



Христо Христев*

Правна уредба на защитата на финансовите интереси на ЕС

(Продължение от миналия брой)

Corpus juris и предложението за създаване на Европейска прокуратура

Необходимостта да се гарантира по-ефективна защита на финансовите интереси на европейската интеграционна система е в основата на широк кръг анализи, предложения и дискусии от средата на 90-те години насам. Лансират се различни възможни разрешения по посока подобряване на съществуващия инструментариум. Основната идея, която си прокарва път в този контекст и която е повод за най-сериозни дискусии, е инициативата за създаване на европейска прокуратура и установяване на общо наказателно разследване и обвинение на нивото на интеграционната система.

Исторически идеята за задълбочаване наказателноправната защита на финансовите интереси на ЕО се появява през 1976 г. непосредствено след създаването на системата на собствени средства на европейския бюджет. Още в този стадий е предложено внасянето на изменения в учредителните договори, с което

да бъде създадена правна основа за приемане на общностна наказателноправна уредба за защита на финансовите интереси на ЕО, също както и за наказателно преследване на нарушенията на общностното право¹. Предложението обаче не среща необходимата подкрепа и остава без последици. Дебатът за необходимостта от прибягване до инструментариума на наказателното право, с оглед засилване противодействието на посегателствата над европейския бюджет, става отново актуален през 90-те години, вследствие задълбочаване на проблема с измамите със средства на ЕО. По искане на Европейския парламент и Комисията са създадени различни групи експерти от всички държави-членки, които анализират възможните решения на съществуващия проблем. Резултатите от техните работи са обединени в пакет предложения от група университетски преподаватели, ръководена от Мирей Делма-Марти,

*Христо Христев – Доктор по право, асистент по право на ЕС в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, експерт на Фондацията за развитие на правосъдието.

¹СОМ (76)418, Официален вестник, С 222, 22 септември 1976 г.

едно от най-ярките имена в наказателноправните науки във Франция. Тези заключения, насочени към подобряване механизма за защита на финансовите интереси на ЕО, са озаглавени „Corpus juris – предложения за наказателноправна уредба на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз“².

Проектът Corpus juris е израз на коренно нов подход към наказателноправната материя в европейската интеграция. Той издига в принцип въвеждането на обща европейска териториалност в наказателното преследване и очертава архитектурата на обща система на наказателно право и правораздаване в рамките на европейската интеграция чрез унифицирането на редица правила на общата и специалната част на наказателното право и наказателния процес. Проектът е насочен чрез създаването на европейска прокуратура към смяна на парадигмата на сътрудничество в материята на наказателното правораздаване, към преминаването от хоризонтално към вертикално регулиране на проблематиката, почиващо на наднационална логика. Основното преимущество на Corpus juris се състои в това, че предлага решение на борбата с измамите, въз основа на глобален подход, а не се ограничава до отделни разрешения, било на ограничена хармонизация на материалното наказателно право, било на създаване на нови институционални механизми за подобряване на сътрудничеството между компетентните национални органи.

Пакетът предложения се основа на възприемането на няколко основни принципи на общата част на наказателното право и на на-

казателния процес – принцип на законоустановеността, принцип на личната отговорност, принцип на съразмерността, принцип на европейската териториалност и принцип на сътезателното начало. Предлага се въвеждането на единни правила относно някои въпроси на общата част на наказателното право, като вината, обстоятелства, изключващи наказателната отговорност, наказуемостта на деянието или вината, опита към престъпление, наказанията, утежняващите и смекчаващите вината обстоятелства, множество престъпления³. Проектът съдържа и единни правила относно някои въпроси на специалната част, като инкриминирането на определени форми на измама и свързано с тях поведение – измама със средства на европейския бюджет, приравнени на тази измама деяния, манипулиране на обществени поръчки, изпиране на мръсни пари и вещно укривателство, престъпно сдружаване, престъпления по служба, злоупотреба със средства, злоупотреба със служебно положение, разкриване на служебна тайна⁴.

Що се отнася до наказателния процес⁵, Corpus juris не се ограничава да предложи създаването на европейска прокуратура. Проектът дава уредбата на състава и статута на европейското обвинение, също както и реда на неговото сезиране и на откриването на наказателно преследване на европейско ниво. Уреждат се също правомощията по разследване, приключване на разследването, повдигане и оттегляне на обвинение, прекратяване и спиране на наказателното производство, изпълнение на решенията по делата, компетентност *rationae*

² Mireille Delmas-Marty (dir.), *Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne*, Economica, Paris, 1997.

³ Чл. 9 до 17 от Corpus juris.

⁴ Чл. 1 до 8 от Corpus juris

⁵ Чл. 18 до 24 от Corpus juris

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

loci, сътрудничеството с трети страни. Член 18 прогласява принципа на европейска териториалност, определяйки, че съвкупността от териториите на държавите-членки са общо съдебно пространство. На европейската прокуратура е възложено ръководството на разследванията и на наказателното преследване в случаите на посегателства срещу общностните финансови интереси. Европейското обвинение следва да бъде изградено по деконцентриран модел, съставено от Главен прокурор на ЕС и европейски делегирани прокурори в отделните държави-членки. Предвиденият модел следва да осигури резултатност в прилагането на новата уредба, като същевременно позволи постигането на ефективна връзка между европейската прокуратура и системите на наказателно правораздаване на отделните държави-членки.

В *Corpus juris* са предвидени още общи правила относно досъдебната фаза – срокове на протичане на разследването, контрол относно спазването на основните права и относно предаването обвиняемия на съд. Предлаганата процесуална уредба съдържа също в чл. 24, б) европейска заповед за задържане, а в чл. 26 правила относно съдебната фаза, свързани с определяне компетентния съд и с определяне състава на съда, в случаите на дела по прилагане материалноправните разпоредби на *Corpus juris*.

Доколкото предложеният механизъм за наказателноправна защита на финансовите интереси на ЕО почива върху свързването на досъдебна фаза, протичаща на европейско ниво, със съдебна фаза пред национален съд, *Corpus juris* урежда някои общи правила относно процеса на доказване, относно правата на обвиняемите и относно обжалването на съдебните решения

пред горна инстанция⁶. Чл. 28 от *Corpus juris* определя компетентността на СЕО да разглежда преюдициални въпроси по действителността и прилагането на наказателноправната уредба за защита на финансовите интереси на ЕС, също както и да решава спорове за компетентност между отделните държави-членки. В чл. 30 са уредени правомощията на Комисията като граждански ищец в наказателното производство пред националните съдилища. Във втората редакция от 2000 година⁷ проектът *Corpus juris* бива доразвит по отношение защитата правата на засегнатите от наказателното производство лица и по отношение контрола над предаването на обвиняемия на съд. Предвидено е създаването на специално отделение към СЕО, което трябва да контролира извършваните процесуални действия в хода на досъдебната фаза, да гарантира спазването правата на засегнатите от наказателното производство лица и да решава спорове, свързани с решението за предаването на обвиняемия на съд.

Близо 15 години след неговата първа редакция, *Corpus juris* остава до днес най-завършеното, взаимосвързано и систематично предложение за гарантиране ефективната защита на финансовите интереси на европейската интеграционна система. Проектът позволява консолидирането на европейското наказателно правораздаване около определен кръг общи правила, приложими в случаите на посегателства над европейския бюджет и свързани с тях престъпления. *Corpus juris* е несъмнено една амбициозна концепция за развитието на европейско наказателно право *sui generis*, което съдържа определен кръг общи правила относно материалното и процесуалното наказателно право, приложими при извършването на опре-

⁶ Чл. 27, 29 и 31 до 33 на *Corpus juris*.

⁷ Mireille Delmas-Marty, John. A. E. Verweale, *La mise en œuvre du Corpus Juris dans les Etats membres*, Intersentia, Utrecht, 2000.

делен кръг престъпни деяния, засягащи финансовите интереси на Съюза. Най-голямото богатство на този проект се състои в това, че не се ограничава до простото създаване на един нов орган, а свързва в обща визия всички необходими елементи за развитие на ефективно наказателно противодействие на увреждащите общия европейски интерес престъпления. Парадоксално, но може би това се оказва и най-голямата слабост на *Corpus juris*, както в очите на суверенистите, така и в съзнанието на свикналите с определени системни зависимости и модел на действие и знаещи как да се възползват от тях национални бюрократи.

Проектът *Corpus juris* е посрещнат подчертано положително от доктрината и експертите в разглежданата проблематика. Той обаче се сблъска с категоричното и твърдо противопоставяне на голяма част от правителствата на държавите-членки. В опита си да реализира един от централните елементи на проекта – създаването на прокуратура на ЕС, Европейската комисия лансира отново някои от идеите на *Corpus juris* по време на Междуправителствената конференция в Ница през ноември 2000 г.⁸, като предлага създаването на европейска прокуратура като част от институционалните реформи в Съюза, чрез добавянето в Договорите на чл. 280 bis. Тази инициатива несъмнено е по-малко амбициозна от *Corpus juris*, в резултат на противопоставянето, предизвикано от проекта за генерална ревизия на първичното право и приемането на цялостна уредба, изграждаща общо европейско наказателноправно пространство. Тя предвижда в Договорите да бъдат включени основните елементи на уредбата на европейската прокуратура и да се направи препращане към производ-

ното право относно определянето на правилата и реда за нейното функциониране. Макар това предложение да остава в основните линии и логиката на модела на интегрирана европейска наказателноправна система, в него вече се наблюдава промяна в подхода и изместване на акцента от една завършена визия, съчетаваща материалноправните и процесуалноправните измерения на защитата на финансовите интереси на ЕС, към едно по-скоро инструментарно и техническо разбиране за противодействието на посегателствата над общия европейски бюджет. В крайна сметка, това второ скициране на европейската прокуратура не ражда повече ентузиазъм сред противниците на идеята за общо действие срещу посегателствата над финансовите интереси на ЕО и свързаните с тях престъпни деяния. В този стадий на дебата относно преодоляването на недостатъците на системата за защита на европейския бюджет, както и на търсенето на решение на проблемите относно неефективността на класическите форми на сътрудничество по наказателни дела, вследствие недоверието на определени държави-членки в налагането на интегриран наказателноправен модел, се ражда и алтернативната концепция за централизирано сътрудничество, непосредствен израз на която е механизмът Евроджъст.

Изправена пред провала на своето предложение по време на Европейския съвет в Ница, Комисията се опитва да поднови дискусиата за необходимостта, формите и условията на създаване на прокуратура на ЕС през 2001 г. Тя представя „Зелена книга за финансовите интереси на ЕО и създаването на Европейска прокуратура“⁹. В тази нова редакция на проекта за създаване на европейско обвинение Комиси-

⁸ Допълнително предложение на Комисията до Междуправителствената конференция относно защитата на финансовите интереси на Общността и създаването на европейска прокуратура, COM(2000)608.

⁹ COM(2001)715 final.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ята се обявява, що се отнася до материалното наказателното право, за уеднаквяване уредбата на определени престъпни деяния, също както и за хармонизиране на отделени елементи на общата част. Налице е тенденция на ограничаване на материалното приложно поле на предлагания нов институт спрямо началния вариант на *Corpus juris*. Зелената книга стъпва на две групи престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС, осъществяването на наказателно преследване, за които следва да бъде възложено на европейската прокуратура. Проектът обособява едно „твърдо ядро“ посегателства, които обуславят приложението на предлаганата специална уредба – това са измамите, корупцията, изпирането на облагите от престъпленията. Наред с това е предвидена и възможността функциите на европейското обединение да бъдат разширени до свързани с осъществяването на основните престъпления деяния, като манипулирането на обществени поръчки, престъпното сдружаване, злоупотребата със служебно положение, разкриването на служебна тайна.

Що се отнася до въпросите на общата част, Зелената книга засяга въпросите на отговорността на юридическите лица и режима на давността, без обаче да предвижда установяването на същински общи правила. Относно отговорността на юридическите лица, не се предлагат конкретни мерки. По отношение устройството и реда на действие на европейската прокуратура, Зелената книга остава в общата логика на модела, очертан в *Corpus juris*. Предвижда се европейското обединение да функционира като независим орган на интеграционната система, с деконцентрирана структура. Дейността му следва да се основава на задължително наказателно преследване, с определени изключения на преследване по целе-

сообразност. Делата следва да се разглеждат от националните съдилища. За разлика от *Corpus juris*¹⁰, Зелената книга не предвижда създаването на наказателно отделение към СЕО, което да осъществява контрол над досъдебната фаза и да решава изправянето на обвиняемия пред съд, а възлага тази функция на националните съдилища. Вследствие на това, компетентността на общностната юрисдикция би останала ограничена до произнасянето по преюдициални въпроси относно общностната уредба на европейската прокуратура и наказателноправната защита на финансовите интереси на ЕС, до решаването на спорове между институциите или между институциите и държавите-членки в материята, както и до произнасянето по евентуални искиове за извъндоговорна отговорност на ЕО за вреди, причинени от незаконни действия на европейското обвинение. Какви реакции предизвиква новата редакция на проекта за европейска прокуратура? В дискусиите по Зелената книга се проявява ясно разделение между значителна част от правителствата на държавите-членки, от една страна, и професионалните среди на общностното и наказателното право, от друга. При представянето на проекта в Съвета отношение вземат седем държави-членки, пет от които декларират своето отрицателно становище. Сред аргументите, повдигнати в подкрепа на тяхната позиция, са: липсата на допълнителен принос спрямо сътрудничеството по наказателноправни въпроси в рамките на Третия стълб, в частност по отношение на Евроджъст; непропорционалността на подобна структура спрямо конституционните изменения, които предполага; липсата на разбиране сред европейските граждани относно необходимостта от подобен орган, фокусиран върху измамите със средства на ЕС¹¹. В рамките

¹⁰ Редакция *Corpus juris* 2000 (т.нар. Версия от Флоренция).

¹¹ *Rapport d'information de l'Assemblée nationale de la République française, n°445, Paris, 2002*

на консултациите, осъществени от Комисията, позициите на Обединеното кралство, Дания, Швеция, Ирландия, Австрия, Финландия и Франция остават неблагоприятни за създаването на европейско обединение¹². Позициите на Германия и Люксембург са по-скоро скептични. Белгия, Холандия, Италия, Испания, Гърция и Португалия по принцип се обявяват в подкрепа на проекта. Що се отнася до институциите на ЕС, освен Европейския парламент и Комисията, които са в основата на инициативата, в подкрепа на проекта се обявяват също така СЕО и Сметната палата. Експертните среди на европейското право и наказателното право се изказват в основната си част в подкрепа на създаването на Европейска прокуратура. Положителни становища относно Зелената книга изказват също Европейският институт във Флоренция, Колежът на Европа в Брюж, Институтът Макс Планк, много асоциации на магистрати и адвокати¹³.

Последният опит за създаване на прокуратура на ЕС и на специален европейски наказателноправен нормативен корпус е свързан с изработването на Европейската конституция. Инициативата може да бъде оценена като успешна, доколкото в Договора за създаване на Конституция за Европа (ДКЕ) е предвидена необходимата правна основа за създаване на европейско обвинение, макар непосредственото решение да е отложено напред във времето. Същото разрешение възприема и Договорът от Лисабон.

Защитата на финансовите интереси на ЕС в Договора от Лисабон

1. Обща уредба на защитата на финансовите интереси на ЕС

Договорът от Лисабон възпроизвежда нормата на чл. 280 ДЕО, като премахва съдържащото се в нея ограничение, приетите от ЕС мерки в областта на предотвратяването и на борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, да „не засягат прилагането на националното наказателно право или управлението на правосъдието в държавите-членки“¹⁴. Наред с това в новата редакция на нормата изрично се указва, че мерките за защита на финансовите интереси на ЕС следва да осигурят ефективна защита както в рамките на държавите-членки, така и институциите, органите, службите и агенциите на Съюза¹⁵. От особено значение е това, че вследствие на внесените изменения отпада този елемент на уредбата на защита на финансовите интереси на ЕС, който даваше основание да се твърди, че в старата си редакция нормата на чл. 280 ДЕО изключва не само намесата в областта на наказателнопроцесуалното законодателство и въпросите на администрирането на правосъдието, но също и приемането на актове, задължаващи държавите-членки да преследват като престъпления определени правонарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза. Така осъществено с Договора от Лисабон изменение оставя спора относно точното съдържание на норма-

¹² Позицията на френското правителство впоследствие еволюира и френско-германското предложение по време на Конвента за Европейска конституция има решаващо значение за включване на необходимата правна основа за създаване на европейско обвинение в текста на Конституцията, а след това и на Договора от Лисабон.

¹³ Становищата относно Зелената книга могат да бъдат консултирани на интернет страницата на Комисията на следния електронен адрес: http://europa.eu.int/comm/anti_fraud/green_paper/contributions/date.html

¹⁴ Виж чл. 325(4) ДФЕС.

¹⁵ Виж чл. 325(1) и (4) ДФЕС.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

та, уреждаща борбата с измамите, в историята и открива възможността за законодателна намеса на ЕС с цел борба с измамите както по отношение на материалното наказателно право, така и по отношение на наказателния процес.

Какви мерки могат да бъдат приети на основата на чл. 325 ДФЕС?

Визираната норма запазва формулата на защита на финансовите интереси на Съюза чрез предприемане на мерки от държавите-членки, като същевременно разширява възможностите за действие на самата интеграционна система. Параграф 2 закрепва познатото ни още от решението по дело 68/88 Комисията/Гърция изискване правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС, да бъдат предмет на същите мерки, които държавите прилагат за борбата с измамите, засягащи собствените им интереси. Параграф 3 съответно съдържа правната основа за приемане на обща рамка на взаимодействието в борбата с измамите между компетентните национални и европейски органи. Параграф 4 накрая позволява приемането на подробна уредба на борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, както с оглед осигуряването на ефективна и равностойна защита в държавите-членки, така и с оглед противодействието на тези правонарушения в институционалната система на Съюза. Именно въз основа на тази разпоредба могат да бъдат приемани законодателни актове, които хармонизират уредбата на измамата и други свързани с нея престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС¹⁶. В този порядък следва да бъдат поставени както различните форми на измама, чрез деклариране на несъществуващи обстоятелства, използване на неистински доку-

менти или документи с невярно и подправено съдържание, така и формите на присвояване, корупция и други престъпления, извършвани от длъжностни лица по прилагане на европейската уредба, с оглед извличане на материална облага в резултат на осуетяване постъпването на собствени средства в бюджета на ЕС или в резултат неправомерното разходване на средства от общия бюджет на Съюза. Уредбата на ЕС, приета на основа чл. 325(4) ДФЕС, може да се отнася както до нарушенията, които извършват длъжностни лица в институционалната система на ЕС или администрацията на държавите-членки, така и до противоправните действия, които биха извършили частни лица, за да се облагодетелстват чрез нарушаване на установения ред за събиране на приходите и осъществяване на разходите на европейския бюджет. Правната рамка на борба с измамите следва да бъде насочена към разкриването и наказването както на непосредствените извършители на посегателствата, засягащи финансовите интереси на ЕС, така и към техните съучастници, както и в по-широк план към лицата, които съзнателно черпят облаги от тези престъпления.

Особен интерес представлява въпросът, възможно ли е въз основа на чл. 325(4) ДФЕС да бъдат приемани мерки от наказателнопроцесуален характер. Предвид премахването на изричното ограничение в тази връзка, което съдържаше чл. 280(4) ДЕО, и доколкото установяването на определени общи правила от процесуално естество е обективно необходимо с оглед ефективното противодействие на престъпните посегателства, засягащи финансовите интереси на ЕС, следва да приемем, че въз ос-

¹⁶ Виж в този смисъл по повод идентичната норма на чл. III-415 ДКЕ Giovanni Grasso, « Institution du ministère public européen et droit pénal interne », in Francesca Ruggieri, *La protection des intérêts financiers de l'Union et le rôle de l'OLAF vis-à-vis de la responsabilité pénale des personnes morales et des chefs d'entreprise et admissibilité mutuelle des preuves*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

нова на чл. 325(4) ДФЕС могат да бъдат приемани общи процесуални правила, осигуряващи борбата с измамите и сродните на тях престъпления. Същевременно приемането на общи процесуални правила не би следвало по своя обхват да представлява цялостно хармонизиране на процесуалната уредба относно разкриването, разследването и осъществяването на наказателно преследване в случаи на измами и други посегателства, засягащи финансовите интереси на ЕС, доколкото подобен интензитет на намеса не е позволен на Съюза нито в чл. 81 ДФЕС, нито в чл. 86 ДФЕС, които дават общата рамка на интеграционна намеса в полето на наказателното правораздаване. Предвид на това, въз основа на чл. 325(4) ДФЕС биха могли да се приемат например определени общи изисквания относно откриването и протичането на разследванията на посегателства, засягащи финансовите интереси на ЕС, да се уреди връзката между разследвания, протичащи в различни държави-членки, правилата относно събиране и допускане на доказателства между отделните държави-членки, да се предвидят общи гаранции за правата на субектите на тези разследвания. На тази основа закономерно следва да почива и уредбата на разследванията по случаите на измами и други престъпни посегателства срещу финансовите интереси на ЕС, осъществявани на европейско равнище.

Основателно е да се очаква, че чл. 325 ДФЕС ще бъде правната основа, на която ще се установи новата рамка на OLAF след влизане в сила на Договора от Лисабон. Така правната уредба на Европейската служба за борба с измамите следва да бъде усъвършенствана, като се предвидят по-ефективни правила относно осъщест-

вяването на разследвания на национално равнище, относно взаимодействието на службата с компетентните национални органи, относно последиците, които резултатите от разследванията на OLAF имат в националната наказателно-правна система. От друга страна, в рамките на измененията на уредбата на разследванията за защита на финансовите интереси на ЕС могат да се гарантират и всички присъщи на наказателното производство строги гаранции за зачитане на правата на субектите, срещу които се водят съответните разследвания.

Накрая, следва да бъде поставен особен акцент върху това, че чл. 325 ДФЕС се явява самостоятелна правна основа и специфично направление на наказателната компетентност на ЕС спрямо общо установената уредба в рамките на Пространството за свобода, сигурност и правосъдие¹⁷. Ясно в тази посока говори както обособяването на разпоредбата в самостоятелна норма в рамките на финансовата уредба на ЕС, така и изричното разрешение на чл. 325(3) ДФЕС. В тази хипотеза приемането на обща уредба относно определен кръг престъпни деяния, засягащи финансовите интереси на интеграционната система, не е обусловено от прилагането на формула за хармонизиране при установяване на минимални изисквания. Предвид липсата на подобно разрешение в чл. 325 ДФЕС, следва да се приеме, че в този случай законодателят на Съюза може да приема изчерпателни разрешения, характеризиращи се с много по-висок нормативен интензитет спрямо уредбата на сътрудничеството по наказателно-правни въпроси, в това число по-подробни изисквания по отношение на приложимите санкции за посегателствата над финансовите

¹⁷ Виж в този смисъл Lorenzo Picotti, Francesca Ruggieri, « La perspective du procureur européen : Vers un système de droit pénal commun », in John. A. Vervaele (ed.), *European Evidence Warrant, Transnational Judicial Inquiries in the EU*, Intersentia, Oxford/Antwerpen, 2005, p.239.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

интереси на ЕС.

2. Създаването на Европейска прокуратура

Определящо място сред новите решения в институционалната рамка на защитата на финансовите интереси на ЕС има чл. 86 ДФЕС, предвиждащ възможността за създаване на Европейска прокуратура. Подобно решение се съдържа и в ДКЕ, но новата редакция на Договорите, осъществена в резултат блокирането на процеса на ратификация на Конституцията, разгръща първичната уредба на европейското обвинение и дава някои допълнителни елементи от особена важност за неговото изграждане. Първичното право установява основните разрешения за създаването на Европейската прокуратура. Договорът, от една страна, предвижда приложимия ред за това, а от друга, очертава компетентността и правомощията, които европейското обвинение следва да има. Дадени са също основни елементи на статута и устройството на бъдещия специализиран орган на ЕС, натоварен с противодействието на престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, и евентуално – с разследването и обвинението по случаи на тежка трансгранична престъпност.

Договорът предвижда два пътя за създаване на Европейската прокуратура. При наличие на единодушие между държавите-членки и одобрение от страна на Европейския парламент, европейското обвинение ще бъде създадено като нов общ компонент на предвидения от правото на ЕС инструментариум в Пространството на свобода, сигурност и правосъдие. За целта е приложима специална законодателна процедура, определена в чл. 86(1) ДФЕС. При липса на единодушие, ал. 2 на чл. 86(1) ДФЕС предвижда резервен механизъм за намиране на компромис в Европейския съвет. Не по-мал-

ко от девет държави-членки могат да поискат отнасянето на проекта до Европейския съвет. В срок от четири месеца Европейският съвет следва да потърси консенсусно решение за създаването на Европейска прокуратура. Като последен вариант е уредена възможността, ако в рамките на срока за постигане на консенсус при отнасяне на случая до Европейския съвет това се окаже невъзможно, Европейската прокуратура да бъде създадена под формата на засилено сътрудничество между не по-малко от девет държави-членки, при прилагане на облекчени условия спрямо общия ред за установяване на засилено сътрудничество. Държавите-членки, които искат да създадат европейското обвинение като форма на засилено сътрудничество, информират за това Европейския парламент, Съвета и Комисията. В тази хипотеза становището на Комисията по чл. 329(1) ДФЕС, необходимо за създаване на засилено сътрудничество, одобрението на Парламента и решението на Съвета по чл. 20(2) ДЕС във връзка с чл. 329(1) ДФЕС се считат за дадени и засиленото сътрудничество по предложението за Европейска прокуратура се установява между съответните държави-членки пряко въз основа на чл. 86(1), ал. 3 ДФЕС. Особен акцент следва да бъде поставен върху това, че предвид на особения режим, приложим към Обединеното кралство, Република Ирландия и Кралство Дания, те не могат да участват в процеса на решаване по чл. 86 ДФЕС, освен ако не приемат създаването на Европейска прокуратура. Следователно, за постигането на единодушие в рамките на Съвета е достатъчно решението за създаване на европейско обвинение да бъде подкрепено от останалите 24 държави-членки.

Според заложеното в чл. 86 ДФЕС решение, Европейската прокуратура ще бъде единен европейски орган за разследване и наказателно преследване в случаите на престъпления, за-

сягащи финансовите интереси на Европейския съюз. Като такива престъпления следва да се разглеждат престъпленията, които пречат за постъпването на средства от собствените източници на европейския бюджет, както и тези престъпни деяния, които имат за предмет незаконното усвояване на средства от европейския бюджет. Това означава, че компетентността на европейското обвинение ще обхваща измамите и някои свързани с тях престъпления, които имат за предмет облагането с мита, налагането на селскостопански такси в рамките на общата селскостопанска политика, ДДС облагането. Компетентността на Европейската прокуратура ще обхваща цялата територия на ЕС, определена съобразно чл. 52 ДЕС. Договорът допуска на европейското обвинение да бъде възложено и осъществяването на наказателна отговорност в хипотезата на престъпления – форма на тежка престъпност с трансгранично измерение. За целта трябва да бъде прието решение на Европейския съвет при гласуване с единодушие. Конкретният кръг от престъпни деяния, които ще формират материалното приложно поле на уредбата относно Европейската прокуратура, следва да бъде определен в регламента за нейното създаване. Конкретните правомощия на Европейската прокуратура, които също трябва да бъдат детайлизирани при създаването ѝ, ще се отнасят до разследвания, повдигане на обвинение, предаване на съд и поддържане на обвинението пред съда спрямо лица, извършили престъпни посегателства, засягащи финансовите интереси на ЕС или съучастници в такива деяния.

Според чл. 86(1) ДФЕС Европейската проку-

ратура следва да бъде създадена въз основа на Евроджъст. Как следва да бъде тълкувано това предписание? Предполага ли то преобразуването на Европейската служба за съдебно сътрудничество в прокуратура на ЕС? Или налага възприемането на модела на уредбата и дейността на Евроджъст при създаването на Европейската прокуратура, при запазване на специализираната структура за съдебно сътрудничество? Буквалният прочит на визираната разпоредба несъмнено говори по посока на евентуалното трансформиране на Евроджъст в Европейска прокуратура. Прилагането на методите на телеологично и системно тълкуване обаче налага други изводи.

На първо място, в настоящата фаза на развитие на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие, Европейската служба за съдебно сътрудничество има специфични функции, тясно свързани с възприетия в правото на ЕС модел на съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси¹⁸. Европейската прокуратура, видно от чл. 86(2) ДФЕС, следва да бъде създадена с друга основна цел – „да извършва издирване, наказателно преследване и предаване на съдебните органи (...) на извършителите и съучастниците в престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза(..). Тя упражнява пред компетентните юрисдикции на държавите-членки функциите на обвинението във връзка с тези престъпления“. Следователно, нейното съществуване е насочено към съвсем различен резултат – прякото осъществяване на действията по разследване и обвинение на определени престъпни деяния. С оглед на това, не може да бъде подкрепено допускането, че съз-

¹⁸ Евроджъст има за основна цел да подпомага и допълва сътрудничеството между националните органи на разследване и обвинение в противодействието на тежки престъпления с трансграничен елемент. Службата се явява необходим посредник във взаимодействието на компетентните правораздавателни органи на държавите-членки. Тя следва да допринася и за прилагането на принципа на взаимно признаване на приетите от националните органи актове по осъществяване на наказателното производство, в частност като развива взаимното доверие между компетентните национални звена.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

даването на европейското обвинение следва да се осъществи чрез простото трансформиране на службата за съдебно сътрудничество в предвидения в чл. 86 ДФЕС нов орган.

Що се отнася до евентуалното възприемане на сега действащия модел на устройството на Евроджъст в организацията на бъдещата прокуратура на ЕС, това също не би могло да бъде предписанието на чл. 86(1) ДФЕС. От една страна, няма закрепена в Договора формула за устройството на Евроджъст. Сега съществуващият модел на Европейската служба за съдебно сътрудничество е предмет на уредба в акт на производното право и може да бъде изменен или заменен с нов чрез регламент, приет по редна на чл. 85 ДФЕС. От друга страна, прилаганата понастоящем формула на колегиум от национални представители с различаващи се правомощия, според предвиденото в националното законодателство, не съответства на естеството и спецификата на функциите по разследване и обвинение и е несъвместима с вътрешноприсъщата логика на предвиденото създаване на единен европейски орган на наказателно преследване.

Предвид изгъкнатото дотук, как следва да бъде разчетена разпоредбата на чл. 86(1) ДФЕС? Основателно е да приемем, че действителното съдържание на визираната разпоредба е насочено към това, при създаването на Европейска прокуратура да бъде реформирана Европейската служба за съдебно сътрудничество, като се премине в нов етап на уредба на наказателноправната материя в правото на ЕС. В тази посока недвусмислено говорят както документите, отразяващи консултациите на Комисията

относно защита на финансовите интереси на ЕС и предложението за създаване на Европейска прокуратура, проведени непосредствено преди свикването на Европейския конвент¹⁹, така и обсъжданията в работната група по Пространството на свобода, сигурност и правосъдие в Конвента, в която е изработен текстът, възпроизведен в чл. 86 ДФЕС²⁰. Те ясно навеждат на извода, че в основата на визираната норма стои намерението за реорганизация на европейския инструментариум в областта на противодействието на престъпността, в частност в борбата с престъпленията, засягащи финансовите интереси на ЕС. Нормата предполага навлизането в нов етап на общо действие срещу определени престъпни явления, основано на интеграционния метод, при единно планиране, организация и провеждане на действията по разследване и наказателно преследване.

Като се имат предвид някои детайли от работния процес, довел до формулирането на постановката за създаване на европейско обвинение „на основата на Евроджъст“²¹, може да се обобщи, че чл. 86 ДФЕС предвижда два варианта на реорганизация на Евроджъст при създаването на Европейска прокуратура. В първия вариант – когато компетентността на европейското обвинение би била ограничена до престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС, функциите и уредбата на Евроджъст могат да бъдат запазени такива, каквито са понастоящем, като Европейската прокуратура бъде обособена като самостоятелно звено в рамките на Евроджъст. При втория вариант – когато на Европейската прокуратура би било възложено наред със защита на финансовите интереси на ЕС

¹⁹ COM(2003)128 final.

²⁰ CONV/462/02, WG X 14, 2 décembre 2002.

²¹ Формулата идва от Последващия доклад на Европейската комисия относно Зелената книга за наказателноправна защита на общностните финансови интереси и създаване на Европейска прокуратура, COM(2003)128 final, р. 12-13.

да извършва издирване и наказателно преследване по случаи на тежка престъпност с трансгранични измерения, Евроджъст би следвало изцяло да се преобразува в Европейска прокуратура, натоварена както с разследване и обвинение по престъпленията, влизащи в обхвата на нейната компетентност, така и с подпомагане и координация на уредените в правото на ЕС форми на съдебно сътрудничество.

Европейската прокуратура съответно следва да бъде уредена като единен и консолидиран орган, упражняващ своите правомощия при общо ръководство на нивото на Съюза и ясна йерархия във вътрешната ѝ организация. Този орган може да има колегиален характер при формиране на неговия състав от един прокурор, излъчен по предложение на всяка държава-членка, при процедура на излъчване и уредба на вътрешните отношения в прокуратурата, гарантиращи независимост на членовете ѝ от държавите-членки, респективно от техните правораздавателни системи и осъществяване на функциите им при съблюдаване на общия интерес в европейската интеграция²². Предвид спецификата на действията по разследване и обвинение начело на Европейската прокуратура следва да бъде поставен Главен прокурор, избиран от членовете на прокуратурата, който да осъществява общо административно ръководство над дейността ѝ, да има правомощия по разпределение на разследванията, да я представява в отношенията с другите европейски органи и органите на държавите-членки, както и да участва в колегиалния орган на Евроджъст в случай, че компетентността на европейското обвинение бъде ограничена единствено до защита на финансовите интереси на ЕС. Конкрет-

ните случаи на разследване съответно следва да бъдат възлагани на отделните прокурори в европейската прокуратура, които да провеждат действията по разследване индивидуално или в рамките на разследващи екипи според естеството и сложността на случая.

Прилагането на чл. 86 ДФЕС предполага да бъде решен и въпросът за приложимото право към дейността на Европейската прокуратура. Що се отнася до приложимото материално право, Договорът не съдържа изрично разрешение. Предвид на общата уредба на наказателния дял на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие обаче следва да се приеме, че перспективата за приемане на унифицирано наказателно законодателство на равнището на ЕС е изключена към настоящия момент. В същото време съществуването на един орган на разследване и обвинение не е съвместимо с прилагането на различни разрешения относно определянето на престъплението и приложимото наказание. Подобно положение не се вписва в изискванията за правна сигурност и поставя под въпрос равенството на гражданите пред закона, което е от особено значение в наказателното правораздаване. С оглед на това, създаването на Европейска прокуратура следва да бъде свързано с определена степен на хармонизация на националните законодателства, що се отнася до престъпленията, по отношение на които тя ще разполага с компетентност. Това означава да бъдат изчерпателно определени на нивото на ЕС елементите на престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза. Гарантирането на равенството на гражданите пред закона предполага по отношение на хармонизираните престъпления, засягащи европейския бюджет,

³⁰ Удачно решение в тази връзка е установяването на процедура на формиране на състава на Европейската прокуратура, подобна на процедурата, приложима за излъчване на съдиите в Съда и Общия съд. Удачно е също по отношение на лицата, заемащи длъжността прокурор в Европейската прокуратура, да бъдат поставени изисквания, аналогични на тези, приложими по отношение на членовете на Съда на ЕС – виж чл. 253 ДФЕС.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

да бъдат определени и общи изисквания относно приложимите наказания, които всички държави-членки следва да възприемат в своето наказателно законодателство.

Въпреки че Договорът не предвижда каквито и да е изрични разрешения относно намесата на ЕС по въпроси от общата част на материалното наказателно право, Европейската прокуратура не би могла да се създаде без установяването на някои общи правила относно определени въпроси на общата част. Не е възможно да бъде гарантирано ефективното осъществяване на наказателно преследване на обща основа, нито равенството на гражданите пред закона, ако са налице съществени различия в правилата, приложими относно общите условия за възникване на наказателна отговорност, смекчавачи и утежняващи вината обстоятелства, давността, формите на съучастие, обстоятелствата, изключващи наказателната отговорност, наказуемостта или вината. С оглед на това, в хода на създаването на европейското обвинение ще бъде необходимо и приемането на уредба, установяваща основни общи правила относно съответните институти на общата част, които държавите-членки да транспонират в своето национално законодателство.

По отношение на приложимата процесуална уредба към разследванията и наказателното преследване, което следва да осъществява европейското обвинение, чл. 86(3) ДФЕС предвижда, че по реда на специалната законодателна процедура за създаване на Европейската прокуратура следва да бъдат приети регламенти относно условията за упражняване на нейните функции, в частност относно правилата по допустимостта на доказателствата и съдебния контрол над действията и актовете на прокуратурата. Предвид на общата уредба на съдебното сътрудничество по наказателно-правни въпроси, което предвижда частична

хармонизация на отделни елементи на наказателния процес, при установяване на минимални изисквания, визираната разпоредба не би могла да послужи за основа на приемането на същински европейски наказателен процес. Обективно обаче не е възможно създаването на европейско обвинение да не бъде съпроводено с приемането на обща уредба относно редица въпроси на осъществяването на наказателното производство, приложими във всички държави-членки, най-малкото що се отнася до досъдебната фаза. В този контекст, процесуалната рамка на европейското обвинение следва да включва определен кръг единни правила относно досъдебната фаза, както и да определи основните разрешения на свързване на протичащото на европейско ниво разследване и обвинение с националните правораздавателни системи, доколкото чл. 86(2) ДФЕС предвижда разглеждането на делата по повдигнатите от Европейската прокуратура обвинения пред националните съдилища.

Уредбата по създаване на Европейската прокуратура следва да съдържа и правила относно нейното сезиране. Необходимо е също правото на Съюза да предвиди ред относно откриването на предварителна проверка, откриването на същинско разследване, конституирането на едно лице като заподозрян, повдигането на обвинение, предаването на съд. От съществено значение е решаването на въпроса, дали европейското обвинение ще осъществява задължително преследване или преследване по целесъобразност. Несъмнено от гледна точка на равенството пред закона и традициите в преобладаващата част от държавите-членки, задължителният характер на наказателното преследване се очертава като по-удачното решение. Същевременно не е лишена от основание тезата, че следва да бъдат установени определени изключения от принципа на задължително преслед-

ване, свързани с малозначителния характер на дадено деяние, например чрез определянето на правило de minimis относно размера на причиненото на европейския бюджет увреждане. Удачно е също да бъде предвидена възможността за споразумение при оказване на съдействие и възстановяване на противоправно осъществената за сметка на европейския бюджет облага.

Процесуалната уредба на Европейската прокуратура следва също да съдържа правила относно случаите, които разкриват едновременно елементи на връзка както с полето на компетентност на европейското обвинение, така и с националната наказателноправна уредба²³. По случаите, които попадат в обхвата на предоставената на Европейската прокуратура компетентност, следва да бъде предвиден приоритет на европейското обвинение. С оглед на принципа ne bis in idem, за едни и същи факти не може едновременно да протичат следствени действия и наказателно преследване както на европейско, така и на национално ниво. Когато обаче в един случай наред с действията, които се квалифицират като престъпление, засягащо финансовите интереси на ЕС, са налице и действия, които попадат под определен състав на националното наказателно право и те могат да бъдат разделени, европейското обвинение не би следвало да пречатства наказателното преследване на национално ниво.

Що се отнася до процесуално-следствените действия, в рамките на своите функции Европейската прокуратура следва да разполага с целия набор от познати на наказателния процес на национално ниво способности и средства на разследване. Европейското обвинение следва да

може да извършва самостоятелно тези мерки на разследване, които не засягат никое основно право на разследваното лице и не разкриват никаква форма на принуда – копиране на документи, разпит на свидетели, разпит на заподозряно или обвинено лице. Провеждането на тези мерки следва да бъде уредено пряко в процедурния правилник на Европейската прокуратура. Мерките, които разкриват определена степен на принуда и засягат гарантираните на лицата основни права – обиск, претърсване и изземване, обезпечаване на доказателства, принудително довеждане на свидетел, проследяване на комуникациите, проследяване на лицето и др., следва съответно да се прилагат с разрешение на съд по искане на европейското обвинение. Логично решение е тези мерки да бъдат разрешавани от съда в държавата-членка по тяхното изпълнение и да протичат съобразно общите процесуални правила на Европейската прокуратура, допълнени от процесуалната уредба в съответната държава. Мерките на процесуална принуда, които се налагат на заподозрения или обвиняемия – арест и задържане под стража, също следва да се постановяват от национален съд при прилагане на съответното европейско и национално процесуално право.

С оглед на възприетия модел на разглеждане пред националните съдилища на случаите, по които е компетентна Европейската прокуратура, от съществено значение е да бъдат установени обективни критерии за избор на национална юрисдикция, пред която да бъде изправен обвиняемият за престъпление, засягащо финансовите интереси на ЕС. Като възможни критерии за определяне на национален

²³ Така например осъществяването на една измама, която има за предмет средства от европейския бюджет, може да е свързано с даването на подкуп на длъжностно лице в една държава-членка. Нарушенията по вноса на дадена стока от трета страна могат да имат за последица както засягане на митническия режим или ДДС облагането, които попадат в обхвата на компетентност на европейското обвинение, така и облагането с акциз, което съответно е в полето на компетентност на националните власти.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

съд се очертават мястото на извършване на изпълнителното деяние, националното гражданство на лицето или мястото на неговото обичайно пребиваване. Решаващо за гарантиране на необходимата правна сигурност, както и за равенството на гражданите пред закона е, тези критерии да бъдат ясно определени и йерархизирани, като се избегне рискът от произволна преценка на самото обвинение, с оглед най-изгодния за него или неудобен за обвиняемия национален съд. Необходимо е също да бъде предвиден ред на съдебен контрол над решението за отнасяне на случая към една или друга национална юрисдикция. Предвид на естеството на разглеждания въпрос, като най-удачно решение се налага възлагането на контрола над избора на юрисдикция на Съда на ЕС.

По отношение на протичането на съдебната фаза, при липсата на единен процес, разглеждането на делото ще бъде подчинено на националната процесуална уредба, при зачитане на общите процесуални правила, приети на нивото на Съюза по реда на чл. 86(3) ДФЕС. Доколкото не е уреден единен ред на разследване, основен принцип на съдебната фаза следва да бъде взаимното признаване на събраните в други държави-членки доказателства по случая и прякото им допускане по делото. Създаването на европейско обвинение не може да се разглежда като съвместимо с изискването, една държава-членка да налага всички процесуално-следствени действия да бъдат съобразени с изискванията на нейното законодателство. Допускането на подобен подход би обезсмислило съществуването на Европейската прокуратура, превръщайки упражняването на функциите ѝ в кошмарна задача. Как например в началната фаза на разследването европейското обвинение би могло да реши пред кой национален съд ще

се разглежда делото и съответно да съобрази действията си с неговата процесуална уредба? При престъпления, засягащи повече държави-членки, какво ще коства като усилия и време, доказателствата да се съберат и представят пред един национален съд, при зачитане на процесуалните изисквания на съответната държава, но и на останалите държави-членки, с които деянието е свързано? Какъв ще бъде изходът от разследването, ако националните процесуални закони предвиждат различни взаимно изключващи се разрешения по даден въпрос? Така например в процеса на някои държави самопризнанието води до точно определени правни последици, а в правото на други то се разглежда просто като един от елементите в процеса на доказване и не влияе по предварително определен начин на протичането на производството. По различен начин процесуалните законодателства решават възможността да се използват показания на защитен свидетел, в частност по различен начин е решен въпросът за тежестта на тези показания в решаването на делото.

Имайки предвид тези аспекти, както и с оглед практиката по осъществяване на принципа на взаимно признаване, следва да се подчертае в крайна сметка, че най-удачно решение все пак е приемането на обща уредба относно основните елементи на процеса на доказване, приложима за всички държави-членки. Прилагането на взаимното признаване без установяване на широк кръг от възможни изключения и основания за отказ също би могло да гарантира ефективното осъществяване на функциите на Европейската прокуратура. Всяка тенденция на отклонения от същността на принципа, чрез разширяване на възможностите за отказ по преценка на националните органи, тенденция, която се наблюдава при приемането на последните

актове на взаимно признаване в Третия стълб, би поставила под въпрос резултатността както в работата на европейското обвинение, така и в осъществяването на самия модел на взаимно признаване.

Накрая, в рамките на процесуалната уредба на Европейската прокуратура следва да бъдат дадени надеждни гаранции за защита на основните права на лица, субекти на разследванията и действията на наказателно преследване, които ще осъществява европейското обвинение. В тази връзка следва да се подчертае, че правото на ЕС дава определени общи гаранции, вследствие възприемането на формулата на защита на основните права като общи принципи на правото, придаването на обвързващо действие на Хартата на основните права с Договора от Лисабон – чл. 6(1) ДЕС и предвиденото присъединяване към ЕКПЧ – чл. 6(2) ДЕС. С оглед високата степен на засягане на правната сфера на частните лица, която е неизбежна, предвид спецификата на функциите на европейското обвинение, е необходимо и установяването на нарочни гаранции за ефективна защита на правата на лицата, субекти на разследванията и обвиненията на Европейската прокуратура. На първо място, на тези лица следва да бъде гарантирано правото да не бъдат преследвани два пъти за едно и също деяние. Това право е гарантирано както в чл. 50 ХОП, така и в рамките на практиката на Съда на ЕС, като основен принцип на правото на ЕС. На второ място, в съответствие с презумпцията за невинност, въздигната в чл. 48 ХОП в основно право, гарантирано в правния ред на ЕС, върху европейското обвинение ще пада тежестта на доказване в случаите, попадащи в обхвата

на неговата компетентност. Наред с това Европейската прокуратура следва да бъде обвързана да води разследване, с оглед разкриване на обективната истина, като проверява хипотезите и търси доказателства както по посока на доказване участието и вината на лицата в съответните престъпления, така и по посока на оневиняването на тези лица. На трето място, след конституирането на едно лице като субект на осъществяване от Европейската прокуратура разследване²⁴, на съответното лице следва да бъде гарантирано правото на защита. Това право се проявява в гарантираната на лицето възможност да се защитава само или да бъде защитавано от защитник по негов избор. В тази връзка, на субекта на наказателно преследване следва да се гарантира и правото да се ползва от безплатна правна помощ от адвокат, ако не разполага със средства за наемане на защитник. Ефективното упражняване на правото на защита предполага също така на съответното лице да бъдат предоставени необходимото време и материални условия, за да подготви своята защита. За целта, следва да бъде гарантиран и превод, в случай, че субектът, срещу когото се води производството, не владее официалния език, на който то протича. На четвърто място, по отношение на осъществяваните от европейското обвинение процесуално-следствени действия след конституирането на едно лице като обвиняем, следва да се гарантира и необходимата степен на състезателност. Това предполага осигуряването на достъп на лицата и тяхната защита до документите по разследването, изслушването на лицето по всички факти и обстоятелства, които го уличават. По отношение на действията по разследване, кои-

²⁴ *Определящо в това отношение, според практиката на ЕСПЧ, е задържането на лицето във връзка с осъществяването на разследване по дадено престъпно деяние.*

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

то Европейската прокуратура ще осъществява самостоятелно, визираните гаранции за основните права следва да бъдат уредени в актовете, приети по реда на чл. 86 ДФЕС. По отношение на действията, които ще протичат на национално ниво, осъществяването на определена степен на хармонизация ще бъде от решаващо значение за ефективното осъществяване на функциите на европейското обвинение.

От особено значение при евентуалното създаване на прокуратура на ЕС е въпросът, как ще бъдат уредени отношенията на европейското обвинение с другите органи на Съюза, които имат определени функции и правомощия, свързани с борбата с престъпността. В Договора няма разрешения, що се отнася до това, как следва да бъдат уредени връзките на Европейската прокуратура с Европейската служба за борба с измамите и Европейската полицейска служба²⁵. Не е недвусмислено определено и това, как следва да бъде уредена институционалната структура на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси след евентуалното създаване на прокуратура на ЕС, при условие, че Договорът указва, че тя се създава „на основата на Евроджъст“. Нормалното функциониране на бъдещата Европейска прокуратура обаче, както и пълноценното развитие на европейската уредба в областта

на противодействието на престъпността, няма да бъде възможно без намирането на надеждна формула за отношенията между различните европейски органи, натоварени с функции в наказателната проблематика.

Що се отнася до OLAF, следва да се подчертае, че Службата за борба с измамите съществува вече над 10 години и в досегашната й дейност недвусмислено са се проявили немалко положителните резултати. OLAF съсредоточава най-солиден опит и експертиза по финансови разследвания в рамките на институционалната структура на Съюза. Сериозен е приносът на Службата и за подобряване на действията за защита на финансовите интереси на ЕС, осъществявани на национално ниво. Предвид на това, повече от необходимо и оправдано е OLAF да остане централен елемент на апарата за защита на финансовите интереси на европейската интеграционна система, особено докато не бъде използвана възможността за създаване на Европейска прокуратура по чл. 86 ДФЕС. В хипотезата на създаване на Европейска прокуратура, като възможна перспектива за Европейската служба за борба с измамите, следва да се разглежда усъвършенстването ѝ като специализиран орган за финансови разследвания²⁶. В тази логика OLAF ще продължи да функционира като структура, натоварена със специали-

²⁵ Налице е единствено общо указание в чл. 86(2) ДФЕС, че Европейската прокуратура може да извършва издирване, наказателно преследване и предаване на съдебните органи на лица, извършили престъпни посегателства срещу финансовите интереси на ЕС „при необходимост в сътрудничество с Европол“.

²⁶ В хипотезата, при която създаването на Европейска прокуратура се отлага във времето, като удачно разрешение може да се разглежда засилването на правомощията по разследване, с които разполага OLAF посредством приемане на нова уредба по чл. 325(4) ДФЕС. Възможно е в тази връзка да се въведе по-подробна уредба на провежданите от службата разследвания, като се ограничи възможността на национално ниво да бъдат прилагани различни разрешения относно подробната процедура по разследванията за защита на финансовите интереси на ЕС. От особено значение е да се реши по единен за всички държави-членки начин въпросът за свързването на разследванията на OLAF и резултатите от тях с реда на наказателно правораздаване. Удачно разрешение в тази посока би било да се определи в акт на Съюза как се използват събраните в разследванията на OLAF доказателства в процеса на доказване в наказателното правораздаване. Следва да се обмисли и възможността, компетентните органи на държавите-членки да бъдат обвързани по силата на уредбата за защита на финансовите интереси на ЕС да откриват наказателно разследване въз основа на отправено от Европейската служба за борба с измамите искане.

зираны проверки в случаите на нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза. При тези нарушения, които разкриват белезите на престъпления, Службата следва да работи под ръководството на бъдещата Европейска прокуратура. В това измерение на своята дейност OLAF ще се развива като своеобразна финансова полиция на Европейския съюз²⁷.

Какви могат да бъдат отношенията на Европейската прокуратура с Европол? При сега съществуващите правомощия на Службата, тя може да бъде натоварена да отнася до Европейската прокуратура предполагаеми престъпления, попадащи в полето на компетентност на европейското обвинение, изведени от подадена от националните органи информация. Европол може също да подпомага с развития информационно-аналитичен капацитет, който има, провеждането на разследвания, образувани от Европейската прокуратура. Службата може да участва и в различни процесуално-следствени действия по разследванията на европейското обвинение под ръководството на натоварения с разследването прокурор.

Създаването на прокуратура на ЕС разкрива възможността за внасянето на ясна логика, взаимосвързаност и ефективност в европейската наказателноправна уредба. Съществуващите специализирани органи, като Европол, Евроджъст или OLAF, се нуждаят от по-точно определяне и ясно разграничаване на техните функции и правомощия. Особеностите на тяхното създаване, спецификата на актовете, които ги уреждат, битките и компромисите в определяне на полето им на действие водят до значително усложняване на институционалната архитектура в наказателната проблематика.

С оглед на това, бъдещото европейско обвинение може да бъде ключ към опростяване и рационализиране на институционалната рамка в наказателноправната материя. От това, как ще бъде уредено съотнасянето между прокуратурата на ЕС и другите европейски органи в наказателната проблематика, зависи до голяма степен и възможността за резултатно действие на самото европейско обвинение.

Като част от общите правила, относно реда на упражняване правомощията на Европейската прокуратура, ще трябва да бъдат предвидени и норми относно свързването на действията на прокуратурата на европейско ниво с наказателното правораздаване на държавите-членки. Това, от една страна, е свързано с избраната в чл. 86(2) ДФЕС формула на разглеждане на случаите на повдигнати от Европейската прокуратура обвинения от компетентните национални юрисдикции. От друга страна, предвид на установения ред на полицейско сътрудничество в чл. 87 и чл. 88 ДФЕС, и в частност, с оглед изричното правило, че Европол не може да осъществява самостоятелни оперативни действия, както и че прилагането на принудителни мерки е от изключителната компетентност на съответните национални органи, в правото на ЕС ще трябва да бъдат установени и общи правила относно участието на националните органи в производствата, осъществявани от Европейската прокуратура, в частта относно извършването на оперативни действия и предприемането на принудителни мерки на национално ниво. Тези правила ще трябва да уреждат обвързването на правоохранителните органи на държавите-членки с издадените от европейското обвинение актове, т.е. да създадат

²⁷ Виж в този смисъл Luis Lopez Sanz-Aranguez, « Le point de vue du Comité de surveillance de l'OLAF: le contrôle de l'enquête », in Peimane Ghaleh Marzban, *Quelles perspectives pour un ministère public européen ?*, Dalloz, Paris, 2010.

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

определена връзка на подчинение между Европейската прокуратура и националните правоохранителни органи, с оглед осъществяването на разследванията, разкриване, издирване и задържане на извършителите на съответните престъпни деяния, събирането на доказателства и доказателствени средства. Несъмнено определена част от визираните процесуални действия ще бъдат осъществявани въз основа на акт на съответната национална юрисдикция по искане на Европейската прокуратура. При други обаче, прякото изпълнение от полицейските или аналогични на тях органи на издадени от европейското обвинение нареждания няма как да бъде избегнато.

Формирането и развитието на специфичен режим на защита на финансовите интереси на ЕС е оригинално отражение на особена природа на европейската интеграционна система. Уникална по своя характер, самостоятелна както спрямо вътрешното, така и спрямо международното право, правната система на ЕС включва и специален комплекс правила, предназначени да осигурят противодействието на посегателствата, засягащи общия европейски бюджет. Роден от нуждите на реалността, режимът за защита на финансовите интереси на ЕС съчетава мерки на национално и европейско ниво. На нивото на Съюза биват установени форми на административен контрол и санкции, докато в компетентност на държавите-членки остава наказателноправното действие срещу най-тежките нарушения, които имат за предмет общите ресурси на европейското обединение. Ключов елемент от формираната уредба за защита на финансовите интереси на ЕС е консолидирането на институционалния апарат, ангажиран с установяването и санкцио-

нирането на злоупотребите, които ощетяват европейските фондове, в частност създаването на специализирана Европейска служба за борба с измамите – OLAF. Въпреки постигнатите по-добри резултати в сравнение с периода преди създаването на OLAF, практиката по прилагане на съществуващите актове на ЕС в разглежданата проблематика разкрива редица недостатъци и остро поставя въпроса за необходимостта от мобилизиране на европейско равнище на най-сериозната възможна форма на санкционно въздействие за борба с тежките посегателства над бюджета на Съюза. След продължителната полемика по серията предложени от Европейската комисия мерки на наказателноправна защита на финансовите интереси на ЕС, ДКЕ, а след него и Договорът от Лисабон решават недвусмислено въпроса за предоставянето на правомощия за приемане на наказателноправна уредба за противодействие на посегателствата, които имат за предмет средства на ЕС, в това число – въведена е необходимата правна основа за създаване на Европейска прокуратура. Прилагането на тези правомощия на интеграционната система засега остава отворен въпрос. Както държавите-членки, така и европейските институции следва обаче да направят ясна равностметка, какви са слабостите на действащата уредба за защита на финансовите интереси на Съюза и какви изменения са необходими, с оглед постигането на повече резултатност в ограничаването на злоупотребите с европейски ресурси, особено типични за някои държави-членки. Защото от приемането на адекватни решения по този проблем зависи в голяма степен както ефективността на политиките на ЕС, за които е акумулиран общ финансов ресурс, така и в по-широк план – публичната легитимност на самата интеграционна система.