KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.3.2020 r.
COM(2020) 99 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/57/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku (dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku)

1. WPROWADZENIE

1.1. Kontekst

W dniu 16 kwietnia 2014 r. przyjęto dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/57/UE w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku (dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku) („dyrektywa”) [1]. Państwa członkowskie miały obowiązek przyjąć i opublikować do dnia 3 lipca 2016 r. przepisy krajowe niezbędne do wdrożenia dyrektywy oraz, od tego samego dnia, rozpocząć stosowanie tych przepisów, z zastrzeżeniem wejścia w życie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) („rozporządzenie”)[2].

Dyrektywa i rozporządzenie przyczyniają się do modernizacji i wzmocnienia przepisów Unii dotyczących ochrony integralności rynku i ochrony inwestorów, które wcześniej przewidziano w dyrektywie 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku) [3] oraz w dyrektywach Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE.

Dyrektywa uzupełnia rozporządzenie, penalizując najpoważniejsze naruszenia rozporządzenia oraz wprowadzając normy minimalne dotyczące sankcji karnych za wykorzystywanie informacji poufnych, bezprawne ujawnianie informacji poufnych oraz manipulację na rynku.

Dyrektywę przyjęto na podstawie art. 83 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którym „dyrektywy mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w danej dziedzinie”, jeżeli „zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich w sprawach karnych okaże się niezbędne w celu zapewnienia skutecznego wprowadzania w życie polityki Unii w dziedzinie, która stała się przedmiotem środków harmonizujących”.

1.2. Cel i główne elementy dyrektywy

W dyrektywie ustanowiono normy minimalne dotyczące sankcji karnych za wykorzystywanie informacji poufnych, bezprawne ujawnianie informacji poufnych oraz manipulację na rynku („nadużycia na rynku”). Zapewnia ona skuteczne wdrażanie rozporządzenia poprzez zobowiązanie państw członkowskich do kwalifikowania przynajmniej poważnych form nadużyć na rynku jako przestępstw i wprowadzenia sankcji karnych przynajmniej za poważne nadużycia na rynku. W związku z tym dyrektywa przyczynia się do zapewnienia integralności rynków finansowych oraz do zwiększenia ochrony inwestorów i ich zaufania do tych rynków.

[1] Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 179.
[2] Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 1.
[3] Dz.U. L 96 z 12.4.2003, s. 16.

Zgodnie z odpowiednio protokołami 22 i 21 załączonymi do Traktatu o Unii Europejskiej Dania i Zjednoczone Królestwo nie uczestniczyły w przyjęciu dyrektywy i nie są zatem nią związane ani jej nie stosują. Z kolei Irlandia skorzystała z przysługującego jej prawa do uczestnictwa w przyjęciu i stosowaniu dyrektywy.

Podstawowymi elementami dyrektywy są nałożone na państwa członkowskie zobowiązania do:

- kryminalizacji przynajmniej poważnych przypadków nadużyć na rynku (art. 3–5[4]);
- kryminalizacji nakłaniania do popełniania nadużyć na rynku, pomocnictwa w ich popełnianiu i podżegania do ich popełniania, a także usiłowania popełnienia takich przestępstw (art. 6);
- ustanowienia norm minimalnych dotyczących sankcji karnych wobec osób fizycznych, w szczególności kary w maksymalnym wymiarze co najmniej czterech lat pozbawiania wolności za wykorzystywanie informacji poufnych i manipulację na rynku oraz kary w maksymalnym wymiarze co najmniej dwóch lat pozbawienia wolności za bezprawne ujawnianie informacji poufnych (art. 7);
- zapewnienia możliwości pociągnięcia osób prawnych do odpowiedzialności za popełnienie nadużycia na rynku oraz wprowadzenia sankcji wobec takich osób (art. 8 i 9);
- ustalenia swojej jurysdykcji w odniesieniu do nadużyć na rynku (art. 10); oraz
- zwrócenia się do podmiotów odpowiedzialnych za szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania o zorganizowanie odpowiednich szkoleń dotyczących dyrektywy (art. 11).

1.3. Zakres sprawozdania, metodyka, procedura

Niniejsze sprawozdanie służy ocenie wdrożenia dyrektywy zgodnie z jej art. 12, w którym nałożono na Komisję obowiązek przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania z działania dyrektywy (sekcje 2 i 3 poniżej), a w razie konieczności także w sprawie potrzeby jej zmiany (sekcja 4 poniżej).

Opis i analiza zawarte w niniejszym sprawozdaniu opierają się w głównej mierze na informacjach przedstawionych Komisji przez państwa członkowskie w drodze powiadomienia o krajowych środkach służących transpozycji dyrektywy. W niniejszym sprawozdaniu skoncentrowano się głównie na środkach, jakie państwa członkowskie wdrożyły w celu transponowania przepisów dyrektywy do prawa krajowego. Ocenie podlega kwestia, czy państwa członkowskie wdrożyły dyrektywę w ustalonym terminie i czy przepisy krajowe realizują cele i spełniają wymogi określone w dyrektywie.

W chwili sporządzania niniejszego sprawozdania wszystkie uczestniczące państwa członkowskie zgłosiły pełną transpozycję przepisów dyrektywy[5]. Komisja rozpoczęła ocenę

[4] Wszystkie artykuły przywołane bez dalszego doprecyzowania odnoszą się do dyrektywy.

[5] Po upływie terminu transpozycji, który przypadał na dzień 3 lipca 2016 r., 18 państw członkowskich nie zgłosiło Komisji Europejskiej krajowych środków transpozycji lub zgłosiło je w sposób niepełny. Komisja

zgodności środków krajowych z dyrektywą niezwłocznie po ich zgłoszeniu przez państwa członkowskie. W rezultacie w 14 przypadkach wszczęto postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W ramach nieformalnych kontaktów z państwami członkowskimi szereg problemów z transpozycją udało się rozwiązać dzięki współpracy z danym państwem członkowskim, a w pięciu przypadkach umorzono odnośne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Problemów tych nie uwzględniono w niniejszym sprawozdaniu. W dziewięciu przypadkach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego są w toku. W sześciu spośród tych przypadków wystosowano wezwanie do usunięcia uchybienia.

2. OCENA OGÓLNA

Głównym celem Komisji jest zapewnienie, aby wszystkie państwa członkowskie dysponowały wystarczająco skutecznymi, proporcjonalnymi i odstraszającymi środkami z zakresu prawa karnego w celu ochrony integralności rynków finansowych przed nadużyciami.

Szczegółowa ocena zgłoszonych krajowych środków wykonawczych potwierdziła, że większość państw członkowskich transponowała dyrektywę w sposób pełny i prawidłowy we wszystkich jej aspektach. Ponadto należy zauważyć, że stwierdzone niezgodności często dotyczyły stosunkowo nieznaczących kwestii. Na przykład nie stwierdzono problemów z transpozycją w odniesieniu do przepisów dotyczących nakłaniania, pomocnictwa i podżegania oraz usiłowania (art. 6); sankcji wobec osób prawnych (art. 9); jurysdykcji (art. 10); oraz szkolenia (art. 11). Jeżeli chodzi o transpozycję przepisów dotyczących sankcji karnych wobec osób fizycznych (art. 7) i odpowiedzialności osób prawnych (art. 8), problemy stwierdzono wyłącznie w przypadku odpowiednio dwóch państw członkowskich. Zdecydowana większość państw członkowskich poprawnie transponowała przepisy dotyczące kryminalizacji nadużyć na rynku, tj. wykorzystywania informacji poufnych (art. 3), bezprawnego ujawniania informacji poufnych (art. 4) i manipulacji na rynku (art. 5).

W trakcie kontroli transpozycji dyrektywy stwierdzono natomiast następujące nieprawidłowości:

- w szeregu państw członkowskich art. 1 (przedmiot i zakres stosowania) nie został transponowany w sposób prawidłowy ani pełny;
- w jednym państwie członkowskim stwierdzono brak transpozycji lub niepełną transpozycję definicji (art. 2);
- w trzech państwach członkowskich nie penalizuje się w pełni wykorzystywania informacji poufnych i udzielania rekomendacji innej osobie, aby wykorzystała ona informacje poufne (art. 3);

wystosowała do tych państw członkowskich wezwania do usunięcia uchybienia w związku z niedopełnieniem albo częściowym niedopełnieniem obowiązku zgłoszenia środków, a także dodatkową uzasadnioną opinię skierowaną do jednego państwa członkowskiego. Wszystkie przedmiotowe postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostały w międzyczasie zamknięte.

- jedno państwo członkowskie nie penalizuje w pełni bezprawnego ujawniania informacji poufnych (art. 4);
- transpozycja art. 5 (manipulacja na rynku) była często niepełna, ponieważ niektóre z elementów tego artykułu nie zostały uwzględnione w przepisach krajowych. Jeżeli chodzi o art. 1 ust. 4, który rozszerza zakres stosowania art. 5, w szeregu państw członkowskich nie uwzględniono w sposób szczegółowy wszystkich wymaganych elementów.

Biorąc pod uwagę fakt, że problemy związane ze zgodnością przedstawione powyżej i szczegółowo omówione w sekcji 3 są nadal aktualne, Komisja podjęła wszelkie stosowne działania, uwzględniając wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zgodnie z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, aby zapewnić przestrzeganie przepisów dyrektywy w całej Unii Europejskiej.

3. KONKRETNE ELEMENTY BĘDĄCE PRZEDMIOTEM OCENY

3.1. Przedmiot i zakres stosowania (art. 1)

W art. 1 dyrektywy określono jej przedmiot i zakres stosowania. W tym względzie w powyższym artykule nie tylko zawarto wykaz instrumentów finansowych wchodzących w zakres stosowania dyrektywy (pozytywny zakres stosowania, ust. 2), lecz również określono przypadki, w których dyrektywa nie ma zastosowania (ust. 3). W art. 1 ust. 4 rozszerzono zakres stosowania art. 5 (manipulacja na rynku) o niektóre kontrakty towarowe na rynku kasowym, niektóre rodzaje instrumentów finansowych związane z kontraktami towarowymi na rynku kasowym oraz zachowania w odniesieniu do wskaźników referencyjnych. W ust. 5 wyjaśniono, że dyrektywa ma zastosowanie do wszelkich transakcji, zleceń lub zachowań dotyczących wszelkich instrumentów finansowych, o których mowa w ust. 2 i 4, niezależnie od tego, czy takie transakcje, zlecenia lub zachowania mają miejsce w systemie obrotu.

Większość państw członkowskich transponowała art. 1 w sposób pełny i zgodny z dyrektywą. W pozostałych państwach członkowskich stwierdzono następujące problemy, które nadal są aktualne:

- W dwóch państwach członkowskich nie transponowano w pełni art. 1 ust. 2 w części dotyczącej zastosowania dyrektywy do różnych rodzajów instrumentów finansowych, ponieważ przepisy w tych państwach ograniczają się do obrotu na niektórych wielostronnych platformach obrotu (MTF) (lit. b)) i zorganizowanych platformach obrotu (OTF) (lit. c)) lub nie uwzględniają wszystkich instrumentów finansowych.
- W jednym państwie członkowskim nie transponowano art. 1 ust. 3, w którym określono negatywny zakres stosowania dyrektywy (np. wyłączenie obrotu akcjami własnymi lub papierami wartościowymi oraz polityki pieniężnej), ponieważ – w przeciwieństwie do pozostałych wyłączeń – w przepisach krajowych nie

wymieniono wyłączenia obrotu papierami wartościowymi lub instrumentami powiązanymi w celu ich stabilizacji (lit. b)).

- W dwóch państwach członkowskich art. 1 ust. 4 lit. a), który rozszerza zakres zastosowania art. 5 o niektóre kontrakty towarowe na rynku kasowym, transponowano w sposób niepełny, ponieważ krajowe przepisy przyjęte w celu transpozycji dyrektywy nie mają zastosowania do żadnego innego „zachowania" o podobnym skutku. Jedno państwo członkowskie wcale nie transponowało tego przepisu.
- Art. 1 ust. 4 lit. b) transponowały w sposób niepełny dwa państwa członkowskie, w których krajowe przepisy przyjęte w celu transpozycji dyrektywy odnoszą się do „transakcji" i „zlecenia", lecz nie odnoszą się do innego „zachowania" ani „oferty".
- Art. 1 ust. 4 lit. c), który stanowi, że art. 5 ma zastosowanie również do zachowania w odniesieniu do wskaźników referencyjnych, nie został transponowany (w pełnym zakresie) w czterech państwach członkowskich.

3.2. Definicje (art. 2)

Art. 2 zawiera definicje 14 terminów technicznych, które mają zasadnicze znaczenie dla stosowania dyrektywy. Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem jednego prawidłowo transponowały definicje wspomnianych terminów.

W przepisach jednego państwa członkowskiego nadal brakuje definicji terminu „wskaźnik referencyjny" (pkt 6).

3.3. Przestępstwa

W art. 3, 4 i 5 nałożono na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia kryminalizacji trzech rodzajów nadużyć na rynku przynajmniej w poważnych przypadkach oraz jeżeli przestępstwa te zostały popełnione umyślnie:

- wykorzystywania informacji poufnych, udzielania rekomendacji innej osobie lub nakłaniania jej do wykorzystywania informacji poufnych (art. 3);
- bezprawnego ujawniania informacji poufnych (art. 4); oraz
- manipulacji na rynku (art. 5).

3.3.1. Kwestie horyzontalne

Ponieważ określone w dyrektywie normy to normy minimalne, państwa członkowskie mogą według własnego uznania wprowadzać lub utrzymywać bardziej rygorystyczne przepisy prawa karnego w zakresie nadużyć na rynku.

Państwa członkowskie mogą na przykład penalizować przypadki nadużyć na rynku, których nie uznano za **„poważne"**. Większość państw członkowskich skorzystała z tej możliwości w odniesieniu do bezprawnego ujawniania informacji poufnych. Jeżeli chodzi o dwa pozostałe przestępstwa, jedynie nieliczne państwa członkowskie skorzystały z takiej możliwości. Niemniej nawet państwa członkowskie, które wprowadziły bardziej restrykcyjne

przepisy w porównaniu z normami minimalnymi, co do zasady nie korzystały przy tym z niewyczerpującego wykazu kryteriów zawartego w motywach 11 i 12. Kwestię tę przeanalizowano bardziej szczegółowo w sekcji poniżej.4.1. Ponadto przysługująca państwom członkowskim możliwość ograniczenia kryminalizacji do poważnych przypadków była niekiedy wykorzystywana do umotywowania zmniejszenia zakresu znamion przestępstwa. Na przykład krajowe przepisy przyjęte w celu transpozycji dyrektywy nie przewidywały alternatywnej formy manipulacji na rynku polegającej na „jaki[m]kolwiek inn[ym] zachowani[u]", o której mowa w art. 5 ust. 2 lit. a), czego rezultatem był brak kryminalizacji tego przestępstwa.

W dyrektywie nie nałożono na państwa członkowskie obowiązku kryminalizacji przestępstw popełnionych **w wyniku niedbalstwa**, mimo że motyw 21 wyraźnie stanowi, iż państwa członkowskie mogą zaklasyfikować jako przestępstwo manipulację na rynku popełnioną w wyniku lekkomyślności lub rażącego niedbalstwa. Kilka państw członkowskich skorzystało z tej możliwości i przewidziało określoną formę kryminalizacji czynów noszących znamiona niedbalstwa, np. w przypadku gdy dana osoba powinna była wiedzieć, że określona informacja stanowi informację poufną. Kwestię tę przeanalizowano bardziej szczegółowo w sekcji poniżej.4.3.

Niektóre państwa członkowskie rozbudowały definicję przestępstwa w zakresie niewymaganym przez dyrektywę, w szczególności w odniesieniu do elementu myślowego (*mens rea*). Na przykład w przepisach niektórych państw członkowskich jednym ze znamion przestępstwa jest **konkretny zamiar** uzyskania bezprawnej korzyści lub spowodowania bezprawnej utraty korzyści. Komisja uznała, że jest to dopuszczalne jako wyraz „powagi" danego przypadku.

3.3.2. Wykorzystywanie informacji poufnych

Art. 3 ust. 1 stanowi, że państwa członkowskie mają obowiązek wdrożenia niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby wykorzystywanie informacji poufnych, udzielanie rekomendacji innej osobie lub nakłanianie jej do wykorzystywania informacji poufnych stanowiły przestępstwo (ust. 1). Do celów dyrektywy wykorzystywanie informacji poufnych ma miejsce wówczas, gdy dana osoba znajduje się w posiadaniu informacji poufnych i wykorzystuje te informacje, nabywając lub zbywając, na własny rachunek lub na rzecz osoby trzeciej, bezpośrednio lub pośrednio, instrumenty finansowe, których informacje te dotyczą (ust. 2).

Ust. 3 akapit pierwszy zawiera wykaz osób, do których artykuł ten ma zastosowanie. Ponadto w akapicie drugim doprecyzowano, że art. 3 ma również zastosowanie do każdej osoby, która uzyskała informacje poufne w okolicznościach innych niż wymienione w akapicie pierwszym, w przypadku gdy osoba ta wie, że przedmiotowa informacja stanowi informację poufną. Dwa państwa członkowskie nie transponowały powyższego obowiązku („inne okoliczności").

Przestępstwo polegające na udzielaniu rekomendacji innej osobie lub nakłanianiu jej do wykorzystywania informacji poufnych w szczegółowy sposób opisano w art. 3 ust. 6. Jedno państwo członkowskie nie dokonało pełnej transpozycji przepisów dotyczących tego

przestępstwa, ponieważ nie penalizuje go, w przypadku gdy inna osoba nie skorzysta z rekomendacji.

3.3.3. Bezprawne ujawnianie informacji poufnych

Zgodnie z art. 4 ust. 1 bezprawne ujawnienie informacji poufnych w rozumieniu ust. 2–5 stanowi przestępstwo.

Na chwilę sporządzenia niniejszego sprawozdania wyłącznie jedno państwo członkowskie nie dokonało jeszcze pełnego dostosowania prawa krajowego do wyżej wymienionego artykułu, ponieważ nie penalizuje ono dalszego ujawnienia rekomendacji lub nakłaniania zgodnie z art. 4 ust. 4.

3.3.4. Manipulacja na rynku

W art. 5 nałożono na państwa członkowskie obowiązek penalizacji manipulacji na rynku w rozumieniu tego artykułu. Zasadniczo przestępstwo to obejmuje zawieranie transakcji, składanie zleceń, rozpowszechnianie informacji lub jakiekolwiek inne zachowania, które wprowadzają w błąd uczestników rynku lub utrzymują cenę instrumentu finansowego na nienaturalnym poziomie.

Największa liczba problemów z transpozycją dotyczyła tego artykułu. Łącznie stwierdzono ponad 20 nieprawidłowości w siedmiu różnych państwach członkowskich.

We wszystkich spośród tych siedmiu państw członkowskich stwierdzono problemy z transpozycją art. 5 ust. 2 lit. a), zgodnie z którym manipulacja na rynku obejmuje „zawieranie transakcji, składanie zleceń lub jakiekolwiek inne zachowanie, które (i) wprowadzają w błąd co do podaży lub popytu na instrument finansowy lub powiązany kontrakt towarowy na rynku kasowym, lub co do ich ceny; [...]” [dodano podkreślenie].

We wszystkich przypadkach odnośne państwa członkowskie nie uwzględniły „jakiegokolwiek innego zachowania” w przyjętej definicji przestępstwa. Ponadto w krajowych przepisach trzech państw członkowskich nie uwzględniono kontraktów towarowych na rynku kasowym. Jedno państwo członkowskie wcale nie transponowało przedmiotowej litery.

Analogicznie jeżeli chodzi o art. 5 ust. 2 lit. b) (wprowadzające w błąd zachowanie mające wpływ na cenę instrumentów finansowych lub powiązanego kontraktu towarowego na rynku kasowym) i c) (rozpowszechnianie za pośrednictwem mediów informacji wprowadzających w błąd w celu uzyskania korzyści), odpowiednio cztery i trzy państwa członkowskie nie uwzględniły wszystkich rodzajów zachowań lub kontraktów towarowych na rynku kasowym.

Dodatkowo cztery państwa członkowskie nie transponowały wszystkich elementów art. 5 ust. 2 lit. d) (manipulacja na rynku w odniesieniu do obliczania wskaźnika referencyjnego) – albo wcale nie transponowały przedmiotowej litery, albo nie uwzględniły „jakiegokolwiek innego zachowania” służącego manipulowaniu obliczaniem wskaźników referencyjnych.

3.4. Nakłanianie, pomocnictwo, podżeganie, usiłowanie (art. 6)

Zgodnie z art. 6 ust. 1 państwa członkowskie są zobowiązane do kryminalizacji nakłaniania i podżegania do popełnienia oraz pomocnictwa w popełnianiu przestępstw, o których mowa w art. 3 (z wyjątkiem udzielania rekomendacji innej osobie lub nakłaniania jej do wykorzystywania informacji poufnych), 4 i 5 dyrektywy.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 usiłowanie popełnienia przestępstwa powinno również być karalne jako przestępstwo, lecz wyłącznie w przypadku przestępstw określonych w art. 3 (w tym w przypadku udzielania rekomendacji innej osobie lub nakłaniania jej do wykorzystywania informacji poufnych) i 5, a nie w przypadku bezprawnego ujawnienia informacji poufnych (art. 4).

Wszystkie państwa członkowskie spełniają powyższe wymogi, zazwyczaj za sprawą przepisów zawartych w części ogólnej ich odpowiednich kodeksów karnych.

3.5. Sankcje karne wobec osób fizycznych (art. 7)

Zgodnie z art. 7 ust. 1 państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia, aby przestępstwa, o których mowa w art. 3–6, podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom karnym.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 wykorzystywanie informacji poufnych i manipulacja na rynku muszą podlegać karze w maksymalnym wymiarze co najmniej czterech lat pozbawienia wolności. Zgodnie z art. 7 ust. 3 bezprawne ujawnienie informacji poufnych musi podlegać karze w maksymalnym wymiarze co najmniej dwóch lat pozbawienia wolności.

Zgodność z art. 7 ust. 1 sprawdzono pod kątem:

i. wymiaru kary przewidzianego za podobne przestępstwa;
ii. innych rodzajów przestępstw przewidzianych w odpowiednich przepisach krajowych, w których ustanowiono taki sam wymiar kary.

Wszystkie państwa członkowskie przewidują karę pozbawienia wolności za nadużycia na rynku. Najsurowszą karę stanowi kara pozbawienia wolności w maksymalnym wymiarze 10 lat. Niewypełnienie obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 2 stwierdzono w przypadku jednego państwa członkowskiego, w którym najniższą karę stanowiła kara za wykorzystywanie informacji poufnych i manipulację na rynku w maksymalnym wymiarze poniżej czterech lat pozbawienia wolności. Inne państwo członkowskie zastosowało różne sankcje w przypadku art. 3 ust. 3 lit. d) z jednej strony i w przypadku art. 3 ust. 3 lit. a), b) i c) z drugiej strony.

3.6. Osoby prawne (art. 8 i 9)

3.6.1. Odpowiedzialność osób prawnych (art. 8)

W art. 8 ust. 1 na państwa członkowskie nałożono obowiązek zapewnienia możliwości pociągnięcia osób prawnych do odpowiedzialności za nadużycia na rynku, jeżeli zostały one

popełnione na ich korzyść przez osoby o szczególnym zakresie obowiązków w ramach danej osoby prawnej, tj. działające na podstawie:

a) prawa do reprezentowania osoby prawnej;
b) uprawnienia do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej; lub
c) uprawnienia do sprawowania kontroli w ramach tej osoby prawnej.

O ile zakres transpozycji art. 8 różni się w obrębie granic określonych w dyrektywie, o tyle wszystkie państwa członkowskie przyjęły rozwiązania zapewniające możliwość pociągnięcia osób prawnych do odpowiedzialności z tytułu nadużyć na rynku. Zgodnie z motywem 18 odpowiedzialność ta może mieć charakter karny lub inny niż karny.

Kilka państw członkowskich nie zapewniło możliwości pociągnięcia osób prawnych do odpowiedzialności karnej na gruncie prawa tych państw członkowskich, lecz w zamian za to ustanowiło sankcje administracyjne i cywilne. Większość państw członkowskich wprowadziła jednak przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej osób prawnych.

W art. 8 ust. 2 rozszerzono możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności osób prawnych na przypadki, w których popełnienie nadużycia na rynku umożliwił brak kontroli lub nadzoru ze strony jednej z tych osób. Dwa państwa członkowskie nie dokonały jeszcze poprawnej transpozycji tego przepisu.

Art. 8 ust. 3 stanowi, że odpowiedzialność karna osoby prawnej nie wyklucza możliwości wszczęcia postępowania karnego wobec osoby fizycznej z tytułu nadużycia na rynku. Sytuacja taka miała miejsce we wszystkich państwach członkowskich.

3.6.2. Sankcje wobec osób prawnych (art. 9)

Art. 9 stanowi, że państwa członkowskie zapewniają nakładanie na osoby prawne skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji, które obejmują grzywny nałożone na podstawie przepisów prawa karnego lub na podstawie innych przepisów. Państwa członkowskie mogą przewidzieć również inne sankcje niepieniężne. W lit. a)–e) tego artykułu zawarto niewyczerpujący wykaz potencjalnych dodatkowych sankcji tego rodzaju.

W przypadkach, w których wysokość grzywien nie była powiązana z korzyściami odniesionymi w rezultacie popełnienia przestępstwa ani z obrotem danego podmiotu prawnego (jak miało to miejsce w większości państw członkowskich) i w których wysokość grzywien została uznana za niską, brano pod uwagę możliwość nałożenia sankcji fakultatywnych. Jeżeli w odpowiednich przepisach prawa krajowego przewidziano możliwość nałożenia dodatkowych sankcji o charakterze kumulatywnym (*np.* pozbawienie prawa do korzystania ze świadczeń publicznych, likwidacja sądowa itp.) innych niż grzywny, system sankcji obowiązujący w danym państwie członkowskim był zasadniczo uznawany za zgodny z wymogami dyrektywy.

Biorąc pod uwagę powyższe kryteria, wszystkie państwa członkowskie w sposób satysfakcjonujący transponowały art. 9, mimo że przewidziane grzywny były czasami stosunkowo niskie. Dodatkowo wszystkie państwa członkowskie wprowadziły wobec osób prawnych sankcje inne niż grzywny. Czasowy lub stały zakaz prowadzenia działalności

gospodarczej i likwidacja sądowa stanowiły najczęściej stosowane sankcje spośród możliwości przewidzianych w dyrektywie.

3.7. Jurysdykcja (art. 10)

W art. 10 ust. 1 na państwa członkowskie nałożono obowiązek ustalenia swojej jurysdykcji w odniesieniu do nadużyć na rynku zgodnie z:

a) zasadą terytorialności (przestępstwa popełnione w całości lub części na terytorium danego państwa członkowskiego); oraz
b) zasadą narodowości podmiotowej (przestępstwa popełnione przez obywatela danego państwa członkowskiego).

Wszystkie państwa członkowskie ustanowiły zasadę terytorialności, o której mowa w art. 10 ust. 1 lit. a), przyjmując jednoznaczne przepisy ogólne stanowiące, że przestępstwa popełnione w całości na ich terytorium podlegają ich jurysdykcji. W prawie krajowym większości państw członkowskich zawarto również jednoznaczne przepisy rozszerzające tę jurysdykcję na przestępstwa popełnione „w części" na ich terytorium. W innych państwach członkowskich, w których nie wprowadzono rozróżnienia między przestępstwami popełnionymi „w całości" na terytorium danego państwa a przestępstwami popełnionymi „w części" na tym terytorium, można przyjąć, że zasada terytorialności ma zastosowanie w obydwu tych przypadkach. W jednym państwie członkowskim zasada ta wynika z orzecznictwa.

Analogicznie wszystkie państwa członkowskie dokonały prawidłowej transpozycji zasady narodowości podmiotowej służącej do ustalania jurysdykcji i ustanowionej w art. 10 ust. 1 lit. b). Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie przyjęły wymóg, zgodnie z którym sprawca przestępstwa musi być ich obywatelem w chwili popełnienia przestępstwa.

Liczne państwa członkowskie skorzystały z możliwości przewidzianych w dyrektywie w celu rozszerzenia swojej jurysdykcji. Pięć państw członkowskich zdecydowało się na rozszerzenie jurysdykcji w odniesieniu do przestępstw popełnionych na szkodę jednego z ich obywateli (zasada narodowości przedmiotowej). Czternaście państw członkowskich zdecydowało się na zastosowanie możliwości przewidzianej w art. 10 ust. 2 lit. a) i dotyczącej jurysdykcji w odniesieniu do osób, których miejsce zwyczajowego pobytu znajduje się na terytorium danego państwa członkowskiego; sześć państw członkowskich zastosowało możliwość, o której mowa w art. 10 ust. 2 lit. b), dotyczącą jurysdykcji w odniesieniu do przestępstw popełnionych na korzyść osoby prawnej mającej siedzibę na terytorium danego państwa członkowskiego; natomiast w czternastu państwach członkowskich nie przewidziano wymogu stosowania podwójnej karalności w przypadku przestępstw popełnionych za granicą przez ich obywateli.

4. POTRZEBA ZMIANY DYREKTYWY

W art. 12 nałożono na Komisję nie tylko obowiązek dokonania oceny transpozycji dyrektywy, ale także – w razie konieczności – potrzeby jej zmiany, w tym w odniesieniu do interpretacji

poważnych przypadków, poziomu sankcji oraz elementów opcjonalnych, o których mowa w dyrektywie (zob. sekcja 5 poniżej).

4.1. Interpretacja poważnych przypadków

Dyrektywa zawiera niewyczerpujące wskazówki dotyczące identyfikowania przypadków, które należy uznawać za „poważne". Kryteria te można wykorzystywać w poszczególnych przypadkach w celu ustalenia, czy konkretny przypadek należy uznać za „poważny". Zgodnie z motywem 11 wykorzystywanie informacji poufnych i bezprawne ujawnienie informacji poufnych należy uznawać za poważne przypadki wówczas, gdy wpływ na integralność rynku, faktycznie lub potencjalnie uzyskany dochód lub faktycznie lub potencjalnie uniknięta strata, poziom szkód spowodowanych na rynku lub ogólna wartość instrumentów finansowych w obrocie są znaczne. Inne okoliczności, które można wziąć pod uwagę, to udział w organizacji przestępczej lub powrotność do przestępstwa.

Analogicznie manipulację na rynku należy uznać za poważny przypadek wówczas, gdy – między innymi – poziom zmiany wartości instrumentu finansowego lub kontraktu towarowego na rynku kasowym lub kwota początkowo wykorzystanych środków finansowych są znaczne lub gdy manipulacji dopuszcza się osoba zatrudniona lub pracująca w sektorze finansowym lub w organie nadzoru lub organie regulacyjnym (motyw 12).

Państwa członkowskie skorzystały z niektórych wytycznych zawartych w wyżej wymienionych motywach. W większości przypadków państwa członkowskie wzięły jednak pod uwagę wyłącznie jedno lub kilka spośród wspomnianych kryteriów, np. wartość instrumentów finansowych w obrocie. W ramach nieformalnych kontaktów kilka państw członkowskich podkreśliło niewiążący charakter motywów. Liczne państwa członkowskie podjęły decyzję o ograniczeniu w sposób abstrakcyjny definicji przestępstwa albo sankcji wyłącznie do poważnych przypadków.

4.2. Poziom sankcji

Stwierdzono bardzo nieliczne nieprawidłowości związane z poziomem sankcji. Tylko w jednym państwie członkowskim najniższą karę za wykorzystywanie informacji poufnych i manipulację na rynku stanowiła kara w maksymalnym wymiarze poniżej czterech lat pozbawienia wolności. Często najwyższy wymiar kary pozbawienia wolności był wyższy niż przewidziane w dyrektywie odpowiednio cztery i dwa lata.

4.3. Elementy opcjonalne

Z wyjątkiem jurysdykcji (zob. sekcja 3.7) stosunkowo niewiele państw członkowskich transponowało elementy opcjonalne dyrektywy. Chociaż motyw 21 wyraźnie stanowi, że państwa członkowskie mogą zaklasyfikować jako przestępstwo manipulację na rynku popełnioną w wyniku lekkomyślności lub rażącego niedbalstwa, wiele państw członkowskich wydaje się mieć wątpliwości co do tego, czy dane przestępstwa rzeczywiście można popełnić nieumyślnie. Niemniej w jednym państwie członkowskim niedbalstwo podlega karze, w przypadku gdy dana osoba powinna była wiedzieć, że dana informacja stanowi informację

poufną, lub powinna była wiedzieć, że dane zachowanie wynika z informacji poufnej; w jednym państwie członkowskim za zbrodnię uznaje się wyłącznie czyn umyślny, natomiast czyn noszący znamiona niedbalstwa uznaje się za występek; w innym państwie członkowskim penalizuje się również zwykłe przestępstwa, o ile noszą znamiona rażącego niedbalstwa. W trzech państwach członkowskich czyny noszące znamiona niedbalstwa zasadniczo podlegają karze.

W niektórych innych przypadkach państwa członkowskie również zastosowały bardziej rygorystyczne rozwiązania w porównaniu z minimalnymi wymogami określonymi w dyrektywie. Dotyczą one głównie zakresu przestępstwa polegającego na manipulacji na rynku, sankcji wobec osób fizycznych oraz kryminalizacji nadużyć na rynku, niezależnie od tego, czy przestępstwa te kwalifikują się jako poważne. Jedynie dwa państwa członkowskie nie zastosowały żadnych bardziej rygorystycznych rozwiązań niż rozwiązania przewidziane w dyrektywie (nadmiernie rygorystyczne wdrażanie).

5. WNIOSKI

Przyjęcie dyrektywy miało na celu wzmocnienie integralności rynków finansowych oraz zwiększenie ochrony inwestorów i ich zaufania do tych rynków. Ogólnie rzecz biorąc dyrektywa zapewnia wartość dodaną, wspierając powyższe cele za pomocą prawa karnego oraz gwarantując skuteczne wdrożenie rozporządzenia przynajmniej w poważnych przypadkach nadużyć na rynku.

Zdecydowana większość państw członkowskich prawidłowo transponowała przepisy dyrektywy dotyczące kryminalizacji nadużyć na rynku, sankcji karnych oraz odpowiedzialności osób prawnych, z wyjątkiem art. 5 (manipulacja na rynku). W przypadku niektórych artykułów, np. przepisów dotyczących jurysdykcji, nie stwierdzono żadnych problemów z transpozycją. Jeżeli chodzi o manipulację na rynku, krajowe przepisy przyjęte w celu transpozycji dyrektywy nie uwzględniały zazwyczaj elementu manipulacji w drodze „jakiegokolwiek innego zachowania" lub „powiązania z kontraktami towarowymi na rynku kasowym".

Ocena wykazała, że stosowanie dyrektywy wciąż mogłoby zostać usprawnione: mimo że większość przepisów dyrektywy została transponowana przez zdecydowaną większość państw członkowskich, łącznie w 11 państwach członkowskich stwierdzono problemy z transpozycją jednego przepisu lub kilku przepisów, jak wskazano w powyższych sekcjach.

Komisja będzie kontynuować ocenę przestrzegania dyrektywy przez państwa członkowskie i zastosuje wszelkie odpowiednie środki w celu zapewnienia zgodności z przepisami dyrektywy w całej Unii Europejskiej.