KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.9.2021 r.
COM(2021) 536 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z wdrażania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii

1. WPROWADZENIE

1.1. Kontekst

Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371 w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii („dyrektywa PIF") przyjęto w dniu 5 lipca 2017 r.[1] jako część ogólnej strategii Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych[2]. W odniesieniu do państw członkowskich, które są nią związane[3], dyrektywa PIF zastępuje Konwencję o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 1995 r. (zwaną dalej „konwencją PIF") i protokoły do niej[4].

Na podstawie art. 83 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dyrektywa PIF ustanawia wspólne normy dla prawa karnego państw członkowskich. Owe wspólne normy służą ochronie interesów finansowych UE poprzez harmonizację definicji, sankcji i okresów przedawnienia niektórych przestępstw naruszających te interesy. Przestępstwa te (zwane dalej „przestępstwami PIF") to: (i) transgraniczne oszustwa związane z podatkiem od wartości dodanej (VAT), w których łączna wartość szkód wynosi co najmniej 10 mln EUR; (ii) korupcja; (iii) pranie pieniędzy; oraz (iv) sprzeniewierzenie. Harmonizacja ta ma również wpływ na zakres prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia oskarżeń przez Prokuraturę Europejską (EPPO)[5], ponieważ uprawnienia Prokuratury Europejskiej określa się poprzez odniesienie do dyrektywy PIF[6], transponowanej do prawa krajowego. Dyrektywa PIF ułatwia również odzyskiwanie środków UE wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem[7] za pomocą prawa karnego.

Termin transpozycji dyrektywy do prawa krajowego upłynął w dniu 6 lipca 2019 r. Jedynie 12 państw członkowskich zgłosiło pełną transpozycję dyrektywy do tego dnia. W związku z tym Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko pozostałym 14 uczestniczącym państwom członkowskim, przesyłając im we wrześniu 2019 r. wezwania do usunięcia uchybienia. Według stanu na kwiecień 2021 r. liczba zgłoszonych pełnych transpozycji wzrosła do 26, co

[1] Dz.U. L 198 z 28.7.2017, s. 29–41.

[2] *Strategia Komisji w zakresie zwalczania nadużyć finansowych: wzmożenie działań w celu ochrony budżetu UE*, COM(2019) 196 final z 29.4.2019.

[3] Zgodnie z protokołem nr 22 do Traktatów Dania nie uczestniczyła w przyjęciu dyrektywy i nie jest zatem nią związana ani jej nie stosuje. Dania pozostaje jednak związana konwencją PIF. Z kolei Irlandia skorzystała z przysługującego jej prawa do uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu dyrektywy PIF zgodnie z protokołem nr 21 do Traktatów.

[4] Konwencja sporządzona na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, Dz.U. C 316 z 27.11.1995, s. 49–57.

[5] Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. L 283 z 31.10.2017, s. 1–71).

[6] Art. 22 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2017/1939.

[7] W tym względzie liczba nieprawidłowości zgłoszonych jako nadużycia finansowe (obejmujących przypadki podejrzewanego lub ustalonego nadużycia finansowego) i powiązane z nimi kwoty nie stanowią bezpośredniego wskaźnika poziomu nadużyć finansowych mających wpływ na budżet UE. Są one przede wszystkim wskaźnikiem poziomu wykrywania i zgłaszania potencjalnych nadużyć finansowych przez państwa członkowskie i organy UE. W 2019 r. jako nadużycia finansowe zgłoszono 939 nieprawidłowości, które obejmowały około 461,4 mln EUR (*Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, 31. sprawozdanie roczne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej i zwalczania nadużyć finansowych (2019 r.)*, COM(2020) 363 final z 3.9.2020, s. 13).

oznacza, że wszystkie państwa członkowskie związane dyrektywą zgłosiły jej pełną transpozycję do prawa krajowego.

1.2. Główne aspekty dyrektywy PIF

Art. 1 określa przedmiot dyrektywy PIF, natomiast art. 2 określa jej zakres i definiuje pojęcie „interesów finansowych Unii". Ponadto dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do:

- kryminalizacji nadużyć naruszających interesy finansowe UE, w odniesieniu zarówno do wszelkich działań, jak i zaniechań, odnoszących się do: (i) wydatków związanych i niewiązanych z zamówieniami publicznymi; oraz (ii) dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT i dochodów innych niż dochody pochodzące z zasobów własnych z tytułu VAT (art. 3);
- kryminalizacji innych przestępstw naruszających interesy finansowe Unii (pranie pieniędzy, korupcja i sprzeniewierzenie) oraz zdefiniowania pojęcia „urzędnika publicznego" w celu odpowiedniej ochrony unijnych środków finansowych przed korupcją i sprzeniewierzeniem (art. 4);
- kryminalizacji: (i) podżegania, pomocnictwa w odniesieniu do przestępstw, o których mowa w art. 3 i 4; oraz (ii) usiłowania popełnienia przestępstw, o których mowa w art. 3 (nadużycia) i art. 4 ust. 3 (sprzeniewierzenie) (art. 5);
- zapewnienia możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności i przewidzenia sankcji w odniesieniu do: (i) osób prawnych za przestępstwa, o których mowa w art. 3, 4 i 5, popełnione na ich korzyść przez inne osoby pełniące funkcje kierownicze w ramach tych osób prawnych; lub (ii) z powodu braku nadzoru lub kontroli tych innych osób przez jakąkolwiek osobę działającą z ich upoważnienia (art. 6 i 9);
- ustanowienia minimalnych zasad dotyczących kar wobec osób fizycznych, w tym minimalnych/maksymalnych wymiarów kar za przestępstwa, o których mowa w art. 3 i 4, w przypadku gdy przestępstwa te wiążą się z wyrządzeniem znacznej szkody lub uzyskaniem znacznej korzyści (art. 7);
- przyjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, by popełnienie przestępstwa, o którym mowa w art. 3, 4 lub 5, w ramach organizacji przestępczej było uważane za okoliczność obciążającą (art. 8);
- do: (i) ustanowienia swojej jurysdykcji w odniesieniu do przestępstw, o których mowa w art. 3, 4 i 5, w przypadku gdy przestępstwo zostało w całości lub w części popełnione na ich terytorium lub sprawca jest obywatelem danego państwa, oraz w przypadku gdy do sprawcy w chwili popełnienia przestępstwa miał zastosowanie regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej[8]; oraz (ii) unikania uzależniania wykonywania jurysdykcji w odniesieniu do przestępstw PIF popełnionych przez ich obywateli poza ich terytorium od spełnienia określonych warunków (art. 11);
- do: (i) ustanowienia okresów przedawnienia tak, aby przedawnienie następowało w dostatecznie długim okresie po tym, jak zostaną popełnione przestępstwa, o których mowa w art. 3, 4 i 5, i aby umożliwić skuteczne ściganie takich przestępstw, a przy tym

[8] Zgodnie z art. 11 ust. 2 państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o niestosowaniu tej zasady lub mogą stosować tę zasadę jedynie w określonych przypadkach lub tylko wtedy, gdy spełnione są określone warunki, o czym informują Komisję.

przyjęcia minimalnych okresów przedawnienia dla przestępstw zagrożonych karą o maksymalnym wymiarze co najmniej czterech lat pozbawienia wolności; i (ii) przedsięwzięcia niezbędnych środków umożliwiających wykonywanie kar (art. 12); oraz

- przedkładania danych statystycznych na temat postępowań karnych w związku z przestępstwami, o których mowa w art. 3, 4 i 5, oraz wyniku takich postępowań (art. 18 ust. 2).

1.3. Zakres i metodyka sprawozdania

Zgodnie z art. 18 ust. 1 dyrektywy PIF w niniejszym sprawozdaniu oceniono zakres wprowadzenia przez państwa członkowskie środków niezbędnych do wykonania tej dyrektywy. W szczególności w niniejszym sprawozdaniu ocenie podlega kwestia, czy państwa członkowskie wdrożyły dyrektywę i czy przepisy krajowe realizują cele i spełniają wymogi określone w dyrektywie. Sprawozdanie nie wpływa na wynikające z art. 258 TFUE uprawnienia Komisji do oceny zgodności poszczególnych krajowych środków transpozycji.

Niniejsza ocena opiera się w głównej mierze na informacjach przedstawionych Komisji przez państwa członkowskie w drodze powiadomienia o krajowych środkach służących transpozycji dyrektywy PIF. Informacje te uzupełniono zewnętrznymi badaniami zleconymi przez DG JUST na podstawie jej umowy ramowej. W oparciu o tę Komisja zainicjowała systematyczną wymianę informacji z państwami członkowskimi. Dalsze informacje i wyjaśnienia przedstawione przez państwa członkowskie podczas tej wymiany pozwoliły Komisji na dopracowanie analizy w odniesieniu do najistotniejszych nieprawidłowości w zakresie zgodności. Kwestie te przedstawiono bardziej szczegółowo w sekcjach 2 i 3 poniżej.

2. OCENA OGÓLNA

Celem Komisji jest zapewnienie, aby wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji dyrektywy w sposób jasny, precyzyjny i prawidłowy, poprzez ustanowienie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających kar służących ochronie interesów finansowych Unii.

Szczegółowa ocena zgłoszonych środków transpozycji potwierdziła, że wszystkie państwa członkowskie transponowały główne przepisy dyrektywy PIF. Istnieją jednak nierozstrzygnięte kwestie nieprawidłowości w zakresie zgodności, w tym kwestie, które należy rozwiązać, aby umożliwić Prokuraturze Europejskiej prowadzenie skutecznych postępowań przygotowawczych i ściganie przestępstw. Kwestie zgodności dotyczą głównie uchybień w przepisach krajowych transponujących definicje karne zawarte w art. 3, 4 i 5 w odniesieniu do:

- definicji nadużyć naruszających interesy finansowe Unii (art. 3) w około połowie państw członkowskich;
- definicji aspektów art. 4 ust. 1 (pranie pieniędzy), art. 4 ust. 2 (korupcja) i art. 4 ust. 3 (sprzeniewierzenie) w kilku państwach członkowskich;
- definicji „urzędnika publicznego" (art. 4 ust. 4) w około połowie państw członkowskich; oraz
- podżegania do popełnienia i pomocnictwa w popełnieniu przestępstw, o których mowa w art. 3 i 4; oraz usiłowania popełnienia przestępstw, o których mowa w art. 3 i art. 4 ust. 3 (art. 5), w kilku państwach członkowskich.

Ponadto Komisja zidentyfikowała nieprawidłowości w zakresie zgodności w jednej czwartej państw członkowskich w odniesieniu do odpowiedzialności osób prawnych i sankcji wobec osób fizycznych zgodnie z art. 6, 7 i 9. Co się tyczy sankcji nakładanych na osoby fizyczne (art. 7) Komisja także zidentyfikowała nieprawidłowości w zakresie zgodności w jednej czwartej państw członkowskich. Niektóre z tych nieprawidłowości mogą podważyć skuteczny, odstraszający i proporcjonalny charakter tych sankcji.

Komisja stwierdziła również nieprawidłowości w zakresie zgodności w kilku państwach członkowskich w odniesieniu do wykonywania jurysdykcji w oparciu o zasady terytorialności i narodowości podmiotowej (art. 11 ust. 1). Ponadto w kilku państwach członkowskich ustanowiono warunki dotyczące ścigania przestępstw PIF, które nie są zgodne z art. 11 ust. 4. Problem transpozycji art. 12 stwierdzony w niektórych państwach członkowskich odnosi się do przepisu dotyczącego okresu przedawnienia wykonania wyroku wydanego po wydaniu prawomocnego wyroku skazującego za przestępstwo, o którym mowa w art. 3, 4 lub 5, krótszego niż pięć lat wymaganych na mocy dyrektywy PIF.

Wreszcie na podstawie przekazanych informacji Komisja stwierdziła, że wyraźny i konkretny obowiązek corocznego przekazywania danych statystycznych Komisji Europejskiej (art. 18 ust. 2) zawarto w ustawodawstwie jedynie kilku państw członkowskich. Wobec braku wystarczających danych Komisji może być trudniej ocenić na późniejszym etapie, czy dyrektywa osiągnęła swój ogólny cel, jakim jest wzmocnienie ochrony interesów finansowych Unii, oraz czy dyrektywę (w niektórych aspektach) będzie należało poddać przeglądowi[9].

[9] Art. 18 ust. 3 i 4.

3. KONKRETNE ELEMENTY BĘDĄCE PRZEDMIOTEM OCENY

3.1. Definicje i zakres stosowania (art. 2)

W art. 2 ust. 1 dyrektywy PIF zdefiniowano pojęcia „interesów finansowych Unii" i „osoby prawnej". Ponadto w art. 2 ust. 2 ustanowiono próg stosowania dyrektywy do dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT. Dyrektywa PIF ma zastosowanie wyłącznie w przypadkach poważnych przestępstw przeciwko wspólnemu systemowi VAT. Przestępstwa przeciwko wspólnemu systemowi VAT uważa się za poważne wtedy, gdy umyślne działanie lub zaniechanie zdefiniowane w art. 3 ust. 2 lit. d) dyrektywy PIF jest związane z terytorium dwóch lub większej liczby państw członkowskich Unii i wiąże się z wystąpieniem całkowitej szkody w wysokości co najmniej 10 mln EUR.

Próg ten ma głównie na celu wykrywanie oszustw karuzelowych, związanych z VAT oszustw typu „znikający podmiot gospodarczy" oraz związanych z VAT oszustw popełnianych w ramach organizacji przestępczej, przy czym wszystkie trzy stanowią poważne zagrożenie dla wspólnego systemu VAT, a tym samym dla budżetu Unii. W jednym państwie członkowskim art. 2 ust. 1 nie został transponowany zgodnie z dyrektywą.

3.2. Nadużycia (art. 3)

Art. 3 dyrektywy PIF stanowi, że państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by nadużycia naruszające interesy finansowe Unii stanowiły przestępstwo, jeżeli dopuszczono się ich umyślnie. W tym celu określono w nim cztery kategorie zachowań stanowiących nadużycia naruszające interesy finansowe Unii. Te cztery kategorie odnoszą się do przypadków działania lub zaniechania dotyczącego: (i) wydatków niezwiązanych z zamówieniami publicznymi (art. 3 ust. 2 lit. a)); (ii) wydatków związanych z zamówieniami publicznymi (art. 3 ust. 2 lit. b)); (iii) dochodów innych niż dochody pochodzące z zasobów własnych z tytułu VAT (art. 3 ust. 2 lit. c)); oraz (iv) dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT (art. 3 ust. 2 lit. d)), jak opisano w sekcji 3.1 powyżej.

W mniej więcej połowie państw członkowskich Komisja zidentyfikowała nieprawidłowości w zakresie zgodności przy transpozycji głównych aspektów tych przestępstw. W szczególności Komisja zidentyfikowała nieprawidłowości w zakresie zgodności w odniesieniu do węższego zakresu stosowania przepisów krajowych odnoszących się do nadużyć dotyczących wydatków niezwiązanych z zamówieniami publicznymi (art. 3 ust. 2 lit. a)) oraz nadużyć dotyczących wydatków związanych z zamówieniami publicznymi (art. 3 ust. 2 lit. b)). Inne kwestie dotyczą transpozycji wszelkich działań lub zaniechań odnoszących się do:

- „wykorzystywania lub przedstawiania nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń" obejmujących wyłącznie dokumenty pisemne i „aktywów z budżetu Unii lub z budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu", których nie uwzględniono;
- „nieujawnienia informacji", które nie zostało transponowane lub transponowane poprzez zastosowanie pojęcia o bardziej ograniczonym zakresie; oraz
- „niewłaściwego wykorzystania takich środków finansowych lub aktywów do celów innych niż te, na które pierwotnie zostały przyznane" transponowanego w bardziej zawężonym brzmieniu.

W przypadku dochodów innych niż dochody pochodzące z zasobów własnych z tytułu VAT (art. 3 ust. 2 lit. c)) oraz dochodów pochodzących z zasobów własnych z tytułu VAT (art. 3 ust. 2 lit. d)) Komisja również zidentyfikowała nieprawidłowości w zakresie zgodności, po raz kolejny ze względu na węższy zakres ustawodawstwa krajowego. Inne nieprawidłowości dotyczą transpozycji wszelkich działań lub zaniechań odnoszących się do:

- „nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów" oraz „nieprawdziwych, niepoprawnych lub niepełnych oświadczeń lub dokumentów związanych z VAT", których nie uwzględniono;
- „zasobów budżetu Unii", które zostały transponowane poprzez zastosowanie pojęcia o bardziej ograniczonym zakresie;
- „budżetów, którymi Unia zarządza lub którymi zarządza się w jej imieniu", których nie uwzględniono;
- „nieujawnienia informacji" oraz „nieujawnienia informacji związanych z VAT", które nie zostały transponowane lub transponowane poprzez zastosowanie pojęcia o bardziej ograniczonym zakresie;
- „niewłaściwego wykorzystania korzyści uzyskanych zgodnie z prawem", które zostały transponowane w bardziej zawężonym brzmieniu; oraz
- „przedstawienia prawidłowych oświadczeń związanych z VAT do celów oszukańczego ukrycia braku płatności lub bezprawnego tworzenia praw do zwrotu VAT", których albo nie transponowano, albo transponowano poprzez zastosowanie pojęcia o bardziej ograniczonym zakresie.

3.3. Inne powiązane przestępstwa (art. 4)

3.3.1. Pranie pieniędzy, korupcja i sprzeniewierzenie (art. 4 ust. 1, art. 4 ust. 2 i art. 4 ust. 3)

Art. 4 ust. 1 dyrektywy PIF stanowi, że państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by pranie pieniędzy opisane w art. 1 ust. 3 dyrektywy (UE) 2015/849[10] związane z mieniem pochodzącym z przestępstw objętych zakresem stosowania niniejszej dyrektywy stanowiło przestępstwo. W kilku państwach członkowskich przepis ten nie został w pełni transponowany ze względu na pewne uchybienia w brzmieniu definicji samego prania pieniędzy lub brak wśród przestępstw źródłowych przestępstwa objętego dyrektywą PIF.

Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by korupcja czynna i bierna, jeżeli dopuszczono się jej umyślnie, stanowiła przestępstwo. W kilku państwach członkowskich wymagany jest dodatkowy aspekt – „naruszenie obowiązków" – zarówno w przypadku korupcji czynnej, jak i biernej. Ten dodatkowy aspekt znacznie zawęża zakres definicji korupcji zawartych w dyrektywie PIF i uzależnia jej ściganie od udowodnienia tego rodzaju naruszenia obowiązków.

[10] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 141 z 5.6.2015, s. 73–117.

W odniesieniu do „korupcji biernej” nieprawidłowość w zakresie zgodności dotyczy jednego z aspektów przestępstwa, mianowicie: „wstrzymani[a] się od działań leżących w zakresie jego obowiązków”. W niewielkiej liczbie państw członkowskich aspekt ten nie jest objęty ustawodawstwem krajowym. Jeżeli chodzi o „aktywną korupcję”, nieprawidłowości w zakresie zgodności odnoszą się do zakresu definicji, ponieważ w niektórych państwach członkowskich brakuje lub nie dokonano prawidłowej transpozycji niektórych aspektów („proponuje lub wręcza urzędnikowi publicznemu, bezpośrednio lub przez pośrednika” i „dla osoby trzeciej”).

Ponadto art. 4 ust. 3 dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by sprzeniewierzenie, jeżeli dopuszczono się go umyślnie, stanowiło przestępstwo. Nieprawidłowości w zakresie zgodności dotyczą węższej transpozycji tego przestępstwa lub całkowitego braku transpozycji.

3.3.2. Urzędnicy publiczni (art. 4 ust. 4)

Art. 4 ust. 4 zawiera definicję „urzędnika publicznego”, aby właściwie chronić środki finansowe Unii przed korupcją i sprzeniewierzeniem. Niektóre aspekty definicji „urzędnika publicznego” nie zostały transponowane do ustawodawstwa około połowy państw członkowskich. Komisja zidentyfikowała nieprawidłowości w zakresie zgodności w tym obszarze w odniesieniu do:

- braku uwzględnienia „krajowego urzędnika innego państwa członkowskiego i krajowego urzędnika państwa trzeciego” ogólnie lub wyłącznie w odniesieniu do przestępstwa sprzeniewierzenia;
- definicji „urzędnika unijnego”, która nie obejmuje: (i) osób „oddelegowan[ych] do Unii przez państwo członkowskie lub organ publiczny lub prywatny, któr[e] wykonuj[ą] funkcje równoważne funkcjom wykonywanym przez urzędników unijnych lub innych unijnych pracowników”; lub (ii) „członk[ów] instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii utworzonych zgodnie z Traktatami oraz personel[u] takich instytucji, organów i jednostek organizacyjnych”;
- uzależnienia definicji „urzędnika krajowego” od spełnienia dodatkowych warunków, obejmując jedynie funkcjonariuszy publicznych innych państw członkowskich tylko wtedy, gdy przestępstwo zostało popełnione na terytorium tego państwa członkowskiego[11], oraz braku objęcia zakresem definicji „wszelki[ch] os[ób] pełniąc[ych] funkcje wykonawcze, administracyjne [...]” ogólnie lub wyłącznie w związku z przestępstwem sprzeniewierzenia;
- Wreszcie art. 4 ust. 4 lit. b) odnoszący się do „osoby, której powierzono i która sprawuje funkcję publiczną” nie został transponowany w niektórych państwach członkowskich.

[11] Oznacza to, że państwo członkowskie a będzie ścigać funkcjonariuszy innych państw członkowskich (B, C itd.) tylko wtedy, gdy popełnią przestępstwo na terytorium państwa członkowskiego A.

3.4. Przestępstwa niekompletne (art. 5)

Art. 5 dyrektywy PIF stanowi, że: (i) państwa członkowskie muszą przyjąć niezbędne środki w celu zapewnienia, by podżeganie do przestępstw, o których mowa w art. 3 i 4 dyrektywy, oraz pomocnictwo w ich popełnieniu podlegały karze jako przestępstwa (art. 5 ust. 1); oraz że (ii) usiłowanie popełnienia przestępstw, o których mowa w art. 3 i art. 4 ust. 3 dyrektywy, podlega karze jako przestępstwo (art. 5 ust. 2). W kilku państwach członkowskich Komisja stwierdziła nieprawidłowości w zakresie zgodności w odniesieniu do art. 5 ust. 2. Nieprawidłowości te dotyczą nieuznania za przestępstwo podlegające karze: (i) usiłowania dokonania nadużycia dotyczącego dotacji; (ii) niektórych przestępstw celnych; oraz (iii) sprzeniewierzenia.

3.5. Odpowiedzialność i sankcje wobec osób prawnych (art. 6 i 9)

Art. 6 ust. 1 dyrektywy PIF zobowiązuje państwa członkowskie, by przedsięwzięły niezbędne środki w celu zapewnienia możliwości pociągnięcia osób prawnych do odpowiedzialności za przestępstwa, o których mowa w art. 3, 4 i 5, popełnione na ich korzyść przez osobę działającą indywidualnie lub jako członek organu osoby prawnej, która pełni funkcję kierowniczą w ramach tej osoby prawnej na podstawie:

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

Ponadto zgodnie z art. 6 ust. 2 państwa członkowskie podejmują także niezbędne środki w celu zapewnienia możliwości pociągnięcia osób prawnych do odpowiedzialności w przypadku, gdy brak nadzoru lub kontroli ze strony osoby, o której mowa w art. 6 ust. 1, umożliwił popełnienie przez osobę działającą z upoważnienia danej osoby prawnej przestępstw, o których mowa w art. 3, 4 lub 5 dyrektywy, na korzyść tej osoby prawnej.

Wreszcie zgodnie z art. 6 ust. 3 odpowiedzialność osób prawnych na podstawie art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 2 dyrektywy nie może wykluczać możliwości wszczęcia postępowania karnego przeciwko osobom fizycznym, które są sprawcami przestępstw, o których mowa w art. 3 i 4 dyrektywy, lub które ponoszą odpowiedzialność karną na podstawie art. 5.

W jednej czwartej państw członkowskich zidentyfikowano szereg nieprawidłowości w zakresie zgodności. Wspomniane nieprawidłowości obejmują:

- brak transpozycji art. 6 ust. 1;
- uwzględnienie wyłącznie takich działań osób, które popełniono w ramach działalności danej osoby prawnej; oraz
- wyłączenie odpowiedzialności karnej przedsiębiorstw za niektóre przestępstwa źródłowe.

Kolejna nieprawidłowość w zakresie zgodności dotyczy połączenia w ustawodawstwie krajowym wymogów określonych w art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 2. W tym miejscu należy wskazać, że art. 6 ust. 1 nie wymaga aspektu „braku nadzoru lub kontroli", gdy przestępstwo

PIF jest popełniane na korzyść osoby prawnej przez osobę „która pełni funkcję kierowniczą w ramach tej osoby prawnej".

Art. 9 dyrektywy PIF stanowi, że państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, by osoba prawna ponosząca odpowiedzialność na podstawie art. 6 podlegała skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom, obejmującym grzywny karne i grzywny niemające charakteru karnego i mogącym obejmować także inne sankcje, takie jak:

a) pozbawienie prawa do korzystania ze świadczeń publicznych lub pomocy publicznej;
b) czasowe lub stałe wykluczenie z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego;
c) czasowy lub stały zakaz prowadzenia działalności gospodarczej;
d) umieszczenie pod nadzorem sądowym;
e) likwidacja sądowa;
f) czasowe lub stałe zamknięcie zakładów, które wykorzystywano do popełnienia przestępstwa.

Co się tyczy zgodności Komisja podkreśla, że odpowiedzialność przedsiębiorstw nie powinna być uzależniona od skazania osoby fizycznej prawomocnym wyrokiem, jak ma to miejsce w jednym państwie członkowskim, ponieważ podważa to możliwość nakładania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji na osoby prawne.

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

Art. 7 dyrektywy PIF stanowi, że w odniesieniu do osób fizycznych państwa członkowskie zapewniają, by przestępstwa, o których mowa w art. 3, 4 i 5, podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom karnym (art. 7 ust. 1). Przestępstwa, o których mowa, muszą być zagrożone karą, której maksymalny wymiar przewiduje pozbawienie wolności (art. 7 ust. 2). Przestępstwa te podlegają karze o maksymalnym wymiarze co najmniej czterech lat pozbawienia wolności, w przypadku gdy przestępstwa te wiążą się z wyrządzeniem „znacznej szkody lub uzyskaniem znacznej korzyści" (art. 7 ust. 3)[12].

Nieprawidłowości w zakresie zgodności zidentyfikowano w jednej czwartej państw członkowskich. W odniesieniu do art. 7 ust. 1 ustawodawstwo kilku państw członkowskich zawiera przepisy umożliwiające osobom fizycznym uniknięcie odpowiedzialności karnej lub nałożenia sankcji w przypadku zgłoszenia przestępstwa lub zwrotu szkody wyrządzonej interesom finansowym Unii na różnych etapach przed postępowaniem karnym lub w jego trakcie. Takie przepisy mogłyby sprawić, że sankcje staną się nieskuteczne i nie odstraszające. Inne nieprawidłowości w zakresie zgodności dotyczą nieosiągnięcia progu sankcji przewidzianego w art. 7 ust. 3 dyrektywy PIF, w szczególności w odniesieniu do:

- „nieujawnienia informacji" w kontekście nadużyć odnoszących się do wydatków związanych z zamówieniami publicznymi i niezwiązanych z zamówieniami publicznymi;

[12] Art. 7 ust. 3 zdanie drugie i trzecie: „Szkodę lub korzyść wynikającą z przestępstw, o których mowa w art. 3 ust. 2 lit. a), b) i c) oraz w art. 4, uważa się za znaczną, jeżeli rozmiar szkody lub korzyści przekracza 100 000 EUR. Szkodę lub korzyść wynikającą z przestępstw, o których mowa w art. 3 ust. 2 lit. d), z zastrzeżeniem art. 2 ust. 2, zawsze uznaje się za znaczną".

- działań przygotowawczych do prania pieniędzy;
- biernej korupcji bez okoliczności obciążających;
- czynnej korupcji popełnianej przez urzędnika publicznego wobec innego urzędnika publicznego lub bez „naruszenia obowiązków", co, jak opisano w sekcji 3.3.1, nie jest wymagane na mocy art. 4 ust. 2 lit. b) dyrektywy PIF; oraz
- sprzeniewierzenia.

3.7. Jurysdykcja (art. 11)

Zgodnie z art. 11 dyrektywy PIF państwo członkowskie ustanawia swoją jurysdykcję w odniesieniu do przestępstw PIF w przypadku gdy przestępstwo zostało w całości lub części popełnione na jego terytorium lub sprawca jest jego obywatelem (art. 11 ust. 1). Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki, by ustanowić swoją jurysdykcję w odniesieniu do przestępstw PIF, w przypadku gdy do sprawcy w chwili popełnienia przestępstwa miał zastosowanie regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej. Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o niestosowaniu zasad jurysdykcji lub mogą stosować te zasady jedynie w określonych przypadkach lub tylko wtedy, gdy spełnione są określone warunki. Informują również Komisję, jeżeli nie stosują ich lub stosują je jedynie w określonych przypadkach (art. 11 ust. 2).

Państwa członkowskie informują również Komisję w przypadku, gdy podejmą decyzję o rozszerzeniu swojej jurysdykcji na przestępstwa PIF popełnione: (i) przez sprawców mających miejsce zwykłego pobytu na ich terytorium; (ii) na korzyść osoby prawnej mającej siedzibę na ich terytorium; lub (iii) przez sprawcę będącego ich urzędnikiem, działającym w ramach wykonywania swoich obowiązków (art. 11 ust. 3).

Wreszcie w sytuacji gdy sprawca jest jednym z ich obywateli[13], państwa członkowskie nie mogą uzależniać wykonywania jurysdykcji od warunku, zgodnie z którym postępowanie karne może zostać wszczęte wyłącznie wskutek: (i) zgłoszenia dokonanego przez osobę poszkodowaną w miejscu popełnienia przestępstwa; lub (ii) zawiadomienia złożonego przez państwo, w którym przestępstwo zostało popełnione (art. 11 ust. 4). Komisja zidentyfikowała nieprawidłowości w zakresie zgodności w kilku państwach członkowskich. Przy ustalaniu jurysdykcji na podstawie terytorialności (art. 11 ust. 1) stwierdzono dwie nieprawidłowości w zakresie zgodności. Pierwsza dotyczyła braku jurysdykcji w zakresie prania pieniędzy w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy. Druga dotyczyła następujących dodatkowych warunków dotyczących, w przypadku podżegania i pomocnictwa w odniesieniu do przestępstw PIF: (i) główny sprawca powinien działać na danym terytorium; lub (ii) kara przewidziana w prawie krajowym musi przekraczać określony próg.

Rozszerzenie jurysdykcji na sprawców, do których miał zastosowanie regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej, z zastrzeżeniem lub bez nałożenia szczególnych warunków, zgodnie z art. 11 ust. 2 przewidziało w ustawodawstwie krajowym 12 państw członkowskich.

Około połowa państw członkowskich rozszerza swoją jurysdykcję w odniesieniu do przestępstw PIF popełnionych: (i) przez sprawców mających miejsce zwykłego pobytu na ich

[13] Zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. b).

terytorium; lub (ii) na korzyść osoby prawnej mającej siedzibę na ich terytorium; lub (iii) przez sprawcę będącego ich urzędnikiem, działającym w ramach wykonywania swoich obowiązków (art. 11 ust. 3). Nieprawidłowości w zakresie zgodności z art. 11 ust. 4 odnoszą się do nałożenia warunku, zgodnie z którym postępowanie karne może zostać wszczęte wyłącznie: (i) na skutek zgłoszenia dokonanego przez osobę poszkodowaną w miejscu popełnienia przestępstwa; lub (ii) na skutek zawiadomienia złożonego przez poszkodowaną stronę (jeżeli takie zawiadomienie jest wymagane do celów postępowania karnego na mocy prawa obcego).

3.8. Okres przedawnienia (art. 12)

Zgodnie z art. 12 ust. 1 dyrektywy PIF państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu ustanowienia okresu przedawnienia. Okres ten umożliwia prowadzenie postępowania przygotowawczego, wniesienie oskarżenia, przeprowadzenie rozprawy sądowej i wydanie orzeczenia w sprawie przestępstw, o których mowa w art. 3, 4 i 5, w dostatecznie długim okresie po tym, jak przestępstwa te zostaną popełnione, w celu skutecznego ścigania takich przestępstw. Dyrektywa przewiduje minimalne okresy przedawnienia w odniesieniu do przestępstw zagrożonych karą o maksymalnym wymiarze co najmniej czterech lat pozbawienia wolności (art. 12 ust. 2 i 3). Dyrektywa przewiduje również okresy przedawnienia dotyczące wykonalności kar nałożonych w wyniku wydania prawomocnego wyroku skazującego za przestępstwo, o którym mowa w art. 3, 4 i 5 (art. 12 ust. 4). W niektórych państwach członkowskich problem związany z transpozycją dotyczy okresu przedawnienia w odniesieniu do wykonania wyroku wydanego w następstwie prawomocnego wyroku skazującego za przestępstwo, o którym mowa w art. 3, 4 lub 5, który jest krótszy niż pięć lat wymaganych na mocy art. 12 ust. 4.

4. WNIOSKI

Dyrektywę PIF przyjęto w celu wzmocnienia ochrony przed przestępstwami naruszającymi interesy finansowe Unii. Dyrektywa zapewnia wartość dodaną przez ustanowienie: (i) wspólnych minimalnych zasad definiowania przestępstw; oraz (ii) sankcji służących zwalczaniu nadużyć i innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii. Wszystkie państwa członkowskie dokonały transpozycji głównych przepisów dyrektywy PIF.

Z oceny wynika jednak, że transpozycja dyrektywy wymaga jeszcze poprawy, w szczególności po to, aby zapewnić: (i) spójną transpozycję definicji przestępstw, o których mowa w art. 3, 4 i 5; oraz (ii) możliwość pociągania do odpowiedzialności osób prawnych i fizycznych i nakładania sankcji wobec nich zgodnie z art. 6, 7 i 9. Istnieje również potrzeba prawidłowej transpozycji przepisów dotyczących wykonywania jurysdykcji (art. 11) i okresów przedawnienia (art. 12).

Prawidłowa transpozycja wymaga dalszych działań ustawodawczych ze strony państw członkowskich w celu pełnego dostosowania ich ustawodawstw krajowych do wymogów dyrektywy PIF. Jest to szczególnie ważne, aby umożliwić Prokuraturze Europejskiej prowadzenie skutecznych postępowań przygotowawczych i ściganie przestępstw.

Istotne jest również, aby państwa członkowskie przekazywały Komisji Europejskiej dane statystyczne dotyczące postępowań karnych i ich wyników (art. 18 ust. 2). Sprawozdawczość ta ma kluczowe znaczenie dla oceny, czy ochrona interesów finansowych Unii została osiągnięta na podstawie dyrektywy PIF.

Zgodnie z art. 18 dyrektywy PIF Komisja będzie nadal oceniać przestrzeganie przez państwa członkowskie dyrektywy PIF i podejmie wszelkie odpowiednie działania w celu zapewnienia zgodności z jej przepisami w całej Unii Europejskiej.