EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2012 07 11
SWD(2012) 196 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

Poveikio vertinimo santrauka

pridedamas prie

Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos

dėl baudžiamosios teisės priemonių kovai su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu pasiūlymo

{COM(2012) 363 final}
{SWD(2012) 195 final}

1. Problemos apibūdinimas 3
2. Subsidiarumo principo analizė 4
3. Svarbiausi politikos tikslai 4
4. Galimos politikos priemonės 5
4.1. Galimų politikos priemonių poveikio vertinimas 6
4.2. Tinkamiausia priemonė 7
4.3. Stebėsena ir vertinimas 8

1. PROBLEMOS APIBŪDINIMAS

ES ir valstybių narių pareiga – kovoti su sukčiavimu ir panašaus pobūdžio Sąjungos finansiniams interesams kenkiančia neteisėta veikla. Ši pareiga nustatyta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 310 straipsnio 6 dalyje. Be to, SESV 325 straipsnyje reikalaujama priimti priemones, kurios turėtų atgrasomąjį poveikį, ir užtikrinti vienodas sąlygas.

ES jau turi teisinių priemonių, pagal kurias reikalaujama, kad valstybės narės nustatytų minimalias ES finansinių interesų apsaugos baudžiamosios teisės taisykles (visų pirma 1995 m. Bendrijų finansinių interesų apsaugos konvencija, kiek tai susiję su sukčiavimu, ir protokolai, kiek tai susiję su korupcija ir pinigų plovimu). Tačiau paaiškėjo, kad tų priemonių nepakanka norimam apsaugos lygiui pasiekti, ir tai mažina pasitikėjimą tuo, kad ES stengiasi riboti biudžetą. Visų pirma priemonės taikomos tik nedidelei daliai neteisėtų veiksmų, kuriais daroma žala ES finansiniams interesams, todėl neatsižvelgiama į daug svarbių reiškinių, su kuriais dažnai susiduriama realiame gyvenime.

Dabartinė sistema dar nėra pakankamai tvirta, kad neleistų prarasti ES skirtų mokesčių mokėtojų pinigų (tiek pajamų, tiek išlaidų). Tinkamas pavyzdys – 2010 m. iš viso nustatytas 13 631 neteisėtos veiklos, susijusios su ES lėšomis (vadinamieji pažeidimai), atvejis. Vien dėl šių nustatytų atvejų bendra neteisėtai gautų ir išleistų ES viešųjų lėšų suma yra maždaug 2 mlrd. EUR.

Įvairūs ES viešųjų lėšų apsaugos priemonių trūkumai yra susiję su šiais aspektais:

- nepakankamu ES finansinių interesų apsaugos nuostatų atgrasomuoju poveikiu;
- galiojančių draudimų vykdymo trūkumais, atsiradusiais dėl menkų pajėgumų nustatyti nusikalstamas veikas ir nedidelio tolesnių priemonių masto, nes paprastai teismo proceso rezultatai yra labai kuklūs; ir
- žemu neteisėtai išmokėtų lėšų susigrąžinimo lygiu.

Materialinės baudžiamosios teisės požiūriu, pagrindinės minėtų problemų priežastys yra įvairios.

- Visų pirma, kiek tai susiję su siekiu apsaugoti ES finansinius interesus, esamose nusikalstamų veikų apibrėžtyse nepakankamai išsamiai nustatyta, kas yra atsakingas, ir nėra reikiamų jurisdikcijos taisyklių, kad būtų galimas baudžiamasis persekiojimas užsienyje padarytų nusikaltimų atvejais.
- Antra, nusikalstamų veikų sąrašas yra neišsamus, ir ne tik dėl to, kad esamos apibrėžtys nepakankamai taikomos, bet ir dėl to, kad apskritai ES lygmeniu apskritai nustatyta per mažai nusikaltimų sudėčių, o tai gali reikšti, kad nuo tam tikrų rūšių neteisėtų veiksmų apsaugos išvis nėra.
- Trečia, dažnai sankcijų rūšių nepakanka, jų dydžiai – per maži ir, bet kuriuo atveju, sankcijos labai skiriasi įvairiose valstybėse narėse. Be to, kad trūksta atgrasomųjų priemonių ir kad taikyti skirtingas sankcijas neteisinga, nevienodos sąlygos taip pat mažina

teisminių institucijų, kurios turi bendradarbiauti nagrinėdamos su ES finansiniais interesais susijusias tarpvalstybines bylas, tarpusavio pasitikėjimą.

- Galiausiai yra pernelyg daug baudžiamosios teisės taikymo kliūčių. Visų pirma, nepaisant sudėtingų finansinių tyrimų, kuriais pateisinama baudžiamojo persekiojimo trukmė, bylų nagrinėjimo terminai pasibaigdavo ir bylos turėdavo būti nutraukiamos net vykstant teismo procesui.

ES finansiniams interesams kenkiama, kai ES priklausančios lėšos nesurenkamos arba netinkamai paskirstomos pažeidžiant teisės normas. Neteisėta veikla yra rimtas ir pakankamai dažnas reiškinys, todėl reikia imtasi papildomų apsaugos priemonių.

Dėl visų šių aprašytų priežasčių, būtina imtis ryžtingų veiksmų, siekiant atgrasomosiomis priemonėmis nustatyti bendrą ir proporcingą apsaugos lygį. Taip, nustačius vienodas sąlygas visoje ES, bus sustiprintas ES biudžeto ir finansavimo taisyklių veiksmingumas, galiausiai tai padidins bendrą pasitikėjimą ES finansais, sustiprins baudžiamąją teiseną.

2. SUBSIDIARUMO PRINCIPO ANALIZĖ

ES finansiniai interesai yra susiję su ES arba jos vardu valdomu turtu ir įsipareigojimais. Kadangi jie yra ES lygmens, vien tik valstybės narės jų negali tinkamai apsaugoti. Kova su sukčiavimu yra bendra ES ir valstybių narių atsakomybė.

Atsižvelgiant į konkrečias šios srities ES taisykles, ES gali geriausiai įvertinti, kokios priemonės yra reikalingos ir proporcingos jos finansiniams interesams apsaugoti.
Tas pats pasakytina ir apie reikiamą ES finansinių interesų apsaugos baudžiamosios teisės nuostatų derinimo mastą. Tik ES gali sukurti vienodas sąlygas priimdama privalomuosius teisės aktus, kurie būtų taikomi visose valstybėse narėse, taigi sukurti teisinį pagrindą, kuris padėtų pašalinti dabartinius trūkumus.
Ypatinga šios srities ES baudžiamosios teisės nuostatų papildoma nauda galėtų būti naujoviškumas apibrėžiant svarbiausias naujas nusikaltimų sudėtis ir vienodai visose valstybėse narėse taikytinų rūšių ir dydžių sankcijas, taip būtų apibendrinta Bendrijų finansinių interesų apsaugos konvencijos įgyvendinimo stebėsenos patirtis ir ja pasinaudota.

3. SVARBIAUSI POLITIKOS TIKSLAI

Atsižvelgiant į nustatytas problemas, galima įvardyti šiuos bendruosius, specialiuosius ir veiklos tikslus:

Bendrieji tikslai:

- neleisti ES prarasti lėšų, o tokį praradimą sumažinti;
- padidinti pasitikėjimą tuo, kad ES biudžetą valdo atsakingai.

Specialieji tikslai:

- laikantis ES pagrindinių teisių chartijos, deramai padidinti su ES finansiniais interesais susijusių draudimų atgrasomąjį poveikį;

- laikantis ES pagrindinių teisių chartijos, geriau įgyvendinti tam tikrų neteisėtų veiksmų, kenkiančių ES viešosioms lėšoms, draudimus, gerinant tyrimų rezultatus, be kita ko, įtariamųjų nustatymą ir lėšų iš nelegalių sandorių gavėjų nustatymą;

- laikantis ES pagrindinių teisių chartijos, deramai padidinti ES viešųjų lėšų, kurios tampa neteisėtos veiklos objektu, susigrąžinimo lygį;

- užtikrinti ES finansinių interesų apsaugos nuostatų lygiavertiškumą ir teisingumą visoje ES;

- padėti didinti bendrą valstybių narių teismų tarpusavio pasitikėjimą;

- didinti tyrėjų ir potencialių nusikaltėlių informuotumą apie taisykles, reglamentuojančias ES finansinių interesų apsaugą.

Veiklos tikslai:

- reikėtų nustatyti pakankamai plačią taikymo sritį, kuri apimtų nusikaltėlių, kurių žala ES viešosioms lėšoms didžiausia ir (arba) dažniausia, grupes;

- reikėtų tinkamai išplėsti nusikalstamų veikų sąrašą, kad į jį būtų įtraukti tokių rūšių veiksmai, kurių žala ES viešosioms lėšoms didžiausia ir (arba) dažniausia;

- reikėtų numatyti tokių rūšių ir dydžių sankcijas, kad būtų užtikrintas teisingumas apsaugant ES viešąsias lėšas visoje ES, kartu užtikrinant proporcingumą;

- reikėtų pateikti aiškias ir tinkamas gretutines taisykles, palengvinančias įgyvendinimą.

4. GALIMOS POLITIKOS PRIEMONĖS

Išsamiai aptartos penkios galimos priemonės:

1 priemonė. Esamos padėties išlaikymas (bazinis scenarijus) kartu su tolesniu esamų priemonių įgyvendinimo stebėjimu.

2 priemonė. Su teisėkūros procedūra nesusiję veiksmai, kuriais būtų didinamas potencialių nusikaltėlių ir praktikuojančių teisininkų informuotumas apie atitinkamas nuostatas, taip pat lengvinamas jų supratimas ir taikymas, be kita ko, keičiantis geriausia patirtimi ir bylų informacija.

3 priemonė. Teisėkūros procedūra priimtas dokumentas, kuriuo Finansinių interesų apsaugos (PIF) konvencija ir jos protokolai tampa dokumentu pagal naujosios Sutarties taisykles, didinant jame išdėstytų nuostatų derėjimą.

4 priemonė. Teisėkūros procedūra priimtas dokumentas, kuriuo reikalaujama, kad valstybės narės suderintų savo baudžiamosios teisės taisykles taip, kad, siekiant apsaugoti ES finansinius interesus, būtų atitinkamai išplėsta taikymo sritis, įvestos naujos specifinių nusikaltimų rūšys, griežtinamos minimalios sankcijos ir didinami jų dydžiai.

5 priemonė. Teisėkūros procedūra priimtas dokumentas su tiesiogiai taikomomis esminėmis baudžiamosios teisės nuostatomis dėl ES finansinių interesų apsaugos, įskaitant tikslias sankcijų ribas (mažiausias ir didžiausias).

4.1. Galimų politikos priemonių poveikio vertinimas

1 priemonė. Siekiant užsibrėžtų tikslų, ši priemonė vis dėlto nėra labai veiksminga, gal net visai neveiksminga. Nesitikima, kad ši politikos priemonė turėtų didesnį poveikį pagrindinėms teisėms, šalių teisingumo sistemoms arba ekonomikos ir finansų sritims negu dabartinė teisinė sistema.

2 priemonė. Manoma, kad šios priemonės veiksmingumas būtų menkas, nes negalima sukurti papildomo atgrasomojo poveikio ir paskatinti vykdymą, kai baudžiamoji teisė dabar netaikoma. Tikėtina, kad poveikis pagrindinėms teisėms būtų menkas. Apskaičiuota, kad ekonominis ir finansinis poveikis būtų +37 mln. EUR ES lygmeniu dėl valstybių narių teismų nagrinėtų bylų veiksmingesnių tolesnių veiksmų, dėl kurių būtų susigrąžinama daugiau lėšų, o 3 mln. EUR papildomų išlaidų (visų pirma mokymo priemonėms) tektų Komisijai. Ši galima politikos priemonė atitinka proporcingumo reikalavimą.

3 priemonė. Šios politikos priemonės veiksmingumas būtų tik nežymus ir nesitikima, kad ji turėtų didesnį poveikį pagrindinėms teisėms ar šalių teisingumo sistemoms už dabar taikomos sistemos poveikį. Apskaičiuota, kad dėl geresnio vykdymo ir lėšų susigrąžinimo ES biudžete atsirastų apie 17 mln. EUR daugiau, o apskaičiuotos valstybių narių teisėkūros proceso išlaidos tesiektų 3 mln. EUR. Turint omenyje ir didelę struktūrinę svarbą užtikrinant ES integralumą, finansinį pajėgumą ir gerą reputaciją, ir minimalų papildomą kišimąsi, palyginti su esama sistema, galima būtų teigti, kad priemonė yra proporcinga siekiamam tikslui. Tačiau jos papildoma nauda apsaugant mokesčių mokėtojų pinigus yra labai ribota.

4 priemonė. Manoma, kad šios priemonės veiksmingumas galėtų būti nuo vidutinio iki labai didelio mažinant ES finansinius nuostolius ir atkuriant pasitikėjimą tuo, kad stengiamasi riboti biudžetą, tačiau šiuo atveju neatsižvelgiama į visas teoriškai įmanomas baudžiamosios teisės priemones ir iki galo nesuderinamos sankcijų rūšys ir dydžiai. Plačiau apibrėžus esamas nusikalstamas veikas, didėtų sankcijų visoje ES lygiavertiškumas, gerėtų bendras teismų tarpusavio pasitikėjimas, taigi tarpvalstybinių bylų atvejais **vykdymas** ir **lėšų susigrąžinimas** būtų lengvesni. Plačiau ir naujai apibrėžus susijusias nusikalstamas veikas, taip pat nustačius griežtesnių sankcijų už ES finansinių išteklių nuostolius rūšis ir dydžius, nuo tokios veikos greičiausiai būtų labai **atgrasoma**. Šios bendros apibrėžtys ir minimalių sankcijų taisyklės taip pat didina sankcijų visoje ES lygiavertiškumą, taigi bendrą teismų tarpusavio pasitikėjimą, dėl kurio tarpvalstybinių bylų atvejais **vykdymas** ir **lėšų susigrąžinimas** būtų lengvesni.
Priemonė turėtų vidutinės trukmės poveikį pagrindinėms teisėms tuo požiūriu, kad būtų apibrėžtos naujos nusikalstamos veikos ir išplėsta jau esamų taikymo sritis, sugriežtintos nuostatos dėl minimalių sankcijų rūšių ir dydžių. Šios priemonės padėtų siekti Sąjungos pripažintų visuotinės svarbos tikslų (žr. chartijos 52 straipsnio 1 dalį), visų pirma suteiktų veiksmingų atgrasymo priemonių ES finansiniams interesams apsaugoti. Atsižvelgiant į tai, kad vis gausėja pažeidimų ir įtariamo sukčiavimo atvejų, o dabartinės priemonės pagal PIF konvenciją neveiksmingos, priemonėmis neviršijama to, kas būtina šiam tikslui pasiekti.
Apskaičiuota, kad dėl geresnių atgrasymo priemonių (sumažinami finansiniai nuostoliai), vykdymo ir lėšų susigrąžinimo (susigrąžinama daugiau lėšų), ES lygmeniu būtų susigrąžinta didelė suma – 471 mln. EUR, palyginti su santykinai mažomis organizacinėmis ir

administracinėmis išlaidomis – 29 mln. EUR (visų pirma teisėkūros darbui) valstybių narių lygmeniu.
Turint omenyje ir didelę struktūrinę svarbą apsaugant ES viešąsias lėšas, kartu užtikrinant ES integralumą, finansinį pajėgumą ir gerą reputaciją, ir kita vertus, deramą išsamesnį nusikalstamų veikų apibrėžimą ir pagrįstų dydžių minimalias sankcijas, į proporcingumo kriterijų atsižvelgta.
Kadangi ši politikos priemonė turėtų didelį atgrasomąjį poveikį, palengvintų vykdymą ir padėtų susigrąžinti daugiau lėšų, laikoma, kad jos veiksmingumas būtų nuo vidutinio iki labai didelio.

5 priemonė. Ši priemonė būtų tokia pat veiksminga kaip ir 4 priemonė tuo pažiūriu, kad būtų plačiau ir iš naujo apibrėžtos nusikalstamos veikos, numatyta pakankamai įvairių rūšių ir dydžių sankcijų, taip pat pateiktos taisyklės, palengvinančios bausmių taikymą už nusikalstamą veiką. Tai turėtų labai teigiamą atgrasomąjį poveikį, palengvintų vykdymą ir padėtų susigrąžinti daugiau lėšų. Šios politikos priemonės poveikis pagrindinėms teisėms ir baudžiamosios teisenos sistemoms būtų vidutinis, kaip ir 4 priemonės, o papildomas poveikis būtų tas, kad ES teisės aktai būtų tiesiogiai taikomi vykdant baudžiamąjį persekiojimą ir priimant nuosprendį.
Šalių teisingumo sistemoms būtų daromas esminis poveikis, nes nacionalinėms baudžiamosios teisės institucijoms reikėtų tiesiogiai įgyvendinti ES baudžiamąją teisę.
Numatoma, kad ekonominis ir finansinis poveikis būtų panašus, kaip ir pasirinkus 4 priemonę.
Turint omenyje ir didelę struktūrinę svarbą apsaugant ES viešąsias lėšas, kartu užtikrinant ES integralumą, finansinį pajėgumą ir gerą reputaciją, ir kita vertus, deramą išsamesnį nusikalstamų veikų apibrėžimą ir pagrįstų dydžių minimalias sankcijas, į proporcingumo kriterijų turėtų būti atsižvelgta, nors kišimasis ir poveikis pagrindinėms teisėms būtų didesnis, nei pasirinkus 4 priemonę, dėl truputį didesnio teigiamo finansinio poveikio.

4.2. Tinkamiausia priemonė

Pirmiau minėtas lyginamasis poveikio vertinimas leidžia daryti išvadą, kad 4 ir 5 priemonės yra veiksmingos siekiant visų bendrųjų ir specialiųjų tikslų. Tačiau veiksmingumo požiūriu, pasirinkus 4 priemonę, būtų mažiau kišamasi į valstybių narių teisines sistemas.

→ Pagrindinis 4 ir 5 priemonių skirtumas yra tas, kad skiriasi valstybių narių veikimo laisvė: pagal 4 priemonę PIF nusikaltimų atveju jos iš esmės gali taikyti savo įprastą baudžiamosios teisės sistemą bei formuluotes ir išvengti griežtų ES teksto formuluočių, o pagal 5 priemonę būtų griežtai laikomasi ES taisyklių – jas turėtų taikyti valstybių narių prokurorai ir baudžiamieji teismai.	
4 galima politikos priemonė	**5 galima politikos priemonė**
• Direktyva	• Reglamentas
• ja būtų užtikrinta stipresnė apsauga, **suteikiant galimybę valstybėms narėms nustatyti griežtesnius reikalavimus**	• juo būtų nustatytos **bendros nekeistinos** ES finansinių interesų apsaugos baudžiamosios teisės **taisyklės**
• ja būtų nustatytos **minimalios nusikalstamų veikų apibrėžtys**, kurias valstybės narės galėtų išplėsti, pavyzdžiui, įtraukdamos sunkius nusikaltimus arba atsakomybę už aplaidų elgesį	• juo būtų nustatytos **išsamios** atitinkamų nusikalstamų veikų **apibrėžtys**

• ja būtų nustatytos **minimalios** sankcijų rūšių ir dydžių **taisyklės**	• juo būtų **tiksliai nustatytos sankcijų rūšys ir dydžiai**
• į ją būtų įtrauktos papildomos nuostatos, kurias valstybės narės turėtų perkelti **laikydamosi savo teisinių tradicijų**	• jame būtų pateiktas **atskiras baigtinis papildomų nuostatų**, kurios tam tikrais atvejais galėtų skirtis nuo nacionalinės baudžiamosios teisės aktų tradicijų ir būtų nustatomos kitomis priemonėmis nei šalies baudžiamajame kodekse, sąrašas
• valstybių narių prokurorai ir teismai taikytų **nacionalines perkėlimo** į nacionalinės baudžiamosios teisės aktus **priemones**	• valstybių narių institucijos **tiesiogiai** taikytų **reglamento** nuostatas

Todėl, 4 priemonė yra tinkamiausia priemonė.

Tinkamiausia priemonė padidintų ES finansinių interesų apsaugą, tiek baudžiamosios teisės apsaugą išplečiant į sunkios ir (arba) labai žalingos neteisėtos veiklos sritis, kurių dabar PIF konvencija neaprėpia, tiek numatant tinkamų dydžių minimalias sankcijas, taikytinas tiek esamų, tiek naujų rūšių nusikaltimų atvejais, tokiu būdu užtikrinant vienodas sąlygas ir teisės aktų aiškumą visoje ES.

4 priemonė yra proporcinga atsižvelgiant į jos pagrįstus tikslus, kadangi nė viena iš alternatyvių priemonių nėra vienodai veiksmingas ribotų išlaidų ir veiksmingumo derinys siekiant 3 skirsnyje nustatytų tikslų. Nors tam, kad būtų galima įgyvendinti tinkamiausią teisėkūros priemonę – šią direktyvą, kai kurioms valstybėms narėms tikriausiai teks pakeisti savo baudžiamosios teisės aktus, panašu, kad nėra dar vienos tiek pat veiksmingos priemonės bendriesiems ir specialiesiems politikos tikslams pasiekti.

4.3. Stebėsena ir vertinimas

Galimi įgyvendinimo valstybėse narėse pavojai dėl direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę tvarkaraščio yra nustatyti ir sprendžiami kartu su pasiūlymu pateiktame įgyvendinimo plane.

Numatytas tinkamas stebėsenos ir vertinimo mechanizmas, pagal kurį reikalaujama, kad valstybės narės praneštų apie veiksmingą įgyvendinimą teisės aktų arba ne teisės aktų priemonėmis pagal pasiūlytų pakeitimų pobūdį. Valstybių narių (pagal SESV 325 straipsnio 5 dalį), Eurostato, Eurobarometro, būsimos Europos nuosprendžių registrų informacinės sistemos (ECRIS) ir Europos Tarybos pateikti duomenys bus naudingas padėties stebėjimo pagrindas ir leis atlikti šios iniciatyvos poveikio *ex post* vertinimą, lyginant duomenis su iki jos įsigaliojimo valstybių narių pateiktais duomenimis. Be kiekybinių duomenų, kuriuos pateikė valstybės narės, kiti galimi kokybinės informacijos apie teisinę ir praktinę atitiktį šaltiniai bus surinkti iš valstybių narių ataskaitų apie sukčiavimą, Teisingumo forumo, Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) ir Eurojusto.
Konkrečią empirinę analizę, daugiausia dėmesio skirdama duomenų rinkimui, atliks Komisija, praėjus nuo vienų iki trejų metų nuo pasiūlymo įgyvendinimo dienos.