



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2011.9.20  
KOM(2011) 573 galutinis

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS  
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ  
KOMITETUI**

**ES baudžiamosios teisės politikos kūrimas. Veiksmingo ES politikos įgyvendinimo  
užtikrinimas baudžiamosios teisės priemonėmis**

## **ES baudžiamosios teisės politikos kūrimas. Veiksmingo ES politikos įgyvendinimo užtikrinimas baudžiamosios teisės priemonėmis**

Šiuo komunikatu siekiama pateikti tolesnės ES baudžiamosios teisės politikos plėtotės pagrindą pagal Lisabonos sutartį. Šiuo metu ES turi aišką teisinį pagrindą, skirtą baudžiamosios teisės direktyvoms priimti, siekiant užtikrinti veiksmingą ES politikos, kuriai taikomos suderinimo priemonės, įgyvendinimą. ES baudžiamosios teisės politikos bendras tikslas turėtų būti stiprinti piliečių pasitikėjimą tuo, kad jie gyvena laisvoje, saugioje ir teisingoje Europoje, kad jų interesus ginanti ES teisė yra visapusiškai įgyvendinama ir vykdoma ir kad ES veiksmais bus visapusiškai laikomasi subsidiarumo, proporcingumo ir kitų pagrindinių Sutarties principų.

### ***ES piliečiams rūpima sritis***

ES piliečių manymu, nusikalstamumas yra didelė problema, kurią Sąjunga turi spręsti. Paprašyti nurodyti, kokiems klausimams Europos institucijos ateinančiais metais turėtų skirti daugiau dėmesio, kad sustiprintų Europos Sąjungą, kovą su nusikalstamumu piliečiai mini tarp keturių pagrindinių sričių, kuriose reikia imtis veiksmų<sup>1</sup>. Jau daugiau kaip dešimtmetį ES taikė priemones baudžiamosios teisės srityje, siekdama geriau kovoti su nusikaltimais, kurių tarptautinis mastas vis labiau augo ir kurie darėsi vis sudėtingesni. Šiomis priemonėmis pasiektas tam tikras suderinimo lygis, kiek tai susiję su itin sunkių nusikaltimų, kaip antai terorizmo, prekybos žmonėmis, prekybos narkotikais ir sukčiavimo, kuriuo kenkiama ES finansiniams interesams, apibrėžtimis ir sankcijų dydžiu<sup>2</sup>. Kadangi šioje srityje iki Lisabonos sutarties nebuvo aiškaus teisinio pagrindo<sup>3</sup>, imtasi labai nedaug priemonių siekiant stiprinti ES politikos vykdymą<sup>4</sup>. Šiame komunikate dėmesys bus skiriamas šiam ES baudžiamosios teisės aspektui.

### ***ES baudžiamosios teisės papildoma nauda***

Be abejonės, baudžiamoji teisė yra sudėtinga politikos sritis, kurioje nacionalinių sistemų skirtumai išlieka dideli, pvz., kiek tai susiję su sankcijų rūšimis ir dydžiu, taip pat tam tikro elgesio priskyrimu administraciniam ar baudžiamajam nusižengimui. Tačiau ES gali pašalinti spragas ir trūkumus visose srityse, kuriose ES veiksmai turi papildomos naudos. Kadangi daugelis nusikaltimų yra tarpvalstybinio pobūdžio, priėmus ES baudžiamosios teisės

---

<sup>1</sup> Žr. Eurobarometrą Nr. 75, 2011 m. pavasaris. Keturios pagrindinės sritys, kuriose ES turėtų sutelkti veiksmus: ekonomikos ir pinigų politika, migracijos politika, sveikatos priežiūros politika ir kova su nusikalstamumu.

<sup>2</sup> Tarybos pamatinis sprendimas dėl kovos su terorizmu (2002/475/TVR), OL L 164, 2002 6 22, p. 3; Tarybos pamatinis sprendimas, nustatantis būtiniausias nuostatas dėl nusikalstamų veikų sudėties požymių ir bausmių neteisėtos prekybos narkotikais srityje (2004/757/TVR), 2004 11 11; Direktyva 2011/36/ES dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos, pakeičianti Tarybos pamatinį sprendimą 2002/629/TVR, OL L 101, 2011 4 15 p. 1; 1995 m. lapkričio 27 d. Konvencija dėl ES finansinių interesų apsaugos, OL L, 316, p. 49.

<sup>3</sup> Tačiau žr. Europos Teisingumo Teismo sprendimus C-176/03 ir C-440/05.

<sup>4</sup> Direktyva 2008/99/EB dėl aplinkos apsaugos pagal baudžiamąją teisę, OL L 328, 2008 12 6, p. 28; Direktyva 2009/123/EB, iš dalies keičianti Direktyvą 2005/35/EB dėl taršos iš laivų ir sankcijų už pažeidimus įvedimo, OL L 280, 2009 10 27, p. 52; Direktyva 2009/52/EB, kuria numatomi sankcijų ir priemonių nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių darbdaviams būtiniausi standartai, OL L 168, 2009 6 30, p. 24; 2000 m. gegužės 29 d. Tarybos pamatinis sprendimas dėl apsaugos nuo padirbinėjimo griežtinimo kriminalinėmis bausmėmis ir kitokiomis sankcijomis ryšium su euro įvedimu, OL L 140, 2000 6 14, p. 1.

priemonės gali būti paprasčiau užtikrinti, kad nusikaltėliai negalėtų pasislėpti kitoje valstybėje ar nusikalstamais tikslais pasinaudoti nacionalinių teisės sistemų skirtumais.

### ***Tarpusavio pasitikėjimo stiprinimas***

Bendros minimalios taisyklės tam tikrose nusikalstamumo srityse taip pat yra būtinos siekiant sustiprinti valstybių narių ir nacionalinių teismų tarpusavio pasitikėjimą. Didelis pasitikėjimas ypač svarbus siekiant sklandaus skirtingų valstybių narių teismų bendradarbiavimo. Teisminių priemonių tarpusavio pripažinimo principas, kuriuo grindžiamas teisminis bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose<sup>5</sup>, gali būti veiksmingai taikomas tik tokiu pagrindu.

### ***Veiksmingo vykdymo užtikrinimas***

Baudžiamoji teisė gali būti labai svarbi užtikrinant įvairių Europos Sąjungos politikos sričių įgyvendinimą. Šių sričių politika priklauso nuo veiksmingo įgyvendinimo valstybėse narėse. Viena pati Sąjunga negali užtikrinti, kad jos taisyklės – nuo aplinkos apsaugos ir žvejybos išteklių išsaugojimo iki kelių eismo saugos, finansinių paslaugų reguliavimo, duomenų apsaugos ir ES finansinių interesų apsaugos – turėtų norimą poveikį piliečiui.

Valstybės narės privalo užtikrinti, kad Sąjungos politika būtų įgyvendinama, ir paprastai pačios pasirenka, kaip ją vykdyti. Atsižvelgiant į tai, svarbus vaidmuo tenka kontrolės ir tikrinimo priemonėms. Tais atvejais, kai pasirinktomis vykdymo priemonėmis valstybėse narėse nepasiekiamas norimo rezultato ir vykdymo lygis išlieka nevienodas, Sąjunga gali pati nustatyti bendras įgyvendinimo užtikrinimo taisykles, įskaitant prireikus reikalavimą nustatyti baudžiamąsias sankcijas už ES teisės pažeidimus.

### ***Darna ir nuoseklumas***

Nors ES baudžiamosios teisės priemonės gali labai reikšmingai papildyti nacionalines baudžiamosios teisės sistemas, aišku, kad baudžiamoji teisė atspindi bendrąsias konkrečios visuomenės vertybes, papročius ir pasirinkimą. Ši įvairovė pripažįstama Lisabonos sutartimi<sup>6</sup>. Dėl šios priežasties ypač svarbu užtikrinti, kad ES baudžiamosios teisės aktai būtų nuoseklūs ir darnūs<sup>7</sup>, kad būtų teikiama tikra papildoma nauda.

### ***Naujasis teisinio reglamentavimo pagrindas***

Lisabonos sutartimi nustatyto teisinio reglamentavimo pagrindu suteikiama naujų galimybių plėtoti ES baudžiamosios teisės aktus.

Teisiniu reglamentavimo pagrindu ES institucijoms ir valstybėms narėms visų pirma suteikiama galimybė, remiantis aiškiu pagrindu, dirbti kartu ir kurti darnią ir nuoseklią ES baudžiamąją teisę, kuria kartu veiksmingai saugomos tiek įtariamųjų ir kaltinamųjų, tiek nukentėjusiųjų teisės ir skatinama teisingumo kokybė. Iki Lisabonos sutarties daugumai

---

<sup>5</sup> Žr. SESV 82 straipsnio 1 dalį.

<sup>6</sup> Žr. SESV 67 straipsnio 1 dalį: „Sąjunga sukuria laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, kurioje gerbiamos pagrindinės teisės bei skirtingos valstybių narių teisinės sistemos ir tradicijos.“

<sup>7</sup> Dėl poreikio darniau plėtoti ES baudžiamąją teisę, žr., pavyzdžiui, 2009 m. Manifestą dėl ES baudžiamosios teisės politikos (<http://www.crimpol.eu>), kurį parengė 14 baudžiamosios teisės profesorių iš dešimties Europos Sąjungos valstybių narių.

baudžiamosios teisės aktų taikytas teisinio reglamentavimo pagrindas<sup>8</sup> turėjo nemažai trūkumų: vieningo visų valstybių narių pritarimo reikalavimas, konsultavimasis tik su Europos Parlamentu ir galimybės pradėti pažeidimo procedūras Europos Teisingumo Teisme, siekiant užtikrinti tinkamą įgyvendinimą valstybėse narėse, nebuvimas.

Pagal naująjį teisinio reglamentavimo pagrindą dėl bendro sprendimo procedūros svarbus vaidmuo tenka Europos Parlamentui, o Europos Teisingumo Teismui suteikiama visapusiška teisminė kontrolė. Taryba gali priimti pasiūlymą, jei jam pritaria kvalifikuota valstybių narių dauguma. Be to, Lisabonos sutartimi gerokai sustiprinamas nacionalinių parlamentų vaidmuo. Jie gali pateikti savo nuomonę dėl teisės aktų projektų, be to, jų nuomonė svarbi stebint subsidiarumo principo laikymąsi. Baudžiamosios teisės srityje šis nacionalinių parlamentų vaidmuo yra didesnis nei kitose ES politikos srityse<sup>9</sup>.

Baudžiamosios teisės priemonės apima intervencines taisykles, pagal kurias gali būti apribota laisvė. Todėl Pagrindinių teisių chartijoje, kuri Lisabonos sutartimi tapo teisiškai privaloma<sup>10</sup>, nustatytos svarbios ES veiksnių šioje srityje ribos. Chartijoje, kuri yra visų ES politikos sričių „kompasas“, nustatytos privalomos esminės taisyklės, kuriomis saugomi piliečiai.

Priimdamos materialinės baudžiamosios teisės ar baudžiamojo proceso teisės aktus, valstybės narės gali taikyti vadinamąją sustabdymo procedūrą, jei mano, kad siūlomų teisės aktų daroma įtaka pagrindiniams jų nacionalinės baudžiamosios teisės sistemos aspektams; tokiu atveju pasiūlymas perduodamas Europos Vadovų Tarybai.

Danija nedalyvauja taikant priimtas naujas materialinės baudžiamosios teisės priemones, o Jungtinė Karalystė ir Airija dalyvauja priimant ir taikant konkrečias priemones, tik priėmusios sprendimą dalyvauti<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Nors pagal buvusią EB sutartį įprastas baudžiamosios teisės dokumentas buvo vadinamojo „trečiojo ramsčio“ pamatiniai sprendimai, yra priimta direktyvų, kuriomis nustatytos baudžiamosios teisės priemonės, siekiant užtikrinti taisyklių, susijusių su aplinkos apsauga, kova su tarša iš laivų ir neteisėtu darbu, vykdymą (direktyvos 2008/99, 2009/123 ir 2009/52), remiantis Teisingumo Teismo jurisprudencija (byla C-176/03). Sankcijų rūšis ir dydį buvo galima suderinti tik pamatiniu sprendimu (C-440/5).

<sup>9</sup> Žr. protokolą Nr. 1 „Dėl nacionalinių parlamentų vaidmens Europos Sąjungoje“ ir protokolą Nr. 2 „Dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo“, ypač 7 straipsnio 2 dalį.

<sup>10</sup> Žr. Komisijos komunikatą „Veiksmingo Pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimo Europos Sąjungoje strategija“, COM(2010) 573, 2010 10 19.

<sup>11</sup> Žr. protokolus Nr. 21 ir Nr. 22.

### **Kodėl ES turėtų imtis veiksmų? Papildoma ES baudžiamosios teisės aktų nauda**

Lisabonos sutartimi ES suteikiami įgaliojimai baudžiamojo proceso ir materialinės baudžiamosios teisės srityse. ES nesiekia pakeisti nacionalinių baudžiamųjų kodeksų, tačiau ES baudžiamosios teisės aktais galima suteikti – laikantis ES įgaliojimų ribų – didelės naudos dabartinėms nacionalinėms baudžiamosios teisės sistemoms.

- Veiksmingiau kovojant su nusikalstamumu ir priimant minimalius procesinių teisių baudžiamajame procese bei nusikaltimų aukų teisių standartus, ES baudžiamąja teise stiprinamas piliečių pasitikėjimas naudotis teise laisvai judėti ir pirkti prekes ar paslaugas iš kitų valstybių narių tiekėjų ar teikėjų.
- Šiandien daug sunkių nusikaltimų, įskaitant suderintų ES teisės aktų pažeidimus, yra tarpvalstybiniai. Todėl nusikaltėliams atsiranda paskata ir galimybė pasirinkti tą valstybę narę, kurios sankcijų už tam tikras nusikalstamas veikas sistema yra švelniausia, nebent nacionalinės teisės aktai yra derinami tokiu mastu, kad užkirstų kelią tokiems „saugiams uostams“.
- Bendromis taisyklėmis stiprinamas valstybių narių teismų ir teisėsaugos institucijų tarpusavio pasitikėjimas. Taip paprastinamas teisminių priemonių tarpusavio pripažinimas, nes nacionalinės valdžios institucijos labiau linkusios pripažinti kitoje valstybėje narėje priimtus sprendimus, jei pagrindinių nusikalstamų veikų apibrėžtys yra suderintos, o sankcijų dydis bent minimaliai suvienodintas. Bendromis taisyklėmis taip pat paprastinamas bendradarbiavimas naudojant specialias tyrimo priemones tarpvalstybinėse bylose.
- ES baudžiamąja teise padedama užkirsti kelią sunkiems ES teisės nusikaltimams svarbiose politikos srityse, kaip antai aplinkos apsauga ar neteisėtas darbas, ir už juos nubausti.

#### **1. ES BAUDŽIAMOSIOS TEISĖS TAIKYMO SRITIS**

Pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 83 straipsnį ES gali priimti direktyvas, kuriomis būtų nustatytos minimalios skirtingiems nusikaltimams taikomos ES baudžiamosios teisės taisyklės.

Priemonės galima priimti pagal SESV 83 straipsnio 1 dalį dėl aiškiai nurodytų dešimties veikų („**euronusikaltimų**“): terorizmo, prekybos žmonėmis, seksualinio moterų ir vaikų išnaudojimo, neteisėtos prekybos narkotikais, neteisėtos prekybos ginklais, pinigų plovimo, korupcijos, mokėjimo priemonių klastojimo, kompiuterinių nusikaltimų ir organizuoto nusikalstamumo<sup>12</sup>. Tai yra nusikaltimai, į kuriuos iš esmės verta reaguoti ES lygmeniu dėl jų ypač sunkaus ir tarpvalstybinio pobūdžio, kaip numatyta pačioje Sutartyje. Dauguma nusikaltimų sričių jau reglamentuojamos iki Lisabonos sutarties priimtais teisės aktais, kurie

<sup>12</sup> Žr. 3 išnašoje nurodytus pamatinius sprendimus ir direktyvą. Ateinančiais metais kai kurie tų pamatinių sprendimų bus iš naujo įvertinti atsižvelgiant į Lisabonos sutartį, įskaitant Pamatinį sprendimą 2000/383, iš dalies pakeistą Pamatiniu sprendimu 2001/888 (2012 m.).

buvo atnaujinti arba yra atnaujinami šiuo metu. Papildomus „euronusikaltimus“ gali apibrėžti tik Taryba veikdama vienbalsiai ir pritarus Europos Parlamentui.

Pagal SESV 83 straipsnio 2 dalį, „jei valstybių narių baudžiamųjų įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų suderinimas pasirodo būtinas užtikrinant Sąjungos politikos veiksmingą įgyvendinimą srityje, kurioje taikomos derinimo priemonės“, Europos Parlamentas ir Taryba Komisijos siūlymu gali „nustatyti būtiniausias taisykles dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžimo atitinkamoje srityje“. Šiose nuostatose neišvardyti konkretūs nusikaltimai, tačiau nustatyta, kad būtina atitikti tam tikrus teisinius kriterijus, siekiant ES lygmeniu priimti baudžiamosios teisės priemones. Taigi ES baudžiamosios teisės politika visų pirma grindžiama SESV 83 straipsnio 2 dalies nuostatomis ir šioje srityje šiuo komunikatu siekiama nustatyti konkrečias gaires. Svarbiausia tai, kad šioje srityje ES institucijos turi priimti politinius sprendimus, ar naudotis baudžiamosios teisės priemonėmis (o ne kitomis priemonėmis, pavyzdžiui administracinėmis sankcijomis) vykdymui užtikrinti, ir nustatyti, kuriose ES politikos srityse reikia pasinaudoti baudžiamąja teise, kaip papildoma vykdymo užtikrinimo priemonė.

**Pavyzdys.** ES taisyklės dėl finansų rinkos veikimo – šioje srityje baudžiamoji teisė galėtų būti naudinga papildoma veiksmingo vykdymo užtikrinimo priemonė. Finansų krizė parodė, kad finansų rinkos taisyklių ne visuomet laikomasi ir jos ne visuomet pakankamai taikomos. Dėl to gali labai sumažėti pasitikėjimas finansų sektoriumi. Labiau suderinus valstybių narių teisės sistemas, įskaitant baudžiamąją teisę, gali būti lengviau išvengti rizikos, kad finansų rinkos veiks netinkamai, ir kurti vienodas vidaus rinkos sąlygas<sup>13</sup>.

Be to, Sutarties 325 straipsnio 4 dalyje numatyta konkreti galimybė imtis priemonių **Sąjungos finansiniams interesams kenkiančio sukčiavimo prevencijos ir kovos su juo srityje**, t. y. srityje, kurioje tam tikri teisės aktai priimti dar iki Lisabonos sutarties<sup>14</sup>. Tai ES mokesčių mokėtojams, kurie finansuoja ES biudžetą, ypač svarbi sritis, nes jie teisėtai tikisi veiksmingos kovos su neteisėta veikla, kuria gviešiamasi ES viešųjų pinigų, pavyzdžiui, ES žemės ūkio ir regioninės plėtros fondų ar vystymosi pagalbos srityse<sup>15</sup>.

## **2. KOKIAIS PRINCIPAIS TURĖTU BŪTI GRINDŽIAMĖS BAUDŽIAMOSIOS TEISĖS AKTAI?**

Kaip ir nacionalinėje teisėje, ES baudžiamosios teisės aktus būtina atidžiai apsvarstyti. Tiek nacionalinę, tiek Europos baudžiamąją teisę sudaro taisyklės, kurios turi didelę poveikį asmenims. Dėl šios priežasties ir dėl to, kad baudžiamoji teisė turi visada išlikti kraštutinė priemonė, naujaisiais teisės aktais nustatytas reikalavimas laikytis pagrindinių teisės principų.

<sup>13</sup> Žr. 2010 m. gruodžio 8 d. Komunikatą „Sankcijų taikymo režimų finansinių paslaugų sektoriuje griežtinimas“, COM(2010) 716.

<sup>14</sup> Žr. 1995 m. Konvenciją dėl ES finansinių interesų apsaugos ir jos protokolus, taip pat 1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamentą (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos, kiek tai susiję su administracinėmis sankcijomis, OL L 312, 1995 12 23, p. 1.

<sup>15</sup> Žr. 2011 m. gegužės 26 d. Komunikatą „Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga taikant baudžiamosios teisės normas ir atliekant administracinius tyrimus. Integruota mokesčių mokėtojų lėšų apsaugos politika“, COM(2011) 293.

## 2.1. *Bendrieji principai, kurių būtina laikytis*

Į bendrąjį ES teisės aktams nustatytą **subsidiarumo** reikalavimą būtina ypatingai atsižvelgti baudžiamosios teisės srityje. Tai reiškia, kad ES gali priimti teisės aktą, tik jei tikslo negalima veiksmingiau pasiekti nacionalinėmis, regioninėmis ir vietos priemonėmis ir dėl siūlomos priemonės apimtys ar poveikio ji būtų geriau pasiekta Sąjungos lygmeniu.

Be to, bet kurioje Sąjungos politikos srityje būtina paisyti **pagrindinių teisių**, garantuojamų ES pagrindinių teisių chartija ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Baudžiamosios teisės priemonės turi didelį poveikį pagrindinėms teisėms. Jos neišvengiamai varžo asmens teises, nesvarbu, įtariamojo, aukos ar liudytojo. Galiausiai šiomis priemonėmis gali būti apribota laisvė, todėl teisės aktų leidėjas į jas turi kreipti ypatingą dėmesį.

## 2.2. *Dviejų etapų metodas baudžiamosios teisės aktų srityje*

ES teisės aktų leidėjas turėtų pereiti du etapus, priimdamas sprendimą dėl baudžiamosios teisės priemonių, kuriomis siekiama užtikrinti veiksmingą ES politikos, kuriai taikomos suderinimo priemonės, įgyvendinimą.

### 2.2.1. *1 etapas. Sprendimas, ar iš viso priimti baudžiamosios teisės priemonės*

- **Būtinumas ir proporcingumas. Baudžiamoji teisė kaip kraštutinė priemonė (*ultima ratio*)**

Baudžiamieji tyrimai ir sankcijos gali turėti didelės įtakos piliečių teisėms, įskaitant pasmerkimą. Todėl baudžiamoji teisė visada turi išlikti kraštutinė priemonė. Į tai atsižvelgiama bendruoju proporcingumu principu (kaip įtvirtinta Europos Sąjungos sutartyje<sup>16</sup> ir – baudžiamųjų sankcijų atveju – ES pagrindinių teisių chartijoje<sup>17</sup>). Prieš priimant baudžiamosios teisės priemones, kuriomis remiamas ES politikos vykdymas<sup>18</sup>, Sutartyje aiškiai reikalaujama patikrinti, ar baudžiamosios teisės priemonės būtinos veiksmingo politikos įgyvendinimo tikslui pasiekti.

Todėl teisės aktų leidėjas privalo išanalizuoti, ar nepakaktų kitokių – ne baudžiamosios teisės – priemonių, kaip antai administracinių ar civilinių sankcijų, politikos įgyvendinimui užtikrinti ir ar baudžiamąja teise problemos būtų sprendžiamos veiksmingiau. Tam reikės atlikti išsamią analizę poveikio vertinimuose, kuriuos būtina parengti prieš pateikiant bet kokią teisės akto pasiūlymą, taip pat, pvz., atsižvelgiant į susijusios politikos srities ypatybes įvertinti, ar valstybių narių sankcijų režimais pasiekiamas pageidaujamas rezultatas, ir kokius sunkumus patiria ES teisę šalyje įgyvendinančios nacionalinės valdžios institucijos.

### 2.2.2. *2 etapas. Principai, kuriais grindžiamas sprendimas, kokios rūšies baudžiamosios teisės priemonės priimti*

Jeigu per 1-ąjį etapą įsitikinama baudžiamosios teisės reikalingumu, iškeliamas kitas klausimas – kokių konkrečių priemonių imtis.

---

<sup>16</sup> Europos Sąjungos sutarties 5 straipsnio 4 dalis.

<sup>17</sup> ES pagrindinių teisių chartijos 49 straipsnio 3 dalis.

<sup>18</sup> SESV 83 straipsnio 2 dalis.

- **Minimalios taisyklės**

ES teisės aktų nuostatomis, susijusiomis su **nusikalstamų veikų** ir **sankcijų** apibrėžtimi, nustatytos tik **minimalios taisyklės** pagal Sutarties 83 straipsnį. Dėl šio apribojimo nėra visiško suderinimo galimybės. Kita vertus, **teisinio tikrumo** principu reikalaujama aiškiai apibrėžti nusikalstamu laikytiną elgesį.

Tačiau ES direktyva dėl baudžiamosios teisės neturi jokio tiesioginio poveikio piliečiui; pirmiausia ją reikės įgyvendinti nacionalinėje teisėje. Todėl teisinio tikrumo reikalavimai nėra tokie patys, kokie taikomi nacionalinės baudžiamosios teisės aktams. Svarbiausia, kad nacionaliniam teisės aktų leidėjui būtų aišku, kokius rezultatus reikia pasiekti įgyvendinant ES teisės aktus.

Kalbant apie **sankcijas**, minimalios taisyklės gali būti reikalavimai dėl tam tikrų sankcijų rūšių (pvz., baudų, laisvės atėmimo, teisės atėmimo), dydžio ar visoje ES taikomos apibrėžties, kas turi būti laikoma sunkinančiomis ar lengvinančiomis aplinkybėmis. Bet kuriuo atveju ES priemone gali būti nustatyta tik tai, kokias sankcijas mažų mažiausiai gali skirti teisėjai kiekvienoje valstybėje narėje.

- **Būtinumas ir proporcingumas**

Pirmiau nustatyta būtinumo sąlyga taip pat taikoma sprendimo, kokias baudžiamosios teisės priemones įtraukti į konkretų teisės aktą, lygiui. Būtinumo testas tampa tuo svarbesnis, kuo išsamesnės yra planuojamos taisyklės, kiek tai susiję su sankcijų, kurių reikalaujama iš valstybių narių, rūšimi ir dydžiu. Taikomas Pagrindinių teisių chartijoje nustatytas aiškus reikalavimas<sup>19</sup>, kad „bausmės griežtumas turi atitikti padarytą nusikalstamą veiką“.

- **Aiškūs faktiniai įrodymai**

Kad nustatytų, ar būtina sukurti minimalias baudžiamosios teisės taisykles, ES institucijos turi turėti galimybę pasinaudoti aiškiais faktiniais įrodymais apie atitinkamo nusikaltimo pobūdį ir poveikį ir apie skirtingą teisinę padėtį visose valstybėse narėse, dėl kurios gali nepavykti veiksmingai vykdyti ES politikos, kuriai taikomos suderinimo priemonės. Todėl ES turi turėti galimybę pasinaudoti nacionalinių valdžios institucijų statistiniais duomenimis, kad galėtų įvertinti faktinę padėtį. Toliau Komisija parengs planus dėl papildomų statistinių duomenų ir įrodymų rinkimo siekdama imtis veiksmų srityse, kurioms taikoma 325 straipsnio 4 dalis ir 83 straipsnio 2 dalis.

- **Sankcijų pritaikymas pagal nusikaltimą**

Rengiant baudžiamosios teisės aktus ir ypač siekiant sustiprinti ES politikos veiksmingumą, taip pat reikia atidžiai atsižvelgti, be kita ko, į šiuos dalykus:

- ar reikia įtraukti kitokias sankcijas nei laisvės atėmimas ir baudos, siekiant užtikrinti maksimalų veiksmingumą, proporcingumą ir atgrasomumą, taip pat papildomų priemonių, pvz., konfiskavimo, poreikį; ir

---

<sup>19</sup> ES pagrindinių teisių chartijos 49 straipsnis.



- ar numatyti baudžiamąją ar nebaudžiamąją atsakomybę juridiniams asmenims, visų pirma tose nusikalstamumo srityse, kuriose juridiniai subjektai yra ypač dažni nusikaltimų vykdytojai.

### **Koks yra galimas minimalių ES baudžiamosios teisės taisyklių turinys?**

Nusikaltimų **apibrėžtis**, t. y. nusikalstamu laikomo elgesio aprašymas, visada apima pagrindinio nusikaltimo vykdytojo elgesį, bet daugeliu atvejų ir šalutinį elgesį, kaip antai kurstymą, pagalbą ir bendrininkavimą. Kai kuriais atvejais apibrėžtis taip pat apima pasikėsinimą įvykdyti nusikaltimą.

Visose ES baudžiamosios teisės priemonėse apibrėžiamos tyčinės veikos, bet kai kuriais atvejais – ir labai neatsargus elgesys. Kai kuriose priemonėse dar apibrėžiama, kas nustatant sankciją konkrečiu atveju turėtų būti laikoma sunkinančiomis arba lengvinančiomis aplinkybėmis.

Iš esmės ES teisės aktai apima veikas, kurias įvykdo fiziniai ir juridiniai asmenys, kaip antai bendrovės ar asociacijos. Pastarasis dalykas gali būti svarbus daugelyje sričių, pavyzdžiui, sprendžiant dėl atsakomybės už išsiliejusią naftą. Tačiau galiojančiuose teisės aktuose valstybėms narėms visada palikta galimybė nuspręsti dėl juridinių asmenų atsakomybės už įvykdytas nusikalstamas veikas rūšies, nes juridinių asmenų baudžiamosios atsakomybės sąvoka egzistuoja ne visose nacionalinėse teisės sistemose.

Be to, ES teisės aktai gali apimti **jurisdikcijos** taisykles, taip pat kitus aspektus, kurie laikomi apibrėžties dalimi ir yra būtini veiksmingo teisinės nuostatos taikymo elementai.

Kalbant apie sankcijas, ES baudžiamąja teise gali būti nustatytas reikalavimas valstybėms narėms imtis veiksmingų, proporcingų ir atgrasomųjų baudžiamųjų **sankcijų** už konkretų elgesį. *Veiksmingumu* reikalaujama, kad sankcija būtų tinkama norimam tikslui pasiekti, t. y. būtų laikomasi taisyklių; *proporcingumas* reiškia, kad sankcija turi atitikti elgesio ir jo pasekmių sunkumą ir neturi viršyti to, kas būtina tikslui pasiekti; *atgrasomumu* reikalaujama, kad sankcijos turėtų tinkamą atgrasomąjį poveikį galimiems būsimiems pažeidėjams.

Kartais ES baudžiamojoje teisėje konkrečiau apibrėžiama, kokias sankcijų rūšis ir (arba) dydį reikėtų taikyti. Taip pat gali būti įtrauktos su konfiskavimu susijusios nuostatos. Pagrindinis teisės suderinimo visoje ES tikslas nėra padidinti atitinkamą valstybėse narėse taikomų sankcijų dydį, bet sumažinti nacionalinėms sistemoms būdingą variacijų laipsnį ir užtikrinti, kad visose valstybėse narėse būtų iš tiesų laikomasi veiksmingų, proporcingų ir atgrasomųjų sankcijų reikalavimų.

### **3. KOKIOSE ES POLITIKOS SRITYSE GALI REIKĖTI ES BAUDŽIAMOSIOS TEISĖS?**

Baudžiamosios teisės priemonės gali būti laikomos būdu užtikrinti veiksmingą ES politikos įgyvendinimą, kaip įtvirtinta Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo. ES politika apima pačias įvairiausias sritis, kuriose per pastaruosius dešimtmečius buvo priimta bendrų taisyklių siekiant piliečių gerovės – nuo muitų sąjungos ir vidaus rinkos taisyklių iki aplinkos apsaugos.

Visose šiose politikos srityse valstybės narės privalo užtikrinti, kad už ES teisės pažeidimus būtų skirtos veiksmingos, proporcingos ir atgrasomosios baudos. Iš esmės valstybės narės gali pasirinkti sankcijos pobūdį, kuris neprivalo būti baudžiamasis, bet gali būti ir administracinis.

Tais atvejais, kai savarankiškais valstybių narių ES teisės įgyvendinimo veiksmais nepasiekiamas norimas veiksmingas vykdymas, gali prireikti, nustatant minimalias taisykles, ES lygmeniu sureguliuoti, kokias sankcijas valstybės narės turi numatyti nacionalinės teisės aktuose. Sankcijų dydžio suvienodinimas bus svarstomas ypač tais atvejais, jei išanalizavus dabartinius administracinių ar baudžiamųjų sankcijų teisės aktus paaiškės, kad yra esminių skirtumų valstybėse narėse ir jei dėl šių skirtumų ES taisyklės bus taikomos nenuosekliai.

Jei reikia ES lygmens veiksmų, ES teisės aktų leidėjas turi nuspręsti, kokių baudžiamųjų sankcijų reikia arba ar pakanka bendrų administracinių sankcijų. Pasirinkimą kiekvienu konkrečiu atveju lems konkrečių vykdymo problemų tam tikroje politikos srityje vertinimas, remiantis pirmiau nurodytais pagrindiniais principais.

Tam tikros politikos sritys yra suderintos ir nustatyta, kad jose reikia imtis baudžiamosios teisės priemonių ES lygmeniu. Tai ypač taikoma kovos su labai žalinga veikla ir neteisėtu pelnu priemonėms kai kuriuose toliau nurodytuose ekonomikos sektoriuose, siekiant apsaugoti teisėtą įmonių veiklą ir mokesčių mokėtojų interesus:

- **finansų sektorius**, pvz., kiek tai susiję su manipuliavimu rinka arba prekyba, pasinaudojant nevieša informacija<sup>20</sup>;
- **kova su sukčiavimu**, kuriuo kenkiama finansiniams Europos Sąjungos interesams, siekiant užtikrinti, kad mokesčių mokėtojų pinigai būtų vienodai saugomi visoje Sąjungoje. Naujame komunikate Komisija nustatė įvairias priemones, į kurias reikėtų atsižvelgti siekiant sustiprinti tokią apsaugą<sup>21</sup>, įskaitant baudžiamąjį procesą, bendras nusikaltimų apibrėžtis ir jurisdikcijos taisykles.
- **euro apsauga nuo padirbinėjimo baudžiamosios teisės priemonėmis**, siekiant sustiprinti visuomenės pasitikėjimą mokėjimo priemonių saugumu.

**Komisija toliau svarstys, kaip baudžiamąja teise būtų galima prisidėti prie ekonomikos atgaivinimo, padedant kovoti su neteisėta ekonomine veikla ir finansiniais nusikaltimais.**

Kitose suderintose politikos srityse taip pat būtų galima toliau svarstyti galimą baudžiamosios teisės, kaip priemonės, būtinos veiksmingam vykdymui užtikrinti, vaidmenį. Galimi pavyzdžiai:

- **kelių transportas**, kiek tai susiję su, pvz., dideliais ES socialinių, techninių, saugumo ir rinkos taisyklių, skirtų komercinėms transporto priemonėms, pažeidimais<sup>22</sup>;
- **duomenų apsauga**, kai šturkščiai pažeidžiamos galiojančios ES taisyklės<sup>23</sup>;

---

<sup>20</sup> Žr. 2010 m. gruodžio 8 d. Komunikatą „Sankcijų taikymo režimų finansinių paslaugų sektoriuje griežtinimas“, COM(2010) 716 galutinis, p. 14.

<sup>21</sup> Žr. 2011 m. gegužės 26 d. Komunikatą „Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga taikant baudžiamosios teisės normas ir atliekant administracinius tyrimus. Integruota mokesčių mokėtojų lėšų apsaugos politika“, COM(2011) 293, p. 10.

<sup>22</sup> 2011 m. kovo 28 d. Komisijos tarnybų darbinis dokumentas SEC(2011) 391, pridodamas prie 2011 m. kovo 28 d. Baltosios knygos „Bendros Europos transporto erdvės kūrimo planas. Konkurencingos efektyviu išteklių naudojimu grindžiamos transporto sistemos kūrimas“, COM(2011) 144, 176 punktą.

<sup>23</sup> Žr. 2010 m. lapkričio 4 d. Komunikatą „Visapusiškas požiūris į asmens duomenų apsaugą Europos Sąjungoje“, COM(2010) 609, p. 9.

- **muitų taisyklės**, susijusios su nusižengimų ir nuobaudų muitų srityje derinimu<sup>24</sup>;
- **aplinkos apsauga**, kai šioje srityje galiojančiais baudžiamosios teisės aktais<sup>25</sup> reikalaujama toliau stiprinti veiksmus, kad ateityje būtų išvengta žalos aplinkai ir už ją nubausta;
- **žuvininkystės politika** tose srityse, kuriose ES vykdo visiško netoleravimo kampaniją prieš neteisėtą, nedeklaruotą ir nereglamentuojamą žvejybą.
- **vidaus rinkos politika**, siekiant kovoti su labai žalinga neteisėta praktika, kaip antai kontrabanda ir korupcija arba nedeklaruotais interesų konfliktais viešųjų pirkimų srityje.

Tai sritys, kuriose reikės atlikti papildomą vertinimą, ar gali reikėti minimalių taisyklių dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžties ir kuriose srityse, kad būtų užtikrintas veiksmingas ES teisės aktų įgyvendinimas.

Atliekant tokią analizę, reikėtų apsvarstyti toliau nurodytus aspektus.

Būtina atsižvelgti į teisės pažeidimo **sunkumą** ir **pobūdį**. Už tam tikrus neteisėtus, ypač sunkiais laikomus veiksmus skiriamos administracinės sankcijos gali būti nepakankamai griežtas atsakas. Kartu baudžiamosios teisės sankcijos gali būti pasirinktos, kai manoma, kad svarbu pabrėžti **griežtą nepritarimą**, siekiant užtikrinti atgrasymą. Nuteisimo įtraukimas į informaciją apie teistumą gali turėti ypač **atgrasomąjį poveikį**. Kita vertus, baudžiamuoju procesu dažnai geriau užtikrinama **kaltinamųjų teisių apsauga**, atsižvelgiant į kaltinimų sunkumą. Reikia apsvarstyti **sankcijų sistemos veiksmingumą**, taip pat tai, kokia apimtimi ir dėl kokių priežasčių esamomis sankcijomis nepasiekiamas norimas vykdymo lygis. Reikėtų pasirinkti tokios rūšies sankciją, kuri laikoma tinkamiausia bendram veiksmingos, proporcingos ir atgrasomosios sankcijos tikslui pasiekti. Dėl administracinės sankcijos dažnai galima nuspręsti ir ją įgyvendinti nedelsiant, taip išvengiant ilgų ir daug kainuojančių procedūrų. Dėl šios priežasties administracinės sankcijos gali būti svarstomos tose srityse, kuriose, pavyzdžiui, pažeidimai nėra labai sunkūs arba jų ypač daug, taip pat srityse, kuriose administracinės sankcijos ir procedūros tinka ir yra veiksmingos dėl kitų priežasčių (pvz., sudėtingi ekonominiai vertinimai). Neretai administracine teise taip pat suteikiama didesnė galimų sankcijų įvairovė – nuo baudų ir licencijų sustabdymo iki teisės gauti valstybės išmokas atėmimo, ir jas pritaikyti konkrečiai situacijai. Todėl daugeliu atvejų administracinės sankcijos gali būti pakankamos ir net veiksmingesnės nei baudžiamosios sankcijos.

#### 4. IŠVADA

Nors Lisabonos sutartimi nustatytu nauju teisinio reglamentavimo pagrindu nėra iš esmės keičiama galima ES baudžiamosios teisės taikymo sritis, ja suteikiama gerokai didesnė galimybė siekti pažangos plėtojant darnią ES baudžiamosios teisės politiką, kuri grindžiama veiksmingu vykdymu ir tvirta pagrindinių teisių apsauga. Šis komunikatas – pirmas Komisijos žingsnis kuriant darnesnę ir nuoseklesnę ES baudžiamosios teisės politiką, nustatant, kaip ES turėtų pasinaudoti baudžiamąja teise veiksmingam ES politikos

<sup>24</sup> Žr. 2010 m. balandžio 20 d. Komunikatą „Sukurti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę Europos piliečiams. Stokholmo programos įgyvendinimo veiksmų planas“, COM(2010) 171, p. 22.

<sup>25</sup> Žr. Direktyvą 2008/99/EB dėl aplinkos apsaugos pagal baudžiamąją teisę, OL L 328, 2008 12 6, p. 28; ir Direktyvą 2009/123/EB, iš dalies keičiančią Direktyvą 2005/35/EB dėl taršos iš laivų ir sankcijų už pažeidimus įvedimo, OL L 280, 2009 10 27, p. 52.

įgyvendinimui užtikrinti. Ji turi būti sukurta sutelkiant dėmesį į ES piliečių poreikius ir ES laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės reikalavimus ir visapusiškai atsižvelgiant į subsidiarumo principą ir į baudžiamosios teisės, kaip kraštutinės priemonės, pobūdį.

Šiuo tikslu Komisija, glaudžiai bendradarbiaudama su Parlamentu ir Taryba, sukurs standartines kalbos formuluotes. ES teisės aktų leidėjai turėtų jomis vadovautis, rengdami baudžiamosios teisės nuostatas ar nustatydami minimalias su nusikaltimais ir sankcijomis susijusias taisykles. Tai padėtų užtikrinti nuoseklumą, padidinti teisinį tikrumą ir palengvinti ES teisės įgyvendinimą. Komisija taip pat sukurs ekspertų grupę, kuri jai padės rinkti faktinius įrodymus ir rengti tolesnes diskusijas svarbiais teisiniais klausimais, siekiant užtikrinti veiksmingą ES teisės aktų įgyvendinimą valstybių narių nacionalinėse baudžiamosios teisės sistemose. Pavyzdžiui, svarstymini tokie klausimai:

- baudžiamųjų ir nebaudžiamųjų sankcijų sistemų santykis; ir
- dažnai ES teisės aktuose vartojamų baudžiamosios teisės sąvokų, kaip antai „veiksmingos, proporcingos ir atgrasomosios sankcijos“, „mažareikšmės veikos“ ar „pagalba ir bendrininkavimas“, aiškinimas.

Komisija ateinančiais metais toliau plėtos ES baudžiamosios teisės politiką, remdamasi išsamiu galiojančių ES baudžiamosios teisės priemonių vertinimu ir nuolatos konsultuodamasi su valstybėmis narėmis ir nepriklausomais ekspertais.

#### **Darnios ir nuoseklios ES baudžiamosios teisės politikos iki 2020 m. vizija**

- ES baudžiamoji teisė gali būti svarbi veiksmingesnės kovos su nusikalstamumu priemonė, siekiant spręsti piliečiams rūpimas problemas ir užtikrinti veiksmingą ES politikos įgyvendinimą.
- Tose ES politikos srityse, kur nustatytas nepakankamas vykdymas, Komisija, remdamasi vykdymo praktikos vertinimu ir visiškai laikydamasi pagrindinių Sutarties principų, kaip antai subsidiarumo ir proporcingumo, įvertins naujų baudžiamosios teisės priemonių poreikį. Tai pirmiausia susiję su veikiančių finansų rinkų apsauga, ES finansinių interesų apsauga, euro apsauga nuo padirbinėjimo, šiurkščiais kelių transporto taisyklių pažeidimais, šiurkščiais duomenų apsaugos taisyklių pažeidimais, pažeidimais muitų srityje, aplinkos apsauga, žuvininkystės politika ir vidaus rinkos politika, siekiant kovoti su tokia neteisėta praktika kaip kontrabanda arba nedeklaruotu interesų konfliktu viešųjų pirkimų srityje.
- Reikėtų bendro susitarimo dėl pagrindinių principų, kuriais grindžiami ES baudžiamosios teisės aktai, kaip antai: pagrindinių ES baudžiamosios teisės vartojamų teisinių sąvokų aiškinimas ir tai, kaip baudžiamosios teisės sankcijomis suteikti daugiausia papildomos naudos ES lygmeniu.
- Baudžiamosios teisės priemonės turėtų būti grįstos tvirtais visoje ES taikomais procesinių teisių ir aukų teisių standartais laikantis ES pagrindinių teisių chartijos.