

**Становище на Комитета на регионите „Пакет за защита на легалната икономика“**

(2012/C 391/14)

## КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

- приветства предложенията на Европейската комисия, които обединяват по последователен начин нормативните мерки и стратегиите, които трябва да се приложат, за да се гарантира ползотворна и бърза защита на легалната икономика;
- одобрява инициативите на Комисията, които имат за цел да предотвратят нездравни практики, като конфликти на интереси, фаворитизъм и корупция, посредством инкриминирането на поведения, които някои държави все още не санкционират и които пречат за свободния достъп до обществените поръчки;
- подкрепя създаването на нов механизъм за оценка, съгласно който от 2013 г. на всеки две години ще бъде изготвян доклад на ЕС за борбата с корупцията;
- оценява положително предложението за директива относно налагането на обезпечителни мерки и конфискацията на облиги от престъпна дейност в Европейския съюз, които са необходими инструменти за защитата на глобалната икономика, за да може престъпленията и придобитите по незаконен път активи да не носят печалби;
- одобрява логиката на Програмата от Стокхолм, съгласно която е по-добре да се въведат задължителни минимални стандарти по силата на член 83 от ДФЕС (включително разширена конфискация и конфискация на равностойно имущество, конфискация на активи, прехвърлени на трети лица и неоснована на присъда конфискация), вместо да се правят опити за усъвършенстване на настоящия механизъм на Съюза, в който липсва ефективно налагане на принуда;
- отправя искане държавите членки да предвидят част от отнетото имущество, придобито посредством организирана престъпна дейност, да бъде отпадено на местни и/или регионални власти (след като бъдат удовлетворени законните искания за възстановяване), тъй като те са първите жертви на престъпните организации, които дестабилизируют социалния ред по места. Те са и в най-добра позиция за предприемане на действия на местно равнище с цел изкореняване на дълбоките причини за престъпността. Това е начин да се придаде положителен облик на дейността на публичните власти и да се създаде система, нетолерираща престъпността, която да обединява заемащите изборни длъжности, гражданското общество и семействата;
- насърчава местните представители на изборни длъжности в началото на мандата да подписват деонтологична харта „*Obliti privatorum, publica curate*“ („Забравете личните си дела, занимавайте се с публичните“), което би допринесло за изграждането и запазването на доверие между гражданите и управляващите;
- насърчава заемащите изборни длъжности да подадат в независима публична институция декларация за имотното си състояние и търговските си или бизнес връзки.

<b>Главен докладчик</b>	г-н Christophe ROUILLON (FR/ПЕС), кмет на Coulaines
<b>Отправни документи</b>	Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за обезпечаване и конфискация на облиги от престъпна дейност в Европейския съюз COM(2012) 85 final 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 данькоплатците COM(2011) 293 final Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет – Борба с корупцията в Европейския съюз COM(2011) 308 final Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред COM(2012) 363 final

## I. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

### КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

#### Общи бележки

1. констатира, че корупцията, организираната престъпност и измамите представляват бич за Европейския съюз. Според „Transparency International“ тези практики водят до загуби от 120 млрд. евро годишно, което представлява 1 % от БВП на ЕС. Нелегалната икономика задълбочава държавните дефицити, препятства действията на публичните власти за справяне с кризата, намалява равнището на инвестиции, благоприятства изтичането на капитали и подкопава доверието на гражданите в техните представители и в институциите;

2. припомня, че Договорът от Лисабон предостави на ЕС разширени средства за борба срещу трансграничната престъпност посредством определянето на задачите на Евроюст, възможността за учредяване на Европейска прокуратура (член 85 и член 86 от ДФЕС) и разпоредби относно борбата срещу измамите и всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза (член 310, параграф 6 и член 325 от ДФЕС);

3. изтъква, че според Евробарометър 75 % от европейските граждани считат корупцията за сериозен проблем за държавите членки;

4. констатира, че обезпечителните мерки и конфискуването на активи, придобити от престъпна дейност, бяха признати за ефикасни инструменти в борбата срещу тежките форми на организирана престъпност и бяха издигнати в ранг на стратегически приоритет на равнището на ЕС;

5. смята, че защитата на интересите на Съюза налага подобряване на контрола върху използването на субсидиите, отпускани по линия на европейските социални фондове,

фондовете за териториално сближаване и тези по линия на Общата селскостопанска политика; измамите биха могли да поставят под въпрос легитимността на тези интегрирани европейски политики в полза на териториалните единици;

6. констатира, че на местно равнище организираната престъпност се насочва към отговорните за вземането на решения в органите на местното самоуправление във връзка с възлагането на обществените поръчки и концесиите на обществени услуги, издаването на разрешителни за строеж или търговска дейност;

7. констатира, че дейностите на организираната престъпност, като трафика на наркотици и на хора, излагат трайно на риск обществения ред, общественото здраве и социалното сближаване;

8. припомня, че посредством привидно законното използване на европейското данъчно облагане, понякога много новаторско, както при данъка върху въглеродните емисии, организираната престъпност ограбва и води до обедняване на държавите членки на Съюза, но също и на неговите териториални единици;

9. подчертава, че корупцията в спорта (измами в спортните залагания, подкупи за избора на мястото на провеждане на големи спортни състезания, липса на прозрачност при комисиите във връзка с трансфера на играчи и др.) е източник на особено безпокойство, тъй като засяга човешките ценности, споделяни от милиони непрофесионални спортисти и доброволци в спортни сдружения;

10. счита, че в съответствие с принципа на субсидиарност органите на местното самоуправление, които привеждат в изпълнение политиките на свобода, сигурност и правосъдие, са основни фактори в областта на защитата на легалната икономика.

## КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

11. отбелязва пропуските в действащото право на ЕС относно борбата с измамите, корупцията и конфискацията на активи от престъпна дейност;

**Борба с измамите**

12. отбелязва, че във втория си доклад за прилагането на Конвенцията от 1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Съюза (СОМ (2008) 77) Комисията стига до заключението, че само пет държави членки са предприели „всички“ необходими мерки за „задоволителното“ ѝ прилагане;

**Борба с корупцията**

13. изразява съжаление, че Рамково решение 2003/568/ПВР, което инкриминира борбата с активната и пасивната корупция в частния сектор и определя правила за отговорностите на юридическите лица, все още не е транспонирано;

14. отбелязва с голямо съжаление, че някои държави членки все още не са ратифицирали наказателноправните конвенции на Съвета на Европа, на ООН и на ОИСР;

**Обезпечаване и конфискуване на активи от престъпна дейност**

15. констатира, че петте рамкови решения в тази област не са били транспонирани в достатъчна степен:

— Рамково решение 2005/212/ПВР, което дава възможност за конфискация на равностойно имущество и разширена конфискация, е прието само частично от повечето държави членки;

— в Рамково решение 2003/577/ПВР се предвижда принципът на взаимно признаване на решенията за обезпечаване, но Комисията изразява съжаление поради факта, че разполага с твърде малко информация относно прилагането му;

— Рамково решение 2006/783/ПВР, в което се предвижда взаимно признаване на решенията за конфискация, не може да бъде съвместено с режима на незадължителни правила за разширена конфискация, установен с Рамково решение 2005/212/ПВР. Освен това Рамково решение 2006/783/ПВР се отнася само за решенията за конфискация в рамките на наказателни, а не на граждански производства за конфискация, които обаче се наблюдават все по-често;

— Решение 2007/845/ПВР на Съвета относно сътрудничеството между службите за възстановяване на активи, задължаващо държавите членки да създадат национални служби за възстановяване на активи, за да се даде възможност за сътрудничество между тях и да се улесни проследяването на активите, не беше приложено във всички държави членки.

## КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

16. приветства предложенията на Европейската комисия, които обединяват по последователен начин нормативните мерки и стратегиите, които трябва да се приложат, за да се гарантира ползотворна и бърза защита на легалната икономика;

17. припомня, че правните основания за нормативно действие в тази област са предвидени в ДФЕС в членове 82, 83, член 310, параграф 6 и член 325;

18. придава голямо значение на защитата на публичните средства на ЕС срещу измамите и отклоняването на средства, но същевременно посочва, че нови правни актове на Съюза в областта на наказателното право са целесъобразни от гледна точка на субсидиарността и ефективността само дотолкова, доколкото могат да помогнат за отстраняване на конкретно установени слабости на практиката на държавите членки в областта на правоприлагането;

19. одобрява определянето на равнището на ЕС на основни нарушения като измамата и отклоняването на публични средства;

20. одобрява инициативите на Комисията, които имат за цел да предотвратят нездравни практики като конфликти на интереси, фаворитизъм и корупция посредством инкриминирането на поведения, които някои държави все още не санкционират и които препятстват свободния достъп до обществените поръчки<sup>(1)</sup>;

21. одобрява насоките на реформата на OLAF за защита на парите на данъкоплатците:

— съгласно правилото „*de minimis*“, според което OLAF ще дава приоритет на разследванията на случаи на сериозни измами;

— задължението за проследяване на административните разследвания, съгласно което държавите членки, които досега не са били задължени да предприемат последващи действия във връзка с разследванията на OLAF, ще бъдат задължени най-малкото да информират OLAF за последващите действия във връзка със съответните досиета;

22. изразява пълното си удовлетворение от политическия импулс, даден на борбата с корупцията в рамките на Европейския съюз и от цялостния подход, възприет от Комисията по този въпрос;

23. подкрепя създаването на нов механизъм за оценка, съгласно който от 2013 г. на всеки две години ще бъде изготвян доклад на ЕС за борбата с корупцията;

24. подкрепя предложението на Комисията за приспособяване към вече съществуващите механизми като тези на ОИСР и на Съвета на Европа;

25. въпреки това привлича вниманието на Комисията върху необходимостта от бързо извличане на поуки от този цялостен механизъм, основаващ се на взаимното доверие между държавите и припомня нуждата от законотворчество, за да се наложат добри практики съгласно член 83 от ДФЕС;

26. изразява пълното си удовлетворение от цялостния подход на Комисията, при който тя насочва вниманието си и към счетоводните стандарти и одиторския контрол на предприятията в ЕС.

<sup>(1)</sup> СОМ(2007) 328 final и СОМ(2011) 309 final. Според доклада само 9 държави членки (Белгия, България, Ирландия, Кипър, Обединеното кралство, Португалия, Финландия, Франция и Чешката република) са транспонирани правилно всички съставни елементи на престъплението „корупция“, определено с Рамковото решение от 2003 г.

## КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

27. оценява положително предложението за директива относно налагането на обезпечителни мерки и конфискацията на облиги от престъпна дейност в Европейския съюз, които са необходими инструменти за защитата на глобалната икономика, за да може престъпленията и придобитите по незаконен път активи да не носят печалби;

28. одобрява логиката на Програмата от Стокхолм, съгласно която е по-добре да се въведат задължителни минимални стандарти по силата на член 83 от ДФЕС (включително разширена конфискация и конфискация на равностойно имущество, конфискация на активи, прехвърлени на трети лица и неоснована на присъда конфискация), вместо да се правят опити за усъвършенстване на настоящия механизъм на Съюза, в който липсва ефективно налагане на принуда;

29. подкрепя предложението за директива, тъй като в него се възпроизвеждат разпоредбите и правните понятия, които вече са определени в предходните рамкови решения относно конфискацията на облиги в резултат на извършени престъпления и инструменти за тяхното извършване, както и конфискацията на имущество, равностойно на това на облигите, придобити от престъпна дейност;

30. оценява положително факта, че от друга страна, тя въвежда разпоредби, които позволяват понятието „облиги от престъпленията“ да бъде разбрано много широко (посредством понятието повторна употреба на облиги под формата на права или имущество) и да бъде наложен заповед върху имущество като обезпечителна мярка за периода от време до произнасяне на присъдата;

31. **що се отнася до разширената конфискация**, въпреки че КР одобрява премахването на алтернативите, с които разполагаха държавите съгласно Рамковото решение от 2005 г., и смята, че така се подобряват съществуващите разпоредби относно разширената конфискация, той счита за желателно да бъде усъвършенстван текстът на член 4, параграф 1, който е твърде неточен. При разширената конфискация законът цели да позволи конфискуването на имущество извън преките облиги от престъплението, тъй като може да се предположи наличието на връзка между престъплението и имуществото или правата обект на конфискация. КР предлага „конкретните факти“, въз основа на които съдът взема решение, да се подкрепят, например, от несъответствие между стойността на имуществото и законните приходи. Освен това този най-чест пример за „конкретни факти“ подчертава, че в този случай именно засегнатото лице трябва да докаже, че имуществото или правата, които не са пряко придобити вследствие на престъплението, но предстои да бъдат конфискувани, произлизат от други, законни източници на доходи;

32. изразява задоволство от възможността за **конфискация на активи на трети лица**. Тъй като имуществото и правата никога не се водят на името на извършителите на престъпления, той припомня, че третата страна, чиято роля е да прикрива или да препродаде имуществото, често е юридическо лице и организираната престъпност отдавна използва много усъвършенствани юридически похвати, за да се избегне конфискацията на имуществото. Затова КР препоръчва настоятелно включването на допълнения към принципа на наказателна отговорност за юридическите лица и въвеждането на понятието „фактически бенефициер“;

33. предлага също така в настоящото предложение да се включи понятието, което да дава възможност да се счита, че третата страна се държи като истински собственик и/или единствен икономически бенефициер. Доказателството може да бъде приведено чрез установяване на: управление де юре или де факто от юридическо лице за лични цели, финансиране на имуществото, безвъзмездно предоставяне на имуществото и др. По този начин това понятие, добре познато в Люксембург, например, позволява да бъде задържан истинският правоимащ по отношение на дадено дружество и допълва принципа за отговорност на юридическите лица;

34. изразява резервите си по отношение на неоснованата на присъда конфискация, тъй като в повечето държави членки конфискацията е санкция, която е свързана с наказателна присъда. От друга страна неоснованата на присъда конфискация се основава на *граждански процедури* и не е обхваната от правното основание, съдържащо се в член 82, параграф 2 от ДФЕС, на което изрично се опира настоящото предложение и което се отнася само до санкциите в наказателноправната област. Освен това тя засяга правните традиции на някои държави членки като Франция, в които правото на собственост е издигнато в ранг на конституционна ценност;

35. отбелязва, че неоснованата на присъда конфискация попада извън обхвата и на член 83, параграф 1 от ДФЕС, в който се уточнява, че Парламентът и Съветът *„могат да установят минимални правила относно определянето на престъпленията и на санкциите в областта на особено тежката престъпност с трансгранично измерение“*;

36. предлага решения от наказателноправно естество, за да се стигне до еквивалентна степен на ефикасност на правото на отнемане на имущество и конфискация въз основа на наказателни разпоредби, доказали своята ефективност;

37. във връзка с това припомня, че гражданската конфискация се опира на препоръка № 3 на Специалната група за финансови действия (FATF), с която страните се насърчават да предприемат мерки за конфискация „без предварителна наказателна присъда“. В същата препоръка се добавя, че страните могат да предприемат и „мерки, задължаващи предпологаемия извършител на престъплението да приведе доказателства за законния произход на имуществото, за което се твърди, че подлежи на конфискация“. Следователно стремежът тук е да се обърне тежестта на доказването, което е и основната цел на неоснованата на присъда конфискация. Но инкриминирането на ново деяние за притежание на активи „с незаконен произход“ или средства с недоказан произход дава възможност да се постигне същият резултат. (Вж. например новия член 321-6 от френския *Наказателен кодекс*, който санкционира по принцип факта, че дадено лице не може да оправдае средствата, отговарящи на начина му на живот или произхода на дадено имущество и което е в обичайна връзка с извършителите на престъпления, наказуеми с най-малко пет години лишаване от свобода). По този начин се извършва обръщането на тежестта на доказване.

38. Съгласно принципа на субсидиарност настоящото предложение трябва да оставя на държавите членки възможността да включат или не неоснованата на присъда конфискация, след като са в състояние да докажат, че законодателството им е също толкова ефикасно и че няма да се противопоставят на принципа на признаването.



## КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

39. изразява не толкова големи резерви относно разписването на прекалено подробни гаранции на различните етапи от процедурата за налагане на обезпечения и конфискуване на активи от престъпна дейност, доколкото това крие опасност от евентуално блокиране на новата правна база за отнемането на имущество и конфискацията в Европейския съюз;

40. изтъква обаче необходимостта от учредяване на Европейска прокуратура и още отсега подчертава нуждата от укрепване на полицейските и съдебните структури, отговарящи за организираната престъпност в държавите членки.

## КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

41. смята, че създаването на европейска прокуратура може да допринесе за по-голяма ефективност на реформата на OLAF;

42. счита, че финансовите разследвания относно корупцията и участието на влияние икономически и политически фигури и разследванията на трансграничните престъпни мрежи биха се водили по по-ефикасен и сигурен начин от Европейска прокуратура;

43. счита, че развиването на Еврюст като основа за Европейска прокуратура, с възможността да започва наказателни разследвания, най-малкото когато са сериозно застрашени интересите на Съюза, и възможността да предприема съдебно разследване, представлява ефективен начин да се избегнат ситуации като тази, упомената в съобщението на Комисията относно защитата на финансовите интереси COM(2011) 293 final, предмет на настоящото становище. КР би желал да припомни, че членове 85 и 86 от ДФЕС предвиждат това необходимо развитие с оглед на двойното предизвикателство, което представляват заплахата от финансовата криза и тежките престъпления;

44. смята, че подобна насока не изключва по никакъв начин обща европейска програма за обучение на финансови следователи, чието създаване и осъществяване следва да бъде приоритет за Комисията;

45. смята, че ефективната защита на подаващите сигнали от ответни деяния спрямо тях е основен аспект на антикорупционните политики, както и на борбата срещу организираната престъпност. Правната рамка, уреждаща този аспект в Съюза, обаче се различава в отделните държави членки. Затова КР оценява много положително инициативите на Комисията във връзка със защитата на подаващите сигнали за нарушения;

**За укрепване на ролята на местните власти в борбата срещу корупцията и организираната престъпност**

46. отправя искане държавите членки да предвидят част от отнетото имущество, придобито посредством организирана престъпна дейност, да бъде отдадено на местни и/или регионални власти (след като бъдат удовлетворени законните искания за възстановяване), тъй като те са първите жертви на престъпните организации, които дестабилизируют социалния ред по места. Те са и в най-добра позиция за предприемане на действия на местно равнище с цел изкореняване на дълбоките

причини за престъпността. Тази практика съществува в Италия, където една трета от дванадесетте хиляди отнети недвижими имота бяха разпределени или препродадени в полза на местните и териториалните власти за осъществяване на социални дейности. В случая става въпрос да се придаде положителен облик на дейността на публичните власти и да се създаде система, нетолерираща престъпността, която да обединява заемащите изборни длъжности, гражданското общество и семействата;

47. насърчава местните представители на изборни длъжности в началото на мандата да подписват деонтологична харта „Obliti privatorum, publica curate“ („Забравете личните си дела, занимавайте се публичните“), което би допринесло за изграждането и запазването на доверие между гражданите и управляващите. Тази харта следва да определя правила за безпристрастност (забрана на конфликти на интереси, отказ на покани за частен престой от физически или юридически лица, чиято дейност е свързана със съответните органи на местното самоуправление, предаване в полза на държавата на подаръците на стойност над 150 EUR, въздържане от намеса в полза на членове на семейството и др.) и интегритет (неизползване на средствата на органите на местно самоуправление за частни цели или предизборни кампании, спазване на правилата за обществените поръчки и др.);

48. насърчава заемащите изборни длъжности да подадат в независима публична институция декларация за имотното си състояние и търговските си или бизнес връзки;

49. насърчава държавите членки да въведат публично финансиране на предизборните кампании, да забранят даренията от юридически лица и да създадат статут на местния представител на изборна длъжност, който да гарантира неговата независимост и финансова автономност;

50. насърчава ефикасната борба срещу прането на пари, чийто произход е свързан с корупция и организирана престъпност в данъчните убежища;

51. насърчава държавите членки да създадат истински инструменти за превенция и разкриване на посегателства срещу професионалната етика, като служби за оценка на механизмите за борба с корупцията и контрол на обществените поръчки и делегирането на обществени услуги;

52. отправя искане за създаването на европейска платформа за обмен на добри местни практики във връзка с борбата срещу корупцията и организираната престъпност и за възстановяването на отнети активи от престъпна дейност, както и за европейска конференция, посветена на борбата срещу корупцията и организираната престъпност;

53. насърчава местните и регионалните власти да обвържат субсидиите, отпускани на големи спортисти и професионални клубове, със задължения от етично естество и строга финансова прозрачност;

54. предлага Комитетът на регионите да определи наблюдател в Специалната комисия на Европейския парламент по корупцията и Групата държави срещу корупцията на Съвета на Европа (GRECO);

55. ще разшири анализа си на добрите управленски практики и административно управление във връзка със защитата на легалната икономика и по отношение на страните партньорки, обхванати от политиката на съседство, членки на ARLEM (Евро-средиземноморската асамблея на регионалните и местните власти) и CORLEAP (Конференцията на регионалните и местните власти за Източното партньорство).

Брюксел, 10 октомври 2012 г.

*Председател*  
*на Комитета на регионите*  
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

---