

Христо Христев<sup>1</sup>

## Правна уредба на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз

*Правната уредба на защитата на финансовите интереси на Европейския съюз (ЕС) е въпрос от особена значимост в развитието на процеса на европейска интеграция. Посегателствата над средствата на европейския бюджет са тежко правонарушение, което не просто има за последица увреждането на имуществените интереси на интеграционната система, но поставя под въпрос ефективността на провежданите от ЕС политики, създава затруднения пред постигането на поставените пред европейското обединение цели и ерозира публичната легитимност на европейския проект.*

*Появата и задълбочаването на посегателствата над финансовите интереси на европейската интеграция не е ново явление. Смуцаващо нарастване на броя на правонарушенията, засягащи бюджета на Европейските общности, се наблюдава още през 70-те години. В този период започва и оформянето на режима за защита на финансови-*

*те интереси на интеграционната система, който преминава през дълга и противоречива еволюция, за да достигне до разрешението, на които почива понастоящем.*

*Какъв е предметът, какъв е обхватът, какви са основните разрешения, на които почива режимът за защита на финансовите интереси на ЕС? Каква е ролята на националното ниво и какви са правомощията на специализираните европейски органи за противодействие на правонарушенията, засягащи европейския бюджет? На тези основни въпроси има за цел да отговори настоящата разработка. В нея, от една страна, е поставен акцент върху изясняването на това, какво представляват посегателствата над финансовите интереси на ЕС и кои са основните елементи на уредбата, приета с оглед откриване и санкциониране на тези посегателства в правото на Съюза. От друга страна, анализът очертава слабостите на съществуващия режим за защита на финан-*

<sup>1</sup>Доктор по право, асистент по право на ЕС в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, експерт на Фондация за развитие на правосъдието.

*совите интереси на ЕС, изяснява основните мерки, предложени за тяхното преодоляване, и разглежда перспективите, които открива в разглежданата проблематика Договорът от Лисабон.*

## **I. Формиране на режима за защита на финансовите интереси на ЕС**

### **1. Посегателства над финансовите интереси на ЕС**

Още с началната редакция на Учредителните договори на Европейските общности, общностното право предвижда **особен ред на финансиране на интеграционната система**, различен от познатите способности на финансиране на международните организации<sup>2</sup>. Системата на финансиране на Европейските общности се основава на т.нар. „собствени източници на средства на европейския бюджет” – общо определени за всички държави-членки източници, върху които се осъществяват общо определени отчисления, формиращи приходната част на бюджета<sup>3</sup>. Отчисленията се осъществяват по уреден в интеграционното право ред, приложим за всички държави-членки. Основата цел на тази система на финансиране е да осигури на европейската интеграция постоянно стабилно финансиране, което не зависи от волята на една или друга държава-членка да прави вноски в европейския бюджет, като по този начин гарантира независимостта на европейските институции и особено на тези от тях, натоварени да представляват наднационалните интереси

от отделните членове на ЕО. Формирането и развитието на системата на собствени средства е повратен момент в цялостната еволюция на европейската интеграция, защото се явява определяща материална предпоставка за задълбочаване на наднационалното начало в нея, за разширяването на правомощията на Европейския парламент и преминаването към преки общи избори за неговите членове.

Според повече от точното определение на Съвета в състав „Правосъдие и вътрешни работи“: „*Общият европейски бюджет е непосредственото проявление на едно настъпващо общо благо на гражданите на Съюза*“<sup>4</sup>. **Посегателствата над финансовите интереси на ЕС** нанасят тежка вреда на това общо благо, като по този начин сериозно застрашават общия интерес, към осъществяването на който европейските политики са насочени. От способността на интеграционната система да реагира пълноценно на този проблем зависи в голяма степен доверието на гражданите в институциите и в по-далечен план - подкрепата им за европейския проект. Наред с това, значителна част от механизмите на измами, чрез които се засягат финансовите интереси на Съюза, са свързани с различни форми на икономическа дейност, вследствие на което наред с общото засягане на бюджета на интеграционната система, на втори план се ограничава възможността за постигане на поставените ѝ цели чрез нелоялна конкуренция и изкривяване на вътрешния пазар<sup>5</sup>. С оглед на това, осъществяването на ефективно противодействие на посегателствата над

<sup>2</sup> Чл. 201 ДЕИО.

<sup>3</sup> Първоначално това са митническите сборове, налагани по общата митническа тарифа, и такси, които правото на ЕО предвижда в рамките на общата селскостопанска политика, т.нар. „земелски прелевмани”.

<sup>4</sup> Съвет „Правосъдие и вътрешни работи“, работна група „Наказателно право и общностно право“, 29 февруари – 1 март 1996 г.

<sup>5</sup> „La fraude dans l'Espace communautaire : protéger les entreprises”, Chambre de commerce et d'industrie de Paris, Rapport au nom de la Commission du commerce international et adopté à l'Assemblée Générale du 17 octobre 2002, p. 17.

## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

общия европейски бюджет е въпрос от определящо значение за развитието на системата на европейска интеграция. Пълноценното упражняване на предоставената на ЕС компетентност не би било възможно без гарантиране законното събиране и разходване на средства за целите на европейската интеграция.

Съществуват **различни форми на правонарушения**, засягащи финансовите интереси на ЕС. В правото на ЕС те се определят общо като нередности. По смисъла на чл. 1(2) от Регламент 2988/95 „нередност“ е всяко нарушение на разпоредба на правото на ЕС, в резултат на действие или бездействие на икономически оператор, което е имало или би имало за резултат нарушаването на общия бюджет на Съюза, посредством намаляването или загубата на приходи, произтичащи от собствени ресурси, които се събират направо от името на ЕС или посредством извършването на неоправдан разход<sup>6</sup>. Иначе казано, определението за нередност обхваща всяко действие или бездействие, което нарушава разпоредба на правото на ЕС, извършено умишлено или по непредпазливост, което има или потенциално може да има за последица увреждане бюджета на Съюза.

Най-тежките нередности, предвид тяхното естество и размера на вредите, които причиняват, са измамите. Според действащата правна уредба и практиката по нейното проявление, разграничаването между измамите и общите нередности се осъществява въз основа на наказателноправния характер на измамата. Общо определение за измама, засягаща финансовите интереси на ЕС, е въведено с Конвенцията за защита финансовите интереси на ЕО<sup>7</sup>.

Сложността на интеграционната уредба, транснационалният характер на една голя-

ма част от престъпните деяния, ощетяващи бюджета на ЕС, разгръщането на различни нови мрежи на организирана престъпна дейност в широк кръг държави от Съюза и липсата на ефективна наказателноправна реакция на престъпния феномен, който се организира и осъществява на европейско ниво, имат за последица **прогресивното нарастване на престъпленията, засягащи общия финансов интерес на Съюза**. Действията на измама имат различни форми и разновидности, които се отнасят както до събирането на собствени средства за бюджета на ЕС, така и до разходите, които той осъществява. Що се отнася до приходите, те засягат например събирането на мита, антидъмпингови такси, земеделски такси. Що се отнася до разходите, измамите имат за предмет усвояването на средства в разрез с предвидените в правото на ЕС условия и ред. Следва да се има предвид също така, че измамите, засягащи европейския бюджет, нямат за последица единствено увреждането на общото имущество на Съюза. Те имат съществени икономически измерения, засягат икономическите оператори и осъществяването на свободна стопанска инициатива при условия на свободна и справедлива конкуренция.

Не е лесно да се очертаят точните измерения на посегателствата, засягащи финансовите интереси на ЕС. Те са от различно естество и се развиват в продължение на много години, в голям брой държави-членки. Посочват се различни цифри, що се отнася до размера на засегнатите средства от интеграционния бюджет. Официалните цифри, които изтъква Комисията, са в порядъка на 1 % от бюджета на Съюза. Със сигурност обаче, в някои държави-членки относителният дял на засегнатите средства е

<sup>6</sup> Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности, Официален вестник, L 312, 23 декември 1995 г.

<sup>7</sup> Официален вестник, C 316, 27 ноември 1995 г.

значително по-висок. Налице се и калкулации за общо засегнатите средства, които се движат в порядъка на 10-20 % процента от европейския бюджет<sup>8</sup>.

Феноменът на т.нар. „евроизмами“ се отразява неблагоприятно на процеса на европейска интеграция. Той има за последица не само сериозните финансови загуби за Съюза, но също така води до значителни вреди за икономическите оператори на европейския пазар, които имат правомерно поведение. За тях настъпват неблагоприятни последици, вследствие нелоялната конкуренция на субектите, генериращи облаги от схеми на измами. В по-широк план, последиците от измамите, засягащи бюджета на ЕС, се проектират и в полето на легитимността на европейската интеграционна система, в ограничаване на подкрепата на гражданите за нейното развитие. Липсата на възпиращо противодействие на измамите, засягащи бюджета на ЕС, играе ролята на фактор, ерозиращ ефективното прилагане на правото на Съюза и нормалното функциониране на интеграционния правен ред. Нарастващият брой на измамите със средства на ЕС и формирането на представа за отсъствието на пълноценна борба с това явление подкопават доверието в европейската интеграция сред немалко граждани<sup>9</sup>. Предвид всичко това, предприемането на целенасочени и резултатни действия за борба с измамите е условие *sine qua non* за постигането на целите на интеграционния процес и за ползата от съществуването на интеграционната система.

### Основни разрешения на защита на финансовите интереси на ЕС – начална уредба

В първата редакция на Учредителните договори не фигурира изрично разрешение по този въпрос. Вследствие на това положение за дълъг период от време се налага разбирането, че държавите-членки имат компетентността и отговорността да противодействат на посегателствата, имащи за обект средствата на Общността. С оглед значителното нарастване на случаите на измами, свързани с постъпването или разходването на средства от европейския бюджет, и предвид невъзможността отделните държави-членки сами да постигнат удовлетворителен резултат в борбата с тях, с Договора от Маастрихт в ДЕО бива внесена нова норма – чл. 209А<sup>10</sup>, която отразява нарастващата роля на Европейската комисия в борбата с посегателствата над финансовите интереси на ЕС и „конституционализира“ практиката на СЕО относно общностните задължения на държавите-членки в борбата срещу посегателствата на финансовите интереси на ЕО. Според визираната норма: *„Държавите-членки предприемат същите мерки за борба с измамата, която засяга финансовите интереси на Общността, каквито предприемат за борба с измамата, засягаща техните собствени финансови интереси. Без да се накърняват останалите разпоредби от този договор, държавите-членки са длъжни да координират своите действия, имащи за цел да защитят финансовите интереси на Общността срещу измама. За тази цел те организират, с помощта на Комисията, тясно и редовно сътрудничество между компетентните органи от своите администрации“*.

Първоначалната редакция на текста не дава

<sup>8</sup> Jean-Claude Fourgoux, *Un espace judiciaire contre la fraude communautaire : un corpus juris entre rêve et réalité*, Dalloz, Paris, 1997, p. 348.

<sup>9</sup> Yves Godiveau, „Le parquet européen mise en échec : l'Europe judiciaire à reculons“, *Les Echos*, 21 Février 2001

<sup>10</sup> Чл. 280 ДЕО след Договора от Амстердам и чл. 325 ДФЕС след Договора от Лисабон.

## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

особено полезно разрешение, що се отнася до ролята на европейското ниво в тази важна проблематика. Особено ясно недостатъците на текста проличават при приемането на общия регламент относно защитата на финансовите интереси на ЕО – Регламент № 2988/1995. Предвид неяснотата относно точното съдържание и обхват на специфичната норма, уреждаща защитата на финансовите интереси, регламентът в крайна сметка бива приет по реда на чл. 308 ДЕО, т.е. при прилагането на т.нар. „клауза за гъвкавост“<sup>11</sup>.

С Договора от Амстердам, в нормата за защита на финансовите интереси на ЕО биват внесени съществени изменения. От една страна, параграф 1 на чл. 280 ДЕО ясно указва придаването на равнопоставена роля в борбата с измамите на Общността и държавите-членки, а параграфи 3 и 5 извеждат водещата роля на ЕК в разглежданата материя. От друга страна, параграф 4 предоставя на Общността властта да приема подробна производна уредба за предотвратяването и борбата с посегателствата над финансовите интереси на ЕО. По този начин бива изрично уредена както възможността за развитие на собствен инструментариум за противодействие на посегателствата над европейския бюджет на нивото на Общността, така и правото на Общността да приеме обща уредба относно санкционирането на тези нарушения. Следва да се има също предвид, че упражняването на компетентността на ЕО по чл. 280 ДЕО е подчинено на процедурата на съвместно приемане на решения, при гласуване с квалифицирано мнозинство. В текста на чл. 280 е внесено и едно особено разрешение, относно

чието точно съдържание преди влизане в сила на Договора от Лисабон съществува известен спор в доктрината – според чл. 280(4) ДЕО, изречение последно, приетата от Общността уредба не следва да засяга „прилагането на националното наказателно право или управлението на правосъдието в държавите-членки“.

Според една значителна част от доктрината, съобразно съществуващите позитивноправни разрешения, визирият текст изключва приемането на каквито и да е разрешения в областта на наказателното и наказателнопроцесуалното право. Съществува обаче и друг прочит, по смисъла на който визирият текст изключва приемането на мерки, обвързващи държавите-членки да предприемат определени разрешения в рамките на своето наказателно право<sup>12</sup>. Иначе казано, чл. 280(4) позволява ограничена специфична намеса на ЕО в областта на наказателното право. На този именно прочит съответства внесеният от Комисията проект за Директива относно наказателноправната защита на финансовите интереси на ЕО<sup>13</sup>.

Как се осъществява противодействието на измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС? Преди влизане в сила на Договора от Лисабон доминираше становището, че интеграционната система разполага с определени правомощия за защита на своите финансови интереси в случай на измама, но основата роля в противодействието на измамите, които имат за предмет европейския бюджет, принадлежи на националните системи на наказателно правораздаване. Установява се механизъм на сътрудничество между европейското ниво, което осъществява специален административен по

<sup>11</sup> Виж Yves Gautier, Anne Rigaux, „Deux nouveaux instruments visant à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes“, Europe, 1996.

<sup>12</sup> Klaus Tiedemann, „Pour un espace juridique commun après Amsterdam“, AGON, N°17, 1997, p.12.

<sup>13</sup> COM(2001)272 final.

своя характер контрол за разкриване на правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС, и националното ниво, което следва да накаже отговорните за извършване на нарушенията субекти, в това число чрез средства на наказателното право.

Поради разногласията между държавите-членки относно съществуването на компетентност за приемане на мерки от наказателноправно естество въз основа на чл. 280 ДЕО, отделни мерки за наказателноправна защита на финансовите интереси на ЕС са установени в рамките на Третият стълб. В тази връзка особено значение има **Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности**, която поставя изисквания за хармонизиране на съставите на определени престъпления, представляващи посегателства над европейския бюджет<sup>14</sup>. Конвенцията въвежда общо определение за измама, засягаща финансовите интереси на ЕС, което всички държави-членки следва да отразят в своето национално законодателство. Що се отнася до разходната част на европейския бюджет, за измама, засягаща финансовите интереси на ЕС, се счита всяко умишлено действие или бездействие, свързано с използването или представянето на неистински, подправени или непълни изявления или документи, което води до противоправно усвояване на средства от общия бюджет на Европейските общности или от бюджети, управлявани от или от името на Европейските общности или в използването на такива средства за цели, различни от тези, за които те първоначално са били отпуснати.

Счита се за измама и всяко умишлено дейст-

вие или бездействие, свързано с укриване на информация, в нарушение на конкретно задължение със същия резултат. По отношение на приходната част на бюджета, за измама, засягаща финансовите интереси на ЕС, се счита всяко умишлено действие или бездействие, свързано с използването или представянето на неистински, подправени или непълни изявления или документи, което води до неправомерно намаляване на средствата от общия бюджет на Европейските общности или бюджетите, управлявани от или от името на Европейските общности. Като измама следва да се разглежда и укриването на информация, като нарушение на конкретно задължение със същия ефект, както и злоупотреба с правомерно получена облага със същия ефект. Държавите-членки са обвързани също така да предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че умишлената подготовка или снабдяването с неистински, подправени или непълни изявления и документи, които водят до измама, засягащи финансовите интереси на ЕО, също съставлява престъпно деяние. Конвенцията изисква държавите-членки да предвидят пропорционални, ефективни и възпиращи наказания, като в тежките случаи наказанието следва да бъде лишаване от свобода в размер, който позволява екстрадиция. Държавите-членки са обвързани да определят праг, отвъд който измамата се счита за тежък случай, като този праг не може да е по-висок от 50 000 екю<sup>15</sup>. Поставено е също изискване, държавите-членки да уредят нарочни наказания за управителите на търговски дружества и лицата, оправомощени да вземат решения или да упражняват контрол в рамките на тър-

<sup>14</sup> Конвенция за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 26 юли 1995 г., Официален вестник, С 316, 27 ноември 1995 г.

<sup>15</sup> При въвеждането на еврото едно евро е приравнено на едно екю.

## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

говски дружества, в случаите на измама, засягаща финансовите интереси на Европейските общности, извършена от лице под тяхното ръководство, действащо от името на търговското дружество. Накрая, следва да не се забравя, че предвид особения режим, присъщ на Третия стълб, установените в Конвенцията разрешения се приближават, що се отнася до приложението им до класическото международно право, което ограничава тяхната резултатност.

**Общата уредба на административния контрол и осъществяваните разследвания за защита на финансовите интереси на ЕС се установява с Регламент № 2988/95.** Регламентът урежда **единни правила, отнасящи се до осъществяването на проверки и до административните мерки и санкции**, които следва да се налагат при наличието на нередности в прилагането на финансовата уредба в правото на Съюза. Регламентът извежда принципа на законоустановеност при налагане на санкции за нарушаване на финансовата уредба на ЕС. Прогласен е също принципът за прилагане на по-лекото наказание, в случай на последващо изменение на разпоредбите, предвиждащи санкционирането на нарушения на правото на ЕС. Чл. 5 установява общо приложими административни санкции, които могат да бъдат налагани при установяване на правонарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза. Субект на предвидените санкции могат да бъдат физически, юридически лица и приравнени на тях неперсонифицирани образувания, които националното законодателство приравнява на юридическо лице, извършили нередността. Те могат да се налагат също на лицата, които са имали задължение да не допуснат извършването на нередностите, засягащи финансовите интереси на ЕС.

При зачитане на общоустановената уредба за защита на финансовите интереси на ЕС, подробната уредба на процедурите за извършването на проверки за евентуални нарушения, засягащи финансовите интереси на Съюза, както и уредбата на предприеманите мерки и санкции, приложими при тези нарушения, се приема в рамките на правото на държавите-членки. Съгласно чл. 8 от Регламент № 2988/95, в съответствие със своите национални закони, подзаконови и административни разпоредби, държавите-членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират редовността и действителността на правоотношенията, свързани с финансовите интереси на интеграционната система. Подробната уредба, която те установяват относно проверките за защита на финансовите интереси на ЕС, следва да съответства на особения характер на всеки сектор и да е пропорционална на преследваните цели. Тя трябва да не води до извънредни икономически ограничения или извънредни административни разходи.

Регламент № 2988/95 определя обхвата на осъществявания от Комисията контрол за защита на финансовите интереси на ЕС. Актът предвижда, че Комисията може да проверява:

- съответствието на административните практики с правилата на Съюза;
- съществуването на необходимите материални документи и съответствието на приходите и разходите на Съюза с тези документи;
- обстоятелствата, при които тези финансови операции са осъществени и проверени;
- други специфични въпроси, предвидени в секторната уредба в отделна област на интеграция.

Допълнителни правила относно извършването на **контрол и проверки на място** от Коми-

сията в изпълнение на Регламент № 2988/95 се установяват с **Регламент № 2185/96**<sup>16</sup>. Контрол и проверки на място могат да се осъществяват с цел:

- откриване на сериозни или транснационални нередности или на нередности, в които могат да бъдат замесени икономически оператори, действащи в няколко държави-членки;

- откриване на нередности, когато ситуацията в дадена държава-членка налага в конкретен случай засилване на контрола и проверките на място, за да се подобри ефикасността на защитата на финансовите интереси и да се осигури еквивалентно ниво на защита в целия Съюз;

- по искане на заинтересованата държава-членка.

Контролът и проверките на място се подготвят и провеждат от Комисията в тясно сътрудничество с компетентните органи на съответната държава-членка. Тези органи следва да бъдат своевременно информирани за предмета, целта и правната основа на контролната дейност, така че да могат да окажат необходимата помощ. За тази цел служителите на съответната държава могат да участват в контрола и проверките на място. Освен това, по искане на съответната държава-членка, в която следва да се осъществява контролна дейност, контролът и проверките на място се извършват съвместно от Комисията и компетентни национални органи.

Контролът и проверките на място могат да

се извършват от Комисията при икономически оператори, спрямо които могат да бъдат приложени административните мерки или санкции по силата на чл. 7 от Регламент № 2988/95, когато има причини да се смята, че съответните субекти са извършили нередности. В случаите, когато Комисията решава да извърши контрол и проверка на място, тя следи за това, подобен контрол да не бъде извършван едновременно за едни и същи факти спрямо съответните икономически оператори въз основа на други секторни правила. Наред с това при планирането на контрола и проверките на място Комисията следва да вземе предвид контролните действия, които се провеждат или вече са проведени относно същите факти спрямо съответните икономически оператори от държавите-членки по реда на вътрешното законодателство.

Контролът и проверките на място се извършват под ръководството и отговорността на Комисията от надлежно оправомощени нейни служители, наричани „инспектори на Комисията“<sup>17</sup>. При тези проверки и контрол могат да съдействат лица, поставени на разположение на Комисията от държавите-членки като командировани национални експерти. Контролът и проверките на място се осъществяват при спазване на приложимото законодателство и на процедурните правила, предвидени в правото на съответната държава-членка. Инспекторите на Комисията са обвързани при изготвянето на докладите за осъществените от тях контролни

<sup>16</sup> Регламент (ЕО, Евратом) № 2185/1996 относно контрола и проверките на място, осъществявани от Европейската комисия за защита на финансовите интереси на ЕО, Официален вестник, L 292, 15 ноември 1996 г. Регламентът установява допълнителните общи разпоредби по смисъла на чл. 10 от Регламент № 2988/95. Уредбата по Регламент № 2185/96 се прилага във всички области на дейност на Съюза, без да се нарушават разпоредбите на секторните правила, установени в отделни области. Регламент № 2185/96 не засяга нито компетенциите на държавите-членки по отношение на наказателното преследване на престъпните деяния, нито правилата за правна взаимопомощ между държавите-членки по наказателноправни въпроси.

<sup>17</sup> Инспекторите на Комисията изпълняват правомощията си при представяне на писмено пълномощно, в което са посочени самоличността и качеството им, придружено от документ, в който е посочен предметът и целта на контрола или проверката на място.



## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

действия да вземат предвид процесуалните изисквания, предвидени за аналогичните форми на контрол в националното право на съответната държава-членка. Докладите, с които приключват процедурите на контрол и проверка на място следва да бъдат придружени от събраните доказателства за извършването на нарушение, което засяга финансовите интереси на ЕС. Те могат да бъдат използвани в последващо административно или съдебно производство в държавата-членка, като по отношение на тяхната оценка и използване в съответното производство се прилагат правилата, по реда на които се допускат като доказателства актовете, с които приключват аналогичните форми на административен контрол в държавите-членки<sup>18</sup>.

За да улеснят осъществяването на контролната дейност на Комисията, икономическите оператори са длъжни да разрешат достъп до помещениата, площите, транспортните средства и други места, които използват за осъществяване на своята стопанска активност. Комисията може да извършва контрол и проверки на място и при икономически оператори, които не са пряко свързани с дейностите, засягащи финансовите интереси на ЕС, ако това е крайно необходимо за установяване наличието на нередност<sup>19</sup>. Проверките на Комисията при трети субекти имат за цел осъществяването на достъп до важна информация, която те притежават по повод на фактите, предмет на основния казус на контрол и проверка на място. Инспекторите на Комисията имат достъп до цялата инфор-

мация и документация, свързани с операции, които предполагаемо засягат финансовите интереси на Съюза и се явяват необходими за провеждане на контрола и проверките на място. Достъпът се осъществява при същите условия, при които подобна форма на контрол може да осъществява националната администрация. В частност, инспекторите на Комисията могат да вземат копия от релевантната документация<sup>20</sup>. В случай на необходимост, държавите-членки са тези, които по искане на Комисията трябва да вземат подходящите предохранителни мерки, предвидени от националното законодателство, за да гарантират запазване на доказателствения материал.

Комисията е обвързана да съобщи в най-кратки срокове на компетентните органи на държавата-членка, на чиято територия е извършен контрол или проверка на място, всеки факт или подозрение за нередност, за които тя е научила в рамките на изпълнението на контрола или проверката на място, както и да информира тези органи за резултатите от проведените форми на контрол.

Що се отнася до **институционалния апарат**, осигуряващ защитата на финансовите интереси на ЕС, Комисията започва още от 1988 г. да консолидира съществуващите звена на административен контрол, дотогава пръснати между различни служби на нейната администрация. В същото време се разширяват контролните правомощия на съответните звена чрез приемането на нова общностна уредба в материята<sup>21</sup>. В тази

<sup>18</sup> Виж чл. 8(3) от Регламент № 2185/96, цит.

<sup>19</sup> Т.нар. „други заинтересовани икономически оператори”.

<sup>20</sup> Книжа и документи, като фактури, спецификации, фишове за заплати, съпровождащи бележки, извлечения от банкови сметки, притежавани от икономическите оператори, компютърни данни, системи и методи за производство, опаковане и експедиране, физически контрол на същността и обема на стоките или на провежданите действия, вземане на проби и проверка на пробите, степен на напредване на работите и на финансираните инвестиции, използване и разпределение на изпълнените инвестиции, бюджетни и счетоводни документи, финансово и техническо изпълнение на субсидираните проекти.

<sup>21</sup> Регламент № 2185/96, цит.

връзка първоначално бива създадено Звено за координация на борбата с измамите (UCLAF), чиято задача е да координира различните служби, натоварени с контрол за защита на финансовите интереси на ЕО. UCLAF е структурно обособена единица в Генералния секретариат на Комисията, подчинено на Председателя на Комисията. Налага се убеждението, че то не разполага с необходимата степен на самостоятелност, нито с достатъчно оперативни средства и капацитет, за да осъществява възложените му функции<sup>22</sup>. Очертава се заключението, че е от съществено значение да бъде създадена същинска общностна служба за разследване и противодействие на измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС<sup>23</sup>. На тази основа през 1999 г. е създадена Европейската служба за борба с измамите (OLAF)<sup>24</sup>.

## 2. Европейска служба за борба с измамите (OLAF)

Европейската служба за борба с измамите е натоварена да упражнява правомощията на Комисията по провеждане на административен контрол за защита на финансовите интереси на ЕС. Компетентността ѝ обхващат случаи на измами, корупция и други незаконни действия, засягащи неблагоприятно европейския бюджет. За разлика от UCLAF, новата служба за борба с измамите се основава на концепция за независимост, гарантирана както чрез самостоятелността на бюджета ѝ, така и чрез реда на излъчване на директора<sup>25</sup> и Надзорния съвет на OLAF<sup>26</sup>.

**Компетентността на Европейската служба за борба с измамите** обхваща извършването на разследвания по предполагаеми случаи

<sup>22</sup> Виж в този смисъл Raluca Trasca, „La place de l'Office européen de lutte antifraude dans la répression de la fraude au budget communautaire”, *Cahiers de droit européen*, 2008, Vol. 44, p. 15.

<sup>23</sup> Виж Доклад Теато относно защитата на финансовите интереси на ЕС и Резолюция на Европейския парламент по него, A3-250/91, 27 септември 1991г.

<sup>24</sup> Решение на Комисията 1999/352/ЕО/Евратом от 28 април 1999 г., *Официален вестник*, L 136, 31 май 1999 г.

<sup>25</sup> Директорът на OLAF се назначава от Комисията след становище по представените кандидатури от страна на Надзорния съвет. Директорът се назначава за срок от пет години, като едно лице няма право на повече от два мандата начело на службата. Директорът няма право да търси или приема инструкции от нито едно правителство или институция, орган, служба или агенция при осъществяване на задълженията си по започване и провеждане на разследвания или по изготвяне на докладите по такива разследвания. В случай, че според директора на OLAF Комисията взема мерки, поставящи неговата независимост под въпрос, той разполага със средство за правна защита пред Съда на ЕС.

<sup>26</sup> Надзорният съвет се състои от 5-има членове, независими външни експерти, притежаващи нужните за назначението квалификации, получени на стари постове, свързани с областта на действие на Службата, определени по общо съгласие между Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия. Мандатът на членовете е три години и може да бъде подновен веднъж. Надзорният съвет осигурява независимостта на OLAF чрез редовен контрол над разследванията, осъществявани от Службата. По искане на директора или по своя инициатива, Надзорният съвет приема становища, свързани с действията на Службата и на директора, без да се намесва в хода на конкретно разследване. При осъществяване на задълженията си членовете на Надзорния съвет не трябва да търсят и да приемат инструкции от нито едно правителство или институция, орган, служба или агенция на ЕС. Всяка година директорът на OLAF изпраща на Надзорния съвет програмата за дейността на Службата. Той информира също така периодично Надзорния съвет за извършената от Службата дейност и резултатите от нея. В случай, че провеждано от OLAF разследване продължи повече от девет месеца, директорът информира Надзорния съвет за причините, поради които разследването не е приключило, и за прогнозираното време за приключване. Той информира също Надзорния съвет за случаите, при които засегнатата институция, орган, агенция или служба не са действали, съобразно направените от него препоръки. Директорът на OLAF информира Надзорния съвет и за случаите, изискващи препращане на информация на съдебните органи на държава-членка. Надзорният съвет приема най-малко един отчет годишно за своята дейност. Надзорният съвет може също така да представи специални отчети за резултатите от разследвания на Службата и действията, предприети въз основа на тях, пред Европейския парламент, Съвета, Комисията и Сметната палата на ЕС.

## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

на измами, корупция и други противоправни действия, засягащи финансовите интереси на ЕС. Разследванията на Службата могат да са насочени към служители на европейските институции, органи, агенции и служби, т.нар. „вътрешни разследвания“, както и към физически и юридически лица в държавите-членки или трети страни, т.нар. „външни разследвания“, бенефициери на средства от европейския бюджет или лица, свързани с дейности, относими към собствените приходи на европейския бюджет. OLAF е натоварена също с функцията да координира действията на държавите-членки в борбата с измамите, имащи за предмет средства на европейския бюджет.

**Процесуалният ред на осъществявания от OLAF контрол** се установява от няколко акта на правото на ЕС<sup>27</sup>. Що се отнася до вътрешните разследвания, съгласно чл. 4(2) на Регламент № 1073/99, Службата има право на незабавен и необявен достъп до всяка информация, която се поддържа от институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, както и до техните помещения. OLAF има правото да разследва сметките на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза. Службата може да взема копие и да получава извлечения от всеки документ или от съдържанието на всеки информационен носител, които са на разположение на една или друга институционална структура на ЕС, и ако е необходимо, да задържа такива документи или данни, с цел да предотврати тяхното изчезване. OLAF може също да изисква устна информация от членовете на институциите и органите на Съюза, от ръководителите на службите и агенциите на ЕС, както и

от служителите в различните структури на европейската администрация. При условията и в съответствие с процедурите, предвидени в Регламент № 2185/96, Службата може да провежда инспекции на място в помещенията на заинтересованите икономически оператори, за да получи достъп до информация, отнасяща се до възможни нарушения, които тези оператори са извършили.

Следва да се подчертае, че **OLAF не разполага с правомощия на принуда**. Ако субектите, спрямо които се осъществяват контролни действия, не окажат необходимото съдействие, Службата не може да осъществи самостоятелно претърсване и изземване. В случай на отказ за доброволно съдействие от страна на проверяваните лица, държавите-членки са обвързани да предприемат необходимите принудителни мерки в съответствие с тяхното законодателство, за да гарантират събирането на необходимия по проверката доказателствен материал<sup>28</sup>.

Съгласно чл. 5 на Регламент № 1073/99, вътрешните разследвания се откриват с решение на директора на Службата, който действа по своя инициатива или по искане на институцията, органа, службата или агенцията, в които ще се провежда разследването. Външните разследвания се откриват с решение на директора на Службата по негова инициатива или по искане на засегнатата държава-членка. Следва да се има предвид, че от съществено значение, с оглед започване на разследванията, е задължението за информиране на OLAF, с което са обвързани институциите, органите и агенциите на ЕС, също както и органите на държавите-членки<sup>29</sup>.

**Основните елементи на процедурата по**

<sup>27</sup> Регламент № 2988/95, *цит.*; Регламент № 2185/1996, *цит.*; Регламент (ЕО) № 1073/1999 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), *Официален вестник*, L 136, 31 май 1999 г.; Регламент (ЕИО) № 595/1991 относно нередностите и възстановяване на неправилно платени суми във връзка с финансирането на общата селскостопанска политика, *Официален вестник*, L 67, 14 март 1991 г.

<sup>28</sup> Чл. 7(2) и чл. 9 от Регламент № 2185/96.

<sup>29</sup> Виж чл. 7 от Регламент № 1073/99.

**разследванията**, осъществявани от OLAF, са определени в чл. 6 от Регламент № 1073/99. Директорът на Службата ръководи пряко разследванията, като служителите на OLAF извършват своите задачи, въз основа на писмено упълномощаване, удостоверяващо тяхната самоличност, както и това, в какво качество действат<sup>30</sup>. Разследванията се извършват без прекъсване за период, който трябва да е пропорционален на обстоятелствата и сложността на случая. Държавите-членки са обвързани да осигурят необходимата помощ на служителите на Службата, с оглед изпълнението на техните задачи, в съответствие с националното законодателство.

При завършване на разследване, проведено от Службата, бива изготвен **доклад под ръководството на директора**. В доклада се излагат установените факти, посочват се финансовите загуби (ако такива са налице), изводите от разследването и се дават препоръки за действията, които трябва да бъдат предприети за избягване на подобни нарушения занапред. При изготвяне на тези доклади следва да се отчитат и процедурните изисквания, установени в националните законодателства на засегнатите държави-членки. Така изготвените доклади представляват – съгласно чл. 9 (2) на Регламент № 1073/99 – допустими доказателства в административното и наказателно производство на държавите-членки, където използването на тези доказателства е признато за приложимо. Те следва да се разглеждат в рамките на административния или наказателния процес по същия начин и условия, по които се преценяват докладите от аналогични административни

проверки на национално ниво, както и да им бъде дадена същата доказателствена стойност. Практиката същевременно сочи, че най-често те се разглеждат като информация, която може да бъде достатъчно основание за откриване на наказателно производство, в рамките на което обаче съответните обстоятелства, отразени в тях, следва да бъдат доказани по общ ред<sup>31</sup>.

В случай, че докладът е изготвен при завършване на външно разследване, самият доклад, както и всички свързани с него полезни документи следва да се изпратят на компетентните национални органи. Докладите, изготвени след завършване на вътрешно разследване, както и всякакви свързани с тях документи, се изпращат на засегнатата институция, орган, служба или агенция. Институциите и приравнените на тях структури на институционалната система предприемат необходимите действия за извличане на последиците от констатациите, направени в доклада, съобразно приложимите за тях правила, като докладват за предприетите мерки пред директора на OLAF в срок, определен в заключителния доклад на Службата.

Съгласно чл. 10 на Регламент № 1073/99, OLAF може по всяко време да препраща на компетентните органи на държавите-членки необходимата информация, получена в хода на външните разследвания. Директорът на Службата препраща на компетентните съдебни органи на държавите-членки също информация, получена по време на вътрешните разследвания по въпроси, даващи основания за наказателно производство. Тази формула позволява прякото предаване на материали между OLAF и националните правораздавателни органи без

<sup>30</sup> Всяка намеса на служителите на Службата трябва да бъдат снабдени с писмено основание, издадено от директора, от което да е видно каква е целта на разследването.

<sup>31</sup> Виж в този смисъл Raluca Trasca, „La place de l'Office européen de lutte antifraude dans la répression de la fraude au budget communautaire”, Cahiers de droit européen, 2008, Vol. 44, p. 66.

## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

посредничеството на ресорна национална администрация. С оглед на това, съществуването на специални национални разпоредби, които препятстват пряката връзка между Европейската служба за борба с измамите и органите, компетентните да възбудят наказателно производство, е недопустимо. Очевидната цел на разпоредбата е да осигури възможността за откриване и протичане на наказателни производства в случаи на измами, засягащи финансовите интереси на ЕС, без да е необходимо съгласие затова на органи на изпълнителната власт в съответната страна.

Според действащата уредба, между Европейската служба за борба с измамите и компетентните правораздавателни органи в държавите-членки трябва да се развиват отношения на взаимодействие. От една страна, националните власти трябва да извличат последиците от разкритите от OLAF факти в рамките на различните разследвания, като предприемат необходимите действия за наказване на виновните за измамите субекти, според предвидените във вътрешното право разрешения. Иначе казано, националните органи са обвързани да разкриват наказателно производство в случаите, в които са налице факти, съставомерни на определени престъпни деяния. Това задължение произтича от чл. 280(2) ДЕО<sup>32</sup>, също както и от принципите на санкциониране на нарушенията на правото на ЕС, изведени в практиката на Съда<sup>33</sup>. От друга страна, по искане на националните органи, OLAF също следва да вземе участие в съдебни производства, открити въз основа на направените от Службата констатации. Участието на Службата може да се прояви в осигуряване на експертна помощ или в

явяването на инспекторите на Службата като свидетели по съответните дела. Отношението на OLAF към протичащите на национално ниво производства за защита на финансовите интереси на ЕС се вписва в линията на съдебна практика на обществения съд, според която по силата на принципа на лоялно сътрудничество, европейските институции и органи са задължени да оказват на държавите-членки необходимото съдействие по прилагане на правото на ЕС<sup>34</sup>. Това взаимодействие между европейско и национално ниво в борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, е от особено значение, като се има предвид, че в настоящата фаза на развитие на интеграционното право, в случаите, когато се установят факти, говорещи за тежко засягане на интересите на ЕС, които предполагат предприемането на най-тежко санкционно въздействие срещу извършителите на съответните посегателства, иначе казано, предполагат противодействие по наказателноправен ред, това може да бъде осъществено единствено на национално ниво.

### **II. Недостатъци в защитата на финансовите интереси на ЕС и необходимостта от мерки на наказателноправна защита**

Съществуващият режим за защита на финансовите интереси на европейската интеграционна система се характеризира с определени недостатъци, които влияят по посока на ограничаване ефективното противодействие на правонарушенията, засягащи европейския бюджет. Това съответно поставя въпроса за необходимостта от оптимизиране на приложимия инструментариум, посредством предоставяне-

<sup>32</sup> Чл. 325(2) ДФЕС.

<sup>33</sup> СЕО, 21 септември 1989 г., Комисията/Гърция, дело 68/88, Rec. 2965.

<sup>34</sup> СЕО, 13 юли 1990 г., J.J. Zwartveld e.a., дело C-2/88, Rec. I-03365

то на интеграционната система на правомощия за приемане на мерки на наказателноправна защита.

### **Основни слабости в механизма за защита на финансовите интереси на ЕО**

Широк кръг анализи извеждат тезата, че изграденият модел на защита на финансовите интереси на ЕС се характеризира с редица недостатъци. Предвид на броя, обхвата и тежестта на случаите на измами, засягащи европейския бюджет, не може да се пренебрегне заключението, че уредбата, съществувала преди влизане в сила на Договора от Лисабон, не успява да гарантира решително ограничаване на посегателствата над финансовите интереси на Съюза. Статистиката показва, че случаите, в които разследванията за измами водят до осъдителни присъди, са рядкост. Освен това, налаганите в подобни случаи санкции най-често засягат обикновените изпълнители, докато поръчителите и организаторите на схемите на измами и злоупотреби остават ненаказани<sup>35</sup>. В този контекст от съществено значение е и това, че разследванията за защита на финансовите интереси на ЕС илюстрират все по-сериозното разгръщане на организирани престъпни мрежи, стоящи в основата на посегателствата над европейския бюджет, при това мрежи, които имат ясно изразен транснационален характер. Достатъчно красноречив пример в това отношение дават трафикът на цигари и алкохол. Докладите на Комисията относно борбата с измамите изобилстват със случаи на контрабанда на тези продукт. Както посочва самата Комисия, тези схеми на престъпни посегател-

ства над финансовите интереси на Съюза разкриват съществуването на „престъпни мрежи, разполагащи с впечатляващи логистични възможности, с възможност да мобилизират значителни финансови средства, също както и със структура, разпръсната между голям брой държави-членки“<sup>36</sup>. Това несъмнено навежда на заключението, че съществуващата досега правна и институционална рамка на защита на финансовите интереси на ЕС не гарантира необходимите средства, позволяващи ефективно противодействие на посегателствата над финансовите интереси на Съюза.

Като основна причина за неефективността на прилагания модел на борба с измамите и противодействие на правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕС, се очертава липсата на пълноценен наказателноправен инструментариум за защита на европейския бюджет на нивото на Съюза. До влизане в сила на Договора от Лисабон, не съществуваше обща наказателноправна уредба за защита на финансовите интереси на ЕС. Уредбата на престъпните посегателства над финансите на интеграционната система варира в различните държави-членки, различни са и приложимите наказателнопроцесуални правила. Така противодействието на случаите на измами, засягащи европейския бюджет, често се оказва повече от трудно начинание, като се има предвид, че става въпрос за престъпни схеми, разгърнати в значителен брой държави-членки. Наред с това наказателното преследване в случаите на тежки посегателства над финансовите интереси на ЕС се осъществява децентрализирано от компетентните органи в различните държа-

<sup>35</sup> *Sebastien Combeaud, „L'OLAF et les autorités judiciaires : quelle répression contre la fraude communautaire”, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n°453, décembre 2001.*

<sup>36</sup> *Assemblée nationale de la République française, Rapport d'information n°445 sur la création d'un procureur européen, 2002.*

## ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ви-членки, които често имат силно различаващи се правомощия. Различията между органите, натоварени с преследването на престъпните посегателства над европейския бюджет, както що се отнася до тяхното устройство и системно място в разделението на публичната власт, така и що се отнася до конкретните правомощия, с които разполагат, създават допълнителни трудности в сътрудничеството по противодействие на измамите, засягащи повече държави-членки. В случаите, които обхващат значителен брой страни, тези различия правят изключително трудно организирането на ефективно разследване, а след това и на успешно наказателно производство.

Ясно се налага изводът за необходимостта от уеднаквяване на уредбата на съставите на определен кръг от престъпления, които представляват форми на посегателства над европейския бюджет. От особено значение в тази връзка е преследването на измамите, злоупотребите със средства, активният и пасивният подкуп, прането на мръсни пари, да се осъществява при идентични елементи на деянието във всички държави-членки, когато то има за предмет или са свързани със средства на ЕС. Стои и въпросът за уеднаквяването на уредбата на определени деяния, допълващи основните престъпления, засягащи европейския бюджет, като манипулирането на обществени поръчки, разкриването на служебна тайна, злоупотреба със служебно положение<sup>37</sup>.

Няма надеждно решение и въпросът за от-

говорността на юридическите лица, които са се облагодетелствали вследствие на посегателства над общи европейски ресурси. Наказателното преследване на физическите лица, заемащи длъжности на управление и контрол, или на пълномощниците, които са непосредствени извършители на съответните престъпни действия, разбира се, има своето значение, но то не заменя не по-малко важно – отнемането на това благо, което дадено юридическо лице е натрупало вследствие на извършеното престъпление.

Друг съществен недостатък на действащата рамка за защита на финансовите интереси на ЕС произтича от това, че за да осигури доказателствена стойност на събраните в хода на едно разследване материали, в своята работа Европейската служба за борба с измамите трябва да зачита приложимите административнопроцесуални и наказателнопроцесуални правила във всички държави-членки, с които е свързано дадено разследване<sup>38</sup>. Сложността и различията в тази уредба в отделните държави-членки правят осигуряването на допустимостта на доказателствата, събрани в друга държава, повече от трудна задача. С оглед на това, без хармонизирането на основните правила по събирането на доказателства за целите на наказателното производство или осигуряване на взаимното признаване на събраните в различните държави доказателствени материали, съществува рискът, установените в хода на разследванията на OLAF елементи да не могат да бъдат използвани в рамките на последващо наказателно произ-

<sup>37</sup> Виж в този смисъл Raluca Trasca, „La place de l'Office européen de lutte antifraude dans la répression de la fraude au budget communautaire”, *Cahiers de droit européen*, 2008, Vol. 44, p. 74.

<sup>38</sup> Виж в този смисъл Raluca Trasca, „La place de l'Office européen de lutte antifraude dans la répression de la fraude au budget communautaire”, *Cahiers de droit européen*, 2008, Vol. 44, p. 65.

водство. В частност, що се отнася до принципа на взаимно признаване, следва да се има предвид, че той не решава проблема с необходимостта да се прилага различна процесуална рамка, с оглед на това, в коя държава протича дадено разследване на Службата. Този проблем може да намери надеждно решение единствено посредством определена степен на хармонизация на правилата, приложими към разследванията за защита на финансовите интереси на ЕС и произтичащите от тях съдебни производства<sup>39</sup>.

Фактор на ограничаване ефективността на системата за защита на финансовите интереси на ЕС бяха и слабостите на съдебното и полицейско сътрудничество по наказателноправни въпроси. Приложимите преди въвеждане на инструментите на взаимно признаване на актовете в наказателното правораздаване класически механизми на международна правна помощ отдавна са доказали своята непригодност пред задълбочаването на феномена на измамите, които имат за обект бюджета на европейската интеграционна система. Особено проблемно в тази връзка се явява прилагането на класическите средства на международно правно сътрудничество в схеми на измами, преминаващи през голям брой държави-членки. Процедурите на международното правно сътрудничество често са несъвместими с необходимата бързина и разгръщане на разследване в голям мащаб, обхващащо три, четири или повече държави от Съюза. Подчиняването на разследването на процесуалното законодателство на повече

държави създава и допълнителни възможности за препятстване на разследванията чрез различни процедурни маневри на защитата. Често е необходимо изпращането на десетките съдебни поръчки за осъществяването на едно разследване. Всичко това води до значително забавяне на хода на наказателното производство, което увеличава риска от унищожаване на доказателства, въздействие над свидетели, укриване на заподозрени или дори изтичане на давностни срокове. Най-новите решения в механизма на сътрудничество по наказателноправни въпроси, приети в рамките на Пространството на свобода, сигурност и правосъдие, с оглед прилагане на принципа на взаимно признаване, могат да допринесат за известно улесняване на разследванията за защита на финансовите интереси на ЕС, както и да ускорят тяхното протичане. Тези механизми на опростена пряка връзка между компетентните национални органи, обаче, едва ли могат да отговорят на необходимостта от интегрирано и динамично действие в наднационален мащаб, съответстващо на транснационалния характер на престъпните мрежи, които използват всички средства на прогреса и свободния обмен в европейски мащаб, за да се възползват противоправно от средствата на ЕС. Единствено създаването на същинско европейско ниво на разследване и предприемане на наказателноправни действия срещу измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, е от естеството да позволи най-ефективна реакция на визирания престъпен феномен. ■

<sup>39</sup> В дълбочина тази проблематика е анализирана от експертна група, ръководена от Мирей Делма-Марти и Джон Вервеле, създадена от Европейската комисия в средата на 90-те години, резултат от работата на която е проектът *Corpus Juris*. Виж Mireille Delmas-Marty, John.A.E. Vervaele, *La mise en œuvre du Corpus Juris dans les Etats membres*, Intersentia, Utrecht, 2000.