



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 11.7.2012 г.
SWD(2012) 196 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

Обобщение на оценката на въздействието

придружаващ

**Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета
относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по
наказателноправен ред**

{COM(2012) 363 final}
{SWD(2012) 195 final}

1.	Определяне на проблема	3
2.	Анализ на принципа на субсидиарност	4
3.	Основни цели на политиката	5
4.	Варианти на политика.....	6
4.1.	Оценка на въздействието от вариантите на политика.....	6
4.2.	Предпочитаният вариант	8
4.3.	Мониторинг и оценяване.....	9

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

ЕС и държавите членки имат задължение да се борят с измамите и всяка друга незаконна дейност, която може да засегне финансовите интереси на Съюза. Това задължение е посочено в член 310, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Член 325 от ДФЕС освен това изисква приемането на мерки, които трябва да имат възпиращ ефект и да осигуряват равнопоставеност.

ЕС вече разполага с пакет от правни инструменти, които изискват от държавите членки да установят минимални наказателни разпоредби за защита на финансовите интереси на ЕС (в частност Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 1995 г. относно измамите и протоколите относно корупцията и изпирането на пари). Въпреки това тези инструменти се оказаха недостатъчни за постигане на желаната защита, което се отразява върху надеждността на бюджетните ограничения на ЕС. По-специално, те засягат само ограничен подраздел на неправомерното поведение в ущърб на финансовите интереси на ЕС, поради което се пропускат много явления, които са от значение и редовно се срещат в практиката.

Настоящата рамка все още не е достатъчна, за да се ограничи загубата на пари на данъкоплатците, предоставени на ЕС, както по отношение на приходите, така и на разходите. Добър пример за този факт е, че през 2010 г. е имало общо 13 631 случая на незаконни дейности със средства на ЕС (т. нар. „нередности“). Тези докладвани случаи са довели до общ обем от неправомерно събрани и изразходвани обществени средства на ЕС от приблизително 2 млрд. EUR.

Различните недостатъци в начините за защита на обществените средства на ЕС се отнасят до следните аспекти:

- недостатъчен възпиращ ефект на разпоредбите за защита на финансовите интереси на ЕС;
- пропуски в прилагането на съществуващи забрани, които произтичат от ниския капацитет за откриване на престъпни дейности и ниските нива на контрол, тъй като средностатистическите резултати от съдебните производства са изключително скромни; както и
- ниски проценти на възстановяване на отклонени средства.

От перспективата на материалното наказателно право основните причини за гореспоменатите проблеми са разнообразни.

- Първо, спектърът от съществуващи престъпления е недостатъчен, за да се защитят финансовите интереси на ЕС, що се отнася до определянето на отговорностите и необходимите правила за компетентността при преследването на престъпления, извършени в чужбина.
- Второ, съвкупността от престъпления е непълна, не само поради недостатъчното прилагане на съществуващите дефиниции, но и поради недостатъчния брой

престъпления, дефинирани на равнище ЕС, което може дори да доведе до пълна липса на защита срещу някои видове неправомерно поведение.

- Трето, видовете и степените наказания често са твърде ниски и при всички случаи силно се различават в отделните държави членки. В допълнение към произтичащата от това липса на възпиращ ефект и несправедливостта на различното санкциониране, липсата на равнопоставеност също подкопава взаимното доверие на съдебните власти, които трябва да си сътрудничат за решаването на трансгранични дела, свързани с финансовите интереси на ЕС.
- Накрая, налице са прекомерни пречки пред прилагането на наказателното право. По-специално, въпреки че дългите срокове за преследването се обясняват със сложността на финансовите разследвания, някои дела трябваше да бъдат закрити, защото давността по тях беше изтекла още в хода на делото.

Финансовите интереси на ЕС са засегнати, защото дължимите суми на ЕС не се събират или се разпределят неправилно в нарушение на правните норми. Незаконните дейности са сериозни и достатъчно често повтарящи се, за да оправдаят създаването на допълнителни предпазни мерки.

Предвид горепосочените причини се изисква решителна реакция, с цел да се създаде общо и пропорционално ниво на защита чрез възпиране. Това ще засили ефективността на бюджетните и финансовите правила на ЕС и в крайна сметка ще допринесе за общата надеждност на финансите на ЕС и наказателното правосъдие чрез установяване на равнопоставеност в целия ЕС.

2. АНАЛИЗ НА ПРИНЦИПА НА СУБСИДИАРНОСТ

Финансовите интереси на ЕС се отнасят до активи и пасиви, управлявани от ЕС или от негово име. Тъй като по своето естество те са поставени на равнище ЕС, те не могат да бъдат защитени само от държавите членки. Борбата с измамите е споделена отговорност на ЕС и държавите членки.

ЕС е в най-добра позиция да прецени какви мерки са необходими и пропорционални за защита на неговите финансови интереси, като се вземат под внимание специфичните правила на ЕС, които се прилагат в тази област.

Това се отнася също и до степента, до която следва да бъдат хармонизирани наказателноправните разпоредби за защита на финансовите интереси на ЕС. Единствено ЕС е в състояние да създаде условия на равнопоставеност посредством задължително законодателство с действие на цялата територия на държавите членки и по този начин да създаде правна рамка, която да допринесе за преодоляване на слабостите на сегашната ситуация.

Конкретната добавена стойност на разпоредбите на ЕС относно наказателното право в тази област може да бъде определянето на съответните допълнителни видове и степени на нарушения и наказания, които ще се прилагат еднакво във всички държави членки, като по този начин допринасят за доизграждане и извличане на поуки от мониторинга на изпълнението на Конвенцията за защита на финансовите интереси на Общностите.

3. ОСНОВНИ ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Въз основа на констатираните проблеми могат да бъде установена поредица от общи, конкретни и оперативни цели:

Общи цели:

- предотвратяване и намаляване на загубата на средства за ЕС
- повишаване на надеждността на бюджетната отговорност на ЕС

Конкретни цели:

- увеличаване по подходящ начин на възпиращия ефект на забраните, свързани с финансовите интереси на ЕС, в съответствие с Хартата на ЕС за основните права
- по-добро прилагане на забраните на някои незаконни поведения, засягащи публичните средства на ЕС, чрез подобряване на резултатите от разследванията, включително идентификацията на заподозрените и откриването на бенефициерите на незаконни трансакции в съответствие с Хартата на ЕС за основните права
- адекватно повишаване на степента на събиране на публични средства на ЕС, които са предмет на незаконни действия, в съответствие с Хартата на ЕС за основните права
- осигуряване на еквивалентност и справедливост на разпоредбите за защита на финансовите интереси на ЕС в целия ЕС
- допринасяне за увеличаването на взаимното доверие между съдебните органи на държавите членки
- повишаване на осведомеността относно правилата, които уреждат защитата на финансовите интереси на ЕС, между разследващите органи и потенциалните извършители

Оперативни цели:

- Следва да се осигури достатъчно широк обхват за включване на групите от извършители, които най-сериозно и/или най-често злоупотребяват с публични средства на ЕС
- Следва адекватно да се разшири броят на нарушенията, за да бъдат покрити най-сериозно увреждащите и/или най-често срещаните видове поведение, засягащо публични средства на ЕС
- Следва да се предвидят видове и нива на наказания, достатъчни за гарантиране на справедливост в защитата на публичните средства на ЕС навсякъде в ЕС, като в същото време се осигури пропорционалност
- В политиката следва да се съдържат ясни и подходящи придружаващи правила, за да се улесни правоприлагането

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Пет варианта са разгледани подробно:

Вариант 1: Запазване на статуквото (базов сценарий) в съчетание с постоянно наблюдение на прилагането на съществуващите инструменти.

Вариант 2: Незаконодателни действия за повишаване на осведомеността относно съответните разпоредби сред потенциалните извършители и практикуващите юристи и за улесняване на тяхното разбиране и прилагане, включително чрез обмен на най-добри практики и съдебна информация.

Вариант 3: Законодателен инструмент за преобразуване на Конвенцията за защита на финансовите интереси и нейните протоколи в инструмент съгласно новите разпоредби на Договора за ЕО, като се подобри съгласуваността на разпоредбите, съдържащи се в нея.

Вариант 4: Законодателен инструмент, който изисква от държавите членки да сближат наказателното си право с оглед разширяване на обхвата, въвеждане на нови специфични видове престъпления, укрепване на минималните видове и степени на санкциониране за защита на финансовите интереси на ЕС.

Вариант 5: Законодателен инструмент с пряко приложими разпоредби на материалното наказателно право за защита на финансовите интереси на ЕС, включително точни граници на наказанията (с минимални и максимални нива).

4.1. Оценка на въздействието от вариантите на политика

Вариант 1: Ефективността на този вариант за постигане на посочените цели е много ниска, почти несъществуваща. Този вариант на политика не се очаква да въздейства върху основните права, националните правосъдни системи или икономическата и финансовата област повече от сегашната правна рамка.

Вариант 2: Ефективността на този вариант се счита за ниска, тъй като не могат да бъдат създадени допълнителни ефекти на възпиране и изпълнение в област, където наказателното право не се прилага. Въздействието върху основните права се очаква да бъде ниско до средно. Икономическите и финансовите въздействия се оценяват на +37 млн. EUR на равнище ЕС поради това, че съдебните органи на държавите членки ще предприемат по-ефективни последващи мерки, което ще доведе до по-висока степен на събиране на средства с 3 млн. EUR допълнителни разходи за Комисията, по-специално за мерки по обучение. Този вариант на политика изпълнява изискването за пропорционалност.

Вариант 3: Този вариант на политика е само слабо ефективен и не се очаква да окаже по-голямо съществено влияние отколкото настоящата рамка върху основните права, нито върху националните правосъдни системи. Може да се очаква положително въздействие върху бюджета на ЕС в размер на около 17 млн. EUR в резултат на по-добро правоприлагане и възстановяване в замяна на около 3 млн. EUR разходи по законодателния процес на равнище държави членки. Предвид общото структурно значение за целостта, разходната способност и репутацията на ЕС, както и минималното допълнително вмешателство, в сравнение със съществуващата рамка,

може да се твърди, че мярката е пропорционална на преследваната цел. Въпреки това нейната добавена стойност за защита на средствата на данькоплатците е много ограничена.

Вариант 4: Този вариант може да се очаква да има средна до висока ефективност за намаляване на загубите на средства на ЕС и за възстановяване на доверието в бюджетните усилия, без обаче да се предприемат всички теоретично възможни наказателноправни мерки и без да се хармонизират изцяло видовете и степените на санкциониране. По-широките определения на съществуващите престъпления подобряват еквивалентността на санкционирането в целия ЕС, взаимното доверие между съдебните органи се подобрява и по този начин се улеснява **прилагането и възстановяването** при трансграничните случаи. Определянето на по-широкообхватни и нови видове престъпления, както и по-строги видове и степени на санкциониране за загубите на финансови ресурси на ЕС, ще означава, че **възпиращият ефект** от такива действия вероятно ще бъде много висок. Тези общи дефиниции и минимални правила за санкциониране също така подобряват еквивалентността на санкционирането в целия ЕС, а следователно и взаимното доверие между съдебните власти, което улеснява **нови** при трансграничните случаи.

При този вариант ще има средно въздействие върху основните права поради определянето на нови престъпления и разширен обхват на приложение на съществуващите нарушения, като се засилват минималните видове и нива на санкциониране. Тези мерки служат за постигане на цели от общ интерес, признати от Съюза (виж член 52, параграф 1 от Хартата), и по-специално с оглед на предоставянето на ефективни и възпиращи мерки за защита на финансовите интереси на ЕС. В контекста на нарастващ брой нередности и съмнения за измами, както и предвид неефективността на настоящите мерки в рамките на Конвенцията за ЗФИ, мерките не надхвърлят необходимото за постигане на тази цел.

Предвижда се висока степен на възвръщаемост от 471 млн. EUR на равнище ЕС поради по-добрия възпиращ ефект (намаляване на загубите), прилагане и възстановяване (увеличаване на върнатите средства), за относително ниски организационни и административни разходи от 29 млн. EUR, по-специално за законодателната дейност на равнище държави членки.

Като се съпостави общото структурно значение на защитата на публичните средства на ЕС за целостта, разходната способност и репутацията на ЕС, от една страна, и съответно увеличеният обхват на дефинициите на престъпленията, както и надеждните минимални степени на наказания, от друга страна, критерият за пропорционалност е спазен.

Тъй като този вариант на политика значително въздейства върху възпиращия ефект, способността за прилагане и степента на възстановяване, се счита, че ефективността е от средна до висока.

Вариант 5: Ефективността на този вариант се смята за толкова висока колкото вариант 4, тъй като ще се прилагат по-широки и нови дефиниции за нарушенията, ще се предвиждат достатъчно видове и степени на санкциониране и ще се съдържат правила за улесняване на правоприлагането при престъпления. Това би оказало значително положително въздействие върху възпиращия ефект, способността за прилагане и степента на възстановяване. Въздействието върху основните права и наказателноправните системи на този вариант на политиката е умерено, както при вариант 4, като допълнителното въздействие се изразява в това, че законодателният акт

на ЕС като такъв ще стане пряко приложим за наказателно преследване и издаване на присъди.

Националните правосъдни системи ще бъдат съществено повлияни, тъй като националните правосъдни органи ще трябва да прилагат пряко наказателното право на ЕС.

Икономическите и финансовите въздействия се очаква да бъдат подобни на тези при вариант 4.

Като се съпостави общото структурно значение на защитата на публичните средства на ЕС за целостта, разходната способност и репутацията на ЕС, от една страна, и съответно увеличеният обхват на дефинициите на престъпленията, както и надеждните минимални степени на наказания, от друга страна, критерият за пропорционалност е спазен, въпреки че вмешателството и въздействието върху основните права са по-високи отколкото при вариант 4, без чувствително по-голямо положително финансово въздействие.

4.2. Предпочитаният вариант

Сравнителната оценка на въздействията, посочени по-горе, води до заключението, че и двата варианта 4 и 5 са ефективни за постигането на всички общи и специфични цели. По отношение на ефективността обаче вариант 4 предполага по-малко вмешателство в съдебните системи на държавите членки.

→ *Основната разлика между вариант 4 и вариант 5 се състои в различната свобода на действие за държавите членки, които съгласно вариант 4 при престъпления, свързани със защита на финансовите интереси, могат в голяма степен да поддържат своята нормална наказателноправна система и подход на законотворчество и да приемат по-строги правила от тези на ЕС, докато вариант 5 се характеризира с изчерпателни и твърди правила на ЕС, които би трябвало да се прилагат без изменение от прокурорите и наказателните съдилища на държавите членки*

Вариант на политиката 4	Вариант на политиката 5
<ul style="list-style-type: none"> • Директива • ще гарантира разширена закрила, като в същото време ще позволи на държавите членки да отидат по-далече • ще предостави минимални определения на престъпления, които държавите членки могат да разширят, например чрез добавяне на сериозни случаи или отговорност за небрежно поведение • ще съдържа минимални правила относно видовете и степените на наказанията • ще съдържа допълнителни разпоредби, които да се транспонират от държавите членки в духа на техните правни 	<ul style="list-style-type: none"> • Регламент • ще осигури единен, стабилен набор от правила за защита на финансовите интереси на ЕС чрез наказателноправни норми • ще доведе до изчерпателни определения на включените видове престъпления • ще определи фиксираните видове и степени на наказанията • ще включва изчерпателен и единен набор от допълнителни разпоредби, които в някои случаи могат да се

<p>традиции</p> <ul style="list-style-type: none"> прокуратурата и съдилищата на държавите членки ще прилагат националните мерки за транспониране в националните наказателни законодателства 	<p>различават от националните наказателноправни традиции, както и да се съдържат другаде, а не в националния наказателен кодекс</p> <ul style="list-style-type: none"> органите на държавите членки ще прилагат разпоредбите на регламента пряко
---	--

Затова предпочитаният вариант е вариант 4.

Предпочитаният вариант ще увеличи защитата на финансовите интереси на ЕС, както чрез разширяване на защитата чрез наказателноправни норми в областите със сериозни и/или особено вредни незаконни дейности, които понастоящем не са обхванати от Конвенцията за ЗФИ, така и чрез осигуряване на подходящи минимални степени на наказания, приложими за съществуващите и новите видове престъпления, като по този начин се гарантира равнопоставеност и яснота на законодателството в целия ЕС.

Вариант 4 е пропорционален по отношение на законните си цели, тъй като нито един от въпросните алтернативни варианти не показва еднакво ниво на ефективна комбинация от ограничени разходи и ефективност за постигане на целите, посочени в раздел 3 по-горе. Въпреки че предпочитаният вариант за законодателно действие вероятно ще изисква редица държави членки да въведат промени в своите наказателни законодателства с цел прилагане на директивата, изглежда не съществуват други толкова ефективни средства за постигане на общите и конкретните цели на политиката.

4.3. Мониторинг и оценяване

Потенциалните рискове за изпълнението от държавите членки при спазването на срока на транспониране са определени и разгледани в план за изпълнение, придружаващ предложението.

Предвиден е адекватен механизъм за мониторинг и оценка, при който държавите членки ще трябва да докладват за ефективното прилагане на законодателни или незаконодателни мерки, основаващи се на естеството на предложените промени. Данните, предоставяни от държавите членки (в съответствие с член 325, параграф 5 от ДФЕС), Евростат, Евробарометър, бъдещата Европейска информационна система за съдимост (ECRIS) и Съвета на Европа, ще позволят създаването на една полезна база за мониторинг на ситуацията, както и ще позволят последваща оценка на въздействието от тази инициатива чрез сравнение с данните, докладвани от държавите членки преди нейното влизане в сила. Освен количествени данни, предоставени от държавите членки, други възможни източници на качествена информация относно законодателното и практическото спазване ще бъдат докладите на държавите членки относно измамите, Форума за правосъдие, Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и Евроюст. Комисията ще извърши специфично емпирично проучване с акцент върху събирането на данни в срок от една до три години от датата на изпълнение на предложението.