



Številka: 303-3/2021-2030-161

Strategija Ministrstva za pravosodje za boj proti goljufijam in korupciji

**MINISTRICA
dr. Dominika Švarc Pipan**

Ljubljana, december 2022

Verzija 1.0



Tabela verzij:

Verzija	Datum	Opomba/sprememba poglavja
1.00	December 2022	

Kazalo okrajšav:

Kratica	Pomen
AFCOS	Anti-Fraud Coordination Service
DDV	Davek na dodano vrednost
EKP	Evropska kohezijska politika
KO	Koordinacijski organ
KZ	Kazenski zakonik
MP	Ministrstvo za pravosodje
NOO	Načrt za okrevanje in odpornost
OLAF	Evropski urad za boj proti goljufijam
RS	Republika Slovenija
UPRO	Uprava RS za probacijo
URSIKS	Uprava RS za izvrševanje kazenskih sankcij
URSOO	Urad za okrevanje in odpornost
SVRK	Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko
ZIntPK	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije

Kazalo vsebine

1. UVOD	5
2. OPREDELITEV POJMOV	5
2.1. Primeri slabosti sistema, ki so lahko znak goljufije / korupcije	7
2.2. Okoliščine, ki vplivajo na goljufo ravnanje posameznika	8
2.3. Okoliščine, ki vplivajo na razvoj korupcije	9
3. CILJI STRATEGIJE	9
3.1. Cilj 1: Krepitev etične kulture preprečevanja goljufij	10
3.2. Cilj 2: Izboljšanje upravljanja s tveganji goljufij na področju izvajanja NOO in EKP in zagotavljanje učinkovitega sistema nadzora in kontrol.....	12
3.3. Cilj 3: Izboljšanje medsebojnega sodelovanja z organi pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij	15
3.4. Cilj 4: Vzpostavitev mehanizmov za zaščito prijaviteljev	16
4. AKCIJSKI NAČRT	17
5. USKLAJEVANJE, SPREMLJANJE, POROČANJE IZVAJANJA IN POSODABLJANJE STRATEGIJE	17

1. UVOD

Ministrstvo za pravosodje (v nadaljevanju MP) je zavezano h krepitvi pravne, politične, etične in moralne kulture, ki temelji na ničelni stopnji tolerance do goljufij in korupcije z upoštevanjem načela integritete objektivnosti in poštenosti. Pri izvajanju svojega poslanstva zastopa stališče ničelne tolerance do goljufije, nepravilnosti ali nepoštenosti.

Faze cikla boja proti goljufijam so: preprečevanje goljufij, odkrivanje goljufij, preiskovanje in pregon goljufij ter izterjave in sankcije.

Strategija MP za boj proti goljufijam in korupciji (v nadaljevanju Strategija MP) opredeljuje ukrepe za fazi preprečevanja in odkrivanja goljufij za vsa delovna področja MP, ne glede na njihov vir financiranja (sredstva integralnega proračuna, sredstva evropske kohezijske politike (v nadaljevanju EKP), sredstva v okviru Načrta za okrevanje in odpornost (v nadaljevanju NOO), idr.). Za preiskovanje in pregon goljufij ter izterjave in sankcije pa so pristojne druge nacionalne institucije.

Namen Strategije MP je vzpostavitev strateškega okvirja za boj proti goljufijam, ki temelji na štirih posebnih ciljeh ter spremljajočih ukrepih za doseg teh ciljev. **Splošni cilj** Strategije MP je vzpostavitev učinkovitega in uspešnega okvira za boj proti goljufijam.

Ključna naloga Strategije MP je ozaveščanje in krepitev etičnih standardov, h katerim so zavezani vsi zaposleni MP s Kodeksom etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Zaposleni MP pri svojem delu upoštevajo zakonodajo na tem področju, ki jasno opredeljuje dolžno etično ravnanje posameznika in organov, pri čemer pa je potrebno zagotoviti tudi njeno izvajanje.

Za uspešen in učinkovit boj proti goljufijam je potrebno tako dobro medsebojno sodelovanje MP, obeh organov v sestavi UPRO in URSIKS z vsemi pravosodnimi deležniki, kot tudi prizadevanje in sodelovanje vsakega posameznika. Prijaviteljem pa je potrebno zagotoviti čimbolj celovito pomoč in zaščito pred morebitnimi povračilnimi ukrepi.

2. OPREDELITEV POJMOV

Nepravilnost pomeni vsako kršitev prava Unije ali nacionalnega prava v zvezi z njegovo uporabo, ki je posledica delovanja ali opustitve s strani gospodarskega subjekta, vključenega v izvajanje, ki zaradi neupravičene postavke izdatkov škoduje ali bi škodovalo proračunu Unije.¹

¹ 36. točka 2. člena Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 347 z dne 20. 12. 2013, str. 320), nazadnje spremenjeni z Uredbo (EU) 2022/613 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. aprila 2022 o spremembi uredb (EU) št. 1303/2013 in (EU) št. 223/2014 v zvezi z večjim predhodnim financiranjem iz virov REACT-EU in uvedbo stroškov na enoto (UL L 115 z dne 13. 4. 2022, str. 38).

Iz navedenega izhaja, da nepravilnost ni zgolj tista, ki se jo ugotovi v fazi, ko so neupravičeni izdatki že bremenili proračun Unije, temveč tudi tisti primeri ugotovljenih nepravilnosti, ki sicer v času njihovega odkritja še ne bremenijo proračuna Unije.

Nepravilnosti so lahko posamezne ali sistemske.

- **Posamezna nepravilnost** je enkratna napaka, ki je neodvisna od drugih ugotovljenih napak ali pomanjkljivosti v sistemu.
- **Sistemska nepravilnost** pomeni vsako nepravilnost, ki se lahko ponavlja in ima visoko verjetnost pojava v podobnih vrstah ukrepov ter je posledica resne pomanjkljivosti v uspešnosti delovanja sistemov upravljanja in nadzora: takšna nepravilnost zajema tudi neuspešno vzpostavitev ustreznih postopkov v skladu s smernicami za izvajanje načrta.
- **Sistemske pomanjkljivosti** so slabosti v sistemih upravljanja in nadzora, ki so sestavljeni iz različnih elementov ali funkcij za zagotavljanje zakonitosti, pravilnosti in upravičenosti izdatkov, prijavljenih za sofinanciranje.

Goljufija, ki škodi finančnim interesom Unije, pomeni²:

- a) glede odhodkov, ki niso povezani z javnim naročanjem, vsako dejanje ali opustitev dejanja v zvezi z:
 - uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, kar ima za posledico poneverbo ali nezakonito zadrževanje sredstev iz proračuna Unije ali proračunov, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu;
 - ne razkritjem informacij ob kršitvi specifične obveznosti, z enakim učinkom, ali
 - uporabo takšnih sredstev za namene, ki so drugačni od namenov, za katere so bila sredstva prvotno odobrena;
- b) glede odhodkov, povezanih z javnim naročanjem, vsaj takrat, ko je dejanje storjeno ali opuščeno, da bi storilec ali druga oseba pridobila protipravno premoženjsko korist in s tem škodovala finančnim interesom Unije, vsako dejanje ali opustitev dejanja v zvezi z:
 - uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, kar ima za posledico poneverbo ali nezakonito zadrževanje sredstev iz proračuna Unije ali proračunov, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu;
 - ne razkritjem informacij ob kršitvi specifične obveznosti, z enakim učinkom, ali
 - uporabo takšnih sredstev za namene, ki so drugačni od namenov, za katere so bila sredstva prvotno odobrena, pri čemer to škodi finančnim interesom Unije;
- c) glede prihodkov, ki niso prihodki od lastnih sredstev iz naslova DDV iz točke (d), vsako dejanje ali opustitev dejanja v zvezi z:
 - uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, ki ima za posledico nezakonito zmanjšanje sredstev iz proračuna Unije ali proračunov, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu;
 - ne razkritjem informacij ob kršitvi specifične obveznosti, z enakim učinkom ali
 - zlorabo zakonito pridobljene koristi, z enakim učinkom;

² Glej drugi odstavek 3. člena Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (UL L 198 z dne 28. 7. 2017, str. 29).

- d) glede prihodkov od lastnih sredstev iz naslova DDV vsako dejanje ali opustitev dejanja v okviru čezmejnih sistemov goljufij v zvezi z:
- uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, povezanih z DDV, kar ima za posledico zmanjšanje sredstev v proračunu Unije;
 - ne razkritjem informacij, povezanih z DDV, ob kršitvi specifične obveznosti, z enakim učinkom ali
 - predložitvijo pravih izjav, povezanih z DDV, z namenom goljufivega prikrivanja neplačevanja ali neupravičene pridobitve pravice do vračila DDV.

Kaznivo dejanje goljufije na škodo Evropske unije je na nacionalni ravni opredeljeno v 229. členu Kazenskega zakonika (KZ)³.

Sum goljufije⁴ pomeni nepravilnost, zaradi katere se lahko sproži upravni in/ali sodni postopek na nacionalni ravni, da se ugotovi, ali je bilo dejanje namerno in zlasti ali je šlo za goljufijo, kakor je določena v točki (a) prvega odstavka 1. člena Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti⁵.

Prva upravna ali sodna ugotovitev pomeni prvo pisno oceno pristojnega upravnega ali sodnega organa, ki na podlagi določenih dejstev ugotavlja obstoj nepravilnosti, ne glede na možnost, da je lahko ta ugotovitev pozneje spremenjena ali umaknjena zaradi poteka upravnega ali sodnega postopka.

Korupcija kot pojem, ki ga uporablja Evropska komisija, je opredeljena kot zloraba (javnega) položaja za osebno korist. Koruptivna plačila omogočajo številne druge vrste goljufij, kot so napačni računi, navidezni odhodki ali neizpolnjevanje pogodbenih določil. Najpogostejša oblika korupcije so koruptivna plačila ali druge koristi, pri čemer prejemnik (pasivna korupcija) sprejme podkupnino od dajalca (aktivna korupcija) v zameno za uslugo. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije - ZIntPK⁶ določa, da je korupcija vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih in odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev, ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujenih ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.

2.1. Primeri slabosti sistema, ki so lahko znak goljufije / korupcije

Identificiramo lahko več primerov slabosti sistema, ki so lahko znak goljufije⁷:

³ Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20, 91/20, 95/21, 186/21 in 105/22 – ZZNŠPP).

⁴ Točka (c) 27. člena Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj (UL L 371 z dne 27. 12. 2006, str. 1), nazadnje spremenjen z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) št. 1236/2011 z dne 29. novembra 2011 o spremembi Uredbe (ES) št. 1828/2006 glede naložb prek instrumentov finančnega inženiringa (UL L 317 z dne 30. 11. 2011, str. 24).

⁵ Konvencija, pripravljena na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL C 316 z dne 27. 11. 1995, str. 49).

⁶ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije ZIntPK (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20 in 3/22 – ZDeb)

⁷ Več v dokumentu Evropske komisije z naslovom Ocena tveganja goljufije ter učinkoviti in sorazmerni ukrepi za preprečevanje goljufij, dostopnem na naslovu: https://ec.europa.eu/regional_policy/sl/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-and-proportionate-anti-fraud-measures.

- pomanjkanje usposabljanj o prepoznavanju opozorilnih kazalnikov goljufije za zaposlene na vseh ravneh koordiniranja in izvajanja (lahko se spregledajo napačni, netočni ali nepopolni dokumenti, kot so računi, potrdila o opravljenem delu itd.);
- pomanjkanje posebnih preverjanj, ali ima oseba, ki sodeluje pri postopku odločanja, osebni ali gospodarski interes pri sprejetju potrebne odločitve (na primer v situaciji, ko so uslužbenci namerno nepošteno naklonjeni določenemu upravičencu, s čimer kršijo veljavne predpise in postopke ter omogočijo upravičencu, da prejme finančna sredstva, do katerih ni upravičen, saj ne izpolnjuje pravnih meril za dodelitev finančnih sredstev);
- odsotnost uporabe ali premajhna uporaba orodij za vrednotenje tveganj (npr. Arachne⁸) oziroma drugih orodij za podatkovno rudarjenje ipd. Prepoznavanje opozorilnih znakov izboljšuje ozaveščenost o goljufijah, krepi sistem upravljanja in nadzora in pripomore k učinkovitejšemu preprečevanju in odkrivanju goljufij.

Korupcija najpogosteje nastane zaradi pohlepa po ugledu ali denarju, nečimrnosti, nevednosti, pomanjkanja integritete, pretirane uslužnosti. Hkrati pa je lahko korupcija tudi posledica sistemske nepravilnosti ali grožnje ki posameznikom ne omogoča enakopravnega dostopa do dobrin, storitev in pravic, zaradi česar se ti zatečejo h korupciji. Najpogosteje so koruptivna ravnanja storjena namenoma oziroma naklepno in torej ne gre za napako ali malomarnost.⁹

2.2. Okoliščine, ki vplivajo na goljufivo ravnanje posameznika

Pri opredeljevanju tveganj morebitnih goljufij je treba poleg strokovno kritične presoje (poklicne nezaupljivosti) upoštevati tudi naslednje razloge, ki vplivajo na goljufivo ravnanje posameznika:

- **priložnost:** čeprav ima oseba motiv, mora imeti tudi priložnost. Priložnost lahko dajo npr. ohlapni sistemi notranjega nadzora; vodstvo, ki omejuje ali ukine obstoječi nadzor; nadzor se sploh ne izvaja. Verjetnost, da goljufija ne bo odkrita, je za goljufa temeljnega pomena;
- **racionalizacija:** goljufiva oseba racionalno utemelji/sama pred sabo opraviči svoja dejanja (npr. ta denar si zaslužim, to mi dolgujejo, ker nisem napredoval, pa bi moral; denar sem si samo sposodil in ga bom vrnil; tudi drugi sodelavci to počnejo; vodstvo ni zgled ipd);
- **finančni pritisk, pobuda, motiv:** dejavnik potrebe ali pohlepa. Pohlep je za goljufa pogosto močan motiv. Pritiski lahko izhajajo iz osebnih finančnih težav, osebnih slabosti (različne odvisnosti npr. od iger na srečo, droge), težave s hierarhijo na delovnem mestu ipd).

⁸ Program Arachne je orodje za oceno tveganja, ki ga je razvila Evropska komisija in je namenjen vzpostavitvi celovite in popolne zbirke podatkov o projektih ter obogatitvi podatkov z javno dostopnimi informacijami, da bi na podlagi nabora kazalnikov tveganja lahko opredelili projekte, upravičence, naročila in izvajalce, ki bi lahko bili izpostavljeni tveganju goljufije, nasprotju interesov in nepravilnostim. Več informacije je na voljo na naslovu: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=en>. Uporabniški priročnik ARACHNE je dostopen na naslovu: https://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/operativni-programi/arachne-client-user-manual_2-0-0-sl.pdf. MP bo v okviru izvajanja preverjanj v sistemu EKP in NOO to orodje uporabil pri preverjanju JN, katerih ocenjena vrednost presega 500.000 EUR.

⁹ <https://www.kpk-rs.si/delo-komisije/prijava-korupcije/kaj-je-korupcija/>

2.3. Okoliščine, ki vplivajo na razvoj korupcije

Konkretne okoliščine, ki prispevajo k nastanku korupcije lahko razdelimo po naslednjih točkah:

- pomanjkljivo ali sploh neobstoječe, nejasno ali premalo uveljavljeno upravljanje in **vedenje organizacij in postopkov**,
- netransparentno delovanje,
- pomanjkanje **nadzora** nad izvajanjem nalog in porabo finančnih sredstev,
- pomanjkanje ustreznih **etičnih standardov** in pravil vedenja,
- pomanjkanje ustreznih **izobraževanj** in usposabljanj zaposlenih o načinu izvajanja njihovih nalog, o etiki ter integriteti,
- nedosledno ali nepravilno **kaznovanje** kršitev pravil v družbi, organizaciji, podjetju ali drugem subjektu,
- slab **pretok informacij**,
- zloraba **svobode odločanja** (diskrecijske pravice) zaposlenih – bodisi zato, da omogočijo neko korist sebi ali drugemu, bodisi zato, ker zaradi tesnega poznanstva z osebami pri svojem odločanju niso več nepristranski.¹⁰

3. CILJI STRATEGIJE

Splošni cilj:

Splošni cilj Strategije MP je vzpostavitev učinkovitega in uspešnega okvira za boj proti goljufijam.

Posebni cilji:

Uresničitev splošnega strateškega cilja bo dosežena z uresnitvijo štirih posebnih ciljev:

Cilj 1: Krepitev etične kulture preprečevanja goljufij.

Cilj 2: Izboljšanje upravljanja s tveganji goljufij na področju izvajanja NOO in EKP in zagotavljanje učinkovitega sistema nadzora in kontrol.

Cilj 3: Izboljšanje medsebojnega sodelovanja z organi, pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij.

Cilj 4: Vzpostavitev mehanizmov za zaščito prijaviteljev.

Pod vsakim opisom posebnega cilja je opisano trenutno stanje, ugotovitve in ukrepi, ki so potrebni za doseg posameznega cilja.

¹⁰ <https://www.kpk-rs.si/delo-komisije/prijava-korupcije/kaj-je-korupcija/>

3.1. Cilj 1: Krepitev etične kulture preprečevanja goljufij

Trenutno stanje

Slovenska zakonodaja jasno opredeljuje dolžno etično ravnanje posameznika in institucij.

Po **Zakonu o javnih financah - ZJF**¹¹ mora imeti vsak proračunski uporabnik notranjo revizijsko službo. Naloge notranje revizijske službe so tudi prepoznavanje goljufij in sumov goljufij. Notranje revizijska služba deluje po revizijskih standardih, kar je zagotovilo, da se v notranji organizaciji izvajajo notranje kontrole in nadzor. Na podlagi ZJF je Ministrstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna, novembra 2004 sprejelo **Usmeritve za notranje kontrole**, ki določajo, da mora predstojnik ali poslovodni organ proračunskega uporabnika določiti strategijo za upravljanje s tveganji, ki jo vključi med ostale strategije za doseganje ciljev. Usmeritve za notranje kontrole določajo tudi, da morajo predstojniki oz. poslovodni organi proračunskega uporabnika izdelati postopke za preprečevanje, odkrivanje in obravnavo sumov goljufij in nepravilnosti, s katerimi morajo biti seznanjeni vsi zaposleni v okviru proračunskega uporabnika in po potrebi tudi izven. Politiko v zvezi z goljufijami mora podpirati postopek ravnanja v primeru sumov goljufij ali nepravilnosti.

Za obvladovanje tveganj pri poslovanju proračunskega uporabnika morajo predstojniki poleg **Registra tveganj** sprejeti in pripraviti **Izjavo o oceni notranjega nadzora javnih financ**, ki se pripravi na podlagi samoocenitve proračunskega uporabnika (**samoocenitveni vprašalnik**). Register tveganj se pripravlja letno, v njem pa vodje posameznih notranje organizacijskih enot definirajo različna tveganja.

Goljufija, poslovna goljufija in goljufija na škodo Evropske unije so opredeljene v **KZ**. Poleg navedenih kaznivih dejanj opredeljuje kazniva dejanja zoper uradno dolžnost, javna pooblastila in javna sredstva, zlorabo uradnega položaja ali uradnih pravic, oškodovanje javnih sredstev, nevestno delo v službi, ponareditev ali uničenje uradne listine, knjige, spisa ali arhivskega gradiva, izdajo tajnih listin, jemanje podkupnine, dajanje podkupnine in sprejemanje koristi za nezakonito posredovanje, kar velja tudi za področje izvajanja NOO.

ZIntPK zavezuje vse državne organe k pripravi **Načrta integritete**, o katerem se obvesti Evropsko komisijo za preprečevanje korupcije. Zakon nalaga tudi uporabo **protikorupcijske klavzule v pogodbah** s področja javnih naročil ter poročanje o premoženjskem stanju javnih uslužbencev, ki izvajajo javna naročila. Zakon tudi nalaga, da mora organ pred sklenitvijo pogodbe v vrednosti nad 10.000 eurov brez DDV od ponudnika zaradi zagotovitve transparentnosti posla in preprečitve korupcijskih tveganj pridobiti izjavo oziroma podatke o udeležbi fizičnih in pravnih oseb v lastništvu ponudnika, vključno z udeležbo tihih družbenikov, ter o gospodarskih subjektih, za katere se glede na določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, šteje, da so povezane družbe s ponudnikom (t. i. **Izjava o lastniški strukturi**).

Vlada Republike Slovenije je sprejela **Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalne skupnosti**. Vsi javni uslužbenci se ob sklenitvi delovnega razmerja seznanijo s tem kodeksom in v ta namen podpišejo izjavo o seznanitvi z vsebino kodeksa, ki med drugim opredeljuje tudi prijavo nezakonitega ravnanja, nasprotja interesov, darila neprimerne ponudbe in zlorabo uradnega položaja.

¹¹ Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 11/11 – uradno prečiščeno besedilo, 14/13 – popr., 101/13, 55/15 – ZFisP, 96/15 – ZIPRS1617, 13/18 in 195/20 – odl. US;)

Na podlagi nacionalne zakonodaje so dolžni vsi državni organi in organizacije z javnimi pooblastili ter vsi javni uslužbenci naznaniti kazniva dejanja, za katera se storilec preganja po uradni dolžnosti, če so o njih obveščeni ali če kako drugače zvedo zanje.

Vlada Republike Slovenije je sprejela tudi **Etični kodeks funkcionark in funkcionarjev v Vladi Republike Slovenije in ministrstvih**, ki vsebuje standarde in vodila etičnosti funkcionarjev.

Zakon o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/10, 60/11 in 8/20) ureja skupne osnove enotnega sistema določanja, varovanja in dostopa do tajnih podatkov z delovnega področja državnih organov Republike Slovenije. Zakon določa tudi, da imajo vse osebe zaposlene v državnih organih dostop do tajnih podatkov stopnje INTERNO. Zakon vzpostavlja tudi sistem postopkov in ukrepov varovanja tajnih podatkov, ki ustreza določeni stopnji tajnosti in onemogoča njihovo razkritje nepoklicanim osebam. Osebe glede na dovoljen dostop do podatkov po opravljenem usposabljanju podpišejo izjavo.

Na spletni strani Ministrstva za finance, Urada RS za nadzor proračuna (<https://e-uprava.gov.si/podrocja/vloge/vloga.html?id=2331>) in Komisije za preprečevanje korupcije (<https://www.kpk-rs.si/delo-komisije/prijava-korupcije/>) je omogočena **anonimna prijava korupcije**.

Ugotovitve:

Kulturo preprečevanja goljufij, ki je ključna za odvratanje morebitnih goljufov in njihovih namer, saj prispeva k večji zavezanosti in osveščenosti osebja k boju proti goljufijam, je treba dnevno izboljševati. Vodstvo MP si zato prizadeva doseči najvišje etične standarde – ničelne tolerance do goljufij ter s svojim zgledom in krepitvijo zavedanja o vlogi vodenja prispevati k trajnostni etični zavesti ter seznanja zaposlene z novimi ukrepi, navodili in pravili na področju boja proti goljufijam in korupciji.

Zaposleni so seznanjeni s postopki za preprečevanje, odkrivanje in obravnavo sumov goljufij, vendar je treba znanje periodično obnavljati, prav tako pa poskrbeti, da uslužbenci ne dvomijo v uspešnost organov pregona, da se ne bojijo povračilnih ukrepov nadrejenih in upravičencev, pritiskov javnosti itd. Veljavni predpisi predstavljajo ustrezen pravni okvir. Načrtovanje in izvedba ukrepov z doseganjem kazalnikov pa predstavljajo strateški pristop MP k uresničevanju pravnega okvirja.

Ukrepi:

1. Posodobitev Načrta integritete MP in imenovanje skrbnika načrta integritete.
2. Posodobitev Registra tveganj z upoštevanjem dejavnikov tveganja goljufij.
3. Priprava poročila o obvladovanju tveganj na MP.
4. Podpis in objava izjave »Izjava o politiki ministrstva za pravosodje na področju boja proti goljufijam in korupciji« na spletni strani MP in oglasni deski MP.
5. Priprava in objava Navodila o postopkih za prijavo suma goljufij, korupcije in zaščita prijaviteljev.
6. Kontinuirano strokovno usposabljanje zaposlenih na področju preprečevanja in odkrivanja goljufij in korupcije.

7. Preverjanje izvajanja ukrepov, izpolnjevanje navodil, izvajanje postopkov z notranjim revidiranjem.
8. Poziv MP vsem IU (NOO), upravičencem (EKP) o izvrševanju ukrepov in ničelni toleranci do goljufij in korupcije pri izvajanju projektov/ukrepov/operacij.
9. Obveščanje zaposlenih o poročanih sumih goljufij in goljufij na škodo proračuna EU prijavljenih na OLAF.

Priloge: Akcijski načrt v prilogi vsebuje ukrepe, določene stopnje tveganja za doseg cilja 1. ter opredeljene kazalnike posameznih ukrepov cilja 1.

3.2. Cilj 2: Izboljšanje upravljanja s tveganji goljufij na področju izvajanja NOO in EKP in zagotavljanje učinkovitega sistema nadzora in kontrol

Trenutno stanje

NOO

Države članice morajo skladno z Uredbo (EU) 2021/241 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. februarja 2021 o vzpostavitvi Mehanizma za okrevanje in odpornost (UL L 57 z dne 18. 2. 2021, str. 17; v nadaljnjem besedilu: Uredba (EU) 2021/241) sprejeti ustrezne ukrepe za zaščito finančnih interesov Unije in za zagotovitev, da je uporaba sredstev v zvezi z ukrepi, ki jih podpira mehanizem, skladna z veljavnim pravom Unije in nacionalnim pravom.

Obveznost držav članic je, da:

- redno preverjajo ali je bilo zagotovljeno financiranje pravilno uporabljeno v skladu z vsemi veljavnimi pravili in ali se je vsak ukrep za izvajanje reform in naložbenih projektov v okviru NOO pravilno izvajal v skladu z vsemi veljavnimi pravili, zlasti v zvezi s preprečevanjem, odkrivanjem in odpravljanjem goljufij, korupcije in nasprotij interesov;
- sprejmejo ustrezne ukrepe za preprečevanje, odkrivanje in odpravo goljufij, korupcije in nasprotij interesov, kot je opredeljeno v drugem in tretjem odstavku 61. člena Uredbe (EU, Euratom)¹², ki škodijo finančnim interesom Unije, ter sprejmejo pravne ukrepe za izterjavo nepravilno dodeljenih sredstev, vključno v zvezi z vsemi ukrepi za izvajanje reform in naložbenih projektov v okviru NOO.

V skladu z Uredbo o izvajanju Uredbe (EU) o Mehanizmu za okrevanje in odpornost (Uradni list RS, št. 167/21, v nadaljevanju: uredba o izvajanju NOO) morajo vsi udeleženci izvajanja NOO vzpostaviti sistem notranjih kontrol s poudarkom na preprečevanju, odkrivanju in odpravljanju nepravilnosti ter zaznavanju sumov goljufij in korupcije.

Koordinacijski organ (v nadaljevanju: KO), ki je v Republiki Sloveniji pristojen za vzpostavitev sistema izvajanja NOO, tj. Urad Republike Slovenije za okrevanje in odpornost (v nadaljnjem

¹² Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L 193 z dne 30. 7. 2018, str. 1), nazadnje spremenjeni z Delegiranim sklepom Komisije (EU, Euratom) 2021/135 z dne 12. novembra 2020 o dopolnitvi Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta s podrobnimi pogoji za izračun dejanske stopnje rezervacij skupnega sklada za rezervacije (UL L 42 z dne 5. 2. 2021, str. 9)

besedilu: URSOO), je decembra 2021 sprejel Strategijo koordinacijskega organa Mehanizma za okrevanje in odpornost (št. 546-37/2021-1621/2 z dne 30. 12. 2021; v nadaljnjem besedilu: Strategija KO). MP ima v skladu z Uredbo o izvajanju NOO položaj nosilnega organa in je zato prav tako dolžan vzpostaviti sistem za zaznavanje sumov goljufij in korupcije.

V RS je okvir za izvajanje nalog na področju izvajanja NOO urejen z evropskimi in nacionalnimi pravnimi podlagami ter drugi dokumenti.)¹³ :

- Uredbo o NOO,
- Smernicami za določitev načina financiranja iz sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost,
- Priročnikom o načinu financiranja iz sredstev Mehanizma za okrevanje in odpornost,
- Priročnikom o načinu izvajanja Mehanizma za okrevanje in odpornost,
- Smernicami za določitev načina izvajanja Mehanizma za okrevanje in odpornost
- Informacijskima sistemoma MFERAC in Program dela.

Strategija MP tako povzema Strategijo KO, ki poudarja, da imata goljufija in korupcija ne le negativen vpliv na učinkovitost in uspešnost izvajanja NOO, temveč povzročata tudi finančne izgube, škodita ugledu in zmanjšujeta zaupanje državljanov v upravljanje z evropskimi sredstvi. In prav zaradi tega je izjemno pomemben učinkovit nacionalni nadzor, ki ga moramo izboljšati in okrepiti na vseh ravneh izvajanja NOO, in sicer v smeri hitrejšega in učinkovitejšega odkrivanja napak, nepravilnosti in goljufij.

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

EKP

Uredba (EU) št. 1303/2013¹⁴ definira odgovornosti države članice na področju boja proti goljufijam tudi v okviru črpanja sredstev EKP.

Okvir za izvajanje nalog, kjer so opredeljene tudi zahteve glede posledic v primeru ugotovljenih resnih napak, nepravilnosti, goljufij ali kršitev obveznosti prejemnikov sredstev, na področju EKP je urejen z:

- Uredbo (EU) št. 1303/2013. nazadnje spremenjeni z Uredbo (EU) 2022/613 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. aprila 2022 o spremembi uredb (EU) št. 1303/2013 in (EU) št. 223/2014 v zvezi z večjim predhodnim financiranjem iz virov REACT-EU in uvedbo stroškov na enoto (UL L 115 z dne 13. 4. 2022, str. 38).
- Direktivo (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (UL L 198 z dne 28. 7. 2017, str. 29).

¹³ <https://www.gov.si/zbirke/projekti-in-programi/nact-za-okrevanje-in-odpornost/dokumenti/>

¹⁴ Uredba (EU) št. 1303/2013¹⁴ Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo ter o razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006.

- Uredb o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014–2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta, ki je okvir prenesla v nacionalni sistem izvajanja evropske kohezijske politike (Uradni list RS, št. [29/15](#) s spremembami in dopolnitvami).

V RS je okvir za izvajanje evropske kohezijske politike urejen z evropskimi in nacionalnimi pravnimi podlagami¹⁵ ter drugi dokumenti¹⁶.

Priporočena je tudi uporaba nacionalnih podatkovnih zbirk in orodij: AJPES, GVIN, ERAR, SUPERVIZOR, informacijski sistem v državni upravi (MFERAC) in druga orodja za podatkovno rudarjenje (npr. ARACHNE). Poleg navodil, priročnikov in smernic organa upravljanja so na voljo tudi številni dokumenti Evropske komisije, v katerih so zbrane številne informacije glede opozorilnih znakov (*red flags*) za morebitno goljufijo¹⁷.

Ugotovitve:

Na področju NOO in EKP bi moral biti poudarek pri samoocenitvi tveganja za goljufijo na treh ključnih postopkih:

- izbira končnih prejemnikov oz. izvajalcev ukrepov (postopki javnega naročanja),
- preverjanje izvajanja ukrepov,
- potrjevanje pravilnosti izvajanja ukrepov in plačila.

Osebe, vključene v izvajanje NOO in EKP, morajo biti seznanjene z vsebino gradiv Evropske komisije glede opozorilnih znakov za morebitno goljufijo (COCOF, OLAF).

UKREPI:

1. Izdelava samoocene tveganja z določitvijo kazalnikov goljufije v skladu s smernicami Evropske komisije.
2. Ozaveščanje vključenih v izvajanje NOO in EKP na področju odkrivanja sumov goljufij in izobraževanja za uporabo že obstoječih in novih orodij za podatkovno rudarjenje (npr. ARACHNE, Smernice Evropske komisije v zvezi s prepoznavanjem opozorilnih znakov).
3. Izvajanje poizvedb v sistemu ARACHNE ali drugih podobnih orodij za podatkovno rudarjenje pri izvedbi administrativnega preverjanja postopkov izbire izvajalca po ZJN-3
4. Vključevanje opozorilnih znakov »red flags« vprašanj v segmente priprave, izvajanja preverjanja postopkov izbire izvajalcev zaposlenih, računov v okviru NOO in EKP (pripravo analize tveganja, AP in PKS).

¹⁵ [Zakonodaja — Slovenščina \(eu-skladi.si\)](#)

¹⁶ [Navodila — Slovenščina \(eu-skladi.si\)](#)

¹⁷ Informacije in dokumenti so na voljo na naslednjih naslovih:

- http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/information/publications/guidelines/2014/fraud-risk-assessment-and-effective-andproportionate-anti-fraud-measures
- http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2009/cocof_09_0003_00_sl.pdf
- <http://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/compendium-of-anonymised-cases-structural-actions-SL.pdf>
- http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/notranji_nadzor/OLAF/Ugotavljanje_navzkrizij_i_interesov.pdf
- http://www.unp.gov.si/fileadmin/unp.gov.si/pageuploads/notranji_nadzor/OLAF/Odkrivanje_ponarejenih_dokumentov.pdf
- <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/Handbook%20role%20of%20the%20member%20states%20auditors%20SL.pdf>

5. Priprava poročil o izvajanju Strategije za boj proti goljufijam in korupciji.

Priloge: Akcijski načrt v prilogi vsebuje ukrepe, določene stopnje tveganja za doseg cilja 2 ter opredeljene kazalnike posameznih ukrepov cilja 2.

3.3. Cilj 3: Izboljšanje medsebojnega sodelovanja z organi pristojnimi za odkrivanje, preiskavo in pregon goljufij

Trenutno stanje:

MP pri preprečevanju, odvratanju, odkrivanju in poročanju na področju boja proti goljufijam sodeluje z vsemi relevantnimi deležniki. Faze preiskovanja, odpravljanja in pregona goljufij in korupcije pa odstopi pristojnim institucijam oz. nacionalnim organom kot so policija, državno tožilstvo, Nacionalni preiskovalni urad, Komisija za preprečevanje korupcije.

Za zagotovitev uspešnega sodelovanja z OLAF je Evropska komisija od vseh držav iz zadnjih širitev Evropske unije, še pred pristopom v Evropsko unijo zahtevala, da določijo funkcionalno neodvisni organ za koordinacijo boja proti goljufijam in za sodelovanje z OLAF. To vlogo v državah članicah izvajajo službe AFCOS (ang. Anti-Fraud Coordination Service). Vlada RS je Urad RS za nadzor proračuna določila za slovenski AFCOS, ki je nacionalna kontaktna točka za sodelovanje z OLAF. Zakonodajatelj določa preiskovalne organe, organe pregona, pravosodne organe in jim predpisuje pristojnosti in postopke ravnanj.

Ugotovitve:

RS še nima vzpostavljene Nacionalne strategije za boj proti goljufijam, ki jo priporoča Evropska komisija. Pri nas obstaja osnovno sodelovanje v boju proti goljufijam med institucijami, ki izvajajo EKP, preiskovalnimi organi, organi kazenskega pregona, deležniki pravosodja, vzpostavlja pa se tudi sodelovanje na področju izvajanja NOO in EKP. Na tem področju manjka več usmerjenih izobraževanj, praktičnih delavnic, izmenjav izkušenj, predstavitev primerov.

Ukrepi:

1. Sodelovanje s koordinacijskim organom (URSOO), organom upravljanja (SVRK) in OLAF, z rednim kvartalnim poročanjem o nepravilnostih.
2. Sodelovanje s pristojnimi nacionalnimi organi na področju boja proti goljufijam in korupcije z izvajanjem usposabljanj za zaposlene in organe vključene v izvajanje NOO in EKP kot so delegirani državni tožilci, KPK ipd.
3. Izmenjava izkušenj, dobrih praks in udeležba na izobraževanjih v tujini, ki jih organizirajo inštitucije EK - OLAF na področju boja proti goljufijam.

Priloge: Akcijski načrt v prilogi vsebuje ukrepe, določene stopnje tveganja za doseg cilja 3 ter opredeljene kazalnike posameznih ukrepov cilja 3.

3.4. Cilj 4: Vzpostavitev mehanizmov za zaščito prijaviteljev

Trenutno stanje:

Oseba, ki odkrije sum goljufije ali korupcije, je pogosto izpostavljena tveganju izvedbe povračilnih ukrepov, kot so odpoved delovnega razmerja ali premestitev na slabše delovno mesto. Ker je prijavitelj v strahu pred povračilnimi ukrepi brez ustrezne zaščite in podpore, suma ne prijavi. Vodstvo MP si na podlagi 25. člena ZIntPK ter 13. in 19. člena Direktive (EU) 2019/1937 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2019 o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije prizadeva vzpostaviti sistemsko zaščito prijavitelja suma goljufije ali korupcije in preprečiti neetična oziroma nezakonita ravnanja ter morebitne povračilne ukrepe.

MP je tako pripravilo predlog Zakona o zaščiti prijaviteljev (žvižgačev), s katerim se v slovenski pravni red prenaša evropska direktiva o zaščiti oseb, ki prijavijo kršitve prava Unije. Vlada je predlog zakona sprejela 19.10.2022. Zakon med drugim določa vzpostavitev notranjih in zunanjih prijavnih poti v javnem in zasebnem sektorju z več kot 50 zaposlenimi in javno razkritje kršitev. Cilj sprejema zakona je, da bodo prijavitelji, ki bodo prijavili kršitve predpisov, deležni zaščite pred razkritjem njihove identitete in zaščite pred morebitnimi povračilnimi ukrepi, zlasti s strani delodajalcev. V teh primerih se namerava prijavitelju zagotoviti čim bolj celovito podporo in pomoč ter učinkovito sodno varstvo, začasno odredbo, brezplačno pravno pomoč, morebitno nadomestilo za brezposelnost in psihološko podporo.

Ugotovitve:

Z zakonom bo uvedena zaščita posameznikov, ki razkrijejo kršitve predpisov v svojem delovnem okolju tako v javnem kot zasebnem sektorju. Zaščita je zasnovana širše od zahtev evropske direktive, saj se nanaša na prijavo kršitev vseh predpisov, ki veljajo v Republiki Sloveniji. Uporabljala se bo tudi za anonimne prijave, hkrati pa je bolj ambiciozna od evropske direktive tudi s širšim naborom zaščitnih ukrepov.

Sistem, ki se z zakonom uvaja, bo prispeval k preprečevanju in odkrivanju najrazličnejših oblik kršitev predpisov, ki z ustvarjanjem poslovne negotovosti zavirajo gospodarsko rast, upočasnjujejo postopke in povzročajo dodatne stroške. Okrepljeno varstvo prijaviteljev bo povečalo splošno raven varstva zaposlenega v skladu s cilji evropskega stebra socialnih pravic.

Identitete prijavitelja, ki je podal prijavo v dobri veri oziroma je utemeljeno sklepal, da so podatki, podani v prijavi, resnični, ni dovoljeno razkriti tretjim osebam. Razkritje identitete prijavitelja pomeni kršitev delovne obveznosti. Prijavitelju je potrebno sistemsko zagotoviti, da zaradi dejanja prijave ne bo trpel škodljivih posledic. V informacijskem sistemu KR PAN ipd. je potrebno zagotoviti, da imajo dostop do zadev, v katerih se obravnavajo domnevne kršitve, ki se nanašajo na prijavo suma goljufij in v katerih bi lahko bili hranjeni dokumenti, iz katerih je mogoče razbrati identiteto prijavitelja, le pristojne osebe.

Ukrepi:

1. Sprejetje zakona o zaščiti prijavitelja.
2. Predstavitev zakona ciljnim skupinam in širši javnosti.
3. Sprejetje Pravilnika o zaščiti prijavitelja.
4. Nadzor nad izvajanjem zakona in pravilnika.

Priloge: Akcijski načrt v prilogi vsebuje ukrepe, določene stopnje tveganja za doseg Cilja 4 ter opredeljene kazalnike posameznih ukrepov Cilja 4.

4. AKCIJSKI NAČRT

Akcijski načrt je sestavni del Strategije in se nahaja v prilogi 1. Opredeljuje ukrepe, stopnjo tveganja za doseg cilja, dodeljuje odgovornosti in določa roke ter kazalnike, s katerimi se meri napredek pri doseganju ciljev. Kazalniki predstavljajo osnovo za poročanje o napredku. Roki so določeni glede na raven prednosti.

5. USKLAJEVANJE, SPREMLJANJE, POROČANJE IZVAJANJA IN POSODABLJANJE STRATEGIJE

Strategija MP za boj proti goljufijam in korupciji je usklajena znotraj služb MP (NOE) in obeh organov v sestavi. MP bo izvajanje strategije in akcijskega načrta spremljal letno, tako da bo do 31. 3. pripravil poročilo o izvajanju akcijskega načrta. Poročilo bo zajemalo obdobje od 1. januarja do 31. decembra predhodnega leta. Prvo poročanje se začne v letu 2023 za leto 2022. Strategija se lahko sprti in po potrebi posodablja in spreminja.

Merila za presojo uspešnosti izvajanja ukrepov in doseganja ciljev so določena tako, da se ugotovi:

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

Posodabljanje strategije lahko privede do:

- posodabljanja ali prilagajanja ciljev,
- prilagajanja kazalnikov,
- posodabljanja rokov oziroma
- uvedbe novih ali prilagajanja obstoječih ukrepov.

MP meni, da je s to strategijo vzpostavil sorazmerne ukrepe na področju upravljanja z nepravilnostmi, sumi goljufij in goljufijami za vse primere, ki so se in se še bodo identificirali.