev, s poudarkom na carinskih in kmetijskih dajatvah. Na strani odhodkov pa največ pri izdatkih za kmetijstvo in izdatkih za strukturne sklade, pa tudi pri neposrednih izdatkih za zunanjo pomoč, kot npr. širitev EU. Tihotapstvo, piratstvo in ponarejanje povzročajo težke izgube za evropski proračun. Bolj problematični so tisti deli proračuna, ki imajo več upravljalcev oz., s katerimi skupno finančno upravljajo Komisija in države članice. Tu se goljufije najpogosteje izražajo kot sleparska uporaba dokumentov, ki omogoča poneverjanje subvencij, odobrenih v zvezi s transakcijami kmetijskih proizvodov v okviru evropskega skupnega trga, ali pri izmikanju davkom. Goljufije oz. nepravilnosti so podrobnejše obdelane v posebnem delu naloge, saj zaslužijo natančnejšo obravnavo.

Poleg naštetega je Evropski proračun oškodovan tudi zaradi kaznivih dejanj korupcije in pranja denarja. To so najbolj nevarna kazniva dejanja, uperjena proti Skupnosti, pogosto mednarodnega značaja. Države članice pa pre pogosto obravnavajo goljufije proti proračunu Skupnosti, kakor, da je to le problem EU in ne obenem tudi njihov lastni problem.

Ker se v gradivih s temo preprečevanja goljufij zelo pogosto omenja še korupcija, se je potrebno na kratko ustaviti tudi ob tem pojavu. Korupcija slabi demokracijo, spodjeda legitimnost vlad in institucij, moralna pravila, pravičnost in preko tega škodljivo ogroža tudi finančne interese EU. Problematika korupcije je izredno kompleksna, zato ji domača in evropska javnost namenja vse več pozornosti. Razkrivanje korupcije je poseben problem. Državna uprava se tu prav nič ne loči od drugih sektorjev. Najpomembnejše pa je, da nezatirana korupcija in nikakršna oz. neustrezna preventiva povzročata nastanek spiralnega učinka, to je, da narašča število koruptivnih dejanj s strani obstoječih udeležencev in da se v koruptivna dejanja vključujejo novi udeleženci (Hren, 2002, str. 164).

Običajno je produkt velikih goljufij tudi velik finančni kapital, ki ga je potrebno oprati. Ker se pri mednarodnih goljufijah v povezavi z evropskimi finančnimi sredstvi dogaja tudi ta

nezakonita dejavnost, je omenjena na kratko, da ne bi preseгла okvir. Bistvo pranja denarja je prikrivanje izvora denarja, tako da tega denarja organi pregona ne bi mogli več izslediti. Pranje denarja je po določbah 252. člena Kazenskega zakonika delovanje, ko storilec v bančnem, finančnem ali drugem gospodarskem poslovanju denarne zneske ali premoženje velike vrednosti, za katero ve, da je bilo pridobljeno s kaznivim dejanjem, sprejme, zamenja, hrani, z njim razpolaga, ga uporabi pri gospodarski dejavnosti ali kako drugače prikrije njegov pravi izvor (Kazenski zakonik, 1999). Večinoma se pranje opravi s prenosom iz ene države v drugo. Na področju EU to izkoriščajo trgovci z mamili in drugi storilci organiziranega kriminala. Precej opranega denarja izvira iz podkupnin uradnim osebam, politikom in predstavnikom drugih podjetij. Poslovne operacije pranja denarja so običajno obsežne, zapletene, z mednarodnim predznakom, zato jih je težko odkriti, še težje pa dokazati.

#### **2.4. POSEBNOSTI ODKRIVANJA, PREISKOVANJA IN PREPREČEVANJA**

Gospodarski kriminal se pogosto dogaja pod okriljem običajnega ekonomskega poslovanja, zato ga je težko odkriti, ker je prikrit. Storilci gospodarskih kaznivih dejanj so v večini primerov izobraženi, inteligentni in strokovno podkovani. Kriminalna dejanja izvršujejo v okviru svojega rednega dela. Pri tem uporabljajo tudi pomoč strokovnjakov z drugih področij poslovanja kakor tudi nasvete pravnikov. Na podlagi svojega dobrega ekonomskega položaja poskušajo vplivati tudi na politike in visoke državne uradnike. Ekonomska moč jim omogoča tudi vpliv na medije, ki velikokrat odločilno vplivajo na oblikovanje javnega mnenja. Povrh tega je poslovanje družb, finančnih institucij in javnih zavodov urejeno s številnimi zakoni in pravilniki, kar zahteva od preiskovalcev gospodarske kriminalitete, da, ob policijskem znanju, obvladajo tudi znanja s posameznih področij ekonomske dejavnosti. Potrebna je cela vrsta specifičnih znanj, npr. poznavanje finančnih predpisov, borznega poslovanja, statusnega prava, davčne zakonodaje, ekonomike poslovanja, računalništva. Z globalizacijo poslovanja in izginjanjem mednarodnih meja gospodarska kriminaliteta pridobiva organiziran mednarodni značaj. Zaradi tega je nujno povezovanje organov pregona in njihovo sodelovanje v boju proti gospodarski kriminaliteti, ki povzroča nacionalnim ekonomijam zelo veliko škodo.

Vsako odkrivanje in dokazovanje gospodarskih kaznivih dejanj je zahtevno in zapleteno, tudi zaradi strokovne zahtevnosti postopkov zbiranja in proučevanja dokumentacije, ki jih spremljajo. Predpogoj za uspešno kriminalistično preiskovanje in zatem dokazovanje v sodnih postopkih je sodelovanje specialistov z različnih področij. To se dogaja v večini takih primerov in običajno je nujno povezovanje različnih strok in izvedenskih institucij (Lamberger, 2002, str. 71). Nadzorne institucije so nadzorni organi države, policijski preiskovalci, tožilci, inšpekcije, vladnih uradov za preprečevanje pranja denarja, korupcije, davčni in carinski organi ipd. Te institucije naj bi takrat, ko je potrebno, usklajeno sodelovale. Potrebno je oblikovati posebne

enote, z ustrežno logistiko za zbiranje in analiziranje podatkov<sup>3</sup>. Vzpostavljanje tega sistema, omogočanje in podeljevanje pravic do dostopa<sup>4</sup> in vnašanje v mednarodne baze podatkov, je zapletena naloga. Države se tu obnašajo zadržano in zadeve morajo biti najprej zakonsko podprte. Kljub vsemu je bil v zadnjem času narejen velik napredek na področju EU z AFIS/CIS<sup>5</sup> sistemom, ki bo razložen v nadaljevanju. Nenazadnje je potrebna krepitev medresorskega povezovanja in seveda podlaga - celovita nacionalna strategija za omejevanje gospodarskega kriminala in okrepitev informacijskih poti, ki so neizogibno potrebne zato, da se lahko organi na nacionalni ravni hitreje odzivajo in ukrepajo zoper gospodarsko kriminaliteto.

Osnovni problem preiskovanja gospodarskega kriminala je v neopredeljivosti kraja dejanja, iz česar bi lahko iskali sledove (Lamberger, 2002, str. 69). Zato se je potrebno drugače lotiti iskanja sumljivih znakov, kakor pri vidnem splošnem kriminalu. Ker je tu precej zapletena situacija, zaradi t.i. temnega polja, se učinkovitost preiskovanja gospodarskega kriminala poveča, če nastopijo ali vsaj dobro sodelujejo upravni organi, policija in pravosodje. Upravni organi so npr. finančni uradi in nadzorne - inšpekcijske službe. In ker je za finančni kriminal tudi značilna globalizacija, je zelo pomembno izboljšati mednarodno sodelovanje med nadzornimi institucijami. S tem se poveča možnost za njegovo uspešno zatiranje. Predpogoj za mednarodno sodelovanje pa je zadostna usposobljenost preiskovalcev in tudi specializacija.

Finančne preiskave so še posebej pomembne za uspešno zatiranje gospodarskega kriminala. Potrebno je preiskati finančni tok premoženja pri fizičnih osebah ali podjetjih, saj lahko njegove spremembe pojasnjujejo kaznivo dejanje gospodarske kriminalitete. Podlaga za začetek preiskav so razni znaki, ki vzbujajo sum na kaznivo dejanje, npr. posedovanje veliko gotovine, preusmerjanje plačilnega prometa preko računov tretjih oseb, poslovanje z neznanimi podjetji, ki so lahko le fiktivna podjetja, s poštnimi predali, nenadne visoke investicije.

Naloga je, zaradi omejenega obsega, skoncentrirana na goljufije, ki imajo finančne implikacije za evropski proračun in se ne ukvarja z goljufijami v škodo podjetij ali tistih, ki ogrožajo finančni, bančni in zavarovalniški sistem, v škodo individualnih oškodovancev. Ko so ogroženi interesi države, mora ta poskrbeti za zaščito le-teh. Finančne preiskave odkrijejo vse, od pranja denarja, do izogibanja davkom, neplačevanja davkov in zlorabe sredstev različnih skladov. Država mora postaviti nadzorne mehanizme, ki so motivirani za uspešno preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje goljufij. Običajno to nalogo opravljajo davčna uprava, carinska preiskovalna služba in uradi za preprečevanje korupcije in pranja denarja ipd. Te institucije morajo iskati signale, ki kažejo na goljufijo. Obstoj nacionalnih določb, ki bi omogočale sodelovanje in izmenjavo informacij na mednarodni ravni, bi povečal učinkovitost. Te nadzorne institucije pa ne morejo pokriti vseh goljufij v škodo države. Do goljufij prihaja tudi pri donacijah, posojilih, spodbudah namenjenih za določene sektorje, pri raznih olajšavah. Če

---

<sup>3</sup> Iz teh razlogov je bil ustanovljen Schengenski informacijski sistem (SIS). To je kompleksna zbirka podatkov, ki policijskim organom in sodnim oblastem omogoča izmenjavo informacij o iskanih osebah in lastnini – npr. ukradenih vozilih, umetninah ali pa osebah, za katere je bil izdan sodni nalog za aretacijo ali izročitev.

<sup>4</sup> Oseba, ki ima dovoljenje za vstop in delo, se imenuje uradnik za zvezo oz. angl. Liaison Officer.

<sup>5</sup> AFIS – angl. Anti Fraud Information System in CIS – angl. Customs Information System.

so goljufije organizirane, prinaša to velike dobičke. Še posebej v primeru delovanja na večjem področju, npr. v EU in izkoriščanju slabosti in razlik v posameznih sistemih. Zato mora država poskrbeti, da so tudi ta področja pokrita in pod nadzorom.

Na področju omejevanja gospodarskega kriminala je stanje zaskrbljujoče. Velike težave so že z obstoječimi, konvencionalnimi oblikami gospodarskega kriminala. Nove tehnologije (elektronsko bančništvo) in vstop v EU, prinašajo nove potenciale za kazniva dejanja tudi v Slovenijo. Storilci kaznivih dejanj se nanje pripravijo, se oborožijo s potrebnim znanjem, saj imajo trden namen in jasno pot, kako bodo določena kazniva dejanja na ekonomskem področju izvršili. Organi, ki lovijo storilce, bi morali imeti ustrezne strokovnjake, ki bi obvladali strokovno področje, na katerem je verjetno "nekaj narobe", znali odkriti nepravilnosti, jih pisno obrazložiti in dokazati. Pogosto ti organi zaradi pomanjkanja vsebinskih znanj strokovno "ne obvladajo" poslovnih listin, zato ne vedo in ne morejo vedeti, katere subjektivne in objektivne dokaze morajo pridobiti (Hren, 2004, str. 65).

Uspešnost države pri obvladovanju problematike gospodarskega kriminala je odvisna od ubranosti in povezav njenih pristojnih organov. V Sloveniji je kar nekaj različnih nadzornih organov in institucij, ki pri preprečevanju in odkrivanju kaznivih dejanj delujejo na način, "da vsakdo obdeluje svoj vrt". Najbrž to ne pripomore k učinkovitem funkcioniranju države na omenjenem področju. Učinkovitost državne oblasti ne more izhajati iz mehanične delitve na posamezne državne organe, ampak iz kakovosti njihovih medsebojnih razmerij, vzajemnega nadzora, omejevanja in sodelovanja ter s tem skupno, uravnoteženo in učinkovito doseganje strateških ciljev. V Sloveniji bi pri odkrivanju poslovnega podzemlja morali ključno vlogo odigrati nadzorni organi, kot so carinska in davčna uprava, računsko sodišče, Agencija za zavarovalni nadzor, Urad za nadzor prirejanja iger na srečo, Devizni inšpektorat, tudi Banka Slovenije in druge inšpekcijske službe. Vsaka sicer ima nadzorna pooblastila za določeno področje, vendar po mnenju stroke ni ustrezne povezave med njimi, policijo in tožilstvi. Ker ima vsaka služba svoj informacijski sistem, dostop do podatkovnih baz in primerjava skoraj nista mogoča, pridobivanje informacij pa je dolgotrajno in težavno. Ravno razdrobljenost in nepovezanost sta ključni oviri za večjo učinkovitost. Sodelovanje in povezava na mednarodnem nivoju, kjer so za to potrebne še mednarodno veljavne pravne podlage, sta zato še težje izvedljiva.

### 3. POMEN ZAŠČITE FINANČNIH SREDSTEV EVROPSKE UNIJE

Evropski proračun predstavljajo velika finančna sredstva. Ker so finančna sredstva vedno potencialno podvržena nepravilnostim, še posebej v tem primeru, kjer je udeleženih več institucij, toliko različnih politik uporabe sredstev ter uredb in najrazličnejših interesov, kaj lahko pride do nepravilnosti in goljufij. Goljufije na nivoju EU so ključni prekrški izmed vseh prekrškov zoper finančne interese EU. Ogoljufanje EU proračuna je škodljivo za državljane EU in nacionalne ekonomije. Vse oblike goljufij proti finančnim interesom Skupnosti, od izogibanja davkom in carinam, ki polnijo evropski proračun, do zlorabe finančne pomoči Skupnosti, kakor tudi korupcija in pranje denarja v povezavi z omenjenimi goljufijami, povzročajo pravo, stvarno izgubo za evropske davkoplačevalce. V zaščiti kakršnih koli finančnih interesov bi lahko rekli, da gre za 3 - nivojsko ideologijo, in sicer gre za interese države, finančne interese in uvedbo dobre poslovne prakse. Boj proti goljufijam mora biti skupen interes in prioriteta držav članic ter EU (Brüner, 2002, str. 9). Pri ravnanju s finančnimi sredstvi EU morajo nove bodoče članice odgovorno ravnati in vzpostaviti učinkovite oblike nadzora. Pričakovanja, ki sledijo iz spoštovanja člena 280 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju: PES)<sup>6</sup>, so, da se z evropskimi sredstvi ravna enako odgovorno in uporablja enake ukrepe kakor za zaščito domačih finančnih interesov.

V nasprotnem se lahko pričakujejo sankcije, skladno z evropsko zakonodajo, čeprav je, resnici na ljubo, potrebno povedati, da če (in predno) pride do tega, preteče ogromno časa.

Prilivi evropskega proračuna so financirani iz denarja davkoplačevalcev. EU se po načinu financiranja bistveno razlikuje od tradicionalnih mednarodnih organizacij. Že od leta 1970 namreč sama nadzoruje svoja sredstva. Do takrat je njeno financiranje temeljilo na prispevkih držav članic, leta 1970 pa je bil uveden sistem virov lastnih sredstev, ki EU zagotavlja neodvisnost od prispevkov držav članic. Glavni prihodki proračuna EU obsegajo kmetijske dajatve, carine in dohodek iz naslova davka na dodano vrednost. Dodatni finančni vir pa predstavljajo doplačila držav članic, ki zapolnijo finančne potrebe Skupnosti v posameznih letih. Ta doplačila se računajo v sorazmerju z bruto nacionalnimi proizvodi (v nadaljevanju: BNP) držav članic (Služba Vlade RS za evropske zadeve in Urad Vlade RS za informiranje: Slovenija in Evropska unija o pogajanjih in njihovih posledicah, 2003, str. 133). Ker se prihodki v evropski proračun stekajo iz proračunov članic, je za ta del jasno, da država članica, s tem ko skrbi in varuje lastne finančne interese, istočasno skrbi tudi za finančne interese EU. Ko preprečuje utaje davkov in skrbi za pravilno pobiranje carin, varuje tako svoj kot evropski proračun. Na strani proračunskih prihodkov je torej interes države članice največkrat kompatibilen s finančnimi interesi EU.

---

<sup>6</sup> Treaty establishing the European Community (TEC) oz. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES), podpisana 2.10.1997 (Official Journal C 340, 10.11.1997).

Malce drugačna pa je zadeva na odhodkovni strani. Odhodki iz proračuna EU so namenjeni za potrebe skupne kmetijske politike, za notranje in zunanje zadeve, za administracijo, predpristopne pomoči in za sistem EU. Odhodki evropskega proračuna so odsev politike EU. Njihov obseg se iz leta v leto povečuje. Prevladujejo odhodki za kmetijstvo, vendar pa EU vse bolj teži k usmerjanju sredstev tudi na druga področja, predvsem za strukturno, regionalno in socialno politiko. Glede na to, da so zahteve po sredstvih večje, evropski proračun pa je omejen, prihaja tu do razhajanj interesov in stališč pri odnosu do nepravilnosti in goljufij. Odnos držav članic do goljufivih pridobitev in nenamenske porabe subvencij ter ostalih evropskih sredstev je v tem primeru pogostejše tak, kakor da je to bolj problem EU kot njihova lastna težava. Ta odnos se šele v zadnjem času spreminja v korist evropskega proračuna, vendar pod stalnim bolj ali manj učinkovitim pritiskom Komisije, ki tudi sama še zdaleč ni idealna pri poslovanju s finančnimi sredstvi.

Potreba po zaščiti proračuna Skupnosti naj bi bila glavna prioriteta evropskih institucij, ki so po dolžnosti zavezane zagotoviti davkoplačevalcem, da je bil njihov denar uporabljen z najboljšim učinkom in še posebej boriti se proti goljufijam in vsem ostalim nedovoljenim in škodljivim aktivnostim. Pogodbe nalagajo Skupnosti in državam članicam medsebojno deljeno odgovornost za zaščito evropskih finančnih sredstev. Evropska komisija ima veliko moč za boj proti goljufijam in nedovoljenim aktivnostim v škodo evropskim finančnim interesom. Institucije Skupnosti morajo skrbeti in jamčiti, da se prekrški preganjajo odkrito in v končni fazi na sodišču. Finančni interesi Skupnosti opravičujejo določena sredstva varovanja (Commission of the European Communities: Green paper on criminal - law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, 2001, str. 21).

### **3.1. BOJ PROTI GOLJUFIJAM**

Boj proti goljufijam je ena od prioritet evropskih institucij, ki delajo v korist državljanov Evrope in je torej skrb vseh. Zaščita finančnih in ekonomskih interesov Skupnosti ne zadeva le Komisije temveč vse države članice, ki zbirajo prihodke in skupno upravljajo z več kot 80% izdatkov proračuna EU (Committee of Independent Experts: Second Report on Reform of the Commission, 1999, str. 147). Pomembno je, da organi Skupnosti v tej dejavnosti sodelujejo. Evropska komisija zato deluje skupaj z državami članicami, ostalimi evropskimi institucijami in vsemi državami, ki so zaprosile za članstvo EU. Sodelovanje naj bi se poglobljalo tudi v smislu krepitve organov, usposobljenosti in moči vseh, ki pomagajo dvigniti nivo učinkovitosti. Ne smemo pa pozabiti, da osnovna obveza na tem področju pripada državam članicam.

Na eni strani je ekonomski kriminal lažje prepoznaven, kajti izgube, ki jih povzroča, so očitne. Na drugi strani pa niso vedno lahko prepoznavne oblike goljufij in nepravilnosti v škodo evropskega proračuna, ker so lahko kompleksne, transnacionalne in krijejo več gospodarskih panog istočasno. Skupnost mora zato kar najboljše izkoristiti pravno moč in pristojnosti ter

kapacitete za usmerjanje kolektivnih naporov zato, da bi se kar najučinkoviteje in najuspešnejše borila proti tem vrstam goljufij.

### **3.2. EVROPSKA STRATEGIJA IN AKCIJSKI NAČRT ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM**

Šele od leta 1994 se Komisija trudi pristopiti bolj dinamično k zaščiti finančnih interesov EU. Od takrat postopno poteka razvoj pravnega okolja za pokritje vseh področij, za katera je pomembno varstvo finančnih interesov. Leta 1994 je bil prvič predstavljen celovit koncept boja proti goljufijam in za zaščito finančnih interesov. Takratna prva strategija je bila zasnovana na štirih prioritetah: prilagajanje nacionalnih predpisov članic za zaščito finančnih interesov, izboljšanje celotnega tozadevnega pravnega okvira Skupnosti, močnejše partnerstvo med Komisijo in državami članicami ter močnejša prisotnost na kraju samem, kot bistven element načina delovanja za varovanje finančnih interesov (Kuhl, Spitzer, 1999, str. 22).

V tem času je Evropa stopila na prelomno točko v svoji zgodovini. Pripravljala se je na planirano razširitev z novimi državami, ukvarjala se je z delovanjem notranjega trga in monetarno unijo. Nacionalne meje so se začele brisati, kljub vsemu pa so še vedno obstajale pravne meje, ki so oteževale mednarodno delo policije in sodišč, kar pa ni (in še vedno ne) predstavlja nikakršnih preprek za aktivnosti prestopnikov. Ti so odkrivali pravne luknje, stopnjevali izkoriščanje pomanjkljivosti zakonodaje, jo pogosto zaobšli ali celo uporabili za lastne cilje ter širili nezakonite aktivnosti s škodljivim vplivom za finančne interese Skupnosti.

Zaščita finančnih interesov je dobila pomembno osnovo in zagon s členom 280 v Pogodbi o Evropski skupnosti. PES iz leta 1997, ki je stopila v veljavo leta 1999, je močno posegla v zgradbo EU. Delno je spremenila vsebino vseh treh stebrov in ob tem vnesla vrsto vsebinskih sprememb v tretji steber – postavila je za cilj: Unija kot območje svobode, varnosti in pravice. Da bi se dosegla enovitost območja, bi bilo potrebno slediti pristop, zasnovan na obeh stebrih (prvem in tretjem), za preprečitev in boj proti goljufijam, korupciji in vsem drugim finančno škodljivim aktivnostim (Commission of the European Communities: Protection of the Communities' financial interests, The fight against fraud – For an overall strategic approach, 2000, str. 6). Člen 280 postavlja Komisijo in članice za obvezne družabnike v zaščiti evropskega proračuna in boju proti nepoštenostim, odgovorne Parlamentu in Svetu (European Commission: Protecting the financial interests of the Community, The Fight against Fraud Action Plan 2001 - 2003, 2002, str. 6). Pogodba je sicer določene zadeve prenesla z medvladne ravni na raven Skupnosti, zato da bi jih bilo z uporabo preizkušene "metode Skupnosti" moč učinkoviteje reševati. Področje, ki ostaja izključno medvladno, je področje policije in pravosodnega sodelovanja v kriminalnih zadevah, kjer države ohranjajo suverenost. V skladu z Maastrichtsko pogodbo Svet usklajuje delovanje vlad držav članic na tem področju, ki ostaja zelo občutljivo za nacionalno suverenost. Tu si Komisija in države članice skupaj delijo pravico do pobude.

Nadaljnji korak, ki je sledil uveljavitvi člena 280, je bil ambiciozna ustanovitev OLAF<sup>7</sup> v letu 1999. OLAF ni tajna služba in ne policija, je urad za upravne preiskave v pomoč Evropski komisiji in s tem Evropski uniji. Z njim so institucije Skupnosti okrepile boj proti goljufijam. OLAF naj bi jamčil boljšo zaščito finančnih interesov in skladnost z zakonodajo za onemogočanje organiziranega kriminala in goljufij z evropskimi finančnimi sredstvi.

Boj proti goljufijam je bil na seznamu dnevnega reda tudi na zasedanju Evropskega Sveta, decembra 1999 v Helsinkih (Helsinki European Council 10 and 11 December 1999 - Presidency Conclusions, 1999, str. 4). Takrat je bilo ugotovljeno in zapisano v sklepe zasedanja, da ustanovitev OLAF oz. Urada za boj proti goljufijam predstavlja pomemben novi korak h boju proti goljufijam. Komisija je takrat dobila nalogo, da pripravi najkasneje do junija leta 2000 poročilo o razvoju celovite strategije, ki naj bi omogočala zaščito finančnih interesov EU.

### **3.2.1     *Strateški pristop in cilji***

Celovit strateški pristop zadeva in vključuje varovalne aktivnosti vseh vpletenih institucij. Potrebno je bilo sprejeti obsežne in večstranske ukrepe, od primarne zakonodaje naprej, vse z namenom, da bi se onemogočile priložnosti za prevare, nepoštenosti in korupcijo ter za EU škodljive aktivnosti. Komisija naj bi pripomogla, da bi dosegli učinkovito in enakovredno zaščito na področju EU. Večletna strategija, za obdobje 2001 - 2005, je bila sprejeta junija 2000. Predstavljala je reformo boja proti goljufijam, institucionalno podprto z ustanovitvijo OLAF (Commission of the European Communities: Protection of the Communities' financial interests, The fight against fraud – For an overall strategic approach, 2000, str. 5).

Za izvajanje zaščite evropskega proračuna bi morale kot vzornice skrbeti institucije, ki so odgovorne za pripravo in izvajanje proračuna, ter države članice. V proračunskem procesu so soudeleženi Evropski parlament, Svet in Komisija, ki imajo pri tem posebno vlogo. Javne finance Skupnosti urejujejo finančne določbe, navedene v PES v členih od 274 do 280. Proračun Skupnosti sicer izvaja Evropska komisija, a pri tem mora delovati z lastno odgovornostjo in v skladu z določeno finančno uredbo. Spoštovati mora standarde in načela skladnega finančnega poslovanja in notranjega kontroliranja. Vsako leto predloži Svetu in Evropskemu parlamentu poročilo za predhodno računsko leto, ki se nanaša na izvrševanje proračuna. Oba pregledata poročilo, EP podeljuje razrešnico, Evropsko računsko sodišče pa kot zunanja institucija preverja legalnost prihodkov in odhodkov ter zagotavlja skladno finančno poslovanje. Skozi omenjene postopke naj bi bil evropski proračun kar najbolj zaščiten pred zlorabami.

Dodatno k navedenemu je člen 280 PES na nivoju Skupnosti postavil kot cilj učinkovito in enakovredno zaščito financ v vsej Skupnosti in zahteval, da vsi odgovorni organi v članicah

---

<sup>7</sup> Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF) (Official Journal



vzpostavijo dobesedno tesno in redno sodelovanje s Komisijo. Uvedel je novo pravno osnovo, ki dovoljuje Evropskemu parlamentu in Svetu, da sprejmeta v postopku soodločanja ukrepe za zaščito in boj proti napadom na finančne interese Skupnosti. V okviru člena 280 je dobilo poudarjeno funkcijo tudi ERS, ki sodeluje v sistemu zaščitnih ukrepov s tem, ko daje svoja mnenja. Cilj novega pristopa, izhajajočega iz člena 280, je okrepitev sodelovanja na nivoju držav in Skupnosti. In ne le to, na nivoju Skupnosti in članic je treba vzpostaviti usklajeno akcijo in politiko preprečevanja, finančno spremljanje ter sankcioniranje dokazanih goljufij. Namen strategije je bilo tudi razvitje evropskega pravnega in zakonskega okvirja za zaščito finančnih interesov EU.

### **3.2.2 Akcijski načrt**

Iz strategije je izhajalo sprejetje načrta aktivnosti. Aktivnosti so vključevale dejavnost evropskih institucij in njihovih zaposlenih, delo evropskih javnih služb, kakor tudi nacionalnih institucij in uradnikov. S strategijo si je Komisija začrtala, da bo v času akcijskega načrta izvedla številne specifične ukrepe. Usmeritev strategije je v bistvu komplementarna ukrepom, ki jih je istočasno sprejela Komisija v sklopu procesa svoje reforme. Del iz paketa reformnih ukrepov naj bi zagotovil skladno in skrbno finančno poslovanje različnih evropskih politik in zaščito pred nevarnostmi goljufij ali nezakonitih prisvojitvev sredstev.

Akcijnski načrt kot delovni program strategije našteva prioritete ukrepe za izvajanje, skladne z definiranimi usmeritvami v strateškem pristopu. Kot izvajalca sta bila zadolžena Komisija in OLAF. Načrt navaja naslednje štiri širše usmeritve, ki predstavljajo istočasno velike izzive za EU: Razvoj celovite legislativne politike proti goljufijam, pospeševanje nove kulture sodelovanja med vsemi udeleženi, medinstitucionalni pristop k preprečevanju in boju proti goljufijam in korupciji ter krepitev kazenskopravne dimenzije (Commission of the European Communities: Protection of the Communities' financial interests, The fight against fraud – For an overall strategic approach, 2000, str. 6). Oglejmo si te štiri izzive, ki so odraz reforme Skupnosti na obravnavanem področju.

#### *3.2.2.1 Razvoj celovite politike proti goljufijam*

Komisija je prišla do tiste točke svojega funkcioniranja, ki je zahtevala pospešene napore za zagotovitev učinkovitega in skladnega sistema zaščite na nivoju EU. Da bi bil boj proti goljufijam realiziran, mora vključevati ukrepe preprečevanja, odkrivanja, sledenja in sodelovanje vseh sektorjev, kjer obstajajo nevarnosti goljufije ali korupcije. Poudarek je bil tudi na pripravi primarne zakonodaje. Za učinkovito izvedbo zamišljenega bi bilo potrebno uvesti specifična pravila za izmenjavo informacij, nadzor in obvezno sodelovanje med članicami samimi in članicami in Komisijo.

---

L 136, 31.5.1999).

Na vseh področjih so bile dotedanje aktivnosti nezadostne. In če naj bi bila politika zaščite javnih sredstev učinkovita, bi morala sloneti na jasni zakonodaji, ki naj bi okrepila skladno finančno poslovanje in učinkoviti finančni nadzor politik Skupnosti. Zakonodaja bi morala že v začetku v največji možni meri odvrniti nezakonite dejavnosti. Ni odveč omeniti, da bi Komisija v svoji notranji reformi morala okrepiti odgovornost poslovnih struktur in se organizirati na vsak način bolj učinkovito pri nalogah, ki jih tudi izvaja: revizije in finančnega nadzora. Leto 2000 je bilo priznано, da je potrebno postaviti notranje standarde in neodvisno notranjo revizijsko službo. Komisija je vzpostavljala pri sebi rigoroznejše stanje, kakršno je istočasno zahtevala od pristopnic na tem področju, resda najprej za finančni nadzor, kajti preprečevanje goljufij je prišlo na vrsto v naslednji fazi.

Istočasno se je Komisija zavedala, da mora v akcijo proti goljufijam vključiti ostale države članice. Potrebno je bilo aktivirati in uporabiti izkušnje nacionalnih institucij. Ker člen 280 PES spodbuja sodelovanje med nacionalnimi oblastmi in Komisijo, je Komisija postopno začela spodbujati in razvijati sodelovanje z nacionalnimi oblastmi. Potreba po mobilizaciji institucij članic za okrepitev zaščitne politike Skupnosti je vodila v ustanovitev svetovalnega telesa za boj proti goljufijam. Komisija je leta 1994 zato ustanovila CoCoLAF<sup>8</sup>. To je v bistvu nekakšen forum za izmenjavo mnenj in deluje na horizontalnem nivoju. Povezuje predstavnike članic, ki so aktivno vključeni v boj proti goljufijam. V forum je povabila tudi predstavnike pristopnic, saj je še pred širitvijo nadgradila in okrepila sodelovanje tudi na strani pristopnic. S tem namenom je s pristopnicami podpisala sporazume o administrativnem sodelovanju<sup>9</sup>.

Ker je predpostavka za zaščito finančnih interesov Skupnosti enotna uporaba predpisov Skupnosti, si je Komisija dala za nalogo okrepitev vodenja in nadziranja izpolnjevanja obstoječih nadzornih določb. Začela je poudarjati pomembnost doslednega izvajanja pravnih predpisov, pomen odkrivanja, nadzora, sankcioniranja in tudi izmenjave informacij s tega področja. Komisija zdaj letno poroča o boju proti goljufijam. Poroča Evropskemu parlamentu in Svetu. V poročilih predstavlja zaključke in predlaga ukrepe za izboljšanje, le da praksa zaostaja.

Pred Komisijo je bila naloga definirati enoten koncept nepravilnosti, nezakonitega vedenja, zlorabe zakonov, goljufije, korupcije in pranja denarja. To je tekom uvajanja svoje politike boja proti goljufijam, postopoma, bolj ali manj uspešno pripravljala. Eno od dejstev, ki je delovalo zaviralno pri razvoju pravnih podlag, je pestrost pravnih sistemov v EU, vendar več o tem sledi v nadaljevanju. Za omejitev razvoja nepravilnih dejanj in spoštovanje pravnih podlag Skupnosti je Komisija spoznala, da je potrebno dodati sistemu finančnih nadzornih določb tudi upravne kazni. Te kazni bi se morale izvrševati na nacionalnih nivojih. Sistem administrativnih postopkov je bistven instrument odvratanja, ki naj bi spremljal politiko odkrivanja in nadzora. Komisija se je odločila za izboljšanje pravnih ukrepov za izterjavo in povračilo neupravičeno prejetih ali utajenih zneskov. Na tem področju sedaj obstajajo instrumenti finančnih popravkov

---

<sup>8</sup> Okrajšava izraza francoskega naziva Committee coordinative de lutte anti-fraude.

<sup>9</sup> Najprej so bili sporazumi podpisani za področje kmetijstva oz. na področju SAPARD.

in se uporabljajo za spodbujanje držav članic, da vzpostavijo učinkovite nacionalne sisteme finančne kontrole (Commission of the European Communities: Protection of the Communities' financial interests, The fight against fraud – For an overall strategic approach, 2000, str. 10).

### *3.2.2.2 Nova kultura operativnega sodelovanja*

Strateški pristop je slonel na dejstvu, da sta učinkovita akcija za zaščito finančnih interesov in boj proti goljufijam odvisna od nivoja sodelovanja nacionalnih organov in organov Skupnosti. Komisija je želela vpeljati nove inovativne in bolj proaktivne metode sodelovanja, zato si je pomagala pri tem z ustanovitvijo OLAF, ki naj bi ji omogočal pregled nad dogajanjem na nivoju Skupnosti in zagotavljal tok informacij. OLAF opravlja to nalogo in zagotavlja operativne, pravne in statistične informacije. Preglednost in razpoložljivost z informacijami je poseben problem, katerega obravnava še sledi.

Ker so kompleksnost, prikritost, prefinjenost nezakonitih aktivnosti in njihova mednarodna razsežnost vzrok, da se težje odkrijejo, je Komisija vgradila v OLAF funkcije zbiranja, shranjevanja in koriščenja informacij o nezakonitih dejanjih. To so v praksi začeli izvajati obveščevalci. Njihovo delo bi, idealno gledano, moralo zajemati vse dosegljive informacije, statistične podatke, menjavo, podatke računovodenja, finančne transakcije Skupnosti, rezultate revizijskih preverjanj, ki so jih izvedle druge službe in institucije ter informacije o nezakonitih dejavnosti, poslane s policije ali obveščevalnih služb (European Commission: Protecting the financial interests of the Community, The Fight against Fraud Action Plan 2001 - 2003, 2002, str. 15). OLAF naj bi igral vlogo križišča za pridobivanje in analiziranje informacij ter podatkov z vidika njihovega vpliva na finančne interese Skupnosti. OLAF ima dejansko na razpolago velika sredstva za koordiniranje in sodelovanje med odgovornimi organi članic v sledenju cilja zaščite evropskih finančnih interesov.

Da bi bili rezultati dela pregledni, dostopni vsem in dostopni za vrednotenje, naj bi se pripravljala redna poročila. Tako periodična poročila izdaja OLAF, Komisija pa pripravlja svoja letna poročila, vezana na izpolnjevanje navedb člena 280 PES in evalvacijska poročila, v katerih ocenjuje izvedbo aktivnosti OLAF. Enkrat letno pripravi poročilo tudi nadzorni odbor OLAF. Realna koristnost teh poročil in učinek pa sta vprašljiva.

### *3.2.2.3 Medinstitucionalni pristop k preprečevanju in boju proti goljufijam in korupciji*

Ta izziv postavlja pred EU nalogo krepitev kredibilnosti institucij in politik Skupnosti. Na tem področju je bila namenjena OLAF vloga medinstitucionalnega poslanstva, ki je definirano v uredbah in Medinstitucionalnem sporazumu iz maja 1999<sup>10</sup>. V tem okviru OLAF sodeluje z

---

<sup>10</sup> Regulation (CE) No 1073/99 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF) (Official Journal L 136, 31.5.1999).

evropskimi institucijami in uradniki, ki imajo dolžnost poročanja o vseh možnih primerih goljufije ali korupcije ali drugih nezakonitih aktivnostih. Že omenjena kultura sodelovanja in medinstitucionalno povezovanje naj bi pomagala zagotavljati boljšo zaščito evropskih javnih služb pred nevarnostmi v škodo interesom Skupnosti. Cilj je vzpostaviti tako delovno okolje in zgraditi vrednostni sistem, v katerem bi se vsak uradnik, na vsakem nivoju zavedal svojih odgovornosti, lojalnosti institucijam in obveznosti sodelovanja v preprečevanju nepravilnosti (Commission of the European Communities: Protection of the Communities' financial interests, The fight against fraud – For an overall strategic approach, 2000, str. 15). Dvigovanje zavesti je pomembno še posebej na izpostavljenih področjih javnih naročil in področjih, kjer se dodeljujejo finančne podpore. OLAF je dobil tudi nalogo izvajanja upravnih preiskav znotraj samih institucij Skupnosti<sup>11</sup>.

#### 3.2.2.4 *Krepitev kazenskopravne dimenzije*

Najresnejšim primerom prestopkov sledi obravnava v kazenskopravnemu postopku. Na tej stopnji pa obstajajo prepreke za obravnavo predmeta, če presega nacionalni nivo. EU namreč nima kazenske jurisdikcije, zato njena finančna sredstva varujejo le države članice (Selinšek, 2003a, str. 1309). To povzroča, da se nacionalne oblasti ukvarjajo samo z nacionalnim aspektom, medtem ko je problem včasih širši. Situacije, ko se pojavljajo specifični tipi kriminala, ki presegajo nacionalni okvir, prav kličejo za povezanimi akcijami in integriranjem nacionalnih pravnih prostorov v skupno pravno dimenzijo v kazenskopravni zakonodaji za zatiranje škodljivih pojavov proti interesom EU. Izvajanje postopkov tožilstva pa ostaja znotraj v okviru zakonodaje posamezne države članice. Najmanj, kar zahteva Evropa, je ekvivalentna zaščita svojih finančnih interesov v vseh članicah. Zato je potrebno zmanjšanje vrzeli in odprava slabosti obstoječih pravosodnih instrumentov, ki še niso prilagojeni in ki ne ustrezajo mednarodno organiziranim goljufijam ter ostalim nezakonitim dejanjem.

Komisija je skozi izvajanje akcijskega načrta nameravala spodbuditi prilagajanje nacionalnih kazenskopravnih politik. Najelegantnejši način bi bil skozi vključitev kazenskopravnih določb v novo pogodbo. Skozi naslednja poglavja bo pojasnjeno, da zadeva še zdaleč ni enostavna in pot v smeri k enotnemu ali vsaj bolj kompatibilnemu evropskemu pravosodnemu prostoru je še dolga. Že prilagajanje posameznih nacionalnih kazenskih politik na novo obvezo člena 280 je predstavljala bistvo tega četrtega izziva iz akcijskega načrta. Realnejša je bila namera Komisije, da spodbudi svoje tesno sodelovanje z nacionalnimi pravosodnimi organi. V praksi ji pri tej nalogi pomaga OLAF s svojim pravnim oddelkom.

---

Regulation (Euratom) No 1074/99 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF) (Official Journal L 136, 31.5.1999).

Interinstitutional Agreement of 25 May 1999 between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF) (Official Journal L 136, 31.5.1999).

<sup>11</sup> Preiskave so vezane na dejanja, ki predstavljajo opuščanje profesionalnih dolžnosti, nespoštovanje pravnih podlag, ki bi lahko povzročile neizpolnjevanje dolžnosti uradnikov in uslužbencev in vodile do disciplinskih ukrepov in kazenskih postopkov.

### 3.3. EVROPSKA PRAVNA OSNOVA BOJA PROTI GOLJUFIJAM

Boj proti goljufijam in korupciji ima osnovo v določenih zakonskih podlagah, ki so se na nivoju Skupnosti začele sprejemati v poznih 70-tih letih. A takrat so bili to le posamični zametki poskusov preprečevanja goljufij in izgledalo je, da problem najbolj skrbi EP in Svet. V 80-tih je že postalo očitno, da hitro rastoči evropski proračun vleče za sabo tudi sorazmerno rastoče goljufije. Kjer je veliko denarja, je veliko interesov, najdejo se pa tudi nepošteni interesi. Kar okrog 80 odstotkov sredstev iz EU proračuna porabijo države članice. Te so si vedno prizadevale čim bolj povečati sredstva, ki jim pripadajo iz proračuna EU, medtem ko je bil učinkovit nadzor nad porabo teh sredstev dlje časa postransko vprašanje. V primeru, ko so bile članice prikrajšanje za sredstva iz evropskega proračuna, so to največkrat šteje izključno za problem Evropske unije.

Komisija je intenzivirala svoje aktivnosti v poznih 80-tih letih, ko je začela prevzemati aktivnejšo vlogo za odkrivanje goljufij. Ukrepi proti goljufijam v škodo evropskega proračuna in da bi se s finančnimi sredstvi EU ravnalo smotrno in gospodarno, so se počasi in postopno vgrajevali, sprva predvsem v sektorsko zakonodajo. Sukcesivni razvoj se je najprej začel v sektorju kmetijstva, kjer so se vedno vrtela velika sredstva. Posledica sukcesivnih sprememb sektorskih uredb je bila v tem, da je Komisija preko njenega sprejemanja in stopnjevanja urejenosti področja zadolžila države članice za prejetje primernih ukrepov za preprečevanje nepravilnosti, organiziranje nadzora, kontrole in poročanje o nepravilnostih ter izterjevanje sredstev.

Takšen sektorski pristop je imel neuravnotežen efekt, saj je bilo več pozornosti usmerjene na določene dejavnosti, ki jih zajema proračun Skupnosti, kot na druge, a napredek se je začel. Vsekakor je bilo področje kmetijstva najprej regulirano. Morda je bila sprva prihodkovna stran EU proračuna manj dovzetna za pobude Komisije, ker imajo pač države večjo suverenost na področju pobiranja davkov v primerjavi s stranjo odhodkov iz EU proračuna.

Najti neko logiko nastajanja pravnih podlag ali sistematičen pristop k nastajanju *acquis-a*<sup>12</sup> na tem področju, ni lahko. Za prikaz in vpogled v evropski okvir je potrebno poudariti, da Evropska unija ni mednarodna organizacija in ne federacija. Najpomembnejša značilnost je, da ima močan nadnacionalni značaj. Države so na določenih področjih omejile svoje suverene

---

<sup>12</sup> Izraz "*acquis communautaire*" označuje neke vrste dediščino Skupnosti, ki obsega celotno zakonodajo Evropskih skupnosti (tako primarno, kot sekundarno), sodbe Sodišča Evropskih skupnosti, načela, postopke, politične usmeritve, obveznosti in cilje, ki so bili sprejeti znotraj EU oziroma so se razvili med njenim delovanjem.

pravice, z namenom, da bi dosegle cilje mednarodnih pogodb<sup>13</sup> in vzpostavile notranji trg. EU se je razvila v integracijo držav z relativno avtonomnimi pravnimi sistemi. Sistem norm, postavljen s pogodbami, sklenjenimi na nivoju EU, pa zavezuje vsako državo in mora biti preveden v domače sisteme različnih članic. Vendar pa EU ni imela moči, da bi direktno uzakonila kazensko pravo, zato je začela razvijati svojo legislativo na področju tretjega stebra preko mednarodnih pogodb. Za njihovo veljavnost je potreben sprejem in ratifikacija na nacionalnem nivoju.

Poskus predstavitve najpomembnejše evropske zakonodaje s področja boja proti goljufijam, ki vplivajo škodljivo na evropske finančne interese in pojasnitve njenega nastajanja s pomočjo kronološko prelomnih dogodkov, je naslednji:

Pogodba o ustanovitvi ES navaja dva člena, ki sta oba izjemno pomembna za zaščito finančnih interesov Skupnosti. Prvi je člen 274, ki določa, da Komisija izvršuje proračun v skladu z določbami uredb, sprejetih na podlagi člena 279, na lastno odgovornost in v mejah odobrenih proračunskih sredstev, pri čemer upošteva načela dobrega finančnega poslovanja. Države članice sodelujejo s Komisijo, da bi zagotovile porabo odobrenih proračunskih sredstev v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja (Treaty establishing the European Community, 1997). Že tolikokrat omenjeni člen 280 pa je prvi in najpomembnejši začetek nadaljnjih pravnih dokumentov za zaščito finančnih interesov EU in predstavlja *acquis communautaire* za nadaljnje aktivnosti na tem področju<sup>14</sup>. Ta člen v tretjem paragrafu nalaga Komisiji (in posledično OLAF), da skupaj z državami članicami deluje s ciljem varovanja finančnih interesov in apelira na njihovo tesno in redno sodelovanje. Komisija poroča Svetu in EP o nadaljnjih ukrepih, sprejetih na osnovi tega člena. Svet in EP imata možnost sprejeti ukrepe v postopku soodločanja in po posvetovanju z Evropskim Računskim sodiščem.

---

<sup>13</sup> Z izrazom "pogodbe" je običajno označen celoten korpus primarne zakonodaje, predvsem pa: Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, Pogodba o Evropski uniji, Amsterdamska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte in Pogodba iz Nice, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte.

<sup>14</sup> Člen 280 PES navaja:

1. Skupnost in države članice preprečujejo goljufije in vsa druga nezakonita dejanja, ki škodijo finančnim interesom Skupnosti, z ukrepi, sprejetimi v skladu s tem členom, ki delujejo svarilno in so takšni, da v državah članicah omogočajo učinkovito zaščito.
2. Države članice sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo finančnim interesom Skupnosti, enake ukrepe, kakršne sprejmejo za preprečevanje goljufij, ki škodijo njihovim lastnim finančnim interesom.
3. Brez poseganja v druge določbe te pogodbe države članice usklajujejo svoje delovanje, katerega cilj je zaščita finančnih interesov Skupnosti pred goljufijami. V ta namen skupaj s Komisijo organizirajo tesno in redno sodelovanje med pristojnimi organi.
4. Svet sprejme v skladu s postopkom iz člena 189 b in po posvetovanju z Računskim sodiščem potrebne ukrepe za preprečevanje in boj proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Skupnosti, da bi omogočil učinkovito in enakovredno zaščito v državah članicah. Ti ukrepi ne zadevajo uporabe nacionalnega kazenskega prava ali pravosodja v državah članicah.
5. Komisija v sodelovanju z državami članicami vsako leto predloži Evropskemu parlamentu in Svetu poročilo o ukrepih, ki so bili sprejeti zaradi izvajanja tega člena (Treaty establishing the European Community, 1997).

Za boj proti organiziranemu kriminalu je Evropski svet aprila 1997 sprejel Akcijski načrt. Po izdelavi Akcijskega načrta je bilo jasno, da države članice ne morejo same sodelovati v boju zoper organiziran kriminal, zato so povabile pridružene članice k skupnemu boju (Oberstar, 2001, str. 7). Države naj bi izboljšale sodelovanje med kontaktnimi osebami, specializiranimi in multidisciplinarnimi organi na področju boja zoper organiziran kriminal. Na podlagi tega je nastal Predpristopni pakt o organiziranem kriminalu<sup>15</sup> med državami članicami EU in kandidatki za vstop ter Ciprom. Nadaljnji mejnik predstavlja zasedanje Evropskega Sveta v Tampereju, oktobra 1999, kjer je prišla do izraza težnja po oblikovanju sorodnega mehanizma v pravosodju. V Tampereju je bila sprejeta odločitev o oblikovanju Eurojusta, ki naj bi ga sestavljali tožilci in preiskovalni sodniki. Eurojust je bil dejansko formiran nekaj let za tem. Korak naprej je predstavljala Konvencija o vzajemni pomoči v kazenskih zadevah med članicami EU s protokolom iz maja leta 2000<sup>16</sup>. Konvencija spodbuja neposredno sodelovanje med organi pravosodja, policije in carine iz držav članic. Maja 2000 je Svet sprejel okvirni sklep Sveta glede evra<sup>17</sup> za zaščito, kazni in druge sankcije proti ponarejanju v povezavi z uvedbo evra. Nato je Svet decembra leta 2000 izdal odločbo o ustanovitvi enote pro-Eurojust<sup>18</sup>. Pogodba iz Nice<sup>19</sup> je z institucionalnimi spremembami omogočila delovanje institucij v razširjeni Evropi, kajti nenehno poglobljanje integracijskega procesa in širitve so zahtevale spremembe v delovanju evropskih institucij.

Med splošno zakonodajo za zaščito finančnih interesov lahko uvrstimo Uredbo Sveta št. 2988/95<sup>20</sup> o zaščiti finančnih interesov Evropskih Skupnosti. S to uredbo je bil prvič splošno in enotno definiran pojem nepravilnost. Uredba uvaja še pravila za enotne preglede in definicijo administrativnih oz. upravnih ukrepov in kazni v zvezi z nepravilnostmi, ki se nanašajo na zakonodajo Skupnosti. Do tega trenutka namreč ni obstajala enotna definicija nepravilnosti. Uredba pomeni napredek za harmonizacijo upravnega sankcioniranja, saj je postavila okvir na nivoju Skupnosti. Dosedanja zakonodaja Skupnosti je določala upravne kazni le v okviru skupne kmetijske politike, Uredba Sveta št. 2988/95 pa je razširila kazni tudi na druga področja (White, 1998, str. 36). Definicija goljufije je nato sledila v letu 1996.

---

<sup>15</sup> Pre-accession pact on organised crime between the Member States of the EU and the applicant States of Central and Eastern Europe and Cyprus (Official Journal C 220, 15.7.1998).

<sup>16</sup> Convention on Mutual Assistance in Criminal matters (Official Journal C 197, 12.7.2000).

<sup>17</sup> Council framework Decision of 29 May 2000 on increasing protection by criminal penalties and other sanctions against counterfeiting in connection with the introduction of Euro (Official Journal L 140, 14.6.2000).

<sup>18</sup> Provisional Judicial Cooperation Unit (Official Journal L 324, 21.12.2000).

<sup>19</sup> Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts oz. Pogodba iz Nice, ki spreminja pogodbo o evropski uniji, pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti in nekatere z njimi povezane akte (Official Journal C 80, 10. 3. 2000).

<sup>20</sup> Council Regulation No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities' financial interests (also known as the "PIF" Regulation) (Official Journal 1995 L 312, 18.12.1995) oz. Uredba Sveta št. 2988/95 o zaščiti finančnih interesov Evropskih Skupnosti (poznana kot "PIF Uredba" iz francoščine "Protection des Intérêts Financiers").

Ustanovitev OLAF določa Sklep Komisije<sup>21</sup> o ustanovitvi Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF). Proceduralna pravila oz. upravne preiskave z namenom učinkovite zaščite finančnih interesov, ki jih izvaja OLAF določata Uredbi št. 1073/99<sup>22</sup> in št. 1074/99<sup>23</sup>. Z majem 1999 je tako Skupnost dobila institucionalno instrumentalno okrepitev za boj proti nepravilnostim, ki bi spodkopavale finančne interese Skupnosti in ki bi jamčile varnost pred nezakonitim obnašanjem. Uredbe so splošno in neposredno uporabne in v celoti zavezujoče v vseh državah članicah, ne da bi bila potrebna kakršnakoli posebna aktivnost članice glede njihovega prenosa v domačo zakonodajo (Služba Vlade RS za evropske zadeve in Urad Vlade RS za informiranje: Slovenija in Evropska unija o pogajanjih in njihovih posledicah, 2003, str. 146). Po pristopu so torej vse Uredbe veljavne tudi v Sloveniji, kar pomeni, da lahko OLAF inšpektorji izvajajo preverjanja v Sloveniji, za kar so podlaga omenjene uredbe. Za delo OLAF je pomemben Medinstitucionalni sporazum<sup>24</sup>, ki mu daje podlago za izvajanje notranjih preiskav. Izkušnje kažejo, da nobena dežela ne institucija v svetu ni varna pred kršitvami obveznosti lastnih uradnikov in korupcijo. Ravno zaradi tega dejstva je Evropska komisija želela biti usposobljena s preiskovalnim instrumentom za zaščito pred pojavi nepravilnosti znotraj same sebe<sup>25</sup>.

V t.i. horizontalno pravno osnovo, ki se uporablja splošno za vse sektorje in za vse vrste preiskav, pa spada Uredba št. 2185/96<sup>26</sup> o pregledih in inšpekcijah na kraju samem, ki jih opravlja Komisija, z namenom zaščite EU finančnih interesov proti goljufijam in ostalim nepravilnostim. Pooblastila za izvajanje preiskav so bila dodeljena Komisiji z uredbami Skupnosti, ob ustanovitvi OLAF pa prenešana na novoustanovljeni urad. Uredba določa dodatne splošne pogoje za preglede in inšpekcije k zgoraj omenjeni Uredbi Sveta št. 2988/95. To pomeni, da v praksi uradniki Komisije in OLAF izvajajo kontrole na kraju samem, pri prejemnikih evropskih sredstev in to na centralnem, regionalnem, lokalnem nivoju ali neposredno pri gospodarskih subjektih. Uradnik države članice lahko sodeluje v taki preiskavi. Postopek mora spoštovati veljavna pravila poslovnih skrivnosti in varstva osebnih podatkov.

Poleg naštetega obstaja še precejšnje število sektorskih uredb, pripravljenih posebej za posamezne sektorje v sklopu politik Komisije. Skupno jim je, da omogočajo Komisiji voditi in

---

<sup>21</sup> Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF), (Official Journal L 136, 31.05.1999) oz. Sklep Komisije z dne 28. aprila 1999 o ustanovitvi Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF), notificiran pod dokumentno številko SEC(1999)802) (1999/352/ES, ESPJ, Euratom).

<sup>22</sup> Regulation (CE) No 1073/99 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF) (Official Journal L 136, 31.5.1999).

<sup>23</sup> Regulation (Euratom) No 1074/99 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF) (Official Journal L 136, 31.05.1999).

<sup>24</sup> Interinstitutional Agreement of May 1999 between the European Parliament, the Council of the European Union and the Commission of the European Communities concerning internal investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF) (Official Journal L 136, 31.05.1999).

<sup>25</sup> Primeri iz prakse kažejo, da skoraj polovica obtožb, vezanih na korupcijo znotraj evropskih institucij, zadeva nepravilnosti zagrešene pri tenderjih, postopkih donacij, podeljevanju pogodb in izvajanju. Zato, da bi OLAF lahko izvajal upravne preiskave znotraj institucij sta bila izdana tudi dva dodatna sklepa Evropske komisije.

<sup>26</sup> Council Regulation (Euratom, CE) No 2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities (Official Journal L 292, 15.11.1996).



nadzirati boj proti goljufijam na specifičnih področjih. Posebej pomembne so naslednje: Uredba Sveta št. 1150/2000<sup>27</sup>, ki pokriva sistem virov lastnih sredstev Skupnosti. Uredba v 5. odstavku 6.člena zavezuje članice, da poročajo Komisiji o ugotovljenih primerih nepravilnosti in goljufij za zneske, ki presegajo 10.000 EUR. Navedeni člen natančno določa podatke, ki jih morajo vsebovati poročilo. Za področje lastnih sredstev in skupne kmetijske politike je pomembna Uredba Sveta št. 515/97<sup>28</sup>. Ta Uredba določa način in oblike medsebojnega sodelovanja med upravnimi oblastmi držav članic in Komisije zaradi zagotavljanja pravilnega izvajanja carinske in kmetijske zakonodaje ter pravne zaščite finančnih interesov Skupnosti. Uredba med drugim določa tudi uporabo avtomatiziranega informacijskega sistema (CIS) za hitro izmenjavo informacij med članicami. Administrativno sodelovanje na področju DDV pa ureja Uredba Sveta št. 1798/2003<sup>29</sup>. Področje Skupne kmetijske politike v jamstvenem oddelku<sup>30</sup> določata Uredbi št. 595/91<sup>31</sup> in št. 1258/99<sup>32</sup>, ki navajata obveznosti poročanja o nepravilnostih in nadaljnjih postopkih za to področje. Za strukturne sklade je pomemben člen 38, Uredbe št. 1260/99<sup>33</sup>, ki navaja splošne določbe za finančni nadzor in zavezuje članice za uporabo sredstev skladno z načeli dobrega finančnega poslovanja.

Zelo pomembni so tudi konvencionalni instrumenti. To so konvencije in okvirni sporazumi, ki spadajo v tretji steber<sup>34</sup>. Stopnja politične občutljivosti subjekta in de facto priznanje, da se problem goljufij ne da obravnavati le s sektorsko zakonodajo, temveč ga je potrebno obravnavati resno, kar pa je nemogoče brez kazenske zakonodaje na evropskem nivoju, sta privedla do sprejetja EU Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti<sup>35</sup>, ki je poznana tudi z nazivom PIF konvencija. Vzrok relativno poznemu sprejetju Konvencije so bile tudi okoliščine, povezane s tem, da prej ni obstajala prava politična volja za prenos določenih

---

<sup>27</sup> Council Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 of 22 May 2000 implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the system of the Communities' own resources (Official Journal L 130, 31.5.2000).

<sup>28</sup> Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters (Official Journal L 082, 22.3.1997).

<sup>29</sup> Commission Regulation (EC) No 1789/2003 of 11 September 2003 amending Annex I to Council Regulation (EEC) No 2658/87 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff (Official Journal L 281, 30.10.2003).

<sup>30</sup> EAGGF guarantee section oz. jamstveni oddelek EKUJS, kar je akronim za evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad.

<sup>31</sup> Council Regulation (EEC) No 595/91 of 4 March 1991 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the common agricultural policy and the organisation of an information system in this field and repealing Regulation (EEC) No 283/72 (Official Journal L 67, 14.3.1991).

<sup>32</sup> Council Regulation (EC) No 1258/1999 of 17 May 1999 on the financing of the common agricultural policy (Official Journal L 160, 26.6.1999).

<sup>33</sup> Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds (Official Journal L 161, 26.06.1999).

<sup>34</sup> Prvi steber tvori Evropska skupnost, drugi steber sloni na skupni zunanji in varnostni politiki, tretji steber oblikujejo skupno pravosodje in notranje zadeve. Področje delovanja tretjega stebra so politika azila, imigracija v države članice in nadzor njihovih zunanjih meja, politika do tujcev in ureditev bivanja ter delovnih dovoljenj za državljane tretjih držav, boj proti odvisnosti od mamil, boj proti mednarodnim goljufijam, pravosodno sodelovanje v civilnih zadevah, sodelovanje na področju carinskih služb in policijsko sodelovanje. V prvem stebri so uredbe, ki rešujejo zadeve na komunitarnem nivoju, konvencije iz tretjega stebra pa rešujejo zadeve na meddržavnem nivoju.

<sup>35</sup> EU Convention of 26 July 1995 on the protection of the financial interests of the European Communities (also known as the 'PIF' Convention) (Official Journal L 316, 27.11.1995).

institutov kazenskega prava<sup>36</sup> na nadnacionalni nivo. Konvencija je bila pripravljena za ratifikacijo članic novembra 1995, v veljavo pa je stopila šele oktobra leta 2002. Konvencija je izredno pomembna zato, ker končno, na nivoju Skupnosti, enotno opredeli definicijo goljufije oz. zlorabe zoper evropski proračun na strani prihodkov in odhodkov proračuna in razglasi škodljivost goljufij ter korupcije za finančne interese EU. S tem, ko je dala njihovo skupno definicijo, stremi k harmonizaciji kazenske zakonodaje držav članic. Določila še zavezujejo članice, da, v primerih zlorab in goljufij v škodo interesov EU, predpišejo kazenske sankcije v nacionalnih kazenskih zakonikih vseh držav članic. In ne le to, članice so zavezane, da vsako leto z letnim poročilom obveščajo Komisijo o tem, kaj so naredile na področju prenosa oz. uvajanja evropskega prava v nacionalni pravni red. Države podpisnice Konvencije morajo zagotoviti, da bodo za finančne zlorabe kazensko odgovarjale odgovorne osebe v korporacijah in zagotoviti sodelovanje pri pregonu finančnih kaznivih dejanj, ki ga izvaja druga država članica.

H konvenciji sta bila sprejeta dva protokola. Prvi, sprejet leta 1996, je uvedel in definiral pojem podkupovanja (korupcije) nacionalnih in evropskih uradnikov in je zahteval uskladitev sankcij za kazniva dejanja korupcije v članicah. Drugi, iz leta 1997, pa ureja odgovornost pravnih oseb za finančne goljufije, pranje denarja in sodelovanje med državami članicami ter Komisijo pri varovanju finančnih interesov EU.

V oktobru 2002 sta Konvencija iz leta 1995 in njen prvi protokol končno stopila v veljavo po ratifikaciji vseh držav članic. To pomeni, da so goljufije in korupcija od sedaj dalje obravnavane kot kazenski prekrški v vsej Uniji. To je pomemben korak v okrepitvi evropske kazenske dimenzije za zaščito finančnih interesov in boja proti goljufiji. Ukrepi za preprečevanje pranja denarja, kot fraudolentnega dejanja v tej sferi, pa še vedno čakajo ratifikacijo drugega protokola<sup>37</sup> (European Anti Fraud Office (OLAF) - Fourth Activity Report for the year ending June 2003, 2004, str. 50). Postopek ratifikacije Konvencije, kakor tudi protokolov, s čimer bi bile potrjene in sprejete obveze članic, da sprejmejo določene amandmaje v njihovi nacionalni zakonodaji, ni zadovoljiv. Zamude v ratifikaciji niso pozitiven signal in so bile zato označene kot neuspeh (Spinellis, 1999, str. 17). Veliko je pomanjkljivosti, instrumenti za zaščito se pripravljajo prepočasi, še več časa pa poteče do njihove dokončne uveljavitve, saj morajo pravne podlage ratificirati vse članice, preden stopijo v veljavo (Lecou, 2002, str. 18). Dejstvo, da ostajajo protokoli neratificirani, pomeni negotovost za zanesljivost postopkov in prepreko za nadaljnjo pomoč OLAF nacionalnim pravosodnim oblastem (Commission of the European Communities: Evaluation of the activities of the European Anti-fraud Office, 2003, str. 18). Na področju korupcije je bila sprejeta Konvencija EU za

---

<sup>36</sup> Kazensko pravo je sicer eden od stebrov, pomembnih za nacionalno suverenost članic.

<sup>37</sup> Drugi protokol, podpisan v l. 1997 niso še ratificirale Italija, Luxembourg, Avstrija. Komisija opozarja na čim prejšnjo ratifikacijo drugega protokola o pranju denarja.

preprečevanje korupcije<sup>38</sup>, s polnim nazivom Konvencija o preprečevanju korupcije uslužbencev EU in uslužbencev držav članic EU.

Nadaljnji razvoj gre že nekaj let v smeri ustanovitve evropskega javnega tožilstva. Predlog za njegovo ustanovitev je podala Evropska komisija v Nici leta 2000, vendar ga je Evropski svet zavrnil. Zadeva je ponovno v široki javni debati v članicah, za kar je podlaga Zelena knjiga<sup>39</sup> o kazenskopравни zaščiti finančnih interesov Skupnosti in ustanovitvi evropskega javnega tožilca. V debati sodelujejo predstavniki kazenskopravne prakse in znanosti. Razprava naj bi pripomogla k realni oceni predlogov Komisije in ji pomagala k dokončnemu načrtu za vzpostavitev enotnega evropskega pravosodnega prostora, ki bi ga nato lahko predstavila državam članicam na naslednjem vrhu Skupnosti. Seveda pa gre zaenkrat le za kazniva dejanja, ki posegajo v finančne interese Skupnosti, čeprav ni izključeno, da bi evropski javni tožilec pozneje pridobil tudi pooblastila za pregon v primeru drugih kaznivih dejanj (Kovačič, 2002, str. 42).

Ker so institucije Skupnosti in države članice priznale pomembnost učinkovite zaščite finančnih interesov Skupnosti in ker kljub večletnemu naporu, podpisu konvencij in protokolov, a ob istočasno več let trajajoči ratifikaciji teh listin zadeva ne poteka po načrtu, je Komisija podala predlog za Direktivo EP in Evropskega Sveta za kazenskopravno zaščito finančnih interesov Skupnosti. Izhodišče predloga je člen 280 PES. Obrazložitev je utemeljena prav s tem, da je strmi porast škode, povzročene evropskemu proračunu z goljufijami in finančnim kriminalom, privedel do situacije, ki zahteva prioritarno obravnavo pravnih instrumentov za zaščito finančnih interesov (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the criminal - law protection of the Community's financial interests, 2001, str. 1).

Zgoraj so naštetih najpomembnejši dokumenti, ki predstavljajo okvir za varstvo finančnih interesov EU. To seveda niso edini dokumenti, saj so bile sprejete še mnoge druge konvencije, uredbe, protokoli, ki pokrivajo predvsem mednarodni kriminal, pranje denarja in korupcijo, vendar sem se v nalogi omejila na obravnavano področje in naštela le bistvene dokumente, ki, če že ne v celoti, pa vsaj v elementih pokrivajo pravno varstvo obravnavanega predmeta. Dokumenti z leti postopno zapolnjujejo praznine v pravnih sistemih. Sedanja ureditev področja v pravnem redu EU je po mnenju nekaterih shizofreno razdeljena med prvi in tretji steber in je tako politično kot pravno pomanjkljivo obravnavana. Venomer potekajo debate o drugačni ureditvi tretjega stebra in "cross pillar" problematike, v katero izrazito sodi tudi področje finančnih interesov EU. Na zasedanjih Sveta EU je bilo že predlagano reformiranje pogodb za rešitev tega vprašanja. Priložnost za to je bila medvladna konferenca, ki je potekala še pred

---

<sup>38</sup> Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union (Official Journal C 195, 25.6.1997).

<sup>39</sup> Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor (presented by the Commission). Ta t.i. Zelena knjiga je bila objavljena 11.12.2001.

širitvijo, a razprave med "branitelji" pogodb in zagovorniki sprememb niso dale plodnih zaključkov.

### **3.3.1 Krepitev evropske pravne dimenzije**

Ker je evropsko kazenskopravno okolje neenotno oz. fragmentirano in ker še vedno obstajajo meje kazenskega prava, predstavlja to veliko pomanjkljivost za enoten boj proti goljufijam. Izziv, ki ostaja pred Komisijo, je uresničevanje ideje o krepitevi enotne pravosodne dimenzije. V Evropski uniji je samo do zadnje širitve vzporedno delovalo 15 različnih pravnih sistemov, po eden znotraj vsake od držav članic. Področje policije in pravosodnega sodelovanja v kriminalnih zadevah je še vedno izključno medvladno<sup>40</sup>.

Poskus, da bi se razširile pristojnosti EU na področje kazenskega, materialnega in procesnega prava in uvesti evropski finančni kazenski zakonik, je predstavljal Corpus Juris. Corpus Juris sicer vsebuje nekatere elemente *acquisa*, vendar to ni *acquis* in nima statusa veljavnega oz. zavezujočega dokumenta. Evropska unija je izdelala ta osnutek zakonodajnega projekta, ker želi vzpostaviti učinkovito nadnacionalno kazenskopravno zaščito zgolj ene varovane dobrine, namreč finančnih interesov EU. Corpus Juris pripada *lex desiderata*, medtem ko se *lex lata*, gledano z evropskega stališča, sestoji iz labirinta instrumentov, ne le iz uredb, direktiv in okvirnih sklepov, ampak pogosto tudi iz konvencij z različnim uspehom, odvisnim od ratifikacije. Vse dokler te konvencije niso dejansko ratificirane in izvajane v članicah, ostaja domača zakonodaja na področju sodelovanja v kazenskih zadevah odločilna. Morda bi bil sprejem Corpus Juris, čeprav je v tem trenutku še vedno dolgoročni *lex desiderata* projekt, lažja in pragmatična rešitev kakor pa pripravljanje konvencij z zamudnimi ratifikacijami.

### **3.3.2 Slovenska pravna osnova**

Slovensko zakonodajno podlago na področju boja proti nepravilnostim, ki bi spodkopavale finančne interese Skupnosti, sestavlja več različnih zakonov. To pomeni, da zakonodaja, ki je v postopku sprejemanja pomenila prilagajanje slovenskega pravnega reda EU po posameznih sektorjih, posredno vključuje tudi varovanje proti nepravilnostim in goljufijam.

Na področju zaščite finančnih interesov Evropske unije je bil slovenski pravni red že pred vstopom usklajen s pravnim redom Evropske unije. Temeljno zakonsko podlago za izvajanje pglavitnih Uredb o zaščiti finančnih interesov Evropske unije in Uredb o kontrolah in inšpekcijah na kraju samem predstavljata Zakon o javnih financah (Ur.l. RS št. 79/99, 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002) ter Zakon o upravi (Ur.l. št. RS 67/94, 20/95, 29/95 80/1999, 52/2002, 56/2002). V zvezi z Uredbami št. 1073/99 in št. 1074/99 o preiskavah, ki jih

---

<sup>40</sup> V skladu z Maastrichtsko pogodbo na tem področju Svet usklajuje delovanje vlad držav članic EU, ki ostaja zelo občutljivo vprašanje za nacionalno suverenost. Države članice in Komisija pa si delijo pravico do pobude.

izvaja OLAF, pa je Slovenija ustrezno prilagodila Zakon o varstvu osebnih podatkov (Ur. l. RS št. 57/2001 (59/2001 – popr.), 73/2004-ZUP-C, 86/2004).

Kazenski zakonik RS omogoča pregon vseh kaznivih dejanj, ki jih predvideva tudi Corpus Juris. Zato je slovenska zakonodaja povsem usklajena z usmeritvami EU in predstavlja solidno osnovo, na podlagi katere je mogoče voditi borbo za zaščito finančnih interesov. V dosedanji praksi še ni bil obravnavan noben primer, ki bi ga lahko šteli med kazniva dejanja, ki neposredno ogrožajo evropske finančne interese.

Pred članstvom sta bila v okviru pravočasnega prilagajanja zakonodaje sprejeta Zakon o preprečevanju korupcije (Ur.l. RS, št. 2-71/2004) in Resolucija o preprečevanju korupcije. Slovenska zakonodaja s področja korupcije je skoraj v celoti usklajena z večino mednarodnih konvencij. Zakonodaja na področju pranja denarja je tudi bila že pred vstopom skladna s pravnim redom Evropske unije.

Za usklajeno sodelovanje vseh institucij v sklopu medresorske delovne skupine za boj proti goljufijam pa še ni slovenske zakonodajne osnove. Izvajanje funkcij AFCOS<sup>41</sup>, še posebej v njegovi vlogi koordinatorja vseh institucij, ki delujejo na področju zaščite finančnih interesov EU in pretoka informacij o odkrivanju ter obravnavi nepravilnosti in goljufij v zvezi z uporabo evropskih sredstev, nima pravne podlage v obstoječih predpisih. Za zagotavljanje izvajanj teh funkcij je Vlada RS sprejela Sklep, s katerim je za AFCOS določila Urad RS za nadzor proračuna (v nadaljevanju: UNP) in ustanovila medresorsko delovno skupino za sodelovanje z OLAF. Vrhovno državno tožilstvo je pripravilo predlog sporazuma med institucijami, ki pa ni bil nikoli podpisan<sup>42</sup>. Sporazum naj bi opredelil sodelovanje slovenskih institucij, ki so zastopane v t.i. slovenskem koordinacijskem telesu za boj proti goljufijam.

Vstop Slovenije v EU je pomenil tudi pristop h konvencijam oziroma uveljavitvi njihovih določb v notranji kazenski zakonodaji. Potrebna bo še ratifikacija EU konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti. Ta obveznost izhaja iz Pristopne pogodbe. Konvencija bo stopila v veljavo 90 dni po ratifikaciji.

Vežano na zaščito evropskih finančnih interesov je treba omeniti še naslednje zakonske spremembe, ki sicer spadajo v področje prilagajanja kazenske zakonodaje EU: Usklajen je bil Zakon o spremembah in dopolnitvah Kazenskega zakonika (Ur.l. RS, št. 40/04).

---

<sup>41</sup> AFCOS oz. Anti Fraud Coordination Service, katerega vlogo opravlja MF - Urad RS za nadzor proračuna.

<sup>42</sup> Po mnenju Službe vlade za zakonodajo sporazum ni potreben, ker je Sklep Vlade RS pravilna in zadostna podlaga za delovanje navedene skupine (Interno gradivo MF).

Uskladitev zajema nekatere mednarodne konvencije, njihove protokole in statute, vendar naj omenim le uskladitev, omejeno z vidika naloge, namreč z mednarodnimi dokumenti, ki so del pravnega reda Evropske unije, in sicer s Kazenskopravno konvencijo Sveta Evrope proti korupciji z dodatnim protokolom in s Konvencijo o boju proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev v mednarodnem poslovanju ter Konvencijo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije oz. PIF konvencijo (Interno gradivo Ministrstva za notranje zadeve).

#### **4. INSTITUCIONALNO OKOLJE ZA ZAŠČITO EVROPSKIH FINANČNIH INTERESOV IN BOJ PROTI NEPRAVILNOSTIM TER GOLJUFIJAM**

##### **4.1. POSEBNE ZAHTEVE ZA NADZOR PRORAČUNA EU**

Za izvrševanje proračuna Evropskih skupnosti je odgovorna Evropska komisija, ki pri tem deluje v skladu z Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002<sup>43</sup>. Komisija izvršuje prihodke in odhodke proračuna v skladu z omenjeno Uredbo na lastno odgovornost in v mejah odobrenih proračunskih sredstev, države članice pa sodelujejo s Komisijo. Preko izvajanja proračuna Komisija uresničuje politike Skupnosti, pri tem pa mora spoštovati standarde in principe dobrega finančnega poslovanja in učinkovitega notranjega nadzora. Načini izvrševanja morajo zagotavljati, da se upoštevajo postopki za zaščito sredstev Skupnosti, ne glede na subjekt, ki je odgovoren za celotno izvrševanje ali njegov del, in potrditi, da končno odgovornost za izvrševanje proračuna nosi Komisija v skladu s 274. členom PES.

Metode za izvrševanje proračuna so različne. Komisija ga lahko izvršuje centralizirano ali deljeno z državami članicami ali decentralizirano s tretjimi državami, ki prejemajo zunanjo pomoč ali pa skupaj z mednarodnimi organizacijami (Council Regulation (EC, Euratom) No 1605, 2002). Kadar Komisija izvršuje proračun centralizirano, naloge izvrševanja opravljajo njene službe. Kadar pa izvršuje proračun z deljenim upravljanjem, se naloge izvrševanja prenesejo na države članice. S tretjimi državami, kakor s Slovenijo pred vstopom v EU, je Komisija izvrševala proračun po principu decentraliziranega upravljanja. Prav vse države pa morajo pri načinih izvrševanja proračuna izvajati redne preglede, da zagotovijo pravilno izvajanje ukrepov, ki se financirajo iz proračuna Skupnosti. Pri tem sprejmejo potrebne ukrepe za preprečevanje nepravilnosti in goljufij ter po potrebi začnejo sodni pregon za izterjavo nepravilno plačanih sredstev (Council Regulation (EC, Euratom) No 1605, 2002).

Javni organi ali organi, ki so zadolženi za storitve, na katere se prenesejo naloge izvrševanja v imenu Komisije, morajo imeti zaradi usklajevanja z načeli preglednosti in dobrega finančnega

---

<sup>43</sup> Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general Budget of the European Communities (Official Journal L 248, 16.9.2002) oz. Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti.

poslovođenja pregledne postopke za oddajo javnih naročil, učinkovit notranji nadzor, sistem za pripravo zaključnega računa, ki je ločen od drugih dejavnosti organov in od zunanje revizije (Council Regulation (EC, Euratom) No 1605, 2002).

Prav vse institucije, ki so vključene v upravljanje in finančni nadzor evropskih sredstev, prevzemajo s tem tudi odgovornost za boj proti goljufijam. Predpogoj za boj proti goljufijam je vzpostavitev primerne finančnega nadzora. Finančni nadzor pa na nivoju EU v podrobnostih ni dogovorjen in ne harmoniziran. Posebej glede notranjega finančnega nadzora je praksa po članicah različna. In ne le, da je praksa različna, države imajo tudi različno razumevanje samega pojma finančni nadzor (De Koning, 1999, str. 5). Poenotenje pojmovanja bi bilo potrebno, zato je v tem primeru Komisija že precej pred razširitvijo definirala svoje razumevanje termina finančni nadzor. Posebej je bilo to pomembno zaradi priprave novih članic, saj so morale brezpogojno sprejeti *acquis* in se tudi institucionalno organizirati na tem področju, kjer niso imele tradicije. *Acquis* postavlja le nekaj okvirnih zahtev glede zunanjega nadzora in več specifičnih zahtev glede notranjega nadzora (De Koning, 1999, str. 3). Neposredna implementacija je prepuščena članicam, ki jo lahko izboljšajo z različnimi ukrepi. Pravzaprav se še sama evropska zakonodaja v zadnjih letih<sup>44</sup> na tem področju dograjuje, posebej zaradi slabe izterjave neupravičeno prejetih sredstev Skupnosti (Commission of the European Community: Protection of the Financial Interests of the Community and fight against Fraud, Annual report 2002, 2003, str. 16).

Finančni nadzor se običajno nanaša na finančne vidike poslovnega nadzora najsi bo to upraven, poslovodni ali proračunski. Takšen nadzor je lahko *ex ante* (predhodna kontrola izdatkov) ali *ex post* (naknadna kontrola). Komisija je skozi proces pogajanj pred vstopom v EU uporabljala svoje razumevanje finančnega nadzora, ki v njenem kontekstu predstavlja oba, tako notranji kot zunanji finančni nadzor, ki je običajno pojmovan kot zunanja revizija. V praksi Komisije uporaba termina finančni nadzor vključuje oba *ex ante* in *ex post* nadzor, angl. izraz *audit* pa pomeni izključno *ex post* nadzor (De Koning, 1999, str. 4).

Gledano z vidika finančnega nadzora je bilo za Komisijo pred širitvijo eno od ključnih izhodišč vprašanje absorbiranja tega področja v državah kandidatkah. Komisija je tudi finančno podpirala projekte tehnične pomoči<sup>45</sup> za izgradnjo sistema notranjega nadzora javnih financ<sup>46</sup> v pristopnicah.

---

<sup>44</sup> Sem spada nova finančna uredba, sprejeta v letu 2002, z namenom izboljšanja finančnega poslovođenja v evropskih institucijah. To je že omenjena Uredba oz. Regulation (EC, EURATOM) No 1605/2002 of the Council applicable to the General Budget of the European Community.

<sup>45</sup> Svetovanja strokovnjakov Komisije, evropskih in nacionalnih Računskih sodišč, *twinningi* s sorodnimi institucijami držav članic, Phare konzultanti, SIGMA ipd.

<sup>46</sup> Sistem notranjega nadzora javnih financ oz. angl. PIFC - Public Internal Financial Control.

V pričakovanju širitve je namreč vladala zaskrbljenost okrog sposobnosti držav pristopnic za zaščito finančnih interesov v času, ko bodo upravljale s skladi EU, in to v okviru ustreznega sistema finančnega nadzora, ki naj bi pokrival celoten nacionalen državni proračun. Izhodišče in cilj je bila zaščita finančnih interesov držav na splošno in obvarovanje pravilne uporabe sredstev Skupnosti. Namen izgradnje ali okrepitve notranjega kontroliranja v državah pristopnicah je bil, da se bi kar najbolje obvladovala tveganja nenamenske uporabe proračuna Skupnosti in da bi se stalno lahko ocenjevala in potrjevala uspešnost poslovanja ter učinkovitost notranjega nadzora poslovnih procesov. Glede na različno stopnjo razvitosti v pristopnicah so te spremembe sprožile reforme, izgradnje novih sistemov ali izboljšanje obstoječih. In če vemo, da se način notranjega finančnega nadzora med članicah znatno razlikuje<sup>47</sup>, potem je bilo že od začetka jasno, da Komisija ni mogla na noben način vsiliti specifičnega modela notranjega nadzora nobeni od suverenih držav. Članice imajo različne sisteme in zdi se, da nobeden ni idealen, še sistem, ki ga uporablja Komisija, ni model in je podvržen spremembam (De Koning, 1999, str .4).

Preko sekundarne zakonodaje<sup>48</sup> pa je Komisija vpeljala in določila vrsto podrobnejših zahtev za poslovanje in notranji nadzor evropskih sredstev, tako na področju izvajanja proračuna, to je na odhodkovni strani, kot na področju pridobivanja proračuna, torej na prihodkovni strani. Te zahteve obsegajo širok nabor mehanizmov, od delitve pristojnosti do pregledov na kraju samem, katerih skupni namen je, da se zagotovi pravilna uporaba sredstev in da se lahko potrdi zakonitost, upravičenost in točnost izdatkov, ki bremenijo proračun Skupnosti in nacionalno sofinanciranje. Enako velja za prihodkovno stran.

Poudariti moramo, da te posebne zahteve za sedanje članice veljajo le za tiste institucije in tiste poslovne procese, ki so vezani na izvajanje in pridobivanje evropskega proračuna. Ureditev za področje nacionalnih proračunov *acquis* ne predpisuje in je prepuščena vsaki državi članici.

#### **4.2. IZVAJANJE ČLENA 280 POGODBE O USTANOVITVI EVROPSKE SKUPNOSTI**

Člen 280 PES je izhodišče, v katerem je navedeno, da je skrb za finančne interese skupna odgovornost in razdeljena med države članice in Komisijo. Člen 280 zadeva aktivnosti, ki učinkujejo škodljivo na finančne interese Evropske unije in nalaga članicam preprečevanje goljufij ter skupno sodelovanje pri tem.

Na tem mestu se želim osredotočiti na to, kakšna mora biti institucionalna struktura, ki jo morajo imeti članice in pristopnice, da lahko zadostijo zahtevi člena 280.

---

<sup>47</sup> Običajno se jih skuša razvrstiti v dva široka modela t.i. *third party ex ante approach* in *management responsibility approach*.

<sup>48</sup> V sekundarno zakonodajo spadajo direktive in uredbe.



Kjerkoli so finančna sredstva in še posebej, če so velika, prihaja kaj lahko do nepravilnosti in goljufij. Skupnost in države članice morajo preprečevati goljufije, sprejemati ukrepe za njihovo preprečevanje in usklajevati svoje delovanje. Članice so dolžne poskrbeti za implementacijo člena 280. Zato morajo imeti kontrolo in nadzirati svoja lastna javna finančna sredstva enako kot vsa evropska finančna sredstva. Skrbeti morajo obojestransko za prispevke v evropski proračun kot za sredstva, ki jih članice trošijo iz evropskega proračuna. Vsaka država mora imeti primerno institucionalno strukturo za odkrivanje nepravilnosti in goljufij, ki bi se potencialno dogajale.

Za vse pristopnice je potekala praktična priprava na obvezo varovanja EU finančnih interesov že skozi vse obdobje trošenja finančnih sredstev iz predpristopnih programov pomoči (Phare, ISPA, SAPARD). Trošenje le-te sicer poteka po natančno določenih postopkih, ki so določeni s podpisano pogodbo ob pridobitvi sredstev za določene namene. Nad temi postopki je do pred nekaj leti imela neposredni finančni nadzor Komisija oz. njeni organi. To je bilo v prvih fazah donacij, dokler je bil proces koriščenja donacij in izvajanja programov še centraliziran, kar je veljalo za Phare sredstva v začetku.

V zadnjih letih je prišlo pri trošenju evropskih sredstev do prehoda na decentraliziran sistem, tako pri Phare sredstvih in posebej pri sredstvih ISPA, SAPARD. To pomeni, da sta bila nadzor in kontrola prenesena na bodoče članice še pred vstopom. S tem so le-te prevzele velik del finančne in vsebinske odgovornosti. Z uspešnim vodenjem projektov in poslovanjem finančnih sredstev so pokazale svojo stopnjo pripravljenosti na koriščenje tistih sredstev, ki jim bodo dodeljena v pogojih članstva v EU. Decentraliziran sistem se je nadgradil v razširjeni decentralizirani sistem, o katerem več sledi.

### **4.3. INSTITUCIONALNA ORGANIZIRANOST**

Učinkovita zaščita finančnih interesov EU je lahko dosežena le, če so vključeni vsi organi, ki jih to zadeva, in to na obeh nivojih, tako na nivoju Skupnosti kot na posameznem nacionalnem nivoju. Celoten sistem kontrol, nadzora, spremljanja in sankcij, ki je postavljen na nivoju držav članic in na nivoju Skupnosti, si mora prizadevati za zagotovitev, da različni nivoji odgovornosti delujejo komplementarno in da upoštevajo načela učinkovitosti ter enakovrednosti zaščite finančnih interesov na ozemlju EU. Na obeh nivojih je potrebno vedeti, da sta z institucionalno funkcionalnega vidika razdeljena na finančni nadzor in za boj proti goljufijam. Najprej je obdelan za obe funkcionalni področji nivo Skupnosti, nato pa še ureditev na nacionalnih nivojih.

#### **4.3.1 *Institucionalna organiziranost na nivoju Skupnosti***

Na nivoju Skupnosti igra pomembno vlogo Komisija, ki je izvršni organ Skupnosti. Komisija je varuh pogodb, je edina, ki pripravlja predloge zakonskih aktov prvega stebra, nadzoruje izvajanje zakonodaje in tudi izvajanje proračunske politike. Pred reformo sistema finančnega

poslovođenja in notranjih kontrol v Komisiji je bil notranji nadzor nad upravljanjem s sredstvi evropskega proračuna, tako na prihodkovni, kot odhodkovni strani, odgovornost generalnega direktorata za finančni nadzor. Ta je izvajal celotno funkcijo notranjega kontroliranja. Bil je dodatek k funkcijam notranjega kontroliranja posameznih generalnih direktorats, ki so bili odgovorni za posebna področja proračunskih izdatkov (Allen, Tommasi, str. 101–102). Omenjeni direktorat je imel status finančnega nadzornika Komisije.

Reorganizacija finančnega nadzora Komisije, ki se je začela v letu 2001, je pomenila prehod iz centraliziranega notranjega kontroliranja k decentraliziranemu, ki je sestavni del poslovođenja vsakega posameznega direktorata. Preverjanja za zaščito finančnih interesov so v Komisiji sami strukturirana tako, da preglede posameznih področij izvajajo pristojni generalni direktorati (v nadaljevanju: DG) Komisije. Preverjajo zakonitosti postopkov in učinkovitosti uporabe posameznih sektorskih pravnih podlag. Pri tem sodelujejo z državami članicami. Pristojni DG-ji so odgovorni tudi za preverjanje uporabe sredstev in sistemsko revizijo, ki jo predpisuje različna sektorska regulativa (Commission of the European Community: Protection of the Financial Interests of the Community and fight against Fraud, Annual report 2002, 2003, str. 14). Partnerstvo je običajno zelo podrobno opredeljeno<sup>49</sup>. Kadar gre za ugotovitve škodljivih dejanj s posledicami za proračun Skupnosti, Komisija tesno sodeluje s "partnerji" v proračunskem nadzoru<sup>50</sup>. Zunanji proračunski nadzor izvaja Evropsko računsko sodišče.

Odnos Komisije z Evropskim računskim sodiščem je zelo zanimiv, dostikrat naporen. ERS je zunanji revizor, ki preverja implementacijo proračuna Unije. Opravlja neodvisni zunanji nadzor na nivoju Skupnosti oz. neodvisne revizije zbiranja in porabe sredstev Evropske unije ter skozi to nadzira tudi izvajanje funkcij zbiranja in porabe sredstev evropskih institucij. Pri tem preverja pravilnost vodenja podatkov o finančnih aktivnostih in ugotavlja, če so bile izvedene in vodene po predpisih. Izdaja mnenja in poročila, obvešča evropska zakonodajna organa (Parlament in Svet) in seznanja javnost o ugotovljenih slabostih in pomanjkljivostih v obstoječih sistemih in o nepravilnostih. Poročila so dostikrat močno kritična na račun Komisije in njenega izvajanja zaščite finančnih interesov. Pri opravljanju svojega dela želi pripomoči k izboljšanju finančnega poslovanja Evropske unije na vseh nivojih. S tem želi zagotavljati največjo vrednost za denar evropskih državljanov. ERS pa nima sodnih pristojnosti in zato ne more sankcionirati kršiteljev prava Skupnosti.

Pri varovanju finančnih interesov Evropske unije je naloga ERS ugotavljanje šibkosti v sistemih, ki so predmet revizije, pri tem pa mora ERS pripraviti ustrezne pripombe na veljavno zakonodajo in na finančno zakonodajo v postopku sprejemanja, zlasti, če bi sprejem takšne zakonodaje lahko povečal stopnjo tveganja zlorab in drugih nepravilnosti.

---

<sup>49</sup> Za tradicionalna lastna sredstva so nekatere od držav članic oz. njihove notranje-revizijske službe sklenile t.i. Joint Audit Agreement s Komisijo, z namenom izmenjave izkušenj in tehnik na področju notranje revizije.

<sup>50</sup> Svet in Evropski Parlament s parlamentarnim odborom za nadzor proračuna.

Vloga ERS pri preprečevanju zlorab je vgrajena tudi v PES, ki je na ERS prenesla tudi pristojnost obveščanja o vseh odkritih primerih zlorab, goljufij in nepravilnosti ter določila vlogo ERS pri oblikovanju mnenja o vseh predpisih s področja odkrivanja in preprečevanja finančnih goljufij (Böckem, Cukon Mavec, 2003, str. 40). ERS mora zagotoviti poštene in popolne informacije o dejstvih. Kadar so poročila objavljena v Uradnem listu Skupnosti, je zraven naveden tudi odgovor Komisije.

Ta zadnja omenjena delovna naloga ERS je pomembna, kajti ERS ocenjuje pravne in organizacijske ukrepe na nivoju Skupnosti, vezane na zaščito finančnih interesov. Glede na Pogodbo to pomeni, da mora Komisija vprašati ERS za mnenje o vsakem predlogu finančnih uredb in uredb, ki zadevajo goljufije, administrativne sankcije in kazenske ukrepe. ERS poda svoje mnenje, priporočila za izboljšanje nadzornega sistema in spodbuja varovalno zakonodajo proti goljufijam. Na ta način naj bi institucija ERS pripomogla k zmanjšanju možnosti za nepravilnosti in goljufije. ERS je pred leti pripravilo analizo tveganja, ki je pokazala, da so najbolj rizična naslednja proračunska področja: sheme izvoznih nadomestil, carinski nadzor in carinjenje blaga, DDV in intra-komunitarna trgovina (Karlsson, 2001, str. 4).

Tudi EP in Svet se vključujeta v boj proti goljufijam. EP poleg drugih funkcij (zakonodajna vloga, politična funkcija, proračunska funkcija) neposredno politično nadzoruje delo Komisije. Če Parlament sprejme predlog nezaupnice Komisiji, morajo odstopiti vsi njeni člani (primer Santerjeve Komisije). V sestavi EP je Parlamentarni odbor za nadzor proračuna<sup>51</sup>, ki naj bi imel nenehen nadzor nad izdatki. Ta odbor je tudi zadolžen, da izboljša boj za preprečevanje goljufij, usmerjenih proti finančnim interesom Skupnosti in s poročili ter resolucijami vpliva na politiko zaščite. Svet pripravlja finančne uredbe v zvezi s proračunom in sodeluje pri postavljanju pravil za računovodenje, finančne nadzornike in inšpektorje. Nenazadnje je potrebno dodati institucijo OLAF, o kateri sledi več v nadaljevanju, in forum CoCoLAF. Skozi slednja dva si Komisija pomaga pri koordiniranju svojega dela proti goljufijam.

#### **4.3.2    *Institucionalna organiziranost na nacionalnem nivoju***

Preprečevanje in boj proti goljufijam je v prvi vrsti primarna odgovornost držav članic, ki izhaja iz člena 280 PES, ta pa navaja, da morajo članice sprejeti za njihovo preprečevanje enake ukrepe, kakršne sprejmejo za zaščito svojih lastnih nacionalnih interesov, poleg tega morajo pri tem opravilu sodelovati med seboj, s Komisijo in pristojnimi organi (Treaty establishing the European Community, 1997). Na nacionalnem nivoju je dejansko vsaka država članica sama izbrala svoj sistem. Acquis o institucionalni ureditvi na nivoju članic ne obstaja, zato o kakem modelu na tem področju ne moremo govoriti. Model ne obstaja, tako ne na področju finančnega nadzora kakor ne na področju boja proti nepravilnostim in goljufijam, z namenom zaščite finančnih interesov. Pogodba o Evropski Skupnosti ne specificira in ne

---

<sup>51</sup> Angl. Parliament's Committee on Budgetary Control.

določa vnaprej kakršnegakoli modela finančnega nadzora, ki naj bi ga uporabljale države članice, uvaja pa splošne obveznosti, točno določa odgovornosti Komisije in vpeljuje ukrepe za proračun, finančno poslovanje in ERS (Larsson, Stenbæk, 1999, str. 6).

Obstajajo različni nacionalni pristopi za nadzor boja proti goljufijam. Edini nekako "poenoten" pristop je bil sugeriran in spodbujen s strani Komisije v državah pristopnicah, kjer je šel razvoj preko struktur AFCOS, od tu dalje pa se je enotnost že zaključila, saj so v vlogi t.i. AFCOS imenovane različne centralne - stične službe v novih članicah. A o tem več v nadaljevanju.

Članice morajo prioritarno spremljati in nadzirati vse aktivnosti, ki imajo kakršnekoli finančne posledice za evropski proračun. Zagotoviti morajo zakonitosti postopkov in njihovo sistematično preverjanje, strategije za systemske revizije, nadzor ali kontrolo uporabe sredstev in virov oz. nadzor prihodkov in odhodkov proračuna in odkrivanje nepravilnosti ter goljufij. Komisija spremlja napredek držav članic na tem področju in izdaja letna poročila. Poročilom je priložen vprašalnik glede člena 280, da Komisija preko odgovorov članic nadzira zakonodajni in upravni razvoj na tem področju. Statistika Komisije kaže, da se na področjih tradicionalnih lastnih sredstev, izdatkov za kmetijstvo in strukturnih ukrepov pojavlja največ nepravilnosti. Države članice vsako leto na teh področjih sukcesivno sprejemajo ukrepe, ki naj bi prispevali k implementaciji člena 280. S temi ukrepi prenašajo in uresničujejo zakonodajo EU na nacionalni nivo. Ti ukrepi so lahko novi pravni predpisi, institucionalne spremembe, sprejem tekstov, ki interpretirajo zakonodajo Skupnosti in uvajanje novih informacijskih podpornih sistemov. Čeprav večino pravnih uredb za zaščito predstavljajo uredbe Sveta in Komisije, dopolnjene s konvencijami, so pristojnosti za izvajanje ukrepov zaščite prenesene na institucije držav članic. V praksi gre za primere, ko je treba zaradi upoštevanja in izvršitve določene uredbe z domačim pravom (še)le določiti ali vzpostaviti pristojni organ in urediti (določiti) postopek, po katerem ta deluje oziroma se pri tem uporabi. Drug tak primer pa je, ko se v domačem pravu oziroma z domačimi predpisi določijo sankcije za kršitve kakšne uredbe EU (Šinkovec, 2003, str. 23).

#### **4.3.3 Finančni nadzor v članicah**

Vzpostavitev primerne finančnega nadzora je predpogoj za zaščito finančnih interesov. Le-ta se je izgrajeval postopno in sprva tudi na nivoju Skupnosti ni bil ravno vzorno definiran in postavljen. V zgodnjem obdobju, v letih 1970 - 1980 se namreč Evropa še ni nič kaj dosti ukvarjala z nepravilnostmi, ki so se takrat že dogajale, predvsem na področju kmetijstva. O nepravilnostih in goljufijah se je vedelo, vendar kljub realnosti njihovega obstoja boj proti njim takrat še ni bil visoko na politični agendi. Šele konec 70-tih let so bili narejeni prvi koraki v institucijah Skupnosti, da bi se povečal proračunski nadzor, z namenom zaščite proračuna. Kljub ekspanziji SKP pa skrb za zaščito pred goljufijami ni bila predmet politike in ne medijev. Prvi predlog nekakšne konvencije o zaščiti finančnih interesov v letu 1976 so države članice celo zavrnile (White, 1998, str. 10). V tem obdobju ni bilo ne institucionalnega mehanizma za

nadzor, ne opredelitev, kaj nepravilnosti in goljufije sploh so, ERS pa je bilo ustanovljeno šele leta 1977. Prvotne direktive<sup>52</sup>, so namreč kar samim članicam prepuščale tako obseg kot pogostnost nadzora na področju SKP (White, 1998, str. 10). Po tej fazi, ki bi se lahko označila kot faza neškodljivega prezrtja (angl. benign neglect), so se zadeve začele spreminjati (White, 1998, str. 9).

Ko je v 80. letih naraščalo povpraševanje za omejena kmetijska proračunska sredstva in se je večal pritisk na podpore iz omejenega EU proračuna, je bila Komisija prisiljena začeti igrati aktivnejšo vlogo pri nadzoru in odkrivanju nepravilnosti, ki so imele škodljive učinke za proračun. Leta 1988 je bil ustanovljen Oddelek za koordinacijo in preprečevanje prevar (v nadaljevanju: UCLAF)<sup>53</sup>, prav za namen spoprijemanja s pojavljanjem nepravilnosti, ves čas pa se je, kot že predstavljeno, razvijala tudi zakonodaja. Razvoj nadzora in zahteve po njegovem izvrševanju, opredeljene v uredbah in direktivah Skupnosti, se je s področja izdatkov za kmetijstvo postopno širil tudi na goljufije pri strukturnih skladih in na področje prihodkov, posebej uvoznih dajatev. Komisija je odkrila še eno pomembno orodje, kot pripomoček za nadzor goljufij. To je uporaba nacionalnega sofinanciranja projektov. Članice so bile namreč bolj zainteresirane zaščititi se pred goljufijami, takoj ko so bila v igri tudi nacionalna sredstva. V glavnem pa nadzor goljufij še ni bil sistemsko enovito postavljen in je bil fragmentaren.

Sama zaščita temelji, kot že ugotovljeno, na primarni odgovornosti držav članic, ki upravljajo z več kot 80% vseh izdatkov (decentralizirano poslovanje) in pobirajo večino lastnih sredstev (Commission of the European Community: Protection of the Financial Interests of the Community and fight against Fraud, Annual report 2002, 2003, str. 13). S preostankom sredstev upravlja Komisija, ki obenem jamči za urejeno finančno poslovanje sistema. Izhajajoč iz upoštevanja člena 280, države članice same razvijajo pravne iniciative, administrativni razvoj, organizacijo oddelkov, razporeditev delovne sile na nadzor ex ante, nadzor ex post<sup>54</sup> in preiskave ob sumu goljufije. Notranja koordinacija je v njihovi lastni pristojnosti, same tudi določijo, katera od institucij je glavni "sogovornik" Komisiji oz. OLAF pri operativnih aktivnostih, preiskavah in izterjavah. Vse članice nimajo določene iste institucije za to vlogo.

---

<sup>52</sup> Council Directive No 77/435, on scrutiny by the Member States of transactions forming part of the system of financing by the Guarantee Section of the EAGGF (Official Journal L 172/17, 1977).

<sup>53</sup> UCLAF - the Unit for the Coordination of the Fight against Fraud.

<sup>54</sup> Predhodna finančna kontrola (ex ante financial control) je niz kontrol, ki se izvedejo pred finančnimi odločitvami v zvezi z razdelitvijo proračunskih sredstev, prevzemanjem obveznosti v breme proračuna, postopki oz. oddajo javnih naročil, pogodbami in povezanimi plačili ter izterjavo neupravičeno plačanih zneskov. Finančne odločitve se lahko sprejemajo samo na podlagi izrecne odobritve finančnega kontrolorja. Predhodna finančna kontrola se včasih imenuje tudi "preventivna ali preprečevalna kontrola". To je ožji pomen finančne kontrole. Naknadna notranja revizija (ex post internal audit) je niz revizijskih postopkov, ki se izvedejo naknadno. V tem kontekstu to pomeni potem, ko je poslovodni organ proračunskega uporabnika že sprejel finančne odločitve. Naknadno notranjo revizijo lahko izvajajo centralizirani državni revizijski organi, ki so odgovorni in poročajo najvišjim nivojem oblasti (MF) ali decentralizirani revizijski organi (notranje revizijske službe pri proračunskih uporabnikih, kot so ministrstva ali agencije). V zvezi z revizijo izraz "naknaden" običajno pomeni revizijo, ki se izvede potem, ko nastane pravna obveznost za transakcijo (Interno gradivo MF).

Finančni nadzor in kontrola sta zelo pomembna, a to ni vse. Eno je pravna, drugo institucionalna osnova, tretje pa je doseganje rezultatov aktivnosti. Različni tipi nadzora, predpisani s sektorskimi uredbami, vključujejo širok obseg akterjev in oseb na različnih nivojih nacionalnih administracij (plačilne agencije, organi poslovanja, centralne in decentralizirane nacionalne službe, službe lokalnih oblasti ipd). Te kontrole prispevajo k zaščiti finančnih interesov, pri čemer se zahteva od držav članic, da zagotovijo tako učinkovitost, ki je ekvivalentna tisti aktivnosti za zaščito njihovih lastnih finančnih interesov. Kontrole sestavljajo:

- nadzor zakonitosti, ki jo zahtevajo sektorske uredbe EU in
- kontrole, ki so usmerjene k boju proti goljufijam, glede na zahteve člena 280.

Nadzor zakonitosti predstavljajo preverjanja dokumentov, kar imenujemo tudi "prva stopnja" ali ex ante in ex post preverjanja. Ex ante preverjanje ugotavlja skladnost s postopki in kriteriji, ki jih določajo evropske uredbe za subvencije, donacije, financiranje ali ugodnosti. Ex post preverjanja ugotavljajo, če je bilo delo res narejeno, če financirani projekti dejansko obstajajo, ali če je kontrolni sistem zanesljiv.

Ciljno naravnane ukrepe za boj in preiskave pri goljufijah spremljajo in raziskujejo različni organi, odvisno od organiziranosti v samih članicah: carinski organi, policija, finančna administracija in sodni organi na višji stopnji. Organiziranost oddelkov, na tem področju v posamezni državi članici, je njena lastna odgovornost. Pristop k temu načinu kontrole je različen. Vsaka članica pa (skrbi za to, da) pokriva vsa najvažnejša področja (tradicionalne lastne vire, kmetijske izdatke in strukturne ukrepe) z vsemi vrstami kontrol (ex ante, ex post in proti goljufijam). Iz enega od poročil Komisije je razvidno, da je bilo na navedenih treh področjih v letu 2000 največ osebja dodeljenega za ex ante preverjanja (81%), za ex post preverjanja (11%) in za preiskave proti goljufijam (8%) (Commission of the European Communities: Protection of the Financial Interests of the Communities and fight against Fraud, Annual report 2002, 2003, str. 35). To kaže, da je kljub različnemu pristopu, prioriteta na mehanizmih vnaprejšnjega preverjanja in nadzora. Gledano s stališča institucij, ki so v članicah zadolžene za nadzor nad različnimi področji, le-te niso povsod iste, a vseeno se lahko prikažejo po naslednjih področjih:

*Nadzor za tradicionalna lastna sredstva:* nadzor izvajajo carinski organi. Nadzor in kontrola imata podlago v zahtevi Carinskega zakonika Evropske Skupnosti<sup>55</sup>. Carinski organi nadzirajo ex ante in ex post in kontrolirajo dokumente ter blago, z izjemo izvoznih nadomestil za kmetijske produkte. Večina ima največ osebja zaposlenega na ex ante kontrolah. Preiskave proti goljufijam so sprožene v primeru suma storjene goljufije.

---

<sup>55</sup> Council Regulation (EEC) No. 2913/92, 12 October 1992, establishing Community Customs Code; člen 4(13) in člen 4(14), člen 68, člen 78, Community Customs Code, Decision 94/728/EGS in Uredba (EC, Euratom) No. 1150/2000.

*Nadzor za kmetijske izdatke:* preverjanja, kontrole se izvajajo na nivoju držav članic in še naknadno strani Komisije. Institucije, ki nadzirajo v državah članicah, so carinski organi in plačilne agencije. Le-ti preverjajo ex ante. Gre za fizično pregledovanje in dokumentarno pregledovanje raznih plačilnih zahtevkov. Pri slednjih se preverjajo izvozna nadomestila, dodeljevanje pomoči na notranjem trgu in intervencijski ukrepi. V članicah izvajajo ukrepe skupne kmetijske politike plačilne institucije, ki so običajno pomembne državne institucije. Članice imajo praviloma več plačilnih agencij. Ex post<sup>56</sup> preverjanja pomenijo inšpekcije na kraju samem, preiskave proti goljufijam pa se sprožijo v primeru suma na goljufije. Poleg tega pa še oddelek Komisije za revizijo izdatkov za kmetijstvo ščiti finančne interese v okviru potrditve obračuna<sup>57</sup>, namreč s svojimi ex post pregledi za vodenje in kontrolne sisteme, ki se uporabljajo v državah članicah.

*Nadzor za strukturne ukrepe:* institucije, ki nadzirajo in verificirajo v državah članicah, na različnih nivojih, so organi upravljanja, plačilni organi, posredniški organi in končni uporabniki. Preverjajo se projekti in aktivnosti, z namenom zagotoviti točnost, regularnost in upravičenost vlog za pomoč Skupnosti.

Kot ex post se preverja in verificira na kraju samem, to pa opravlja osebje, ki je neodvisno od poslovodnih organov in plačilnih oddelkov. Tudi tu se preiskave proti goljufijam vodijo v primeru suma na storjeno goljufijo.

*Nadzor za neposredne izdatke in zunanjo pomoč:* s temi sredstvi upravlja neposredno Komisija. Komisija mora sama neposredno zagotoviti učinkovito zaščito sredstev kot neposredni upravni organ.

---

<sup>56</sup> Opomba: ex ante in ex post preverjanja, še posebej obveze kontrole in načini analize rizičnosti so predpisane v predpisih Skupnosti, predvsem v Uredbi št. 4045/89 in št. 386/90.

<sup>57</sup> Angl. Clearance of Accounts.

OLAF v Komisiji in drugih institucijah nadzira, preverja in uporablja druge ukrepe, ki se imenujejo tudi interne preiskave, ker so vodene znotraj omenjenih institucij. Podlaga za te upravne preiskave je v že omenjeni Uredbi št. 1073/99. Te interne preiskave pa ne pokrivajo samo neposrednih izdatkov, ampak se nanašajo na vse sektorje aktivnosti Skupnosti.

#### **4.4. PREGLED INSTITUCIONALNE ORGANIZIRANOSTI FINANČNEGA NADZORA SLOVENIJE**

##### ***4.4.1 Nosilne institucije za izvajanje pravnega reda EU v Sloveniji***

Slovenija ima vse institucije, ki so potrebne za delovanje sistema virov lastnih sredstev in institucije za učinkovito porabo evropskih proračunskih sredstev. Te institucije delujejo skladno s pravnim redom EU in so pomembne ne le za funkcioniranje sistema zbiranja in trošenja proračunskih sredstev, temveč tudi za zagotavljanje spoštovanja določb uredb in izvedbenih predpisov na finančnem področju. Nadaljnja krepitev administrativnih struktur ključnih institucij je bila posebno močna tik pred vstopom v EU. Kadri v pristojnih institucijah so se upravno izpopolnjevali za pridobitev znanja, zahtevanega za pripravo in nadzor nad izvajanjem proračuna ter za sistem spremljanja in plačevanja lastnih sredstev Skupnosti ter uporabo sredstev evropskega proračuna EU.

Na strani plačevanja v evropski proračun so ključne institucije Ministrstvo za finance, Carinska uprava RS, Davčna uprava RS in Statistični urad RS (Poročilo o napredku RS pri vključevanju v EU, 2003, str. 101). Pred vstopom v EU so potekale intenzivne priprave za ustrezno spremljanje podlag (carine in druga tradicionalna lastna sredstva, usklajena osnova za davek na dodano vrednost, bruto nacionalni proizvod) za izračunavanje in poročanje o obveznostih do proračuna Evropske unije. Pobiranje, knjiženje, nadzor in izterjavo dajatev na sladkor po dogovoru med Ministrstvom za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Agencijo za kmetijske trge in razvoj podeželja ter Ministrstvom za finance izvaja Carinska uprava (Poročilo o napredku RS pri vključevanju v EU, 2003, str. 101). Za poročanje o obveznostih glede tradicionalnih lastnih virov Slovenija od vstopa dalje redno Komisiji pošilja računa A in B<sup>58</sup>. V letu 2001 je Ministrstvo za finance ustanovilo Oddelek za sodelovanje s proračunom Evropske unije v okviru Sektorja za pripravo in upravljanje proračuna na MF. Slovenija je sposobna izračunati tehtano povprečno stopnjo za določanje virov na podlagi DDV v skladu z metodologijo ESA95<sup>59</sup>. Kar zadeva vire na podlagi BNP, je Statistični urad RS dosegel raven, ki je potrebna za izpolnjevanje zahtev EU glede sistema nacionalnih računov.

---

<sup>58</sup> Račun A na mesečni ravni in kvartalno račun B.

<sup>59</sup> ESA95 je oznaka za Evropski sistem integriranih ekonomskih računov, ki se uporablja za kakovostno merjenje nacionalnih računovodskih podatkov v sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti.



Za namene črpanja in učinkovitega upravljanja sredstev evropskega proračuna (strukturnih in kohezijskega sklada) je bila usposobljena Služba vlade za strukturno in regionalno politiko. Za zaščito finančnih interesov je bil za kontaktno točko v letu 2002 določen UNP. V okviru protikorupcijskih ukrepov je bil v letu 2001 ustanovljen Urad RS za preprečevanje korupcije. Kot institucija za izvajanje ukrepov skupne kmetijske politike je bila usposobljena AKTRP.

#### **4.4.2 Finančni nadzor javnih financ v Sloveniji**

Evropski pravni red predstavlja mednarodno dogovorjena načela za nadzor javnih financ, ki jih je bilo treba v pristopnem obdobju prenesti v prakso bodočih članic. Komisija je zavzela nov pristop do bodočih članic. V okviru procesa širitve so se morale pristopnice obvezno prilagoditi in usposobiti na različnih področjih. Komisija je posamezna področja prilagajanja razdelila v t. i. pogajalska poglavja in za vsako določila pogoje in kriterije, ki so morali biti izpolnjeni, da bi pristopnica dobila povabilo za vstop. Eno teh poglavij je bilo poglavje 28 – Finančni nadzor, ki se nanaša na ureditev zunanjega in notranjega nadzora javnih financ. Zunanji nadzor praviloma izvaja vrhovna revizijska institucija (v Sloveniji je to Računsko sodišče), notranji nadzor pa je morala vzpostaviti izvršilna oblast. Ker je večina pristopnic izhajala iz bivših socialističnih sistemov in so imele zelo različne notranje nadzorne sisteme, je Komisija zavzela stališče, da je edino smiselno, da se v teh državah sistemi notranjega finančnega nadzora vzpostavijo na enak način, kot jih EU zahteva za evropske sklade. Tako je v okviru poglavja 28 pred pristopnice postavila zahtevo o vzpostavitvi t. i. sistema notranjega nadzora javnih financ, in to ne samo za izvajanje evropskega proračuna, pač pa za celotno področje javnih financ posamezne kandidatke.

Tudi od Slovenije je zahtevala, da vzpostavi popolnoma nov sistem, temelječ na pravilih skladnega finančnega poslovanja in mednarodno sprejetih standardih notranjih kontrol ter notranje revizije. Slovenija je imela pred pričetkom pristopnih pogajanj z Evropsko unijo sistem notranjega nadzora nad proračunom, ki ga je opravljala proračunska inšpekcija. Čeprav so bila pravila za finančno poslovanje in notranje kontrole že v veliki meri vzpostavljena in kriteriji predpisani v različni zakonodaji, pa sta manjkala dva bistvena elementa, in sicer stalno in na strokovnih metodah temelječe preizkušanje in ocenjevanje delovanja ter uspešnosti celotnega sistema notranjega finančnega nadzora in eksplicitno zapisana odgovornost menedžmenta za vzpostavitev in delovanje sistema finančnega poslovanja ter notranjih kontrol, kot tudi za stalne korekcije in izboljšave, temelječe na takšnih ocenah (Interno gradivo MF).

Slovenija je za vstop v EU vzpostavila celoten sistem notranjega nadzora javnih financ na osnovah zahtev in usmeritev Evropske komisije. Evropska unija je v okviru širitve in uvajanja sodobnega notranjega nadzora javnih financ določila načela za urejeno finančno poslovanje z javnimi sredstvi, ne glede na to, ali so sredstva nacionalna ali izvirajo iz tujih finančnih virov. Izpolnjevanje konkretnih načel in praktičnih usmeritev je Komisija redno preverjala s Slovenijo v okviru t.i. screening-ov pogajalskega poglavja 28.

Komisija je v svojem strateškem dokumentu "Towards the Enlarged Union" poudarila, da bo vsako financiranje s strani Skupnosti odvisno od dosežene skladnosti s pogoji zagotavljanja skladnega poslovanja s finančnimi sredstvi Skupnosti v državah pristopnicah (Commission of the European Communities: Towards the Enlarged Union, Strategy paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the Candidate Countries, 2002, str. 98). To zajema:

- kompletno uskladitev z *acquis-jem* Skupnosti in
- institucionalno organiziranosti, kar vključuje tudi finančni nadzor in skladno finančno poslovanje.

Osnovni princip, ki ga tu zahteva evropska zakonodaja, je, da so države članice odgovorne za celoten notranji nadzor in za odpravljanje nepravilnosti ter zaščito finančnih interesov Skupnosti. Ves čas pristopnega obdobja je Komisija poudarjala, da morajo pristopnice okrepiti administrativno strukturo z namenom, da bodo zmožne zagotoviti zaščito finančnih interesov EU. Ciljno obdobje za izpolnitev te zahteve je bila druga polovica 2003.

Komisija je v obdobju širitve podpirala bodoče pristopnice. Podpora je bila dvo-nivojska (Commission of the European Community: Protection of the Financial Interests of the Community and fight against Fraud, Annual report 2002, 2003, str. 8):

- spodbujala je države, da razvijejo finančno upravljanje za zaščito finančnih interesov skozi vzpostavitev nadzora in revizije. Oba bi morala veljati za sredstva Skupnosti in za domače prihodke in izdatke v državah pristopnicah;
- spodbujala je dejavnosti za okrepitev zaščite in boj proti goljufijam v pristopnicah.

Prvi, razvoj notranjega nadzora javnih financ in revizije, se je v Sloveniji, tako kot ostalih pristopnicah, izgrajeval postopno. V začetku tudi preko praktičnega izvajanja nadzora predpristopnih instrumentov. Z uporabo principa enake zaščite domačih sredstev kot sredstev Skupnosti, so se skozi pristopno obdobje razvijale administrativne sposobnosti za splošni finančni nadzor, revizijo in za zagotovitev skladnega finančnega poslovanja javnih financ, bodisi nacionalnih ali sredstev Skupnosti. V času pogajanj v okviru poglavja 28 je Komisija vztrajala pri treh glavnih stebrih razvoja tega sistema. Slovenija je v pristopnem procesu temu sledila in razvila sodoben pristop notranjega nadzora javnih financ, ki vsebuje tri osnovne stebre sistema notranjega nadzora javnih financ:

- urejeno finančno poslovanje in kontrole kot odgovornost upravljalcev za pravilno in skladno porabo javnih proračunskih sredstev;
- funkcionalno neodvisne notranje revizijske službe;
- centralni - osrednji organ, odgovoren za razvoj in harmonizacijo organizacije in metodologije nadzornih ter revizorskih sistemov (Politika vzpostavitve in razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji, 2002, str. 5).

Načela notranjega nadzora javnih financ, široko gledano, so skladna s principi, ki veljajo za urejeno finančno upravljanje s sredstvi Skupnosti. Slovenija je v omenjenem procesu ustanovila tudi potrebne notranje revizijske službe v vseh ministrstvih, vse z namenom uskladitve notranjega nadzora v javnem sektorju. Osrednji organ pa je Urad RS za nadzor

proračuna. Tako se je proces, ki se je začel z usklajevanjem in prilagajanjem zakonodaje, nadaljeval skozi razvoj primernih finančnih struktur v sistemu nadzora.

Sistem notranjih kontrol in zunanjega finančnega nadzora, ki ga predstavljajo notranje in zunanje revizijske službe, bi v prvi vrsti moral dati odgovor na vprašanje namenske uporabe sredstev EU. Posamezna ministrstva pa bi že pred vključitvijo internih kontrolnih mehanizmov morala razpolagati s podatki, ali so bili vsi projekti, ki so bili sofinancirani s sredstvi EU, izvedeni v celoti in ali so bila sredstva za te projekte uporabljena v skladu z nameni, za katere so bila dana. V primeru negativnih odgovorov na ta vprašanja bi se lahko vključili tudi državni tožilci zaradi možnosti podrobnejše preiskave v okviru predkazenskega postopka, če bi se ugotovili sumi glede nepravilnosti, ki jih je mogoče označiti kot kazniva dejanja.

#### **4.4.3 Finančni nadzor za predpristopna evropska finančna sredstva**

##### *4.4.3.1 Phare in razvoj finančnega izvajanja*

Zadnjih 10 let je šel napredek pristopnic na področju upravljanja in nadzora nad pravilno uporabo finančnih sredstev skozi dve obdobji, če gledamo razvoj z vidika EU donacij. Skozi ta čas se je Slovenija učila pravilno finančno voditi in nadzirati sredstva in s tem varovati interese EU. Najprej je bila tu predpristopna pomoč Phare, ki je pomagala pri institucionalni izgradnji administrativnih kapacitet za izvajanje evropskega pravnega reda in pri uskladitvi zakonodaje. Po letu 2000 sta se mu priključila ISPA in SAPARD<sup>60</sup>. Pomoč s strani Skupnosti je bila z obema dodatnima instrumentoma ISPA in SAPARD okrepljena.

Ko se je konec leta 2002 Evropa uskladila glede največjega širitvenega vala v zgodovini, je bilo že dolgo jasno, da je uspešnost širitve odvisna od sprejema in izvajanja *acquisa* v pristopnicah. Že od začetka je EU vplivala na pristopnice s politiko decentralizacije upravljanja z evropskimi donacijami. Četudi se je v izhodišču koriščenje donacij začinjalo z visoko stopnjo *ex ante* nadzora s strani Komisije, ki so ga izvajale EC Delegacije, pa je s približevanjem pristopa naraščala stopnja decentralizacije, z namenom, da bi se zagotovila dobra osnova za deljeno odgovornost pri upravljalških shemah (angl. *shared management*, posebno pri kmetijskih in strukturnih ukrepih) in za čas polnopravnega članstva (Court of Auditors: Annual Report concerning the financial year 2002, 2003, str. 28). ERS je že večkrat opozarjalo, da tista področja EU proračuna, kjer je upravljanje deljeno s članicami, predstavljajo poseben izziv zaradi svoje kompleksnosti in različnih nivojev vključenih administrativnih struktur. To so na

---

<sup>60</sup> Leta 2000 se je za Slovenijo začelo pristopno obdobje (2000–2006). V tej fazi se pomoč usmerja v krepitev administrativnih struktur in intenzivne priprave na izvajanje prihodnje strukturne politike. Evropski svet je na zasedanju v Berlinu, marca 1999 sprejel sklep, da se pomoč kandidatkam za članstvo poveča in ciljno izvaja s prenovljenim programom Phare in dvema novima instrumentoma, ISPA in SAPARD. Finančni instrumenti Phare, ISPA in SAPARD se med seboj ne smejo prekrivati. Nova strategija zahteva, da se pomoči med seboj dopolnjujejo zaradi večje učinkovitosti. EU je načela usklajevanja opredelila v Uredbi Sveta št. 1266/99.

strani odhodkov predvsem področja kmetijskih in strukturnih ukrepov (Court of Auditors: Annual Report concerning the financial year 2002, 2003, str. 6).

Predpristopni skladi Phare in ISPA so se do polnopravnega članstva Slovenije izvajali po t. i. decentraliziranem sistemu izvajanja (DIS)<sup>61</sup>, pri katerem je Evropska komisija zadržala naloge predhodne kontrole (odobritve) posameznih faz izvajanja pomoči. Ker so se v kandidatkah večale odgovornosti na tem področju, so se povečale tudi zahteve za upravljanje in nadzor v pogledu finančnih sredstev. V tem procesu se je izgrajeval tudi bolj rigorozen sistem finančnega poslovanja. Do 31. oktobra 2003 pa se je morala Slovenija usposobiti in zaprositi za razširjeni decentralizirani sistem izvajanja (EDIS<sup>62</sup>), ki naj bi bil v bistvu priprava na izvajanje strukturnih in kohezijskega sklada, saj država prevzame celotno izvajanje brez vmesnih kontrol Komisije. EDIS je pravzaprav Komisija začela forsirati že decembra 2001. Ex ante nadzor je bil praktično nadomeščen z ex post nadzorom. Obveza, da se zaključi proces tranzicije Phare v popolnoma decentralizirano vodenje oz. EDIS, je navedena tudi v Pogodbi o pristopu. Država je morala zato vzpostaviti poslovodno - kontrolni sistem po zahtevah Komisije in tudi dokazati z neodvisnim revizijskim pregledom (angl. compliance assesment audit), da izpolnjuje vse zahteve in ima usposobljeno osebje v vseh institucijah, udeleženih pri izvajanju pomoči<sup>63</sup>.

#### 4.4.3.2 ISPA

Enakomeren napredek je bil narejen na tem področju tudi pri ISPA sredstvih. Glavne zahteve tako glede finančnega poslovanja, nadzora kot obravnave nepravilnosti sledijo tistim, ki se uporabljajo za kohezijski in strukturne sklade. Ključni so elementi v zvezi z notranjim finančnim nadzorom, ki zagotavlja vestnost glede deklariranih izdatkov in sposobnost notranje revizije, zadostno revizijsko sled in primerno obravnavo nepravilnosti (Interno gradivo MF). Postavitev zadovoljivega sistema za ISPA je bila zato odločilna kakor priprava za upravljanje s strukturnimi in kohezijskim skladom. Tudi za ISPA sredstva je veljala zahteva za prehod na EDIS sistem in tudi tu je prehod na EDIS bil podvržen predhodnemu (ex ante) pregledu<sup>64</sup>.

#### 4.4.3.3 SAPARD in Skupna kmetijska politika

SAPARD je posebna pristopna pomoč za kmetijstvo in razvoj podeželja in je bil prvi program iz naslova evropske pomoči, ki naj bi bil implementiran v popolnoma decentraliziranih pogojih.

---

<sup>61</sup> DIS je okrajšava za angl. izraz Decentralized Implementation System oz. decentraliziran izvajalni sistem.

<sup>62</sup> EDIS - angl. Extended Decentralized Implementation System oz. razširjeni decentraliziran izvajalni sistem.

<sup>63</sup> Postopek je bil naslednji: Ko je nacionalni odredbodajalec dobil pozitivno mnenje neodvisnega revizijskega telesa, je lahko Komisijo zaprosil za uvedbo EDIS. Komisija je nato izvedla še lastni revizijski pregled in v primeru pozitivnega mnenja izdala dovoljenje za izvajanje pomoči po EDIS. Če pristopnice ne bi dobile takšnega dovoljenja, po vstopu v EU ne bi več mogle uporabljati sredstev ISPA in PHARE.

<sup>64</sup> Odgovornost za izvajanje programov ISPA ostaja v okviru Službe vlade za evropske zadeve do zaključka programa. Kader, ki je bil odgovoren za nacionalno koordinacijo programa ISPA, je prešel na organ upravljanja za Kohezijski sklad v okviru SVRP, kar naj bi omogočilo nemoten prehod programa ISPA na Kohezijski sklad. Za izvajanje odobrenih projektov s področja Kohezijskega sklada sta odgovorni Ministrstvo za okolje, prostor in energijo ter Ministrstvo za promet.

Tak postopek je bila priložnost za bodoče članice, da pridobijo izkušnje pri uporabi mehanizmov za črpanje sredstev EU in za izgradnjo znanj ter struktur, potrebnih po vstopu v EU, ko se SAPARD preoblikuje v evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (v nadaljevanju: EAGGF).

V Sloveniji je bila leta 2003 kot agencija SAPARD akreditirana Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (v nadaljevanju: AKTRP). Agencija, ki je sicer začela delovati že leta 2000, je bila ustanovljena z namenom izvajanja ukrepov predpristopne pomoči SAPARD, ukrepov skupne kmetijske politike in za izvajanje ukrepov nacionalne kmetijske politike. Bila je ustanovljena po evropskem izgledu. V članicah izvajajo ukrepe skupne kmetijske politike plačilne institucije, ki so pomembne državne institucije. Države članice imajo praviloma več plačilnih agencij, Slovenija ima le eno. To je AKTRP, ki je tik pred vstopom Slovenije dobila potrditev Komisije o akreditaciji in s tem dovoljenje za izvajanje 90 ukrepov SKP. Sicer je dobila akt o začasni akreditaciji, ki se nanaša na vse ukrepe, za katere je treba imeti akreditirano plačilno agencijo - za vse ukrepe jamstvenega dela kmetijskega sklada, iz katerega se financirajo vsi ukrepi prvega stebra skupne kmetijske politike EU (neposredna plačila, ukrepi zunanje trgovine ter intervencijski in specifični ukrepi in ukrepi programa razvoja podeželja 2004 - 2006 iz drugega stebra. Akt o začasni akreditaciji se nanaša na obdobje do konca septembra 2004, ko bo po izgradnji in testiranjih drugega dela programske podpore za odobritev in obračun zahtevkov za različne tipe neposrednih plačil spremenjen v akt o stalni akreditaciji.

Agencija ima vlogo kontrolne in plačilne institucije. Z akreditacijo leta 2003 ji je bilo poverjeno upravljanje s sredstvi SAPARD. Predakreditacijski pregled je opravila Služba za nadzor proračuna<sup>65</sup>, ki tudi certificira letne obračune. Strokovne službe Agencije ugotavljajo upravičenost odobritve nepovratnih finančnih sredstev različnim upravičencem na podlagi administrativnih in vsebinskih kontrol. S temi kontrolami ugotavljajo, če so izpolnjeni formalni in vsebinski pogoji za pridobitev nepovratnih sredstev. Pri vsebinskem delu strokovne presoje se preverja izpolnjevanje kriterijev glede glavne kmetijske dejavnosti in doseganje razpisnih pogojev ter standardov, če je prijava upravičena in vloga formalno popolna in pravilna. V proces kontrole je velikokrat vključena tudi inšpekcija, ki na kraju samem ugotovi točnost navedb upravičenca.

SAPARD se sicer izvaja tudi v letu 2004, čeprav s članstvom Slovenija lahko črpa sredstva iz evropskih strukturnih skladov. Aktivnosti v okviru SAPARD po vstopu niso usahnile.

---

<sup>65</sup> Služba za nadzor proračuna je s 1.1.2004 postala Urad RS za nadzor proračuna.

AKTRP je namreč z upravičenci programa sklenila večletne pogodbe, pri čemer bodo izplačila predvidoma potekala vse do leta 2005. V letu 2004 je AKTRP pripravila dokumentacijo za nove ukrepe, vključene v "Enotni programski dokument" in dopolnitvi dokumentacije za obstoječe ukrepe, ki se iz programa SAPARD prenašajo na koriščenje strukturnih skladov. (Pregled dela AKTRP v letu 2003, 2003, str. 7).

Delo Agencije je pod stalnimi revizijami. Revizije opravljajo slovensko Računsko sodišče, revizorji MF in evropski revizorji. Komisija je v svojih zahtevah glede SAPARD zelo stroga. S tem hoče doseči zadostno zagotovitev, da se bo z evropskimi kmetijskimi sredstvi po pristopu pravilno upravljalo. Evropski revizorji ocenjujejo pripravljenost Agencije za dodeljevanje finančnih sredstev evropskih davkoplačevalcev in preverjajo pravilnost izplačil iz evropskih virov. Za področje SAPARD je UNP pooblaščen za certificiranje letnih poročil o izdatkih AKTRP. Certificiranje vključuje tako preverjanje izpolnjevanja akreditacijskih pogojev kot preverjanje pravilnosti porabe sredstev. Pri svojem delu UNP ni odkril nepravilne uporabe sredstev. Kljub temu obstaja verjetnost, da je do določenih nepravilnosti vseeno prišlo, še posebej v začetnem obdobju uporabe EU sredstev. Dodatno k temu še oddelki Komisije izvajajo revizijo t.i. Clearance of accounts audits za potrditev obračunov in skladnost izdatkov ter finančne popravke.

#### **4.4.4 Finančni nadzor virov in izdatkov v pogojih članstva**

##### *4.4.4.1 Strukturni skladi in kohezijski sklad*

Kljub temu, da je Slovenija vzpostavila pred vstopom celoten sistem notranjega nadzora javnih financ na podlagi zahtev Komisije, mora upoštevati še dodatne zahteve pri uporabi in pridobivanju sredstev evropskega proračuna. Le-te urejajo pravne podlage za posamezna področja. To nalogo članice na področju strukturnih in kohezijskega sklada izpolnjujejo predvsem z določitvijo dveh institucionalnih stebrov izvajanja evropskega proračuna, t. i. organom upravljanja in plačilnim organom. Ta telesa so odgovorna za zagotavljanje pravilnosti in transparentnosti poslovnih procesov ter finančnih tokov, tako da dokumentirajo delovne procese, izvajajo analizo tveganj in notranje kontroliranje.

Država mora zagotoviti takšen nadzor, ki jamči, da ta telesa zakonito in učinkovito izpolnjujejo svoje naloge na tem področju. Po zahtevah Evropske komisije in zakonodaje EU le-to zagotovi z izvajanjem funkcije notranjega revidiranja in dodatnega neodvisnega revidiranja. Neodvisni finančni nadzor (revizija) naj bi tudi dal zagotovila o zakonitosti, upravičenosti in točnosti zahtevkov za plačila iz evropskega proračuna. Evropska komisija preverja učinkovitost sistemov notranjih kontrol pri državi članici. Komisija ima pravico in dolžnost, da izvaja preglede na kraju samem.

Zakonski okvir za izvajanje in notranji nadzor strukturnih skladov predstavlja Uredba Sveta (EC) št. 1260/99<sup>66</sup> (predvsem njena člena 38 in 39). Člen 38 navaja, da so članice prve odgovorne za finančni nadzor pomoči in da morajo sprejeti ukrepe za zagotovitev, da se bodo sredstva skupnosti uporabljala učinkovito in pravilno. Člen 39 pa prenaša na članice osnovno odgovornost za odkrivanje in raziskavo nepravilnosti ter izvedbo finančnih popravkov.

Določila Uredbe št. 1260/99, ki zadevajo poslovodne in kontrolne sisteme, so podrobneje določena v drugi uredbi<sup>67</sup>, ki navaja naloge organa upravljanja in plačilnega organa. Organ upravljanja nosi osnovno odgovornost za pravilno izvajanje, poslovođenje in nadzor strukturnih skladov in mora tudi zagotoviti, da se v vseh telesih vzpostavijo zahtevani sistemi poslovođenja in kontrol. Plačilni organ mora potrjevati (certificirati) vmesne in končne obračune izdatkov, pred tem pa mora pridobiti zagotovila, da so bili izpolnjeni zahtevani določeni kriteriji specificirani v Uredbi št. 1260/99. Tako organ upravljanja in plačilni organ zagotovita, da celotno izvajanje proračuna Skupnosti poteka v skladu s pravili. Zagotovila o delovanju teh sistemov dobivata prek notranjega revidiranja in neodvisnega finančnega nadzora (Interno gradivo MF).

Za zagotovitev učinkovite koordinacije aktivnosti strukturne politike je Vlada RS konec leta 2002 ustanovila Službo Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj (v nadaljevanju: SVRP). Služba deluje kot organ upravljanja s strukturnimi in kohezijskim skladom. Vlogo plačilnega organa, v okviru izvajanja strukturne in kohezijske politike, je po vstopu Slovenije v EU prevzel t.i. Nacionalni sklad, enota v okviru Ministrstva za finance.

#### *4.4.4.2 Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad*

Financiranju skupne kmetijske politike EU je namenjen Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad (EKUJS, v nadaljevanju uporabljam angl. izraz EAGGF). Ta sklad se deli na usmerjevalni in jamstveni del. Jamstveni del sklada je namenjen neposrednim podporam trgu in kmetijstvu, usmerjevalni del financira ostale ukrepe za razvoj podeželja v sklopu širše regionalne strukturne politike. Usmerjevalni del se izvaja po zakonodaji za strukturne sklade, jamstveni pa po posebnih pravilih<sup>68</sup>.

Uredba št. 1258/99 v točki 5 navaja, da so za preverjanje izdatkov jamstvenega dela sklada pristojne predvsem države članice, ki pooblastijo organe za izvajanje izdatkov; da morajo članice to nalogo opravljati v celoti in učinkovito, da mora Komisija, ki je odgovorna za izvrševanje proračuna Skupnosti, preveriti pogoje, pod katerimi so se izvajala plačila in

---

<sup>66</sup> Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds (Official Journal L 161, 26.6.1999).

<sup>67</sup> Commission Regulation (EC) No 438/2001 of 2 March 2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 1260/1999 as regards the management and control systems for assistance granted under the Structural Funds. Glavna določila uredbe se nanašajo na organ upravljanja in plačilni organ.

<sup>68</sup> Pravilnih urejenih s sledečimi pravnimi podlagami: Uredba Sveta (EC) št. 1258/1999, Uredba Komisije (EC) št. 1663/1995, Uredba Komisije (EC) št. 2419/2001, Uredba Sveta (EEC), št. 3508/1992, Uredba Sveta (EEC) št. 729/1970, Uredba Sveta (EC) št. 1287/1995.

preverjanja in, da lahko Komisija financira izdatke le, kadar ti pogoji zagotavljajo vsa potrebna jamstva glede skladnosti s pravili Skupnosti (Council Regulation (EC) No 1258, 1999). Komisija je določila, da se financirajo le izdatki, ki jih izvedejo plačilne agencije, akreditirane v državah članicah. Sledeč principu evropske zakonodaje, da je članica odgovorna za celoten notranji nadzor in za odpravljanje nepravilnosti ter zaščito finančnih interesov Skupnosti, opravljajo to nalogo na področju evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EAGGF) - jamstveni del, pristojni organ in plačilna agencija.

Pristojni organ mora določiti država članica. Ta organ podeljuje ali odvzema akreditacijo plačilnim agencijam. Tak pristojni organ je v Sloveniji Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. V ta namen se mora prepričati, da plačilne agencije izpolnjujejo kriterije, postavljene s strani Komisije. Venomer mora spremljati delovanje agencij in jim v primeru, ko ne izpolnjujejo več kriterijev, odvzeti akreditacijo. Da dobi pristojni organ takšna zagotovila, mora pred podelitvijo akreditacije opraviti t. i. predakreditacijski pregled. Sklep o akreditaciji se sprejme na podlagi pregleda, ki pokriva upravne in računovodske pogoje, vključno s tistimi, ki so bili sprejeti za zaščito interesov Skupnosti v zvezi z izplačanimi akontacijami, pridobljenimi garancijami, intervencijskimi zalogami in vsotami, ki jih je treba zbrati. Pregled zajema zlasti ureditve v zvezi z izvajanjem plačil, varnostjo računalniških sistemov, vzdrževanjem računovodske dokumentacije, razdelitvijo nalog in ustreznostjo notranjih ter zunanjih kontrol. Naknadna zagotovila o primernosti in učinkovitosti poslovodno kontrolnega sistema agencije in o izpolnjevanju akreditacijskih pogojev pa dobi s strani t. i. certifikacijskega organa.

Država članica mora določiti certifikacijski organ, ki je operativno neodvisen od plačilnih in koordinacijskih agencij in ima sposobnosti ter osebje za izvajanje revizij. Certifikacijski organ ob koncu obračunskega obdobja izda certifikacijsko potrdilo in revizijsko poročilo. Certifikacijsko potrdilo podaja mnenje o zaključnih obračunih predloženih Komisiji, revizijsko poročilo pa je širše. V certifikacijskem potrdilu izrazi mnenje o tem, ali je dobil zadostna zagotovila, da so računi, ki se posredujejo Komisiji, pravilni in popolni. Revizijsko poročilo pa zajema mnenja o tem, ali so zadovoljivo delovali sistem poslovanja in notranjega nadzora in v kolikšni meri agencija še izpolnjuje akreditacijske pogoje.

Izredno pomemben organ je tudi plačilna agencija. Država članica lahko za izvrševanje jamstvenega dela EAGGF ustanovi eno ali več plačilnih agencij. Slovenija ima eno plačilno agencijo (AKTRP). Akreditacijski pogoji, ki jih mora agencija izpolniti pri načrtovanju, vzpostavljanju in delovanju poslovodnega sistema in sistema notranjih kontrol, so določeni z zahtevami, specificiranimi v Prilogi k Uredbi št. 1663/95. Plačilna agencija opravlja sledeče naloge v zvezi z izdatki EAGGF: odobrava, izvaja in obračunava izplačila.

Funkcije odobravanja, izvajanja in obračunavanja izplačil morajo biti ločene in noben uradnik ne sme opravljati teh nalog, ne da bi njegovo delo nadziral drug uradnik. Agencija mora imeti lastno notranje revizijsko službo in tehnično službo. Notranja revizijska služba agencije mora preverjati, ali sprejeti postopki in sistem notranjih kontrol zagotavljajo skladnost z uredbami



Skupnosti, natančnost, popolnost in pravočasnost računov. Tehnična služba pa preverja dejstva, na katerih temeljijo plačila upravičencev<sup>69</sup>. Ta dejstva se preverjajo s kontrolami in inšpekcijo.

#### 4.4.4.3 Lastni viri

Lastni viri Skupnosti<sup>70</sup> so prihodki proračuna Skupnosti, ki jih obvezno vplačujejo države članice. Lastna sredstva sestojijo predvsem iz prispevkov držav članic na podlagi tradicionalnih lastnih sredstev, pridobljenih iz carinskih in kmetijskih dajatev in dajatev na sladkor, virov na podlagi DDV in virov na podlagi ravni bruto nacionalnega prihodka.

Odločba o lastnih virih določa, da morajo članice imeti primeren sistem notranjih kontrol, ki bo zagotovil, da njihova administracija, predvsem carina, izvaja svoje naloge na primeren način. Komisija nadzoruje administracije držav članic z namenom, da zagotovi zbiranje tradicionalnih lastnih virov v skladu s pravnimi določbami in finančnimi pravili. Komisija skupno z organi države članice kontrolira, z namenom zagotoviti, da so prispevki iz DDV pravilno določeni.

Tudi na področjih lastnih virov Skupnosti torej velja, da morajo države članice zagotoviti učinkovit in uspešen sistem poslovanja in notranjih kontrol, ki ga morajo strokovno ocenjevati notranji revizorji.

#### 4.4.5 Razvoj slovenske strukture za zaščito finančnih interesov in boj proti goljufijam

V zvezi z zaščito finančnih interesov EU je bila s sklepom Vlade RS, julija 2002, določena Služba za nadzor proračuna za slovensko kontaktno točko za OLAF in kot t.i. Koordinacijska služba za boj proti prevaram (v nadaljevanju: AFCOS). UNP naj bi koordiniral zakonodajne, upravne in operativne aktivnosti, povezane z zaščito finančnih interesov Skupnosti. Več o tem sledi v nadaljevanju.

---

<sup>69</sup> Na primer dejstva o takšnih zadevah, kot so obstoj, kakovost in lastnosti proizvodov, živine, zemlje, datum dobave, predelava v drug proizvod ter druga preverjanja tehnične narave ipd.

<sup>70</sup> Področje lastnih virov proračuna Skupnosti urejajo: Pogodba o ES, Pogodba o Euratom, Odločba Sveta št. 94/728/EC, Uredba Sveta (EGS, Euratom) št. 1552/89, Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1150/2000, Uredba Sveta (ES) št. 2223/96, Uredba (ES) št. 448/98.

## **4.5. OLAF - EVROPSKI INSTRUMENT ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM**

### **4.5.1 Zgodovina pred ustanovitvijo OLAF**

Do konca 80-tih let je izgledalo, kakor da se zaščite pred goljufijami zavedata le EP in ERS. Šele po letu 1988 je Komisija bolj aktivno stopila v akcijo. Do leta 1988 sta preiskave izvajala samo dva generalna direktorata Evropske komisije, in sicer DG VI in DG XXI. Leta 1988 je bil ustanovljen UCLAF za koordinacijo preiskav, ki pa sta jih lahko izvajala samo omenjena DG-ja. Leta 1995 so se te preiskovalne enote in UCLAF združili v eno preiskovalno enoto.

Po padcu Santerjeve Komisije, ki so mu botrovale prav finančne nepravilnosti, je bil 1. junija 1999 ustanovljen OLAF kot neodvisni preiskovalni urad, ki je nasledil UCLAF. OLAF lahko opišemo kot preiskovalno službo evropskih institucij, ki zagotavlja vrsto storitev partnerjem v Skupnosti. OLAF dejansko izvršuje pooblastila, ki so bila dodeljena Komisiji (Commission of the European Communities: Evaluation of the activities of the European Anti-fraud Office, 2003, str. 11). To pomeni, da je pooblaščen za izvajanje preiskav na kraju samem, za katere je dodeljena pristojnost Komisiji preko zakonodaje Skupnosti še pred njegovo ustanovitvijo. Z ustanovitvijo OLAF so evropske institucije končno in na nivoju Evropske unije pokazale voljo, da so odločene aktivno delovati v boju proti goljufijam, zlorabi, nepravilnostim, nenamenski in prevarantski uporabi ter prilastitvi javnih finančnih sredstev - donacij in subvencij, ki so izplačane v okviru politik Skupnosti in proti vsem ostalim oblikam nezakonitih aktivnosti, ki bi prizadele vire Skupnosti in škodovala finančnim interesom Evropske skupnosti.

Glavna odgovornost urada OLAF je zaščita finančnih interesov. OLAF je evropski instrument za boj proti prekomejnemu ekonomskemu in finančnemu kriminalu, goljufijam in korupciji v škodo finančnih interesov Skupnosti. Čeprav ima individualno neodvisen status, je del Komisije in poroča komisarju, odgovornemu za proračun, je pa neodvisen v svoji operativni dejavnosti.

### **4.5.2 Naloga in poslanstvo OLAF**

Prioriteta OLAF je aktivnost za izpeljavo evropske strategije za zaščito evropskih finančnih interesov. Na vseh delovnih področjih OLAF tesno sodeluje s članicami. Ena od nalog OLAF je tudi pomoč pri širitvi in izgradnji koordinacijskih struktur za boj proti goljufijam ter zaščito finančnih interesov Skupnosti v posameznih pridruženih članicah. To nalogo je izvajal in jo še izvaja tudi v Sloveniji.

Naloge, ki sestavljajo strategijo OLAF za boj proti goljufijam (Interno gradivo MF):

- zaščita finančnih interesov Evropske unije in s tem interesov davkoplačevalcev;
- boj proti goljufijam in kakršnim koli drugim nezakonitim dejanjem, ki bi lahko škodovali finančnim interesom Skupnosti;

- delo na podlagi strokovne neoporečnosti, nepristranskosti in preglednosti v skladu z načelom zakonitosti ter ob upoštevanju pravic in svoboščin posameznikov;
- delo v tesnem sodelovanju z ustreznimi nacionalnimi, mednarodnimi, evropskimi organi;
- analiza tveganj in izboljšanje varnosti na področjih, ki so občutljiva za organiziran kriminal;
- preverjanje zakonodaje in upravljanja glede možnosti pojava goljufije;
- krepitev pravnih instrumentov za odkrivanje, preiskovanje in kaznovanje goljufij;
- razvoj kulture sodelovanja med vsemi ustreznimi organi.

Njegove aktivnosti vključujejo preprečevanje, odkrivanje in izvršbe v primerih goljufij, primerih nepravilne uporabe sredstev donacij in davkov, v primerih izogibanja davkom, kadarkoli je prizadet evropski proračun. Pri izvajanju svojih pristojnosti je OLAF sprožil tudi pobude za zaščito enotne valute. Ta cilj izpolnjuje z izvajanjem notranjih in zunanjih preiskav.

#### **4.5.3 Hibridni status OLAF**

OLAF ima poseben neodvisen status pri izvajanju funkcij. Neodvisnost OLAF zagotavljata že omenjeni Uredbi št. 1073 in št. 1074. Istočasno pa je OLAF interna služba v sklopu Komisije, ravno zato se pogosto njegov status označuje kot hibridni. Pravne osnove ščitijo njegove preiskovalne aktivnosti pred rizikom kakršnih koli pritiskov ali vplivov (Regulation (CE) No 1073, 1999). Generalni direktor Urada ne sme pri začetku preiskave zahtevati ne sprejemati navodil drugih institucij, prav tako ne glede priprave poročil na podlagi take preiskave (Regulation (CE) No 1073, 1999). Na ta način je zajamčena neodvisnosti OLAF pri njegovih operativnih nalogah, notranjih in zunanjih preiskavah. Komisija pogosto uporablja opis statusa OLAF, kot "hibriden in kompleksen". Po mnenju nadzornega odbora bi bilo bolje, če bi se namesto tega izraza uporabljal opis dualne vloge OLAF, s čimer bi se izognili nesporazumom in pokazali na koeksistenco avtonomne moči in sinergijo z internimi pravili Komisije (OLAF Supervisory Committee: Opinion No 2/03 accompanying the Commission's report. Evaluation of the activities of the European Anti-fraud Office (OLAF), 2003, str. 3).

OLAF lahko začne zunanje preiskave na svojo lastno pobudo ali na zahtevo prizadete države članice. Notranje preiskave lahko začne na svojo lastno pobudo ali na zahtevo institucije, organa, službe ali agencije, pri kateri naj bi se izvajala preiskava, lahko sproži postopek proti Komisiji pred Evropskim sodiščem, če meni, da je ogrožena njegova neodvisnost (European Anti Fraud Office (OLAF): Europe confronts cross-border fraud, 2002, str. 11).

Generalni direktor je imenovan za pet let in mandat se lahko enkrat podaljša. Direktor je imenovan s sporazumom med tremi evropskimi institucijami: Evropsko komisijo, Evropskim parlamentom in Svetom. OLAF ima poseben status pri upravljanju svojega osebja (okrog 350 zaposlenih) in proračuna, ki je znašal 46 mio EUR v letu 2002 (European Anti Fraud Office (OLAF): Europe confronts cross-border fraud, 2002, str. 11). Urad izvaja svojo lastno informacijsko politiko za seznanjanje splošne evropske javnosti.

Nadzorni odbor zagotavlja neodvisnost OLAF in nadzira njegove preiskovale aktivnosti. Nadzorni odbor je postal operativen s 1. avgustom 1999 in je sestavljen iz petih zunanjih oseb, ki so visoko kvalificirane v zadevah v pristojnosti Urada in ki imajo triletni mandat. Člani so določeni za triletno obdobje, s soglasjem med Evropsko komisijo, Parlamentom in Svetom. Svojo funkcijo izvajajo popolnoma neodvisno in nevtralnno. Člani nadzornega odbora kot tudi generalni direktor Urada naj ne bi iskali niti sprejemali navodil s strani katerekoli vlade, institucije ali drugih ustanov. Vsako leto nadzorni odbor izdela poročilo institucijam glede njihovih aktivnosti.

OLAF je interno razdeljen na tri področja (European Anti Fraud Office (OLAF): Europe confronts cross-border fraud, 2002, str. 13 - 17):

- Direktorat za politiko, zakonodajo in pravne zadeve, ki določa strategijo OLAF, preverja zakonodajo za preprečevanje goljufij in pripravlja pravne instrumente ter spremlja izterjavo;
- Direktorat za preiskovanje in operacije, ki izvaja notranje in zunanje upravne preiskave. Sestavljata ga dve skupini preiskovalcev – ena za notranje preiskave, neposredne izdatke in strukturne ukrepe in druga za zunanje preiskave (kmetijstvo, carina, cigarete). Pomembno pa je vedeti, da OLAF nima pooblastil za izvajanje kazenskih preiskav;
- Direktorat za obveščevalno dejavnost, operativno strategijo in informacijsko tehnologijo, ki zbira obveščevalne podatke v strateške namene, da lahko oceni trende in potencialna področja nezakonitih dejavnosti ter skrbi za informacijsko strukturo v OLAF in zunaj njega.

Poleg teh enot sestavljajo OLAF še druge enote: Enota preiskovalni sodniki, pravno svetovanje in spremljanje, Enota za zunanje odnose in Enota za komunikacije in odnose z javnostmi. Enota preiskovalni sodniki sestavljajo preiskovalni sodniki, rekrutirani iz držav članic, za pravno svetovanje in spremljanja postopkov. Tožilci iz držav članic poznajo sistem ureditve v njihovih državah in na tak način pomagajo vzpostavljati kontakte in pridobivati dokumente pri postopkih OLAF v dotičnih državah. Goljufije spremljajo skupaj z nacionalnimi pravosodnimi organi.

OLAF ima omejeno preiskovalno moč in nima moči pregona ne pravosodne moči. Posebej na specifičnem področju boja Skupnosti proti goljufijam to predstavlja težave, ko kazenski postopek ne sledi administrativnim preiskavam, ki jih vodi OLAF. To se to smatra kot ena večjih ovir za učinkovito zatiranje škodljivih aktivnosti za proračun Skupnosti (Brüner, 2002, str. 11)<sup>71</sup>. To je neuspešnost OLAF, ki ima velik vzrok v posredovanju medsebojnih informacij med državami članicami in OLAF, zaradi razlik v pravilih, predpisanih za sodni pregon, v nacionalnih zakonodajah. V eni državi npr. vodi pregon tožilec, v drugi ga vodi neka druga pristojna institucija, kontakti med tema različnima stranema pa so največkrat onemogočeni, tako dejansko kot pravno, ker ni pravnih podlag za sodelovanje institucij. Da bi bila zadeva še težja, je možno, da zadevne nacionalne institucije nimajo vse enakega dostopa do informacij,

---

<sup>71</sup> Franz-Hermann Brüner je direktor OLAF. Mandat mu poteče v začetku leta 2005, vendar se zna zgoditi, da drugega mandata ne bo dobil, ker njegovo vodenje sproža veliko polemik, tudi v novinarskih krogih, ki spremljajo področje delovanja OLAF.

za kar je zopet vzrok v različnih pravnih osnovah posamezne države za dostop do podatkov. Končni rezultat je slabša učinkovitost.

#### **4.6. URAD RS ZA NADZOR PRORAČUNA V VLOGI KOORDINACIJSKE SLUŽBE ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM (AFCOS)**

##### **4.6.1 Pobuda Evropske komisije in sodelovanje z ustreznimi službami v Sloveniji**

Od leta 2000 je Komisija spodbujala vse pristopnice, da ustanovijo ali pa določijo operativno neodvisno AFCOS<sup>72</sup> službo. Ta služba naj bi bila odgovorna za koordinacijo zakonodajnih, upravnih in operativnih vidikov zaščite finančnih interesov Skupnosti in za sodelovanje z OLAF. Obstoj specifične službe v posamezni državi je element strategije Komisije za krepitev institucionalnih zmožnosti pristopnic za zaščito finančnih interesov Skupnosti. Ker je EU zahtevala od vseh bodočih članic zagotovitev podlage in zakonodaje za zaščito finančnih interesov, smo v Sloveniji bili primorani k hitri postavitvi in mobilizaciji struktur na tem področju. Poudariti je potrebno, da Evropska komisija ni predpisala sistema organiziranosti nobeni pristopnici, je pa zahtevala, da se vzpostavi učinkovit sistem varovanja ob upoštevanju veljavnih evropskih uredb. Stare članice imajo to funkcijo organizirano na različne načine in očitno je, da idealni sistem ne obstaja, tako kot to velja za notranji nadzor javnih financ v EU.

Države pristopnice so se v Nacionalnem Programu za prevzem acquis-a kot tudi v Pogajalskih izhodiščih (pod poglavjem 28 - Finančni nadzor) zavezale ustanoviti AFCOS službo. Potreba po krepitvi upravnih struktur pri pristopnicah, z namenom zaščite finančnih interesov, je bila večkrat poudarjena v različnih dokumentih Komisije, ki je pričakovala izpolnitev tega pogoja v letu 2003. Nedvomno rečeno, ustanovitev AFCOS ni bila obveza s strani zakonodaje Skupnosti, ampak ukrep namenjen izgradnji institucij. Z vzpostavitvijo takšnih služb so pristopnice pokazale zmožnost učinkovite zaščite evropskih finančnih interesov in učinkovitega sodelovanja s Komisijo, OLAF in drugimi članicami, kot je zahtevano v členu 280.

Pooblastila, organizacijska struktura in operativni mehanizmi AFCOS službe znotraj držav kandidat lahko variirajo glede na specifične razmere v državah. V vseh primerih pa naj bi služba imela pooblastila za:

- koordiniranje vseh zakonskih, upravnih, operativnih dolžnosti in aktivnosti vezanih na zaščito evropski finančnih interesov in
- zagotovitev sodelovanja s Komisijo (OLAF) in članicami, kot zahteva 280. člen PES.

Komisija je hotela razviti preventivne ukrepe še pred širitvijo. Za boj proti nepravilnostim in korupciji je zahtevala, da države pokažejo interes za pravno ureditev zadev na tem področju in

za vzpostavitev delovne sposobnosti za zaščito finančnih interesov, ekvivalentno tisti, ki, vsaj teoretično, obstaja na področju EU (Commission of the European Communities: Evaluation of the activities of the European Anti-fraud Office, 2003, str. 27). Zato je OLAF pred pristopom in ob njem pomagal pristojnim oblastem v novih članicah pri izgradnji institucij in za vzpostavitev njihove organizacije.

Komisija je vztrajala na tem, da države pristopnice ustanovijo AFCOS službe iz naslednjih razlogov:

- ker je bilo treba za visoke zneske predpristopne pomoči vzpostaviti kontrole;
- ker je bilo treba definirati odgovornost pristopnic glede finančnih interesov;
- ker je bil člen 280 PES vključen šele leta 1999;
- ker so imele pristopnice premalo izkušenj pri upravljanju javnih sredstev in OLAF ni poznal upravnih struktur držav pristopnic.

Posnetek trenutnega – realnega stanja teh služb konec leta 2004 v novih članicah je naslednji:

- pravne podlage za delo AFCOS služb že zmeraj niso urejene po pričakovanjih OLAF;
- niso še urejene formalne pravne podlage, ki bi urejale sodelovanje med institucijami v okviru nacionalnih struktur za boj proti goljufijam in zaščito finančnih interesov EU;
- AFCOS službe se soočajo s kadrovskimi težavami (strokovnost kadra, stalnost kadra);
- AFCOS službam in njihovi vlogi je z vidika vladnih struktur še zmeraj namenjena premajhna pozornost po mnenju OLAF;
- nekatere članice imajo težave pri preoblikovanju obstoječe nacionalne zakonodaje v zvezi s poglavjem finančne zaščite in dodeljevanjem pooblastil (predvsem preiskovalnih) AFCOS službam, v odnosih do drugih, za to področje relevantnih institucij (Tožilstvo, Policija, Carina).

AFCOS začenjajo vzpostavljati učinkovitejšo vlogo in pojavljajo se primeri, ki kažejo, kako pomembni so za sodelovanje z OLAF in kakšni učinki se lahko dosežejo. Ena od prvih skrbi v njihovem funkcioniranju je obvezno poročanje o nepravilnostih. To je ena od pomembnih komponent AFCOS služb in eno od prvih področij, kjer imajo AFCOS vlogo v izvajanju komunikacije in koordinacije.

Model AFCOS, kot ene same kontaktne točke za OLAF, je model, ki ga je OLAF poskušal v čim večji meri realizirati le v pristopnicah, a doseženo stanje ni idealno po njegovih merilih. Sodelovanje je namreč odvisno od:

- politične odločitve vodstva, da ustanovi ali določi primerno kontaktno institucijo;
- primerne pravnega okolja, ki dovoljuje operativno sodelovanje, izmenjavo informacij, vzpostavitev dolžnosti za obveščanje o nepravilnosti;
- administrativne kapacitete AFCOS služb za izvajanje vseh nalog.

---

<sup>72</sup> Ta služba se je sprva imenovala "Centralna kontaktna enota". Sprememba imena v naziv "Koordinacijska služba za boj proti goljufijam" izvira iz spoznanja, da bi služba morala imeti širše koordinacijske pristojnosti, kot je vloga kontaktne točke za Komisijo in države članice.

Kaj lahko si je predstavljati, da je večina teh zadev težko dosegljiva in pod vplivi Komisije je bila politična odločitev še najhitrejša, vse ostalo gre že počasneje.

#### **4.6.2 Naloge idealne AFCOS službe**

Glede na že omenjeno dejstvo, da AFCOS službe v starih članicah ne obstajajo in da AFCOS pomenijo nov koncept boja proti goljufijam, ki se je na pobudo Komisije razvil v pristopnicah, je Komisija pripravila poseben dokument, iz katerega izhaja, da naj bi funkcije AFCOS službe v idealnem stanju vključevale tudi funkcije zakonodajne narave, operativne funkcije in funkcije na področju usposabljanja.

Funkcije zakonodajne in perspektivne narave pomenijo, da naj bi imel AFCOS vodilno vlogo pri formuliranju, koordiniranju in izvajanju nacionalne strategije boja proti goljufijam (European Anti Fraud Office (OLAF): Reinforcement of the candidate countries' institutional capacity for the protection of the Communities' financial interests: Main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Co-ordination Service (AFCOS), 2002, str. 2 - 3). AFCOS bi moral znati identificirati pomanjkljivosti v nacionalnem sistemu upravljanja z evropskimi sredstvi. AFCOS bi naj skrbel za zagotovitev potrebnih zakonskih prilagoditev za učinkovito zaščito finančnih interesov. Preko AFCOS naj bi potekala izmenjava informacij z odgovornimi organi. Gre za zagotovitev izmenjave ustreznih informacij na vseh ravneh državne uprave in v povezavi s Komisijo, vključujoč mehanizme kontrole in poročanja, ustrezne tistim, ki jih predvidevajo evropske pravne osnove. To vključuje uporabo evropskega informacijskega sistema AFIS za preprečevanje goljufij.

Kar se tiče stanja glede izmenjave podatkov med članicami in OLAF, ni odveč povedati, da je skladno z zahtevo o pospešitvi izmenjave podatkov pri medsebojni pomoči in sodelovanju med carinskimi administracijami članic in Komisijo, slednja vzpostavila avtomatiziran carinski informacijski sistem (v nadaljevanju: CIS). Namen CIS je pomoč pri odkrivanju nepravilnosti in prevar na področju carin, kmetijskih dajatev in prekurzorjev. Carinske administracije držav članic uporabljajo to tehnično podporo za sodelovanje. Carinska služba RS je z dnem članstva Slovenije postala souporabnica CIS, ki je eden izmed modulov AFIS, s pomočjo katerega je državam uporabnicam omogočeno lažje in hitrejše sodelovanje na področju zatiranja in odkrivanja goljufij. V okviru te elektronske povezave s sistemom AFIS delujejo vsi moduli, ki so v pristojnosti carinske službe (AFIS-mail, Marinfo, MarSur, Ciginfo, OWNRES). Za posamezen modul so določene odgovorne osebe, ki dnevno pregledujejo prispela poročila in jih posredujejo znotraj carinske službe in naprej v okviru sistema AFIS<sup>73</sup>. Na področju strukturnih sredstev pa mehanizem elektronske izmenjave informacij še ne deluje.

---

<sup>73</sup> Pri carini je določena oseba, ki je koordinator za AFIS-mail obvestila. To so obvestila, ki se nanašajo na administrativno pomoč glede nepravilnosti (Uredba št. 515/97). Koordinator AFIS-mail obvestil pošilja primere v reševanje pristojnim službam v državi (carina, kmetijstvo). Evidenco je treba dvakrat letno pošiljati OLAF.

S pojmom idealne operativne funkcije pojmuje OLAF brežhibno sodelovanje med nacionalno državno upravo, preiskovalnimi organi, organi pregona kot tudi s Komisijo in izmenjave ustreznih informacij na vseh omenjenih ravneh, vključujoč obvezo poročanja.

AFCOS naj bi izvajal še funkcije usposabljanja, razvoj specifičnih izobraževalnih programov in modulov z različnimi vidiki (zakonski, upravni in operativni) zaščite finančnih interesov. Slovenski AFCOS niti slučajno ne ustreza temu kriteriju ideala. Sicer pa je še podpora OLAF, namenjena AFCOS službam, potrebovala ogromno priprav, mnogo vključenih in znatnih finančnih sredstev za izvajanje usposabljanja v pristopnicah.

#### *4.6.2.1 Status in institucionalni okvir (idealne) AFCOS službe*

Sledeče karakteristike naj bi bile ključne za zagotovitev idealnega izvajanja nalog AFCOS služb: multi-disciplinarni karakter, operativna neodvisnost in sposobnost spodbujanja sodelovanja med institucijami. Ne slovenski, ne drugi AFCOS ne izpolnjujejo teh pogojev.

Z multi-disciplinarnim karakterjem je mišljeno, da naj bi bila služba sestavljena iz strokovnjakov različnih institucij, npr. strokovnjaki za DDV, obdavčevanje, policija, cariniki, preiskovalci in tožilci. V praksi se zdi, da je to nerealna zahteva. Lažje izvršljivo je priti do soudeležbe preostalih pristojnih organov, kadar je to potrebno.

Z operativno neodvisnostjo naj bi AFCOS bil upravno neodvisen v operativnih zadevah, tudi če funkcionira kot služba znotraj neke institucije. Tak AFCOS bi lahko zahteval od upravnega organa ali pa organa pregona analizo informacije o nepravilnostih ali primeri sumov goljufije. Lahko bi zahteval začetek preiskave in vse informacije. Slovenska realnost najbrž še dolgo ne bo, če sploh kdaj, ustrezala tem zahtevam.

Sposobnost spodbujanja sodelovanja med institucijami pa je odvisna od zaposlenega kadra. V tem trenutku se zdi, da je slovenski AFCOS tu na dobri poti in da dobro sodeluje z organi zunaj AFCOS, ki so neposredno ali posredno vključeni v zaščito finančnih interesov Unije. Potrebno pa bo dopolniti zakonske in upravne podlage ali primerne povezovalne sporazume med AFCOS in drugimi institucijami, vključenimi v zaščito finančnih interesov.

## **4.7. SLOVENSKO INSTITUCIONALNO OMREŽJE ZA BOJ PROTI GOLJUFIJAM**

### *4.7.1 Določitev Službe za nadzor proračuna za kontaktno točko AFCOS v Sloveniji*

AFCOS kot nov koncept boja proti goljufijam obstajajo samo v novih članicah, čeprav imajo Švedska, Portugalska in Nizozemska nekaj podobnega. V nekaterih državah je kontaktna točka državno tožilstvo (Češka, Danska). Ker pa gre tudi za različna administrativna kazniva dejanja, kar v našem pravu pomeni predvsem prekrške, je povsem ustrezno, da lahko prve informacije posreduje tisti, ki jim je najbližje, to je Urad za nadzor proračuna. Tisti, ki je najbližje viru



informacij, bo tudi najlažje ugotovil, če morda ne gre tudi za temelje, na katerih bo potem mogoče graditi kaznivo dejanje poslovne goljufije. Za takšno varianto se je odločila tudi Slovenija, saj tožilstva ob delitvi funkcij na odkrivanje in obtožno funkcijo ne morejo neposredno sprejeti odgovornosti za odkrivanje, razen za usmerjanje in vodenje predkazenskega postopka, tako, da v sodelovanju z organi, ki so zadolženi za odkrivanje, usmerjajo postopek, da se zberejo podatki, ki tožilcu omogočajo, da uveljavi svojo obtožno funkcijo.

V Sloveniji do leta 2002 ni bilo centralne koordinativne institucije (npr. finančne policije), za koordinacijo pregona goljufij v zvezi s porabo evropskih sredstev in ne centralne institucije, ki bi v takih primerih komunicirala s pristojnimi organi Komisije. Te naloge je do takrat opravljalo več institucij<sup>74</sup>. Julija 2002 je v Sloveniji Vlada določila MF - Službo za nadzor proračuna za koordinacijsko telo<sup>75</sup> za OLAF in delovno skupino za sodelovanje z OLAF. Služba za nadzor proračuna je 1. januarja 2004 postala Urad RS za nadzor proračuna in njena vloga koordinatorja se v praksi še vedno izgrajuje. Urad na tem področju svojega dela še ne dosega stanja, kakršno bi bilo potrebno ali vsaj pričakovano, glede na predstave Komisije in OLAF.

V delovno oz. medresorsko delovno skupino za sodelovanje s Službo za nadzor proračuna in OLAF je Vlada RS z istim sklepom imenovala predstavnike naslednjih institucij: Državnega tožilstva Republike Slovenije, Ministrstva za pravosodje, Ministrstva za notranje zadeve (Uprava kriminalistične policije), Ministrstva za finance (Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja, Davčna uprava RS, Carinska uprava RS, Devizni inšpektorat RS, Služba za nadzor proračuna), Urada Vlade Republike Slovenije za preprečevanje korupcije (Interno gradivo MF)<sup>76</sup>.

Izgradnja koordinacijske strukture predstavlja institucionalni ukrep, katerega namen je zadovoljiti potrebo po učinkoviti in ustrezni zaščiti finančnih interesov Skupnosti, kot to zahteva 280. člen PES ter ustvariti podlago za sodelovanje med Komisijo in članicami. Potrebno pa bi bilo formalizirati sodelovanje in aktivno koordinacijo z organi pregona in sodnimi organi. V ta namen je bil pripravljen poseben sporazum, ki bi opredelil sodelovanje vseh slovenskih institucij, zastopanih v koordinacijskem telesu za boj proti finančnim goljufijam.

---

<sup>74</sup> Urad za preprečevanje pranja denarja, Devizni inšpektorat, Urad za nadzor proračuna in Službi za notranje kontrole pri DURS in pri CURS. Pristojnosti teh služb so različne, kot so različna delovna področja v njihovem okviru, skupno pa je, da pri svojem delu lahko naletijo na ugotovitve, ki kažejo na nepravilnosti in goljufije v zvezi s porabo sredstev ali lastnih virov Evropske unije. Vse te službe so v sestavi Ministrstva za finance in sicer med seboj sodelujejo. Prav tako te službe sodelujejo z organi Evropske unije.

<sup>75</sup> Sprva je bila v Sloveniji kot kontaktna točka za OLAF določena CURS, vendar so predstavniki OLAF in Evropske komisije menili, da ta organ ni najprimernejši. Na posebnem tehničnem sestanku za rešitev tega vprašanja so predlagali, da se takšna vloga dodeli organu, ki je zadolžen za finančni nadzor nad izvajanjem in porabo evropskih skladov oziroma za poglavje 28 – finančni nadzor. Ta naloga je bila nato dodeljena Uradu za nadzor proračuna pri Ministrstvu za finance.

#### 4.7.2 Slovensko medinstitucionalno omrežje – delovna skupina za boj proti goljufijam

V boju proti goljufijam je potrebno imeti strateške partnerje. Te institucije naj bi bili zavezniki v državnih organih in naj bi bile službe, ki izvajajo notranje finančne kontrolne mehanizme, revizije ali pregon. V slovenski praksi so bile v medresorsko delovno skupino povezane različne državne institucije. Te institucije so po funkciji dolžne nadzirati delovanje določenega področja, nadzirajo finančne aktivnosti v svojem sektorju, odkrivajo in preprečujejo. Za izboljšanje dela in učinkovitosti, kar je nenazadnje interes države in nacionalnega proračuna, lahko te institucije predlagajo spremembe predpisov na svojem področju ali pa opozorijo na neugodne posledice, ki bi jih utegnili imeti določeni predpisi pri preprečevanju, odkrivanju in zatiranju nedovoljenih nezakonitih dejavnosti.

##### 4.7.2.1 Državna tožilstva

Državna tožilstva predstavljajo ustavno kategorijo. Ustava RS v svojem 135. členu opredeljuje državno tožilstvo kot organ, ki vlaga in zastopa obtožbe in ima druge, z zakonom določene pristojnosti. Zakon o državnem tožilstvu opredeljuje državna tožilstva kot organe pravosodja. Status tožilca je izenačen s statusom sodnika. Pravni okvir za to daje tožilstvom takšen položaj, da so samostojna tudi v organizacijskem in dejanskem pomenu. Ne sodijo direktno pod izvršno oblast, niti pod kakšno drugo nadrejeno oblast. Noben zunanji organ ne more dati tožilcu obvezno navodilo. Nadrejeni in višji tožilec pa lahko daje le splošna navodila zaradi enotne uporabe zakonov, ne pa navodil v konkretni zadevi. Tudi generalni državni tožilec ne sme dati navodila, kako naj tožilec reši konkretno zadevo. Skupina državnih tožilcev za posebne zadeve deluje lahko za področje organiziranega in finančnega kriminala na teritoriju cele države in seveda tudi s preiskovalci ter drugim osebjem iz OLAF (Interno gradivo MF).

Po 45. členu Zakona o kazenskem postopku (v nadaljevanju: ZKP) ima tožilec tudi preiskovalna pooblastila, da ukrene vse potrebno v zvezi z odkrivanjem kaznivih dejanj in izsleditvijo storilcev ter za usmerjanje predkazenskega postopka (ZKP, Ur.l. RS, št. 96/2004). Pogoj za njegovo aktivnost pa so vsaj razlogi za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje. V zvezi s tem je bistvenega pomena določba 145. člena ZKP, v kateri zakon določa, da morajo vsi državni organi in organizacije z javnimi pooblastili naznaniti kazniva dejanja, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti. Morajo navesti tudi dokaze, za katere vedo, in poskrbeti, da se ohranijo sledovi kaznivega dejanja. Takšna določba nedvomno obvezuje tudi carinsko službo kakor tudi UNP, da sodeluje z državnim tožilstvom pri vseh aktivnostih, ki pomenijo zaščito finančnega interesa EU. Zato so že na podlagi sprejetih zakonskih predpisov dolžni kooperativno sodelovati vsi organi, ki so vključeni v medresorsko delovno skupino. Državni tožilci potrebujejo v skladu s 148. členom ZKP najmanj razloge za sum, da je bilo storjeno kaznivo dejanje, da se lahko vključijo v predkazenski postopek in na ta način postanejo usmerjevalci tega postopka. Niso pa organi odkrivanja, da bi lahko neposredno odkrili kaznivo

---

<sup>76</sup> Sklep Vlade RS, št. 245-24/2002-1, 2002.

dejanje (npr. finančne goljufije), kar pa ne pomeni, da nimajo neposrednega interesa za preganjanje vsake nepravilnosti, ki predstavlja kaznivo dejanje, pri katerem je lahko ogrožen finančni interes EU. Tožilstva imajo torej deljene funkcije na odkrivanje in obtožno funkcijo in ne morejo neposredno sprejeti odgovornosti za odkrivanje, razen za usmerjanje in vodenje predkazenskega postopka, tako, da v sodelovanju z organi, ki so zadolženi za odkrivanje, usmerjajo postopek tako, da se zberejo podatki, ki tožilcu omogočajo, da uveljavi svojo obtožno funkcijo. Za delovanje državnega tožilca pa je bistvenega pomena še določba 161. člena ZKP, po kateri lahko državni tožilec od policije zahteva ob vsakem času, kaj je storila pri odkrivanju kaznivih dejanj in njihovih storilcev (Interno gradivo MF). Po 515. členu ZKP lahko državna tožilstva in policija v primeru, da potrebuje podatke, zlasti pa v fazi odkrivanja storilca kaznivega dejanja, neposredno sodeluje s tujimi organi ob upoštevanju načela reciprocitete. Zato najbrž ne obstajajo niti tehnične niti pravne ovire za sodelovanje z OLAF. Slovenski državni tožilci so se ukvarjali s številnimi finančnimi goljufijami, davčnimi zatajitvami in drugimi kaznivimi dejanji, ki predstavljajo finančni kriminal, ne pa še z goljufijami proti evropskim finančnim interesom.

#### *4.7.2.2 Ministrstvo za pravosodje*

Ministrstvo za pravosodje je pomemben člen medresorske delovne skupine. Njegov Direktorat za zakonodajo s področja pravosodja opravlja zadeve, ki se nanašajo na pripravo zakonodaje s področja pravosodja, pripravlja zakonodajo s področja organizacijske zakonodaje pravosodnih organov, kazenske, civilne in gospodarske zakonodaje in zakonodaje s področja varstva osebnih podatkov ter skrbi za harmonizacijo z zakonodajo Evropske unije.

Zato bo Ministrstvo za pravosodje igralo vlogo v procesu proti zlorabi in za izterjavo nezakonito pridobljenih sredstev, ne glede na to ali so to nacionalna ali EU sredstva. Ministrstvo bo pri tem sodelovalo z državnim pravobranilstvom. Uspeh bo odvisen od komunikacije in sodelovanja med različnimi organi, vpletenimi v postopke preiskave, pregona in izterjave.

#### *4.7.2.3 Uprava kriminalistične policije*

Uprava kriminalistične policije je organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve. Uprava vodi kriminalistično policijo, ki je specializirana služba za boj proti kriminalu. Sektorji kriminalistične policije so: za splošno, gospodarsko in organizirano kriminaliteto ter sektorji za posebne naloge, za računalniško kriminaliteto in kriminalistično analitiko. Uprava vodi, koordinira, analizira in ocenjuje stanje na področju kaznivih dejanj. S sodnimi in drugimi državnimi organi ter pristojnimi organi v tujini skrbi za učinkovito in zakonito opravljanje nalog na različnih področjih kriminalitete. Zelo tesno sodeluje s Carinsko upravo, Davčno upravo in državnim tožilstvom. Nima pa nobene zakonske osnove za sodelovanje z UNP oz. za njegovo obveščanje o primerih, na katerih dela. AFCOS bi lahko izboljšal sodelovanje z Upravo kriminalistične policije in posredoval za boljše sodelovanje le-te z OLAF in drugimi

članicami EU, vendar za to manjka pravna podlaga. Sicer pa že sam Europol na nivoju EU deluje oz. usmerja to sodelovanje. Informacije, ki jih Uprava kriminalistične policije izmenjuje s članicami, imajo podlago v sporazumu z Europolom, ob upoštevanju EU standardov za zaščito podatkov. Uprava se je v zadnjem času prioritarno lotila interdisciplinarnega pristopa k preiskovanju določenih kaznivih oblik, kot sta finančni kriminal in organizirani kriminal. Kriminalistična policija je namreč ustanovila posebne skupine strokovnjakov za boj proti korupciji in proti računalniškemu kriminalu; tako da bi najlažje spremljala kriminalna gibanja doma in v svetu ter prispevala k izboljšanju preiskav kaznivih dejanj.

#### *4.7.2.4 Davčna uprava Republike Slovenije*

Glede na to, da so davki glavni vir javnih financ, Davčna uprava opravlja zadeve, ki zadevajo izvajanje davčnega sistema in ukrepov davčne politike, skratka skrbi za izvajanje davčne zakonodaje v najširšem smislu.

V skladu z določbami Zakona o davčni službi (Ur.l. RS, št. 57/2004) davčni organ opravlja davčni nadzor s kontrolo in inšpekcijskimi pregledi. V obliko in način dela davčne službe na področju davčnega nadzora je prišteta tudi mednarodna izmenjava podatkov, ki se izvaja na podlagi zakonov in sklenjenih mednarodnih sporazumov. Praktične izkušnje so pokazale, da je mednarodna izmenjava podatkov v pretežni meri namenjena odkrivanju in preprečevanju davčnih zatajitev.

Kontrola obsega preverjanje pravilnosti in pravočasnosti vlaganja davčnih napovedi in davčnih obračunov ter obračunavanja in plačevanja davkov. Davčna kontrola je sproti nadzor nad davčnimi zavezanci, inšpiciranje pa je naknadni nadzor nad njimi. Zakon o davčni službi sicer opredeljuje le kontrolo in inšpekcijo kot obliko nadzora, davčna preiskava, kot oblika in metoda dela davčne službe in nujno potreben element davčnega nadzora, pa je bila zakonsko opredeljena v novem Zakonu o davčni službi, sprejetem maja 2004 (Ur.l. RS št. 57/2004). Davčna preiskava je generičen pojem, s katerim v DURS označujejo celoto dejanj davčnih preiskovalcev, opravljenih z namenom preprečevanja in odkrivanja aktivnosti, ki pomenijo kršitev davčnih predpisov in so v škodo finančnim interesom RS (Dešman, 2002, str. 119).

#### *4.7.2.5 Carinska uprava Republike Slovenije*

Carinska uprava opravlja zadeve, ki zadevajo izvajanje carinskega in trošarinskega sistema. Tako vrši carinski in trošarinski nadzor nad blagom, odmero, obračun in pobiranje uvoznih, izvoznih in drugih dajatev in trošarin, izvaja carinsko in trošarinsko kontrolo in inšpekcijske preglede, nadzira zakonitost, pravilnost in pravočasnost izpolnjevanja obveznosti, določenih s carinskimi, trošarinskimi in drugimi predpisi. Skrbi za preprečevanje in odkrivanje carinskih in trošarinskih prekrškov ter drugih kaznivih ravnanj, določenih s predpisi in za izvajanje ukrepov zunanjetrgovinske in skupne kmetijske politike ter izvajanje predpisov Evropske skupnosti in mednarodnih pogodb iz delovnega področja carinske službe.

#### *4.7.2.6 Devizni inšpektorat Republike Slovenije*

Devizni inšpektorat je upravni organ v sestavi Ministrstva za finance, ki izvaja inšpekcijski nadzor v skladu s Zakonom o inšpekcijskem nadzoru (Ur.l. RS, št. 56/2002), in to predvsem nad izvajanjem Zakona o deviznem poslovanju in na njem temelječih podzakonskih aktih. Na ta način je soudeležen pri obvladovanju gospodarske kriminalitete. Nadzira izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov, ki urejajo devizno in zunanjetrgovinsko poslovanje, kreditne odnose s tujino in opravljanje gospodarskih dejavnosti v tujini. Vodi tudi postopek o prekrških proti pravnim in fizičnim osebam, kršilcem predpisov z delovnega področja inšpektorata. Pri opravljanju inšpekcijskega nadzora lahko začasno zaseže dokumentacijo ali predmete iz kaznivega dejanja. Devizni inšpektorat sodeluje z Banko Slovenije, CURS, DURS in Policijo.

V sodelovanju Deviznega inšpektorata z drugimi organi obstaja še veliko neizkoriščenih možnosti, kljub dejstvu, da je po vstopu v EU izgubil precej pristojnost. Čeprav gre za majhen organ, ima možnosti in znanje za vpogled v devizno in zunanjetrgovinsko poslovanje subjektov v celoti – od sklenitve posla (ponudba, povpraševanje, tender itd.), preko izvedbe (carinska in transportna dokumentacija), do zaključka posla (dokumentacija v zvezi s plačili v tujino in prilivi ter ostalimi finančnimi transakcijami) ter nenazadnje, inšpektorji imajo možnost vpogleda v rezidenčne in nerezidenčne račune subjektov, tudi tretjih oseb, pri bankah (Premik, 2002, str. 147).

#### *4.7.2.7 Urad za preprečevanje pranja denarja*

Urad za preprečevanje pranja denarja je organ v sestavi MF, ki ima velika pooblastila. Enkrat letno poroča neposredno Vladi. Samostojno opravlja začetne finančne preiskave, če pa se pokaže sum za pranje denarja, se za nadaljnje preiskovanje poveže s Policijo. Če oceni, da so v zvezi z določeno transakcijo ali osebo podani razlogi za sum pranja denarja, lahko zahteva od organizacij vse podatke in dokumentacijo. S pisno odredbo lahko začasno ustavi transakcijo, če meni, da je podan utemeljen sum pranja denarja. O začasni zaustavitvi in sploh, če pri analizi navedenih podatkov ugotovi, da obstajajo razlogi za sum storitve kaznivega dejanja pranja denarja, podatke pošlje policiji oziroma pravosodnim organom. Nadaljnja preiskava poteka koordinirano. Policija zbira podatke na osnovi pooblastil, ki jih ima, urad pa zbira podatke iz tujine preko povezav s tujimi uradi. Slovenski urad je povezan, sodeluje in sporoča svoje ugotovitve tudi drugim institucijam, ki so v medresorski delovni skupini. Te službe lahko preiskujejo v okviru svojih pooblastil in na svojih področjih, lahko samostojno ali v sodelovanju z Uradom za preprečevanje pranja denarja.

Temeljna naloga urada je, da sprejema, zbira, analizira in posreduje podatke, informacije in dokumentacijo, ki jo pridobi v skladu z Zakonom o preprečevanju pranja denarja<sup>77</sup>. Obstajajo sicer še drugi predpisi, ki urejajo to področje, vendar je omenjeni zakon najpomembnejši pravni akt. Slovenska zakonodaja je med najbolj sodobnimi, saj smo ena izmed prvih držav, ki je uzakonila "all crime model", tako da so lahko predhodna kazniva dejanja kaznivemu dejanju pranja denarja vsa kazniva dejanja, s katerimi si storilci pridobivajo protipravno premoženjsko korist (Režek, 2002, str. 161). Urad je z zakonom o preprečevanju pranja denarja pooblaščen tudi za mednarodno sodelovanje na področju preprečevanja in odkrivanja pranja denarja (npr. Europol, OLAF). S tujimi organi lahko na lastno pobudo ali pa če zaprosijo oni, izmenjuje informacije in dokumente. Pogoj za izmenjavo je dejanska vzajemnost. Tega pa ne izvaja na relaciji z AFCOS. Dodana vrednost na področju AFCOS bi se lahko povečala preko boljše komunikacije in koordinacije. Kljub velikim pooblastilom, je učinkovitost urada vprašljiva. Zaradi zakonskih določil oz. svojih pristojnosti namreč ne preverja borznih transakcij, ki znašajo manj kot pet milijonov tolarjev. Prav tukaj pa se verjetno skrivajo poskusi pranja denarja (drobljenje zneskov), ki izvira iz delovanja organiziranega kriminala.

#### *4.7.2.8 Urad RS za nadzor proračuna*

Urad RS za nadzor proračuna nadaljuje delo Službe za nadzor proračuna. S 1.1.2004 se je Služba preimenovala v Urad RS za nadzor proračuna in deluje kot organ v sestavi Ministrstva za finance. Urad je centralni organ za sistem notranjega nadzora javnih financ zadolžen za razvoj, usklajevanje in preverjanje finančnega poslovanja in notranjih kontrol ter notranjega revidiranja pri neposrednih in posrednih uporabnikih državnega in občinskih proračunov.

Na področju porabe sredstev EU skladov je izvajal predakreditacijske preglede<sup>78</sup>, konstantno pa neodvisno kontrolira pravilnost porabe javnih sredstev, certificira letne obračune in izdaja zaključne deklaracije o porabi sredstev. Urad je dobil najzahtevnejšo nalogo na področju notranjega revidiranja, to je revidiranje vseh sredstev evropskega proračuna in domačega sofinanciranja.

Od pravnega obsega in strokovno izpeljanih revizij, ki morajo stalno potekati, je odvisno, ali bo Slovenija lahko koristila sredstva evropskih skladov ali ne. Evropski komisiji pošilja poročila o nepravilnostih, je kontaktni organ za OLAF in usklajuje delovanje na področju zaščite finančnih interesov evropske Skupnosti.

Tradicionalno pomemben del aktivnosti predstavlja tudi proračunska inšpekcija. Proračunski inšpektorji so delavci s posebnimi pooblastili, ki opravljajo naloge inšpekcijskega nadzora

---

<sup>77</sup> Zakon o preprečevanju pranja denarja iz leta 1994 je bil prvič spremenjen 1995. Leta 2001 je bil sprejet nov, v celoti spremenjen Zakon o preprečevanju pranja denarja, ki je bil leta 2002 dopolnjen in delno spremenjen (Ur.l. RS, št. 59/2002).

<sup>78</sup> Izvajanje pregledov o usposobljenosti organov in organizacij za upravljanje in porabo EU predpristopne pomoči (pred članstvom) in skladov EU (strukturnih ter kohezijskega sklada in jamstvenega dela EKUJS).

zakonitosti izvajanja proračuna. Inšpekcijske preglede opravljajo na podlagi sprejetega letnega načrta, na zahtevo proračunskih uporabnikov, pristojnih organov in na podlagi prijav tretjih oseb. Proračunski inšpektor izda po zaključku svojih ugotovitev zapisnik. V skladu s svojimi pooblastili lahko izda odločbo za vzpostavitev zakonitega stanja, predlaga pristojnemu organu sprejem ustreznih ukrepov, predlaga uvedbo postopka zaradi prekrška v skladu z zakonom, poda ovadbo pristojnim organom za kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti. O ugotovitvah proračunskega inšpiciranja pripravlja MF - UNP redna polletna poročila za Vlado, za Komisijo državnega zbora za nadzor nad proračunom in drugimi javnimi financami.

#### *4.7.2.9 Služba vlade za preprečevanje korupcije*

Leta 2001 je bil ustanovljen Urad za preprečevanje korupcije, ki je poročal neposredno Vladi RS. S sklepom o ustanovitvi urada je Vlada pokazala na poglobljeno in resno obravnavanje problema korupcije, saj je uradu vsaj na abstraktnem nivoju dala vsa ustrezna napolnila za delo (Penko, 2002, str. 18). Normativni okvir na področju boja proti korupciji je bil dopolnjen z definiranjem pojma hudodelske združbe s spremembami Kazenskega zakonika, decembra 2003 pa je bil sprejet Zakon o preprečevanju korupcije (Ur.l. RS, št 2/2004), ta je pa med drugim predvidel ustanovitev Komisije za preprečevanje korupcije kot krovnega neodvisnega državnega organa, ki bo opravljal naloge po tem zakonu. Komisija poroča parlamentu, prejšnji Urad pa je postal del te Komisije. Komisija nima pooblastil za preiskovanje in nobenih specialnih pooblastil, na podlagi katerih bi lahko na primer zahtevala vpogled v listine, opravljala razgovore s strankami, sodelovala s policijo, tožilstvom ali opravila inšpekcijski pregled. Je pa udeležena v vseh vidikih protikorupcijske strategije. Vlada RS je marca 2004 v parlamentarni proceduri sprejela Resolucijo o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji, ki vsebuje nacionalno protikorupcijsko strategijo.

#### *4.7.2.10 Vzpostavitev in krepitev institucij*

Vse nadzorne institucije so v Sloveniji delovale že pred vstopom v EU. Sedaj je potrebna le še njihova krepitev in izobraževanje kadrov za čim boljše opravljanje zahtevanih nalog ter aktivno sodelovanje. Komisija je zato ponudila pomoč v okviru večnacionalnega Phare programa, ki se še vedno izvaja v vseh novih članicah tudi v pogojih članstva. Program pomoči naj bi sprva potekal do konca leta 2004, vendar je podaljšan v leto 2005. Za vsebinsko izvedbo programa je zadolžen OLAF, za finančno implementacijo pa Komisija oz. DG Enlargement.

Pomoč iz programa vključuje sodelovanje na izobraževalnih konferencah in seminarjih na temo boja proti goljufijam in prevaram ter boja proti organiziranemu kriminalu, ki zadevajo EU proračun. Znotraj določenih omejitev OLAF lahko sofinancira bolj ali manj specializirane seminarje, pri čemer priskrbi predavatelje iz svojih vrst in držav starih članic. Z namenom izobraževanja OLAF za daljši čas gosti zaposlene iz AFCOS in ostalih institucij medresorske skupine. OLAF bi lahko sofinanciral tudi tehnično pomoč, če bi se izkazala utemeljena potreba. Na zahtevo nove članice bo lahko OLAF pomagal AFCOS službi tudi z operativno podporo, ko

ji bo nudil konkretno pravno in tehnično pomoč pri preiskavah nepravilnosti in primerov sumov goljufij. Tovrstna podpora lahko vključuje analizo ustrezne EU zakonodaje, pomoč z zunanjo ekspertizo na tehničnem področju (npr. kmetijske ali carinske zadeve) in pomoč pri preiskavah.

#### **4.8. POMEMBNE INSTITUCIJE IN SLUŽBE IZVEN STRUKTURE AFCOS**

##### **4.8.1 Računsko sodišče Republike Slovenije**

Računsko sodišče je začelo svoje delo leta 1995. Po ustavi je najvišji organ kontrole državnih računov. Ustava tudi določa, da je Računsko sodišče pri svojem delu neodvisno in vezano na ustavo in zakon (Ustava, Ur.l. RS, št. 33/1991-I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004). Ni ga mogoče uvrstiti v nobeno od treh vej oblasti, ne v zakonodajno, ne v izvršilno in tudi ne v sodno. Računsko sodišče je odgovorno za revizijo državnih financ, državnega proračuna in drugih javnih financ (vključno s proračuni lokalnih uprav, javnih skladov, javnih agencij/služb in prejemnikov subvencij Evropske unije). Sodišče uporablja standarde Mednarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucij (INTOSAI) in Zakon o računskem sodišču (Ur.l. RS, št.11/2001), ki je v celoti usklajen s pravnim redom Evropske unije. V okviru določb Zakona o računskem sodišču (v nadaljevanju: ZRacS-1) je Računsko sodišče neodvisno pri izbiri predmeta revizije.

Delo računskega sodišča je javno. O svojem delu je dolžno najmanj enkrat letno predložiti poročilo državnemu zboru. Mnenje o poslovanju, ki ga poda Računsko sodišče, mora spoštovati vsak državni organ in uporabnik javnih sredstev, na čigar poslovanje se mnenje nanaša. ZRacS-1 navaja, da aktov, s katerimi izvršuje svojo revizijsko pristojnost, ni dopustno izpodbijati pred sodišči niti pred drugimi državnimi organi. Računsko sodišče vsako leto revidira pravilnost izvršitve državnega proračuna oz. pravilnost poslovanja države. Uporabnik javnih sredstev po ZRacS-1 pa je tudi pravna oseba javnega prava ali zasebnega prava in fizična oseba, če je prejela pomoč iz proračuna Evropske unije ali državnega proračuna. V primeru, da sodišče odkrije hude kršitve uredb, izda nalog za razrešitev direktorja institucije in izda poročilo za javnost. Sodišče tudi obvesti Državni zbor. Ustrezna Komisija Državnega zbora razpravlja o takšnih poročilih in izda odločbo o ukrepih, ki jih je treba naložiti revidirani instituciji.

Nadzor nad javnimi financami in njihovo porabo se v skladu s sprejetimi mednarodnimi smernicami in priporočili ne omejuje več le na preverjanje zakonitosti in pravilnosti porabe javnih sredstev, ampak se vse bolj usmerja v ugotavljanje, ali so porabniki javna sredstva, ki so jim bila namensko dodeljena, tudi zares gospodarno, učinkovito in uspešno uporabili. Računsko sodišče sodeluje tudi z mednarodno svetovalno mrežo SIGMA in z Evropskim računskim sodiščem (ECA).



#### **4.8.2 Notranje revizijske službe**

V skladu z Zakonom o javnih financah (v nadaljevanju: ZJF) morajo imeti vse državne organizacije sistem notranje kontrole in revizije ter postopke in odgovornosti uslužbencev v vsaki agenciji, ki prejema sredstva iz državnega proračuna (Zakon o javnih financah, 2002). V začetku leta 2002 so vsa ministrstva imela notranje enote za revizijo.

UNP pri Ministrstvu za finance je odgovoren za nadzor notranje finančne kontrole in usklajevanje postopkov ter predpisov. UNP vodi nadzore in revizije proračuna v organih ali agencijah, ki prejemajo proračunska sredstva. Proračunski inšpektor ima (med drugimi pooblastili) zakonsko pravico, da ex ante suspendira uporabo proračunskih sredstev in zahteva vračilo nezakonito porabljenih proračunskih sredstev v proračun (Interno gradivo MF).

Vidimo torej, da ima pomembno vlogo pri odkrivanju in preiskovanju gospodarskega kriminala neke institucije s področja državne uprave ali podjetja takšna organiziranost institucij, ki znotraj institucije same odkriva in preiskuje tovrstne škodljive ali kriminalne pojave. Sem spadajo npr. notranji revizorji. Standardi notranjega revidiranja določajo, da mora imeti notranji revizor dovolj znanja, da odkrije znamenje goljufije. Standardi notranjemu revizorju nalagajo, da v postopke preiskovanja vključuje tudi druge strokovnjake. Vsekakor pa naj bi bili notranji revizorji usposobljeni, da bi zaznali tovrstna sumljiva dejanja in da bi začeli začetno preiskovanje. Pri svojem delu imajo zelo veliko stikov z drugimi zaposlenimi v organizaciji in na ta način lahko pridejo do informacij, da se morda dogaja kaj sumljivega. Kot strokovnjaki morajo to proučiti s strokovno skrbnostjo in poklicno nezaupljivostjo. Ravno notranji revizorji so tisti, na katere se lahko obrnejo pri preiskovanju zunanji preiskovalci, npr. kriminalisti.

## **5. FINANČNE NEPRAVILNOSTI S POSLEDIČNO ŠKODLJIVIM VPLIVOM NA EU PRORAČUN**

### **5.1. KRATKA OPREDELITEV KONCEPTA NEPRAVILNOSTI IN GOLJUFIJE**

#### **5.1.1 Opredelitev nepravilnosti in goljufij na strani izdatkov**

Potrebno je ločiti med goljufijo in nepravilnostjo. Članice v svojih nacionalnih pravnih sistemih nimajo enotno opredeljenega koncepta za goljufijo. V enih državah ta pojem sploh nima pravnega pomena. EU je razvila uporabno definicijo goljufije, ki se uporablja v kontekstu kazenskega prava.

Medtem, ko je vsaka goljufija nepravilnost, pa ni nujno vsaka nepravilnost tudi goljufija. V nepravilnosti ni vedno kaznive namere, nepravilnost se zgodi, kadarkoli postopki niso spoštovani. Iz sedanje delovne prakse, posebej iz rednih sestankov na Komisiji, se vidi, da imajo članice še vedno probleme pri poročanju z opredeljevanjem nepravilnosti in razvrščanjem tipov nepravilnosti in goljufij. Kakšna je glavna razlika med goljufijo in nepravilnostjo? Nepravilnost ni kaznivo dejanje, je bolj administrativna napaka, goljufija pa je kaznivo dejanje in jo je potrebno dokazati v sodnem postopku (Commission of the European Communities: Protection of the Financial Interests of the Communities and fight against Fraud. Annual report 2001, str. 85). Najpomembnejši faktor pri ugotavljanju "domnevne goljufije" je dejstvo, da storilci vedo, da je njihovo dejanje nepravilnost, to pomeni, da imajo namen (zavedanje krivde). Kar nekaj časa je preteklo, da je bil v uredbah tudi opredeljen koncept nepravilnosti. Že v času sprejemanja Uredbe št. 1681/94<sup>79</sup> za strukturne sklade, v letu 1994 se je pokazalo, da manjka razlaga koncepta nepravilnosti. Prvi poskus definicije nepravilnosti je bil podan v uredbah starejšega datuma<sup>80</sup>. Podobno se je dogajalo v kmetijskem sektorju. Komisija je potrebovala čas in zadosti dozorelo politično situacijo, da je lahko zagotovila enotno definicijo nepravilnosti, ki bi veljala za vse udeležene in vsa področja. To se je tudi zgodilo enkrat za vselej (po mnenju Komisije) v Uredbi Sveta št. 2988/95. Posledično je torej edina pravno veljavna definicija nepravilnosti v omenjeni Uredbi, ki s tem postavlja skupni pravni okvir za vsa področja aktivnosti Skupnosti. Uredba Sveta št. 2988/95 navaja, da je treba za učinkovit boj proti goljufijam sprejeti skupne predpise za vsa področja, ki zajemajo politike Skupnosti, da je treba določiti splošna pravila za upravne kazni, poleg tega pa še navaja razlog, ker je zakonodajna Skupnosti v okviru skupne kmetijske politike določila upravne kazni Skupnosti, je treba kazni določiti tudi za druga področja (Council Regulation (EC, Euratom) No 2988, 1995).

Uredba Sveta št. 2988/95 v 1. členu opredeli nepravilnost takole: "Nepravilnost" pomeni vsako kršenje določb zakonodaje Skupnosti, ki je posledica dejanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, ki je ali bi lahko škodljivo vplivalo na proračun Skupnosti ali proračunska sredstva, ki jih upravljajo, bodisi z zmanjšanjem ali izgubo prihodkov iz lastnih sredstev, ki se zbirajo neposredno v imenu Skupnosti, bodisi z neupravičenimi izdatki (Council Regulation (EC, Euratom) No 2988, 1995).

Goljufija proti proračunu Skupnosti na strani izdatkov je opredeljena v prvem členu Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih Skupnosti (Convention on the protection of the financial interests of the European Communities, 1995), kot "vsako namerno dejanje ali opustitev dejanja v zvezi z eno od treh situacij:

- uporabo ali dajanjem lažnih, nepravilnih ali nepopolnih poročil ali listin, ki ima za posledico nezakonito prisvojitve ali nezakonito zadržanje sredstev iz skupnega proračuna Evropskih skupnosti ali iz proračunskih sredstev, ki jih upravljajo ali se upravljajo v imenu Skupnosti;

---

<sup>79</sup> Commission Regulation (EC) No 1681/94 of 11 July 1994 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the structural policies and the organization of an information system in this field (Official Journal L 178, 12.7.1994).

- nerazkritje podatkov kot kršitev določene obveznosti, z enakimi posledicami;
- poraba teh sredstev za druge namene kot so bila odobrena".

### **5.1.2 Opredelitev nepravilnosti in goljufij na strani prihodkov**

Goljufija proti proračunu Skupnosti glede prihodkov je opredeljena v prvem členu Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti kot "vsako namerno dejanje ali opustitev dejanja v zvezi z:

- uporabo ali dajanjem lažnih, nepravilnih ali nepopolnih poročil ali listin, ki ima za posledico nezakonito zmanjšanje sredstev proračuna Evropskih skupnosti ali proračunskih sredstev, ki jih upravljajo ali se upravljajo v imenu Evropskih skupnosti;
- nerazkritjem podatkov kot kršitev določene obveznosti, z enakimi posledicami;
- zloraba zakonito pridobljene koristi, z enakimi posledicami."

Praktični primeri goljufij, ki izhajajo iz gospodarske dejavnosti, so: lažnivo računovodstvo, če je namenoma napačno, je to goljufija, če je po pomoti napačno, se to obravnava kot nepravilnost, lažnivi carinski dokumenti, previsoke - čezmerne fakture, lažniva kvaliteta blaga, lažniva količina, skrivanje in tihotapljenje blaga, namenska sprememba destinacije, drugačna kot prvotno deklarirana, korupcija ipd.

Razlika med nepravilnostmi in goljufijami je tudi v tem, da so goljufije dejanja, ki jih kot take lahko presodi samo sodnik na podlagi sodnega procesa, v katerem se določi kazenska narava skozi proces sodnega postopka.

Po definicijah evropskih uredb torej nepravilnost ni kriminalitetna temveč administrativna zadeva. Kot taka je lahko administrativno sankcionirana, ne pa kazensko. Tu je EU potegnila ločnico med področjem kazenskega prava in področjem upravnega prava. To je bistvena razlika, a na žalost je dvoumna, kajti nepravilnost ni kaznivo dejanje v sodnem pomenu, lahko pa se za njo skriva goljufija, ki je kazniva.

Kazenski zakonik RS določa "goljufijo" in "poslovno goljufijo" kot kaznivi dejanji ter za vrsto drugih kaznivih dejanj izraze, kot so: "preslepitev, ponareditev, zatajitev, zloraba, prikrivanje, neupravičena uporaba, poneverba" (Kazenski zakonik RS, 2004). Na to je treba biti pozoren, ker je v nekaterih prevodih angleška beseda Fraud prevedena kot prevara. Glede na dejstvo, da "prevara" v kazenskem zakoniku ni določena kot kaznivo dejanje in tudi sicer nima definiranega pomena, bi bilo potrebno striktno uporabljati izraz "goljufija", pa tudi "preslepitev" je lahko pogosto povezana z nezakonito porabo skladov EU.

## **5.2. PRAKTIČNI PRIMERI NEPRAVILNOSTI Z VPLIVOM NA EVROPSKI PRORAČUN**

---

<sup>80</sup> V Uredbi (EEC) št. 283/72, ki je bila zamenjana z Uredbo EC št. 595/91.

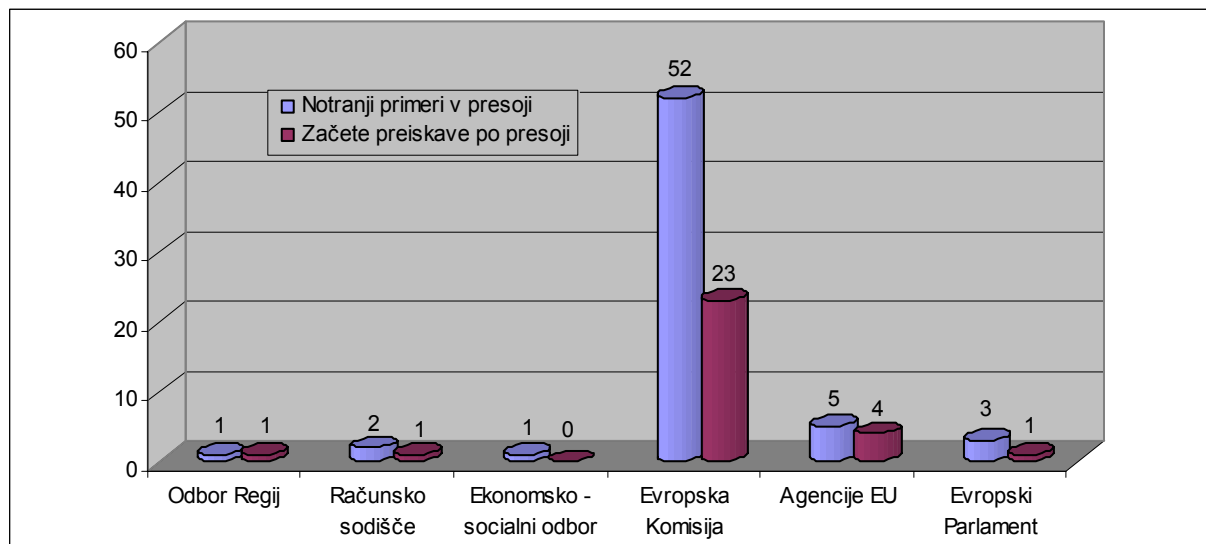
### **5.2.1 Primeri nepravilnosti v EU institucijah**

Pred nepravilnostmi niso imune niti evropske institucije in organi. Komisija, kot izvajalec mnogih finančnih transakcij, je finančno odgovorna za sredstva. Osnovne obtožbe pri nepravilnem obnašanju evropskih uradnikov (European Anti Fraud Office (OLAF) - Fourth Activity Report for the year ending June 2003, 2004, str.20 - 21) se nanašajo na:

- nepravilnosti, goljufije in korupcijo v ponudbenih postopkih pri donacijah in podeljevanju pogodb, pri njihovem izvajanju, vključno s konfliktom interesov ( 49%);
- neupravičeno porabo ali prilastitev ter poneverjanje sredstev (9%);
- nepravilnosti, goljufije in korupcijo v povračilih (za poti, dnevnice ipd.) (21%);
- kršitev profesionalnih skrivnosti in ostala izkoriščanja položaja (10%);
- nepravilnosti in goljufije v kadrovskih zadevah (razpisi, zaposlovanja, napredovanja) ter ostalo (11%).

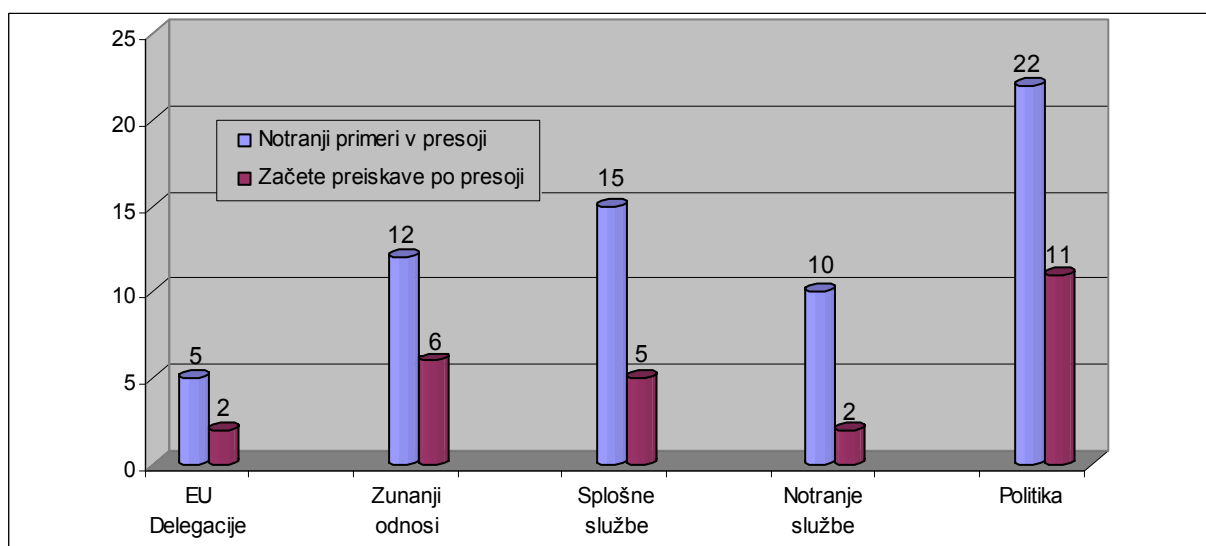
V sliki št. 1 je prikazano, koliko prijav nepravilnosti za določeno evropsko institucijo je prejel OLAF v obdobju zadnjega poročila. Za Komisijo je npr. prejel 52 prijav, od teh je za 23 presodil, da je potrebno začeti preiskavo.

Slika 1: Organi Skupnosti, na katere se nanašajo interni primeri in preiskave o nepravilnostih v obdobju zadnjega poročila urada OLAF (junij 2002 - junij 2003)



Vir: European Anti Fraud Office (OLAF) - Fourth Activity Report for the year ending June 2003, 2004, str.19.

Slika 2: Porazdelitev notranjih primerov in preiskav po službah v Evropski komisiji



Vir: European Anti Fraud Office (OLAF) - Fourth Activity Report for the year ending June 2003, 2004, str. 20.

V zadnjih letih je bil najbolj odmeven primer Eurostat, kjer je šlo za nepravilno ravnanje z evropskimi finančnimi sredstvi, predvsem za nenamensko porabo sredstev. Nepravilnosti so

bile ugotovljene za obdobje od leta 1994 naprej. Po letu 2000 se je ravnanje s finančnimi sredstvi v okviru Eurostata nekoliko izboljšalo, čeprav je OLAF tudi v tem obdobju odkril določene nepravilnosti. Preiskave kažejo, da v večini primerov ni šlo za osebno okoriščanje s finančnimi sredstvi EU, ampak zgolj za nenamensko porabo sredstev.

### **5.2.2 Primeri nepravilnosti na strani prihodkov in odhodkov**

Iz različnega dosegljivega gradiva in statistike bi lahko povzeli, da je največ nepravilnosti, tako po številu primerov kot vrednostno, na področju lastnih virov (bistveno na strani carinskih dajatev) pri kmetijskih izdatkih in izdatkih za strukturne sklade. Z drugimi besedami, pri tistih delih EU proračuna, s katerimi upravljajo skupno Komisija in članice. Ob dejstvu, da ta področja predstavljajo največje deleže EU proračuna, približno 80% celotnih izdatkov in večino neposredno pobranih prilivov, ta opažanja niti niso presenetljiva.

Iz tega sledi, da lahko gledamo napore boja Komisije proti nepravilnostim kot le delno rešitev problema goljufij, države članice so pravzaprav v prvi bojni liniji obrambe proti potencialnim in dejanskim goljufijam. Vloga Komisije tu bi morala biti predvsem osredotočena na vodenje, koordiniranje in zagotavljanje pravnih podlag.

#### *5.2.2.1 Lastna sredstva*

Sklep Sveta št. 2000/597<sup>81</sup> predstavlja zakonsko osnovo za sistem virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti. Definiira lastna sredstva, ki predstavljajo proračun Skupnosti, in nadzor zbiranja sredstev, ki ga izvaja Komisija. Višina goljufij na tem področju je visoka, s čimer so prizadeti ne le finančni interesi EU, temveč tudi ekonomski interesi, ki naj bi jih ščitil režim carinske zaščite. Veliko izgubo za lastna sredstva predstavlja tudi industrijsko in trgovinsko ponarejanje, bolj splošno ekonomski kriminal proti intelektualni lastnini, pogosto povezan s tihotapstvom (Commission of the European Community: Protection of the Financial Interests of the Community and fight against Fraud, Annual report 2002, 2003, str. 20).

##### *5.2.2.1.1 Carina in zunanja trgovina*

Carinska unija in skupna carinska politika sta v izključni pristojnosti Skupnosti. Uredba (EC) št. 515/97<sup>82</sup> je osnovna pravna podlaga za medsebojno sodelovanje na tem področju. Evropska unija ščiti svoj preferenčni carinski režim. Vse carinske preiskave zadevajo izmenjavo blaga med Evropsko unijo in državami nečlanicami. Na carinskem področju najdemo primere nepravilnosti tako pri izvozu, uvozu, tranzitu, skladiščenju in predelavi. Pod drobnogledom

---

<sup>81</sup> Council Decision No 2000/597 (EC, Euratom) of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources (Official Journal L 253, 7.10.2000). Posebej pomemben je 8. člen, ki nalaga zbiranje lastnih sredstev.

<sup>82</sup> Council Regulation (EC) No 515/97 of 13 March 1997 on mutual assistance between the administrative authorities of the Member States and cooperation between the latter and the Commission to ensure the correct application of the law on customs and agricultural matters (Official Journal L 082, 22.3.1997).

mora biti predvsem blago, ki je zavezano plačilu visokih uvoznih dajatev. Vzrok nepravilnostim je pogosto izogibanje plačilu predpisanih carinskih dajatev. Dogajajo se pri raznih vrstah industrijskih proizvodov, morski hrani in tudi pri predhodnih sestavinah ali kemikalijah za izdelavo zdravil, katerih gibanje je potrebno posebej spremljati, saj bi se sestavine, ki spadajo med blago z dvojno rabo, lahko izkoristile za proizvodnjo nedovoljenih mamil (European Anti Fraud Office (OLAF) - Fourth Activity Report for the year ending June 2003, 2004, str. 29). Glede na tip blaga je največ nepravilnosti pri cigaretah, uvozu banan in sladkorja, pri alkoholu in gorljivih proizvodih in aluminiju (Commission of the European Community: Protection of the Financial Interests of the Community and fight against Fraud, Annual report 2002, 2003, str. 51 - 53).

Na področju lastnih sredstev nastaja v zadnjih letih precej nepravilnosti pri goljufanju oz. izogibanju protidampinškim dajatvam. Tu se goljufa pri opisu blaga, ki je pogosto napačen, z lažnimi deklaracijami o izvoru, napačnimi deklaracijami količine, napačnimi spremnimi dokumenti, goljufijami pri tranzitu, tudi na način, da se blago sploh ne deklarira za carinjenje in goljufijami pri carinskem uskladičenju. Pogosto se to dogaja pri blagu azijskega porekla<sup>83</sup> (European Anti Fraud Office (OLAF) - Fourth Activity Report for the year ending June 2003, 2004, str. 28). Izogibanje protidampinškim dajatvam je pogosto zato, ker visoka stopnja dajatev (v primerjavi z običajnimi carinskimi dajatvami), ki predstavljajo 30% vrednosti proizvoda ali več, napelje nepoštene ekonomske subjekte, da anticipirajo dobiček, analizirajo in iščejo poti, kako bi zaobšli predpisane uredbe, ki bi zvišale cene njihovega blaga<sup>84</sup> (European Anti Fraud Office (OLAF) - Third Activity Report for the year ending June 2002, 2003, str. 17). V ribiškem sektorju se dogajajo nepravilnosti glede porekla in vrednosti. Oba tipa nepravilnosti sta posledica visokih carin za morske proizvode (včasih celo več kot 20%). Ta situacija opogumlja nepoštene gospodarske subjekte, da deklarirajo produkte, kakor da izvirajo oz. izhajajo iz držav, za katere se uporabljajo ugodnejše carinske stopnje<sup>85</sup>, ali pa da prijavijo nižjo carinsko vrednost blaga in tako podcenijo produkte, z namenom znižanja stopnje carinskih dajatev (European Anti Fraud Office (OLAF) - Third Activity Report for the year ending June 2002, 2003, str. 17). Včasih so vzrok goljufijam zahtevni evropski zdravstveni normativi, ki napeljejo gospodarske subjekte, da zaobidejo pravila glede teh normativov in goljufajo pri deklariranju izvora blaga.

Na področju tekstila se je število nepravilnosti, ki jih obdeluje OLAF, zmanjšalo, posledično zaradi progresivne sprostitev sistema tekstilnih kvot in boljše preventive oz. sporazumov o sodelovanju pri odkrivanju nepravilnosti na tem področju. OLAF je namreč sklenil sporazume

---

<sup>83</sup> Pogosti primeri se dogajajo posebej ob uvozu tehničnega blaga iz Kitajske in jugo-vzhodne Azije.

<sup>84</sup> Tak je primer goljufije ob izvozu nerjaveče jeklene žice iz države proizvajalke – Indije, v letu 2000. Blago bi bilo ob uvozu iz Indije v EU obremenjeno s 55,6% antidampinškimi dajatvami, zato je bil uvoz blaga med potjo preusmerjen preko Združenih Arabskih Emiratov, ki sicer sploh niso proizvajalec žice. Ob neodkriti goljufiji bi bila znašala višina neplačanih carin približno 6 mio EUR (European Anti Fraud Office (OLAF) - Third Activity Report for the year ending June 2002, 2003, str. 17).

<sup>85</sup> Uvoz tune v konzervah, rakcev in lignjev z neupravičenim koriščenjem ugodnejšega obravnavanja po shemi GSP (oz. Generalised System of Preference), ki sicer velja le za države Afrike, Karibov in Pacifika (European Anti Fraud Office (OLAF) - Activity Report for the period 1 June 2000 – 31 May 2001, 2001, str. 18).

o sodelovanju z državami Vietnam, Laos, Kambodža (European Anti Fraud Office (OLAF) - Third Activity Report for the year ending June 2002, 2003, str. 17).

#### 5.2.2.1.2 *DDV in trošarine*

Odgovornost držav v boju proti goljufijam na tem področju je primarna, a zaradi finančne pomembnosti ga Komisija še posebej spremlja in skuša koordinirati aktivnosti sodelovanja držav v preprečevanju. Standardne DDV stopnje v EU so med 15 - 25%. Goljufija se dogaja, ko ljudje izkoriščajo razlike v DDV stopnjah in na ta način pridejo do zaslužkov. DDV stopnje bi bilo potrebno harmonizirati na območju EU. Poleg določenih rutinskih tipov goljufij (izogibanje davkom ob prodaji ali neupravičeno zmanjšanje ob fiktivnem nakupu) obstaja vrsta goljufije, ki je povezana s trenutno prehodno veljavnim sistemom DDV v Skupnosti, osnovanem na principu obdavčenja v državi namembnici. Te fraudulentne<sup>86</sup> transakcije so zasnovane na vrtiljaku in preko namišljenih podjetij, ki so le poštni nabiralniki. Kriminalne združbe vzpostavijo fiktivne transakcije, da izkoristijo pravila, ki omogočajo izjeme od DDV za intra-komunitarne dobave in ugodnejše izjeme pravil za izvoz blaga. Uporabljajo se napačne deklaracije, ki so sredstvo za povrnitev DDV, ki pravzaprav nikoli ni bil plačan (Commission of the European Communities: Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, 2001, str. 22).

Goljufije pri DDV, tihotapljenju cigaret in alkohola ne kažejo zmanjševanja, prav nasprotno. Metode in lokacije goljufij se neprestano spreminjajo, razvijajo in postajajo vse bolj kompleksne. Goljufi se zelo trudijo, da prikrijejo svoje aktivnosti zaradi znatnih profitov, ki jih lahko dosežejo. Te goljufije so dostikrat povezane, kar pomeni, da so goljufije s cigaretami in DDV izpeljane običajno preko istih organizacij. Tihotapljenje cigaret je povezano z ostalimi resnimi oblikami organiziranega kriminala, posebej s prometom prepovedanih mamil in s tem povezanim pranjem denarja (Commission of the European Community: Protection of the Financial Interests of the Community and fight against Fraud, Annual report 2002, 2003, str. 18). Tihotapljenje cigaret in pranje denarja predstavljata večja problema in eno večjih odtokov iz javnih financ članic. Vse članice imajo iste probleme na omenjenem področju, zato naj bi medsebojno administrativno sodelovale v preprečevanju goljufij.

Goljufije s področja DDV so osredotočene na trgovsko blago večjih vrednosti, ki ni problematično za transport in kjer lahko pride do resnih davčnih zatajitev in visokih dobičkov preko DDV vrtiljaka goljufij<sup>87</sup>, z uporabo t.i. navideznih trgovcev (European Anti Fraud Office (OLAF) - Fourth Activity Report for the year ending June 2003, 2004, str. 32). To so trgovci,

---

<sup>86</sup> Izraz fraudulenten pomeni sleparski, goljufiv, nepošten in je vzet iz slovenske pravne terminologije.

<sup>87</sup> Vrtiljak je poseben tip goljufij. Pri tem tipu davčne utaje je bistvo v tem, da se ustvari vhodni davek, kar je možno z vključitvijo več firm. Blago se prenaša med njimi, pogosto večkrat, ali kroži z ustvarjanjem novih firm, pogosto takih brez premoženja. Firme, ki so vključene v vrtiljak so lahko resnične ali fiktivne. Prodaja med njimi poteka z resničnim blagom ali fiktivno (le z dokumenti). Davčna utaja se doseže z ustvarjanjem vhodnega davka večkrat in brez plačevanja izhodnega davka ali na drug način. Obstajajo različni tipi vrtiljakov, večina deluje preko državnih meja (Interno gradivo MF).



za katerimi izgine vsaka sled. S temi goljufijami se soočajo vse članice. Produkti, v zvezi s katerimi je največ preiskav zaradi suma goljufije pri DDV, so: žlahtne kovine, osebna vozila, proizvodi informacijske tehnologije, dragi kamni, mobilni telefoni in celo prehrabni izdelki. Najbolj pogosti primeri se pojavljajo ob prodaji rabljenih avtomobilov znotraj EU (European Anti Fraud Office (OLAF) - Fourth Activity Report for the year ending June 2003, 2004, str. 32). Kar zadeva alkohol, se goljufije običajno dogajajo preko uvoza z napačno deklaracijo izvora ali tihotapljenjem alkohola mešanega z etanolom.

Naj omenimo še pomembnost informacijskega sistema na tem področju. Z dnem članstva je morala biti Slovenija pripravljena na sodelovanje s članicami in za izmenjavo informacij o DDV. Ukinjene meje in nadzor na mejah članic zahtevata nov postopek nadzora zaradi preprečevanja zlorab in utaje davkov. Zato deluje informacijski sistem za izmenjavo informacij o DDV (sistem VIES oz. angl. VAT Information Exchange System), ki omogoča nadzor nad poslovanjem davčnih zavezancev, ki opravljajo dobave znotraj Skupnosti.

Davčni nadzor z uporabo sistema VIES poteka prek sodelovanja med davčnimi upravami članic. Sistem VIES je pomemben tudi za davčne zavezance, ker omogoča preverjanje identifikacijske številke za DDV kupce v članicah. Dobavitelj blaga se mora namreč prepričati o tem, ali je identifikacijska številka za DDV, na katero se sklicuje kupec, veljavna, saj jo mora vpisati v četrtletno poročilo (Interno gradivo MF).

#### 5.2.2.2 *Strukturna sredstva in Kohezijski sklad*

Področje sestavljajo Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, Finančni instrument za usmerjanje ribištva<sup>88</sup> in Kohezijski sklad. Na omenjenih področjih se pojavljajo vrednostno velike nepravilnosti. Sektorske uredbe, ki področje urejajo<sup>89</sup>, določajo tudi povezan informacijski sistem za sporočanje nepravilnosti in finančno spremljanje. Sistem se je začel vzpostavljati decembra leta 2000, ko ga je OLAF dejansko začel uporabljati kot orodje za komunikacijsko povezavo s članicami (European Anti Fraud Office (OLAF) - Activity Report for the period 1 June 2000 – 31 May 2001, 2001, str. 15). Ta skupna baza podatkov (angl. Structural Funds Common System - SFC), ki naj bi bila v pomoč pri finančnem nadziranju izvajanja strukturnih skladov, je postala operativna šele konec leta 2001. Pred tem nista imela ne Komisija, ne OLAF pravega

---

<sup>88</sup> European Regional Development Fund (ERDF), European Social Fund (ESF), European Agricultural and Guarantee Fund (EAGGF), Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIGF).

<sup>89</sup> Commission Regulation (EC) No 1681/94 of 11 July 1994 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the structural policies and the organization of an information system in this field (Official Journal L 178, 12.7.1994).

Commission Regulation (EC) No 1831/94 of 26 July 1994 concerning irregularities and the recovery of sums wrongly paid in connection with the financing of the Cohesion Fund and the organization of an information system in this field (Official Journal L 191, 27.7.1994).

finančnega pregleda nad omenjenimi sredstvi, na kar je opozarjalo ERS (Court of Auditors: Annual Report concerning the financial year 2001, 2002, str. 97).

Ker Slovenija črpa strukturna sredstva, je potrebno opozoriti na veliko paleto potencialnih nepravilnosti in goljufij. Vzrok so nepravilne, napačne fakture in nepravilne deklaracije stroškov, brez primernih dokumentov, lažnive izjave, povezane z manjkajočimi ali nepopolnimi spremnimi dokumenti, neupravičeni izdatki, nepravilno prenehanje del, nespoštovanje rokov, pravil in pogodbenih pogojev, prekomerno financiranje, poneverbe računov, dokumentov, poneverjeni certifikati ipd. (Interno gradivo MF). Goljufije lahko sistematiziramo tudi po naslednji sklopih:

V času odločitev za zagotovitev sredstev: ker je določen projekt lahko financiran iz različnih virov, kot rezultat akumulacije pomoči, lahko upravičenec za iste stroške del ali storitev bremeni različne programe (financirane iz istega ali različnih skladov).

V procesu prenosa sredstev: kot nepravilnosti se štejejo dejanja namernega zadrževanja prenosa sredstev Skupnosti končnim uporabnikom, z namenom pridobitve premoženjske koristi od obresti, ne da bi jih namenili za namene Skupnosti. V evropski praksi so znani primeri goljufij, nastalih kot "parazitsko" odvajanje obresti pri finančnih tokovih in "provizije", ki so jih zahtevali posredniki.

V procesu izbire upravičencev programa: organ, odgovoren za izbiro, lahko izbere upravičence do subvencij na podlagi pristranskosti ali političnih zvez. To je posledica koruptivnosti uradnikov in vpletenega organa.

V postopku javnih naročil: veliko goljufij se dogodi v zgodnji fazi podeljevanja. Goljufajo lahko podjetja sama (tajni in kartelni dogovori) ali organi, ki podeljujejo sredstva (korupcija, pristranskost, razdelitev pogodb med več podjetij, itd.).

Goljufije podjetij, ki se potegujejo na javnih natečajih, so lahko: goljufije ali nepravilnosti, ki jih storijo pogodbeniki, posledično iz zakonske vrzeli v postopku javnih naročil. Lahko so zlorabe, ki jih zagrešijo pogodbeniki pri posredovanju ponudb ali izvajanju pogodbe (predložitev lažnih prijav, z namenom zavajanja organa, ki dodeljuje pomoč, glede resničnega stanja konkurence med ponudniki in s tem omejevanja svobode izbire - take so prijave "slamnatih" podjetij, ali pa podjetja, ki so pravno ali dejansko ločena, medsebojno menjavajo status, z namenom predložitve najboljše ponudbe. Lahko so predložene lažne ponudbe, z namernimi napakami, da bi bila ponudba zanimivejša ali pa se vključi pod-pogodbene partnerje, ki ne dosegajo kriterijev izbire. Drugi primeri goljufij se lahko zgodijo s preusmeritvijo subvencij, če dejavnost, ki naj bi bila subvencionirana, sploh ne obstaja, če se formirajo različne dejavnosti, usmerjene k prekanaliziranju subvencij (ustanovitev omrežij, zloraba sredstev podjetja, lažna nezmožnost plačila ali bankrot).

V določenih primerih, mora članicam pri aktivnostih odkrivanja goljufij pomagati OLAF. To se dogaja, ko so v nepravilnosti vpleteni gospodarski subjekti iz različnih držav ali kjer prejemniki pomoči Skupnosti prejemajo le-to iz različnih sredstev, npr. iz neposrednega financiranja in iz strukturnih sredstev.

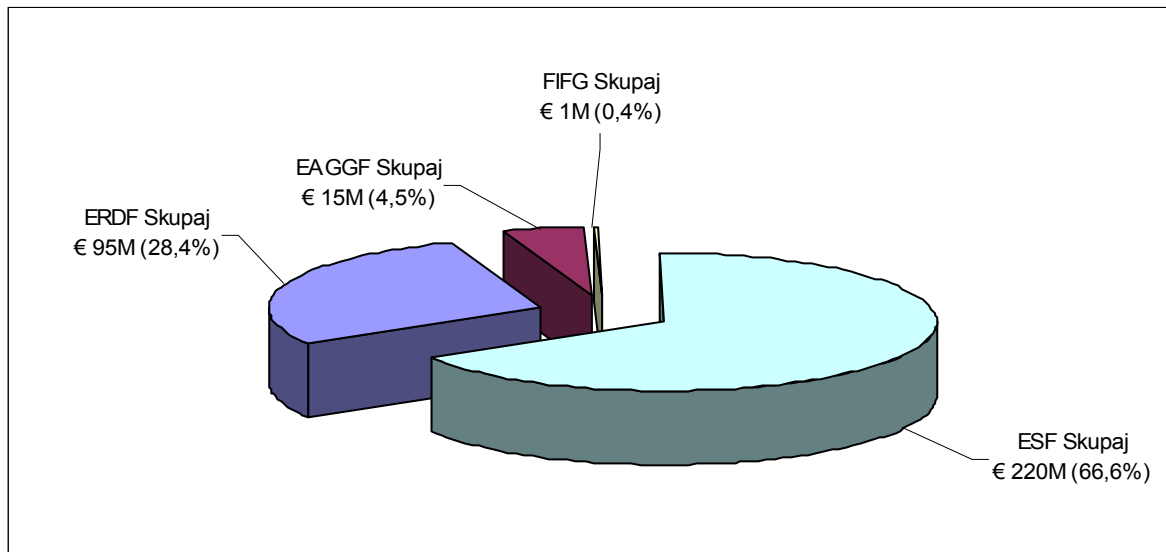
Tabela 1: Trend nepravilnosti – podatke so posredovale države članice na podlagi Uredb št. 1681/94 in št. 1831/94 – delež proračuna v obdobju 1994 – 2002

| <b>Leto</b> | <b>Število primerov</b> | <b>Znesek (v tisoč EUR)</b> | <b>Delež proračuna</b> | <b>Sredstva strukturnih skladov (v tisoč EUR)</b> |
|-------------|-------------------------|-----------------------------|------------------------|---|
| 2002        | 4,656                   | 614,094                     | 2.01 %                 | 30,556,348  |
| 2001        | 1,194                   | 201,549                     | 0.68 %                 | 29,829,680  |
| 2000        | 1,217                   | 114,227                     | 0.45 %                 | 25,556,000  |
| 1999        | 698                     | 120,633                     | 0.39 %                 | 30,654,450  |
| 1998        | 407                     | 42,838                      | 0.15 %                 | 28,365,990  |
| 1997        | 309                     | 57,070                      | 0.22 %                 | 26,304,900  |

Vir: Bösch: Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Betrugsbekämpfung, Jahresbericht 2002, 2004, str. 21.

Tabela št. 1 prikazuje število, vrednost in proračunski delež zaznanih in sporočenih primerov nepravilnosti s področja sredstev strukturnih skladov v obdobju 1997 do 2002. Parametri postopoma naraščajo.

Slika 3: Zaključene preiskave s področja strukturnih skladov v obdobju od junija 2002 do junija 2003, prikaz finančnega vpliva po posameznem programu



Vir: European Anti Fraud Office (OLAF) - Fourth Activity Report for the year ending June 2003, 2004, str. 27.

#### 5.2.2.3 Kmetijstvo

Relativni pomen izdatkov iz proračuna Skupnosti za namene kmetijstva je velik, saj znaša preko 45% odhodkov iz sredstev proračuna letno. Zaradi finančne pomembnosti je privlačen za razne goljufije in potencialni organizirani kriminal. Ta si obeta koristi iz birokracije, ki vodi skupno kmetijsko politiko. Ker Skupnost dodeljuje tako znatna finančna sredstva za SKP in ker s temi velikimi sredstvi upravljajo članice, saj preko 80% SKP izdatkov odobrijo in izplačajo t.i. plačilne agencije, je uspeh v boju proti nepravilnostim in goljufijam lahko uspešen le, če vse udeležene institucije, tako institucije Skupnosti kot institucije držav članic, v njem sodelujejo.

Kmetijski sektor se sooča z nepravilnostmi tako na področju kmetijstva znotraj EU kot na področju zunanje trgovine kmetijskih in živilskih proizvodov s tretjimi državami.

V zunanji trgovini s tretjimi državami se nepravilnosti dogajajo na področju izvoznih nadomestil (angl. export refunds), povračil uvoznih dajatev (angl. recovery of customs duties) in pri uporabi preferencialnih sporazumov (European Anti Fraud Office (OLAF) - Activity Report for the period 1 June 2000 – 31 May 2001, 2001, str. 17). V prvem primeru nepravilnosti je določen kmetijski proizvod prijavljen kot izvozni produkt, z namenom pridobitve nadomestila za izvoz, v drugem se neupravičeno zahteva povračilo carin na določene kmetijske uvozne produkte in v tretjem gre za zavajanje ali zlorabo pri uporabi ugodnejših pogojev v trgovini s kmetijskimi proizvodi. V praksi se je izkazalo, da so nepravilnostim v zunanji trgovini s kmetijskimi in živilskimi proizvodi najbolj izpostavljeni

naslednji produkti: meso (izvoz v Rusijo), sladkor, sadje in zelenjava (banane<sup>90</sup>), mleko ter mlečni proizvodi, vino in alkohol. Na omenjenih področjih izvaja OLAF največ preiskav. Manjše število nepravilnosti se dogaja še na področju trgovine s proizvodi kot: žitarice, posušena krma, proizvodi iz jajc, olive in olivno olje ter pri uvozu živih živali (European Anti Fraud Office (OLAF) - Fourth Activity Report for the year ending June 2003, 2004, str. 30).

Tudi področje notranjega trga s kmetijskimi in živilskimi proizvodi ni nedovzetno za nepravilnosti. Dogajajo se na področju ukrepov za omejevanje proizvodnje, s katerimi poskuša EU zmanjšati presežke na notranjem trgu (kvote in referenčne količine), na področju intervencijskih ukrepov, s katerimi EU vpliva na sezonska in ciklična nihanja (in blaži obseg ponudbe na kmetijskih trgih) ter pri neposrednih plačilih pridelovalcem. Nepravilnosti so torej na vseh področjih ukrepov skupnih tržnih ureditev<sup>91</sup>. Največje nepravilnosti se dogajajo kot količinske nepravilnosti, nepravilnosti pri pomočeh in nadomestitvah. Dogajajo se tudi pri širitvi EU.

#### *Nepravilnosti pri količinah:*

Ker precejšen delež financiranja skupne kmetijske politike predstavljajo intervencijski ukrepi na notranjem trgu in instrumenti, ki vplivajo na število produktov (ali količinske omejitve), obstaja nevarnost finančnih nepravilnosti preko izkazovanja napačnih deklaracij. Na eni strani so npr. deklaracije, ki izkazujejo večje količine proizvoda za subvencije in na drugi strani manjše količine, kjer veljajo določila za maksimalno kvoto ali maksimalne zajamčene količine, ki ne smejo biti presežene. Očitni primeri so pri mleku, vinu in žitaricah. V letu obilne proizvodnje npr. mleka v EU, nevarnost zlorabe narašča proporcionalno (Sweeney, 2003, str. 6). Pogosto se zgodi, da ena država preseže kvoto proizvodnje mleka, medtem ko sosednja država ne doseže kvote in posledično je možen velik skrivni transfer mleka. V tem kontekstu je rizično področje meja med Nizozemsko in Belgijo, Francijo, Nemčijo in Italijo in na meji med Irsko in Severno Irsko.

#### *Nepravilnosti pri proizvodnih pomočeh:*

Ista logika, ki se nanaša na kvote, velja za proizvodno podporo široke palete poljščin in živinoreje, ki so subvencionirane v okviru notranjega sistema SKP. V obdobjih zelo dobrih rastnih ali pridelovalnih pogojev morajo biti nacionalni kontrolni organi pozorni, kajti lahko pride do presežkov dovoljenih nacionalnih kvot in posledično do poskusov prikritja takih presežkov s finančnimi posledicami za proračun Skupnosti.

---

<sup>90</sup> Uvoz banan iz Južne in Srednje Amerike je podvržen nižjim carinskim dajatvam v okviru letnih kvot in skladno z AGRIM uvoznimi dovoljenji. Za uvoz banan izven omenjenih območij veljajo veliko višje carinske dajatve, kar je vzrok goljufanju z dovoljenji in izogibanju plačila višjih carinskih dajatev (European Anti Fraud Office (OLAF) - Activity Report for the period 1 June 2000 – 31 May 2001, 2001, str. 17). Evropska pravna podlaga za izdajanje uvoznih (AGRIM) ali izvoznih (AGREX) dovoljenj je Uredba ES št. 1291/00.

### *Goljufija z nadomestitvami:*

Ker je veliko izdatkov SKP namenjeno finančni pomoči za pridelavo žit, proizvodov in živali določenih vrst ali kvalitete, je velika nevarnost zamenjave le-teh z namenom goljufanja evropskega proračuna. Primeri se dogajajo v mlečnem, vinskem sektorju, pri govedoreji in na področju olivnega olja.

### *Nepravilnosti v kmetijstvu pri širitvi EU:*

Vsaka širitev prinaša dodatne probleme za SKP. Veliko novih članic ima namreč podobne kmetijske in prehranske sektorje in vse pričakujejo koristi iz tega naslova. Posebna skrb je bila povezana s spremembo meja EU, kar bi lahko bil vzrok za potencialno povečevanje zalog v pristopnicah, za katere obstaja možnost nadomestila za izvoz. Primera sta znana iz zgodovine pristopa Švedske in Finske, ki sta imeli zaloge sladkorja, ali primer skladiščenja eksotičnih proizvodov, npr. kitajskih gob v Avstriji (Sweeney, 2003, str. 11). Gre za manipuliranja z zalogami blaga v pristopnem obdobju, zato EU spremlja kopičenje določenega tipa blagovnih zalog. Te zaloge se hranijo do dejanskega pristopa v EU, ko avtomatično pridobijo izvorno poreklo. Dodatno se lahko tako blago potencialno izvozi čez meje Skupnosti in pridobi ponovno korist iz nadomestil. Podoben, a obrnjen je primer z blagom, ki zaradi visokih dajatev išče vstop v EU. Obstajala bi lahko nevarnost, da se tako blago skladišči v pristopnicah in po dnevu članstva vstopi v Skupnost brez carine.

Če pogledamo na kratko stanje za Slovenijo na področju podpore izvoza, je videti, da je AKTRP v letu 2003 izvajala dve vrsti podpore na področju izvoza (Pregled dela AKTRP v letu 2003, 2003, str. 10): podporo za pripravo kmetijskih pridelkov in živil za zunanji trg ter podporo za izvoz vina in sadja v promocijski embalaži (Pregled dela AKTRP v letu 2003, 2003, str. 10). Med prvimi se obračunana sredstva podpore nanašajo na izvoz živin, mesa in mesnih izdelkov, mleka in mlečnih izdelkov, medu, rib. Večina (86%) sredstev je bila namenjena za izvozna nadomestila za mleko in mlečne izdelke. To so torej potencialna področja v Sloveniji, kjer moramo biti pozorni pred nastankom nepravilnosti. Na področju neposrednih plačil je AKTRP zasledila najbolj očitne nepravilnosti v administrativnem pogledu (nepopolnost dokumentacije, vsebinske napake), t.i. napake v dvojni ali večkratni prijavi iste površine oz. živali s strani različnih vlagateljev, razhajanje med prijavljenim in dejanskim stanjem na terenu kot tudi druge nepravilnosti (Pregled dela AKTRP v letu 2003, 2003, str. 8). AKTRP je v letu 2003 izplačala tudi sredstva za intervencijske ukrepe za živalski in rastlinski del (prašičje meso, skladiščenje pšenice in rži, podpora za skladiščenje vina), kjer ni zaslediti poročil o nepravilnostih.

---

<sup>91</sup> Skupne tržne ureditve so skupno ime za pravne predpise, ki zajemajo vse ukrepe, ki vplivajo na delovanje posameznih kmetijskih trgov. Z njimi poskuša EU uresničevati cilje skupne kmetijske politike. Te ukrepe, ki pokrivajo vso kmetijsko proizvodnjo (razen krompirja in delno krme za živino) lahko združimo v naslednje skupine: ukrepi zunanjetrgovinske zaščite, ukrepi za omejevanje proizvodnje, intervencijski ukrepi (umiki s trga in razne oblike podpore porabi) in neposredna plačila. Ukrepi SKP so financirani iz Evropskega kmetijskega usmerjevalnega in jamstvenega sklada (EKUJS ali angl. EAGGF).

Za potrebe poročanja, ki ga zahteva Komisija, Slovenija uvaja računalniško podporo SKP in sicer popolni informacijsko - administrativni kontrolni sistem IACS. To je zahteven tržno informacijski sistem, vendar neobhodno potreben za dolžno poročanje članic Komisiji (dnevno, tedensko in mesečno), za kar 15 proizvodov. Učinkovit poročevalski sistem je pomemben pogoj, v primeru neizpolnjevanja se članice kaznujejo.

Tabela 2: Nepravilnosti, ki so jih posredovale države članice na podlagi Uredbe št. 595/9192, podatki so zajeti do 7.5.2003

| Leto | Število primerov | Znesek (v tisoč EUR) | Delež proračuna | Sredstva EAGGF (v tisoč EUR) |
|------|------------------|----------------------|-----------------|------------------------------|
| 2002 | 3,285            | 198,079              | 0.46            | 42,781,898                   |
| 2001 | 2,415            | 140,685              | 0.34            | 41,866,940                   |
| 2000 | 2,967            | 474,562              | 1.17            | 40,437,400                   |
| 1999 | 2,697            | 232,154              | 0.59            | 39,540,800                   |
| 1998 | 2,412            | 284,841              | 0.73            | 39,132,500                   |

Vir: Bösch: Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Betrugsbekämpfung Jahresbericht 2002, 2004, str. 20.

Tabela št. 2 prikazuje število, vrednost in proračunski delež zaznanih in sporočenih primerov nepravilnosti s področja kmetijstva v obdobju 1998 do 2002. Parametri postopoma naraščajo.

#### 5.2.2.4 Nepravilnosti v procesu širitve, pri neposrednih izdatkih in zunanji pomoči

Gre za sredstva, s katerimi v celoti upravlja Komisija in tudi Evropska investicijska banka. V zadnjih letih je število primerov nepravilne uporabe naraslo. Zunanja pomoč so programi za širitev EU (ISPA, Phare, SAPARD) in sredstva Evropskega razvojnega sklada. Nepravilnosti se pojavljajo tudi na področju financiranja posebnih nevladnih organizacij.

Pomemben del EU proračuna je bil namenjen tehnični pomoči pristopnicam v procesu širitve, kjer je tudi prihajalo do nepravilnosti. Dogajale so se pri javnih naročilih, nespoštovanju pogojev poštene tekmovalnosti, s pristranskostjo ocenjevalcev ponudb, prihajalo je do izplačevanja podkupnin, korupcije, konflikta interesov in odtoka informacij.

<sup>92</sup> Uredba št. 595/91, v tekstu že predhodno omenjena, se nanaša na nepravilnosti in povračilo napačno izplačanih vsot v zvezi s financiranjem skupne kmetijske politike in ustanovitev informacijskega sistema na tem področju.

### **5.3. ZAHTEVE PO POROČANJU O GOLJUFIJAH IN NEPRAVILNOSTIH**

#### **5.3.1 Uvodno o obveznosti poročanja**

Zakonodaja Skupnosti definira pogoje za poročanje držav članic o goljufijah in nepravilnostih, z namenom zaščite finančnih interesov na vseh področjih aktivnosti. Članice so zavezane obveščati Komisijo o vseh nepravilnostih. Obstaja vrednostni prag za nepravilnosti, ki znaša EUR 4.000 za izdatke v EAGGF jamstvenem delu in strukturnih ukrepih in EUR 10.000 za tradicionalna lastna sredstva. Članice morajo poročati tudi o nadaljnjih fazah v preiskavi nepravilnosti in različnih stopnjah v postopku izterjave zneskov. V novih članicah velja obveznost poročanja za vsa predpristopna sredstva in vse zneske. Ker ne obstajajo vrednostni pragi v pogojih pravkaršnjega članstva, morajo o sredstvih iz skladov, ki so spadali pod predpristopne, a se zaključujejo, še vedno poročati na isti način kot pred polnopravnim članstvom.

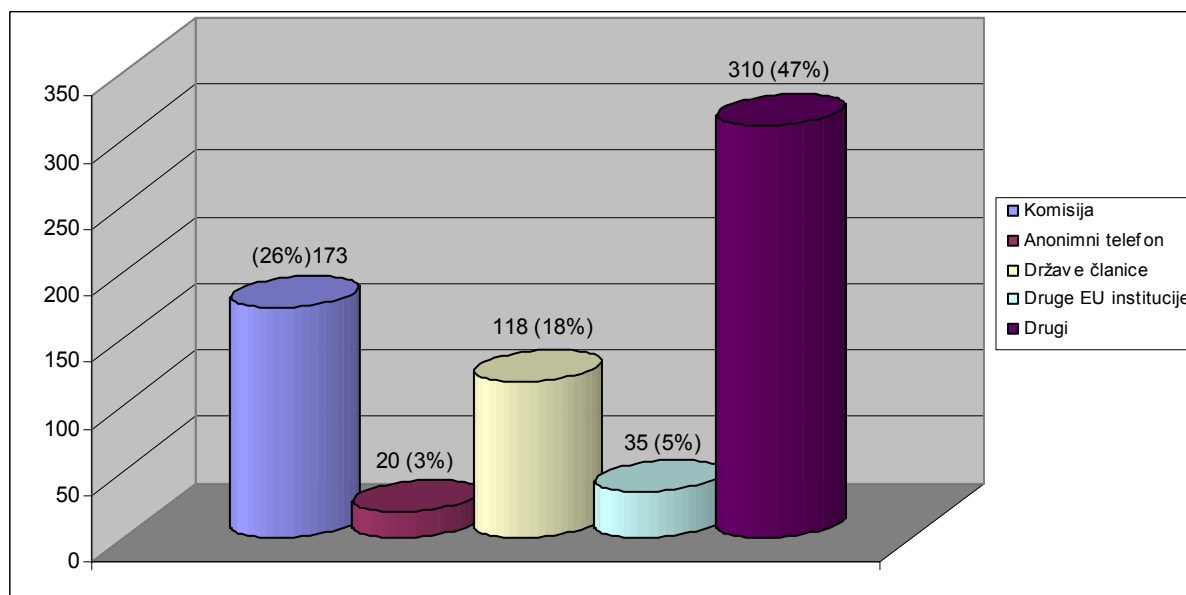
Kdaj je treba nepravilnost ali goljufijo uradno prijaviti? O rezultatih začetne (upravne ali sodne) preiskave, ali z drugimi besedami, v trenutku odkritja in tudi, če natančen znesek, na katerega se goljufija ali nepravilnost nanaša, še ni znan, mora članica obvestiti ustrezne službe Komisije (DG Enlargement, OLAF in tisti DG, v katerega pristojnosti je izvajanje določene politike, ki je financirana iz EU proračuna). Čeprav članice večinoma same upravljajo s sredstvi Skupnosti, pa tam, kjer grejo mimo neodkrite nepravilnosti in goljufije, trpi evropski proračun in ne proračun članice.

Praviloma velja, da četudi se nepravilnosti v vrednosti pod točno določenim pragom ne sporočajo, morajo vseeno biti predmet t.i. spremljanja. Vsekakor obveznost sporočanja ne izvzame članice od tega, da ne bi identificirala in spremljala tudi teh nepravilnosti.

Sicer pa si z opredelitvami nepravilnosti in goljufij ter s problemi poročanja še vedno niso čisto na jasnem stare članice, kar dokazujejo izmenjave izkušenj in debate na koordinacijskih sestankih, ki jih redno sklicuje OLAF. Poleg tega, da uvajajo elektronsko poročanje, (ki pa se ga ene ne držijo, npr. Nemčija poroča še kar v papirni obliki), tudi ne obstaja priročnik, ali pa specifikacija z jasno in sektorsko harmonizirano tipologijo nepravilnosti in goljufij. Obstajajo le parcialne prezentacije, izdelane v pristojnih sektorjih Komisije, s katerimi le-ta v zadnjih mesecih intenzivno seznanja nove članice in za katere še uradni predstavniki starih članic izjavljajo, da so jih pričakovali že pred leti in ne šele zdaj.



Slika 4: Porazdelitev prihajajočih informacij glede na vire



Vir: European Anti Fraud Office (OLAF) - Fourth Activity Report for the year ending June 2003, 2004, str. 13.

Iz slike 4 je razvidno, da je največji posamezni vir informacij (gledano v institucionalnem pomenu) Komisija, sledijo informacije iz držav članic. Med druge vire spadajo sporočila javnosti, raznih medijev in nespecificiranih informatorjev.

Glede generalnega sistema za poročanje o nepravilnostih je potrebno še omeniti, da kljub temu, da je EU natančno določila zahteve glede poročanja, do danes še ni pripravila sistema ali splošno veljavne usmeritve za poročanje. EU torej še vedno nima usmeritev, Slovenija jo je tu prehitela. Je pa uvedel OLAF novo možnost poročanja, t.i. brezplačni telefon (od leta 1995), kjer je možno anonimno poročanje, običajno fizičnih oseb, ko le-te subjektivno ocenijo, da morajo sporočiti informacijo o nepravilnosti in goljufiji. OLAF vodi statistike tega poročanja in kljub temu, da gre včasih za banalne vzroke takih sporočil, se občasno izkaže, da za kakšno prijavo dejansko obstaja sum goljufije in začne se preiskava.

Visoki zneski prijavljenih nepravilnosti še niso avtomatično dokaz za visok nivo nepravilnosti. To lahko le pokaže na visoko zavzetost za zaznavanje nepravilnosti. Nacionalne prakse in pooblastila različnih organov niso popolnoma harmonizirane med članicami. Zato iz tega ne bi bilo primerno delati preprostih zaključkov o goljufijah v eni članici ali o učinkovitosti njenih služb, ki prispevajo k zaščiti.

### 5.3.2 Začetki sistema za poročanje o nepravilnostih v Sloveniji

Slovenija je že več kot 10 let prejemnica finančne podpore EU. Sistem vzpostavljanja poročanja o nepravilnostih pri EU sredstvih pa se je začel vzpostavljati šele v začetku leta 2003. Prvi dopis glede poročanja nepravilnosti se je pojavil oktobra 2002. Poslala ga je Komisija (DG Regio) na SVEZ. Sporočilu so bile priložene smernice v obliki informacije glede

nepravilnosti pri ISPA in standardni obrazec četrletnega poročila o nepravilnostih za ISPA. Takrat je bila Slovenija prvič opozorjena, da je treba, v skladu s Prilogo III.5 k Finančnemu memorandumu za ISPA, Komisijo formalno obvestiti o organu, pristojnem za obravnavanje in poročanje o nepravilnostih. Priporočeno je bilo, da to nalogo prevzame Ministrstvo za finance, takratna Služba za nadzor proračuna (Interno gradivo MF). V primeru Phare, ISPA in SAPARD sredstev za pristopnice, je bila namreč obveznost poročanja jasno opredeljena v Finančnih memorandumih in mednarodnih pogodbah, ki so določale pogoje koriščenja evropskih sredstev. Prevzem omenjenih obveznosti je pomenil kadrovski izziv za UNP. Poleg tega bi bilo potrebno takoj proučiti možnost sprejema zakonodaje, ki naj bi omogočala posredovanje vseh zahtevanih podatkov in ki bo omogočala takojšnje povratne informacije ostalih organov (tožilstev, sodišč). To se do danes še ni zgodilo. Osnova za delovanje UNP je le Sklep Vlade.

Formular za poročanje je bil v UNP narejen konec leta 2003 na osnovi vzorca obrazca za ISPA in ob Phare pomoči (strokovnjaki iz Velike Britanije). Komisija (DG Enlargement) je septembra 2003 ponovno, z uradnim dopisom opozarjala vse pristopnice o pomenu postopkov poročanja o nepravilnostih. K dopisu je bil priložen predlog standardnega formularja za poročanje in spremljanje nepravilnosti. S tem je Komisija želela dvigniti zavest o obveznosti poročanja in morda (s formularjem v prilogi) olajšati delo službam, pristojnim za poročanje. V Sloveniji smo v začetku 2004 pripravili usmeritve za poročanje, s katerimi smo kot pristopnica prehiteli EU, kjer ne obstajajo neke splošno veljavne usmeritve.

V EU je bil prvi osnutek priročnika za vnos podatkov o nepravilnostih pripravljen sicer šele v maju 2004. To je priročnik za podatke na področju kmetijstva (vezan na Uredbo št. 595/91). Predlog bi seveda morale potrditi vse članice, preden bo formalno veljaven kot priročnik za vnos podatkov o nepravilnostih. To se do sedaj še ni zgodilo. Je pa to prvi priročnik svoje vrste in velik korak naprej, upoštevanja vreden za uporabo, tudi še pred njegovo uradno veljavnostjo.

UNP je takoj začel opozarjati na izpolnjevanje obveze po poročanju. Na tem mestu je potrebno omeniti, da se:

- ministrstva oz. zaposleni večinoma niso zavedali obveze o poročanju;
- potrebno je bilo opozarjanje uporabnikov pomoči, da se seznanijo z vsebino mednarodnih pogodb o evropskih donacijah, ki so jih podpisale njihove institucije;
- jasno ni bilo niti, kaj sploh pravno nepravilnost ali goljufija pomeni, niti ni obstajala definicija, ne oblika za poročanje (papirna oblika ali elektronsko poročanje);
- uporabniki evropskih sredstev se niso zavedali predpisanih rokov za redno poročanje;
- niso si predstavljali, kdo naj bi poročal, katere so strukture odkrivanja in poročanja;
- ni se vedelo, na katero obdobje naj se poročilo nanaša, ali se četrletno poroča le o nepravilnostih, ugotovljenih v zadnjem trimesečju, ali za vse finančne memorandume, ki so v katerikoli fazi realizacije.

### *5.3.2.1 Usmeritve za poročanje o nepravilnostih*

Razvoj sistema poročanja v Sloveniji je še v izgradnji in se sooča z začetnimi problemi. V tem trenutku se v praksi največ vprašanj pojavlja v zvezi z opredelitvami, kaj sploh je nepravilnost in kaj je goljufija ter v zvezi s spoštovanjem obveze glede poročanja. Sicer pa tudi članice niso dosti pred nami. Pravno že obstaja opredelitev, kaj je nepravilnost in kaj goljufija, ne obstaja pa neki enotno veljaven seznam s točno opredeljenimi škodljivimi finančnimi pojavi na različnih področjih evropskih finančnih sredstev. Poleg tega tudi vse članice ne spoštujejo obvez o rednem četrtnem poročanju. Večina se tega drži redno, redke pa poročajo le občasno. Sankcij za zamude v poročanju ali za neporočanje ni.

UNP je februarja 2004 izdal usmeritve za poročanje o nepravilnostih za ISPA, Phare in SAPARD. Te usmeritve so bile izdane relativno pozno, praktično ob zaključevanju omenjenih predpristopnih programov, a ne še prepozno, saj pripomorejo k pripravam pristojnih institucij za izpolnjevanje obvez, ki izhajajo iz pridobljenih EU sredstev. Namen usmeritev je vzpostaviti v Sloveniji sistematični pristop k poročanju in zagotoviti redno četrtno poročanje. Predmet usmeritev je opredelitev sistema, zahtev EU in postopkov za pripravo poročil, opredelitev organov, ki so odgovorni za pripravo poročil in njihovih vlog.

V juliju 2004 je UNP izdal še usmeritve za poročanje o nepravilnostih za strukturne sklade in kohezijski sklad. Vse institucije, ki pridobivajo in uporabljajo proračunska sredstva Skupnosti, morajo pri odkrivanju in poročanju slediti navodilom smernic, izdanih v usmeritvah. Ostale usmeritve, ki bi morebiti bile potrebne za ostale vire in izdatke, še niso predvidene in bo najbrž razvoj dogodkov pokazal, če bo potrebna tudi njihova izdelava.

Usmeritve za poročanje o nepravilnostih za strukturne in kohezijski sklad so stopile v veljavo julija 2004. Organiziranost in obravnavo nepravilnosti vključujeta tudi Pravilnik o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ (Ur.l. RS, št 72/2002) in Usmeritve za državno notranje revidiranje, ki sta že v veljavi, ter Predlog Usmeritev za finančno poslovanje in notranje kontrole (Interno gradivo MF).

### *5.3.2.2 Izpolnjevanje poročanja o nepravilnostih pri evropskih finančnih sredstvih*

Nepravilnosti ali goljufije je treba uradno prijavljati in to je osnovna odgovornost vsake države članice. Poročila pripravljajo zadolženi organi. Pošiljajo se v rednih časovnih presledkih, običajno vsake tri mesece. Obveščanje mora v Sloveniji vedno potekati prek centralne kontaktne točke UNP oz. AFCOS, ki zbira in posreduje poročila Komisiji.

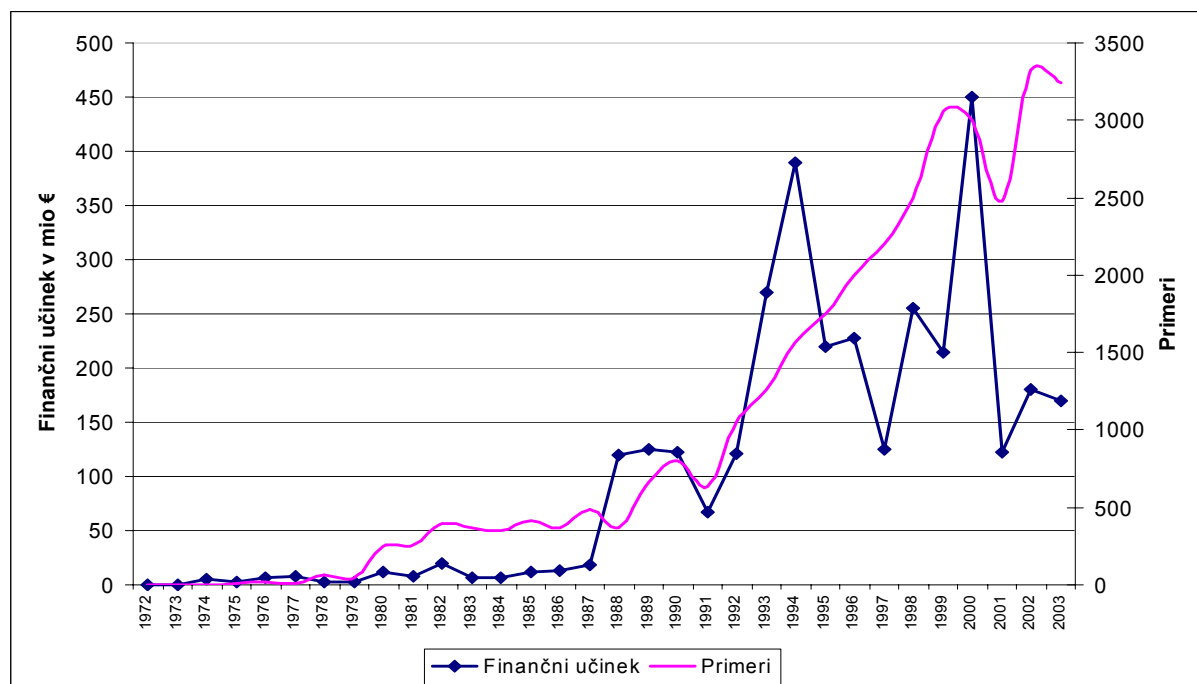
Na podlagi 8. člena Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ so uporabniki dolžni sproti poročati o nepravilnostih Ministrstvu za finance, UNP. 18. člen Pravilnika določa, da mora notranji revizor v primeru suma nepravilnosti, ki kaže na povzročitev večje škode, med ostalimi obvestiti tudi UNP (Pravilnik o usmeritvah za

uskklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ, 2002). UNP ni prejel še nobene informacije o nepravilni porabi EU sredstev. V skladu s sprejetimi mednarodnimi sporazumi, povezanimi s porabo sredstev, je potrebno redno, najkasneje pa v dveh mesecih po koncu vsakega četrtletja poročati Evropski komisiji. Poročati je treba o vseh nepravilnostih pri izvajanju in porabi evropskih sredstev in domačega sofinanciranja. Običajno naj se ne bi prijavljali nepomembni zneski, a potrebno se je zavedati velikosti nevarnosti. Tudi če je nepravilnost posledica nenamerne administrativne napake, jo je še vedno treba evidentirati kot nepravilnost in o njej poročati. Poročanje o nepravilnostih podrobneje opisujejo že omenjene Usmeritve za poročanje o nepravilnostih za ISPA, SAPARD, Phare in strukturne ter kohezijski sklad (Interno gradivo MF). Glede zaupnosti velja, če nacionalni predpisi zagotavljajo zaupnost preiskav, je za sporočanje informacij potrebno dovoljenje pristojnega sodišča.

Če se v primeru odkritih nepravilnosti ne ukrepa, nastopijo posledice. Poznamo skrben in malomaren pristop. "Skrben" pristop predstavlja formalno obveznost, da je treba sprejeti vse potrebne ukrepe za takojšnjo odpravo nepravilnosti brez nepotrebnega odlašanja. To pomeni, da je treba nalog za izterjavo izdati čim prej po odkritju nepravilnosti. Izdaja naloga za izterjavo pomeni tudi obveznost vpletenih služb za stalno spremljanje, vključno s poskusi za zagotovitev plačila teh zneskov (Interno gradivo MF). Če ne ukrepamo pravilno oz. v primeru "malomarnega" pristopa, se natančno določi poznejša finančna obveznost za vsak primer posebej, za obdobje in za področje v primeru sistemskih napak. Kadar država članica dokaže skrbnost, se izguba pokrije iz sredstev EU. Če se izkaže malomarnost, običajno za celotni dolg odgovarja članica.

OLAF vodi statistiko poročanja o nepravilnostih in o nepovrnjenih zneskih v obliki grafičnih prikazov. Posebej vodi tudi nepravilnosti, ki so bile ugotovljene pred izplačilom, kar naj bi bil pokazatelj učinkovitosti kontrolnih sistemov v posamezni državi. Po ustnih podatkih predstavnikov Komisije v juniju 2004 menda 48% držav poroča pravočasno (v 2 mesecih po preteku četrtletja), 52% držav pa poroča, ko je rok za poročanje že potekel.

Slika 5: Poročanje za kmetijsko področje (Uredba št. 595/91), obdobje 1971 - 2003



Vir: Commission of the European Communities: Annex to the Report from the Commission. Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud. Annual Report 2003. Statistical evaluation of irregularities, 2004, str. 8.

Zgornji prikaz kaže stalen in znaten porast nepravilnosti v kmetijstvu. V letu 2003 je bilo prijavljenih 3.237 primerov, v znesku približno 170 mio EUR, v primerjavi z letom 2002, ko je bilo prijavljenih 3.285 primerov, v znesku približno 198 mio EUR. V letu 2003 se je največ nepravilnosti zgodilo v Španiji, Franciji in Nemčiji. Španija po vrednosti prijav vodi pred vsemi naštetimi državami, saj njene nepravilnosti predstavljajo kar 65% vrednosti celotnega zneska prijav v letu 2003 (Commission of the European Communities: Annex to the Report from the Commission. Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud. Annual Report 2003. Statistical evaluation of irregularities, 2004, str. 8).

Praviloma bi morala imeti vsaka institucija, ki uporablja sredstva proračuna Skupnosti, notranji akt, ki bi določal dolžnosti in načine poročanja o nepravilnostih, ukrepe v primeru odkritja in podatke, ki jih je treba evidentirati v zvezi z vsako nepravilnostjo. O vseh vrstah nepravilnosti je treba obvestiti UNP, ki nato obvešča Komisijo in OLAF. Evidentirati se morajo vsaj naslednji podatki: storilec, naslov, projekt, kršena določba (evropska ali nacionalna), datum in vir prve informacije, zaradi katere je nastal sum nepravilnosti, kako je bila nepravilnost odkrita, vrsta nepravilnosti in predlagani ukrepi (postopki izterjave, upravni postopki, sodni postopki).

Kar zadeva lastna sredstva, poteka poročanje o nepravilnostih in goljufijah preko sistema OWNRES. Ta sistem je uveljavljen v članicah in preko njega Komisija nadzira omenjeno področje. Iz prakse in poročil je videti, da ima sistem določene pomanjkljivosti, zato je Komisija v letu 2004 sprejela ukrepe za izboljšanje poročanja. Slovenija se je vključila v sistem

poročanja oz. v sistem OWNRES. Komisija je tudi vzpostavila avtomatiziran carinski informacijski sistem (CIS). Z vstopom je Slovenija postala souporabnica tega sistema.

Glede izdatkov evropskega proračuna v Sloveniji poročanje poteka že dobro leto v papirni obliki. V dosedanjem poročanju niso bili odkriti večji primeri nepravilnosti. Če pa so bili odkriti, so se zgodili v fazi še pred izplačilom sredstev. V tem primeru se sredstva pač niso izplačala in zadeva ni imela negativnih proračunskih posledic. Odkrite pa so že bile goljufije na področju tihotapljenja cigaret, s katerimi pa se ukvarja neposredno OLAF in UNP tu nima vloge.

#### *5.3.2.3 Ostali viri poročil*

Za predpristopne sklade je dobivala Komisija informacije o nepravilnostih tudi iz naslednjih virov, ki obstajajo poleg že omenjenih četrletnih komunikacij: iz odprtih virov kot so tisk in brezplačna telefonska linija, iz poročil ERS, informacij preko rednih kontaktov z nacionalnimi oblastmi in iz sektorskih revizorskih poročil, ki jih opravljajo direktorati Komisije. Za ISPA jih dela DG Enlargement in DG Regio. Za SAPARD jih izvaja DG Agri kot ex post revizijo v okviru potrjevanja obračunov, kar zna biti iz finančnega vidika boleče, saj revizorji pridejo v enem do dveh letih po zaključku programa in preverijo pravilno uporabo sredstev. Za Phare jih je delal DG Enlargement. Iste dosegljive vire informacij uporablja Komisija tudi pri strukturnih skladih in kohezijskem skladu, poleg tega pa uporablja še vse module iz AFIS sistema.

### **5.4. NADALJNI POSTOPKI, KI SLEDIJO ODKRITJU NEPRAVILNOSTI**

#### *5.4.1 Donacije in skladi*

Ob ugotovljeni nepravilnosti se sredstva iz donacij ali skladov ne izplačajo. Izplačila so zaustavljena. Če so zaradi nepravilnosti ali goljufije že bila izplačana evropska sredstva ali sofinanciranje, mora odgovorni organ takoj pričeti aktivnosti za izterjavo. Članica mora storiti vse, kar je v njeni moči, da povrne neupravičeno izplačana sredstva, vključno izterjavo s sodnim postopkom. Pri tem mora delovati v razumnih rokih. Če pride do tega, da zneska ni mogoče v celoti izterjati, ali ni mogoče pričakovati, da bo v celoti izterjan, mora organ upravljanja Komisiji sporočiti razloge za to in jo zaprositi za soglasje k predlaganemu načinu za odpravo nepravilnosti s posebnim poročilom, ki vsebuje vsaj informacije o neizterjanem znesku in razlogih, zakaj naj bi po mnenju države članice znesek pokrila EU oziroma država članica.

#### *5.4.2 Lastni viri*

Članice so finančno odgovorne za zbiranje lastnih sredstev po Sklepu Sveta o sistemov virov lastnih sredstev Evropskih Skupnosti<sup>93</sup>, Komisija pa jih nadzira pri izvajanju te dolžnosti. Evropska komisija lahko v upravičenih primerih odloči, da bo izgubo sredstev kril proračun Skupnosti. Uredba Sveta št. 1150/2000 v 2. odstavku 17. člena definira, v kakšnih primerih je možen odpust dolgovanih sredstev države članice (Council Regulation (EC, Euratom) No 1150, 2000). O odpustu odloča posebna komisija. Članica mora za izterjavo dolga izvesti vse možne postopke (pravočasno blokirati finančna sredstva, prodajo nepremičnin ipd.) in če učinka ni, obstaja možnost, da Komisija potrdi odpust dolga. Kakršnakoli malomarnost oz. napake organa države članice niso vzrok za odpust dolga (npr. zamuda roka).

#### **5.4.3 Finančni popravki – strukturni in kohezijski sklad**

Če članica pri izvajanju proračuna Skupnosti zagreši nepravilnosti in če se te ne popravijo, se izvedejo finančni popravki. Finančne popravke izvaja Komisija, ki je oblikovala številna načela v zvezi z določitvijo popravkov. Uvede lahko kvantificirane, ekstrapolirane popravke in popravke enotne cene (Kavaš, 2001, str. 59). Komisija uporablja ta mehanizem (kot tudi prej omenjeni postopek potrditve obračuna) z namenom, da bi zagotovila uporabo sredstev v skladu z veljavnimi pravili in s tem prevzame končno odgovornost za izvrševanje proračuna v skladu s členom 274 PES in členom 179 Pogodbe Euratom. To pomeni, da se sicer državi dodeljena sredstva evropskega proračuna zmanjšajo. Popravki se lahko izvedejo v višini nepravilne posamezne transakcije, na posameznem ukrepu ali posameznem skladu. Komisija lahko ob ugotovljenih sistemskih nepravilnostih izvede finančne popravke po svoji lastni presoji teže sistemskih slabosti (Interno gradivo MF). Ti instrumenti finančnih popravkov niso vzpostavljeni z namenom, da bi nadomestili politiko izterjave sredstev (angl. recovery) ali administrativnih kazni za gospodarski subjekt v primeru, ko so odkrite nepravilnosti.

V primeru odkritja sistemskih nepravilnosti, ko se nepravilnosti in napake ponavljajo zaradi resne pomanjkljivosti poslovodno - kontrolnega sistema, Komisija določi finančne popravke glede na obseg pomanjkljivosti in finančne posledice nepravilnosti. Kadar nepravilnosti, ki vodijo do finančnih popravkov, ne odkrije članica sama, temveč jih odkrije Komisija, lahko to vodi k neto zmanjšanju EU skladov. To pomeni, da država članica ta sredstva izgubi.

Ni odveč povedati, da so projekti v okviru strukturnih skladov daljši projekti, da Slovenija založi sredstva in zahteva od EU plačilo, nepravilnosti pa naj bi bile odkrite še pred izplačilom evropskih sredstev. V takem primeru ne bi trpel ne slovenski ne evropski proračun. V primeru, ko bi bila ugotovljena nepravilnost naknadno, po prejemu finančnih sredstev evropskega proračuna, bi morala Slovenija vrniti sredstva v EU proračun skozi postopek izterjave. Če ji izterjava ne bi uspela, bi stroške nosil slovenski proračun in slovenski davkoplačevalci. V izjemnem primeru, če bi bili oproščeni vračila, bi nosil breme izplačila evropski proračun.

---

<sup>93</sup> 2000/597/EC, Euratom: Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities'

#### **5.4.4 Finančni popravki – EKUJS**

Tudi pri Evropskem kmetijskem usmerjevalnem in jamstvenem skladu, Komisija ob ugotovljenih nepravilnostih izvaja finančne popravke. Finančni popravki so lahko posledica posameznih primerov odkritih nepravilnosti ali goljufij ali pa posledica slabosti poslovnih sistemov in sistemov notranjih kontrol. Tudi tu se ločijo posledice glede na to, ali je nepravilnosti odkrila članica sama ali pa jih je odkrila Komisija pri svojih revizijah v članici. V zadnjem primeru, če Komisija odkrije resne slabosti v poslovnem ali kontrolnem sistemu, lahko finančni popravek doseže tudi 100 % odobrene pomoči.

#### **5.4.5 Izterjava neupravičeno prejetih ali utajenih zneskov**

V primerih odkritja nepravilnosti obstaja formalna obveznost takojšnje odprave nepravilnosti, brez odlašanja. V primeru, ko je bil evropski proračun že oškodovan, je potrebno takoj po odkritju nepravilnosti izdati nalog za povračilo sredstev. Po izdaji naloga za povračilo sredstev je potreben nadzor služb, ki so odgovorne za izterjavo. Članice se morajo potruditi za poplačilo terjanih zneskov. Če je ugotovljeno, da je država članica ravnala malomarno ali ni pokazala potrebne skrbnosti, je v celoti odgovorna za dolžna sredstva, če pa je ravnala v skladu s potrebno skrbnostjo, v primeru izgube sredstev le-to nosi evropski proračun.

Vsa neupravičeno pridobljena sredstva je potrebno povrniti. Komisija oz. OLAF spremljata primere nepravilno plačanih zneskov in izgubljenih sredstev. V večini primerov, razen ob nezakoniti prilastitvi direktnih izdatkov Komisije (tistih, s katerimi upravlja Komisija), se nezakonito prilaščena sredstva ne morejo izterjati neposredno, kar pomeni, da jih ne more izterjati neposredno Komisija, temveč jih morajo izterjati države članice. Razlog je v tem, ker pač z večino evropskih sredstev ne upravlja direktno Komisija, temveč članice. Članice so dolžne same izterjati neplačane carine, dajatve in DDV, ki pripada Skupnosti. Isto velja za neupravičeno prilaščene subvencije, kot npr. izvozna nadomestila in za nezakonito pridobljene strukturne sklade. Zaščita finančnih interesov EU je tako skoraj popolnoma odvisna od članic in v tem primeru gre za t.i. posredno izterjavo oz. angl. indirect recovery (Van den Wyngaert, 2001, str. 34). Možna je tudi neposredna izterjava (angl. direct recovery), ki jo izvaja Komisija in se izvaja v primeru nezakonite prilastitve direktnih izdatkov EU. V tem primeru izda neposredno Komisija zahtevek za povračilo, ki pa ga mora potrditi pristojna institucija v državi članici (običajno Ministrstvo za pravosodje), preden postane izvršilen. To pomeni, da je tudi v primeru neposredne izterjave potrebno sodelovanje z nacionalnimi oblastmi.

V zadnji fazi po prijavi nepravilnosti ima OLAF še nalogo, da spremlja zadeve. Po zaključku preiskave pri OLAF je zadeva predana enoti A.3 v sestavi OLAF skupaj s priporočili za nadaljnje ukrepanje. To je lahko omejeno le na obveščanje članic, lahko pa se dajo tudi



predlogi za spremembe zakonodaje, predlogi za administrativne prepovedi ipd. Pri spremljanju ločimo:

- zakonodajno spremljanje: v primerih odkritja pomanjkljivosti v zakonodaji se podajo predlogi za spremembe oz. dopolnitve le-te;
- upravno (administrativno) spremljanje: podajanje predlogov za uvedbo administrativnih prepovedi v primeru odkritja goljufije (npr. ukinitve preferencialnega statusa blaga za določeno obdobje za državo, kjer so ugotovljene kršitve);
- finančno ukrepanje: spremljanje izterjave v posameznih državah članicah.

V primerih odkritja večjih in mednarodnih goljufij OLAF obvešča vse članice o vrsti goljufije. Informacija je zavezujoča in če država ne ukrepa v skladu z informacijo in kasneje ne uspe izterjati dolga, odpust ni možen.

## **5.5. OBVEZNOSTI DRŽAV ČLANIC IN KOMISIJE PRI IZTERJAVI**

### **5.5.1 Obveznosti članic pri izterjavi izdatkov evropskega proračuna, s katerimi upravljajo članice**

#### *5.5.1.1 Posredni izdatki*

Za lastna sredstva je finančna izterjava odgovornost držav članic. V primeru carinskih dajatev mora članica od dolžnika izterjati carinski dolg. Če dolga ne izterja, ker bi npr. dolžnik zaradi tega šel v stečaj, mora dolg sama plačati v evropski proračun.

*Kmetijstvo in strukturni skladi* - Evropska komisija in članica skupaj upravljata s sredstvi, za nepravilno izplačana sredstva je odgovorna članica, Komisija (DG Agri, DG Regio) pa postopek nadzira in presoja, kadar gre za neizterljivi dolg (Interno gradivo MF).

*Strukturni skladi* - Po Uredbah Sveta in Komisije so članice finančno odgovorne za upravičenost izdatkov do sofinanciranja s strani evropskega proračuna za upravljanje in sistem nadzora strukturnih sredstev ter odpravljanje finančnih nepravilnosti. Če se ugotovijo nepravilnosti, velja načelo, da se izterjajo vsa neupravičena plačila skupaj z morebitnimi zamudnimi obrestmi.

*Kohezijski sklad* - Države članice so finančno odgovorne za upravljanje in sistem nadzora kohezijskih sredstev in odpravljanje finančnih nepravilnosti.

Izterjava je slaba in tu se neposredno kaže učinkovitost OLAF in posredno Komisije. OLAF vodi statistiko izterjave, a jo objavlja z velikim časovnim zamikom, poročila so medsebojno težko primerljiva iz razloga, ker so narejena za različna obdobja, ne obstaja kak enoten standardni postopek poročanja, tako da je dejanski vpogled v izterjane zneske zamegljen. Tudi ERS in Evropski parlament sta zaskrbljena zaradi slabih rezultatov izterjave. Komisija obvesti članico, kadar je ta odgovorna za izterjavo. Država članica ima dva meseca časa, da pripravi odgovor. Sledijo bilateralni dogovori in postopek poravnave. Na koncu Komisija izda odločbo o izterjavi. V primeru, da se članica z odločbo ne strinja, se lahko obrne na Evropsko sodišče. V interesu novih članic je ustanoviti učinkovite organe za izterjavo in nadzor na področju

kmetijstva, strukturnih skladov in lastnih virov Skupnosti. Članica mora po administrativni poti ali preko sodišča izterjati neupravičeno izplačana sredstva in o postopku obveščati Komisijo. Administrativni ukrepi so določeni za preprečevanje nepravilnosti in izboljšanje delovanja v skladu s pravili. Mednje spadajo tudi umik plačila ali povrnitev sredstev, plačilo kazni in izključitev iz sheme pomoči. Potrebno bi bilo vzpostaviti prakso (zadostne garancije, rezervacije sredstev, blokada prodaje premoženja), ki bi omogočala učinkovito izterjavo.

Splošno pravilo je, da nacionalni proračun nosi finančne posledice za neizterljivi dolg, ki je nastal zaradi malomarnega ravnanja ali nepravočasnega in neustreznega ukrepanja države članice (če država ni pričela postopka izterjave, če postopek izterjave poteka predolgo, npr. 4 leta). Evropski proračun pa nosi finančne posledice, kadar je članica ukrenila vse potrebno, da bi v primeru nepravilnosti in goljufij izterjala dolg. Največji problem pri izterjavi je, da so pravne osnove članic različne, zaradi česar je dokazovanje kazenske odgovornosti pred sodiščem mnogokrat ločeno od izterjave denarja, ki je lahko posledica civilne tožbe šele po končanem kazenskem postopku. Že pred začetkom kazenskega postopka prevaranti denar umaknejo z računov, zato je možnost izterjave denarja zelo majhna.

#### *5.5.1.2 Obveznost Komisije za izterjavo neposrednih izdatkov evropskega proračuna*

Komisija je odgovorna za izterjavo neposrednih izdatkov evropskega proračuna, torej naj bi izterjala nepravilna izplačila za izvajanje notranjih in zunanjih politik (npr. predpristopna pomoč). Komisija lahko vloži civilno tožbo pred nacionalnim sodiščem za izterjavo dolga. OLAF naj bi v prihodnosti dobil večja pooblastila, da bi lahko vlagal v kazenskih zadevah tožbe v imenu Komisije. V primeru neizterljivosti je za dolg odgovorna Evropska komisija.

#### *5.5.1.3 Postopki, ki sledijo po odkritju goljufije*

Komisija neposredno ne more izvajati kaznovalne politike na področju oškodovanja evropskega proračuna. Na področju goljufij ne more neposredno naložiti kazni (Van den Wyngaert, 2001, str. 13). Komisija je postopno, z razvojem sektorskih uredb vpeljevala mehanizem sankcioniranja. Za kazni, ki jih nalaga Komisija, je značilno, da jih morajo uveljavljati oz. izvrševati nacionalne institucije in ne institucije Skupnosti, kot je to na področju konkurence. Zakonodaja Skupnosti namreč ne daje Skupnosti pooblastil za nalaganje kazenskih odškodnin. Splošno gledano namreč uredbe za finančni kriminal spadajo pod kazenskopravno področje. Tudi OLAF ne izvaja izterjave in ne nalaga kazni, temveč morajo za to poskrbeti nacionalne oblasti.

## **6. POTREBE PO NADALJNI IZGRADNJI BOJA PROTI GOLJUFIJAM IN NEPRAVILNOSTIM**

### **6.1. V SMERI K ENOTNEMU EVROPSKEMU PRAVOSODNEMU PROSTORU**

Eno od osrednjih načel Evropske unije je načelo subsidiarnosti njenega prava: Evropska unija ima pristojnosti le na področjih, ki so jih nanje prenesle države članice. Pristojnosti, ki jih Uniji kot entiteti mednarodnega javnega prava niso odstopile, ostajajo v pristojnosti držav. To še vedno izrazito velja za kazensko pravo. Posamezni pravni sistemi bi morali olajšati in približati medsebojno naravnost za zaščito finančnih interesov Unije, ne je pa otežiti. Organi EU po primarnem pravu načeloma nimajo nobenih kazenskopravnih pristojnosti, še zlasti ne morejo predpisovati kazni ali razsojati v konkretnih kazenskih zadevah. Vsaka sankcija kateregakoli organa EU, ki bi vključevala vsaj implicitno oceno o kazenskopravnem nepravu ravnanja posameznega subjekta kot kršilca prava Unije, bi bila v nasprotju z izključno pristojnostjo držav članic za kazensko pravo in s tem načeloma v nasprotju ne le s temelji prava EU, ampak tudi s temelji prava držav članic oziroma njihovega pravnega razumevanja lastne državne suverenosti (Korošec, 1999, str. 4 - 5).

Evropska komisija je odgovorna za integriteto proračuna, a ker Evropska unija nima enotne kazenske zakonodaje kot take, je primarna odgovornost članic, da preiskujejo in preganjajo goljufije ter nepravilnosti na škodo EU proračuna, da izterjajo zneske, ko je to potrebno, in jih vrnejo v skupno blagajno (White, 1998, str. 7). Nacionalni mehanizmi so osnova za kazensko-pravno zaščito pred mednarodnim kriminalom, kar je okrepljeno z mednarodnim sodelovanjem. Za učinkovitejše vodenje in zaključek kazenskih postopkov v mednarodnih okvirih bi bilo potrebno poenotenje zakonodaje. A za to se bo morala EU še potruditi, čeprav se zadeve postopno spreminjajo temu v prid. Zaenkrat še vedno ostaja osrednji pravni akt Skupnosti tisti, ki obravnava t.i. skupnostno goljufijo (angl. EU fraud) in je istočasno najvišji pravni akt sekundarne legislative Unije, to je Uredba Sveta št. 2988/95, ki neposredno posega na področje kazenskega prava o zaščiti finančnih interesov Evropske skupnosti.

Neskladnost kazenskih predpisov na evropski - mednarodni ravni predstavlja veliko oviro za omejevanje goljufij in področje zaščite finančnih interesov je tipičen dokaz. Učinkovitost omejevanja goljufij v škodo Skupnosti je zato slabša. Pokazale so se težave, ki so izhajale iz načelnega stališča, da je kazensko pravo izločeno iz primarnega prava Evropske skupnosti (Dvoršek, 2000, str 201). V kazenskih zakonih držav članic niso poznali inkriminacije, ki bi pokrivala kaznivo dejanje goljufije na škodo EU. Komisija je nato vzpodbudila raziskave o primerjalnopravnih vidikih varstva finančnih interesov EU. Omogočila je tudi sredstva za raziskavo o kazenskem pravu in evropski integraciji. Leta 1991 je pripravila resolucijo z namenom okrepitve preprečevanja goljufij v škodo finančnih interesov, tako da bi uskladili kazenske predpise posameznih držav.

### **6.1.1 *Corpus Juris: uvedba kazensko-pravnih določb za varstvo finančnih interesov***

Na nek način se je začel proces konsolidiranja evropskih držav v entiteto mednarodnega javnega prava. To je daleč od prava enovite države, vendar pa po mnenju strokovnjakov na tem področju že ta trenutek presega mednarodne organizacije po pristojnostih, pravni ureditvi, ekonomskem, varnostnem in političnem pomenu. Evropska unija že nekaj let želi vsaj na nekaterih področjih poenotiti kriminalitetno politiko svojih članic. Za doseg tega cilja je uporabila različne pravne instrumente.

Maastrichtska pogodba je razširila osnovni mandat Evropske unije tudi na področje pravosodja in notranjih zadev. To področje sodelovanja članic pri pravosodnih in notranjih zadevah predstavlja "tretji steber" Evropske unije (angl. Justice and Home Affairs oz. JHA). Vsebina tretjega stebra je predmet sporazuma med vsemi državami članicami in predstavlja konsenzualni dogovor na medvladni ravni.

Nadaljnji korak v smeri omejevanja goljufij in drugih oblik ogrožanj v škodo evropskega proračuna je predstavljal podpis Amsterdamske pogodbe. Z njo je EU natančneje določila elemente "tretjega stebra" *acquis-a*. V omenjeni pogodbi so članice med drugim specificirale prioriteta področja sodelovanja, med katerimi je tudi sodelovanje pri preprečevanju mednarodnih goljufij. Glede na stopnjevanje mednarodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, vodi pot k večjemu povezovanju evropskega pravosodja kot celote. Schengenski sporazum je izrazil primer. Sprva je bil sklenjen med manjšim številom članic, nato pa se je razširil na 13 članic (UK, Irska nista članici) in celo dve nečlanici (Islandija, Norveška). Harmonizacija kazenskega prava in postopka ostaja politično občutljiva tema. Vzbuja nasprotujoče si odzive v evropskih pravnih in političnih krogih, ki pa se zavedajo, da pomeni evropska integracija nove izzive kazenskemu pravosodju in da so potrebne reforme. V pregledu zgodovinskega dogajanja na področju sekundarnega prava torej sledimo naraščanju vpliva Unije na kazensko pravo. Najprej se je to zgodilo na področju tretjega stebra, prav posebno mesto v analizi vplivov EU na sodobno kazensko pravo pa si zasluži *Corpus Juris*.

Kaj je "*Corpus Juris*"? Predstavlja modelni predlog "evropskih" kazenskih norm in nekakšen uvod v poenotenje kazenskega prava EU. Gre za osnutek sklenjene celote kazensko-pravnih norm, ki je nastal po metodi sinteze primerjalno - pravnih študij. Lahko ga primerjamo z neke vrste mini kodeksom, ki vsebuje tako materialne kot procesne določbe (Jager, 1999, str. 7).

Začelo se je tako, da je v skrbi za finančne interese Komisija leta 1993 dala pobudo za pravno študijo. Imenovala je ad hoc skupino pravnih teoretikov, ki so izdelali primerjalnopravno analizo varstva finančnih interesov EU. Skupina je izdelala nacionalna poročila za države članice in jih nadgradila s skupno analizo stanja na tem področju. Analizirala je tudi tedanji člen 209a Sporazuma o evropski (gospodarski) skupnosti. Analiza je bila objavljena leta 1995 in velja za začetek in spodbudo na poti do *Corpus Juris*.

Še v istem letu je Svet ministrov EU spodbudil projekt z nazivom "Evropski projekt za področje prava", na katerem je delala skupina kazenskopravnih izvedencev iz nekaterih članic v letih 1995 in 1996. Izhodišče te študije je bilo oblikovati določila v zvezi s kazenskopravnim varstvom finančnih interesov EU za ustanovitev enotnega pravnega področja za namene preiskav, izvajanje sodnega pregona, sodnega procesa in izvedbo obtožb (Committee of Independent Experts: Second Report on Reform of the Commission, 1999, str. 179). Pravno področje naj bi obsegalo teritorij vseh članic EU. Prva različica je bila pripravljena pomladi leta 1997. Skupno kazenskopravno poročilo je vključevalo poleg nove primerjalnopravne analize varstva finančnih interesov EU v 15 članicah tudi predloge za oblikovanje evropskih norm kazenskega prava. Obravnavanemu poročilu so dali naziv "Corpus Juris kazenskopravnih določb za varstvo finančnih interesov Evropske unije", danes v strokovnih krogih po Evropi znan kot Corpus Juris. Sprožena je bila javna razprava o vlogi kazenskega prava in postopka v evropski integraciji in to je bil na neki način tudi namen Corpus Juris (Vervaele, 2002, str. 9).

Maja leta 1999 je skupina strokovnjakov pod vodstvom profesorice M. Delmas-Marty, pripravila revidirano izdajo oz. "Corpus Juris 2000" (v nadaljevanju: CJ), v kateri je upoštevala strokovno kritiko ob prvi izdaji. Da bi zaščitili finančne interese EU, je v CJ predpisanih osem kaznivih dejanj skupaj s kaznimi zanje. V zvezi z vodenjem preiskav je bilo predlagano, da se ustanovi urad evropskega javnega tožilca, ki vključuje evropskega vodjo kazenskega pregona in evropske delegirane javne tožilce, delujoče v državah članicah. O tem bo več sledilo posebej.

To, kar predlaga CJ, je v bistvu mešana ureditev. Ta modelni kazenski zakon seveda ni veljavno pravo, ampak ga lahko označimo kot *lex desiderata*. Corpus Juris ne spada v *acquis*, kljub vsemu pa inkorporira mnoge elemente *acquis-a* in dopolnjuje elemente kazensko - procesnih sistemov petnajstih članic. Poskuša definirati *jus commune*, opirajoč se ne le na en model (eden nacionalni kazensko - pravosodni sistem), temveč na "eklektično" kombinacijo rešitev, ki jih ponujajo države članice za kazenskopravne skupne probleme na področju boja proti finančnemu kriminalu (Van den Wyngaert, 2001, str. 4). Da bi zaščitili finančne interese EU, je v CJ predpisanih (inkriminiranih) osem kaznivih dejanj, ki po mnenju delovne skupine tako ali drugače potencialno ogrožajo finančne interese EU. Mešana ureditev, ki je v CJ, vsebuje predloge, katerih cilj je izboljšati učinkovitost in raven pravnega varstva nacionalnih sistemov kazenskega prava in postopka v okviru evropskega pravnega prostora in z vidika evropskih finančnih sredstev. Med kazniva dejanja šteje in našteva v 8 členih: 1. goljufijo na škodo finančnih interesov Evropskih skupnosti in sorodna kazniva dejanja (angl. assimilated offences), 2. goljufijo v zvezi s pridobivanjem posla, 3. pranje denarja in prikrivanje, 4. kriminalno združevanje 5. korupcijo 6. neupravičeno rabo sredstev Evropskih skupnosti, 7. zlorabo uradnega položaja, 8. izdaja uradne tajnosti (The implementation of the Corpus Juris in the Member States, Penal provisions for the protection of European Finances, 2000, str. 189 - 191).

Corpus Juris definira goljufijo glede finančnih interesov na način, ki je drugačen od definicije v PIF konvenciji. Najprej združi v eni definiciji pojem goljufije glede izdatkov in glede

prejemkov EU proračuna. Drugič pa kaznuje tudi sorodna dejanja. To so dejanja, ki sicer niso izvršena namenoma, vendar so posledica brezbriznosti in nemarnosti. Tretjič je definicija širša, ker zahteva, da dejanje ogrozi finančne interese in ne le, da je prizadetje dejansko. Omogočena je oprostitev za osebe, ki popravijo netočnosti, opustitve, napačne deklaracije ali obvestijo oblasti o dejstvih, da je nekaj spregledal, preden pristojni organi dejanje odkrijejo (Van den Wyngaert, 2001, str. 7).

Corpus Juris navaja znatno število kaznivih dejanj, ki spadajo v *acquis*, in povezuje elemente kazenskega prava in sistemov kazenskih postopkov članic (Study on "penal and administrative sanctions, settlement, whistleblowing and Corpus Juris in the candidate countries", 2000, str. 8). V *acquis* so navedena naslednja kazniva dejanja (angl. *acquis offences*): goljufija, pranje denarja, korupcija, ponarejanje evra. CJ našteva določena kazniva dejanja, ki jih *acquis* ne zajema (angl. *Corpus Juris offences*), ki so: goljufije v zvezi s pridobivanjem posla, neupravičena raba sredstev EU, zloraba uradnega položaja in izdaja uradne tajnosti. Od tega so prve dostikrat definirane drugače, kakor jih opredeljuje *acquis*. Nova kazniva dejanja pa so vključena iz razloga, ker je CJ primerjalna študija, ki odraža sistem primerne in učinkovite zaščite evropskih finančnih interesov, narejena za nacionalne kazenskopravne sisteme držav članic. Tam, kjer je primerjalna študija pač odkrila pomanjkljivosti, se je to odrazilo v definiciji novih kaznivih dejanj. Po drugi strani pa ponarejanje evra ni vključeno v CJ. Obstajajo sicer argumenti za vključitev in proti, vendar to presega zastavljene okvire obravnave.

Sankcije oz. glavne kazni, skupne vsem kaznivim dejanjem, ki so navedena v Corpus Juris od člena 1 do člena 8, v bistvu odražajo že obstoječe ukrepe v državah. To so npr. odvzem prostosti in denarne kazni za fizične osebe, denarne globe za organizacije. Kadar to zahteva javni interes, je mogoče izreči tudi naslednje dodatne kazni: objava sodbe v Uradnem listu EU, izključitev obsojene fizične osebe ali organizacije od bodočih subvencij, dodeljenih po pravu EU za obdobje do 5 let, izključitev obsojenih od pogodb z javnimi organi, ki uporabljajo sredstva EU ipd. Možna je celo zaplemba instrumentov, proizvodov ali dobičkov iz kaznivega dejanja, v korist EU (The implementation of the Corpus Juris in the Member States, Penal provisions for the protection of European Finances, 2000, str. 194).

Komisija se je, na podlagi kritičnih strokovnih debat pravnih strokovnjakov iz članic EU in kasneje tudi pristopnic, odločila v obsežni mednarodni raziskavi analizirati najprej:

- kazenskopravno usposobljenost za učinkovito in celovito varstvo evropskih finančnih interesov s strani članic EU na eni strani in
- pristopnic na drugi strani.

Projekt je izvajala v sodelovanju z Akademijo evropskega prava iz Trier-a<sup>94</sup>. Pri projektu so sodelovali tudi slovenski pravni strokovnjaki, v tem primeru so bili imenovani "nacionalni poročevalci". Kot strokovnjaki za mednarodno kazensko pravo so prispevali k analizi svojo

---

<sup>94</sup> Gre za vplivno nemško raziskovalno in izobraževalno organizacijo zunaj univerzitetnega sistema - Europäische Rechtsakademie, ki med drugim koordinira najzahtevnejše mednarodne raziskovalne projekte na področju prava za potrebe Komisije.

neodvisno strokovno oceno glede skladnosti nacionalnega kaznovalno pravnega sistema z relevantnim *acquis-jem* in tudi s *Corpus Juris 2000*.

Komisija je hotela na temelju zbranih ugotovitev utemeljiti svoj predlog za dopolnitev primarnega prava EU v smeri razširitve kazenskopravnih pristojnosti EU na medvladni konferenci za reformo EU v Nici. To je bil namen za obe področji:

- področje materialnega kazenskega prava (posamezne inkriminacije za zaščito interesov) in
- področje kazenskega prava (institucija posebnega evropskega tožilca, nekatere podrobnosti glede postopkov pridobivanja dokazov ipd).

V tem smislu smo pri projektu *Corpus Juris 2000* priča potencialno največji razširitvi pristojnosti EU na kaznovalno področje in tudi potencialno osrednjemu besedilu bodočega *acquis-a*. *Corpus Juris* je sledila spremljevalna študija, ki jo je tudi financirala Komisija. Študija je obravnavala izvedljivost CJ glede na nacionalne zakone držav članic. Obravnavala je tudi vprašanja horizontalnega in vertikalnega sodelovanja med državami članicami in EU. Izhajajoč iz takratne bilance stanja na pravnem področju v 15 članicah, kakršno je bilo sredi 90-tih let, so raziskovalci prišli do zaključka, da princip horizontalnega sodelovanja med državami nikakor ni zadosti za zaščito finančnih interesov EU. Sklenjen je bil soglasen zaključek, da je potrebna vertikalizacija na višjem nivoju (Van den Wyngaert, 1999, str. 10).

Kakšen bo nadaljnji razvoj na tem področju? Obstoječi mehanizmi t.i. horizontalnega sodelovanja med članicami EU na področju pravne zaščite finančnih interesov niso (več) ustrezen odgovor. *Corpus Juris* s konceptom vertikalne ureditve (kazenskopravni sistem na ravni Skupnosti in zlasti z "evropskim javnim tožilcem") ne namerava nadomestiti ureditve na nacionalni ravni in obstoječih mehanizmov v EU, ampak predlaga komplementarne rešitve in uvedbo konsistentnega sistema pravnega reagiranja zoper nepravo na finančnem področju (Čonč, 2001, str. 35). Če so dosedanji posredni mehanizmi poenotenja kriminalitetne politike pokazali kot nezadostni ali neučinkoviti, še posebej na področju zaščite finančnih interesov, je s tem projektom EU želela narediti korak naprej. S financiranjem in izvajanjem različnih študij, tako primerjalnopravnih kot kriminoloških, je hotela ugotoviti možnosti hitrejšega in učinkovitejšega odziva na pojav tovrstne transnacionalne kriminalitete. Potrebno je le počakati in videti, kako bo CJ, kot prvi predlog neposrednega kazenskega prava EU, postal pravno zavezujoč tekst (Spinellis, 1999, str. 18). Rezultat bo nedvomno posledica dolgih debat. Rešitev je več, npr. kot sprejem primerne zakonodaje ali pa kar sprejetje *Corpus Juris*. Nobena od rešitev ni enostavna, že vnaprej se pojavljajo vprašanja, vključno s tem, da morajo biti uredbe ratificirane v nacionalnih parlamentih, kar predstavlja zamude. V bistvu gre za politično vprašanje.

Po mnenju voditeljice projekta CJ, je projekt uresničljiv pod dvema pogojema: Najprej pod pogojem, da se ne vsiljuje poenotenost (uniformnost), kadar to ni ravno potrebno. Tako so v fazi razsodb nevarnosti razhajanj manjše kot pa v pripravljalni fazi in skupnostna goljufija (angl. EU fraud) bi lahko bila sodno obravnavana po nacionalni sodni oblasti. Uresničljiv bi bil tudi v primeru, da se obdrži v duhu cilj, ki je pluralizem evropskega prava in spoštuje različne

evropske tradicije ter poskuša od vsake obdržati kar najboljše: cilj ni kompromis najslabšega, temveč je napredek z najboljše strani (Delmas-Marty, 1999, str. 9).

### **6.1.2 Ustanavljanje evropskega javnega tožilstva**

V povezavi s Corpus Juris je Komisija istočasno predlagala sprejem institucije evropskega javnega tožilca in vključitev v Pogodbo iz Nice. Če odprtje trgov in globalizacija prispevajo k zmanjšanju neenakosti, pa je ta proces lahko nevaren, ker se kazenski pojavi še lažje gibljejo in izkoriščajo razlike in sodne meje. Za boj proti temu ne moremo biti omejeni le na nacionalni teritorij, temveč je potrebno pripraviti nove ukrepe, za odstranitev ovir, nevarnosti in zmanjšanje mednarodnega kriminala (Lecou, 2002, str. 19). Amsterdamska pogodba je odprla možnost nacionalnemu kazenskemu pravu in postopkom, da se postopoma uvrstijo na zaslužno mesto v procesu evropske integracije. Corpus Juris in spremljevalna študija, ki mu je sledila, sta pokazala, kako si je EU zamislila izvedbo tega cilja.

Spremljevalna študija je tudi pokazala, kako ta cilj uresničevati ob vsem spoštovanju vladavine prava in za učinkovito zaščito evropskih finančnih sredstev, evra in transnacionalnih interesov povezanih z evropsko integracijo. Ustanovitev evropskega javnega tožilca bi bil pomemben gradbeni člen za zaščito evropskih javnih financ in v strategiji Komisije proti goljufijam. Pristojnost evropskega javnega tožilca bi bila osredotočena samo na področje zaščite finančnih interesov Skupnosti. Predlog za njegovo ustanovitev je bil podan s strani Komisije na medvladni konferenci decembra 2000 v Nici, z namenom, da se vključi evropski javni tožilec v določila Pogodbe o Evropski uniji in s tem v primarno zakonodajo. Če bi bil sprejet, bi dobil v pogodbi oznako 280a.

Evropsko javno tožilstvo naj bi bil organ Evropske skupnosti, odgovoren za preiskovanje, pregon, izročitev zadeve v sojenje, za zastopanje obtožbe na sojenju in za izvrševanje sodb, ki se nanašajo na ta opredeljena kazniva dejanja v Corpus Jurisu (v členih od 1 do 8). Organiziran bi bil na decentralizirani osnovi (vsaka država bi imela enega namestnika evropskega javnega tožilca). Evropsko tožilstvo naj bi bilo neodvisno tako od nacionalnih organov kot od ustanov Skupnosti. Preiskava bi bila v rokah evropskega tožilca, glavna obravnava bi ostala "nacionalna". V skladu s takšnim modelom enotnega evropskega kazenskega procesnega prava bi torej najpomembnejša faza kazenskega postopka (obrnava) v vseh primerih v celoti ostala v rokah nacionalnih držav (Kovačič, 2002, str. 42). Evropski javni tožilec bi lahko začel postopke in izvajal preiskave na celotnem ozemlju Unije.

Predlog ni bil sprejet. Evropski svet ga je zavrnil, tudi iz razloga, ker se je medvladna konferenca v Nici ukvarjala predvsem z vprašanji, pomembnimi za nadaljnji razvoj in širitev EU. Poleg tega so države članice zahtevale od Komisije bolj natančne študije o praktičnih posledicah, ki bi jih prinesla uvedba novega nadnacionalnega organa. Namesto tega je bil sprejet Eurojust. Zato, da bi projekt uspel, s prilagoditvami, ki bodo potrebne po konzultacijah in debatah različnih sredin, je neizbežno (in to tudi v poenostavitvi pogodb), nujno potrebno



preseči debato o razdelitvi pristojnosti prvega in tretjega stebra. Postati bi moralo jasno, da se finančni interesi Skupnosti nanašajo na prvi steber (Theato, 2002, str. 16).

Zadeva je od 2001 v široki javni debati v državah članicah. Debata je bila sprožena s t.i. Zeleno knjigo o kazenskopravnem varstvu finančnih interesov Evropske unije in ustanovitvi evropskega tožilca, ki jo je objavila Komisija decembra 2001. Posredovana je bila v obravnavo tudi takratnim pristopnicam. S to knjigo je Komisija ponovno oživila predlog o ustanovitvi evropskega javnega tožilca, ki bi bil pristojen za pregon v primeru suma kaznivih dejanj, ki neposredno zadevajo finančne interese Evropske unije. S tem projektom naj bi olajšala boljše razumevanje funkcioniranja tega sistema. Bela knjiga naj bi bila predstavljena v letu 2005.

### **6.1.3 Eurojust**

Eurojust je prvi organ EU, ki je bil ustanovljen na področju pravosodja in je zameetek centralizacije kazenskega pregona kaznivih dejanj v škodo EU. Je specializiran organ Evropske unije, ki v boju proti organiziranemu kriminalu združuje preiskovalne in pravosodne strokovnjake držav članic. Spodbuja praktično sodelovanje na tem področju in nacionalnim preiskovalnim organom ter organom kazenskega pregona omogoča, da sodelujejo pri preiskavah kaznivih dejanj, ki zadevajo več držav EU.

Odločitev o vzpostavitvi urada, sestavljenega iz državnih tožilcev, sodnikov ali policijskih uradnikov enakih pristojnosti, dodeljenih iz vseh držav članic, je bila predvidena že v sklepih predsedstva Evropskega sveta v Tampereju 15. in 16. oktobra 1999. Sklepi se zavzemajo še za krepitev vzajemne mednarodne pravne pomoči med članicami EU, izročanje storilcev kaznivih dejanj, vzajemno priznavanje sodb, približevanje, oziroma poenotenje kazenske zakonodaje na določenih področjih (enaka kaznivost določenih ravnanj v vseh članicah, izenačevanje kazni itd.), boljše sodelovanje med pravosodnimi organi, izmenjavo informacij in izobraževanje pravosodnih kadrov.

Njegova naloga je omogočanje ustrezne koordinacije nacionalnih organov kazenskega pregona in podpora pri preiskovanju primerov organiziranega kriminala. Od leta 2001 je Eurojust deloval kot začasni urad v Bruslju, nato pa se je decembra 2002 preselil v Haag in začel delovati kot urad 29. aprila 2003<sup>95</sup>. Na Nizozemskem ima svoj sedež tudi Europol in s fizično bližino naj bi bilo institucijama omogočeno bolj učinkovito sodelovanje. Enota, ki koordinira boj proti organiziranemu kriminalu, zagotovo predstavlja velik in pomemben korak, ne samo v boju proti novim in hujšim oblikam kriminalitete, temveč tudi v procesu nadaljnega združevanja držav članic Evropske unije (Varanelli, 2001, str. 30). Urad Eurojust je pristojen za odkrivanje naslednjih vrst kriminala: terorizem, trgovanje z ljudmi, z drogami, računalniški kriminal, goljufije, ki škodijo financam EU, korupcija, ponarejanje evrov, okoljski kriminal, kriminalne združbe. Eurojust naj bi imel ključno vlogo pri zagotavljanju spoštovanja vladavine

---

<sup>95</sup> OLAF in Eurojust sta podpisala Memorandum of understanding 15.4.2003.

prava v državah EU. Slovenija je že imenovala kontaktno osebo v Eurojustu, s 1. majem 2004 je Slovenija postala enakopravna partnerica.

#### **6.1.4 Europol**

Daleč največji napredek v zadnjih letih na področju sodelovanja med organi pregona predstavlja ustanovitev Evropskega policijskega urad Europol, ki je bil ustanovljen z Maastrichtsko pogodbo o EU februarja 1992<sup>96</sup>. Ustanovljen je bil z namenom, da bi pripomogel k odkrivanju, preprečevanju in pregonu kaznivih dejanj v EU, posebej v boju proti organiziranemu kriminalu in proti organiziranim kriminalnim združbam. Njegove pristojnosti so bile sprva omejene, osredotočene le na mamila, postopoma pa so se širile na druga področja kriminalitete. Spopada se s številnimi oblikami mednarodnega kriminala: prometom s prepovedanimi drogami, prodajo ukradenih vozil, tihotapljenjem ljudi, spolnim izkoriščanjem žensk in otrok, pornografijo, ponarejanjem, trgovanjem z radioaktivnimi in jedrskimi snovmi, pranjem denarja in ponarejanjem Evra. Konvencijo o Europolu so ratificirale vse države - stare članice EU. Veljati je začela 1. oktobra 1998, tako da je Europol začel svojo dejavnost v polnem obsegu opravljati 1. julija 1999. S 1. januarjem 2002 so bile njegove pristojnosti razširjene na obravnavo vseh hujših oblik mednarodnega kriminala. Je specializiran organ EU, katerega naloga in namen je izmenjava informacij o kaznivih dejanjih in izboljšanje učinkovitega sodelovanja med pristojnimi organi članic pri preprečevanju in boju proti organiziranemu kriminalu. Slovenska vlada je sporazum o sodelovanju z Europolom podpisala 1. oktobra 2001. Sporazum je po vsebini mednarodna pogodba, za katero je potreben postopek ratifikacije v parlamentu, nanaša se pa na vsebinsko enaka mandatna področja kriminalitete, vključno z razširitvijo kot jih opredeljuje Konvencija o ustanovitvi Europola. Služba za zvezo med Europolom in drugimi pristojnimi slovenskimi organi je bila ustanovljena pri Upravi kriminalistične policije Generalne policijske uprave. Slovenija ima od sredine leta 2002 tudi predstavnika na sedežu Europola. Europol je zaenkrat edini zreli zametek policijskih sil z mednarodnimi pristojnostmi. Zaživel bo zaradi življenjskih interesov Evropske unije, da zavaruje svoje finančne interese (Dvoršek, 2000, str. 265).

#### **6.2. Pregled prednosti**

Med prednosti lahko štejemo dejstvo, da EU sicer počasi, a vendarle napreduje in stopnjuje svoj boj za zaščito finančnih interesov. Tako se v tem smislu izgrajuje evropski pravno - zakonodajni okvir in počasi gre razvoj v smeri enotnega evropskega pravnega okvira. Iz več let trajajočih procesov, postopnega razvoja, usklajevanja mnenj, priprave uredb in konvencij, dela na poenotenju definicij in diskusij, je razvidno, kako zahteven projekt je približevanje ali celo poenotenje različnih pravnih sistemov, pa četudi na enem samem področju, kot je zaščita

---

<sup>96</sup> Komisija je podpisala sporazum o sodelovanju z Europol 18.2.2003, OLAF in Europol sta podpisala sporazum upravnem sodelovanju 8.4.2004 (mandat Europola je bil razširjen 1.1.2002 še na področje mednarodnega kriminala, kamor spadajo tudi goljufije in korupcija).

finančnih interesov EU. Izjemna pestrost, od različnih načinov inkriminiranja prek odtenkov na področju kazenske odgovornosti ali celo konceptualnih razhajanj glede kazenske odgovornosti pravnih oseb, tradicionalnih in sodobnih konceptov udeležbe, kvalitativnih in kvantitativnih razlik v sankcijah, do izredno različnih ureditev procesnih vprašanj, to je realna podoba "evropskega pravnega prostora danes" (Čonč, 2001, str. 35 - 36).

Med prednosti se lahko šteje tudi povečano sodelovanje držav članic, z namenom boja proti goljufijam in vsemu, kar škodi evropskim finančnim interesom. Vendar poleg pozitivne strani povezovanja in sodelovanja ta proces vsebuje tudi veliko nejasnosti, ki jih omenjam v naslednjem delu. Preboj se je zgodil tudi s formiranjem nove institucije urada OLAF, ki bi ga lahko označili kot neodvisno administrativno policijsko enoto znotraj Komisije.

### **6.3. Pomanjkljivosti ureditve na evropskem nivoju**

Seveda bi bilo iluzorno pričakovati, da bodo Komisija sama ali EU institucije razglašale pomanjkljivosti sistema zaščite finančnih interesov EU. S tem bi goljufi imeli le olajšano pot za izvrševanje svojih namenov. In kljub vsemu je spekter pomanjkljivosti kar obširen, le videti jih je potrebno in ob zadostni vpetosti v prakso to niti ne predstavlja tak problem, razen seveda odkritij, ki jih sporočajo t.i. "whistleblower-ji", ki pa se jih običajno hitro poskuša utišati in kakorkoli onemogočiti, preden bi seznanili širšo javnost. Iz prebranega gradiva sodeč je včasih EP, največkrat pa ERS tisto, ki občasno v svojih poročilih opozarja na pomanjkljivosti v sistemu zaščite, na katera pa seveda Komisija vedno išče opravičljive odgovore.

*Neenotnost evropskega kazenskega prostora:* prva bistvena in odkrito priznana pomanjkljivost obstoječega sistema je v tem, da je evropski kazenskopравни prostor razdeljen in neenoten. To, da so pravosodni organi in policija pooblašteni za delovanje le na svojem nacionalnem teritoriju, predstavlja na nek način zavoro preiskavam. Zaradi realnosti mednarodnih kaznivih dejanj in mednarodnega finančnega kriminala pa je nujno sodelovanje organov pri odkrivanju in organov pregona pri zatiranju škodljivih dejanj. Tu pa se že pojavljajo pravno - zakonodajni in praktični problemi, ki so ovira za sodelovanje.

*Množica pravnih aktov:* evropski pravni okvir za zaščito finančnih interesov je določen (a ne dokončen). Obsega primarno in sekundarno zakonodajo, vključno z uredbami, direktivami in konvencijami s področja tretjega stebra. Vendar pa ga predstavlja prava džungla predpisov, ki so težko razumljivi že za insiderje, kaj šele za tiste, ki šele spoznavajo sistem. To se v praksi kaže tudi v Sloveniji, ko se slovenski državni uslužbenci udeležujejo različnih izobraževanj, kjer se pojavljajo številna vprašanja za obrazložitev predpisov ali iščejo njihovo tolmačenje. Poznavalci zakonodaje so mnenja, da bi bila potrebna nekakšna poenostavitev ali priprava razumljivega in doumljivega teksta.

*Nedorečenost pravnih osnov za sodelovanje na mednarodnem nivoju:* za vsako področje, ki se ureja na nivoju Skupnosti, tako kot za mednarodno sodelovanje, morajo obstajati pravne

podlage, ki formalno dovoljujejo in opredeljujejo sodelovanje držav ter nacionalnih institucij pri preprečevanju in odkrivanju kaznivih dejanj ter posledično kriminalitete. Zato na nivoju EU obstajajo Konvencije, ki naj bi urejevale in olajševale pravno kazensko sodelovanje. Vendar pa je usklajevanje besedil Konvencij običajno dolgotrajno, povrh pa je njihova veljavnost omogočena šele z ratifikacijo ali vseh držav ali pa vsaj večine držav. Iz prakse ratifikacije EU dokumentov je razvidno, da pretečejo leta, preden je neka konvencija veljavna na široko po EU<sup>97</sup>. V ta okvir spada še problem pristojnosti, npr. za dejanja organizirane mednarodne kriminalitete kot je korupcija, pranje denarja, s škodljivimi posledicami za evropski proračun je težko določiti pristojno nacionalno sodišče. Med nacionalnimi sodnimi oblastmi lahko pride do konflikta pristojnosti. V odsotnosti mednarodnih pravil in pravil na nivoju Skupnosti običajno nacionalne oblasti sklepajo, da so same pristojne in suverene pri obravnavanju kaznivih dejanj, zagrešenih na območju posameznih nacionalnih teritorijev ali kaznivih dejanj, ki so zagrešena drugje, a imajo posledično neugodne učinke na domačem teritoriju. Ker protokola PIF konvencije še nista ratificirana s strani vseh članic, pa tudi, ko bosta, bo še vedno njihova realizacija odvisna od stopnje, prenosa v posamezne nacionalne kazenske zakonodaje vseh udeleženih. In ne le to, sprejeti ukrepi še vedno ne bodo zmanjšali razdrobljenosti evropskega prostora v izvrševanju kazenske zakonodaje, kajti sodni postopki in kazenskopравни pregon se bodo še vedno opravljali na nacionalnem nivoju.

Potemtakem ima Skupnost zelo omejena sredstva za zagotovitev učinkovite zaščite finančnih interesov v članicah, kot je zahtevano po pogodbi. V obstoječi situaciji, kakšna koli je, je OLAF tisti, ki pripomore k administrativni koordinaciji, medtem ko kazenski postopki ostajajo negotovi. Skupnost nima instrumenta, s katerim bi dopolnila preventivno dejavnost in upravne poizvedbe še s funkcijo pregona, ki ga sicer izvajajo policija in tožilci na posamičnih nacionalnih nivojih.

*Otežena primerljivost opredelitev kaznivih dejanj:* predpogoj za mednarodno sodelovanje so tudi opredelitve goljufij in kaznivih dejanj ter dejanj organizirane kriminalitete. V Evropi ni enotnih opredelitev, saj so kazenski zakoniki zelo različni. Ta raznolikost je posledica ekonomskega, družbenega in pravnega razvoja v posameznih državah. Potrebno bi bilo doseči harmonizirane kazenske določbe, ki bi veljale v vseh članicah. Poenotenje bi zmanjšalo razlike med različnimi kazenskopravnimi sistemi. Kljub vsemu je bil na evropskem nivoju storjen napredek, saj so bili na nivoju EU po dolgoletnem trudu končno definirani pojmi nepravilnosti, goljufij in sankcij v povezavi s škodljivimi učinki za evropske finančne interese. O tem je več povedano v poglavju pravnih podlag na evropskem nivoju. Pomembno je, da so članice dosegle visoko stopnjo soglasnosti o tem, kaj naj bi predstavljajo jedro evropskega kazenskega prava. Zato bi naj bila v pristojnosti obravnave evropskega javnega tožilca dejanja goljufije, korupcije in s tem povezanega pranja denarja, ker so škodljiva za evropski proračun (Commission of the European Communities: Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, 2001, str. 35). A potrebno je

---

<sup>97</sup> EP poziva v eni od svojih resolucij Italijo, Luxemburg in Avstijo, da brez nadaljnih odlogov ratificirajo drugi protokol h EU konvenciji o zaščiti finančnih interesov Skupnosti.

poudariti, da še vedno ni enotne definicije pojma organizirane kriminalitete in korupcije. Kljub vrsti mednarodnih konvencij s tega področja je za zdaj korupcija definirana le v dokumentu, ki se s kazenskopravnimi problemi sploh ne ukvarja<sup>98</sup> (Kos, 2003, str. 1330). Sicer pa so naštetá kazniva dejanja s korupcijo vred in še ostalimi kaznivimi dejanji, ki jih pozna Corpus Juris, opredeljena in definirana v predlogu za Direktivo o kazenskopravni zaščiti finančnih interesov Skupnosti, iz maja 2001.

*Neenotne strategije zatiranja kaznivih dejanj:* iz neenotnih definicij kaznivih dejanj izhajajo tudi različne strategije zatiranja le-teh. Države so suverene entitete pri preprečevanju, odkrivanju, zatiranju kaznivih dejanj, zato si vsaka država sama določa in postavlja sistem za zatiranje kriminala. Glede na to, da imajo različne prioritete, to vpliva na (ne)zainteresiranost, obseg in stopnjo mednarodnega sodelovanja. Glede korupcije pa EU sploh nima razvite strategije.

*Praktične ovire za mednarodno sodelovanje:* te se pojavljajo pri sodelovanju pristojnih organov, ko gre za mednarodno policijsko in sodno sodelovanje in pri izmenjavi podatkov. Zadeve olajšuje Interpol na področju policijskega sodelovanja in Konvencija o vzajemni pomoči v kazenskih zadevah med članicami EU iz leta 2000. Konvencija dopušča neposredno sodelovanje med različnimi organi v državah. Pri pravnem sodelovanju lahko prihaja celo do zastarevanja postopkov, odpovedi sodelovanja (izhajajoč iz principa dvojne inkriminacije, posebej v davčnih prekrških), težav zaradi razlik v dokazovanju neutemeljenosti nasprotne trditve, nenazadnje tudi zaradi medsebojne ignorance sistemov. Običajne metode pravnega sodelovanja med članicami so oviralne in neprimerne (Commission of the European Communities: Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, 2001, str. 79). Neustreznost in pomanjkljivost v sodelovanju med članicami povzroča zavlačevanje, počasne aktivnosti, kar rezultira v možnosti, da ostanejo finančno škodljiva dejanja nekaznovana.

Nevarnost, ki izhaja iz zgoraj naštetih pomanjkljivosti, je tudi ta, da bi goljufije v EU gravitirale proti tistim državam, ki imajo najnižji nivo zaščite, zaradi česar bi lahko take države postale celo paradiž za hudodelce. Nevarnost je v pogojih skupnega trga in ukinitvi meja še večja, saj je gibanje organiziranega kriminala prosto.

*Vloga Evropske komisije:* Komisija je varuh pogodb in mora zagotoviti, da se njihove obveze spoštujejo in da so ravnanja skladna z njimi. Komisija se v zadnjem desetletju bolj trudi, da bi zaščita finančnih interesov Skupnosti dobila pravo mesto. Kot gonilna sila evropske integracije ter edina, ki lahko daje in pripravlja predloge zakonskih aktov prvega stebra, bi lahko naredila več in hitreje. Napredek je odločno prepočasen. Komisija se tudi zaveda, da bi bilo treba izboljšati informacije o izvrševanju proračuna in da je potrebna posodobitev računovodstva. Parlament, ERS, Svet in različne študije strokovnjakov so že večkrat močno kritizirali finančno poslovanje Komisije, nadzor in revizije.

---

<sup>98</sup> Civilnopravna konvencija Sveta Evrope o korupciji.

Evropski Parlament sporoča, da ni prav, ker je koncentrirana pristojnost za pripravo proračuna in nadzor izvajanja v rokah enega člana Komisije. Ker je to tako, Komisiji manjka moči in odločnosti, da bi premagala odpor v lastni administraciji in opravila potrebne spremembe v svoji politiki, v smeri decentralizacije odgovornosti za finančno poslovanje. EP pričakuje, da bo v bodoče en član Komisije pristojen izključno za nadzor proračuna in Barroso - novi predsednik Komisije že razmišlja o posebnem komisarju samo za področje finančnega nadzora. V časopisih se pojavljajo celo tako direktne kritike kot je naslednja kritika člana EP, ki opozarja na alarmanten neuspeh Komisije, da bi podpirala in pospeševala ukrepe za onemogočanje goljufij v računovodstvu. Kakšen smisel ima, da računovodja Komisije (mišljen je B. Gray) zavaja javnost s seznanjanjem o uvajanju sprememb v računovodstvu, če obenem priznava, da spremembe v računovodskem sistemu ne bodo varovale pred goljufijami ali omogočale njihovo lažje odkritje (Heaton-Harris, 2003, str.12).

Evropsko računsko sodišče je ponavljajoče se kritično v letnih poročilih, posebnih poročilih in mnenjih. Ponavljajo se kritike na račun slabosti, posebej tiste, ki vodijo do pogostega pojavljanja nepravilnosti, vse od manjših napak do resnih goljufij in pomanjkanje učinkovitosti. V poročilu, ki ga je pripravil Committee of Independent Experts, je večkrat navedeno, da Komisija ni naredila zadosti, da bi preprečila kršitve, posebej problematično je področje deljenega upravljanja proračuna, ki je neprimerno že več let in zgodovina tega področja kaže na probleme, ki jih ima Komisija kot upravitelj s sredstvi, politikami in programi do držav članic (Committee of Independent Experts: Second Report on Reform of the Commission, 1999, str. 80).

Komisija je sicer prišla do tiste stopnje zrelosti, da je sprejela serijo ukrepov za lastno reformo. Leta 2000 je pripravila predlog za administrativno reformo in ga izdala v dokumentu z naslovom Reforming the Commission. Spremljal ga je akcijski načrt za planirano obdobje dveh let, ko naj bi bila reforma izvršena. Predlog se je nanašal na več področij služb in delovanja Komisije, naj navedem le tisti del, ki je v povezavi z zaščito finančnih interesov. Z namenom, da bi maksimirala preprečevanje finančnih nepravilnosti, izboljšala finančno upravljanje sredstev (posebej kmetijskih in strukturnih), okrepila zakonodajo, ki bi bolj varovala pred nepravilnostmi, skupaj z reformo finančnega nadzora (tudi na področjih deljenega upravljanja proračuna), je predlagala naslednje dejavnosti (Reforming the Commission, Part I, 2000, str. 23):

- usmeritve za skladno projektno vodenje;
- boljše koordiniranje sodelovanja med OLAF in ostalimi službami v sestavi Komisije;
- večjo udeležbo OLAF v pripravi zakonodaje, ki bo varovala pred goljufijami;
- optimizacijo centralnega sistema za pravočasna opozorila za vse porabnike EU sredstev (angl. early warning system) in
- učinkovitejše vodenje izterjave nepravilno plačanih sredstev.

Dodatno je Komisija izjavila, da bi se moralo izboljšati sodelovanje Komisije in njenih služb s članicami, s posebnim poudarkom na področju strukturnih skladov in EAGGF postopka potrjevanja obračunov. Te stvari bi morale biti bolj definirane, da bi zagotavljale učinkovitejše

aktivnosti za zaščito in preprečevanje. Komisija je bila preambiciozna v tem predlogu reforme, ki naj bi trajala približno dve leti, z zaključkom konec leta 2002. V letnih poročilih ERS je zaslediti, da je bilo za reformo leto 2001 leto tranzicije, da je v letu 2002 v reformi že prihajalo do zamud, da je bil načrt Komisije preambiciozen in da Komisija sama priznava, da mora biti postorjeno še marsikaj, kljub temu da se je reforma zaključila januarja 2003.

V letnem poročilu za leto 2002 ERS ponovno opozarja, kakor že večkrat v preteklosti, da ima Komisija še vedno posebne probleme na tistem področju proračuna, ki je upravljan skupno, z državami članicami (kmetijstvo in strukturni ukrepi). Ta področja zato predstavljajo zaradi svoje kompleksnosti in vključene administracije (več nivojev: Komisija, nacionalni, regionalni nivo) poseben izziv (Court of Auditors: Annual Report concerning the financial year 2002, 2003, str. 6). Ti proračunski izdatki predstavljajo večino vrednosti proračuna. Komisija bi nujno morala izboljšati deljeno upravljanje proračuna in nadzor na omenjenih področjih, kjer je upravljanje proračunskih sredstev deljeno z državami članicami, in končno odpraviti težave porazdelitve ali dodelitve ustrezne odgovornosti. Deljene upravljske odgovornosti spodkopljejo napore za boj proti goljufijam. Naj navedem misel enega izmed kritikov iz novinarskih vrst, da je ERS dalo predloge že v preteklosti *ad nauseam* za izboljšanje poslovanja sredstev Skupnosti, da pa odlašanje z izboljšavami meji že na malomarnost in je šokantno, še posebej, če gledamo pretekle dogodke iz krize Komisije v letih 1998 - 99 (Subramanian, 2003, str. 1).

Afera Eurostat je bila eden od dodatnih vzrokov reforme posodobitve EU računovodstva. Komisija je pred izbruhom te afere spregledala znake goljufije v Eurostatu. Ker se je v aferi zagovarjala, da je bil komisar neinformiran, čemur naj bi bil problem v internih komunikacijah, naj bi bil med reformo uveden specifični postopek, ki bi omogočal direktorjem DG-jev, da bi alarmirali komisarje o vsaki zadevi, za katero bi komisarji utegnili biti odgovorni. Tudi z namenom, da se Eurostat ne bi več ponovil. Uveden bo nov t.i. early warning system za navzkrižno preverjanje vseh informacij v zvezi z domnevnimi goljufijami, nepravilnostmi ali prestopki. V omenjeni aferi tudi ERS ni odigralo pravočasno svoje vloge, kajti revizija v Eurostatu ni bila opravljena vseh 9 let obstoja ERS. Člani EP so skeptični nad napovedanimi ukrepi, bivša računovodja Komisije M. Andreasen (suspendirana v letu 2002, po tistem, ko je obelodanila pomanjkljivosti EU - računovodstva), pa je odpravila napovedane ukrepe s komentarjem, da je to tako, kot če bi zaprli vrata hleva po tistem, ko je konj že pobegnil (Banks, 2003, str. 3).

Naslednje letno poročilo ERS za leto 2003, ki bo objavljeno, kot običajno, proti koncu leta 2004, bo, upajmo, podalo jasnejšo sliko ali kritiko doseženega stanja administrativne reforme in stanja evropskega računovodstva.

*Usposobljenost državnih mehanizmov:* Po ugotovitvah raziskovalcev goljufi izkoriščajo v prvi vrsti prav slabo usposobljenost državnih nadzornih mehanizmov, njihovo neustrezno organiziranost in slabo medsebojno sodelovanje. Preiskovalci bi morali obvladati številna znanja, npr. o knjigovodskem, kreditnem, bančnem in revizijskem poslovanju. Potrebne so

analitične spretnosti za zbiranje pravih podatkov, pripravo finančnih analiz in njihovo obdelavo. Tudi notranji nadzor v državnih institucijah včasih ni zadosti strokovno močan.

*Neenotna praksa poročanja o nepravilnostih in obravnave upravnih preiskav:* Nezanemarljiva pomanjkljivost na nivoju EU je, da ob doseženi opredelitvi pojmov nepravilnosti in goljufij, gledano z administrativnega vidika, še vedno ne obstaja v vsem poenotena praksa obveznega prijavljanja nepravilnosti. Komisija enostavno še ni pripravila nekega priročnika z usmeritvami, ki bi veljal na vsem EU teritoriju in za vsa sredstva EU proračuna. Kljub izgledu, da je z vidika splošne opredelitve zadeva že rešena, pa se v praksi vsakodnevno pojavlja veliko vprašanj, ki različne nacionalne administracije rešujejo bolj ali manj resno. Iz tega tudi sledi bolj ali manj resno četrletno poročanje o nepravilnostih. Komisija in OLAF sta k zadevi pristopila bolj organizirano šele v obdobju pripravljanja novih držav na članstvo, ko je bilo potrebno v kratkem obdobju predstaviti obveznost poročanja in prepričati bodoče članice, da bi bile kar najboljši učenci, medtem ko so stare članice bile še vedno relativno precej manj poslušne. Po mnenju ERS so tudi interne obravnave in odgovornosti pri kršitvah discipline nejasne in nepopolne. Tudi tu manjkajo standardni opisi postopkov za obravnavo primerov in usmeritve za izvajanje administrativnih preiskav.

Evropski parlament v svoji Resoluciji (Bösch, 2004, str. 6) z veliko zaskrbljenostjo ugotavlja, da številne članice ne jemljejo resno poročanja o nepravilnostih in spremljanja primerov goljufij. EP opozarja, da te države delujejo nasprotno z evropskim pravom EU. Po mnenju EP so le manjši deli nacionalnih nadzornih služb in preiskovalnih oddelkov namenjeni za boj proti goljufijam. EP pričakuje, da bodo članice to ponovno preverile.

*Spremljanje in izterjava:* izvajanje spremljanja je slabo. Izterjava neupravičeno dodeljenih zneskov je porazna. ERS in EP na to venomer opozarjata. Zato bi bilo potrebno izboljšati spremljanje in okrepiti ukrepe za izterjavo. ERS je v preteklosti že predlagalo, da bi se uvedla subsidiarna odgovornost članic ali nekakšno poračunavanje dolžnih zneskov z nadaljnjimi črpanji, vendar zaenkrat nič od predlaganega še ni realizirano.

Zgoraj naštete pomanjkljivosti zavirajo sodelovanje in vplivajo na slabšo učinkovitost, kot bi lahko bila. Odprava teh pomanjkljivosti najbrž še ne bi naredila popolnoma enotnega in vseobsegajočega evropskega kazenskega in pravnega sistema, bi pa gotovo pripomogla pri učinkovitosti.

*Pomanjkljivosti vezane na OLAF:* čeprav je z ustanovitvijo OLAF izgledalo, da je končno storjen velik pozitiven korak in da bo zaščita evropskih finančnih interesov izboljšana, da se bo zavest o pomembnosti zaščite dvignila, pa se je v praksi izkazalo, da je ta preboj istočasno tudi problematičen. OLAF ima nalogo in interes za ustrežnejšo pravno ureditev zaščite finančnih interesov EU, a njegovo delovanje spremljajo problemi. Obstoječa situacija s toliko različnimi nacionalnimi zakonodajami je neke vrste ovira za njegovo dejavnost. Torej fragmentirano kazenskopravno stanje v EU ni ravno v pomoč delovanju OLAF. Praksa kaže, da operativne probleme predstavlja že večkrat omenjena različnost v nacionalnih opredelitvah pojmov



goljufija, korupcija ipd. Lahko se zgodi, da v dani situaciji kazenska zakonodaja neke države, pod katere pristojnost naj bi spadal primer, ne pokriva vsebine določenega primera. Urad sicer ima ob obstoječih institucijah, ki so bile ustanovljene nekaj let po njegovem formiranju (Europol, Eurojust in institucije v nacionalnih sistemih), ustrežnejše mesto. Ob ustanovitvi predlagane nove institucije (evropski javni tožilec) pa bi bil tako dopolnjen institucionalni sistem še bolj konsistenten. Dokler pa ne bo primerne okolja, bodo aktivnosti OLAF tudi neučinkovite in zato se že pojavljajo vprašanja, kako pravzaprav ta kvazi - kazensko policijski urad deluje, če nima na svoji strani sodnih organov. Ne more biti prioriteta samo ustanovitev urada, brez ustreznega nadaljevanja te zgodbe na tožilstvu in na sodišču.

Naslednje vprašanje je delovna neodvisnost OLAF, saj je del Komisije in njene strukture. Zadnje leto je moč zaslediti debate, ki zahtevajo njegovo večjo neodvisnost. Problem urada predstavlja tudi kontinuiteta kadrov. Tu ni neke konstantnosti, kadri se menda pogosto menjajo, saj je večina zaposlena le za določen čas, pogodbeno, za nekaj let, z možnostjo podaljšanja pogodbe. Ob prehodu iz UCLAF v novi urad OLAF se je po izjavah insiderjev zamenjalo do 50% kadra.

Kritika, ki leti na delovno prakso OLAF, je, da preiskave trajajo občutno predolgo in dajo malo rezultatov<sup>99</sup>. EP je ob različnih priložnostih kritiziral OLAF, da porabi pretirano veliko časa za vodenje raziskav (Cronin, 2004, str. 16). Preiskave so neučinkovite tudi iz razloga, ker imajo preiskovalci pooblastila le za administrativne preiskave, delajo pa dostikrat na področju, ki pripada že kazenski ali kriminalni sferi. Včasih pride tudi do spornega neskladja s predpisi za spoštovanje individualnih pravic.

Učinkovitost in uspešnost OLAF sta trenutno že nekaj časa pod drobnogledom<sup>100</sup> in pričakuje se, da bodo jasnejša mnenja Komisije in ERS glede tega objavljena konec leta 2004. Komisija je (predvsem pod pritiskom Eurostat afere) že predlagala, da se spremenijo Uredba (ES) št. 1073/1999 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredba Sveta (Euratom) št. 1074/99 o preiskavah, ki jih izvaja OLAF. EP v svojih resolucijah meni, da bi vloga OLAF morala biti večja kot samo nadaljevanje nekdanjega UCLAF. Preiskave bi lahko bile proaktivne. OLAF naj bi kot preiskovalni urad delal skupaj z institucijami Europol, Eurojust in v bodoče, če bo prišlo do ustanovitve, z Evropskim javnim tožilcem. EP meni, da je hibridni status OLAF nevzdržen na dolgi rok in podpira predloge predsednika Komisije za spremembe v delovanju OLAF. Predlogi sprememb vsebujejo dopolnitve, ki jih je zahteval Svet v svojih zaključkih decembra 2003. Namen predlaganih sprememb je povečati učinkovitost OLAF, izboljšati izmenjavo informacij med OLAF in drugimi organi, povečati njegove pravice pri zunanjih

---

<sup>99</sup> Neformalno mnenje in izkušnje zaposlenega v OLAF so, da za vsako odločitev pred odprtjem primera potečejo v povprečju vsaj trije meseci! Da nekdo prijavi primer, mora dobiti odobritev in podpis nadrejenega, proces se zavleče zaradi različnih nivojev, ki morajo odobriti odprtje primera, zaradi različnih izgovorov, namišljenih ali resničnih (jezikovne bariere, dopusti, dokumentacija obleži v predalu) in tako naprej do najvišje instance, preden se primer dejansko odpre. Ta čas oseba, ki je prijavila primer, čaka na odločitev.

<sup>100</sup> Rezultati OLAF aktivnosti so sicer objavljeni v različnih poročilih: Court of Auditors' follow-up report, Poročilih o aktivnosti OLAF, ki jih neodvisno pripravi direktor OLAF, in v letnih poročilih nadzornega odbora.

preiskavah, obvarovati njegove pristojnosti v primeru internih preiskav, zagotoviti pravice posameznikov za obrambo in poudariti vlogo nadzornega odbora, ki ga predlog spremembe uredbe povišuje s 5 na 7 članov. Nadzorni odbor bi moral imeti v bodoče vodilno vlogo in biti popolnoma neodvisen od Komisije. Omenja pa tudi t.i. whistleblowing. Po njegovem mnenju whistleblowerji ne bi smeli biti postavljeni v neugoden položaj<sup>101</sup>, potrebno bi bilo razmisliti o ukrepih da bi lahko ostali informanti anonimni. EP je razočaran z letnim poročilom o aktivnostih OLAF (2002 - 2003), ker ne olajša celotne ocene o rezultatih preiskav, ki jih je urad izvedel (Bösch, 2004, str. 10). Dodatno k navedenemu je konec novembra 2003 predsednik Komisije Prodi naznanil, da naj bi OLAF postal zunanji organ, čeprav ni bil nedvoumen, če naj bi bil popolnoma neodvisen od Komisije (Commission President Prodi unveils action plan as a result of Eurostat affair, 2003, str.1).

Precejšnje število članov EP oz. njegovega odbora za proračunski nadzor (angl. CoCoBu) meni, da so vse te reforme premalo in da so prepozne (Banks, 2003, str. 3).

*Vloga Evropskega parlamenta:* kot organ, ki nadzira delo Komisije, le-to pogosto kritizira na področju zaščite finančnih interesov Skupnosti zaradi zamud pri pripravljanju poročil o delovanju OLAF, kritizira zamudno pripravo evropske zakonodaje v zvezi z zaščito finančnih interesov ipd. Vendar pa je njegova vloga bolj politična kot karkoli drugega. S svojim delom naj bi opozarjal javnost na to področje ter tako na neki način ustvarjal pritisk na EU institucije, da bi okrepile svoje tozadevno delovanje. Parlament sodeluje v procesu sprejemanja aktov Skupnosti in njegove pravice do obveščenosti in dajanja privolitvev ali svetovalnih mnenj so se povečale po podpisu Maastrichtske pogodbe, vendar še vedno nima prave moči v zadevah prvega in tretjega stebra (Petersson, 2000, str. 14).

#### **6.4. Priložnosti za učinkovitejši sistem**

Medtem je postalo očitno spreminjanje zavesti v samih institucijah EU. To, da naj bi bile soodgovorne in venomer budne v boju proti goljufijam, postaja vse bolj njihova delovna naloga, čeprav se bodo brez dvoma morale, spričo večjega obsega nalog, ki jih izvajajo v rastoči Uniji, ustrezno prilagoditi. Več ko ima EU članic, močnejša postaja centrifugalna sila, ki ji grozi, da jo bo raztrgala. Kratkoročni nacionalni interesi lahko preusmerijo pozornost stran od dolgoročnih prioritet Unije kot celote. To je tudi razlog, zakaj mora vsaka država in vsaka

---

<sup>101</sup> Za nekatere "whistleblowerje" je znano, da so bili izpostavljeni šikaniranju: odstavitev na slabše delovno mesto, slabša plača, izguba službe ipd. V medijih so bili precej odmevni naslednji primeri: Marta Andreasen, bivši vodja računovodstva EC, ki je javno primerjala računovodstvo Komisije z Enronom in obelodanila, da je računovodstvo Komisije odprto za goljufije ter ni podpisala računovodskih izkazov, ker so bili po njenem mnenju dvomljivi, je bila suspendirana ter podvržena disciplinskemu postopku; Paul van Buitenen, zaposlen kot revizorski pomočnik v Komisiji, ki je sodeloval z EP v preiskavah zoper pomanjkljivo poslovanje Komisije v boju proti notranjim nepravilnostim in goljufijam, kar je vodilo do padca Santerjeve Komisije, je bil premeščen na nizko delovno mesto, s pol manjšo plačo, nakar je sam zapustil Komisijo. Vodilni član EP, poročevalec s področja boja proti goljufijam, H. Bösch je javno izrekel, da je Komisija ravnala nepošteno s van Buitenen-om in dejal, da je bolj nevarno prečkati cesto v Evropi, kot biti obtožen zlorabe davkoplačevalskega denarja; Dougal Watt je kot računovodja Evropskega računskega sodišča opozoril na

institucija, udeležena pri tem procesu, prevzeti odgovornosti in delovati tako, da bo institucionalni sistem EU še naprej učinkovito deloval.

Najprej bi se morale poenotiti – harmonizirati definicije kaznivih dejanj kot že omenjeno definicija organiziranega mednarodnega kriminala, korupcije ipd. Opredelitve bi morale biti sprejete in veljavne enotno, za vse področje EU. Potrebno bi bilo izboljšati pravni okvir in okrepiti sankcije in kazni. Sprejetje direktive za kazenskopravno zaščito finančnih interesov Skupnosti, ki obstaja zaenkrat še vedno le kot predlog, bi poenostavilo in pospešilo pot k enotnemu evropskemu pravno - kazenskemu prostoru.

Razpoke v mednarodnem sodelovanju, tako med institucijami odkrivanja in pregona naj bi se zapolnile z boljšim sodelovanjem in tudi s pomočjo politike, ki bi morala v imenu skupnega EU interesa videti več kot le omejene nacionalne interese. Pogoje za boj proti goljufijam in nepravilnostim in ostalim iz tega izhajajočim kaznivim dejanjem bi bilo treba izboljšati. Razviti bi se morale kar najboljše prakse na EU nivoju tudi z mednarodno pospešeno izmenjavo znanja, ki bi pospešile - vzpodbudile in katalizirale razvoj na mednarodnem zakonodajnem in političnem nivoju.

V perspektivi naj bi Ustava EU pripomogla k izvedbi in realizaciji naštetega. Idealna rešitev je še daleč, če sploh bo kdaj dosežena. K boljši situaciji lahko pripomore dobro delovanje institucij, kot Europol in Eurojust. Če bo sprejet Corpus Juris in institucija evropskega javnega tožilca, bi to močno olajšalo prakso. Izboljšala bi se tudi legitimnost preiskav na področju zadev Skupnosti.

Iz predelanih razprav je moč prepoznati, da so akademski krogi hitro prepoznali uporabnost in izvedljivost takega projekta, kot je Corpus Juris. Zdi se, da so politični krogi bolj zadržani in da se išče najboljša pot za izvedbo projekta. Videti je, da prevladujejo točke, v katerih se sogovorniki skladajo in da so točke neskladja v manjšini. To naj bi kazalo na tendenco držav, da se počasi približujejo skupni osnovi načel, ki naj bi bila podporna za kazenskopravni proces in da se počasi zmanjšujejo razlike vis-à-vis Corpus Jurisu (Theato, 2000, str. 5).

## **6.5. Pomanjkljivosti v Sloveniji**

*Ni nacionalne strategije in ocene nevarnosti:* v Sloveniji v tem trenutku ni posebne nacionalne strategije in ne premoremo ocene nevarnosti, ki bi ugotovila in pokazala na potencialna področja, kjer bi lahko prišlo do slabega upravljanja nacionalnih ali evropskih sredstev ali do napak. V tej strategiji bi bilo potrebno predvideti koordinacijo, sodelovanje in komunikacijo AFCOS, sedaj, ko je že ustanovljen. Priprava strategije bi morala definirati cilje in naloge vseh institucij, ki so povezane v medresorsko delovno skupino.

---

korupcijo v ERS, se aprila 2002 uradno pritožil evropskemu Ombudsmanu, EP in osebjem ERS, z navedbo "sistematične korupcije in zlorab v ERS", nakar je bil odpuščen.

Ocena nevarnosti, narejena za nacionalni sistem poslovanja predpristopnih in pristopnih sredstev bi lahko bila del omenjene strategije za boju proti goljufijam. Ta ocena bi morala pokazati na močne in šibke točke v zaščiti finančnih interesov v Sloveniji.

*Usposobljenost preiskovalcev in notranjega nadzora:* Na osnovi prebrane literature in virov nisem prepričana, da so slovenski preiskovalci oz. organi pregona (tožilstvo in policija) popolnoma usposobljeni za odkrivanje, preiskovanje in pregon finančnega kriminala in goljufij. To vprašanje je večje za policijo. Številna znanja oz. multidisciplinarnost usposobljenosti predstavlja problem, saj redno izobraževanje ne da takšnega znanja. Potrebno je dodatno izobraževanje, ko ga pridobijo, pa odidejo na boljše plačana delovna mesta. Slabost v Sloveniji je tudi pomanjkljiva logistična podpora preiskovalnemu delu. Šele v zadnjih letih se oblikujejo strokovne analitske enote za preiskovanje kriminala, ki pa imajo več prakse na področju klasičnega kriminala, na področju gospodarskega pa je stanje slabše. Obstajajo analitične službe, a ne delajo stvari, kot jih delajo podobne enote v tujini. S tem so mišljena zbiranja zadevnih podatkov, njihova obdelava, finančne analize, njihovo vrednotenje (angl. intelligence), kar naj bi preiskovalce usmerilo k pravim osumljencem.

Šibkost predstavlja tudi notranji nadzor. S tem mislim predvsem tistega, ki dela na področju državnih institucij. Nadzorni sistem je vzpostavljen, tako z vidika zakonodaje kot ustanovitve nadzornih institucij. Preveč je pričakovati, da bo notranji revizor razkril vse izgube, do katerih prihaja iz različnih vzrokov, med drugim zaradi prevar in korupcije, kajti preprečevanje in odkrivanje prevar in korupcije je le del njegovih nalog, ki jih mora izvajati gospodarno in varčno. Notranji revizor ne bo brez razloga preiskoval vseh zadev. Prepoznaval bo le ureditve, ki dopuščajo preveliko zaupanje ali kjer obstaja visoko tveganje pri delovanju ter jih skrbno ocenil (Povh, 2003, str. 15). Mora pa revizijo načrtovati tako, da lahko pričakuje odkritje pomembnih napačnih navedb v veljavnih računovodskih poročilih ob upoštevanju področij s posebno visoko stopnjo tveganja. Resda so ministrstva vzpostavila interne službe notranjega nadzora, a to se je zgodilo šele nedavno in bolj na zahtevo pred vstopom v EU, kakor na lastno pobudo. Tu se očitno vidi, da je bilo vstopanje v EU tudi prednost, saj je sililo tako zakonodajalce, kot nadzornike k prilagajanju zakonodaje in prakse. Vendar pa so v teh državnih službah nemalokrat kadri, ki bi bili potrebni obširnega dodatnega izobraževanja, da ne omenim izkušenj, ki jim manjkajo ter velike fluktuacije. Skratka, Slovenija tu ne pozna neke kontinuitete. Tradicija in kultura se šele vzpostavljata. Na področju izobraževanja je sicer UNP skupaj s Slovenskim inštitutom za revizijo pripravil izobraževanje, skozi katerega sta do sedaj šli dve generaciji, ki sta po zaključenem izobraževanju pridobili naziv državni notranji revizor. Notranje revizijske službe bi morale sprejeti ukrepe, ki bi povečali transparentnost njihovega delovanja in zagotovili spoštovanje profesionalizma revizorjev. Stanje pri Računskem sodišču je drugačno, na srečo boljše, čeprav je tudi ta institucija še mlada in nima desetletnih izkušenj, kakor sorodne tuje institucije.

Ne gre pozabiti na relativno indiferentno javnost. Raziskave javnega mnenja kažejo, da ljudi veliko bolj skrbi premoženjski kriminal in kriminal, kjer imajo občutek lastne neposredne

ogroženosti, medtem ko je ogroženost pri gospodarskem kriminalu in pri vseh oškodovanih državnega proračuna ali sredstev EU bolj posredna. Situacija je bila podobna pred leti v EU, vendar se je spremenila, saj javnost posveča veliko več pozornosti tudi EU - škodljivim dejanjem, kar potem sproža preiskave. AFCOS je slovenskim časopisnim medijem že nekajkrat posredoval statistične informacije o nepravilnostih in goljufijah ter tudi raziskavo mnenja javnosti v EU na temo oškodovanja evropskega proračuna, vendar objava ni bila večja od nekaj vrstic, večina časnikov pa tega sploh ni objavila. Pričakovati je, da bodo mediji sčasoma postali pomemben dejavnik pri odkrivanju nepravilnosti tudi na tem področju, kar bi morali izkoristiti nadzorni mehanizmi.

*Ovire v praksi in sodelovanje služb, soudeleženih pri pregonu gospodarske kriminalitete:* kot že omenjeno, so kazniva dejanja gospodarske kriminalitete prikrita, kar zaplete odkrivanje in kazenskopravne aktivnosti. Tudi če je to področje pokrito s primernimi predpisi, pa je kvaliteta odkrivanja in pregona odvisna tudi od praktičnega izvajanja ali uporabe predpisa. Policisti niso edini državni uslužbenci, ki se morajo spopadati s kriminalnimi združbami. Ker na tem področju najbolj sodelujejo ravno policija in državno tožilstvo in ker je iz prakse znano, da imajo te službe posebno afiniteto do vrtičkarstva, se kaj lahko zgodi, da preiskava poteka slabše, kot bi lahko. V Sloveniji je bil pomemben korak na področju sodelovanja policije in državnega tožilstva storjen s podpisom Strokovnega navodila o sodelovanju policije in državnega tožilstva pri odkrivanju in pregonu storilcev kaznivih dejanj, ki ureja sodelovanje policije in državnih tožilcev v predkazenskem postopku. Ta dogovor, ki ima sicer le moč gentlemanskega sporazuma, skuša zapolniti praznino iz ZKP, kljub temu pa so prvič v zgodovini določene obveznosti enega organa do drugega, roki za izpolnitev le-teh in v nekaterih primerih tudi sankcije (Mazi, 2002, str. 86). Od državnih tožilcev in odgovornih v policiji je odvisno, koliko ta sporazum živi v praksi. Vendar se sodelovanje organov ne omejuje le na omenjeni instituciji. Državni tožilci običajno sodelovanje s policijo razširijo po potrebi na sodelovanje z mejno policijo, davčno službo, carinsko službo, uradi in inšpekcijami. Slabo sodelovanje med službami lahko ovira preiskavo.

*(Ne)učinkovitost nadzornih institucij:* iz zgoraj naštetih dejavnikov je moč sklepati, da morda učinkovitost nadzornih institucij še zdaleč ni taka, kot bi morala biti. Tudi če imamo za podlago primerno zakonodajo, pa njeno uresničevanja predstavlja pogosto problem. Dokler ne bodo pravi ljudje na pravih mestih, ne bo nič. Po mnenju Boštjana Penka so v Sloveniji neučinkovite in neaktivne nadzorne institucije, manjka pa tudi nadzor civilne družbe. V nekaterih posebej odmevnih primerih nepravilnosti v poslovanju in upravljanju z javnimi sredstvi, ko brez dvoma obstaja sum storitve kaznivih dejanj, davčnih in drugih prekrškov, ko so mediji poročali, nadzorne institucije enostavno ne reagirajo, kot bi bile dolžne. Ne razume pasivnosti Računskega sodišča, ki je ključna institucija za neodvisen nadzor nad finančnim poslovanjem države. Vrh vsega se venomer potrjuje, da je za delovanje nadzornih institucij v Sloveniji tipično značilna nepovezanost in nesodelovanje (Albreht, 2004, str. 4). Ali se lahko pričakuje, da bosta ravnanje in nadzor nad EU sredstvi, (ki naj bi se tretirala najmanj tako kot domača) zato kaj drugačna ali boljša?

*Problematika AFCOS:* t.i. "AFCOS pristop" je prišel do izraza šele v zadnji širitvi. Tak pristop ni bil uporabljen v starih članicah, so pa mnoge članice ustanovile koordinacijska telesa s posebnimi odgovornostmi za zaščito finančnih interesov Skupnosti. Čeprav je bil v Sloveniji ustanovljen AFCOS in umeščen znotraj Urada za nadzor proračuna, je to le delni napredek. AFCOS kot institucija ne obstaja, ampak je to le del UNP, ki niti ni formiran kot oddelek. Komisija pa želi močne AFCOS. AFCOS, kakršenkoli že je, bi moral biti bolj proaktiven. Potrebno bi bilo oblikovati koordiniran pristop za zaščito finančnih interesov. Iz sedanje prakse je razvidno, da je pristop nekoordiniran in posamičen. Institucije, ki naj bi sodelovale, na svojem področju večinoma napredovale samostojno, na žalost s šibkim sodelovanjem in tudi ne koordinirano s strani UNP. Skoraj bi lahko rekla, da je sodelovanje AFCOS z ostalimi institucijami bolj neformalno kakor formalno. Zaradi omejenega kadra tudi ne more niti ponuditi kaj več. Funkcija, ki jo opravlja tekoče, je le redno centralizirano poročanje o nepravilnostih.

UNP bi moral prevzeti vodilno vlogo, sodelovati z vsemi institucijami, ki so odgovorne za boj proti goljufijam, organi upravljanja, plačilnimi organi, tožilci, policijo in ostalimi. Istočasno pa je potrebno vedeti, da se še sam UNP formira in izgrajuje, da je kadrovske nepopoln in da v taki situaciji težko vodi druge institucije, ki so na svojem področju pristojne že leta, le da se sedaj samo še nadgrajujejo in organizirajo v smislu zaščite evropskih finančnih interesov. Nekatere od teh institucij že nekaj let same, neposredno sodelujejo z OLAF. V trenutni fazi je tisti del UNP, ki naj bi deloval kot AFCOS zaposlen v celoti samo in le z izvajanjem in koordiniranjem več-državnega programa, na vseh ostalih področjih pa le pasivno spremlja dogajanja in poročila ostalih služb in redko organizira koordinacijske sestanke medresorske delovne skupine.

Za izboljšanje tega pol-uradnega omrežja sodelovanja bi bilo priporočljivo, da se pripravi uradni sporazum o sodelovanju, ki bi ga podpisale vse zadevne institucije. Sporazum bi lahko opredelil skupne cilje in način sodelovanja. Tudi sporazum z OLAF najbrž ne bi bil odveč. To bi zagotovilo sodelovanje delovne skupine. V kratkem povedano ima po mojem mnenju AFCOS tako politične (priznanje prave vloge), pravne (zakonska utemeljitev funkcije) kot administrativne probleme (kadri).

## **6.6. Smer nadaljnjega razvoja v Sloveniji**

Potrebna bo priprava strategije boja proti goljufijam za zaščito evropskih finančnih interesov. Pri izdelavi bi morale sodelovati vse soudeležene institucije, vodilno vlogo pa bi moral imeti UNP oz. MF. V obstoječem stanju UNP in kadrovske nepopolnjenostjo se zdi ta naloga težka, če ne skoraj nemogoča. V končni fazi bo najbrž MF moralo pripraviti to strategijo, ki naj bi jo potrdila tudi Vlada ter s tem pokazala voljo in odločenost za zaščito svojih in evropskih finančnih interesov.

AFCOS se bo moral razviti v pravo službo, operativno, samostojno in neodvisno, ali pa bo ostal samo na nivoju pomožne pisarne. Ob naraščajočih goljufijah in finančnih nepravilnostih, predvsem pa njihovih vrednostih, ki so škodljive tudi za nacionalni proračun, bosta gotovo tudi MF in Vlada RS kaj hitro uvidela, da se mora okrepiti formalno sodelovanje vseh institucij v medresorski delovni skupini in da je za to potrebno urediti pravne in upravne podlage (sporazum in sistematizacija delovnih mest za samostojen oddelek ali pa celo samostojno službo AFCOS).

## 7. SKLEP

V nalogi sem prikazala široko področje sistema zaščite evropskih finančnih interesov. Široko je z vidika različnih vključenih institucij, upravnih nivojev in različnih funkcionalnih področij zbiranja in trošenja javnih finančnih sredstev. Vpogled v tako raznoliko širino področja, ob predpostavki omejenega gradiva, ni bil najlažji. Resda evropske institucije izdajajo poročila, a branje teh poročil, prepoznavanje primernih podatkov, razumevanje informacij v nekem dojemljivem kontekstu in prepoznavanje trendov, predstavlja izziv. Poročila so namreč medsebojno neprimerljiva, nekonsistentna, v stalno spreminjajoči se obliki, ne nanašajo se na enaka časovna razdobja, izdana so z velikimi zamudami, a kljub vsemu sem poskusila čim bolj razumljivo predstaviti sliko o obravnavani problematiki.

Evropa je vzpostavila pomembne instrumente, tako pravne, kot institucionalno - operativne (ustanovitev OLAF). Vzpostavila je poostreno preventivno delovanje proti prevaram, sistematične kontrole in analize, kot tudi sankcije. Vzpostavljanje zaščite je šlo skozi začetno obdobje zapostavljenosti obravnavanega področja, skozi obdobje, ko so se začele uveljavljati pravne osnove, pomen, poostritev in sodelovanje na področju finančnega upravnega nadzora, do uvedbe administrativnih sankcij. Teoretično je sistem dobro zamišljen in izredno pomemben, le praksa zaostaja. Po mojem mnenju se absolutno preveč govori in premalo naredi. Evropa je pri prilagajanju zahtev, ki izhajajo iz zakonov, direktiv standardov in drugih predpisov, prepočasna. Morda bi se lahko česa naučila že v letu 2002, ko je izbruhnil Enron. Če bo Skupnost dosegla tiste štiri izzive iz zastavljene strategije, bo znatno izboljšala nivo zaščite finančnih interesov. Tako pa ostaja nekje na sredi poti. Vse akcije bi morale iti vzporedno in dopolnilno skupaj z naporji za skladno uporabo legislative in naporji za skladno ter natančno finančno upravljanje ter s cilji reforme za zaščito. Problem je v konglomeratu različnih pravnih sistemov, ki se vsi oklepajo svoje suverenosti, v interesih članic, ki skušajo vleči na svojo stran, in problem je v samih evropskih institucijah. Poleg tega pa v Komisiji še ni prišlo do tiste točke, oz. se še ni našel človek, ki bi imel moč presekati z dosedanja prakso do neke mere toleriranja nepravilnosti in goljufij, ko bi se dejansko izvajala politika t.i. "zero tolerance" znotraj samih institucij, kaj šele na nivoju Skupnosti. Premalo je rigoroznosti pri izvajanju zaščite in pri sankcioniranju. Rezultati izterjave neupravičeno pridobljenih zneskov so tako porazni, da ni čudno, da so poročila nekako zamegljena in težko primerljiva. Za instituciji EP in ERS pa se zdi, da kljub kritičnim poročilom težko naredita kaj več. In v vsej tej zmedi imajo največ koristi goljufi, ki izkoriščajo luknje v pravnih podlagah in pravnih sistemih. Škoda je velika, a se porazdeli, saj jo plačujemo vsi evropski davkoplačevalci.

Pred Evropo torej ostaja še veliko dela na administrativnem nivoju. Komisija opozarja, da države članice še vedno ne izpolnjujejo v celoti svojih obveznosti in z odlašanjem ratifikacije konvencij oz. protokolov ne kažejo ravno pripravljenosti za svojo soudeležbo pri zaščiti evropskih finančnih interesov. Odprt pa je še kazenskopравни nedorečeni nivo oz. bo morala EU preseči njegovo razdrobljenost. Zahteve EU so številne in kompleksne za menedžerske in notranje kontrolne sisteme članic za pridobitev in še bolj za izvajanje proračuna Skupnosti.



Notranji revizorji, ki delujejo v organizacijah, ki izvajajo, uporabljajo ali zbirajo sredstva za proračun Skupnosti, morajo poznati področje do potankosti. Samo s popolnim poznavanjem teh zahtev in njihovih poslovnih in notranje kontrolnih sistemov bodo lahko pripomogli k njihovi skladnosti z zahtevami EU, učinkovitosti in izboljševanju. Slovenija je na tem področju naredila veliko, tako na prvem nivoju, vzpostavljanju finančnega nadzora za javne finance, kot na naslednjem nivoju, organiziranju in usposobljenosti institucij za zaščito finančnih interesov. Potrebno pa je narediti še precej, najprej pa postaviti nacionalno strategijo in sprejeti določene zakonodajne podlage, da bo sistem zaščite v Sloveniji popolnoma vzpostavljen, nato pa sledi izobraževanje kadrov. Brez politične volje in podpore napredek ne bo možen.

Boj proti mednarodnim goljufijam in finančnemu kriminalu in korupciji, ki ogrožajo finančne interese Skupnosti, je dolgoročen projekt. OLAF je novinec na tej sceni, ki nima ekvivalenta - primere nikjer v svetu in je brez primere v zgodovini integriranja. Da bi ostal učinkovit v novo nastalih situacijah, se bo moral prilagajati v organiziranosti in v delovnih metodah. Slediti bo moral razvoju, posebej novemu izzivu razširjene Unije, ob tem pa upoštevati zakonodajo in delovati v smislu, zaradi katerega je bil ustanovljen. Tem nalogam pa bo moral v tistem delu, ki predpostavlja sodelovanje z OLAF, slediti tudi Urad RS za nadzor proračuna v vlogi AFCOS. Institucionalni okvir za boj proti goljufijam in korupciji v Sloveniji je vzpostavljen, a UNP kot koordinacijski organ se s to odgovorno nalogo tudi spopada kot novinec. Naloga je zanj morda v tem trenutku preobsežna.

V prihodnje se bo treba še bolj organizirati za boj proti naraščajočem številu goljufij in tudi korupcije. Politiko boja in vrednote poštenega življenja bo treba vgraditi v vse pore družbenega življenja. Izdelati bo potrebno celostno strategijo in osveščati javnost. Tudi predstavniki državne uprave bi morali z zglednim obnašanjem, skrbnim poslovanjem in izražanjem pripadnosti dajati zgled preostalim. Že s svojim vedenjem bi morali zbujati zaupanje javnosti v institucije in v dobro finančno poslovanje. Javnost pričakuje, da bo poraba davkoplačevalskega denarja v javnem sektorju pregledna, da se bo dala preveriti in da odločitve zaposlenih ne bi bile odvisne od njihovih lastnih koristi in interesov.

## LITERATURA

1. Albreht Matjaž: Korupcija je, ko nadzorniki in nadzorovani jedo iz iste sklede. Delo, Sobotna priloga, Ljubljana, XLVI(2004), 79, str. 4.
2. Allen Richard, Tommasi Daniel: Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries. Paris : Sigma - OECD, 2001. 497 str.
3. Banks Martin: Anti fraud reforms fail to impress MEP. European Voice, Brussels, 9(2003), 39, str. 3.
4. Böckem Dieter, Cukon Mavec Nevenka: Evropsko računsko sodišče - "finančna vest" EU. Ljubljana : Evro - Pravna praksa, 2003, 1, str. 37-40.
5. Brüner Franz-Hermann: La Création d'un Procureur Européen dans la perspective de l'OLAF: une valeur ajoutée dans l'espace de justice, liberté et sécurité. Agon, Liege, 10(2002), 35, str. 9-13.
6. Cronin David: OLAF - will more control by Commission put fraud-busters under greater political pressure? European Voice, Brussels, 10(2004), 9, str. 16.
7. Čonč Marjan: Evropski pravni prostor in države kandidatke. Ljubljana : Pravna praksa, 2001, 34, str. 34-36.
8. De Koning Robert: Public Internal Financial Control (PIFC) in the Context of European Union Enlargement. Public Management Forum. Paris : SIGMA - OECD, 5(1999), 6, str. 4-5.
9. Delmas-Marty Mireille: Nécessité, Légimité et faisabilité du Corpus Juris. Agon, Liege, 7(1999), 25, str. 5-9.
10. Dešman Gregor: Davčni nadzor kot pomemben dejavnik odkrivanja in zatiranja gospodarske kriminalitete. Problematika odkrivanja in pregona gospodarske kriminalitete. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve RS, 2002, str. 107-136.
11. Dvoršek Anton: Kriminalistična strategija omejevanja gospodarskega kriminala. Doktorska disertacija. Ljubljana : Fakulteta za policijsko-varnostne vede, 2000. 341 str.
12. Ferlinc Andrej: Gospodarski kriminal po spremembah kazenske zakonodaje: nekatera odprta vprašanja teorije in prakse. Podjetje in delo, Ljubljana, 1999, 7, str. 43-63.
13. Glinig Manfred: Mednarodno finančno sleparstvo. Ljubljana : Združenje bank Slovenije, 1997. 64 str.
14. Griese Antonia: Die Finanzierung der Europäischen Union. Europarecht, B.k., 1998, 4, str. 462-477.
15. Heaton-Harris Chris: Update accounting system. European Voice, Brussels, 9(2003), 36, str. 12.
16. Hren Mirjan: Ekonomski vidik korupcije in odkrivanje koruptivnih dejanj. Problematika odkrivanja in pregona gospodarske kriminalitete. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, 2002, str. 163-179.
17. Hren Mirjan: "Nič ni narobe". Kapital, Maribor, XIV(2004), 335, str. 65.
18. Jager Matjaž: Corpus Juris - uvod v poenotenje kazenskega prava v EU? Ljubljana : Pravna praksa, 1999, 18, str. 6-9.

19. Karlsson Jan O.: The role of the European Court of Auditors in Repression of Community Fraud. International conference on prevention and repression of Community Fraud. [URL: [http://www.eca.eu.int/press/press\\_release/docs/speech/roma\\_jok\\_26may.pdf](http://www.eca.eu.int/press/press_release/docs/speech/roma_jok_26may.pdf)], 26.5.2001.
20. Kavaš Damjan: Strokovne podlage za pogajalsko izhodišče "Regionalna politika in koordinacija strukturnih instrumentov": Priročnik za upravljanje s predpristopnima instrumentoma ISPA in Phare, s strukturnimi skladi in kohezijskim skladom. Ljubljana : Institut za ekonomska raziskovanja, 2001. 76 str.
21. Korošec Damjan: Inkriminacijska pristojnost EU – cilj nove medvladne konference EU. Ljubljana : Pravna praksa, 1999, 35, Priloga, str. 4-6.
22. Kos Drago: Mednarodno sodelovanje pri odkrivanju in pregonu kaznivih dejanj. Dnevi slovenskih pravnikov 2003. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 2003, str. 1329-1336.
23. Kovačič Blaž: Trnova pot predloga o evropskem javnem tožilcu. Ljubljana : Pravna praksa, 2002, 28-29, str. 42-43.
24. Kuhl Lothar, Spitzer Harald: Das europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF). Agon, Liege, 7(1999), 25, str. 21-24.
25. Lamberger Igor: Sistemska vprašanja, ki vplivajo na učinkovito delovanje kriminalistične policije v boju zoper gospodarsko kriminaliteto. Problematika odkrivanja in pregona gospodarske kriminalitete. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, 2003, str. 69-82.
26. Larsson Kjell, Stenbæk Madsen Johannes: Protecting the Financial Interests of the State and of the European Union. Public Management Forum. Paris : SIGMA - OECD, 5(1999), 6, str. 6-7.
27. Lecou Claude: La protection des intérêts financiers des Communautés. Vers l'institution d'un procureur européen. Agon, Liege, 9(2002), 34, str. 17-19.
28. Mazi Franc: Problematika odkrivanja in pregona gospodarske kriminalitete. Problematika odkrivanja in pregona gospodarske kriminalitete. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, 2002, str. 83-87.
29. Oberstar Jože: Boj zoper organizirani kriminal. Ljubljana : Pravna praksa, 2001, 7, Priloga, str. 1-12.
30. Penko Boštjan: Moč in nemoč Urada Vlade Republike Slovenije za preprečevanje korupcije. Je meja jasna? Nezdržljivost opravljanja javne funkcije s pridobitno dejavnostjo ter etika izpostavljenih poklicev in funkcij. Ljubljana : Združenje seniorjev Slovenije z Agencijo za management, 2002, str. 15-22.
31. Petersson Isabella: The Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests. A Case Study of Negotiations in Networks in the EU. [URL: <http://www.cfe.lu.se/CFEWP/CFEPaper4.pdf>, 2000], 27.7.2004.
32. Pevec Primož: Poslovne goljufije. Diplomsko delo visoke poslovne šole. Ljubljana : Ekonomska fakulteta, 1999. 42 str.
33. Povh Dragica: Prevare, korupcija in notranji revizor. Revizor. Ljubljana : Slovenski inštitut za revizijo, 2003, 4-5, str.7-22.

34. Premik Dean: Vloga deviznega inšpektorata pri odkrivanju in preiskovanju gospodarske kriminalitete. Problematika odkrivanja in pregona gospodarske kriminalitete. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, 2002, str. 137-147.
35. Režek Damjan: Preprečevanje in odkrivanje pranja denarja. Problematika odkrivanja in pregona gospodarske kriminalitete. Ljubljana : Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, 2002, str. 149-161.
36. Selinšek Liljana: Kazenskopravni vidiki izmikanja plačila davka. Revizor. Ljubljana : Slovenski inštitut za revizijo, 2003, 14, str. 73-107.
37. Selinšek Liljana: Kazenskopravno varstvo finančnih interesov države in Evropske unije. Dnevi slovenskih pravnikov 2003. Ljubljana : Gospodarski vestnik, 2003, str. 1309-1319.
38. Skamlič Janja: Odgovornost zunanjega revizorja pri odkrivanju prevar v računovodskih izkazih. Revizor. Ljubljana : Slovenski inštitut za revizijo, 2004, 4-5, str. 9-26.
39. Spinellis D. Dionysios: Ten years of efforts for an effective protection of the financial interests of the European Union. Agon, Liege, 7(1999), 25, str. 16-18.
40. Subramanian K.: EU's tale of budgetary woes. [URL: <http://www.blonnet.com/2003/01/17/stories/2003011700090900.htm>], 1.4.2004.
41. Sweeney James: EU Agriculture Expenditure-Fraud Risks. Brussels : European Commission, 2003. 12 str.
42. Šinkovec Janez: O kaznivem dejanju davčne zatajitve. [URL: <http://www.pravna.net/zapiski/4.%20letnik/Dav%E8ni%20postopek%20in%20dav%E8ni%20nadzor/%E8lanki/DPDN-prisp-sinkovec.doc>], 29.07.1999.
43. Theato Diemut R.: Le Procureur européen. Agon, Liege, 9(2002), 34, str. 14-16.
44. Van den Wyngaert Christine: Protection "PIF" et espace judiciaire Européen: Bilan et perspectives à l'aube du troisième millénaire. Agon, Liege, 7(1999), 25, str. 10-12.
45. Van den Wyngaert Christine: The Protection of the Financial Interests of the EU in the Candidate States. Perspectives on the Future of Judicial Integration in Europe. B.k., ERA-Forum-3, 2001. 60 str.
46. Varanelli Luigi: Mednarodno sodstvo: Eurojust - enote proti mednarodnemu organiziranemu kriminalu. Ljubljana : Pravna praksa, 2001, 12, str. 30.
47. Vervaele John A.E.: The Corpus Juris project: a blueprint for Criminal Law and Criminal Procedure in the European Territory. Agon, Liege, 9(2002), 34, str. 9-11.
48. White Simone: Protection of the Financial Interests of the European Communities: The fight against Fraud and Corruption. Haag : Kluwer Law International, 1998. 244 str.

## VIRI

1. Bösch Herbert: Bericht über den Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften und die Betrugsbekämpfung Jahresbericht 2002. [URL: <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML%2BREPORT%2BA5-2004-135%2B0%2BDOC%2BPDF%2BV0//DE&L=DE&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y>], 10.3.2004.
2. Commission of the European Communities : Annex to the Report from the Commission. Protection of the European Communities' financial interests and the fight against fraud. Annual Report 2003. Statistical evaluation of irregularities, {COM (2004) 573 FINAL}. Brussels: European Commission, 2004. 45 str.
3. Commission of the European Communities : Evaluation of the activities of the European Anti-fraud Office. Parliament and Council Regulation (EC) No 1073/1999 and Council Regulation (Euratom) No 1074/99 (Article 15). (OLAF) (COM(2003) 154 final. Brussels: European Commission, 2003. 54 str.
4. Commission of the European Communities : Protecting the Communities' Financial Interests and the fight against Fraud – Annual report 1998. [URL: [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/reports/commission/95-99/rep\\_comm\\_98\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/commission/95-99/rep_comm_98_en.pdf)], 23.8.2004.
5. Commission of the European Communities : Protection of the Financial Interests of the Communities and fight against Fraud. Annual report 2001. COM (2002) 0348 final/3. Brussels: European Commission, 2002. 114 str.
6. Commission of the European Community : Protection of the Financial Interests of the Community and fight against Fraud. Annual report 2002. COM (2003) 0445 final. Brussels: European Commission, 2003. 150 str.
7. Commission of the European Communities : Protection of the Communities' financial interests, The fight against fraud – For an overall strategic approach. COM (2000) 358 final. [URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000\\_0358en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2000/com2000_0358en01.pdf)], 6.4.2004.
8. Commission of the European Communities : Towards the Enlarged Union. Strategy paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the Candidate Countries. Brussels: European Commission, 2002. 98 str., 10 tbl.
9. Commission of the European Communities : Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor. COM (2001) 715 final. Brussels: European Commission, 2001. 97 str.
10. Commission of the European Communities : Reforming the Commission, A White Paper – Part I. [URL: [http://europa.eu.int/comm/off/white/reform/part1\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/off/white/reform/part1_en.pdf)], 5.4.2000.
11. Commission President Prodi unveils action plan as a result of Eurostat affair. [URL: <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+PRESS+NR-20031118-1+0+DOC+XML+V0//EN&LEVEL=4&NAV=S#SECTION2> ], 18.11.2003.
12. Committee of Independent Experts : Second Report on Reform of the Commission, Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud. [URL: [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/reports/sages/2\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/reports/sages/2_en.pdf)], 10.9.1999.

13. Convention on the protection of the financial interests of the European Communities. [URL: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=41995A1127\(03\)&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=41995A1127(03)&model=guichett) ], 27.11.95.
14. Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. [URL: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32002Q1605&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=32002Q1605&model=guichett) ], 25.6.2002.
15. Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities financial interests. [URL: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31995R2988&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=31995R2988&model=guichett) ], 23.12.1995.
16. Council Regulation (EC) No 1258/1999 of 17 May 1999 on the financing of the common agricultural policy. [URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/l\\_160/l16019990626en01030112.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/1999/l_160/l16019990626en01030112.pdf) ], 26.6.1999.
17. Council Regulation (EC, Euratom) No 1150/2000 of 22 May 2000 implementing Decision 94/728/EC, Euratom on the system of the Communities' own resources. [URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_130/l\\_13020000531en00010012.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_130/l_13020000531en00010012.pdf)], 31.5.2000.
18. Court of Auditors : Annual Report concerning the financial year 2002. [URL: [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/annual\\_reports/docs/2002/ra02\\_en.htm](http://www.eca.eu.int/audit_reports/annual_reports/docs/2002/ra02_en.htm)], 8.11.2003.
19. Court of Auditors : Annual Report concerning the financial year 2001. [URL: [http://www.eca.eu.int/audit\\_reports/annual\\_reports/docs/2001/ra01\\_1en.pdf](http://www.eca.eu.int/audit_reports/annual_reports/docs/2001/ra01_1en.pdf)], 28.11.2002.
20. European Anti Fraud Office (OLAF) : Europe confronts cross-border fraud. [URL: [http://europa.eu.int/comm/anti\\_fraud/publications/brochure/en.pdf](http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/publications/brochure/en.pdf)], 2002.
21. European Anti Fraud Office (OLAF) : Reinforcement of the candidate countries' institutional capacity for the protection of the Communities' financial interests: Main tasks and responsibilities of an Anti-Fraud Co-ordination Service (AFCOS). Brussels: European Commission, 2002. 5 str.
22. European Anti Fraud Office (OLAF) : Report of the European Anti-Fraud Office. Activity Report for the period 1 June 2000 – 31 May 2001. Brussels: European Commission, 2001. 50 str.
23. European Anti Fraud Office (OLAF) : Report of the European Anti-Fraud Office. Third Activity Report for the year ending June 2002. Brussels: European Commission, 2003. 34 str.
24. European Anti Fraud Office (OLAF) : Report of the European Anti-Fraud Office. Fourth Activity Report for the year ending June 2003. Brussels: European Commission, 2004. 56 str.
25. European Commission : Protecting the Financial interests of the Community. The fight against fraud, Action plan 2001-2003. Brussels: European Commission, 2002. 33 str.
26. Helsinki European Council 10 and 11 December 1999. Presidency Conclusions. [URL: <http://www.foreign.gov.mt/Malta-Eu/Avis/Helsinki99/conclusions.htm> ], 11.12.1999.
27. Interna gradiva Ministrstva za finance.
28. Interna gradiva Ministrstva za notranje zadeve.

29. Kazenski zakonik RS (Ur.l. RS, št. 63/1994 (70/1994-popr.), 23/1999, 60/1999 Odl.US:U-I-226/95, 40/2004).
30. OLAF Supervisory Committee : Opinion No 2/03 accompanying the Commission's report. Evaluation of the activities of the European Anti-fraud Office (OLAF). Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/99 (Article 15). Brussels: European Commission, 2003. 25 str.
31. Politika vzpostavitve in razvoja sistema notranjega nadzora javnih financ v Republiki Sloveniji. Ministrstvo za finance. [URL: [http://www.sigov.si/mf/slov/nadz\\_proracuna/politika\\_NNJF.pdf](http://www.sigov.si/mf/slov/nadz_proracuna/politika_NNJF.pdf)], 20.6.2002.
32. Poročilo o napredku Republike Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo. Služba Vlade Republike Slovenije za evropske zadeve. [URL: [http://www2.gov.si/svez/svezweb.NSF/0/0EADF1D013AF1B60C1256D52004A2AE4/\\$file/RRslo\\_270603.doc](http://www2.gov.si/svez/svezweb.NSF/0/0EADF1D013AF1B60C1256D52004A2AE4/$file/RRslo_270603.doc) ], 2003.
33. Pregled dela AKTRP v letu 2003. Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja. [URL: <http://www.arsktrp.gov.si/index.php?stran=novice&novica=7&start=41>], 19.12.2003.
34. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the criminal-law protection of the Community's financial interests. [URL: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=52001PC0272&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=EN&numdoc=52001PC0272&model=guichett)], 28.8.2001.
35. Regulation (CE) No 1073/99 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations by the European Anti-fraud Office (OLAF) (Official Journal L 136, 31.5.1999).
36. Služba Vlade RS za evropske zadeve in Urad Vlade RS za informiranje: Slovenija in Evropska unija o pogajanjih in njihovih posledicah. Ljubljana, 2003. 152 str.
37. Study on "penal and administrative sanctions, settlement, whistleblowing and Corpus Juris in the candidate countries". [URL: [http://www.era.int/domains/corpus-juris/public\\_pdf/questionnaire.pdf](http://www.era.int/domains/corpus-juris/public_pdf/questionnaire.pdf) ], 26.9.2000.
38. Theato Diemut R.: European area, area of crime - the European Public Prosecutor, how much longer can we wait? [URL: [http://www.europarl.eu.int/comparl/cont/site/auditions/pif\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/comparl/cont/site/auditions/pif_en.htm)], 22.11.2000.
39. The implementation of the Corpus Juris in the Member States, Penal provisions for the protection of European Finances. [URL: <http://www2.law.uu.nl/wiarda/corpus/engelsdx.html>], 2000.
40. Treaty establishing the European Community (Official Journal of the EC, C 340, 10.11.1997).
41. Ustava (Ur.l. RS, št. 33/1991-I. 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004
42. Zakon o javnih financah (Ur.l. RS, št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02).
43. Zakon o kazenskem postopku (Ur.l. RS, št. 63/1994 (70/1994 - popr.), 25/1996 Odl.US: U-I-18/93, 39/1996 Odl.US: U-I-33/95-12, 5/1998 Odl.US: U-I-25/95, 49/1998 (66/1998 - popr.), 72/1998, 6/1999, 42/2000 Odl.US: U I 282/99, 66/2000, 111/2001, 32/2002 Odl.US: U-I-92/96-27, 3/2003 Odl.US: U-I-204/99-22, 21/2003 Odl.US: U-I-190/00-11,

44/2003 Odl.US: U-I-149/99-15, 56/2003, 92/2003 Odl.US: U-I-319/00-21, 114/2003  
Odl.US: U-I-426/02, Up-546/01-21, 43/2004, 68/2004 Odl.US: U-I-296/02).



## **PRILOGE**

### **SEZNAM SLIK**

|   |    |
|---|----|
| Slika 1: Organi Skupnosti, na katere se nanašajo interni primeri in preiskave o nepravilnostih v obdobju zadnjega poročila urada OLAF (junij 2002 - junij 2003) ..... | 71 |
| Slika 2: Porazdelitev notranjih primerov in preiskav .....  | 71 |
| Slika 3: Zaključene preiskave s področja strukturnih skladov v obdobju od junija 2002 do junija 2003, prikaz finančnega vpliva po posameznem programu.....            | 78 |
| Slika 4: Porazdelitev prihajajočih informacij glede na vire .....   | 83 |
| Slika 5: Poročanje za kmetijsko področje (Uredba št. 595/91).....   | 87 |

## SLOVARČEK SLOVENSКИH PREVODOV TUJIH IZRAZOV

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| Corpus Juris offence             | kaznivo dejanje, navedeno v Corpus Juris  |
| assimilated offences             | sorodna kazniva dejanja                   |
| audit                            | revizija                                  |
| benign neglect                   | neškodljivo prezrtje                      |
| carousel fraud                   | vrtiljak goljufij                         |
| check                            | kontrola, preverjanje, pregled, preiskave |
| clearance of accounts            | potrditev obračuna                        |
| Common Agricultural Policy (CAP) | Skupna kmetijska politika (SKP)           |
| compliance assessment audit      | neodvisni revizijski pregled              |
| criminal-law provisions          | kazenskopravne določbe                    |
| cross pillar approach            | med-steborni pristop                      |
| drug precursor chemicals         | predhodne sestavine za izdelavo mamil     |
| early warning system             | sistem za zgodnje opozarjanje             |
| EU fraud                         | skupnostna goljufija                      |
| export refund                    | izvozno nadomestilo                       |
| final recipients                 | končni koristniki                         |
| financial corrections            | finančni popravki                         |
| financial management             | finančno poslovođenje                     |
| fraudulent                       | sleparski, prevarantski                   |
| joint audits                     | skupne revizije                           |
| Management authority             | organi upravljanja, poslovodni organi     |
| missing traders                  | trgovci, ki dejanski ne obstajajo         |
| recovery                         | izterjava                                 |
| recovery of customs duties       | izterjava carinskih dajatev               |
| regularity controls              | nadzor zakonitosti                        |
| sample checks                    | vzorčna preverjanja                       |
| shared management                | deljeno upravljanje proračuna Skupnosti   |
| Structural Funds Common System   | informacijski sistem za strukturne sklade |
| VAT Information Exchange System  | inf. sistem za izmenjavo podatkov o DDV   |
| whistleblower                    | oseba, ki "zažvižga" in na nekaj opozori  |
| Winding-up declaration           | zaključna deklaracija                     |
| zero tolerance                   | nedopustnost, brez toleriranja            |