



## Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

У. ВОТ

представено на 18 юли 2017 година<sup>1</sup>

Дело C-42/17

**Наказателно производство**

**срещу**

**M.A.S.**

**M.B.**

(Преюдициално запитване, отправено от Corte costituzionale (Конституционен съд, Италия)

„Преюдициално запитване — Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Член 325 ДФЕС — Наказателно производство за престъпления в областта на данъка върху добавената стойност (ДДС) — Потенциално засягане на финансовите интереси на Съюза — Национално законодателство, предвиждащо абсолютни давностни срокове, които могат да доведат до ненаказване за извършени престъпления — Решение от 8 септември 2015 г., Taricco и др. (C-105/14, EU:C:2015:555) — Принципи на равностойност и ефективност — Недопустимост на разглежданото законодателство — Задължение за националния съд да остави без приложение това законодателство, когато то възпрепятства налагането на ефективни и възпиращи санкции „в значителен брой случаи на тежки измами“, засягащи финансовите интереси на Съюза, или предвижда по-дълги давностни срокове за измами, засягащи финансовите интереси на съответната държава членка, от предвидените за измами, засягащи финансовите интереси на Съюза — Незабавно прилагане на това задължение във висящи производства в съответствие с принципа *tempus regit actum* — Съвместимост с принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията — Обхват и място на този принцип в правния ред на съответната държава членка — Включване на правилата за давността в приложното поле на посочения принцип — Същностно естество на тези правила — Член 4, параграф 2 ДЕС — Зачитане на националната идентичност на съответната държава членка — Харта на основните права на Европейския съюз — Членове 49 и 53“

### I. Увод

1. С настоящото преюдициално запитване Corte costituzionale (Конституционен съд, Италия) поставя на Съда въпроса доколко националните юрисдикции са задължени да се придържат към задължението, изведено от Съда в решение от 8 септември 2015 г. Taricco и др.<sup>2</sup>, изразяващо се в това да не се прилагат разпоредбите на член 160, последна алинея и на член 161, втора алинея от codice penale (Наказателен кодекс).

<sup>1</sup> Език на оригиналния текст: френски.

<sup>2</sup> C-105/14, наричано по-нататък „решение Taricco и др.“, EU:C:2015:555.

2. В това решение и в духа на решение от 26 февруари 2013 г., *Åkerberg Fransson*<sup>3</sup> Съдът приема, че измамите с данък върху добавената стойност (ДДС) могат да бъдат измами, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз.

3. Съдът отбелязва, че разпоредбите на Наказателния кодекс, и по-специално тези, установяващи правилото, че при прекъсване на давността давностният срок в никакъв случай не може да се продължава с повече от една четвърт от първоначалната му продължителност, довеждат, с оглед на сложността и продължителността на започнатите наказателни производства срещу тежки измами с ДДС, до фактическа ненаказване за тези престъпления, тъй като обикновено погасяването по давност настъпва преди налагането на предвидената от закона наказателна санкция с окончателно съдебно решение. Съдът приема, че по този начин това положение нарушава задълженията, вменени в тежест на държавите членки с член 325, параграфи 1 и 2 ДФЕС.

4. Поради това, за да гарантира ефективността на борбата срещу измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, Съдът поиска от националните юрисдикции, когато е необходимо, да оставят без приложение тези разпоредби.

5. В настоящото преюдициално запитване *Corte costituzionale* (Конституционен съд) поддържа, че това задължение може да наруши един върховен принцип на неговия конституционен ред — принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), закрепен в член 25, параграф 2 от *Costituzione* (конституцията, наричана по-нататък „италианската конституция“) и по този начин да накърни конституционната идентичност на Италианската република.

6. *Corte costituzionale* (Конституционен съд) подчертава, че принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията, съгласно тълкуването му в италианския правен ред, гарантира по-високо равнище на защита от равнището на защита, което произтича от тълкуването на член 49 от Хартата на основните права на Европейския съюз<sup>4</sup>, доколкото той обхваща приложимите за престъплението давностни срокове и следователно не допуска националният съд да приложи във висящо производство по-дълъг давностен срок от срока, предвиден към момента на извършване на престъплението (принципът на забрана на обратното действие на по-строгия наказателен закон).

7. *Corte costituzionale* (Конституционен съд) подчертава обаче, че изведеното от Съда задължение в решение *Taricco* и др. задължава италианския наказателен съд да прилага за престъпленията, извършени преди публикуването на това решение на 8 септември 2015 г., и давността по които все още не е изтекла, по-дълги давностни срокове от първоначално предвидените към момента на извършването на тези престъпления. Отбелязва също така, че това задължение не почива на никакво правно основание и се основава на критерии, които счита за неясни. От това следвало, че задължението води до признаване на свобода на преценка на националния съд, която може създаде опасност от произвол и която освен това надхвърля границите на неговата правораздавателна функция.

8. Доколкото италианската конституция гарантира по-високо равнище на защита на основните права от признатото от правото на Съюза, *Corte costituzionale* (Конституционен съд) приема, че член 4, параграф 2 ДЕС и член 53 от Хартата позволяват на националните юрисдикции да откажат да изпълнят задължението, изведено от Съда в решение *Taricco* и др.

3 C-617/10, EU:C:2013:105.

4 Наричана по-нататък „Хартата“.

9. Вследствие на това с трите си преюдициални въпроса Corte costituzionale (Конституционен съд) пита Съда дали член 325 ДФЕС, както е тълкуван от него в решение Taricco и др., задължава националните юрисдикции да оставят без приложение съответните правила за давността дори ако, първо, в правния ред на съответната държава членка тези правила се обхващат от принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията и от самото материално наказателно право, второ, това задължение е без достатъчно ясно правно основание и най-сетне, трето, това задължение е в разрез с върховните принципи на италианския конституционен ред или с неотменимите права на лицата, както те са признати от италианската конституция.

10. В акта си за преюдициално запитване Corte costituzionale (Конституционен съд) не само поставя тези три преюдициални въпроса на Съда, но и съветва последния също така относно отговора, който той следва да даде, за да се избегне започването на т.нар. процедура за „насрещните граници“<sup>5</sup>. В това отношение този акт за преюдициално запитване ми напомня преюдициалния въпрос на Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд, Германия) по делото, по което е постановено решение от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др.<sup>6</sup>. Corte costituzionale (Конституционен съд) излага наистина по много ясен начин, че ако Съдът продължава да поддържа тълкуването си на член 325 ДФЕС със същите изрази както в решение Taricco и др., то той може да обяви националния закон за ратифициране и изпълнение на Договора от Лисабон — доколкото той ратифицира и изпълнява член 325 ДФЕС — в разрез с върховните принципи на конституционния си ред, като по такъв начин освободи националните юрисдикции от задължението им да се съобразяват с решение Taricco и др.

11. В настоящото заключение ще изложа причините, поради които не може да се поставя под съмнение самият принцип, изведен от Съда в това решение, според който националният съд е задължен, когато е необходимо, да остави без приложение разпоредбите, съдържащи се в член 160, последна алинея и в член 161, втора алинея от Наказателния кодекс, за да осигури ефективна и възпираща санкция за измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза.

12. Първо, ще обясня, че прекалено стеснителното тълкуване на понятието за прекъсване на давността и на прекъсващите давността действия, изведено от връзката между разглежданите разпоредби, доколкото лишава органите на наказателното преследване и решаващите органи от разумен срок за приключване на образуваните производства за измами с ДДС, явно не съответства на изискването за санкциониране на нарушенията, засягащи финансовите интереси на Съюза, нито има необходимото възпиращо действие, за да предотврати извършването на нови престъпления, като по този начин нарушава материалноправния аспект, но също така и аспекта, който можем да определим като „процесуалноправен“ на член 325 ДФЕС.

5 Това производство се основава на идеята, че макар италианският правен ред да признава и да допуска ограничаването на своя суверенитет от правото на Съюза, той установява също така и рамки на последното с цел да запази основните ценности, на които се основава неговият правен ред. Вж. в това отношение уточненията, представени от Италианската република в становището ѝ, представено по делото, по което е постановено решение от 16 юни 2015 г., Gauweiler и др. (C-62/14, EU:C:2015:400), както и решение № 183/73 на Corte costituzionale (Конституционен съд), към което се препраща в точка 7 от това становище: „на основание член 11 от [италианската] конституция[...] ограничения на суверенитета са приемат единствено за постигане на целите, посочени в нея [...] следователно следва да се изключи, че такива ограничения [...] могат във всички случаи да водят за органите на ЕИО до недопустимото правомощие да се нарушават основните принципи на нашия конституционен ред или неотменимите права на човешката личност [...] [О]чевидно е, че ако някога трябва да се даде толкова абсурдно тълкуване на член 189, гаранцията за правораздавателния контрол на Corte costituzionale (Конституционен съд) върху по-нататъшната съвместимост на Договора с посочените основни принципи би продължила да бъде осигурена“.

6 C-62/14, EU:C:2015:400.

13. В това отношение ще обясня, че като се държи сметка за текста на член 49 от Хартата и за съдебната практика на Европейския съд по правата на човека относно обхвата на принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията, закрепен в член 7 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.<sup>7</sup>, допустимо е при изпълнение на задълженията си, възложени от правото на Съюза, националният съд да остави без приложение разпоредбите, предвидени в член 160, последна алинея и в член 161, втора алинея от Наказателния кодекс във висящите производства.

14. За тази цел ще уточня критериите, които са основание националният съд да е обвързан от такова задължение. В действителност намирам, както и Corte costituzionale (Конституционен съд), към който се присъединявам по тази точка, че за да се осигури необходимата предвидимост както в наказателния процес, така и в материалното наказателно право, постановеното в решение Тагиссо и др. трябва да бъде уточнено. В това отношение предлагам установеният в него критерий да се замени с критерий, изведен от самия характер на престъплението.

15. Накрая, ще изложа причините, поради които считам, че създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие изисква наказването на престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, да се съпровожда понастоящем от хармонизация на правилата за давността в Съюза и по-специално на правилата, уреждащи нейното прекъсване.

16. Второ, и в духа на принципите, изведени от Съда в решение Melloni<sup>8</sup> от 26 февруари 2013 г., ще обясня, че член 53 от Хартата според мен не дава възможност на съдебния орган на държава членка да не изпълни задължението си, изведено от Съда в решение Тагиссо и др., с мотива че това задължение не отговаря на по-високия стандарт на защита на основните права, гарантиран от конституцията на тази държава.

17. Накрая, трето, ще изложа причините, поради които незабавното прилагане на по-дълъг давностен срок, произтичащо от изпълнението на посоченото задължение, според мен не може да засегне националната идентичност на Италианската република и по този начин да наруши разпоредбата на член 4, параграф 2 ДЕС.

## II. Правна уредба

### A. Правото на Съюза

#### 1. Договорът за ЕС

18. Член 4 параграф 2 ДЕС гласи, че Съюзът зачита националната идентичност на държавите членки, присъща на техните основни политически и конституционни структури. Съгласно параграф 3 от тази разпоредба Съюзът и държавите членки са задължени в съответствие с принципа на лоялното сътрудничество при пълно взаимно зачитане да си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите. Затова държавите членки са задължени да вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза.

<sup>7</sup> Наричана по-нататък „ЕКПЧ“.

<sup>8</sup> C-399/11, EU:C:2013:107.

19. Съгласно член 325 ДФЕС Съюзът и държавите членки имат задължението да се борят „с измамата и с всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза“, и да осигуряват „ефикасна защита“ на тези интереси.

## **2. Хартата**

20. Член 47, втора алинея от Хартата гласи:

„Всеки има право неговото дело да бъде гледано справедливо и публично в разумен срок от независим и безпристрастен съд, предварително създаден със закон. [...]“.

21. Член 49 от нея, озаглавен „Принципи на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието“, предвижда в параграф 1:

„Никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което в момента на извършването му не е представлявало престъпление съгласно националното или международното право. По същия начин, не може да бъде налагано по-тежко наказание от това, което е било приложимо към момента на извършване на престъплението. Ако в по-късен момент след престъплението законът предвижда по-леко наказание, трябва да се приложи това наказание“.

22. Съгласно член 52, параграф 3 от Хартата:

„Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от [ЕКПЧ], техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита“.

23. Член 53 от Хартата гласи:

„Никоя разпоредба на настоящата Харта не трябва да се тълкува като ограничаваща или накърняваща права на човека и основни свободи, които в съответните им приложни полета са признати от правото на Съюза, от международното право и от международните конвенции, по които Съюзът или всички държави членки са страни и по-специално от [ЕКПЧ], както и от конституциите на държавите членки“.

## **Б. Италианското право**

### **1. Италианската конституция**

24. Член 25, параграф 2 от италианската конституция гласи, че „никой не може да бъде осъден, освен съгласно закон, влязъл в сила преди извършване на деянието“.

### **2. Разпоредбите на Наказателния кодекс относно давността за престъпления**

25. Давността е едно от основанията за изключване на наказателното преследване за престъпления (книга I, дял VI, глава I на Наказателния кодекс). Нейната правна уредба е основно изменена с legge n. 251, 5 dicembre 2005 (Закон № 251 от 5 декември 2005 г.)<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> GURI № 285 от 7 декември 2005 г., стр. 5, наричан по-нататък „Законът ex-Cirielli“.

26. Съгласно член 157, параграф 1 от Наказателния кодекс наказателното преследване се погасява по давност след изтичането на период от време, равен по продължителност на максималното наказание, предвидено от закона за престъплението, ако този период от време е не по-кратък от шест години за по-тежките престъпления и четири години за по-леките престъпления.

27. В член 158 от този кодекс е предвиден началният момент, от който започва да тече давността, както следва:

„Давността за преследване започва да тече от довършването на престъплението, а при опит за извършване на престъпление — от деня на прекратяване на деянието на извършителя, или при продължаваните престъпления — считано от деня, в който престъплението губи своя продължаван характер.

[...]“.

28. Съгласно член 159 от посочения кодекс, уреждащ правилата за спирането на давността:

„Давността спира да тече във всички случаи когато специална законова разпоредба предвижда спирането на производството, на наказателния процес или на срока за временно задържане, както и в следните случаи:

- 1) даване на разрешение за предприемане на действия за преследване;
- 2) изпращане на делото на друг съд;
- 3) спиране на производството или на наказателния процес поради възпрепятстване на страните и на адвокатите или по искане на обвиняемия или на неговия адвокат.[...]

[...]

Давностният срок продължава да тече след отпадане на основанието за спиране“.

[...]“.

29. Член 160 от същия кодекс, уреждащ прекъсването на давността, гласи:

„Присъдата или решението за налагане на административно наказание прекъсват давността.

Определението за налагане на мерки за процесуална принуда, засягащи личността [и] определението за насрочване на предварително изслушване също прекъсват давността.

При прекъсване на давността от момента на прекъсването започва да тече нова давност. При няколко действия, които прекъсват давността, тя започва да тече от последното действие; установените в член 157 срокове обаче в никакъв случай не могат да бъдат продължавани извън сроковете, предвидени в член 161, втора алинея [от Наказателния кодекс], освен в случаите на наказателно преследване по член 51, параграф 3, букви b) и c) от [codice di procedura penale] (Наказателно-процесуален кодекс)“.

30. Съгласно член 161 от Наказателния кодекс, уреждащ действието на спирането и прекъсването на давността:

„Спирането и прекъсването на давността пораждаат последици по отношение на всички лица, извършили престъплението.



Освен в случаите на наказателно преследване по член 51, параграф 3, букви b) и c) от Наказателно-процесуалния кодекс прекъсването на давността не може да води до продължаване на давностния срок с повече от една четвърт от установената му максимална продължителност [...]“.

### III. Фактите

#### A. Решение Taricco и др.

31. Преюдициалното запитване, отправено от Tribunale di Cuneo (Окръжен съд Кунео, Италия) се отнася до тълкуването на членове 101 ДФЕС, 107 ДФЕС и 119 ДФЕС, както и на член 158 от Директива 2006/112/ЕО<sup>10</sup> с оглед на националната правна уредба относно давността за престъпления, установена в член 160, последна алинея и в член 161, втора алинея от Наказателния кодекс.

32. Запитването е отправено в рамките на наказателно производство, образувано срещу няколко лица, които са обвинени в създаването и организирането на сдружение с цел извършването на различни престъпления в областта на ДДС.

33. В това решение, постановено на 8 септември 2015 г., Съдът приема, че национална правна уредба като разглежданата, която предвижда към момента на настъпването на фактите по главното производство, че действието, с което се прекъсва давността в рамките на наказателно преследване за тежки измами в областта на ДДС, води до продължаване на давностния срок само с една четвърт от първоначалната му продължителност, може да засегне предвидените в член 325, параграфи 1 и 2 ДФЕС задължения на държавите членки, в случай че тази национална правна уредба възпрепятства налагането на ефективни и възпиращи санкции в значителен брой случаи на тежка измама, засягаща финансовите интереси на Съюза, или предвижда по-дълги давностни срокове за случаите на измама, засягаща финансовите интереси на съответната държава членка, от тези за случаите на измама, засягаща финансовите интереси на Съюза.

34. В действителност Съдът установява, че разглежданите разпоредби, с които в случай на прекъсване на давността се въвежда правилото, че давностният срок в никакъв случай не може да бъде продължаван с повече от една четвърт от първоначалната му продължителност, имат за последица, след като се отчете сложността и продължителността на наказателните производства, приключващи с приемането на окончателно съдебно решение, да неутрализират временния ефект на причина за прекъсване на давността. Съдът отбелязва, че поради този факт в значителен брой случаи изпълнителни деяния, осъществяващи състава на тежка измама, не се наказват с присъда.

35. Вследствие на това, за да се осигури пълното действие на член 325, параграфи 1 и 2 ДФЕС, Съдът приема, че когато е необходимо, националният съд е задължен да остави без приложение разпоредбите на националното право, чието действие възпрепятства съответната държава членка да изпълни възложените ѝ от тази разпоредба задължения.

<sup>10</sup> Директива на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данъка върху добавената стойност (ОВ L 347, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 9, том 3, стр. 7 и поправки в ОВ L 249, 14.9.2012 г., стр. 15, ОВ L 74, 19.3.2011 г., стр. 3 и ОВ L 323, 9.12.2015 г., стр. 31).

**Б. Въпросите за конституционосъобразност, отправени от Corte suprema di cassazione (Касационен съд, Италия) и от Corte d'appello di Milano (Апелативен съд Милано, Италия) към Corte costituzionale (Конституционен съд)**

36. Corte suprema di cassazione (Касационен съд) и Corte d'appello di Milano (Апелативен съд Милано), пред които са в ход производства за тежки измами в областта на ДДС, приемат, че неприлагането на член 160, последна алинея и на член 161, втора алинея от Наказателен кодекс в положения, предхождащи датата на публикуване на решение Taricco и др., би допринесло за утежняване с обратно действие на наказателната уредба, което е несъвместимо с принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията, провъзгласен в член 25, параграф 2 от италианската конституция.

37. Поради това те поставят на Corte costituzionale (Конституционен съд) въпрос за конституционосъобразност на член 2 от legge n. 130, 2 agosto 2008, (Закон № 130 от 2 август 2008 г.)<sup>11</sup>, доколкото с него се ратифицира Договорът от Лисабон, и изпълнението по-специално на член 325, параграфи 1 и 2 ДФЕС, който е основанието на изведеното от Съда спорното задължение<sup>12</sup>.

#### **IV. Актът за преюдициално запитване**

##### **А. За обхвата и мястото на принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията в италианския правен ред**

38. В акта си за преюдициално запитване Corte costituzionale (Конституционен съд) подчертава, на първо място, че в италианския правен ред принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията не допуска националният съд да остави без приложение разпоредбите на член 160, последна алинея и на член 161, втора алинея от Наказателния кодекс във висящите производства.

39. В действителност Corte costituzionale (Конституционен съд) посочва, че за разлика от други правни системи, в които правилата за давността в областта на наказателното право са определени като процесуални правила<sup>13</sup>, в италианския правен ред те са материалноправни норми, неразделна част от принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията, и поради това не могат да имат обратно действие в ущърб на преследваното лице.

40. Corte costituzionale (Конституционен съд) отбелязва, че следователно член 25, параграф 2 от италианската конституция придава на принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията по-широк обхват от обхвата, признат от източниците на правото на Съюза, тъй като той не се ограничава само до определяне на престъплението и на приложимите за него наказания, а обхваща всички материалноправни аспекти, свързани със санкцията, и

<sup>11</sup> Редовна притурка към GURI № 185 от 8 август 2008 г.

<sup>12</sup> Някои национални юрисдикции обаче възприеха друга позиция: вж. решения № 2210/16 на Corte suprema di cassazione (Касационен съд), трети наказателен състав, от 20 януари 2016 г. (в което Corte suprema di cassazione (Касационен съд) прилага принципите, изведени в решение Taricco и др., считайки, че по същността си режимът на давността е от процесуално естество, и приема, че не е необходимо да се поставя въпрос за конституционосъобразност на Corte costituzionale (Конституционен съд); № 7914/16 на Corte suprema di cassazione (Касационен съд), четвърти наказателен състав, от 26 февруари 2016 г. (в което Corte suprema di cassazione (Касационен съд) потвърждава това задължение да не се прилага уредбата на давността само в случаите, когато производството фактически не е погасено по давност) и накрая, № 44584/16 на Corte suprema di cassazione (Касационен съд), трети наказателен състав, от 24 октомври 2016 г. (в което Corte suprema di cassazione (Касационен съд) извежда приложимите критерии, за се оставят без приложение разглежданите национални разпоредби).

<sup>13</sup> Кралство Белгия, Федерална република Германия и Френската република се придържат към процесуалноправна концепция за правилата за давността. В други държави членки като Република Гърция, Кралство Испания, Република Латвия или дори Румъния или Кралство Швеция тези разпоредби, както в италианския правен ред, се отнасят към материалното наказателно право. В Република Полша или в Португалската република правилата за давността са както материалноправни, така и процесуални.



по-специално с определянето на приложимите за престъплението правила за давността. Съгласно този принцип престъплението, налаганото наказание и давностният срок следователно трябва да бъдат определени по ясен, точен и задължителен начин в закон, който е в сила към момента на извършване на деянието. Така според запитващата юрисдикция спазването на този принцип дава възможност всеки да се запознае с последиците на своето поведение в наказателен план и не допуска никакъв произвол при прилагането на закона.

41. В производството по делото в главното производство обаче Corte costituzionale (Конституционен съд) поддържа, че съответните лица не биха могли разумно да предвиждат, с оглед на действащата към момента на деянията нормативна рамка, че правото на Съюза, и по-специално член 325 ДФЕС, ще задължи националния съд да остави без приложение член 160, последна алинея и член 161, втора алинея от Наказателния кодекс, като по този начин удължи приложимите давностни срокове. Поради това задължението, изведено от Съда в решение Taricco и др., било в противоречие с изискванията, посочени в член 7 от ЕКПЧ.

42. Corte costituzionale (Конституционен съд) подчертава освен това, че принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията е водещ за неотменимите права на лицата и трябва да се разглежда във всички негови аспекти като върховен принцип на италианския конституционен ред, който поради това има предимство пред нормите на правото на Съюза, с които е в конфликт.

43. Що се отнася до квалификацията на правилата за давността в областта на наказателното право, Corte costituzionale (Конституционен съд) уточнява, че то зависи не от правото на Съюза, а от конституционната традиция на всяка от държавите членки.

44. Доколкото италианският правен ред предоставя по-високо равнище на защита на основните права от равнището на защита, произтичащо от тълкуването на член 49 от Хартата и на член 7 от ЕКПЧ, Corte costituzionale добавя, че член 53 от Хартата следователно разрешава на националния съд да се освободи от задължението, определено от Съда в решение Taricco и др.

45. Corte costituzionale (Конституционен съд) разграничава настоящото дело от делото, приключило с постановяването на решение от 26 февруари 2013 г. Melloni<sup>14</sup>, в което прилагането на конституционните разпоредби на Кралство Испания дава пряко отражение върху предимството на правото на Съюза, по-специално върху обхвата на Рамково решение 2009/299/ПВР<sup>15</sup>, и води до нарушаване на еднаквото прилагане и единството на правото на Съюза в област, основана върху взаимното доверие между държавите членки.

46. На второ място, Corte costituzionale (Конституционен съд) твърди, че задължението, изведено от Съда в решение Taricco и др., се основава на неточни критерии, в противоречие с принципа на правна сигурност, тъй като националният съд не може да определи по недвусмислен начин случаите, в които измамата, засягаща финансовите интереси на Съюза, може да се квалифицира като „тежка“, и случаите, в които прилагането на разглежданите правила за давността води до ненаказване в „значителен брой случаи“. Поради това тези критерии пораждат значителна опасност от произвол.

47. На трето място, запитващата юрисдикция счита, че правилата, изведени от Съда в решение Taricco и др., са несъвместими с принципите, които уреждат разделението на властите.

<sup>14</sup> C-399/11, EU:C:2013:107.

<sup>15</sup> Рамково решение на Съвета от 26 февруари 2009 година за изменение на рамкови решения 2002/584/ПВР, 2005/214/ПВР, 2006/783/ПВР, 2008/909/ПВР и 2008/947/ПВР, с което се укрепват процесуалните права на лицата и се насърчава прилагането на принципа за взаимно признаване на решения, постановени в отсъствието на заинтересованото лице по време на съдебния процес (ОВ L 81, 2009 г., стр. 24).

48. В това отношение тя уточнява, че давностните срокове и начините за тяхното изчисляване трябва да бъдат определени от националния законодател в точни разпоредби и че следователно съдебните органи не са компетентни да определят съдържанието им за всеки отделен случай. Corte costituzionale (Конституционен съд) счита обаче, че принципите, намерили израз в решение Taricco и др., не дават възможност да се определят границите на свободната преценка на съдебните органи, поради което те имат свободата да оставят без приложение разглежданите разпоредби на закона, когато преценяват, че те пречка за санкциониране на престъплението.

## **Б. За конституционната идентичност на Италианската република**

49. В акта за преюдициално запитване Corte costituzionale (Конституционен съд) накрая твърди, че член 4, параграф 2 ДЕС дава възможност на националния съд да се освободи от задължението, установено от Съда в решение Taricco и др., когато това задължение нарушава върховен принцип на неговия конституционен ред и следователно може да засегне националната идентичност и по-специално конституционната идентичност на Италианската република.

50. Той подчертава, че правото на Съюза, както и възприетото от Съда тълкуване на това право не може да се разглеждат като налагащи на държавата членка да се откаже от върховните принципи на своя конституционен ред, които определят нейната национална идентичност. Поради това винаги прилагането на решение на Съда зависи от съвместимостта му с конституционния ред на съответната държава членка, която трябва да бъде преценявана от националните органи и в Италия, от Corte costituzionale (Конституционен съд).

## **V. Преюдициалните въпроси**

51. С оглед на тези съображения Corte costituzionale (Конституционен съд) решава да спре производството за конституционносъобразност на член 2 от Закон № 130 от 2 август 2008 г. за ратифициране и изпълнение на Договора от Лисабон и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли член 325, параграфи 1 и 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че задължава наказателния съд да остави без приложение национална правна уредба в областта на давността, която в значителен брой случаи не допуска наказване на тежки измами в ущърб на финансовите интереси на Съюза, т.е. предвижда по-кратки давностни срокове за наказателно преследване на измами, засягащи финансовите интереси на Съюза, от предвидените за измами, засягащи финансовите интереси на държавата, дори когато това неприлагане е без достатъчно ясно правно основание?
- 2) Трябва ли член 325, параграфи 1 и 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че задължава наказателния съд да остави без приложение национална правна уредба в областта на давността, която в значителен брой случаи не допуска наказване на тежки измами в ущърб на финансовите интереси на Съюза, т.е. предвижда по-кратки давностни срокове за наказателно преследване на измами, засягащи финансовите интереси на Съюза, от предвидените за измами, засягащи финансовите интереси на държавата, дори когато в правния ред на държавата членка давността е част от материалното наказателно право и е обвързана с принципа за законоустановеност?

- 3) Трябва ли решение [Taricco и др.] да се тълкува в смисъл, че задължава наказателния съд да остави без приложение национална правна уредба в областта на давността, която в значителен брой случаи не допуска наказване на тежки измами в ущърб на финансовите интереси на Съюза, т.е. предвижда по-кратки давностни срокове за наказателно преследване на измами, засягащи финансовите интереси на Съюза, от предвидените за измами, засягащи финансовите интереси на държавата, дори когато това неприлагане е в разрез с върховните принципи на конституционния ред на държавата членка или с неотменимите права на лицата, признати с конституцията на държавата членка?“.

## VI. Предварителни бележки

52. Преди да започна разглеждането на преюдициалните въпроси, поставени от Corte costituzionale (Конституционен съд), струва ми се уместно да се направят някои уводни бележки най-напред във връзка с контекста, в който е постановено решение Taricco и др., а след това във връзка с възприетия от страните и от Европейската комисия подход в съдебното заседание.

53. Първо, искам да подчертая, че отражението на предвидените в италианския Наказателен кодекс правила за давността върху ефективността на съдебното преследване, независимо дали те се прилагат за тежко престъпление, за по-леко престъпление против личността, или се вписват в рамките на икономическата и финансова престъпност, не е нов въпрос. Той вече е бил предмет на многобройни доклади и препоръки към Италианската република, в които по-специално се критикуват приложимите правила и начини за изчисляване на давностните срокове, и по-специално стеснителното тълкуване на основанията за прекъсване на давността и наличието на абсолютен давностен срок, който не може нито да се прекъсва, нито да се спира.

54. Следователно трудностите, изложени от Съда в решение Taricco и др., свързани с отражението на правилата за давността в член 160, последна алинея и в член 161, втора алинея от Наказателния кодекс върху ефективността на наказателното преследване за измами с ДДС, не са нови.

55. Най-напред, на национално равнище съдебните органи много рано обърнаха внимание на националния законодател върху факта, че действащите давностните срокове не дават възможност да се стигне до окончателно съдебно решение по голяма част от тежките и сложни дела за корупция<sup>16</sup>, което стана повод за създаване на работна група (комисия ad hoc), натоварена да проучи съществуващите възможности за реформа на правилата за давността, резултатите от дейността на която бяха представени на 23 април 2013 г.<sup>17</sup>

56. По-късно, на равнището на Съюза, Европейската комисия посвети през 2014 г. специално изследване на последиците за ефективната борба срещу корупцията<sup>18</sup>, до които води италианският режим на давността. Така тя изтъква, че „[д]авността винаги е била изключително обезпокоителен въпрос [в тази държава членка]“, подчертавайки, че „[п]риложимият по силата на италианското законодателство давностен срок, съчетан с изключително продължителните

16 Вж. по-конкретно primo rendiconto della attività 1° luglio 2010/30 giugno 2011, Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, доклад за дейността 2010-2011, стр. 12, т. 3.4 (Il problema prescrizione) и стр. 16, т. 5.1 (La criminalità economica), достъпен на следния интернет адрес: <http://www.procura.milano.giustizia.it/files/relazione-25-luglio-2011.pdf>, както и Bilancio di responsabilità sociale, 2011—2012, стр. 28, достъпен на следния интернет адрес: <http://www.procura.milano.giustizia.it/files/bilancio-sociale-procura-12-dic-2012.pdf>.

17 Commissione Fiorella — Per lo studio di possibile riforma della prescrizione, следния интернет адрес: [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.page;jsessionid=J2kpebY+SYa6GMnDwpBxPZ+7?facetNode\\_1=0\\_10&facetNode\\_2=3\\_1&facetNode\\_3=4\\_57&contentId=SPS914317&previousPage=mg\\_1\\_12](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page;jsessionid=J2kpebY+SYa6GMnDwpBxPZ+7?facetNode_1=0_10&facetNode_2=3_1&facetNode_3=4_57&contentId=SPS914317&previousPage=mg_1_12).

18 Приложение 12 към доклада на Комисията до Съвета и до Европейския парламент Доклад на ЕС за борбата с корупцията — Италия от 3 февруари 2014 г. (COM(2014) 38 окончателен).

съдебни производства, с приложимите правила и методи за изчисляване на давността, с липсата на гъвкавост в основанията за спиране и за прекъсване на давността и с наличието на абсолютен давностен срок, който не може да бъде нито прекъсван, нито спиран, са довели и ще продължават да довеждат до прекратяване на значителен брой дела<sup>19</sup>.

57. Придържайки се към препоръките, отправени от Съвета към Италианската република на 9 юли 2013 г.<sup>20</sup>, Комисията покани тази държава членка да преразгледа съществуващите правила за давностните срокове, като по този начин подсили правната рамка за противодействие на корупцията.

58. В рамките на Съвета на Европа понастоящем Европейският съд по правата на човека в решенията *Alikaj* и други *с/у Италия*<sup>21</sup>, както и *Cestaro с/у Италия*<sup>22</sup> също приема, че начинът, по който е уреден механизмът на давността в членове 157—161 от Наказателния кодекс, може да предизвика последици, обратни на изискваните за защита на основните права, прогласени в ЕКПЧ в техния наказателен аспект, тъй като този механизъм води до ненаказване за тежки престъпления. Поради това той приема, че тази законодателна рамка е неподходяща<sup>23</sup> за предотвратяване и наказване на посегателствата срещу живота, както и на изтезанията и на нечовешкото или унижително отнасяне или наказание.

59. Така в решение *Cestaro с/у Италия*<sup>24</sup>, постановено само няколко месеца преди решение *Taricco* и др., Италианската република е осъдена за нарушение на член 3 от ЕКПЧ не само в неговия материалноправен, а също така и в процесуалноправния му аспект, като Европейският съд по правата на човека подчертава наличието на „структурен проблем“, по-специално „неподходящия характер“ на правилата за давността в италианския Наказателен кодекс за наказване на изтезанията и за осигуряване на достатъчно възпиращо действие<sup>25</sup>. След като подчертава, че тези правила за давността на практика могат да осуетят осъждането и наказването на отговорните лица, при това въпреки всички усилия, полагани от разследващите органи и от решаващите съдилища, Европейският съд по правата на човека приема, че приложимото за този вид престъпления италианско законодателство „не е в съответствие“ с изискването за санкциониране и няма необходимия възпиращ ефект за предотвратяване на извършването на други подобни престъпления. Поради това Европейският съд по правата на човека приканва Италианската република да приеме правни актове, годни да санкционират по съответстващ начин отговорните за тези правонарушения лица и да им попречат да се възползват от мерки, противоречащи на неговата съдебна практика, тъй като прилагането на правилата за давността трябва да бъде съвместимо с изискванията на ЕКПЧ<sup>26</sup>.

19 Вж. стр. 8 и 9 от доклада. Комисията се позовава по-специално на изследването *Timed Out: Statutes of Limitation and Prosecuting Corruption in EU Countries*, от ноември 2010 г., в което неправителствената организация *Transparency International* разглежда отражението на давностните срокове в областта на наказателното преследване върху корупцията в Съюза: между 2005 г. и 2010 г. всяко десето производство е прекратено поради изтичане на давностните срокове, при средна цифра за другите държави членки между 0,1 % и 2 % (стр. 11).

20 Препоръка на Съвета относно националната програма за реформи на Италия за 2013 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за стабилност на Италия за периода 2012—2017 г. (ОВ С 217, 2013 г., стр. 42), вж. съображение 12, както и препоръка 2.

21 ЕСПЧ, 29 март 2011 г., СЕ:ЕCHR:2011:0329JUD004735708. Вж. по-специално § 95 и 97, както и § 108, в който Европейският съд по правата на човека отбелязва, че „като се държи сметка за изискването за бързина и за дължимата грижа, съдържащи се имплицитно в контекста на разглежданите позитивни задължения [член 2 от ЕКПЧ], е достатъчно да се отбележи, че прилагането на давността безспорно се отнася към категорията на тези недопустими съгласно практиката на Европейския съд [по правата на човека] „мерки“, тъй като нейното действие възпрепятства осъждането“.

22 ЕСПЧ, 7 април 2015 г., СЕ:ЕCHR:2015:0407JUD000688411.

23 Вж. ЕСПЧ, 7 април 2015, *Cestaro с/у Италия*, СЕ:ЕCHR:2015:0407JUD000688411, § 225.

24 ЕСПЧ, 7 април 2015 г., СЕ:ЕCHR:2015:0407JUD000688411.

25 Вж. § 225, 242 и 245 от това решение.

26 Вж. § 208 и 246 от посоченото решение.

60. На по-високо политическо равнище понастоящем Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) наред с това отбелязва в своите доклади за оценка от първия кръг (юни 2008 г.), от втория кръг (октомври 2008 г.) и от третия кръг (октомври 2011 г.) за свързани оценки относно Италианската република<sup>27</sup>, че макар теоретично давностният срок да не е твърде различен от този в другите държави участнички, начинът на изчисляване и ролята на други фактори (като сложността на разследванията за корупция, възможния изтекъл период от време между извършване на престъплението и уведомяване на наказващите органи, възможните средства за защита, закъсненията и прекомерната работна натовареност на наказателния съд) намаляват значително ефективността на действащия режим за наказване в Италия.

61. Накрая, на международно равнище, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) също препоръчва на Италианската република в рамките на оценките си относно прилагането на Конвенцията за борба с корупцията в международните търговски сделки<sup>28</sup> да удължи продължителността на срока на абсолютната давност, предвиден в Наказателния кодекс, така че да осигури ефикасност на преследванията за деяния на транснационална корупция и по този начин да се съобрази с изискванията на член 6 от Конвенцията<sup>29</sup>. С това изглежда Италианската република се е ангажирала в предложението за закон, одобрено от Senato (Сенат, Италия) на 15 март 2017 г.<sup>30</sup>.

62. Тези елементи ми изглеждат важни, за да може добре да се вникне в националния, а и в европейския контекст, в който се вписва решение Taricco и др.

63. Второ, с оглед на състоялите се в съдебното заседание устни състезания намирам за важно да коригирам еднозначния подход, възприет от страните и от Комисията, като припомня спецификата на самата природа на наказателното право.

64. Наистина наказателното право е санкционно право, което се свързва със самото понятие за обществен ред, а в конкретния случай, за обществен ред на Съюза. Това право следователно трябва да установява равновесие между опазването на обществения ред, равенството на гражданите пред закона, когато последните го нарушават, и гарантиране на процесуалните права на лицата, които са обект на наказателно преследване. В никакъв случай обаче позоваването на тези гаранции от една от преследващите или от преследваните страни не може да води до субективно право било да се наказва произволно, било да се избегнат нормалните и балансирани последици от извършените престъпни деяния.

27 Тези доклади са достъпни на интернет сайта на GRECO (<http://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations>) — изследване по страни.

28 Вж. по-специално Италия: фаза 2, доклад за прилагането на Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и на Препоръката от 1997 г. относно борбата срещу корупцията в международните търговски сделки от 29 ноември 2004 г., т. 146 и сл., както и Италия: фаза 2, доклад за проследяване на прилагането на препоръките на фаза 2, Прилагане на конвенцията и на преразгледаната препоръка от 1997 г. относно борбата с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки от 23 март 2007 г., препоръка 7 (b), стр. 17, и Доклад от фаза 3 относно прилагането от Италия на Конвенцията на ОИСР за борба срещу корупцията от 16 декември 2011 г., т. 94 и сл. (докладите са достъпни на следния интернет адрес: <http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/italie-conventiondelocdesurlaluttecontrelacorrupcion.htm>).

29 Тази разпоредба изисква „да се разполага с достатъчно време и възможности за разследването и наказателното преследване“.

30 Предложение за закон № 1844, озаглавен „Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato“, достъпен на интернет сайта на италианския Сенат: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/45439.htm>.



## **VII. Анализ**

65. С първите два преюдициални въпроса Corte costituzionale (Конституционен съд) поставя под съмнение съвместимостта на принципите и критериите, изведени от Съда в решение Taricco и др., с принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията. В италианския правен ред този принцип изисква давностният срок да бъде определен с точност в действаща към момента на извършване на престъплението разпоредба и при никакви обстоятелства не може да се прилага с обратна сила, когато е по-неблагоприятен за лицето, което е обект на наказателно преследване.

66. Така италианската конституция гарантира на всекиго правото да знае, преди да извърши правонарушението, дали то съставлява престъпление, какви са приложимите за него наказание и давностен срок, като нито един от тези елементи не може да се променя впоследствие в ущърб на заинтересованото лице.

67. Изисквайки обаче от националния съд да остави без приложение разпоредбите на член 160, последна алинея и на член 161, втора алинея от Наказателния кодекс във висящите производства, като по този начин удължи приложимия давностен срок, Corte costituzionale (Конституционен съд) счита, че задължението, изведено от Съда в решение Taricco и др., е в противоречие с този принцип.

68. В подкрепа на своя подход Corte costituzionale (Конституционен съд) подчертава, че разглежданите разпоредби са били приети с грижата да се гарантират, от една страна, спазването на изискването за разумен срок на производството, и от друга страна, правата на лицето, което е обект на наказателно преследване. В това отношение трябва да се признае, че само решение Taricco и др. не дава възможност да се отговори на критичните съображения, изложени от запитващата юрисдикция.

69. Въпреки всичко би било пресилено Съдът да бъде упрекван, че не е направил това, доколкото нито Tribunale di Cuneo (Окръжен съд Кунео), който е автор на първото преюдициално запитване, нито италианското правителство в писмените си и устни становища по делото, по което е постановено решение Taricco и др., не са изтъквали посочените сега от Corte costituzionale (Конституционен съд) особености, свързани със същността и правилата, уреждащи режима на давността в италианския правен ред, който е бил в основата на преюдициалното запитване.

70. Именно като следствие от това допълнително запитване на италианските юрисдикции аз ще предложа на Съда да допълни първоначалния си отговор.

71. В действителност става въпрос не за преразглеждане на самия принцип, изведен от Съда в решение Taricco и др., съгласно който националният съд е задължен да остави без приложение правилата на член 160, последна алинея и на член 161, втора алинея от Наказателния кодекс, за да осигури ефективна и възпираща санкция за измами, засягащи финансовите интереси на Съюза, а по-скоро да се уточнят отново критериите, въз основа на които трябва да се прилага това задължение.

### **A. По принципа, изведен от Съда в решение Taricco и др.**

72. Изразената от Corte costituzionale (Конституционен съд) позиция се гради на понятия, чиито елементи, както те са определени от него, накърняват по-конкретно принципа на ефективност на правото на Съюза и поради това са несъвместими с него.

73. Затова, преди да започна своя анализ на поставените въпроси, следва да посоча много точно съображенията, които водят до този резултат.

74. Що се отнася, първо, до принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията, наричан още принцип на криминалната законност или на наказателната законност, той съставлява един от главните принципи на съвременното наказателно право. Този принцип е изведен по-специално от италианския специалист по наказателно право Cesare Beccaria, който в известния си трактат „За престъпленията и наказанията“<sup>31</sup>, се позовава на произведенията на Монтескьо<sup>32</sup>.

75. По традиция се приема, че съгласно този принцип не може да се повдига обвинение за престъпление и не може да се налага наказание, ако последните не са предвидени и определени със закон преди извършване на деянието.

76. В настоящото дело този принцип представлява трудност само поради това, че към определението на Beccaria италианското законодателство добавя, че този принцип е приложим и за режима на давността и че поради това нарушителят има придобитото право всяко наказателно преследване да се развива в съответствие с режима на правилата за давността, съществуващи към момента на извършване на престъплението.

77. Що се отнася, второ, до давността, не самият ѝ принцип, а нейният режим е несъвместим тук с правото на Съюза също така и поради особеностите, въведени от италианското законодателство, разглеждано от гледна точка на двете възможности, каквито са спирането и прекъсването на давността.

78. Всъщност, що се отнася до прекъсването на давността, въпросните разпоредби ограничават случаите на възможно прекъсване на давностния срок до няколко евентуално закъснели процесуални действия, които освен това са с ограничено действие. Така настъпването на прекъсващо давността действие не поставя начало на нов срок със същата продължителност като първоначалния, а единствено го продължава само с една четвърт от неговата първоначална продължителност, като продълженият по този начин давностен срок освен това не може отново да бъде спиран, нито прекъсван и следователно може се приложи само еднократно в хода на производството.

79. Прилагането на разпоредбите на член 160, последна алинея във връзка с член 161, втора алинея от Наказателния кодекс следователно води до определянето на абсолютна граница на приложимия давностен срок. Оттук следва, че той става неизменяем и в това отношение придобива характера на преклузивен срок, който обикновено се определя като установен в закона срок за извършване на определено действие, изтичането на който не може да бъде спряно или прекъснато, за разлика от погасителната давност<sup>33</sup>. Следователно това понятие е несъвместимо със самото понятие за давност, които авторите впрочем противопоставят едно на друго.

80. По отношение на подхода, защитаван от Corte costituzionale (Конституционен съд), който изтъква в негова подкрепа, от една страна, грижата да се гарантира разумен срок на производството, и от друга страна, да се гарантират правата на лицата, които са обект на наказателно преследване, в решение Taricco и др., както вече споменах, не се съдържат всички елементи, за да може той да бъде оборен.

31 1764 г.

32 Монтескьо За духа на законите. (книга XI, глава VI, „Конституцията на Англия“), 1748 г.

33 Вж. Cornu G., *Vocabulaire juridique*, Presses universitaires de France, Paris, 2011.

81. Всъщност трябва да се постави въпросът за източника на съществуващата несъвместимост между режима на давността в член 160, последна алинея и в член 161, втора алинея от Наказателния кодекс и изискването за ефективност на правото на Съюза.

82. Правото е ефективно само ако неговото нарушаване е санкционирано.

83. Тъй като, за да осигури своята защита, правото на Съюза изисква санкционирането на всяко нарушение, то всяка система, която трябва да го приложи, но която в действителност води до липса на санкция или до явна и значителна опасност от ненаказване, по същността си е в противоречие с принципа на предимство на правото на Съюза и с принципа на ефективност, на който по-специално се основава член 325 ДФЕС.

84. Дали е такъв настоящият случай?

85. Отговорът ми е положителен и се основава на констатации, свързани по-специално със самото естество на престъпленията, извършвани срещу финансовите интереси на Съюза, и в частност с техния по същество транснационален характер.

86. Разследванията, провеждани в рамките на тази икономическа и финансова престъпност трябва да могат да докажат тежестта на измамата по отношение на нейната продължителност, размери и получената от нея печалба. Нека да си представим обаче сроковете, които изисква разследване на верижна измама с ДДС<sup>34</sup>, включваща дружества със специална инвестиционна цел, разпределени на територията на няколко държави членки, съизвършители и съучастници с различно гражданство, изискващо много технически проучвания, многобройни разпити и очни ставки, както и обемна счетоводна и финансова експертиза и използване на мерки на международно съдебно и полицейско сътрудничество. В съдебното производство решаващите съдилища трябва да се произнасят бързо по сложни наказателни дела, за да установят, при спазване на гаранциите за справедлив процес, индивидуалната отговорност, която следва да понесе всяко едно от лицата, които са обект на преследване, и трябва да се справят също така със защитната стратегия на адвокатите и на другите специализирани експерти, състояща се в протакане на производството до крайния срок за изтичане на давността.

87. Следователно по дела от такъв характер крайният срок, установен за разследването и за наказателното производство, изглежда явно недостатъчен и различните доклади на национално и международно равнище показват фактически системния характер на констатираното безсилие. Опасността от ненаказване тук се дължи не на отлагания на делата, на бездействие или на нехайство на съдебните органи, а на неподходящия характер на законодателната рамка за санкциониране на измамите с ДДС, тъй като националният законодател е установил неразумен срок за постановяване на присъдата, който е твърде кратък и неизменен, като не позволява на националния съд, въпреки всички положени усилия, да наложи за извършените деяния нормалната санкция, която им се полага.

88. Разбирам, че един от мотивите на националния законодател за измененията, направени в режима на давността със Закона ex-Cirielli, е бил да се противодейства на забавянето на делата, често пъти критикувано от Европейския съд по правата на човека, и по този начин да гарантира, в интерес на лицата, които са обект на наказателно преследване, разумен срок на производството.

<sup>34</sup> В резолюцията си от 16 май 2017 г. по годишния доклад 2015 г. за защита на финансовите интереси на Европейския съюз — борба срещу измамите [2016/2097(INI)], Европейският парламент отбелязва, че единствено на верижната измама с ДДС [carousel fraud] се дължи пропусъкът да се получи ДДС с приблизителна стойност от 50 милиарда евро през 2014 г.

89. По парадоксален начин обаче това изменение, предизвикано от желанието да се осигури бързина на съдебните производства, представлява нарушение на самото понятие за разумен срок и накрая, пречка за добро правораздаване<sup>35</sup>.

90. Наистина, в рамките на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, Европейският съд по правата на човека определя разумния срок като изискване срокът за постановяване на решение да бъде пропорционален на обективната сложност на делото, на значимостта на спора, както и на поведението на страните и на компетентните органи<sup>36</sup>.

91. Следва да се отбележи обаче, че по естеството си преклузивният срок е в пълно противоречие със същия този принцип.

92. Правото на разумен срок не е право на ненаказване и не следва да осуетява ефективното осъждане на извършителя на престъплението.

93. Преклузивният срок обаче може да произведе това пагубно действие.

94. В това отношение считам, че трябва да привлече вниманието върху текста на предложението за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред<sup>37</sup>, която включва в приложното си поле престъплението тежка измама с ДДС. Докато Конвенцията за защита на финансовите интереси не засяга въпроса за давностните срокове, член 12 от предложението за директива ЗФИ включва нова група задължителни и подробни правила за режима на давността, приложим за престъпленията, засягащи бюджета на Съюза. По този начин държавите членки се задължават да предвидят давностен срок.

95. Следователно, макар посоченото предложение за директива ЗФИ наистина да предвижда удължени давностни срокове, така че наказващите органи да могат да се намесят в продължение на достатъчно дълъг период, за да противодействат на тези престъпления по ефикасен начин, то установява също максимален и абсолютен срок за постановяване на решение.

35 Съгласно постоянната съдебна практика на Европейския съд по правата на човека, припомнена в решение от 12 октомври 1992 г., *Boddaert c/у Белгия* (СЕ:ЕCHR:1992:1012JUD001291987, § 39), макар и член 6 от ЕКПЧ действително да предвижда бързина на съдебните производства, тази разпоредба установява също така по-общия принцип за добро правораздаване. Според Европейския съд по правата на човека следователно трябва да се установи справедливо равновесие между различните аспекти на това основно изискване.

36 Според Европейския съд по правата на човека делото е с много голяма сложност, когато подозренията се отнасят за престъпност дейност „с бели якички“, по-конкретно когато става въпрос например за измама в големи размери, включваща няколко дружества или сложни сделки, целящи да се избегне контролът на разследващите органи и изискващи обемни счетоводни и финансови експертизи. Вж. по-специално решение от 1 август 2000 г., *С.Р. и др. c/у Франция* (СЕ:ЕCHR:2000:0801JUD003600997, §26 и цитираната съдебна практика) по икономическо и финансово дело за злоупотреби с дружествено имущество, за злоупотреба с доверие, за подправка и използване на подправени документи и за мошеничество, в които е замесена група от няколко дружества и участват няколко лица. По това дело Европейският съд по правата на човека приема, че основната характерна черта на делото е неговата много голяма сложност, тъй като става въпрос за измама в големи размери, засягаща няколко дружества, че този вид престъпление е извършено чрез сложни сделки, целящи да се избегне контролът на разследващите органи, че предварителната задача на съдебните органи се е състояла в това да се разплете мрежа от свързани помежду им дружества и да се определи точното естество на връзките на всяко едно от тях в устройствен, административен и финансов план и че е било необходимо да се организират международни съдебни поръчки, както и обемна счетоводна и финансова експертиза.

37 Предложение за директива от 11 юли 2012 г., COM(2012) 363 окончателен, наричано по-нататък „предложението за директива за защита на финансовите интереси“ [ЗФИ]. Предмет на директивата е да установи минимални правила за определяне на престъпленията, на санкциите и на давностните срокове в областта на борбата срещу измамите и други незаконни дейности, с които се накърняват финансовите интереси на Съюза, за да се допринесе по-ефикасно за по-добра защита срещу престъпността, накърняваща тези интереси. Така тя има за цел да повиши равнището на защита, осигурявано понастоящем от Конвенцията, съставена на основание на член К.3 ДЕС от Договора за Европейския съюз, относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности, подписана в Люксембург на 26 юли 1995 г. (ОВ С 316, 1995 г., стр. 48, наричана по-нататък „Конвенцията за защита на финансовите интереси“), която посочената директива ще замени по отношение на държавите членки, подписали тази конвенция.

96. Поради това не мога да не изразя недоумението си от това, че в този проект се препоръчва система на давността по подобие на процесуалния режим по настоящото дело, която има същото действие като получаващото се от прилагането на член 160, последна алинея във връзка с член 161, втора алинея от Наказателния кодекс и което поради това изглежда търпи същата критика, тъй като в действителност крие същите опасности.

97. В действителност този вид разпоредби всъщност води до прехвърляне върху съдебните институции на отговорността за липсата на решения по делата. Това означава да се забрави, че ефикасността на процедурите зависи от средствата, с които разполага правосъдието, и тяхното непредоставяне винаги дава възможност за неизпълнение на задълженията, произтичащи от правото на Съюза. Затова възниква опасност считаните за най-тежки и най-сложни дела да бъдат насочени към „кратките пътища“, които няма да осигурят ефективна и възпираща санкция за престъплението и няма да позволят по-специално отстраняването за достатъчен срок на техните извършители. По този начин с най-добрите намерения на света се създава опасност да се улесни прането на капитали или финансирането на незаконни дейности, особено увреждащи за Съюза и за неговите граждани, чиито интереси в края на краищата винаги се оказват засегнати.

98. Макар и да ми изглежда напълно законно да се предвиди, че от деня на извършване на престъплението започва да тече срок, след изтичането на който не може да започва никакво наказателно преследване, ако не е било предприето никакво разследване в тази насока преди това, въпреки всичко според мен е абсолютно необходимо, един път започнало, наказателното производство да може да се развие до своя край, като от всяко следствено действие, с което се прекъсва давността, започва да тече нов срок, в неговата цялост, който може да се ограничава или съобразява само със спазването на принципа на разумния срок, както той е определен от Европейския съд по правата на човека.

99. Това съобразяване с принципа на разумния срок според мен е изискване към всички държави членки.

100. В действителност при защита на финансовите интереси на Съюза тези държави членки прилагат правото на Съюза и вследствие на това се оказват обвързани от разпоредбите на Хартата. Следователно, тъй като относно принципа на разумния срок на производството редакцията на разпоредбите на член 47 от Хартата и на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ е еднаква, държавите членки са обвързани от определението, дадено от Европейския съд по правата на човека, което преди малко припомних

101. Поради изложеното считам, че Съдът би трябвало да разглежда понятието за прекъсване на давността като самостоятелно понятие на правото на Съюза и да го определи в смисъл, че всяко следствено действие, за което е необходимо нейното удължаване, прекъсва давностния срок и поставя начало на нов срок със същата продължителност както първоначалния, заличавайки вече изтеклия в случая давностен срок.

102. Само такова определение ще позволи да се осигури наказателното преследване на престъпленията от такъв характер.

103. Въпреки че преговорите относно приемането на предложението за директива за защита на финансовите интереси [ЗФИ] и за създаването на Европейска прокуратура клонят към извеждането на общо определение за измама и равнище на прилаганите санкции, тази хармонизация не може да доведе до удовлетворителни резултати, ако не бъде съпроводена и поддържана чрез ефикасни мерки в областта на разследването и на наказателното преследване и по-специално чрез унифициран режим на давността в целия Съюз.



104. Ако това не е така, то Европейската прокуратура<sup>38</sup> би била мъртвородено дете, а с нея и доброто функциониране на пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

105. Наистина как може да се допусне, в рамките на пространство, което се стреми да бъде пространство на свобода, сигурност и правосъдие, едно и също престъпление срещу финансовите интереси на Съюза да бъде погасено по давност в една държава членка, а в съседна държава да може да доведе до окончателно осъждане?

106. Тъй като това положение вече е възникнало, главното е да се достигне до хармонизация на правилата за давността, за да се гарантира равностойна и еднаква във всички държави членки защита на финансовите интереси на Съюза и по този начин да се избегне възможността престъпниците да се радват на квази-безнаказаност, като се възползват от най-благоприятните за техните интереси наказателни законодателства, което създава опасност от forum shopping<sup>39</sup>.

107. Впрочем от няколко години Комисията не престава да изтъква слабостите на настоящата система, характеризираща се със силно фрагментирана правна рамка, която се дължи на разнообразието на традициите и на правните системи, на това дали е ратифицирана Конвенцията за защита на финансовите интереси<sup>40</sup> и на политическите приоритети, приети в наказателноправната област от държавите членки<sup>41</sup>. Като се държи сметка за мобилността на

38 Вж. предложение за регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура от 17 юли 2013 г. (COM(2013) 534 окончателен), както и проект за регламент от 31 януари 2017 г. за създаване на Европейска прокуратура (документ 5766/17). Ако проектът за регламент се приеме, Европейската прокуратура ще бъде компетентна за всички престъпления, накърняващи финансовите интереси на Съюза, сред които са и трансграничните измами с ДДС. На 3 април 2017 г. шестнадесет държави членки са уведомили за намерението си да започнат усилено сътрудничество за създаването на Европейска прокуратура: Кралство Белгия, Република България, Чешката република, Федерална република Германия, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Република Хърватия, Република Кипър, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Португалската република, Румъния, Република Словения, Словашката република и Република Финландия.

39 Вж. също така точка 93 от специалния доклад № 24/2015 на Европейската сметна палата „Борба с измамите с ДДС в рамките на Общността: необходими са допълнителни действия“, където се отбелязва, че „измамите с ДДС често са свързани с организираната престъпност. Постъпленията от вътреобщностни измами с липсващ търговец обикновено се инвестират отново в други престъпни дейности. Това налага приемането на общ и мултидисциплинарен подход за справяне с вътреобщностните измами с ДДС [в рамките на Съюза]“ (стр. 47).

40 Конвенцията за защита на финансовите интереси създаде няколко режима, довели до многообразие от различни правни положения според това дали тя има силата на закон в съответната държава членка.

41 Вж. Зелена книга на Комисията от 11 декември 2001 г. относно наказателноправната защита на финансовите интереси на Общността и създаването на Европейска прокуратура (COM(2001) 715 окончателен); Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите от 26 май 2011 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания, Интегрирана политика за защита на парите на данъкоплатците (COM(2011) 293 окончателен); Предложение за директива за защита на финансовите интереси; Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите от 17 юли 2013 г., По-добра защита на финансовите интереси на Съюза: Създаване на Европейска прокуратура и реформиране на Еврост (COM(2013) 532 окончателен); Съобщение на Комисията до Европейския Парламент, Съвета и националните парламенти от 27 ноември 2013 г. за преразглеждане на предложението за Регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура с оглед на принципа на субсидиарност, в съответствие с Протокол № 2 (COM(2013) 851 окончателен) (т. 2.3); Предложение за Регламент на Съвета от 17 юли 2013 г. за създаване на Европейска прокуратура (COM(2013) 534 окончателен) (вж. по-специално финансова обосновка, т. 1.5, стр. 55), както и проект за регламент от 31 януари 2017 г. за създаване на Европейска прокуратура (документ 5766/17), и накрая, Съобщение на Комисията до Европейския парламент съгласно член 294, параграф 6 от ДФЕС от 16 май 2017 г. относно позицията на Съвета на първо четене във връзка с приемането на Директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (COM(2017) 246 окончателен) (т. 3).

извършителите на престъпления и на придобитото чрез незаконните дейности за сметка на финансовите интереси на Съюза, както и сложността на свързаните с това трансгранични разследвания, Комисията преценява, че понастоящем националните давностни срокове, приложими по тези дела, са неподходящи<sup>42</sup>.

108. С оглед на всички тези съображения и в духа на принципа, изведен от Съда в решение Taricco и др., считам, че член 325, параграфи 1 и 2 ДФЕС трябва да се тълкува в смисъл, че изисква от националния съд, действащ като обща юрисдикция на Съюза, да не прилага абсолютния давностен срок, произтичащ от разпоредбите на член 160, последна алинея и на член 161, втора алинея от Наказателния кодекс, когато тази правна уредба не допуска налагането на ефективни и възпиращи санкции в случай на тежка измама, засягаща финансовите интереси на Съюза, или предвижда по-дълги давностни срокове за случаите на тежка измама, засягаща финансовите интереси на съответната държава членка, отколкото за тези, засягащи финансовите интереси на Съюза.

109. Считам също така, че понятието за прекъсване на давността следва да се разглежда като самостоятелно понятие на правото на Съюза и да се определя в смисъл, че всяко действие по наказателното преследване, както и всяко действие, което съставлява негово необходимо удължаване, прекъсва давностния срок и поставя началото на нов срок със същата продължителност като първоначалния, като с това се заличава вече изтеклият давностен срок.

**Б. По условията, при които националните юрисдикции са задължени да оставят без приложение разпоредбите на член 160, последна алинея във връзка с член 161, втора алинея от Наказателния кодекс**

### ***1. Приложими критерии***

110. Съгласно принципите, изведени от Съда в решение Taricco и др., националните юрисдикции са задължени да оставят без приложение разпоредбите на член 160, последна алинея и на член 161, втора алинея от Наказателния кодекс, ако те възпрепятстват „налагането на ефективни и възпиращи санкции в значителен брой случаи на тежка измама, засягаща финансовите интереси на Европейския съюз“<sup>43</sup>.

111. Както отбелязва Corte costituzionale (Конституционен съд), критериите, които националните юрисдикции трябва да използват, за да оставят без приложение съответните разпоредби от своя Наказателен кодекс, са неясни и общи. При липса на насоки или на каквото и да било друго уточнение в решение Taricco и др. националният съд е в невъзможност сам да определи по

<sup>42</sup> Вж. съображение 15 от предложението за директива за защита на финансовите интереси, както и работния документ на Комисията, достъпен само на английски език, Commission staff working paper to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Accompanying the document communication from the Commission on the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations: An integrated policy to safeguard taxpayers' money (SEC(2011) 621) от 26 май 2011 г. (стр. 3 и 4). Вж. също така доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета от 19 юли 2012 г., Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — Борба с измамите, годишен доклад за 2011 г. (COM(2012) 408 окончателен), в който Комисията отбелязва, че процентът на успешно завършилите наказателни преследвания за престъпления срещу бюджета на Съюза варира значително в различните държави членки (от 14 % до 80 %). В единнадесетия доклад за дейността си Европейската служба за борба с измамите (OLAF) също анализира развитието, което са претърпели делата ѝ в държавите членки за период от дванадесет години, и констатира „много ясни разлики между страните във възможността им да приключват в разумен срок с осъждане разследвания и съдебни преследвания, свързани с бюджета на ЕС“ (стр. 42—44 и по-специално таблицата на стр. 43); докладът е достъпен на следния интернет адрес:  
[https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep\\_olaf\\_2010\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2010_en.pdf).

<sup>43</sup> Точка 58 от това съдебно решение. Курсивът е мой.

недвусмислен начин случаите, в които засягането на финансовите интереси на Съюза трябва да се квалифицира като „тежко“, и случаите, в които прилагането на разглежданите правила за давността би възпрепятствало „налагането на ефективни и възпиращи санкции в значителен брой случаи“<sup>44</sup>.

112. Наистина на практика е трудно в рамките на висящо наказателно производство да се изисква от националния съд да се съобразява с цел каквато е борбата срещу престъпленията с ДДС, като се поиска от него да не прилага материална норма на своето наказателното право, свързана с давността за престъпления и наказания, въз основа на критерий, за който наистина може да се счита, че въвежда известна субективност на търсената преценка.

113. Критерият, изведен в решение Taricco и др., се основава на съществуването на системна опасност от ненаказване.

114. Преценката на системния характер действително може да бъде деликатно действие за сезирания със спора национален съд, тъй като, погледнато от страни, може да изглежда, че в определена степен тази преценка предполага известна доза субективизъм от негова страна.

115. Разбира се, преценка на системния характер може да бъде направена по обективни критерии или по обща преценка, извършена от върховната италианска юрисдикция, която да бъде задължителна за всички национални юрисдикции. От устните състезания, проведени в съдебното заседание, обаче не следва, че такова разрешение би било възможно от гледна точка на националното законодателство. Освен това въпреки позицията на Италианската република, която, следва да се отбележи, е явно пропита от желание за намиране на подходящо и съответстващо на правото на Съюза решение, тя не можа да предостави в това отношение достатъчни гаранции.

116. Поради това предлагам посоченото задължение да се основава единствено на характера на престъплението, като определянето на този характер е от компетентност на законодателя на Съюза.

117. Установявам, че в рамките на преговорите за приемане на предложението за директива ЗФИ законодателят на Съюза е определил понятието „тежки престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза“, които включват и измамите с ДДС, като обхващащо всички престъпления, които са свързани с територията на две или повече държави членки и които водят до вреда, чийто общ размер надвишава праг от десет милиона евро, като този праг е предмет на клауза за преразглеждане<sup>45</sup>.

## ***2. По действието във времето на задължението, изведено от Съда в решение Taricco и др.***

118. Съгласно принципите, изведени от Съда в решение Taricco и др., националният съд е задължен при необходимост да остави без приложение във висящо производство разпоредбите на член 160, последна алинея във връзка с член 161, втора алинея от Наказателния кодекс с цел съгласно член 325 ДФЕС да осигури ефективна санкция за установената измама.

119. Както изложих, Corte costituzionale (Конституционен съд) счита, че с оглед на мястото и обхвата на принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията в италианския правен ред националният съд не може да се съобразява с това задължение.

<sup>44</sup> Точка 58 от посоченото съдебно решение. Курсивът е мой.

<sup>45</sup> В съображение 14 от предложението ѝ за директива за защита на финансовите интереси Комисията приема, че случаите на тежка измама следва да се определят „чрез посочване на определена минимална обща вреда, в парично изражение, която е била причинена на [бюджета на] Съюза [...] чрез престъпното поведение“.

120. В това отношение Corte costituzionale (Конституционен съд) отбелязва, че член 53 от Хартата разрешава на Италианската република да прилага собствен стандарт за защита на основните права, който е по-висок от произтичащия от тълкуването на член 49 от Хартата, и поради това позволява на националния съд да не прилага задължението, изведено от Съда.

121. Corte costituzionale (Конституционен съд) се позовава освен това на член 4, параграф 2 ДЕС, за да обоснове, че правото на Съюза не може да налага такова прилагане, без да засегне националната и по-специално конституционната идентичност на Италианската република.

122. Не споделям тълкуването, предложено от Corte costituzionale (Конституционен съд).

***а) Относно обхвата на принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията в правото на Съюза***

123. Първо, известно е, че санкцията за нарушения на финансовите интереси на Съюза се отнася към приложното поле на правото на Съюза и че националният съд е задължен да осигури ефективността на това право и особено на първичното право.

124. В правото на Съюза принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията е закрепен в член 49 от Хартата. Съгласно член 51, параграф 1 от нея този член се прилага за държавите членки, когато те прилагат правото на Съюза, какъвто е настоящият случай.

125. Съгласно Разясненията относно Хартата<sup>46</sup> член 49, параграфи 1 (с изключение на последното изречение) и 2 от нея, съответства на член 7 от ЕКПЧ. Съгласно член 52, параграф 3 от Хартата, доколкото тя съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от ЕКПЧ, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция, като тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита.

126. В точки 54—56 от решение Taricco и др. Съдът приема, че принципът, закрепен в член 49 от Хартата, се отнася само за определянето на престъпленията, както и на размера на приложимите за тях наказания. Доколкото този принцип не обхваща определянето на давностни срокове, той приема, че принципът допуска националният съд да приложи във висящо наказателно производство по-дълъг давностен срок от срока, предвиден към момента на извършване на деянието.

127. Тази преценка е в съответствие с практиката на Европейския съд по правата на човека относно обхвата на принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията.

128. Общите принципи относно прилагането на правилата за давността са обобщени от Европейския съд по правата на човека в решението му Соёте и др. с/у Белгия<sup>47</sup> и неотдавна бяха отново потвърдени в решенията му Previti с/у Италия<sup>48</sup> и Vorcea с/у Румъния<sup>49</sup>.

129. В член 7 от ЕКПЧ е закрепен принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията: „[м]акар и да е забранено по-специално да се разширява приложното поле на съществуващи наказания за деяния, които по-рано не са били въздигнати в престъпления, той изисква и да не се прилага разширително наказателният закон, в ущърб на обвиняемия,

46 Вж. Разясненията относно Хартата за основните права (ОВ С 303, 2007 г., стр. 17).

47 ЕСПЧ, 22 юни 2000 г., СЕ:ЕCHR:2000:0622JUD003249296.

48 ЕСПЧ, 12 февруари 2013 г., СЕ:ЕCHR:2013:0212DEC000184508.

49 ЕСПЧ, 22 септември 2015 г., СЕ:ЕCHR:2015:0922DEC005595914.

например по аналогия. От това следва, че законът трябва ясно да определя нарушенията и наказанията, с които те се санкционират. Това условие е изпълнено, когато от текста на приложимата разпоредба, а при нужда и чрез тълкуването ѝ от съдилищата, правният субект може да разбере за кои действия и бездействия се предвижда наказателна отговорност<sup>50</sup>.

130. Според Европейския съд по правата на човека „правилата за обратно действие, съдържащи се в член 7 от [ЕКПЧ], се прилагат само относно разпоредбите, определящи престъпленията и наказанията, които ги санкционират“<sup>51</sup>. Поради това Европейският съд по правата на човека счита, че той трябва да се увери, че „към момента, в който обвиняемият е извършил деянието, за което е започнало наказателното преследване и което евентуално е довело до осъждането, е съществувала законова разпоредба, съгласно която деянието е наказуемо, и че наложеното наказание не е излязло извън границите, установени в тази разпоредба“<sup>52</sup>.

131. От друга страна, в решение *Соѐте и др. с/у Белгия*<sup>53</sup> Европейският съд по правата на човека приема за разумно прилагането на принципа *tempus regit actum* от вътрешните съдилища по отношение на процесуалните закони, в конкретния случай, незабавното прилагане във висящи производства на закони за изменение на правилата за давността.

132. Според Европейския съд по правата на човека незабавното прилагане на закон, с който се удължават давностни срокове, не е нарушение на член 7 от ЕКПЧ, „тъй като тази разпоредба не може да се тълкува в смисъл, че поради непосредственото действие на процесуалния закон не допуска удължаване на давностни срокове, след като за деянията, предмет на обвинението, все още не е изтекла давността“<sup>54</sup>. Следователно Европейският съд по правата на човека квалифицира правилата за давността като „процесуални закони“. Той отбелязва, че правилата за давността не определят престъпленията и наказанията, които ги санкционират, и могат да се тълкуват като установяващи предварително условие за разглеждане на делото<sup>55</sup>.

133. В решението си *Previti с/у Италия*<sup>56</sup> Европейският съд по правата на човека следователно квалифицира новите правила за давността, въведени със Закона *ex-Cirielli*, като процесуални правила. Припомням, че дълбоките промени, направени със същия този закон, са разгледани в делото, по което е постановено решение *Taricco и др.*, и вследствие на това сега представляват интерес за нас.

134. По делото, по което е постановено решение *Previti с/у Италия*<sup>57</sup>, от Европейския съд по правата на човека се иска да прецени дали условията, при които новите давностни срокове са прилагани, са съвместими с изискванията на член 7 от ЕКПЧ. В конкретния случай жалбоподателят, чиято касационна жалба е била висяща, се оплаква, че не е имал възможността да се възползва от съкращаването на давностния срок, предвиден за престъпление за корупция, който бил променен от петнадесет на осем години. В действителност съгласно предвидения от законодателя преходен режим новите, по-благоприятни за обвиняемия разпоредби в областта

50 ЕСПЧ, 22 юни 2000 г., *Соѐте и др. с/у Белгия*, СЕ:ЕCHR:2000:0622JUD003249296, § 145.

51 ЕСПЧ, 22 септември 2015 г., *Ворсеа с/у Румъния*, СЕ:ЕCHR:2015:0922DEC005595914, § 60.

52 ЕСПЧ, 22 юни 2000 г., *Соѐте и др. с/у Белгия*, СЕ:ЕCHR:2000:0622JUD003249296, § 145.

53 ЕСПЧ, 22 юни 2000 г., СЕ:ЕCHR:2000:0622JUD003249296.

54 ЕСПЧ, 22 септември 2015 г., СЕ:ЕCHR:2015:0922DEC005595914, § 64.

55 ЕСПЧ, 12 февруари 2013 г., *Previti с/у Италия*, СЕ:ЕCHR:2013:0212DEC000184508, § 80. За да определи дали дадена разпоредба се отнася към материалното или към процесуалното наказателно право, Европейският съд по правата на човека изследва до каква степен тази разпоредба се отразява на квалификацията на престъплението или на тежестта на наказанието. В решение от 17 септември 2009 г. на ЕСПЧ, *Scorpoла с/у Италия* (СЕ:ЕCHR:2009:0917JUD001024903, § 110 à 113), след като отбелязва, че разпоредба, определена като процесуална във вътрешното право, се отразява върху тежестта на наказанието, което следва да се наложи, Европейският съд по правата на човека приема, че тъй като тази разпоредба всъщност се отнася към материалното наказателно право, последното изречение на посочения член 7, параграф 1 може да намери приложение.

56 ЕСПЧ, 12 февруари 2013 г., СЕ:ЕCHR:2013:0212DEC000184508.

57 ЕСПЧ, 12 февруари 2013 г., СЕ:ЕCHR:2013:0212DEC000184508.



на давността са приложими за всяко висящо към датата на влизане в сила на закона производство, с изключение обаче на производствата, висящи пред Corte suprema di cassazione (Касационен съд), което изключвало de facto възможността на жалбоподателя да се възползва от тях.

135. Въпросът следователно се свежда до това дали разпоредбите, определящи давностните срокове, са съобразени по същия начин както разпоредбите, определящи престъпленията и наказанията, които ги санкционират, с особените правила за обратното действие, които включват принципа на обратно действие на наказателния закон, предвиждащ по-леко наказание.

136. За да се отговори на този въпрос и следователно да се прецени основателността на довода, изведен от нарушаване на член 7 от ЕКПЧ, Европейският съд по правата на човека си поставя въпроса дали Законът ex-Cirielli съдържа разпоредби от материалното наказателното право.

137. Той отговаря отрицателно, като квалифицира законодателните промени, въведени със Закона ex-Cirielli, като „процесуални правила“.

138. В духа на постоянната си практика Европейският съд по правата на човека всъщност припомня, че правилата в областта на давността, доколкото не определят престъпленията и наказанията, които ги санкционират, могат да се тълкуват като обикновено предварително условие за разглеждане на делото и следователно могат да бъдат квалифицирани като „процесуални закони“<sup>58</sup>.

139. Поради това Европейският съд по правата на човека приема, че обратно на разпоредбите, определящи престъпленията и наказанията, които ги санкционират<sup>59</sup>, член 7 от ЕКПЧ следователно допуска незабавното прилагане на закон, удължаващ давностните срокове във висящите производства (tempus regit actum), ако за деянията, които са предмет на обвинението, все още не е изтекла давността<sup>60</sup> и липсва произвол<sup>61</sup>.

140. Доколкото въведените със Закона ex-Cirielli правила за давността трябва да се квалифицират като „процесуални закони“ и преходният режим не изглежда неразумен, нито произволен, Европейският съд по правата на човека приема, че в ЕКПЧ няма норма, която да попречи на италианския законодател да регламентира прилагането на тези разпоредби за производствата, висящи към момента на влизане в сила на закона.

141. По тези съображения считам, че като се има предвид текстът на член 49 от Хартата и изведената от Европейския съд по правата на човека съдебна практика относно обхвата на принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията, закрепен в член 7 от ЕКПЧ, няма пречка за националния съд, при изпълнение на възложените му по силата на правото на Съюза задължения, да остави без приложение във висящите производства разпоредбите на член 160, последна алинея и на член 161, втора алинея от Наказателния кодекс.

58 ЕСПЧ, 12 февруари 2013 г., SE:ECHR:2013:0212DEC000184508, § 80.

59 Съгласно съдебната практика на Европейския съд по правата на човека, съдържащите се в член 7 от ЕКПЧ норми за обратно действие се прилагат само за разпоредбите, определящи престъпленията и налаганите за тях наказания. По принцип те не се прилагат за процесуалните закони, незабавното прилагане на които, съгласно принципа tempus regit actum, се приема от Съда за разумно.

60 Вж. по-специално ЕСПЧ, 22 юни 2000 г., Соёте и др. с/у Белгия, SE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 149.

61 ЕСПЧ, 12 февруари 2013 г., Previti с/у Италия, SE:ECHR:2013:0212DEC000184508, § 80—85.

142. Corte costituzionale (Конституционен съд) отбелязва още, че принципите, изведени в решение Taricco и др., са несъвместими с изискванията, посочени в член 7 от ЕКПЧ, и по-специално с изискването за предвидимост, тъй като засегнатите лица не са могли разумно да предвидят от гледна точка на нормативната рамка, която е била в сила към момента на извършване на деянието, че правото на Съюза и в частност член 325 ДФЕС ще задължи националния съд да остави без приложение член 160, последна алинея и член 161, втора алинея от Наказателния кодекс<sup>62</sup>.

143. Изглежда невъзможно обаче съответните засегнати лица да не са знаели, че деянията, за които са обвинени, понастоящем могат да ангажират наказателната им отговорност и да доведат, в случай на окончателно осъждане, до налагане на определеното в закона наказание. Тези деяния са съставлявали престъпления в момента, в който са били извършени, и наказанията няма да бъдат по-тежки от приложимите към момента на извършване на деянието. Не считам, че поради изпълнението на това задължение от националния съд съответните лица ще претърпят по-голяма вреда от тази, на която са се изложили по време на извършване на престъплението.

#### ***б) По обхвата на член 53 от Хартата***

144. Corte costituzionale (Конституционен съд) по-нататък противопоставя разпоредбите на член 53 от Хартата на изпълнението на задължението, изведено от Съда в решение Taricco и др.

145. В действителност се има предвид тълкуването, според което член 53 от Хартата разрешава на Италианската република да прилага стандарта на защита на основните права, гарантиран от италианската конституция, тъй като той бил по-висок от произтичащия от тълкуването на член 49 от Хартата и се противопоставял на изпълнението на задължението, изведено от Съда в решение Taricco и др.

146. Това тълкуване позволявало на националния съд да се освободи от това задължение, доколкото последното изисквало от този съд да не прилага разглежданите правила за давността към висящите производства.

147. Преюдициалните въпроси, които поставя пред нас Corte costituzionale (Конституционен съд), следователно водят до въпроса за свободата на действие, с която разполагат държавите членки при определяне на равнището на защита на основните права, които желаят да гарантират в рамките на прилагането на правото на Съюза.

#### ***1) Предварителни съображения***<sup>63</sup>

148. Макар и да е вярно, че тълкуването на защитените с Хартата права трябва да бъде насочено към високо равнище на защита, както това може да бъде изведено от член 52, параграф 3 от Хартата и от Разясненията по член 52, параграф 4 от нея, трябва все пак да се уточни, че равнището на защита трябва „да е съобразено с правото на Съюза“, както впрочем се уточнява в същите тези разяснения.

62 ЕСПЧ, 22 септември 2015 г., Ворсеа с/у Румъния, СЕ:ЕCHR:2015:0922DEC005595914, § 59.

63 Тези съображения са изложени в точки 106–112 от заключението ми по дело Melloni (С-399/11, ЕУ:С:2012:600).

149. Тук се припомня принцип, от който от дълго време се ръководи тълкуването на основните права в рамките на Съюза, а именно че защитата на основните права в Съюза трябва да се осигурява в рамките на неговата структура и цели<sup>64</sup>. В това отношение не е без значение, че в преамбюла на Хартата се посочват основните цели на Съюза, сред които е създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие.

150. Следователно не е възможно да се разсъждава само от гледна точка на по-високото или по-ниското равнище на защита на основните права, без да се вземат предвид императивите, свързани с действието на Съюза, и спецификата на правото на Съюза.

151. Основните права, които трябва да се защитават, и равнището на защита, което трябва да им се предостави, отразяват избора на дадено общество по отношение на търсеното справедливо равновесие между интересите на лицата и интересите на общността, към която те принадлежат. Това определяне е тясно свързано с оценки, които са присъщи на съответния правен ред, по-специално в зависимост от социалния, културния и историческия му контекст, и следователно то не може да бъде пренасяно автоматично към друг контекст.

152. Тълкуване на член 53 от Хартата в смисъл, че той позволявана държавите членки да прилагат в приложното поле на правото на Съюза своята конституционна норма, която гарантира по-високо равнище на защита на съответното основно право, би означавало да се пренебрегне това, че определянето на равнището на защита на основните права, което следва да бъде постигнато, е в тясна зависимост от контекста, в който се извършва.

153. Затова дори ако целта е стремеж към високо равнище на защита на основните права, спецификата на правото на Съюза предполага, че равнището на защита, произтичащо от тълкуването на една национална конституция, не може да бъде автоматично пренесено на равнището на Съюза, нито да бъде противопоставено при прилагането на правото на Съюза.

154. Що се отнася до преценката за равнището на защита на основните права, което следва да бъде гарантирано в правния ред на Съюза, необходимо е да се вземат предвид специалните интереси, от които се ръководи дейността на Съюза. Същото се отнася по-специално до необходимото еднакво прилагане на правото на Съюза и до императивите, свързани с изграждането на пространство на свобода, сигурност и правосъдие. Тези специални интереси водят до модулиране на равнището на защита на основните права според различните засегнати интереси.

## 2) Съображения

155. По съображенията, изложени от Съда в решение от 25 февруари 2013 г., Melloni<sup>65</sup>, тълкуването на член 53 от Хартата, което предлага Corte costituzionale (Конституционен съд), според мен не може да бъде прието.

156. Такова тълкуване накърнява една от главните характеристики на правния ред на Съюза, по-специално принципа на предимство на правото на Съюза. В действителност това тълкуване позволява на държава членка да не изпълни задължение, изведено от Съда, което съответства напълно на Хартата, когато това задължение не отговаря на по-високия стандарт на защита на основните права, гарантирани от конституцията на тази държава.

<sup>64</sup> Вж. решение от 17 декември 1970 г., Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, т. 4).

<sup>65</sup> C-399/11, EU:C:2013:107.

157. Така Съдът припомня в решение от 26 февруари 2013 г., *Melloni*<sup>66</sup>, че съгласно принципа на предимство на правото на Съюза, позоваването от държава членка на норми от националното право, макар и да са конституционни, не би могло да накърни действието на правото на Съюза на територията на тази държава<sup>67</sup>.

158. Когато акт от правото на Съюза изисква национални мерки за прилагане, член 53 от Хартата потвърждава, че действително националните органи и юрисдикции могат да прилагат националните стандарти за защита на основните права. Въпреки това Съдът уточнява, че това прилагане не трябва да намалява нито нивото на защита, предвидено от Хартата съгласно тълкуването, дадено от Съда, нито предимството, единството и ефективността на правото на Съюза<sup>68</sup>.

159. В моето заключение, представено по делото *Melloni*<sup>69</sup>, разграничавам случаите, в които степента на защита, която следва да се гарантира на дадено основно право при изпълнение на действие на Съюза, е определена на равнището на Съюза, от случаите, в които това равнище на защита не е било предмет на общо определяне.

160. В първия случай поддържам, че когато дадена държава членка се позовава *a posteriori* на запазването на своето по-високо равнище на защита, това би довело до нарушаване на постигнатото от законодателя на Съюза равновесие и следователно би затруднило прилагането на правото на Съюза. Равнището на защита в действителност се определя така, че да отговори на целите на съответното действие на Съюза. Поради това то отразява равновесието между необходимостта да се осигури ефективност на действието на Съюза и необходимостта от достатъчна защита на основните права.

161. Обратно, във втория случай държавите членки се ползват от по-голяма свобода на действие, за да прилагат в приложното поле на правото на Съюза равнището на защита на основните права, което желаят да гарантират в рамките на националния правов ред. Подчертавам обаче, че това равнище на защита трябва да се съвместява с правилното прилагане на правото на Съюза и не трябва да засяга други основни права, защитени по силата на правото на Съюза.

162. Съгласно член 325 ДФЕС защитата на финансовите интереси на Съюза изисква национални мерки за прилагане. Тези мерки трябва да гарантират, съгласно принципите на равностойност и на ефективност, санкционирането на престъпленията, засягащи тези интереси, с налагането на наказателни санкции, които трябва да бъдат ефективни и възпиращи. В случая, изисквайки от националните юрисдикции да оставят без приложение във висящите производства разглежданите правила за давността, Съдът се стреми да гарантира тази цел при спазване на член 49 от Хартата и в съответствие с признатия обхват на принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията в член 7 от ЕКПЧ.

<sup>66</sup> C-399/11, EU:C:2013:107.

<sup>67</sup> Точка 59 и цитираната съдебна практика от това решение.

<sup>68</sup> Точка 60 от решение от 26 февруари 2013 г., *Melloni* (C-399/11, EU:C:2013:107).

<sup>69</sup> C-399/11, EU:C:2012:600.

163. Действително понастоящем не е прието общо определение в рамките на Съюза за обхвата, който трябва да има принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията, и за степента на защита, която трябва да се предостави в тази рамка на преследваното лице, при прилагането на правилата за давността<sup>70</sup>. Следователно държавите членки по принцип се ползват с по-голяма свобода на действие, за да прилагат по-висок стандарт на защита, при условие обаче, че той осигурява предимството и ефективността на правото на Съюза.

164. Налага се обаче да се направят три бележки.

165. Първо, макар да е вярно, че правилата за давността още не са предмет на хармонизация, това не променя факта, че принципът за разумен срок в член 47, параграф 2 от Хартата, представлява, както и актът, в който той е закрепен, първообраз на пряко приложима хармонизирана норма.

166. Второ, прилагането на предвидения в член 25, параграф 2 от Италианската конституция стандарт на защита, който противопоставя Corte costituzionale (Конституционен съд), накърнява предимството на правото на Съюза, тъй като позволява да се попречи на изпълнението на изведено от Съда задължение, което не само съответства на Хартата, но също така е в хармония и със съдебната практика на Европейския съд по правата на човека.

167. Накрая, трето, това прилагане накърнява ефективността на правото на Съюза, доколкото разглежданите престъпления, засягащи финансовите му интереси, с оглед на абсолютната давност няма да могат да бъдат предмет на окончателно осъждане и следователно ще останат ненаказани.

168. Затова считам, че член 53 от Хартата не разрешава на съдебните органи на определена държава членка да се противопостави на изпълнението на задължението, изведено от Съда в решение Taricco и др., с мотива че това задължение не отговаря на по-високия стандарт на защита на основните права, гарантиран от конституцията на тази държава.

#### **в) По зачитането на конституционната идентичност на Италианската република**

169. Третият преюдициален въпрос, формулиран от запитващата юрисдикция, се отнася до обхвата на член 4, параграф 2 ДЕС.

170. Corte costituzionale (Конституционен съд) твърди в действителност, че тъй като задължението, изведено от Съда в решение Taricco и др., нарушава принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията — върховен принцип на неговия конституционен ред, то може да накърни националната и по-специално конституционна идентичност на Италианската република.

<sup>70</sup> Аз клоня към такава хармонизация на това равнище на защита в рамките на предложението за директива за защита на финансовите интереси и за създаване на Европейска прокуратура чрез общо определение за измама, засягаща финансовите интереси на Съюза, както и чрез хармонизиране на санкциите и на приложимите правила за давността. Ако тези текстове не поставят въпроса за процесуалноправната или материалноправна природа на правилата за давността и следователно не разрешават въпроса за обратното действие на последните, този проблем задължително ще трябва да бъде разгледан от законодателя на Съюза или от Съда, за да се осигури еднакво прилагане на правото на Съюза и да се вземат предвид изискванията, свързани със създаването на пространство на свобода, сигурност и правосъдие. В този случай ще се постави въпросът дали ще следваме тълкуването на Европейския съд по правата на човека, така че тълкуването на член 49 от Хартата да бъде в хармония с признатия обхват на принципа, гарантиран в член 7 от ЕКПЧ, като се има предвид, че Европейският съд по правата на човека приема, припомням, че правилата за давността са процесуални правила, които могат да се прилагат незабавно съгласно принципа *tempus regit actum*, ако това прилагане е разумно и е лишено от произвол.



171. Той подчертава, че правото на Съюза, както и възприетото от Съда тълкуване на това право, не могат да се разглеждат като задължаващи държавата членка да се отрече от върховните принципи на своя конституционен ред, които определят нейната национална идентичност. Поради това прилагането на определено решение на Съда винаги се обуславяло от съвместимостта му с конституционния ред на държавата членка, която съвместимост трябва да се преценява от националните органи и в конкретния случай, в Италия, от Corte costituzionale (Конституционен съд).

172. Позицията, която предлагам на Съда да възприеме по настоящото дело, не води до отричане на необходимостта да се взема предвид националната идентичност на държавите членки, част от която несъмнено е конституционната идентичност<sup>71</sup>.

173. Известно ми е наистина, че както предвижда член 4, параграф 2 ДЕС, Съюзът зачита националната идентичност на държавите членки, „присъща на техните основни политически и конституционни структури“.

174. Известно ми е освен това, че в преамбюла на Хартата се припомня, че в своето действие Съюзът трябва да зачита националната идентичност на държавите членки.

175. Следователно държава членка, която счита, че разпоредба на първичното право или на вторичното право накърнява нейната националната идентичност, може да я оспори, като се основава на разпоредбите на член 4, параграф 2 ДЕС.

176. Въпреки всичко не мисля, че сме изправени пред такова положение в случая.

177. Най-напред, Съдът винаги е считал, че позоваването на нарушения било на основните права, както те са записани в конституцията на държавата членка, било на принципите на национална конституционна структура, не може да засегне валидността на акт, приет от институциите на Съюза, или неговото действие на територията на тази държава и това е така с цел да се запази единството и ефективността на правото на Съюза. Съгласно постоянната съдебна практика валидността на тези актове следователно може да се преценява само в зависимост от правото на Съюза<sup>72</sup>.

178. По-нататък, не съм убеден в обстоятелството, че незабавното прилагане на по-дълъг давностен срок, произтичащ от изпълнение на задължението, изведено от Съда в решение Taricco и др., може да накърни националната идентичност на Италианската република.

179. Действително не бива да се смесва това, което е свързано с едно възискателно схващане за защитата на основно право, и засягането на националната идентичност, или по-точно на конституционната идентичност на държава членка. Наистина в случая става въпрос за основно право, защитено от италианската конституция, чиято значимост не може да се подценява, но това все пак не означава, че тук трябва да се разглежда прилагането на член 4, параграф 2 ДЕС.

71 Вж. по-специално на тази тема *Simon, D. L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne. — L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe, Éditions A. Pedone, Paris, 2011, p. 27; Constantinesco, V. La confrontation entre identité constitutionnelle européenne et identités constitutionnelles nationales, convergence ou contradiction? Contrepoint ou hiérarchie? — L'Union européenne: Union de droit, Union des droits — Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, Éditions A. Pedone, Paris, 2010, p. 79, и в същото издание, Mouton, J.-D. Réflexions sur la prise en considération de l'identité constitutionnelle des États membres de l'Union européenne, p. 145.*

72 Вж. решение от 17 декември 1970 г., Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, т. 3).

180. Освен това Corte costituzionale (Конституционен съд) не излага причини, поради които на всички аспекти на принципа на законоустановеност на престъпленията и наказанията следва да се придава статут на „върховен“ принцип на конституционния ред<sup>73</sup>, нито причини, поради които незабавното прилагане на по-дълъг давностен срок би могло да постави под съмнение конституционната идентичност на Италианската република.

181. Отбелязвам, че в италианската конституция принципите, определени като „основни“, са изброени в членове 1—12 от нея, като принципът на законоустановеност на престъпленията и наказанията следователно е a priori изключен от тях.

182. Известно ми е, че обхватът и рангът, който заема определен принцип в италианския конституционен ред, също може да бъде резултат от конституционната съдебна практика.

183. Corte costituzionale (Конституционен съд) обаче вече е постановил, че само „твърдото ядро“ на определен основен принцип може да обоснове започването на т.нар. процедура за „насрещните граници“, при изключване на различните институти, в които това право може конкретно да се прояви и да се преобразува в хода на историята и на нейните изисквания<sup>74</sup>.

184. В едно по-ново решение Corte costituzionale (Конституционен съд) потвърждава този подход, като обявява, че „върховните“ или „основни“ принципи на конституционния ред са тези, които определят този ред и които представляват „твърдото ядро“ на италианската конституция<sup>75</sup>.

185. Освен това в точки 10 и 11 от писменото си становище, представено по делото, по което е постановено решение от 16 юни 2015, Gauweiler и др.<sup>76</sup>, и по-специално от обясненията относно започване на процедурата, наречена за „насрещните граници“, Италианската република уточнява, че върховните или основни принципи на нейния конституционен ред, нарушаването на които с акт от правото на Съюза обосновава започването на посочената процедура<sup>77</sup>, съответстват на съществените конституционни гаранции, каквато е демократичният характер на Италианската република, закрепен в член 1 от конституцията, или принципът на равенство между хората, записан в член 3 от нея, и не включват процесуалните гаранции, колкото и важни са те.

186. Като имам предвид всички тези съображения, не съм убеден в обстоятелството, че задължението, изведено от Съда в решение Taricco и др., което се изчерпва с това националният съд да приложи незабавно във висящо производство по-дълъг давностен срок от предвидения от закона, който е бил в сила към момента на извършване на престъплението, може да накърни националната идентичност на Италианската република.

73 Статутът на основен принцип в конституционния ред по-специално е резултат от практиката на Corte costituzionale (Конституционен съд) (вж. решения № 183/73 от 17 декември 1973 г. и № 170/84 от 8 юни 1984 г.), като той се позовава понякога на „основни принципи“ или на „върховни принципи“ на конституционния ред или още на „неотменими права на личността“, без да прави ясна разлика между тези понятия. Все пак изглежда има разлика, която не бива да се пренебрегва, тъй като според Corte costituzionale (Конституционен съд) ратифицирането на международен договор зависи от спазването на всички разпоредби на италианската конституция, докато предимството на правото на Съюза зависи от спазването само на нейните върховни принципи.

74 Вж. решение на Corte costituzionale (Конституционен съд) № 18/82 от 2 февруари 1982 г., точка 4 от мотивите от правна страна: „il diritto alla tutela giurisdizionale si colloca al dichiarato livello di principio supremo solo nel suo nucleo più ristretto ed essenziale“ и „tale qualifica non può certo estendersi ai vari istituti in cui esso concretamente si estrinseca e secondo le mutevoli esigenze[in cui] storicamente si atteggià“ (свободен превод: „правото на съдебна защита има значението на върховен принцип само относно неговата най-тясна и главна същност“ и „това определение несъмнено не може да обхваща различните институти, в които това право може конкретно да се прояви и да се променя с оглед на различни исторически изисквания“).

75 Вж. в това отношение решение на Corte costituzionale (Конституционен съд), № 238/2014 от 22 октомври 2014 г., т. 3.2.

76 C-62/14, EU:C:2015:400.

77 Изглежда, че Corte costituzionale (Конституционен съд) е приел за основателно започването на т.нар. процедура за „насрещните граници“ в два случая, единият — в рамките на конфликт между вътрешна разпоредба и Concordato (предпазен конкордат) (sentenza n. 18/82, 2 febbraio 1982 (решение № 18/82 от 2 февруари 1982 г.), и другият — в рамките на конфликт между разпоредба на вътрешното право и международното право (sentenza n. 238/2014, 22 ottobre 2014 (решение № 238/2014 от 22 октомври 2014 г.).

187. С оглед на всички тези съображения считам, че член 4, параграф 2 ДЕС не позволява на съдебен орган на държава членка да не изпълни задължението, изведено от Съда в решение Taricco и др., поради това че незабавното прилагане във висящо производство на по-дълъг давностен срок от предвидения в закона, който е бил в сила към момента на извършване на престъплението, може да накърни националната идентичност на тази държава.

### VIII. Заключение

188. С оглед на предходните съображения предлагам на Съда да отговори по следния начин на преюдициалните въпроси, поставени от Corte costituzionale (Конституционен съд, Италия):

- „1) Член 325, параграфи 1 и 2 ДФЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че той изисква от националния съд, когато действа в качеството си на съд на Съюза с обща компетентност, да не прилага абсолютния давностен срок, произтичащ от разпоредбите на член 160, последна алинея и на член 161, втора алинея от codice penale (Наказателен кодекс), когато тази правна уредба не допуска налагането на ефективни и възпиращи санкции в случай на тежка измама, засягаща финансовите интереси на Съюза, или предвижда по-дълги давностни срокове за случаите на тежка измама, засягаща финансовите интереси на съответната държава членка, отколкото за тези, засягащи финансовите интереси на Съюза.
- 2) Понятието за прекъсване на давността следва да се разглежда като самостоятелно понятие на правото на Съюза и да се определя в смисъл, че всяко действие по наказателното преследване, както и всяко действие, което съставлява негово необходимо удължаване, прекъсва давностния срок и поставя началото на нов срок със същата продължителност като първоначалния, като с това се заличава вече изтеклият давностен срок.
- 3) Член 49 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че той допуска италианските съдебни органи да оставят без приложение във висящите производства разпоредбите на член 160, последна алинея и на член 161, втора алинея от Наказателния кодекс в съответствие със задължението, изведено от Съда в решение от 8 септември 2015 г., Taricco и др. (C-105/14, EU:C:2015:555).
- 4) Член 53 от Хартата на основните права не разрешава на съдебните органи на определена държава членка да не изпълняват задължението, изведено от Съда в решение от 8 септември 2015 г., Taricco и др. (C-105/14, EU:C:2015:555), с мотива че това задължение не отговаря на по-високия стандарт на защита на основните права, гарантиран от конституцията на тази държава.
- 5) Член 4, параграф 2 ДЕС, не позволява на съдебен орган на държава членка да не изпълни задължението, изведено от Съда в решение от 8 септември 2015 г. Taricco и др. (C-105/14, EU:C:2015:555), поради това че незабавното прилагане във висящо производство на по-дълъг давностен срок от предвидения в закона, който е бил в сила към момента на извършване на престъплението, би могло да накърни националната идентичност на тази държава“.