EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 6.9.2021
COM(2021) 536 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju Direktive (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. julija 2017 o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava

1. UVOD

1.1 Ozadje

Direktiva (EU) 2017/1371 Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava (v nadaljnjem besedilu: direktiva o zaščiti finančnih interesov) je bila sprejeta 5. julija 2017[1] kot del splošne strategije Komisije za boj proti goljufijam[2]. Direktiva o zaščiti finančnih interesov za države članice, ki jih ta direktiva zavezuje[3], nadomešča Konvencijo o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti iz leta 1995 in njene protokole (v nadaljnjem besedilu: konvencija o zaščiti finančnih interesov)[4].

Na podlagi člena 83(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) direktiva o zaščiti finančnih interesov določa skupne standarde za kazensko pravo držav članic. Namen teh skupnih standardov je zaščititi finančne interese EU z usklajevanjem opredelitev, sankcij in zastaralnih rokov nekaterih kaznivih dejanj, ki vplivajo na te interese. Ta kazniva dejanja (v nadaljnjem besedilu: kazniva dejanja na področju zaščite finančnih interesov) so: (i) goljufije, vključno s čezmejnimi goljufijami na področju davka na dodano vrednost (DDV), pri katerih skupna škoda znaša vsaj 10 milijonov EUR; (ii) korupcija; (iii) pranje denarja in (iv) poneverba. Ta uskladitev vpliva tudi na obseg preiskav in pregonov s strani Evropskega javnega tožilstva (EJT)[5], ker so pooblastila EJT opredeljena s sklicevanjem na direktivo o zaščiti finančnih interesov[6], kot jo izvaja nacionalna zakonodaja. Direktiva o zaščiti finančnih interesov olajša tudi izterjavo zlorabljenih sredstev EU[7] s kazenskim pravom.

Rok za prenos direktive o zaščiti finančnih interesov v nacionalno zakonodajo se je iztekel 6. julija 2019. Do navedenega datuma je le 12 držav članic priglasilo celoten prenos direktive. Komisija je zato začela postopke za ugotavljanje kršitev zoper preostalih 14 sodelujočih držav članic in jim septembra 2019 poslala uradne opomine. Od aprila 2021 se je število priglašenih popolnih prenosov povečalo na 26, kar pomeni, da so vse države članice, ki jih zavezuje Direktiva, zdaj priglasile njen popolni prenos v nacionalno zakonodajo.

---

[1] UL L 198, 28.7.2017, str. 29.

[2] *Strategija Komisije za boj proti goljufijam: okrepljeni ukrepi za zaščito proračuna EU,* COM(2019) 196 final z dne 29. aprila 2019.

[3] Danska v skladu s Protokolom št. 22, priloženim Pogodbama, ni sodelovala pri sprejetju direktive o zaščiti finančnih interesov, ki zato zanjo ni zavezujoča in se v njej ne uporablja. Vendar Dansko še naprej zavezuje konvencija o zaščiti finančnih interesov. Irska pa je na drugi strani izkoristila pravico do sodelovanja pri sprejetju in uporabi direktive o zaščiti finančnih interesov v skladu s Protokolom št. 21, priloženim Pogodbama.

[4] Konvencija, pripravljena na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji, o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti (UL C 316, 27.11.1995, str. 49).

[5] Uredba Sveta (EU) 2017/1939 z dne 12. oktobra 2017 o izvajanju okrepljenega sodelovanja v zvezi z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva (EJT) (UL L 283, 31.10.2017, str. 1).

[6] Člen 22(1) Uredbe (EU) 2017/1939.

[7] V zvezi s tem število nepravilnosti, ki so bile sporočene kot goljufije (kar vključuje primere domnevnih ali ugotovljenih goljufij), in s tem povezani zneski niso neposredni kazalnik ravni goljufij, ki vplivajo na proračun EU. Predvsem so pokazatelj ravni odkrivanja in poročanja o morebitnih goljufijah s strani držav članic in organov EU. Leta 2019 je bilo kot goljufij sporočenih 939 nepravilnosti, ki vključujejo približno 461,4 milijona EUR (*Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: 31. letno poročilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije – Boj proti goljufijam – 2019,* COM(2020) 363 final z dne 3. septembra 2020, str. 13).

1.2 Glavni vidiki direktive o zaščiti finančnih interesov

Člen 1 določa predmet urejanja direktive o zaščiti finančnih interesov, člen 2 pa njeno področje uporabe ter opredeljuje pojem „finančni interesi Unije“. Poleg tega Direktiva države članice zavezuje:

- da kot kaznivo dejanje določijo goljufije, ki vplivajo na finančne interese EU, tako v zvezi z vsakim dejanjem ali opustitvijo dejanja v zvezi z: (i) odhodki, povezanimi z javnim naročanjem, in odhodki, ki niso povezani z javnim naročanjem kot (ii) prihodki od lastnih sredstev iz naslova DDV in prihodki, ki niso prihodki od lastnih sredstev iz naslova DDV (člen 3);
- da kot kaznivo dejanje določijo druga kazniva dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije (pranje denarja, korupcija in poneverba) in opredelijo pojem „javni uslužbenec“, da se ustrezno zaščitijo sredstva Unije pred korupcijo in poneverbo (člen 4);
- da kot kaznivo dejanje določijo: (i) napeljevanje h kaznivim dejanjem iz členov 3 in 4 oziroma pomoč pri storitvi teh dejanj ter (ii) poskus storitve kaznivih dejanj iz člena 3 (goljufija) in člena 4(3) (poneverba) (člen 5);
- da določijo kazensko odgovornost in sankcije za: (i) pravne osebe za katero koli kaznivo dejanje iz členov 3, 4 in 5, ki ga v njihovo korist storijo druge osebe, ki imajo vodilni položaj znotraj pravne osebe ali (ii) pomanjkljiv nadzor ali kontrolo teh drugih oseb s strani katere koli osebe v njihovi pristojnosti (člena 6 in 9);
- da določijo minimalna pravila o kazenskih sankcijah za fizične osebe, vključno najnižjo in najvišjo predpisano sankcijo za kazniva dejanja iz členov 3 in 4, če je s temi kaznivimi dejanji povzročena znatna škoda ali znatna korist (člen 7);
- da sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se šteje za obteževalno okoliščino, če je kaznivo dejanje iz člena 3, 4 ali 5 storjeno v okviru hudodelske združbe (člen 8);
- da (i) vzpostavijo svojo pristojnost glede kaznivih dejanj iz členov 3, 4 in 5, če je bilo kaznivo dejanje v celoti ali delno storjeno na njihovem ozemlju, če je storilec njihov državljan in če za storilca ob storitvi kaznivega dejanja veljajo Kadrovski predpisi,[8] ter (ii) opustijo izvajanje pristojnosti za kazniva dejanja na področju zaščite finančnih interesov, ki so jih njihovi državljani zagrešili v tujini pod nekaterimi pogoji (člen 11);
- da (i) določijo zastaralni rok, v katerem je v zvezi s kaznivimi dejanji iz členov 3, 4 in 5 po njihovi storitvi na voljo dovolj časa, da se navedena kazniva dejanja učinkovito obravnavajo, vključno z minimalnim zastaralnim rokom za kazniva dejanja, ki se kaznujejo z najvišjo predpisano sankcijo najmanj štirih let zapora, ter (ii) sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo izvršitev sankcij (člen 12) in
- da posredujejo statistične podatke o kazenskih postopkih za kazniva dejanja iz členov 3, 4 in 5 in njihovih izidih (člen 18(2)).

[8] V skladu s členom 11(2) lahko države članice opustijo uporabo tega pravila ali ga lahko uporabljajo le v posebnih primerih ali le če so izpolnjeni posebni pogoji, o tem pa morajo obvestiti Komisijo.

1.3 Področje uporabe in metodologija poročila

Na podlagi člena 18(1) direktive o zaščiti finančnih interesov je v tem poročilu ocenjeno, v kakšnem obsegu so države članice sprejele ukrepe, potrebne za uskladitev z direktivo o zaščiti finančnih interesov. V njem je zlasti ocenjeno, ali so države članice prenesle Direktivo ter ali njihova nacionalna zakonodaja dosega cilje in izpolnjuje zahteve iz Direktive. Poročilo ne posega v pooblastila Komisije na podlagi člena 258 PDEU glede ocene skladnosti posameznih nacionalnih ukrepov za prenos.

Ta ocena temelji predvsem na informacijah, ki so jih države članice Komisiji predložile v okviru priglasitve nacionalnih ukrepov, s katerimi je direktiva o zaščiti finančnih interesov prenesena v nacionalno pravo. Te informacije so dopolnjene z zunanjimi raziskavami, ki jih je na podlagi svoje okvirne pogodbe naročil GD JUST. Komisija je na podlagi te ocene začela sistematične izmenjave z državami članicami. Nadaljnje informacije in pojasnila, ki so jih države članice predložile med temi izmenjavami, so Komisiji omogočile, da svojo analizo izboljša glede na največje težave s skladnostjo. Te težave bodo podrobneje predstavljene v oddelkih 2 in 3 spodaj.

2. SPLOŠNA OCENA

Cilj Komisije je zagotoviti, da so vse države članice na jasen, natančen in pravilen način prenesle Direktivo z določitvijo učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih kazenskih sankcij za zaščito finančnih interesov Unije.

V podrobni oceni priglašenih ukrepov za prenos je bilo potrjeno, da so vse države članice prenesle glavne določbe direktive o zaščiti finančnih interesov. Vendar še vedno obstajajo nerešene težave s skladnostjo, vključno s težavami, ki jih je treba obravnavati, da se EJT omogoči učinkovito izvajanje preiskav in pregonov. Težave s skladnostjo se večinoma nanašajo na pomanjkljivosti v nacionalni zakonodaji, s katero se prenašajo opredelitve kaznivih dejanj iz členov 3, 4 in 5 za:

- opredelitev goljufije, ki vpliva na finančne interese Unije (člen 3) v približno polovici držav članic;
- opredelitev vidikov člena 4(1) (pranje denarja), člena 4(2) (korupcija) in člena 4(3) (poneverba) v več državah članicah;
- opredelitev „javnega uslužbenca“ (člen 4(4)) v približno polovici držav članic in
- napeljevanje h kaznivim dejanjem iz členov 3 in 4 oziroma pomoč pri storitvi teh dejanj ter poskus storitve kaznivih dejanj iz člena 3 in člena 4(3) (člen 5) v nekaterih državah članicah.

Poleg tega je Komisija v četrtini držav članic ugotovila številne težave s skladnostjo v zvezi z odgovornostjo pravnih oseb in sankcijami za fizične osebe v skladu s členi 6, 7 in 9. Komisija je v četrtini držav članic ugotovila tudi težave s skladnostjo v zvezi s sankcijami zoper fizične

osebe (člen 7). Nekatere od teh težav lahko ogrozijo učinkovitost, odvračilnost in sorazmernost teh sankcij.

Komisija je v nekaj državah članicah ugotovila tudi težave s skladnostjo v zvezi z izvajanjem pristojnosti na podlagi ozemeljskega načela in aktivnega personalitetnega načela (člen 11(1)). Poleg tega nekaj držav članic določa pogoje za pregon kaznivih dejanj na področju zaščite finančnih interesov, ki niso v skladu s členom 11(4). Težava v zvezi s prenosom člena 12, ugotovljena v nekaterih državah članicah, se nanaša na določbo o zastaralnem roku za izvršitev sodbe, izrečene po pravnomočni obsodbi za kaznivo dejanje iz členov 3, 4 ali 5, ki je krajši od petih let, kot ga zahteva direktiva o zaščiti finančnih interesov.

Nazadnje je Komisija na podlagi izmenjanih informacij ugotovila, da jasno in posebno letno obveznost poročanja statističnih podatkov Evropski komisiji (člen 18(2)) vsebuje zakonodaja le nekaj držav članic. Brez zadostnih podatkov bi lahko Komisija pozneje težje ocenila, ali je Direktiva dosegla svoj splošni cilj krepitve zaščite finančnih interesov Unije in ali bo (nekatere vidike) Direktive treba revidirati[9].

3. POSAMEZNE TOČKE OCENE

3.1 Opredelitev pojmov in področje uporabe (člen 2)

Člen 2(1) direktive o zaščiti finančnih interesov opredeljuje pojma „finančni interesi Unije“ in „pravna oseba“. Poleg tega člen 2(2) določa prag za uporabo Direktive za prihodke od lastnih sredstev iz naslova DDV. Direktiva o zaščiti finančnih interesov se uporablja le v primeru hujših kršitev skupnega sistema DDV. Kazniva dejanja zoper skupni sistem DDV se štejejo za huda kazniva dejanja, kadar naklepna dejanja ali opustitve dejanj, opredeljeni v členu 3(2)(d) direktive o zaščiti finančnih interesov, zadevajo ozemlje dveh ali več držav članic Unije in skupna škoda znaša vsaj 10 milijonov EUR.

Ta prag je večinoma namenjen zajemanju davčnega vrtiljaka, goljufij na področju DDV z neplačujočimi gospodarskimi subjekti in goljufij na področju DDV, storjenih v sklopu hudodelskih združb, ki resno ogrožajo skupni sistem DDV, s tem pa proračun Unije. V eni državi članici člen 2(1) v nacionalno pravo ni bi prenesen v skladu z Direktivo.

3.2 Goljufija (člen 3)

Člen 3 direktive o zaščiti finančnih interesov navaja, da morajo države članice sprejeti potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da je goljufija, ki škodi finančnim interesom Unije, opredeljena kot kaznivo dejanje, če je storjena naklepno. V ta namen določa štiri kategorije vedenja, ki predstavlja goljufijo, ki škodi finančnim interesom Unije. Te štiri kategorije se nanašajo na dejanja ali opustitve dejanj v zvezi z: (i) odhodki, ki niso povezani z javnim naročanjem (člen 3(2)(a)); (ii) odhodki, ki so povezani z javnim naročanjem (člen 3(2)(b)); (iii) prihodki, ki niso prihodki od lastnih sredstev iz naslova DDV (člen 3(2)(c)) in (iv)

[9] Člena 18(3) in 18(4).

prihodki od lastnih sredstev iz naslova DDV (člen 3(2)(d)), kot je opisano v oddelku 3.1 zgoraj.

Komisija je v približno polovici držav članic ugotovila težave s skladnostjo pri prenosu glavnih vidikov teh kaznivih dejanj. Komisija je zlasti ugotovila težave s skladnostjo na ožjem področju uporabe nacionalne zakonodaje, ki obravnava goljufije, povezane z odhodki, ki niso povezani z javnim naročanjem (člen 3(2)(a)), in goljufije, povezane z odhodki, ki so povezani z javnim naročanjem (člen 3(2)(b)). Druge težave se nanašajo na prenos vsakega dejanja ali opustitev dejanja v zvezi z:

- „uporabo [...] lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav“, pri čemer so zajeti le pisni dokumenti, in izvzetjem „sredstev iz proračuna Unije ali proračunov, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu“;
- „nerazkritjem informacij“, kar ni preneseno ali je preneseno v bolj omejenem obsegu, in
- „uporabo takšnih sredstev za namene, ki so drugačni od namenov, za katere so bila sredstva prvotno odobrena“, kar je preneseno v okviru ožje ubeseditve.

Komisija je prav tako ugotovila težave s skladnostjo v zvezi s prihodki, ki niso prihodki od lastnih sredstev iz naslova DDV (člen 3(2)(c)), in prihodki od lastnih sredstev iz naslova DDV (člen 3(2)(d)), ponovno zaradi ožjega področja uporabe nacionalne zakonodaje. Druge težave se nanašajo na prenos vsakega dejanja ali opustitev dejanja v zvezi z:

- izvzetjem „lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov“ in „lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, povezanih z DDV“;
- „sredst[vi] iz proračuna Unije“, ki so prenesena v bolj omejenem obsegu;
- izvzetjem „proračunov, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu“;
- „nerazkritjem informacij“ in „nerazkritjem informacij, povezanih z DDV“, kar ni preneseno ali je preneseno v bolj omejenem obsegu;
- „zlorabo zakonito pridobljene koristi“, kar je preneseno v okviru ožje ubeseditve, in
- „predložitvijo pravilnih izjav, povezanih z DDV, z namenom goljufivega prikrivanja neplačevanja ali neupravičene pridobitve pravice do vračila DDV“, kar ni preneseno ali je preneseno v bolj omejenem obsegu.

3.3 Druga povezana kazniva dejanja (člen 4)

3.3.1 Pranje denarja, korupcija in poneverba (členi 4(1), 4(2) in 4(3))

Člen 4(1) direktive o zaščiti finančnih interesov določa, da morajo države članice sprejeti potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da je pranje denarja, kot je opisano v členu 1(3) Direktive (EU) 2015/849[10], ki zadeva premoženje, pridobljeno s kaznivimi dejanji, ki so zajeta v tej direktivi, opredeljeno kot kaznivo dejanje. V več državah članicah ta določba ni bila v celoti prenesena zaradi nekaterih pomanjkljivosti v opredelitvi pranja denarja ali ker

[10] Direktiva (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (Besedilo velja za EGP) (UL L 141, 5.6.2015, str. 73).

med predhodnimi kaznivimi dejanji ni navedenega kaznivega dejanja, ki ga zajema direktiva o zaščiti finančnih interesov.

Poleg tega morajo države članice v skladu s členom 4(2) Direktive sprejeti potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da sta pasivna in aktivna korupcija, če sta storjeni namerno, opredeljeni kot kaznivi dejanji. V več državah članicah je pri aktivni in pasivni korupciji potreben dodatni vidik, in sicer „kršitev dolžnosti“. Ta dodatni vidik bistveno zožuje področje uporabe opredelitev korupcije iz direktive o zaščiti finančnih interesov, pregon korupcije pa je odvisen od dokazovanja take kršitve dolžnosti.

Težava s skladnostjo v zvezi s „pasivno korupcijo“ se nanaša na enega od vidikov kaznivega dejanja, in sicer: „opustitev dejanja v skladu s svojo delovno obveznostjo“. V majhnem številu držav članic ta vidik ni zajet v nacionalni zakonodaji. Težave s skladnostjo v zvezi z „aktivno korupcijo“ se nanašajo na področje uporabe opredelitve, saj nekaterih vidikov („neposredno ali prek posrednika obljubi, ponudi ali da kakršno koli korist“ in „za tretjo osebo“) ni ali v nekaterih državah članicah niso pravilno preneseni.

Poleg tega je v členu 4(3) direktive o zaščiti finančnih interesov navedeno, da morajo države članice sprejeti potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da je poneverba, če je storjena naklepno, opredeljena kot kaznivo dejanje. Težave s skladnostjo se nanašajo na ožji prenos tega kaznivega dejanja ali popolno pomanjkanje prenosa.

3.3.2 Javni uslužbenci (člen 4(4))

V členu 4(4) je opredeljen pojem „javni uslužbenec“, da se sredstva Unije ustrezno zaščitijo pred korupcijo in poneverbo. Nekaterih vidikov te opredelitve pojma „javni uslužbenec“ v svojo zakonodajo ni prenesla približno polovica držav članic. Komisija je na tem področju ugotovila težave s skladnostjo v zvezi z:

- „nacionalnimi uradniki druge države članice in nacionalnimi uradniki tretje države“, ki so na splošno izvzeti ali so izvzeti samo v zvezi s kaznivim dejanjem poneverbe;
- opredelitvijo pojma „uradnik Unije“, ki ne vključuje: (i) oseb, ki jih „država članica ali pa javni ali zasebni organ napoti v Unijo in ki opravlja[jo] naloge, enakovredne tistim, ki jih opravljajo uradniki ali drugi uslužbenci Unije“ ali (ii) „član[ov] institucij, organov, uradov in agencij Unije, ustanovljenih v skladu s Pogodbama, ter osebj[a] takšnih organov“;
- opredelitvijo pojma „nacionalni uradnik“, pogojeni z dodatnimi pogoji, pri čemer zajemajo le javne uslužbence drugih držav članic, kadar je bilo kaznivo dejanje storjeno na ozemlju navedene države članice[11], in „vse osebe z izvršilno, upravno ... funkcijo“, ki so na splošno izvzete ali so izvzete samo v zvezi s kaznivim dejanjem poneverbe.
- V nekaterih državah članicah ni prenesen tudi člen 4(4)(b), ki se navezuje na „vsako drugo osebo, ki ji je [...] zaupana javna funkcija [...] in ki to funkcijo opravlja“.

[11] To pomeni, da bi država članica A preganjala uradnike drugih držav članic (B, C itd.) le, če storijo kaznivo dejanje na ozemlju države članice A.

3.4 Nedokončana kazniva dejanja (člen 5)

Člen 5 direktive o zaščiti finančnih interesov določa, da (i) morajo države članice sprejeti potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se napeljevanje h kaznivim dejanjem iz členov 3 in 4 Direktive oziroma pomoč pri storitvi teh dejanj kaznuje kot kaznivo dejanje (člen 5(1)), in (ii) da se poskus storitve katerega koli kaznivega dejanja iz člena 3 in člena 4(3) Direktive kaznuje kot kaznivo dejanje (člen 5(2)). Komisija je v nekaj državah članicah ugotovila težave s skladnostjo v zvezi s členom 5(2). Te težave se nanašajo na to, da se kot kazniva dejanja ne kaznujejo: (i) poskus zlorabe subvencij; (ii) nekateri carinski prekrški in (iii) poneverba.

3.5 Odgovornost pravnih oseb in sankcije zoper njih (člena 6 in 9)

Člen 6(1) direktive o zaščiti finančnih interesov od držav članic zahteva, da sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da so pravne osebe lahko spoznane za odgovorne za kazniva dejanja iz členov 3, 4 in 5 Direktive, ki jih v njihovo korist stori katera koli oseba, ki deluje bodisi samostojno bodisi kot del organa pravne osebe in ki ima v pravni osebi vodilni položaj, in sicer na podlagi:

(a) pooblastila za zastopanje pravne osebe;
(b) pooblastila za sprejemanje odločitev v imenu pravne osebe ali
(c) pooblastila za opravljanje nadzora v pravni osebi.

Člen 6(2) poleg tega od držav članic zahteva, da sprejmejo potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da so pravne osebe lahko spoznane za odgovorne, kadar oseba iz člena 6(1) ni opravila nadzora ali kontrole, kar je omogočilo, da je v korist navedene pravne osebe njej podrejena oseba storila katero koli kaznivo dejanje iz členov 3, 4 ali 5 Direktive.

Nazadnje, v skladu s členom 6(3) kazenska odgovornost pravnih oseb na podlagi členov 6(1) in 6(2) Direktive ne sme izključevati možnosti kazenskih postopkov zoper fizične osebe, ki so storile kazniva dejanja iz členov 3 in 4 Direktive ali ki so kazensko odgovorne na podlagi člena 5.

Več težav s skladnostjo je bilo ugotovljenih v četrtini držav članic. Te vključujejo naslednje:

- člen 6(1) ni prenesen;
- dejanja oseb so vključena samo, kadar so storjena v okviru dejavnosti pravne osebe in
- kazenska odgovornost podjetij je izključena za nekatera predhodna kazniva dejanja.

Še ena težava s skladnostjo se nanaša na združevanje zahtev iz člena 6(1) in člena 6(2) v nacionalno zakonodajo. Treba je opozoriti, da člen 6(1) ne določa vidika „ni opravila nadzora ali kontrole“, kadar je kaznivo dejanje na področju zaščite finančnih interesov storjeno v korist pravne osebe s strani osebe, „ki ima v pravni osebi vodilni položaj“.

V skladu s členom 9 direktive o zaščiti finančnih interesov morajo države članice sprejeti potrebne ukrepe, s katerimi zagotovijo, da se pravna oseba, ki je spoznana za odgovorno na podlagi člena 6 Direktive, kaznuje z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi sankcijami, ki vključujejo kazenske ali nekazenske denarne kazni, lahko pa tudi druge sankcije, kot so:

(a) odvzem pravice do javnih ugodnosti ali pomoči;
(b) začasna ali stalna prepoved sodelovanja v postopkih javnega naročanja;
(c) začasna ali stalna prepoved opravljanja poslovnih dejavnosti;
(d) uvedba sodnega nadzora;
(e) prenehanje pravne osebe na podlagi sodne odločbe;
(f) začasno ali trajno zaprtje poslovnih subjektov, ki so bili uporabljeni za storitev kaznivega dejanja.

Komisija v zvezi s skladnostjo poudarja, da odgovornost podjetij ne bi smela biti odvisna od pravnomočne obsodbe fizične osebe, kot je to v eni državi članici, saj to ogroža možnost uvedbe učinkovitih, sorazmernih in odvračilnih sankcij za pravne osebe.

3.6 Kazenske sankcije za fizične osebe (člen 7)

V skladu s členom 7 direktive o zaščiti finančnih interesov morajo države članice v zvezi s fizičnimi osebami zagotoviti, da se kazniva dejanja iz členov 3, 4 in 5 Direktive kaznujejo z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kazenskimi sankcijami (člen 7(1)). Navedena kazniva dejanja se morajo kaznovati z zaporom kot najvišjo predpisano sankcijo (člen 7(2)). Kaznovati se morajo z najvišjo predpisano sankcijo najmanj štirih let zapora, če je s temi kaznivimi dejanji povzročena znatna škoda ali znatna korist (člen 7(3))[12].

Težave s skladnostjo so bile ugotovljene v četrtini držav članic. Zakonodaja več držav članic v zvezi s členom 7(1) vsebuje določbe, ki posameznikom omogočajo, da se izognejo kazenski odgovornosti ali sankcijam, če v različnih fazah pred kazenskim postopkom ali med njim prijavijo kaznivo dejanje ali povrnejo škodo, povzročeno finančnim interesom Unije. Zaradi takšnih določb bi sankcije lahko bile neučinkovite ali neodvračilne. Druge težave s skladnostjo se nanašajo na neizpolnjevanje praga sankcij iz člena 7(3) direktive o zaščiti finančnih interesov, zlasti v zvezi z:

- „nerazkritjem informacij“ v okviru goljufij, povezanih z odhodki, ki niso povezani z javnim naročanjem, in odhodki, povezanimi z javnim naročanjem;
- pripravljalnimi dejanji za pranje denarja:
- pasivno korupcijo brez obteževalne okoliščine;
- aktivno korupcijo, če jo stori javni uslužbenec proti drugemu javnemu uslužbencu ali brez „kršitve dolžnosti“, ki je, kot je opisano v oddelku 3.3.1, člen 4(2)(b) direktive o zaščiti finančnih interesov ne zahteva, in
- poneverbo.

[12] Člen 7(3), drugi in tretji stavek: „Škoda ali korist, ki je povzročena s kaznivimi dejanji iz točk (a), (b) in (c) člena 3(2) ter iz člena 4, šteje za znatno, če škoda ali korist presega vrednost 100 000 EUR. Škoda ali korist, ki je povzročena s kaznivimi dejanji iz točke (d) člena 3(2), ob upoštevanju pogojev iz člena 2(2) vselej šteje za znatno.“

3.7 Pristojnost (člen 11)

V skladu s členom 11 direktive o zaščiti finančnih interesov mora država članica vzpostaviti svojo pristojnost glede kaznivih dejanj na področju zaščite finančnih interesov, če je bilo kaznivo dejanje v celoti ali delno storjeno na njenem ozemlju ali je storilec kaznivega dejanja njen državljan (člen 11(1)). Države članice morajo sprejeti potrebne ukrepe, s katerimi vzpostavijo svojo pristojnost glede kaznivih dejanj na področju zaščite finančnih interesov, če za storilca ob storitvi kaznivega dejanja veljajo Kadrovski predpisi. Države članice lahko opustijo ta pravila, ali pa jih lahko uporabijo le v posebnih primerih ali pod posebnimi pogoji. Če pravil ne uporabijo ali jih uporabijo le v nekaterih primerih, morajo o tem obvestiti Komisijo (člen 11(2)).

Države članice morajo obvestiti Komisijo tudi, če se odločijo razširiti svojo pristojnost na kazniva dejanja na področju zaščite finančnih interesov v naslednjih primerih: (i) storilci so osebe z običajnim prebivališčem na njihovem ozemlju; (ii) kaznivo dejanje je storjeno v korist pravne osebe s sedežem na njihovem ozemlju ali (iii) storilec je eden od njihovih uradnikov, ki deluje v okviru svoje uradne dolžnosti (člen 11(3)).

Nazadnje, v primerih, ko je storilec njihov državljan[13], morajo države članice zagotoviti, da izvajanje njihove pristojnosti ni pogojeno s tem, da se pregon lahko začne le na podlagi: (i) prijave žrtve v kraju, kjer je bilo storjeno kaznivo dejanje; ali (ii) ovadbe s strani države, v kateri je bilo to dejanje storjeno (člen 11(4)). Komisija je v zvezi s tem ugotovila težave s skladnostjo v nekaj državah članicah. V zvezi z vzpostavljanjem pristojnosti na podlagi ozemeljskega načela (člen 11(1)) sta bili ugotovljeni dve težavi s skladnostjo. Prva se je nanašala na nepristojnost v zvezi s pranjem denarja, kot je opredeljeno v členu 4(1) Direktive. Druga se je nanašala na dodatne pogoje, na primer za napeljevanje h kaznivim dejanjem na področju zaščite finančnih interesov ali pomoč pri storitvi teh dejanj: (i) glavni storilec mora biti dejaven znotraj ozemlja ali (ii) kazen, ki jo določa nacionalna zakonodaja, mora biti nad določenim pragom.

Razširitev pristojnosti za storilce kaznivih dejanj, za katere v skladu s členom 11(2) veljajo Kadrovski predpisi, s posebnimi pogoji ali brez njih, je z nacionalno zakonodajo zagotovljena v 12 državah članicah.

Približno polovica držav članic razširja svojo pristojnost za kazniva dejanja na področju zaščite finančnih interesov v naslednjih primerih: (i) storilec je oseba z običajnim prebivališčem na njihovem ozemlju ali (ii) kaznivo dejanje je storjeno v korist pravne osebe s sedežem na njihovem ozemlju in/ali (iii) storilec je eden od njihovih uradnikov, ki deluje v okviru svoje uradne dolžnosti (člen 11(3)). Težave s skladnostjo s členom 11(4) se nanašajo na uvedbo pogoja, da se pregon lahko začne le: (i) na podlagi prijave žrtve v kraju, kjer je bilo storjeno kaznivo dejanje; ali (ii) na podlagi pritožbe oškodovane stranke (če je takšna pritožba potrebna za pregon po tujem pravu).

[13] V skladu s členom 11(1)(b).

3.8 Zastaralni rok (člen 12)

V skladu s členom 12(1) direktive o zaščiti finančnih interesov morajo države članice sprejeti potrebne ukrepe, s katerimi določijo zastaralni rok. Ta rok mora omogočati dovolj časa po storitvi kaznivih dejanj iz členov 3, 4 in 5 za preiskavo, kazenski pregon, sojenje in sprejetje sodne odločbe, da se ta kazniva dejanja učinkovito obravnavajo. Direktiva določa minimalne zastaralne roke za tista kazniva dejanja, ki se kaznujejo z najvišjo predpisano sankcijo najmanj štirih let zapora (člena 12(2) in 12(3)). Direktiva prav tako določa zastaralne roke za izvrševanje sankcij na podlagi obsodbe za kaznivo dejanje iz členov 3, 4 in 5 (člen 12(4)). V nekaterih državah članicah je ugotovljena težava pri prenosu, ki se nanaša na zastaralni rok za izvršitev sodbe, izrečene po pravnomočni obsodbi za kaznivo dejanje iz členov 3, 4 ali 5, ki je krajši od petih let, kot ga zahteva člen 12(4).

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

Direktiva o zaščiti finančnih interesov je bila sprejeta z namenom okrepiti zaščito pred kaznivimi dejanji, ki vplivajo na finančne interese Unije. Direktiva zagotavlja dodano vrednost z določitvijo: (i) skupnih minimalnih pravil za opredelitev kaznivih dejanj in (ii) sankcij na področju boja proti goljufijam in drugim nezakonitim dejavnostim, ki škodijo finančnim interesom Unije. Vse države članice so prenesle glavne določbe direktive o zaščiti finančnih interesov.

Vendar je ocena pokazala, da so pri prenosu Direktive še vedno potrebne izboljšave, zlasti da se zagotovi: (i) skladen prenos opredelitev kaznivih dejanj iz členov 3, 4 in 5 ter (ii) odgovornost pravnih in fizičnih oseb ter sankcije zoper njih v skladu s členi 6, 7 in 9. Ustrezno je treba tudi prenesti določbe o izvajanju pristojnosti (člen 11) in zastaralnih rokih (člen 12).

Ustrezen prenos zahteva od držav članic nadaljnje zakonodajne ukrepe za popolno uskladitev njihove nacionalne zakonodaje z zahtevami direktive o zaščiti finančnih interesov. To je še zlasti pomembno, da se EJT omogoči učinkovito izvajanje preiskav in pregonov.

Prav tako je bistvenega pomena, da države članice Evropski komisiji poročajo o statističnih podatkih o kazenskih postopkih in njihovih izidih (člen 18(2)). To poročanje je ključno za oceno, ali je zaščita finančnih interesov Unije dosežena na podlagi direktive o zaščiti finančnih interesov.

Komisija bo v skladu s členom 18 direktive o zaščiti finančnih interesov še naprej ocenjevala skladnost držav članic z direktivo o zaščiti finančnih interesov in sprejela vse potrebne ukrepe za zagotovitev skladnosti z njenimi določbami v vsej Evropski uniji.