



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 20.9.2011

COM(2011) 573 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ ОТ КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ДО
СЪВЕТА, ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И
ДО КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Към политика на ЕС в областта на наказателното право: гарантиране на
ефективно прилагане на политиките на ЕС чрез наказателното право**

Към политика на ЕС в областта на наказателното право: гарантиране на ефективно прилагане на политиките на ЕС чрез наказателното право

Настоящото съобщение има за цел да представи рамка за по-нататъшното разработване на политика на ЕС в областта на наказателното право в съответствие с Договора от Лисабон. Понастоящем ЕС разполага с изрично правно основание да приема директиви в областта на наказателното право с цел да осигури ефективното прилагане на политиките на ЕС, за които са въведени мерки за хармонизиране. Една политика на ЕС в областта на наказателното право следва да се стреми да засили увереността на гражданите, че живеят в една Европа на свобода, сигурност и правосъдие, че правото на ЕС, което защитава техните интереси, се прилага и изпълнява в пълна степен и че същевременно ЕС действа, като изцяло спазва принципите за субсидиарност и пропорционалност, както и други основни принципи на Договорите.

Въпрос от значение за гражданите на ЕС

Гражданите на ЕС считат, че престъпността е сериозен проблем пред Съюза. Когато бяха запитани кои според тях са темите, върху които европейските институции следва да съсредоточат своето внимание през следващите години за укрепване на ЕС, гражданите наредиха борбата с престъпността сред четирите най-важни области за действие¹. Повече от десетилетие вече ЕС предприема мерки в областта на наказателното право, за да се бори по-успешно с престъпността, която става все по-международна и по-сложна. Чрез тези мерки бе постигнато известно сближаване по отношение на общи определения и равнища на наказанията за някои особено тежки престъпления като тероризъм, трафик на хора, трафик на наркотици, както и измами, засягащи финансовите интереси на ЕС.² Тъй като обаче преди влизането в сила на Договора от Лисабон не съществуваше изрично правно основание в тази връзка³, бяха предприети само ограничен брой мерки, насочени към укрепване на прилагането на политиките на ЕС.⁴ Настоящото съобщение ще се съсредоточи върху този аспект на наказателното право на ЕС.

Добавената стойност на наказателното право на ЕС

¹ Вж. Евробарометър 75 от пролетта на 2011 г. Първите четири области, в които ЕС следва да съсредоточи своите действия са икономическата и паричната политика, имиграционната политика, здравната политика и борбата с престъпността.

² Рамково решение за борба с тероризма (2002/475/ПВР), ОВ L 164/3 от 22.6.2002 г.; Рамково решение на Съвета за установяване на минималните разпоредби относно съставните елементи на наказуемите деяния и прилаганите наказания в областта на трафика на наркотици (2004/757/ПВР) от 11.11.2004 г.; Директива относно предотвратяването и борбата с трафика на хора и защитата на жертвите от него и за замяна на Рамково решение 2002/629/ПВР на Съвета, ОВ L 101/1 от 15.4.2011 г., Конвенция относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности, ОВ L 316/49 от 27.11.1995

³ Вж. обаче решения на Съда на ЕС по дела C-176/03 и C-440/05.

⁴ Директива 2008/99/ЕО относно защитата на околната среда чрез наказателно право, ОВ L 328/28 от 6.12.2008 г.; Директива 2009/123/ЕО за изменение на Директива 2005/35/ЕО относно замърсяване от кораби и налагане на санкции при нарушения; ОВ L 280/52 от 27.10.2009 г. и Директива 2009/52 за предвиждане на минимални стандарти за санкциите и мерките срещу работодатели на незаконно пребиваващи граждани на трета държава, ОВ L 168/24 от 30.6.2009 г.; Рамково решение на Съвета от 29 май 2000 г. за повишаване на защитата чрез наказателни и други санкции срещу подправянето във връзка с въвеждането на еврото, ОВ L 140/1 от 14.6.2000 г.

Наказателното право, разбира се, е чувствителна област на политиката, в която продължават да съществуват значителни разлики между националните системи, например по отношение на видовете и равнищата на санкции, както и по отношение на квалифицирането на определено поведение като административно или наказателно нарушение. ЕС обаче може да предприема стъпки по отношение на пропуските и недостатъците, когато действието на равнище ЕС има добавена стойност. Като се отчита трансграничното измерение на много видове престъпления, приемането на наказателноправни мерки на ЕС може да спомогне за това престъпниците да нямат възможност да се крият зад граница, нито пък да се възползват за престъпни цели от различията между националните правни системи.

Укрепване на взаимното доверие

Установяването на общи минимални правила в определени наказателноправни области е също така от ключово значение за укрепването на взаимното доверие между държавите-членки и между националните съдебни органи. Такова високо равнище на доверие е необходимо условие за безпрепятственото сътрудничество между съдебните органи в различните държави-членки. Принципът на взаимно признаване на съдебни мерки, който е в основата на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси⁵, може да функционира ефективно единствено на тази база.

Осигуряване на ефективно правоприлагане

Наказателното право може да играе важна роля за осигуряване на прилагането на политиките на Европейския съюз. Тези политики зависят от ефективното прилагане от страна на държавите-членки. Съюзът не е в състояние самостоятелно да гарантира, че с неговите правила, от защитата на околната среда и опазване на рибните ресурси до пътната безопасност, управлението на финансовите услуги, защитата на личните данни и защитата на финансовите интереси на ЕС, се постига желаното за гражданите въздействие.

Държавите-членки са длъжни да осигурят прилагането на политиките на Съюза и обикновено имат възможност сами да избират начините за правоприлагане. В тази връзка изключително важна роля играят надзорът и проверките. Когато изборът на държавите-членки на начините за правоприлагане не води до желания резултат и нивата на правоприлагане се различават Съюзът може сам да определи общи правила за осигуряване на изпълнението, в това число и при необходимост – изискването за налагане на наказателни санкции при нарушаване на правото на ЕС.

Съгласуваност и последователност

Въпреки че наказателноправните мерки на ЕС могат да играят важна допълваща роля към националните наказателноправни системи, ясно е, че наказателното право отразява основните ценности, порядки и избор на всяко дадено общество. Договорът от Лисабон приема това разнообразие.⁶ Ето защо е особено важно да се гарантира съгласуваността

⁵ Вж. член 82, параграф 1 от ДФЕС.

⁶ Вж. член 67, параграф 1 от ДФЕС: „Съюзът представлява пространство на свобода, сигурност и правосъдие, в което се зачитат основните права и различните правни системи и традиции на държавите-членки.“

и последователността на законодателството на ЕС в областта на наказателното право, за да има то действителна добавена стойност.⁷

Нова правна рамка

Правната рамка, създадена от Договора от Лисабон, дава нови възможности за развиване на законодателството на ЕС в областта на наказателното право. Правната рамка по-конкретно позволява на институциите на ЕС и държавите-членки да работят заедно въз основа на ясни правила, за да създадат съгласувано и последователно наказателно право на ЕС, което едновременно защитава по ефективен начин правата на заподозрени, обвиняеми и жертви и насърчава постигането на качествено правосъдие. Преди Договора от Лисабон правната рамка, приложима към по-голямата част от законодателството в областта на наказателното право⁸, имаше редица слабости. Сред тях основно бяха изискването за единодушно одобрение на всички държави-членки, консултиране само с Европейския парламент и липсата на възможност за производство за нарушение пред Съда на ЕС, с което да се гарантира правилното изпълнение от страна на държавите-членки.

Новата правна уредба дава засилена роля на Европейския парламент чрез процеса на съвместно вземане на решения и пълен съдебен контрол от страна на Съда на ЕС. Съветът може да приеме дадено предложение, ако то е подкрепено от квалифицирано мнозинство от държавите-членки. Освен това Договорът от Лисабон значително засилва ролята на националните парламенти. Те могат да изразяват своите становища по законодателни предложения и играят важна роля при наблюдаване на спазването на принципа на субсидиарност. В областта на наказателното право тази роля на националните парламенти е по-засилена, отколкото в контекста на други политики на ЕС.⁹

Наказателноправните мерки включват принудителни мерки, които могат да доведат до лишаване от свобода. Ето защо Хартата на основните права, която с Договора от Лисабон придоби правно задължителен характер¹⁰, предвижда важни ограничения за действията на ЕС в тази област. Хартата, с която се съобразяват всички политики на ЕС, предвижда правнообвързващ корпус от правила в защита на гражданите.

При изработване на законодателство относно материалното или процесуалното наказателно право държавите-членки имат възможност да активират така наречената „аварийна спирачка“, ако сметнат, че дадено законодателно предложение засяга

⁷ Относно необходимостта от по-голяма съгласуваност при изработването на наказателно право на ЕС, вж. за пример Манифеста относно политиката на ЕС в областта на наказателното право от 2009 г. (<http://www.crimpol.eu>), съставен от академична група от 14 професори по наказателно право от десет държави-членки на Европейския съюз.

⁸ В рамките на предишния Договор за ЕО, при все че обикновеният инструмент за наказателноправно законодателство бяха Рамковите решения по така наречения „трети стълб“, бяха приети някои директиви, съдържащи наказателноправни мерки: за да се осигури прилагането на правилата, свързани с опазването на околната среда, срещу замърсяване от кораби и незаконна трудова заетост (Директиви 2008/99, 2009/123 и 2009/52) въз основа на съдебната практика на Съда на ЕС (Дело C-176/03). Сближаването на видовете и равнищата на санкциите бе възможно единствено в Рамкови решения (Дело C-440/5).

⁹ Вж. Протокол № 1 относно „ролята на националните парламенти в Европейския съюз“ и Протокол № 2 относно „прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност“, и по-специално член 7, параграф 2.

¹⁰ Вж. Съобщението на Комисията относно Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз, COM (2010) 573 от 19 октомври 2010 г.

основни аспекти от тяхната национална наказателноправна система. В такъв случай предложението се отнася до Европейския съвет.

Дания не участва в новоприети мерки в областта на материалното наказателно право, докато Обединеното кралство и Ирландия участват само в приемането и прилагането на специфични инструменти след решение да се присъединят.¹¹

¹¹ Вж. съответно Протокол № 21 и Протокол № 22.

Защо ЕС трябва да предприеме действия – добавената стойност на наказателноправното законодателство на ЕС

Договорът от Лисабон предоставя на ЕС компетентност както в областта на процесуалното, така и в областта на материалното наказателно право. Въпреки че ролята на ЕС не е да заменя националните наказателни кодекси наказателноправното законодателство на Съюза може, в рамките на компетентността на ЕС, да добави важна стойност към съществуващите национални наказателноправни системи.

- Наказателното право на ЕС увеличава доверието на гражданите, когато те упражняват своето право да се движат свободно и да закупуват стоки и услуги от доставчици от други държави-членки, посредством по-ефективната борба срещу престъпността и приемането на минимални стандарти за процесуални права в наказателното производство, както и минимални стандарти за жертвите на престъпления.
- Днес множество тежки форми на престъпност, включително нарушаване на хармонизирано законодателство на ЕС, имат трансграничен характер. Ето защо съществуват стимули и възможност за престъпниците да изберат онази държава-членка, чиято наказателна система е най-лека за някои видове престъпления, освен ако известна степен на сближаване на националните закони не предотврати съществуването на такива „сигурни убежища“.
- Общите правила укрепват взаимното доверие между съдебните и правоприлагащите органи на държавите-членки. Това улеснява взаимното признаване на съдебни мерки, тъй като националните органи се чувстват по-спокойни да признават решения, приети от друга държава-членка, ако определенията на въпросните престъпления са съвместими и съществува минимално сближаване на равнището на санкции. Общите правила също така улесняват сътрудничеството по отношение на използването на специални разузнавателни средства в трансгранични случаи.
- Наказателното право на ЕС спомага за предотвратяването и санкционирането на тежки нарушения на правото на ЕС във важни области на политиката, като например опазването на околната среда или незаконното наемане на работа.

1. ВЪЗМОЖЕН ОБХВАТ НА НАКАЗАТЕЛНОТО ПРАВО НА ЕС

Съгласно член 83 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) ЕС може да приема директиви с минимални правила относно наказателното право на ЕС за различни престъпления.

На първо място, по член 83, параграф 1 от ДФЕС могат да бъдат приемани мерки за поредица от изрично посочени десет престъпления (така наречените „**евро престъпления**“), които се отнасят до тероризъм, трафик на хора, сексуална експлоатация на жени и деца, незаконен трафик на наркотици и оръжие, изпирание на пари, корупция, фалшифициране на платежни средства, компютърни престъпления и

организираната престъпност.¹² Съгласно самия Договор това са престъпления, за които по дефиниция е необходим подход на равнище ЕС поради особено сериозния им характер и тяхното трансгранично измерение. Повечето от престъпленията вече са обхванати от законодателство, прието преди Договора от Лисабон, което е актуализирано или е в процес на актуализиране. Съветът може единодушно да определи допълнителни „евро престъпления“ след одобрение от Европейския парламент.

На второ място, член 83, параграф 2 от ДФЕС позволява на Европейския парламент и на Съвета, по предложение на Комисията, да установяват „минимални правила относно определянето на престъпленията и на санкции, когато сближаването на законовите и подзаконовите разпоредби на държавите-членки в областта на наказателното право е належащо, за да се осигури ефективното прилагане на политика на Съюза в област, в която са приети мерки за хармонизиране“. Тази разпоредба не изброява конкретни престъпления, но поставя като предварително условие за приемането на наказателноправни мерки на равнище ЕС изпълнението на определени правни условия. Следователно именно във връзка с член 83, параграф 2 от ДФЕС една политика на ЕС в областта на наказателното право е особено основателна и именно в тази връзка настоящото съобщение се стреми да представи конкретни насоки. Освен това, именно в тази сфера институциите на ЕС следва да направят избор дали да използват наказателното право (вместо други мерки, като например административни санкции) като средство за правоприлагане, както и да определят кои политики на ЕС изискват използването на наказателното право като допълнителен инструмент за правоприлагане.

Пример: Правилата на ЕС за финансовите пазари са добър пример, където наказателното право може да бъде полезен допълнителен инструмент за ефективно правоприлагане. Както стана ясно при финансовата криза, тези правила не винаги се спазват и прилагат в достатъчна степен. Това сериозно може да подкопае доверието във финансовия сектор. По-голямото сближаване между правните режими в държавите-членки, в това число и в областта на наказателното право, може да предотврати риска от неправилно функциониране на финансовите пазари и да спомогне за създаването на равни условия в рамките на вътрешния пазар.¹³

В допълнение член 325, параграф 4 от Договора предвижда конкретната възможност за приемане на мерки в областта на **предотвратяването и борбата с измами, които засягат финансовите интереси на Съюза**, област, в която вече съществуват законодателни разпоредби, приети преди Договора от Лисабон¹⁴. Тази област е особено важна за данъкоплатците в ЕС, които финансират бюджета на ЕС и които оправдано очакват ефективна борба срещу незаконните дейности, насочени към обществените

¹² Вж. рамковите решения и директивата, цитирани по-горе в бележка под линия 3. В близките години редица от тези рамкови решения ще бъдат преосмислени с оглед на промените, въведени с Договора от Лисабон, в това число през 2012 г. Рамково решение 2000/383, изменено с Рамково решение 2001/888.

¹³ Вж. съобщението „По-строги наказателни разпоредби за сектора на финансовите услуги“, СОМ(2010) 716 окончателен от 8.12.2010 г.

¹⁴ Вж. Конвенцията от 1995 г. за защитата на финансовите интереси на ЕС и протоколите към нея, както и Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности във връзка с административни санкции, ОВ L 312/1 от 23.12.1995 г.

средства на ЕС, например в контекста на селскостопанските и регионалните фондове или помощта за развитие¹⁵.

2. КОИ ПРИНЦИПИ СЛЕДВА ДА БЪДАТ ВОДЕЩИ ЗА НАКАЗАТЕЛНОПРАВНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО НА ЕС?

Както и в национален контекст, наказателноправното законодателство на ЕС следва да се разглежда внимателно. Наказателното право, било то национално или европейско, се състои от мерки със значително отражение за хората. Поради тази причина, а и защото наказателното право трябва да остане последно средство, новото законодателство изисква да се спазват основни правни принципи.

2.1. Общи принципи, които следва да се спазват

По отношение на наказателното право следва да се отдава специално внимание на общото изискване за законодателството на ЕС да отговаря на принципа на **субсидиарност**. Това означава, че ЕС може да създава законодателство единствено ако целта не може да бъде постигната по по-ефективен начин чрез мерки на национално или регионално и местно равнище, а поради мащаба или въздействието на предложените мерки тази цел може да бъде постигната по-добре на равнище на Съюза.

Освен това, във всяка област на политиката на Съюза следва да се зачитат **основните права**, гарантирани от Хартата на основните права на Европейския съюз и Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. Наказателноправните мерки са чувствителна област по отношение на основните права. Те неминуемо засягат личните права на индивида, било то правата на заподозрения, на жертвата или на свидетелите. Тези мерки могат да доведат до лишаване от свобода и следователно изискват особено внимание от страна на законодателя.

2.2. Двуетапен подход в наказателноправното законодателство

Законодателят на ЕС следва да премине през два етапа, когато взема решение относно наказателноправни мерки, насочени към гарантиране на ефективното прилагане на политики на ЕС, за които са въведени мерки за хармонизиране.

2.2.1. Етап 1: решение дали изобщо да се приемат наказателноправни мерки

- **Необходимост и пропорционалност – наказателното право като последно средство (ultima ratio)**

Наказателните разследвания и санкции могат да имат значително отражение върху правата на гражданите, а също така могат да имат ефект на заклеяване. Ето защо наказателното право трябва винаги да се използва като последно средство. Това е отразено от общия принцип на пропорционалност (залегнал в Договора за Европейския съюз¹⁶ и конкретно за наказателните санкции – в Хартата за основните права на ЕС¹⁷).

¹⁵ Вж. съобщение относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания: „Интегрирана политика за защита на парите на данъкоплатците“, COM(2011)293 от 26 май 2011 г.

¹⁶ Член 5, параграф 4 от ДЕС.

¹⁷ Член 49, параграф 3 от Хартата за основните права на ЕС.

За наказателноправните мерки, съдействащи за прилагането на политиките на ЕС¹⁸, Договорът изрично изисква проверка на абсолютната необходимост от наказателноправни мерки за постигането на целта за ефективно прилагане на политиката.

Следователно законодателят следва да обмисли дали други мерки, различни от наказателноправните мерки, например системи за налагане на санкции от административен или граждански характер, не биха били достатъчни за гарантиране на прилагането на политиката и дали с наказателното право проблемите се разглеждат по-резултатно. Това ще изисква подробен анализ в оценките на въздействието, предхождащи всеки законодателен проект, включително (и в зависимост от особеностите на конкретната област на политиката) оценка на това дали системите за налагане на санкции на държавите-членки постигат желанния резултат, и трудности, пред които са изправени националните органи, които прилагат правото на ЕС.

2.2.2. Етап 2: принципи, ръководещи избора на вида наказателноправни мерки, които да бъдат приети

Ако при етап 1 бъде доказана необходимостта от наказателноправни мерки, следващият въпрос е кои конкретни мерки следва да бъдат приети.

- **Минимални правила**

Съгласно член 83 от Договора законодателството на ЕС по отношение на **определянето на престъпленията** и на **санкциите** се ограничава до „**минимални правила**“. Това ограничение изключва пълното хармонизиране. Същевременно принципът на **правна сигурност** изисква поведението, което следва да се счита за престъпно, да бъде ясно дефинирано.

Въпреки това една директива на ЕС в областта на наказателното право няма пряк ефект върху гражданите: тя трябва най-напред да бъде транспонирана в националното право. Ето защо изискванията за правна сигурност не са същите, както за националното наказателноправно законодателство. Най-важният елемент е яснотата за националния законодател относно резултатите, които трябва да бъдат постигнати чрез прилагането на законодателството на ЕС.

Що се отнася до **санкциите** „минималните правила“ могат да бъдат изисквания за определен вид санкции (например глоба, лишаване от свобода, лишаване от права), равнища или валидно за целия ЕС определение на това какво следва да се счита за утежняващи или облекчаващи вината обстоятелства. Във всеки един от случаите инструментът на ЕС може единствено да определи кои наказания следва да бъдат „поне“ предоставени на разположение на съдиите във всяка държава-членка.

- **Необходимост и пропорционалност**

Условието за „необходимост“, посочено по-горе, се прилага и при вземане на решение кои наказателноправни мерки да бъдат включени в даден законодателен инструмент. Проверката за необходимост е толкова по-важна, колкото по-подробни са предвидените правила по отношение на вида и тежестта на наказанията, които се изискват от

¹⁸ Член 83, параграф 2 от ДФЕС.

държавите-членки. Прилага се изричното изискване на Хартата на основните права¹⁹, че „тежестта на наказанията не трябва да бъде несъразмерна спрямо престъплението“.

- **Ясни фактически доказателства**

За да се установи необходимостта от минимални правила в областта на наказателното право, институциите на ЕС трябва да са в състояние да разчитат на ясни фактически доказателства относно естеството или последиците от въпросното престъпление и относно наличието на различна правна ситуация във всички държави-членки, което може да осуети ефективното прилагане на дадена политика на ЕС, която е обект на хармонизиране. Ето защо ЕС трябва да разполага със статистически данни, предоставяни от националните органи, за да бъде в състояние да оцени фактическата ситуация. Като част от своите последващи действия Комисията ще разработи планове за събиране на допълнителна статистическа информация и доказателства, свързани с областите, обхванати от член 325, параграф 4 и член 83, параграф 2.

- **Определяне на санкции, съобразени с престъплението**

Изработването на законодателство в областта на наказателното право, по-специално в подкрепа на ефективността на политиките на ЕС, изисква внимателна преценка например на следните въпроси:

- дали да бъдат включени други видове санкции, различни от лишаване от свобода и глоби, с оглед да се гарантира максимално равнище на ефикасност, пропорционалност и възпиращ ефект, както и необходимостта от допълнителни мерки, като конфискуване; както и
- дали да бъде наложена наказателна и ненаказателна отговорност на юридическите лица, по-специално по отношение на видове престъпления, в които юридическите лица играят особено важна роля на извършители.

¹⁹ Член 49 от Хартата за основните права на ЕС.

Какво е възможното съдържание на минималните правила на ЕС в областта на наказателното право?

Определението на престъпленията, т.е. описанието на поведение, което се счита за престъпно, винаги обхваща поведението на основния извършител, но в повечето случаи и спомагащи действия, като например подстрекателство и помагачество. В някои случаи е обхванат и опитът за извършване на престъпление.

Всички наказателноправни инструменти на ЕС включват в определението умишлено поведение, но в някои случаи е обхваната и груба небрежност. Освен това някои инструменти определят кои обстоятелства следва да се считат за „утежняващи“ или „облекчаващи“ вината за определянето на наказанието в конкретен случай.

По принцип законодателството на ЕС обхваща престъпления, извършени както от физически лица, така и от юридически лица като дружества или асоциации. Вторият вид може да е от значение в много области, например по отношение на отговорността при нефтени разливи. Въпреки това в съществуващото законодателство на държавите-членки винаги е оставен избор по отношение на вида отговорност на юридическите лица при извършването на престъпления, тъй като понятието за наказателна отговорност на юридическите лица не съществува във всички национални правни уредби.

Освен това законодателството на ЕС може да обхваща норми за **компетентност**, както и други аспекти, които се считат за част от определението, като необходими елементи за ефективното прилагане на правната разпоредба.

Що се отнася до санкциите, наказателното право на ЕС може да изисква от държавите-членки да приемат ефективни, пропорционални и възпиращи **наказания** за конкретно поведение. Изискването за *ефикасност* означава, че наказанието трябва да бъде подходящо за постигането на желаната цел, т.е. спазване на правилата; *пропорционалността* изисква наказанието да съответства на тежестта на нарушението и ефекта от него и не следва да надхвърля необходимото за постигането на тази цел; *възпиращият ефект* изисква наказанията да представляват подходящо възпиращо средство по отношение на евентуални бъдещи извършители.

В някои случаи наказателното право на ЕС определя по-подробно кои видове и/или равнища на наказания следва да се прилагат. Могат да бъдат включени и разпоредби относно конфискуване. Сближаването на законодателствата на равнище ЕС няма за основна цел да увеличи съответните равнища на наказания, приложими в държавите-членки, а по-скоро да намали степента на различията между националните системи и да гарантира съблюдаването на изискванията за „ефикасни, пропорционални и възпиращи“ санкции от страна на всички държави-членки.

3. В КОИ ОБЛАСТИ НА ПОЛИТИКАТА НА ЕС МОЖЕ ДА Е НЕОБХОДИМО НАКАЗАТЕЛНО ПРАВО НА ЕС?

Наказателноправните мерки могат да се считат за елемент при гарантиране на ефективното правоприлагане на политиките на ЕС, както е признато в Договора за

функционирането на Европейския съюз. Политиките на ЕС обхващат широк кръг от области, в които през последното десетилетие бяха изработени общи правила за гарантиране на благополучието на гражданите. Тези области на политиката варират от правилата за митническия съюз и вътрешния пазар до околната среда.

Във всички тези области на политиката държавите-членки са задължени да гарантират, че нарушенията на правото на ЕС се санкционират с ефикасни, пропорционални и възпиращи наказания. Като общо правило държавите-членки могат да избират естеството на санкцията, която не е задължително да бъде наказателна, а може да бъде административна.

Когато правото на преценка на държавите-членки при прилагане на правото на ЕС не води до желаното ефективно прилагане, възможно е да бъде необходимо на равнище ЕС да се уредят, чрез минимални правила, санкциите, които държавите-членки следва да предвидят в своето национално законодателство. Сближаването на равнищата на санкциите се разглежда по-специално, когато анализът на действащото законодателство за санкции от административен или наказателен характер разкрие значителни разлики между държавите-членки и когато тези разлики водят до непоследователно прилагане на правилата на ЕС.

Ако се изисква действие на равнище ЕС, законодателят на ЕС следва да реши дали са необходими наказателни санкции или ще бъде достатъчно прилагането на общи административни санкции. Това ще зависи от оценката при всеки отделен случай на конкретните проблеми, свързани с правоприлагането в дадена област на политиката, в съответствие с ръководните принципи, изложени по-горе.

Съществуват редица области на политиката, които бяха хармонизирани и в които бе установено, че са необходими наказателноправни мерки на равнище ЕС. Това се отнася по-специално до мерки за борба с особено вредни практики и незаконно облагодетелстване в някои икономически сектори, за да се защити дейността на спазващите правните норми предприятия и да се опазят интересите на данъкоплатците:

- **във финансовия сектор**, например по отношение на манипулирането на пазара или злоупотреба с вътрешна информация;²⁰
- **в борбата срещу измамите**, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз, за да се гарантира еднаква степен на защита на парите на данъкоплатците в целия Съюз. В наскоро публикувано съобщение Комисията определи редица инструменти, които следва да бъдат взети предвид за засилване на тази защита²¹, включително наказателно производство, общи определения на престъпленията и правила относно компетентността.
- **защитата чрез наказателното право на еврото срещу подправяне**, за да се укрепи общественото доверие в сигурността на платежните средства.

²⁰ Вж. съобщението „По-строги наказателни разпоредби за сектора на финансовите услуги“, COM(2010) 716 окончателен от 8.12.2010 г., стр.14.

²¹ Вж. съобщение относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания: „Интегрирана политика за защита на парите на данъкоплатците“, COM(2011)293 от 26 май 2011 г., стр. 10.

Комисията ще обмисли допълнително начините, по които наказателното право може да допринесе за икономическото възстановяване, като съдейства за справяне с незаконната икономика и финансовата престъпност.

Евентуалната роля на наказателноправните мерки като инструмент за ефективно правоприлагане може допълнително да се разгледа и в други хармонизирани области на политиката. Като пример могат да се посочат следните области:

- **пътният транспорт**, например по отношение на тежки нарушения на установените на равнище ЕС социални, технически и пазарни правила, както и правилата за безопасност, за професионалните транспортни услуги;²²
- **защитата на личните данни** в случаи на тежки нарушения на действащите правила на ЕС;²³
- **митническите правила** относно сближаването на митническите правонарушения и санкциите за тях;²⁴
- **защитата на околната среда**, ако действащото наказателно законодателство в тази област²⁵ изисква допълнително укрепване в бъдеще с цел да се предотвратят и санкционират екологичните вреди;
- **политиката в областта на рибарството**, където ЕС предприе кампания за нулева търпимост спрямо нелегалния, недеklarирания и нерегулирания риболов;
- **политиките за вътрешния пазар** за борба с тежки незаконни практики, като фалшифицирането и корупцията или необявен конфликт на интереси в контекста на обществени поръчки.

Това са области, в които ще е необходима допълнителна оценка дали и конкретно в кои области може да е от изключителна необходимост установяването на минимални правила относно определянето на престъпления и санкции, за да се гарантира ефективното прилагане на законодателството на ЕС.

Този анализ следва да отчита следните съображения:

Трябва да бъдат взети предвид **тежестта и характерът** на правонарушението. За някои неправомерни действия, считани за особено тежки, административната санкция може да не бъде достатъчно силен отговор. По същия начин могат да бъдат избрани наказателноправни санкции, когато се счита за важно да се изрази **подчертано неодобрение**, с което да се гарантира възпиращ ефект. Вписването на присъди в

²² Работен документ на службите на Комисията SEC(2011) 391 окончателен от 28.3.2011 г., придружаващ Бялата книга „Пътна карта за постигането на Единно европейско транспортно пространство – към конкурентоспособна транспортна система с ефективно използване на ресурсите“, COM (2011) 144 окончателен, от 28.3.2011 г., параграф 176.

²³ Вж. съобщението „Всеобхватен подход за защита на личните данни в Европейския съюз“ COM (2010) 609 окончателен от 4.11.2010 г., стр. 9.

²⁴ Вж. съобщението „Установяване на пространство на свобода, сигурност и правосъдие за гражданите на Европа — План за действие за изпълнение на Програмата от Стокхолм“, COM(2010) 171 окончателен, стр. 22.

²⁵ Вж. Директива 2008/99 относно защитата на околната среда чрез наказателно право и Директива 2009/123 относно замърсяване от кораби и налагане на санкции при нарушения.

регистрите за съдимост може да има особено изразен **възпиращ ефект**. Същевременно често наказателното производство предвижда по-засилена **защита на правата на обвиняемите**, с което се отразява тежестта на обвиненията. Трябва да бъде взета предвид **ефективността на системата за налагане на санкции**, както и степента, до която действащите санкции не постигат желаното равнище на правоприлагане и причините за това. Следва да се избере видът на санкцията, който се счита най-подходящ **за постигане на общата цел** за ефикасност, пропорционалност и възпиращ ефект. Често може незабавно да бъде взето и изпълнено решение за налагане на административна санкция, като по този начин могат да бъдат избегнати дълги и трудоемки процедури. Поради тази причина може да се разглежда възможността за налагане на административни санкции например в области, където правонарушението не е особено тежко или има особено висок брой правонарушения, както и в области, в които административните санкции и производство са подходящи и ефективни поради други причини (например сложни икономически оценки). Също така в много случаи административното право предвижда по-широк набор от възможни санкции, от глоба и отнемане на лиценз до лишаване от правото на ползване от обществени облаги, които биха могли да бъдат прилагани в зависимост от спецификата на всяка ситуация. Следователно в много случаи административните санкции могат да бъдат достатъчни или дори по-ефективни от наказателните санкции.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въпреки че новата правна рамка, въведена с Договора от Лисабон, не изменя из основи възможното приложно поле на наказателното право на ЕС, тя значително увеличава възможността за постигане на напредък в разработването на съгласувана политика на ЕС в областта на наказателното право, която се основава на съображения както за ефективно прилагане на политиките, така и на солидна защита на основните права. Настоящото съобщение е първа стъпка от усилията на Комисията да установи съгласувана и последователна политика в областта на наказателното право на ЕС посредством определянето на начините, по които ЕС следва да използва наказателното право, за да осигури ефективно прилагане на политиките на ЕС. При своя замисъл тази политика следва да бъде съсредоточена върху нуждите на гражданите на ЕС и изискванията на едно пространство на свобода, сигурност и правосъдие, като същевременно зачита субсидиарността и отчита характера на наказателното право като последно средство.

За тази цел, в тясно сътрудничество с Парламента и Съвета, Комисията ще разработи примерни формулировки, които да насочват законодателя на ЕС при изработването на наказателноправни разпоредби, установяващи минимални правила за нарушения и санкции. Това ще спомогне за гарантиране на съгласуваността, повишаване на правната сигурност и улесняване на прилагането на правото на ЕС. Комисията също така ще създаде експертна група, която да я подпомага в събирането на фактически доказателства и в организирането на по-нататъшни дискусии по важни правни въпроси, за да се гарантира ефективно прилагане на законодателството на ЕС в националните наказателноправни системи на държавите-членки. Това включва например:

- връзката между системите за наказателни и ненаказателни санкции; както и

- тълкуването на понятия, свързани с наказателното право, които редовно се използват в законодателството на ЕС, като понятието за „ефикасни, пропорционални и възпиращи санкции“, „маловажни случаи“ или „помагачество“.

Въз основа на обстойна оценка на действащите наказателноправни мерки на ЕС и непрекъснати консултации с държавите-членки и с независими експерти, в следващите години Комисията ще продължи да разработва политиката на ЕС в областта на наказателното право.

Нашият възглед за една съгласувана и последователна политика на ЕС в областта на наказателното право до 2020 г.:

- Наказателното право на ЕС може да бъде важен инструмент за по-успешна борба с престъпността в отговор на изразената загриженост на гражданите на ЕС и за по-ефективно прилагане на политиките на ЕС. .

В онези области на политиката на ЕС, където е установена недостатъчна степен на правоприлагане, Комисията внимателно ще оцени необходимостта от наказателноправни мерки, като се основа на оценка на практиката за правоприлагане и при пълно спазване на основните принципи на Договора, като например принципа за субсидиарност и пропорционалност. Това се отнася по-специално до защита на функционирането на финансовите пазари, защита на финансовите интереси на ЕС, защита на еврото срещу подправяне, тежки нарушения на пътнотранспортните правила, тежки нарушения на правилата за защита на личните данни, митнически нарушения, защита на околната среда, рибарство и политики за вътрешния пазар, за да се противодейства на незаконни практики като фалшифицирането и корупцията или необявен конфликт на интереси в контекста на обществени поръчки.

Следва да се постигне общо разбиране за ръководните принципи в наказателноправното законодателство на ЕС, като тълкуването на основни правни понятия, използвани в наказателното право на ЕС, както и начините, по които наказателноправните санкции могат да имат най-голяма добавена стойност на равнище ЕС.

- Наказателноправните мерки е задължително да се установят паралелно с високи стандарти за процесуални права и права на жертвите, приложими в целия ЕС, в съответствие с Хартата на основните права на ЕС.