

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Baudžiamosios justicijos katedra**

Lauros Astrauskaitės,
II kurso, baudžiamosios justicijos
studijų šakos studentės

Magistro darbas

**Europos prokuroro instituto įsteigimo perspektyvos
European Public Prosecutor Establishment Perspectives**

Vadovas: doc. dr. Andrej Gorbatkov
Recenzentas: partnerystės doc. Arūnas Meška

Vilnius
2020

ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

Šis baigiamasis magistro darbas yra skirtas atskleisti Europos prokuroro instituto įsteigimo perspektyvas. Šiame darbe analizuojamas 2017 m. spalio 12 d. priimtas Tarybos reglamentas (ES) 2017/1939, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros įsteigimo srityje. Be to, analizuojami Lietuvos Respublikos teisės aktai bei įvairių užsienio valstybių šaltiniai, nuomonės, neatsiejamai susijusios viena kitos atžvilgiu. Atskleidžiami ir išanalizuojami Europos prokuroro instituto įsteigimo privalumai, galimi sunkumai praktikoje, tarpusavio teisės aktų neatitikimai, konstitucingumo problematika.

Pagrindiniai žodžiai: Tarybos reglamentas, Europos prokuratūra, prokuroras, finansiniams interesams kenkiančios nusikalstamos veikos, baudžiamasis procesas.

The master's thesis is devoted to discuss the perspectives for the established of the European Public Prosecutor. This master's thesis analysed Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office. The legal acts of the Republic of Lithuania, available literature sources, opinions of various foreign countries, which are inextricably linked to each other, are analysed. The advantages of establishment of the European Public Prosecutor's Institute, potential difficulties in practice, inconsistencies in mutual legislation, and constitutionality issues are disclosed and analysed as well.

Keywords: Council Regulation, European Public Prosecutor Office (EPPO), Prosecutor, Criminal Offences affecting financial interests, criminal proceeding.

TURINYS

ĮVADAS	2
1. EUROPOS PROKURATŪROS KONCEPCIJA IR STEIGIMO PRIELAIDOS	6
1.1. Steigimo prielaidos	6
1.2. Struktūra.....	9
1.3. Pagrindiniai veiklos principai	15
2. EUROPOS PROKURATŪROS TIRTINOS NUSIKALSTAMOS VEIKOS	18
2.1. Europos Sąjungos finansiniams interesams kenkiančios nusikalstamos veikos	18
2.2. Potenciali nusikalstamų veikų plėtra	25
3. EUROPOS PROKURATŪROS POVEIKIS LIETUVOS RESPUBLIKOS TEISINEI SISTEMAI	28
3.1. Kompetencija ir jos atribojimas: nacionalinė ar supranacionalinė teisė	28
3.2. Baudžiamojo proceso organizavimas: santykis tarp nacionalinės prokuratūros ir Europos prokuratūros	31
3.3. Poveikis Lietuvos Respublikos konstitucinei sistemai	43
4. EUROPOS PROKURATŪROS SANTYKIS SU KITOMIS EUROPOS SĄJUNGOS BAUDŽIAMOJO PERSEKIOJIMO INSTITUCIJOMIS	48
4.1. Europos prokuratūra ir EUROJUST	48
4.2. Europos prokuratūra ir OLAF	52
4.3. Europos prokuratūra ir EUROPOL.....	54
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....	57
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	62
SANTRAUKA (lietuvių kalba)	69
SUMMARY (anglų kalba).....	70

IVADAS

Šiuo metu taikomomis nacionalinėmis ir (ar) Europos Sąjungos lygmens priemonėmis nepavyksta tinkamai išspręsti finansinių interesų problemos, todėl Europos Sąjunga pradėjo stiprinti bendradarbiavimą finansų srityje. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 325 straipsnis įpareigoja valstybes nares „priešintis Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiam sukčiavimui ir kitoms neteisėtoms veikoms“ ir „užtikrinti veiksmingą šių interesų apsaugą“. Nepaisant šios prievolės, nustatytos Europos Sąjungos sutartimis, Europos Sąjungos finansiniams interesams veiksminga apsauga nėra užtikrinta. Europos Sąjunga neturi įgaliojimų dalyvauti sprendžiant nusikalstamo piktnaudžiavimo jos lėšomis atvejus – baudžiamieji tyrimai ir baudžiamasis persekiojimas, susiję su finansiniais nusikaltimais, priklauso išimtinai valstybių narių kompetencijai.

Sėkmingai vykdyti baudžiamuosius tyrimus dėl pažeistų Europos Sąjungos finansinių interesų valstybėms narėms trukdo skirtingas teisinis reglamentavimas, nevienodas proceso užtikrinimas bei, žinoma, nepakankami nacionaliniai ištekliai, nes įrodymus neretai tenka rinkti ir už nacionalinės teritorijos ribų. Kadangi valstybių narių nacionalinės teisėsaugos institucijos ir baudžiamojo persekiojimo įstaigos gali veikti tik savo valstybės teritorijoje, tai rodo, kad prievolė apginti finansinius interesus dabartinėmis nacionalinėmis priemonėmis yra ribojama. Nors tokios institucijos kaip EUROJUST, EUROPOL ir OLAF yra kompetentingos veikti Europos Sąjungos mastu, tačiau jos neturi įgaliojimų vykdyti tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą valstybėse narėse (American Society of International Law, 2018) ir tokie įgaliojimai negali būti joms suteikti.

Reaguodama į tai, Europos Sąjungos Taryba (toliau – Taryba) SESV 86 straipsnio 1 dalies iniciatyvos teisiniu pagrindu „siekiant kovoti su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiais nusikaltimais, Taryba, pagal specialią teisėkūros procedūrą priimdama reglamentus, EUROJUST pagrindu gali įkurti Europos prokuratūrą, Taryba, gavusi Europos Parlamento pritarimą, sprendžia vieningai“ (Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, 2016), ir siekdama iširti finansinius nusikaltimus patraukiant asmenis baudžiamojon atsakomybėn, įsteigė Europos prokuratūrą. 2017 m. spalio 12 d. buvo priimtas Tarybos reglamentas (ES) 2017/1939 (toliau – Tarybos reglamentas), kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros įsteigimo srityje.

Darbo aktualumas. Europos prokuratūros įsteigimą iš esmės galima laikyti naujaisiu įvykiu Europos Sąjungos institucinėje aplinkoje, kuris atkreipia daugelio užsienio mokslininkų, politikos formuotojų ir Europos Sąjungos teisės žinovų dėmesį. Europos prokuratūros įsteigimas yra didelis ir svarbus žingsnis į priekį, formuojant vieningesnę Europos Sąjungos baudžiamąją justiciją visos sąjungos lygiu. Nepaisant teisinių pasekmių tarp nacionalinių teismų ir Europos Sąjungos institucijų, kurias gali sukelti Europos prokuratūros instituto atsiradimas, Europos Sąjungos ir nacionalinė teisės išlieka gana lanksčios viena kitos atžvilgiu. Europos prokuratūros įsteigimas neabejotinai ateityje atliks svarbų vaidmenį finansinių nusikaltimų kontekste, todėl tiek teorinė, tiek praktinė Europos prokuratūros instituto analizė – svarbi, visų pirma, prognostiniu ir taikomoju požiūriais.

Darbo originalumas. Europos prokuratūra yra pirma europinio lygmens nusikaltimus tiriančioji institucija, kuriai suteiktas Europos Sąjungos mandatas tirti nusikalstamas veikas Europos Sąjungos finansiniams interesams, persekioti tokias veikas padariusius asmenis ir perduoti juos teismui. Teisinėje literatūroje randamos užsienio valstybių mokslininkų, pavyzdžiui, *A. Biehler, S. Gless, N. Parra, H. E. Zeitler, F. C. La Vattiata, W. Geelhoed, K. Ligeti, M. J. Antunes, F. Giuffrida* bei *M. D. Marty*, išvalgos dėl Europos prokuratūros. Taip pat įvairūs šaltiniai kaip *Žalioji knyga* (angl. *Green paper*), *Žaliosios knygos analizės* (angl. *Analysis of the Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor*), Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos taisyklės – *Corpus Juris* ir kiti. Tuo tarpu 2011 metais advokatų kontora VARUL ir partneriai atliko Europos prokuratūros poveikio vertinimo tyrimą „Europos prokuratūros steigimo perspektyvos – Lietuvos požiūris, teisiniai bei politiniai aspektai“¹. Lietuvos Respublikos mokslininkai apie Europos prokuratūrą yra išleidę tik vieną bendro pobūdžio straipsnį 2018 metais (Teisė.pro, 2018), kurio pagrindą iš esmės sudaro Europos Komisijos informacija. Taip pat trumpai apie Europos prokuratūros įtaką Lietuvos Respublikoje yra pasisakę U. Markevičiūtė ir G. Švedas autorių *K. Ligeti, M. J. Antunes* ir *F. Giuffrida* 2020 metų knygoje „*The European Public Prosecutor’s Office at Launch*“. Magistro darbų šia tema Lietuvos Respublikoje nėra.

Darbo objektas. Europos prokuroro instituto įsteigimo perspektyvos.

¹ Atkreipiamas dėmesys, kad Advokatų kontora VARUL ir partneriai įgyvendino Lietuvos Europos Sąjungos reikalų sistemos efektyvumo didinimo (LESSED) projektą.

Darbo tikslas. Atskleisti ir išanalizuoti Europos prokuroro instituto privalumus ir galimus trūkumus, įgyvendinant tvirtesnį bendradarbiavimą Europos prokuratūros įsteigimo srityje.

Darbo uždaviniai:

1. Atskleisti pagrindines Europos prokuratūros steigimo prielaidas;
2. Išanalizuoti Europos prokuratūros struktūrą;
3. Apibrėžti Europos Sąjungos interesams kenkiančias nusikalstamas veikas bei jų plėtrą;
4. Atskleisti nacionalinės prokuratūros ir Europos prokuratūros santykį;
5. Išanalizuoti Europos prokuratūros poveikį Lietuvos Respublikos konstitucinei sistemai;
6. Palyginti Europos prokuratūrą su kitomis Europos Sąjungos baudžiamojo persekiojimo institucijomis (EUROJUST, OLAF ir EUROPOL).

Darbo metodai. Europos prokuratūros instituto įsteigimo ypatumams ir iššūkiams atskleisti buvo pasitelkti šie metodai: dokumentų, loginė, lingvistinė, istorinė bei lyginamoji analizės. *Dokumentų analizės* metodas buvo naudojamas atskleisti tiek Lietuvos Respublikos teisės aktų, tiek Europos Sąjungos teisės aktų, įvairios užsienio literatūros bei mokslinių straipsnių, turinį. Europos Sąjungos teisės aktų paieška buvo atliekama oficialiame Europos Sąjungos (angl. *European Union*) puslapyje anglų kalba. Lietuvos teismų praktikos bylų paieška atlikta INFOLEX informacinėje sistemoje ir Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo tinklapyje. Nors Europos prokuratūros institutas darbo rašymo metu dar nebuvo pradėjęs veikti ir savo funkcijų neatliko, *loginė analizė* naudojama nagrinėjant Tarybos reglamentą bei nacionalinius teisės aktus ne tik iš teorinės pusės, tačiau aptariamoms ir galimos praktinės problemos. Analizuojami Tarybos reglamento ir nacionalinių teisės aktų tarpusavio prieštaravimai ir (ar) neatitikimai. Šis metodas leidžia atskleisti problemas tarp teisės normų teorijoje ir jų būsimo įgyvendinimo praktikoje, o išanalizavus – pateikti motyvuotus argumentus. *Lingvistinė analizė* atsiskleidžia aiškinant sąvokų turinį bei tuomet, kai teisės normos aiškinamos painiai, nevienareikšmiškai, toks metodas jurisprudencijoje pripažįstamas kaip bendrasis mokslinių tyrimų metodas. Nepateikus *istorinės analizės* būtų neįmanoma paaiškinti Tarybos reglamento atsiradimo raidos, kurio svarba yra neišvengiamai aktuali šiame darbe. *Lyginamoji analizė* šiame darbe laikoma svarbiausia. Pakeitimai, susiję su tinkamu ir teisėtu Europos prokuratūros

funkcionavimu, reikalingi ne viename Lietuvos Respublikos teisės akte². Taip pat vertinamas ir Europos prokuratūros bei kitų Europos Sąjungos baudžiamojo persekiojimo institucijų (EUROJUST, OLAF bei EUROPOL) santykis.

Svarbiausi darbe naudojami šaltiniai: Lietuvos Respublikos Konstitucija (toliau – Konstitucija), Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (toliau – BK), Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksas (toliau – BPK), Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas (toliau – Prokuratūros įstatymas), Tarybos reglamentas, Lisabonos sutartis, SESV, Ligeti. K. et al., „*The European Public Prosecutor’s Office at Launch*“ (2020), Biehler, A. et al., „*Analysis of the Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor*“ (2002).

² Visgi, atlikus Tarybos reglamento bei nacionalinės teisės aktų analizę, pastebima, kad Lietuvos Respublika rimtesnių veiksmų ėmėsi labai vėlai – iš esmės tik 2019 metų antroje pusėje (laiko pasirengimui valstybėms narėms buvo skirta nuo 2017 m. lapkričio 20 d.). Tokie vėlyvi veiksmai vertintini kritiškai, laikoma, kad Europos prokuratūros institutui nebuvo ruošasi iš esmės.

1. EUROPOS PROKURATŪROS KONCEPCIJA IR STEIGIMO PRIELAIDOS

2007 m. gruodžio 13 d. Lisabonoje pasirašytoje sutartyje yra numatytas vienas svarbiausių šios sutarties tikslų – kovoti su sunkiais tarpvalstybiniais finansiniais ir ekonominiais nusikaltimais. Kaip jau buvo minėta, SESV 86 straipsnio 1 dalis yra Europos prokuroro instituto įsteigimo iniciatyvos teisinis pagrindas „siekiant kovoti su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiais nusikaltimais, Taryba, pagal specialią teisėkūros procedūrą priimdama reglamentus, EUROJUST pagrindu gali įkurti Europos prokuratūrą. Taryba, gavusi Europos Parlamento pritarimą, sprendžia vieningai“. Be kita ko, tame pačiame SESV straipsnyje numatyta galimybė įsteigti Europos prokuratūrą tvirtesnio bendradarbiavimo pagrindu tuo atveju, jei to pageidauja ne mažiau kaip devynių valstybių narių grupė.

1.1. Steigimo prielaidos

Europos prokuratūros, turinčios įgaliojimus kovoti su nusikaltimais, pažeidžiančiais Europos Sąjungos finansinius interesus, įsteigimas buvo diskutuojamas daugelį metų. Kaip teigė *N. Neagu* „Europos prokuratūros idėja nėra nauja ir ji neatsirado iš oro“ (Stealens, 2013, p. 21). Atsiradus laisvam darbuotojų, paslaugų, prekių, kapitalo judėjimui, atsirado kita nenumatyta ir nepageidaujama laisvo judėjimo forma, t. y. tarpvalstybinis nusikalstamumas. Atviros sienos ir prieinamos transporto paslaugos tarp valstybių narių sukūrė palankias sąlygas asmenims daryti nusikaltimus tarpvalstybiniu lygiu ir tokiu būdu galimai išvengti baudžiamosios atsakomybės.

Europos Komisija ir Europos Vadovų Taryba jau dešimtajame dešimtmetyje bandė rasti būdų, kaip teisės aktais apsaugoti Europos Sąjungos finansinius interesus, tačiau tam nebuvo teisinio pagrindo. Vystantis įvykiams, 1992 metais buvo pasirašyta Maastrichto sutartis. Ši sutartis yra laikoma pirma Europos Sąjungos sutartimi, kurioje buvo nurodytas teisminis ir policijos bendradarbiavimas (Stealens, 2013, p. 24). Vieni pirmųjų požymių, rodančių teisingumo ir vidaus reikalų bendradarbiavimo įtvirtinimą, taip pat pastebimi priimant 1995 m. liepos 26 d. Konvenciją dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos, parengta vadovaujantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsniu (toliau – Konvencija). Po kurio laiko, o tiksliau 1997 metais, Amsterdamo sutarties³ 209a

³ Amsterdamo sutartis pasirašyta 1997 m. spalio 2 d., įsigaliojo – 1999 m. gegužės 1 d.

straipsnyje buvo numatytas teisinis pagrindas Bendrijos teisės aktų leidėjui nustatyti ribotos apimties Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos taisykles. Tuo remiantis Europos Komisija priėmė pasiūlymą dėl direktyvos, kurioje buvo pasiūlyta įsteigti Europos prokuratūrą. Visgi, 1997 metais prieš pateikiant pasiūlymą, Europos Parlamentas ir Europos Komisija pareikalavo išnagrinėti Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos galimybes. Jas išnagrinėjo ekspertų grupė baudžiamosios teisės srityje, vadovaujama *M. D. Marty*, ir pateikė savo tyrimo rezultata – Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos taisykles, dar kitaip vadinamomis *Corpus Juris* (European Parliament, 2016, p. 11). Nepaisant to, tuo metu valstybės priešinosi šiai idėjai, manydamos, kad Europos prokuratūros įkūrimui dar ne laikas. Nei 1957 metų Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutartyje, nei tų pačių metų Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartyje nebuvo nuostatų dėl teisėsaugos institucijų ir teismų bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose, juolab dėl bendrų baudžiamosios teisės normų. Taigi, siekiant kovoti su nusikalstamumu ir apsaugoti Europos Sąjungos finansinius interesus, atsirado teisinio bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose būtinybė (Advokatų kontora VARUL ir partneriai, 2011, p. 8), todėl 2001 metais Europos Komisija pradėjo viešas diskusijas, priimdama Žaliąją knygą (angl. *Green Paper*) dėl Bendrijos finansinių interesų baudžiamosios teisės apsaugos (Giuffrida, 2017, p. 3). Su Žaliosios knygos atsiradimu išsiskyrė valstybių pozicijos, kurias būtų galima išskaidyti į šias grupes: a) palaikančias idėją steigti Europos prokuratūrą; b) skeptiškai nusiteikusias dėl idėjos naudos ir jos įgyvendinimo bei c) nepritarančias idėjai iš esmės. Tokius pasirinkimus lėmė skirtingų baudžiamąjo proceso normų valstybėse narėse reglamentavimas. Tai reiškė, kad bus būtini ne tik valstybių narių konstitucijų pakitimai, atliktos sudėtingos procedūros sustiprinant tarpusavio bendradarbiavimą, bet valstybės narės taip pat turės susitarti ir dėl bendrų taisyklių, sąlygų, t. y. priimti vieningus sprendimus ir kita. Akivaizdu, kad tokie pokyčiai valstybėms narėms atrodė gąsdinančiai. *Summa summarum*, Europos Komisijos atkaklumas buvo įvertintas per derybas, kurių metu 2004 metais, Romoje, buvo pasirašyta Konstitucijos sutartis (Giuffrida, 2017, p. 3). Sutarties dėl Konstitucijos Europai III-274 straipsnis suteikė teisinį pagrindą įsteigti Europos prokuratūrą, kur vėliau ši išlyga tapo SESV 86 straipsniu. Nors Sutartis dėl Konstitucijos Europai buvo atmesta, valstybės narės ėmėsi rengti Lisabonos sutartį (Sutarties dėl Konstitucijos Europai projektas (neratifikuotas), 2004), kuri įsigaliojo 2009 m. gruodžio 1 d. Lisabonos sutartis suteikė pagrindą tokio lygmens baudžiamąjo persekiojimo sistemos atsiradimui, tuo pačiu atnaujino ir *Corpus Juris* projektą (American Society of International Law, 2018). 2013 metais Europos Komisija pateikė pasiūlymą įsteigti Europos prokuratūrą pagal SESV 86

straipsnį (Matera, 2019). Europos Parlamentas atidžiai stebėjo procesą dėl Europos prokuratūros ir, priimdamas tarpinės ataskaitas 2014 – 2015 metais, susijusias su reguliavimu, pasiūlė įsteigti tvirtą ir nepriklausomą Europos prokuratūrą. 2016 metais Europos Parlamentas pateikė laikinus Tarybos diskusijų rezultatus. Jis paragino Tarybą numatyti aiškia kompetenciją ir procedūras Europos prokuratūroje, remiantis tuo metu pasiūlyta direktyva dėl kovos su sukčiavimu, kenkiančiu Europos Sąjungos finansiniams interesams, taikant baudžiamąją teisę (toliau – PIF Direktyva). Europos Parlamentas pabrėžė, kad direktyva turėtų apimti sukčiavimą pridėtinės vertės mokesčio (toliau – PVM) srityje ir kad Europos prokuratūroje turėtų būti prioritetinga kompetencija dėl nusikaltimų, apibrėžtų šioje PIF Direktyvoje. 2017 m. birželio 8 d. dvidešimt Europos valstybių narių pasiekė bendrą susitarimą tvirčiau bendradarbiauti steigiant Europos prokuratūrą. 2017 m. spalio 12 d. Teisingumo ir vidaus reikalų taryba priėmė Tarybos reglamentą, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros steigimo srityje, Tarybos reglamentas įsigaliojo 2017 m. lapkričio 20 d. (Europos Komisija, 2018). Nors ne visos valstybės narės išreiškė norą dalyvauti Europos prokuratūros veikloje, bet šiuo metu nedalyvaujančios valstybės narės galės prisijungti vėliau, t. y. jau priėmus Tarybos reglamentą (2019 m. gegužės 16 d. duomenimis, dvidešimt dvi Europos valstybės narės dalyvaus Europos prokuratūros veikloje) (Juszczak, 2019, p. 2). Pradėjus vykdyti savo funkcijas, Europos prokuratūra veiks kaip nepriklausoma ir decentralizuota Europos Sąjungos įstaiga, kompetentinga tirti nusikaltimus Europos Sąjungos biudžeto atžvilgiu (kaip antai sukčiavimo, korupcijos ar didesnio nei 10 milijono EUR masto tarpvalstybinio sukčiavimo PVM atvejus), vykdyti kaltininkų baudžiamąjį persekiojimą ir palaikyti kaltinimą teisme. Europos prokuratūra bus viena visose dalyvaujančiose valstybėse narėse veikianti tarnyba, sutelkianti europines ir nacionalines teisėsaugos priemones į bendrą sklandžią ir veiksmingą sistemą (Europos Komisija, 2018).

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, darytina išvada, kad ekonominės ir politinės bendrijos įkūrimas sukūrė pagrindą ne tik laisvesniam darbuotojų, paslaugų, prekių, kapitalo judėjimui, bet ir nusikalstamumo judėjimui. Nors valstybės narės priešinosi Europos prokuratūros instituto atsiradimui, tačiau siekiant kovoti su nusikalstamumu ir apsaugoti Europos Sąjungos finansinius interesus, neišvengiamai atsirado teisinio bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose būtinybė. Nepaisant to, kad valstybėms narėms Europos prokuratūros įsteigimas kėlė daug nerimo dėl valstybių narių konstitucijų pakeitimų ir (ar) kitų bendradarbiavimo taisyklių atsiradimo, Europos Parlamentas nesustojo ėmęsis iniciatyvos. *Summa summarum*, po daugelio metų vykusių diskusijų

dvidešimt Europos valstybių narių 2017 m. birželio 8 d. pasiekė bendrą susitarimą tvirčiau bendradarbiauti steigiant Europos prokuratūrą.

1.2. Struktūra

2017 m. lapkričio 20 d. įsigaliojusio Tarybos reglamento 8 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad „Europos prokuratūra yra nedaloma Sąjungos įstaiga, kuri veikia kaip viena decentralizuotą struktūrą turinti Prokuratūra“. Kitaip tariant, Europos prokuratūros įsteigimas ir organizacinė struktūra sujungia Europos Sąjungos valstybių nacionalinių institucijų pastangas veikti vieningai, sklandžiai ir veiksmingai.

Beveik prieš dvidešimt metų, vadovaujantis subsidiarumo principu, Žaliojoje knygoje buvo pateikta Europos Komisijos decentralizuota Europos prokuratūros struktūra (Advokatų kontora VARUL ir partneriai, 2011, p. 20). Be kita ko, buvo pasiūlyta *Corpus Juris* (žinomos kaip Finansinių interesų apsaugos taisyklės), grindžiama užduočių pasidalijimu tarp Europos vyriausiojo prokuroro (kuris užtikrintų minimalų Europos Sąjungos lygiu būtiną centralizacijos laipsnį) ir Europos prokurorų pavaduotojų (jie integruotųsi į nacionalines teisės sistemas, siekdami užtikrinti ryšį tarp Europos Sąjungos mechanizmo ir nacionalinių teisės sistemų). Nors Žaliojoje knygoje nebuvo pateikta detalios analizės, visgi, Vokietijos mokslininkų *A. Biehler, S. Gless, N. Parra* ir *H. E. Zeitler* supratimu, tokia Europos prokuratūros struktūra turėtų būti efektyvi bei nepažeidžianti pagrindinių žmogaus teisių. Tuometine Vokietijos mokslininkų nuomone (*Biehler et al.*, 2002, p. 10), pagal decentralizuotą Europos prokuratūros struktūrą Europos prokuroras ir jo institucijos turėtų įsikurti Briuselyje, pavaduotojai – valstybių narių sostinėse ar miestuose, kuriuose įsikūrę šių valstybių narių teismai. Jų teigimu, būtų tikslinga Europos prokuratūros būstinę taip pat įsteigti Hagoje, kadangi EUROPOL ir EUROJUST reziduoja ten. Tai reiškia, kad pati Europos prokuratūra kaip institucija būtų centralizuota, tačiau pavaduotojai reziduotų Europos Sąjungos valstybėse narėse. Atkreipiamas dėmesys į tai, kad vyravo nuomonių (*The European Public Prosecutor working group conclusions*, 2009, p. 6), matančių Europos prokuratūrą kaip kolektyvinį organą, sprendimus priimančius viršūnių susitikimuose, o ne kaip hierarchinę instituciją su vienu vadovu. Galiausiai tokia alternatyva buvo atmesta dėl būtinybės greitai ir efektyviai reaguoti atliekant baudžiamojo persekiojimo funkcijas europiniu lygiu. Visgi, Europos prokuratūros supranacionalinis modelis (hierarchinė institucija su vienu vadovu – Europos prokuratūros vyriausiuoju prokuroru) pakeistas į decentralizuotą valdymo modelį, kuriame pagrindiniai sprendimai įskaitant ir operatyvinius sprendimus konkrečiose bylose, būtų

priimamai ne vienasmeniškai Europos prokuroro, o kolegialiai, t. y. kolegijoje ar nuolatinėse kolegijose, į kurias būtų deleguoti Europos Sąjungos valstybių narių prokurorai (Teisės vartai, 2017). Taip pat numatytos aiškios ir skaidrios visų Europos prokuratūros narių (grandžių) atrankos ir paskyrimo procedūros. Įtvirtintos kiekvieno Europos prokuratūros nario nepriklausomumo ir apsaugos nuo bet kokios galimos įtakos garantijos.

Taigi, šiai dienai Europos prokuratūra veiks organizuojama centriniu ir decentralizuotu lygmenimis (European Commission, 2020). Pagal Tarybos reglamento 8 straipsnio 3 dalį „centrinį lygmenį sudaro Europos prokuratūros būstinės vietoje esantis Centrinis biuras. Centrinį biurą sudaro Kolegija, nuolatinės kolegijos, Europos vyriausiasis prokuroras, Europos vyriausiojo prokuroro pavaduotojai, Europos prokurorai ir administracijos direktorius“. Vadovaujantis naujausiais duomenimis (European Commission, 2020), centrinį lygmenį sudarys Europos vyriausiasis prokuroras, dvidešimt du Europos prokurorai (po vieną kiekvienoje dalyvaujančioje Europos Sąjungos valstybėje), du iš jų – Europos vyriausiojo prokuroro pavaduotojai ir administracijos direktorius. Decentralizuotą lygmenį sudarys Europos deleguoti prokurorai, kurie įsikurs dalyvaujančiose Europos Sąjungos valstybėse. Centrinis lygmuo prižiūrės nacionaliniu lygmeniu atliekamus tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą. Paprastai tyrimą ir baudžiamąjį persekiojimą savo Europos Sąjungos valstybėje atliks Europos deleguoti prokurorai. Įtariamųjų ir kaltinamųjų teises užtikrins visapusiškos procesinės garantijos, pagrįstos galiojančiais Europos Sąjungos ir nacionaliniais įstatymais. Europos prokuratūra užtikrins, kad jos veikla gerbtų teises, garantuojamas Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje, įskaitant teisę į teisingą bylos nagrinėjimą ir teisę į gynybą. Europos prokuratūros procesinius veiksmus kontroliuos ir teisminę priežiūrą atliks nacionaliniai teismai. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (toliau – ESTT), priimdamas preliminarinius sprendimus, turės likusias galias užtikrinti nuoseklų Europos Sąjungos teisės taikymą.

Lentelė. **Europos prokuratūros struktūra.**

Europos prokuratūros struktūra
Strateginis lygmuo
<i>Europos vyriausiasis prokuroras</i> – Europos prokuratūros vadovas, atsakingas už darbų organizavimą.
<i>Du pavaduotojai</i> – padeda Europos vyriausiajam prokurorui vykdyti pareigas tais atvejais, kai jo nėra arba jis negali vykdyti pareigų.

Prokurorų kolegiją sudaro Europos vyriausiasis prokuroras, kuris pirmininkauja posėdžiams, ir po vieną Europos prokurorą iš kiekvienos valstybės narės. Suteikti strateginiai ir Europos prokuratūros veiklos horizontalūs sprendimai.

Veiklos lygmuo

Nuolatinę kolegiją sudaro pirmininkas (Europos vyriausiasis prokuroras arba vienas iš Europos vyriausiojo prokuroro pavaduotojų, arba Europos prokuroras, paskirtas pirmininku vadovaujantis Europos prokuratūros vidaus darbo tvarkos taisyklėmis) ir du nuolatiniai nariai. Priskirti svarbiausi sprendimai – tyrimo pradėjimas, bylų perėmimas (ir grąžinimas) iš valstybių narių, tyrimo priemonių parinkimas, bylos perdavimas teismui, bylos nutraukimas, bylų (per)paskirstymas, jurisdikcijos parinkimas tyrimuose, bendroji konkrečių tyrimų kontrolė ir kita.

Europos deleguotieji prokurorai – kiekvienoje valstybėje narėje turi būti du ar daugiau Europos deleguotųjų prokurorų, kurie atsakingi už nusikalstamų veikų tyrimą ir baudžiamojo persekiojimo vykdymą, tiesioginį darbą su konkrečiomis bylomis. Taip pat Europos deleguotieji prokurorai atstovauja nacionaliniuose teismuose.

Europos prokurorai – atlieka savo kilmės valstybėse vykstančių tyrimų/teisminių nagrinėjimų koordinavimą, priežiūrą ir tiesioginę kontrolę, įskaitant konkrečių instrukcijų Europos deleguotiems prokurorams davimą ir valstybėse narėse esantiems.

Šaltinis: Sudaryta autorės, remiantis: Tarybos 2017 m. spalio 12 d. reglamentas (ES) 2017/1939. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1939&from=LT> ir European Commission. *European Public Prosecutor's Office: structure and characteristics*. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en.

Kaip matyti Lentelėje, Europos prokuratūros struktūra bus dviejų pakopų. Strateginį lygmenį sudarys:

Europos vyriausiasis prokuroras – Europos prokuratūros vadovas, atsakingas už Europos prokuratūros valdymą, darbo organizavimą ir sprendimų priėmimą. Pagal Tarybos reglamento 11 straipsnį „Europos vyriausiasis prokuroras atstovauja Europos prokuratūrai jai palaikant ryšius su Sąjungos bei Europos Sąjungos valstybių narių institucijomis ir trečiosiomis šalimis. Europos vyriausiasis prokuroras gali su atstovavimu susijusias savo užduotis perduoti vienam iš Europos vyriausiojo prokuroro pavaduotojų ir Europos prokurorui“. Kaip ir Lentelėje, taip pat ir Tarybos reglamento 11 straipsnio 2 dalyje

nurodyta, kad Europos vyriausiajam prokurorui yra priskiriami *du pavaduotojai*. Jie padeda Europos vyriausiajam prokurorui vykdyti pareigas tais atvejais, kai jo nėra arba jis negali vykdyti pareigų. Tuomet Europos vyriausiasis prokuroras yra pakeičiamas. Kolegija skiria du Europos prokurorus Europos vyriausiojo prokuroro pavaduotojais trejų metų kadencijai, kuri gali būti pratęsta. Europos Parlamentas ir Taryba bendru sutarimu skiria Europos vyriausiąjį prokurorą septynerių metų kadencijai, kuri negali būti pratęsta. Europos vyriausiasis prokuroras yra atrenkamas iš kandidatų, kuriems taikomi tam tikri reikalavimai, pavyzdžiui, reikalaujama atitinkamos vadovavimo patirties, reikiamos kvalifikacijos, kandidatai turi būti nepriklausomi, *et cetera*. Atranka grindžiama atviru kvietimu teikti kandidatūras. Jas pateikus, Atrankos komisija sudaro kvalifikuotų kandidatų galutinį sąrašą, kuris pateikiamas Europos Parlamentui ir Tarybai.

Prokurorų kolegija – atsakinga už sprendimų strateginiais klausimais priėmimą ir bendrą Europos prokuratūros veiklos priežiūrą. Ją sudaro Europos vyriausiasis prokuroras ir po vieną Europos prokurorą iš kiekvienos valstybės narės. Kolegijų posėdžiams pirmininkauja Europos prokuroras ir yra atsakingas už pasirengimą jiems (Tarybos reglamento 9 straipsnio 1 dalis). To paties straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad „Kolegija reguliariai renkasi į posėdžius ir yra atsakinga už bendrą Europos prokuratūros veiklos priežiūrą. Ji priima sprendimus strateginiais klausimais ir bendrais su atskiromis bylomis susijusiais klausimais, visų pirma, siekdama užtikrinti Europos prokuratūros baudžiamojo persekiojimo politikos darnumą, veiksmingumą ir nuoseklumą visose valstybėse narėse, taip pat kitais šiame reglamente nurodytais klausimais. Kolegija nepriima operatyvinių sprendimų atskirose bylose. Europos prokuratūros vidaus darbo tvarkos taisyklėse numatoma Kolegijos vykdomos bendros priežiūros veiklos ir sprendimų strateginiais klausimais bei bendrais klausimais priėmimo pagal šį straipsnį tvarka“.

Veiklos lygmenį sudarys:

Nuolatinės kolegijos. Tarybos reglamento 10 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad „nuolatinėms kolegijoms pirmininkauja Europos vyriausiasis prokuroras arba vienas iš Europos vyriausiojo prokuroro pavaduotojų, arba Europos prokuroras, paskirtas pirmininku vadovaujantis Europos prokuratūros vidaus darbo tvarkos taisyklėmis. Be pirmininko nuolatinės kolegijos turi du nuolatinius narius. Nuolatinė kolegijų skaičius, jų sudėtis ir kompetencijų padalijimas tarp kolegijų nustatomi tinkamai atsižvelgiant į Europos prokuratūros praktinius poreikius ir vadovaujantis Europos prokuratūros vidaus darbo tvarkos taisyklėmis“. To paties straipsnio 2 dalyje pabrėžiama, kad nuolatinės kolegijos stebės tyrimus ir teiks dėl jų gaires, taip pat priiminės operatyvinius sprendimus, o tiksliau: „nuolatinės kolegijos stebi Europos deleguotųjų prokurorų vykdomus tyrimus ir

baudžiamąjį persekiojimą ir jiems vadovauja pagal šio straipsnio 3, 4 ir 5 dalis. Jos taip pat užtikrina tyrimų ir baudžiamojo persekiojimo koordinavimą tarpvalstybinėse bylose ir Kolegijos pagal 9 straipsnio 2 dalį priimtų sprendimų įgyvendinimą“. Pagal Tarybos reglamento 10 straipsnį ir 2020 m. lapkričio 20 d. įsigaliosiančią BPK 17⁴ straipsnio 2 dalies nuostatą „Europos prokuratūros nuolatinė kolegija, vadovaudamasi Reglamente (ES) 2017/1939 nustatytais taisyklėmis, priima šiame reglamente nurodytus sprendimus dėl Europos deleguotojo prokuroro atliekamų tyrimų ir baudžiamojo persekiojimo, duoda privalomus nurodymus Europos deleguotajam prokurorui arba perduoda savo sprendimo priėmimo įgaliojimus ikiteisminį tyrimą ir baudžiamąjį persekiojimą prižiūrinčiam Europos prokurorui“ (Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 35, 168, 170, 214, 217, 218, 234, 381, 418, 426 straipsnių ir priedo pakeitimo ir Kodekso papildymo 17-4, 67-1 straipsniais įstatymas, 2020).

Europos deleguotieji prokurorai atsakingi už nusikalstamų veikų tyrimų ir baudžiamojo persekiojimo vykdymą. Kiekvienoje valstybėje narėje turi būti du ar daugiau Europos deleguotųjų prokurorų. Tarybos reglamento 13 straipsnio 1 dalis nurodo, kad „Europos deleguotieji prokurorai kartu su jiems jau suteiktais ir juos saistančiais konkrečiais įgaliojimais bei statusu ir šiame reglamente nustatytais sąlygomis veikia savo atitinkamose valstybėse narėse Europos prokuratūros vardu ir tyrimų, baudžiamojo persekiojimo bei bylų perdavimo teismui srityse turi tokius pačius įgaliojimus kaip nacionaliniai prokurorai“ – tai vadinama „*double hat*“ principu. Pažymėtina ir tai, kad Europos deleguotieji prokurorai gali vykdyti ir nacionalinių prokurorų funkcijas tais atvejais, jei tai netrukdo jiems vykdyti savo pareigų pagal šį reglamentą. Apie tokias funkcijas jis informuoja ir prižiūrintį Europos prokurorą. Kolegija Europos vyriausiojo prokuroro siūlymu skiria Europos deleguotuosius prokurorus, kurių kandidatūras pateikė valstybės narės. Europos deleguotieji prokurorai turi būti aktyvūs atitinkamos valstybės narės, kuri pateikė kandidatūrą, prokuratūros ar teisinių institucijų nariai. Jų nepriklausomumas neturi kelti abejonių, jie turi turėti reikiamą kvalifikaciją ir atitinkamos su jų nacionaline teisės sistema susijusios praktinės patirties.

Europos prokurorai nuolatinės kolegijos vardu prižiūri tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą, už kuriuos yra atsakingi savo kilmės valstybėje narėje tiriantys Europos deleguotieji prokurorai. Prižiūrintys Europos prokurorai gali duoti nurodymus bylą tiriančiam Europos deleguotajam prokurorui, jei to reikia veiksmingam tyrimo ar baudžiamojo persekiojimo vykdymui, ar siekiant užtikrinti teisingumą, darnų Europos prokuratūros veikimą. Europos prokurorai vykdo ryšių palaikymo ir informacijos perdavimo tarp nuolatinių kolegijų ir Europos deleguotųjų prokurorų jų atitinkamose

kilmės valstybėse narėse funkcijas. Kiekviena valstybė narė pateikia tris kandidatūras Europos prokuroro pareigoms užimti. Kandidatai renkami iš asmenų, atitinkančių tam tikrus reikalavimus, pavyzdžiui, su reikiama kvalifikacija, yra nepriklausomi ir kita. Taryba, gavusi Atrankos komisijos motyvuotą nuomonę, atrenka vieną iš kandidatų ir paskiria jį atitinkamos valstybės narės Europos prokuroru. Europos prokurorai priskiriami šešerių metų kadencijai, kuri tokiam pat laikotarpiui jau nebegali būti pratęsta. Vis dėlto, Taryba gali pratęsti įgaliojimus, tačiau ne ilgesniam kaip trejų metų laikotarpiui.

Pažymėtina, kad *Atrankos komisiją* sudaro dvylika asmenų, kurie renkami iš buvusių ESTT ir Audito Rūmų narių, EUROJUST nacionalinių narių, nacionalinių aukščiausiųjų teismo narių, aukšto lygio prokurorų ir pripažintos kompetencijos teisininkų. Vieną iš šių narių siūlo Europos Parlamentas, kitus Komisijos siūlymu tvirtina Taryba. Be kita ko, Atrankos komisija savo sudėtimi turi atspindėti skirtingas teises dalyvaujančių valstybių narių sistemas, geografinį ir lyčių balansą (nors Atrankos komisiją sudaro septyni vyrai ir penkios moterys). Atrankos komisiją sudaro Europos Parlamento pasiūlytas narys ir vienuolika Komisijos pasiūlytų narių, kuriuos patvirtino Taryba. Iš jų vienas buvęs ESTT teisėjas, vienas buvęs Auditorių Teismo teisėjas, vienas buvęs nacionalinis atstovas EUROJUST, penki aukšto lygio prokurorai, du aukščiausiųjų teismų teisėjai ir vienas pripažintas teisininkas. Atrankos komisijos nariai yra iš Austrijos, Estijos, Ispanijos, Italijos, Kroatijos, Liuksemburgo, Portugalijos, Prancūzijos, Slovakijos, Suomijos, Vokietijos.

Europos prokuratūros struktūra – Europos prokuratūros kolegialus decentralizuotas valdymo modelis, suteikiantis valstybių narių prokurorams (deleguotiems į Europos prokuratūros pagrindinius valdymo organus) daugiau laisvės bei galimybių dalyvauti svarbiausių sprendimų priėmime. Visi Europos prokuratūros svarbiausi sprendimai, įskaitant ir operatyvinius sprendimus konkrečiose bylose, priimami ne vienasmeniškai Europos prokuroro, o kolegialiai, t. y. Kolegijoje ar Nuolatinėse kolegijose. Taip pat sukuriama prie Europos prokuratūros darbo specifika ir krūvio pritaikytos Nuolatinės kolegijos, kurios užtikrins veiksmingesnį konkrečių nusikalstamų veikų tyrimą ir šių tyrimų koordinavimą su valstybėmis narėmis. Centrinio lygmeniu Europos vyriausiasis prokuroras ir dvidešimt du Europos prokurorai prižiūrės Europos deleguotų prokurorų atliekamus tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą nacionaliniu lygmeniu ir užtikrins koordinavimą tarpvalstybinėse bylose. Europos deleguotieji prokurorai tirs nusikalstamas veikas atitinkamose valstybėse narėse, naudodamiesi tomis pačiomis galiomis, kurias turi savo šalies nacionaliniai prokurorai, ir jas papildys tam tikros specifinės tyrimo galios, kuriomis galės naudotis visi deleguoti Europos prokurorai (Debevoise and Pimpton, 2019).

1.3. Pagrindiniai veiklos principai

Tiek Žaliojoje knygoje, tiek įsigaliojusiam Tarybos reglamente yra įtvirtinta, kad Europos prokuratūra turi veikti gerbdama pagrindines teises, įtvirtintas 2009 metų Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje (toliau – Chartija). Šie principai apima nuosavybės teises, pagarbą privačiam gyvenimui, korespondencijų, komunikacijų konfidencialumą, teisingumo (sąžiningumo), nekaltumo prezumpcijos, nepriklausomumo, *non bis in idem*, teisės į gynybą ir kitus principus.

Pagrindiniai veiklos principai yra įtvirtinti Tarybos reglamento 5 straipsnyje, kurios 1 dalyje yra nurodyta, kad „Europos prokuratūra užtikrina, kad vykdant jos veiklą būtų gerbiamos Chartijoje įtvirtintos teisės“. Chartijos VI antraštinėje dalyje, 48 – 50 straipsniuose, yra įtvirtinti pagrindiniai teisingumo principai. Pavyzdžiui, 48 straipsnis suteikia teisę į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą, kuris užtikrina ir tai, kad „kiekvienas asmuo turi teisę, kad jo byla per kiek įmanoma trumpesnę laiką viešai ir teisingai išnagrinėtų pagal įstatymą įsteigtas nepriklausomas ir nešališkas teismas. Kiekvienas asmuo turi turėti galimybę gauti teisinę pagalbą, būti ginamas ir atstovaujamas“. To paties straipsnio 3 dalis suteikia teisę asmeniui, neturinčiam lėšų, gauti nemokamą teisinę pagalbą, jei tai reikalinga užtikrinti teisę į veiksmingą teisingumą. Chartijos 49 straipsnis užtikrina nekaltumo prezumpciją ir teisę į gynybą. Pagal nekaltumo prezumpcijos principą „kiekvienas kaltinamas padaręs nusikaltimą asmuo laikomas nekaltu, kol jo kaltė neįrodyta pagal įstatymą“. Toks visuotinai pripažintas principas reiškia, kad Europos prokurorų veiksmai, neigiamai veikiantys kaltinamąjį, turi būti atliekami laikantis nekaltumo prezumpcijos principo. Chartijos 50 straipsnis įtvirtina „teisėtumo ir nusikalstamos veikos bei bausmės proporcingumo principą ir teisę nebūti du kartus teisiamam ar baudžiamam už tą pačią nusikalstamą veiką“ – dar kitaip vadinamas *non bis in idem* principu.

Taip pat Europos prokuratūra, vykdydama visą savo veiklą, pagal Tarybos reglamento 5 straipsnį „privalo laikytis teisinės valstybės ir proporcingumo principų“. Iš esmės, nacionalinė teisė nėra taikoma arba ji taikoma tiek, kiek dalykas nėra reglamentuojamas šiuo reglamentu (išskyrus Tarybos reglamento 5 straipsnyje numatytus atvejus). Visgi, atvejais, kuomet dalyką reglamentuoja ir nacionalinė teisė, ir šis reglamentas – pirmenybė teikiama šiam reglamentui. Nepaisant to, yra vadovaujama ir lojalaus bendradarbiavimo principu, kuris reiškia, kad „kompetentingos nacionalinės institucijos aktyviai padeda Europos prokuratūrai atlikti tyrimus ir vykdyti baudžiamąjį

persekiojimą bei teikia šiems veiksmams paramą“. Labai svarbus ir nepriklausomumo principas, kuriuo vadovaudamasi Europos prokuratūra „tyrimus atlieka nešališkai ir siekia surinkti visus susijusius tiek apkaltinamuosius, tiek išteisinamuosius įrodymus“ ir „<...> juos vykdo nepagrįstai nedelsdama“. Europos Komisijos siūlymu (gerokai anksčiau prieš Tarybos reglamento atsiradimą), Europos prokuratūra buvo įsivaizduojama kaip nepriklausoma tiek valstybių narių, tiek proceso šalių, tiek Europos Sąjungos teisėsaugos institucijų, atžvilgiu. Nepriklausomumu siekiama apibrėžti Europos prokuratūros, kaip vienintelės tokios institucijos, dalyvaujančios teisingumo įgyvendinime, statusą. Tokia pozicija pateikiama ir *Corpus Juris*. Atkreipiamas dėmesys, kad Žaliojoje knygoje laikomasi nuomonės, jog Europos prokuratūros pavaduotojai nebūtinai turėtų būti autonomiški, tačiau yra ir kitų autorių, manančių, kad nepriklausomumo principas turėtų būti taikomas ir Europos prokurorams, ir pavaduotojams (The European Public Prosecutor working group conclusions, 2009, p. 8). Žinoma, Europos prokuratūros pavaduotojai būtų atskaitingi Europos prokurorams, tačiau nacionalinės institucijos neturėtų teisės duoti jokių nurodymų. Šiai dienai Tarybos reglamento 6 straipsnyje nurodyta, kad „Europos prokuratūra yra nepriklausoma. Europos vyriausiasis prokuroras, Europos vyriausiojo prokuroro pavaduotojai, Europos prokurorai, Europos deleguotieji prokurorai, administracijos direktorius ir Europos prokuratūros darbuotojai veikia vadovaudamiesi visos Sąjungos interesais, kaip apibrėžta teisėje, ir vykdydami savo pareigas pagal šį reglamentą nesiekia gauti ir nesilaiko jokio Europos prokuratūrai nepriklausančio asmens, jokios Europos Sąjungos valstybės narės ir jokios Sąjungos institucijos, įstaigos, organo ar agentūros nurodymų. Europos Sąjungos valstybės narės ir Sąjungos institucijos, įstaigos, organai ir agentūros gerbia Europos prokuratūros nepriklausomumą ir jai vykdam savo užduotis nesiekia daryti jai įtakos“. Taip pat Tarybos reglamento preambulės (18) punkte nurodyta, kad „Europos vyriausiasis prokuroras yra visiškai atskaitingas už savo, kaip Europos prokuratūros vadovo, pareigų vykdymą ir yra iš esmės instituciniu požiūriu atskaitingas Europos Parlamentui, Tarybai ir Komisijai už bendrą Prokuratūros veiklą. Todėl bet kuri iš tų institucijų gali kreiptis į ESTT ir prašyti tam tikromis aplinkybėmis, be kita ko, sunkių nusižengimų atvejais, nušalinti Europos vyriausiąjį prokurorą nuo pareigų. Ta pati procedūra turėtų būti taikoma atleidžiant iš pareigų Europos prokurorus“. Taigi, Europos prokuratūra bus nepriklausoma nuo nacionalinių vyriausybių, kitų Europos Sąjungos įstaigų ir (ar) institucijų. Tai labai svarbu, kadangi visi deleguotieji prokurorai, kurie bus Europos prokuratūros nariais, taip pat bus nepriklausomi, todėl nacionaliniai ypatumai jų darbui įtakos negali turėti. Paskirtos Europos vyriausiosios prokurorės *L. C. Kovesi* nuomone, be nepriklausomybės nėra prasmės kalbėti apie efektyvumą, kovojant su

finansiniais nusikaltimais bei korupcija. Ir tai ne tik prokurorai – be nepriklausomybės negalima kalbėti apie teisinę valstybę, teisingą teismą, apie lygybę prieš įstatymą. Europos vyriausiosios prokurorės teigimu, tai modelis, kurio turėtų laikytis ir nacionalinės prokuratūros (Geist *et al.*, 2020).

Taigi, remiantis išdėstytu, matyti, kad pagrindiniai veiklos principai yra įtvirtinti Tarybos reglamento 5 straipsnyje, kuris nurodo, kad vykdant Europos prokuratūros veiklą turi būti gerbiamos ir Chartijoje įtvirtintos teisės: teisė į veiksmingą teisinę gynybą, teisingą bylos nagrinėjimą, teisė į nemokamą teisinę pagalbą, veiksmingą teisingumą. Turi būti užtikrinamas nekaltumo prezumpcijos bei *non bis in idem* principas. Europos prokuratūra taip pat turi laikytis ir kitų principų, užtikrinančių tiek Europos prokuratūros kaip institucijos, tiek Europos prokurorų veiklos nepriklausomumą, nes tai yra pirmoji prielaida, siekiant veiksmingų rezultatų kovoje su korupcija ir sunkiais finansiniais nusikaltimais.

2. EUROPOS PROKURATŪROS TIRTINOS NUSIKALSTAMOS VEIKOS

2.1. Europos Sąjungos finansiniams interesams kenkiančios nusikalstamos veikos

2013 metais Europos Komisija buvo pasisakiusi, kad „jei turi federalinį biudžetą su visais iš Europos Sąjungos valstybių gaunamais pinigais, administruojamą pagal bendras taisykles, tada reikia ir federalinių priemonių, kad šis biudžetas būtų veiksmingai apsaugotas visoje Europos Sąjungoje“ (European Commission, 2013). 2017 metais Europos Sąjunga ryžtingai sustiprino kovą su sukčiavimu – priėmė PIF Direktyvą ir Tarybos reglamentą. Tarybos reglamento 4 straipsnyje nurodyta, kad „Europos prokuratūra atsako už Sąjungos finansiniams interesams kenkiančių nusikalstamų veikų, numatytų Direktyvoje (ES) 2017/1371 ir nustatytų šiame reglamente, tyrimą, šių nusikalstamų veikų vykdytojų ir jų bendrininkų baudžiamąjį persekiojimą ir perdavimą teismui. Tuo atžvilgiu Europos prokuratūra vykdo tyrimus, atlieka baudžiamojo persekiojimo veiksmus ir vykdo prokuroro funkcijas kompetentinguose valstybių narių teismuose, kol byloje priimamas galutinis sprendimas“.

Iki 2017 m. spalio 12 d. Tarybos reglamento įsigaliojimo Lisabonos sutartyje nebuvo *expressis verbis* pateiktos sąvokos, kuri nurodytų, kokius finansinius nusikaltimus tirs Europos prokuratūra. Visgi, Europos Komisija Žaliojoje knygoje buvo nurodžiusi, kad Europos prokuroras turėtų būti atsakingas už konkretų aiškiai apibrėžtų veikų ratą, todėl viena iš esminių Europos prokuratūros veiklos prielaidų yra bendras Europos prokuratūros nagrinėtinų nusikalstamų veikų apibrėžimas (Biehler *et al.*, 2002, p. 10). Žaliojoje knygoje buvo nurodyta ir tai, kad Europos Sąjungos finansinių interesų pažeidimų sąvoka aiškintina per Konvencijos, taip pat *Corpus Juris* turinio prizmę (Commission of the European communities, 2001, p. 6). Taip pat nurodyta ir tai, kad siekiant nustatyti galimą Europos Sąjungos finansinių interesų pažeidimų apimtį, būtina analizuoti antikorpupcinį protokolą ir protokolą, kuriame kalbama apie juridinių asmenų atsakomybę bei pinigų plovimą. Remiantis 1995 m. liepos 26 d. priimta Konvencija ir minėtais protokolais, Europos Sąjungos finansinių interesų pažeidimų sričiai priskiriamos šios veikos:

- a) Sukčiavimas (išlaidų ir pajamų srityse);
- b) Korupcija (pasyvioji ir aktyvioji);
- c) Pinigų plovimas.

Corpus Juris (Appendix II: Guiding Principles of *Corpus Juris*, 2000) 20 straipsnyje nurodyta, kad Europos prokuratūra, siekdama priimti geriausią sprendimą savo byloje, tiria nusikalstamas veikas, numatytas *Corpus Juris* 1-8 straipsniuose. Šias veikas apima:

- a) Europos Bendrijų finansiniams interesams kenkiantis sukčiavimas ir panašūs nusikaltimai (angl. *Fraud affecting the financial interests of the European Communities and assimilated offences*);
- b) Nesąžiningi susitarimai / neteisėti konkurencijos ribojimai (angl. *Market-rigging*);
- c) Pinigų plovimas ir gavimas (angl. *Money laundering and receiving*);
- d) Nusikalstamas susivienijimas (angl. *Conspiracy*);
- e) Korupcija (angl. *Corruption*);
- f) Lėšų pasisavinimas (angl. *Misappropriation of funds*);
- g) Piktnaudžiavimas tarnyba (angl. *Abuse of office*);
- h) Einant pareigas gautos slaptos informacijos atskleidimas (angl. *Disclosure of secrets pertaining to one's office*).

Svarbu pažymėti, kad remiantis 2000 m. gegužės 29 d. Tarybos pamatinio sprendimo dėl apsaugos nuo padirbinėjimo griežtinimo kriminalinėmis bausmėmis ir kitokiomis sankcijomis ryšium su euro įvedimu, Europos prokuratūros veikla turėjo apimti bendros Europos Sąjungos valiutos (EUR), apsaugą nuo su tuo susijusių nusikalstamų veikų. Minėto Tarybos pamatinio sprendimo 7 straipsnio 2 dalyje yra nurodyta, kad „bent tos valstybės narės, kurios yra priėmusios eurą, imasi atitinkamų priemonių siekdamos užtikrinti, kad traukti baudžiamojon atsakomybėn už padirbinėjimą, bent dėl euro, būtų galima nepriklausomai nuo nusikaltėlio pilietybės ir nusikaltimo padarymo vietos“. Kiti autoriai, pavyzdžiui, *J. Lancy*, Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugą sieja su jau minėto SESV 325 straipsniu (straipsnyje nurodomas buvęs Europos bendrijos 280 straipsnis), įpareigojantį valstybes nares priešintis Europos Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiam sukčiavimui ir kitoms neteisėtoms veikoms, „kurių paskirtis yra atgrasanti“, taip pat įpareigojant valstybes nares prieš Europos Sąjungos finansiniams interesams kenkiantį sukčiavimą imtis tų pačių priemonių, kurių jos imasi prieš savo pačių finansiniams interesams kenkiantį sukčiavimą (Lancy, 2006). SESV 325 straipsnio 4 dalyje nurodoma teisėkūros procedūra, pagal kurią priimamos reikiamos veiksmingos ir lygiavertės apsaugos priemonės. Ši nuostata taip pat suteikia teisinį pagrindą kurti sukčiavimo ir kitos Sąjungos finansiniams interesams kenkiančios neteisėtos veiklos prevencijos ir kovos su ja teisės aktus. Sukčiavimo sąvoką šiuo atveju reikia suprasti plačiai, įtraukiant į ją ir kitas į sukčiavimą panašias nusikalstamas veikas. Pažymėtina, kad

anksčiau minėtame SESV 325 straipsnyje įvardintos kitos neteisėtos veikos siejamos (Tarybos pamatinis sprendimas, 2000) su 1995 m. gruodžio 18 d. Tarybos reglamentu (Nr. 2988/95) dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos, kurio 1 straipsnio 2 dalis finansinių interesų pažeidimus apibrėžia kaip „bet kuris Bendrijos teisės aktų nuostatų pažeidimas, susijęs su ekonominės veiklos vykdytojo veiksmy ar neveikimo, dėl kurio Bendrijų bendrajam biudžetui ar jų valdomiems biudžetams padaroma žala sumažinant ar iš viso prarandant pajamas, gaunamas iš tiesiogiai Bendrijų vardu surinktų nuosavų lėšų, arba darant nepagrįstas išlaidas“.

Šiai dienai Tarybos reglamento 4 straipsnyje yra nurodyta, kad tiek pačiame Tarybos reglamente, tiek 2017 m. liepos 5 d. PIF Direktyvoje pateikiamos nusikalstamos veikos, susijusios su Europos Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu. Be kita ko, pažymima, kad pagal minėtos PIF Direktyvos 2 straipsnio 1 dalį „Europos Sąjungos finansiniai interesai reiškia visas pajamas, išlaidas ir turtą, patenkančią, įgytą per arba mokėtiną į: a) Europos Sąjungos biudžetą; b) pagal Europos Sutartis įsteigtų Sąjungos institucijų, organų, biurų ir agentūrų biudžetus arba jų tiesiogiai ar netiesiogiai valdomus ir prižiūrimus biudžetus“. Taigi, matoma, kad būtina sąsaja ne su Europos Sąjunga kaip su ekonomine ir politine bendrija plačiąja prasme, tačiau būtent Europos Sąjungos biudžetui kenkiančiomis nusikalstamomis veikomis.

PIF direktyvos 3 straipsnio 2 dalis apima Europos Sąjungos finansiniams interesams kenkiantį sukčiavimą. Šiame straipsnyje apibrėžiami sukčiavimo veiksmai, už kuriuos valstybėse narėse turi būti numatyta baudžiamoji atsakomybė:

a) su viešaisiais pirkimais nesusijusių išlaidų srityje – bet kokie veiksmai ar neveikimas, kai: i) naudojamos ar pateikiamos netikros, klaidingos ar neišsamios ataskaitos ar dokumentai ir taip pasisavinamos arba neteisėtai neišmokamos Sąjungos biudžeto arba Sąjungos ar jos vardu valdomų biudžetų lėšos ar turtas; ii) neatskleidžiama informacija pažeidžiant konkrečią pareigą ir kai pasiekiamas toks pats rezultatas, arba iii) tokios lėšos ar turtas panaudojami kitiems tikslams nei tikslai, kuriems jie buvo iš pradžių skirti;

b) su viešaisiais pirkimais susijusių išlaidų srityje, bent tuo atveju, kai tokie veiksmai padaromi ar neveikiama siekiant, kad nusikalstamų veikų vykdytojas arba kitas asmuo gautų neteisėto pelno, padarant nuostolį Sąjungos finansiniams interesams – bet kokie veiksmai ar neveikimas, kai: i) naudojamos ar pateikiamos netikros, klaidingos ar neišsamios ataskaitos ar dokumentai ir taip pasisavinamos arba neteisėtai neišmokamos Sąjungos biudžeto arba Sąjungos ar jos vardu valdomų biudžetų lėšos ar turtas; ii) neatskleidžiama informacija pažeidžiant konkrečią pareigą ir kai pasiekiamas toks pats

rezultatas, arba iii) tokios lėšos ar turtas panaudojami kitiems tikslams nei tikslai, kuriems jie buvo iš pradžių skirti, pakenkiant Sąjungos finansiniams interesams.

c) kitų pajamų nei *d* punkte nurodytos pajamos iš nuosavų išteklių iš PVM srityje – bet kokie veiksmai ar neveikimas, kai: i) naudojamos ar pateikiamos netikros, klaidingos ar neišsamios ataskaitos ar dokumentai ir taip neteisėtai sumažinami Sąjungos biudžeto arba Sąjungos ar jos vardu valdomų biudžetų ištekliai; ii) neatskleidžiama informacija pažeidžiant konkrečią pareigą ir kai pasiekiamas toks pats rezultatas, arba iii) ne pagal paskirtį panaudojama teisėtai įgyta nauda ir kai pasiekiamas toks pats rezultatas.

d) pajamų iš nuosavų išteklių iš PVM srityje – bet kokie veiksmai ar neveikimas tarpvalstybinių sukčiavimo schemų taikymo atveju, kai: i) naudojamos ar pateikiamos netikros, klaidingos ar neišsamios su PVM susijusios ataskaitos ar dokumentai ir taip sumažinami Sąjungos biudžeto ištekliai; ii) neatskleidžiama su PVM susijusi informacija pažeidžiant konkrečią pareigą ir kai pasiekiamas toks pats rezultatas, arba iii) teisingos su PVM susijusios ataskaitos pateikiamos siekiant sukčiaujant nuslėpti nesumokėjimo faktą arba neteisėtai sukurti teises susigrąžinti PVM.

Taigi, kaip matyti, yra nurodyta, kad, pavyzdžiui, už nesąžiningus viešojo pirkimo konkurso dalyvių veiksmus valstybėse narėse turi būti taikoma baudžiamoji atsakomybė, kai dėl tokių neteisėtų veiksmų atsiranda neigiamos įtakos ir (ar) nuostolių Europos Sąjungos biudžetui. Viešųjų pirkimų srityje Europos Sąjungos lėšos gali būti panaudotos kitiems tikslams nei tikslai, kuriems jie buvo iš pradžių skirti, jas neteisėtai pasisavinant arba iššvaistant. Pavyzdžiui, Lietuvos teismų praktikoje nurodoma, kad objektyviai turto pasisavinimas reiškiasi neteisėtu, neatlygintinu kaltininkui svetimo, jam patikėto ar jo žinioje buvusio turto (turtinės teisės) pavertimu savo turtu (turtine teise), pažeidžiant turto patikėjimo ar perdavimo jo žiniai sąlygas ir taip padarant žalą turto savininkui (Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2017 m. lapkričio 7 d. nutartis baudžiamojoje byloje). Svarbu pažymėti, kad dėl veikos, numatytos *d* punkte, Europos prokuratūra kompetentinga tik tais atvejais, kai apibrėžti veiksmai susiję su dviejų ar daugiau valstybių narių teritorija, o bendra padaryta žala yra ne mažesnė kaip 10 milijonų EUR (PIF Direktyvos 2 straipsnio 2 dalis).

PIF direktyvos 4 straipsnis apima kitas Europos Sąjungos finansiniams interesams kenkiančias nusikalstamas veikas. Pavyzdžiui, 1 dalis nurodo, kad „Valstybės narės imasi priemonių, būtinų siekiant užtikrinti, kad pinigų plovimas, kaip aprašyta Direktyvos (ES) 2015/849 1 straipsnio 3 dalyje, susijęs su turtu, įgytu vykdant nusikalstamas veikas,

kurioms taikoma ši direktyva, būtų laikomas nusikalstama veika“. To paties straipsnio 2 dalis pateikia aktyviosios bei pasyviosios korupcijos išaiškinimus:

a) Šioje direktyvoje pasyvioji korupcija reiškia valstybės pareigūno veiksmą, kuriuo jis tiesiogiai ar per tarpininką reikalauja arba gauna bet kokios naudos sau ar trečiajam asmeniui, arba pažada gauti tokios naudos už tai, kad eidamas pareigas ar vykdydamas savo funkcijas veikia arba neveikia taip, kad pakenkiama arba gali būti pakenkta Sąjungos finansiniams interesams.

b) Šioje direktyvoje aktyvioji korupcija reiškia asmens veiksmą, kuriuo jis tiesiogiai ar per tarpininką žada, siūlo arba suteikia bet kokią naudą valstybės pareigūnui ar trečiajam asmeniui už tai, kad tas, eidamas pareigas arba vykdydamas savo funkcijas veikia arba neveikia taip, kad pakenkiama arba gali būti pakenkta Sąjungos finansiniams interesams.

PIF direktyvos 3 dalis numato, kad valstybės narės privalo imtis tam tikrų priemonių tam, kad tyčinis pasisavinimas valstybėse narėse būtų laikomas nusikalstama veika, nurodant, kad „šioje direktyvoje pasisavinimas reiškia valstybės pareigūno, kuriam tiesiogiai ar netiesiogiai patikėtas lėšų ar turto valdymas, veiksmą, kuriuo jis skiria ar išmoka lėšas arba pasisavina ar panaudoja turtą ne pagal nustatytą paskirtį bet kuriuo būdu, kuriuo pakenkiama Sąjungos finansiniams interesams“.

4 dalyje paaiškinama valstybės pareigūno sąvoka direktyvos kontekste.

Pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2015/849 1 straipsnio 3 dalį pinigų plovimas tai: a) turto konversija arba perdavimas, žinant, kad šis turtas yra gautas iš nusikalstamos veiklos arba dalyvaujant tokioje veikloje, siekiant nuslėpti arba užmaskuoti neteisėtą turto kilmę arba siekiant padėti kokiam nors asmeniui, kuris dalyvauja tokioje veikloje, išvengti teisinių to asmens veiksmų pasekmių; b) turto tikrojo pobūdžio, šaltinio, vietos, disponavimo, judėjimo, teisių ar nuosavybės teisių į turtą slėpimas arba užmaskavimas, žinant, kad toks turtas yra gautas iš nusikalstamos veiklos arba dalyvaujant tokioje veikloje; c) turto įsigijimas, turėjimas arba naudojimas, jo gavimo metu žinant, kad šis turtas gautas iš nusikalstamos veiklos arba dalyvaujant tokioje veikloje; d) dalyvavimas, bendrininkavimas, pasikėsinimas įvykdyti ir pagalba, kurstymas, palankesnių sąlygų sudarymas ir patarimai vykdant bet kurį iš *a*, *b* ir *c* punktuose nurodytų veiksmų. Pažymėtina, kad pinigų plovimu pripažįstami ir tie atvejai, kai „veiksmai, dėl kurių atsirado turtas, skirtas pinigų plovimui, buvo vykdomi kitos valstybės narės teritorijoje arba trečiosios valstybės teritorijoje“ (Direktyvos 1 straipsnio 4 dalis).

Svarbu pažymėti ir tai, kad Tarybos reglamento 22 straipsnio 2 dalyje nurodyta, jog „Europos prokuratūra taip pat yra kompetentinga nusikalstamų veikų, susijusių su

dalyvavimu nusikalstamos organizacijos veikloje, kaip apibrėžta Pamatiniame sprendime 2008/841/TVR, kuris įgyvendinamas nacionalinėje teisėje, atžvilgiu, jei tokia nusikalstama organizacija nusikalstamais veiksmais siekia padaryti bet kurią iš 1 dalyje nurodytų nusikalstamų veikų“. Kitaip tariant, Europos prokuratūra kompetentinga tais atvejais, jei tokia nusikalstama organizacija nusikalstamais veiksmais siekia įvykdyti bet kurią iš Europos prokuratūros kompetenciją patenkančių veikų. Tarybos pamatinio sprendimo 2008/841/TVR 2 straipsnyje nurodytos nusikalstamos veikos, susijusios su dalyvavimu nusikalstamos organizacijos veikloje. Atsižvelgiant į tai, valstybės narės imasi reikalingų priemonių, kad toliau išvardintos veikos bus laikomos nusikalstamomis:

a) asmens, kuris tyčia bei žinodamas nusikalstamos organizacijos tikslą ir apie bendrą jos organizacijos veiklą arba jos ketinimą padaryti konkrečias nusikalstamas veikas, aktyviai dalyvauja organizacijos nusikalstamoje veikloje, įskaitant informacijos teikimą ar materialių išteklių tiekimą, naujų narių verbavimą ir bet kokią jos veiklos finansavimo formą, žinodamas, kad dalyvaudamas prisidės prie organizacijos nusikalstamos veiklos, veiksmai;

b) asmens veiksmai, kuriuos sudaro susitarimas su vienu ar daugiau asmenų, siekiant padaryti veiklą, jei įvykdžius tą veiklą ji prilygtų 1 straipsnyje minimų nusikalstamų veikų įvykdymui, net jei tas asmuo realiai nedalyvauja tos veiklos vykdyme.

Tarybos reglamento to paties straipsnio 3 dalyje, nurodyta, kad „Europos prokuratūra taip pat yra kompetentinga bet kurios kitos nusikalstamos veikos, kuri yra neatsiejamai susijusi su nusikalstamais veiksmais, patenkančiais į 1 dalies taikymo sritį“⁴.

Kaip matyti iš išdėstyto, Tarybos reglamento reguliavimo nuostatos neretai nukreipia į atitinkamas direktyvas. Pažymėtina, kad direktyvos nėra tiesiogiai taikomi aktai, jos yra privalomos rezultato atžvilgiu, todėl direktyvose reguliuojami pavojingi veiksmai turės būti perkelti į Lietuvos Respublikos teisės aktus, kitaip tariant, į BK. Kaip jau buvo minėta pirmiau, teisiniai pagrindai, galintys apsaugoti Europos Sąjungos finansinius interesus, yra laikomi SESV 86 straipsnio 1 dalis „siekiant kovoti su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiais nusikaltimais, Taryba, pagal specialią teisėkūros procedūrą „priimdama reglamentus <...>“ ir SESV 325 straipsnio 1 dalis „Sąjunga ir valstybės narės Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiam sukčiavimui ir kitoms neteisėtoms veikoms priešinasi taikydamos pagal šį straipsnį nustatytinas priemones, kurių paskirtis yra atgrasinti ir užtikrinti veiksmingą apsaugą valstybėse narėse ir Sąjungos institucijose, įstaigose ir organuose“. Visgi, atkreipiamas dėmesys, kad SESV 86 straipsnio nuostata būtų

⁴ Darbo autorė atkreipia dėmesį, kad plačiau apie neatsiejamai susijusias, kitaip tariant, potencialias nusikalstamas veikas kalbama šio darbo 2.2 dalyje.

leidusi patvirtinti reglamentą, kuris yra privalomas teisės aktas, tačiau ne direktyvą. Žinoma, atsižvelgiant į *G. Grasso* pastebėjimus, kuriais rašydamas remiasi *F. C. La Vattiana*, pritartina, kad Europos Sąjungos sutartyse nėra nuostatų, leidžiančių patvirtinti tiesiogines baudžiamąsias normas (C. La Vattiana, 2019, p. 130-140). Šios spragos negalėjo užpildyti SESV 325 straipsnyje numatyta formuluotė, todėl dar vienu teisiniu pagrindu galėtume laikyti SESV 82 straipsnio 2 dalį „jei valstybių narių baudžiamųjų įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų suderinimas pasirodo būtinas užtikrinant Sąjungos politikos veiksmingą įgyvendinimą srityje, kurioje taikomos derinimo priemonės, direktyvose galima nustatyti būtiniausias taisykles dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžimo atitinkamoje srityje“.

Papildomai atkreipiamas dėmesys į tai, kad nepaisant to, kad Europos Sąjunga kovai su sukčiavimu 2017 metais priėmė PIF Direktyvą ir Tarybos reglamentą dėl Europos prokuratūros įsteigimo, siekdama užtikrinti, kad procesas tęstųsi ir toliau, Europos Komisija šiuo 2019 metų komunikatu (European Commission, 2019) atnaujina 2011 m. birželio 24 d. Komisijos kovos su sukčiavimu strategiją (toliau – KKSS) (angl. *Commission Anti-Fraud Strategy*). KKSS daugiausiai dėmesio skiria Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugai nuo sukčiavimo, korupcijos ir kitų tyčinių pažeidimų, ir šiurkščių neteisėtų veiksmų Europos Sąjungos institucijų ir įstaigų viduje rizikai. Taigi, naujoji 2019 metų KKSS apima:

- a) Europos Sąjungos finansiniams interesams kenkiantį sukčiavimą, įskaitant sukčiavimą PVM, korupciją ir pasisavinimą, kaip apibrėžta PIF Direktyvos 3 ir 4 straipsniuose;
- b) Kitą Sąjungos finansiniams interesams kenkiančią nusikalstamą veiką, pavyzdžiui, Europos Sąjungos biudžetui kenkiančius teisės pažeidimus, susijusius su piktnaudžiavimu viešųjų pirkimų procedūromis;
- c) Reglamento (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 1 straipsnio 2 dalyje apibrėžtus pažeidimus (tyčinius pažeidimus⁵, neįtrauktus į pirmiau paminėtą nusikalstamą veiką);
- d) Šiurkščius Sąjungos institucijų arba įstaigų darbuotojų profesinių pareigų pažeidimus, kaip nurodyta OLAF reglamento 1 straipsnio 4 dalyje ir Komisijos sprendimo (EB, EAPB, Euratomas) Nr. 352/1999 2 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje.

Atsižvelgiant į tai, galima daryti išvadą, kad Europos Komisija Žaliojoje knygoje buvo pabrėžusi, kad Europos prokuroras turėtų būti atsakingas už konkrečias nusikalstamas veikas. *Corpus Juris* buvo pateiktas gana platus tirtinų nusikalstamų veikų sąrašas, kuris

⁵ Visi šie pažeidimai yra įtraukti į OLAF reglamento taikymo sritį, tačiau naujojoje KKSS dėmesys sutelkiamas į tyčinius neteisėtus veiksmus.

yra labai panašus į Tarybos reglamente ir PIF Direktyvoje nurodytas finansiniams interesams kenkiančias nusikalstamas veikas. Vėliau buvo siūlyta, ar Europos prokuratūros veikla neturėtų apimti ir bendros Europos Sąjungos valiutos (EUR), apsaugos nuo su tuo susijusių nusikalstamų veikų, tačiau šios idėjos buvo atsisakyta. Vertinant Tarybos reglamentą ir kitus susijusius teisės aktus, Europos prokuratūra yra sukurta siekiant kovoti su nusikaltimais, darančiais poveikį Europos Sąjungos finansiniams interesams, kaip apibrėžta PIF Direktyvoje. Tai apima sukčiavimą, korupciją, pinigų plovimą ir sudėtingą PVM grobstymą, taip pat veikas, susijusias su dalyvavimu nusikalstamos organizacijos veikloje, nusikaltimus, kurie daro poveikį Europos Sąjungos finansiniams interesams. Ir, žinoma, galiausiai, bet kokias kitas nusikalstamas veikas, kurios yra neatsiejamai susijusios su nusikaltimais, darančiais poveikį Europos Sąjungos finansiniams interesams.

2.2. Potenciali nusikalstamų veikų plėtra

Žaliosios knygos dėl Bendrijos finansinių interesų apsaugos baudžiamosios teisės priemonėmis ir Europos prokuroro pareigybės įsteigimo paskesnio tyrimo metu (Europos Komisija, 2003), buvo manoma, kad tuo atveju, jei būtų įkurta Europos prokuratūra, nagrinėtų nusikalstamų veikų sąrašas turėtų būti platesnis nei Europos Komisija buvo pasiūliusi Žaliojoje knygoje⁶. Buvo manančių, kad sąrašas gali prasiplėsti ir kitomis nagrinėtinomis nusikalstamomis veikomis, t. y. apimti daugiau nei vien finansinių interesų gynybą, tačiau tik pakankama maža dalis apklaustų asmenų pasisakė už ženklų Europos prokuratūros kompetencijos praplėtimą (Advokatų kontora VARUL ir partneriai, 2011, p. 14). SESV 86 straipsnio 4 dalis numato galimybę išplėsti Europos prokuratūros įgaliojimus: „Europos Vadovų Taryba tuo pačiu metu ar vėliau gali priimti sprendimą, iš dalies keičiantį 1 dalį, siekdama išplėsti Europos prokuratūros įgaliojimus, kad jie apimtų tarpvalstybinio pobūdžio sunkius nusikaltimus, ir atitinkamai iš dalies keičiantį 2 dalį, kiek tai susiję su ne viena valstybę narę liečiančių sunkių nusikaltimų kaltininkais ir jų bendrininkais. Europos Vadovų Taryba sprendimą priima vieningai, gavusi Europos Parlamento pritarimą ir pasikonsultavusi su Komisija“. Sunkiems nusikaltimams galėtume prilyginti terorizmą (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, 2017), prekybą žmonėmis (Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, 2019), seksualinę prievartą prieš vaikus (Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, 2011), neteisėtą prekybą narkotikais (Tarybos pamatinis sprendimas, 2004) ir kitus nusikaltimus, kurie jau dabar yra laikomi ypatingai

⁶ Darbo autorė atkreipia dėmesį, kad sąrašas yra pateikiamas šio darbo 2.1 dalyje.

pavojingais ir kuriuos bandoma reguliuoti Europos Sąjungos mastu. Platesnė Europos prokuratūros kompetencija leistų efektyviau kovoti su nusikalstamomis veikomis, kenkiančiomis Europos Sąjungos finansiniams interesams, kadangi neretai jos nėra atsiejamos nuo kitų nusikalstamų veikų, išvardintų pirmiau. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad SESV 83 straipsnio 1 ir 2 dalys įtvirtina galimybę nustatyti minimalias taisykles dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžimo ypač sunkių nusikaltimų, turinčių tarpvalstybinį pobūdį, pasireiškiantį dėl tokių nusikaltimų pobūdžio arba poveikio, arba ypatingo poreikio kovoti su jais, remiantis bendru pagrindu, srityse. SESV sutarties nuostatos sudaro sąlygas galimam valstybių narių baudžiamųjų įstatymų harmonizavimui Europos Sąjungos finansų interesų srityje, įvertinus SESV 325 straipsnio turinį. Atkreipiamas dėmesys, kad Europos Komisija nemano, jog, siekiant Europos prokuratūros veiklos efektyvumo, yra būtina sukurti autonomišką Europos baudžiamąjį kodeksą, kuriame būtų apibrėžtos Europos prokuratūros kompetencijai priskirtinos nusikalstamos veikos, tačiau yra būtinas minimalus materialiosios teisės harmonizavimo lygis, kuris, visgi, būtų ženklėsnis nei užtikrinamas Konvencijos nuostatomis (Kuhl *et al.*, 2004, p. 122).

Kaip jau buvo minėta pirmiau, SESV nėra sąrašo, kuriame būtų pateikiami Europos Sąjungai kenkiantys finansiniai nusikaltimai. Į SESV 86 straipsnio 4 dalyje naudojamą „tarpvalstybinio pobūdžio sunkūs nusikaltimai“ sąvoką taip pat nėra nuorodos. Vis dėlto, manytina, kad SESV 86 straipsnio 4 dalį reikėtų sieti su tos pačios Sutarties 83 straipsnio 1 dalimi, kurioje nurodyta, kad „Europos Parlamentas ir Taryba, priimdami direktyvas pagal įprastą teisėkūros procedūrą, gali nustatyti minimalias taisykles dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžimo ypač sunkių nusikaltimų, turinčių tarpvalstybinį pobūdį, pasireiškiantį dėl tokių nusikaltimų pobūdžio arba poveikio, arba ypatingo poreikio kovoti su jais remiantis bendru pagrindu, srityse“. Darbo autorės nuomone, minimalios taisyklės yra numatytos direktyvų ir reglamentų pagrindu, t. y. veikoms, kurios išvardintos aukščiau.

SESV 86 straipsnio 4 dalyje kompetencijos plėtros mechanizmas yra gana sudėtingas, kadangi tam yra būtinas visuotinis Europos Vadovų Tarybos pritarimas, ir ne tiek jau daug nagrinėtas kitų valstybių narių. Nepaisant to, kad kai kurios valstybės apskritai nežiūri palankiai į Europos prokuratūros veiklą, tikimybė, jog artimuoju laikotarpiu Europos prokuratūros kompetencija bus plečiama – tampa vis labiau realesnė nei buvo kone prieš dešimtmetį (Advokatų kontora VARUL ir partneriai, 2011, p. 15). Tai patvirtina buvusio Europos Komisijos pirmininko *J. C. Juncker* 2017 m. rugsėjo 13 d. išsakyta idėja, kad „Europos Sąjunga taip pat turi būti stipresnė kovodama su terorizmu. Per pastaruosius tris metus mes padarėme realią pažangą, tačiau reaguoti greitai į tarptautinius terorizmo grėsmės atvejus – mums vis dar trūksta priemonių. <...> Bet taip pat matau naują užduotį

Europos prokuratūrai, nagrinėjant tarpvalstybinius teroristinius nusikaltimus“ (European Commission, 2018). Kaip matyti, 2018 m. rugsėjo 12 d. Europos Komisija išplatino komunikatą Europos Parlamentui ir Europos Vadovų Tarybai, kuriame paaiškinamas poreikis plėsti Europos prokuratūros dalykinę kompetenciją terorizmo atvejams, kai tai susiję su dvejomis (ar daugiau) valstybėmis. 2018 m. gruodžio 12 d. rezoliucija Europos Parlamentas paragino „Europos Vadovų Tarybą išplėsti Europos prokuratūros kompetenciją ir į ją įtraukti kovą su organizuotu nusikalstamumu ir terorizmu“ (Europos Parlamentas, 2014-2018, p. 24). Kaip matoma, *J. C. Juncker* idėja buvo gana netikėta, atsižvelgiant į tai, kad Taryba po mėnesio priėmė reglamentą dėl Europos prokuratūros įsteigimo, kuris suteikia kompetenciją kovoti prieš Europos Sąjungos finansinius interesus. Minėtasis komunikatas yra „platesnio užmojo“ priemonių rinkinys, papildantis Saugumo sąjungą ir taip stiprinantis Europos Sąjungos piliečių saugumą, kuriame nagrinėjama idėja praplėsti Europos prokuratūros kompetenciją. Nacionalinių institucijų reakcija į šį komunikatą buvo gana įvairi – vieni šią iniciatyvą pasveikino, kiti pastarąją susirūpino (Juszczak, 2019). Kitaip tariant, buvo pasisakyta, kad šiai iniciatyvai dar per anksti, tokiam jautriam klausimui reikalinga gilesnė ir išsamesnė analizė. Visgi, Europos Komisija pabrėžia, kad kovojant su terorizmu jau buvo imtasi ryžtingų veiksmų (pavyzdžiui, priimta direktyva), komunikate nurodoma keletas spragų, susijusių su šia nusikalstama veika, vėliau apibūdinant, kaip Europos prokuratūra galėtų pašalinti šias spragas. Nesiplečiant toliau, manytina, kad tam, jog būtų tinkama plėsti Europos prokuratūros kompetenciją, pirmiausiai reikia įvertinti, kaip Europos prokuratūra susitvarkys su jai priskirtomis funkcijomis finansinių interesų gynybos srityje.

Atsižvelgiant į išdėstytą, darytina išvada, kad plečiantis Europos Sąjungos kompetencijai, sunkiems nusikaltimams galėtume prilyginti terorizmą, prekybą žmonėmis, seksualinę prievartą prieš vaikus, neteisėtą prekybą narkotikais ir kitus nusikaltimus, kurie jau dabar yra laikomi ypatingai pavojingais ir kuriuos bandoma reguliuoti Europos Sąjungos mastu. Visgi, nepaisant to, kad ir dabar yra kalbama apie Europos prokuratūros nusikalstamų veikų plėtrą, tačiau apie tai bus galima kalbėti plačiau tuomet, kai pradės veikti pati Europos prokuratūra. Tik tada, kai Europos prokuratūra pajėgs susitvarkyti su šiais dienai jai priskirta sritimi bei įgis daugiau pasitikėjimo iš kitų valstybių narių – atsirastų realesnis pagrindas nusikalstamų veikų sąrašą praplėsti.

3. EUROPOS PROKURATŪROS POVEIKIS LIETUVOS RESPUBLIKOS TEISINEI SISTEMAI

3.1. Kompetencija ir jos atribojimas: nacionalinė ar supranacionalinė teisė

Lisabonos sutartyje, kitaip nei Sutartyje dėl Konstitucijos Europai, kuri buvo atmesta, nėra nei vieno straipsnio, oficialiai įtvirtinančio Europos Sąjungos teisės viršenybę nacionalinės teisės atžvilgiu. Šiuo tikslu prie SESV pridėta deklaracija (Deklaracija Nr. 17), kurioje nurodyta, kad „<...> remiantis nusistovėjusia Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika Sutartys ir teisės aktai, kuriuos priima Sąjunga remdamasi Sutartimis, turi viršenybę prieš valstybių narių teisės aktus šioje teisminėje praktikoje nustatytomis sąlygomis“. Nors 2017 metais įsigaliojo Tarybos reglamentas, visgi, nėra taip paprasta tiksliai apibrėžti kompetencijos ribas tarp Europos Sąjungos teisės ir nacionalinės teisės.

Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos Seimas (toliau – Seimas), vykdydamas Lietuvos Respublikos piliečių valią, pareikšą 2003 m. gegužės 10 ir 11 d. įvykusiame referendume dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje, priėmė Konstitucinį aktą (Lietuvos Respublikos Konstitucinis aktas dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje, 2004). Konstitucinio akto antroje dalyje įtvirtinta nuostata, kad Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis, tuo atveju, jeigu tai kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, Europos Sąjungos teisės normos taikomos tiesiogiai, o teisės normų kolizijos atveju jos turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus. Tai iš esmės reiškia, kad Europos prokuratūros steigimo galimybę numato Seimo ratifikuotos Sutarties nuostatos – įsteigus Europos prokuratūrą ir priėmus reglamentą, pastarasis taptų Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalimi.

Kaip jau buvo minėta anksčiau, Europos prokuratūra atsako už Europos Sąjungos finansiniams interesams kenkiančias nusikalstamas veikas, kurios numatytos ne tiesiogiai Tarybos reglamente, tačiau PIF direktyvoje, kuri buvo priimta tais pačiais metais, kaip ir Tarybos reglamentas. Nors reglamentas yra tiesiogiai taikomas teisės aktas ir privalomas visas, tačiau direktyva yra privaloma tik rezultato atžvilgiu, kitaip tariant, joje nustatomos „minimalios taisyklės“. Atkreipiamas dėmesys, kad tik reglamentu galima nustatyti vienodą teisinį reguliavimą visoms valstybėms narėms, priešingu atveju, Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugos sistema skirsis. Atitinkamai skirsis ir pažeidimai, kuriuos nulems tiek įvairus baudžiamosios teisės ir (ar) proceso reguliavimas, tiek skirtinga pačių

valstybių narių direktyvos nuostatų perkėlimo kultūra. Iš esmės galima teigti, kad Europos prokuratūros kompetencija priklausys nuo kiekvienos valstybės narės direktyvos suderinimo lygio, turinio ir įgyvendinimo kokybės.

Vertinant supranacionalinės ir nacionalinės teisės apimtį, būtina dar kartą atkreipti dėmesį į Tarybos reglamento 22 straipsnio 3 dalį, kurioje nurodyta, kad „Europos prokuratūra taip pat yra kompetentinga bet kurios kitos nusikalstamos veikos, kuri yra neatsiejamai susijusi su nusikalstamais veiksmais“. Iš esmės tai reiškia papildomos kompetencijos suteikimą, kuri apims nusikalstamas veikas, nesuderintas su nacionalinės teisės sistema, ir net gi tas veikas, kurios nepateks į Tarybos reglamento taikymo sritį, taip kaip nurodyta SESV 83 straipsnio 2 dalyje: „jei valstybių narių baudžiamųjų įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatų suderinimas pasirodo būtinas užtikrinant Sąjungos politikos veiksmingą įgyvendinimą srityje, kurioje taikomos derinimo priemonės, direktyvose galima nustatyti būtiniausias taisykles dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžimo atitinkamoje srityje“. *Inter alia*, Tarybos reglamento preambulės (54) punktas nurodo, kad „siekiant užtikrinti Sąjungos finansiniams interesams kenkiančių nusikalstamų veikų veiksmingą tyrimą ir principo *non bis in idem* taikymą, tam tikrais atvejais gali prireikti atlikti ir kitų nusikalstamų veikų pagal nacionalinę teisę tyrimą, kai tos veikos yra neatsiejamai susijusios su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančia nusikalstama veika. „Neatsiejamai susijusių nusikalstamų veikų“ sąvoka turėtų būti aiškinama atsižvelgiant į atitinkamą teismų praktiką, kurioje principo *non bis in idem* taikymo tikslu kaip atitinkamas kriterijus išlaikomas materialių faktų (arba faktų, kurie iš esmės yra tokie patys) identiškumas, suprantamas kaip konkrečių aplinkybių, kurios yra neatsiejamai susijusios laiko ir erdvės atžvilgiu, visuma“. Vėlgi, nėra aišku, kodėl „neatsiejamai susijusių nusikalstamų veikų“ sąvoką nuspręsta aiškinti atsižvelgiant į atitinkamą teismų praktiką, todėl atitinkamai galima iškelti klausimą, ar ESTT išaiškinimai nebus pragmatiški? Galimai, kriterijai, kuriais remiantis ESTT priimdavo sprendimus, visiškai neatitiks Europos prokuratūros principų ir tikslo, dėl kurio buvo nuspręsta pastarąją įkurti. Pavyzdžiui, jei klausimas bus keliamas Europos prokuratūros dėl su PIF Direktyvoje numatytų susijusių nusikalstamų – *non bis in idem* bus aiškinamas vienaip, jei nacionalinių institucijų – kitaip, dėl ko atsirastų netinkamas (nevienodas) *non bis in idem* taisyklės aiškinimas. Vis dėlto, reiktų nepamiršti, kad Tarybos reglamento 25 straipsnio 3 dalis atskiria kompetencijas, nurodant, kad Europos prokuratūra nesinaudoja savo kompetencija nusikalstamų veikų, kurios patenka į 22 straipsnio taikymo sritį, atžvilgiu ir, pasikonsultavusi su nacionalinėmis kompetentingomis institucijomis, nukreipia bylą pastarosioms pagal 34 straipsnį toliau Tarybos reglamente numatytais atvejais. Teisingai

vadovaujantis šiuo principu praktikoje, būtų išvengiama *non bis in idem* principo pažeidimo, priešingu atveju grėstų besikartojantys procesai, papildomi finansiniai ištekliai bei kiti nepageidaujami padariniai.

Tarybos reglamento 23 straipsnyje aptariama Europos prokuratūros teritorinė ir asmeninė kompetencija. Tame pačiame straipsnyje yra nurodyta, kad Europos prokuratūra yra kompetentinga 22 straipsnyje nurodytų nusikalstamų veikų atžvilgiu, kai: a) nusikalstama veika visa arba iš dalies buvo padaryta vienos ar kelių valstybių narių teritorijoje; b) nusikalstamą veiką padarė valstybės narės pilietis, jei ta valstybė narė turi jurisdikciją tokių ne jos teritorijoje padarytų nusikalstamų veikų atžvilgiu, arba c) nusikalstamą veiką ne *a* punkte nurodytose teritorijose padarė asmuo, kuriam nusikalstamos veikos padarymo metu buvo taikomi Tarybos nuostatai ar įdarbinimo sąlygos, jei ta valstybė narė turi jurisdikciją tokių ne jos teritorijoje padarytų nusikalstamų veikų atžvilgiu. Vertinant *c* punktą, matyti, kad Europos prokuratūra bus kompetentinga tirti nusikalstamas veikas už Europos Sąjungos ribų, jei ta valstybė narė taiko ekstrateritorinę jurisdikciją. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad Europos prokuratūros kompetencija priklausys ir nuo valstybių nacionalinės teisės normų (pavyzdžiui, abipusio baudžiamumo principo), kas neleis peržengti nacionalinės jurisdikcijos ribų ir gal net apskritai pradėti baudžiamąjį procesą. Papildomai atkreipiamas dėmesys, kad nėra iš esmės aišku, kokiais atvejais bus taikoma valstybės narės materialinė teisė, o kada supranacionalinė teisė. Pavyzdžiui, jei nusikalstamą veiką padarė atitinkamos valstybės narės pilietis, taikytina materialinė teisė turėtų būti jo nacionalinė teisė, tačiau, tuo atveju, jei nusikalstamą veiką padaręs pilietis nėra atitinkamos valstybės narės pilietis – valstybės narės, su kuria turėjo profesinį ryšį (pavyzdžiui, buvo jo darbo vieta, nuolatinė gyvenamoji vieta), teisė? Šitoks reguliavimas nesukelia didesnių problemų, iki kol nesusiduriama su valstybe, kuri nėra glaudesnio bendradarbiavimo dalyvė arba nėra tinkamai perkėlus PIF direktyvos į savo materialinę teisę.

Be kita ko, atkreipiamas dėmesys, kad Lietuvos Respublikos Konstitucinio akto „Dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje“ atžvilgiu Konstitucinis Teismas yra pažymėjęs, jog „<...> *Konstitucijoje ne tik yra įtvirtintas principas, kad tais atvejais, kai nacionalinis teisės aktas nustato tokį teisinį reguliavimą, kuris konkuruoja su nustatytoju tarptautinėje sutartyje, turi būti taikoma tarptautinė sutartis, bet ir – Europos Sąjungos teisės atžvilgiu – yra expressis verbis nustatyta kolizijos taisyklė, įtvirtinanti Europos Sąjungos teisės aktų taikymo pirmenybę tais atvejais, kai Europos Sąjungos teisės nuostatos, kylančios iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga, konkuruoja su teisiniu reguliavimu, nustatytoju Lietuvos Respublikos nacionaliniuose teisės aktuose*

(nesvarbu, kokia jų teisinė galia), išskyrus pačią Konstituciją“ (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas). Tai reiškia, kad nepaisant to, ar Europos prokuratūros įsteigimas bei Europos prokuratūros steigimą reglamentuojančiuose teisės aktuose (Tarybos reglamente ir kituose) įtvirtinta Europos prokuratūros kompetencija ir (ar) kiti aspektai būtų nesuderinami su Lietuvos Respublikos įstatymais ir (ar) kitais teisės aktais, pastarieji turėtų būti suderinti su Europos Sąjungos teisės aktais, tačiau Europos prokuratūros veiklos reglamentavimas negalėtų prieštarauti Konstitucijos nuostatomis.

Apibendrinant galima daryti išvadą, kad Seimas, vykdydamas Lietuvos Respublikos piliečių valią, priėmė Konstitucinį aktą, kuriame nurodyta, jog Europos Sąjungos teisės normos yra sudedamoji Lietuvos Respublikos teisinės sistemos dalis, o teisės normų kolizijos atveju – turi viršenybę prieš Lietuvos Respublikos įstatymus ir kitus teisės aktus. Tai reiškia, kad Europos prokuratūros steigimo galimybę numato Seimo ratifikuotos sutarties nuostatos, o priėmus reglamentą, Europos prokuratūra tampa teisinės sistemos dalimi. Nors supranacionalinės teisės aktų pirmenybė prieš nacionalinius teisės aktus numatyta tais atvejais, kai Europos Sąjungos teisės nuostatos kyla iš sutarčių, kuriomis grindžiama Europos Sąjunga – 2006 metais Konstitucinis Teismas pasakė, kad supranacionalinė teisė prieštarauti Konstitucijai negali.

3.2. Baudžiamojo proceso organizavimas: santykis tarp nacionalinės prokuratūros ir Europos prokuratūros

Tradiciškai baudžiamosios teisės klausimai buvo sprendžiami tarpvyriausybinio bendradarbiavimu valstybių narių lygmeniu, o kompetenciją spręsti nusikalstamo sukčiavimo klausimus turėjo tik valstybės narės (Stealens, 2014, p. 22). Tačiau 2017 m. birželio 8 d. dvidešimt dalyvaujančių valstybių narių (tarp jų ir Lietuvos Respublika) susitarė dėl Europos prokuratūros reglamento (2018 m. rugpjūčio 1 d. prisijungė Nyderlandų Karalystė, o po savaitės ir Malta) (Europos Vadovų Taryba, 2020). Vis dėlto, ne visos valstybės narės patikėjo Europos prokuratūros idėja – Jungtinė Karalystė, Airijos Respublika, Danijos Karalystė ir Švedijos Karalystė vis dar nėra prisijungusios iki šios dienos, tačiau Lietuvos Respublika buvo toji, kuri patikėjo šio instituto reikalingumu. Įsigaliojus Tarybos reglamentui, buvo nustatytas pereinamasis trejų metų laikotarpis, per kurį valstybės narės turėjo atlikti tam tikrus pakeitimus dėl Europos prokuratūros efektyvaus veikimo. Nors pakeitimai reikalingi ne viename teisės akte, visgi, pastebėtina,

kad Lietuvos Respublika rimtesnių veiksmų ėmėsi labai vėlai – iš esmės tik 2019 metų antroje pusėje.

Pažymėtina, kad G. Švedas buvo atkreipęs dėmesį, jog reiktų taisyti mažiausiai trisdešimt aspektų, susijusių su BPK, siekiant sėkmingai įgyvendinti Tarybos reglamento nuostatas (Ligeti *et al.*, 2020, p. 173). G. Švedas pažymi, kad šie pataisymai gali būti suskirstyti į tris atskiras grupes: a) nuostatos, susijusios su Europos deleguotųjų prokurorų statuso ir nacionalinių prokurorų statuso suderinimu (pavyzdžiui, Tarybos reglamento 28 straipsnio 1,2 ir 4 dalys, 30 straipsnis, 31straipsnis, 43 straipsnis, 45 straipsnio 2 dalis ir kt.); b) nuostatos, susijusios su baudžiamojo proceso reikalavimais arba savitarpio teisine pagalba baudžiamosiose bylose (pavyzdžiui, Tarybos reglamento 24 straipsnio 2, 3 ir 9 dalys, 25 straipsnio 1, 3 ir 4 dalys, 26 straipsnio 4 ir 7 dalys, 37 straipsnis, 38 straipsnis, 104 straipsnio 5 ir 7 dalys ir kt.); c) nuostatos, kurios turi užtikrinti tinkamą reglamento ir nacionalinės teisės santykį (pavyzdžiui, Tarybos reglamento 25 straipsnio 6 dalis, 34 straipsnio 2 dalis, 39 straipsnio 3 ir 4 dalys, 42 straipsnis ir kt.). Pažymėtina, kad BPK pakeitimai, įsigaliosiantys 2020 m. lapkričio 20 d., nėra gausūs: dešimtyje straipsnių atlikti pakeitimai, o nauji straipsniai, papildantys BPK dėl Europos prokuratūros, yra tik du (Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 35, 168, 170, 214, 217, 218, 234, 381, 418, 426 straipsnių ir priedo pakeitimo ir Kodekso papildymo 17-4, 67-1 straipsniais įstatymas, 2020).

Kaip jau buvo minėta, Europos prokuratūra atsako už Europos Sąjungos finansiniams interesams kenkiančių nusikalstamų veikų, numatytų PIF Direktyvoje, tyrimą, šių nusikalstamų vykdytojų ir jų bendrininkų baudžiamąjį persekiojimą ir perdavimą teismui. Prokuratūros įstatymo 37¹¹ straipsnio 6 dalyje nurodyta, kad „Europos prokuroro ir Europos deleguotojo prokuroro įgaliojimai sietini su nusikalstamų veikų tyrimu ir asmenų baudžiamuoju persekiojimu pagal Reglamente (ES) 2017/1939 nustatytą kompetenciją“⁷. Tai iš esmės reiškia, kad Europos prokuratūra turės tas pačias funkcijas kaip ir nacionalinė prokuratūra, numatytas Prokuratūros įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje, kaip nurodyta, pavyzdžiui, 4 punkte „prokuratūra palaiko valstybinį kaltinimą baudžiamosiose bylose“, BPK 42 straipsnyje „valstybinis kaltinimas yra prokuroro veikla, kuria įrodinėjama, kad nusikalstamos veikos padarymu kaltinamas asmuo yra kaltas“ ir Tarybos reglamento 2 straipsnio 4 dalyje „Europos prokuratūros darbuotojai – centrinio lygmens personalas, kuris padeda Kolegijai, nuolatinėms kolegijoms, Europos vyriausiajam prokurorui, Europos prokurorams, Europos deleguotiesiems prokurorams ir administracijos direktoriui vykdyti

⁷ Darbo autorė dar kartą atkreipia dėmesį į Tarybos reglamento ir PIF direktyvos nuostatų įgyvendinimo skirtumus, kurie buvo aptarti anksčiau.

kasdienę veiklą vykdančią šiam reglamente nustatytas šios Prokuratūros užduotis“. Visgi, kaip G. Švedas ir pastebi, kad atsižvelgiant į šiuo metu galiojantį reguliavimą Lietuvoje, o tiksliau į BPK 165 straipsnio 1 dalies nuostatas, matyti, kad „ikiteisminio tyrimo įstaiga yra policija. Ikiteisminio tyrimo įstaigomis taip pat yra Valstybės sienos apsaugos tarnyba, Specialiųjų tyrimų tarnyba, Karo policija, Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba (toliau – FNTT), Lietuvos Respublikos muitinė, Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas, kai tiriamos nusikalstamos veikos, išaiškėjusios šioms institucijoms atliekant tiesiogines funkcijas, numatytas jų veiklą reglamentuojančiuose įstatymuose“. Atkreipiamas dėmesys, kad FNTT atskleidžia ir tiria nusikalstamas veikas, susijusias su Europos Sąjungos ir užsienio valstybių finansinės paramos lėšų gavimu ir panaudojimu, įgyvendina prevencines priemones, užkertančias kelią Europos Sąjungos ir užsienio valstybių finansinės paramos lėšų pasisavinimui ir iššvaistymui (Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, 2020). Pažymima ir tai, kad nėra nei Lietuvos Respublikos finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos įstatymo pakeitimų (ar projektų), susijusių su Europos prokuratūra, nei kitos viešai prieinamos informacijos, kurią būtų galima vertinti šiame kontekste. Atsižvelgiant į tai, nėra aišku, ar pradėjus veikti Europos prokuratūrai, FNTT funkcijos keisis, bus apribojamos, pasidalintos – ar išliks tokios pačios ir panašiai.

Atkreipiamas dėmesys į Europos prokurorų ir Europos deleguotųjų prokurorų įgaliojimus, kurie yra labai lakoniškai nurodyti (perkelti) Prokuratūros įstatymo 37¹¹ straipsnyje. Pagal Tarybos reglamento 12 straipsnį Europos prokuroro statusas apima platų spektrą funkcijų, o jo pareigos ir kiti įsipareigojimai bus vykdomi išimtinai tik pagal Europos Sąjungos teisę. Tuo tarpu, Europos deleguotųjų prokurorų statusas yra kitoks. Jie atliks savo funkcijas pagal kompetenciją Europos prokuratūrai (Tarybos reglamento 13 straipsnio 1 dalis), tačiau turės tokius pačius įgaliojimus kaip ir nacionaliniai prokurorai. Europos deleguotiesiems prokurorams suteiktas funkcinis ir teisinis požiūriu nepriklausomas statusas, kuris skiriasi nuo nacionalinėje teisėje numatyto statuso (šis principas, kaip minėta aukščiau, vadinasi „*double-hat*“). Pavyzdžiui, Tarybos reglamento 104 straipsnio 5 dalis numato, kad „<...> bylą tiriantis Europos deleguotasis prokuroras pagal 13 straipsnio 1 dalį gali pasinaudoti savo valstybės narės nacionalinio prokuroro įgaliojimais, kad paprašytų trečiųjų valstybių institucijų teisinės pagalbos baudžiamosiose bylose remdamasis tos valstybės narės sudarytais tarptautiniais susitarimais arba taikytina nacionaline teise ir, jei reikia, per kompetentingas nacionalines institucijas. Tuo atveju Europos deleguotasis prokuroras informuoja trečiųjų valstybių institucijas, kad tuo pagrindu surinktais įrodymais Europos prokuratūra naudosis šio reglamento tikslais, ir

atitinkamais atvejais imasi veiksmų, kad gautų tų institucijų sutikimą. Bet kuriuo atveju trečioji valstybė deramai informuojama, kad galutinis atsakymo į prašymą gavėjas yra Europos prokuratūra“. Vis tik, nėra iki galo aišku, kuriais atvejais Europos deleguotieji prokurorai veiks pagal nacionalinę teisę ir turės tokį patį statusą kaip ir nacionaliniai prokurorai, o kada atstovaus Europos prokuratūros interesus remdamiesi Europos Sąjungos teise. Atkreipiamas dėmesys, kad nuostata, jog „Europos Sąjungos teisės aktuose nustatytais atvejais ir tvarka Europos prokuroras gali atlikti Europos deleguotojo prokuroro funkcijas Lietuvos Respublikoje. Šiuo atveju Europos prokuroras turi tokius pačius įgaliojimus kaip ir Europos deleguotasis prokuroras“, nurodyta Prokuratūros įstatymo 37¹¹ straipsnio 5 dalyje, nepaaiškina minėtiems subjektams suteiktų įgaliojimų apimties bei neprideda aiškumo šame kontekste. Atsižvelgiant į tai, pagrįstai manytina, kad Europos deleguotojo prokuroro statusas įneš didelio chaoso praktikoje.

Kaip matyti iš Tarybos reglamento, Europos deleguotojo prokuroro įgaliojimai taip pat apima platų spektrą funkcijų. Pavyzdžiui, Europos deleguotasis prokuroras perduoda bylas teismui, atlieka tyrimus, baudžiamąjį persekiojimą, ir kaip minėta, turi tokius pat įgaliojimus kaip ir nacionaliniai prokurorai (Tarybos reglamento 13 straipsnio 2 dalis). Taip pat atlieka ir kitas funkcijas, numatytas Tarybos reglamento 26 straipsnio 1 dalyje, 27 straipsnio 6 dalyje, 27 straipsnio 8 dalyje, 28 straipsnio 1 dalyje, 30 straipsnio 1 ir 4 dalyse, 33 straipsnio 1 ir 2 dalyse, 35 straipsnio 1 dalyje, 36 straipsnio 4 ir 7 dalyse, 40 straipsnio 1 dalyje, 45 straipsnio 2 dalyje, 104 straipsnio 6 ir 7 dalyse. G. Švedas atkreipė dėmesį (Ligeti *et al.*, 2020, p. 174), kad norint pasinaudoti šiuose straipsniuose visais suteiktais procesiniais įgaliojimais, reiktų nacionalinius įstatymus keisti numatant Europos deleguotojo prokuroro statusą kaip dvigubą (angl. *dual status*). Bet visgi, G. Švedas pripažįsta, kad vien toks manevras nebus pakankamas. Net ir pašalinus konkrečius Europos deleguotojo prokuroro įgaliojimus, priklausančius Europos prokuratūros kompetencijai, tam tikrais atvejais „*dual status*“ nepadėtų pilnai įvykdyti Europos deleguotajam prokurorui savo įsipareigojimų Europos prokuratūrai, kol konkretūs įgaliojimai, numatyti Tarybos reglamente, priklausys išimtinai Lietuvos Respublikos generalinei prokuratūrai (toliau – Generalinė Prokuratūra) ir (ar) nacionaliniams teismams. Pavyzdžiui, Tarybos reglamento 33 straipsnio 2 dalis „jeigu reikia suimti ir perduoti asmenį, kurio nėra valstybėje narėje, kurioje yra įsikūręs bylą tiriantis Europos deleguotasis prokuroras, pastarasis išduoda arba prašo tos valstybės narės kompetentingos institucijos išduoti Europos arešto orderį pagal Tarybos pagrindų sprendimą 2002/584/TVR“. Pagal šią Tarybos reglamento nuostatą Europos deleguotajam prokurorui yra suteikti tokie įgaliojimai, kuriuos pagal BPK 169 straipsnį turi tik Generalinė prokuratūra „siekdama iš

Europos Sąjungos valstybės narės perimti Lietuvos Respublikos pilietį arba kitą asmenį, kurio baudžiamasis persekiojimas yra pradėtas Lietuvos Respublikoje, Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra, gavusi teismo nutartį suimti asmenį, išduoda Europos arešto orderį ir tiesiogiai arba per Lietuvos Respublikos generalinės prokuratūros prokurorą – Lietuvos nacionalinį narį EUROJUST (Lietuvos nacionalinio nario EUROJUST pavaduotoją) kreipiasi į kompetentingą Europos Sąjungos valstybės narės instituciją, kad ši perduotų Europos arešto orderyje nurodytą asmenį“. Be kita ko, pagal Prokuratūros įstatymo 37⁴ straipsnį „Lietuvos nacionalinis narys EUROJUST, jo pavaduotojas ir padėjėjas turi prokuroro įgaliojimus, taip pat atlieka Europos Sąjungos teisės aktuose, reglamentuojančiuose EUROJUST veiklą, ir generalinio prokuroro nustatytas funkcijas“.

Pažymėtina ir tai, kad Tarybos reglamento 45 straipsnio 2 dalis nurodo, jog „<...> įtariamiesiems bei kaltinamiesiems ir kitiems su byla susijusiems asmenims galimybę susipažinti su bylos medžiaga suteikia bylą tiriantis Europos deleguotasis prokuroras, vadovaujantis to prokuroro valstybės narės nacionaline teise“ – tačiau pagal BPK 237 straipsnį teisę susipažinti su bylos medžiaga bylos nagrinėjimu metu suteikia tik teismas.

Atkreipiamas dėmesys, kad Tarybos reglamento preambulės (50) punktas nurodo, jog „informatoriai galėtų suteikti naujos informacijos Europos prokuratūrai ir tokiu būdu padėti jai vykdyti Sąjungos finansiniams interesams kenkiančių nusikalstamų veikų tyrimo, jų vykdytojų baudžiamojo persekiojimo ir perdavimo teismui funkcijas. Tačiau atsakomųjų veiksmų baimė gali atgrasyti nuo informavimo apie pažeidimus <...>“. Be kita ko, Lietuvos Respublikos pranešėjų apsaugos įstatymas (toliau – Pranešėjų apsaugos įstatymas) nustato apie pažeidimus įstaigose pranešusių asmenų teises ir pareigas, jų teisinės apsaugos pagrindus ir formas, taip pat šių asmenų apsaugos, skatinimo ir pagalbos jiems priemonės, siekiant sudaryti tinkamas galimybes pranešti apie teisės pažeidimus, keliančius grėsmę viešajam interesui arba jį pažeidžiančius, užtikrinti tokių pažeidimų prevenciją ir atskleidimą. To paties įstatymo 5 straipsnio 2 dalis numato, kad „šiam įstatyme nustatytas kompetentingos institucijos funkcijas įgyvendina Lietuvos Respublikos prokuratūra“. Prokuratūros įstatymo 18 straipsnis numato, kad „prokurorai turi teisę dalyvauti rengiant ir įgyvendinant nacionalines ir tarptautines nusikalstamų veikų prevencijos programas, taip pat suinteresuotoms valstybės institucijoms teikti su tuo susijusią informaciją ir pasiūlymus“. Taigi, atsižvelgiant į tai, Pranešėjų apsaugos įstatymas ir Prokuratūros įstatymas taip pat turėtų būti papildyti atitinkamomis nuostatomis, įtvirtinančiomis Europos prokurorų ir Europos deleguotųjų prokurorų kompetenciją. Be kita ko, BPK 39² straipsnyje dėl pranešėjo atleidimo nuo baudžiamosios atsakomybės nurodyta, kad asmuo, padaręs baudžiamąjį nusižengimą, neatsargų arba nesunkų ar apysunkį nusikaltimą, gali būti teismo

atleistas nuo baudžiamosios atsakomybės, jei: a) jis pripažintas pranešėju pagal Lietuvos Respublikos pranešėjų apsaugos įstatymą; b) prisipažino padaręs nusikalstamą veiką; c) aktyviai padėjo atskleisti kito asmens padarytą nusikalstamą veiką ir d) nusikalstama veika, kurią jis padėjo atskleisti, pagal savo pobūdį yra pavojingesnė, negu jo paties padaryta nusikalstama veika.

G. Švedas pastebi (Ligeti *et al.*, 2020, p. 180), kad Tarybos reglamentas nėra aiškus kriminalinės žvalgybos kontekste – Tarybos reglamentas nereguliuoja ir net nepamini veikų, susijusių su kriminaline žvalgyba. Pagal Lietuvos Respublikos kriminalinės žvalgybos įstatymo (toliau – Kriminalinės žvalgybos įstatymas) 2 straipsnio 16 punktą „prokuroras – generalinis prokuroras ar jo įgalioti Generalinės prokuratūros ar apygardų prokuratūrų prokurorai, kontroliuojantys kriminalinės žvalgybos veiksmų teisėtumą ir koordinuojantys jų vykdymą“. Kriminalinės žvalgybos tyrimai atliekami tais atvejais, kai turima informacijos apie rengiamą, daromą ar padarytą labai sunkų nusikaltimą arba apie apysunkius nusikaltimus, numatytus atitinkamuose BK straipsniuose, kurie išdėstyti Kriminalinės žvalgybos įstatymo 8 straipsnyje. Taigi, kriminalinė žvalgyba renka (gauna) informaciją įgyto pasitikėjimo pagrindu panaudojant kriminalinės žvalgybos slaptuosius dalyvius ir (ar) naudojantis kitų asmenų pagalba dar iki ikiteisminio tyrimo pradėjimo, tačiau tokio reguliavimo Tarybos reglamentas nenumato. Visgi, kaip ir pastebi G. Švedas, nėra aišku, ar tokią kompetenciją Europos prokuratūra apskritai turi, o jei turi, kaip šios nuostatos galėtų būti įtvirtintos, bei kas turėtų būti atsakingas – Europos prokuratūra ar Generalinė prokuratūra?

Paminėtina, kad Tarybos reglamento 31 straipsnio 1 dalis nurodo, kad Europos deleguotieji prokurorai bendradarbiauja tarpvalstybinių tyrimų klausimais „Europos deleguotieji prokurorai glaudžiai bendradarbiauja padėdami vieni kitiems ir reguliariai tarpusavyje konsultuodamiesi tarpvalstybinių bylų atvejais. Kai priemonės turi būti imamosi valstybėje narėje, kuri nėra byla tiriančio Europos deleguotojo prokuroro valstybė narė, minėtas Europos deleguotasis prokuroras priima sprendimą dėl būtinos priemonės patvirtinimo ir paveda ją tos valstybės narės, kurioje ta priemonė turi būti įvykdyta, Europos deleguotajam prokurorui“. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Europos Sąjungos valstybių narių sprendimų baudžiamosiose bylose tarpusavio pripažinimo ir vykdymo skirtas užtikrinti tam tikrą baudžiamąjį procesą reglamentuojančių Europos Sąjungos teisės aktų, kuriuose taikomas sprendimų baudžiamosiose bylose tarpusavio pripažinimo principas, įgyvendinimą. Pagal šio įstatymo nuostatas tik nacionalinis prokuroras (arba prokurorai iš Generalinės prokuratūros) yra kompetentingi nagrinėti ikiteisminio tyrimo metu iš kitų valstybių narių gautus prašymus, juos pripažinti ir vykdyti. Tą patį principą iš

esmės nurodo ir Prokuratūros įstatymo 5 straipsnio 2 dalis „prokuratūra užsienio valstybių įstaigų ir tarptautinių institucijų prašymus gauna per Generalinę prokuratūrą, o Lietuvos Respublikos tarptautinėje sutartyje numatytais atvejais – ir per teritorines prokuratūras“. Visgi, 2020 m. lapkričio 20 d. įsigaliojus pakeitimams, Europos deleguotasis prokuroras bus kompetentingas tais atvejais, kai atliekamas ikiteisminis tyrimas bus susijęs su Europos prokuratūros kompetencija (Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Europos Sąjungos valstybių narių sprendimų baudžiamosiose bylose tarpusavio pripažinimo ir vykdymo, 2014).

Neabejotina, kad pradėjus veikti Europos prokuratūros institutui iškilis ir daugiau kompetencijos atribojimo klausimų tarp pastarosios ir nacionalinės prokuratūros, tačiau reiktų nepamiršti, kad valstybės narės, įstojusios į Europos Sąjungą, sutiko apriboti savo suverenias teises, o reglamentas – privalomas visas (jei tai neprieštarauja Konstitucijai) ir tiesiogiai taikomas teisės aktas. Tarybos reglamento 5 straipsnio 3 dalyje yra numatyta, kad „Europos prokuratūros vardu vykdomus tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą reglamentuoja šis reglamentas. Nacionalinė teisė taikoma tiek, kiek dalykas nėra reglamentuojamas šiuo reglamentu. Išskyrus atvejus, kai šiame reglamente nustatyta kitaip, taikytina nacionalinė teisė yra Europos deleguotojo prokuroro, kuris pagal 13 straipsnio 1 dalį tiria bylą, valstybės narės teisė. Jeigu dalyką reglamentuoja ir nacionalinė teisė, ir šis reglamentas, pirmenybė teikiama šiam reglamentui“. Taip pat Prokuratūros įstatymo 1 straipsnio 2 dalis nurodo, kad „šis Įstatymas Europos prokuratūros veiklai Lietuvos Respublikoje taikomas tiek, kiek šios veiklos nereglamentuoja Europos Sąjungos teisės aktai“ ir 37¹¹ straipsnio 1 dalis nurodo, kad „Europos deleguotajam prokurorui, veikiančiam Europos prokuratūros vardu, šis įstatymas su šiame straipsnyje nustatytais išimtimis⁸ taikomas tiek, kiek jo įgaliojimų nereglamentuoja Europos Sąjungos teisės aktai“. Taigi, Europos prokuratūra naudojami savo kompetencija:

a) pradėdama tyrimą. Tyrimą pradeda valstybės narės, kuri pagal savo nacionalinę teisę turi jurisdikciją tos nusikalstamos veikos atžvilgiu, Europos deleguotasis prokuroras. Jei pastarasis nėra pradėjęs tyrimo, Nuolatinė kolegija, kuriai byla buvo priskirta, nurodo jam pradėti tyrimą (Tarybos reglamento 26 straipsnis);

b) nusprenddama pasinaudoti bylos išreikalavimo teise. Jeigu tyrimas dėl nusikalstamos veikos, patenkančios į Europos prokuratūros kompetenciją, pradėtas nacionalinėse institucijose, jos apie tai praneša Europos prokuratūrai. Tokiu atveju pastaroji per penkias dienas po informacijos gavimo priima sprendimą, ar pasinaudoti bylos

⁸ Darbo autorė atkreipia dėmesį, kad nėra aišku, kokios išimtys ir kur konkrečiai šiame straipsnyje jos yra numatytos.

išreikalavimo teise, ir apie sprendimą informuoja nacionalines institucijas (Tarybos reglamento 27 straipsnis);

c) pagal Tarybos reglamento 25 straipsnio 2 dalį Europos prokuratūra gali pasinaudoti savo kompetencija dėl nusikalstamos veikos, patenkančios į 22 straipsnio taikymo sritį, kai buvo arba gali būti padaryta mažesnė kaip 10 000 EUR vertės žala Europos Sąjungos finansiniams interesams, jei:

i) byla turi didelį atgarsį Sąjungos lygmeniu ir dėl to Europos prokuratūra turi atlikti tyrimą arba

ii) galima įtarti, kad nusikalstamą veiką įvykdė Sąjungos pareigūnai ar kiti tarnautojai arba Sąjungos institucijų nariai.

Žinoma, kompetencijų pasidalijimo kontekste taip pat svarbu (o gal net svarbiausia) bendradarbiavimas tarp Europos prokuratūros ir nacionalinių prokuratūrų. Pavyzdžiui, Tarybos reglamento preambulės (77) punkte nurodyta, kad „Europos prokuratūra turėtų turėti teisę nukreipti bylą nacionalinėms institucijoms, jeigu tyrimo metu paaiškėja, jog nusikalstama veika nepriklauso Europos prokuratūros kompetencijai. Tokio bylos nukreipimo atveju nacionalinės institucijos turėtų išlaikyti visišką savo prerogatyvas pagal nacionalinę teisę pradėti, tęsti arba nutraukti tyrimą“. Tarybos reglamento 24 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad „Sąjungos institucijos, įstaigos, organai bei agentūros ir pagal taikytiną nacionalinę teisę kompetentingos valstybių narių valdžios institucijos nepagrįstai nedelsdamos praneša Europos prokuratūrai apie visus nusikalstamus veiksmus, kurių atžvilgiu ji galėtų naudotis savo kompetencija pagal Tarybos reglamento 22 straipsnį bei 25 straipsnio 2 ir 3 dalis“. Nepaisant to, jeigu nacionalinė institucija yra pradėjusi tyrimą. To paties straipsnio 8 dalis sako, kad „jei Europos prokuratūra sužino, kad galėjo būti padaryta nusikalstama veika, kuri nepriklauso Europos prokuratūros kompetencijai, ji nepagrįstai nedelsdama apie tai informuoja nacionalines kompetentingas institucijas ir perduoda joms visus susijusius įrodymus“. Atkreipiamas dėmesys, kad jeigu Europos prokuratūra nusprendžia naudotis savo kompetencija, nacionalinės kompetentingos institucijos nesinaudoja savo kompetencija tų pačių nusikalstamų veikų atžvilgiu (Tarybos reglamento 25 straipsnio 1 dalis). Apie sprendimus naudotis ar nesinaudoti kompetencija Europos prokuratūra informuoja nacionalines kompetentingas institucijas (Tarybos reglamento 25 straipsnio 5 dalis). Nepaisant to, atsižvelgiant į aukščiau išdėstytą, toks Europos prokuratūros kompetencijos pranašumas, darbo autorės nuomone, apriboja valstybių narių suverenias teises baudžiamosios teisės srityje.

Kaip jau buvo keletą kartų minėta aukščiau⁹, Tarybos reglamento nuostatos neretai nukreipia į atitinkamas direktyvas. Viena svarbiausių Tarybos reglamento preambulės (11) nuostatų, nurodančių, kad Europos prokuratūros kompetencija Europos Sąjungos finansiniams interesams kenkiančių nusikalstamų veikų kontekste yra numatyta PIF direktyvoje, o tai reiškia, kad direktyvos nuostatos privalo būti perkeltos į Lietuvos Respublikos nacionalinę teisę (nėra teisės akto, į kurį būtų perkeltos direktyvos nuostatos). Paanalizavus teisės aktus, sutinkama, kad pakeitimai turi būti atliekami daugelyje iš jų. Tai apima, be jokios abejonės, jau analizuotus BPK bei BK ir, žinoma, kitus teisės aktus, paminėtus anksčiau (neabejojama, kad yra ir daugiau teisės aktų, kurie nebuvo analizuoti ir (ar) kitaip paminėti šiame darbe). Vis dėlto, Konstitucijos 118 straipsnyje yra nurodyta, kad „prokurorų skyrimo ir atleidimo tvarką, jų statusą nustato įstatymas“. Koks (kokie) įstatymas (-ai) – nėra detalizuojama, tačiau suprantama, kad tai teisės aktų visuma. Atsižvelgiant į baigiamojo darbo apimties ribas ir į tai, kad Lietuvos Respublikoje yra Prokuratūros įstatymas, laikytina, kad būtent šis teisės aktas turėtų būti vienas pagrindinių, kuriame aiškiai išdėstytos pagrindinės nuostatos apie Europos prokuratūros veiklos principus. Prokuratūros įstatymo 1 straipsnio 1 dalis nurodo, kad „Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas nustato Lietuvos Respublikos prokuratūros (toliau – prokuratūra) statusą, funkcijas, sandarą, veiklos pagrindus ir kontrolę, darbo organizavimo pagrindus, taip pat Lietuvos Respublikos prokurorų (toliau – prokurorai) statusą, kompetenciją, teises ir pareigas, tarnybos eigą, skatinimo bei tarnybinės atsakomybės sąlygas, darbo užmokestį, socialines garantijas, asmens apsaugos priemonių tvarkymo ir naudojimo sąlygas“. Atsižvelgiant į tai, siūlomi tokie Prokuratūros įstatymo pakeitimai ir (ar) papildymai¹⁰:

1 straipsnis. 1 straipsnio 2 dalies pakeitimas

Pakeisti 1 straipsnio 2 dalį ir ją išdėstyti taip:

„2. Šis Įstatymas Europos prokuratūros veiklai Lietuvos Respublikoje taikomas tiek, kiek šios veiklos nereglamentuoja Europos Sąjungos teisės aktai. Jei Europos Sąjungos teisės aktai prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taikomas šis Įstatymas arba kiti Lietuvos Respublikos teisės aktai“.

2 straipsnis. Įstatymo papildymas 2¹ straipsniu

Papildyti 2¹ straipsniu ir jį išdėstyti taip:

„2¹ straipsnis. Europos prokuratūra, funkcijos ir kompetencija¹¹“

⁹ Autorė pažymi, kad apie tai plačiau kalbama šio darbo 23 ir 28 puslapiuose.

¹⁰ Reglamentas yra tiesiogiai taikomas teisės aktas, jo įgyvendinimas nacionalinėje teisėje nėra privalomas. Visgi, suderinimo procesas nėra draudžiamas, anaipol, rekomenduojama suderinti nuostatas tam, kad praktikoje nekiltų problemų ir (ar) neatsirastų vietos interpretacijoms.

¹¹ Šiuo straipsniu siūloma perkelti Europos Parlamento ir Tarybos 2017 m. liepos 5 d. direktyvą (ES) 2017/1371 į Lietuvos Respublikos nacionalinę teisę.

1. Europos prokuratūra yra Europos Sąjungos įstaiga, atliekanti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, Reglamento (ES) 2017/1939 bei šiame Įstatyme ar kituose įstatymuose nustatytas funkcijas.

2. Pagal Direktyvą (ES) 2017/1371 Europos prokuratūra turi kompetenciją tik tokių nusikalstamų veikų atžvilgiu, kurios yra susijusios su Europos Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu¹²:

- 1) Viešųjų pirkimų srityje;
- 2) PMV srityje;
- 3) Pinigų plovimo srityje, kurios aprašytos Direktyvos (ES) 2015/849 1 straipsnio 3 dalyje ir kurioms taikoma Direktyva (ES) 2017/1371;
- 4) Tyčinės ir pasyviosios korupcijos srityse;
- 5) Tyčinio pasisavinimo srityje;
- 6) Bet kurios nusikalstamos veikos atžvilgiu, kai ji yra neatsiejamai susijusi su nusikalstamais veiksmais, patenkančiais į Reglamento (ES) 2017/1939 sritį.

3. Europos prokuratūrai vadovauja ir atstovauja Europos vyriausiasis prokuroras. Europos prokuratūros vardu Lietuvos Respublikoje veikia Europos prokuroras ir du deleguotieji prokurorai, kurie išrenkami šio Įstatymo ir Reglamento (ES) 2017/1939 nustatyta tvarka“.

3 straipsnis. 5 straipsnio 3 dalies pakeitimas

Pakeisti 5 straipsnio 2 ir 3 dalį ir juos išdėstyti taip:

„2. Prokuratūra ir Europos deleguotasis prokuroras užsienio valstybių įstaigų ir tarptautinių institucijų prašymus gauna per Generalinę prokuratūrą, o Lietuvos Respublikos tarptautinėje sutartyje numatytais atvejais – ir per teritorines prokuratūras.

3. Prokuratūra bendradarbiauja su užsienio valstybių prokuratūromis, Europos prokuratūra, Europos prokuratūros vardu veikiančiu Europos prokuroru ir Europos deleguotaisiais prokurorais, kitomis valstybinėmis institucijomis ar visuomeninėmis organizacijomis, dalyvauja tarptautinių institucijų veikloje“.

4 straipsnis. 11 straipsnio 1 dalies pakeitimas

Pakeisti 11 straipsnio 1 dalį ir jį išdėstyti taip:

„1. Prokuroras yra asmuo, paskirtas į prokuroro pareigas šio Įstatymo nustatyta tvarka. Prokuroro – valstybės pareigūno statusą nustato Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymai, Europos Sąjungos teisės aktai ir tarptautinės sutartys. Europos deleguotojo

¹² Autorės nuomone, detalizuojantis reguliavimas turėtų būti reglamentuotas atitinkamuose įstatymuose.

prokuroro statusas funkciniu ir teisiniu požiūriu yra nepriklausomas bei skiriasi nuo Lietuvos Respublikoje numatytų statusų“.

5 straipsnis. 18 straipsnio pakeitimas

Pakeisti 18 straipsnį ir jį išdėstyti taip:

„Prokurorai ir Europos deleguotasis prokuroras turi teisę dalyvauti rengiant ir įgyvendinant nacionalines ir tarptautines nusikalstamų veikų prevencijos programas. Europos deleguotasis prokuroras teikia su tuo susijusią informaciją ir pasiūlymus Europos prokurorui, kuris tą informaciją perduoda Europos prokuratūrai, kai tai susiję su Europos prokuratūros turima kompetencija, kitais atvejais tokią informaciją ir pasiūlymus suinteresuotoms valstybės institucijoms teikia prokurorai“.

6 straipsnis. 37¹¹ straipsnio pakeitimas

Pakeisti 37¹¹ straipsnį ir jį išdėstyti taip:

„1. Europos Sąjungos teisės aktuose nustatytais atvejais ir tvarka Europos prokuroras gali atlikti Europos deleguotojo prokuroro funkcijas Lietuvos Respublikoje. Šiuo atveju Europos prokuroras turi tokius pačius įgaliojimus kaip ir Europos deleguotasis prokuroras.

2. Europos prokurorą pavaduoja vienas iš Europos deleguotųjų prokurorų, kai Europos prokuroras atsistatydina, yra atleidžiamas arba pasitraukia iš pareigų, arba dėl bet kurios kitos priežasties, dėl kurios Europos prokuroras negali tinkamai atlikti savo funkcijų. Šiuo atveju Europos deleguotasis prokuroras turi tokius pačius įgaliojimus kaip ir Europos prokuroras.

3. Europos prokuroras atlieka savo kilmės valstybėse vykstančių tyrimų / teisminių nagrinėjimų koordinavimą, priežiūrą ir tiesioginę kontrolę, įskaitant konkrečių instrukcijų Europos deleguotiems prokurorams davimą ir valstybėse narėse esantiems. Europos prokuroras, gavęs kompetentingos nuolatinės kolegijos sutikimą, išimtiniais atvejais gali priimti sprendimą pats atlikti tyrimą Reglamente (ES) 2017/1939 nustatyta tvarka.

4. Europos deleguotasis prokuroras atsakingas už nusikalstamų veikų tyrimą, baudžiamojo persekiojimo vykdymą, tiesioginį darbą su konkrečiomis bylomis ir veikia Europos prokuratūros vardu bei jos naudai. Europos deleguotasis prokuroras savo kadencijos metu yra ir Lietuvos Respublikos prokuroras bei turi tokius pačius įgaliojimus¹³.

5. Europos prokuroras, Europos deleguotasis prokuroras turi prokuroro įgaliojimus veikti visuose teismuose.

6. Europos deleguotojo prokuroro veiksmai ir sprendimai gali būti skundžiami Europos prokurorui ir teismui”.

¹³ Autorės nuomone, Konstitucinis Teismas turėtų pasisakyti, ar „double hat“ principas neprieštarauja Konstitucijai.

7 straipsnis. Įstatymo papildymas 37¹³ straipsniu

Papildyti 37¹³ straipsniu ir jį išdėstyti taip:

„37¹³ straipsnis. Europos prokuroro, Europos deleguotųjų prokurorų pavaldumas¹⁴

1. Europos prokurorui aukštesnysis prokuroras yra tik Europos vyriausiasis prokuroras.
2. Europos deleguotajam prokurorui aukštesnysis prokuroras yra tik Europos prokuroras¹⁵.
3. Europos prokurorų tyrimų / teisminių nagrinėjimų koordinavimą, priežiūrą ir tiesioginę kontrolę ir konkrečių instrukcijų Europos deleguotiems prokurorams davimą prižiūri nuolatinė kolegija.
4. Europos deleguotųjų prokurorų vykdomus tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą stebi ir jiems vadovauja nuolatinė kolegija vadovaudamasi Reglamente (ES) 2017/1939 nustatyta tvarka arba Europos prokuroras nuolatinės kolegijos vardu“.

Apibendrinus tai, kas išdėstyta, galima daryti išvadą, kad nepaisant Tarybos reglamento ir nacionalinių įstatymų kolizijos, Lietuvos Respublika privalo savo įstatymine bazę sutvarkyti taip, kad nekiltų trikdžių Europos prokuratūros instituto veikimui. Be tinkamų ir (ar) reikalingų pakeitimų Europos prokuratūra, Europos prokurorai ir Europos deleguotieji prokurorai nebus pripažinti lygiaverčiais subjektais valstybių narių nacionalinėje sistemoje, dėl ko negalės atlikti savo funkcijų, numatytų Tarybos reglamente. Paanalizavus nacionalinės teisės aktų pokyčius, manytina, kad Europos prokuratūros subjektų atliekamos funkcijos nėra aiškiai apibrėžtos ir (ar) išaiškintos teisės aktuose. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad praktikoje bus susiduriama su funkcijų atribojimo (kompetencijų) problemomis. Tam, kad galimi sunkumai būtų išsprendžiami efektyviai, būtinas tikslingas ir aiškus reglamentavimas, padėsiantys Lietuvos Respublikoje dirbantiems subjektams. Siūloma atlikti pamatinius pakeitimus, papildant ar pakeičiant tam tikras Prokuratūros įstatymo nuostatas.

¹⁴ Autorė atkreipia dėmesį, kad Europos prokuroras ir Europos deleguotasis prokuroras yra palikti be teisminės priežiūros. Atsižvelgiant į tai, manytina, kad bus plečiama ESTT kompetencija, o Europos Sąjungos Bendrasis Teismas galėtų būti laikoma pirmąja instancija.

¹⁵ Nuostata iš Prokuratūros įstatymo 37¹¹ straipsnio 3 dalies. Autorė pastebi, kad jeigu Europos deleguotasis prokuroras turi tokius pačius įgaliojimus kaip ir nacionalinis prokuroras, tai reiškia, kad Europos deleguotasis prokuroras kai kuriais atvejais vykdys funkcijas, kurios išimtinai yra priskiriamos tik nacionaliniams prokurorams. Atsižvelgiant į tai, galima iškelti klausimą, kodėl tokiu atveju Europos deleguotajam prokurorui aukštesnysis prokuroras visais atvejais (taip galima suprasti šią nuostatą) yra tik Europos prokuroras?

3.3. Poveikis Lietuvos Respublikos konstitucinei sistemai

Tarybos reglamento preambulės (80) punkte nurodyta, kad „<...> šiame reglamente gerbiamos pagrindinės teisės ir laikomasi principų, pripažintų ES sutarties 6 straipsnyje ir Chartijoje, visų pirma, jos VI antraštinėje dalyje, tarptautinėje teisėje ir tarptautiniuose susitarimuose, kurių šalys yra Sąjunga arba visos valstybės narės, įskaitant Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją, ir valstybių narių konstitucijose, atitinkamose jų taikymo srityse. Vadovaujantis tais principais ir gerbiant skirtingų valstybių narių teises sistemas ir tradicijas, kaip numatyta SESV 67 straipsnio 1 dalyje, jokia šio reglamento nuostata negali būti aiškinama kaip draudžianti teismams taikyti pagrindinius nacionalinės teisės principus, susijusius su proceso teisingumu, kuriuos jie taiko savo nacionalinėse sistemose, įskaitant bendrosios teisės sistemas“.

G. Švedas atkreipia dėmesį ir į tai, kad „*double hat*“ principas nėra suderinamas su mūsų nacionaline teise tais atvejais, kai Europos deleguotasis prokuroras, būdamas Europos prokuratūros atstovu Lietuvoje, turi įgaliojimus, kuriuos pagal nacionalinę teisę naudojami nacionaliniai prokurorai (Ligeti *et al.*, 2020, p. 179). Pavyzdžiui, atvejai, jei Europos deleguotieji prokurorai Europos prokuratūros vardu taikytų nacionalinę teisę, jie nebūtų laikomi ikiteisminio tyrimo subjektais, kaip tai nurodyta BPK 164 straipsnyje: „ikiteisminį tyrimą atlieka ikiteisminio tyrimo pareigūnai. Ikiteisminį tyrimą organizuoja ir jam vadovauja prokuroras. Prokuroras gali nuspręsti pats atlikti visą ikiteisminį tyrimą ar jo dalį“. Pažymima, kad tokie Europos deleguotojo prokuroro veiksmai nėra suderinami nei su Konstitucija, nei su kitomis BPK nuostatomis, kuriose pateikiamas išsamus ikiteisminio tyrimų įstaigų, atliekančių ikiteisminį tyrimą, sąrašas. Konstitucijos 118 straipsnyje nurodyta, kad „ikiteisminį tyrimą organizuoja ir jam vadovauja, valstybinį kaltinimą baudžiamosiose bylose palaiko prokuroras“. Tuo tarpu BPK 35 straipsnyje nurodyta, kad „prokuroras yra Lietuvos Respublikos generalinis prokuroras ir jam pavaldūs prokurorai, dalyvaujantys baudžiamajame procese pagal savo kompetenciją“. Be kita ko, Prokuratūros įstatymo 11 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad „prokuroras yra asmuo, paskirtas į prokuroro pareigas šio Įstatymo nustatyta tvarka <...>“, o to paties įstatymo 2 straipsnis numato nacionalinės prokuratūros statusą ir funkcijas. Žinoma, nacionalinės prokuratūros kompetencija atliekant ikiteisminį tyrimą nacionaliniu lygmeniu yra platesnė tuo atžvilgiu, kad Europos prokuratūros institucijos kompetencija yra apribota tik nusikaltimų Europos Sąjungos finansiniams interesams tyrimu, nurodytų PIF direktyvoje. Visgi, šis konstitucinis neatitikimas bus „apeitas“ 2020 m. lapkričio 20 d. įsigaliojus jau aukščiau minėtiems BPK pakeitimams, nurodantiems, kad prokuroras yra ne tik Lietuvos

Respublikos generalinis prokuroras ir jam pavaldūs prokurorai, bet ir „Europos prokuratūros vardu Lietuvos Respublikoje veikiančios Europos deleguotasis prokuroras ir Europos prokuroras, dalyvaujantys baudžiamajame procese pagal savo kompetenciją“. Tuo tarpu Prokuratūros įstatyme nėra pakeitimų, kurie *expressis verbis* pateiktų Europos prokuroro apibrėžimą. Pagal aukščiau minėtą Prokuratūros įstatymo 11 straipsnio 1 dalies nuostatą „prokuroras yra asmuo, paskirtas į prokuroro pareigas šio Įstatymo nustatyta tvarka. Prokuroro – valstybės pareigūno statusą nustato Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymai, Europos Sąjungos teisės aktai ir tarptautinės sutartys“.

Pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos prokuratūros statusas ir vieta Konstitucijoje įtvirtintoje valstybės valdžių sistemoje nėra pakankamai aiški¹⁶, o tai gali nulemti ir Europos prokuratūros Lietuvos Respublikoje neapibrėžtumą prokuratūros teisinės padėties ir vietos valstybės valdžios institucijų sistemoje. Pažymėtina, kad Konstitucinio Teismo praktika valdžių sistemoje buvo nevienareikšmiška. Pavyzdžiui, Konstitucinis Teismas 1994 m. vasario 14 d. nutartyje konstatavo, kad „*Konstitucijos 5 straipsnio pirmojoje dalyje nustatyta, kad valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas. Prokurorų funkcijos yra nustatytos Konstitucijos IX skirsnyje „Teismas“. Vadinasi, prokurorai čia traktuojami kaip teisminės valdžios sudedamoji dalis*“. Konstitucinio Teismo nutarimas sukėlė nemažai diskusijų. Buvo teigiama, kad spręsti apie institucijos prigimtį vien iš skyriaus – nėra nei teisinga, nei logiška (Šileikis, 2003, p. 388-389). Po kelių panašių nutarimų, Konstitucinis Teismas 1999 m. gruodžio 21 d. nutarime pasisako, kad „*prokurorai nėra teisėjai, jie nevykdo teisingumo. Konstitucijoje jiems patikėta specifinė funkcija, kurios negalima tapatinti su teisminės valdžios įgyvendinimu*“. Įsigaliojus Konstitucijos 118 straipsnio pakeitimams, Konstitucinis Teismas 2004 m. gegužės 13 d. nutarime pabrėžė, kad „*pagal Konstituciją Lietuvos Respublikos prokuratūra – tai centralizuota, specifinius valdingus įgaliojimus turinti valstybės institucija, ji nepriskiriama Konstitucijos 5 straipsnio 1 dalyje nurodytoms valstybės valdžią vykdančioms institucijoms. Ji nėra teisminės valdžios sudedamoji dalis*“. Taip pat nurodyta, kad „*Konstitucijos 118 straipsnyje yra įtvirtintos prokurorų funkcijos <...>*“, o tai reiškia, kad „*prokuroras yra specifinius valdingus įgaliojimus turintis valstybės pareigūnas. Pagal Konstituciją niekas kitas, išskyrus prokurorą, negali organizuoti ikiteisminio tyrimo ir jam vadovauti, taip pat pagal Konstituciją niekas kitas, išskyrus prokurorą, negali palaikyti valstybinio kaltinimo baudžiamosiose bylose. Kartu*

¹⁶ Konstitucijos 5 straipsnyje nurodyta, kad „Valstybės valdžią Lietuvoje vykdo Seimas, Respublikos Prezidentas ir Vyriausybė, Teismas. Valdžios galias riboja Konstitucija. Valdžios įstaigos tarnauja žmonėms“. Nors 5 straipsnyje tiesiogiai ir nėra įtvirtinta, tačiau jame atsispindi valdžių padalijimo principas, o prokuratūra šiame straipsnyje neminima.

pabrėžtina, kad pagal Konstituciją prokuroro funkcijos yra kitokios nei teisingumo vykdymas“. Taigi, yra pagrindo manyti, kad Europos prokuratūros veikla Lietuvos Respublikos teritorijoje vis vien bus nesuderinama su Konstitucijos 118 straipsnio turiniu, kadangi jokie kiti įstatymai negali suteikti valdžioms įstaigoms tokių įgaliojimų, kurie viršytų Konstitucijoje joms suteiktas galias. Be kita ko, pažymėtina, kad „ <...> *įstatymų leidėjas, įgyvendindamas konstitucinius įgaliojimus nustatyti subjektus, kurie skiria ir atleidžia prokurorus, taip pat nustatyti prokurorų įgaliojimų trukmę, jų skyrimo, atleidimo tvarką, atleidimo pagrindus, yra saistomas Konstitucijos, taigi ir joje įtvirtinto teisinės valstybės principo, suponuojančio teisinį tikrumą, stabilumą, teisėtų lūkesčių apsaugą“* (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. sausio 24 d. nutarimas). Atsižvelgiant į tai, kas buvo išdėstyta darbe, nagrinėjant kompetenciją ir jos atribojimą¹⁷, Europos prokuratūros ir (ar) prokurorų veikla negali prieštarauti Konstitucijos nuostatom, todėl Konstitucijos keitimo galimybė yra atmetama.

Galima trumpai atkreipti dėmesį į prokuratūros vietą ir statusą kitose valstybėse narėse. Pavyzdžiui, Kroatijos Konstitucijos 124 straipsnis nurodo, kad prokuratūra priskiriama teisminei valdžiai. Prancūzijos Konstitucija prokuratūrą priskiria prie teisminės valdžios ir gana plačiai ir išsamiai reglamentuoja (65 straipsnis). Graikijos Konstitucijoje nuostatos, susijusios su prokuratūra, taip pat labai išsamiai išdėstytos 88 straipsnyje. Minėtas straipsnis patenka į I skyrių, kuris taip pat apima teisminę valdžią. Lenkijos, Vokietijos, Konstitucijose apie prokuratūrą praktiškai iš vis nėra pasisakyta. Latvijos Konstitucijoje prokuratūrai skirtas tik vienas sakiny. Pažymėtina, kad nors valstybės ir priklauso Europos Sąjungai, tačiau matomas didelis skirtumas tarp valstybių narių konstitucijų. Kai kuriose valstybėse narėse (Graikijoje, Bulgarijoje) nuostatos dėl prokuratūros yra labai išsamios, kai kuriose – lakoniškos (Danijoje, Belgijoje) bei nurodoma, kad prokurorų funkcijas reglamentuoja įstatymas. Teigiama, kad (Pietų) Rytų Europos šalys paprastai turi išsamesnes nuostatas dėl prokuratūros nei Vakarų Europos šalys (Council of Europe, 2008, p. 6). Atlikus trumpą analizę¹⁸, galima daryti prielaidą, kad, ko gero, kiekviena valstybė narė vienaip ar kitaip praktikoje susidurs su konstitucingumo klausimu, jei prokuratūros veikla nors dalimi yra reglamentuota Konstitucijoje.

Be kita ko, atkreipiamas dėmesys, kad pagal Tarybos reglamento 29 straipsnio 1 dalį, jeigu Europos prokuratūros atliekami tyrimai yra susiję su asmenimis, kuriems pagal

¹⁷ Darbo autorė atkreipia dėmesį, kad šis klausimas buvo nagrinėjamas 3.1 skyriuje.

¹⁸ Išsamesnė analizė nebus atliekama, kadangi šiame skyriuje dėmesys skiriamas būtent Lietuvos Respublikos konstitucinei sistemai.

nacionalinę arba Europos Sąjungos teisę taikoma privilegija ar imunitetas, ir tai kliudo atlikti konkretų tyrimą, Europos vyriausiasis prokuroras, laikydamasis toje nacionalinėje teisėje nustatytų procedūrų, pateikia motyvuotą rašytinį prašymą panaikinti privilegiją arba imunitetą. Visgi, BPK 3² straipsnio 2 dalis nurodo, kad „jeigu atlikus visus nedraudžiamus proceso veiksmus nėra kompetentingos institucijos leidimo asmenį patraukti baudžiamojon atsakomybėn arba asmuo turi imunitetą nuo baudžiamosios jurisdikcijos, baudžiamasis procesas turi būti nutrauktas“. Papildomai pažymima, kad pagal BK 71¹ straipsnio 5 dalį kreiptis į kompetentingą Lietuvos Respublikos instituciją dėl tokio leidimo suteikimo ar imuniteto panaikinimo turi tik Generalinė prokuratūra.

Konstitucijos 62 straipsnis nurodo, kad „Seimo nario asmuo neliečiamas. Seimo narys be Seimo sutikimo negali būti traukiamas baudžiamojon atsakomybėn, suimamas, negali būti kitaip suvaržoma jo laisvė <...>“. Pagal Lietuvos Respublikos Seimo statuto 22 ir 23 straipsnius (toliau – Seimo statutas) bet kokie Seimo nario neliečiamybės apribojimai yra atliekami tik su generalinio prokuroro žinia. Pagal Konstitucijos 74 straipsnį „Respublikos Prezidentą, Konstitucinio Teismo pirmininką ir teisėjus, Aukščiausiojo Teismo pirmininką ir teisėjus, Apeliacinio teismo pirmininką ir teisėjus, Seimo narius, šiurkščiai pažeidusius Konstituciją arba sulaužiusius priesaiką, taip pat paaiškėjus, jog padarytas nusikaltimas, Seimas 3/5 visų narių balsų dauguma gali pašalinti iš užimamų pareigų ar panaikinti Seimo nario mandatą. Tai atliekama apkaltos proceso tvarka, kurią nustato Seimo statutas“. Pagal Seimo statuto 228 straipsnio 1 dalį „teikti Seimui pradėti apkaltos procesą Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytam asmeniui turi teisę ne mažesnė kaip 1/4 Seimo narių grupė, o šio statuto 78 straipsnio 3 dalyje nustatytu atveju ir Etikos ir procedūrų komisija“, pagal 3 dalį „Generalinis prokuroras, nustatęs, kad Konstitucijos 74 straipsnyje nurodytas asmuo yra įtariamasis padaręs nusikaltimą, apie tai nedelsdamas praneša Seimui“, o jeigu padarytu nusikaltimu įtariamasis Lietuvos Respublikos Prezidentas – Seimas šio statuto 232 straipsnyje nustatyta tvarka sudaro specialiąją tyrimo komisiją (to paties straipsnio 4 dalis). Taigi, vertinant Konstitucijos ir Seimo statuto nuostatas, matyti, kad Tarybos reglamentas nesuteikia teisės pateikti rašytinį motyvuotą prašymą panaikinti privilegiją arba imunitetą, kaip tai numatyta aukščiau minėto Tarybos reglamento 29 straipsnio 1 dalyje. Žinoma, tokie Tarybos reglamento įgaliojimo reikalavimai neabejotinai įpareigoja nacionalinį įstatymų leidėją keisti atitinkamas BPK ir (arba) Seimo statuto nuostatas.

Nors atvejis ir nesusijęs su Lietuva, tačiau šiame kontekste naudinga aptarti gana garsiai nuskambėjusią „*Taricco*“ bylą (Geelhoed, 2018, p. 108-112), kurioje buvo keliami klausimai dėl Italijos teisėje numatytų baudžiamosios atsakomybės senaties terminų

skaičiavimo taisyklių. Dėl ilgo bylos nagrinėjimo pagal Italijos teisę įtariamieji, kaltinami PVM sukčiavimu, gali išvengti atsakomybės, nes suėjus senaties terminui, kuris pagal Italijos teisę yra ganėtinai trumpas, šių asmenų negalima nubausti. Be to, senaties termino pratęsimo galimybės yra labai ribotos, todėl tampa dar sudėtingiau tinkamai spręsti bylas, o sukčiavimu kaltinami asmenys gali likti nenubausti. Anot ESTT, tokios nuostatos gali pažeisti valstybių narių įsipareigojimus užtikrinti veiksmingą Europos Sąjungos finansų apsaugą, kaip tai numatyta SESV 325 straipsnyje, nes PVM sukčiavimas nacionaliniame lygmenyje gali daryti žalą Europos Sąjungos finansiniams interesams. ESTT manymu, nacionaliniai teismai (šiuo atveju, Italijos) privalo visiškai įgyvendinti SESV 325 straipsnio 1 ir 2 dalies įsipareigojimus, nepaisant to, jei dėl to bus pažeidžiama nacionalinė teisė. Be jokios abejonės, toks sprendimas sukėlė tikrą chaosą ir italų mokslininkų pasipiktinimą. Kritikai atkreipė dėmesį į tai, kad ESTT reikalauja prieštarauti nusistovėjusiai Italijos Konstitucijos pozicijai. Toks ESTT sprendimas reikštų, kad baudžiamasis (griežtesnis) įstatymas turėtų būti taikomas atgaline data. *Inter alia*, Italijos teismai turėtų pratęsti senaties terminus ir bylose ir iki „*Taricco*“ sprendimo – kas prieštarautų Italijos konstitucijoje įtvirtintam *lex retro non agit*¹⁹ principui. Nors senaties terminų skaičiavimo taisyklės formaliai yra įtvirtintos įstatymuose, prieš kuriuos Europos Sąjungos teisės viršenybė yra galima, tačiau pagal Italijos teisę, kaip jau minėta pirmiau, tai konstitucinės reikšmės aspektas. Taigi, vieną vertus, jei Italijos teismai nevykdytų šio ESTT sprendimo – būtų paneigtas Europos Sąjungos viršenybės principas, kurio laikytis įsipareigojusios visos valstybės narės. Kitą vertus, Italija siekia apsaugoti savo Konstituciją. Visgi, ESTT sprendimą priėmė Italijos teismų naudai ir suteikė pirmenybę konstitucinės reikšmės nacionalinio įstatymo taikymui prieš Europos Sąjungos teisę. *Summa summarum*, buvo prieita išvados, kad supranacionalinė teisė viršenybę turi tais atvejais, kai tai neprieštarauja nuostatomis, kylančioms iš valstybių narių Konstitucijos.

Darytina išvada, kad Tarybos reglamente nėra tokių nuostatų, kurios *expressis verbis* prieštarautų Konstitucijai, tačiau tam tikri nesuderinamumai su Konstitucijos 118 straipsniu matyti. Šiuo metu esantiems tam tikriems neatitikimams, juos bandoma pašalinti pakeičiant ir (ar) papildant kitus teisės aktus, neliečiant Konstitucijos. Visgi, kyla pagrįstų abejonų, ar pradėjus veikti Europos prokuratūrai, bus laikomasi Konstitucijoje nurodytų nuostatų ir ar pastarosios nebus pažeidžiamos.

¹⁹ Lot. *lex retro non agit* – įstatymas atgal negalioja.

4. EUROPOS PROKURATŪROS SANTYKIS SU KITOMIS EUROPOS SAJUNGOS BAUDŽIAMOJO PERSEKIOJIMO INSTITUCIJOMIS

Tarybos reglamento preambulės (10) ir (69) numato, kad visos nacionalinės institucijos ir atitinkamos Europos Sąjungos įstaigos (įskaitant EUROJUST, EUROPOL ir OLAF) turėtų aktyviai ir glaudžiai bendradarbiauti, padedant Europos prokuratūrai vykdyti tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą.

4.1. Europos prokuratūra ir EUROJUST

Kaip jau buvo minėta aukščiau, SESV 86 straipsnis nurodo, kad „siekiant kovoti su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiais nusikaltimais, Taryba, pagal specialią teisėkūros procedūrą priimdama reglamentus, EUROJUST pagrindu gali įkurti Europos prokuratūrą <...>“. Šios dvi institucijos turi ypatingą ryšį viena kitos atžvilgiu, o jų bendradarbiavimą ir pasitikėjimą patvirtina tai, kad pagal Tarybos reglamento 14 straipsnio 3 dalį Atrankos komisiją sudaro ir buvę EUROJUST nacionaliniai nariai.

Europos Vadovų Taryba 2002 metais įsteigė EUROJUST siekdama stiprinti kovą su sunkiais organizuotais nusikaltimais (European Justice, 2020). Tai institucija, kurią sudaro prokurorai, teisėjai arba lygiavertės kompetencijos policijos pareigūnai. Vienas iš pagrindinių EUROJUST tikslų – skatinti ir gerinti nacionalinių institucijų veiklos koordinavimą, kai ikiteisminiuose tyrimuose ir baudžiamajame persekiojime dalyvauja dvi ar kelios valstybės narės, atsižvelgiant į visus tam tikros valstybės narės kompetentingos institucijos pateiktus prašymus ir į informaciją. Iš esmės EUROJUST padeda nacionalinėms ikiteisminio tyrimo ir baudžiamajo persekiojimo institucijoms efektyviau kovoti su sunkiais tarpvalstybinio pobūdžio ir organizuotais nusikaltimais, į kuriuos patenka terorizmas, prekyba žmonėmis, prekyba narkotikais bei sukčiavimas, pinigų plovimas. Taip pat teikia paramą kompetentingoms institucijoms, kad didėtų ikiteisminių tyrimų ir baudžiamajo persekiojimo veiksmingumas. EUROJUST gali padėti vykdant ikiteisminius tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą, susijusius su valstybe nare ir valstybe, kuri nėra Europos Sąjungos narė, arba su valstybe nare ir Europos Komisija dėl nusikalstamų veikų, darančių poveikį Europos Sąjungos finansiniams interesams.

EUROJUST įkūrimas padėjo sukurti savitarpio pasitikėjimą ir įveikti tam tikras kliūtis dėl skirtingų teisės sistemų bei tradicijų Europos Sąjungos lygmeniu. EUROJUST kasmet nagrinėja apie 1 500 tarpvalstybinių bylų, tačiau nėra įgaliotas vykdyti

baudžiamuosius tyrimus, baudžiamąjį persekiojimą sukčiavimo atvejais arba pradėti tyrimus savo iniciatyva (SESV 85 straipsnis). Atsižvelgiant į tai, Europos Komisija 2013 metais pasiūlė reformuoti EUROJUST, siekiant padidinti bendrą jo veiksmingumą ir leisti kolegijai ir nacionaliniams nariams susitelkti į savo operatyvines užduotis, t. y. koordinuoti veiksmus ir skatinti nacionalines teismines institucijas bendradarbiauti kovojant su tarpvalstybiniais nusikaltimais (Europos Komisija, 2018). Prieš Tarybos reglamento įsigaliojimą buvo numatyti keli EUROJUST ir Europos prokuratūros scenarijai (Advokatų kontora VARUL ir partneriai, 2011, p. 26; Geelhoed, 2018, p. 175):

a) Europos prokuratūros prokurorais būtų EUROJUST nariai. Tačiau atsižvelgiant į kompetencijos ir įgaliojimų skirtumus, tokiu atveju tai būtų traktuojama kaip dviejų pareigų vykdymas, kuris buvo numatytas ir Žaliojoje knygoje. Tai reiškia, kad atliekant pareigas Europos prokuratūroje būtų vykdomas baudžiamasis persekiojimas bei valstybinio kaltinimo palaikymas, o pareigos EUROJUST apimtų teisinės pagalbos teikimą ir koordinacinio pobūdžio veiksmų atlikimą. Tokiu atveju galimai kiltų interesų konfliktas tarp šių dviejų pareigų, atsakomybės, pasekmių bei iškiltų procesiniai sunkumai (ar, pavyzdžiui, netekus pareigų EUROJUST, asmuo automatiškai netenka pastarųjų ir Europos prokuratūroje ir kita). Atsižvelgiant į tai, būtų buvęs reikalingas ypatingai aiškus reglamentavimas;

b) EUROJUST ir Europos prokuratūra kaip atskiri subjektai turėtų glaudžiai bendradarbiauti, suteikiant Europos prokuratūrai visas galimybes naudotis informacija, informacinių technologijų paslaugomis, kitomis paslaugomis ir dokumentais, kuriuos turi EUROJUST;

c) Europos prokuratūra – savarankiškas subjektas, turintis savo biudžetą, kuris skiriasi nuo EUROJUST;

d) EUROJUST ir Europos prokuratūra būtų buvęs specializuotas vienas padalinys, kuris dalintųsi sekretoriatu, taip pat finansais bei personalu. *Inter alia*, atitinkamai turėtų būti suteikiama teisė naudotis sutartimis, kurias yra sudaręs EUROJUST ir trečiųjų šalių informacijos tinklu²⁰, o Europos Sąjunga Europos prokuratūrą turėtų pripažinti turinčią kompetenciją jas vykdančią.

Remiantis išdėstytu, galima teigti, kad tuo metu išsiskyrė dvi priešingos pozicijos (Advokatų kontora VARUL ir partneriai, 2011, p. 27). Pirmoji buvo už tai, kad EUROJUST nebūtų prijungtas prie Europos prokuratūros, tačiau jos veiktų kaip dvi glaudžiai susijusios institucijos. Atitinkamai SESV 86 straipsnis būtų kaip glaudaus

²⁰ Neatmetama galimybė, kad tokia pagalba Europos prokuratūrai būtų laikina, o tiksliau iki tol, kol sudarytų savo susitarimus su trečiosiomis šalimis.

bendradarbiavimo pagrindas su EUROJUST ir kitomis Europos Sąjungos institucijomis, kuri suteiktų galimybę naudotis jau sukurtais mechanizmais. Antroji – buvo manančių, kad Europos prokuratūra galėtų tapti dvidešimt aštuntąja (arba šiai dienai dvidešimt devintąja) nacionaline EUROJUST nare ir kartu dalyvautų kovoje su Europos Sąjungai kenkiančiais finansiniais nusikaltimais. Arba priešingai, EUROJUST taptų Europos prokuratūros dalimi ir veiktų per EUROJUST biurus valstybėse narėse su nacionaliniu lygiu paskirtais prokurorais.

Visgi, dėl EUROJUST turimos patirties stiprinant teisminį bendradarbiavimą tarp valstybių narių, įskaitant nusikaltimus, darančius poveikį Europos Sąjungos finansiniams interesams, 2016 metais buvo paprašyta pastarosios prisidėti prie derybų. Tuometinė EUROJUST pirmininkė *M. Coninx* pabrėžė, kad labai svarbus glaudus Europos prokuratūros ir EUROJUST bendradarbiavimas operatyviniuose ir administraciniuose klausimuose, kadangi tai SESV 86 straipsnio esmė. Pirmininkė akcentavo, kad šiose atskirose, tačiau tarpusavyje susijusiose institucijose jau nuo pat pradžių būtina užmegzti glaudžius ryšius tam, kad būtų užtikrintas veiksmingas ir efektyvus darbas praktikoje. Taip pat pažymima, kad tinkamas reguliavimo suderinimas yra būtinas norint užtikrinti teisinį tikrumą bei siekiant išnaudoti visas įmanomas Europos prokuratūros ir EUROJUST galimybes. Siekiant užtikrinti teisinį koordinavimą nuo pat tyrimo iki baudžiamojo persekiojimo pradžios, Europos prokuratūra ir EUROJUST turėtų vienas kitą informuoti apie svarbias bylas (European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, 2016).

Kaip matyti, buvo nuspręsta neprijungti EUROJUST prie Europos prokuratūros ir (ar) kitaip nesukurti vieno specializuoto padalinio. Įsigaliojusiame Tarybos reglamente nurodyta, kad Europos prokuratūra bendradarbiauja su EUROJUST ir naudojasi jo parama: „Europos prokuratūra užmezga ir palaiko glaudžius santykius su Eurojustu, grindžiamus tarpusavio bendradarbiavimu, laikantis jų atitinkamų įgaliojimų, ir tarpusavio operatyvinių, administracinių ir valdymo ryšių plėtojimu, kaip nurodyta šiame straipsnyje. Tuo tikslu Europos vyriausiasis prokuroras ir Eurojusto pirmininkas reguliariai susitinka ir aptaria bendrus rūpimus klausimus“ (Tarybos reglamento 100 straipsnio 1 dalis). Reikia pažymėti ir tai, kad EUROJUST yra vienintelė institucija, su kuria numatyti tokie reguliarūs susitikimai, tačiau tai reikalinga tarpusavio operatyvinių, administracinių ir valdymo ryšių plėtojimui bei bendradarbiavimo su kitomis Europos Sąjungos institucijomis palengvinimui. Taip pat remiantis to paties straipsnio 2 dalimi, Europos prokuratūra, vykdydama savo veiklą, susijusią su tarpvalstybinėmis bylomis, bendradarbiauja operatyviais klausimais, o taip pat gali:

a) dalytis informacija, įskaitant asmens duomenis, apie savo tyrimus pagal atitinkamas šio reglamento nuostatas;

b) prašyti EUROJUST arba jo kompetentingo (-ų) nacionalinio (-ių) nario (-ių) padėti perduoti sprendimus arba prašymus suteikti savitarpio teisinę pagalbą Europos Sąjungos valstybėms narėms, kurios yra EUROJUST narės, tačiau nedalyvauja steigiant Europos prokuratūrą, ir trečiosioms valstybėms ir padėti jose juos vykdyti.

Be kita ko, Europos prokuratūra pagal Tarybos reglamento 100 straipsnio 3 dalį „turi netiesioginę prieigą prie informacijos Eurojusto bylų valdymo sistemoje remiantis sistema „yra atitiktis / nėra atitikties“. Nustačius atitiktį tarp Europos prokuratūros ir bylų valdymo sistemą įrašytų duomenų ir Eurojusto laikomų duomenų, apie tai atitiktį pranešama tiek Eurojustui, tiek Europos prokuratūrai, taip pat Europos Sąjungos valstybei narei, kuri pateikė duomenis Eurojustui. Europos prokuratūra imasi tinkamų priemonių, kad suteiktų Eurojustui galimybę naudotis prieiga prie informacijos jos bylų valdymo sistemoje remiantis sistema „yra atitiktis / nėra atitikties“.

Taip pat to paties straipsnio 4 dalis nurodo, kad „Europos prokuratūra gali naudotis Eurojusto administracijos pagalba ir ištekliais. Tuo tikslu Eurojustas gali Europos prokuratūrai teikti bendro intereso paslaugas. Tai išsamiai reglamentuojama susitarimu“. Čia, manytina, reiktų atkreipti dėmesį į žodžio „gali“ vartojimą, taip pat į pasirinkimą palikti detales vėlesniam administraciniam susitarimui. Tai gali būti interpretuojama kaip jautri tema, susijusi su politiškai subtiliais klausimais (Geelhoed, 2018, p. 176). Atkreiptinas dėmesys, kad EUROJUST skirtas biudžetas turės būti paskirstytas ne tik PIF direktyvoje nusikalstamoms veikoms tirti, tačiau ir kitiems nusikaltimams, kurie patenka į EUROJUST sritį. Tuo atveju, jei parengta išlaidų sąmata (Tarybos reglamento 91 straipsnis) neatitiktų tikrųjų Europos prokuratūros išlaidų, pastaroji gali skolintis iš EUROJUST. Jei nebus skiriama papildomų pinigų paramos misijoms, gali nukentėti kitų nusikalstamų veikų tyrimas. Atsižvelgiant į tai, turėtų būti tinkamai sureglamentuotas susitarimo turinys bei numatytas išteklių užtikrinimas, norint išvengti žalos.

Remiantis išdėstytu, galima daryti išvadą, kad buvo pasirinktas bene geriausias Europos prokuratūros veikimo modelis šiame kontekste – Europos prokuratūros įsteigimas paliekant toliau veikti EUROJUST. Atitinkamai stiprinant šių dviejų institucijų bendradarbiavimą bei suteikus galimybę Europos prokuratūrai naudotis EUROJUST resursais (ne vien finansiniais) netolimoje ateityje bus galima pasiekti akivaizdžių rezultatų tiriant veikas finansinių nusikaltimų srityje. Be kita ko, EUROJUST ir toliau atliks savo vaidmenį nedidelio masto sukčiavimo bylose arba tais atvejais, kai Europos prokuratūra

neturės tam kompetencijos. Matyti ir tai, kad EUROJUST atliks svarbų vaidmenį taip pat ir santykiuose tarp Europos prokuratūros bei trečiųjų šalių.

4.2. Europos prokuratūra ir OLAF

Iki Europos prokuratūros atsiradimo vienintelė institucija, tirianti finansinius nusikaltimus, buvo OLAF. Kovos su sukčiavimu tarnyba ir toliau dirbs kaip nepriklausoma tyrimų tarnyba, išsiaiškinanti galimybes atgauti lėšas ir taikanti kitas apsaugos priemones. Kadangi OLAF neturi teisės patraukti asmenų baudžiamojon atsakomybėn ar vykdyti baudžiamojo persekiojimo – Europos prokuratūra šias teises turės tais atvejais, kai nusikalstami veiksmai turės neigiamos įtakos Europos Sąjungos biudžetui.

Europos Komisija 1999 metais įsteigė Europos kovos su sukčiavimu tarnybą (OLAF), siekdama apsaugoti Europos Sąjungos finansinius interesus, kovoti su sukčiavimu, korupcija ir kitomis neteisėtomis veikomis, įskaitant Europos institucijų neteisėtus veiksmus (European Commission, 2020). Tačiau OLAF kaip ir EUROJUST negali vykdyti baudžiamųjų tyrimų ar baudžiamojo persekiojimo sukčiavimo bylose. OLAF veikimo modelis, kovojant su nusikalstamumu Europos Sąjungoje, yra „vertikalaus“ pobūdžio. Tai reiškia, kad OLAF neturi teisės asmenų patraukti baudžiamojon atsakomybėn – tegali perduoti savo administracinio tyrimo išvadas kompetentingoms nacionalinėms institucijoms, kurios pačios sprendžia, ar OLAF išvadų pagrindu kelti baudžiamąją bylą, ar ne. Teigiama, kad OLAF buvo Europos prokuratūros šalininkas, nes vyravo tendencija, jog nacionaliniai prokurorai ignoruodavo OLAF teikiamą informaciją ir atskaitas, kurios pagal OLAF būdavo reikšmingos (Spencer, 2011, p. 6).

Prieš įsteigiant Europos prokuratūrą taip pat buvo numatyti keli OLAF veikimo modeliai (Spencer, 2011, p. 28-29):

- a) OLAF taptų vienu iš Europos prokuratūros tyrimo padalinių;
- b) OLAF ir EUROJUST arba OLAF ir EUROPOL susijungtų ir bendradarbiautų su Europos prokuratūra;
- c) Vokiečių mokslininkų nuomone, OLAF galėtų būti paliktos galios (tik) atliekant tyrimą, taip padedant Europos prokuratūrai vykdyti funkcijas;
- d) OLAF būtų suteiktos tokios pačios nurodymų galios kaip ir prokuratūrai ar policijai pagal kontinentinės teisės sistemas;
- e) OLAF būtų suteikti papildomi įgaliojimai pagal griežtus Europos prokuratūros nurodymus ir kontrolę, taikant *acquis communautaire*.

Tarybos reglamento preambulės (51) punkte nurodyta, kad „valstybių narių nacionalinės institucijos ir visos Sąjungos institucijos, įstaigos, organai bei agentūros visiškai laikytusi savo pareigos informuoti Europos prokuratūrą, jeigu įtariama, kad padaryta jos kompetencijai priskiriama nusikalstama veika, jie turėtų laikytis esamų pranešimo procedūrų ir būti įdiegę veiksmingus pirminio jiems praneštų įtarimų vertinimo mechanizmus. Sąjungos institucijos, įstaigos, organai ir agentūros tuo tikslu gali pasitelkti OLAF“. Ypatingai pabrėžiami bendradarbiavimo ir nusikalstamų veikų tyrimo nesidubliavimo aspektai, kaip, pavyzdžiui, preambulės (100) punktas „<...> bendradarbiavimas su Europolu ir OLAF turėtų būti ypač svarbus siekiant išvengti dubliavimosi ir sudaryti Europos prokuratūrai sąlygas gauti atitinkamą jų turimą informaciją, taip pat, atliekant konkrečius tyrimus, remtis jų atlikta analize“, preambulės (103) punktas „Europos prokuratūra ir OLAF turėtų užmegzti ir palaikyti glaudų bendradarbiavimą, kuriuo būtų siekiama užtikrinti jų atitinkamų įgaliojimų papildomumą ir išvengti dubliavimosi <...>“.

Tarybos reglamento 101 straipsnio 1 dalis nurodo, kad „Europos prokuratūra užmezga ir palaiko glaudžius santykius su OLAF, grindžiamus tarpusavio bendradarbiavimu ir keitimusi informacija, laikantis jų atitinkamų įgaliojimų. Šiais santykiais siekiama, visų pirma, užtikrinti, kad būtų naudojamosi visomis turimomis priemonėmis Sąjungos finansiniams interesams apsaugoti, OLAF papildant Europos prokuratūros veiklą ir teikiant jai pagalbą“. Kalbant apie dalyvaujančias valstybes nares, srityse, kurios priklauso Europos prokuratūros kompetencijai, Europos prokuratūra ir OLAF turės užmegzti ir palaikyti glaudžius bendradarbiavimo ryšius, siekiant užtikrinti jų įgaliojimų tarpusavio papildomumą ir išvengti dubliavimosi kaip ir minėta aukščiau. Todėl OLAF neinicijuos administracinių tyrimų, lygiagrečių Europos prokuratūros atliekamiems tyrimams dėl tų pačių faktų, kaip tai numatyta Tarybos reglamento 101 straipsnio 2 dalyje. Tokiais atvejais Europos prokuratūra galės kreiptis į OLAF, prašydama paremti ar papildyti jos veiksmus, o tiksliau pagal to paties straipsnio 3 dalį:

- a) teikti informaciją, analizes (įskaitant teismo ekspertizes), ekspertines žinias ir operatyvinę pagalbą;
- b) sudaryti palankias sąlygas kompetentingų nacionalinių administracinių institucijų ir Sąjungos įstaigų konkrečių veiksmų koordinavimui;
- c) atlikti administracinius tyrimus.

Ir priešingai, tuomet, kai Europos prokuratūra tyrimo nevykdo, OLAF išsaugos įgaliojimus savo iniciatyva pradėti administracinį tyrimą, kuris bus vykdomas aktyviai konsultuojantis su Europos prokuratūra, o ši galės teikti OLAF svarbią informaciją, kurios

pagrindu gali būti pradėtas administracinis tyrimas (Tarybos reglamento 101 straipsnio 4 dalis).

Summa summarum, glaudus Europos prokuratūros ir OLAF bendradarbiavimas leis iš esmės sustiprinti Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugą. OLAF nepraras savo kompetencijos ir toliau bus atsakinga už administracinius tyrimus dėl pažeidimų ir sukčiavimo atvejų, kenkiančių Europos Sąjungos finansiniams interesams, tačiau neinicijuos administracinių tyrimų, lygiagrečių Europos prokuratūros atliekamiems tyrimams dėl tų pačių faktų.

4.3. Europos prokuratūra ir EUROPOL

EUROPOL palaikė Europos prokuratūros įkūrimą, nes tai, jų manymu, kitas logiškas žingsnis po JTG (Jungtinės tyrimo grupės) ir TBT (Tarptautinio Baudžiamojo Teismo) įkūrimo. Atsižvelgiant į dabartinius EUROPOL susitarimus ir į Europos prokuratūros įgaliojimus bei taikymo sritį, labai svarbu, kad būtų išvengta sutapimų ir dubliavimosi – o tam reikalingas tinkamas reglamentavimas.

EUROPOL (Europos policijos biuras), įsteigtas 1999 metais²¹, yra Europos Sąjungos teisėsaugos agentūra, kurios užduotis – padėti didinti Europos saugumą teikiant pagalbą Europos Sąjungos valstybių narių teisėsaugos institucijoms (Europos Sąjunga, 2019). Lisabonos sutarties 69e straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad „Europos prokuratūros kompetencijai, prireikus veikiant kartu su Europolu, priklauso Sąjungos finansinių interesų pažeidimų tyrimas, jų vykdytojų ir bendrininkų baudžiamasis persekiojimas bei kaltinimo palaikymas teisme, kaip nustatyta šio straipsnio 1 dalyje nurodytame reglamente. Tokių pažeidimų atžvilgiu valstybių narių kompetentinguose teismuose ji vykdo prokuroro funkcijas“ – tas pats numatyta ir SESV 86 straipsnio 2 dalyje. Analizuojat EUROPOL funkcijas, matyti, kad kaip ir EUROJUST, EUROPOL iš esmės atlieka tik koordinacinio pobūdžio veiksmus, kitaip tariant, veikimo modelis – „horizontalus“ (Advokatų kontora VARUL ir partneriai, 2011, p. 29). Pavyzdžiui, pagal SESV 88 straipsnio 1 dalį „Europolo misija yra remti ir stiprinti valstybių narių policijos ir kitų teisėsaugos tarnybų veiksmus

²¹ Pirmasis EUROPOL įkūrimas įtvirtintas 1992 m. vasario 7 d. Maastrichto sutartyje, kildinamo iš „trečiojo ramsčio“ Konvencijos, parengtos vadovaujantis Europos Sąjungos sutarties K.3 straipsniu, dėl Europos policijos biuro įsteigimo (EUROPOL konvencija). EUROPOL tam tikrą veiklą pradėjo vykdyti jau 1994 m. sausio 3 d. kaip Europolo narkotikų padalinys (ENP), kurio tikslas buvo gerinti kompetentingų institucijų veiklą, veiksmingumą, bendradarbiavimą, užkertant kelią pavojingoms tarptautinių nusikaltimų formoms bei kovojant su nelegalia prekyba narkotikais, branduolinėmis ir radioaktyviosiomis medžiagomis, nelegaliu gabenimu, prekyba žmonėmis bei su automobiliais susijusiais nusikaltimais. Tačiau, priėmus teisės aktus, susijusius su EUROPOL Konvencija, nuo 1999 m. liepos 1 d. EUROPOL pradėjo veiklą visose jam pavestose srityse.

bei jų tarpusavio bendradarbiavimą užkardant sunkius nusikaltimus, susijusius su dviem ar daugiau valstybių narių, terorizmu ir nusikalstamumo formomis, kurios kenkia Sąjungos politikoje numatytam bendram interesui, bei kovojant su jais“. Pagal to paties straipsnio 3 dalį „bet kokį operatyvų veiksmą Europolas privalo atlikti kartu su valstybės narės ar valstybių narių, su kurių teritorija tai susiję, valdžios institucijomis ir su jų sutikimu. Prievartos priemonių taikymas išimtinai priklauso kompetentingoms nacionalinėms valdžios institucijoms“. Kitą vertus, Europos prokuratūra turi įgaliojimus atlikti tyrimus nepriklausomai nuo valstybių narių, dėl ko galės tikėtis EUROPOL paramos tam tikroms tyrimo priemonėms. Tačiau natūraliai kyla klausimas, kaip EUROPOL laikysis šio principo su Europos prokuratūra, kai tuo pačiu turi gerbti nacionalinę privilegiją taikyti prievartos priemones?

Šiai dienai Tarybos reglamento 102 straipsnis reglamentuoja santykius su EUROPOL. Atkreipiamas dėmesys, kad pastarąjį straipsnį sudaro tik dvi dalys, t. y. apimtis yra dvigubai mažesnė, lyginant su EUROPOL ar OLAF. To paties straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad „Europos prokuratūra užmezga ir palaiko glaudžius santykius su Europolu. Tuo tikslu jie sudaro susitarimą dėl darbo tvarkos, kuriame nustato tarpusavio bendradarbiavimo tvarką“. Kaip ir buvo minėta aukščiau, bendradarbiavimas su kitomis Europos Sąjungos institucijomis Europos prokuratūrai yra labai svarbus, kitaip tariant, anot Europos Komisijos – su EUROPOL yra ypatingas (Stealens, 2014, p. 128). Būtina išvengti dubliavimosi bylose, suteikiant Europos prokuratūrai gauti reikiamą informaciją, kaip tai numatyta to paties straipsnio 2 dalyje – „jeigu to reikia Europos prokuratūros tyrimams atlikti, ji gali paprašiusi gauti visą Europolo turimą reikiamą informaciją, susijusią su jos kompetencijai priklausančiu nusikaltimu; be to, ji gali prašyti Europolo teikti analitinę paramą konkrečiam Europos prokuratūros atliekamam tyrimui“. Visgi, vertinant Tarybos reglamento nuostatą, iš esmės nėra aiškus santykis tarp Europos prokuratūros ir EUROPOL, išskyrus tai, kad pastaroji turi suteikti paramą bei viena su kita bendradarbiauti. Manytina, dėl to gali atsirasti institucinis disbalansas. Belgijos ryšių su EUROPOL pareigūno *R. Van de Sompel* nuomone, savanoriško bendradarbiavimo su Europos prokuratūra forma būtų geresnė nei privaloma (Stealens, 2014, p. 130). Savo nuomonę jis argumentuoja pateikdamas keitimosi informacijos EUROPOL institucijoje pavyzdį: anksčiau informacijos keitimasis buvo savanoriškas, tačiau dabar pagal naujojo EUROPOL reglamento 7 straipsnio 5 dalies a punktą „valstybės narės *teikia* Europolui informaciją, reikalingą jo tikslams pasiekti“. Vertinant praktiką, ši privalomoji informacijos keitimosi forma „atneša“ daug mažiau informacijos nei savanoriškoji. *R. Van de Sompel* mano, kad Europos prokuratūra, vadovaudamasi supranacionaline teise (arba viršenybės principu) ir

galinti priimti privalomus sprendimus, atgrasys valstybes nares (ir ne tik) nuo informacijos teikimo ir (arba) bendradarbiavimo. *R. Van de Sompel* pabrėžia, kad valstybės narės, norėdamos atsisakyti bendradarbiauti, tai visada galės padaryti remdamosi šiais būdais: a) kai kyla pavojus žmogaus gyvybei; b) tyrimo interesais; c) kai kyla pavojus valstybės narės saugumui. Tai pat pažymėtina, kad valstybių narių bendradarbiavimą nėra lengva pasiekti, todėl užuot bandžius priversti (ar įpareigoti), būtų geriau, jei Europos prokuratūra užsitarnautų pasitikėjimą, kaip tai padarė EUROJUST ir EUROPOL.

Remiantis išdėstytu, galima daryti išvadą, kad teikiama EUROPOL pagalba ir dalinimasis turima informacija, padės Europos prokuratūrai pradėti baudžiamąjį persekiojimą ir patraukti asmenis baudžiamojon atsakomybėn, tačiau manytina, kad sunkumai praktikoje nebus išvengiami.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

1. Reikėjo įdėti daug pastangų tam, kad 2017 metais būtų priimtas galutinis sprendimas įsteigti Europos prokuratūrą, pavyzdžiui, priimti tam tikrus teisės norminius aktus: 1997 metais – Finansinių interesų apsaugos taisyklės (lot. *Corpus Juris*), 2001 metais – Žaliąją knygą (angl. *Green Paper*), 2017 metais – Tarybos reglamentą. 2009 metais, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, atsinaujino ir *Corpus Juris* projektas. Europos Komisija SESV 86 straipsnio pagrindu pasiūlė įsteigti Europos prokuratūrą.

2. Žaliąją knygą ir *Corpus Juris* galima laikyti pamatu Tarybos reglamentui. Pagal Tarybos reglamentą Europos prokuratūros struktūra – Europos prokuratūros kolegialus decentralizuotas valdymo modelis, suteikiantis valstybių narių prokurorams (deleguotiems į Europos prokuratūros pagrindinius valdymo organus) daugiau laisvės bei galimybių dalyvauti svarbiausių sprendimų priėmime. Strateginį lygmenį sudaro Europos vyriausiasis prokuroras, du pavaduotojai ir prokurorų kolegija. Veiklos lygmenį sudaro nuolatinė kolegija, Europos deleguotieji prokurorai ir Europos prokurorai. Visi Europos prokuratūros svarbiausi sprendimai priimami ne vienasmeniškai Europos prokuroro, o kolegialiai.

3. PIF direktyvoje nusikalstamos veikos apima sukčiavimą ir įvairias sukčiavimo formas, aktyviają bei pasyviają korupciją, pinigų plovimą ir kitas su Europos Sąjungos finansiniais interesais susijusias veikas. Pažymima, kad darbo rašymo metu Europos prokuratūra dar nėra pradėjusi veikti, tačiau jau kuris laikas yra kalbama apie nusikalstamų veikų plėtrą. Plečiantis Europos Sąjungos kompetencijai, SESV nėra pateikta sąrašo, kuriame būtų nurodyti ir kiti sunkūs nusikaltimai, tačiau tai galėtų būti terorizmas, prekyba žmonėmis, seksualinė prievarta prieš vaikus, neteisėta prekyba narkotikais ir kiti nusikaltimai, kurie jau dabar yra laikomi ypatingai pavojingi ir bandomi reguliuoti Europos Sąjungos mastu. Darytina išvada, kad Europos prokuratūros kompetencija turėtų būti plečiama tik įvertinus, ar Europos prokuratūra geba tinkamai susitvarkyti su jai priskirtomis funkcijomis finansinių interesų gynybos srityje.

4. Be tinkamų ir (ar) reikalingų pakeitimų Europos prokuratūra ir jos subjektai nebus laikomi lygiaverčiais valstybių narių nacionalinėje sistemoje, dėl ko negalės pasinaudoti Tarybos reglamente suteiktais procesiniais įgaliojimais. Nepaisant teisės aktų kolizijos, Lietuvos Respublika privalo savo įstatyminę bazę sutvarkyti taip, kad kiltų kuo mažiau trikdžių Europos prokuratūros veikimui, jei tai neprieštarauja Konstitucijai. Konstatuotina, kad pakeitimai buvo atlikti BPK, BK, Prokuratūros įstatyme ir įstatyme dėl Europos Sąjungos valstybių narių sprendimų baudžiamosiose bylose tarpusavio

pripažinimo ir vykdymo. Plačiau paanalizavus nacionalinius teisės aktus, matyti, kad papildomi pakeitimai reikalingi Kriminalinės žvalgybos įstatyme, Pranešėjų įstatyme, Seimo statute. Nors darbe pateikta nemažai pasiūlymų, atsižvelgiant į ribojamą apimtį, siūlomi esminiai Prokuratūros įstatymo (kaip vieno iš pagrindinių teisės aktų šiame kontekste) pakeitimai ir (ar) papildymai:

1 straipsnis. 1 straipsnio 2 dalies pakeitimas

Pakeisti 1 straipsnio 2 dalį ir ją išdėstyti taip:

„2. Šis Įstatymas Europos prokuratūros veiklai Lietuvos Respublikoje taikomas tiek, kiek šios veiklos nereglamentuoja Europos Sąjungos teisės aktai. Jei Europos Sąjungos teisės aktai prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijai, taikomas šis Įstatymas arba kiti Lietuvos Respublikos teisės aktai“.

2 straipsnis. Įstatymo papildymas 2¹ straipsniu

Papildyti 2¹ straipsniu ir jį išdėstyti taip:

„2¹ straipsnis. Europos prokuratūra, funkcijos ir kompetencija

1. Europos prokuratūra yra Europos Sąjungos įstaiga, atliekanti Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, Reglamento (ES) 2017/1939 bei šiame Įstatyme ar kituose įstatymuose nustatytas funkcijas.

2. Pagal Direktyvą (ES) 2017/1371 Europos prokuratūra turi kompetenciją tik tokių nusikalstamų veikų atžvilgiu, kurios yra susijusios su Europos Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu:

- 1) Viešųjų pirkimų srityje;
- 2) PMV srityje;
- 3) Pinigų plovimo srityje, kurios aprašytos Direktyvos (ES) 2015/849 1 straipsnio 3 dalyje ir kurioms taikoma Direktyva (ES) 2017/1371;
- 4) Tyčinės ir pasyviosios korupcijos srityse;
- 5) Tyčinio pasisavinimo srityje;
- 6) Bet kurios nusikalstamos veikos atžvilgiu, kai ji yra neatsiejamai susijusi su nusikalstamais veiksmais, patenkančiais į Reglamento (ES) 2017/1939 sritį.

3. Europos prokuratūrai vadovauja ir atstovauja Europos vyriausiasis prokuroras. Europos prokuratūros vardu Lietuvos Respublikoje veikia Europos prokuroras ir du deleguotieji prokurorai, kurie išrenkami šio Įstatymo ir Reglamento (ES) 2017/1939 nustatyta tvarka“.

3 straipsnis. 5 straipsnio 3 dalies pakeitimas

Pakeisti 5 straipsnio 2 ir 3 dalį ir juos išdėstyti taip:

„2. Prokuratūra ir Europos deleguotasis prokuroras užsienio valstybių įstaigų ir tarptautinių institucijų prašymus gauna per Generalinę prokuratūrą, o Lietuvos Respublikos tarptautinėje sutartyje numatytais atvejais – ir per teritorines prokuratūras.

3. Prokuratūra bendradarbiauja su užsienio valstybių prokuratūromis, Europos prokuratūra, Europos prokuratūros vardu veikiančiu Europos prokuroru ir Europos deleguotaisiais prokurorais, kitomis valstybinėmis institucijomis ar visuomeninėmis organizacijomis, dalyvauja tarptautinių institucijų veikloje“.

4 straipsnis. 11 straipsnio 1 dalies pakeitimas

Pakeisti 11 straipsnio 1 dalį ir jį išdėstyti taip:

„1. Prokuroras yra asmuo, paskirtas į prokuroro pareigas šio Įstatymo nustatyta tvarka. Prokuroro – valstybės pareigūno statusą nustato Lietuvos Respublikos Konstitucija, įstatymai, Europos Sąjungos teisės aktai ir tarptautinės sutartys. Europos deleguotojo prokuroro statusas funkcinis ir teisiniu požiūriu yra nepriklausomas bei skiriasi nuo Lietuvos Respublikoje numatytų statusų“.

5 straipsnis. 18 straipsnio pakeitimas

Pakeisti 18 straipsnį ir jį išdėstyti taip:

„Prokurorai ir Europos deleguotasis prokuroras turi teisę dalyvauti rengiant ir įgyvendinant nacionalines ir tarptautines nusikalstamų veikų prevencijos programas. Europos deleguotasis prokuroras teikia su tuo susijusią informaciją ir pasiūlymus Europos prokurorui, kuris tą informaciją perduoda Europos prokuratūrai, kai tai susiję su Europos prokuratūros turima kompetencija, kitais atvejais tokią informaciją ir pasiūlymus suinteresuotoms valstybės institucijoms teikia prokurorai“.

6 straipsnis. 37¹¹ straipsnio pakeitimas

Pakeisti 37¹¹ straipsnį ir jį išdėstyti taip:

„1. Europos Sąjungos teisės aktuose nustatytais atvejais ir tvarka Europos prokuroras gali atlikti Europos deleguotojo prokuroro funkcijas Lietuvos Respublikoje. Šiuo atveju Europos prokuroras turi tokius pačius įgaliojimus kaip ir Europos deleguotasis prokuroras.

2. Europos prokurorą pavaduoja vienas iš Europos deleguotųjų prokurorų, kai Europos prokuroras atsistatydina, yra atleidžiamas arba pasitraukia iš pareigų, arba dėl bet kurios kitos priežasties, dėl kurios Europos prokuroras negali tinkamai atlikti savo funkcijų. Šiuo atveju Europos deleguotasis prokuroras turi tokius pačius įgaliojimus kaip ir Europos prokuroras.

3. Europos prokuroras atlieka savo kilmės valstybėse vykstančių tyrimų / teisminių nagrinėjimų koordinavimą, priežiūrą ir tiesioginę kontrolę, įskaitant konkrečių instrukcijų Europos deleguotiems prokurorams davimą ir valstybėse narėse esantiems. Europos

prokuroras, gavęs kompetentingos nuolatinės kolegijos sutikimą, išimtiniais atvejais gali priimti sprendimą pats atlikti tyrimą Reglamente (ES) 2017/1939 nustatyta tvarka.

4. Europos deleguotasis prokuroras atsakingas už nusikalstamų veikų tyrimą, baudžiamojo persekiojimo vykdymą, tiesioginį darbą su konkrečiomis bylomis ir veikia Europos prokuratūros vardu bei jos naudai. Europos deleguotasis prokuroras savo kadencijos metu yra ir Lietuvos Respublikos prokuroras bei turi tokius pačius įgaliojimus.

5. Europos prokuroras, Europos deleguotasis prokuroras turi prokuroro įgaliojimus veikti visuose teismuose.

6. Europos deleguotojo prokuroro veiksmai ir sprendimai gali būti skundžiami Europos prokurorui ir teismui”.

7 straipsnis. Įstatymo papildymas 37¹³ straipsniu

Papildyti 37¹³ straipsniu ir jį išdėstyti taip:

„37¹³ straipsnis. Europos prokuroro, Europos deleguotųjų prokurorų pavaldumas

5. Europos prokurorui aukštesnysis prokuroras yra tik Europos vyriausiasis prokuroras.

6. Europos deleguotajam prokurorui aukštesnysis prokuroras yra tik Europos prokuroras.

7. Europos prokurorų tyrimų / teisminių nagrinėjimų koordinavimą, priežiūrą ir tiesioginę kontrolę ir konkrečių instrukcijų Europos deleguotiems prokurorams davimą prižiūri nuolatinė kolegija.

8. Europos deleguotųjų prokurorų vykdomus tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą stebi ir jiems vadovauja nuolatinė kolegija vadovaudamasi Reglamente (ES) 2017/1939 nustatyta tvarka arba Europos prokuroras nuolatinės kolegijos vardu“.

5. Laikytina, kad Europos prokuratūros veikla nebus iki galo suderinama su Konstitucijos 118 straipsniu. Minėtoje nuostatoje nėra vietos interpretacijoms, sudarančioms pagrindą Lietuvos Respublikos prokuratūros sąvoką aiškinti ir (ar) suprasti plečiamai, kas reikštų, kad pagal Konstituciją Europos prokuratūra nėra suprantama kaip Lietuvos Respublikos prokuratūros dalis. Analizuojant Konstitucinio Teismo praktiką, matyti, kad prokuratūros statusas ir vieta Konstitucijoje įtvirtintoje valstybės valdžių sistemoje nėra pakankamai aiški, o tai gali nulemti ir Europos prokuratūros statuso ir teisinės padėties neapibrėžtumą. Europos deleguotojo prokuroro ypatingas statusas arba „*double hat*“ principas laikomas nesuderinamu su Lietuvos Respublikos teise – manytina, kad Konstitucinis Teismas turėtų pasisakyti, ar tai neprieštarauja Konstitucijai. Visgi, nėra

aišku, ar pradėjus veikti Europos prokuratūrai jos veikla bus saistoma Konstitucijos nuostatų ir ar Konstitucija nebus pažeidžiama.

6. EUROJUST ir toliau atliks savo vaidmenį nedidelio masto sukčiavimo bylose arba tais atvejais, kai Europos prokuratūra neturės tam kompetencijos. Bendradarbiavimas su EUROPOL bei OLAF iš esmės leis sustiprinti Europos Sąjungos finansinių interesų apsaugą. OLAF nepraras savo kompetencijos ir toliau bus atsakinga už administracinius tyrimus dėl pažeidimų ir sukčiavimo atvejų, tačiau neinicijuos administracinių tyrimų, lygiagrečių Europos prokuratūros atliekamiems tyrimams dėl tų pačių faktų. EUROPOL teikiama pagalba ir dalinimasis turima informacija padės pradėti baudžiamąjį persekiojimą ir patraukti asmenis baudžiamojon atsakomybėn.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

LIETUVOS RESPUBLIKOS TEISĖS AKTAI

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija (1992). *Valstybės žinios*, 33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinis aktas dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje (2004). *Valstybės žinios*, 111-4123.
3. Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas (2000). *Valstybės žinios*, 89-2741.
4. Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodeksas (2002). *Valstybės žinios*, 37-1341.
5. Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 35, 168, 170, 214, 217, 218, 234, 381, 418, 426 straipsnių ir priedo pakeitimo ir Kodekso papildymo 17-4, 67-1 straipsniais įstatymas (2020). *TAR*, 13623.
6. Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas (1994). *Valstybės žinios*, 81-1514.
7. Lietuvos Respublikos pranešėjų apsaugos įstatymas (2017). *TAR*, 19743.
8. Lietuvos Respublikos kriminalinės žvalgybos įstatymas (2012). *Valstybės žinios*, 122-6093.
9. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Europos Sąjungos valstybių narių sprendimų baudžiamosiose bylose tarpusavio pripažinimo ir vykdymo (2014). *TAR*, 17299.
10. Lietuvos Respublikos Seimo statutas (1994). *Valstybės žinios*, 15-249.

TARPTAUTINIAI IR EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS AKTAI

11. Appendix II. *Guiding Principles of Corpus Juris* (2000).
12. Basic Law for the Federal Republic of Germany (1949).
13. Commission of the European communities. *Green paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor* (2001). COM 715 final.
14. Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutarties suvestinė redakcija (1957). *OL C 327*.
15. Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartis (1957).
16. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija (2016). *OL C 326*.

17. Europos Komisijos 1999 m. balandžio 28 d. sprendimas (EAPB, Euratomas) Nr. 352/1999 dėl Europos kovos su sukčiavimu tarnybos (OLAF) įsteigimo. *L 136*.
18. Europos Komisijos 2003 m. kovo 19 d. Žaliosios knygos dėl Bendrijos finansinių interesų apsaugos baudžiamosios teisės priemonėmis ir Europos prokuroro pareigybės įsteigimo paskesnis tyrimas. Briuselis.
19. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011 m. gruodžio 13 d. 2011/92/ES dėl kovos su seksualine prievarta prieš vaikus, jų seksualiniu išnaudojimu ir vaikų pornografija, kuria pakeičiamas Tarybos pamatinis sprendimas 2004/68/TVR. *OL L 335*.
20. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2015 m. gegužės 20 d. (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos, kuria iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 648/2012 ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/60/EB bei Komisijos direktyva 2006/70/EB. *OL L 141*.
21. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2017 m. kovo 15 d. (ES) 2017/541 dėl kovos su terorizmu, pakeičianti Tarybos pamatinį sprendimą 2002/475/TVR ir iš dalies keičianti Tarybos sprendimą 2005/671/TVR. *OL L 88*.
22. Europos Parlamento ir Tarybos 2017 m. liepos 5 d. direktyva (ES) 2017/1371 direktyva dėl kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis. *OL L 198*.
23. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas 2019 m. birželio 20 d. (ES) 2019/1240 dėl Europos imigracijos ryšių palaikymo pareigūnų tinklo sukūrimo. *OL L 198*.
24. Konvencija dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos, parengta vadovaujantis Europos sąjungos sutarties K.3 straipsniu (2004). *Valstybės žinios*, 112-4178.
25. Lisabonos sutartis (2007). *C 306*.
26. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija (2016). *OL C 202*.
27. Tarybos 1995 m. gruodžio 18 d. reglamentas (EB, Euratomas) Nr. 2988/95 dėl Europos Bendrijų finansinių interesų apsaugos. *OL L 312*.
28. Tarybos 2000 m. gegužės 29 d. pamatinis sprendimas dėl apsaugos nuo padirbinėjimo griežtinimo kriminalinėmis bausmėmis ir kitokiomis sankcijomis ryšium su euro įvedimu. *OL L 140*.
29. Tarybos 2004 m. spalio 25 d. pamatinis sprendimas 2004/757/TVR nustatantis būtiniausias nuostatas dėl nusikalstamų veikų sudėties požymių ir bausmių neteisėtos prekybos narkotikais srityje. *OL L 335*.

30. Tarybos 2008 m. spalio 24 d. pamatinis sprendimas 2008/841/TVR dėl kovos su organizuotu nusikalstamumu. *OL L 300*.
31. Tarybos 2017 m. spalio 12 d. reglamentas (ES) 2017/1939, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros įsteigimo srityje. *OL L 283*.
32. Treaty on Amsterdam (1999). *OL C 340*.
33. Treaty on European Union (2012). *OL C 191*.
34. The Constitution of the Republic of Bulgaria (1991). *State Gazette*, 56/13.06.1991.
35. The Constitutional Act of Denmark (1953), *Folketinget*, 16.
36. The Constitution of Croatia (1990), *Narodne novine*, 56/90.
37. The Constitution of France (1958), *Revue Banque et Bourse*, 130.
38. The Constitution of Greece (1975), *Greek Government Gazette*, 111.
39. The Constitution of the Republic of Latvia (1992), *Latvijas Vēstnesis*, 43.
40. The Constitution of the Republic of Poland (1997), *Dziennik Ustaw*, 78.

SPECIALIOJI LITERATŪRA

41. Advokatų kontora VARUL ir partneriai. *Tyrimo „Europos prokuratūros steigimo perspektyvos – Lietuvos požiūris, teisiniai ir politiniai aspektai“* [interaktyvus] (modifikuota 2011-03-10) [interaktyvus]. Prieiga per internetą: http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2011_Europos_prokuraturos_steigimo_perspektyvos.pdf [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 15 d.].
42. American Society of International Law. *The European Public Prosecutor's Office (EPPO): A Revolutionary Step in Fighting Serious Transnational Crimes* [interaktyvus] (modifikuota 2018-04-03). Prieiga per internetą: <https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/4/european-public-prosecutors-office-epo-revolutionary-step-fighting> [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 3 d.].
43. Biehler, A., et. al. (2002). *Analysis of the Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor*. Max Planck Institute of Foreign and International Criminal Law, Freiburg/Br. [interaktyvus] (modifikuota 2012-04). Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/gp_mplanck_de_en.pdf [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 3 d.].
44. Council of Europe (2008). *Constitutional provisions on the Prosecution service in Council of Europe Member States*. Strasbourg: Study No. 494/2008.

45. C. La Vattia, F. (2019). *The prevention and punishment of corruption in the Italian legislation*. Italy: University of Trento.
46. Debevoise and Pimpton. *The EPPO's Structure and Powers—1 European Head, 22 National Swords* [interaktyvus] (modifikuota 2019-11-21). Prieiga per internetą: <https://www.debevoise.com/insights/publications/2019/11/the-eppos-structure-and-powers> [žiūrėta 2020 m. spalio 3 d.].
47. European Commission. *Protecting taxpayers' money against fraud: European Commission proposes European Public Prosecutor's Office and reinforces OLAF procedural guarantees* (2013) [interaktyvus] (modifikuota 2013-07-17). Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_709 [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 3 d.].
48. European Commission. *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee, The Committee of the Regions and the Court of Auditors* [interaktyvus] (modifikuota 2019-04-29). Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/EN/COM-2019-196-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF> [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 15 d.].
49. European Commission. *European Anti-Fraud Office (OLAF) regulation* [interaktyvus] (modifikuota 2020-05-05). Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/preventing-fraud/olaf-regulation-evaluation> [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 4 d.].
50. European Commission. *European Public Prosecutor's Office: The EPPO is an independent Union body competent to fight crimes against the Union budget* [interaktyvus] (modifikuota 2020). Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_lt [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 3 d.].
51. European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament and the European Council. A Europe that protects: an initiative to extend the competences of the European Public Prosecutor's Office to cross-border terrorist crimes*. Brussels. [interaktyvus] (modifikuota 2018-09-12). Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-extend-public-prosecutors-office-communication-641_en.pdf [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 6 d.].

52. European Justice. *Eurojust* [interaktyvus] (modifikuota 2020-10-08). Prieiga per internetą: https://e-justice.europa.eu/content_eurojust-23--maximize-lt.do [žiūrėta 2020 m. spalio 1 d.].
53. Europos Parlamentas (2014-2018). *Specialiojo komiteto terorizmo klausimais išvados ir rekomendacijos 2018 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Specialiojo komiteto terorizmo klausimais išvadų ir rekomendacijų (2018/2044(INI))* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0512_LT.pdf [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 6 d.].
54. European Parliament (2016). *Directorate general for internal policies Policy Department C: Citizens' rights and constitutional affairs. civil liberties, justice and home affairs. Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)* [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU\(2016\)571399_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571399/IPOL_STU(2016)571399_EN.pdf) [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 6 d.].
55. Europos Komisija. *Dažnai užduodami klausimai apie Europos prokuratūrą* [interaktyvus] (modifikuota 2018-08-07). Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/MEMO_18_4767 [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 1 d.].
56. Europos Parlamentas. *Sutarties dėl Konstitucijos Europai projektas (neratifikuotas)* [interaktyvus] (modifikuota 2004). Prieiga per internetą: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/lt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/draft-treaty-establishing-a-constitution-for-europe> [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 16 d.].
57. Europos Sąjunga. *Europos policijos biuras* [interaktyvus] (modifikuota 2019-02-13). Prieiga per internetą: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_lt [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 18 d.].
58. European Union Agency for Criminal Justice Cooperation. *Eurojust* [interaktyvus] (modifikuota 2016-02-18). Prieiga per internetą: http://www.eurojust.europa.eu/press/News/News/Pages/2016/2016_02_18_Eurojust-and-the-European-Public-Prosecutor.aspx [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 4 d.].
59. Europos Vadovų Taryba. *Europos prokuratūra* [interaktyvus] (modifikuota 2020-10-20). Prieiga per internetą: <https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/eppo/> [žiūrėta 2020 m. lapkričio 6 d.].

60. Finansinių nusikaltimų tyrimų tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. *Europos Sąjungos paramos apsauga* [interaktyvus] (modifikuota 2020). Prieiga per internetą: <http://fntt.lt/lt/europos-sajungos-paramos-apsauga/veikla/75> [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 13 d.].
61. Geelhoed, W. (2018). *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office. Germany: Springer Nature.*
62. Giuffrida, F. *The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?* [interaktyvus] (modifikuota 2017-02/03). Prieiga per internetą: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2017/02/RR2017-03_EPPO.pdf [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 15 d.].
63. Geist, R., Gabrizova, Z. *Chief European Prosecutor: We're ready to start at full speed, safeguard our independence* [interaktyvus] (modifikuota 2020-05-08). Prieiga per internetą: <https://www.euractiv.com/section/politics/interview/chief-european-prosecutor-were-ready-to-start-at-full-speed-safeguard-our-independence/> [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 3 d.].
64. Juszczak, A. *DG Justice: European Commission: European Public Prosecutor's Office* [interaktyvus] (modifikuota 2019-05-16). Prieiga per internetą: https://era-comm.eu/EPPO/kiosk/pdf/319DT58/01_JUSZCZAK_319DT58.pdf [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 8 d.].
65. Juszczak, A. *Fighting Terrorism through the European Public Prosecutor's Office (EPPO)? What future for the EPPO in the EU's Criminal Policy?* [interaktyvus] (modifikuota 2019-06-07). Prieiga per internetą: <https://eucrim.eu/articles/fighting-terrorism-through-the-eppo/> [žiūrėta 2020 m. spalio 6 d.].
66. Kuhl, L., Combeaud, S. (2004). *From the Corpus Juris to the European Public Prosecutor.* CELS Occasional: Paper No. 7.
67. Lancy, J. *European Prosecutor' Office in Draft Treaty establishing a Constitution for Europe* [interaktyvus] (modifikuota 2006-03-06). Prieiga per internetą: <http://revel.unice.fr/pie/index.html?id=282> [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 1 d.].
68. Ligeti, K. *et al.*, (2020). *The European Public Prosecutor's Office at Launch. Adopting National Systems, Transforming EU Criminal Law.* Italy: Wolters Kluwer.
69. Matera, B. *Legislative train schedule area of Justice and Fundamental rights: European Public Prosecutor's Office* [interaktyvus] (modifikuota 2019-11-20). Prieiga per internetą: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-european-public-prosecutor-s-office> [žiūrėta 2020 m. rugpjūčio 1 d.].

70. Spencer, J. R. (2011). *EU Criminal Law – the Present and the Future?* Oxford: Hart Publishing.
71. Staelens, J. (2014). *Master thesis: The European Public Prosecutor's Office: The future?* Belgium: Faculty of Law Ghent University.
72. Šileikis, E. (2003). *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
73. Teisė.pro. *Dažniausi klausimai apie Europos prokuratūrą* [interaktyvus] (modifikuota 2018-08-03). Prieiga per internetą: <http://www.teise.pro/index.php/2018/08/03/dazniausi-klausimai-apie-europos-prokuratura/> [žiūrėta 2020 m. spalio 25 d.].
74. Teisės vartai. *Liuksemburge galutinai sutarta dėl Europos prokuratūros* [interaktyvus] (modifikuota 2017-10-14). Prieiga per internetą: <https://teisesvartai.lt/naujienos/liuksemburge-galutinai-sutarta-del-europos-prokuraturos/> [žiūrėta 2020 m. rugsėjo 19 d.].
75. The European Public Prosecutor working group conclusions (2009). Madrid.

KONSTITUCINIO TEISMO NUTARIMAI

76. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1994 m. vasario 14 d. nutarimas.
77. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gruodžio 21 d. nutarimas.
78. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2003 m. sausio 24 d. nutarimas.
79. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. gegužės 13 d. nutarimas.
80. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. sausio 16 d. nutarimas.

TEISMŲ PRAKTIKA

81. Lietuvos Aukščiausiojo Teismo 2017 m. lapkričio 7 d. nutartis baudžiamojoje byloje Nr. 2K-261-648/2017.

Europos prokuroro instituto įsteigimo perspektyvos

Laura Astrauskaitė

Šiame magistro baigiamajame darbe analizuojamos Europos prokuroro instituto įsteigimo perspektyvos, reglamentavimas bei ypatumai. Atlikta Tarybos reglamento, teisės aktų bei užsienio šaltinių analizė, aptariant Europos prokuratūros steigimo prielaidas, struktūrą bei pagrindinius veiklos principus. Darbe taip pat analizuojamos Europos Sąjungos finansiniams interesams kenkiančios nusikalstamos veikos bei aptariama galimybė dėl nusikalstamų veikų plėtros ateityje. Daroma išvada, kad tam, jog kalbėtume apie plėtrą, pirmiausiai Europos prokuratūra turi susitvarkyti su dabartinėmis savo funkcijomis. Darbe siekiama atriboti nacionalinės teisės ir supranacionalinės teisės ribas, aptarti nacionalinės prokuratūros ir Europos prokuratūros santykį, pradėjus pastarai veikti. Teigiama, kad nėra atlikti visi reikalingi teisės aktų pakeitimai, kurie suteiktų galimybę tinkamai funkcionuoti Europos prokuratūrai, o jei tokie pakeitimai ir atlikti, jie atlikti labai vėlai ir abejojama, ar pilna apimtimi.

Be kita ko, paliečiamas ir konstitucingumo klausimas Lietuvos Respublikoje – Europos prokuratūros įtaka Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Pagrįstai manoma, kad kai kurios Europos prokuratūros funkcijos, numatytos Tarybos reglamente, nėra suderinamos arba su Lietuvos Respublikos Konstitucija, arba priklauso išimtinai nacionalinių prokurorų kompetencija, arba teismams. Taip pat Europos prokuratūra palyginama su kitomis veikiančiomis Europos Sąjungos baudžiamojo persekiojimo institucijomis – EUROJUST, OLAF ir EUROPOL. Aptiriamas šių institucijų bendradarbiavimas bei kompetencijų pasidalijimas ateityje. Darbo pabaigoje suformuotos išsamios išvados, kuriuose pateikiami atitinkami pastebėjimai. Kartu su išvadomis pateikiami pasiūlymai dėl Prokuratūros įstatymo pakeitimų.

European Public Prosecutor Establishment Perspectives

Laura Astrauskaitė

This master's thesis analyses the perspectives, regulations and peculiarities of the establishment of the European Public Prosecutors Office (EPPO). An analysis of the Council Regulation, legislation and foreign sources was carried out, discussing the preconditions, structure and basic principles of the establishment of the EPPO. The work also analyses criminal offences affecting the Financial Interests of the European Union and discusses the possibility of future development of criminal offences. It is concluded that, in order to be concerned about enlargement, the EPPO must first deal with its current functions. The master's thesis aims to deprie the boundaries of national law and supranational law, to discuss the relationship between the national public prosecutor's office and the EPPO, when the latter is to be operational. It is argued that all necessary legislative changes are not being made which would allow the Proper Functioning of the EPPO, and if such amendments have been made, they have been made very late and it is doubtful whether to be fully operational.

Among other things, the issue of constitutionality in the Republic of Lithuania – the influence of the EPPO on the Constitution of the Republic of Lithuania is also touched. It is reasonably considered that some of the functions of the EPPO provided for in the Council Regulation are not compatible either with the Constitution of the Republic of Lithuania or fall within the exclusive competence of national prosecutors or courts. The EPPO is also compared with other existing European Union prosecuting authorities such as EUROJUST, OLAF and EUROPOL. Cooperation between these institutions and the division of competences in the future are discussed. Detailed conclusions have been drawn up at the end of the master's thesis containing relevant observations. The conclusions are accompanied by proposals for amendments to the Law on the Prosecutor's Office.