

FINANSINIŲ NUSIKALTIMŲ TYRIMŲ TARNYBOS
PRIE LIETUVOS RESPUBLIKOS VIDAUS REIKALŲ MINISTERIJOS
KORUPCIJOS PASIREIŠKIMO TIKIMYBĖS NUSTATYMO

PAŽYMA

2019 M.

Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Tarnyba) Imuniteto ir kontrolės skyrius atliko korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymą ir vertinimą Tarnybos Neteisėtos paramos prevencijos ir tyrimo valdybos (toliau – NPPTV) Kriminalinės žvalgybos ir prevencijos skyriaus (toliau – KŽPS) veiklos, susijusios su atliekamomis Neteisėtos paramos gavimo ir panaudojimo analizėmis (toliau – Analizė), srityje.

Nustatant ir vertinant korupcijos pasireiškimo tikimybę, atlikta teisės aktų, reglamentuojančių nagrinėto padalinio veiklą, įgaliojimus, kompetenciją, teises ir pareigas, analizė; taip pat peržiūrėti Tarnybos vidaus administravimo dokumentai; atlikta šios srities nustatytam kriterijui analizė, pasitelkiant apibendrinimo, analizės ir teisės aktų turinio analizės metodus; atsižvelgta į NPPTV vykdyto kompleksinio patikrinimo metu nustatytas tendencijas; taip pat, siekiant visapusiškai ir išsamiai atlikti bei įvertinti NPPTV pradėtų ir atliekamų analizių procedūrą, NPPTV buvo pateiktas klausimynas, kurio metu gauti atsakymai buvo įvertinti ir atsižvelgiant į atsakymų turinį padarytos išvados.

Įvertinus Tarnybos NPPTV KŽPS srities atitiktį minėtiems kriterijams, nustatyta, kad Tarnybos NPPTV KŽPS, pagal kompetenciją įgyvendinantis šią Tarnybos funkciją, atitiko Korupcijos prevencijos Įstatymo (toliau – Įstatymas) 6 str. 4 d. 3 ir 5 p. nustatytus kriterijus: „atskirų valstybės tarnautojų funkcijos, uždaviniai, darbo ir sprendimų priėmimo tvarka bei atsakomybė nėra išsamiai reglamentuoti“ ir „daugiausia priima sprendimus, kuriems nereikia kitos valstybės ar savivaldybės įstaigos patvirtinimo“. Vertinant kitus Įstatyme nustatytus korupcijos pasireiškimo tikimybės nustatymo kriterijus, atitikties nenustatyta.

Neteisėtos paramos gavimo ir panaudojimo analizės atlikimo tvarkos aprašo, patvirtinto Tarnybos direktoriaus 2014-09-25 įsakymu Nr. V-170 (toliau – Analizės aprašas), 3 p. pateikiama analizės sąvoka – tai yra *Išsamus ir nuoseklus informacijos apie ES ir/ar užsienio valstybių finansinės paramos bei Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų galimai neteisėtą gavimą ir panaudojimą, rinkimas, įvertinimas ir pasiūlymų ar išvadų pateikimas*. Aprašo 2 p. nustato analizės teisinius pagrindus, t. y. kad analizė atliekama vadovaujantis Lietuvos Respublikos Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos įstatymu (toliau – **FNTT įstatymas**), NPPTV nuostatais, Analizės aprašu ir kitais teisės aktais, o jos atlikimas priskirtas NPPTV padaliniui – KŽPS.

Analizių pradėjimo faktiniai pagrindai: analizė pradedama nustačius bent vieną iš Analizės aprašo 4.1–4.3 p. nurodytų pagrindų: **4.1 p.: gavus** informaciją apie ES ir/ar užsienio valstybių finansinės paramos bei lėšų galimai neteisėtą gavimą ir panaudojimą iš ES paramą administruojančios institucijos; **4.2 p.: gavus** informaciją apie ES ir/ar užsienio valstybių finansinės paramos lėšų bei Lietuvos Respublikos biudžeto lėšų galimai neteisėtą gavimą ir panaudojimą iš kitų Lietuvos Respublikos ar užsienio institucijų, fizinių ar juridinių asmenų; **4.3 p.: patikrinus** duomenis, sukauptus ES struktūrinių fondų kompiuterinėse

valdymo ir priežiūros sistemose ir nustatčius ES ir užsienio valstybių finansinės paramos bei Lietuvos Respublikos biudžeto lėšų galimai neteisėto gavimo ir panaudojimo požymius arba **gavus** neigiamo pobūdžio informacijos iš viešųjų ar kitų informacijos šaltinių. Sprendimą pradėti analizę ar jos nepradėti priima NPPTV viršininkas rezoliucijos pagrindu.

1. Dėl Analizės aprašo 4.1 p. nustatyto faktinio pagrindo pradėti analizę:

Vertinant Analizės aprašo 4.1 p. nurodytą faktinį analizės pradėjimo pagrindą „*gavus informaciją apie ES ir/ar užsienio valstybių finansinės paramos bei lėšų galimai neteisėtą gavimą ir panaudojimą iš ES paramą administruojančios institucijos*“, buvo atsižvelgta į pagrindinius teisės aktus, kuriuose yra nustatytas atsakomybės ir funkcijų paskirstymas tarp Tarnybos ir paramą administruojančių institucijų (ypatingą dėmesį skiriant įgyvendinančiosioms institucijoms). Šiuose teisės aktuose nustatoma, kad vadovaujančioji institucija (Finansų ministerija), ministerijos ir įgyvendinančiosios institucijos apie įtariamą nusikalstamą veiką, susijusią su paramos lėšų gavimu ir (ar) panaudojimu, privalo pranešti Tarnybai, kuriai nustatoma pareiga atskleisti ir tirti nusikalstamas veikas, susijusias su paramos lėšų gavimu ir (ar) panaudojimu. Paties įtariamo pažeidimo tyrimas priskirtas įgyvendinančiai institucijai, kuri, išnagrinėjusi nurodytą informaciją arba įtarusi pažeidimą, „*įvertina <...> ir įsitikina, ar įtariamas pažeidimas <...> nėra susijęs su įtariama nusikalstama veika, susijusia su paramos lėšų neteisėtu gavimu ir (ar) panaudojimu, arba korupcinio pobūdžio nusikalstama veika, susijusia su paramos lėšų neteisėtu gavimu ir (ar) panaudojimu*“.

Analizės aprašo 4.1 p. nurodyta informacija (pranešimas) apie ES ir/ar užsienio valstybių finansinės paramos bei lėšų galimai neteisėtą gavimą ir panaudojimą iš ES paramą administruojančios institucijos turi būti gaunama tik apie nusikalstamos veikos požymius turintį pažeidimą, todėl analizės jos pagrindu inicijavimas prieštarauja Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso (toliau – BPK) 166–168 str. ir Lietuvos Respublikos generalinio prokuroro 2008-08-11 įsakymo Nr. I-110 „Dėl ikiteisminio tyrimo pradžios ir jos registravimo tvarkos“ (toliau – Rekomendacijos) įtvirtintoms imperatyvioms nuostatomis tokią informaciją (pranešimą) nagrinėti tik BPK 166–168 str. nustatyta tvarka bei terminais.

Pažymėtina, kad remiantis šiuo teisiniu argumentu labai svarbus tinkamas gaunamos informacijos (pranešimo) turinio ir esmės atitikties skundo, pareiškimo ar pranešimo apie nusikalstamą veiką sąvokai įvertinimas, atsižvelgiant ne tik į Rekomendacijų 3.4 p. pateiktą skundo, pareiškimo ar pranešimo apie nusikalstamą veiką sąvoką, bet ir suformuotą teismų praktiką bei tai, kas tokį vertinimą turi atlikti. Pažymėtina, kad nustatytų pažeidimų pavojingumo laipsnis reikalautų taikyti pačią griežčiausią ir kraštutinę teisinės atsakomybės formą (*Ultima ratio principas*) – *baudžiamąją atsakomybę*.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad fizinių ar juridinių asmenų prašymai, skundai ir pranešimai, kurie visgi neatitinka skundo, pareiškimo ar pranešimo apie nusikalstamą veiką sąvokos, nagrinėtini kitų teisės aktų nustatyta tvarka ir terminais, t. y.: Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymu; Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymu; Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijoje, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklėmis, patvirtintomis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007-08-22 nutarimu Nr. 875 „Dėl Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių

ir prašymo, skundo ar kito kreipimosi priėmimo faktų patvirtinančio dokumento formos patvirtinimo“ ir kitais specialias procedūras reglamentuojančiais specialiais teisės aktais. Atsižvelgiant į tai, turi būti tinkamai įvertintas gautos informacijos turinys ir tinkamai pasirinktas jos nagrinėjimo teisinis procesas. Pavyzdžiui, taikyti Viešojo administravimo įstatymo nuostatas atliekant gautos informacijos nagrinėjimą; taikyti Administracinio nusižengimo kodeksą; atlikti ūkio subjekto veiklos patikrinimą; tame tarpe ir galimybę taikyti Analizės aprašo nuostatas su tam tikromis ribomis, su galimybe po atliktos analizės priimti vieną iš sprendimų, nustatytų Analizės aprašo 13.3 – 13.6 p.

Analizės aprašo 4.1 p. nustatytas Analizės pradėjimo faktinis pagrindas neatitinka teisės aktais nustatytos Tarnybos ir paramos lėšas administruojančių institucijų (ypač įgyvendinančios institucijos) atsakomybės ir šių institucijų funkcijų paskirstymo. Nustatyti atvejai, kuomet įgyvendinančioji institucija, pateikdama informaciją, Tarnybos prašo informuoti apie žinomas ar paaiškėjusias naujas aplinkybes, galinčias turėti įtakos tolesniems jų sprendimams, administravimo eigos. Nors Tarnyba nėra įgaliota atlikti pažeidimų tyrimų, nes pagal nustatytą teisinį atsakomybės ir funkcijų paskirstymą tokia pareiga nustatyta būtent įgyvendinančiai institucijai, tačiau tokie atvejai buvo nustatyti, kurie vertinami kaip pažeidimų tyrimų dubliavimas skirtingų institucijų. Todėl, siekiant ateityje išvengti juridinių ir (ar) fizinių asmenų dvigubo patikrinimo vienu metu tiek iš įgyvendinančiųjų institucijų, tiek iš Tarnybos pareigūnų pusės atliekant analizes (patikrinimų dubliavimosi) siūlytina atsižvelgti į Tarnybos įgaliojimų ribas ir tuo pačiu realiai įvertinti Tarnybos žmogiškuosius ir finansinius išteklius. Be to, nustatyti blogosios praktikos pavyzdžiai, kai Nacionalinės mokėjimo agentūros (toliau – NMA) ir KŽPS pareigūnai dubliuoja savo darbą, nes Tarnybos pareigūnai pradeda analizes pagal gautus Pareiškimus iš NMA, kuri projektų vykdytojams jau buvo pritaikiusi sankcijas (baudas).

2. Dėl Analizės aprašo 4.2 p. nustatyto faktinio pagrindo pradėti analize:

Vertinant Analizės aprašo 4.2 p. nurodytą faktinį analizės pradėjimo pagrindą „*gavus informaciją apie ES ir/ar užsienio valstybių finansinės paramos lėšų bei Lietuvos Respublikos biudžeto lėšų galimai neteisėtą gavimą ir panaudojimą iš kitų Lietuvos Respublikos ar užsienio institucijų, fizinių ar juridinių asmenų“*, buvo atsižvelgta į pagrindinius teisės aktus, kuriuose yra nustatytas informacijos iš kitų fizinių ar juridinių asmenų (išskyrus paramos lėšas administruojančių institucijų) nagrinėjimas ir sprendimų priėmimas.

Įvertinus Analizės aprašo turinį, ši takoskyra nėra tinkamai apibrėžta, todėl siūloma į Analizės aprašą įtraukti nuostatą, kad „*Šio Analizės aprašo nuostatos netaikomos nagrinėjant skundus, pareiškimus ar pranešimus apie nusikalstamą veiką arba patiems pareigūnams nustačius nusikalstamos veikos požymius“*. Atkreiptinas dėmesys, kad tokia nuostata nustatyta ir Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos direktoriaus 2008-05-10 įsakymu Nr. 46-V patvirtinto Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnybos prie vidaus reikalų ministerijos pareigūnų atliekamų ūkio subjektų patikrinimų tvarkos aprašo 4 p.

3. Dėl Analizės aprašo 4.3 p. nustatyto faktinio pagrindo pradėti analize:

Vertinant Analizės aprašo 4.3 p. nurodytą faktinį analizės pradėjimo pagrindą „*patikrinus duomenis, sukauptus ES struktūrinių fondų kompiuterinėse informacinėse valdymo ir priežiūros sistemose, ir nustačius ES ir/ar užsienio valstybių finansinės paramos lėšų galimai*

neteisėto gavimo ir panaudojimo požymius arba gavus neigiamo pobūdžio informacijos iš viešųjų ar kitų informacijos šaltinių“, akivaizdu, kad šis analizės pradėjimo faktinis pagrindas nustatomas pačių pareigūnų vykdant konkrečius veiksmus: tikrinant duomenis ar gaunant neigiamo pobūdžio informaciją iš viešųjų ar kitų informacijos šaltinių. Iš to seka, kad teigiamas rezultatas priklauso tik nuo veiksmus atliekančio pareigūno pastangų.

Taigi, darytina išvada, kad KŽPS pareigūnų pirminės informacijos iš viešų ir neviešų šaltinių surinkimas ir vertinimas (siekiant surinkti pakankamai informacijos inicijuoti analizę Analizės aprašo 4.3 p. pagrindu) galėtų būti reglamentuotas (įteisintas) konkrečiame teisės akte (tai gali būti ir Analizės aprašas), nustatant teiktinų duomenų apimtį bei ribas ir užtikrinant teisės aktuose nustatytus asmens duomenų apsaugos principus.

Taip pat siūloma įvertinti tikslingumą pirminės informacijos surinkimo ir vertinimo procesą susieti su rizikingais objektais – projektais, projektus vykdančiais fiziniiais ar juridiniais asmenimis; ekonominėmis veiklomis, ekonominės veiklos sektoriais ir pan. Toks sąrašas galėtų būti apibrėžtas pagal KŽPS pareigūnų identifikuotas neigiamas tendencijas, pavyzdžiui vykdant kriminalinę žvalgybą.

Atlikus korupcijos pasireiškimo tikimybės Tarnybos NPPTV KŽPS atliekamų neteisėto paramos gavimo ir panaudojimo analizių srityje nustatymo analizę, galima teigti, kad buvo nustatyti šie korupcijos rizikos veiksniai, atitinkantys Įstatymo 6 str. 4 d. 3 p. ir 5 p. nustatytus kriterijus. Atsižvelgiant į nustatytus rizikos veiksnius, tačiau siekiant maksimaliai sumažinti korupcijos pasireiškimo rizikos veiksnius ir korupcijos pasireiškimo tikimybę NPPTV KŽPS atliekamų analizių srityje, siūlomos korupcijos riziką mažinančios priemonės teisinio reglamentavimo spragoms šalinti ir vidaus kontrolės sistemos efektyvumui didinti:

Iš naujo įvertinti ir koreguoti šias Analizės atlikimo aprašo nuostatas:

1. Įtvirtinti nuostatą, kad Analizės aprašo nuostatos netaikomos nagrinėjant skundus, pareiškimus ar pranešimus apie nusikalstamą veiką arba patiems pareigūnams nustačius nusikalstamos veikos požymius, ir kiekvienu atveju nustatyti tinkamą procedūros atlikimą;
2. Įvertinti tikslingumą įtvirtinti nuostatą, kad analizės pradėjimo vienas iš faktinių pagrindų galėtų būti KŽPS pareigūnų iniciatyva apibrėžus rizikingus objektus ir (arba) rizikingų ekonominės veiklos srityse identifikavus neigiamas tendencijas, atlikti – strategines, šakines, sektorines ar temines analizes;
3. Įvertinti tikslingumą įtvirtinti nuostatą dėl duomenų teikimo įgyvendinančiai institucijai, atliekančiai pažeidimo tyrimą ir prašančiai Tarnybos pateikti žinomas ar paaiškėjusias naujas aplinkybes;
4. Įtvirtinti maksimalaus analizės atlikimo termino nuostatą ir sugriežtinti analizės atlikimo terminų pratęsimų periodiškumą bei kontrolės mechanizmą.