EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 6.9.2021.
COM(2021) 536 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima

1. UVOD

1.1. Kontekst

Direktiva (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i vijeća o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima („Direktiva PIF”) donesena je 5. srpnja 2017.[1] u okviru Komisijine opće strategije za borbu protiv prijevara[2]. Za države članice koje ona obvezuje[3] Direktiva PIF zamjenjuje Konvenciju o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica i njezine protokole („Konvencija PIF”) iz 1995.[4]

Na temelju članka 83. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Direktivom PIF postavljaju se zajednički standardi za kazneno pravo država članica. Tim zajedničkim standardima nastoje se zaštititi financijski interesi EU-a usklađivanjem definicija, sankcija i rokova zastare za određena kaznena djela koja štetno utječu na te interese. To su sljedeća kaznena djela („kaznena djela protiv financijskih interesa”): (i) prijevara, među ostalim prekogranična prijevara povezana s porezom na dodanu vrijednost (PDV) s ukupnom štetom od najmanje 10 milijuna EUR, (ii) korupcija, (iii) pranje novca i (iv) pronevjera. To usklađivanje utječe i na opseg istraga i kaznenih progona u Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO)[5] jer su EPPO-ove ovlasti definirane pozivanjem na Direktivu PIF[6] u obliku u kojem je prenesena u nacionalno pravo. Usto, Direktiva PIF olakšava povrat zlouporabljenih sredstva EU-a[7] na temelju kaznenog prava.

Rok za prenošenje Direktive u nacionalno pravo istekao je 6. srpnja 2019. Do tog je datuma samo 12 država članica prijavilo potpuni prijenos Direktive. Stoga je Komisija protiv preostalih 14 država članica pokrenula postupke zbog povrede slanjem službenih opomena u rujnu 2019. Do travnja 2021. broj prijavljenih potpunih prijenosa povećao se na 26, što znači da su sad sve države članice koje obvezuje Direktiva prijavile njezin potpuni prijenos u nacionalno pravo.

---

[1] SL L 198, 28.7.2017., str. 29.–41.

[2] *Strategija Komisije za borbu protiv prijevara: pojačano djelovanje radi zaštite proračuna EU-a*, COM(2019) 196 final, 29.4.2019.

[3] U skladu s Protokolom br. 22 Ugovorâ Danska nije sudjelovala u donošenju Direktive PIF te ona za Dansku nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje. Međutim, Dansku obvezuje Konvencija PIF. Irska je pak iskoristila pravo na sudjelovanje u donošenju i primjeni Direktive PIF u skladu s Protokolom br. 21 Ugovorâ.

[4] Konvencija sastavljena na temelju članka K.3 Ugovora o Europskoj uniji o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, SL C 316, 27.11.1995., str. 49.–57.

[5] Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”), SL L 283, 31.10.2017., str. 1.–71.

[6] Članak 22. stavak 1. Uredbe (EU) 2017/1939.

[7] U tom smislu, broj nepravilnosti prijavljenih kao prijevara (koje obuhvaćaju slučajeve u kojima se sumnja na prijevaru ili u kojima je prijevara utvrđena) i s njima povezani iznosi nisu izravan pokazatelj razmjera prijevara na štetu proračuna EU-a. Oni prije svega pokazuju koliko su potencijalnih prijevara otkrile i prijavile države članice i tijela EU-a. Godine 2019. prijavljeno je 939 slučajeva nepravilnosti kao prijevara, u kojima se radilo o približno 461,4 milijuna EUR (*Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, 31. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevara – 2019.*, COM(2020) 363 final, 3.9.2020., str. 13.).

1.2. Glavni aspekti Direktive PIF

U članku 1. naveden je predmet Direktive PIF, a u članku 2. njegovo područje primjene i definicija koncepta „financijskih interesa Unije”. Usto, Direktiva obvezuje države članice na sljedeće:

- da kriminaliziraju prijevaru koja utječe na financijske interese EU-a u vezi s bilo kojom radnjom ili propustom u odnosu na: (i) rashode u vezi s javnom nabavom i rashode koji nisu povezani s javnom nabavom te na (ii) prihod koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a i prihod različit od prihoda koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a (članak 3.),
- da kriminaliziraju druga kaznena djela koja utječu na financijske interese Unije (pranje novca, korupcija i pronevjera) i definiraju pojam „javni službenik” kako bi sredstva Unije na odgovarajući način zaštitile od korupcije i pronevjere (članak 4.),
- da kriminaliziraju: (i) poticanje, pomaganje i pokušaj bilo kojeg od kaznenih dijela iz članaka 3. i 4. te (ii) pokušaj počinjenja bilo kojeg od kaznenih djela iz članka 3. (prijevara) i članka 4. stavka 3. (pronevjera) (članak 5.),
- da predvide odgovornost i sankcije: (i) za pravne osobe za bilo koje od kaznenih djela iz članaka 3., 4. i 5. koja u njihovu korist počini bilo koja osoba čiji je rukovodeći položaj kod te pravne osobe ili (ii) zbog nedostatka nadzora ili kontrole tih drugih osoba od strane bilo koje osobe u njihovoj nadležnosti (članci 6. i 9.),
- da utvrde minimalna pravila o kaznenim djelima i sankcijama za fizičke osobe, među ostalim najniže i najviše sankcije za kaznena djela iz članaka 3. i 4. ako je tim djelima uzrokovana znatna šteta ili je stečena znatna korist (članak 7.),
- da poduzmu potrebne mjere kako bi osigurale da se, ako je kazneno djelo iz članka 3., 4. ili 5. počinjeno u okviru zločinačke organizacije, to smatra otegotnom okolnosti (članak 8.),
- da učine sljedeće: (i) uspostave svoju sudbenost za kaznena djela iz članaka 3., 4. i 5. ako je kazneno djelo u cijelosti ili djelomično počinjeno na njihovu državnom području ili je počinitelj njihov državljanin ili podliježe Pravilniku o osoblju u vrijeme počinjenja kaznenog djela[8] i (ii) osiguraju da izvršavanje njihove sudbenosti za kaznena djela protiv financijskih interesa koja njihovi državljani počine u inozemstvu nije podložno određenim uvjetima (članak 11.),
- da učine sljedeće: (i) propišu rokove zastare za dovoljno dugo razdoblje nakon počinjenja kaznenih djela iz članaka 3., 4. i 5. radi djelotvornog postupanja spram tih kaznenih djela, pri čemu bi se minimalni rok zastare primjenjivao na kaznena djela koja se kažnjavaju najvišom sankcijom od najmanje četiri godine kazne zatvora i (ii) poduzmu potrebne mjere kako bi omogućile izvršenje kazni (članak 12.) i
- podnose statističke podatke o kaznenim postupcima za kaznena djela iz članaka 3., 4. i 5., kao i o njihovu ishodu (članak 18. stavak 2.).

[8] U skladu s člankom 11. stavkom 2. države članice mogu odustati od primjene ovog pravila ili ga mogu primjenjivati samo u posebnim slučajevima ili samo ako su ispunjeni posebni uvjeti te moraju obavijestiti Komisiju ako tako postupe.

1.3. Opseg i metodologija izvješća

Na temelju članka 18. stavka 1. Direktive PIF u ovom se izvješću ocjenjuje u kojem su opsegu države članice poduzele potrebne mjere za usklađivanje s Direktivom PIF. U izvješću se ponajprije ocjenjuje jesu li države članice provele Direktivu u zadanom roku te ispunjava li nacionalno zakonodavstvo ciljeve i zahtjeve Direktive. Ovo izvješće ne utječe na ovlasti Komisije iz članka 258. UFEU-a da ocijeni usklađenost pojedinih mjera za prenošenje u nacionalno zakonodavstvo.

Ta se ocjena prvenstveno temelji na informacijama koje su države članice dostavile Komisiji u obavijestima o nacionalnim mjerama za prenošenje Direktive PIF. Informacije su potkrijepljene vanjskim istraživanjem koje je naručila Glavna uprava za pravosuđe i potrošače (GU JUST) u sklopu okvirnog ugovora. Komisija je na temelju te ocjene pokrenula sustavne razmjene informacija s državama članicama. Dodatne informacije i objašnjenja koja su države članice dale za vrijeme takvih razmjena omogućile su Komisiji da usavrši analizu u vezi s najbitnijim problemima usklađenosti. Ti su problemi detaljnije predstavljeni u odjeljcima 2. i 3. u nastavku.

2. OPĆA OCJENA

Cilj je Komisije osigurati da su sve države članice prenijele Direktivu jasno, precizno i ispravno te odredile učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće kaznenopravne sankcije radi zaštite financijskih interesa EU-a.

Detaljnom ocjenom prijavljenih mjera prenošenja potvrđeno je da su sve države članice prenijele glavne odredbe Direktive PIF. Međutim, neka su pitanja u pogledu usklađenosti ostala neriješena, među ostalim ona koja se moraju riješiti da bi EPPO mogao provoditi učinkovite istrage i kazneno gonjenje. Problemi s usklađenošću većinom su se odnosili na nedostatke pri prenošenju definicija sljedećih kaznenih djela iz članaka 3., 4. i 5. u nacionalno pravo:

- definicije prijevare koja utječe na financijske interese Unije (članak 3.) u približno polovici država članica,
- definicije aspekata članka 4. stavka 1. (pranje novca), članka 4. stavka 2. (korupcija) i članka 4. stavka 3. (pronevjera) u nekoliko država članica,
- definicije „javnog službenika” (članak 4. stavak 4.) u približno polovini država članica, i
- definicije poticanja, pomaganja i pokušaja bilo kojeg od kaznenih dijela iz članaka 3. i 4. te pokušaja počinjenja bilo kojeg od kaznenih djela iz članka 3. i članka 4. stavka 3. (članak 5.) u nekoliko država članica.

Usto, Komisija je u četvrtini država članica utvrdila određeni broj problema s usklađenošću koji su se odnosili na odgovornost pravnih osoba i sankcije za fizičke osobe u skladu s člancima 6., 7. i 9. Kad je riječ o sankcijama za fizičke osobe (članak 7.), Komisija je isto tako utvrdila probleme s usklađenošću u četvrtini država članica. Neki od tih problema mogli bi narušiti učinkovitu, odvraćajuću i proporcionalnu prirodu predmetnih sankcija.

Komisija je u nekoliko država članica utvrdila i probleme s usklađenošću koji su povezani s izvršavanjem sudbenosti na temelju načela teritorijalnosti i načela aktivnog personaliteta (članak 11. stavak 1.). Nadalje, nekoliko država članica za kazneno gonjenje zbog kaznenih djela protiv financijskih interesa postavlja uvjete koji nisu u skladu s člankom 11. stavkom 4. U nekim državama članicama utvrđen je problem s prenošenjem članka 12., koji se odnosi na propisivanje roka zastare za izvršavanje kazne izrečene nakon pravomoćne presude za kazneno djelo iz članaka 3., 4. ili 5., koji je kraći od pet godina propisanih Direktivom PIF.

Naposljetku, Komisija je na temelju dostavljenih informacija otkrila da samo nekoliko država članica u zakonodavstvu ima izričitu i specifičnu godišnju obvezu podnošenja statističkih podataka Europskoj komisiji (članak 18. stavak 2.). Zbog nedovoljno podataka Komisiji bi poslije moglo biti otežano ocijeniti je li postignuta jača zaštita financijskih interesa Unije kao opći cilj Direktive i treba li preispitati Direktivu (odnosno određene aspekte Direktive)[9].

3. SPECIFIČNE TOČKE OCJENE

3.1. Definicije i opseg (članak 2.)

U članku 2. stavku 1. Direktive PIF definirani su pojmovi „financijski interesi Unije” i „pravna osoba”. Nadalje, u članku 2. stavku 2. propisan je prag za primjenjivost Direktive na prihode koji proizlaze iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a. Direktiva PIF primjenjuje se samo u slučajevima teških kaznenih djela protiv zajedničkog sustava PDV-a. Kaznena djela protiv zajedničkog sustava PDV-a moraju se smatrati teškima ako su radnje ili propuštanja, počinjeni s namjerom i definirani u članku 3. stavku 2. točki (d) Direktive PIF, povezani s državnim područjem dviju ili više država članica Unije i ako su uzrokovali ukupnu štetu od najmanje 10 milijuna EUR.

Cilj je tog praga uglavnom otkrivanje kružne prijevare, prijevare s nepostojećim trgovcem povezane s PDV-om i prijevare povezane s PDV-om počinjene u okviru zločinačke organizacije jer sve tri vrste prijevare ozbiljno ugrožavaju zajednički sustav PDV-a, a time i proračun Unije. U jednoj državi članici članak 2. stavak 1. nije prenesen u skladu s Direktivom.

3.2. Prijevara (članak 3.)

U članku 3. Direktive PIF navedeno je da države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da prijevara koja štetno utječe na financijske interese Unije bude kazneno djelo kad je počinjena s namjerom. U tu su svrhu člankom propisane četiri kategorije postupanja koje se smatraju prijevarom koja štetno utječe na financijske interese Unije. Te

[9] Članak 18. stavci 3. i 4.

četiri kategorije obuhvaćaju radnje ili propuštanja koji se odnose na: (i) rashode koji nisu povezani s javnom nabavom (članak 3. stavak 2. točka (a)), (ii) rashode u vezi s javnom nabavom (članak 3. stavak 2. točka (b)), (iii) prihod različit od prihoda koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a (članak 3. stavak 2. točka (c)) i (iv) prihod koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a (članak 3. stavak 2. točka (d)), kako je opisano u prethodnom odjeljku 3.1.

Komisija je u približno polovini država članica utvrdila probleme s usklađenošću u prenošenju glavnih aspekata tih kaznenih djela. Ponajprije, Komisija je utvrdila probleme s usklađenošću u užem području primjene nacionalnog zakonodavstva koje obuhvaća prijevaru u odnosu na rashode koji nisu povezani s javnom nabavom (članak 3. stavak 2. točka (a)) i prijevaru u odnosu na rashode u vezi s javnom nabavom (članak 3. stavak 2. točka (b)). Drugi se problemi odnose na prijenos svake radnje ili propuštanja koji se odnose na:

- upotrebu „lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava” kad ta definicija obuhvaća samo pisane dokumente i ne uključuje imovinu „iz proračuna Unije ili proračuna kojima upravlja Unija, ili kojima se upravlja u njezino ime”,
- „neotkrivanje informacija” koje ili nije preneseno ili je preneseno u užoj definiciji, i
- zloupotrebu takvih sredstava ili imovine za potrebe različite od onih za koje su sredstva izvorno odobrena kad je ta definicija prenesena užom formulacijom.

Komisija je otkrila probleme s usklađenošću i za prihod različit od prihoda koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a (članak 3. stavak 2. točka (c)) i prihod koji proizlazi iz vlastitih sredstava na temelju PDV-a (članak 3. stavak 2. točka (d)), opet zbog užeg područja primjene nacionalnog zakonodavstva. Drugi se problemi odnose na prijenos svake radnje ili propuštanja koji se odnose na:

- neuključivanje „lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata” ili „lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata u vezi s PDV-om”,
- prenošenje „sredstava iz proračuna Unije” u užem smislu,
- neuključivanje „proračuna kojima upravlja Unija ili kojima se upravlja u njezino ime”,
- „neotkrivanje informacija” i „neotkrivanje informacija u vezi s PDV-om” koje ili nije preneseno ili je preneseno u užoj definiciji,
- „zloupotrebu zakonito ostvarene koristi” koja je prenesena u užem smislu, i
- „prikazivanje ispravnih izjava u vezi s PDV-om za potrebe prijevarna prikrivanja neplaćanja ili nezakonitog stvaranja prava na povrat PDV-a” koje ili nije preneseno ili je preneseno u užoj definiciji.

3.3. Druga povezana kaznena djela (članak 4.)

3.3.1. Pranje novca, korupcija i pronevjera (članak 4. stavci 1., 2. i 3.)

U skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive PIF države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da pranje novca kako je opisano u članku 1. stavku 3. Direktive (EU)

2015/849[10], koje uključuje imovinu stečenu kaznenim djelima obuhvaćenima ovom Direktivom, čini kazneno djelo. Nekoliko država članica nije u potpunosti prenijelo ovu odredbu zbog određenih nedostataka u samoj definiciji pranja novca ili zato što u predikatna kaznena djela nije uključeno neko od kaznenih djela iz Direktive PIF.

Nadalje, u skladu s člankom 4. stavkom 2. Direktive države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da primanje i davanje mita, kad su počinjeni s namjerom, čine kazneno djelo. U nekoliko država članica propisan je dodatan aspekt – „povreda dužnosti" – za davanje i primanje mita. Taj dodatni aspekt znatno sužava definicije korupcije iz Direktive PIF i čini kazneno gonjenje ovisnim o dokazivanju takve povrede dužnosti.

Kad je riječ o primanju mita, postoji problem s usklađenošću u odnosu na jedan od aspekata kaznenog djela: „suzdrža[vanje] od djelovanja u skladu sa svojom dužnosti ili pri obavljanju svoje funkcije". Taj aspekt nije obuhvaćen nacionalnim zakonodavstvom manjeg broja država članica. Kad je riječ o davanju mita, problemi s usklađenošću odnose se na opseg definicije: u nekim državama članicama određeni aspekti („obećava, nudi ili daje, izravno ili putem posrednika, bilo kakvu korist" i „za treću stranu") nedostaju ili nisu ispravno preneseni.

Nadalje, u skladu s člankom 4. stavkom 3. Direktive države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da pronevjera, kad je počinjena s namjerom, čini kazneno djelo. Problemi s usklađenošću odnose se na to da je kazneno djelo preneseno u užem obliku ili uopće nije preneseno.

3.3.2. Javni službenici (članak 4. stavak 4.)

Člankom 4. stavkom 4. propisana je definicija pojma „javni službenik" kako bi sredstva Unije na odgovarajući način bila zaštićena od korupcije i pronevjere. Otprilike polovina država članica nije u zakonodavstvo prenijela neke aspekte definicije „javnog službenika". Komisija je utvrdila sljedeće probleme s usklađenošću u tom području:

- definicija „nacionalni službenik, uključujući svakog nacionalnog službenika druge države članice i svakog nacionalnog službenika treće zemlje" nije sadržana općenito ili samo u odnosu na kazneno djelo pronevjere,
- definicija „službenika Unije" ne sadržava: (i) osobu „koju su država članica ili neko javno ili privatno tijelo uputili u Uniju i koja obavlja funkcije istovjetne funkcijama dužnosnika ili drugih službenika Unije" ili (ii) „članov[e] institucija, tijela, ureda i agencija Unije osnovanih u skladu s Ugovorima i osoblje takvih tijela",
- definicija „javnog službenika" podliježe dodatnim uvjetima ili obuhvaća javne službenike druge države članica samo ako je kazneno djelo počinjeno na državnom području te države članice[11] ili definicija „sve osobe koje obnašaju izvršnu, upravnu … dužnost" nije sadržana općenito ili samo u odnosu na kazneno djelo pronevjere,

[10] Direktiva (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Direktive 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktive Komisije 2006/70/EZ (Tekst značajan za EGP), SL L 141, 5.6.2015., str. 73.–117.

[11] To znači da bi država članica A kazneno gonila službenike drugih država članica (B, C itd.) samo ako počine kazneno djelo na državnom području države članice A.

- naposljetku, neke države članice nisu prenijele članak 4. stavak 4. točku (b), tj. „svaka druga osoba kojoj je povjerena javna funkcija i koja obavlja javnu funkciju”.

3.4. Nedovršena kaznena djela (članak 5.)

Člankom 5. Direktive PIF propisano je sljedeće: (i) države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da su poticanje na počinjenje i pomaganje u počinjenju bilo kojeg od kaznenih djela iz članaka 3. i 4. Direktive kažnjivi kao kazneno djelo (članak 5. stavak 1.); (ii) pokušaj počinjenja bilo kojeg od kaznenih djela iz članka 3. i članka 4. stavka 3. Direktive kažnjiv je kao kazneno djelo (članak 5. stavak 2.). Komisija je u nekoliko država članica utvrdila probleme neusklađenosti s člankom 5. stavkom 2. Ti se problemi odnose na nekažnjivost sljedećih djela: (i) pokušaja zlouporabe subvencioniranja, (ii) određenih carinskih kaznenih djela i (iii) pronevjere.

3.5. Odgovornost pravnih osoba i sankcije u pogledu pravnih osoba (članci 6. i 9.)

U skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive PIF države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da se pravne osobe mogu smatrati odgovornima za sva kaznena djela iz članaka 3., 4. i 5. Direktive koja u njihovu korist počini bilo koja osoba samostalno ili kao član tijela te pravne osobe, čiji se rukovodeći položaj kod te pravne osobe temelji na:

(a) ovlasti za zastupanje pravne osobe;
(b) ovlasti za donošenje odluka u ime pravne osobe; ili
(c) ovlasti za provođenje nadzora u okviru pravne osobe.

Nadalje, u skladu s člankom 6. stavkom 2. države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da se pravne osobe mogu smatrati odgovornima ako se nedostatkom nadzora ili kontrole od strane osobe iz članka 6. stavka 1. omogućilo počinjenje, od strane osobe u nadležnosti te pravne osobe, bilo kojeg od kaznenih djela iz članaka 3., 4. ili 5. Direktive u korist te pravne osobe.

Konačno, u skladu s člankom 6. stavkom 3. odgovornost pravnih osoba na temelju članka 6. stavaka 1. i 2. Direktive ne smije isključivati mogućnost kaznenog postupka protiv fizičkih osoba koje su počinitelji kaznenih djela iz članaka 3. i 4. Direktive ili su kazneno odgovorne na temelju članka 5.

U četvrtini država članica utvrđen je određeni broj problema s usklađenošću. To su među ostalim sljedeći:

- članak 6. stavak 1. nije prenesen u nacionalno zakonodavstvo,
- obuhvaćena su samo djela osoba koja su počinjena u sklopu djelatnosti pravne osobe, i
- isključena je korporativna kaznena odgovornost za određena predikatna kaznena djela.

Jedan od problema s usklađenošću jest spajanje zahtjevâ iz članka 6. stavaka 1. i 2. u nacionalnom zakonodavstvu. Ovdje treba naglasiti da člankom 6. stavkom 1. nije predviđen „nedostatak nadzora ili kontrole” kad je kazneno djelo protiv financijskih interesa u korist pravne osobe počinila osoba koja ima „rukovodeći položaj kod te pravne osobe”.

U skladu s člankom 9. Direktive PIF države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi osigurale da pravna osoba koja se smatra odgovornom na temelju članka 6. Direktive podliježe učinkovitim, proporcionalnim i odvraćajućim sankcijama, koje moraju uključivati kaznenopravne ili nekaznenopravne novčane kazne, a mogu uključivati i druge sankcije kao što su:

(a) ukidanje prava na javne naknade ili pomoć;
(b) privremeno ili trajno isključenje iz postupaka javnog nadmetanja;
(c) privremena ili trajna zabrana obavljanja poslovnih djelatnosti;
(d) određivanje sudskog nadzora;
(e) sudski nalog za likvidaciju;
(f) privremeno ili trajno zatvaranje objekata kojima se koristilo za počinjenje kaznenog djela.

Kad je riječ o usklađenosti, Komisija ističe da korporativna odgovornost ne bi trebala biti ovisna o pravomoćnoj presudi protiv fizičke osobe, kao što je slučaj u jednoj državi članici, jer to narušava mogućnost učinkovitih, proporcionalnih i odvraćajućih sankcija za pravne osobe.

3.6. Kaznenopravne sankcije za fizičke osobe (članak 7.)

Člankom 7. Direktive PIF propisano je da države članice moraju za fizičke osobe osigurati da su kaznena djela iz članaka 3., 4. i 5. Direktive kažnjiva učinkovitim, proporcionalnim i odvraćajućim kaznenopravnim sankcijama (članak 7. stavak 1.). Navedena kaznena djela moraju biti kažnjiva najvišom sankcijom kojom je predviđena kazna zatvora (članak 7. stavak 2.). Ta kaznena djela moraju biti kažnjiva najvišom sankcijom od najmanje četiri godine kazne zatvora ako je njima uzrokovana znatna šteta ili je stečena znatna korist (članak 7. stavak 3.)[12].

Problemi s usklađenošću utvrđeni su u četvrtini država članica. U odnosu na članak 7. stavak 1. zakonodavstvo nekoliko država članica sadržava odredbe koje pojedincima omogućuju da izbjegnu kaznenopravnu odgovornost ili sankcije ako prijave kazneno djelo ili nadoknade štetu nanesenu financijskim interesima Unije u različitim fazama prije ili tijekom kaznenog postupka. Takve odredbe mogle bi sankcije učiniti neučinkovitima i neodvraćajućima. Drugi problemi s usklađenošću odnose se na nezadovoljavanje praga za sankcije iz članka 7. stavka 3. Direktive PIF, osobito za:

- „neotkrivanje informacija” u kontekstu prijevare u odnosu na rashode u vezi s javnom nabavom i one koji nisu povezani s javnom nabavom,

[12] Članak 7. stavak 3. druga i treća rečenica: „Šteta ili korist nastali kaznenim djelima iz članka 3. stavka 2. točaka (a), (b) i (c) te članka 4. smatraju se znatnima ako su uzrokovana šteta ili stečena korist veće od 100 000 EUR. Šteta ili korist nastali kaznenim djelima iz članka 3. stavka 2. točke (d) i podložno članku 2. stavku 2. uvijek se smatraju znatnima.”

- pripremne radnje za pranje novca,
- primanje mita bez otegotnih okolnosti,
- davanje mita kad javni službenik daje mito drugom javnom službeniku ili bez „povrede dužnosti”, što, kako je opisano u odjeljku 3.3.1., nije preduvjet propisan člankom 4. stavkom 2. točkom (b) Direktive PIF, i
- pronevjeru.

3.7. Sudbenost (članak 11.)

U skladu s člankom 11. Direktive PIF država članica mora uspostaviti sudbenost za kaznena djela protiv financijskih interesa ako je kazneno djelo u cijelosti ili djelomično počinjeno na njezinu državnom području ili ako je počinitelj njezin državljanin (članak 11. stavak 1.). Države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi uspostavile sudbenost za kaznena djela protiv financijskih interesa ako počinitelj podliježe Pravilniku o osoblju u vrijeme počinjenja kaznenog djela. Države članice mogu odustati od primjene ovog pravila ili ga mogu primjenjivati samo u posebnim slučajevima ili samo ako su ispunjeni posebni uvjeti. Usto, moraju obavijestiti Komisiju ako ga ne primjenjuju ili ga primjenjuju samo u posebnim slučajevima (članak 11. stavak 2.).

Isto tako, države članice moraju obavijestiti Komisiju ako odluče proširiti svoju sudbenost na sljedeća kaznena djela protiv financijskih interesa: (i) ako počinitelj ima uobičajeno boravište na njihovu državnom području, (ii) ako je kazneno djelo počinjeno u korist pravne osobe s poslovnim nastanom na njihovu državnom području ili (iii) ako je počinitelj njihov službenik koji postupa u okviru svoje službene dužnosti (članak 11. stavak 3.).

Konačno, u slučajevima u kojima je počinitelj njihov državljanin[13] države članice moraju osigurati da izvršavanje njihove sudbenosti nije podložno uvjetu da kazneni progon može započeti samo nakon što: (i) žrtva podnese prijavu u mjestu u kojem je kazneno djelo počinjeno ili (ii) država mjesta u kojem je kazneno djelo počinjeno podnese prijavu (članak 11. stavak 4.). Komisija je otkrila takve probleme s usklađenošću u nekoliko država članica. Postojala su dva problema usklađenosti u vezi s uspostavljanjem sudbenosti na temelju teritorijalnosti (članak 11. stavak 1.). Prvi se odnosio na nedostatak sudbenosti za pranje novca u skladu s člankom 4. stavkom 1. Direktive. Drugi se odnosio na dodatne uvjete kao što su poticanje ili pomaganje i pokušaj kaznenih djela protiv financijskih interesa: (i) glavni počinitelj trebao bi djelovati unutar državnog područja ili (ii) kazna propisana nacionalnim pravom mora biti iznad određenog praga.

Proširenje sudbenosti na počinitelje koji podliježu Pravilniku o osoblju, s posebnim uvjetima ili bez njih, u skladu s člankom 11. stavkom 2. predviđeno je nacionalnim zakonodavstvom u 12 država članica.

Otprilike pola država članica šire svoju sudbenost za kaznena djela protiv financijskih interesa: (i) ako počinitelj ima uobičajeno boravište na njihovu državnom području, (ii) ako je kazneno djelo počinjeno u korist pravne osobe s poslovnim nastanom na njihovu državnom području i/ili (iii) ako je počinitelj njihov službenik koji postupa u okviru svoje službene

[13] U skladu s člankom 11. stavkom 1. točkom (b).

dužnosti (članak 11. stavak 3.). Problemi usklađenosti u vezi s člankom 11. stavkom 4. odnose se na postavljanje uvjeta da kazneni progon može započeti samo ako: (i) žrtva podnese prijavu u mjestu u kojem je kazneno djelo počinjeno ili (ii) oštećena strana podnese pritužbu (ako je takva pritužba nužna za kazneni progon u skladu sa stranim pravom).

3.8. Rok zastare (članak 12.)

U skladu s člankom 12. stavkom 1. Direktive PIF države članice moraju poduzeti potrebne mjere kako bi predvidjele rok zastare. Tim se rokom moraju omogućiti istraga, kazneni progon, sudski postupak i sudska odluka za kaznena djela iz članaka 3., 4. i 5. dovoljno dugo nakon njihova počinjenja radi djelotvornog postupanja spram tih kaznenih djela. Direktivom su predviđeni minimalni rokovi zastare za kaznena djela koja su kažnjiva najvišom sankcijom od najmanje četiri godine kazne zatvora (članak 12. stavak 2. i 3.). Direktivom su propisani i rokovi zastare za izvršenje kazni nakon pravomoćne presude za kazneno djelo iz članaka 3., 4. ili 5. (članak 12. stavak 4.). U nekim državama članicama postoji problem s prenošenjem roka zastare za izvršavanje kazne izrečene nakon pravomoćne presude za kazneno djelo iz članaka 3., 4. ili 5., koji je kraći od pet godina propisanih člankom 12. stavkom 4.

4. ZAKLJUČCI

Direktiva PIF donesena je radi bolje zaštite od kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije. Direktiva pruža dodanu vrijednost jer propisuje: (i) zajednička minimalna pravila za definiranje kaznenih djela i (ii) sankcije za borbu protiv prijevare i drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije. Sve države članice prenijele su glavne odredbe Direktive PIF.

Međutim, ocjena pokazuje da prijenos Direktive još treba poboljšati kako bi se osiguralo: (i) dosljedno prenošenje definicija kaznenih djela iz članaka 3., 4. i 5. te (ii) odgovornost pravnih i fizičkih osoba i sankcije za te osobe u skladu s člancima 6., 7. i 9. Postoji i potreba za pravilnim prenošenjem odredbi o izvršavanju sudbenosti (članak 11.) i rokovima zastare (članak 12.).

Da bi države članice pravilno prenijele odredbe, moraju poduzeti dodatne zakonodavne mjere kako bi potpuno uskladile nacionalno zakonodavstvo sa zahtjevima Direktive PIF. To je posebice potrebno da bi EPPO mogao provoditi učinkovite istrage i kaznene progone.

Važno je i da države članice Europskoj komisiji podnose statističke podatke o kaznenim postupcima i njihovu ishodu (članak 18. stavak 2.). Podnošenje podataka ključno je kad se ocjenjuje je li na temelju Direktive PIF postignuta zaštita financijskih interesa Unije.

U skladu s člankom 18. Direktive PIF Komisija će i dalje ocjenjivati pridržavaju li se države članice Direktive PIF i poduzet će sve primjerene mjere za osiguranje usklađenosti s njezinim odredbama u cijeloj Europskoj uniji.