



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

2011/0297(COD)

13.6.2012

OPINIA

Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

dla Komisji Gospodarczej i Monetarnej

w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
w sprawie sankcji karnych za wykorzystywanie informacji poufnych
i manipulacje na rynku
(COM(2011)0654 – C7-0358/2011 – 2011/0297(COD))

Sprawozdawczyni(*): Emine Bozkurt

(*) Komisja zaangażowana – art. 50 Regulaminu

PA_Legam

ZWIĘZŁE UZASADNIENIE

Pomimo że wprowadzona na początku 2003 r. dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku (MAD) nr 2003/6/WE wprowadziła kompleksowe ramy zwalczania praktyk wykorzystywania informacji poufnych oraz manipulacji na rynku, nie osiągnęła ona jednak celu zwiększenia zaufania inwestorów oraz rzetelności funkcjonowania rynku.

Według sprawozdania grupy wysokiego szczebla ds. nadzoru finansowego w UE, jedną z głównych przyczyn są obowiązujące w państwach członkowskich słabe i niejednolite systemy sankcji.

Ponadto w przeprowadzonej przez Komisję ocenie skutków podkreśla się, że obowiązujące obecnie sankcje w zakresie zwalczania przestępstw polegających na nadużyciach na rynku nie odnoszą skutków i nie są dostatecznie odstraszające, co powoduje nieskuteczność egzekwowania przepisów dyrektywy. Ponadto poszczególne państwa członkowskie w różny sposób definiują, który rodzaj wykorzystywania informacji poufnych lub manipulacji na rynku stanowi przestępstwo kryminalne. Ponieważ nadużycia na rynku mogą mieć charakter transgraniczny, rozbieżności te podkopują rynek wewnętrzny i pozostawiają sprawcom nadużyć pole manewru w zakresie wyboru najkorzystniejszej dla nich jurysdykcji. W ocenie skutków stwierdzono, że sankcje karne za najpoważniejsze przestępstwa polegające na nadużyciach na rynku były nieodzowne w celu zapewnienia skutecznej realizacji polityki unijnej w zakresie nadużyć na rynku.

Wniosek dotyczący dyrektywy, opierający się na art. 83 ust. 2 TFUE, ma na celu wdrożenie zaleceń grupy wysokiego szczebla ds. nadzoru finansowego w UE oraz zaleceń zawartych w sporządzonej przez Komisję Europejską ocenie skutków. Ma on stanowić całość wraz z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie wykorzystywania informacji poufnych i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku) (COM(2011)0651 final). W związku z tym należy zapewnić maksymalną spójność obu instrumentów prawnych. Oznacza to, że definicje przestępstw administracyjnych i kryminalnych powinny być spójne, a jednocześnie zgodne z zasadą pewności prawnej poprzez możliwie najprecyzyjniejszy opis elementów przestępstwa kryminalnego, aby obywatele mogli dokładnie zrozumieć, za jakie zachowania grozi im odpowiedzialność karna (poprawka do art. 3 i 4). Z drugiej zaś strony powinna mieć zastosowanie zasada „ne bis in idem”, aby nie karać dwukrotnie za te same czyny (poprawka do art. 6 ust. 1 lit. c) (nowa)).

Ponieważ jednym z głównych zarzutów wobec aktualnych ram prawnych jest to, że system sankcji jest słaby i niejednolity, rzeczą najwłaściwszą wydaje się zharmonizowanie przynajmniej minimalnej liczby maksymalnych sankcji (poprawka do nowego art. 6 ust. 1a i art. 6 ust. 1b).

POPRAWKI

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zwraca się do Komisji Gospodarczej i Monetarnej, jako do komisji przedmiotowo właściwej, o naniesienie w swoim sprawozdaniu następujących poprawek:

Poprawka 1

Wniosek dotyczący dyrektywy Punkt 7 preambuły

Tekst proponowany przez Komisję

(7) Nie wszystkie państwa członkowskie przewidują sankcje karne za niektóre formy poważnych naruszeń krajowych przepisów wykonawczych do dyrektywy 2003/6/WE. Taka rozbieżność stanowisk wpływa niekorzystnie na jednolitość warunków prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym i może zachęcać do popełniania nadużyć na rynku w państwach członkowskich, które nie przewidują sankcji karnych za takie przestępstwa. Ponadto dotychczas nie osiągnięto porozumienia na poziomie całej Unii, jakie czyny należy kwalifikować jako poważne naruszenia. Należy zatem ustalić minimalne zasady w zakresie definicji przestępstw popełnianych przez osoby fizyczne i prawne oraz sankcji. Wspólne minimalne zasady umożliwiłyby również stosowanie skuteczniejszych metod dochodzeniowych oraz efektywną współpracę w obrębie poszczególnych państw członkowskich oraz pomiędzy nimi. **Wyroki prawnokarne** za przestępstwa polegające na nadużyciach na rynku **często bywają szeroko komentowane w mediach, co pomaga zniechęcać** potencjalnych sprawców, **ponieważ przyciąga uwagę społeczeństwa do zaangażowania właściwych organów**

Poprawka

(7) Nie wszystkie państwa członkowskie przewidują sankcje karne za niektóre formy poważnych naruszeń krajowych przepisów wykonawczych do dyrektywy 2003/6/WE. Taka rozbieżność stanowisk wpływa niekorzystnie na jednolitość warunków prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym i może zachęcać do popełniania nadużyć na rynku w państwach członkowskich, które nie przewidują sankcji karnych za takie przestępstwa. Ponadto dotychczas nie osiągnięto porozumienia na poziomie całej Unii, jakie czyny należy kwalifikować jako poważne naruszenia. Należy zatem ustalić minimalne zasady w zakresie definicji przestępstw popełnianych przez osoby fizyczne i prawne oraz sankcji. Wspólne minimalne zasady umożliwiłyby również stosowanie skuteczniejszych metod dochodzeniowych oraz efektywną współpracę w obrębie poszczególnych państw członkowskich oraz pomiędzy nimi. **W następstwie kryzysu finansowego stało się oczywiste, że manipulacje na rynku potencjalnie mogą przynieść dotkliwie szkody milionom ludzi. Brak zharmonizowanych sankcji karnych jest słusznie postrzegany przez obywateli jako czynnik kreujący atmosferę bezkarności sprzyjającą manipulatorom rynkowym,**

w zwalczanie nadużyć na rynku.

którzy świetnie prosperują, wykorzystując możliwości rynku bez granic i działając pod jurysdykcją państwa, które ich nie ściga lub w którym system karny wykazuje braki w danej dziedzinie. Stanowi to powód nasilonego postrzegania społecznego problemu korupcji i odnośnego braku zaufania do praworządności i legitymacji instytucji. Oprócz tego nałożenie sankcji karnych za przestępstwa polegające na nadużyciach na rynku będzie mieć większy efekt odstraszający potencjalnych sprawców.

Poprawka 2

Wniosek dotyczący dyrektywy Punkt 12 a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(12a) Aby kary za przestępstwa, o których mowa w art. 3 i 4, były skuteczne i odstraszające, w dyrektywie należy określić minimalny wymiar maksymalnej kary pozbawienia wolności.

Poprawka 3

Wniosek dotyczący dyrektywy Punkt 13 a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(13a) Państwa członkowskie powinny w pełni przestrzegać zasady „ne bis in idem” oraz zasady „favor rei” oraz zagwarantować, że w przypadku gdy sankcja administracyjna została już zastosowana, w stosunku do tych samych faktów nie zostanie zastosowana żadna sankcja karna, o ile sankcja karna i administracyjna mają taki sam

charakter.

Poprawka 4

Wniosek dotyczący dyrektywy Punkt 14 a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(14a) Państwa członkowskie powinny podjąć niezbędne działania, aby zagwarantować, że organy ścigania i organy sądowe lub inne organy odpowiedzialne za dochodzenie i stawianie przed sądem za przestępstwa, o których mowa w art. 3 i 4, są odpowiednio wyszkolone. Państwa członkowskie powinny podjąć niezbędne działania, aby zagwarantować dostępność skutecznych narzędzi śledczych dla organów ścigania i organów sądowych lub innych organów odpowiedzialnych za dochodzenie i stawianie przed sądem za przestępstwa, o których mowa w art. 3 i 4.

Poprawka 5

Wniosek dotyczący dyrektywy Punkt 16 a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(16a) Każdy wyrok skazujący ogłoszony zgodnie z niniejszą dyrektywą powinien być niezwłocznie upubliczniony oraz zawierać przynajmniej informację o rodzaju i charakterze przestępstwa, zastosowanej karze i tożsamości skazanej osoby fizycznej bądź prawnej, w stopniu, który nie stanowi poważnego zagrożenia dla stabilności rynków finansowych i nie spowoduje nieproporcjonalnych szkód dla zainteresowanych stron.

Poprawka 6

Wniosek dotyczący dyrektywy Punkt 17 preambuły

Tekst proponowany przez Komisję

(17) **Ponieważ** cel niniejszej dyrektywy, czyli zapewnienie wprowadzenia w całej Unii sankcji karnych za najpoważniejsze przestępstwa polegające na nadużyciach na rynku, nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, a ze względu na zasięg i skutki niniejszej dyrektywy możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Unii, Unia może wprowadzić środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu.

Poprawka

(17) **Chociaż aktualnie dostępna jest wyłącznie ograniczona liczba statystyk dotyczących transgranicznego rozmiaru wykorzystywania informacji poufnych i manipulacji na rynku, biorąc pod uwagę integrację rynków finansowych wewnątrz Unii można bezpiecznie przyjąć, że wiele z ww. przestępstw nie ogranicza się do transakcji w jednym tylko państwie członkowskim.** W tym kontekście cel niniejszej dyrektywy, czyli zapewnienie wprowadzenia w całej Unii sankcji karnych za najpoważniejsze przestępstwa polegające na nadużyciach na rynku, nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, a ze względu na zasięg i skutki niniejszej dyrektywy możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Unii, Unia może wprowadzić środki zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia tego celu.

Poprawka 7

Wniosek dotyczący dyrektywy Punkt 17 a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(17a) Aby zagwarantować skuteczne ściganie w sprawach transgranicznych, państwa członkowskie powinny podjąć niezbędne działania w celu objęcia przestępstw, o których mowa w art. 3 i 4, swoją jurysdykcją, gdy przestępstwo zostało popełnione w całości lub częściowo na ich terytorium lub z korzyścią dla osoby fizycznej lub prawnej zamieszkałej lub mającej siedzibę na terytorium tego państwa członkowskiego.

Poprawka 8

Wniosek dotyczący dyrektywy Punkt 18 a preambuły (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(18a) Wdrażając niniejszą dyrektywę państwa członkowskie powinny zagwarantować prawa proceduralne osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym, a w szczególności powinny uwzględnić rezolucję Rady z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczącą harmonogramu działań mających na celu umocnienie praw procesowych osób podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym¹, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym², dyrektywę Parlamentu i Rady 2012/13/WE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym³ oraz jakikolwiek inny unijny akt prawny lub zalecenie unijne w tej dziedzinie.

¹ Dz.U. C 295 z 4.12.2009, s. 1.

² Dz.U. L 280 z 26.10.2010, s. 1.

³ Dz.U. L 142 z 1.6.2012, s. 1.

Uzasadnienie

Należy podkreślić znaczenie praw podstawowych, a w szczególności praw proceduralnych w postępowaniu karnym.

Poprawka 9

Wniosek dotyczący dyrektywy Punkt 19 preambuły

Tekst proponowany przez Komisję

(19) Komisja powinna ocenić stosowanie niniejszej dyrektywy w państwach członkowskich, mając również na względzie ewentualną potrzebę ujednoczenia w przyszłości, w minimalnym zakresie, rodzajów i wymiarów sankcji karnych.

Poprawka

(19) Komisja powinna ocenić stosowanie niniejszej dyrektywy w państwach członkowskich, mając również na względzie ewentualną potrzebę ujednoczenia w przyszłości, w minimalnym zakresie, rodzajów i wymiarów sankcji karnych.
W szczególności Komisja powinna dążyć do otrzymania informacji na temat transgranicznego charakteru licznych transakcji stanowiących przestępstwo zgodnie z niniejszą dyrektywą, respektując w ten sposób zasadę pomocniczości.

Poprawka 10

Wniosek dotyczący dyrektywy Artykuł 3 – litera (a)

Tekst proponowany przez Komisję

(a) wykorzystywanie informacji poufnych przez osobę posiadającą takie informacje w celu nabywania lub zbywania instrumentów finansowych, których dotyczą te informacje, na rachunek własny lub na rachunek osoby trzeciej. Dotyczy to

Poprawka

(a) ***bezpośrednie lub pośrednie*** wykorzystywanie informacji poufnych ***przy posiadaniu świadomości ich natury*** przez osobę posiadającą takie informacje w celu nabywania lub zbywania, ***zalecania nabywania lub zbywania, bądź***

również wykorzystywania informacji poufnych do wycofywania lub zmiany zleceń dotyczących instrumentu finansowego, którego dotyczą te informacje, o ile zlecenie zostało złożone przed wejściem w posiadanie tych informacji poufnych; **lub**

nakłaniania innej osoby do nabywania lub zbywania instrumentów finansowych, których dotyczą te informacje, na rachunek własny lub na rachunek osoby trzeciej. Dotyczy to również wykorzystywania informacji poufnych do wycofywania lub zmiany zleceń dotyczących instrumentu finansowego, którego dotyczą te informacje, o ile zlecenie zostało złożone przed wejściem w posiadanie tych informacji poufnych ***i zostało skutecznie wycofane lub zmienione***;

Uzasadnienie

Niniejsza poprawka stosuje zasadę pewności prawnej: opis elementów przestępstwa kryminalnego musi być sporządzony możliwie jak najbardziej precyzyjnie, tak aby osoba była w stanie przewidzieć, za jakie działania grozi jej odpowiedzialność karna.

Poprawka 11

Wniosek dotyczący dyrektywy Artykuł 3 – litera (b)

Tekst proponowany przez Komisję

(b) ujawnianie informacji poufnych jakiegokolwiek innej osobie, chyba że ujawnienie takie następuje z poszanowaniem prawa podczas wykonywania obowiązków służbowych lub zawodowych.

Poprawka

(b) ujawnianie informacji poufnych jakiegokolwiek innej osobie ***posiadając świadomość natury tych informacji***, chyba że ujawnienie takie następuje z poszanowaniem prawa podczas wykonywania obowiązków służbowych lub zawodowych.

Uzasadnienie

Niniejsza poprawka stosuje zasadę pewności prawnej: opis elementów przestępstwa kryminalnego musi być sporządzony możliwie jak najbardziej precyzyjnie, tak aby osoba była w stanie przewidzieć, za jakie działania grozi jej odpowiedzialność karna.

Poprawka 12

Wniosek dotyczący dyrektywy Artykuł 3 – litera (b a) (nowa)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

(ba) w przypadku posiadania informacji poufnych zalecanie nabywania lub zbywania, bądź nakłanianie innej osoby do nabywania lub zbywania instrumentów finansowych, których dotyczą te informacje, lub do anulowania lub zmiany zlecenia dotyczącego instrumentu finansowego, do którego odnoszą się te informacje, nie udostępniając wspomnianych informacji tej osobie.

Poprawka 13

Wniosek dotyczący dyrektywy Artykuł 5 – ustęp 1

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia karalności przestępstw polegających na podżeganiu do popełniania *i* pomocnictwie w popełnianiu przestępstw, o których mowa w art. 3 i 4.

1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia karalności przestępstw polegających na podżeganiu do popełniania, pomocnictwie w popełnianiu **oraz usiłowaniu popełnienia** przestępstw, o których mowa w art. 3 i 4.

Poprawka 14

Wniosek dotyczący dyrektywy Ustęp 6 – ustęp 1 a (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

1a. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia karalności przestępstw, o których mowa

*w art. 3 lit. a) oraz w art. 4 lit. a), b) i c),
maksymalną karą pozbawienia wolności
w wysokości przynajmniej pięciu lat.*

Uzasadnienie

Jeżeli zapotrzebowanie na niniejszy instrument prawny wynika z tego, że systemy sankcji stosowane w państwach członkowskich są ogólnie słabe i niejednolite, sankcje powinny zostać w pewnym stopniu ujednolicone.

Poprawka 15

**Wniosek dotyczący dyrektywy
Artykuł 6 – ustęp 1 b (nowy)**

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

***1b. Państwa członkowskie podejmują
niezbędne środki w celu zapewnienia
karalności przestępstw, o których mowa
w art. 3 lit. b) i ba) oraz w art. 4 lit. d),
maksymalną karą pozbawienia wolności
w wysokości przynajmniej dwóch lat.***

Uzasadnienie

Jeżeli zapotrzebowanie na niniejszy instrument prawny wynika z tego, że systemy sankcji stosowane w państwach członkowskich są ogólnie słabe i niejednolite, sankcje powinny zostać w pewnym stopniu ujednolicone.

Poprawka 16

**Wniosek dotyczący dyrektywy
Artykuł 8 a (nowy)**

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

Artykuł 8a

Jurysdykcja

***Państwa członkowskie podejmują środki
niezbędne do ustalenia swojej jurysdykcji
w odniesieniu do przestępstw, o których
mowa w art. 3 i 4, w przypadku gdy:***

***(a) przestępstwo zostało popełnione
w całości lub w części na ich terytorium;***

lub

(b) przestępstwo zostało popełnione z korzyścią dla osoby fizycznej lub prawnej zamieszkałej lub mającej siedzibę na terytorium państwa członkowskiego.

Poprawka 17

Wniosek dotyczący dyrektywy Artykuł 8 b (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

Artykuł 8b

Zasada ne bis in idem

Państwa członkowskie gwarantują, że w przypadku gdy sankcja administracyjna została już zastosowana, w stosunku do tych samych faktów nie zostanie zastosowana żadna sankcja karna, o ile sankcja karna i administracyjna mają taki sam charakter.

Poprawka 18

Wniosek dotyczący dyrektywy Artykuł 8 c (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję

Poprawka

Artykuł 8c

Szkolenia i narzędzia śledcze

1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne działania, aby zagwarantować, że organy ścigania i organy sądowe lub inne organy odpowiedzialne za dochodzenie i stawianie przed sądem za przestępstwa, o których mowa w art. 3 i 4, są odpowiednio wyszkolone.

2. Państwa członkowskie podejmują niezbędne działania, aby zagwarantować dostępność skutecznych narzędzi śledczych dla organów ścigania i organów

*sądowych lub innych organów
odpowiedzialnych za dochodzenie
i stawianie przed sądem za przestępstwa,
o których mowa w art. 3 i 4.*

PROCEDURA

Tytuł	Sankcje karnych za wykorzystywanie informacji poufnych i manipulacje na rynku
Odsyłacze	COM(2011)0654 – C7-0358/2011 – 2011/0297(COD)
Komisja przedmiotowo właściwa Data ogłoszenia na posiedzeniu	ECON 15.11.2011
Opinia wydana przez Data ogłoszenia na posiedzeniu	LIBE 15.11.2011
Procedura obejmująca zaangażowane komisje - data ogłoszenia na posiedzeniu	24.5.2012
Sprawozdawca(czyni) komisji opiniodawczej Data powołania	Emine Bozkurt 20.3.2012
Rozpatrzenie w komisji	21.3.2012
Data przyjęcia	10.7.2012
Wynik głosowania końcowego	+: 45 -: 0 0: 4
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Jan Philipp Albrecht, Edit Bauer, Mario Borghezio, Rita Borsellino, Emine Bozkurt, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Simon Busuttil, Carlos Coelho, Ioan Enciu, Frank Engel, Monika Flašíková Beňová, Hélène Flautre, Kinga Göncz, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Monika Hohlmeier, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Livia Járóka, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Timothy Kirkhope, Baroness Sarah Ludford, Monica Luisa Macovei, Svetoslav Hristov Malinov, Véronique Mathieu, Anthea McIntyre, Claude Moraes, Antigoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Renate Sommer, Rui Tavares, Nils Torvalds, Wim van de Camp, Axel Voss, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Elena Oana Antonescu, Michael Cashman, Leonidas Donskis, Dimitrios Droutsas, Lorenzo Fontana, Hubert Pirker, Raül Romeva i Rueda, Salvador Sedó i Alabart, Bogusław Sonik, Michèle Striffler
Zastępca(y) (art. 187 ust. 2) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Nadja Hirsch