



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 11.7.2012
COM(2012) 363 final

2012/0193 (COD)

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

**o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega
prava**

{SWD(2012) 195 final}
{SWD(2012) 196 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

1.1 Splošno ozadje

Goljufije in podobna protipravna ravnanja, ki škodijo finančnim interesom Unije, predstavljajo resen problem v škodo proračuna Unije in s tem davkoplačevalcev. Če se finančna sredstva zlorablajo, obstaja nevarnost, da cilj proračuna Unije glede izboljšanja življenjskih razmer ter ustvarjanja rasti in delovnih mest ne bo dosežen. To zlasti velja v času proračunske konsolidacije in odgovornosti ter strukturnih reform za rast. V skladu s poročilom Komisije o zaščiti finančnih interesov Unije za leto 2010¹ škoda v primerih suma goljufije kljub veljavnemu pravnemu okviru znaša približno 600 milijonov EUR letno na prihodkovni in odhodkovni strani. Domneva se lahko, da je dejanski znesek še višji, saj niso vsi primeri odkriti in prijavljeni.

Unija mora denar davkoplačevalcev zaščititi na najbolj učinkovit način z uporabo vseh možnosti, predvidenih v Pogodbi o Evropski uniji. Škoda, ki nastaja v proračunu EU, zahteva ukrepanje, da se zagotovi enakovredna in učinkovita zaščita finančnih interesov Unije, po potrebi tudi z uporabo kazenskega prava. Kljub razvoju pravnega reda EU na tem področju, ki vključuje boj proti goljufijam, korupciji in pranju denarja², so države članice sprejele različne predpise in imajo zato pogosto različne ravni zaščite v svojih nacionalnih pravnih sistemih. To stanje kaže, da ni enakovredne zaščite finančnih interesov Unije ter da ukrepi proti goljufijam ne dosežejo potrebne stopnje odvratanja.

Na primer, opredelitev kaznivega dejanja goljufije so države članice vključile v veliko različnih oblik zakonodajnih aktov, od področja splošnega kazenskega prava, ki lahko vključuje posebna ali splošna kazniva dejanja, do področja davčnega kazenskega prava³. Podobne razlike je mogoče ugotoviti glede ravni sankcij, ki se uporabljajo za te oblike kaznivih dejanj v različnih državah članicah.⁴

DČ	Sankcije
AT	Zapor do 6 mesecev (člen 146 kazenskega zakonika), do 3 let (člen 147(1) in (2) kazenskega zakonika), do 10 let (člen 147(3) in člen 148 kazenskega zakonika), zapor do 3 oziroma 5 let in denarna kazen v višini do dvakratnega protipravno pridobljenega zneska (člen 7 AEG)
BE	Zapor od 1 meseca do 5 let (člen 450 zakonika o davku na dohodek) oziroma zapor od 2 mesecev do 3 let (člen 451 zakonika o davku na dohodek) in denarne kazni (členi 259, 260 in 261 splošnega zakona o carinah in trošarinah)

¹ COM(2011) 595 final in spremni delovni dokumenti služb Komisije SEC(2011) 1107, 1108 in 1109 final.

² Konvencija z dne 26. julija 1995 (UL C 316, 27.11.1995, str. 49) (goljufije); Prvi protokol z dne 27. septembra 1996 (UL C 313, 23.10.1996, str. 2) in Konvencija z dne 26. maja 1997 (UL C 195, 25.6.1997) (korupcija); Protokol z dne 29. novembra 1996 (UL C 151, 20.5.1997, str. 2) (razlaga Sodišča); Drugi protokol z dne 19. junija 1997 (UL C 221, 19.7.1997, str. 12) (pranje denarja).

³ Glej poročili Komisije o izvajanju Konvencije o zaščiti finančnih interesov v COM(2004) 709 final z dne 25. oktobra 2004 in COM(2008) 77 final z dne 14. februarja 2008.

⁴ Preglednica vsebuje izvleček obsežnejšega pregleda, ki ga vključno z drugimi kaznivimi dejanji vsebuje ocena učinka, priložena temu predlogu direktive. V preglednici je približen prikaz stanja v državah članicah do decembra 2011.

DČ Sankcije	
BG	Zapor od 1 do 8 let (člena 209, 210 kazenskega zakonika), zapor od 3 do 10 let (člen 211 kazenskega zakonika), zapor od 2 do 8 let (člen 212 kazenskega zakonika), zapor od 3 do 10 let (člen 212(3) kazenskega zakonika)
CY	Zapor 5 let (člen 300 kazenskega zakonika), zapor do 3 let in/ali denarna kazen, ki ne presega 5 125,80 EUR
CZ	Zapor do 2 let (členi 209–212 kazenskega zakonika)
DK	Zapor do 1 leta in 6 mesecev (člen 279 kazenskega zakonika) oziroma do 8 let v hudih primerih (člen 289A kazenskega zakonika)
EE	Denarna kazen ali zapor do 3 let (člen 209 kazenskega zakonika) oziroma 5 let (člen 210 kazenskega zakonika)
FI	Denarna kazen ali zapor od 14 dni do 2 let (poglavje 36, člen 1 kazenskega zakonika), oziroma od 4 mesecev do 4 let v hudih primerih (poglavje 29, člen 1 kazenskega zakonika) (poglavje 29, člen 5 kazenskega zakonika)
FR	Zapor do 5 let in denarna kazen v višini 375 000 EUR (člen 313(1) do (3) kazenskega zakonika) oziroma zapor do 7 let in denarna kazen v višini 750 000 EUR v hudih primerih
DE	Zapor do 5 let ali denarna kazen (člen 263 kazenskega zakonika)
EL	Zapor od 10 dni do 5 let oziroma 3 mesecev do 5 let (člen 386(1) kazenskega zakonika), zapor od 2 let do 5 let v hudih primerih
HU	Zapor do 2 let (člen 318 kazenskega zakonika) oziroma do 5 let (člen 314 kazenskega zakonika)
IR	Zapor do 5 let (člen 42 zakona iz leta 2001)
IT	Zapor od 6 mesecev do 3 let in denarna kazen od 51 do 1 032,00 EUR (člen 640(1) kazenskega zakonika) oziroma zapor od 1 do 6 let (člen 640a kazenskega zakonika)
LV	Zapor do 3 let , pripor, delo v korist skupnosti ali denarna kazen, ki ne presega 60-kratnika minimalne mesečne plače (17 074,20 EUR) (člen 177 kazenskega zakonika)
LT	Delo v korist skupnosti, denarna kazen, omejitev prostosti, pripor ali zapor do 3 let (člen 182 kazenskega zakonika) oziroma do 8 let (huda kazniva dejanja)
LU	Zapor od 1 meseca do 1 leta ali denarna kazen od 500 do 30 000 EUR (člen 490 kazenskega zakonika) oziroma zapor od 1 meseca do 1 leta ali denarna kazen od 500 do 10 000 EUR (člen 498 kazenskega zakonika)
MT	Zapor od 4 mesecev do 1 leta (člen 298(1) kazenskega zakonika), zapor do 18 mesecev in denarna kazen od 2 329,37 do 34 940,60 EUR (člen 298c kazenskega zakonika), zapor od 7 mesecev do 2 let (člen 308 kazenskega zakonika), zapor od 1 do 6 mesecev ali denarna kazen (člen 309 kazenskega zakonika)
NL	Zapor do 1 leta (člen 328 kazenskega zakonika), do 2 let (člen 334 kazenskega zakonika), do 3 let (člen 360 kazenskega zakonika), do 4 let (člena 227 in 326 kazenskega zakonika) ali do 6 let (členi 225, 336 in 359 kazenskega zakonika) ali denarna kazen do 76 000 EUR
PL	Zapor od 3 mesecev do 5 let (člen 297 kazenskega zakonika)
PT	Zapor do 3 let ali denarna kazen (člen 217 kazenskega zakonika)
RO	Zapor od 6 mesecev do 12 let (člen 215 kazenskega zakonika) (osnovni primer)
SI	Zapor od 3 mesecev do 3 let (člen 229 KZ-1), zapor do 3 let (člen 211 KZ-1), zapor do 5 let (člen 228 KZ-1), denarna kazen ali zapor do 3 let (člen 231 KZ-1)
SK	Zapor do 2 let (člen 221 kazenskega zakonika), zapor od 1 do 5 let (členi 222–225 kazenskega zakonika)
ES	Zapor od 6 mesecev do 3 let (člen 252 kazenskega zakonika)
SE	Zapor do 2 let (poglavje 9 člen 1 kazenskega zakonika)
UK	Obsodba po skrajšanem postopku: zapor do 12 mesecev in/ali denarna kazen (člen 1 zakona o boju proti goljufijam iz leta 2006); obsodba na podlagi obtožnice: zapor do 10 let in/ali denarna kazen

Take razlike negativno vplivajo na učinkovitost politik Unije za zaščito njenih finančnih interesov, kakor je prikazano v oceni učinka, priloženi temu predlogu. Enotne opredelitve kaznivih dejanj v vseh državah članicah bi zmanjšale tveganje različnih praks, saj bi zagotovile enotno razlago in enoten način izpolnjevanja vseh potrebnih zahtev pregona. Prav tako bi okrepile odvračilni učinek in možnosti za izvrševanje relevantnih predpisov ter

zmanjšale spodbudo za potencialne storilce, da si za izvrševanje protipravnih ravnanj izberejo države v Uniji z manj strogim pregonom.

Enakovredna zaščita finančnih interesov Unije je tudi vprašanje verodostojnosti institucij, organov, uradov in agencij Unije ter zagotavljanja zakonitega izvrševanja proračuna. Zato ta predlog ne bi smel zajemati le goljufij v ožjem smislu, temveč tudi druge, goljufijam podobne oblike protipravnega ravnanja, ki škodijo proračunu EU, vključno s korupcijo, pranjem denarja in oviranjem postopkov javnih naročil. Odločilno pri tem je, da se dobiček ustvarja na račun proračuna EU in torej na stroške vseh davkoplačevalcev.

Dodaten razlog za predlog novega pravnega akta je dejstvo, da je treba sprejeti konkretne ukrepe za izvajanje splošnega strateškega pristopa Komisije na področju boja proti goljufijam. Komisija zato predlaga to direktivo.

1.2 Pravni okvir

Prvi predpisi za kazenskopravno zaščito finančnih interesov Unije so bili sprejeti leta 1995, in sicer Konvencija o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti in njeni protokoli (v nadaljnjem besedilu skupaj: Konvencija o zaščiti finančnih interesov)⁵. Konvencijo o zaščiti finančnih interesov so ratificirale skoraj vse države članice, tako da je zanje začela veljati⁶. Splošni kazenskopravni predpisi Unije na tem področju vključujejo Okvirni sklep Sveta 2005/212/PNZ z dne 24. februarja 2005 o zaplembi premoženjske koristi, pripomočkov in premoženja, ki so povezani s kaznivimi dejanji,⁷ glede katerega je Komisija predlagala, da se za sodelujoče države članice nadomesti z direktivo o zamrznitvi in zaplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, v Evropski uniji⁸.

Ta okvir dopolnjujejo splošni kazenskopravni predpisi Unije za boj proti določenim protipravnim ravnanjem, ki so še posebej škodljiva za zakonito gospodarstvo, kot sta pranje denarja⁹ in korupcija¹⁰, ki – čeprav se ne nanašajo posebej na zaščito finančnih interesov Unije – tudi prispevajo k njihovi zaščiti.

Maja 2011 je Komisija izdala Sporočilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije s kazenskim pravom in upravnimi preiskavami¹¹, ki mu je bil priložen delovni dokument služb Komisije¹². V teh dokumentih je bilo opozorjeno na sklop določb glede opredelitev kaznivih dejanj in kazenskih sankcij, ki so bile v veljavnem pravnem okviru sprejete po vsej EU. Poudarjeno je bilo tudi, da Komisija upošteva kazensko pravo kot enega od elementov za izboljšanje tega stanja.

⁵ Glej opombo 2.

⁶ Drugo poročilo Komisije o izvajanju Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti in njenih protokolov, COM(2008) 77 final z dne 14. februarja 2008, razdelek 4.1. Od takrat so še druge države članice ratificirale Konvencijo in njena protokola. Samo Češka republika jih še ni ratificirala, vendar je začela postopek ratifikacije, predviden v ustavi.

⁷ UL L 68, 15.3.2005, str. 49.

⁸ COM(2012) 85 final z dne 12. marca 2012.

⁹ Direktiva 91/308/EGS, ki jo je razveljavila in nadomestila Direktiva 2005/60/ES z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma, UL L 309, 25.11.2005, str. 15.

¹⁰ Sklep Komisije z dne 6. junija 2011 o vzpostavitvi mehanizma poročanja EU za periodično ocenjevanje boja proti korupciji, C(2011) 3673 final.

¹¹ COM(2011) 293 final z dne 26. maja 2011.

¹² SEC(2011) 621 final z dne 26. maja 2011.

Sporočilo z naslovom „Oblikovanje kazenskopravne politike EU: zagotavljanje učinkovitega izvajanja politik EU s pomočjo kazenskega prava“ iz septembra 2011¹³ določa predlagani splošni okvir za vsebino in strukturo kazenskega prava EU ter splošna načela kazenskopravne zakonodaje EU, med drugim načelo, da kazensko pravo EU ne sme presegati tistega, kar je nujno in sorazmerno s cilji Unije.

Korpus upravnopravnih predpisov za boj proti protipravnim ravnanjem, ki škodijo finančnim interesom Unije, se je oblikoval postopoma. Uredba (ES, Euratom) št. 2988/95 določa upravna pravila za obravnavanje protipravnih ravnanj, ki škodijo finančnim interesom Unije¹⁴, spremljajo pa jo upravni predpisi za posamezne sektorje¹⁵. Poleg zgoraj navedenih horizontalnih pravnih aktov, ki se nanašajo posebej na zaščito finančnih interesov Unije, obstajajo številni upravnopravni predpisi Unije, ki vsebujejo ustrezne določbe v zvezi s protipravnimi ravnanji, ki škodijo javnim sredstvom Unije¹⁶.

2. REZULTATI POSVETOVANJ Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI IN OCENA UČINKA

2.1 Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi

Komisija se je večkrat posvetovala z zainteresiranimi stranmi. Med drugim se je posvetovala z akademiki s področja kazenskega prava 25. oktobra 2011 ter vladnimi uradniki iz držav članic na posebnem sestanku 6. decembra 2011, ki so se ga udeležili tudi predstavniki odbora Evropskega parlamenta za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve. Mnenja organov kazenskega pregona držav članic so se zbrala z vprašalniki in v okviru razprav na forumu generalnih državnih tožilcev, ki ga je organiziral Eurojust 23. junija 2011 ter ponovno 16. decembra 2011 v Haagu. Komisija se je sestala tudi s predstavniki evropske zveze davkoplačevalcev (Taxpayers' Association of Europe) na srečanju strokovnjakov, ki je potekalo 25. januarja 2012.

Strokovnjaki so poudarili pomembne pomanjkljivosti veljavnega pravnega okvira za zaščito finančnih interesov Unije, še zlasti v zvezi z zastaralnimi roki za pregon. Akademski strokovnjaki so poudarili pomen načela, da bi bilo treba kazensko pravo uporabiti le kot skrajno sredstvo ter pri tem ustrezno upoštevati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Ker je kazensko pravo zelo strog mehanizem družbenega nadzora, ki močno posega v temeljne državljanske svoboščine, ga je treba uporabiti kot skrajno sredstvo in izvajati na način, ki ščiti temeljne interese, pri čemer se spoštujejo državljanske svoboščine in imajo korist državljani. Strokovnjaki držav članic so na splošno podprli cilj Komisije, tj. zaščito denarja davkoplačevalcev in temeljnih interesov, ki si zaslužijo enako zaščito po vsej Evropski uniji. V praksi pa je bilo zelo razširjeno mnenje, da so jasni kazenskopravni predpisi, ki zagotavljajo enake pogoje, pomembni in da bi jih bilo treba dopolniti s procesnopravnimi predpisi, da se odpravijo pomanjkljivosti, ki so se pokazale v tem okviru. To mnenje se odraža v delovnem programu Komisije, ki predvideva ločeno pobudo o procesnih ukrepih za

¹³ COM(2011) 573 final z dne 20. septembra 2011.

¹⁴ UL L 312, 23.12.1995, str. 1.

¹⁵ Na področju kmetijstva na primer Uredba (ES) št. 73/2009 za sheme neposrednih podpor za kmete, UL L 30, 31.1.2009, str. 16.

¹⁶ Za pregled teh pravnih aktov glej Študijo o pravnem okviru za kazenskopravno zaščito finančnih interesov EU, RS 2011/07, 4. maj 2012, str. 22.

zaščito finančnih interesov Unije v letu 2013. Evropska zveza davkoplačevalcev pa je močno podprla namen Komisije, da bolje zaščiti finančne interese Unije pred zlorabami, ter pristop k pripravi celovitega in odvračilnega kazensko-pravnega okvira za zaščito finančnih interesov Unije.

2.2 Ocena učinka

Komisija je izvedla oceno učinka možnosti politike, pri čemer je upoštevala rezultate zunanje študije, ki je bila zaključena februarja 2012¹⁷. Po proučitvi vseh možnosti je bilo z oceno učinka ugotovljeno, da je najprimernejša taka rešitev, ki bi zlasti razširila vrste kaznivih dejanj, podobnih goljufiji, uvedla minimalne sankcije in uskladila zakonite zastaralne roke.

3. PRAVNI ELEMENTI PREDLOGA

3.1 Pravna podlaga

Predlog temelji na členu 325(4) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Člen 325 določa pristojnost EU za preprečevanje in boj proti goljufijam ter vsem drugim nezakonitim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom Unije, s sprejetjem potrebnih ukrepov, ki „delujejo svarilno“. Člen 325(4) določa zakonodajni postopek za sprejetje potrebnih ukrepov, da bi se omogočila učinkovita in enakovredna zaščita. Je pravna podlaga za sprejetje zakonodaje o goljufijah in vseh drugih nezakonitih dejanjih, ki škodijo finančnim interesom Unije, na področju preprečevanja in boja proti goljufijam. Izraz goljufija je treba v tem okviru razumeti v širšem smislu, ki vključuje tudi določena kazniva dejanja, podobna goljufiji.

Boj proti protipravnim ravnanjem, ki škodijo finančnim interesom Unije, je zelo posebno področje politike, na kar kaže tudi umestitev določbe v posebno poglavje o „boju proti goljufijam“ v naslovu „Finančne določbe“ Pogodbe. Poleg tega se izraz „svarilno“ ne pojavi nikjer drugje v Pogodbi. To kaže, da ima Unija na tem posebnem področju na voljo široko paleto orodij. Ta poseben pomen je dodatno poudarjen v členu 310(6) PDEU, ki že kot prvi člen naslova „Finančne določbe“ poudarja *potrebo* po boju proti protipravnim ravnanjem, ki škodijo finančnim interesom Unije („Unija in države članice v skladu s členom 325 preprečujejo goljufije in druga protipravna ravnanja, ki škodijo finančnim interesom Unije.“).

Namen člena 325 je zaščititi enoten interes te prednostne politike, tj. javna sredstva Unije pri zbiranju ali porabi.

- Zaščita javnih sredstev Unije je solidarnostni interes na ravni Unije, ki se razlikuje od vsote nacionalnih finančnih interesov držav članic. Zato ima Unija na podlagi Pogodbe močne pristojnosti, da sprejme „ukrepe“, ki „delujejo svarilno“ ter „omogočajo učinkovito“ (člen 325(1)) in „enakovredno zaščito“ (člen 325(4))¹⁸. Svarilna, učinkovita in enakovredna zaščita že po naravi sami in z zgodovinskega vidika (glej Konvencijo o zaščiti finančnih interesov iz leta 1995) vključuje kazensko-pravno razsežnost. Kazensko pravo je potrebno za preventivni učinek na

¹⁷ Posebna pogodba št. JUST/2011/EVAL/FW/1023/A4 – Študija o pravnem okviru za kazensko-pravno zaščito finančnih interesov EU.

¹⁸ Glej prejšnjo opombo.

tem področju, saj se šteje, da grožnja kazenskih sankcij in njihov vpliv na ugled potencialnih storilcev močno odvračata od storitve nezakonitih dejanj. Zato člen 325 vključuje pooblastilo za sprejetje kazenskopравnih predpisov v zvezi z zaščito finančnih interesov Unije pred vsemi nezakonitimi napadi, ki ga ustrezni člen 280(4) Pogodbe ES ni vključeval.

- Finančni interesi Unije niso opredeljeni v Pogodbi sami, vendar je jasno, da pojem, ki je širši od pojma „proračun“, ki se uporablja drugje v Pogodbi (npr. v drugem pododstavku člena 310(1)), zajema vsa sredstva, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu¹⁹.

Ta predlog nadomešča predlog direktive o kazenskopравni zaščiti finančnih interesov Skupnosti²⁰.

3.2 Subsidiarnost, sorazmernost in spoštovanje temeljnih pravic

Ukrepanje na ravni Unije je potrebno na podlagi naslednjih dejavnikov:

Finančni interesi Unije se nanašajo na sredstva in obveznosti do virov sredstev, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu. Tako so finančni interesi Unije že po naravi in od samega začetka postavljeni na raven Unije. Kot taki so še bolj usmerjeni na Unijo kot področje, na katerem je treba uskladiti predpise držav članic. Po obliki in vsebini so bolj primerljivi s predpisi o samozaščiti institucij, organov, uradov in agencij Unije, na primer glede fizične ali informacijskotehnološke varnosti. Zato jih ni mogoče ustrezno zaščititi zgolj z ukrepi držav članic. V skladu s to oceno je dejstvo, da Pogodba sama v členu 310(6) ter členu 325(1) in (4) PDEU določa nujnost zakonodajnega ukrepanja na ravni Unije, da se sprejmejo enakovredni in odvratilni ukrepi za zaščito finančnih interesov Unije pred protipравnimi ravnanji. Poleg tega je Evropska komisija v skladu s členom 48 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 v celoti odgovorna za izvrševanje vseh prihodkov in odhodkov proračuna Unije.

Unija lahko sama najbolje zaščiti svoje finančne interese, in sicer ob upoštevanju posebnih pravil EU, ki se uporabljajo na tem področju. Ta vključujejo proračunska pravila finančne uredbe, splošna pravila o zaščiti finančnih interesov z uporabo upravnega prava in sektorska pravila o zaščiti finančnih interesov na različnih področjih politike, ki so lahko prizadeta. To bi lahko vključevalo tudi poenotenje *kazenskopравnih* predpisov za zaščito finančnih interesov Unije. Splošni zahtevi po subsidiarnosti zakonodaje EU je treba posvetiti posebno pozornost v zvezi s kazenskim pravom. To pomeni, da lahko EU izvaja zakonodajno pristojnost le, če cilja ni mogoče učinkoviteje doseči z ukrepi na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč ga je zaradi obsega ali učinkov predlaganega ukrepa lažje doseči na ravni Unije. Le Unija lahko sprejme zavezujoče usklajevalne predpise, ki veljajo v vseh državah članicah, in tako ustvari pravni okvir, ki bi prispeval k odpravi pomanjkljivosti sedanjega stanja, vključno zlasti s pomanjkanjem enakovrednosti, ki ni v skladu s cilji Pogodbe iz člena 325(4) PDEU.

¹⁹ Glej tudi opredelitev v členu 1(2) Uredbe (ES, Euratom) št. 2988/95.

²⁰ COM(2001) 272 final z dne 23. maja 2001, kakor je bil spremenjen s COM(2002) 577 final z dne 16. oktobra 2002.

Predlog vpliva na naslednje pravice in načela iz Listine EU o temeljnih pravicah: pravico do svobode in družinskega življenja (z morebitno obsodbo storilcev na zaporno kazen), svobodo izbire poklica in svobodo gospodarske pobude (z morebitnim izrekom prepovedi opravljanja dela obsojenim storilcem), lastninsko pravico (z morebitnim zaprtjem podjetij, ki so storila kazniva dejanja), denarne kazni v primeru obsodbe in zaplembo, zakonitost in sorazmernost kaznivih dejanj (saj so opredeljena nova kazniva dejanja), ter pravico, da se za isto kaznivo dejanje kazensko ne preganja dvakrat (zaradi medsebojnega vpliva z ureditvami upravnih sankcij). Ti vplivi so upravičeni, saj so namenjeni doseganju ciljev splošnega interesa, ki jih priznava Unija (glej člen 52(1) Listine), ter zlasti zagotovitvi učinkovitih in odvračilnih ukrepov za zaščito finančnih interesov Unije. Glede na neizboljšanje stanja v zvezi z obsegom nepravilnosti in goljufij ter neučinkovitost sedanjih ukrepov na podlagi Konvencije o zaščiti finančnih interesov je treba sprejeti kazenskopravne ukrepe za preprečevanje goljufij in podobnih protipravnih ravnanj ter boj proti njim. Natančno je bilo zagotovljeno, da ti ukrepi ne presegajo okvirov, ki so potrebni za doseg tega cilja, in so zato sorazmerni.

3.3 Izbira instrumentov

Za določitev usklajenih kazenskopravnih določb na področju zaščite finančnih interesov Unije, pri čemer imajo države članice določeno stopnjo prilagodljivosti v zvezi s tem, kako sprejeti strožje določbe, je direktiva ustrezen instrument.

3.4 Posamezne določbe

Člen 1: Vsebina – ta določba opredeljuje namen in področje uporabe tega predloga ter določa zlasti, da se uporablja samo za zaščito finančnih interesov Unije.

Člen 2: Opredelitev finančnih interesov Unije – ta določba vsebuje opredelitev finančnih interesov Unije, ki se uporablja v celotnem pravnem aktu. Sodišče EU je potrdilo²¹, da obstaja neposredna povezava med pobiranjem prihodkov iz naslova DDV ob spoštovanju prava Unije, ki se uporablja, na eni strani in dajanjem ustreznih sredstev iz naslova DDV na razpolago proračunu Unije na drugi strani, saj lahko vsaka vrzel pri pobiranju prvih povzroči zmanjšanje drugih. Zato se šteje, da goljufije na področju davka na dodano vrednost škodijo finančnim interesom EU in so zato zajete v predlagani direktivi.

Člen 3: Goljufija, ki škodi finančnim interesom Unije – ta določba vsebuje opredelitev goljufivega ravnanja, ki ga morajo države članice opredeliti kot kaznivo dejanje.

Člen 4: Goljufiji podobna kazniva dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije – ta določba se nanaša na protipravna ravnanja v okviru preprečevanja goljufij in boja proti njim.

Določa, da morajo države članice nepošteno ravnanje ponudnikov v postopkih javnih naročil opredeliti kot kaznivo dejanje. Zajema ravnanje, podobno goljufiji, pri katerem se razpisnemu organu v postopku za dodelitev donacij predložijo sicer točne informacije, a na podlagi informacij, protipravno pridobljenih od organov javne uprave. Takšna določba že obstaja v nekaterih državah članicah, vendar se razpon sankcij močno razlikuje (na primer, od enega dne zapor v eni državi do najmanj treh let zapor v drugi²²). Ocenjeno je bilo, da

²¹ Sodba z dne 15. novembra 2011 v zadevi C-539/09, Komisija proti Nemčiji (UL C 25, 2012, str. 5).

²² Študija o pravnem okviru za kazenskopravno zaščito finančnih interesov EU, RS 2011/07, 4. maj 2012, str. 74.

pomanjkanje učinkovitih predpisov na tem področju pomeni vsako leto 40 milijonov EUR izgub za proračun Unije²³. Dogovorjeno oddajanje ponudb v javnih naročilih med ponudniki se že kazensko preganja in sankcionira na ravni Unije in v državah članicah ter bo ostalo zunaj področja uporabe Direktive.

Člen 4 vsebuje tudi opredelitev korupcije, ki jo morajo države članice opredeliti kot kaznivo dejanje; opredelitev v veliki meri temelji na Konvenciji o zaščiti finančnih interesov in njenih protokolih. Nacionalni predpisi o izvajanju Konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti iz leta 1995 in njenih protokolov ter ustrezna sodna praksa kažejo, da je treba nadalje razviti opredelitve pasivne in aktivne korupcije iz Konvencije. Za razliko od Konvencije o zaščiti finančnih interesov določba zajema tudi ravnanja, pri katerih ne gre za „kršitev uradnih dolžnosti“. Korupcija je zelo resen problem na področju finančnih interesov Unije, zato je potrebna posebna določba. Člen 4 vsebuje tudi opredelitev poneverbe, ki zajema ravnanje javnih uslužbencev, ki ne pomeni goljufije v ožjem smislu in pri katerem gre za protipravno prilastitev sredstev v nasprotju s predvidenim namenom, z namenom škoditi finančnim interesom Unije. Določba vsebuje tudi sklic na zakonodajni akt proti pranju denarja v zvezi s pranjem premoženjske koristi, pridobljene s kaznivimi dejanji, ki so določena v Direktivi, da bodo države članice takšno pranje denarja opredelile kot kaznivo dejanje. S tem bo zagotovljeno, da isti režim sankcij velja za vsa kazniva dejanja zoper finančne interese Unije.

Ta člen vsebuje opredelitev javnih uslužbencev, ki vključuje ne le osebe, ki imajo zakonodajno, upravno ali sodno funkcijo ali opravljajo druge javne naloge za Unijo ali v državah članicah, temveč tudi osebe, ki opravljajo take naloge v tretjih državah. Finančne interese Unije je treba zaščititi tudi v primeru kaznivih dejanj aktivne in pasivne korupcije ali protipravne prilastitve sredstev, ki jih storijo osebe v tretjih državah v okviru upravljanja sredstev Unije.

Člen 5: Napeljevanje, pomoč in poskus – ta določba se uporablja za zgoraj navedena kazniva dejanja in določa, da morajo države članice tudi oblike priprav na navedena kazniva dejanja in oblike udeležbe pri navedenih kaznivih dejanjih določiti kot kaznive. Kaznivost poskusa pri večini kaznivih dejanj ni posebej določena, ker osnovne opredelitve kaznivih dejanj že zajemajo elemente poskusa.

Člen 6: Odgovornost pravnih oseb – ta določba se uporablja za vsa zgoraj navedena kazniva dejanja in določa, da morajo države članice zagotoviti odgovornost pravnih oseb ter pri tem izključiti možnost, da bi bila takšna odgovornost alternativa odgovornosti fizičnih oseb.

Člen 7: Kazni za fizične osebe – ta določba se uporablja za vsa zgoraj navedena kazniva dejanja in določa, da morajo države članice izrekat učinkovite, sorazmerne in odvračilne sankcije v skladu s sodno prakso Sodišča ter določiti minimalni seznam kazenskih sankcij za fizične osebe. Predvidene kazni so sorazmerne s težo kaznivih dejanj in skladne s sankcijami, ki so trenutno predpisane v večini držav članic. Poleg tega so v členu 7 pojasnjeni nekateri vidiki razmerja med Direktivo in disciplinskimi sankcijami, izrečenimi na drugi podlagi.

Člen 8: Najnižja in najvišja zaporna kazen – te določbe se uporabljajo za vsa zgoraj navedena kazniva dejanja in zahtevajo določen minimalni razpon kazni zavora za posebno huda kazniva dejanja, na podlagi pragov, določenih za vsako kaznivo dejanje. Uvedba minimalnih sankcij

²³ Glej prejšnjo opombo, str. 150.

bo zagotovila usklajenost po vsej Uniji na področju sankcij, ki se izrekajo v posamezni državi članici za obravnavano vrsto ravnanja, učinek pa bo učinkovita in enaka zaščita finančnih interesov Unije po vsej Uniji. Gospodarska kriminaliteta – vključno z goljufijami – je tipično področje, na katerem lahko kazenske sankcije učinkujejo posebej odvračilno, saj se pričakuje, da bodo potencialni storilci pred odločitvijo za storitev takih kaznivih dejanj pretehtali tveganja. Uvedba minimalnih sankcij se zato zdi potrebna za zagotovitev učinkovitega odvračanja po vsej Evropi. Najnižja kazen šestih mesecev zapora je sorazmerna s težo kaznivih dejanj in zagotavlja, da se evropski nalog za prijetje lahko izda in izvrši za kazniva dejanja, navedena v členu 2 Okvirnega sklepa o evropskem nalogu za prijetje²⁴, s čimer se zagotovi čim večja učinkovitost pravosodnega sodelovanja in sodelovanja na področju kazenskega pregona.

Člen 9: Minimalni seznam sankcij za pravne osebe – ta določba je podobna členu 7 in določa sankcije za pravne osebe.

Člen 10: Zamrznitev in zaplemba – ta določba se uporablja za vsa zgoraj navedena kazniva dejanja in zahteva obstoj sredstev za zamrznitev in zaplembo premoženjske koristi, pridobljene s temi kaznivimi dejanji, ter pripomočkov v zvezi z njimi.

Člen 11: Pristojnost – ta določba temelji na ozemeljskem in osebnem načelu. Uporablja se za vsa zgoraj navedena kazniva dejanja in določa, da mora obstajati podlaga za pristojnost pravosodnih organov glede uvedbe preiskav, pregona in sojenja v primerih v zvezi s finančnimi interesi Unije. Ob upoštevanju dejstva, da ta direktiva ne dopušča pregona goljufij na območjih izven pristojnosti držav članic, bodo države članice in Komisija z zadevno tretjo državo izmenjale dokaze o goljufivih ravnanjih, storjenih zunaj ozemlja Unije s strani oseb, ki niso državljani EU, ter sodelovale s pristojnimi organi z namenom pregona takih ravnanj v zadevnih državah.

Člen 12: Zastaranje kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije – ta določba se uporablja za vsa zgoraj navedena kazniva dejanja in zahteva določitev minimalnega zastaralnega roka ter zastaralnega roka za izvršitev kazni po pravnomočni obsodbi.

Člen 13: Izterjava – ta določba pojasnjuje, da ta direktiva ne vpliva na obveznost držav članic, da zagotovijo izterjavo zneskov, nepravilno izplačanih kot posledica storitve kaznivih dejanj, ki so vključena v to direktivo, in sicer ne glede na določbo o zastaranju iz člena 12.

Člen 14: Povezava z drugimi veljavnimi pravnimi akti Unije – ta določba pojasnjuje povezavo med ureditvami upravnih in kazenskih sankcij.

Člen 15: Sodelovanje med državami članicami in Evropsko komisijo (Evropskim uradom za boj proti goljufijam) – ta določba je zelo podobna določbi o sodelovanju med državami članicami in Komisijo iz Drugega protokola h Konvenciji o zaščiti finančnih interesov. Vključitev te določbe je potrebna zaradi razveljavitve Konvencije in njenih protokolov s členom 16.

Člen 16: Razveljavitev kazenskopravnih konvencij o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti – ta določba razveljavlja Konvencijo o zaščiti finančnih interesov iz leta 1995 in njene protokole.

²⁴ UL L 190, 18.7.2002, str. 1.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog neposredno ne vpliva na proračun Unije. Njegov namen je preprečevanje izgub, ki jih povzročajo protipravna ravnanja, ki škodijo finančnim interesom Unije, in sicer z okrepitvijo odvračilnega učinka in učinkovitejšimi ukrepi organov kazenskega pregona držav članic, namen pa je tudi olajšanje izterjave v primerih, kadar so protipravna ravnanja, ki škodijo finančnim interesom Unije, že povzročila izgube.

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 325(4) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega računskega sodišča²⁵,

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Zaščita finančnih interesov Unije se ne nanaša samo na upravljanje proračunskih sredstev, temveč na vse ukrepe, ki negativno vplivajo ali bi lahko negativno vplivali na sredstva Unije in držav članic, namenjena za podporo ali stabilizacijo gospodarstva ali javnih financ držav članic v zvezi s politikami Unije.
- (2) Za zagotovitev učinkovite, sorazmerne in odvračilne zaščite finančnih interesov Unije bi morali v primerih najhujših vrst goljufiji podobnih ravnanj na tem področju kazenskopравни predpisi v državah članicah še naprej dopolnjevati upravnoopravno in civilnopravno zaščito, pri tem pa bi se bilo treba izogibati neskladnostim znotraj teh pravnih področij in med njimi.
- (3) Zaščita finančnih interesov Unije zahteva enotno opredelitev goljufije, ki zajema goljufivo ravnanje v škodo odhodkovne in prihodkovne strani proračuna EU.
- (4) Goljufije v zvezi z davkom na dodano vrednost (DDV) zmanjšujejo davčne prihodke držav članic in posledično uporabo enotne osnove za odmero DDV v posameznih državah članicah. Kakor je potrjeno s sodno prakso Sodišča EU²⁶, obstaja neposredna povezava med pobiranjem prihodkov iz naslova DDV ob spoštovanju prava Unije, ki se uporablja, in dajanjem ustreznih sredstev iz naslova DDV na razpolago proračunu Unije, saj lahko vsaka vrzel pri pobiranju prvih povzroči zmanjšanje drugih. Direktiva zato zajema prihodke iz naslova DDV v državah članicah.

²⁵ UL C, , str. .

²⁶ Zadeva C-539/09 – UL C 25/08, 28.1.2012.

- (5) Upoštevanje velikega vpliva protipravnega zmanjšanja lastnih sredstev iz naslova DDV na finančne interese EU in uporabo pragov iz te direktive je treba razlagati v skladu z načelom sorazmernosti, ob upoštevanju posebne narave in metodologije izračuna navedenih lastnih sredstev, vključno z različno obravnavo v državah članicah.
- (6) Na finančne interese Unije lahko negativno vpliva, če posamezni ponudniki z namenom, da bi obšli ali izkrivili pravila, ki se uporabljajo za postopke javnih naročil ali postopke za dodelitev donacij, predložijo informacije organom za oddajo naročil ali dodelitev donacij na podlagi informacij, ki so jih protipravno pridobili neposredno ali posredno od razpisnega organa. Takšno ravnanje je zelo podobno goljufiji, vendar ni nujno, da izpolnjuje vse znake kaznivega dejanja goljufije na strani ponudnika, saj je predložena ponudba lahko popolnoma v skladu z vsemi zahtevami. Dogovorjeno oddajanje ponudb v javnih naročilih med ponudniki krši pravila Unije o konkurenci in enakovredne nacionalne predpise; preganja in sankcionira se po vsej Uniji ter bi moralo ostati zunaj področja uporabe te direktive.
- (7) Zakonodajni akt Unije proti pranju denarja se v celoti uporablja za pranje premoženjske koristi, pridobljene s kaznivimi dejanji, ki so določena v tej direktivi. S sklicem na navedeni zakonodajni akt naj bi se zagotovilo, da sankcije, ki jih uvaja ta direktiva, veljajo za vsa kazniva dejanja zoper finančne interese Unije.
- (8) Korupcija pomeni posebej resno grožnjo finančnim interesom Unije in je v številnih primerih lahko povezana tudi z goljufivim ravnanjem. Zato je potrebna posebna določitev kaznivosti na tem področju. Zagotoviti je treba, da so zadevna kazniva dejanja zajeta v opredelitvi, in sicer ne glede na to, ali gre za kršitev uradnih dolžnosti ali ne. Glede kaznivih dejanj pasivne korupcije in poneverbe je treba vključiti opredelitev javnih uslužbencev, ki zajema vse uslužbence z uradnim položajem, imenovane, izvoljene ali zaposlene na podlagi pogodbe, ter osebe brez uradnega položaja, ki v okviru državnih organov in drugih organov javne uprave opravljajo funkcijo zagotavljanja storitev državljanom ali v splošnem javnem interesu, kot so na primer pogodbeni izvajalci, vključeni v upravljanje sredstev EU.
- (9) Na finančne interese Unije lahko negativno vplivajo nekatere vrste ravnanja javnega uslužbenca, ki imajo za cilj protipravno prilastitev sredstev v nasprotju s predvidenim namenom in z namenom škoditi finančnim interesom Unije. Zato je treba natančno opredeliti kazniva dejanja, ki zajemajo takšno ravnanje.
- (10) Nekatera kazniva dejanja zoper finančne interese Unije so v praksi pogosto tesno povezana s kaznivimi dejanji, ki so zajeta v členu 83(1) Pogodbe in zakonodajnih aktih Unije, sprejetih na podlagi navedenega člena. Besedilo določb bi bilo zato treba uskladiti z navedenimi zakonodajnimi akti.
- (11) Pravne osebe bi morale biti v obsegu, v katerem so finančni interesi Unije lahko oškodovani ali ogroženi zaradi ravnanja, ki se lahko pripiše pravnim osebam, odgovorne za kazniva dejanja, ki so opredeljena v tej direktivi in storjena v njihovem imenu.
- (12) Za enakovredno zaščito finančnih interesov Unije z ukrepi, ki delujejo odvračilno po vsej Uniji, bi države članice morale določiti minimalni seznam in razpon sankcij za kazniva dejanja, opredeljena v tej direktivi. Razpon sankcij ne bi smel presegati

razpona, ki je sorazmeren s težo kaznivih dejanj, zato bi bilo treba določiti prag, izražen v denarju, pod katerim določitev kaznivosti ni potrebna.

- (13) Ta direktiva ne vpliva na pravilno in učinkovito uporabo disciplinskih ukrepov. Sankcije, ki jih ni mogoče enačiti s kazenskimi sankcijami, se lahko v posameznih primerih upoštevajo v skladu z nacionalno zakonodajo, ko se oseba kaznuje za kaznivo dejanje, opredeljeno v tej direktivi; glede drugih sankcij bi bilo treba v celoti spoštovati načelo ne bis in idem. Ta direktiva ne določa kaznivosti ravnanja, za katero so predpisane tudi disciplinske sankcije ali drugi ukrepi v zvezi s kršitvijo uradnih dolžnosti, kadar se take disciplinske sankcije ali drugi ukrepi lahko uporabijo za zadevne osebe.
- (14) V okviru sankcij za fizične osebe bi morala biti v hujših primerih predvidena zaporna kazen. Taki hujši primeri bi morali biti opredeljeni z navedbo minimalne celotne škode, izražene v denarju, ki je bila s kaznivim dejanjem povzročena proračunu Unije in po možnosti drugim proračunom. Uvedba najnižje in najvišje mere kazni zopora je nujna za zagotovitev, da se finančni interesi Unije enakovredno zaščitijo po vsej Evropi. Najnižja kazen šestih mesecev zopora zagotavlja, da se evropski nalog za prijetje lahko izda in izvrši za kazniva dejanja, navedena v členu 2 Okvirnega sklepa o evropskem nalogu za prijetje, s čimer se zagotovi čim večja učinkovitost pravosodnega sodelovanja in sodelovanja na področju kazenskega pregona. Poleg tega bodo sankcije imele močan odvračilni učinek na potencialne storilce kaznivih dejanj po vsej Evropi. Strožje sankcije bi bilo treba izreči v primerih, ko je bilo kaznivo dejanje storjeno v hudodelski združbi v smislu Okvirnega sklepa Sveta 2008/841/PNZ²⁷.
- (15) Predvsem zaradi mobilnosti storilcev in prihodkov, ki izvirajo iz protipravnih ravnanj v škodo finančnih interesov Unije, ter posledično zaradi zapletenih čezmejnih preiskav bi morale vse države članice za ukrepanje proti tem ravnanjem utemeljiti svojo pristojnost in sprejeti pravila o zastaralnih rokih.
- (16) Za zagotovitev skladnosti zakonodaje Unije in spoštovanja načela, da ne bo nihče dvakrat kaznovan za isto kaznivo dejanje, je treba razjasniti razmerje med kaznimi, določenimi v tej direktivi, in drugimi relevantnimi upravnimi ukrepi, določenimi v zakonodaji Unije. Direktiva ne bi smela posegati v uporabo posebnih upravnih ukrepov, sankcij in glob iz zakonodaje Unije.
- (17) Brez poseganja v druge obveznosti po pravu Unije je treba sprejeti ustrezno določbo za sodelovanje med državami članicami in Komisijo, vključno z izmenjavo informacij med državami članicami in Komisijo, da se zagotovi učinkovito ukrepanje proti kaznivim dejanjem, opredeljenim v tej direktivi, ki škodijo finančnim interesom Unije.
- (18) Ta direktiva bi morala razveljaviti in nadomestiti Konvencijo o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti z dne 26. julija 1995²⁸ ter njena protokola z dne 27. septembra 1996²⁹ in 29. novembra 1996³⁰.

²⁷ UL L 300, 11.11.2008, str. 42.

²⁸ UL C 316, 27.11.1995, str. 48.

²⁹ UL C 313, 23.10.1996, str. 1.

³⁰ UL C 151, 20.5.1997, str. 1.

- (19) Pravilno izvajanje te direktive v državah članicah vključuje obdelavo osebnih podatkov s strani pristojnih nacionalnih organov ter njihovo izmenjavo med državami članicami na eni strani in pristojnimi organi Unije na drugi strani. Obdelavo osebnih podatkov na nacionalni ravni s strani pristojnih nacionalnih organov bi morala urejati nacionalna zakonodaja, ob upoštevanju Konvencije Sveta Evrope o varstvu posameznikov v zvezi z avtomatsko obdelavo osebnih podatkov z dne 28. januarja 1981 in njenega dodatnega protokola (ETS št. 181). Izmenjava osebnih podatkov med državami članicami bi morala izpolnjevati zahteve Okvirnega sklepa Sveta 2008/977/PNZ³¹. Obdelava osebnih podatkov s strani institucij, organov, uradov in agencij Unije bi morala biti v skladu z Uredbo (ES) št. 45/2001 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2000 o varstvu posameznikov pri obdelavi osebnih podatkov v institucijah in organih Skupnosti in o prostem pretoku takih podatkov³² ter z veljavnimi določbami o tajnosti sodnih preiskav.
- (20) Odvračilni učinek, ki se želi doseči z uporabo kazenskih sankcij, zahteva posebno pozornost v zvezi s temeljnimi pravicami. Ta direktiva spoštuje temeljne pravice in načela, ki jih priznava zlasti Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, in sicer predvsem pravico do svobode in varnosti, varstvo osebnih podatkov, svobodo izbire poklica in pravico do dela, svobodo gospodarske pobude, lastninsko pravico, pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča, domnevo nedolžnosti in pravico do obrambe, načeli zakonitosti in sorazmernosti kaznivih dejanj in kazni, pa tudi prepoved, da se za isto kaznivo dejanje kazensko preganja ali kaznuje dvakrat. Namen te direktive je zagotovitev popolnega spoštovanja navedenih pravic in načel ter jo je treba temu ustrezno izvajati.
- (21) Ta direktiva se uporablja brez poseganja v določbe o odpravi imunitete, ki jih vsebujejo Pogodba, Protokol o privilegijih in imunitetah Evropske unije, Statut Sodišča Evropske unije ter predpisi za njihovo izvajanje, pa tudi podobne določbe nacionalne zakonodaje.
- (22) Ta direktiva ne posega v splošna pravila in načela nacionalnega kazenskega prava o izrekanju in izvrševanju kazenskih sankcij ob upoštevanju dejanskih okoliščin vsakega posameznega primera.
- (23) Ker cilja te direktive države članice same ne morejo zadovoljivo doseči ter ga je torej zaradi obsega in učinkov mogoče lažje doseči na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta direktiva ne presega tistega, kar je potrebno za doseg navedenega cilja –

³¹ UL L 350, 30.12.2008, str. 60.

³² UL L 8, 12.1.2001, str. 1.

SPREJELA NASLEDNJO DIREKTIVO:

Naslov I: Vsebina in opredelitev pojmov

Člen 1 Vsebina

Ta direktiva z opredelitvijo kaznivih dejanj in sankcij določa potrebne ukrepe za preprečevanje goljufij in drugih protipravnih ravnanj, ki škodijo finančnim interesom Unije, ter boj proti njim.

Člen 2 Opredelitev finančnih interesov Unije

V tej direktivi „finančni interesi Unije“ pomenijo vse prihodke in odhodke, zajete, pridobljene ali dolgovane v okviru:

- (a) proračuna Unije;
- (b) proračunov institucij, organov, uradov in agencij, ustanovljenih na podlagi Pogodb, ali proračunov, ki jih te institucije, organi, uradi in agencije upravljajo in spremljajo.

Naslov II: Kazniva dejanja na področju preprečevanja goljufij, ki škodijo finančnim interesom Unije, in boja proti njim

Člen 3 Goljufija, ki škodi finančnim interesom Unije

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da je naslednje ravnanje, če je storjeno naklepno, opredeljeno kot kaznivo dejanje:

- (a) glede odhodkov, vsako dejanje ali opustitev dejanja v zvezi z:
 - (i) uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, ki ima za posledico protipravno prilastitev ali nezakonito zadrževanje sredstev iz proračuna Unije ali proračunov, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu,
 - (ii) nerazkritjem informacij, ki pomeni kršitev posebne obveznosti, z enakim učinkom, ali
 - (iii) uporabo obveznosti ali izdatkov za neodobrene namene;
- (b) glede prihodkov, vsako dejanje ali opustitev dejanja v zvezi z:
 - (i) uporabo ali predložitvijo lažnih, nepravilnih ali nepopolnih izjav ali dokumentov, ki ima za posledico nezakonito zmanjšanje sredstev iz proračuna Unije ali proračunov, ki jih upravlja Unija ali se upravljajo v njenem imenu,

- (ii) nerazkritjem informacij, ki pomeni kršitev posebne obveznosti, z enakim učinkom, ali
- (iii) zlorabo zakonito pridobljene koristi z enakim učinkom.

Člen 4

Goljufiji podobna kazniva dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije

1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da je vsaka predložitev informacij ali opustitev predložitve informacij subjektom ali organom za oddajo naročil ali dodelitev donacij v postopku javnih naročil ali postopku za dodelitev donacij, ki vključuje finančne interese Unije, s strani kandidatov, ponudnikov ali oseb, ki so odgovorne za pripravo odgovorov na razpis za zbiranje ponudb ali vlog za donacije takih udeležencev ali so vključene v tako pripravo, če je storjena naklepno in z namenom obiti ali izkriviti uporabo meril za ugotavljanje upravičenosti, izključitev, izbor ali dodelitev, opredeljena kot kaznivo dejanje.
2. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da je pranje denarja, kakor je opredeljeno v členu 1(2) Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta³³, vključno s premoženjsko koristjo, pridobljeno s kaznivimi dejanji, ki so določena v tej direktivi, opredeljeno kot kaznivo dejanje.
3. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da je naslednje ravnanje, če je storjeno naklepno, opredeljeno kot kaznivo dejanje:
 - (a) ravnanje javnega uslužbenca, ki neposredno ali prek posrednika zahteva ali sprejme kakršno koli korist zase ali za tretjo osebo ali sprejme obljubo take koristi, da bi opravil dejanje ali da ne bi opravil dejanja v skladu s svojimi dolžnostmi ali pri izvajanju svojih funkcij na način, ki škoduje ali bi lahko škodoval finančnim interesom Unije (pasivna korupcija);
 - (b) ravnanje katere koli osebe, ki javnemu uslužbencu neposredno ali prek posrednika obljubi ali da kakršno koli korist zanj ali za tretjo osebo, da bi opravil dejanje ali da ne bi opravil dejanja v skladu s svojimi dolžnostmi ali pri izvajanju svojih funkcij na način, ki škoduje ali bi lahko škodoval finančnim interesom Unije (aktivna korupcija).
4. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da je naklepno dejanje javnega uslužbenca, ki dodeli ali nakaže denar ali si protipravno prilasti ali uporablja sredstva v nasprotju s predvidenim namenom in z namenom škoditi finančnim interesom Unije, opredeljeno kot kaznivo dejanje (poneverba).
5. V tem členu „javni uslužbenec“ pomeni:
 - (a) vsako osebo, ki opravlja javne naloge za Unijo ali v državah članicah ali tretjih državah in ima zakonodajno, upravno ali sodno funkcijo;

³³

UL L 309, 25.11.2005, str. 15.

- (b) vsako drugo osebo brez navedenih funkcij, ki opravlja javne naloge za Unijo ali v državah članicah ali tretjih državah in sodeluje pri finančnem upravljanju ali sprejemanju odločitev v zvezi s finančnimi interesi Unije.

Naslov III: Splošne določbe v zvezi s kaznivimi dejanji na področju preprečevanja goljufij, ki škodijo finančnim interesom Unije, in boja proti njim

Člen 5

Napeljevanje, pomoč in poskus

1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se napeljevanje h kaznivim dejanjem iz naslova II in pomoč pri njih kaznujeta kot kaznivo dejanje.
2. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da je poskus storitve kaznivega dejanja iz člena 3 ali odstavka 4 člena 4 kazniv.

Člen 6

Odgovornost pravnih oseb

1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se kazenska odgovornost uveljavi zoper pravne osebe za kazniva dejanja iz naslova II, ki jih v korist pravne osebe stori katera koli oseba, ki deluje samostojno ali kot del organa pravne osebe in ima v pravni osebi vodilni položaj na podlagi:
 - (a) pooblastila za zastopanje pravne osebe;
 - (b) pristojnosti za sprejemanje odločitev v imenu pravne osebe; ali
 - (c) pristojnosti za opravljanje nadzora znotraj pravne osebe.
2. Države članice sprejmejo tudi potrebne ukrepe za zagotovitev, da se kazenska odgovornost uveljavi zoper pravne osebe, kadar sta pomanjkljivi nadzor ali kontrola s strani osebe iz odstavka 1 omogočila, da je v korist pravne osebe njej podrejena oseba storila katero koli kaznivo dejanje iz naslova II.
3. Kazenska odgovornost pravnih oseb na podlagi odstavkov 1 in 2 ne izključuje kazenske odgovornosti fizičnih oseb, ki so storilci kaznivih dejanj iz naslova II ali kazensko odgovorni na podlagi člena 5.
4. V tej direktivi „pravna oseba“ pomeni vsak subjekt, ki ima v skladu z veljavnim pravom status pravne osebe, razen državnih organov ali organov javne uprave, ki izvršujejo državno oblast, in javnih mednarodnih organizacij.

Člen 7

Kazni za fizične osebe

1. Države članice v zvezi s fizičnimi osebami zagotovijo, da se kazniva dejanja iz naslova II kaznujejo z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi kaznimi, vključno z denarno kaznijo in zaporno kaznijo, kakor je določena v členu 8.

2. V primerih manjših kršitev, ki vključujejo škodo, manjšo od 10 000 EUR, in koristi, manjše od 10 000 EUR, ter ne vključujejo posebno obteževalnih okoliščin, lahko države članice namesto kazenskih predvidijo druge sankcije.
3. Odstavek 1 ne posega v izvrševanje disciplinskih pooblastil pristojnih organov zoper javne uslužbence.
4. Države članice zagotovijo, da se druge sankcije, ki jih ni mogoče enačiti s kazenskimi in so že bile izrečene zadevni osebi za isto ravnanje, lahko upoštevajo pri izrekanju kazni za kaznivo dejanje iz naslova II.

Člen 8

Najnižja in najvišja zaporna kazen

1. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se kazniva dejanja iz člena 3 ter odstavkov 1 in 4 člena 4, ki vključujejo korist ali škodo v višini najmanj 100 000 EUR, kaznujejo z:

- (a) najnižjo kaznijo najmanj 6 mesecev zapor;
- (b) najvišjo kaznijo najmanj 5 let zapor.

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se kazniva dejanja iz odstavkov 2 in 3 člena 4, ki vključujejo korist ali škodo v višini najmanj 30 000 EUR, kaznujejo z:

- (a) najnižjo kaznijo najmanj 6 mesecev zapor;
- (b) najvišjo kaznijo najmanj 5 let zapor.

2. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se kazniva dejanja iz naslova II kaznujejo z najvišjo kaznijo najmanj 10 let zapor, če je bilo kaznivo dejanje storjeno v hudodelski združbi v smislu Okvirnega sklepa 2008/841.

Člen 9

Minimalni seznam sankcij za pravne osebe

Države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se pravna oseba, zoper katero se uveljavi kazenska odgovornost v skladu s členom 6, kaznuje z učinkovitimi, sorazmernimi in odvračilnimi sankcijami, ki vključujejo denarne kazni in globe, lahko pa tudi druge sankcije, kot so:

- (a) odvzem pravice do državnih ugodnosti ali pomoči;
- (b) začasna ali stalna prepoved opravljanja poslovnih dejavnosti;
- (c) uvedba sodnega nadzora;
- (d) sodna likvidacija;
- (e) začasno ali trajno zaprtje poslovalnic, ki so bile uporabljene za storitev kaznivega dejanja.

Člen 10

Zamrznitev in zplembo

Države članice v skladu z Direktivo .../.../... [Evropskega parlamenta in Sveta o zamrznitvi in zplembi premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem, v Evropski uniji]³⁴ zagotovijo zamrznitev in zplembo premoženjske koristi, pridobljene s kaznivimi dejanji iz naslova II, ter pripomočkov v zvezi z njimi.

Člen 11

Pristojnost

1. Države članice s potrebnimi ukrepi utemeljijo svojo pristojnost za kazniva dejanja iz naslova II, kadar:
 - (a) je kaznivo dejanje v celoti ali delno storjeno na njihovem ozemlju; ali
 - (b) je storilec njihov državljan.
2. V primeru iz točke (b) odstavka 1 države članice sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da njihova pristojnost ni pogojena s tem, da se pregon lahko začne le na podlagi prijave žrtve v kraju, kjer je bilo kaznivo dejanje storjeno, ali ovadbe s strani države, v kateri je bilo kaznivo dejanje storjeno.
3. Države članice zagotovijo, da v njihovo pristojnost spadajo primeri, ko je kaznivo dejanje storjeno z uporabo informacijskih in komunikacijskih tehnologij z dostopom z njihovega ozemlja.

³⁴

Direktiva naj bi bila sprejeta na podlagi predloga COM(2012) 85.

Člen 12
Zastaranje kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije

1. Države članice zagotovijo, da zastaralni rok, v katerem so mogoči preiskava, kazenski pregon, sojenje in sprejetje sodne odločbe v zvezi s kaznivimi dejanji iz naslova II in člena 5, znaša najmanj pet let od storitve kaznivega dejanja.
2. Države članice zagotovijo, da se zastaranje pretrga in začne znova teči z vsakim dejanjem pristojnega nacionalnega organa, vključno zlasti z učinkovito uvedbo preiskave ali pregona, do najmanj deset let od storitve kaznivega dejanja.
3. Države članice sprejmejo potrebne ukrepe, da zagotovijo izvršitev kazni na podlagi pravnomočne obsodbe za kaznivo dejanje iz naslova II in člena 5 v dovolj dolgem obdobju, ki ne sme biti krajše od 10 let od datuma pravnomočne obsodbe.

Člen 13
Izterjava

Ta direktiva ne posega v izterjavo zneskov, nepravilno izplačanih v zvezi s storitvijo kaznivih dejanj iz naslova II.

Člen 14
Povezava z drugimi veljavnimi pravnimi akti Unije

Uporaba upravnih ukrepov, sankcij in glob, kakor so določeni v zakonodaji Unije, zlasti tistih v smislu členov 4 in 5 Uredbe Sveta št. 2988/95³⁵, ali v nacionalni zakonodaji, sprejeti v skladu s posebno obveznostjo po pravu Unije, ne posega v to direktivo. Države članice zagotovijo, da kazenski postopki, uvedeni na podlagi nacionalnih predpisov za izvajanje te direktive, ne vplivajo na pravilno in učinkovito uporabo upravnih ukrepov, sankcij in glob, ki jih ni mogoče enačiti s kazenskim postopkom in ki so določeni v zakonodaji Unije ali nacionalnih izvedbenih predpisih.

Naslov IV: Končne določbe

Člen 15
Sodelovanje med državami članicami in Evropsko komisijo (Evropskim uradom za boj proti goljufijam)

1. Države članice in Komisija medsebojno sodelujejo v boju proti kaznivim dejanjem iz naslova II. Komisija v ta namen zagotovi tehnično in operativno pomoč, ki jo pristojni nacionalni organi potrebujejo za boljše usklajevanje njihovih preiskav.
2. Pristojni organi v državah članicah lahko izmenjujejo informacije s Komisijo, da se lažje ugotovijo dejstva in zagotovi učinkovito ukrepanje proti kaznivim dejanjem iz

³⁵ Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 2988/95 z dne 18. decembra 1995 o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti, UL L 312, 23.12.1995, str. 1.

naslova II. Komisija in pristojni nacionalni organi v vsakem posameznem primeru upoštevajo zahteve tajnosti preiskovalnega postopka in zahteve varstva podatkov. V ta namen lahko država članica pri posredovanju informacij Komisiji določi posebne pogoje za uporabo informacij s strani Komisije ali druge države članice, kateri se navedene informacije lahko posredujejo.

Člen 16

Razveljavitev kazenskopravnih konvencij o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti

Konvencija o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti z dne 26. julija 1995 ter njeni protokoli z dne 27. septembra 1996, 29. novembra 1996 in 19. junija 1997 se razveljavijo z učinkom od [dan začetka uporabe v skladu z drugim pododstavkom člena 17(1)].

Člen 17

Prenos

1. Države članice najpozneje do ... sprejmejo in objavijo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo. Komisiji takoj sporočijo besedilo navedenih predpisov.

Navedeni predpisi se uporabljajo od

Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Države članice določijo način sklicevanja.

2. Države članice Komisiji sporočijo besedila temeljnih predpisov nacionalne zakonodaje, sprejetih na področju, ki ga ureja ta direktiva.

Člen 18

Začetek veljavnosti

Ta direktiva začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Člen 19

Naslovniki

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

Za Evropski parlament
Predsednik

Za Svet
Predsednik