



Tveganja za goljufije pri črpanju sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj

2.



Co-funded by the Prevention of and
Fight against Crime Programme of
the European Union

2015

Izdajatelj: Ministrstvo za notranje zadeve, Policija
Priprava: GPU, UKP, David Smolej
Urednik: David Smolej
Oblikovanje besedila: SUPG MNZ
Tisk: SUPG MNZ
Naklada: 70 izvodov
Ljubljana 2015

Besedilo ni lektorirano.
Besedilo ne odraža mnenja Evropske komisije.

Kazalo

David Smolej

Predgovor	2
-----------------	---

Nataša Prah

Nadzor nad porabo evropskih sredstev	4
--	---

Tea Pirih

Evropski sklad za regionalni razvoj	7
---	---

David Antolovič

Preiskovanje sumov kaznivih dejanj Goljufije na škodo EU	9
--	---

Matej Mavrič

Pregon kaznivih dejanj Goljufije na škodo EU	11
--	----

Romana Berčič

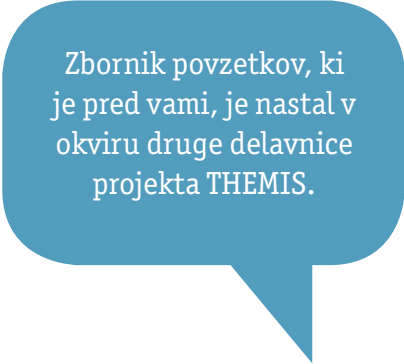
Podkupovanje tujih javnih uslužbencev	13
---	----

Uvod

Zbornik povzetkov, ki je pred vami, je nastal v okviru druge delavnice projekta THEMIS, ki je namenjen usposabljanju kriminalistov, tožilcev, sodnikov in drugih interesnih skupin, ki se ukvarjajo z bojem proti goljufijam na škodo Evropske unije. Ker gre pri teh kaznivih dejanjih za kompleksnost preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona je ključno, da posamezni organi v omenjeni verigi svoje naloge izvajajo strokovno in dosledno. Ključno pri boju proti goljufijam na škodo Evropske unije je sodelovanje posameznih organov, ki ob vzajemnosti omogoča hitrejšo odkrivanje deviantnih ravnanj in nadaljnje reakcije pristojnih služb.

Iz preteklih izkušenj preiskovanja kaznivih dejanj goljufije na škodo Evropske unije smo ugotovili, da je veliko finančnih sredstev razpoložljivih iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju ESRR), ki so bila v nekaterih primerih tudi zlorabljena. S tem je bila na eni strani povzročena velika premoženjska škoda, na drugi pa pridobljena premoženjska korist posameznikom. V zborniku so zato najprej predstavljeni mehanizmi nadzora Urada Republike Slovenije za nadzor proračuna, ki skrbi za nadzor nad porabo nacionalnih sredstev in sredstev črpanih od Evropske unije. V nadaljevanju je predstavljen ESRR, kjer smo v preteklosti zaznali goljufije na področju gradenj turističnih objektov. V nadaljevanju pa je predstavljena študija primera preiskovanja goljufije na škodo Evropske unije in specifik na katere so naleteli preiskovalci. Predstavljeno je tudi, zakaj je do inkriminacije kaznivega dejanja Goljufije na škodo Evropske unije sploh prišlo, kakšne so posebnosti pri pregonu kaznivih dejanj in kakšna je dosedanja sodna praksa. Za konec pa so predstavljena tveganja na področju podkupovanja tujih javnih uslužbencev, ki so posebej izpostavljeni pri odločanju o dodelitvi nekaterih finančnih sredstev državam članicam.

Želimo si, da bi vam zbornik povzetkov služil kot pripomoček za izhodišče preiskovanja goljufij na škodo Evropske unije, saj so v njem predstavljene vloge posameznih organov, ki delajo na področju evropskih skladov. Prav tako sta predstavljeni dve študiji primerov s strani policije in tožilstva, ki lahko služita kot osnovno vodilo za pridobivanju ključnih dokazov v predkazenskem postopku, ki med drugim dokazujejo posebne oblike naklepa (*dolus coloratus*).



Zbornik povzetkov, ki je pred vami, je nastal v okviru druge delavnice projekta THEMIS.

David Smolej
urednik

Nadzor nad porabo evropskih sredstev

Nataša Prah

Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna (v nadaljevanju UNP) je organ v sestavi Ministrstva za finance, ustanovljen leta 2004 z namenom opravljanja različnih vrst nadzora porabe proračunskih sredstev. Pristojnosti urada opredeljuje Zakon o javnih financah. Naloge nadzora, ki jih izvaja UNP se nanašajo na notranji nadzor javnih financ (notranje kontrole in notranje revidiranje), proračunsko inšpiciranje in zunanje revidiranje (revidiranje sistemov in izdatkov, ki jih financira Evropska unija). V Republiki Sloveniji je uveljavljen decentraliziran sistem notranjega nadzora javnih financ, ki temelji na:

- odgovornosti predstojnika proračunskega uporabnika za vzpostavitev sistema notranjih kontrol in zagotovitvi notranjega revidiranja,
- funkcionalni in organizacijski neodvisni funkciji notranjega revidiranja in
- osrednji instituciji za razvoj, harmonizacijo in koordinacijo sistema notranjega nadzora javnih financ.

Naloge nadzora, ki jih izvaja UNP se nanašajo na notranji nadzor javnih financ.

Notranji nadzor javnih financ vključuje nadzor vseh dejavnosti, ki so povezane z javnimi financami, in se uresničuje preko sistema notranjih kontrol in notranjega revidiranja. Sistem notranjih kontrol je sestavni del funkcije posloводства, namenjen pa je zaščiti poslovne in finančne integritete proračunskega uporabnika. Sistem notranjih kontrol prav tako

predstavlja ukrepe in akcije, ki so sprožene s strani posloводства s ciljem, da bodo tveganja obvladovana na sprejemljivi ravni, postavljeni cilji pa doseženi. Notranje revidiranje je funkcija neodvisnega in nepristranskega preverjanja ter svetovanja, ki je namenjeno izboljšanju poslovanja proračunskega uporabnika, ki na sistematičen in urejen pristop ocenjuje poslovanje in ustreznost delovanja notranjih kontrol in pomaga pri obvladovanju tveganj in doseganju postavljenih ciljev. Kot je bilo že omenjeno, je pomembna naloga UNP tudi proračunsko inšpiciranje. Stranke v postopku inšpicijskega nadzora so neposredni proračunski uporabniki, posredni proračunski uporabniki in drugi prejemniki sredstev državnega proračuna. Naloge proračunske inšpicije v zvezi z inšpicijskim nadzorom so izvajanje inšpicijskih nadzorov na podlagi letnega načrta dela, obravnava prijav, zahtev in drugih vlog ter obveščanje vlagateljev o ukrepih. Prijave lahko podajo fizične osebe, pravne osebe in drugi pristojni organi, inšpicijski nadzor pa se na podlagi prijave uvede v primeru, ko na podlagi prijave obstaja sum oziroma realna možnost, da je prišlo do nepravilnosti pri porabi proračunskih sredstev. Ena od temeljnih pristojnost UNP je tudi zunanje revidiranje. Zunanje revidiranje izvajajo zunanji revizorji, njihove naloge pa so kot naloge revizijskih organov določene neposredno z evropskimi predpisi. Zunanje revidiranje predstavlja revidiranje porabe sredstev vseh skladov, do katerih je Slovenija upravičena in se dodeljujejo po principu deljenega upravljanja. Mednje sodijo kmetijski skladi, ribiški sklad, strukturni skladi, kohezijski sklad in skladi solidarnosti in migracij. Rezultat opravljenih revizij je revizijsko mnenje in letno poročilo o nadzoru, ki ga UNP pošilja Evropski komisiji.

UNP je tudi koordinacijsko telo za sodelovanje z Evropskim uradom za boj proti goljufijam (v nadaljevanju OLAF), saj na uradu deluje kontaktna točka AFCOS, ki predseduje tudi medresorski delovni skupini. Naloge AFCOS so odkrivanje slabosti v sistemu upravljanja in nadzora sredstev Evropske unije, dajanje pobud za potrebne zakonske ali organizacijske prilagoditve z namenom izboljšanja zaščite finančnih in-

teresov, seznanjanje organov in organizacij, ki so odgovorne za upravljanje s sredstvi Evropske unije, in sicer tako na strani prihodkov kot izdatkov. Naloga kontaktne točke AFCOS je tudi sodelovanje z OLAF pri izvajanju posebnih izobraževalnih programov. Operativne aktivnosti urada so poročanje OLAF-u o nepravilnostih, usmerjanje poročanja o nepravilnostih in sodelovanje pri izvedbi preiskav OLAF v Sloveniji. Prav tako je naloga UNP svetovanje in mednarodne aktivnosti, ki se izvajajo v obliki priprave stališč in obravnave dokumentov na delovnih telesih Republike Slovenije in Evropske unije, kot tudi koordinacije pristopanja k sporazumom in koordinacije implementacije predpisov Evropske unije v nacionalni pravni red.

Evropski sklad za regionalni razvoj

Tea Pirih

Vizija Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo za naslednje programsko obdobje je podpora nadaljnji krepitvi mednarodne konkurenčnosti slovenskih podjetij in ofenzivno spreminjanje strukture slovenskega gospodarstva, tako da bo čim bolj prilagojeno zahtevam globalne ekonomije. Področja na katerih ministrstvo izvaja naloge so predvsem podjetništvo, konkurenčnost in tehnologija, turizem, internacionalizacija in notranji regionalni razvoj.

Eden izmed virov financirana ministrstva je tudi Evropski sklad za regionalni razvoj (v nadaljevanju ESRR), ki predstavlja finančni instrument evropske kohezijske politike, in je namenjen krepitvi ekonomske in socialne kohezije ter pomoči pri odpravljanju največjih razvojnih neravnovesij v regijah skupnosti.

Glavni cilji ESRR so:

- konvergenca (tehnološke raziskave in razvoj, inovacije in podjetniški duh),
- regionalna konkurenčnost in zaposlovanje in
- evropsko teritorialno sodelovanje.

Nepravilnosti, ki jih je Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo na področju ESRR ugotovilo v letu 2014 so bile predvsem negospodarno ravnanje, neizvedene aktivnosti ali nedoseganje ciljev, nenamenska poraba sredstev in neupravičeni stroški. Ugotovitve na katere ministrstvo opozarja so tudi nespoštovanje informiranja

Področja na katerih ministrstvo izvaja naloge so predvsem podjetništvo, konkurenčnost in tehnologija, turizem ...

in obveščanja, pomanjkljiva dokazila in kompenzacija z nepreverljivo vsebino.

Razlika med staro in novo programsko perspektivo je, da se nova perspektiva (2014-2020) osredotoča na pametno, trajnostno in vključujočo rast. Znotraj nje je 11 tematskih ciljev, kot so na primer raziskave in inovacije, boj proti podnebnim spremembam, zaposlovanje, mobilnost, ... Prav tako je novost, da je razrez sredstev skladen z zahtevami iz uredb po osredotočenosti na ključne tematske cilje. V tem obdobju je pripravljen en operativni program za ESRR, Evropski socialni sklad in Kohezijski sklad. V operativnem programu ni sektorskega pristopa, za regijske projekte pa ni posebne prednostne osi, kot je bilo to v programskem obdobju 2007-2013. Obstaja pet evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ki med seboj sodelujejo in se dopolnjujejo, skupna pravila za strukturne in investicijske sklade pa opredeljuje Uredba Evropske unije št. 1303/2013. Novost predstavljajo tudi predhodne pogojenosti, in sicer mora država imeti za področja v katera želi vlagati pripravljene primerne strategije.

Preiskovanje sumov kaznivih dejanj Goljufije na škodo EU

David Antolovič

Eden odmevnejših primerov Goljufije na škodo Evropske unije na področju sklada ESRR v Republiki Sloveniji je gradnja »zdravilišča«. Policija je prejela v preveritev kazensko ovadbo zoper odgovorno osebo »zdravilišča« in odgovorno osebo gradbene družbe »X« zaradi storitve kaznivega dejanja Zlorabe položaja ali zaupanja pri gospodarski dejavnosti, ki jo je na tožilstvo vložilo novo vodstvo »zdravilišča«. Kazenska ovadba je izkazovala veliko premoženjsko škodo družbi »zdravilišče«, in na drugi strani premoženjsko korist gradbeni družbi »X«, saj kljub prejetemu plačilu po izdanih začasnih gradbenih situacijah, obračunana dela dejansko niso bila opravljena.

Končne ugotovitve policije so bile, da je odgovorna oseba družbe »zdravilišče« pridobila družbi »zdravilišče« več kot tri milijone evrov sredstev iz splošnega proračuna Evropske unije s tem, da je v njenem imenu na Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo poslala več zahtevkov za sofinanciranje investicije »zdravilišče«, v katerih je podala lažne izjave o skupnih upravičenih stroških gradnje navedenega projekta, in kot dokazilo priložila ponarejenečasne gradbene situacije o opravljenih gradbenih delih ter fiktivna dokazila o plačilu teh začasnih situacij. Ključno vlogo v takih projektih ima odgovorni nadzornik gradnje, ki mora biti določen in postavljen pri vsaki gradnji po zakonu o graditvi objektov. V danem primeru je odgovorni nadzornik lažnivo potrdil, da so bila dela izkazana v ponarejenih začasnih situacijah resnična. Prav tako je lažno potrdil, da so bila dela

Eden odmevnejših primerov Goljufije na škodo Evropske unije na področju sklada ESRR v Republiki Sloveniji je gradnja »zdravilišča«.

opravljena v navedenih količinah, in da so bile vrste in količine del, ki izhajajo iz gradbene knjige opravljene, vendar dejansko niso bile.

Za dokazovanje kaznivega dejanja je bilo pomembno zavarovati in zaseči vse podane zahteve za sofinanciranje investicije ter lažna dokazila, ki so bila zahtevkom priložena. Ponarejenost predloženih začasnih gradbenih situacij so zlasti dokazovale gradbene knjige in gradbeni dnevnik investicije.

Pregon kaznivih dejanj Goljufije na škodo EU

Matej Mavrič

Namen inkriminacije kaznivega dejanja Goljufije na škodo Evropske unije predstavlja zaščita sredstev pridobljenih iz evropskega proračuna, proračunov, ki jih upravlja Evropska unija oziroma proračunov, ki se upravljajo v njenem imenu. V praksi gre predvsem za zaščito sredstev pridobljenih iz strukturnega, kohezijskega in socialnega sklada ter sklada za regionalni razvoj. Kaznivo dejanje Goljufije na škodo Evropske unije sicer stori posameznik, ki se izogne odhodkom ali pridobi sredstva s tem, da uporabi ali predloži lažne, nepravilne ali nepopolne izjave oziroma dokumente ali ne razkrije podatkov, ter hkrati izpolni še eno izmed izvršitvenih oblik kaznivega dejanja, ki so, da poneverri, neupravičeno zadržuje ali neustrezno uporabi sredstva proračuna Evropske unije, proračunov, ki jih upravlja Evropska unija, oziroma proračunov, ki se upravljajo v njenem imenu.

Na področju goljufije na škodo Evropske unije in črpanja sredstev ESRR je bil med odmevnejšimi primeri, ki jih je obravnavalo tožilstvo primer »zdravilišče«. Za predmetno kaznivo dejanje je v zadevi šlo, ker je bila celotna dejavnost obdolženih usmerjena v pridobitev sredstev iz naslova razpisa ESRR (obarvani naklep), pri čemer so obdolženi z lažnim navajanjem v zahtevku dejansko dosegli izplačilo sredstev. Obdolžena družba pa je tako pridobila in razpolagala s premoženjsko koristijo, čeprav so bila dela kasneje dejansko izvedena. Višje sodišče je ob odločanju o pritožbi glede odvzema premoženjske koristi v predmetni zadevi ocenilo, da je kasnejši dogovor med oškodovancem in obdol-

V zahtevku so bile podane lažne izjave o izvedenih aktivnostih in stroških, priloženi pa sta bili tudi začasni situaciji z lažno vsebino.

ženo pravno osebo, da se preuranjeno nakazilo šteje za plačilo kasneje izvedenih del zgolj stvar civilnega razmerja in ne more vplivati na obstoj samega kaznivega dejanja in na naravo premoženjske koristi, ki je bila pridobljena s kaznivim dejanjem. V zadevi je bila nato glede odvzema premoženjske koristi vložena tudi zahteva za varstvo zakonitosti zakonitega zastopnika družbe »zdravilišče«. Iz obrazložitve sodbe Vrhovnega sodišča pa izhaja, da v zadevi ni sporno, da je pravna oseba pridobila premoženjsko korist, vendar pa je Vrhovno sodišče ocenilo, da sodišče prve stopnje ni, zaradi napačnega stališča, kaj predstavlja premoženjsko korist, ki se odvzame, raziskalo okoliščin, ki bi lahko vplivale na višino odvzete premoženjske koristi. Iz navedenega razloga je Vrhovno sodišče izpodbijano sodbo v delu glede odvzema premoženjsko pravne koristi razveljavilo in zadevo v tem delu vrnilo sodišču prve stopnje v ponovno odločanje.

Podoben primer predstavlja tudi zadeva »dvorec«, kjer je bil na podlagi lažne gradbene dokumentacije vložen zahtevek za sofinanciranje investicije oživitve »dvorca«. V zahtevku so bile podane lažne izjave o izvedenih aktivnostih in stroških, priloženi pa sta bili tudičasni situaciji z lažno vsebino. Po zahtevi za dopolnitev zahtevka sta bila ministrstvu predložena še dva lažna gradbena dnevnik. S tako dokumentacijo pa so obdolženi preslepili Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, da jim je izplačalo sredstva ESRR.

Iz obrazložitve sklepa višjega sodišča v zadevi sicer izhaja, da za storitev kaznivega dejanja Goljufije na škodo Evropske unije ni pomembno ali je storilec pridobil korist sebi ali drugemu. Sodišče je prav tako poudarilo pomembnost natančne ugotovitve dejstva, ali so vsa sredstva, ki naj bi jih pridobila družba »dvorec« le evropska sredstva ali ne. Iz zaključkov sodbe še izhaja, da sodišča ocenjuje, da gre zgolj za eno kaznivo dejanje v primeru, ko storilec napeljuje dve osebi k istemu kaznivemu dejanju.

Podkupovanje tujih javnih uslužbencev

Romana Berčič

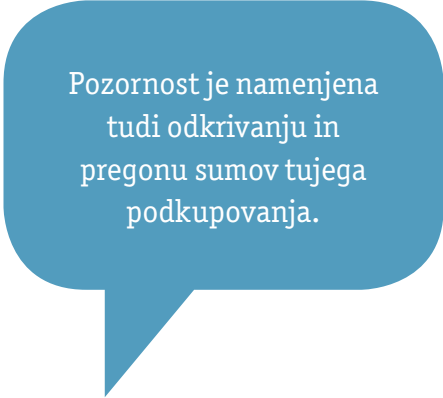
Republika Slovenija je članica delovne skupine OECD proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev. Delovna skupina je izvršila že tri faze implementacije konvencije OECD proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev, četrta faza je še v pripravi. Za države članice poteka poglobljeno ocenjevanje, vsako državo članico ocenjujeta dve državi članici delovne skupine (Republiko Slovenijo ocenjujeta Luksemburg in Nizozemska). Vsaka država članica delovne skupine enkrat letno poroča o aktivnih primerih (na policiji, državnem tožilstvu ali sodišču) glede tujega podkupovanja. Republiku Sloveniji je bilo očitano, da premalo pozornosti posveča boju proti tujemu podkupovanju, saj je od uveljavitve konvencije Republike Slovenije obravnavala le štiri primere tujega podkupovanja. Konvencija OECD proti podkupovanju tujih javnih uslužbencev definira kaznivo dejanje tujega podkupovanja z naslednjimi elementi:

- kaznivo dejanje je storjeno naklepno,
- kaznivo dejanje je storjeno neposredno ali po posredniku,
- kaznivo dejanje je storjeno kot ponujanje, obljubljanje ali dajanje nedovoljene denarne ali druge koristi tujemu javnemu uslužbencu zanj ali za kogarkoli drugega in
- kaznivo dejanje je storjeno, da bi z namenom pridobitve ali ohranitve posla ali druge neprimerne prednosti v mednarodnem poslovanju opravil uradno dejanje ali da tega dejanja ne bi opravil.

Prvo poročilo delovne skupine glede implementacije konvencije je bilo sprejeto februarja 2005, drugo junija 2007 in tretje junija 2014. Od leta 2007 Delovna skupina skrbno spremlja tudi ukrepe Republike Slovenije v zvezi z osveščanjem javnega in zasebnega sektorja ter priporoča:

- dvig stopnje zavesti o konvenciji in kaznivem dejanju znotraj javne uprave
- dvig zavesti med slovenskimi poslovnimi združenji in podjetji
- opominjanje uradnih oseb na njihovo obveznosti prijave podkupovanja tujih uradnih oseb
- ukrepa v smeri promoviranja mehanizmov za zaščito prijaviteljev korupcije

Pozornost je namenjena tudi odkrivanju in pregonu sumov tujega podkupovanja, ki se lahko pojavlja tudi v okviru drugih kaznivih dejanj, predvsem kadar so kazniva dejanja mednarodne razsežnosti, med katerimi so pogosto tudi Goljufije na škodo Evropske unije.



Pozornost je namenjena tudi odkrivanju in pregonu sumov tujega podkupovanja.

