



## BOJ PROTI GOLJUFIJAM IN ZAŠČITA FINANČNIH INTERESOV EVROPSKE UNIJE

Ukrepi Evropske unije na področju proračunskega nadzora temeljijo na dveh načelih, in sicer zagotavljanju, da se proračun EU ustrezno porablja, ter varovanju finančnih interesov EU in boju proti goljufijam.

### PRAVNA PODLAGA

- Člena 287 in 325 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU);
- Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002, naslov IX, poglavji 1 in 2 ter naslov X;
- Medinstitucionalni sporazum z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovanju, tretji del;
- Poslovnik Evropskega parlamenta, naslov II, poglavje 6, člani 92a, 93 in 94; naslov V, poglavje 1, člen 121, poglavje 2, člen 125 in poglavje 4, člen 132; Priloga IV;
- člen 83(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije o zaščiti finančnih interesov Evropske unije;
- Evropsko javno tožilstvo: člen 86 Pogodbe o delovanju Evropske unije o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva.

### CILJI

Da bi bili državljani prepričani, da se njihov denar porablja ustrezno, mora Evropska unija zaščititi svoje finančne interese. Pomembna sta tudi spremljanje in nadzor dejavnosti Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) in podpora njegovim prizadevanjem v boju proti goljufijam in nepravilnostim pri izvrševanju proračuna EU.

### OZADJE

Parlament je pravico do ustanovitve preiskovalnega odbora, ki jo je pridobil s Pogodbo, prvič uveljavil decembra 1995, ko je poročal o obtožbah zaradi goljufij in nepravilnosti



v delovanju tranzitnega sistema Skupnosti. Priporočila preiskovalnega odbora so takrat dobila široko podporo.

V zadnjih letih se je število zakonodajnih besedil in priporočil o zaščiti finančnih interesov Unije povečalo. Namen teh besedil je predvsem doseči naslednje cilje:

- izboljšanje upravljanja urada OLAF in krepitev procesnih jamstev v preiskavah – s postopno vzpostavitvijo Evropskega javnega tožilstva;
- reformiranje Eurojusta<sup>[1]</sup> in povečanje zaščite finančnih interesov Unije;
- zagotavljanje zaščite teh interesov s kazenskim pravom in upravnimi preiskavami, celostno politiko za zaščito denarja davkoplačevalcev in strategijo Komisije na področju boja proti goljufijam<sup>[2]</sup>.

V letih 2012 in 2013 so bila objavljena tudi pomembna sporočila:

- Akcijski načrt za okrepljeni boj proti davčnim goljufijam in davčnim utajam<sup>[3]</sup> decembra 2012;
- Zaščita proračuna Evropske unije do konca leta 2012<sup>[4]</sup> septembra 2013;
- Uporaba neto finančnih popravkov za države članice glede kmetijstva in kohezijske politike decembra 2013<sup>[5]</sup>.

Leta 2013 sta bili sprejeti dve direktivi:

- o skupnem sistemu davka na dodano vrednost v zvezi z neobvezno in začasno uporabo mehanizma obrnjene davčne obveznosti za dobavo določenega blaga in storitev, dovezetnih za goljufije, in
- o mehanizmu za hiter odziv v primerih goljufij na področju DDV<sup>[6]</sup>.

Druge pomembne študije vključujejo:

- predlog direktive o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava<sup>[7]</sup>;
- poročilo Komisije o boju proti korupciji v EU<sup>[8]</sup>;
- sporočilo Komisije z dne 7. aprila 2016 o akcijskem načrtu za DDV<sup>[9]</sup>.

Spomladi leta 2018 je Komisija glede na novi večletni finančni okvir (2021–2027) sprejela predlog za novi program EU za boj proti goljufijam, ki je zasnovan predvsem kot prenovitev in izboljšava programa Herkul III (2014–2020), združen pa je z informacijskim sistemom za boj proti goljufijam (AFIS) in sistemom za upravljanje nepravilnosti, ki ju OLAF že upravlja.

---

[1][COM\(2013\)0532](#) in [COM\(2013\)0533](#) z dne 17. julija 2013.

[2][COM\(2011\)0293](#) z dne 26. maja 2011 in [COM\(2011\)0376](#) z dne 24. junija 2011.

[3][COM\(2012\)0722](#) z dne 6. decembra 2012.

[4]COM(2013)0682 iz septembra 2013.

[5]COM(2013)0934 z dne 13. decembra 2013.

[6]Direktivi 2013/43 in 2013/42 z dne 22. julija 2013 (UL L 201, 26.7.2013, str. 4; UL L 201, 26.7.2013, str. 1).

[7][COM\(2012\)0363](#) z dne 11. julija 2012.

[8]COM(2014)0038 z dne 3. februarja 2014.

[9][COM\(2016\)0148](#) z dne 7. aprila 2016.



## **A. Ukrepi urada OLAF proti goljufijam**

Urad za boj proti goljufijam (OLAF) je pristojen za upravne preiskave, ki jih izvaja neodvisno od Komisije. Parlament, Svet in Komisija so 25. maja 1999 kot nadaljnji ukrep po sprejetju uredb o preiskavah urada OLAF podpisali medinstitucionalni sporazum o notranjih preiskavah. Ta določa, da mora imeti vsaka institucija skupna notranja pravila, ki bodo zagotavljala nemoten potek preiskav tega urada. Del teh pravil, ki je zdaj vključen v kadrovske predpise za uradnike Evropske unije, tem nalaga, da sodelujejo z uradom OLAF, in predpisuje določeno stopnjo zaščite za uradnike, ki razkrijejo informacije o morebitnih goljufijah ali korupciji. Reforma urada OLAF je bila prvič predvidena leta 2003. Po približno desetletju razprav in pogajanj so deležniki v tristranskih pogajanjih (Parlament, Svet in Komisija) končno dosegli kompromis, ki odraža pomembne izboljšave, na podlagi katerih je urad OLAF uspešnejši, učinkovitejši in odgovornejši, obenem pa ohranja svojo preiskovalno neodvisnost.

Parlament je novembra 2008 z veliko večino sprejel poročilo poslanke Ingeborg Gräßle. S tem poročilom je bil bistveno spremenjen prvotni predlog Komisije, kar je nato leta 2013 privedlo do sprejetja veljavne uredbe<sup>[10]</sup>, ki je bila spremenjena julija 2016.

Novo besedilo je bistveno boljše, zlasti ker je natančneje opredeljen pravni okvir za preiskave proti goljufijam. Vključene so tudi opredelitve „nepravilnosti“, „goljufije, korupcije ali katerega koli drugega nezakonitega ravnanja, ki škodi finančnim interesom Unije“ ter pojma „gospodarskega subjekta“. Uredba se tudi jasno sklicuje na posamezne preiskovalne ukrepe iz drugih uredb EU (kar pomeni boljšo usklajenost med pravnimi instrumenti na zadevnem področju) in na Listino EU o temeljnih pravicah. Med preiskavami urada OLAF so v skladu z uredbo zaščitene tudi pravica do obrambe in postopkovna jamstva v preiskavah, ki jih izvaja OLAF, pravice prič in žvižgačev ter pravica do vpogleda v spis in drugo ustrezno dokumentacijo.

Poleg tega obstajajo določbe o posebnih obveznostih za države članice, ki morajo med drugim uradu OLAF sporočiti ustrezne informacije o primerih goljufij v zvezi s sredstvi EU.

Nazadnje je bil določen tudi nov medinstitucionalni postopek, s katerim lahko vse institucije pregledno razpravljajo o zgledih dobre prakse, rezultatih in še odprtih vprašanjih, ki škodijo učinkovitosti boja proti goljufijam. To pomeni, da lahko Parlament prvič razpravlja s Svetom o boju proti goljufijam v državah članicah.

Parlament se zavzema tudi za izboljšave pri upravljanju urada OLAF, in sicer z rednimi pregledi in konsolidiranjem njegovih glavnih preiskovalnih postopkov.

Opozoriti je tudi treba, da morajo države članice in Komisija v skladu s členom 325 PDEU tesno in redno sodelovati, Svet pa lahko sprejme posebne ukrepe, ki omogočajo enakovredno in učinkovito zaščito finančnih interesov EU v državah članicah.

## **B. Izboljšanje mehanizmov za boj proti goljufijam**

Na zahtevo Parlamenta je Komisija sprejela pomembne pobude v zvezi s strateškimi ukrepi za boj proti goljufijam. Glede na obseg goljufij, izogibanja davkom in korupcije v EU pa Parlament kljub temu poziva k celovitemu pristopu, vključno s strategijami

---

[10]Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013.



za boj proti goljufijam in korupciji, podprtimi z učinkovitimi pravosodnimi ukrepi na celotnem ozemlju Unije, zlasti v času proračunskih omejitev.

Parlament je podprl tudi akcijski načrt Komisije za okrepitev boja proti davčnim goljufijam<sup>[11]</sup> in davčnim utajam ter izrazil stališče, da bi morale Komisija in države članice temu boju še naprej nameniti absolutno prednost. To bi pomenilo razvoj strategije za boljše in večdimenzionalno sodelovanje in usklajevanje med samimi državami članicami ter med državami članicami in Komisijo. Posebno pozornost je treba posvetiti tudi razvoju mehanizmov za preprečevanje, zgodnje odkrivanje ter spremljanje carinskega tranzita, saj slednje ostaja eno izmed področij z visoko stopnjo sistemske korupcije v Evropi. Parlament meni, da bi morali biti glavni evropski deležniki dejavnejši na mednarodni ravni, da bi vzpostavili pravila za sodelovanje, ki bodo temeljila zlasti na načelih preglednosti, dobrega upravljanja in izmenjave informacij.

Parlament je tudi poudaril, da večja preglednost omogoča ustrezen nadzor in je zato ključnega pomena za odkrivanje goljufij. V preteklih letih je pozval Komisijo, naj sprejme ukrepe, s katerimi bi se zagotovila popolna preglednost upravičencev do sredstev EU v vseh državah članicah, tako da na svojem spletnem mestu objavi seznam vseh upravičencev. Pozval je tudi države članice, naj sodelujejo s Komisijo in ji zagotovijo popolne in zanesljive podatke o upravičencih do sredstev EU, ki jih same upravljajo.

#### **C. Nova evropska politika in programi za boj proti goljufijam**

Parlament meni tudi, da je treba korupcijo, ki vpliva na finančne interese EU, obravnavati kot goljufijo v skladu s členom 325(5) PDEU in jo vključiti v letno poročilo Komisije o zaščiti finančnih interesov Evropske unije in boju proti goljufijam.

Evropsko računsko sodišče je v začetku leta 2019 poudarilo, da mora EU okrepiti boj proti goljufijam, Komisija pa mora prevzeti vodilno vlogo v zvezi s tem ter ponovno preučiti vlogo in odgovornost svojega urada za boj proti goljufijam.

Komisija je aprila 2019 predstavila novo strategijo za večjo doslednost in boljše usklajevanje v boju proti goljufijam med različnimi službami Komisije. Ta strategija bi morala omogočiti tudi več podatkovno vodenih ukrepov za boj proti goljufijam v prihodnjih letih. Dopolnjuje sveženj Komisije o upravljanju, ki je bil sprejet novembra 2018, in imenuje urad OLAF kot vodilno službo pri oblikovanju in razvoju evropske politike za boj proti goljufijam.

Parlament je pozdravil nove prednostne naloge te strategije, kot so izboljšanje razumevanja vzorcev goljufij, profilov goljufov in sistemske ranljivosti, povezane z goljufijami, ki škodijo proračunu EU.

#### **D. Direktiva o boju proti goljufijam in zaščita finančnih interesov EU**

Države članice so morale Direktivo (EU) 2017/1371 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava prenesti v nacionalno zakonodajo do 6. julija 2019. Z novimi pravili se bo povečala raven zaščite proračuna EU, in sicer z uskladitvijo opredelitev, sankcij in zastaralnih rokov za kazniva dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije.

---

[11] Goljufija je primer namerne kršitve in v nekaterih primerih kaznivo dejanje, nepravilnost pa je nespoštovanje pravil.



Direktiva je ključni instrument za harmonizacijo kazenskega prava držav članic na področju kaznivih dejanj zoper proračun Unije in postavlja temelje za prihodnje Evropsko javno tožilstvo, ki bo preiskovalo, preganjalo in vlagalo obtožne akte za kazniva dejanja zoper proračun EU.

#### **E. Ustanovitev Evropskega javnega tožilstva**

Pravila v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva so razdelana v členu 86 PDEU, ki določa: „Zaradi boja proti kršitvam, ki vplivajo na finančne interese Unije, lahko Svet z uredbami, sprejetimi po posebnem zakonodajnem postopku, iz Eurojusta ustanovi Evropsko javno tožilstvo“.

Uredba o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva je bila sprejeta 12. oktobra 2017 v okviru postopka okrepljenega sodelovanja, veljati pa je začela 20. novembra 2017. Trenutno je vključenih 22 držav, in sicer Avstrija, Belgija, Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Češka, Estonija, Finska, Francija, Nemčija, Grčija, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Španija in Slovenija.

Evropsko javno tožilstvo bo decentralizirano tožilstvo Evropske unije z izključno pristojnostjo za preiskovanje, pregon in obtožbo storilcev kaznivih dejanj zoper proračun EU. Po vsej Uniji bo imelo enotna preiskovalna pooblastila, ki bodo temeljila na nacionalnih pravnih sistemih držav članic, v katere bo vključeno.

Evropsko javno tožilstvo je trenutno v fazi ustanavljanja, operativno pa naj bi postalo ob koncu leta 2020. Njegov sedež bo v Luxembourggu.

### **IMENOVANJE PRVE EVROPSKE GLAVNE TOŽILKE**

Parlament in Svet sta septembra 2019 dosegla soglasje o imenovanju Laure Codruta Kövesi za prvo evropsko glavno tožilko. Mandat bo opravljala sedem let brez možnosti podaljšanja.

### **VLOGA EVROPSKEGA PARLAMENTA**

Odbor Parlamenta za proračunski nadzor opravlja razgovore s kandidati za člane Računskega sodišča ter s kandidati iz ožjega izbora za delovno mesto generalnega direktorja urada OLAF. Ta delovna mesta ne morejo biti zapolnjena brez predstavitev v Parlamentu.

Komisija po posvetovanju z Evropskim parlamentom in Svetom imenuje generalnega direktorja urada OLAF, člane nadzornega odbora urada pa soglasno imenujejo Parlament, Svet in Komisija.

Alexandre Mathis  
06/2020

