

Uzasadnienie Rady: Stanowisko Rady (UE) nr 4/2017 w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego

(2017/C 184/02)

I. WPROWADZENIE

W dniu 12 lipca 2012 r. Komisja przedłożyła wniosek⁽¹⁾ dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony interesów finansowych Unii za pośrednictwem prawa karnego.

W dniu 8 czerwca 2013 r.⁽²⁾ Rada uzgodniła podejście ogólne, dając tym samym prezydencji mandat do rozpoczęcia rozmów trójstronnych z Parlamentem Europejskim.

Parlament Europejski przyjął swoją opinię dotyczącą projektu dyrektywy w pierwszym czytaniu w dniu 16 kwietnia 2014 r.⁽³⁾.

W dniu 12 stycznia 2017 r. Parlament Europejski, na szczelbu Komisji Kontroli Budżetowej i Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, potwierdził porozumienie w sprawie tekstu kompromisowego będącego wynikiem negocjacji trójstronnych.

W dniu 7 lutego 2017 r. Rada osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie projektu dyrektywy. W dniu 25 kwietnia 2017 r. Rada przyjęła stanowisko w pierwszym czytaniu; w pełni odpowiada ono kompromisowemu tekstowi dyrektywy uzgodnionemu w nieformalnych negocjacjach między Radą a Parlamentem Europejskim.

II. CEL WNIOSKU

Celem projektu dyrektywy jest ustanowienie przepisów minimalnych dotyczące definiowania przestępstw i sankcji karnych w dziedzinie zwalczania nadużyć i innych rodzajów nielegalnej działalności naruszających interesy finansowe Unii, z myślą o skutecznym przyczynieniu się do lepszej ochrony przed przestępstwami naruszającymi te interesy finansowe, zgodnie z dorobkiem prawnym Unii w tej dziedzinie. W porównaniu z Konwencją w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich⁽⁴⁾, którą dyrektywa ta zastąpi w przypadku państw członkowskich nią związanych, dyrektywa przewiduje bardziej rygorystyczne przepisy w odniesieniu do wielu ważnych kwestii, w szczególności do systemu sankcji.

III. ANALIZA STANOWISKA RADY W PIERWSZYM CZYTANIU

A. Uwagi ogólne

Opierając się na wniosku dotyczącym dyrektywy przedstawionym przez Komisję, Parlament Europejski i Rada przeprowadziły nieformalne negocjacje, by wypracować porozumienie polityczne. Tekst stanowiska Rady w pierwszym czytaniu jest pełnym odzwierciedleniem kompromisu osiągniętego przez obu współprawodawców, przy wsparciu Komisji Europejskiej. W tym kontekście odniesienia do stanowiska Rady w pierwszym czytaniu należy traktować jako odniesienia do kompromisu osiągniętego w rozmowach trójstronnych.

Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu utrzymuje cele przewidziane w Konwencji w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich⁽⁵⁾ oraz cele przewidziane we wniosku Komisji. Tekst projektu dyrektywy zawiera bardziej precyzyjne i szczegółowe przepisy w odniesieniu do wielu kwestii wspomnianych w konwencji i wprowadza zupełnie nowe przepisy, na przykład dotyczące okresów przedawnienia.

B. Podstawa prawna

Podstawą wniosku Komisji był art. 325 ust. 4 TFUE. Współprawodawcy uzgodnili jednak, że art. 83 ust. 1 i 2 TFUE stanowią wyłączne podstawy prawne do celów ustanowienia przepisów minimalnych dotyczących definiowania przestępstw i sankcji karnych, w tym w odniesieniu do przestępstw w dziedzinie zwalczania nadużyć naruszających interesy finansowe Unii. W związku z tym dyrektywa zostanie przyjęta na podstawie art. 83 ust. 2 TFUE.

Irlandia powiadomiła o chęci uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu tej dyrektywy. Irlandia postanowiła przyłączyć się do tej dyrektywy. Zjednoczone Królestwo i Dania nie uczestniczą w przyjęciu tej dyrektywy i nie są nią związane ani nie podlegają jej stosowaniu.

⁽¹⁾ Dok. 12683/12.

⁽²⁾ Dok. 10729/13.

⁽³⁾ Dok. 9024/14.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 316 z 27.11.1995, s. 48.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 316 z 27.11.1995, s. 48.

C. Podstawowe kwestie polityczne

1. Definicja interesów finansowych Unii oraz zakres zastosowania dyrektywy

Art. 2 dyrektywy zawiera definicję interesów finansowych Unii. W podejściu ogólnym Rada zaproponowała, by z zakresu stosowania dyrektywy wyłączyć wszelkie przestępstwa przeciwko wspólnemu systemowi podatku od wartości dodanej (VAT), które *a priori* zostałyby objęte tą definicją. Po negocjacjach z Parlamentem, przestępstwa przeciwko wspólnemu systemowi VAT zostały ostatecznie włączone do dyrektywy. W art. 3 dodano szczegółową definicję nadużyć związanych z dochodami pochodzącymi z VAT. Jednak zakres dyrektywy jest ograniczony, ponieważ będzie ona miała zastosowanie tylko do poważnych przestępstw. Przestępstwa uważa się za poważne wtedy, gdy są one związane z terytorium dwóch lub większej liczby państw członkowskich i wiążą się z wystąpieniem całkowitej szkody w wysokości co najmniej 10 mln EUR.

2. Definicje przestępstw

Art. 3 definiuje przestępstwa objęte zakresem dyrektywy. Definicje nadużyć finansowych oraz korupcji czynnej i biernej zostały nieznacznie zaktualizowane i są w dużej mierze zgodne z definicjami zawartymi w konwencji i protokołach do niej. Wprowadzono nowy rodzaj przestępstwa – sprzeniewierzenie – obejmującego działania urzędników publicznych, które nie stanowią nadużycia finansowego *sensu stricto*.

3. Sankcje wobec osób fizycznych

W stanowisku Rady w pierwszym czytaniu w art. 7 określono zestaw przepisów dotyczących minimalnych kar dla osób fizycznych. W porównaniu z konwencją przepisy te wprowadzają nowe szczegółowe zasady dotyczące poziomu sankcji. Przestępstwa powodujące znaczne straty lub przynoszące istotne korzyści będą karane surowiej, tj. poprzez nałożenie maksymalnej kary co najmniej czterech lat pozbawienia wolności.

4. Przedawnienie

Konwencja nie przewidywała wyraźnych zasad dotyczących przedawnienia. Rzeczywiście w art. 12 dyrektywy po raz pierwszy wprowadza się szczegółowe wiążące przepisy dotyczące przedawnienia w prawie karnym UE. Państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia okresu przedawnienia umożliwiającego organom ścigania skuteczne ściganie takich przestępstw w dostatecznie długim okresie i do określenia minimalnego okresu przedawnienia wynoszącego co najmniej pięć lat w przypadku poważnych przestępstw. Wprowadzono też zasadę dotyczącą przedawnienia w odniesieniu do wykonania kary.

5. Współpraca między państwami członkowskimi, Komisją Europejską i jednostkami organizacyjnymi oraz Trybunałem Obrachunkowym

Art. 15 wprowadza nowe przepisy dotyczące obowiązku państw członkowskich, niektórych jednostek organizacyjnych, takich jak Eurojust, i Komisji do wzajemnej współpracy – w ramach swoich kompetencji – w zwalczaniu przestępstw określonych w dyrektywie. Ponadto na Trybunał Obrachunkowy i inne organy kontroli nałożono obowiązek ujawniania stosownych faktów.

IV. WNIOSEK

Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu jest odzwierciedleniem kompromisu osiągniętego w negocjacjach między Radą a Parlamentem Europejskim, w których pośredniczyła Komisja. Zatwierdzając to stanowisko Rady w pierwszym czytaniu bez poprawek, Parlament Europejski, wraz z Radą, ustanawia tę dyrektywę.
