



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 26.5.2011
COM(2011) 293 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО
СЪВЕТА, ДО ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И ДО
КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз
чрез наказателното право и чрез административни разследвания**

Интегрирана политика за защита на парите на данъкоплатците

{SEC(2011) 621 окончателен}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО СЪВЕТА, ДО ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания

Интегрирана политика за защита на парите на данъкоплатците

Защитата на финансовите интереси на ЕС е важен елемент на политическата програма на Комисията с цел консолидиране и повишаване на общественото доверие и предоставяне на гаранции, че парите на данъкоплатците се използват правилно. Договорът от Лисабон засили значително наличните инструменти за действие в тази посока (членове 85, 86 и 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз — ДФЕС). Член 310, параграф 6 и член 325 от ДФЕС задължават както ЕС, така и неговите държави-членки да се борят с всички форми на незаконна дейност, накърняваща финансовите интереси на ЕС. ЕС разполага с всеобхватен набор от инструменти за предотвратяване и откриване на злоупотреби с бюджета на ЕС.

Като част от интегриран подход, който ще включва нови стратегии на Комисията за борба с измамите и с корупцията, настоящото съобщение отговаря на предизвикателството, като определя линията, която ще насочва Комисията в защитата на публичните средства на ЕС срещу всички форми на престъпно поведение, включително измамите. Защитата на финансовите средства на ЕС чрез ефективни и равностойни правни действия в целия Съюз трябва да стане приоритет за националните органи.

В допълнение към общите усилия за определяне на специални общи минимални правила по отношение на наказателното право една интегрирана политика за защита на финансовите интереси на ЕС чрез наказателното право и чрез административни разследвания трябва да бъде последователна, правдоподобна и ефективна. Само тогава тя ще позволи отговорните за извършени престъпления, включително за организирана престъпност, лица да бъдат преследвани по съдебен ред и изправени пред съд и ще има възпиращо действие спрямо потенциалните извършители на престъпления. Политиката трябва да отчита също, че при защитата на парите на данъкоплатците често се разглеждат трансгранични случаи от компетенциите на различни юрисдикции, които случаи налагат активно сътрудничество между различни административни и правоприлагащи органи.

1. Защо са необходими действия?

Разнообразните правни системи и традиции в ЕС превръщат в особено предизвикателство защитата на финансовите интереси на Съюза срещу измами и всички други престъпни дейности. Въпреки че правилата за финансиране от

ЕС с основание се опростяват¹, капацитетът за борба със злоупотребите с пари на ЕС също се нуждае от допълнително подсилване. Това важи и за държавите, които искат да се присъединят към ЕС.

¹ Опростяването бе определено като ключов приоритет за прегледа на Финансовия регламент на ЕС (COM(2010) 815 от 22.12.2010 г.).

Бюджетът на ЕС представлява пари на данъкоплатците, които трябва да бъдат използвани само за изпълнение на политиките, които законодателят на ЕС е одобрил. При все това през 2009 г. държавите-членки съобщиха за подозрения за случаи на измама на стойност 279,8 млн. EUR със средства на ЕС, управлявани в съответните държави². Въпреки че това е само показател за финансовия размер на предизвикателството, тази цифра показва, че усилията за предотвратяване трябва да се допълнят с ефективни и равностойни наказателноправни мерки.

Въпреки напредъка, постигнат през последните 15 години, степента на защита на финансовите интереси на ЕС чрез наказателното право продължава значително да се различава в различните части на Съюза. Наказателните разследвания за измама и други престъпления против финансовите интереси на Съюза се характеризират с нехомогенна правна и процесуална рамка: полицията, прокурорите и съдиите в държавите-членки решават въз основа на националните си правила дали и как да се намесят в защита на бюджета на ЕС. Въпреки опитите за осигуряване на минимални стандарти в тази област положението не се е променило забележимо: Конвенцията от 1995 г. за защитата на финансовите интереси на ЕС и свързаните с нея актове³, които съдържат разпоредби за наказателните санкции (макар и непълни), бяха приложени изцяло само от пет държави-членки⁴.

Когато бъдат накърнени финансовите интереси на Съюза, всички граждани, като данъкоплатци, страдат от това, а изпълнението на политиките на Съюза се застрашава. Защитата на финансовите интереси на ЕС срещу измами и корупция е приоритет за Комисията и Европейският парламент редовно призовава тя да бъде по-ефективна и надеждна⁵. По-конкретно той призовава да се приемат всички необходими мерки за създаване на Европейска прокуратура. В рамките на Съвета бе изразена силна подкрепа за засилена борба с измамите⁶.

Комисията възнамерява да работи по този общ повод за притеснение

² COM(2010) 382, стр. 6. Тези цифри се отнасят за ранен етап след започване на разследвания за нередности, когато е налице първоначално съмнение за престъпление. Цифрите не могат да се считат за отнасящи се за случаи на измама с произнесена присъда, нито означават, че въпросната сума не може да бъде възстановена.

³ Конвенция от 26 юли 1995 г. (ОВ С 316, 27.11.1995 г., стр. 49) (измами); първи протокол (ОВ С 313, 23.10.1996 г., стр. 2) и Конвенция от 26 май 1997 г. (ОВ С 195, 25.6.1997 г.) (корупция); протокол от 29 ноември 1996 г. (ОВ С 151, 20.5.1997 г., стр. 2) (тълкуване на съда); втори протокол от 19 юни 1997 г. (ОВ С 221, 19.7.1997 г., стр. 12) (изпиране на пари).

⁴ Първи доклад относно прилагането на инструментите за защита на финансовите интереси (COM(2004)709); втори доклад (COM(2008) 77), който посочва в приложението конкретните проблеми с прилагането, пред които са изправени държавите-членки, като значителните разлики по отношение на обхвата на престъпленията с измама и корупция, както и неотчитането на особеностите на рамката на ЕС.

⁵ Напр. резолюции 2009/2167(INI) от 6 май 2010 г. и 2010/2247(INI) от 6 април 2011 г. относно защитата на финансовите интереси на Общностите и борбата срещу измамите.

⁶ Вж. напр. резолюцията на Съвета от 14 април 2005 г. относно всеобхватна политика на ЕС срещу корупцията; заключенията на работната група за Европейската прокуратура, сформирани от испанското председателство (първата половина на 2010 г.), и изявлението на белгийското председателство (втората половина на 2010 г.) относно Стокхолмската програма.

проактивно. В тези действия тя ще се основава на Договора от Лисабон. Договорът определя ясна рамка, чрез която ЕС да утвърди действията си в сферата на наказателното право. Комисията вече предприе няколко инициативи във връзка с това⁷. Комисията ще наблегне особено силно на комуникационните аспекти на бъдещите законодателни инициативи, за да се подобри осведомеността на правните професии по този въпрос и когато е уместно, на широката общественост. Освен това Комисията ще продължи да полага усилия всяко по-нататъшно развитие на политиките на ЕС още при замислянето си да е насочено към необходимостта от защита на финансовите интереси на ЕС.

2. Какви са предизвикателствата пред наказателната политика?

През месец март 2011 г. Комисията предложи реформата на Службата за борба с измамите (OLAF) като средство за засилване на ефективността и оптималността на административните разследвания. Сред другите предизвикателства са начинът за преодоляване на трудностите, свързани с получаването на точни данни за размера на измамите и за съдебното преследване в държавите-членки, начинът за подобряване на сътрудничеството по трансграничните случаи и начинът за подобряване на ефективните съдебни действия в наказателното право.

- Броят на случаите, предадени на Евроюст от националните органи за координиране и съвет, във връзка с всички видове тежки престъпления нарасна стабилно от създаването на органа през 2002 г. (208 случая) до 2009 г. (1 372 случая)⁸. Предвид на настоящия мандат на Евроюст това говори за промяната в броя на случаите с трансгранично измерение.

- 60 % от интервюираните в скорошно проучване лица (национални прокурори специалисти по финансовите интереси) смятат европейското измерение за фактор, който спъва разглеждането на случаите; поради това 54 % понякога ограничават разследванията си до националните елементи. 40 % намират в националното право елементи, които ги демотивират да завеждат европейски дела. 37 % вече са решили да не се свързват с институцията на ЕС в съответните случаи, главно защото отнема много време⁹.

2.1. Недостатъчна защита срещу престъпна злоупотреба с бюджета на ЕС

След приемането през 2000 г. на бялата книга относно реформата на Комисията¹⁰ Комисията обърна специално внимание на доброто финансово управление¹¹ и засили системите си за вътрешен контрол с цел борба с измамите. Инициативите включваха преработката на Правилника за персонала

⁷ Вж. по-специално зелената книга относно събирането на доказателства по наказателноправни въпроси (COM(2009)624) и мерките относно процесуалните права, като Директива 2010/64/ЕС от 20 октомври 2010 г. относно правото на устен и писмен превод в наказателното производство (ОВ L 280, 26.10.2010 г., стр. 1) или предложението на Комисията за директива относно правото на информация в наказателните производства (COM(2010)392/3).

⁸ Вж. приложението към годишния доклад на Евроюст за 2009 г., фигура 1, стр. 50.

⁹ Вж. Работен документ SEC(2011) 621 на службите на Комисията.

¹⁰ Вж. бялата книга относно реформата на Комисията (COM(2000)200).

¹¹ Вж. член 28 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета от 25 юни 2002 г. относно Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейските общности (ОВ L 248, 16.9.2002 г., стр. 1).

през 2004 г. (с включване на разпоредби относно конфликта на интереси и задължението за съобщаване на потенциалните незаконни дейности, включително измами или корупция, на служебната йерархия или на OLAF¹²) и преразглеждането на стандартите за вътрешен контрол и съответната рамка през 2007 г.¹³ В резултат на това структурите за контрол, които се използват понастоящем, имат за цел не само да осигурят законосъобразността и редовността на операциите, но и да намалят риска от измами и нередности.

Това включва също всеобхватен набор от превантивни инструменти във връзка с контролирането, извършването на одит и съобщаването, ранното предупреждение и препятстването на измами¹⁴. При все това по-ефективни средства са необходими и за борба с престъпните дейности във вреда на бюджета на ЕС.

Държавите-членки са правно задължени (член 325 от ДФЕС и Конвенцията за защитата на финансовите интереси) да се борят с незаконните дейности за сметка на ЕС и да направят измамите във вреда на бюджета на ЕС наказуемо престъпно поведение. Понастоящем обаче налаганите санкции за измама варират от малки глоби до продължителни присъди за лишаване от свобода. Освен това законодателството на държавите-членки не предвижда систематично наказания за корумпираните избрани или назначени на мандатна длъжност лица и за корумпираните длъжностни лица¹⁵.

Това положение пречи на равностойната наказателноправна защита в различните части на ЕС и е силно вероятно да доведе до различни резултати по сходни отделни случаи в зависимост от приложимите национални наказателни разпоредби. То би могло също да позволи на престъпниците да избират къде да извършват престъпна дейност или да се преместят на друго място след извършване на престъплението, дори и разпоредбите да се отнасят само за поведението в една държава-членка.

2.2. Недостатъчни правни действия за борба с престъпната дейност

Предвид на значението на поставения финансов въпрос защитата на бюджета на ЕС заслужава по-често и по-задълбочено разследване и преследване от страна на органите на наказателното правосъдие. Това не е лесна задача, тъй като престъпленията във вреда на публичните средства на ЕС често налагат

¹² Правилник за персонала — Регламент (ЕИО) 31/62, изменен.

¹³ Вж. Съобщението относно преразглеждането на стандартите за вътрешен контрол и съответната рамка — засилване ефективността на контрола (SEC(2007)1341).

¹⁴ Институционални инструменти относно контролирането, извършването на одит, съобщаването (Регламент (ЕО) № 2035/2005 — ОВ L 345, 28.12.2005 г.; Регламент (ЕО) № 1083/2006 — ОВ L 371, 27.12.2006 г.; Регламент (ЕО) № 1198/2006 — ОВ L 223, 15.8.2006 г.; Регламент (ЕО, Евратом) № 1553/89 — ОВ L 155, 7.6.1989 г.; Регламент (ЕО, Евратом) № 1150/2000 — ОВ L 130, 31.5.2000 г.), ранното предупреждение (решения на Комисията С(2004) 193 и С(2008) 3872), препятстването на измами (Предотвратяване на измамите с помощта на оперативните резултати: динамичен подход към неподатливостта към измами (СОМ(2007) 806).

¹⁵ Законодателствата на държавите-членки невинаги предвиждат наказание за корупция на избраните лица и на членовете на парламента. Вж. също Работен документ SEC(2011) 621 на службите на Комисията — сравнителни правни таблици в точка 3.1.

провеждане на трансгранични разследвания и производства в няколко държави-членки.

При настоящата рамка тези наказателни разследвания се извършват от отделните прокуратури на държавите-членки съобразно съответното наказателно право. При все това компетентните органи на държавите-членки изглежда невинаги разполагат с достатъчно правни средства и с подходящи структури за извършване на адекватно съдебно преследване по случаите, засягащи ЕС. Това важи в същата степен и за държавите, които искат да се присъединят към ЕС.

Разликите в правната рамка на държавите-членки и произтичащите от тези разлики оперативни и организационни бариери пред трансграничните разследвания в рамките на ЕС означават, че финансовите интереси на ЕС не са равностойно защитени в различните части на ЕС от гледна точка на наказателното право.

Процентът на произнесени присъди по случаите на престъпления във вреда на бюджета на ЕС се влияе положително от сериозността и солидността на изпратените на съдебните органи случаи и от качеството и адекватността на предоставените доказателства, но при все това заслужава да се отбележи, че този процент може да варира от 14 % до 80 % в държавите-членки (средната стойност е 41 %) ¹⁶.

Националните съдебни органи не започват наказателни разследвания системно по препоръки на OLAF. Понякога е трудно да се открие конкретен мотив за тази липса на действие. Освен това много често случаите на измама във вреда на бюджета на ЕС биват разглеждани непълно и по тях не се предприемат следващи мерки ¹⁷. Това води до липса на равностойност на наказателноправната защита в различните части на Съюза.

В определен брой случаи на измама във вреда на бюджета на ЕС националните следствени органи се въздържат от започване на разследвания (позовавайки се на дискреционни причини, като липсата на обществен интерес или нисък приоритет). Наказателните разследвания с участието на няколко държави-членки обикновено са продължителни ¹⁸ и за тях се прилагат различни доказателствени стандарти, поради което вероятността да бъде произнесена присъда намалява.

От 2000 г. насам 93 от общо 647 случая на OLAF бяха прекратени от националните прокуратури без конкретна причина. 178 случая бяха прекратени поради дискреционни причини. Въпреки че

¹⁶ Вж. Работен документ SEC(2011) 621 на службите на Комисията, таблица 2.2.а и таблица 2.2.в, които показват, че някои държави-членки имат висок процент на произнесени присъди, докато в други процентът на произнесени присъди е изключително нисък.

¹⁷ Вж. Работен документ SEC(2011) 621 на службите на Комисията, таблица 2.2.а и таблица 2.2.в, които показват процентите на случаи, изпратени на националните съдебни органи и прекратени преди разглеждане в съда.

¹⁸ Вж. Работен документ SEC(2011) 621 на службите на Комисията, таблица 2.2.а: статистиката от последните 12 години за делата, за които се очаква съдебно решение, спрямо делата, за които такова е произнесено, показва съществени несъответствия между държавите-членки.

може да е имало основателни причини за това във всеки отделен случай, тези цифри сочат доста голям процент на прекратяване.

Продължителните наказателни производства, особено когато в крайна сметка бъдат прекратени, могат също значително да забавят дисциплинарните санкции, тъй като трябва да се изчака резултатът от наказателните преследвания по същите факти в случаите, в които са замесени служители на ЕС¹⁹. Като цяло, за да бъде взето съдебно решение, след като OLAF открие досие, са необходими пет години. Освен това правилата във връзка с давностните срокове се различават значително в различните държави-членки.

3. Причини за недостатъците в тази сфера на престъпността

Тези недостатъци са отчасти резултат от различните правни традиции и системи, които водят до различни съдебни практики в държавите-членки. При все това се наблюдават и много конкретни несъответствия в качеството на правосъдието, които Съюзът може да преодолее:

3.1. Липса на общи равни условия в наказателното право

Гореупоменатите предизвикателства разкриват недостатъци в националните правни рамки за защита на публичните средства. Отражението на правилата на ЕС, чието прилагане се затруднява от непълното и неадекватно транспониране на Конвенцията за защитата на финансовите интереси, е слабо. Поради това съдебните органи на държавите-членки използват традиционните си национални наказателноправни инструменти в борбата с престъпността във вреда на бюджета на ЕС: съществуват различни начини и средства за справяне с една-единствена реалност. Това едва ли е подходящо за сложните случаи, които по естеството си надхвърлят националния контекст и се нуждаят от повече от национална реакция.

Анализът на съдебната дейност на една държава-членка по препратените от OLAF случаи показва липса на равностойност в наказателноправната защита на финансовите интереси на ЕС. В тази конкретна държава-членка органите не са предприели никакви следващи действия по отношение на 73 % от външните случаи за разследване, а наказателно разследване въобще не е започвано за 62 % от случаите на OLAF.

Независимо от миналите опити за сближаване на правилата на ЕС²⁰, в правото на държавите-членки продължават да съществуват значителни разлики:

- В различните части на Съюза съществува голяма разлика между съставите на съответните престъпления, като присвояването или злоупотребата с власт, между санкциите, които се налагат за тези престъпления, и между давностните срокове за престъпленията. Тъй като в някои случаи това води до това, че силно

¹⁹ Приложение IX, член 25 от Правилника за персонала на ЕС.

²⁰ Вж. напр. предложението на Комисията за защита на финансовите интереси чрез наказателното право, COM(2001) 272, изменено с COM(2002) 577. Това е факт независимо от съществуващото законодателство на ЕС за обществените поръчки, като Директива 2004/17/ЕО относно пазара на водоснабдяването, на енергетиката, на транспорта и на пощенските услуги (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 1).

неправомерно поведение въобще не попада в обхвата на наказателноправните разпоредби в някои държави-членки или попада само в обхвата на по-слаби разпоредби, степента на възпиране е различна в различните части на Съюза.

- Понятието за държавен служител във връзка с правилата за борба с корупцията се различава. В някои държави-членки това води до безнаказаност, докато в други осъждането на лице за същото поведение би довело до налагане на наказателна санкция и до отстраняване от публична длъжност.

- Докато в някои държави-членки ръководителите на предприятия и юридическите лица могат да бъдат подвеждани под наказателна отговорност за престъпление на предприятие, в други не могат. Това положение води до т.нар. „търсене на най-благоприятна правна система“ (forum shopping).

OLAF често е изправена пред повтарящ се проблем, що се отнася до определението за конфликт на интереси²¹. Разследванията показват, че в някои държави-членки бенефициерът по обществена поръчка може да участва в подготвянето на тръжна процедура, без да извършва престъпление. Наказанието за такова поведение трябва да се основава на престъпление, като например корупция.

Въпреки че вече са полагани усилия за преодоляване на това разпокъсване, ограниченията на предишната правна рамка на Съюза, която обхващаше наказателното право само частично, попречиха на Съюза да разработи достатъчно правдоподобни правни варианти.

Петнадесет години след подписване на Конвенцията за защитата на финансовите интереси и поради непълното прилагане в държавите-членки несъгласуваността и вратичките в приложимото наказателно и процесуално право спъват ефективните действия при защитата на финансовите интереси, като позволяват в някои държави-членки престъпленията да остават ненаказани.

3.2. Недостатъчно сътрудничество между органите

Тъй като защитата на бюджета на ЕС често е свързана с разследване на трансгранични случаи и с изпълнение на решения в чужбина, недостатъците в механизмите за сътрудничество се виждат ясно:

3.2.1. Ограничения на правната взаимопомощ

Сложните процедури намаляват броя на случаите, за които дори се иска правна взаимопомощ. Такъв е например случаят със събирането на имущество, включително правилата за замразяване и конфискуване, които са жизненоважен елемент в борбата срещу измамите. Съдебните органи на държавите-членки могат да не искат да задействат тези мерки поради тяхната сложност, продължителните процедури, свързани с правилата за правна взаимопомощ, и несигурността по отношение на това дали резултатите ще оправдаят положените усилия, особено когато става въпрос за трансграничните случаи.

²¹ Вж. зелената книга относно модернизиранието на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки (COM (2011) 15), точка 5.

Дори когато е поискана правна взаимопомощ между административните и съдебните органи на държавите-членки, по нея често не се вземат последващи мерки достатъчно бързо.

В някои случаи на корупция и измама престъпните деяния остават без решение в продължение на много години след както OLAF ги е съобщила за първи път на националните съдебни органи. Причините за тези големи забавяния се дължат главно на продължителността на процедурите за правна взаимопомощ и на липсата на насочване на наказателните преследвания на равнище ЕС.

3.2.2. Неизползвани доказателства

Националните наказателни съдилища често не използват резултатите от административните разследвания на ЕС поради ограничителните процесуални правила, които включват ограничения за използването на доказателствата, събрани в чуждестранна юрисдикция. Понякога използването на тези доказателства не се счита за достатъчно за започване на наказателно разследване.

3.2.3. Ограничение на наказателното преследване до националните случаи

По случаите не се извършва достатъчно наказателно преследване, когато националните органи нямат правомощието да разследват ситуации на измама, които включват събития, заподозрени и жертви извън националните компетенции, включително когато е накарнен не националният бюджет, а този на ЕС.

Някои национални органи извършват преследване по случаи само когато съответните интереси на ЕС са накарнени изключително на тяхната територия.

По един случай на Евроюст с участието на няколко държави-членки и държави, които не са членки на ЕС, нито един от националните органи на замесените държави-членки не проведе наказателно преследване във връзка с подозрението за ширококомашабно избягване на мита (на стойност над 1 млн. EUR). По друг митнически случай не можа да бъде намерено практическо решение относно позицията на съдебните органи на една държава-членка и отказа на митниците да съдействат на координационните дейности на OLAF. Отказът за сътрудничество се дължеше на стриктно тълкуване на националното право за съдебната компетентност.

3.3. Недостатъчни правомощия за разследване

OLAF извършва административни разследвания, а органът за съдебно сътрудничество Евроюст помага на съдебните органи на държавите-членки, като осигурява координация и предоставя съвети по тежките престъпления, включително в борбата с измамите. И двата органа на ЕС биха могли да играят по-активна роля в защитата на финансовите интереси на Съюза.

- Реформата на OLAF с цел подобряване на нейната ефикасност и ефективност вече е в ход. Тя следва да подсили допълнително капацитета на OLAF, като съсредоточи дейностите ѝ върху приоритетните случаи и ѝ предостави подходящите правни средства за провеждане на административни разследвания. При все това различните закони и практики на държавите-членки в областта на наказателното производство водят до неравностойни отговори в различните

части на Съюза.

- Понастоящем Евроюст е изправен пред ограничения по отношение на насочването на наказателните преследвания, свързани със защитата на финансовите интереси на ЕС. Реформата от 2008 г. не актуализира неговите задачи и структура в съответствие с определените в Договора от Лисабон амбиции. Понастоящем Евроюст не може сам нито да започва наказателни разследвания, нито да провежда наказателни преследвания.

4. Нови инструменти за защита на финансовите интереси на ЕС, въведени с Договора от Лисабон

Договорът от Лисабон предоставя на Съюза засилени компетенции в областта на защитата на финансовите интереси на ЕС и в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Съюзът предприе първите стъпки с приемането на Стокхолмската програма²², както и в рамките на работната програма на Комисията за 2011 г.²³ **Четири начина за защита на финансовите интереси на ЕС съгласно Договора за функционирането на ЕС:**

- i) Мерки за процесуално съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси (член 82).
- ii) Директиви, съдържащи минимални правила в областта на наказателното право (член 83).
- iii) Законодателство в областта на измамите, накръняващи финансовите интереси на Съюза (член 310, параграф 6 и член 325, параграф 4).
- iv) Член 85 позволява да се предоставят на Евроюст компетенции за извършване на разследвания, а член 86 позволява да бъде създадена Европейска прокуратура (EPPO) въз основа на Евроюст, която да се бори с престъпленията, накръняващи финансовите интереси на Съюза.

В случай че наказателното право, включително доразвитите състави на престъпленията и минималните правила относно санкциите, бъде сметено за необходимо за постигане на основателната цел — борба с измамите във вреда на бюджета на ЕС, ще трябва да се спазват определени насочващи принципи:

Първо, то трябва да зачита основните права. Хартата на основните права на ЕС съдържа няколко свързани с този въпрос разпоредби в контекста на наказателните производства, като правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, презумпцията за невиновност и правото на защита, принципа на законност, защитата на личните данни и забраната едно лице да бъде съдено повече от един път за едно и също престъпление. Те се доуточняват в законодателството (напр. относно защитата на данните²⁴). Бъдещите предложения на Комисията ще подлежат на

²² ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1 (напр. що се отнася до напътствията относно финансовите разследвания и относно събирането на имущество, точка 4.4.5).

²³ COM(2010) 623 (напр. стратегията за борба с измамите или законодателството за OLAF, вж. № 32 от приложение I и № 81 от приложение II).

²⁴ Директива 95/46/ЕО (за държавите-членки) (ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31) и Регламент (ЕО) № 45/2001 (за институциите на ЕС) (ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1).

задълбочена оценка на въздействието, което имат върху основните права²⁵.

Второ, поради различните подходи към наказателното право в държавите-членки, ще трябва да се обърне особено внимание на добавената стойност, която сближаването в областта на наказателното право ще внесе в защитата на финансовите интереси на ЕС.

Трето, ще бъде проведен размисъл относно засилването на ролята, която органите на европейско равнище, включително OLAF, Евроюст и, като алтернатива или кумулативно, евентуална Европейска прокуратура, могат да играят с цел по-добро разследване, преследване и съдействие по престъпления във вреда на публичните средства на ЕС.

Европейският съюз е изправен пред избор. Трябва да започне работа на три нива: производства (4.1), материално наказателно право (4.2) и институционални аспекти (4.3).

4.1. Укрепване на наказателните и административните производства

Първата стъпка ще бъде да се направи така, че прокурорите и съдиите в целия Съюз да могат да се борят по-лесно с измамниците, дори и ако последните се намират в чужбина, чрез надграждане на съществуващите инструменти, като Европейската съдебна мрежа по наказателноправни въпроси и Европейската мрежа за съдебно обучение.

Събирането на имущество има основна роля в защитата на финансовите интереси на ЕС. Често страхът от загуба на незаконно придобитото имущество е по-голям от страха от наказателната санкция като такава. Освен това редно е публичните средства, отнети чрез престъпление, да бъдат предоставени отново за публични дейности, когато бъдат намерени. В съответствие със Стокхолмската програма²⁶ Комисията подготвя законодателно предложение относно събирането и конфискацията на имущество. В рамките на преработката на Финансовия регламент на ЕС Комисията вече предложи вземанията на Съюза да не се третират по-малко благоприятно от вземанията на публичните органи в държавите-членки, в които се е провела процедурата по събиране²⁷.

Въпреки че съществуват необходимите основания за обмен на информация между полицейските и съдебните органи на територията на Съюза, такива основания все още не съществуват за хоризонталните обмени на информация между полицейските, митническите, данъчните, съдебните и други компетентни органи. Комисията възнамерява да поправи това положение, като смени предложението си от 2004 г.²⁸ относно административната взаимопомощ за защита на финансовите интереси.

²⁵ Вж. стратегията за ефективно прилагане на Хартата на основните права (COM(2010) 573).

²⁶ ОВ С 115, 4.5.2010 г., стр. 1, точка 4.4.5.

²⁷ COM(2010) 815, член 79.

²⁸ COM(2004) 509, изменен с COM(2006) 473.

Взаимно доверие на съдебните и на административните органи се изгражда, ако се прилагат еквивалентни процесуални стандарти. Това ще осигури по-добра база, с която да се гарантира, че доказателствата, взети във връзка със защитата на финансовите интереси на ЕС, се признават взаимно в държавите-членки. Комисията ще обмисли законодателно действие за гарантиране на доказателствената стойност на докладите за разследване на OLAF, както и други мерки, които могат да улеснят транснационалното събиране на доказателства.

4.2. Засилване на материалноправните наказателни разпоредби

Наказателното право е основен елемент в действията на ЕС за предотвратяване на вредите за бюджета на ЕС и за борба с тях.

Поради оставащите вратички в Конвенцията за защитата на финансовите интереси и непълното ѝ прилагане ще бъде подготвена инициатива относно защитата на финансовите интереси на ЕС, с която ще се замени очакваното предложение относно наказателноправната защита на финансовите интереси²⁹. Всяка нова мярка трябва да гарантира последователност и справедливост в прилагането на наказателните санкции за измамите, в зависимост от конкретния начин на извършване на престъплението. Съставът на допълнителни основни престъпления, включително на присвояването и злоупотребата с власт, следва да се предвиди като част от мярката дотолкова, доколкото е уместно за защитата на финансовите интереси на ЕС. Сближаването на правилата за съдебната компетентност и за давностните срокове също ще бъде анализирано допълнително, за да се подобрят резултатите от наказателните разследвания.

Това предложение може да включва, доколкото е уместно за защитата на финансовите интереси на ЕС, по-систематични правила за помагачеството, подбудителството и опита, както и за умисъла и небрежността. Във връзка със защитата на финансовите интереси то може да съдържа също по-ясни правила относно наказателната отговорност на назначените и избраните на мандатна длъжност лица и на юридическите лица.

4.3. Подсилена институционална рамка

Всички мерки на ЕС в областта на предотвратяването на измамите, накърняващи финансовите интереси на Съюза, и борбата с тях, които мерки имат за цел осигуряване на ефективна и равностойна защита в целия Съюз, налагат да се прецени дали ЕС разполага с необходимите структури за борба със заплахите срещу финансовите интереси на ЕС. За тази цел и в съответствие с Договора от Лисабон ще бъде направен задълбочен анализ на начините, по които европейските структури трябва да бъдат подсилени, за да прилагат мерките, свързани с наказателното разследване:

- Капацитетът на Евроюст трябва да се модернизира, евентуално като се предоставят на Евроюст правомощия да започва по собствена инициатива

²⁹ COM(2001)272, изменен с COM(2002)577.

наказателни разследвания по престъпни действия, които накърняват финансовите интереси на Съюза³⁰.

- Освен това специализиран европейски орган за наказателно преследване, като Европейска прокуратура, може да допринесе за създаването на общи равни условия, като прилага общи правила относно измамите и другите престъпления против финансовите интереси на Съюза последователно и хомогенно, разследва, преследва и изправя пред съд извършителите на престъпления против финансовите интереси на Съюза и техните съучастници³¹.

- Понастоящем в OLAF се извършва реформа, за да се подобрят неговата ефективност и ефикасност при осъществяване на мисията му. Понастоящем OLAF е единственият разследващ орган на ЕС, на който е възложена задачата да защитава финансовите интереси на ЕС. Трябва да се помисли как да се адаптира ролята на OLAF в една нова институционална рамка, като се поясни взаимодействието между съдебните и административните производства.

Нашата визия за 2020 г.: предприемане на необходимите мерки в наказателното и административното право за свеждане до минимум на престъпните дейности във вреда на бюджета на ЕС

Една политика на нулева толерантност по отношение на измамите във вреда на ЕС налага въвеждане на подходящи мерки, така че измамите да бъдат преследвани по еднакъв начин в целия Съюз. Съюзът следва да се стреми към ефективна, пропорционална и възпираща степен на защита на своите финансови интереси чрез бързи наказателни производства и санкции в целия Съюз, като повишава тяхното възпиращо действие. За тази цел парите на данькоплатците трябва да бъдат защитени в еднаква степен в целия Съюз чрез подобро наказателно преследване, което не спира на националните граници, и чрез общи минимални наказателноправни правила, като се използват изцяло залегналите в Договора от Лисабон възможности.

³⁰ Член 85 от ДФЕС.

³¹ Член 86 от ДФЕС.