EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 20.10.2005
KOM(2005) 520 galutinis

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

apie reglamento (EB) Nr. 1469/95 (juodasis sąrašas) įgyvendinimą

{SEC(2005) 1333}

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

apie reglamento (EB) Nr. 1469/95 (juodasis sąrašas) įgyvendinimą

1. DOKUMENTO TIKSLAS

Tarybos reglamentu (EB) Nr. 1469/95[1] EŪŽOGF Garantijų skyriaus finansuojamose srityse buvo įsteigta ūkio subjektų, galinčių kelti didelę grėsmę Bendrijos biudžetui, nustatymo sistema ir valstybių narių keitimosi informacija tarpininkaujant Komisijai sistema. Reglamento taikymo taisyklės buvo nustatytos Reglamentu (EB) Nr. 745/96[2]

Reglamentu buvo siekiama sukurti priemonių sistemą, leidžiančią perspėti valstybių narių kompetentingas institucijas apie sukčiavimu įtariamus ūkio subjektus ir padėti joms preventyviai imtis atitinkamų priemonių (sugriežtinti kontrolę, laikinai sustabdyti mokėjimus, nutraukti Bendrijos pagalbą).

Remdamasi Reglamento (EB) Nr. 1469/95 7 straipsniu, 1997 m. liepos mėn. Komisija Europos Parlamentui ir Tarybai pateikė ataskaitą apie šio reglamento taikymą[3] Komisija pranešė parengsianti antrą ataskaitą po papildomo laikotarpio, reikalingo šio reglamento taikymo sąlygoms ir konkrečiam jo taikymui valstybėse narėse įvertinti bei nustatyti taikymo sunkumus.

2. ĮVADAS

1995 metais priėmus reglamentą, į teisės aktus buvo įtrauktos kitos panašios priemonės. Pavyzdžiui, tokia priemonė numatyta Europos Bendrijų bendrajam biudžetui taikomame Finansiniame reglamente[4] 95 straipsnyje numatyta, kad „*kiekviena institucija sukuria centrinę duomenų bazę, kurioje yra duomenys apie kandidatus ir konkurso dalyvius*“, kurios tikslas – neleisti dalyvauti viešajame pirkime ūkio subjektams, kurie bankrutuoja arba yra likviduojami, kai juos administruoja teismai, kurie buvo nuteisti, buvo pripažinti kaltais už sunkų profesinį nusižengimą, neįvykdė mokestinių įsipareigojimų mokant socialinio draudimo įmokas ar mokesčius, buvo teisti už sukčiavimą, korupciją, dalyvavimą nusikalstamoje organizacijoje ar kitokią nelegalią veiklą, kenkiančią Bendrijų finansiniams interesams ar buvo paskelbti rimtai pažeidę kontraktą, dalyvaudami kitoje pirkimo procedūroje arba subsidijos skyrimo procedūroje. Ūkio subjektams, pašalinamiems iš konkurso dėl vienos iš šių priežasčių, gali būti skiriamos administracinės arba finansinės sankcijos po jiems suteiktos galimybės pateikti savo pastabas (96 straipsnis). Panašios sąlygos taikomos ir subsidijų gavėjams (114 straipsnis).

---

1 1995 m. birželio 22 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1469/95 dėl priemonių, kurių turi būti imtasi, atsižvelgiant į tam tikrus EŽŪOGF Garantijų skyriaus finansuojamų operacijų gavėjus, OL L 145, 1995 6 29, p. 1.

2 1996 m. balandžio 24 d. Komisijos reglamentas (EB) Nr. 745/96, nustatantis išsamias Tarybos reglamento (EB) Nr. 1469/95 dėl priemonių, kurių turi būti imtasi, atsižvelgiant į tam tikrus EŽŪOGF Garantijų skyriaus finansuojamų operacijų gavėjus, taikymo taisykles, OL L 102, 1996 4 25, p. 15.

3 Dokumentas KOM (97) 417 galutinis.

4 2002 m. birželio 25 d. Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002, OL L 248, 2002 9 16.

3. PAGAL REGLAMENTĄ PARENGTŲ PRANEŠIMŲ STATISTINĖ ANALIZĖ

- Iki 1997 m. birželio 30 d. Komisija buvo gavusi 4 pranešimus iš trijų valstybių narių; vienas iš pranešimų buvo susijęs su 1996 metais. Šis laikotarpis buvo įtrauktas į pirmąją Komisijos ataskaitą Europos Parlamentui ir Tarybai. 1997 metų pabaigoje pranešimų skaičius siekė 13.

- 1998 m. valstybės narės pateikė Komisijai 5 pranešimus.

- 1999 m. nebuvo gauta nė vieno pranešimo.

- 2000 m. Komisija gavo 15 pranešimų.

- 2001 m. Komisijai pateikti du pranešimai.

- 2002 m. Komisija gavo aštuonis pranešimus.

- 2003 metais Komisijai buvo pateiktas tik vienas pranešimas.

- 2004 m. negauta nė vieno pranešimo.

- 2005 m. iki šiol negauta nė vieno pranešimo.

4. PRANEŠIMŲ TRŪKUMAI: LYGINAMIEJI DUOMENYS

Lyginant šiuos skaičius su valstybių narių arba Komisijos (OLAF) nustatytais pažeidimais, kyla klausimas, ar tikrasis „nepatikimų“ ūkio subjektų skaičius nėra didesnis:

– Pavyzdžiui, vien tik 2004 m. buvo pranešta apie 19 pažeidimų pagal Reglamentą (EEB) Nr. 595/91, susijusių su eksporto grąžinamosiomis išmokomis, kurių kiekviena viršijo 100 000 EUR sumą. Tuo pačiu laikotarpiu Komisija (OLAF) pradėjo 21 tyrimą EŽŪOGF Garantijų skyriaus finansuojamose srityse. Keletas šių naujų bylų yra susijusios su organizuotu nusikalstamumu, į kurį įtraukiami „patikimais“ nelaikytini ūkio subjektai.

5. KELETAS PIRMŲJŲ VERTINIMO ELEMENTŲ, SUSIJUSIŲ SU RETU REGLAMENTO TAIKYMU

Komisija užmezgė dialogą su valstybėmis narėmis, dalyvaujančiomis Pažeidimų ir tarpusavio pagalbos (žemės ūkio produktai) grupėje bei organizavo dvišalius susirinkimus, siekdama suprasti, kodėl Reglamente Nr. 1469/95 numatytomis galimybėmis retai naudojamasi. Šio dialogo rezultatus galima apibendrinti taip:

- Pažeidimų nustatymo ir informavimo tvarka įsigaliojo 1995 m. liepos 6 d., tačiau iš tiesų galėjo būti taikoma tik pažeidimams, nustatytiems po 1996 m. birželio 30 d., nes pagrindiniai teisės principai draudė taikymą atgaline data. Laikui bėgant pranešimų turėjo žymiai padaugėti, tačiau taip neatsitiko.

- Kai buvo priimtas Reglamentas (EB) Nr. 1469/95, Bendrijos įstatymų leidėjai norėjo nagrinėti tik labai svarbius atvejus, todėl laikytasi reglamento taikymo sritį apribojančių sąlygų (apsiribojimas trimis konkrečiomis sritimis; reikalavimas, kad pažeidimas būtų

įvykdytas apgalvotai arba dėl didelio aplaidumo; Reglamentu (EB) Nr. 745/96 nustatyta sąlyga, kad pažeidimas būtų susijęs su didesne nei 100 000 EUR suma).

- Valstybės narės teigia, kad jos susiduria su sunkiai interpretuojamais teisiniais klausimais. Dažnai jos neskelbia pranešimo, laukdamos neginčytinų įrodymų. Tai susiję, pavyzdžiui, su „didelio aplaidumo“ sąvoka[5], nevartojama kai kuriose valstybėse narėse; atitinkamų ūkio subjektų apibūdinimu, ir ypač su įmonėmis ar asmenimis, kurie neįvykdė pažeidimo, tačiau dalyvavo jį įvykdant arba turi už jį atsakyti ar siekti, kad pažeidimo būtų išvengta; su procedūros stadijos, kai valstybės narės privalo parengti pranešimą Komisijai („preliminari administracinė arba teisminė ataskaita“), apibūdinimu.

- Kadangi į „juodąjį sąrašą“ įtraukti ūkio subjektai visais būdais stengsis išvengti neigiamo poveikio savo ekonominei veiklai, valstybės narės būgštauja, kad įtraukusios ūkio subjektą į „juodąjį sąrašą“ ir paskelbusios apie tai pranešimą Komisijai bei kitoms valstybėms narėms, jos gali būti priverstos atlyginti žalą.

6. NAGRINĖTINOS GALIMYBĖS

(1) Numatomų priemonių pobūdis: galima būtų iš anksto išspręsti kai kurių valstybių narių minimas teisines problemas. Ypač rekomenduotina būtų atskirti perspėjimo ir prevencijos mechanizmą nuo sankcijų mechanizmo. Jei būtų aiškiai atskirti šie mechanizmai, galima tikėtis, kad reglamento teisiniu pagrindu būtų dažniau naudojamasi pranešant apie pažeidimus.

(2) Taikant perspėjimo ir prevencijos mechanizmą, Reglamento (EB) Nr. 595/91 3 straipsnyje numatytus pranešimus galima būtų susieti su prevencinėmis priemonėmis (kontrolės sugriežtinimu). Tokį perspėjimo ir prevencijos mechanizmą būtų lengviau įgyvendinti, kadangi jis būtų atskirtas nuo sankcijų mechanizmo, be to, juo remiantis būtų sudaromas atidžiau stebėtinų ūkio subjektų „pilkasis sąrašas“ ir sukuriamas teisinis pagrindas, leidžiantis imtis apsaugos priemonių, pavyzdžiui, privalomojo garantijų (piniginių užstatų) pateikimo. Šiame prevencijos mechanizme galėtų būti numatyti du perspėjimo lygiai: pirmiausia nepatikimų ūkio subjektų sąrašas, kuriame išvardijami praeityje nustatyti pažeidimai arba pagrįsti įtarimai, būtų perduodamas tik Komisijai; antrasis lygis būtų informacijos perdavimas kitoms valstybėms narėms, pavyzdžiui, jei vykdomos tarptautinės operacijos ir gali kilti konkretus pavojus kelioms valstybėms narėms.

Tuo atveju, kai ūkio subjektai įvykdė pažeidimus, patvirtintus galutiniu sprendimu, ir kai sugriežtintos kontrolės nepakanka, kad būtų išvengta pakartotinio pažeidimo, būtų galima svarstyti galimybę, taikant perspėjimo mechanizmą, laikinai sustabdyti mokėjimus saugumo sumetimais, jei ši priemonė nėra sankcija ir jei laikomasi nacionalinės teisės aktuose numatytų procedūros garantijų.

(3) Taikant sankcijų mechanizmą reikėtų apmąstyti galimybę pasinaudoti konkrečiomis teisinėmis nuostatomis, numatytomis Reglamente (EB, Euratomas) Nr. 2988/95[6], kurias, jei reikia, galima būtų papildyti kitomis nei perspėjimo mechanizme numatytomis informacijos

---

[5] Reglamento (EB) Nr. 1469/95 1 straipsnio 2 dalies a punktas, Reglamento (EB) Nr. 745/96 3 straipsnio 3 dalies 4 įtrauka.

[6] 1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos, OL L 312, 1995 12 23, p. 1.

perdavimo priemonėmis. Tokio sankcijų mechanizmo savalaikiškumas ir, jei reikia, turinys turėtų būti aptariami atskirai ir vėliau.

(4) Taikymo sritis: reikėtų pažymėti, kad trys pradiniame „Juodojo sąrašo“ reglamente numatytos taikymo sritys, susijusios su EŽŪOGF Garantijų skyriaus finansuojamomis išlaidomis, šiandien atrodo per siauros:

– iki 1992 m. BŽŪP reformos pagrindinės EŽŪOGF Garantijų skyriaus išlaidos buvo susijusios su intervenciniu saugojimu ir grąžinamosiomis eksporto išmokomis. Po pirmosios reformos nustatytos kainos buvo sumažintos, ypač dirbamos žemės ir mėsos sektoriuose, ir įvestos tiesioginės kompensacinės išmokos ūkininkams. Šios pagalbos priemonės yra veiksmingai kontroliuojamos taikant visapusišką valdymo ir kontrolės sistemą, vadinamąją „integruotą valdymo ir kontrolės sistemą“ (IVKS), taip pat apimančią sankcijų mechanizmą;

– pažeidimai gali būti susiję ir su išlaidomis, ir su pajamomis;

Ten, kur reikalinga, galėtų būti plačiau taikomas „Juodojo sąrašo“ perspėjimo mechanizmas, kurį taip pat galima būtų taikyti struktūriniams veiksmams (ERPF, Sanglaudos fondui, ESF, FIFG) bei nuosaviems ištekliams.

Vėliau jį būtų galima susieti su Komisijos Išankstinio perspėjimo mechanizmu.

7. TEISĖS AKTŲ, REGLAMENTUOJANČIŲ DUOMENŲ APSAUGĄ, TAIKYMAS

Priimant Reglamentą (EB) Nr. 1469/95, ir Taryba, ir Komisija puikiai suvokė, kad „Juodojo sąrašo“ mechanizmo naudojimas gali sukelti daug politinių ir teisinių problemų, kadangi susiję ūkio subjektai galėtų nukentėti, jei nebūtų imamasi reikalingų saugumo priemonių. Todėl įstatymų leidėjai numatė taikant mechanizmą naudoti tam tikras saugumo priemones, ypač laikytis pranešimų, kuriais keičiamasi, konfidencialumo, profesinės paslapties ir nacionalinių įstatymų baudžiamojo proceso srityje reikalavimų. Įstatymų leidėjų dėmesį pagrindinių teisių apsaugai įrodo tai, kad susiję ūkio subjektai, kuriems taikomos 3 straipsnio 1 dalies c punkte ir, jei reikia, b punkte numatytos priemonės, gali pasinaudoti prieštaravimo išankstiniam bylos nagrinėjimui principu ir teise paduoti apeliacinį skundą. Be to, įstatymų leidėjai sankcijų taikymą padarė priklausomą nuo išankstinio tam tikrų su sankcijomis susijusių formalumų, numatytų nacionaliniuose teisės aktuose, įvykdymo.

2000 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu Nr. 45/2001[7] buvo įvesti du nauji ir konkretūs įpareigojimai, susiję su asmens duomenų tvarkymu. Pagal „Juodojo sąrašo“ reglamentą surinkti duomenys akivaizdžiai priklauso šio reglamento taikymo sričiai. Tačiau, atsižvelgiant į Reglamento Nr. 1469/95 specifiką ir tikslą, galėtų būti taikomi Reglamento Nr. 45/2001 20 straipsnio 1 dalies a, b ir e punktuose numatyti apribojimai ir išimtys. Tačiau derėtų patikrinti, ar mechanizmo pakeitimai neprieštarauja Reglamentui (EB) Nr. 45/2001 ir Direktyvai 95/46/EB.

---

[7] 2000 m. gruodžio 18 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 45/2001 dėl asmenų apsaugos Bendrijos institucijoms ir įstaigoms tvarkant asmens duomenis ir laisvo tokių duomenų judėjimo, OL L 8, 2001 1 12, p. 1.

8. IŠVADOS

Iš Komisijos kasmetinių ataskaitų apie kovą su sukčiavimu matyti, kad Bendrija turi ir toliau imtis veiksmingų priemonių kovoje su sukčiavimu. Kaip ir Komisija, Europos Parlamentas bei Taryba pagrįstai pabrėžia būtinybę pradėti nuo prevencijos. Reglamente (EB) Nr. 1469/95 numatyta pažeidimų nustatymo ir informavimo tvarka pirmiausia naudojamasi prevencijos tikslais. Su tuo sutinka visos valstybės narės.

Tačiau svarbu pažymėti, kad galiojantys teisės aktai neužtikrina konkretaus ir veiksmingo jos taikymo. Komisijos nuomone, siekiant pagerinti situaciją, reikėtų išnagrinėti šias galimybes:

1 – Padidinti šiuo metu galiojančių priemonių veiksmingumą, priimant naujus teisės aktus, kurie pakeis dabartinius ir patikslins naudojamus terminus

– patikslinti „didelio aplaidumo“ sąvoką;

– prireikus pakeisti 100 000 EUR ribą;

– peržiūrėti atitinkamų ūkio subjektų apibūdinimą, siekiant aiškiai įtraukti įmonių grupes nepažeidžiant pagrindinių teisės principų;

– suderinti teisės aktus su naudojimosi informacija ir duomenų apsaugos nuostatomis (Reglamentai (EB) Nr. 45/2001 ir 1049/2001);

– atskirti prevencijos mechanizmą ir sankcijų mechanizmą: Reglamentuose (EB) Nr. 1469/95 ir (EB) Nr. 745/96 aprašomoje mechanizmo struktūroje šios dvi sąvokos neatskiriamos, tačiau jomis nusakomi skirtingi, nors ir vienas kitą papildantys tikslai. Kadangi kai kuriose valstybėse narėse sankcijos skiriamos laikantis svarbių teisinių formalumų, kurie yra sudėtingesni už taikomus perspėjimo mechanizmui, reikėtų ištirti, ar negalima jų atskirti nuo mechanizmo taikymo srities perkeliant į atskirą mechanizmą.

– nepažeidžiant nacionalinių procedūrinių nuostatų, įtraukti į Bendrijos teisę galimybę taikyti apsaugos priemones (garantijas), kai administracinės ir teisminės procedūros dar nesibaigusios;

2 – Priimti naujus teisės aktus atsižvelgiant į skirtingą mechanizmo taikymo sritį: kai bus išspręsti teisiniai su Bendrijos teise ir nacionalinėmis teisės nuostatomis susiję klausimai, perspėjimo ir prevencinio mechanizmo taikymo sritį bus galima išplėsti, jei reikia, taikant jį struktūriniams fondams ir nuosaviems ištekliams.

3 – Užbaigus diskusijas dėl abiejų pirmiau minėtų galimybių, panaikinti šiuo metu galiojančias teisės nuostatas.

Šia ataskaita Komisija, atsižvelgdama į Audito Rūmų neseniai paskelbtas rekomendacijas[8], kreipiasi į visas valstybes nares ir Europos Parlamentą, siekdama pradėti plačią diskusiją šiuo klausimu. Ši ataskaita turėtų tapti diskusijos su atitinkamomis institucijomis pagrindu ir padėti padaryti išvadas apie egzistuojančiam mechanizmui pagerinti teikiamų pasiūlymų gaires bei pobūdį.

---

[8] Specialioji ataskaita Nr. 3/2004 – Neteisėtai išmokėtų Bendrosios žemės ūkio politikos išmokų išieškojimas ir Komisijos atsakymai, 80 punktas, OL C 269, 2004 11 4, p. 1.