EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 6. 9. 2021
COM(2021) 536 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o vykonávaní smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1371 z 5. júla 2017 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva

1. ÚVOD

1.1. Súvislosti

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/1371 o boji proti podvodom, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie, prostredníctvom trestného práva (ďalej len „smernica o ochrane finančných záujmov“) bola prijatá 5. júla 2017[1] ako súčasť celkovej stratégie Komisie pre boj proti podvodom[2]. Vo vzťahu k členským štátom, ktoré sú ňou viazané[3], sa smernicou o ochrane finančných záujmov nahrádza Dohovor o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev z roku 1995 a jeho protokoly („ďalej len dohovor o ochrane finančných záujmov“)[4].

Na základe článku 83 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ) sa smernicou o ochrane finančných záujmov stanovujú spoločné normy pre trestné právo v členských štátoch. Tieto spoločné normy majú chrániť finančné záujmy EÚ harmonizáciou vymedzení, sankcií a premlčacej doby vzhľadom na určité trestné činy, ktoré poškodzujú uvedené záujmy. Týmito trestnými činmi (ďalej len „trestné činy v zmysle smernice o ochrane finančných záujmov“) sú: i) podvody vrátane cezhraničných podvodov v oblasti dane z pridanej hodnoty (DPH) s celkovou škodou vo výške najmenej 10 miliónov EUR; ii) korupcia; iii) pranie špinavých peňazí a iv) sprenevera. Táto harmonizácia ovplyvňuje aj rozsah vyšetrovaní a trestných stíhaní vykonávaných Európskou prokuratúrou[5], pretože jej právomoci sú vymedzené odkazom na smernicu o ochrane finančných záujmov[6] v znení vnútroštátnych predpisov. Smernicou o ochrane finančných záujmov sa umožňuje aj vymáhanie zneužitých finančných prostriedkov EÚ[7] prostredníctvom trestného práva.

Lehota na transpozíciu smernice do vnútroštátneho práva uplynula 6. júla 2019. Do uvedeného dátumu oznámilo plnú transpozíciu len 12 členských štátov. Komisia preto začala voči ostatným 14 zúčastneným členským štátom postup v prípade nesplnenia povinnosti zaslaním formálnej výzvy v septembri 2019. V apríli 2021 sa počet oznámených plných transpozícií zvýšil na 26, čo znamená, že všetky členské štáty viazané smernicou oznámili dokončenie transponovania smernice do vnútroštátneho práva.

---

1 (Ú. v. EÚ L 198, 28.7.2017, s. 29 – 41.)

2 *Stratégia Komisie pre boj proti podvodom: posilnené opatrenia na ochranu rozpočtu EÚ*, COM (2019) 196 final, 29.4.2019.

3 V súlade s Protokolom č. 22 pripojeným k zmluvám sa Dánsko nezúčastnilo na prijatí smernice o ochrane finančných záujmov, preto ňou nie je viazané ani nepodlieha jej uplatňovaniu. Dánsko je však naďalej viazané dohovorom o ochrane finančných záujmov. Na druhej strane Írsko uplatnilo svoje právo zúčastniť sa na prijatí a uplatňovaní smernice o ochrane finančných záujmov v súlade s Protokolom č. 21 pripojeným k zmluvám.

4 Dohovor vypracovaný na základe článku K.3 Zmluvy o Európskej únii o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES C 316, 27.11.1995, s. 49 – 57).

5 Nariadenie Rady (EÚ) 2017/1939 z 12. októbra 2017, ktorým sa vykonáva posilnená spolupráca na účely zriadenia Európskej prokuratúry (Ú. v. EÚ L 283, 31.10.2017, s. 1 – 71.)

6 Článok 22 ods. 1 nariadenia (EÚ) 2017/1939.

7 V tejto súvislosti počet nezrovnalostí oznámených ako podvodné (čo zahŕňa prípady podozrenia z podvodu alebo preukázané podvody) a súvisiace sumy nepredstavujú priamy ukazovateľ úrovne podvodov poškodzujúcich rozpočet EÚ. V prvom rade signalizujú úroveň odhaľovania a oznamovania potenciálnych podvodov orgánmi členských štátov a EÚ. V roku 2019 bolo oznámených 939 nezrovnalostí ako podvodné, ktoré sa týkali približne 461,4 milióna EUR [*Správa komisie Európskemu parlamentu a Rade, 31. výročná správa o ochrane finančných záujmov Európskej únie – Boj proti podvodom – 2019*, COM(2020) 363 final, 3.9.2020, s. 13].

1.2. Hlavné aspekty smernice o ochrane finančných záujmov

V článku 1 sa vymedzuje predmet úpravy smernice o ochrane finančných záujmov, zatiaľ čo v článku 2 sa stanovuje rozsah pôsobnosti a vymedzuje sa pojem „finančné záujmy Únie“. Smernicou sa okrem toho členským štátom ukladá povinnosť, aby:

- kvalifikovali ako trestný čin podvod poškodzujúci finančné záujmy EÚ, pokiaľ ide o akékoľvek konanie alebo opomenutie týkajúce sa: i) výdavkov súvisiacich s verejným obstarávaním a výdavkov nesúvisiacich s verejným obstarávaním a ii) príjmov z vlastných zdrojov založených na DPH a iných príjmov než sú príjmy z vlastných zdrojov založených na DPH (článok 3),
- kvalifikovali ako trestné iné činy poškodzujúce finančné záujmy Únie (pranie špinavých peňazí, korupcia a sprenevera) a vymedzili pojem „verejný činiteľ“ s cieľom primerane chrániť prostriedky Únie pred korupciou a spreneverou (článok 4),
- kvalifikovali ako trestný čin: i) podnecovanie na spáchanie trestných činov uvedených v článkoch 3 a 4, napomáhanie pri ich páchaní a navádzanie na ne a ii) pokus o spáchanie niektorého z trestných činov uvedených v článku 3 (podvod) a článku 4 ods. 3 (sprenevera) (článok 5),
- upravili zodpovednosť a sankcie v prípade: i) právnických osôb za ktorýkoľvek z trestných činov uvedených v článkoch 3, 4 a 5, ak ich spáchali v ich prospech iné osoby, ktoré majú v tejto právnickej osobe vedúce postavenie alebo ii) zanedbania dohľadu alebo kontroly týmito inými osobami nad ktoroukoľvek osobou, ktorá je jej podriadená (články 6 a 9),
- vypracovali minimálne pravidlá trestných sankcií v prípade fyzických osôb vrátane dolnej a hornej hranice sankcií za trestné činy uvedené v článkoch 3 a 4, ak pri nich vznikla značná škoda alebo prospech (článok 7),
- prijali potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby sa považovalo za priťažujúcu okolnosť, ak bol trestný čin uvedený v článkoch 3, 4 alebo 5 spáchaný v rámci zločineckej organizácie (článok 8),
- a aby: i) stanovili svoju právomoc vo vzťahu k trestným činom uvedeným v článkoch 3, 4 a 5 v prípade, že sa trestný čin spáchal úplne alebo čiastočne na ich území alebo páchateľ je jedným z ich štátnych príslušníkov a ak sa na páchateľa vzťahuje v čase spáchania trestného činu služobný poriadok,[8] a ii) vyhli sa vykonávaniu právomoci pri trestných činoch v zmysle smernice o ochrane finančných záujmov spáchaných ich štátnymi príslušníkmi mimo ich územia v prípade, ak nastali určité podmienky (článok 11),
- a aby: i) stanovili premlčaciu dobu, ktorá umožňuje dostatočne dlhé obdobie od spáchania trestných činov uvedených v článkoch 3, 4 a 5, aby bolo možné uvedené trestné činy účinne riešiť, a minimálnu premlčaciu dobu pri tých trestných činoch, za ktoré možno uložiť trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby najmenej štyri roky, a ii) prijali potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť výkon trestov (článok 12) a
- poskytli štatistické údaje o trestných konaniach za trestné činy uvedené v článkoch 3, 4 a 5 a o ich výsledkoch (článok 18 ods. 2).

[8] V súlade s článkom 11 ods. 2 sa môžu členské štáty zdržať uplatňovania tohto pravidla alebo ho uplatňovať len v špecifických prípadoch alebo len za špecifických podmienok a musia o tom informovať Komisiu, ak sa rozhodnú postupovať týmto spôsobom.

1.3. Rozsah pôsobnosti a metodika správy

V súlade s článkom 18 ods. 1 smernice o ochrane finančných záujmov sa v tejto správe posudzuje rozsah, v akom členské štáty prijali potrebné opatrenia na dosiahnutie súladu s danou smernicou. V správe sa posudzuje predovšetkým to, či členské štáty smernicu vykonávali a či vnútroštátne právne predpisy dosahujú jej ciele a plnia jej požiadavky. Správa nemá vplyv na právomoci Komisie podľa článku 258 ZFEÚ posudzovať dodržiavanie individuálnych vnútroštátnych transpozičných opatrení.

Toto posúdenie je založené predovšetkým na informáciách, ktoré členské štáty poskytli Komisii prostredníctvom správy o vnútroštátnych opatreniach, ktorými sa smernica o ochrane finančných záujmov transponuje. Informácie doplnil externý výskum, ktorého realizáciu zadalo Generálne riaditeľstvo pre spravodlivosť na základe rámcovej zmluvy. Vzhľadom na toto posúdenie Komisia začala systematickú výmenu informácií s členskými štátmi. Prostredníctvom ďalších informácií a vysvetlení, ktoré poskytli členské štáty počas týchto výmen, mohla Komisia spresniť analýzu najrelevantnejších problémov týkajúcich sa súladu. Tieto problémy sú uvedené podrobnejšie v oddieloch 2 a 3.

2. VŠEOBECNÉ POSÚDENIE

Cieľom Komisie je zabezpečiť, aby všetky členské štáty transponovali smernicu jasne, presne a správne prostredníctvom stanovenia účinných, primeraných a odradzujúcich trestných sankcií na účely ochrany finančných záujmov Únie.

Podrobným posúdením oznámených transpozičných opatrení sa potvrdilo, že všetky členské štáty transponovali hlavné ustanovenia smernice o ochrane finančných záujmov. Stále sa však musia vyriešiť ostávajúce problémy týkajúce sa súladu, a to vrátane problémov, ktoré sa musia riešiť s cieľom umožniť účinné vyšetrovania a trestné stíhania vykonávané Európskou prokuratúrou. Problémy týkajúce sa súladu vo väčšine prípadov súvisia s nedostatkami vo vnútroštátnych právnych predpisoch pri transpozícii vymedzenia trestných činov, ako sú uvedené v článkoch 3, 4 a 5, a to pri:

- vymedzení podvodu poškodzujúceho finančné záujmy Únie (článok 3) približne v polovici členských štátov,
- vymedzení aspektov uvedených v článku 4 ods. 1 (pranie špinavých peňazí), článku 4 ods. 2 (korupcia) a článku 4 ods. 3 (sprenevera) v niekoľkých členských štátoch,
- vymedzení pojmu „verejný činiteľ“ (článok 4 ods. 4) približne v polovici členských štátov a
- podnecovaní na spáchanie trestných činov uvedených v článkoch 3 a 4, napomáhaní pri ich páchaní a navádzaní na ne a pokuse o spáchanie trestných činov uvedených v článku 3 a v článku 4 ods. 3 (článok 5) v niekoľkých členských štátoch.

Komisia okrem toho zistila množstvo problémov týkajúcich sa súladu vo štvrtine členských štátov v súvislosti so zabezpečením zodpovednosti právnických osôb a sankcií v prípade fyzických osôb v súlade s článkami 6, 7 a 9. Pri sankciách v prípade fyzických osôb (článok 7) Komisia zistila problémy týkajúce sa súladu vo štvrtine členských štátov. Niektoré z týchto problémov môžu oslabiť účinný, primeraný a odradzujúci charakter týchto sankcií.

Komisia zistila problémy týkajúce sa súladu v niekoľkých členských štátoch aj v súvislosti s vykonávaním právomoci založenej na zásade teritoriality a aktívnej personality (článok 11 ods. 1). Niekoľko členských štátov navyše podmieňuje stíhanie trestných činov v zmysle smernice o ochrane finančných záujmov skutočnosťami, ktoré nie sú v súlade s článkom 11 ods. 4. Problém s transpozíciou článku 12, ktorý bol zistený v niektorých členských štátoch, sa týka ustanovenia o premlčacej dobe na výkon rozsudku uloženého po právoplatnom odsúdení za spáchanie trestného činu uvedeného v článku 3, 4 alebo 5, ktorý je kratší ako päť rokov požadovaných smernicou o ochrane finančných záujmov.

Napokon na základe poskytnutých informácií Komisia zistila, že výslovná a osobitná povinnosť každoročne zasielať štatistické údaje Európskej komisii (článok 18 ods. 2) je obsiahnutá v právnych predpisoch len niekoľkých členských štátov. V prípade chýbajúcich údajov môže byť pre Komisiu v neskoršej fáze ťažšie posúdiť, či sa dosiahol všeobecný cieľ smernice posilniť ochranu finančných záujmov Únie a či sa bude vyžadovať jej revízia (alebo niektorých jej aspektov)[9].

3. KONKRÉTNE BODY POSÚDENIA

3.1. Vymedzenie pojmov a rozsah pôsobnosti (článok 2)

V článku 2 ods. 1 smernice o ochrane finančných záujmov sa vymedzujú pojmy „finančné záujmy Únie“ a „právnická osoba“. Článkom 2 ods. 2 sa okrem toho stanovuje limit uplatniteľnosti smernice v súvislosti s príjmami z vlastných zdrojov založených na DPH. Smernica o ochrane finančných záujmov sa uplatňuje len v prípade závažných trestných činov proti spoločnému systému DPH. Trestné činy proti spoločnému systému DPH sa musia považovať za závažné, ak úmyselné konanie alebo opomenutia vymedzené v článku 3 ods. 2 písm. d) smernice o ochrane finančných záujmov sa týkajú územia dvoch alebo viacerých členských štátov Únie a spôsobujú celkovú škodu najmenej 10 miliónov EUR.

Tento limit je nastavený s cieľom zachytávať predovšetkým podvody typu karusel, podvody v oblasti DPH prostredníctvom chýbajúcich obchodníkov a podvody v oblasti DPH páchané zločineckou organizáciou, pričom všetky tri spôsobujú vážne ohrozenie spoločného systému DPH, a teda aj rozpočtu Únie. V jednom členskom štáte nebol článok 2 ods. 1 transponovaný v súlade so smernicou.

3.2. Podvod (článok 3)

V článku 3 smernice o ochrane finančných záujmov sa uvádza, že členské štáty musia prijať potrebné opatrenia, aby zabezpečili, že podvod poškodzujúci finančné záujmy Únie predstavuje trestný čin, ak bol spáchaný úmyselne. Na tento účel sa vymedzujú štyri kategórie konania, ktoré predstavujú podvod poškodzujúci finančné záujmy Únie. Tieto štyri kategórie súvisia s konaním alebo opomenutím týkajúcim sa: i) výdavkov nesúvisiacich s verejným obstarávaním [článok 3 ods. 2 písm. a)]; ii) výdavkov súvisiacich s verejným obstarávaním [článok 3 ods. 2 písm. b)]; iii) iných príjmov, než sú príjmy z vlastných zdrojov založených na DPH [článok 3 ods. 2 písm. c)] a iv) príjmov z vlastných zdrojov založených na DPH [článok 3 ods. 2 písm. d)], ako je uvedené v predchádzajúcom oddiele 3.1.

[9] Článok 18 ods. 3 a 4.

Približne v polovici členských štátov Komisia zistila problémy týkajúce sa súladu pri transpozícii hlavných aspektov týchto trestných činov. Uvedené problémy sa zistili predovšetkým v užšom rozsahu pôsobnosti vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré sa dotýkajú podvodov s výdavkami nesúvisiacimi s verejným obstarávaním [článok 3 ods. 2 písm. a)] a podvodov s výdavkami súvisiacimi s verejným obstarávaním [článok 3 ods. 2 písm. b)]. Ostatné problémy súvisia s transpozíciou akéhokoľvek konania alebo opomenutia týkajúceho sa:

- „používania falšovaných, nesprávnych alebo neúplných výkazov“, ktoré sa vzťahuje len na písomné dokumenty, a „aktív z rozpočtu Únie alebo z rozpočtov spravovaných Úniou, alebo v jej mene“, ktoré nie sú zahrnuté,
- „neposkytnutia informácií“, ktoré buď nie je transponované alebo je transponované obmedzenejším spôsobom, a
- „zneužitia takýchto finančných prostriedkov alebo aktív na iné účely, než na ktoré boli pôvodne poskytnuté“, ktoré je transponované užším znením.

Pokiaľ ide o iné príjmy, než sú príjmy z vlastných zdrojov založených na DPH [článok 3 ods. 2 písm. c)], a príjmy z vlastných zdrojov založených na DPH [článok 3 ods. 2 písm. d)], Komisia zistila problémy týkajúce sa súladu, a to opäť v dôsledku užšieho rozsahu pôsobnosti vnútroštátnych právnych predpisov. Ostatné problémy súvisia s transpozíciou akéhokoľvek konania alebo opomenutia týkajúceho sa:

- „falšovaných, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokumentov“ a „falšovaných, nesprávnych alebo neúplných výkazov alebo dokumentov súvisiacich s DPH“, ktoré nie sú zahrnuté,
- „zdrojov rozpočtu EÚ“, ktoré sú transponované obmedzenejším spôsobom,
- „rozpočtov spravovaných Úniou alebo v jej mene“, ktoré nie sú zahrnuté,
- „neposkytnutia informácií“ a „neposkytnutia informácií týkajúcich sa DPH“, ktoré buď nie sú transponované alebo sú transponované obmedzenejším spôsobom,
- „zneužitia legálne nadobudnutého prospechu“, ktoré je transponované užším znením, a
- „predloženia správnych výkazov týkajúcich sa DPH na účely podvodného zamaskovania nezaplatenia alebo neoprávneného vzniku práv na vrátenie DPH“, ktoré nie je transponované alebo je transponované obmedzenejším spôsobom.

3.3. Iné súvisiace trestné činy (článok 4)

3.3.1. Pranie špinavých peňazí, korupcia a sprenevera (článok 4 ods. 1, 2 a 3)

V článku 4 ods. 1 smernice o ochrane finančných záujmov sa uvádza, že členské štáty musia prijať potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby pranie špinavých peňazí upravené v článku 1 ods. 3 smernice (EÚ) 2015/849[10] zahŕňajúce majetok pochádzajúci z trestnej činnosti, na ktorú sa vzťahuje táto smernica, predstavovalo trestný čin. V niektorých členských štátoch nie je toto ustanovenie plne transponované buď v dôsledku nedostatkov v samotnom vymedzení prania špinavých peňazí, alebo v dôsledku toho, že trestný čin, na

[10] Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/849 z 20. mája 2015 o predchádzaní využívaniu finančného systému na účely prania špinavých peňazí alebo financovania terorizmu, ktorou sa mení nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 648/2012 a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/60/ES a smernica Komisie 2006/70/ES (text s významom pre EHP, Ú. v. EÚ L 141, 5.6.2015, s. 73 – 117).

ktorý sa vzťahuje smernica o ochrane finančných záujmov, nie je zahrnutý medzi predikatívne trestné činy.

Okrem toho musia členské štáty na základe článku 4 ods. 2 smernice prijať potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby aktívna aj pasívna korupcia, ak je spáchaná úmyselne, predstavovala trestný čin. V niekoľkých členských štátoch sa pri aktívnej aj pasívnej korupcii vyžaduje dodatočný aspekt – „porušenie povinností“. Tento dodatočný aspekt významne zužuje rozsah vymedzenia korupcie v smernici o ochrane finančných záujmov a dôsledkom toho je stíhanie za korupciu závislé od dokázania uvedeného porušenia povinností.

V prípade „pasívnej korupcie“ súvisí problém týkajúci sa súladu s jedným z aspektov trestného činu, konkrétne ide o: „zdržanie sa konania v súlade s povinnosťou“. V malom počte členských štátov nie je tento aspekt upravený vnútroštátnymi právnymi predpismi. V prípade „aktívnej korupcie“ súvisia problémy týkajúce sa súladu s rozsahom vymedzenia, keďže niektoré aspekty („prisľúbi, ponúkne alebo poskytne priamo alebo cez sprostredkovateľa akúkoľvek výhodu“ a „pre tretiu stranu“) v niektorých členských štátoch chýbajú alebo nie sú transponované správne.

Okrem toho musia členské štáty na základe článku 4 ods. 3 smernice prijať potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby sprenevera, ak je páchaná úmyselne, predstavovala trestný čin. Problémy týkajúce sa súladu súvisia s užšou transpozíciou tohto trestného činu alebo úplne chýbajúcou transpozíciou.

3.3.2. Verejní činitelia (článok 4 ods. 4)

V článku 4 ods. 4 sa vymedzuje pojem „verejný činiteľ“ s cieľom primerane chrániť prostriedky Únie pred korupciou a spreneverou. Niektoré aspekty vymedzenia pojmu „verejný činiteľ“ neboli približne v polovici členských štátov transponované do právnych predpisov. Komisia zistila problémy týkajúce sa súladu v tejto oblasti, pričom súvisia s:

- nezahrnutím „verejného činiteľa iného členského štátu a akéhokoľvek zamestnanca vnútroštátnej verejnej správy tretej krajiny“ všeobecne alebo len v prípade trestného činu sprenevery,
- nezahrnutím do vymedzenia pojmu „úradník Únie“: i) osoby, „ktoré do Únie vyslal členský štát alebo akýkoľvek verejný či súkromný subjekt a ktoré vykonávajú funkcie rovnocenné s funkciami úradníkov Únie alebo iných zamestnancov“, alebo ii) „členov inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie zriadených v súlade so zmluvami a zamestnancov takýchto subjektov“,
- podmieňovaním vymedzenia pojmu „zamestnanec vnútroštátnej verejnej správy“, zahrnutím verejných činiteľov iných členských štátov len v prípade spáchania trestného činu na území dotknutého členského štátu[11] a chýbajúcim zahrnutím „akejkoľvek osoby, ktorá zastáva výkonnú, správnu alebo súdnu funkciu“ všeobecne alebo len v prípade trestného činu sprenevery,
- netransponovaním článku 4 ods. 4 písm. b) o „akejkoľvek inej osobe, ktorá má na starosti a vykonáva verejnú službu“ v niektorých členských štátoch.

[11] To znamená, že členský štát A by stíhal úradníkov iných členských štátov (B, C atď.) len v prípade, že by trestný čin spáchali na území členského štátu A.

3.4. Príprava na trestný čin (článok 5)

V článku 5 smernice o ochrane finančných záujmov sa uvádza, že: i) členské štáty musia prijať potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby podnecovanie na spáchanie trestných činov uvedených v článkoch 3 a 4 smernice a napomáhanie pri ich páchaní a navádzanie na ne bolo trestné (článok 5 ods. 1) a ii) pokus o spáchanie niektorého z trestných činov uvedených v článku 3 a v článku 4 ods. 3 smernice bol trestný (článok 5 ods. 2). V niekoľkých členských štátoch Komisia zistila problémy týkajúce sa súladu v súvislosti s článkom 5 ods. 2. Tieto problémy zahŕňajú nezaradenie uvedených činov medzi trestné činy: i) pokus o spáchanie subvenčného podvodu; ii) niektoré porušenia colných predpisov a iii) sprenevera.

3.5. Zodpovednosť právnických osôb a sankcie v ich prípade (články 6 a 9)

V článku 6 ods. 1 smernice o ochrane finančných záujmov sa vyžaduje, aby členské štáty prijali potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby mohli byť právnické osoby uznané za zodpovedné za ktorýkoľvek z trestných činov uvedených v článkoch 3, 4 a 5 smernice, ak ich spáchala v ich prospech akákoľvek osoba konajúca buď samostatne, alebo ako člen orgánu právnickej osoby, ktorá má v tejto právnickej osobe vedúce postavenie, a to na základe:

a) právomoci zastupovať túto právnickú osobu;
b) oprávnenia prijímať rozhodnutia v mene tejto právnickej osoby alebo
c) oprávnenia vykonávať kontrolu v rámci tejto právnickej osoby.

Okrem toho sa od členských štátov v súlade s článkom 6 ods. 2 požaduje, aby prijali potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby mohli byť právnické osoby uznané za zodpovedné v prípade, že zanedbanie dohľadu alebo kontroly osobou uvedenou v článku 6 ods. 1 umožnilo spáchanie niektorého z trestných činov uvedených v článkoch 3, 4 alebo 5 v prospech tejto právnickej osoby osobou, ktorá je jej podriadená.

Napokon v súlade s článkom 6 ods. 3 nesmie zodpovednosť právnických osôb podľa článku 6 ods. 1 a 2 smernice vylučovať možnosť trestného konania proti fyzickým osobám, ktoré sú páchateľmi trestných činov uvedených v článkoch 3 a 4 smernice alebo sú trestne zodpovedné podľa článku 5.

V štvrtine členských štátov bolo zistené množstvo problémov týkajúcich sa súladu. Patrí sem:

- chýbajúca transpozícia článku 6 ods. 1,
- zahrnutie činov osôb len v tom prípade, že boli spáchané v rozsahu činností právnickej osoby, a
- vylúčenie trestnej zodpovednosti právnickej osoby pri určitých predikatívnych trestných činoch.

Iný problém týkajúci sa súladu súvisí so splynutím požiadaviek podľa článku 6 ods. 1 a 2 vo vnútroštátnych právnych predpisoch. V tomto prípade je potrebné zdôrazniť, že článkom 6 ods. 1 sa nevyžaduje, aby v prípade trestného činu v zmysle smernice o ochrane finančných záujmov spáchaného v prospech právnickej osoby osobou, „ktorá má v tejto právnickej osobe vedúce postavenie“, išlo o „zanedbanie dohľadu alebo kontroly“.

V článku 9 smernice o ochrane finančných záujmov sa uvádza, že členské štáty musia prijať potrebné opatrenia s cieľom zabezpečiť, aby právnická osoba zodpovedná podľa článku 6 smernice podliehala uloženiu účinných, primeraných a odradzujúcich sankcií, ktoré musia zahŕňať trestné alebo iné ako trestné sankcie a ktoré môžu zahŕňať aj iné druhy sankcií, ako napríklad:

a) vylúčenie z nároku na verejné dávky alebo pomoc;
b) dočasné či trvalé vylúčenie z postupov verejného obstarávania;
c) dočasný alebo trvalý zákaz výkonu obchodnej činnosti;
d) uloženie súdneho dohľadu;
e) súdne rozhodnutie o zrušení právnickej osoby;
f) dočasné alebo trvalé zatvorenie prevádzok, ktoré sa použili na spáchanie trestného činu.

V rámci súladu Komisia zdôrazňuje, že zodpovednosť právnických osôb by nemala závisieť od právoplatného odsúdenia fyzickej osoby, ako je to v prípade jedného členského štátu, keďže toto narušuje možnosť uložiť účinné, primerané a odradzujúce sankcie právnickým osobám.

3.6. Trestné sankcie pre fyzické osoby (článok 7)

V článku 7 smernice o ochrane finančných záujmov sa uvádza, že členské štáty musia zabezpečiť, aby bolo možné za trestné činy uvedené v článkoch 3, 4 a 5 smernice uložiť v prípade fyzických osôb účinné, primerané a odradzujúce trestné sankcie (článok 7 ods. 1). Za uvedené trestné činy musí byť možné uložiť ako maximálnu sankciu trest odňatia slobody (článok 7 ods. 2). Za tieto trestné činy, pri ktorých vznikla „značná škoda alebo prospech“ musí byť možné uložiť ako maximálnu sankciu trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby najmenej štyri roky (článok 7 ods. 3)[12].

Problémy týkajúce sa súladu sa zistili vo štvrtine členských štátov. V súvislosti s článkom 7 ods. 1 obsahujú právne predpisy viacerých členských štátov ustanovenia, ktoré umožňujú jednotlivcom uniknúť pred trestnou zodpovednosťou alebo udelením sankcií, ak svoj trestný čin ohlásia alebo uhradia škodu, ktorá vznikla finančným záujmom Únie vo viacerých fázach pred trestným konaním alebo počas neho. Takýmito ustanoveniami sa môže spôsobiť, že sankcie nebudú účinné a odradzujúce. Ďalšie problémy týkajúce sa súladu súvisia s absenciou limitu pre sankcie, ktorý je uvedený v článku 7 ods. 3 smernice o ochrane finančných záujmov, a to najmä pri:

- „neposkytnutí informácií“ v kontexte podvodu s výdavkami súvisiacimi s verejným obstarávaním a výdavkami nesúvisiacimi s verejným obstarávaním,
- príprave prania špinavých peňazí,
- pasívnej korupcii bez priťažujúcej okolnosti,
- aktívnej korupcii spáchanej verejným činiteľom voči inému verejnému činiteľovi alebo bez „porušenia povinností“, ktoré sa nevyžaduje článkom 4 ods. 2 písm. b) smernice o ochrane finančných záujmov, ako je uvedené v oddiele 3.3.1., a
- sprenevere.

[12] Článok 7 ods. 3 druhá a tretia veta: „Škoda alebo prospech, ktoré vznikli spáchaním trestných činov uvedených v článku 3 ods. 2 písm. a), b) a c) a v článku 4 sa považujú za značné, ak škoda alebo prospech presahuje 100 000 EUR. Škoda alebo prospech, ktoré vznikli spáchaním trestných činov uvedených v článku 3 ods. 2 písm. d) a ktoré podliehajú článku 2 ods. 2, sa považujú za značné.“

3.7. Právomoc (článok 11)

V súlade s článkom 11 smernice o ochrane finančných záujmov musí členský štát stanoviť svoju právomoc vo vzťahu k trestným činom v zmysle smernice o ochrane finančných záujmov v prípade, že sa trestný čin spáchal úplne alebo čiastočne na jeho území alebo páchateľ je jedným z jeho štátnych príslušníkov (článok 11 ods. 1). Členské štáty musia prijať potrebné opatrenia s cieľom stanoviť svoju právomoc vo vzťahu k trestným činom v zmysle smernice o ochrane finančných záujmov, ak sa na páchateľa vzťahuje v čase spáchania trestného činu služobný poriadok. Členské štáty sa môžu zdržať uplatňovania tohto pravidla alebo ho uplatňovať len v špecifických prípadoch alebo za špecifických podmienok. Musia však Komisiu informovať, že ho neuplatňujú alebo ho uplatňujú len v určitých prípadoch (článok 11 ods. 2).

Členské štáty musia okrem toho informovať Komisiu, ak sa rozhodnú rozšíriť svoju právomoc vo vzťahu k trestným činom v zmysle smernice o ochrane finančných záujmov, ktoré by boli spáchané: i) osobami s obvyklým pobytom na ich území; ii) v prospech právnickej osoby usadenej na ich území alebo iii) niektorým z ich úradníkov, ktorý koná vo svojej úradnej funkcii (článok 11 ods. 3).

Napokon v prípadoch, že páchateľ je ich štátnym príslušníkom[13], vykonávanie právomoci členských štátov nesmie byť podmienené skutočnosťou, že trestné stíhanie možno začať len na základe týchto krokov: i) oznámenie obete v mieste spáchania trestného činu alebo ii) oznámenie zo strany štátu, na území ktorého bol trestný čin spáchaný (článok 11 ods. 4). Komisia pri týchto bodoch zistila problémy týkajúce sa súladu pri niekoľkých členských štátoch. V súvislosti so stanovením právomoci na základe teritoriality (článok 11 ods. 1) sa zistili dva problémy týkajúce sa súladu. Prvý súvisel s nedostatočnou právomocou týkajúcou sa prania špinavých peňazí podľa článku 4 ods. 1 smernice. Druhý súvisel s dodatočnými podmienkami, o aké ide pri podnecovaní na spáchanie trestných činov v zmysle smernice o ochrane finančných záujmov a napomáhaní pri ich páchaní a navádzaní na ne: i) hlavný páchateľ by mal konať v rámci územia štátu alebo ii) trest podľa vnútroštátnych právnych predpisov musí byť nad istým limitom.

Rozšírenie právomoci v súlade s článkom 11 ods. 2 pri páchateľoch, na ktorých sa vzťahuje služobný poriadok, a to s uplatnením špecifických podmienok alebo bez nich, bolo ustanovené vnútroštátnymi právnymi predpismi v 12 členských štátoch.

Približne polovica členských štátov rozšírila svoju právomoc vo vzťahu k trestným činom v zmysle smernice o ochrane finančných záujmov spáchaných: i) osobami s obvyklým pobytom na ich území alebo ii) v prospech právnickej osoby usadenej na ich území a/alebo iii) niektorým z ich úradníkov konajúcich vo svojej úradnej funkcii (článok 11 ods. 3). Problémy týkajúce sa súladu s článkom 11 ods. 4 súvisia s uplatňovaním podmienky, že trestné stíhanie možno začal len: i) na základe oznámenia obete v mieste spáchania trestného činu alebo ii) na základe sťažnosti poškodenej strany (ak sa takáto sťažnosť vyžaduje na začatie trestného stíhania v zmysle zahraničného práva).

[13] V súlade s článkom 11 ods. 1 písm. b).

3.8. Premlčacia doba (článok 12)

V súlade s článkom 12 ods. 1 smernice o ochrane finančných záujmov musia členské štáty prijať potrebné opatrenia s cieľom ustanoviť premlčaciu dobu. Táto doba musí umožniť vyšetrovanie, trestné stíhanie, súdne konanie a vydávanie rozsudkov v súvislosti s trestnými činmi uvedenými v článkoch 3, 4 a 5 počas dostatočne dlhého obdobia od ich spáchania, aby bolo možné uvedené trestné činy účinne riešiť. V smernici sa uvádza minimálna premlčacia doba v prípade trestných činov, za ktoré možno uložiť trest odňatia slobody s hornou hranicou trestnej sadzby najmenej štyri roky (článok 12 ods. 2 a 3). Ďalej sa v nej uvádza premlčacia doba vzhľadom na výkon trestov odňatia slobody po odsúdení za trestný čin uvedený v článkoch 3, 4 a 5 (článok 12 ods. 4). V niektorých členských štátoch je problém s transpozíciou premlčacej doby na vykonanie rozsudku uloženého po právoplatnom odsúdení za spáchanie trestného činu uvedeného v článku 3, 4 alebo 5, ktorý je kratší ako päť rokov požadovaných v článku 12 ods. 4.

4. ZÁVERY

Smernica o ochrane finančných záujmov bola prijatá s cieľom prispieť k silnejšej ochrane proti trestným činom poškodzujúcim finančné záujmy Únie. Smernica poskytuje pridanú hodnotu stanovením: i) spoločných minimálnych pravidiel týkajúcich sa vymedzenia trestných činov a ii) sankcií, pokiaľ ide o boj proti podvodom a inému protiprávnemu konaniu, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie. Všetky členské štáty transponovali hlavné ustanovenia smernice o ochrane finančných záujmov.

Vyhodnotenie však ukázalo, že je ešte potrebné transpozíciu smernice zdokonaliť, a to predovšetkým zabezpečením: i) konzistentnej transpozície vymedzenia trestných činov uvedených v článkoch 3, 4 a 5 a ii) zodpovednosti právnických a fyzických osôb a sankcií v prípade týchto osôb v súlade s článkami 6, 7 a 9. Okrem toho je potrebné správne transponovať ustanovenia týkajúce sa vykonávania právomoci (článok 11) a premlčacích dôb (článok 12).

Správna transpozícia vyžaduje ďalšiu legislatívnu činnosť členských štátov, aby v plnom rozsahu zosúladili svoje vnútroštátne právne predpisy s požiadavkami smernice o ochrane finančných záujmov. Je to dôležité predovšetkým preto, aby Európska prokuratúra dokázala účinne vykonávať vyšetrovania a trestné stíhania.

Členské štáty okrem toho musia oznamovať Európskej komisii štatistické údaje o trestných konaniach a ich výsledkoch (článok 18 ods. 2). Toto oznamovanie je kľúčové pre posúdenie, či sa naplnil cieľ ochrany finančných záujmov Únie na základe smernice o ochrane finančných záujmov.

V súlade s článkom 18 smernice o ochrane finančných záujmov bude Komisia naďalej posudzovať dosiahnutie súladu členských štátov s uvedenou smernicou a prijme všetky primerané opatrenia na zabezpečenie súladu s jej ustanoveniami v rámci celej Európskej únie.