



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 20.9.2011
COM(2011) 573 galīgā redakcija

**KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM, PADOMEI, EIROPAS
EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI**

**Ceļā uz ES kriminālpolitiku: ES politikas efektīvas īstenošanas nodrošināšana ar
krimināltiesību palīdzību**

Ceļā uz ES kriminālpolitiku: ES politikas efektīvas īstenošanas nodrošināšana ar krimināltiesību palīdzību

Šā paziņojuma mērķis ir izklāstīt ES kriminālpolitikas turpmākas attīstības satvaru saskaņā ar Lisabonas līgumu. ES tagad ir skaidrs juridisks pamats, lai pieņemtu direktīvas krimināltiesību jomā ar mērķi nodrošināt tādas ES politikas efektīvu īstenošanu, kurā tiek veikti saskaņošanas pasākumi. ES kriminālpolitikas vispārējam mērķim vajadzētu būt pilsoņu ticības veicināšanai tam, ka viņi dzīvo brīvā, drošā un taisnīgā Eiropā, ka ES tiesību akti, kas aizstāv viņu intereses, tiek pilnībā ieviesti un izpildīti un ka vienlaikus ES rīkosies, pilnībā ievērojot subsidiaritāti un proporcionalitāti, kā arī citus Līguma pamatprincipus.

Rūpes par ES pilsoņiem

ES pilsoņi uzskata noziedzību par būtisku problēmu, ar ko saskaras Savienība. Kad viņiem tika lūgts norādīt tos jautājumus, kuriem Eiropas iestādēm turpmākajos gados savā rīcībā būtu jāpievērš galvenā uzmanība nolūkā stiprināt Eiropas Savienību, pilsoņi ierindo cīņu pret noziedzību galveno rīcības jomu četriniekā¹. ES vairāk nekā desmit gadus ir veikusi pasākumus krimināltiesību jomā, lai labāk apkarotu noziedzību, kas ir kļuvusi arvien starptautiskāka un sarežģītāka. Ar šiem pasākumiem ir panākta zināma tuvināšanas pakāpe attiecībā uz definīcijām un sankciju līmeņiem par dažiem īpaši smagiem noziegumiem, piemēram, terorismu, cilvēku tirdzniecību, narkotiku kontrabandu un krāpšanu, kas skar ES finanšu intereses². Līdz Lisabonas līgumam šajā saistībā trūkstot skaidram juridiskajam pamatam³, ir veikti tikai daži pasākumi ar mērķi stiprināt ES politikas izpildi⁴. Šajā paziņojumā uzmanība tiks pievērsta šim ES krimināltiesību aspektam.

ES krimināltiesību pievienotā vērtība

Protams, krimināltiesības ir sensitīva politikas joma, kurā joprojām pastāv būtiskas atšķirības starp valstu sistēmām, piemēram, attiecībā uz sankciju veidiem un līmeni, kā arī konkrētas rīcības kvalificēšanu kā administratīvu pārkāpumu vai noziedzīgu nodarījumu.

¹ Skatīt Eirobarometru 75, 2011. gada pavasaris. Četras galvenās jomas, kurās ES rīcībā jāpievērš galvenā uzmanība ir: ekonomikas un monetārā politika, imigrācijas politika, veselības politika un cīņa pret noziedzību.

² Pamatlēmums par terorisma apkarošanu (2002/475/TI), OV L 164/3, 22/6/2002.; Pamatlēmums, ar ko paredz minimuma noteikumus par noziedzīgu darbību pazīmēm un sodiem narkotisko vielu nelikumīgas tirdzniecības jomā (2004/757/TI), 11.11.2004.; Direktīva par cilvēku tirdzniecības novēršanu un apkarošanu un cietušo aizsardzību, un ar kuru aizstāj Padomes Pamatlēmumu 2002/629/TI, OV L 101/1, 15.4.2011.; Konvencija par Eiropas Kopienu finanšu interešu aizsardzību, OV L 316/49, 27.11.1995.

³ Tomēr skatīt Eiropas Kopienu Tiesas spriedumus lietās C-176/03 un C-440/05.

⁴ Direktīva 2008/99/EK par vides krimināltiesisko aizsardzību, OV L 328/28, 6.12.2008.; Direktīva 2009/123/EK, ar ko groza Direktīvu 2005/35/EK par kuģu radīto piesārņojumu un par sankciju ieviešanu par pārkāpumiem, OV L 280/52, 27.10.2009.; un Direktīva 2009/52/EK, ar ko nosaka minimālos standartus sankcijām un pasākumiem pret darba devējiem, kas nodarbina trešo valstu valstspiederīgos, kuri dalībvalstīs uzturas nelikumīgi, OV L 168/24, 30.6.2009.; Padomes 2000. gada 29. maija Pamatlēmums par pastiprinātu aizsardzību, izmantojot kriminālsodus un citas sankcijas, pret naudas viltošanu saistībā ar euro ieviešanu, OV L 140/1, 14.6.2000.

Tomēr ES var novērst robus un trūkumus, kur vien ES rīcība dod pievienoto vērtību. Ņemot vērā daudzu noziegumu pārrobežu dimensiju, ES krimināltiesisko pasākumu pieņemšana var palīdzēt nodrošināt, ka noziedznieki nevar nedz slēpties aiz robežām, nedz ļaunprātīgi izmantot valstu tiesību sistēmu atšķirības noziedzīgos nolūkos.

Savstarpējas uzticēšanās stiprināšana

Kopēji obligātie noteikumi attiecībā uz konkrētām noziedzības jomām arī ir būtiski, lai uzlabotu savstarpējo uzticēšanos starp dalībvalstīm un valstu tiesu sistēmām. Tik augsts uzticēšanās līmenis ir nepieciešams, lai dažādās dalībvalstīs netraucēti noritētu tiesu sistēmu savstarpējā sadarbība. Tiesu noteikto pasākumu savstarpējas atzīšanas princips, kas ir stūrakmens tiesu sistēmu sadarbībai krimināllietās⁵, var efektīvi darboties tikai uz šāda pamata.

Efektīvas izpildes nodrošināšana

Krimināltiesībām var būt svarīga loma Eiropas Savienības politikas īstenošanas nodrošināšanā. Šī politika ir atkarīga no tās efektīvas īstenošanas dalībvalstīs. Savienība viena pati nespēj nodrošināt, ka tās noteikumi – sākot ar vides aizsardzību un zivsaimniecības resursu saglabāšanu un beidzot ar ceļu drošību, finanšu pakalpojumu regulējumu, datu aizsardzību un ES finanšu interešu aizsardzību – uz pilsoņiem atstāj vēlamu ietekmi.

Dalībvalstīm ir pienākums nodrošināt, ka tiek īstenota Savienības politika, un tās parasti var pašas lemt par izpildes nodrošināšanas līdzekļiem. Šajā saistībā kontrolei un pārbaudēm ir izšķiroša nozīme. Gadījumos, kad izpildes nodrošināšanas iespējas dalībvalstīs nedod vēlamu rezultātu un izpildes līmenis joprojām nav vienmērīgs, Savienība pati var noteikt vienotus noteikumus tam, kā nodrošināt īstenošanu, tostarp vajadzības gadījumā prasību ieviest kriminālsankcijas par ES tiesību pārkāpumiem.

Saskaņotība un konsekvence

Lai arī ES krimināltiesiskajiem pasākumiem var būt svarīga loma kā valsts krimināltiesību sistēmas papildinājumam, ir skaidrs, ka krimināltiesības atspoguļo jebkuras konkrētās sabiedrības pamatvērtības, paražas un izvēli. Lisabonas līgums akceptē šo dažādību⁶. Šā iemesla dēļ ir īpaši svarīgi nodrošināt, ka ES tiesību akti krimināltiesību jomā ir konsekventi un saskaņoti, lai tiem būtu reāla pievienotā vērtība⁷.

Jauns tiesiskais regulējums

Tiesiskais regulējums saskaņā ar Lisabonas līgumu sniedz jaunas iespējas izstrādāt ES tiesību aktus krimināltiesību jomā.

⁵ Skatīt LESD 82. panta 1. punktu.

⁶ Skatīt LESD 67. panta 1. punktu: "Savienība veido brīvības, drošības un tiesiskuma telpu, ievērojot pamattiesības un dalībvalstu atšķirīgās tiesību sistēmas un tradīcijas."

⁷ Par vajadzību pēc lielākas saskaņotības, izstrādājot ES krimināltiesības, kā piemēru skatīt 2009. gada Manifestu par ES kriminālpolitiku (*Manifesto on the European Criminal Policy – www.crimpol.eu*), ko sagatavoja 14 krimināltiesību profesoru akadēmiskā grupa no desmit Eiropas Savienības dalībvalstīm.

Tiesiskais regulējums jo īpaši atļauj ES iestādēm un dalībvalstīm sadarboties uz skaidriem pamatiem, lai izstrādātu saskaņotas un konsekventas ES krimināltiesības, kuras vienlaikus efektīvi aizsargā gan aizdomās turēto un apsūdzēto tiesības, gan cietušo tiesības un veicina tiesiskuma kvalitāti. Līdz Lisabonas līgumam tiesiskajam regulējumam, kas bija piemērojams vairumam tiesību aktu krimināltiesību jomā⁸, bija vairāki trūkumi. Tie ietvēra galvenokārt prasību pēc visu dalībvalstu vienbalsīga apstiprinājuma, apspriedes tikai ar Eiropas Parlamentu un pārkāpumu tiesvedības iespēju trūkumu Eiropas Kopienų Tiesā, lai nodrošinātu pareizu īstenošanu dalībvalstīs.

Jaunajā juridiskajā kārtībā Eiropas Parlamentam ir piešķirta spēcīga loma, izmantojot koplēmuma procesu, bet Eiropas Kopienų Tiesai – pilna tiesiskā kontrole. Padome var pieņemt priekšlikumu, ja to atbalsta dalībvalstu kvalificēts vairākums. Turklāt Lisabonas līgums būtiski pastiprina valstu parlamentu lomu. Tie var paust savu viedokli par tiesību aktu projektiem un tiem ir svarīga loma, uzraugot subsidiaritātes principa ievērošanu. Krimināltiesību jomā šī valstu parlamentu loma ir spēcīgāka nekā citu ES politikas jomu kontekstā⁹.

Krimināltiesiskie pasākumi ietver invazīvus noteikumus, kuru rezultātā var iestāties brīvības atņemšana. Tāpēc Pamattiesību harta, kas ar Lisabonas līgumu tika padarīta par juridiski saistošu¹⁰, paredz svarīgus ierobežojumus ES rīcībai šajā jomā. Harta, būdama visu ES politikas jomu kompass, sniedz saistošu pamatnoteikumu kopumu, kas aizsargā pilsoņus.

Izstrādājot tiesību aktus par materiālām krimināltiesībām vai kriminālprocesu, dalībvalstis var izmantot tā sauktās "avārijas bremzes", ja tās uzskata, ka ierosinātie tiesību akti skar to valsts krimināltiesību sistēmas pamataspektus: šajā gadījumā priekšlikumu nodod izskatīšanai Eiropadomē.

Dānija nepiedalās jaunpieņemtajos pasākumos attiecībā uz materiālām krimināltiesībām, bet Apvienotā Karaliste un Īrija pēc lēmuma "iesaistīties" ("opt in") piedalās tikai konkrētu instrumentu pieņemšanā un piemērošanā¹¹.

⁸ Lai arī parastie instrumenti krimināltiesību likumdošanā saskaņā ar bijušo EK līgumu bija pamatlēmumi tā sauktā "trešā pīlāra" ietvaros, jau ir pieņemtas dažas direktīvas ar krimināltiesiskiem pasākumiem: lai nodrošinātu noteikumu izpildi attiecībā uz vides aizsardzību, kuģu radīto piesārņojumu un nelegālu nodarbinātību (Direktīva 2008/99, Direktīva 2009/123 un Direktīva 2009/52), balstoties uz Eiropas Kopienų Tiesas praksi (C-176/03). Sankciju veidu un līmeņu tuvināšana bija iespējama tikai pamatlēmumos (C-440/5).

⁹ Skatīt 1. protokolu "par valstu parlamentu lomu Eiropas Savienībā" un 2. protokola "par subsidiaritātes un proporcionalitātes principu piemērošanu", jo īpaši 7. panta 2. punktu.

¹⁰ Skatīt Komisijas paziņojumu "Stratēģija Pamattiesību hartas efektīvai īstenošanai Eiropas Savienībā", COM(2010)573, 2010. gada 19. oktobris.

¹¹ Skatīt 21. un 22. protokolu.

Kāpēc ES būtu jārikojas – ES krimināltiesību aktu pievienotā vērtība

Lisabonas līgumā ES ir piešķirta kompetence gan kriminālprocesa, gan materiālo krimināltiesību jomā. Lai arī ES nav jāizstrādā valsts kriminālkodeksi, ES krimināltiesību jomas tiesību akti tomēr var ES kompetences robežās dot būtisku labumu pastāvošajām valstu krimināltiesību sistēmām.

- ES krimināltiesības, efektīvāk apkarojot noziedzību un pieņemot procesuālo tiesību minimālos standartus krimināltiesvedībā, tostarp arī attiecībā uz cietušajiem, sekmē pilsoņu pārliecību, ka tie var izmantot savas tiesības brīvi pārvietoties un iegādāties preces vai pakalpojumus no piegādātājiem citās dalībvalstīs.
- Mūsdienās daudzi smagi noziegumi, tostarp saskaņoto ES tiesību aktu pārkāpumi, notiek pāri robežām. Tādējādi noziedzniekiem ir stimulēta iespēja izvēlēties dalībvalsti ar visiecietīgāko sankciju sistēmu konkrētās noziedzības jomās, ja vien valstu tiesību aktu tuvināšanas pakāpe nenovērš šādu "drošu patvērumu" pastāvēšanu.
- Kopīgi noteikumi stiprina uzticēšanos dalībvalstu tiesu iestāžu un tiesībsardzības iestāžu starpā. Tas atvieglo tiesu noteikto pasākumu savstarpēju atzīšanu, jo valstu iestādes labprātāk atzīst citā dalībvalstī pieņemtus lēmumus, ja to pamatā esošo noziedzīgo nodarījumu definīcijas ir saderīgas un sankciju līmenis ir tuvināts. Kopīgi noteikumi arī atvieglo sadarbību attiecībā uz īpašu izmeklēšanas pasākumu izmantošanu pārrobežu lietās.
- ES krimināltiesības palīdz novērst un sodīt smagus noziedzīgus nodarījumus pret ES tiesībām svarīgās politikas jomās, piemēram, vides aizsardzība vai nelegālā nodarbinātība.

1. ES KRIMINĀLTIESĪBU DARBĪBAS JOMA

Saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 83. pantu ES var pieņemt direktīvas, kurās var paredzēt noteikumu minimumu ES krimināltiesību jomā par dažādiem noziedzīgiem nodarījumiem.

Pirmkārt, pasākumus var pieņemt saskaņā ar LESD 83. panta 1. punktu attiecībā uz sarakstu ar skaidri uzskaitītiem desmit noziedzīgiem nodarījumiem (tā sauktie "**eironozieguni**") – terorismu, cilvēku tirdzniecību, sieviešu un bērnu seksuālu izmantošanu, nelegālo narkotiku kontrabandu, nelegālo ieroču kontrabandu, nelikumīgi iegūtu līdzekļu legalizēšanu, korupciju, maksāšanas līdzekļu viltošanu, datornoziedzīgiem un organizēto noziedzību¹². Tie ir noziedzīgi nodarījumi, kas pēc definīcijas ir pelnījuši ES pieeju to īpašās nopietnības un to pārrobežu dimensijas dēļ saskaņā ar pašu Līgumu. Lielākā daļa noziedzības jomu jau ir aptverta pirms Lisabonas līguma pieņemtajos tiesību aktos, kas jau ir vai pašreiz tiek atjaunināti. Papildu "eironoziegunus" var definēt tikai Padome, rīkojoties vienbalsīgi, ar Eiropas Parlamenta piekrišanu.

¹² Skatīt 3. zemsvītras piezīmē citētos pamatlēmumus un direktīvu. Vairāki no šiem pamatlēmumiem turpmāko gadu laikā tiks pārskatīti, ņemot vērā Lisabonas līgumu, tostarp Pamatlēmums 2000/383, kurā grozījumi izdarīti ar Pamatlēmumu 2001/888, 2012. gadā.

Otrkārt, LESD 83. panta 2. punkts Eiropas Parlamentam un Padomei ļauj pēc Komisijas priekšlikuma, "ja dalībvalstu krimināltiesisko normatīvo aktu tuvināšana izrādās būtiska, lai nodrošinātu Savienības politikas efektīvu īstenošanu jomā, kurai tikuši piemēroti saskaņošanas pasākumi, direktīvās var paredzēt noteikumu minimumu attiecībā uz noziedzīgu nodarījumu un sankciju definēšanu attiecīgajā jomā." Šajā noteikumā nav uzskaitīti konkrēti noziedzīgi nodarījumi, bet tajā par priekšnoteikumu krimināltiesisku pasākumu pieņemšanai ES līmenī tiek padarīta konkrēta juridisku kritēriju izpilde. Tāpēc jo īpaši attiecībā uz LESD 83. panta 2. punktu ES kriminālpolitika ir īpaši pamatota un šā paziņojuma mērķis ir sniegt konkrētas norādes. Galvenais, ka šī ir joma, kurā ES iestādēm ir jāveic politikas izvēle – izmantot vai neizmantot krimināltiesības (citu pasākumu, piemēram, administratīvo sankciju, vietā) kā izpildes nodrošināšanas līdzekli; kā arī noteikt, kurās ES politikas jomās krimināltiesības jāizmanto kā izpildes nodrošināšanas papildlīdzeklis.

Piemērs. ES noteikumi par finanšu tirgus uzvedību ir gadījums, kurā krimināltiesības būtu noderīgs papildlīdzeklis, lai nodrošinātu efektīvu izpildi. Kā liecināja finanšu krīze, finanšu tirgus noteikumi ne vienmēr tiek ievēroti un pietiekami piemēroti. Tas var nopietni apdraudēt uzticību finanšu nozarei. Lielāka konverģence starp dalībvalstu tiesību režīmu, tostarp krimināltiesībām, var palīdzēt novērst finanšu tirgu nepareizas darbības risku un palīdzēt izveidot vienlīdzīgus spēles noteikumus iekšējā tirgū¹³.

Papildus iepriekš minētajam Līguma 325. panta 4. punkts paredz konkrētu iespēju pieņemt **novēršanas un apkarošanas pasākumus cīņai pret krāpšanu, kas apdraud Savienības finanšu intereses**, – jomā, kurā pastāv jau daži pirms Lisabonas līguma pieņemti tiesību akti¹⁴. Šī ir īpaši nozīmīga joma ES nodokļu maksātājiem, kuri finansē ES budžetu un kuriem ir pamatotas tiesības sagaidīt efektīvus pasākumus pret nelegālām darbībām pret ES publiskajiem finanšu līdzekļiem, piemēram, ES lauksaimniecības un reģionālo fondu vai attīstības palīdzības kontekstā¹⁵.

2. KĀDIEM PRINCIPIEM VAJADZĒTU BŪT ES KRIMINĀLTIESĪBU AKTU PAMATĀ?

Līdzīgi kā valsts tiesību aktu gadījumā, ES krimināltiesību akti ir rūpīgi jāapsver. Krimināltiesības – vai tās būtu dalībvalstu vai Eiropas krimināltiesības – sastāv no noteikumiem, kas būtiski ietekmē personas. Šā iemesla dēļ un tāpēc, ka krimināltiesībām vienmēr jābūt tikai galējas nepieciešamības gadījumā izmantojamam līdzeklim, jaunos tiesību aktos ir jāievēro juridiskie pamatprincipi.

2.1. Vispārējie principi, kas jāievēro

Saistībā ar krimināltiesībām īpaša uzmanība jāpievērš vispārējai **subsidiaritātes** prasībai attiecībā uz ES tiesību aktiem. Tas nozīmē, ka ES var pieņemt tiesību aktus tikai tad, ja mērķi efektīvāk nevar sasniegt ar pasākumiem valsts vai reģionālā un vietējā līmenī, bet gan ierosinātā pasākuma mēroga vai ietekmes dēļ mērķis ir labāk sasniedzams Savienības līmenī.

¹³ Skatīt Paziņojumu par sankciju režīmu pastiprināšanu finanšu pakalpojumu nozarē, COM (2010) 716, 2010. gada 8. decembris.

¹⁴ Skatīt 1995. gada Konvenciju par ES finanšu interešu aizsardzību un tās protokolus, kā arī Padomes 1995. gada 18. decembra Regulu (EK, Euratom) Nr. 2988/95 par Eiropas Kopienų finanšu interešu aizsardzību attiecībā uz administratīvajām sankcijām, OV L 312/1, 23.12.1995.

¹⁵ Skatīt Paziņojumu par Eiropas Savienības finanšu interešu aizsardzību ar krimināltiesībām un administratīvu izmeklēšanu – Integrēta politika nodokļu maksātāju naudas aizsardzībai, COM (2011) 293, 26.5.2011.

Turklāt jebkurā Savienības politikas jomā ir jāievēro **pamattiesības**, kā noteikts ES Pamattiesību hartā un Eiropas Konvencijā par cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzību. Krimināltiesiskie pasākumi ir sensitīvi no pamattiesību viedokļa. Tie neizbēgami skar personu tiesības, vai tās būtu aizdomās turēto vai cietušo, vai liecinieku tiesības. Visbeidzot, šo pasākumu rezultātā var iestāties brīvības atņemšana, un tādējādi likumdevējam ir jāpievērš īpaša uzmanība šim jautājumam.

2.2. *Divu posmu pieeja likumdošanai krimināltiesību jomā*

ES likumdevējam būtu jāievēro divi posmi, pieņemot lēmumu par krimināltiesiskiem pasākumiem, kuru mērķis ir nodrošināt tās ES politikas efektīvu īstenošanu, uz kuru attiecas tuvināšanas pasākumi.

2.2.1. *1. posms. Lēmums par to, vai vispār pieņemt krimināltiesiskus pasākumus*

- **Nepieciešamība un proporcionalitāte – krimināltiesības kā galējais risinājums ("ultima ratio")**

Kriminālizmeklēšana un sankcijas var būtiski ietekmēt pilsoņu tiesības un atstāt kauna traipu. Tāpēc krimināltiesības vienmēr jāizmanto kā galējs risinājums. Tas atspoguļots vispārējā proporcionalitātes principā (kā ietverts Līgumā par Eiropas Savienību¹⁶ un – īpaši attiecībā uz kriminālsodiem – ES Pamattiesību hartā¹⁷). Attiecībā uz krimināltiesiskajiem pasākumiem, kas atbalsta ES politikas izpildi¹⁸, Līgums nepārprotami paredz veikt pārbaudi, vai krimināltiesiskie pasākumi ir "būtiski", lai panāktu mērķi – politikas efektīvu īstenošanu.

Tādējādi likumdevējam ir jāanalizē, vai pasākumi, kas nav krimināltiesiski pasākumi, piemēram, administratīvo vai civiltiesisko sankciju režīmi, varētu pietiekami nodrošināt politikas īstenošanu un vai krimināltiesības varētu risināt problēmas efektīvāk. Tam būs nepieciešama visaptveroša analīze ietekmes novērtējumos, kas tiek veikti pirms katra tiesību akta priekšlikuma, novērtējums par to, vai dalībvalstu sankciju režīmi dod vēlamu rezultātu, un to grūtību analīze, ar kurām, īstenojot ES tiesības uz vietas, saskaras valstu iestādes.

2.2.2. *2. posms. Principi, kas virza lēmumu par to, kāda veida krimināltiesiskie pasākumi ir jāpieņem*

Ja 1. posms liecina par vajadzību pēc krimināltiesībām, nākamais jautājums ir par to, kādi konkrēti pasākumi būtu jāveic.

- **Noteikumu minimums**

ES tiesību akti par **noziedzīgu nodarījumu** un **sankciju definēšanu** aprobežojas ar "**noteikumu minimumu**" saskaņā ar Līguma 83. pantu. Šis ierobežojums izslēdz pilnīgu tuvināšanu. Vienlaikus **tiesiskās noteiktības** princips paredz, ka uzvedība, kas uzskatāma par noziedzīgu, ir skaidri jādefinē.

¹⁶ LES 5. panta 4. punkts.

¹⁷ ES Pamattiesību hartas 49. panta 3. punkts.

¹⁸ LESD 83. panta 2. punkts.

Tomēr ES direktīva par krimināltiesībām tieši nekādi neietekmē pilsoņus; tā vispirms būs jāievieš valsts tiesību aktos. Tāpēc prasības attiecībā uz tiesisko noteiktību nav tādas pašas kā attiecībā uz valstu tiesību aktiem krimināltiesību jomā. Galvenais ir nodrošināt skaidrību valsts likumdevējam par rezultātiem, kas jāgūst, īstenojot ES tiesību aktus.

Attiecībā uz **sankcijām**, "noteikumu minimums" var būt prasības par konkrētiem sankciju veidiem (piemēram, naudas sodu, brīvības atņemšanu, diskvalifikāciju), līmeņiem vai ES mēroga definīcijas par to, kādi apstākļi uzskatāmi par atbildību pastiprinošiem vai atbildību mīkstinošiem. Katrā gadījumā ES instruments var noteikt tikai to, kuras sankcijas ir "vismaz" jādara pieejamas tiesnešiem katrā dalībvalstī.

- **Nepieciešamība un proporcionalitāte**

Iepriekš minētais nosacījums par "nepieciešamību" ir piemērojams arī tajā līmenī, kad tiek lemts par to, kurus krimināltiesiskos pasākumus iekļaut konkrētā juridiskā instrumentā. "Nepieciešamības pārbaude" kļūst jo svarīgāka, jo sīkāki ir iecerētie noteikumi attiecībā uz to sankciju veidu un pakāpi, kas tiks prasītas no dalībvalstīm. Ir piemērojama Pamattiesību hartas nepārprotamā prasība, ka "sodu smagums nedrīkst būt nesamērīgs ar noziedzīgā nodarījuma smagumu"¹⁹.

- **Skaidri faktiskie pierādījumi**

Lai noteiktu nepieciešamību pēc krimināltiesību noteikumu minimuma, ES iestādēm ir jāspēj paļauties uz skaidriem faktiskiem pierādījumiem par attiecīgā noziedzīgā nodarījuma būtību vai sekām un par atšķirīgajām juridiskajām situācijām visās dalībvalstīs, kas var apdraudēt tādas ES politikas efektīvu īstenošanu, kurā tiek veikti saskaņošanas pasākumi. Tāpēc ES rīcībā ir jābūt statistikas datiem no valstu iestādēm, kas ļauj tai novērtēt faktisko situāciju. Komisija savas tālākas darbības ietvaros izstrādās plānus, lai vāktu papildu statistikas datus un pierādījumus, lai nodarbotos ar tām jomām, uz kurām attiecas 325. panta 4. punkts un 83. panta 2. punkts.

- **Sankciju pielāgošana noziedzīgajam nodarījumam**

Krimināltiesību aktu izstrādē, jo īpaši lai atbalstītu ES politikas efektivitāti, ir rūpīgi jāapsver arī šādi jautājumi:

- vai ietvert tādas sankciju veidus, kas nav brīvības atņemšana un naudas sods, lai nodrošinātu maksimālu efektivitāti, proporcionalitāti un preventīvu ietekmi, kā arī vajadzību pēc papildu pasākumiem, piemēram, konfiskāciju; un
- vai juridiskām personām piemērot krimināltiesisko atbildību vai cita veida atbildību, jo īpaši attiecībā uz noziedzības jomām, kurās juridiskām personām ir īpaši svarīga loma noziedzīgu nodarījumu veikšanā.

¹⁹ ES Pamattiesību hartas 49. pants.

Kāds ir iespējamais ES krimināltiesību noteikumu minimuma saturs?

Noziedzīgu nodarījumu **definīcija**, t.i., tādas rīcības apraksts, kura tiek uzskatīta par noziedzīgu, vienmēr aptver galvenā noziedzīgā nodarījuma izdarītāja rīcību, bet vairumā gadījumu arī tādu palīgrīcību kā kūdīšana, organizēšana un atbalstīšana. Dažos gadījumos ir ietverts arī mēģinājums veikt noziedzīgu nodarījumu.

Visu ES krimināltiesību instrumentu definīcijās ir ietverta ar nodomu veikta rīcība, bet dažos gadījumos arī rupja nolaidība. Dažos instrumentos sīkāk definēts, kas būtu uzskatāms par "atbildību pastiprinošiem" vai "atbildību mīkstinošiem" apstākļiem, lai noteiktu sankcijas konkrētā gadījumā.

Parasti ES tiesību akti aptver noziedzīgus nodarījumus, ko veikušas fiziskas personas, kā arī juridiskas personas, piemēram, uzņēmumi vai apvienības. Pēdējie minētie var būt svarīgi daudzās jomās, piemēram, saistībā ar atbildību par naftas noplūdēm. Tomēr pastāvošajos tiesību aktos dalībvalstīm vienmēr ir atstāta izvēles iespēja attiecībā uz juridisko personu atbildības veidu par noziedzīgu nodarījumu veikšanu, jo koncepcija par juridisko personu kriminālatbildību nepastāv visu valstu tiesiskajā sistēmā.

Turklāt ES tiesību akti var aptvert noteikumus par **jurisdikciju**, kā arī citus aspektus, kuri definīcijas ietvaros tiek uzskatīti par vajadzīgajiem elementiem juridiskā noteikuma efektīvai piemērošanai.

Attiecībā uz sankcijām ES krimināltiesības var prasīt dalībvalstīm par konkrētu rīcību piemērot efektīvas, samērīgas un preventīvas **kriminālsankcijas**. *Efektivitāte* nozīmē, ka sankcijas ir piemērotas vēlamā mērķa sasniegšanai, t.i., noteikumu ievērošanai; *proporcionalitāte* nozīmē, ka sankcijām jābūt samērīgām ar rīcības smagumu un tās sekām, un sankcijas nedrīkst pārsniegt mērķa sasniegšanai nepieciešamo; un *preventīvas sankcijas* nozīmē, ka tām ir adekvāta atturoša ietekme uz iespējamiem noziedzīgu nodarījumu veicējiem nākotnē.

Dažkārt ES krimināltiesības konkrētāk nosaka to, kādi sankciju veidi un/vai līmenis ir jāpiemēro. Var ietvert arī noteikumus par konfiskāciju. ES mēroga tuvināšanas primārais mērķis nav palielināt attiecīgo sankciju līmeni, kuras ir piemērojamas dalībvalstīs, bet gan samazināt atšķirību pakāpi starp valstu sistēmām un nodrošināt, ka prasības par "efektīvām, samērīgām un preventīvām" sankcijām patiešām tiek izpildītas visās dalībvalstīs.

3. KURĀS ES POLITIKAS JOMĀS BŪTU NEPIECIEŠAMAS ES KRIMINĀLTIESĪBAS?

Krimināltiesības var uzskatīt par elementu, lai nodrošinātu ES politikas efektīvu izpildi, kā atzīts Līgumā par Eiropas Savienības darbību. ES politika aptver plašu tēmu loku, kurās pēdējo desmitgažu laikā pilsoņu labklājības labā ir izstrādāti vienoti noteikumi. Šīs politikas jomas ietver gan muitas savienību un iekšējā tirgus noteikumus, gan vides aizsardzību.

Visās šajās politikas jomās dalībvalstīm ir pienākums nodrošināt, ka ES tiesību pārkāpumiem tiek piemērotas sankcijas efektīvu, samērīgu un preventīvu sodu veidā. Dalībvalstis parasti var izvēlēties sankciju veidu un tām nav jābūt kriminālsankcijām; sankcijas var būt arī administratīvas.

Ja dalībvalstu rīcības brīvība, īstenojot ES tiesības, nerada vēlamo rezultātu – efektīvu izpildi, var rasties nepieciešamība ar noteikumu minimuma palīdzību ES līmenī reglamentēt to, kādas sankcijas dalībvalstīm jāparedz savos tiesību aktos. Sankciju līmeņu tuvināšana būs īpašs apsvērums, ja pašreizējo administratīvas vai krimināltiesiskas dabas sankciju tiesību aktu analīzē atklāsies būtiskas atšķirības dalībvalstu starpā un ja šo atšķirību rezultātā ES noteikumi tiek piemēroti nekonsekventi.

Ja ir nepieciešama ES rīcība, ES likumdevējam ir jāizlemj par to, vai ir vajadzīgas kriminālsankcijas, vai arī pietiek ar vispārējām administratīvām sankcijām. Tas būs atkarīgs no katrā konkrētā gadījumā veikta īpašo izpildes problēmu novērtējuma politikas jomā saskaņā ar iepriekš izklāstītajiem pamatprincipiem.

Ir vairākas politikas jomas, kuras ir saskaņotas un kurās ir konstatēts, ka ir nepieciešami ES līmeņa krimināltiesiski pasākumi. Tas īpaši attiecas uz pasākumiem, lai apkarotu nopietni kaitējošu praksi un nelegālu peļņu dažās tautsaimniecības nozarēs ar mērķi aizsargāt uzņēmumu likumīgu darbību un nodrošināt nodokļu maksātāju intereses:

- **finanšu nozarē**, piemēram, attiecībā uz tirgus manipulācijām vai iekšējas informācijas ļaunprātīgu izmantošanu darījumos²⁰;
- **cīņā pret krāpšanu**, kas skar Eiropas Savienības finanšu intereses, lai nodrošinātu, ka nodokļu maksātāju nauda ir aizsargāta līdzvērtīgā līmenī visā Savienībā. Nesenā paziņojumā Komisija izklāstīja virkni instrumentu, kuri būtu jāuzskata par tādiem, kas stiprina šo aizsardzību²¹, tostarp kriminālprocesu, noziedzīgu nodarījumu vispārējās definīcijas un noteikumus par jurisdikciju;
- **ar krimināltiesību palīdzību aizsargājot euro pret viltošanu**, lai stiprinātu sabiedrības ticību maksāšanas līdzekļu drošībai.

Komisija **sīkāk pārdomās veidus, kā krimināltiesības varētu palīdzēt ekonomikas atveseļošanā, palīdzot risināt nelegālās ekonomikas un finanšu noziedzības problēmas.**

Krimināltiesību kā svarīga efektīvas izpildes nodrošināšanas instrumenta potenciālā loma būtu sīkāk jāizpēta arī citās saskaņotās politikas jomās. Indikatīvi piemēri varētu būt:

- **autotransports** – piemēram, attiecībā uz ES sociālo, tehnisko, drošības un tirgus noteikumu nopietniem pārkāpumiem profesionālo transportlīdzekļu jomā²²;
- **datu aizsardzība** – gadījumos, kad notikuši pastāvošo ES noteikumu smagi pārkāpumi²³;
- **muitas noteikumi** par muitas noteikumu pārkāpumu un sodu tuvināšanu²⁴;

²⁰ Skatīt Paziņojumu par sankciju režīmu pastiprināšanu finanšu pakalpojumu nozarē, COM (2010) 716 galīgā redakcija, 2010. gada 8. decembris, 14. lpp.

²¹ Skatīt Paziņojumu par Eiropas Savienības finanšu interešu aizsardzību ar krimināltiesībām un administratīvu izmeklēšanu – Integrēta politika nodokļu maksātāju naudas aizsardzībai, COM (2011) 293, 26.5.2011., 10. lpp.

²² Komisijas dienestu darba dokuments SEC (2011) 391, 28.3.2011., kas pievienots Baltajai grāmatai "Ceļvedis uz Eiropas vienoto transporta telpu – virzība uz konkurētspējīgu un resursefektīvu transporta sistēmu", COM (2011) 144, 28.3.2011., 176. punkts.

²³ Skatīt Paziņojumu "Vispusīga pieeja personas datu aizsardzībai Eiropas Savienībā", COM(2010) 609, 4.11.2010., 9. lpp.

- **vides aizsardzība**, ja šajā jomā pastāvošie krimināltiesību akti²⁵ paredz lielāku stiprināšanu nākotnē, lai novērstu kaitējumu videi un piemērotu sankcijas par šādu kaitējumu;
- **zivsaimniecības politika**, kurā ES īsteno "nulles tolerances" kampaņu pret nelegālu, nedeklarētu un nereglamentētu zveju;
- **iekšējā tirgus politika**, lai apkarotu tādas smagas nelegālas darbības kā viltošana un korupcija vai nedeklarēti interešu konflikti saistībā ar publisko iepirkumu.

Šīs ir tās jomas, kurās būs vajadzīgs sīkāks vērtējums par to, vai noteikumu minimums par noziedzīgu nodarījumu definīciju un sankcijām var izrādīties vitāli svarīgs, lai nodrošinātu ES tiesību aktu efektīvu īstenošanu, un kurās jomās šāds noteikumu minimums ir būtisks.

Šajā analizē būtu jāņem vērā turpmāk izklāstītie apsvērumi.

Jāņem vērā likumpārkāpuma **smagums** un **raksturs**. Attiecībā uz konkrētām nelikumīgām darbībām, kuras tiek uzskatītas par īpaši smagām, administratīvās sankcijas var nebūt pietiekami stingra reakcija. Līdzīgi, krimināltiesiskās sankcijas var tikt piemērotas, kad tiek uzskatīts par svarīgu uzsvērt **stingru nosodījumu**, lai nodrošinātu atturošu ietekmi. Notiesājošu spriedumu ievadīšanai sodu reģistrā var būt īpaši **atturoša ietekme**. Vienlaikus krimināltiesvedība bieži paredz spēcīgāku **apsūdzētās personas tiesību aizsardzību**, atspoguļojot apsūdzības nopietnību. Ir jāapsver **sankciju sistēmas efektivitāte**, kā arī tas, cik lielā mērā un kāpēc pastāvošās sankcijas nenodrošina vēlamo izpildes līmeni. Būtu jāizvēlas tas sankciju veids, kas tiek uzskatīts par vispiemērotāko, lai panāktu vispārējo mērķi – būt efektīvām, samērīgām un preventīvām. Par administratīvām sankcijām bieži var izlemt un tās izpildīt nekavējoties, tādējādi izvairoties no ilgstošām un resursus patērējošām procedūrām. Šā iemesla dēļ administratīvās sankcijas var apsvērt tajās jomās, kurās, piemēram, nodarījums nav īpaši smags vai notiek lielā skaitā, kā arī jomās, kurās administratīvās sankcijas un procedūras ir piemērotas un efektīvas citu iemeslu dēļ (piem., sarežģīti ekonomiski vērtējumi). Daudzos gadījumos administratīvās tiesības arī paredz plašāku iespējamo sankciju klāstu – no naudas sodiem un licenču apturēšanas līdz tiesību atņemšanai uz valsts pabalstiem –, kuras var pielāgot konkrētajai situācijai. Tādējādi daudzos gadījumos administratīvās sankcijas var būt pietiekamas vai pat efektīvākas par krimināltiesiskām sankcijām.

4. SECINĀJUMS

Kaut arī ar Lisabonas līgumu ieviestais jaunais tiesiskais satvars būtiski nemaina ES krimināltiesību iespējamo darbības jomu, tas vērā ņemami uzlabo iespēju panākt progresu tādas saskaņotas ES kriminālpolitikas izstrādē, kuras pamatā ir gan efektīvas izpildes nodrošināšanas apsvērumi, gan stabila pamattiesību aizsardzība. Šis paziņojums ir pirmais solis Komisijas centienos ieviest saskaņotu un konsekventu ES kriminālpolitiku, izklāstot, kā ES būtu jāizmanto krimināltiesības, lai nodrošinātu ES politikas efektīvu īstenošanu. Tā jāveido tā, lai galvenā uzmanība būtu vērsta uz ES pilsoņu vajadzībām un ES brīvības,

²⁴ Skatīt Paziņojumu "Brīvības, drošības un tiesiskuma telpas nodrošināšana Eiropas pilsoņiem Stokholmas programmas īstenošanas rīcības plāns", COM (2010) 171, 20.4.2010., 22. lpp.

²⁵ Skatīt Direktīvu 2008/99/EK par vides krimināltiesisko aizsardzību, OV L 328/28, 6.12.2008.; un Direktīvu 2009/123/EK par kuģu radīto piesārņojumu un par sankciju ieviešanu par pārkāpumiem, OV L 280/52, 27.10.2009.

drošības un tiesiskuma telpas prasībām, vienlaikus ievērojot subsidiaritāti un krimināltiesību kā galējā risinājuma būtību.

Šajā nolūkā Komisija, cieši sadarbojoties ar Parlamentu un Padomi, izstrādās teksta paraugu. Tam būtu jābūt kā norādei ES likumdevējam, kad tiek izstrādāti krimināltiesību noteikumi, ar kuriem nosaka noteikumu minimumu par noziedzīgiem nodarījumiem un sankcijām. Tam būtu jāpalīdz nodrošināt konsekvenci, palielināt tiesisko noteiktību un atvieglot ES tiesību īstenošanu. Komisija izveidos arī ekspertu grupu, kas palīdzēs Komisijai vākt faktiskos pierādījumus un uzsākt turpmākas diskusijas par nozīmīgiem juridiskiem jautājumiem nolūkā nodrošināt ES tiesību aktu efektīvu ieviešanu dalībvalstu krimināltiesību sistēmās. Tas ietver, piemēram,

- attiecības starp krimināltiesiska un cita veida sankciju sistēmām; kā arī
- tādu ES tiesību aktos regulāri lietotu krimināltiesību jēdzienu interpretāciju kā "efektīvas, samērīgas un proporcionālas sankcijas", "maznozīmīgi gadījumi" vai "līdzdalība".

Balstoties uz pastāvošo ES krimināltiesisko pasākumu visaptverošu novērtējumu un pastāvīgu apspriešanos ar dalībvalstīm un neatkarīgiem ekspertiem, Komisija turpmāko gadu laikā turpinās izstrādāt ES kriminālpolitiku.

Mūsu redzējums saskaņotai un konsekventai ES kriminālpolitikai līdz 2020. gadam

- ES krimināltiesības var būt nozīmīgs līdzeklis noziedzības labākai apkarošanai, reaģējot uz pilsoņu bažām un lai nodrošinātu ES politikas efektīvu īstenošanu.

- Tajās ES politikas jomās, kurās ir konstatēts izpildes deficīts, Komisija novērtēs vajadzību pēc jauniem krimināltiesiskiem pasākumiem, kuru pamatā ir izpildes prakses novērtējums un pilnībā ievērojot tādas Līguma pamatprincipus kā subsidiaritāte un proporcionalitāte. Tas īpaši attiecas uz finanšu tirgu darbības aizsardzību, ES finanšu interešu aizsardzību, euro aizsardzību pret viltošanu, nopietniem autotransporta noteikumu pārkāpumiem, nopietniem datu aizsardzības noteikumu pārkāpumiem, muitas noteikumu pārkāpumiem, vides aizsardzību, zivsaimniecības politiku un iekšējā tirgus politiku, lai apkarotu tādas nelikumīgas darbības kā viltošana un korupcija vai nedeklarēti interešu konflikti saistībā ar publisko iepirkumu.

- Jābūt kopīgai izpratnei par pamatprincipiem, uz kuriem ir balstīti ES tiesību akti krimināltiesību jomā, piemēram, par ES krimināltiesībās lietoto juridisko pamatjēdzienu interpretāciju, un kā krimināltiesiskās sankcijas var nodrošināt vislielāko pievienoto vērtību ES līmenī.

- Krimināltiesiskajiem pasākumiem vajadzētu būt skaidri pamatotiem ar stingriem ES mēroga procesuālo tiesību un cietušo tiesību standartiem saskaņā ar ES Pamattiesību hartu.