

Briuselis, 2025 m. liepos 18 d.
(OR. en)

11812/25

GAF 18
FIN 907
COPEN 228
EUROJUST 28
JAI 1110
COSI 142
ENFOPOL 282
EF 248
ECOFIN 1043
UD 171
FISC 206

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinės sekretorės, kurios vardu pasirašo direktorė Martine DEPREZ
gavimo data:	2025 m. liepos 17 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generalinei sekretorei Thérèse BLANCHET
Komisijos dok. Nr.:	COM(2025) 546 final
Dalykas:	BALTOJI KNYGA dėl kovos su sukčiavimu struktūros peržiūros

Delegacijoms pridedamas dokumentas COM(2025) 546 final.

Pridedama: COM(2025) 546 final



Bruselis, 2025 07 16
COM(2025) 546 final

BALTOJI KNYGA

dėl kovos su sukčiavimu struktūros peržiūros

1. Įžanga

Europos Sąjungos (toliau – ES) Sutartyse nustatyta, kad kova su sukčiavimu ir bet kokia kita neteisėta veikla, kenkiančia ES finansiniams interesams, yra bendra ES ir jos valstybių narių atsakomybė¹. Europos Komisijai tenka svarbi pareiga saugoti ES finansinius interesus² per savo deleguotuosius leidimus suteikiančius pareigūnus ir to ji siekia kartu su keliomis bėgant metams įsteigtomis specializuotomis įstaigomis, tarnybomis ir agentūromis. Ji taip pat atsižvelgia į Europos Audito Rūmų (toliau – Audito Rūmai) rekomendacijas. Komisija kartu su valstybių narių kompetentingomis institucijomis ir visų institucijų, organų, įstaigų ir agentūrų deleguotaisiais leidimus suteikiančiais pareigūnais sudaro ES kovos su sukčiavimu struktūrą.

ES kovos su sukčiavimu struktūra laikui bėgant keitėsi siekiant reaguoti į nuolat kintančias grėsmes ES finansiniams interesams. Suintensyvėjo tarpvalstybinis sukčiavimas, įskaitant sukčiavimą PVM, arba organizuotų nusikalstamų grupių veikla, nukreipta į ES lėšas. Taip pat daugėja įrodymų, kad organizuotas nusikalstamumas atlieka svarbų vaidmenį sukčiavimo schemose ir, priešingai, kad sukčiavimas atlieka svarbų vaidmenį finansuojant kitų formų sunkius ir organizuotus nusikaltimus, įskaitant terorizmą. Padėtį dar labiau apsunkina tai, kad sukčiautojai dabar naudojami pažangiausiomis technologijomis, pavyzdžiui, dirbtiniu intelektu (DI), šifruotu ryšiu ir kriptovaliutomis, kad galėtų vykdyti ir slėpti savo nusikalstamą veiklą. Be to, kinta valdymo būdai ir vien dėl to, kad dėl priemonės „NextGenerationEU“ padidėjo ES biudžetas, sukčiavimo ir pažeidimų rizika kyla didesnėmis sumoms. Kovos su sukčiavimu struktūros peržiūra suteikia galimybę geriau spręsti visas problemas ir pašalinti esamas ES finansinių interesų apsaugos spragas. Kovos su sukčiavimu struktūros peržiūros procesas taip pat suteiks galimybę pagerinti ir racionalizuoti įvairių šios struktūros subjektų bendradarbiavimą. Šia baltąja knyga siekiama pasirengti procesui, pateikiant plačiai svarstyti keletą pagrindinių klausimų, kuriuos būtų galima išnagrinėti atliekant būsimą peržiūrą.

Kovos su sukčiavimu struktūros peržiūra papildo parengiamąjį darbą, susijusį su kita daugiamete finansine programa (DFP). Tikslas – užtikrinti, kad kitoje DFP būtų galima pasinaudoti stipresne ir efektyvesne kovos su sukčiavimu struktūra, siekiant apsaugoti ES finansinius interesus kuo geriau panaudojant išteklius (visų pirma atsižvelgiant į visų susijusių subjektų funkcijų ir veiklos papildomumą ir koordinavimą). Peržiūra padės siekti Komisijos pasiūlymuose dėl kito ilgalaikio ES biudžeto nustatytų tikslų. Tai bus daroma visų pirma sprendžiant dabartinės sistemos sudėtingumą, trūkumų ir apribojimų klausimus; kuo labiau padidinant kiekvieno išleisto euro poveikį ir sutelkiant dėmesį į ES prioritetus ir tikslus, kai ES veiksmams sukuriamas didžiausias pridėtinė vertė, be to, užtikrinant ES lėšų atskaitomybę ir atsekamumą.

Kovos su sukčiavimu struktūros peržiūrą taip pat papildo įvairios kitos naujausios ar esamos politikos iniciatyvos, įgyvendinamos su kova su sukčiavimu glaudžiai susijusiose srityse, pavyzdžiui, pasiūlymas dėl direktyvos dėl kovos su korupcija baudžiamosios teisės

¹ SESV 310 straipsnio 6 dalis ir 325 straipsnis.

² SESV 317 straipsnis.

priemonėmis³, Sąlygų reglamentas⁴ ir stebėseną pagal metinę teisinės valstybės principo taikymo ataskaitą.

Europos Parlamentas teikia didelę svarbą kovos su sukčiavimu struktūros peržiūrai. Europos Parlamento Biudžeto kontrolės komitetas savo pranešime „Europos Sąjungos finansinių interesų apsauga. Kova su sukčiavimu. 2023 m. metinė ataskaita“ (toliau – CONT pranešimas)⁵ atkreipė dėmesį į tai, kad reaguojant į naujus iššūkius ir galimybes reikia skubiai stiprinti ir modernizuoti kovos su sukčiavimu struktūrą⁶. Visų pirma CONT pranešime pažymima, kad reikia įvertinti ir kuo labiau sumažinti kovos su sukčiavimu struktūros subjektų veiklos visišką ir dalinį dubliavimąsi; skatinti kovos su sukčiavimu strategijas nacionaliniu lygmeniu; padidinti skaitmeninių priemonių ir duomenų bazių naudojimą; apsvarstyti galimybę sukurti centralizuotą valdymo struktūrą; vykdyti strateginę priežiūrą ir šalinti struktūrines spragas; taip pat tobulinti atskaitomybės sistemą įtraukiant visų komponentų rezultatus į metinę ES finansinių interesų apsaugos ataskaitą (FIA ataskaitą), kad būtų padidintas skaidrumas ir atskaitomybė.

Audito Rūmai taip pat priėmė kelias specialiąsias ataskaitas dėl kovos su sukčiavimu⁷ ir atlieka kitus su sukčiavimu susijusius auditus⁸. Visų pirma jie vertina Europos prokuratūros (EPPO), Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF), ES bendradarbiavimo baudžiamosios teisenos srityje agentūros (Eurojusto) ir ES teisėsaugos bendradarbiavimo agentūros (Europolio) darbo tvarką ir veiklos koordinavimą⁹, taip pat nacionalinių kontrolės sistemų veiksmingumą administruojant Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės (EGADP) lėšas¹⁰ siekiant vykdyti sukčiavimo prevenciją, nustatymą ir, kai tinkama, ištaisymą¹¹. Dabar atliekamu trečiu auditu¹² bus įvertintas Komisijos 2019 m. kovos su sukčiavimu strategijos veiksmų plano veiksmingumas¹³.

Kovos su sukčiavimu struktūros peržiūra bus atliekama laikantis holistinio požiūrio. Ji padės nustatyti svarbius kovos su sukčiavimu struktūros subjektus; nustatyti ir šalinti spragas, kurios gali pakenkti ES finansiniams interesams, taip pat skatinti veiksmingumą kiekviename kovos su sukčiavimu ciklo etape (prevencija, nustatymas, tyrimas, baudžiamasis persekiojimas ir

³ COM/2023/234 final.

⁴ 2020 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) 2020/2092 dėl bendro Sąjungos biudžeto apsaugos sąlygų režimo, OL L 433I, 2020 12 22, p. 1–10.

⁵ Pranešimas „ES finansinių interesų apsauga. Kova su sukčiavimu. 2023 m. metinė ataskaita“, 2025 m. balandžio 1 d., Europos Parlamentas, Biudžeto kontrolės komitetas, pranešėjas – Gilles Boyer.

⁶ Taip pat žr. *EU anti-fraud architecture – the role of EU-level players, how they cooperate and the challenges they face* (liet. „ES kovos su sukčiavimu struktūra. ES lygmens subjektų vaidmuo, jų bendradarbiavimas ir iššūkiai, su kuriais jie susiduria“) tyrimą, kurį užsakė Europos Parlamento Biudžeto kontrolės komiteto Europos Sąjungos vidaus politikos generalinio direktorato Biudžeto reikalų teminis skyrius, PE 763.761, ir atliko Strategijos ir vertinimo paslaugų centras (CSES), 2024 m. rugpjūčio mėn.

⁷ Pavyzdžiui, Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 7/2024 dėl reikalavimų neatitinkančių ES išlaidų susigrąžinimui skirtų Komisijos sistemų.

⁸ Pavyzdžiui, dėl Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo fondo (EGADP) ir valstybių narių kontrolės sistemų, taip pat dėl Komisijos kovos su sukčiavimu strategijos.

⁹ Numatoma paskelbti 2025 m. rugsėjo mėn. Pranešėjas – J. Gregor.

¹⁰ 2021 m. vasario 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2021/241, kuriuo nustatoma ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė, OL L 57, 2021 2 18, p. 17–75.

¹¹ Numatoma paskelbti 2025 m. gruodžio mėn. Pranešėjas – I. Maletić.

¹² Numatoma paskelbti 2026 m. rugsėjo mėn. Sprendimą dėl pranešėjo dar reikia priimti.

¹³ Komisijos kovos su sukčiavimu strategijos įgyvendinimo veiksmų planas. 2023 m. persvarstymas, COM(2023) 405 final.

taisymas / susigrąžinimas). Kaip nustatyta Europos vidaus saugumo strategijoje „ProtectEU“¹⁴, kovos su sukčiavimu struktūros peržiūros rezultatai padės didinti deleguotųjų leidimus suteikiančių pareigūnų, EPPO, OLAF, Europolo, Eurojusto, Kovos su pinigų plovimu institucijos (AMLA) ir siūlomos ES muitinės tarpusavio papildomumą. Kovoiant su sukčiavimu gali būti naudinga daugiau dėmesio skirti geresniam informacijos rinkimui, geresniam keitimuisi informacija ir duomenimis, griežtesnei prieigai prie duomenų, šiuolaikinių technologijų, įskaitant dirbtinį intelektą (DI), naudojimui siekiant geriau nustatyti ir tirti sukčiavimą, užtikrinti geresnę baudžiamųjų ir administracinių tyrimo priemonių naudojimo sinergiją ir sklandesnę bendradarbiavimą. Atliekant peržiūrą daugiausia dėmesio bus skiriama veiksmingam atgrasymui ir reagavimui. Nors peržiūroje daugiausia dėmesio bus skiriama kovos su sukčiavimu struktūros tobulinimui siekiant užtikrinti, kad ES lėšos būtų geriau apsaugotos nuo sukčiavimo, peržiūra taip pat gali padėti kovoti su kitais sunkiais nusikaltimais.

Šioje baltojoje knygoje pateikiami keli būdai, kuriuos reikėtų išnagrinėti atliekant būsimą kovos su sukčiavimu struktūros peržiūrą. Kovos su sukčiavimu struktūros peržiūros rezultatas bus pateiktas 2026 m. Komisijos komunikate, o prie jo, kai tinkama, bus pridėti galimi pasiūlymai dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų. Tai bus daroma atsižvelgiant į teisinių sistemų, taikomų tam tikriems subjektams, susijusiems su kovos su sukčiavimu struktūra, Reglamento dėl ES finansinių interesų apsaugos¹⁵ ir Direktyvos dėl kovos su ES finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu (FIA direktyva)¹⁶ atliekamų vertinimų rezultatus.

2. ES kovos su sukčiavimu struktūra ir jos subjektai

ES kovos su sukčiavimu ir pažeidimais pajėgumai bėgant metams keitėsi ir sustiprėjo atsiradus naujiems subjektams, kurių kiekvienas prisidėjo prie suderintų pastangų. ES lygmeniu atsakomybė už ES finansinių interesų apsaugą 1988 m. pirmiausia patikėta Sukčiavimo prevencijos koordinavimo padaliniui (UCLAF)¹⁷, o paskui – OLAF. Siekiant padidinti ES finansinių interesų apsaugos sistemos veiksmingumą, nuo to laiko palaipsniui buvo įsteigti keli kiti subjektai, dalyvaujantys kovos su sukčiavimu veikloje.

Toliau išvardijami pagrindiniai ES lygmens subjektai, kurių pareigos yra svarbios kovoje su sukčiavimu ir kurie kartu sudaro ES kovos su sukčiavimu struktūrą.

- Institucijose, organuose, įstaigose ir agentūrose veikiantys deleguotieji leidimus suteikiantys pareigūnai yra atsakingi už išlaidų tvarkingumą ir patikimą ES biudžeto naudojimą, laikantis teisėkūros institucijų daugiametėse programose nustatytų politikos prioritetų ir tvarkos, kartu atsižvelgiant į Vidaus audito tarnybos rekomendacijas. Tai

¹⁴2025 m. balandžio 1 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „ProtectEU“ – *Europos vidaus saugumo strategija*, COM(2025) 148.

¹⁵ 1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos, OL L 312, 1995 12 23, p. 1–4.

¹⁶ 2017 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2017/1371 dėl kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis, OL L 198, 2017 7 28, p. 29.

¹⁷ UCLAF buvo darbo grupė, sukurta kaip Europos Komisijos generalinio sekretoriato dalis. Jos pagrindu 1999 m. buvo sukurta OLAF. Žr. 1999 m. balandžio 28 d. Komisijos sprendimą 1999/352/EB dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) įsteigimo, OL L 136, 1999 5 31, p. 20.

darydami jie taip pat privalo nustatyti sukčiavimo ir pažeidimų atvejus ir užkirsti jiems kelią, taip pat imtis administracinių priemonių, kad apsaugotų ES biudžetą ir susigrąžintų netinkamai panaudotas ES lėšas pagal atitinkamas Finansinio reglamento (toliau taip pat FR)¹⁸ nuostatas. Pagal Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės reglamentą pagrindinė atsakomybė už sukčiavimo, korupcijos ir interesų konfliktų prevenciją, nustatymą ir ištaisymą tenka valstybėms narėms, o deleguotieji leidimus suteikiantys pareigūnai turi pateikti patikinimą, kad valstybės narės šią pareigą vykdo¹⁹. Pajamų srityje deleguotieji leidimus suteikiantys pareigūnai užtikrina, kad valstybės narės vykdytų savo pareigą laiku ir teisingai į ES biudžetą pervesti nuosavus išteklius.

- OLAF yra atsakinga už administracinių tyrimų, kuriais siekiama apsaugoti ES finansinius interesus nuo sukčiavimo, korupcijos ir bet kokios kitos neteisėtos veiklos, vykdymą. OLAF savo tyrimo įgaliojimus (įskaitant patikras vietoje) vykdo visiškai nepriklausomai tiek išlaidų, tiek pajamų srityse. Jos tyrimai ir bendradarbiavimas su valstybių narių kompetentingomis institucijomis ir kitais kovos su sukčiavimu struktūros subjektais reglamentuojami keliais reglamentais²⁰. Be to, OLAF yra pagrindinė Komisijos tarnyba, kurianti ir plėtojanti Europos kovos su sukčiavimu politikos koncepciją²¹.
- Nuo 2021 m. PPO²² veikia kaip viena tarnyba visose dalyvaujančiose ES valstybėse narėse²³, kurios pagal Europos prokuratūros reglamentą perdavė EPPO įgaliojimus tirti ES finansiniams interesams kenkiančias nusikalstamas veikas, kaip nustatyta FIA direktyvoje (toliau – FIA nusikalstamos veikos), įskaitant sukčiavimą, korupciją ir pinigų plovimą, taip pat organizuotą nusikalstamumą, jeigu jis orientuotas į FIA nusikalstamas veikas, vykdyti baudžiamąjį persekiojimą už jas ir perduoti nusikalstamos veiklos vykdytojus teismui. EPPO ES ir nacionalinių prokuratūrų pastangas derina laikydamasi vieningo požiūrio į kovą su FIA pažeidimais.

¹⁸ 2024 m. rugsėjo 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES, Euratomas) 2024/2509 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių (nauja redakcija), OL L, 2024/2509, 2024 9 26.

¹⁹ 2021 m. vasario 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2021/241, kuriuo nustatoma ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė, OL L 57, 2021 2 18, p. 17–75.

²⁰ Tai yra šie reglamentai:

1. 2013 m. rugsėjo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 883/2013 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamų tyrimų (toliau – OLAF reglamentas);
2. 2016 m. spalio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 2016/2030, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas Nr. 883/2013 nuostatos, susijusios su Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) Priežiūros komiteto sekretoriatu;
3. 2020 m. gruodžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2020/2223, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas Nr. 883/2013, kiek tai susiję su bendradarbiavimu su Europos prokuratūra ir Europos kovos su sukčiavimu tarnybos tyrimų veiksmingumu;
4. 1996 m. lapkričio 11 d. Tarybos reglamentas Nr. 2185/96 dėl Komisijos atliekamų patikrinimų ir inspektavimų vietoje siekiant apsaugoti Europos Bendrijų finansinius interesus nuo sukčiavimo ir kitų pažeidimų;
5. 1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamentas Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos ir
6. 1997 m. kovo 13 d. Tarybos reglamentas Nr. 515/97 dėl valstybių narių administracinių institucijų tarpusavio pagalbos ir dėl pastarųjų bei Komisijos bendradarbiavimo, siekiant užtikrinti teisingą muitinės ir žemės ūkio teisės aktų taikymą.

²¹ „Europos Komisijos valdymas“, 2020 m. birželio 24 d. komunikatas Komisijai, C(2020) 4240 *final*, p. 16.

²² 2017 m. spalio 12 d. Tarybos reglamentas (ES) 2017/1939, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros įsteigimo srityje, (Europos prokuratūros reglamentas), OL L 283, 2017 10 31, p. 1.

²³ Šiuo metu EPPO dalyvauja visos valstybės narės, išskyrus Daniją, Airiją ir Vengriją.

- Eurojustas²⁴ buvo įsteigtas 2002 m. Tai yra ES agentūra, kuri veikia kaip centras, kuriame nacionalinės teisminės institucijos gali bendradarbiauti kovoje su sunkiais tarpvalstybiniais nusikaltimais, įskaitant korupciją. Ji remia ir koordinuoja nacionalinių institucijų (ES nepriklausančių šalių ir ES valstybių narių) pastangas tiriant tarpvalstybinius nusikaltimus (pvz., sukčiavimą, organizuotą nusikalstamumą ir terorizmą) ir vykdant baudžiamąjį persekiojimą už juos.
- Europolas²⁵ veikti pradėjo 1999 m. Jo misija – padėti ES valstybių narių teisėsaugos institucijoms užkirsti kelią visų formų sunkiam tarptautiniam ir organizuotam nusikalstamumui, kibernetiniams nusikaltimams ir terorizmui ir su jais kovoti. Jis teikia analitinę ir operatyvinę pagalbą šioms institucijoms ir bendradarbiauja su ES nepriklausančiomis valstybėmis partnerėmis ir tarptautinėmis organizacijomis, kad būtų stiprinamas bendradarbiavimas.
- Audito Rūmai, kaip ES išorės auditorius, tikrina visas ES pajamų ir išlaidų ataskaitas, kad Europos Parlamentui ir Tarybai pateiktų metinį patikinimo pareiškimą dėl sąskaitų patikimumo ir pagrindinių sandorių teisėtumo. Tai darydami Audito Rūmai taip pat praneša apie pažeidimus. Be to, Audito Rūmai priima specialiąsias ataskaitas ir peržiūras įvairiose ES išlaidų ir politikos srityse.
- Kovos su pinigų plovimu ir teroristų finansavimu institucija (AMLA) sukurta 2024 m. siekiant užkirsti kelią pinigų plovimui ir terorizmo finansavimui. Visu pajėgumu ji pradės veikti nuo 2028 m. sausio 1 d. AMLA įgaliojimai suteiks jai galimybę remti nacionalinių institucijų, kurioms pavesta vykdyti priežiūrą arba teikti finansinės žvalgybos informaciją, veiklos koordinavimą. Be to, AMLA suteikti tiesioginės priežiūros įgaliojimai, įskaitant galimybę AMLA tiesiogiai prižiūrėti operatoriams ir finansų įstaigoms (įskaitant bankus) skirti pinigines sankcijas ir administracines priemones, siekiant užtikrinti, kad jie teisingai ir nuosekliai taikytų ES kovos su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu taisykles. Šios taisyklės buvo peržiūrėtos ir visoje ES bus taikomos nuo 2027 m. vidurio.
- 2023 m. gegužės 17 d. Komisija, įgyvendindama muitinės reformos dokumentų rinkinį, pasiūlė įsteigti ES muitinę²⁶. Tikslas – pasitelkus šią naują instituciją taikyti labiau centralizuotą skaitmeninį požiūrį, visų pirma į muitinių rizikos valdymą ir kontrolės priemones, kad būtų užtikrinta efektyvesnė, sustiprinta ir nuo sukčiavimo apsaugota muitų sąjunga, ir atlikti svarbų vaidmenį kovoje su sukčiavimu prie ES išorės sienų.

ES institucijų ir valstybių narių, taip pat valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimas yra svarbus, nes ES finansinių interesų apsauga yra bendra ES ir nacionalinių valdžios institucijų atsakomybė. Valstybės narės yra atsakingos už taisyklių ir procedūrų, kuriomis veiksmingai apsaugomi ES finansiniai interesai, priėmimą, įgyvendinimą ir vykdymo užtikrinimą. Jos taip pat atlieka vadovaujamą vaidmenį ir vykdo konkrečias pareigas nustatant nesąžiningą veiklą, susijusią su ES biudžetu, apie ją pranešant ir sprendžiant su ja susijusias problemas.

²⁴ 2018 m. lapkričio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2018/1727 dėl Europos Sąjungos bendradarbiavimo baudžiamosios teisenos srityje agentūros (Eurojusto) ir kuriuo pakeičiamas ir panaikinamas Tarybos sprendimas 2002/187/TVR, PE/37/2018/REV/1, OL L 295, 2018 11 21, p. 138.

²⁵ 2009 m. balandžio 6 d. Tarybos sprendimas 2009/371/TVR dėl Europos policijos biuro (Europolo) įsteigimo, OL L 121, 2009 5 15, p. 37.

²⁶ Žr. visų pirma pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomas Sąjungos muitinės kodeksas ir įsteigiama Europos Sąjungos muitinė ir panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 952/2013, COM/2023/258 *final*. Pasiūlymą pateikė teisėkūros institucijos.

Pavyzdžiui, apmokestinimo srityje 2010 m. sukurtas „Eurofisc“ valstybių narių tinklas²⁷, skirtas kovai su tarpvalstybiniu sukčiavimu PVM. Jo įgaliojimai apima bendrą duomenų tvarkymą ir analizę, tolesnių veiksmų koordinavimą ir prieigą prie mutinės duomenų apie PVM neapmokestinamą importą²⁸.

ES teisėje numatytas lojalus ir veiksmingas Komisijos bendradarbiavimas per OLAF su valstybių narių kompetentingomis institucijomis, taip pat tai, kad OLAF padeda EPPO baudžiamosiose bylose arba papildo šias baudžiamąsias bylas atlikdama administracinius tyrimus. Kovos su sukčiavimu subjektai jau pasiekė gerą bendradarbiavimo lygį. Tai, be kita ko, yra OLAF parama EPPO tiriant baudžiamąsias bylas arba jų papildymas administraciniais tyrimais; valstybių narių institucijų tyrimo veiklos koordinavimas, pagalbos toms institucijoms teikimas, bendrų tyrimų padedant ir dalyvaujant EPPO, Europolui, Eurojustui, OLAF ir valstybių narių institucijoms vykdymas, operatyvinių susitikimų rengimas ir kasmetinis OLAF²⁹, Europos prokuratūros, Europolio, Eurojusto ir Audito Rūmų keitimasis nuomonėmis su Europos Parlamentu, Taryba ir Komisija.

Strateginis dėmesys sinergijai ir išteklių optimizavimui tapo esminiu, atsižvelgiant tiek į įvairius įvairių kovos su sukčiavimu subjektų įgaliojimus ir pajėgumus, tiek į naujų subjektų įtraukimą į struktūrą. Svarbu, kad kiekvienas subjektas galėtų atlikti savo vaidmenį sklandžioje ir efektyvioje ES finansiniams interesams kenkiančio sukčiavimo prevencijos ir kovos su juo sistemoje.

3. Sritys, į kurias orientuota kovos su sukčiavimu struktūros peržiūra

3.1. Griežtesnės prevencinės priemonės

Jau veikia griežtos ES fondų kovos su sukčiavimu prevencijos sistemos, o Komisija, įgyvendindama savo vidaus kontrolės strategiją, ėmėsi veiksmų, kad nuolat jas tobulintų. Be to, 2024 m. Finansiniame reglamente (FR)³⁰ nustatyta keletas naujovių, padėsiančių toliau stiprinti kitos ir paskesnių DFP pažeidimų, įskaitant sukčiavimą ir korupciją, prevenciją ir nustatymą, ištaisymą ir tolesnę su jais susijusią veiklą. Tarp šių naujovių yra:

- keletas patobulinimų³¹, susijusių su **ankstyvojo nustatymo ir draudimo dalyvauti procedūroje sistema (EDES)**³², taip pat jos taikymo srities praplėtimas įtraukiant pasidalijamąjį valdymą (ir tiesioginį valdymą su valstybėmis narėmis) nuo 2028 m. sausio

²⁷ 2010 m. spalio 7 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 904/2010 dėl administracinio bendradarbiavimo ir kovos su sukčiavimu pridėtinės vertės mokesčio srityje (nauja redakcija), OL L 268, 2010 10 12, p. 1.

²⁸ Europolui, Eurojustui ir „Eurofisc“ vis dar būdinga tarpvyriausybinių trečiojo ramsčio dvasia, nes jie priklauso nuo nacionalinių institucijų, kurių jais nesiekama pakeisti, galutinio sprendimo.

²⁹ 2013 m. rugsėjo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento Nr. 883/2013 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) atliekamų tyrimų ir kuriuo panaikinami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (EB) Nr. 1073/1999 ir Tarybos reglamentas (Euratomas) Nr. 1074/1999, OL L 248, p. 1, 16 straipsnis.

³⁰ 2024 m. rugsėjo 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas 2024/2509 dėl Sąjungos bendrajam biudžetui taikomų finansinių taisyklių (nauja redakcija), OL L, 2024/2509, 2024 9 26, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>.

³¹ Šie patobulinimai apima pagreintą procedūrą, teisinę pranešimo prezumpciją, galimybę pašalinti tikruosius savininkus ir kelis naujus sunkaus profesinio nusižengimo atvejus, dėl kurių gali būti uždrausta dalyvauti procedūroje.

³² EDES buvo sukurta 2016 m. kaip viena iš ES finansinių interesų apsaugos priemonių.

1 d. EDES sudaro sąlygas ankstyvajame etape nustatyti nesąžiningus arba nepatikimus ekonominės veiklos vykdytojus, remiantis tariamais faktais. Nustačius nusižengimą, ekonominės veiklos vykdytoju gali būti laikinai, iki penkerių metų neleidžiama gauti ES lėšų. EDES bylose tam tikromis sąlygomis taip pat gali būti skiriamos finansinės nuobaudos. Sprendimai registruojami centrinėje duomenų bazėje, kuria gali naudotis visos institucijos, organai, įstaigos ir agentūros ir valstybių narių valdžios institucijos;

- privalomas **bendros duomenų gavybos ir rizikos vertinimo priemonės („Arachne+“)** teikimas audito ir kontrolės tikslais nuo 2028 m. sausio 1 d. Visų valstybių narių institucijų surinkti duomenys apie visas lėšas bus įtraukti į vieną ES lygmens priemonę. Taip bus sustiprintos kontrolės ir audito funkcijos visoje ES ir padedama nacionalinėms institucijoms ir kovos su sukčiavimu struktūros subjektams užkirsti kelią sukčiavimui, korupcijai ir pažeidimams, įskaitant interesų konfliktus ir dvigubą finansavimą, juos nustatyti, ištaisyti ir imtis tolesnių veiksmų. Vadovaujančiosios institucijos toliau savanoriškai naudosis priemone „Arachne+“, tačiau Europos Parlamentas, Taryba ir Komisija susitarė iš naujo išnagrinėti privalomą priemonės „Arachne+“ naudojimą, remdamiesi priemone, kurią Komisija turi pristatyti 2027 m., parengties vertinimu.

Sukčiavimo prevencijos pastangos turi būti tęsiamos ir galėtų būti toliau stiprinamos OLAF yra sukaupusi daug patirties ir turi platų kontaktinių punktų tinklą su valstybėmis narėmis ir trečiosiomis valstybėmis, taip pat turi patirties rengdama kovos su sukčiavimu strategijas valstybėse narėse ir ES nepriklausančiose šalyse. Neįkainojama OLAF kompetencija sukčiavimo ir korupcijos prevencijos srityje turėtų kuo labiau pasinaudoti visi kovos su sukčiavimu struktūros subjektai. Šiuos subjektus taip pat reikėtų skatinti naudotis OLAF koordinuojamomis kovos su sukčiavimu koordinavimo tarnybomis (AFCOS), kad būtų sustiprintas nacionalinių ir ES lygmens įstaigų bendradarbiavimas sukčiavimo ir korupcijos prevencijos srityje. Keitimasis informacija pagal Tarybos reglamentą (EB) Nr. 515/97 taip pat turėtų būti geriau naudojamas nacionalinių administracinių institucijų tarpusavio pagalbai sukčiavimo prevencijos srityje stiprinti³³.

Sukčiavimo prevencija yra ypač svarbi **pajamų srityje, kurioje mažai tikėtina, kad institucijos iš nusikalstamos veiklos vykdytojų susigrąžins sumas, kurias sumokėti jie išvengė**. Už prarastų sumų (ypač PVM ir muitų) susigrąžinimą yra atsakingos valstybės narės. Tačiau nacionalinės institucijos daugumos nuostolių susigrąžinti negali (net jei sukčiautojai yra nustatyti, patraukti baudžiamojon atsakomybėn ir nuteisti), nes jie paprastai paskelbia nemokumą arba bankrotą arba yra už ES jurisdikcijos ribų. Todėl šiuo metu atliekant administracinius tyrimus daugiausia dėmesio skiriama sukčiavimo nustatymui ankstyvuoju etapu ir nacionalinių institucijų vykdomos kontrolės koordinavimui, kad būtų užkirstas kelias tolesniam nesąžiningam importui ir priimtos atsargumo priemonės ES biudžetui apsaugoti. Nusikalstamų veikų tyrimuose šioje srityje daugiausia dėmesio skiriama sukčiavimu užsiimančių nusikaltėlių tinklų nustatymui, jų veiklos sustabdymui, nusikaltėlių tinklų sardymui ir sukčiavimo ateityje bei su tuo susijusių nuostolių vengimui.

³³ 1997 m. kovo 13 d. Tarybos reglamentas Nr. 515/97 dėl valstybių narių administracinių institucijų tarpusavio pagalbos ir dėl pastarųjų bei Komisijos bendradarbiavimo, siekiant užtikrinti teisingą muitinės ir žemės ūkio teisės aktų taikymą (OL L 82, 1997 3 22, p. 1).

Kovos su sukčiavimu strategijos yra labai svarbios siekiant visapusiškai kovoti su sukčiavimu ir korupcija, integruojant priemones per visą kovos su sukčiavimu ciklą, įskaitant prevenciją. 2023 m. buvo peržiūrėta Komisijos kovos su sukčiavimu strategija ir jos veiksmų planas. Į naująjį veiksmų planą įtraukti 44 veiksmų pagal 7 temas, apimančias Komisijos kovos su sukčiavimu prioritetus. Skaitmenizacija yra pirmoji plano tema, o ketvirtadalyje veiksmų daugiausia dėmesio skiriama tam, kad Komisija ir valstybės narės geriau naudotų IT priemones kovos su sukčiavimu tikslais (pvz., „Arachne“, EDES ir IMS³⁴). Veiksmų plane taip pat numatytas glaudesnis bendradarbiavimas Komisijoje ir su svarbiausiais išorės partneriais bei pilietine visuomene siekiant apsaugoti ES finansavimą. Kitos temos – EGADP, sukčiavimas muitų srityje ir tolesnis etikos ir kovos su sukčiavimu kultūros stiprinimas Komisijoje. Šis veiksmų planas toliau įgyvendinamas. Be to, Komisijos tarnybos ir vykdomosios įstaigos turi sektorines kovos su sukčiavimu strategijas, kuriomis papildomai sustiprinama kovos su sukčiavimu sistema.

Siekiant toliau stiprinti prevenciją, nacionaliniu lygmeniu taip pat galėtų būti parengtos kovos su sukčiavimu strategijos ir susiję veiksmų planai. Ne visos valstybės narės šiuo metu turi nacionalines kovos su sukčiavimu strategijas, o esamose strategijose nebūtinai laikomasi nuoseklaus požiūrio. Dėl to gali atsirasti pasaulinio kovos su sukčiavimu požiūrio trūkumų ir spragų.

3.2. Geresnis nustatymas

Sąjungos finansiniams interesams kenkiančių pažeidimų, sukčiavimo ir kitos neteisėtos veiklos nustatymas kaip įmanoma anksčiau yra būtina veiksmingo kovos su sukčiavimu ciklo įgyvendinimo nacionaliniu ir ES lygmenimis sąlyga.

a. Ataskaitų teikimas

Nacionaliniu lygmeniu valstybėms narėms tenka pagrindinė atsakomybė nustatyti sukčiavimo ir korupcijos atvejus ir laiku apie juos pranešti EPPO, kad ji galėtų atlikti tyrimus ir vykdyti baudžiamąjį persekiojimą, taip pat operatyviai pranešti OLAF apie kitus pažeidimus ir pateikti jai patikimus duomenis apie sukčiavimo veiklą. Tai yra vienas esminių žingsnių, kad Komisija žinotų būtiną informaciją apie valstybėse narėse išaiškintus ar įtariamus pažeidimus ir sukčiavimą. Šiuo atžvilgiu kita DFP suteikia galimybę peržiūrėti nacionalinių atskaitomybės procedūrų tinkamumą.

Esamų priemonių, pavyzdžiui, IMS, OWNRES³⁵ ir EDES (dėl jos ankstyvojo nustatymo dalies), naudojimas gali labai padėti toliau skleisti informaciją, dėl kurios gali būti imamasi tinkamų prevencinių priemonių ir anksti nustatomi sukčiavimo atvejai.

Be to, pranešėjų apsauga yra galingas kovos su sukčiavimu ir korupcija įrankis. Jis gali atlikti labai svarbų vaidmenį remiant tiek valdžios, tiek įmonių elgesio skaidrumą ir atskaitomybę,

³⁴ Pažeidimų valdymo sistema (IMS) – speciali elektroninė pranešimų apie pažeidimus sistema. Ji buvo sukurta ir perduota valstybėms narėms ir valstybėms naudos gavėjoms. IMS veikia per Kovos su sukčiavimu informacinę sistemą (AFIS) ir ja naudojasi 35 šalys.

³⁵ Komisija sukūrė nuosavų išteklių duomenų bazę (OWNRES), kuri yra elektroninė sistema, padedanti pranešti apie sukčiavimo ir pažeidimų, turinčių įtakos mokėtinoms tradicinių nuosavų išteklių sumoms, atvejus ir juos stebėti.

taip pat atskleisti nesąžiningą veiklą, kurią kitu atveju būtų sunku nustatyti. Veiksmingas ES Pranešėjų apsaugos direktyvos³⁶ įgyvendinimas gali padėti geriau ir anksčiau nustatyti ES finansiniams interesams kenkiančią nesąžiningą veiklą.

b. Kovos su sukčiavimu struktūros subjektų keitimasis informacija

Eurojustas ir Europolas stiprina ES kovos su sukčiavimu pajėgumus, užtikrindami veiksmingą atitinkamų teisminių ir teisėsaugos institucijų veiklos koordinavimą ir palengvindami keitimąsi informacija. Jie padeda įveikti apribojimus, atsirandančius dėl nacionalinių sienų ir skirtingų teisinių sistemų, taip stiprinant ES kolektyvinį atsaką į sukčiavimą ir korupciją, taip pat iš nusikalstamos veiklos vykdytojų atimant galimybę pasinaudoti nacionalinių sistemų skirtumais. Būtina, kad Europolas ir Eurojustas stiprintų savo bendradarbiavimą siekdami užtikrinti visapusišką viso baudžiamosios teisenos proceso aprėptį, taip palengvindami perėjimą nuo tyrimų prie sėkmingo nusikaltėlių baudžiamojo persekiojimo ir apkaltinamųjų nuosprendžių priėmimo.

Kovos su sukčiavimu struktūros subjektų bendradarbiavimas ir dalijimasis duomenimis bei informacija yra būtinas veiksnys nustatant nusikalstamas veikas. Atsižvelgiant į didėjančią duomenų kiekį, naudos galėtų duoti bet koks mechanizmas, palengvinantis keitimąsi informacija ir grindžiamas nuosekliais ir suderintais duomenimis. Jei įmanoma, toks keitimasis informacija galėtų būti atliekamas tikruoju laiku ir sąveikiu pagrindu, laikantis duomenų apsaugos taisyklių, siekiant padidinti dalijimosi informacija veiksmingumą ir sudaryti palankesnes sąlygas visiems atitinkamiems subjektams laiku imtis koordinuotų veiksmų. Pavyzdžiui, siekiant sudaryti palankesnes sąlygas nepagrįstai nedelsiant pranešti EPPO apie įtarimus dėl nusikaltimų, svarbu neatidėliotinai dalytis įveiklinamąja informacija³⁷. Kitas pavyzdys – OLAF atliekant sukčiavimo muitų srityje tyrimus surinkti duomenys gali būti naudingi Europolui kovoje su ES ribojamųjų priemonių (sankcijų) apėjimu.

c. Naujų technologijų ir DI naudojimas, duomenų analizė ir dalijimasis žvalgybos informacija

Ieškodami naujų sukčiavimo būdų sukčiautojai naudoja naujosiomis technologijomis. Tačiau DI ir naujos IT priemonės gali padėti ir kovos su sukčiavimu struktūros subjektams aktyviau kovoti su sukčiavimu. Šių priemonių pajėgumas analizuoti didelius duomenų kiekius gali būti ypač naudingas nustatant sukčiavimą ankstyvaisiais etapais.

Toliau išvardijami svarbūs su **prevencija ir nustatymu** susiję klausimai, kuriuos būtų galima nagrinėti atliekant kovos su sukčiavimu struktūros peržiūrą.

- Kaip būtų galima užtikrinti, kad visi subjektai kuo anksčiau imtųsi tinkamų veiksmų (įskaitant dalijimąsi būtina informacija) nacionaliniu ir ES lygmenimis, kad visoje ES būtų stiprinami sukčiavimo prevencijos ir nustatymo pajėgumai?

³⁶ 2019 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2019/1937 dėl asmenų, pranešančių apie Sąjungos teisės pažeidimus, apsaugos, OL L 305, 2019 11 26, p. 17–56.

³⁷ Žr. Europos prokuratūros reglamento 24 straipsnį.

- Kaip būtų galima užtikrinti, kad įveiklinamoji informacija apie pažeidimus ir sukčiavimą, apie kuriuos pranešta, būtų prieinama iš anksto, be kita ko, nepriklausomoms tyrimo ES įstaigoms?
- Kokių teisės aktų pakeitimų reikia siekiant palengvinti visų kovos su sukčiavimu struktūros subjektų prieigą prie atitinkamų duomenų, dalijimąsi informacija ir techninės paramos telkimą, remiantis kiekvieno konkretaus kovos su sukčiavimu struktūros subjekto pranašumais ir taikant tinkamas procedūrines ir duomenų apsaugos priemones?
- Kaip nacionalinės kovos su sukčiavimu strategijos gali padėti sustiprinti kovą su sukčiavimu?
- Kaip galima užtikrinti veiksmingą valstybių narių pranešimo apie įtariamus pažeidimų ir sukčiavimo atvejus (IMS, OWNRES) tvarką ir kad ji būtų naudojama prevencijos ir nustatymo tikslais?
- Kaip, siekiant padidinti prevencijos ir (arba) nustatymo lygį, gali būti sustiprintas valstybių narių ir kovos su sukčiavimu struktūros subjektų naudojimas naujomis DI ir kitomis esamomis priemonėmis, pavyzdžiui, EDES ir „Arachne“?

3.3. Tyrimų ir baudžiamojo persekiojimo pajėgumų gerinimas

a. Dalijimosi duomenimis, operatyvinės analizės ir kriminalistikos pajėgumai tyrimo etape

Yra daug galimybių rinkti ir analizuoti duomenis, prieinamus atitinkamose kovos su sukčiavimu struktūros subjektų skaitmeninėse priemonėse, ir jais dalytis, be kita ko, pasitelkus DI. Tačiau šį potencialą riboja tai, kaip valstybės narės naudoja informaciją ir ja keičiasi. Tokie neatitikimai gali atsirasti skirtinguose kovos su sukčiavimu grandinės etapuose, tačiau tyrimo etape jie vis dar sukelia svarbių pasekmių.

Kovos su sukčiavimu struktūros subjektai jau gali naudotis vieni kitų duomenų bazėmis, tačiau tokios prieigos ir dalijimosi duomenimis sąlygos gali būti dar labiau pagerintos. Pavyzdžiui, tam tikromis sąlygomis ir taikant tinkamas procedūrines ir duomenų apsaugos priemones gali būti naudinga parengti konkrečias taisykles, pagal kurias OLAF ir EPPO galėtų keistis informacija su „Eurofisc“ ir suteikti joms centralizuotą prieigą ES lygmeniu prie tam tikros PVM informacijos, kad jos galėtų tirti galimus su PVM susijusius pažeidimus.

Kita sritis, kurioje galima kurti geresnę sinergiją, yra susijusi su ekspertinių žinių naudojimu. Visi kovos su sukčiavimu struktūros subjektai savo darbui atlikti naudoja vidaus analitinius pajėgumus ir (arba) teismo ekspertinėmis žiniomis. Atsižvelgiant į ribotus ES administracijos išteklius, galėtų būti nustatyti atitinkami administraciniai susitarimai, kad būtų galima sutelkti turimas ekspertines žinias ir kurti bendrus pajėgumus šiuolaikiniams kovos su sukčiavimu tyrimams, kuriuose dalyvauja įvairūs kovos su sukčiavimu struktūros subjektai.

Kalbant apie ES kovos su sukčiavimu strategijos subjektus, pažymėtina, kad OLAF ir Europolas turi unikalią ilgalaikę teismo ekspertizės ir operatyvinės analizės patirtį. Europolas jau palengvina keitimąsi informacija tarp teisėsaugos institucijų, įskaitant policiją ir muitines. Neatmetant šiuo metu atliekamo vertinimo rezultatų, peržiūrėtoje kovos su sukčiavimu

struktūroje ir atsižvelgiant į Europolo įgaliojimų atnaujinimą, paskelbtą Europos vidaus saugumo strategijoje „ProtectEU“, galėtų būti apsvarstytas didesnis Europolo, kaip potencialiai pagrindinio ES subjekto, vaidmuo duomenų analizės ir skaitmeninių teismo ekspertizės duomenų rinkimo srityse³⁸. Be to, glaudus kovos su sukčiavimu struktūros subjektų bendradarbiavimas ir keitimasis informacija taip pat galėtų sudaryti sąlygas imtis tolesnių veiksmų dėl informacijos apie kitus sunkius nusikaltimus, kuri gali paaiškėti tiriant sukčiavimo atvejus.

Galiausiai naujosios ES muitinės³⁹ naudosima ES muitinės duomenų platforma suteiks galimybę tikroju laiku kaupti duomenis apie srautus muitinėse ir sustiprinti duomenų analizės pajėgumus, kad būtų galima geriau valdyti riziką ir vykdyti muitinio tikrinimo veiksmus prie išorės sienų.

b. Didesnis EPPO ir OLAF veiklos papildomumas ir koordinavimas

Atsižvelgiant į bendrą EPPO ir OLAF tikslą apsaugoti ES biudžetą, Europos prokuratūros reglamente aiškiai draudžiami lygiagretūs OLAF administraciniai tyrimai dėl tų pačių faktų, dėl kurių EPPO atlieka nusikalstamų veikų tyrimą, o ES teisės aktų leidėjas aiškiai nurodė, kad EPPO ir OLAF turėtų užmegzti ir palaikyti glaudų bendradarbiavimą, kuriuo siekiama užtikrinti jų atitinkamų įgaliojimų papildomumą ir išvengti dubliavimosi. Europos prokuratūros reglamente nurodyta, kad EPPO gali prašyti OLAF „teikti pagalbą Europos prokuratūros veiklai ar ją papildyti“, be kita ko, atliekant administracinius tyrimus⁴⁰. Vėliau iš dalies pakeistame OLAF reglamente šie administraciniai tyrimai pavadinti papildančiais tyrimais, nors jie gali ne visada apimti tyrimo veiklą, suteikiant OLAF specialų teisinį pagrindą jiems atlikti ir bendradarbiauti su EPPO.

OLAF teikiama pagalba EPPO ir papildantys tyrimai taip pat atspindi OLAF ir EPPO darbo susitarime⁴¹, kuriame teigiama, kad „jais turėtų būti siekiama palengvinti atitinkamos informacijos rinkimą, kad būtų galima imtis atsargumo priemonių arba taikyti finansines, drausmines ar administracines priemones“. Gali prireikti papildančių OLAF tyrimų ir veiksmų, visų pirma šiais atvejais, kai: i) EPPO tiriamai nusikalstamai veikai taikomas senaties terminas yra konkreti kliūtis veiksmingam lėšų susigrąžinimui; ii) kyla poreikis imtis administracinių

³⁸ 2025 m. balandžio 1 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „ProtectEU“ – Europos vidaus saugumo strategija, COM(2025) 148.

³⁹ Žr. pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomas Sąjungos muitinės kodeksas ir įsteigiama Europos Sąjungos muitinė ir panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 952/2013, COM/2023/258 *final*.

⁴⁰ Žr. Europos prokuratūros reglamento 101 straipsnio 3 dalį. „Europos prokuratūra, vykdydama tyrimą, gali prašyti OLAF pagal OLAF įgaliojimus teikti pagalbą Europos prokuratūros veiklai ar ją papildyti, visų pirma: a) teikti informaciją, analizes (įskaitant teismo ekspertizės), ekspertines žinias ir operatyvinę pagalbą; b) sudaryti palankias sąlygas kompetentingų nacionalinių administracinių institucijų ir ES įstaigų konkrečių veiksmų koordinavimui; c) atlikti administracinius tyrimus“. Taip pat žr. OLAF reglamento 12e straipsnį („Tarnybos parama Europos prokuratūrai“), kuriame nurodyta: „1. Europos prokuratūrai atliekant tyrimą, gavusi Europos prokuratūros prašymą pagal Reglamento (ES)2017/1939 101 straipsnio 3 dalį, Tarnyba, laikydamasi savo įgaliojimų, remia ar papildo Europos prokuratūros veiklą, visų pirma: a) teikdama informaciją, analizes (įskaitant teismo ekspertizės), ekspertines žinias ir operatyvinę pagalbą; b) sudarydama palankesnes sąlygas koordinuoti konkrečius kompetentingų nacionalinių administracinių institucijų ir ES įstaigų veiksmus; c) atlikdama administracinius tyrimus.“

⁴¹ Europos kovos su sukčiavimu tarnybos ir Europos prokuratūros darbo susitarimo 6.2 punktas, 2021 m. liepos 5 d.:

https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2021-07/Working_arrangement_EPPO_OLAF.pdf.

atsargumo priemonių ir, kai įmanoma, ankstyvame etape, kol EPPO atliks nusikalstamos veikos tyrimą, pradėti išieškojimo veiksmus; iii) kyla grėsmė ES biudžetui dėl žalos, atsirasiančios dėl įtariamos nusikalstamos veikos; iv) yra pagrįstų priežasčių manyti, kad gali prireikti rekomendacijų dėl drausminių ar administracinių priemonių (įskaitant rekomendacijas perduoti bylą EDES komisijai) arba būtų pagrįsta jas pateikti, v) yra sukčiavimu nelaikomų pažeidimų įrodymų.

Tačiau papildančių administracinių tyrimų iki šiol vykdyta nedaug⁴², nors abiejų rūšių tyrimai (baudžiamieji ir administraciniai) yra labai svarbūs ir iš esmės padeda visapusiškai apsaugoti ES biudžetą ir užkirsti kelią žalai arba ją sumažinti. Pavyzdžiui, siekiant veiksmingai apsaugoti ES biudžetą, reikia kuo anksčiau taikyti tinkamas administracines priemones, kuriomis siekiama apsaugoti jau išmokėtas lėšas ir užkirsti kelią netinkamam papildomų lėšų panaudojimui, įskaitant EDES priemones. Visapusiškai naudodama visas turimas priemones ir kartu užtikrindama, kad baudžiamieji ir administraciniai tyrimai nesidubliuotų, ES gali geriau apsaugoti savo finansinius interesus ir skatinti skaidrią, atskaitingą ir tvarią finansinę aplinką.

Todėl verta apsvarstyti konkrečius būdus, kaip stiprinti EPPO ir OLAF (taip pat su kitais kovos su sukčiavimo struktūros subjektais) bendradarbiavimą ir papildomumą, kad būtų išvengta nekoordinuojamų veiksmų rizikos; užtikrinti kuo aiškesnį jų atitinkamų vaidmenų atskyrimą ir formalizuoti sąlygas, kuriomis vykdoma įvairi veikla.

c. Geresnis baudžiamojo persekiojimo rėmimas

EPPO yra kompetentinga tirti ES finansiniams interesams kenkiančias nusikalstamas veikas, kaip nustatyta FIA direktyvoje, vykdyti baudžiamąjį persekiojimą už jas ir perduoti nusikalstamos veiklos vykdytojus nacionaliniams teismams pagal Europos prokuratūros reglamentą.

Atsižvelgiant į įgytą patirtį, gali prireikti tam tikrų patobulinimų tiek nacionaliniu, tiek ES lygmenimis, kad EPPO veikla būtų veiksmingesnė. Nacionaliniu lygmeniu specialios ir specializuotos teisėsaugos institucijos galėtų veiksmingiau teikti pagalbą EPPO, visų pirma tokiose srityse kaip muitinės, mokestinis sukčiavimas ir finansiniai nusikaltimai. Intensyvesnis bendradarbiavimas ES lygmeniu su Europolu rizikos analizės ir operatyvinės paramos srityje ir su Eurojustu jungtinių tyrimo grupių (JTG) veikimo srityje sudarytų sąlygas teikti didesnę pagalbą EPPO, visų pirma tarpvalstybinėse bylose. Be to, pusiau automatizuota EPPO, Eurojustui, Europolui ir OLAF pritaikyta sistema „yra atitiktis / nėra atitikties“, laikantis kiekvienos įstaigos ir agentūros procesinių garantijų ir įgaliojimų, galėtų padėti anksti nustatyti tarpvalstybinius nusikalstamus modelius ir palengvinti bendradarbiavimą.

Kalbant apie **dalijimąsi duomenimis ir analitinius ir (arba) kriminalistikos pajėgumus, tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą**, vieni iš pagrindinių klausimų, kuriuos būtų galima išnagrinėti atliekant kovos su sukčiavimu struktūros peržiūrą, yra:

⁴² Žr. papildančių tyrimų ir bendros abiejų tarnybų tyrimo veiklos palyginimą: po 3,5 metų operatyvinio bendradarbiavimo OLAF ir EPPO bendradarbiavo atliekant maždaug 136 tyrimus (iki 2023 m. gruodžio 31 d. EPPO atliko 1 927 aktyvius tyrimus).

- Kaip EPPO atliekamų nusikalstamų veikų tyrimus, kai tinkama, būtų galima veiksmingiau papildyti OLAF atliekamais administraciniais tyrimais, siekiant sukurti patikimą pagrindą Komisijai kuo anksčiau patvirtinti administracines priemones, įskaitant prevencines ir (arba) susigrąžinimo priemones?
- Kaip būtų galima pagerinti prieigą prie atitinkamų duomenų, susijusių su įtarimais dėl sukčiavimo ar finansinių nusikaltimų, kenkiančių ES interesams?
- Kaip būtų galima pagerinti savalaikę prieigą prie atitinkamos informacijos ir jos perdavimą tarp kovos su sukčiavimu struktūros subjektų?
- Kaip būtų galima naudojant naujas technologijas ir dirbtinį intelektą padidinti kovos su sukčiavimu struktūros subjektų efektyvumą?
- Kaip būtų galima padidinti FIA nusikaltimų tyrimo ir jų baudžiamojo persekiojimo veiksmingumą nacionaliniu ir ES lygmenimis?

3.4. Kuriant efektyvesnį ES biudžeto lėšų susigrąžinimo procesą

Susigrąžinimo procesas priklauso nuo valstybių narių (visų pirma pajamų srityje) ir institucijų, organų, įstaigų ir agentūrų (išlaidų srityje). Tai sudėtingas procesas, kurį vykdant reikia bendradarbiauti ne tik Komisijoje, bet ir su daugeliu kitų subjektų (įskaitant nepriklausomas tyrimo įstaigas, pvz., OLAF, EPPO ir atitinkamas nacionalines institucijas)⁴³. Įsteigus EPPO gerokai sustiprėjo bendra kovos su sukčiavimu struktūra, o jos baudžiamojo persekiojimo veikla davė rezultatų, susijusių su kaltinimais, apkaltinamaisiais nuosprendžiais ir turto konfiskavimu, nors pagal dabartinę teisinę sistemą EPPO vaidmuo susigrąžinimo procese yra ribotas. Naujausioje Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencijoje⁴⁴, susijusioje su FIA reglamentu⁴⁵ ir Finansiniu reglamentu, nustatytas teisinis pagrindas kurti papildomas susigrąžinimo, be kita ko, iš fizinių asmenų, atsakingų už sukčiavimą, priemones priimant administracinius sprendimus. Apskritai, kaip, be kita ko, pažymėjo Audito Rūmai⁴⁶, siekiant padidinti ES biudžeto lėšų susigrąžinimo proceso veiksmingumą, reikia papildomų patobulinimų.

a. Pajamos

Kalbant apie pajamas, pažymėtina, kad pagrindinė atsakomybė už muitų, kurie vadinami tradiciniais nuosavais ištekliais (TNI) ir kuriais tiesiogiai finansuojamas Sąjungos ES biudžetas, nustatymą ir surinkimą tenka valstybėms narėms. Todėl valstybės narės privalo įdiegti tinkamas kontrolės sistemas, kad užtikrintų, kad jų nacionalinės muitinės tinkamai vykdytų savo muitinio tikrinimo prievoles. Nacionalinės muitinės atlieka labai svarbų vaidmenį kovos su sukčiavimu struktūroje ir veikia kaip pirmoji apsaugos nuo neteisėtos

⁴³ Tačiau taip yra ne visada. Per derybas dėl 2024 m. Finansinio reglamento persvarstymo Taryba atsisakė Komisijai suteikti teisę naudotis savitarpio pagalbos mechanizmu, kurį valstybės narės daugelį metų taiko tarpusavyje išieškodamos nacionalines skolas. Dėl to susigrąžinimo procesas vilkinamas, nes Komisija įpareigojama rasti svarbią informaciją (pvz., apie skolininko tapatybę, mokumą, adresą ar turtą), kurios jai reikia lėšoms susigrąžinti.

⁴⁴ 2024 m. rugsėjo 26 d. Sprendimas *Komisija / HB*, sujungtos bylos C-160 ir 161/22 P; 2024 m. spalio 4 d. Sprendimas *Komisija / PB*, C-721/22 P, ir 2024 m. vasario 29 d. Sprendimas *Eesti Vabariik*, C-437/22.

⁴⁵ 1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos, OL L 312, 1995 12 23, p. 1–4.

⁴⁶ Europos Audito Rūmų specialioji ataskaita Nr. 7/2024 dėl reikalavimų neatitinkančių ES išlaidų susigrąžinimui skirtų Komisijos sistemų.

veiklos, darančios poveikį ES finansiniams interesams, linija. Pagal dabartinę (2021–2027 m.) DFP valstybės narės pasilieka 25 proc. visų surinktų muitų. EPPO ir OLAF šioje srityje apskaičiuota finansinė žala daugiausia susijusi su sukčiavimu muitų srityje, dėl kurio surenkama mažiau muitų, todėl atitinkami į Sąjungos biudžetą teikiami tradiciniai nuosavi ištekliai yra mažesni, nei reikia. Kadangi lėšų susigrąžinimas iš sukčiaujančių importuotojų paprastai yra ribotas, atliekant administracinius tyrimus daugiausia dėmesio skiriama sukčiavimo nustatymui ankstyvu etapu, koordinuojant veiksmus su valstybėmis narėmis, kad būtų lengviau priimti atsargumo priemonės ES biudžetui apsaugoti.

Be to, naujoji ES muitinė sudarys sąlygas papildomai koordinuoti rizikos valdymą ES lygmeniu, o nustatyti sukčiavimo atvejų rezultatai bus integruojami į būsimų veiksmų planavimą, pvz., per būsimą ES muitinės duomenų platformą.

Kalbant apie PVM, pažymėtina, kad PVM pagrįsti nuosavi ištekliai, į kuriuos ES turi teisę, apskaičiuojami remiantis valstybių narių faktiškai surinktu PVM. Atitinkamai bet koks surinkto PVM trūkumas ne tik sumažina valstybių narių pajamas, bet mažina ir ES bendrajam biudžetui skirtus PVM nuosavus išteklius, o tai turi įtakos visų valstybių narių BNP išteklių lygiui⁴⁷. Be to, didelė dalis su PVM susijusios žalos atsiranda dėl tarpvalstybinio sukčiavimo PVM, kurį dažnai vykdo nusikalstamos organizacijos. Šią problemą galima veiksmingiau ir efektyviau spręsti glaudžiau bendradarbiaujant valstybėms narėms ir ES institucijoms bei įstaigoms (EPPO, OLAF, Komisijai ir kt.) ir glaudžiau bendradarbiaujant teisminėje srityje, be kita ko, su ES nepriklausančiomis šalimis ir tarptautinėmis organizacijomis, remiantis daugeliu OLAF sudarytų administracinių susitarimų, kuriais reikšmingai gerinamas tarpvalstybinis administracinis bendradarbiavimas ir sudaromos palankesnės sąlygos gauti informaciją bei paramą, kurią gali teikti Eurojustas. Be to, kovoje su sukčiavimu PVM toliau labai svarbų vaidmenį atliks „Eurofisc“.

b. Išlaidos

Iš 2012–2023 m. OLAF pateiktų finansinių rekomendacijų matyti, kad susigrąžinimo lygis priklauso nuo įvairių kintamųjų (pvz., biudžeto valdymo būdo ir atskirų atvejų teisinio sudėtingumo).

Išlaidos apima tiesioginio, netiesioginio ir pasidalijamojo valdymo būdus. Tiesioginio valdymo srityje, atsižvelgdama į patirtį, įgytą įgyvendinant OLAF rekomendacijas, 2024 m. vasario 6 d. Komisija jau priėmė sustiprintą bendrą Komisijos skolininkų valdymo strategiją. Šia strategija, kurios tikslas – susigrąžinti daugiau ir greičiau, siekiama dvejopo tikslo:

- geriau bendradarbiaujant OLAF ir deleguotiesiems leidimus suteikiantiems pareigūnams panaikinti atotrūkį tarp OLAF rekomenduojamų susigrąžinti sumų⁴⁸ ir sumų, kurias susigrąžinti išduoti vykdomieji raštai, ir

⁴⁷ Šiuo klausimu žr. Sprendimo *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, 34 punktą ir jame nurodytą jurisprudenciją.

⁴⁸ OLAF rekomendaciją gaunančios tarnybos leidimus suteikiantis pareigūnas (muitinės srityje – atitinkamos valstybės narės institucijos) OLAF rekomendaciją gali visiškai arba iš dalies atmesti. Todėl nustatyta susigrąžintina suma yra galutinė suma, kurią rekomendacijos gavėjas prašys susigrąžinti arba pasidalijamojo valdymo atveju prašys į ES finansavimą neįtraukti.

- panaikinti atotrūkį tarp nustatytų ir susigražintų sumų stiprinant Komisijos vidaus stebėsenos mechanizmą, skirtą OLAF rekomendacijoms įgyvendinti.

ES biudžeto lėšų susigražinimas dar turi būti gerinamas. Todėl reikėtų toliau svarstyti, kaip veiksmingai praktiškai užtikrinti, kad Sąjungos biudžetui būtų atlyginta jo patirta žala.

Komisijos prašymu EPPO sutiko peržiūrėti savo pranešimų šablonus, kad deleguotiesiems leidimus suteikiantiems pareigūnams būtų laiku perduota išsami įveiklinamoji informacija, kurios pagrindu reikia imtis tinkamų priemonių ES finansiniams interesams apsaugoti⁴⁹.

Nedarant poveikio galimiems teisės aktų pakeitimams, Komisija taip pat svarsto trumpalaikius veiksmus, kuriais siekiama pagerinti OLAF rekomendacijų vidaus stebėseną ir tolesnius veiksmus, susijusius su EPPO pranešimais⁵⁰, kad būtų padaryta reali pažanga.

ES finansinių interesų apsauga nebūtų visapusiška, jei šios dvi sritys nepapildytų viena kitos: i) efektyvus ES finansiniams interesams kenkiančių nusikaltimų tyrimas ir baudžiamasis persekiojimas už juos ir ii) susigražinimas ir administracinės ir (arba) atsargumo priemonės, kurių imtasi tiek ES, tiek nacionaliniu lygmeniu (pvz., draudimas ateityje gauti ES finansavimą ir žalos, padarytos ES biudžetui, kompensavimas civilinės bylos būdu). Šio papildomumo reikalaujama pagal Sutartis ir Finansinį reglamentą⁵¹.

Veiksmingas atgrasymas neįmanomas be greitų nusikalstamų veikų tyrimų, galutinių apkaltinamųjų nuosprendžių, deleguotųjų leidimus suteikiančių pareigūnų priimtų administracinių priemonių, įskaitant atsargumo priemones, teismų ar administracinių institucijų skirtas sankcijas ir efektyvų lėšų susigražinimą.

Siekiant **efektyvesnio lėšų susigražinimo proceso**, vieni iš pagrindinių klausimų, kuriuos būtų galima išnagrinėti atliekant kovos su sukčiavimu struktūros peržiūrą, yra:

- Kaip būtų galima apsaugoti ES biudžetą užtikrinant, kad deleguotieji leidimus suteikiantys pareigūnai galėtų imtis atsargumo ir susigražinimo priemonių ir veiksmingai laiku gauti kompensaciją už ES finansiniams interesams padarytą žalą?
- Kaip būtų galima lengviau susigražinti lėšas į ES biudžetą, visų pirma į jį pervedant iš nemokumo procedūrų ir areštuoto bei konfiskuoto turto gautas pajamas po EPPO atliktų tyrimų, be kita ko, pasinaudojant EPPO vaidmeniu baudžiamuosiuose procesuose siekiant padėti susigražinti tokį turtą Sąjungos biudžeto naudai?
- Kaip būtų galima toliau stiprinti kovos su sukčiavimu struktūros subjektų atgrasymo veiksmus?

3.5. Kovos su sukčiavimu struktūros valdymo tobulinimas

⁴⁹ Peržiūrėti šablonai pridedami prie 2021 m. birželio 2 d. Susitarimo, kuriuo nustatomos Komisijos ir EPPO bendradarbiavimo sąlygos. Šablonai taikomi nuo 2024 m. lapkričio mėn.

⁵⁰ Tokie veiksmai galėtų būti Komisijos tarnybos, kuri būtų atsakinga už paramą deleguotiesiems leidimus suteikiantiems pareigūnams imtis išankstinių atsargumo priemonių ir laiku imtis susigražinimo veiksmų, paskyrimas ir atitinkamų tarnybų bendradarbiavimo ir atskaitomybės priemonių stiprinimas.

⁵¹ Žr. SESV 325 straipsnį, Finansinio reglamento 129 ir 138 straipsnius.

Savo CONT pranešime Europos Parlamento Biudžeto kontrolės komitetas paragino užtikrinti labiau išmatuojamą ir labiau į rezultatus orientuotą kovos su sukčiavimu struktūros valdymą; veiksmingesnį pakankamų išteklių paskirstymą ir efektyvesnį jų naudojimą; labiau holistinį požiūrį į atskaitomybę FIA ataskaitose ir didesnę kovos su sukčiavimu struktūros subjektų veiklos koordinavimą ir bendradarbiavimą⁵².

Atliekant kovos su sukčiavimu struktūros peržiūrą bus atsižvelgiama į atitinkamų vykdomų vertinimų rezultatus ir remiamasi visų kovos su sukčiavimu struktūros subjektų darbu. Tuo remiantis peržiūros metu bus atsižvelgta į jų įgaliojimus ir jų veiklos papildomumą ir koordinavimą, taip pat bus užtikrinta geriau integruota kovos su sukčiavimu struktūra.

Pagal dabartinę teisinę sistemą kovos su sukčiavimu struktūros subjektams nustatytos įvairios pareigos pranešti apie savo kovos su sukčiavimu veiklą. Todėl atsirado skirtingų požiūrių į bendradarbiavimą ir ataskaitų teikimą. Tai, kad nėra nuoseklaus požiūrio, trukdo susidaryti aiškų bendrą vaizdą, kaip įvairiais kovos su sukčiavimu struktūros veiksmiais užtikrinama ES finansinių interesų apsauga.

Kalbant apie **kovos su sukčiavimu struktūros valdymą**, vieni iš pagrindinių klausimų, kuriuos būtų galima išnagrinėti atliekant kovos su sukčiavimu struktūros peržiūrą, yra:

- Kaip būtų galima pagerinti visų susijusių subjektų koordinavimą, be kita ko, teikiant ataskaitas dėl veiksmų, kurių imtasi siekiant apsaugoti ES finansinius interesus?
- Ar reikia nustatyti bendrą rodiklių rinkinį siekiant užtikrinti nuoseklų ataskaitų teikimą ir susidaryti aiškesnę apžvalgą, kaip kovos su sukčiavimu struktūros subjektai pagal savo atitinkamus įgaliojimus kolektyviai saugo ES finansinius interesus?
- Kaip būtų galima stiprinti reguliary strateginį ir operatyvinį dialogą ir keitimąsi geriausios praktikos pavyzdžiais, taip pat stebėti, kaip įgyvendinami veiksmai, kurie bus priimti atliekant kovos su sukčiavimu struktūros peržiūrą?

4. Išvados: tolesni veiksmai

Šioje baltojoje knygoje siūloma keletas būdų, kuriuos reikia nagrinėti peržiūrint kovos su sukčiavimu struktūrą ir jos prioritetines sritis. Komisija ragina tradicinius suinteresuotuosius subjektus (Europos Parlamentą, Tarybą ir Europos Audito Rūmus), taip pat visus kovos su sukčiavimu struktūros subjektus prisidėti prie svarstymų, grindžiamų pirmiau minėtomis gairėmis ir klausimais. Taip bus sudarytos sąlygos atsižvelgti į šias nuomones kartu su dabar atliekamų tam tikriems su kovos su sukčiavimu struktūra susijusiems subjektams (pvz., Eurojustui, Europolui, EPPO ir OLAF) taikomų teisinių sistemų ir FIA direktyvos ataskaitų vertinimų rezultatais.

Kovos su sukčiavimu struktūros peržiūros rezultatai bus pristatyti 2026 m. Komisijos komunikate. Prireikus prie jo gali būti pridėti galimi pasiūlymai dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, susijusių su OLAF, EPPO, Eurojustu, Europolu arba „Eurofisc“ reglamentais ir FIA direktyva. Pateikus supaprastintus ir operatyvinius atsakymus į šioje baltojoje knygoje minėtus klausimus ir suderinus juos su naująja DFP, galėtų atsirasti išskirtinė galimybė

⁵² Pranešimas „ES finansinių interesų apsauga. Kova su sukčiavimu. 2023 m. metinė ataskaita“, 2025 m. balandžio 1 d., Europos Parlamentas, Biudžeto kontrolės komitetas, pranešėjas – Gilles Boyer, 3, 4, 6 ir 7 dalys.

užtikrinti didesnę kovos su sukčiavimu struktūros darnumą. Kai kuriuos iš šių klausimų reikia analizuoti išsamiau, atsižvelgiant į dabar atliekamus vertinimus. Todėl Komisija siūlo šioje srityje tęsti diskusijas dėl ES kovos su sukčiavimu struktūros ateities.