EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2021 09 06
COM(2021) 536 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl 2017 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis įgyvendinimo

1. ĮVADAS

1.1. Bendroji informacija

Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2017/1371 dėl kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis (toliau – FIA direktyva) priimta 2017 m. liepos 5 d.[1] kaip bendros Komisijos kovos su sukčiavimu strategijos[2] dalis. Valstybėse narėse, kuriose ji yra privaloma[3], FIA direktyva pakeičia 1995 m. Konvenciją dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos ir jos protokolus (toliau – FIA konvencija)[4].

Remiantis Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 83 straipsnio 2 dalimi, FIA direktyvoje nustatyti bendri valstybių narių baudžiamųjų įstatymų standartai. Šiais bendrais standartais siekiama apsaugoti ES finansinius interesus, suderinant tam tikrų nusikalstamų veikų, turinčių įtakos šiems interesams, apibrėžtis, sankcijas ir senaties terminus. Šios nusikalstamos veikos (toliau – FIA nusikalstamos veikos) yra: i) sukčiavimas, įskaitant tarpvalstybinį sukčiavimą pridėtinės vertės mokesčiu (PVM), kurio bendra žala yra ne mažesnė kaip 10 mln. EUR; ii) korupcija; iii) pinigų plovimas ir iv) pasisavinimas. Šis suderinimas taip pat turi įtakos Europos prokuratūros[5] atliekamų tyrimų ir baudžiamojo persekiojimo mastui, nes Europos prokuratūros įgaliojimai apibrėžiami remiantis FIA direktyva[6], kuri įgyvendinama nacionalinės teisės aktais. FIA direktyva taip pat palengvina netinkamai panaudotų ES lėšų susigrąžinimą[7] baudžiamosios teisės priemonėmis.

Direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę terminas baigėsi 2019 m. liepos 6 d. Apie visišką perkėlimą iki tos datos pranešė tik 12 valstybių narių. Todėl Komisija pradėjo pažeidimo procedūras likusių 14 dalyvaujančių valstybių narių atžvilgiu, 2019 m. rugsėjo mėn. išsiųsdama joms oficialius pranešimus. Iki 2021 m. balandžio mėn. pranešimų apie visišką perkėlimą į nacionalinę teisę skaičius išaugo iki 26, o tai reiškia, kad visos valstybės narės, kurioms direktyva privaloma, jau pranešė apie visišką jos perkėlimą į nacionalinę teisę.

---

[1] OL L 198, 2017 7 28, p. 29–41.

[2] Komisijos kovos su sukčiavimu strategija: aktyvesni ES biudžeto apsaugos veiksmai“ (COM(2019) 196 *final*, 2019 4 29).

[3] Pagal Sutarčių protokolą Nr. 22 Danija nedalyvavo priimant FIA direktyvą ir todėl direktyva nėra jai privaloma ar taikoma. Tačiau Danijai ir toliau privaloma FIA konvencija. Kita vertus, Airija pasinaudojo savo teise dalyvauti priimant ir taikant FIA direktyvą pagal Sutarčių protokolą Nr. 21.

[4] Konvencija dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos, parengta vadovaujantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsniu (OL C 316, 1995 11 27, p. 49–57).

[5] 2017 m. spalio 12 d. Tarybos reglamentas (ES) 2017/1939, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros įsteigimo srityje (OL L 283, 2017 10 31, p. 1–71).

[6] Reglamento (ES) 2017/1939 22 straipsnio 1 dalis.

[7] Šiuo atžvilgiu sukčiavimu laikomų pažeidimų, apie kuriuos pranešta, skaičiaus (į kurį įskaitomi tiek įtariamo, tiek nustatyto sukčiavimo atvejai) ir susijusių lėšų sumų negalima laikyti tiesioginiu ES biudžetui kenkiančio sukčiavimo masto rodikliu. Jis pirmiausia rodo valstybių narių ir ES įstaigų nustatytų galimo sukčiavimo atvejų, apie kuriuos pranešta, mastą. 2019 m. pranešta apie 939 sukčiavimu laikomus pažeidimus, kurių vertė siekė apie 461,4 mln. EUR (*Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai „31-oji Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos metinė ataskaita. Kova su sukčiavimu 2019 m.“*, COM(2020) 363 *final*, 2020 9 3, p. 13).

1.2. Pagrindiniai FIA direktyvos aspektai

1 straipsnyje nustatytas FIA direktyvos dalykas, o 2 straipsnyje nustatyta jos taikymo sritis ir pateikta sąvokos „Sąjungos finansiniai interesai“ apibrėžtis. Be to, direktyvoje nustatyti valstybių narių įpareigojimai:

- nustatyti baudžiamąją atsakomybę už ES finansiniams interesams kenkiantį sukčiavimą – bet kokius veiksmus ar neveikimą – tiek i) su viešaisiais pirkimais susijusių išlaidų ir su viešaisiais pirkimais nesusijusių išlaidų srityje, tiek ii) pajamų iš nuosavų išteklių iš PVM ir kitų pajamų nei pajamos iš nuosavų išteklių srityje (3 straipsnis);
- nustatyti baudžiamąją atsakomybę už kitas nusikalstamas veikas, darančias poveikį Sąjungos finansiniams interesams (pinigų plovimas, korupcija ir pasisavinimas), ir apibrėžti „valstybės pareigūno“ sąvoką, siekiant tinkamai apsaugoti Sąjungos lėšas nuo korupcijos ir pasisavinimo (4 straipsnis);
- nustatyti baudžiamąją atsakomybę už: i) kurstymą, pagalbą ir bendrininkavimą darant 3 ir 4 straipsniuose nurodytas nusikalstamas veikas ir ii) kėsinimąsi įvykdyti 3 straipsnyje (sukčiavimas) ir 4 straipsnio 3 dalyje (pasisavinimas) nurodytas nusikalstamas veikas (5 straipsnis);
- numatyti atsakomybę ir sankcijas: i) juridiniams asmenims už bet kurią iš 3, 4 ir 5 straipsniuose nurodytų nusikalstamų veikų, kurias jų naudai padarė kiti asmenys, juridinio asmens struktūroje užimantys vadovaujamas pareigas, arba ii) dėl šių kitų asmenų vykdomos priežiūros ar kontrolės nebuvimo jiems pavaldus asmuo (6 ir 9 straipsniai);
- parengti minimalias taisykles dėl baudžiamųjų sankcijų fiziniams asmenims, įskaitant minimalias ir maksimalias sankcijas už 3 ir 4 straipsniuose nurodytas nusikalstamas veikas, jei šiomis veikomis padaroma didelė žala arba gaunama didelės naudos (7 straipsnis);
- imtis priemonių, būtinų siekiant užtikrinti, kad tai, jog kuri nors iš 3, 4 ar 5 straipsniuose nurodytų nusikalstamų veikų įvykdoma dalyvaujant nusikalstamos organizacijos veikloje, būtų laikoma atsakomybę sunkinančia aplinkybe (8 straipsnis);
- i) nustatyti savo jurisdikciją dėl 3, 4 ir 5 straipsniuose nurodytų nusikalstamų veikų, kai nusikalstama veika visiškai ar iš dalies įvykdyta jų teritorijoje arba nusikalstamą veiką padaręs asmuo yra vienas iš jų piliečių ir nusikalstamą veiką padariusiam asmeniui nusikalstamos veikos vykdymo metu taikomi Pareigūnų tarnybos nuostatai[8], ir ii) tam tikromis sąlygomis vengti naudotis jurisdikcija, kai jų piliečiai FIA nusikalstamas veikas padaro užsienyje (11 straipsnis);
- i) nustatyti pakankamos trukmės senaties terminus po 3, 4 ir 5 straipsniuose nurodytų nusikalstamų veikų padarymo, kad tas nusikalstamas veikas būtų galima veiksmingai išnagrinėti, nustatant minimalius senaties terminus, taikomus toms nusikalstamoms veikoms, už kurias numatyta maksimali bent ketverių metų laisvės atėmimo bausmė, ir ii) imtis priemonių, kurios būtinos, kad bausmės būtų vykdomos (12 straipsnis), ir
- teikti statistinius duomenis apie baudžiamuosius procesus dėl 3, 4 ir 5 straipsniuose nurodytų nusikalstamų veikų ir jų baigtį (18 straipsnio 2 dalis).

[8] Pagal 11 straipsnio 2 dalį valstybės narės gali netaikyti šios taisyklės arba gali ją taikyti tik konkrečiais atvejais ar konkrečiomis sąlygomis, ir turi informuoti Komisiją, jei jos imasi tokių veiksmų.

1.3. Ataskaitos apimtis ir metodika

Remiantis FIA direktyvos 18 straipsnio 1 dalimi, šioje ataskaitoje vertinama, kokiu mastu valstybės narės ėmėsi priemonių, būtinų siekiant laikytis FIA direktyvos. Visų pirma šioje ataskaitoje vertinama, ar valstybės narės įgyvendino direktyvą ir ar nacionalinės teisės aktais pasiekti direktyvos tikslai bei įvykdyti jos reikalavimai. Ataskaita nedaro poveikio Komisijos įgaliojimams pagal SESV 258 straipsnį vertinti atskirų nacionalinių perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių atitiktį.

Šis vertinimas visų pirma grindžiamas informacija, kurią valstybės narės pateikė Komisijai pranešdamos apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones, kuriomis FIA direktyva perkelta į nacionalinę teisę. Ši informacija buvo papildyta išorės tyrimais, kuriuos pagal preliminariąją sutartį užsakė Teisingumo GD. Remdamasi šiuo vertinimu, Komisija pradėjo sistemingai keistis informacija su valstybėmis narėmis. Šių mainų metu valstybių narių pateikta papildoma informacija ir paaiškinimai leido Komisijai patobulinti savo analizę, kad ji apimtų aktualiausias atitikties problemas. Šios problemos bus išsamiau aptartos 2 ir 3 skirsniuose.

2. BENDRAS VERTINIMAS

Komisija siekia užtikrinti, kad visos valstybės narės aiškiai, tiksliai ir teisingai perkeltų direktyvą į nacionalinę teisę, nustatydamos veiksmingas, proporcingas ir atgrasančias baudžiamąsias sankcijas, kad būtų apsaugoti Sąjungos finansiniai interesai.

Išsamus perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių, apie kurias pranešta, vertinimas patvirtino, kad visos valstybės narės perkėlė pagrindines FIA direktyvos nuostatas. Tačiau liko neišspręstų atitikties problemų, įskaitant problemas, kurias reikia išspręsti, kad Europos prokuratūra galėtų veiksmingai vykdyti tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą. Atitikties problemos daugiausia susijusios su nacionalinės teisės aktų, kuriais į nacionalinę teisę perkeliamos 3, 4 ir 5 straipsniuose pateiktos baudžiamųjų veikų apibrėžtys, trūkumais:

- Sąjungos finansiniams interesams kenkiančio sukčiavimo (3 straipsnis) apibrėžtimi maždaug pusėje valstybių narių;
- 4 straipsnio 1 dalies (pinigų plovimas), 4 straipsnio 2 dalies (korupcija) ir 4 straipsnio 3 dalies (pasisavinimas) aspektų apibrėžtimi keliose valstybėse narėse;
- „valstybės tarnautojo“ (4 straipsnio 4 dalis) apibrėžtimi maždaug pusėje valstybių narių ir
- 3 ir 4 straipsniuose nurodytų nusikalstamų veikų kurstymu, pagalba ir bendrininkavimu bei kėsinimusi padaryti 3 straipsnyje ir 4 straipsnio 3 dalyje nurodytas nusikalstamas veikas (5 straipsnis) keliose valstybėse narėse.

Be to, Komisija ketvirtadalyje valstybių narių nustatė įvairių atitikties problemų, susijusių su juridinių asmenų atsakomybe ir sankcijomis fiziniams asmenims pagal 6, 7 ir 9 straipsnius. Dėl sankcijų fiziniams asmenims (7 straipsnis) Komisija taip pat nustatė atitikties problemų ketvirtadalyje valstybių narių. Kai kurios iš šių problemų gali pakenkti šių sankcijų veiksmingam, atgrasomajam ir proporcingam pobūdžiui.

Komisija taip pat nustatė, kad keliose valstybėse narėse kyla atitikties problemų, susijusių su naudojimusi jurisdikcija pagal teritoriškumo ir pilietybės principus (11 straipsnio 1 dalis). Be to, kelios valstybės narės nustato tam tikras baudžiamojo persekiojimo už FIA nusikalstamas veikas, kurios neatitinka 11 straipsnio 4 dalies, sąlygas. Kai kuriose valstybėse narėse nustatyta 12 straipsnio perkėlimo į nacionalinę teisę problema yra susijusi su nuostata, kad teismo sprendimo, priimto po galutinio apkaltinamojo nuosprendžio dėl 3, 4 arba 5 straipsnyje nurodytos nusikalstamos veikos, vykdymo senaties terminas yra trumpesnis nei FIA direktyvoje reikalaujami penkeri metai.

Galiausiai, remdamasi pasidalyta informacija, Komisija nustatė, kad aiškus ir konkretus metinis įpareigojimas teikti statistinius duomenis Europos Komisijai (18 straipsnio 2 dalis) numatytas tik kelių valstybių narių teisės aktuose. Nesant pakankamai duomenų, vėliau Komisijai gali būti sunkiau įvertinti, ar direktyva pasiektas jos bendrasis tikslas sustiprinti Sąjungos finansinių interesų apsaugą, ir ar reikės peržiūrėti (tam tikrus) direktyvos aspektus[9].

3. KONKRETŪS VERTINIMO ASPEKTAI

3.1. Terminų apibrėžtys ir taikymo sritis (2 straipsnis)

FIA direktyvos 2 straipsnio 1 dalyje apibrėžtos sąvokos „Sąjungos finansiniai interesai“ ir „juridinis asmuo“. Be to, 2 straipsnio 2 dalyje nustatyta riba, nuo kurios direktyva taikoma pajamoms iš nuosavų išteklių iš PVM. FIA direktyva taikoma tik bendros PVM sistemos atžvilgiu vykdomų sunkių nusikalstamų veikų atveju. Nusikalstama veika bendros PVM sistemos atžvilgiu turi būti laikoma sunkia, kai FIA direktyvos 3 straipsnio 2 dalies d punkte apibrėžti tyčiniai veiksmai ar neveikimas yra susiję su dviejų ar daugiau Sąjungos valstybių narių teritorija ir bendra jų padaryta žala yra ne mažesnė kaip 10 mln. EUR.

Šia riba daugiausia siekiama užfiksuoti karuselinį sukčiavimą, sukčiavimą pasitelkiant dingusius prekiautojus ir sukčiavimą PVM dalyvaujant nusikalstamos organizacijos veikloje; visos šios trys sukčiavimo formos kelia didelę grėsmę bendrai PVM sistemai, taigi ir Sąjungos biudžetui. Vienoje valstybėje narėje 2 straipsnio 1 dalis neperkelta į nacionalinę teisę laikantis direktyvos.

3.2. Sukčiavimas (3 straipsnis)

FIA direktyvos 3 straipsnyje nustatyta, kad valstybės narės turi imtis priemonių, būtinų siekiant užtikrinti, kad tyčinis Sąjungos finansiniams interesams kenkiantis sukčiavimas būtų laikomas nusikalstama veika. Šiuo tikslu jame nustatytos keturios sukčiavimo, kenkiančio

[9] 18 straipsnio 3 ir 4 dalys.

Sąjungos finansiniams interesams, kategorijos. Šios keturios – veiksmų ar neveikimo – kategorijos yra susijusios su: i) su viešaisiais pirkimais nesusijusios išlaidos (3 straipsnio 2 dalies a punktas); ii) su viešaisiais pirkimais susijusios išlaidos (3 straipsnio 2 dalies b punktas); iii) kitos pajamos nei pajamos iš nuosavų išteklių iš PVM (3 straipsnio 2 dalies c punktas) ir iv) pajamos iš nuosavų išteklių iš PVM (3 straipsnio 2 dalies d punktas), kaip nurodyta šios ataskaitos 3.1 skirsnyje.

Maždaug pusėje valstybių narių Komisija nustatė atitikties problemų, susijusių su pagrindinių šių nusikalstamų veikų aspektų perkėlimu į nacionalinę teisę. Visų pirma, Komisija nustatė atitikties problemų, susijusių su siauresne nacionalinės teisės aktų, reglamentuojančių sukčiavimą su viešaisiais pirkimais nesusijusių išlaidų srityje (3 straipsnio 2 dalies a punktas), ir sukčiavimą su viešaisiais pirkimais susijusių išlaidų srityje (3 straipsnio 2 dalies b punktas), taikymo sritimi. Kitos perkėlimo į nacionalinę teisę problemos yra susijusios su nuostatomis dėl bet kokių veiksmų ar neveikimo, kai:

- „naudojamos netikros, klaidingos ar neišsamios ataskaitos“, numatant taikymą tik rašytiniams dokumentams ir netaikymą „Sąjungos biudžeto arba Sąjungos ar jos vardu valdomų biudžetų turtui“;
- „neatskleidžiama informacija“, neperkeliant nuostatų arba jas perkeliant siauresne sąvoka, ir
- „tokios lėšos ar turtas panaudojami kitiems tikslams nei tikslai, kuriems jie buvo iš pradžių skirti“, perkeliant siauresne formuluote.

Komisija taip pat nustatė atitikties problemų, susijusių su kitomis pajamomis nei pajamos iš nuosavų išteklių iš PVM (3 straipsnio 2 dalies c punktas) ir pajamomis iš nuosavų išteklių iš PVM (3 straipsnio 2 dalies d punktas), ir vėl dėl siauresnės nacionalinės teisės aktų taikymo srities. Kitos perkėlimo į nacionalinę teisę problemos yra susijusios su nuostatomis dėl bet kokių veiksmų ar neveikimo, kai:

- neperkeliamos nuostatos dėl „netikrų, klaidingų ar neišsamių ataskaitų ar dokumentų“ ir „netikrų, klaidingų ar neišsamių su PVM susijusių ataskaitų ar dokumentų“;
- „Sąjungos biudžeto ištekliai“ perkeliant siauresne sąvoka;
- neperkeliant „Sąjungos arba jos vardu valdomų biudžetų“;
- „neatskleidžiama informacija“ ir „neatskleidžiama su PVM susijusi informacija“, neperkeliant nuostatų arba jas perkeliant siauresne sąvoka;
- „teisėtai įgytos naudos panaudojimas ne pagal paskirtį“ perkeliant siauresne formuluote ir
- „teisingos su PVM susijusios ataskaitos pateikiamos siekiant sukčiaujant nuslėpti nesumokėjimo faktą arba neteisėtai sukurti teises susigrąžinti PVM“ neperkeliant nuostatų arba jas perkeliant siauresne sąvoka.

3.3. Kitos susijusios nusikalstamos veikos (4 straipsnis)

3.3.1. Pinigų plovimas, korupcija ir pasisavinimas (4 straipsnio 1, 2 ir 3 dalys)

FIA direktyvos 4 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad valstybės narės turi imtis priemonių, būtinų siekiant užtikrinti, kad pinigų plovimas, kaip aprašyta Direktyvos (ES) 2015/849[10] 1 straipsnio 3 dalyje, susijęs su turtu, įgytu vykdant nusikalstamas veikas, kurioms taikoma direktyva, būtų laikomas nusikalstama veika. Keliose valstybėse narėse ši nuostata nėra visiškai perkelta į nacionalinę teisę dėl tam tikrų pačios pinigų plovimo apibrėžties trūkumų arba dėl to, kad tarp pirminių nusikaltimų nėra nusikalstamos veikos, kuriai taikoma FIA direktyva.

Be to, pagal direktyvos 4 straipsnio 2 dalį valstybės narės turi imtis priemonių, būtinų siekiant užtikrinti, kad tyčinė pasyvioji ir aktyvioji korupcija būtų laikoma nusikalstama veika. Keliose valstybėse narėse tiek aktyviosios, tiek pasyviosios korupcijos atveju reikalaujama papildomo aspekto – „pareigų pažeidimo“. Šis papildomas aspektas gerokai susiaurina FIA direktyvoje pateiktų korupcijos apibrėžčių taikymo sritį ir lemia, kad baudžiamasis persekiojimas už korupciją priklauso nuo tokio pareigų pažeidimo įrodymo.

„Pasyviosios korupcijos“ srityje atitikties problema kyla dėl vieno iš nusikalstamos veikos aspektų, t. y: „eidamas pareigas <...> neveikia“. Keliose valstybėse narėse šis aspektas neaptariamas nacionalinės teisės aktuose. „Aktyviosios korupcijos“ srityje atitikties problemų kyla dėl apibrėžties taikymo srities, nes kai kuriose valstybėse narėse kai kurių aspektų („tiesiogiai ar per tarpininką žada, siūlo arba suteikia bet kokią naudą“ ir „trečiajam asmeniu“) nėra arba jie perkelti netinkamai.

Be to, direktyvos 4 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad valstybės narės turi imtis priemonių, būtinų siekiant užtikrinti, kad tyčinis pasisavinimas būtų laikomas nusikalstama veika. Atitikties problemų kyla dėl siauresnio šios nusikalstamos veikos perkėlimo į nacionalinę teisę arba apskritai jos neperkėlimo į nacionalinę teisę.

3.3.2. Valstybės pareigūnai (4 straipsnio 4 dalis)

4 straipsnio 4 dalyje pateikta „valstybės pareigūno“ apibrėžtis, siekiant tinkamai apsaugoti Sąjungos lėšas nuo korupcijos ir pasisavinimo. Kai kurie „valstybės pareigūno“ apibrėžties aspektai nebuvo perkelti į maždaug pusės valstybių narių teisės aktus. Komisija šioje srityje nustatė atitikties problemų, kylančių dėl to, kad:

- apskritai neperkelta formuluotė „kitos valstybės narės nacionalinius pareigūnus ir trečiųjų valstybių nacionalinius pareigūnus“ arba ji taikoma tik pasisavinimo nusikalstamos veikos atžvilgiu;
- „Sąjungos pareigūno“ apibrėžtis neapima: i) „valstybės narės arba bet kurios viešosios ar privačiosios įstaigos į Sąjungą komandiruotas asmuo, atliekantis Sąjungos pareigūnų ar

[10] 2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 648/2012 ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/60/EB bei Komisijos direktyva 2006/70/EB (Tekstas svarbus EEE) (OL L 141, 2015 6 5, p. 73–117).

kitų tarnautojų funkcijoms lygiavertes funkcijas“ arba ii) „pagal Sutartis įsteigtų Sąjungos institucijų, organų, biurų ir agentūrų nariai ir tokių įstaigų darbuotojai“;

- „nacionalinio pareigūno“ sąvokos apibrėžčiai nustatytos papildomos sąlygos, kurios taikomos tik kitų valstybių narių valstybės pareigūnams, kai nusikaltimas padarytas tos valstybės narės teritorijoje[11], ir apskritai neperkelta formuluotė „asmenis, kurie eina vykdomąsias, administracines <...> pareigas“ arba ji taikoma tik pasisavinimo nusikalstamos veikos atžvilgiu;
- Galiausiai 4 straipsnio 4 dalies b punkto formuluotė „bet kurį kitą asmenį, kuriam pavesta vykdyti ir kuris vykdo valstybės tarnybos funkcijas“, kai kuriose valstybėse narėse nebuvo perkelta į nacionalinę teisę.

3.4. Nebaigtos nusikalstamos veikos (5 straipsnis)

FIA direktyvos 5 straipsnyje nustatyta, kad: i) valstybės narės turi imtis priemonių, būtinų siekiant užtikrinti, kad už bet kurios iš 3 ir 4 straipsniuose nurodytų nusikalstamų veikų kurstymą, pagalbą ir bendrininkavimą jas vykdant būtų baudžiama kaip už nusikalstamas veikas (5 straipsnio 1 dalis), ir ii) už kėsinimąsi įvykdyti bet kurią iš 3 straipsnyje ir 4 straipsnio 3 dalyje nurodytų nusikalstamų veikų būtų baudžiama kaip už nusikalstamą veiką (5 straipsnio 2 dalis). Keliose valstybėse narėse Komisija nustatė 5 straipsnio 2 dalies neatitikties problemų. Šios problemos susijusios su tuo, kad kaip už nusikalstamą veiką nebaudžiama: i) pasikėsinus piktnaudžiauti subsidijomis; ii) padarius kai kuriuos muitų teisės aktų pažeidimus ir iii) pasisavinus turtą.

3.5. Juridinių asmenų atsakomybė ir jiems taikomos sankcijos (6 ir 9 straipsniai)

FIA direktyvos 6 straipsnio 1 dalyje nustatytas reikalavimas, kad valstybės narės turi imtis priemonių, būtinų siekiant užtikrinti, kad juridiniai asmenys galėtų būti traukiami atsakomybėn už bet kurią iš 3, 4 ir 5 straipsniuose nurodytų nusikalstamų veikų, kurias jų naudai padarė bet kuris asmuo, veikęs individualiai arba kaip juridinio asmens struktūrinio padalinio narys, juridinio asmens struktūroje užimantis vadovaujamas pareigas, remiantis:

a) įgaliojimais atstovauti juridiniam asmeniui;
b) įgaliojimais priimti sprendimus juridinio asmens vardu arba
c) įgaliojimais vykdyti kontrolę juridinio asmens struktūroje.

[11] Tai reiškia, kad valstybė narė A baudžiamąjį persekiojimą kitų valstybių narių (B, C ir pan.) pareigūnams taikytų tik tuo atveju, jei jie nusikaltimą padarytų valstybės narės A teritorijoje.

Be to, pagal 6 straipsnio 2 dalį valstybės narės turi imtis priemonių, būtinų siekiant užtikrinti, kad juridiniai asmenys galėtų būti traukiami atsakomybėn, kai dėl šio straipsnio 1 dalyje nurodyto asmens vykdomos priežiūros ar kontrolės nebuvimo jam pavaldus asmuo galėjo įvykdyti bet kurią iš 3, 4 ar 5 straipsnyje nurodytų nusikalstamų veikų to juridinio asmens naudai.

Galiausiai pagal 6 straipsnio 3 dalį juridinių asmenų atsakomybė pagal direktyvos 6 straipsnio 1 ir 2 dalis neturi būti nesuderinama su baudžiamojo proceso fiziniams asmenims, kurie yra 3 ir 4 straipsniuose nurodytų nusikalstamų veikų vykdytojai arba kurie gali būti patraukti baudžiamojon atsakomybėn pagal 5 straipsnį, galimybe.

Ketvirtadalyje valstybių narių nustatyta nemažai atitikties problemų. Tai yra:

- 6 straipsnio 1 dalies neperkėlimas į nacionalinę teisę;
- taikymas tik asmenų veiksmams, kai jie atliekami vykdant juridinio asmens veiklą, ir
- juridinių asmenų baudžiamosios atsakomybės už tam tikrus pirminius nusikaltimus netaikymas.

Kita atitikties problema yra susijusi su 6 straipsnio 1 ir 2 dalių reikalavimų supainiojimu nacionalinės teisės aktuose. Šiuo atžvilgiu reikėtų pažymėti, kad 6 straipsnio 1 dalyje nereikalaujama „priežiūros ar kontrolės nebuvimo“, kai FIA nusikalstamą veiką juridinio asmens naudai padaro asmuo, „ juridinio asmens struktūroje užimantis vadovaujamas pareigas“.

FIA direktyvos 9 straipsnyje nustatyta, kad valstybės narės turi imtis priemonių, būtinų siekiant užtikrinti, kad juridiniam asmeniui, patrauktam atsakomybėn pagal direktyvos 6 straipsnį, būtų taikomos veiksmingos, proporcingos ir atgrasomos sankcijos, kurios turi apimti baudžiamojo arba ne baudžiamojo pobūdžio baudas ir gali apimti kitas sankcijas, kaip antai:

a) teisės į valstybės teikiamas išmokas arba pagalbą atėmimą;
b) laikiną arba nuolatinį teisės dalyvauti viešuosiuose konkursuose atėmimą,
c) laikiną arba nuolatinį teisės dalyvauti viešuosiuose konkursuose atėmimą;
d) teisminės priežiūros skyrimą;
e) likvidavimą teismo sprendimu;
f) laikiną arba galutinį įmonių, kuriomis buvo pasinaudota vykdant nusikalstamą veiką, uždarymą.

Atitikties atžvilgiu Komisija pabrėžia, kad įmonių atsakomybė neturėtų priklausyti nuo galutinio fizinio asmens nuteisimo, kaip yra vienoje valstybėje narėje, nes tai mažina galimybę juridiniams asmenims taikyti veiksmingas, proporcingas ir atgrasančias sankcijas.

3.6. Baudžiamosios sankcijos fiziniams asmenims (7 straipsnis)

FIA direktyvos 7 straipsnyje nustatyta, kad valstybės narės turi užtikrinti, kad už šios direktyvos 3, 4 ir 5 straipsniuose nurodytas nusikalstamas veikas fiziniai asmenys būtų baudžiami taikant veiksmingas, proporcingas ir atgrasomas baudžiamąsias sankcijas (7 straipsnio 1 dalis). Už nurodytas nusikalstamas veikas turi būti baudžiama skiriant maksimalią sankciją, kuria būtų numatytas laisvės atėmimas (7 straipsnio 2 dalis). Už šias nusikalstamas veikas turi būti baudžiama skiriant maksimalią ne trumpesnę kaip ketverių

metų laisvės atėmimo sankciją, jeigu jomis „padaroma didelė žala arba gaunama didelės naudos“ (7 straipsnio 3 dalis)[12].

Ketvirtadalyje valstybių narių nustatyta atitikties problemų. Kalbant apie 7 straipsnio 1 dalį, kelių valstybių narių teisės aktuose yra nuostatų, pagal kurias asmenims leidžiama išvengti baudžiamosios atsakomybės arba sankcijų taikymo, jei jie praneša apie nusikaltimą arba atlygina Sąjungos finansiniams interesams padarytą žalą įvairiuose etapuose iki baudžiamojo proceso arba jo metu. Dėl tokių nuostatų sankcijos gali tapti neveiksmingos ir neatgrasančios. Kitos atitikties problemos kyla dėl FIA direktyvos 7 straipsnio 3 dalyje nustatytos sankcijų ribos nesilaikymo, visų pirma dėl:

- „informacijos neatskleidimo“ dėl sukčiavimo su viešaisiais pirkimais susijusių ir nesusijusių išlaidų srityje;
- pinigų plovimo parengiamųjų veiksmų;
- pasyviosios korupcijos be sunkinančių aplinkybių;
- aktyviosios korupcijos, kai valstybės pareigūnas ją vykdo kito valstybės pareigūno atžvilgiu arba „nepažeisdamas pareigų“ (tai, kaip aprašyta 3.3.1 skirsnyje, nereikalaujama pagal FIA direktyvos 4 straipsnio 2 dalies b punktą), ir
- pasisavinimo.

3.7. Jurisdikcija (11 straipsnis)

Pagal FIA direktyvos 11 straipsnį valstybė narė turi nustatyti jurisdikciją dėl FIA nusikalstamų veikų, jei nusikalstama veika visiškai ar iš dalies įvykdyta jos teritorijoje arba nusikalstamą veiką padaręs asmuo yra vienas iš jos piliečių (11 straipsnio 1 dalis). Valstybės narės turi imtis priemonių, būtinų jos jurisdikcijai dėl FIA nusikalstamų veikų nustatyti, kai nusikalstamą veiką padariusiam asmeniui nusikalstamos veikos vykdymo metu taikomi Pareigūnų tarnybos nuostatai. Valstybės narės gali netaikyti šios taisyklės arba taikyti ją tik konkrečiais atvejais arba konkrečiomis sąlygomis. Jos taip pat turi informuoti Komisiją, jei šios taisyklės netaiko arba ją taiko tik tam tikrais atvejais (11 straipsnio 2 dalis).

Valstybės narės taip pat turi informuoti Komisiją, jei nusprendžia išplėsti savo jurisdikciją dėl padarytų FIA nusikalstamų veikų ir ją taikyti: i) asmenims, kurių įprastinė gyvenamoji vieta yra jų teritorijoje, ii) kai nusikalstama veika padaryta jų teritorijoje įsteigto juridinio asmens naudai, arba iii) vieno iš jų pareigūnų, vykdančio oficialias pareigas (11 straipsnio 3 dalis).

Galiausiai tais atvejais, kai nusikalstamą veiką padaręs asmuo yra vienas iš jų piliečių[13], valstybės narės neturi naudotis savo jurisdikcija su sąlyga, kad baudžiamasis persekiojimas gali būti pradėtas tik po: i) nukentėjusiojo pareiškimo nusikalstamos veikos įvykdymo vietoje arba ii) po to, kai kaltinimą šia nusikalstama veika pareiškia valstybė, kurioje ji buvo įvykdyta (11 straipsnio 4 dalis). Komisija nustatė, kad keliose valstybėse narėse šiais klausimais kyla atitikties problemų. Dėl jurisdikcijos nustatymo pagal teritoriškumo principą

[12] 7 straipsnio 3 dalies antras ir trečias sakiniai: „Daroma prielaida, kad 3 straipsnio 2 dalies straipsnio a, b ir c punktuose ir 4 straipsnyje nurodytomis nusikalstamomis veikomis padaryta žala arba gauta nauda yra didelė, kai ji susijusi su daugiau nei 100 000 EUR. 3 straipsnio 2 dalies d punkte nurodyta nusikalstama veika padaryta žala arba gauta nauda, kuriai taikoma 2 straipsnio 2 dalis, visada laikoma didele“.

[13] Pagal 11 straipsnio 1 dalies b punktą.

(11 straipsnio 1 dalis) kilo dvi atitikties problemos. Pirmoji susijusi su jurisdikcijos nebuvimu dėl pinigų plovimo, kaip apibrėžta direktyvos 4 straipsnio 1 dalyje. Antroji susijusi su papildomomis sąlygomis dėl kurstymo arba pagalbos ir bendrininkavimo darant FIA nusikaltimus, pavyzdžiui: i) pagrindinis nusikalstamos veikos vykdytojas turi veikti valstybės narės teritorijoje arba ii) nacionalinėje teisėje numatyta bausmė turi viršyti tam tikrą ribą.

Jurisdikcijos išplėtimas nusikalstamą veiką padariusiems asmenims, kuriems taikomi Pareigūnų tarnybos nuostatai, nustatant arba nenustatant konkrečių sąlygų pagal 11 straipsnio 2 dalį, numatytas 12 valstybių narių nacionalinės teisės aktuose.

Maždaug pusė valstybių narių savo jurisdikciją taiko FIA nusikalstamoms veikoms, kurias padarė: i) asmenys, kurių įprastinė gyvenamoji vieta yra jų teritorijoje, arba ii) kai nusikalstama veika padaryta jų teritorijoje įsteigto juridinio asmens naudai, ir (arba) iii) vienas iš jų pareigūnų, vykdantis oficialias pareigas (11 straipsnio 3 dalis). Su 11 straipsnio 4 dalimi susijusių atitikties problemų kyla dėl taikomos sąlygos, kad baudžiamąjį persekiojimą galima pradėti tik: i) gavus nukentėjusiojo pranešimą nusikalstamos veikos įvykdymo vietoje arba ii) gavus nukentėjusiosios šalies skundą (jei toks skundas reikalingas baudžiamajam persekiojimui pagal užsienio teisę).

3.8. Senaties terminas (12 straipsnis)

Pagal FIA direktyvos 12 straipsnio 1 dalį valstybės narės turi imtis priemonių, būtinų, kad būtų numatytas senaties terminas. Šis terminas turi sudaryti sąlygas atlikti 3, 4 ir 5 straipsniuose nurodytų nusikalstamų veikų tyrimą, vykdyti su jomis susijusį baudžiamąjį persekiojimą, teismo procesą ir priimti teismo sprendimą, ir turi būti pakankamos trukmės po tų veikų įvykdymo, kad tas nusikalstamas veikas būtų galima veiksmingai išnagrinėti. Direktyvoje nustatyti minimalūs senaties terminai toms nusikalstamoms veikoms, už kurias numatyta maksimali bent ketverių metų laisvės atėmimo bausmė (12 straipsnio 2 ir 3 dalys). Direktyvoje taip pat nustatyti senaties terminai, taikomi bausmių, skirtų priėmus apkaltinamąjį nuosprendį už 3, 4 ir 5 straipsniuose nurodytą nusikalstamą veiką, vykdytinumui (12 straipsnio 4 dalis). Kai kuriose valstybėse narėse perkėlimo į nacionalinę teisę problema kyla dėl to, kad sprendimo, priimto po galutinio apkaltinamojo nuosprendžio dėl 3, 4 arba 5 straipsnyje nurodytos nusikalstamos veikos, vykdymo senaties terminas yra trumpesnis nei nustatytas 12 straipsnio 4 dalyje, t. y. penkeri metai.

4. IŠVADOS

FIA direktyva priimta siekiant sustiprinti apsaugą nuo nusikalstamų veikų, kenkiančių Sąjungos finansiniams interesams. Direktyva suteikiama pridėtinės vertės, nustatant: i) bendras minimalias nusikalstamų veikų apibrėžimo taisykles ir ii) sankcijas kovojant su sukčiavimu ir kita neteisėta veikla, kenkiančia Sąjungos finansiniams interesams. Visos valstybės narės į nacionalinę teisę perkėlė pagrindines FIA direktyvos nuostatas.

Tačiau iš vertinimo matyti, kad direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę dar reikia tobulinti, visų pirma siekiant užtikrinti, kad: i) 3, 4 ir 5 straipsniuose nurodytų nusikalstamų veikų

apibrėžtys būtų nuosekliai perkeltos į nacionalinę teisę ir ii) juridiniams ir fiziniams asmenims būtų taikoma atsakomybė ir sankcijos pagal 6, 7 ir 9 straipsnius. Taip pat reikia tinkamai perkelti nuostatas dėl jurisdikcijos taikymo (11 straipsnis) ir senaties terminų (12 straipsnis).

Tinkamam perkėlimui į nacionalinę teisę reikia, kad valstybės narės imtųsi tolesnių teisėkūros veiksmų, siekdamos visiškai suderinti savo nacionalinės teisės aktus su FIA direktyvos reikalavimais. Tai ypač svarbu tam, kad Europos prokuratūra galėtų veiksmingai vykdyti tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą.

Taip pat labai svarbu, kad valstybės narės Europos Komisijai teiktų statistinius duomenis apie baudžiamuosius procesus ir jų rezultatus (18 straipsnio 2 dalis). Šie duomenys ypač svarbūs vertinant, ar Sąjungos finansinių interesų apsauga buvo užtikrinta remiantis FIA direktyva.

Vadovaudamasi FIA direktyvos 18 straipsniu, Komisija toliau vertins, kaip valstybės narės laikosi FIA direktyvos, ir imsis visų tinkamų priemonių, kad visoje Europos Sąjungoje būtų užtikrintas jos nuostatų laikymasis.