



KOVA SU SUKČIAVIMU IR EUROPOS SAJUNGOS FINANSINIŲ INTERESŲ APSAUGA

Europos Sąjungos veikla biudžeto kontrolės srityje vykdoma vadovaujantis dviem principais. Pirmasis susijęs su pačia biudžeto kontrole, antrasis susijęs su Sąjungos finansinių interesų apsauga ir kova su sukčiavimu.

TEISINIS PAGRINDAS

- Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 287 ir 325 straipsniai;
- 2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES, Euratomas) Nr. 966/2012 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių ir kuriuo panaikinamas Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 1605/2002 IX antraštinės dalies 1 ir 2 skyriai ir X antraštinė dalis;
- 2013 m. gruodžio 2 d. Tarpinstitucinio Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos susitarimo dėl biudžetinės drausmės, bendradarbiavimo biudžeto klausimais ir patikimo finansų valdymo III dalis;
- Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių II antraštinės dalies 6 skyriaus 92a, 93 ir 94 straipsniai; V antraštinės dalies 1 skyriaus 121 straipsnis, 2 skyriaus 125 straipsnis ir 4 skyriaus 132 straipsnis; VI priedas;
- Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 83 straipsnio 2 dalis dėl Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos;
- Europos prokuratūra: Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 86 straipsnis dėl Europos prokuratūros įsteigimo.

TIKSLAI

Europos Sąjungai labai svarbu apsaugoti savo finansinius interesus, kad piliečiai būtų tikri, jog jų pinigai naudojami tinkamai. Taip pat svarbu stebėti ir prižiūrėti Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) veiklą ir remti jos veiksmus kovojant su sukčiavimu ir pažeidimais vykdant Sąjungos biudžetą.

BENDROSIOS APLINKYBĖS

1995 m. gruodžio mėn. Parlamentas pirmą kartą pasinaudojo pagal Sutartį jam suteikta teise įkurti tyrimo komitetą ir pateikė pranešimą dėl įtarimų sukčiavimu ir



netinkamu administravimu Bendrijos tranzito sistemoje. Tuo metu tyrimo komiteto rekomendacijoms buvo visuotinai pritarta.

Pastaraisiais metais padaugėjo teisės aktų ir rekomendacijų dėl Sąjungos finansinių interesų apsaugos. Minėtais teisės aktais iš esmės siekiama pagerinti OLAF valdymą ir sustiprinti procedūrinės garantijas, kai vykdomi tyrimai, taikant laipsniško įgyvendinimo metodą, kurį naudojant būtų teikiama pagalba steigiant Europos prokuratūrą ir reformuojant Eurojustą^[1], jais siekiama geriau vykdyti Sąjungos finansinių interesų apsaugą, taip pat užtikrinti Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugą taikant baudžiamosios teisės normas ir atliekant administracinius tyrimus, įgyvendinant integruotą mokesčių mokėtojų lėšų apsaugos politiką ir Komisijos kovos su sukčiavimu strategiją^[2]. 2012 m. ir 2013 m. taip pat buvo paskelbti keturi svarbūs komunikatai, dėl veiksmų plano, skirto kovai su mokestiniu sukčiavimu ir mokesčių slėpimu gerinti^[3], Europos Sąjungos biudžeto apsauga iki 2012 m. pabaigos^[4] ir grynųjų finansinių pataisų taikymu valstybėms narėms pagal žemės ūkio ir sanglaudos politiką^[5].

Be to, 2013 m. buvo priimtos dvi direktyvos. Viena dėl pridėtinės vertės mokesčio bendros sistemos nuostatos dėl atvirkštinio apmokestinimo mechanizmo neprivalomo ir laikino taikymo tam tikroms prekėms ir paslaugoms, kurias tiekiant (teikiant) gali būti sukčiaujama, o kita dėl kovos su sukčiavimu pridėtinės vertės mokesčiu greitojo reagavimo mechanizmo^[6]. Taip pat vertėtų paminėti pasiūlymą dėl direktyvos dėl baudžiamosios teisės priemonių kovai su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu^[7], Komisijos dokumentą „ES kovos su korupcija ataskaita“^[8] ir 2016 m. balandžio 7 d. Komisijos komunikatą dėl PVM veiksmų plano^[9]. Neseniai, 2018 m. pavasarį, atsižvelgdama į naują daugiamečią finansinę programą (2021–2027 m.), Komisija priėmė pasiūlymą dėl naujos ES kovos su sukčiavimu programos, kuri iš esmės skirta atkartoti ir patobulinti programą „Hercule III“ (2014–2020 m.) ir suderinti ją su dviem OLAF jau įgyvendinamomis sistemomis: Kovos su sukčiavimu informacine sistema (AFIS) ir Pažeidimų valdymo sistema (IMS).

A. OLAF kovos su sukčiavimu priemonės

Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) kompetencijai priklauso nepriklausomai nuo Komisijos vykdomi administraciniai tyrimai. Remdamiesi reglamentais dėl OLAF vykdomų tyrimų, 1999 m. gegužės 25 d. Parlamentas, Taryba ir Komisija pasirašė Tarpinstitucinį susitarimą dėl vidaus tyrimų. Šiame susitarime nustatyta, kad kiekviena institucija turėtų nusistatyti bendras vidaus taisykles, kurių tikslas – užtikrinti, kad OLAF tyrimai būtų vykdomi sklandžiai. Pagal kai kurias iš tokių taisyklių, įtrauktų į Europos Sąjungos pareigūnų tarnybos nuostatus, darbuotojai įpareigojami bendradarbiauti su OLAF ir nustatoma tam tikra darbuotojų, kurie atskleidžia informaciją apie galimą sukčiavimą ar korupciją, apsauga. 2003 m. pirmą kartą buvo numatyta atlikti OLAF

[1] 2013 m. liepos 17 d. [COM\(2013\)0532](#) ir [COM\(2013\)0533](#).

[2] 2011 m. gegužės 26 d. [COM\(2011\)0293](#) ir 2011 m. birželio 24 d. [COM\(2011\)0376](#).

[3] 2012 m. gruodžio 6 d. [COM\(2012\)0722](#).

[4] 2013 m. rugsėjo 30 d. COM(2013)0682.

[5] 2013 m. gruodžio 13 d. COM(2013)0934.

[6] 2013 m. liepos 22 d. direktyvos 2013/43 ir 2013/42 (OL L 201, 2013 7 26, p. 4; OL L 201, 2013 7 26, p. 1).

[7] 2012 m. liepos 11 d. [COM\(2012\)0363](#).

[8] 2014 m. vasario 3 d. COM(2014)0038.

[9] 2016 m. balandžio 7 d. [COM\(2016\)0148](#).



reforma. Galiausiai, po beveik dešimties diskusijų ir derybų metų, trišaliame dialoge dalyvavusios suinteresuotosios šalys (Parlamentas, Taryba ir Komisija) susitarė dėl kompromiso, kuris reiškė didelę pažangą ir užtikrino, kad OLAF taptų efektyvia, veiksminga ir atskaitinga tarnyba, kartu garantuojant jos tyrimų nepriklausomumą.

2008 m. lapkričio mėn. Parlamentas didžiaja balsų dauguma priėmė pranešimą (vadinamąjį I. Gräßle pranešimą), pagal kurį buvo iš esmės pakeistas pirminis Komisijos pasiūlymas. Po kelerių metų pradėtas taikyti dabartinis reglamentas^[10], kuris 2016 m. liepos mėn. taip pat buvo iš dalies pakeistas.

Naujajame tekste pateikti šie esminiai patobulinimai: aiškiau apibrėžta kovos su sukčiavimu tyrimų teisinė sistema, t. y. į reglamentą įtrauktos sąvokų „pažeidimas“ ir „sukčiavimas, korupcija ir bet kokia kita neteisėta veikla, kuria kenkiama Sąjungos finansiniams interesams“ apibrėžtys bei sąvoka „ekonominės veiklos vykdytojas“. Reglamente taip pat pateiktos aiškios nuorodos į tam tikras tyrimo priemones, nurodytas kituose ES reglamentuose (taip gerinamas svarbių teisinių priemonių koordinavimas atitinkamoje srityje), ir nuorodos į Pagrindinių teisių chartiją; dėl teisės į gynybą ir procedūrinių garantijų pažymėtina, kad vykdant OLAF tyrimus visada užtikrinama su tyrimu susijusių asmenų teisė į gynybą, liudytojų ir informatorių teisės, teisė susipažinti su byla ir kt.

Be to, kai kuriuose straipsniuose nustatytos konkrečios valstybių narių prievolės, pvz., dalytis su OLAF svarbia informacija apie sukčiavimo Europos Sąjungos lėšomis atvejus.

Taip pat sukurta nauja tarpinstitucinė procedūra, kurią vykdydamos visos institucijos gali skaidriai diskutuoti apie geriausią praktiką, rezultatus ir neišspręstus klausimus, mažinančius kovos su sukčiavimu veiksmų efektyvumą. Taigi pirmą kartą Parlamentas galės aptarti su Taryba kovą su sukčiavimu valstybėse narėse.

Parlamentas taip pat prašo, kad būtų tobulinamas OLAF valdymas nuolat persvarstant ir konsoliduojant pagrindinius tyrimo procesus.

Pažymėtina, kad SESV 325 straipsnyje numatyta, jog valstybės narės ir Komisija turi glaudžiai ir reguliariai bendradarbiauti, taip pat numatoma galimybė taikyti tam tikras Tarybos priemones, kuriomis sudaromos galimybės užtikrinti lygiavertę ir veiksmingą ES finansinių interesų apsaugą valstybėse narėse.

B. Kovos su sukčiavimu priemonių stiprinimas

Parlamento prašymu Komisija neseniai ėmėsi kelių svarbių kovos su sukčiavimu politikos priemonių iniciatyvų. Vis dėlto, atsižvelgdamas į korupcijos ir mokesčių slėpimo mastą ES, Parlamentas ragina laikytis integruoto požiūrio, apimančio kovos su sukčiavimu ir korupcija strategijas, visoje Sąjungos teritorijoje taikant veiksmingas teises priemones, ypač biudžeto suvaržymų laikotarpiu.

Parlamentas taip pat remia Komisijos parengtą veiksmų planą, skirtą kovai su sukčiavimu^[11] ir mokesčių slėpimu stiprinti, ir mano, kad Komisija ir valstybės narės turėtų ir toliau didžiausią dėmesį skirti šiai kovai. Tam reikėtų parengti įvairius aspektus

[10]2013 m. rugsėjo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 883/2013.

[11]Sukčiavimas yra apgalvota neteisėta veikla, kuri gali būti laikoma nusikalstama veika, o taisyklių nesilaikymas laikomas pažeidimu.



apimančią sustiprinto valstybių narių tarpusavio ir jų bei Komisijos bendradarbiavimo ir koordinavimo strategiją. Taip pat didelį dėmesį reikėtų skirti prevencijos, ankstyvo nustatymo ir muitinio tranzito kontrolės mechanizmų parengimui, nes muitinis tranzitas tebėra viena iš sričių, kurios sisteminės korupcijos rodiklis Europoje vis dar yra labai aukštas. Be to, Parlamento nuomone, Europos suinteresuotieji subjektai turėtų aktyviau veikti tarptautiniu lygmeniu, kad būtų nustatytos daugiausia skaidrumo, gero valdymo ir keitimosi informacija principais pagrįsto bendradarbiavimo taisyklės.

Parlamentas taip pat pabrėžia tai, kad siekiant nustatyti sukčiavimo schemas svarbiausia užtikrinti didesnę skaidrumą, padedantį vykdyti tinkamą kontrolę, nors jis jau anksčiau primygtinai prašė Komisijos imtis veiksmų siekiant užtikrinti visišką informacijos apie visus ES lėšų gavėjus iš visų valstybių narių skaidrumą – paskelbti visų lėšų gavėjų sąrašą Komisijos interneto svetainėje. Jis taip pat ragina valstybes nares bendradarbiauti su Komisija ir pateikti jai išsamią ir patikimą informaciją apie valstybių narių administruojamų ES lėšų gavėjus.

C. Nauji ES kovos su sukčiavimu politikos ir programų metmenys

Vykdydamas savo kovos su korupcija politiką Parlamentas mano, kad korupcija, daranti poveikį finansiniams ES interesams, turėtų būti laikoma sukčiavimu pagal SESV 325 straipsnio 5 dalį ir įtraukta į Komisijos metinę ataskaitą „Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga. Kova su sukčiavimu“.

Parlamentas palankiai įvertino pirmąją Komisijos ataskaitą, skirtą kovos su korupcija Europos Sąjungoje politikai, kuri buvo paskelbta 2014 m. vasario mėn. ir kurioje primenama, kad korupcijos lygis valstybėse narėse yra nevienodas ir kad ji ES ekonomikai per metus padaro 120 mlrd. eurų siekiančią žalą. Parlamentas pritaria visiems Komisijos pasiūlymams, kurie turėtų sudaryti sąlygas intensyviau keistis esamais gerosios praktikos pavyzdžiais ir nustatyti naujas šios srities ES priemones. ES piliečiai turi teisę turėti garantijas, kad viešosios lėšos naudojamos sąžiningai ir skaidriai, ypač atsižvelgiant į dabartinius su ekonomikos ir finansų krize susijusius sunkumus.

D. Direktyva dėl kovos su sukčiavimu ir Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos

Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl kovos su sukčiavimu ir Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos taikant baudžiamosios teisės priemones^[12] (vadinamoji FIA direktyva) nustato teisinį pagrindą Europos prokuroro įgaliojimams ir apibrėžia jo kompetencijos sritis.

Sąjungos finansinių interesų apibrėžtis apima bendros PVM sistemos pažeidimus, kai jie vykdomi dviejų ar daugiau valstybių narių teritorijoje, o bendra nuostolių suma yra ne mažesnė kaip 10 mln. EUR. Nusikalstamų veikų apibrėžtis apima aktyvų ir pasyvų sukčiavimą, taip pat lėšų pasisavinimą. Direktyvoje numatytos būtinausios sankcijos fiziniams asmenims ir nustatyti senaties terminai, leidžiantys teisės aktą taikyti pakankamai ilgą laiką, kad būtų galima veiksmingai kovoti su pažeidimais.

[12]2017 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2017/1371 dėl kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis.



Direktyva taip pat įpareigoja valstybes nares, Komisiją, agentūras ir Audito Rūmus bendradarbiauti.

E. Europos prokuratūros įsteigimas

Europos prokuratūros steigimo taisyklės išdėstytos SESV 86 straipsnyje, kuriame nustatyta: „Siekiant kovoti su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiais nusikaltimais, Taryba, pagal specialią teisėkūros procedūrą priimdama reglamentus, Eurojusto pagrindu gali įkurti Europos prokuratūrą.“

Europos prokuratūra bus Europos Sąjungos decentralizuota prokuratūra, kuriai bus suteiktos išimtinės galios tirti pažeidimus, susijusius su ES biudžetu, vykdyti juos padariusių asmenų baudžiamąjį persekiojimą ir palaikyti jų kaltinimą teisme. Ji turės visoje Sąjungoje pagal nacionalines teisinės sistemas suderintas tyrimo galias ir bus į tas sistemas integruota.

2017 m. spalio 12 d. Tarybos reglamentu (ES) 2017/1939^[13], taikant 20 valstybių narių – Austrijos, Belgijos, Bulgarijos, Kroatijos, Kipro, Čekijos Respublikos, Estijos, Vokietijos, Graikijos, Ispanijos, Suomijos, Prancūzijos, Italijos, Latvijos, Lietuvos, Liuksemburgo, Portugalijos, Rumunijos, Slovėnijos ir Slovakijos – tvirtesnio bendradarbiavimo procedūrą, buvo įkurta Europos prokuratūra.

Europos prokuratūra bus atsakinga už Sąjungos finansiniams interesams kenkiančių nusikalstamų veikų tyrimą, jų vykdytojų baudžiamąjį persekiojimą ir perdavimą teismui. Joje bus sutelktos europinės ir nacionalinės kovos su ES interesams kenkiančiu sukčiavimu teisėsaugos pastangos.

Europos prokuratūra, kurios būstinė bus Liuksemburge, prisiims savo tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo užduotis tą dieną, kurią nustatys Komisija, remdamasi Europos vyriausiojo prokuroro pasiūlymu, kuris turi būti pateiktas, kai tik įsteigiama Europos prokuratūra. Tai įvyks ne anksčiau nei treji metai po šio reglamento įsigaliojimo dienos (2017 m. lapkričio 22 d.).

Komisija atlieka parengiamuosius Europos prokuratūros steigimo darbus, o jų pažangą stebi Parlamento Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų (LIBE) ir Biudžeto kontrolės (CONT) komitetai.

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Parlamento Biudžeto kontrolės komitetas rengia paskirtųjų Audito Rūmų narių ir atrinktų kandidatų į OLAF generalinio direktoriaus pareigas klausymus. Jei tokie klausymai Parlamente nesurengiami, asmenys į šias pareigas negali būti skiriami. OLAF generalinį direktorių skiria Komisija, pasikonsultavusi su Parlamentu ir Taryba, o OLAF priežiūros komiteto narius bendru susitarimu skiria Parlamentas, Taryba ir Komisija.

Alexandre Mathis
05/2019

[13]OL L 283, 2017 10 31, p. 1.

