PARLAMENT EWROPEW 2009 - 2014

Kumitat dwar l-Affarijiet Legali
Il-President

29.11.2012

Is-Sur Michael Theurer
President
Kumitat għall-Kontroll tal-Baġit
BRUSSELL

Suġġett: Opinjoni dwar il-bażi legali tal-proposta għal direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar il-ġlieda kontra l-frodi li taffettwa l-interessi finanzjarji tal-Unjoni permezz tal-liġi kriminali (COM(2012)0363 – C7-0192/2012 – 2012/0193(COD))

Sur President,

Matul il-laqgħa tiegħu tas-27 ta' Novembru, il-Kumitat għall-Affarijiet Legali ddeċieda fuq inizjattiva tiegħu, skont l-Artikolu 37(3) tar-Regoli ta' Proċedura, li jikkunsidra jekk kienx xieraq li titbiddel il-bażi legali tal-proposta għal direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar il-ġlieda kontra l-frodi li taffettwa l-interessi finanzjarji tal-Unjoni permezz tal-liġi kriminali (COM(2012)0363) billi jiġi sostitwit l-Artikolu 325(4) TFUE, magħżul bħala bażi legali mill-Kummisssjoni, bl-Artikolu 83(2) TFUE.

Kuntest

1. Il-proposta

Id-direttiva proposta tistabbilixxi dispożizzjonijiet tal-liġi kriminali armonizzati, inklużi definizzjonijiet ta' reati u sanzjonijiet minimi kif ukoll massimi, fil-qasam tal-ġlieda kontra l-frodi u miżuri oħra intiżi għall-protezzjoni tal-interessi finanzjarji tal-Unjoni.

B'mod aktar konkret, il-proposta tistabbilixxi liema kondotta huma punibbli bħala frodi li taffettwa l-interessi tal-Unjoni (Artikolu 3) u reati kriminali relatati ma' frodi li taffettwa l-

interessi finanzjarji tal-Unjoni (Artikolu 4), bħat-tfixkil tal-proċeduri tal-akkwist pubbliku jew proċeduri tal-għotjiet, il-ħasil tal-flus, il-korruzzjoni attiva u dik passiva u l-miżappropprjazzjoni ta' fondi. F'dan il-kuntest, il-proposta fiha wkoll definizzjoni ta' "uffiċjal pubbliku" (Artikolu 4(5)). Hija tistabbilixxi barra minn hekk li l-inċitazzjoni, l-għajnuna jew il-kompliċità kif ukoll tentattivi biex jitwettqu dawn r-reati kriminali huma punibbli bħala reat kriminali (Artikolu 5), u tipprovdi għar-responsabbiltà ta' persuni ġuridiċi (Artikolu 6). Hija tiddefinixxi wkoll liema reati (partikolarment serji) huma punibbli bi priġunerija u tistabbilixxi limiti minimi u massimi għal dawn (Artikolu 8). B'mod partikolari, il-proposta teħtieġ lill-Istati Membri jimponu piena minima ta' mill-inqas 6 xhur priġunerija u piena massima ta' mill-inqas 5 snin priġunerija għal tali każijiet serji, u piena massima ta' mill-inqas 10 snin priġunerija meta r-reat jitwettaq fil-qafas ta' organizzazzjoni kriminali. Hija tiddefinixxi t-tip ta' sanzjonijiet minimi għall-persuni ġuridiċi (Artikolu 9). Barra minn hekk hija fiha dispożizzjonijiet dwar l-iffriżar u l-konfiska (Artikolu 10) u dwar il-ġurisdizzjoni (Artikolu 11). Hija tarmonizza ċerti aspetti tal-preskrizzjoni (Artikolu 12), u tipprevedi b'mod partikolari terminu ta' preskrizzjoni ta' ta' perjodu minimu ta' 5 snin u regoli dwar l-interuzzjoni u l-bidu tal-perjodi ta' preskrizzjoni.

Fl-aħħarnett, il-proposta fiha dispożizzjonijiet dwar l-interazzjoni ma' atti legali oħra applikabbli tal-Unjoni (Artikolu 14) u dwar il-kooperazzjoni bejn l-Istati Membri u l-OLAF (Artikolu 15).

2. Il-bażijiet legali kkonċernati

<u>a) Il-bażi legali tal-proposta</u>

Il-proposta tal-Kummissjoni hija msejsa fiq l-Artikolu 325(4) TFUE, li jipprovdi:

"(4) Il-Parlament Ewropew u l-Kunsill, li jaġixxu skond il-proċedura leġislattiva ordinarja, wara li jikkonsultaw l-Qorti ta' l-Awdituri, għandhom jadottaw il-miżuri meħtieġa fl-oqsma ta' prevenzjoni u l-ġlieda kontra l-frodi li taffettwa l-interessi finanzjarji tal-Unjoni bl-għan li joffru protezzjoni effettiva u ekwivalenti fl-Istati Membri, kif ukoll fl-istituzzjonijiet, il-korpi u l-organi tal-Unjoni."

<u>b) Bidla proposta fil-bażi legali</u>

Il-Kumitat għall-Affarijiet Legali huwa mistieden jeżamina jekk huwiex xieraq li l-Artikolu 325(4) TFUE jiġi sostitwit bl-Artikolu 83(2) TFUE bħala bażi legali. L-Artikolu 83(2) tat-TFUE jipprovdi:

"2. Jekk l-approssimazzjoni tal-liġijiet u r-regolamenti tal-Istati Membri f'materji kriminali tkun indispensabbli sabiex tiġi assigurata l-implimentazzjoni effiċjenti ta' politika tal-Unjoni f'qasam li kien soġġett għall-miżuri ta' armonizzazzjoni, jistgħu jsiru direttivi li jistabbilixxu r-regoli minimi fir-rigward tad-definizzjoni ta' reati kriminali u sanzjonijiet fil-qasam ikkonċernat. Dawn id-direttivi għandhom jiġu adottati skont proċedura leġislattivi ordinarja jew speċjali identika għal dik użata għall-adozzjoni tal-miżuri ta' armonizzazzjoni inkwistjoni, mingħajr preġudizzju għall-Artikolu 76."

Analiżi

1. Il-prinċipji stabbiliti mill-Qorti

Ċerti prinċipji joħorġu mill-ġurisprudenza tal-Qorti fir-rigward tal-għażla tal-bażi legali. L-ewwel nett, minħabba l-konsegwenzi tal-bażi legali f'termini ta' kompetenza sostantiva u ta' proċedura, l-għażla ta' bażi legali korretta għandha importanza kostituzzjonali[1]. It-tieni nett, skont l-Artikolu 13(2) tat-TUE, kull istituzzjoni għandha taġixxi fi ħdan il-limiti tal-poteri konferiti lilha mit-Trattat[2]. It-tielet nett, skont il-ġurisprudenza tal-Qorti tal-Ġustizzja, "l-għażla tal-bażi legali ta' att Komunitarju għandha tiġi bbażata fuq elementi oġġettivi li jistgħu jkunu suġġetti għal stħarriġ ġudizzjarju, fosthom, b'mod partikolari, l-għan u l-kontenut tal-att"[3].

2. L-għażla ta' bażi legali min-naħa tal-Kummissjoni

Il-Kummissjoni tispjega l-għażla tal-bażi legali tagħha kif ġej: "L-Artikolu 325 jistabbilixxi l-kompetenza tal-UE biex jittieħdu l-miżuri meħtieġa fl-oqsma ta' prevenzjoni u fil-ġlieda kontra l-frodi u kwalunkwe attivitajiet illegali oħra li jaffettwaw l-interessi finanzjarji tal-Unjoni li "jaġixxu bħala deterrent"[4]. L-Artikolu 325(4) jipprevedi l-proċedura leġiżlattiva sabiex ikunu adottati l-miżuri neċessarji bl-iskop li joffru protezzjoni effettiva u ekwivalenti[5]. Il-Kummissjoni tispjega wkoll li l-ġlieda kontra l-attivitajiet illegali li jaffettwaw l-interessi finanzjarji tal-Unjoni hija qasam ta' politika speċifiku ħafna, u li l-għan tal-Artikolu 325 huwa li jipproteġi l-interess uniku li dwaru hija din il-politika prijoritarja, jiġifieri l-finanzi pubbliċi tal-Unjoni, kull meta għandhom jinġabru jew jintefqu.

3. Għan u kontenut tad-Direttiva proposta

Id-Direttiva proposta "tistabbilixxi l-miżuri meħtieġa fil-qasam tal-prevenzjoni u l-ġlieda kontra l-frodi u attivitajiet illegali oħra li jaffettwaw l-interessi finanzjarji tal-Unjoni billi tiddefinixxi r-reati kriminali u s-sanzjonijiet" (Artikolu 1).. Il-Premessa 2 tispjega wkoll li "sabiex tkun assigurata protezzjoni effettiva, proporzjonata u dissważiva tal-interessi finanzjarji tal-Unjoni, il-liġi kriminali fl-Istati Membri għandha tkompli tikkomplementa l-protezzjoni permezz tal-liġi amministrattiva u ċivili għal tipi ta' komportament mill-aktar serju relatat mal-frodi f'dan il-qasam, filwaqt li jkunu evitati inkonsistenzi, kemm fi ħdan kif ukoll fost dawn l-oqsma tal-liġi".

L-elementi ewlenija tal-proposta intiżi sabiex jiksbu dan l-objettiv huma d-definizzjoni ta' reati, l-introduzzjoni ta' sanzjonijiet minimi, u l-armonizzazzjoni ta' aspetti tal-preskrizzjoni. Dawn il-miżuri huma stabbiliti fid-dettall hawn fuq ("Kuntest" taħt 1).

[1] Opinjoni 2/00 Protokoll ta' Cartagena [2001] ECR. I-9713, paragrafu 5; Kawża C-370/07 Il-Kummissjoni vs Il-Kunsill [2009] E.C.R. I-8917, punti 46-49; Opinjoni 1/08, Ftehim Ġenerali dwar il-Kummerċ fis-Servizzi [2009] ECR I-11129, punt 110.
[2] Kawża C-403/05 Il-Parlament vs Il-Kummissjoni [2007] E.C.R. I-9045, punt 49, u l-ġurisprudenza ċċitata fih.
[3] Ara l-aktar reċenti l-Kawża C-411/06 Il-Kummissjoni vs Il-Parlament u Il-Kunsill [2009] E.C.R. I-7585.
[4] Ara t-test tal-Artikolu 325(1) TFUE: "1. L-Unjoni u l-Istati Membri għandhom jikkumbattu l-frodi u l-attivitajiet illegali oħra li jaffettwaw l-interessi finanzjarji tal-Unjoni permezz ta' miżuri, li jittieħdu skont dan l-Artikolu u li jservu ta' deterrent kif ukoll li jkunu tali li joffru protezzjoni effettiva fl-Istati Membri, kif ukoll fl-istituzzjonijiet, il-korpi u l-organi tal-Unjoni."
[5] COM(2012)0363, Memorandum ta' spjegazzjoni, p.6.

Għalhekk jidher li kemm it-tisħiħ tad-dispożizzjonijiet ta' liġi kriminali fl-Istati Membri bil-ħsieb li jitjiebu l-ġlieda kontra l-frodi u l-protezzjoni tal-interessi finanzjarji tal-Unjoni, kif ukoll l-armonizzazzjoni ta' dawn id-dispożizzjonijiet, flimkien ma' kjarifika u riorganizzazzjoni, huma l-iskopijiet ewlienin tad-Direttiva proposta.

Sabiex jiġi determinat jekk l-Artikolu 325(4) jew l-Artikolu 83(2) TFUE jikkostitwixxix il-bażi legali xierqa għall-proposta inkunsiderazzjoni għandu jiġi determinat, essenzjalment, liema waħda minn dawn id-dispożizzjonijiet tikkostitwixxi *lex specialis* f'tali każ: L-Artikolu 325(4) TFUE jikkostitwixxi *lex specialis* għall-miżuri fil-ġlieda kontra l-frodi jew fil-protezzjoni tal-interessi finanzjarji tal-UE jew huwa l-Artikolu 83(2) TFUE *lex specialis* għal ċerti elementi ta' armonizzazzjoni tal-liġijiet kriminali nazzjonali, meta din l-armonizzazzjoni hija indipensabbli għall-implimentazzjoni effikaċi ta' politika tal-Unjoni f'qasam li kien assuġġettat għal miżuri ta' armonizzazzjoni?

Għal dak li jikkonċerna l-Artikolu 325 TFUE, għandu jiġi osservat li dan issostitwixxa l-Artikolu 280(4) KE[1] preċedenti, li kien jillimita l-miżuri li għandhom jittieħdu fuq din il-bażi: "Dawn il-miżuri m'għandhomx jikkonċernaw l-applikazzjoni tal-liġi kriminali nazzjonali jew tal-amministrazzjoni nazzjonali tal-ġustizzja". L-Artikolu 325(4) TFUE ma jipprevedix din l-esklużjoni. Għalhekk jista' jiġi sostnut li dan l-artikolu issa jinkludi l-kompetenza li jiġu adottati miżuri għall-armonizzazzjoni tal-liġi kriminali. Din il-fehma tidher ċertament li hija l-bażi tar-raġunament tal-Kummissjoni fil-memorandum ta' spjegazzjoni għall-proposta għalkemm din il-kwistjoni mhijiex indirizzata b'mod espliċitu.

Min-naħa l-oħra, huwa importanti li jiġi mfakkar li t-Trattat ta' Lisbona introduċa fl-Artikolu 83(2) TFUE bażi legali ġdida għall-arminizzazzjoni ta' liġi kriminali sostantiva sabiex tiġi żgurata l-implimentazzjoni effikaċi tal-politiki tal-UE li ġew assuġġettati għal miżuri ta' armonizzazzjoni. Din id-dispożizzjoni timxi mal-ġurisprudenza preċedenti tal-Qorti tal-Ġustizzja li tistabbilixxi li – minkejja l-fatt li, bħala regola ġenerali, il-liġi kriminali ma taqax fil-kompetenza tal-Unjoni – kien hemm eċċezzjonijiet bħal pereżempju meta l-applikazzjoni ta' sanzjonijiet penali effikaċi, proporzjonati u dissważivi kienet essenzjali fil-ġlieda kontra reati ambjentali serji sabiex tiġi żgurata l-effikaċja[2]. It-tħassir tal-aħħar sentenza tal-Artikolu 280(4) KE għalhekk jista' jkun dovut għall-introduzzjoni ta' din il-bażi legali ġdida. Huwa interessanti li jiġi nnotat li tħssir simili sar ukoll fil-qasam tal-kooperazzjoni doganali: L-Artikolu 135 KE[3] kien jipprevedi l-istess l-aħħar sentenza bħall-Artikolu 280 KE

[1] L-Artikolu 280(4) KE: "4. Il-Kunsill, li jaġixxi skont il-proċedura msemmija fl-Artikolu 251, wara li jikkonsulta l-Qorti tal-Awditjuri, għandu jadotta l-miżuri meħtieġa fl-oqsma ta' prevenzjoni u l-ġlieda kontra l-frodi li taffetwa l-interessi finanzjarji Komunitarji bl-iskop li joffru protezzjoni effettiva u ekwivalenti fl-Istati Membri. Dawn il-miżuri m'għandhomx jikkonċernaw l-applikazzjoni tal-liġi kriminali nazzjonali jew tal-amministrazzjoni nazzjonali tal-ġustizzja." (enfasi miżjuda)

[2] Kawża C-176/03 Il-Kummissjoni vs Il-Kunsill [2005] E.C.R. I-07879, punti 48-51; Kawża C-440/07 Il-Kummissjoni vs Il-Kunsill [2007] E.C.R. I-09097, punti 66-69;

[3] L-Artikolu 135 KE: "Fil-limiti tal-applikazzjoni ta' dan it-Trattat, il-Kunsill, li jaġixxi skont il-proċedura msemmija fl-Artikolu 251, għandu jieħu miżuri sabiex isaħħaħ il-kooperazzjoni doganali bejn Stati Membri u bejn dawn u l-Kummissjoni. Dawn il-miżuri m'għandhomx jikkonċernaw l-applikazzjoni tal-liġi kriminali nazzjonali jew tal-amministrazzjoni nazzjonali tal-ġustizzja." (enfasi miżjuda)

iżda din mhijiex aktar hemm fl-ekwivalenti tiegħu fit-TFUE, l-Artikolu 33 TFUE[1].

Għal dak li jikkonċerna l-oriġini tal-Artikolu 83(2) TFUE, għandu jiġi osservat li teżisti evidenza fil-materjal tal-Konvenzjoni li l-inklużjoni ta' bażi legali fit-Trattat li tippermetti l-adozzjoni ta' regoli minimi dwar il-liġi kriminali sostantiva kienet meqjusa xierqa fil-kuntest tal-protezzjoni tal-interessi finanzjarji tal-UE[2]. Dan isostni l-idea li l-Artikolu 83(2) – li jipprovdi din il-bażi legali l-ġdida – hija *lex specialis* fir-rigward tal-għoti ta' kompetenza għal-liġi kriminali sostanntiva. Għandu jiġi osservat ukoll li l-Artikolu 83(2) TFUE fih rekwiżiti speċifiċi ("indispensabbli sabiex tiġi assigurata l-implimentazzjoni effiċjenti ta' politika tal-Unjoni [...]") u jillimita l-kontenut tar-regoli li jistgħu jkunu bbażati fuq din id-dispożizzjoni ("regoli minimi fir-rigward tad-definizzjoni ta' reati kriminali u sanzjonijiet fil-qasam ikkonċernat"). Barra minn hekk, il-mekkaniżmu speċifiku ta' brejk ta' emerġenza huwa previst fl-Artikolu 83(3). Ikun sorprendenti jekk dawn il-limitazzjonijiet ikunu jistgħu jiġu evitati permezz tal-użu ta' bażi legali sostantiva oħra. Il-possibbiltà ta' rikors għal diversi bażijiet legali potenzjali fuq il-politiki sostantivi tfixkel ukoll l-iżvilupp koerenti ta' leġilżazzjoni futura fil-qasam tal-armonizzazzjoni tal-liġi kriminali. Din ma setgħatx kienet l-intenzjoni fit-Trattat ta' Lisbona.

Fl-aħħar nett, għandu jiġi osservat li l-Artikolu 86 TFUE fih dispożizzjoni dwar l-istabbiliment ta' Uffiċċju tal-Prosekutur Pubbliku Ewropew "sabiex jiġġieled ir-reati kontra l-interessi finanzjarji tal-Unjoni"[3]. Dan juri li mhux il-miżuri kollha relatati mal-ġlieda kontra l-frodi u attivitajiet oħra li jaffettwaw l-interessi finanzjarji tal-Unjoni huma regolati b'mod eżawrjenti mill-Artikolu 325 TFUE, li jħalli spazju għall-Artikolu 83(2) TFUE biex jirregola l-organizzazzjoni tal-liġi kriminali sostantiva għal tali għan.

F'dan il-kuntest, sabiex l-Artikolu 83(2) TFUE jkopri d-direttiva proposta, għandu jiġi stabbilit li l-miżuri proposti huma "indispensabbli" għall-politika li tirrigwarda l-ġlieda kontra l-frodi. Il-Kummissjoni tressaq argumenti qawwija insostenn ta' din l-ipoteżi fil-memorandum ta' spjegazzjoni tal-proposta.

Għal dak li jikkonċerna l-kontenut tal-miżuri proposti, il-proposti għandhom jiġu evalwati ħalli jiġi żgurat li ma jmorrux lilhinn mir-"regoli minimi fir-rigward tad-definizzjoni ta' reati kriminali u sanzjonijiet fil-qasam ikkonċernat". Mal-ewwel daqqa t'għajn, peress li l-Kummissjoni fil-biċċa l-kbira proponiet definizzjonijiet armonizzati u sanzjonijiet minimi kif ukoll ċerti miżuri ta' akkumpanjament, jidher li l-Artikolu 83(2) TFUE jkopri l-elementi prinċipali tal-proposta. Madankollu, din il-kwistjoni għandha titqies fid-dawl tad-dibattitu

[1] L-Artikolu 33 TFUE: "Fil-limiti tal-applikazzjoni tat-Trattati, il-Parlament Ewropew u l-Kunsill, li jaġixxu skont il-proċedura leġislattiva ordinarja, għandhom jieħdu miżuri sabiex isaħħu l-koperazzjoni doganali bejn Stati Membri u bejn dawn u l-Kummissjoni.
[2] Rapport Finali tal=-Grupp ta' Ħidma X "Libertà, Sigurtà u Ġustizzja", CONV 426/02, p. 10: Il-Grupp ta' Ħidma għalhekk iqis neċessarju li tiġi inkluża bażi legali fit-Trattat il-ġdid li tippermetti l-adozzjoni ta' regoli minimi ... meta ir-reat huwa dirett kontra interess Ewropew komuni li huwa diġà, fih innifsu, l-oġġett ta' politika komuni tal-Unjoni (pereżempju l-falsifikazzjoni tal-Euro, il-protezzjoni tal-interess finanzjarju tal-Unjoni)l-approssimazzjoni tal-liġi kriminali sostantiva għandu tkun parti minn għadd ta' miżuri għas-segwiment ta' dik il-politika kull meta regoli mhux penali ma jkunux biżżejjed.
[3] Artikolu 86(1) tat-TFUE: "1. Sabiex jiġġieled ir-reati kontra l-interessi finanzjarji tal-Unjoni, il-Kunsill, li jaġixxi permezz ta' regolament skont il-proċedura leġislattiva speċjali, jista' jistabbilixxi Uffiċċju tal-Prosekutur Pubbliku Ewropew mill-Eurojust. Il-Kunsill għandu jaġixxi b'mod unanimu wara li jkun kiseb l-approvazzjoni tal-Parlament Ewropew".

futur fil-proċedura leġiżlattiva.

Ir-rakkomandazzjoni tal-Kumitat għall-Affarijiet Legali

Il-Kumitat għall-Affarijiet Legali ikkunsidra din il-kwistjoni fil-laqgħa tiegħu tas-27 ta' Novembru 2012. Matul din il-laqgħa, għaldaqstant iddeċieda b'mod unanimu, b'17-il vot favur u l-ebda astensjoni[1], li jirrakkomandalek li li l-bażi legali xierqa għall-proposta għal direttiva tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill dwar il-ġlieda kontra l-frodi li taffettwa l-interessi finanzjarji tal-Unjoni permezz tal-liġi kriminali għandha tkun l-Artikolu 83(2) TFUE.

Dejjem tiegħek,

Klaus-Heiner Lehne

[1] Dawn li ġejjin kienu preżenti għall-votazzjoni finali: Raffaele Baldassarre (viċi president), Sebastian Valentin Bodu (viċi president), Françoise Castex (viċi president), Sergio Gaetano Cofferati, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Klaus-Heiner Lehne (president), Eva Lichtenberger, Antonio Masip Hidalgo, Alajos Mészáros, Angelika Niebler, Evelyn Regner (viċi president), Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Axel Voss, Cecilia Wikström.