



Брюксел, 27.11.2013 г.
COM(2013) 851 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА
И НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ**

**за преразглеждане на предложението за Регламент на Съвета за създаване на
Европейска прокуратура с оглед на принципа на субсидиарност, в съответствие с
Протокол № 2**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ

за преразглеждане на предложението за Регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура с оглед на принципа на субсидиарност, в съответствие с Протокол № 2

1. КОНТЕКСТ

1.1. Предложение на Комисията за Регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура

На 17 юли 2013 г. Комисията прие предложение за Регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура¹. Предложението на Комисията се основава на член 86 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който оправомощава Съвета да създаде този орган за борба с престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза.

В член 86, параграф 1 от ДФЕС се предвижда специална законодателна процедура, изискваща единодушието на Съвета и одобрението на Европейския парламент². Договорът също така предвижда специфична процедура, съгласно която при липса на единодушие в Съвета предложението може да бъде прието чрез засилено сътрудничество. За прилагането на тази процедура договарят изисква участието на най-малко девет държави членки и липсата на консенсус в рамките на Европейския съвет. В такъв случай разрешението да се пристъпи към засилено сътрудничество се счита за предоставено, без да е необходим официален акт на Съвета.

От години Комисията поддържа своя ангажимент за борба с измамите и подобряване на защитата на парите на данькоплатците, но резултатите в областта на наказателното преследване продължават да бъдат разочароващи. С оглед на това, че бюджетът на Съюза се управлява главно на национално равнище, необходимо е намирането на общи европейски решения за постигането на по-голяма ефективност на борбата с измамите в целия Съюз. В този контекст председателят Барозу обяви през септември 2012 г. „намерението ни да създадем Европейска прокуратура, както е предвидено в Договорите“.³

Предложението е част от пакет от мерки, които имат за цел осигуряването на по-добра защита на финансовите интереси на Съюза⁴. Тази цел е от голямо значение в настоящия икономически и бюджетен контекст. Вредите, причинени от измами и други престъпления, засягащи бюджета на Съюза, са значителни, както това се потвърждава с течение на времето от годишната статистическа информация на Съюза⁵. Тези

¹ COM(2013) 534.

² По силата на Протокол № 22 от ДФЕС Дания не участва в приемането на предложението за регламент. В съответствие с Протокол № 21 от ДФЕС Обединеното кралство и Ирландия не са нотифицирали желанието си да участват в приемането и прилагането на този регламент.

³ Реч за състоянието на Съюза, 2012 г., Страсбург, 12 септември 2012 г.

⁴ COM(2013) 535.

⁵ Вж. Годишен доклад за 2011 г., озаглавен „Защита на финансовите интереси на ЕС – Борба с измамите“ (COM(2012) 408), и Годишен доклад за 2012 г., озаглавен „Защита на финансовите интереси на Европейския съюз — борба срещу измамите“ (COM(2013) 548).

престъпления оказват силно отрицателно въздействие върху публичния и частния сектор, като генерират значителни икономически и социални разходи.

1.2. Основни характеристики на предложението на Комисията

В съответствие с член 86 от ДФЕС Комисията предложи създаването на Европейска прокуратура, компетентна да разследва, да повдига и поддържа обвинението и да предава на съд извършителите на престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза. Европейската прокуратура ще бъде създадена като орган на Съюза с децентрализирана структура, която за по-голямата част от дейността си ще разчита на националните разследващи и прокурорски органи и на националното право. Принципите на ефективност, независимост и отчетност са в основата на предложението от Комисията модел. Предложението се основава на уважение към националните правни традиции и съдебните системи на държавите членки и се стреми към последователност и бързи действия.

Децентрализираната структура ще представлява единна организация, но на две равнища: централно звено, което основно ще упражнява надзор, ще координира и, при необходимост, ще ръководи разследванията и повдигането и поддържането на обвинението, извършвани в държавите членки, и европейски делегирани прокурори, които по принцип ще провеждат такива разследвания и ще повдигат и поддържат обвинението по независим начин. Европейските делегирани прокурорите ще бъдат част както от Европейската прокуратура, така и от националните прокурорски служби. По този начин Европейската прокуратура, ще бъде плавно интегрирана в националните правосъдни системи и ще може да разчита на националните процесуални разпоредби, националните съдилища и националните ресурси за правоприлагане, като същевременно се стреми към ефикасно преследване на общата европейска цел за борба с измамите във вреда на бюджета на Съюза.

1.3. Механизъм за контрол на субсидиарността

В съответствие с Протокол № 2 към Договорите относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност от датата на предаването на проект на законодателен акт националните парламенти разполагат с осем седмици, за да преценят дали той е съвместим с принципа на субсидиарност. Що се отнася до законодателните предложения, внесени на основание член 76 от ДФЕС (дъл V, глави 4 и 5), прагът, предвиден в член 7, параграф 2 от Протокол № 2, е една четвърт от дадените на националните парламенти гласове (за разлика от обичайния праг от една трета от гласовете). Когато мотивираните становища на националните парламенти относно незачитането на принципа на субсидиарност достигнат този праг, Комисията трябва да преразгледа предложението си. Въз основа на това повторно разглеждане Комисията решава дали да продължи да поддържа предложението, да го измени или да го оттегли, като трябва да мотивира решението си.

В срока по член 6 от Протокол № 2 четиринадесет камари на национални парламенти⁶ изпратиха мотивирани становища до Комисията, като с това задействаха механизма за контрол на субсидиарността, предвиден в член 7, параграф 2 от Протокол № 2. Прагът по член 7, параграф 3 от Протокол № 2 не беше достигнат. Освен това следва да се отбележи, че към датата на приемане на настоящото съобщение четири национални

⁶ Вж. приложение 1. Подадените мотивирани становища представляват 18 гласа от общо 56. В съответствие с член 7, параграф 2 от Протокол № 2 прагът, достигането на който задейства преразглеждането, е 14 гласа.

парламента (румънския *Senat*, германския *Bundesrat*, полския *Senat* и португалската *Assembleia da República*) са изпратили становища в рамките на политическия диалог, в които не считат, че предложението е несъвместимо с принципа на субсидиарност.

На 6 ноември 2013 г. Комисията потвърди, че механизмът за контрол на субсидиарността по член 7, параграф 2 от Протокол № 2 е бил задействан.

2. ИЗРАЗЕНИ ОТ НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ ОПАСЕНИЯ ВЪВ ВРЪЗКА СЪС СУБСИДИАРНОСТТА

2.1. Встъпителни бележки

Комисията внимателно анализира внесените от националните парламенти мотивирани становища от гледна точка на принципа на субсидиарност.

Този принцип е залегнал в член 5, параграф 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС): „По силата на принципа на субсидиарност, в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза.“

Процедурата по член 7, параграф 2 от Протокол № 2 се отнася единствено до принципа на субсидиарност, като в мотивираните становища по смисъла на член 6 от Протокол № 2 националните парламенти трябва да изложат причините, поради които считат, че даден проект на законодателен акт не е съобразен с този принцип. Ето защо правните или политическите доводи, които не са свързани с принципа на субсидиарност, не са подробно разгледани в настоящото съобщение. Комисията обаче е наясно с това, че определянето на границите на принципа на субсидиарност не е лесно, поради което тя възприе открит подход към мотивираните становища, като тълкува доводите им, доколкото е възможно, с оглед на принципа на субсидиарност.

Проверката за субсидиарност се опира на два тясно свързани въпроса: първо, дали предвиденото действие може или не може да бъде постигнато в достатъчна степен от държавите членки, ако действат самостоятелно, и второ, дали поради обхвата или последиците си действието може да бъде постигнато по-добре на равнището на Съюза. Двата етапа са свързани, като недостатъчността на действията на държавите членки често води до констатирането на това, че действията на равнище ЕС ще постигнат по-добре предложената цел на политиката. Текстът на член 5, параграф 3 от ДЕС пояснява тази връзка („а [...] могат“), а Съдът на Европейския съюз често е извършвал единен анализ на двата въпроса, с което имплицитно признава на институциите на Съюза известна свобода на преценка⁷.

В съответствие с член 5, параграф 3 от ДЕС принципът на субсидиарност не се прилага по отношение на изключителната компетентност на Съюза. Компетентността за създаване на Европейска прокуратура (член 86 от ДФЕС) не е сред областите на изключителна компетентност, предвидени в член 3 от ДФЕС, и не представлява изключителна компетентност по своя характер (т.е. компетентност, която макар и да не

⁷ Вж. напр. Решение от 8 юни 2010 г. по дело Vodafone (C-58/08, Сборник, стр. I-4999, точка 72) или Решение от 9 октомври 2001 г. по дело Нидерландия/Парламент и Съвет (C-377/98, Recueil, стр. I-7079 точка 32).

е посочена в член 3 отДФЕС, може да се упражнява единствено от Съюза, и за която анализът на субсидиарността е ирелевантен). Следователно принципът на субсидиарност се прилага към член 86 отДФЕС.

Съставителите на Договора обаче изрично са предвидили в член 86 отДФЕС възможността за създаване на Европейска прокуратура, като са включили сред правомощията ѝ разследването и повдигането и поддържането на обвинението пред съдилищата на държавите членки за престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза. Тази разпоредба дава ясен сигнал, че създаването на Европейска прокуратура не може да се смята само по себе си и извадено от контекста като нарушение на принципа на субсидиарност (както правилно беше отбелязано от малтийската *Kamra tad-Deputati* и словенския *Državni Zbor*). Това, което трябва да се проучи, е дали недостатъчността на действията на държавите членки и добавената стойност на действията на Съюза оправдават създаването на Европейска прокуратура, като този въпрос трябва да се прецени с оглед на различните аспекти на предложението, т.е. на начина, по който ще бъде създаден органът, и нормите и процесуалните правомощия, в чиито рамки той ще функционира.

При анализа на мотивираните становища Комисията направи разграничение между доводите, свързани с принципа на субсидиарност или които могат да се тълкуват като опасения във връзка със субсидиарността, и други доводи, свързани с принципа на пропорционалност, с политически решения, които нямат отношение към субсидиарността, или с други политически или правни въпроси. Доводите, свързани с принципа на субсидиарност, са следните:

- доводите, свързани със субсидиарността (раздел 2.2);
- твърденията, че съществуващите механизми са достатъчни (раздел 2.3);
- добавената стойност на предложението (раздел 2.4);
- въпросите, свързани със структурата на Европейската прокуратура (раздел 2.5);
- въпросите, свързани с естеството и обхвата на нейните правомощия (раздел 2.6).

Другите доводи остават извън обхвата на механизма за контрол на субсидиарността. Те ще бъдат надлежно взети предвид в процеса на преговорите по предложението и ще бъдат разгледани в рамките на политическия диалог, и по-точно в отделните отговори, които ще се изпратят на съответните национални парламенти. Тези доводи могат да бъдат обобщени както следва:

- регламентът отива твърде далеч (шведския *Riksdag*, словенския *Državni zbor*);
- правомощията на Европейската прокуратура са твърде широки и следва да бъдат запазени за националните органи (нидерландските *Tweede Kamer* и *Eerste Kamer*);
- регламентът надхвърля необходимото за постигане на своята цел (шведския *Riksdag* и други);
- регламентът може да отслаби защитата на основните права, гарантирани от чешката конституция и Хартата на основните права на Европейския съюз (чешкия *Senát* и *House of Lords* и *House of Commons* на Обединеното кралство);
- регламентът е в ущърб на държави членки, защото те ще загубят правомощието си да решават на кои дейности по наказателно преследване да отдадат

предимство в рамките на собствените си системи на наказателно правосъдие (*House of Lords* и *House of Commons* на Обединеното кралство и нидерландските *Tweede Kamer* и *Eerste Kamer*);

- в член 26 от предложението са предвидени действия по разследване, които не са допустими съгласно националното право на всички държави членки, като това може да застраши ефективната защита на правата на заподозрените лица (кипърския *Vouli ton Antiprosopon*).

Комисията би желала също да подчертае, че в някои от мотивираните становища се изразява подкрепа за създаването на Европейска прокуратура, като същевременно се поставят въпроси във връзка със специфични елементи от предложението на Комисията. Такъв е случаят със становищата на малтийската *Kamra tad-Deputati* и на френския *Sénat*. Освен това чешкият *Senát* счита, че сътрудничеството между европейските делегирани прокурори като част от едно учреждение може да бъде по-ефективно и по-бързо в сравнение със съществуващите механизми по трансгранични дела.

2.2. Доводи, свързани със субсидиарността

Редица национални парламенти (кипърският *Vouli ton antiprosopon*, *House of Commons* на Обединеното кралство, унгарският *Országgyűlés*) считат, че Комисията не е обяснила достатъчно обстойно защо предложението ѝ е съвместимо с принципа на субсидиарност. По-специално *House of Commons* на Обединеното кралство счита, че изтъкнатите от Комисията причини са недостатъчни, тъй като обясненията трябва да се съдържат в обяснителния меморандум, а не само в оценката на въздействието, и защото счита, че Комисията е смесила първия и втория етап от анализа (недостатъчност на действията на държавите членки и добавената стойност от действията на Съюза).

Съдът на Европейския съюз постановява, че задължението по член 296, алинея втора от ДФЕС да се посочват причините, които са в основата на правните актове, означава, че съответните мерки трябва да съдържат изложение на причините, накарали институцията да ги приеме, така че Съдът да може да упражни своето контролно правомощие, а държавите членки и заинтересованите лица да могат да узнаят при какви условия институциите на Съюза са приложили Договора⁸. По същото решение Съдът е приел имплицитни и доста ограничени доводи, като достатъчни, за да се обоснове съответствие с принципа на субсидиарност.

В настоящата ситуация обяснителният меморандум и придружаващата го законодателна финансова обосновка на Комисията достатъчно обстойно обясняват защо действията на държавите членки са недостатъчни по отношение на целта на политиката и защо действията на Съюза ще постигнат по-добре тази цел (напр. липсата на последователност в дейностите по правоприлагане и липсата на свързана с тях общоевропейска политика за повдигане и поддържане на обвинението). Както е посочено по-горе, очевидно е, че двете заключения са свързани в този случай. Въпреки това и обратно на твърденията на *House of Commons* на Обединеното кралство Комисията не е „смесила“ двата въпроса, а подробно обяснява защо счита, че действията на държавите членки са недостатъчни и че действията на Съюза ще постигнат по-добре целта на политиката. Тези причини се допълват от оценката на въздействието, спомената в редица мотивирани становища, която по своята същност е

⁸ Решение от 13 май 1997 г. по дело Германия/Парламент и Съвет (С-233/94, Recueil, стр. I-2405, точка 25).

много по-подробна. Комисията припомня, че по делото *Vodafone* Съдът се позовава на оценка на въздействието на Комисията, за да обоснове спазването на принципа на пропорционалност⁹. Комисията счита, че докладът за оценка на въздействието също е релевантен във връзка със спазването на принципа на субсидиарност, тъй като допълва причините, изтъкнати в обяснителния меморандум и в законодателната финансова обосновка.

По тази причина Комисията счита, че предложението ѝ е достатъчно обосновано от гледна точка на принципа на субсидиарност.

2.3. Постигане на целите посредством действия на държавите членки, посредством съществуващи механизми или посредством предложениа законодателен акт

Редица национални парламенти (кипърският *Vouli ton Antiprosopon*, чешкият *Senát*, ирландските *Houses of the Oireachtas*, нидерландските *Eerste Kamer* и *Tweede Kamer*, румънската *Camera Deputaților*, словенският *Državni Zbor*, шведският *Riksdag*, *House of Commons* на Обединеното кралство) изразяват мнението, че действията по разследване и повдигане и поддържане на обвинението на равнището на съответната държава членка са достатъчни и че съществуващите на равнището на Съюза механизми за координация и разследване (Евроюст, Европол и OLAF) също са достатъчни. Шведският *Riksdag*, *House of Commons* на Обединеното кралство и кипърският *Vouli ton Antiprosopon* изтъкват, че Комисията е следвало да изчака приемането на предложението си за Директива относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред¹⁰, преди да планира ново законодателство в тази област. *House of Commons* на Обединеното кралство също така счита, че Комисията не е проучила достатъчно обстойно мерките за предотвратяването на измами.

Що се отнася до довода, че действията на дадена държава членка по разследване и повдигане и поддържане на обвинението биха били достатъчни, поне що се отнася до определени държави членки, и че действията на Съюза следва да се съсредоточат върху онези държави членки, в които може да има слабости (шведския *Riksdag*, словенския *Državni zbor*), Комисията подчертава, че принципът на субсидиарност изисква сравнение между ефективността на действията на равнището на Съюза и действията на равнището на държавите членки. Положението в конкретни държави членки следователно не е решаващо само по себе си, ако може да се докаже, че действията на равнището на държавите членки като цяло са недостатъчни и че действията на Съюза като цяло ще постигнат по-добре целта на политиката.

От тази гледна точка Комисията отбелязва, че с оглед на наличната обективна и недвусмислена статистическа информация целта на Договора за ефективно и равностойно равнище на защита с възпиращо действие като цяло не е постигната¹¹. Анализът на годишната статистическа информация на OLAF сочи, че националните наказателни производства не са ефективни, тъй като са твърде дълги. За период от пет години (2006 – 2011 г.) броят на наказателните производства¹², по които все още не е

⁹ Цитирано в бележка под линия 7, параграфи 55 – 60.

¹⁰ COM(2012) 363, 11.7.2012 г.

¹¹ Доклад на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) за 2011 г., стр. 18 – 20.

¹² Става въпрос за наказателни производства срещу отделни физически или юридически лица в юрисдикцията на една страна. Всеки случай може да включва няколко наказателни производства в няколко различни страни..

било постановено съдебно решение в държавите членки, е 54,3%¹³. Статистическите данни на OLAF също така показват, че се забелязва липсата на възпиращо действие. През същия период над половината от случаите, предадени от OLAF на съдебните органи на държавите членки, са били прекратени преди започването на съдебен процес¹⁴, а средното равнище на осъдителни присъди е останало ниско (42,3%). Тези данни се отнасят до случаи, при които OLAF вече е бил взел решение, че получената информация обосновава започването на разследване и е бил извършил предварително разследване. Накрая, според статистическите данни, с които разполага OLAF, степента на успешно завършило наказателно преследване варира в отделните държави членки, което води до липсата на равностойност на защитата на финансовите интереси на Съюза във всички държави членки. В периода 2006 – 2011 г. равнището на осъдителни присъди по случаи, предадени от OLAF на съдебните органи на държавите членки, варират от 19,2% до 91,7% (като не се включват държави членки с равнища от 0% и 100%)¹⁵. По тази причина, противно на становищата на някои национални парламенти (чешкия *Senát*, нидерландските *Eerste Kamer* и *Tweede Kamer, House of Commons* на Обединеното кралство), които поставиха под съмнение данните, предоставени от Комисията, съществува солидна основа от статистически данни, които показват, че в общи линии действията, предприети на равнище държави членки в конкретната област на измами във вреда на Съюза, са недостатъчни.

House of Commons на Обединеното кралство също така твърди, че Комисията не е разгледала доколко действията „на регионално и местно равнище са достатъчни – особено важно при децентрализираните администрации, които могат да имат отделни системи за наказателно правораздаване“. Комисията намира този довод за неубедителен: Разделението на правомощията между дадена държава членка, нейните региони и нейните общини е чисто вътрешен въпрос. Когато Комисията се позовава на недостатъчността на действията на държавите членки, това твърдение непременно обхваща всички възможни равнища на действия на държавите членки, включително регионалното и местното равнище.

По отношение на съществуващите на равнището на Съюза механизми, въпреки че винаги има място за подобрене, както на национално равнище, така и на равнището на Съюза, Комисията продължава да бъде убедена, че в конкретния случай такива подобрения в най-добрия случай ще окажат незначително въздействие поради присъщите си ограничения. Нито един от съществуващите механизми или органи на равнището на Съюза не могат да се справят с установените слабости поради ограничените си правомощия.

От години OLAF оказва подкрепа на органите на държавите членки в изпълнението на функциите им в тази област. Правомощията на OLAF обаче са ограничени до извършването на административни разследвания. Ето защо OLAF не може да провежда наказателни разследвания *sensu stricto*, нито има достъп до информацията по тях. Освен това констатациите на OLAF в окончателните му доклади не водят автоматично до образуването на наказателно производство от страна на компетентните органи на държавите членки. Те са просто препоръки и националните административни и съдебни

¹³ Процентен дял на случаите предадени за периода 2006 – 2011 г. от OLAF на държавите членки, по които не е съобщено за произнесени присъди, Доклад на OLAF за 2011 г., таблица 6, стр. 20.

¹⁴ 51,2% от случаите предадени за периода 2006 – 2011 г. от OLAF на държавите членки, по които има съобщени съдебни решения, са били прекратени преди започването на съдебен процес (Доклад на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) за 2011 г., таблица 6, стр. 20).

¹⁵ Доклад на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) за 2011 г., таблица 6, стр. 20.

органи решават самостоятелно какви действия да предприемат, ако е необходимо¹⁶. Неотдавна влезе в сила реформа на OLAF¹⁷. Реформата има за цел да подобри ефикасността и прозрачността на сегашните административни разследвания, но не може да се очаква тя да има съществено отражение върху равнището на наказателно разследване и преследване на престъпленията в областта на измамите във вреда на Съюза.

Съществуват и присъщи ограничения на ролята на Европол и Евроюст. На тези органи са поверени функции по сътрудничество и координация, но самите те нямат правомощия да извършват или ръководят действия по разследване или наказателно преследване, нито може да им бъдат предоставени подобни правомощия съгласно действащите разпоредби на Договора. Въпреки че Евроюст може да поиска започването на разследване, агенцията не може да осигури неговото проследяване на равнището на отделните държави членки, нито да ръководи националните действия по разследване или наказателно преследване. В този контекст през настоящата година Комисията предложи допълнително подобряване на функционирането както на Европол, така и на Евроюст¹⁸. Въпреки това, дори и най-широкообхватната реформа на Евроюст, която би дала на агенцията правомощия за започване на наказателно разследване, не би могла да отстрани съществуващите слабости в наказателното преследване на измамите във вреда на Съюза. Предложените промени на съществуващите структури се очаква да доведат до известни подобрения, но поради самото естество на тези структури те не могат да се справят с недостатъчното равнище на действията по разследване и наказателно преследване в държавите членки.

Хармонизирането на материалното наказателно право е важен елемент от цялостната защита на финансовите интереси на Съюза. Както беше посочено по-горе, Комисията внесе предложение за Директива относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред¹⁹. Независимо от това, хармонизираните определения на престъпленията и хармонизирания размер на наказанията сами по себе си няма да доведат до задоволителни резултати, без да бъдат придружени и подкрепени с ефективни действия по разследване и наказателно преследване. Предложението за тази директива и предложението за създаване на Европейска прокуратура имат различни, но допълващи се цели. Предложената директива има за цел да хармонизира определенията на съответните престъпления, да въведе общи наказания и да хармонизира давностните срокове. Комисията не счита, че е необходимо непременно да изчака да може да оцени резултатите от предложената директива, преди да предложи създаването на Европейска прокуратура. Резултатите от предложената директива нямат никакво пряко отражение върху проверката за субсидиарност на настоящото предложение.

¹⁶ Вж. напр. Решение от 13 юли 2004 г. по дело Comunidad Autónoma de Andalucía/Комисия (Т-29/03, Recueil, стр. II-2923, точка 37) и Решение от 6 април 2006 г. по дело Camós Grau/Комисия (Т-309/03, Recueil, стр. II-1173, точка 51).

¹⁷ Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (ОВ L 248, 18.9.2013 г., стр. 1 – 22), който влезе в сила на 1 октомври 2013 г.

¹⁸ Вж. COM(2013) 173 за Европол и COM(2013) 535 за Евроюст. Сроктът за транспониране по отношение на предишната реформа на Евроюст (Решение 2009/426/ПВР на Съвета от 16 декември 2008 г.) изтече на 4 юни 2011 г.

¹⁹ COM(2012) 363.

Освен това, що се отнася до мерките, които имат за цел предотвратяването на измамите, в стратегията за борба с измамите се предвиждат интегрирани мерки за предотвратяване, откриване и разследване на измамите. Като се има предвид обаче, че не всички измами могат да бъдат предотвратени, усилията по предотвратяване трябва да бъдат допълнени от ефективен и възпиращ механизъм за прилагане, тъй като нормите работят по-добре, когато съществува силен механизъм в случай на тяхното неспазване.

Накрая, нито един от съществуващите механизми или органи не могат да се справят със слабостите, установени във връзка с допустимостта на трансграничните доказателства, установяването на трансгранични връзки или получаването на помощ от органи в други държави членки, нито тези въпроси могат да бъдат решени чрез мерки, предприети само на равнище държави членки. Ето защо Комисията продължава да твърди, че по отношение на действията на разследване и наказателно преследване, истинско подобряване на защитата на финансовите интереси на Съюза може да бъде постигнато единствено чрез създаването на Европейска прокуратура.

Комисията следователно счита, че в съответствие с член 5, параграф 3 от ДФЕС, целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, чрез съществуващите механизми или чрез вече внесени законодателни предложения.

2.4. Добавена стойност

Редица национални парламенти (чешкият *Senát*, унгарският *Országgyűlés*, румънската *Camera Deputaţilor*, нидерландските *Eerste Kamer* и *Tweede Kamer*) поставят под съмнение добавената стойност на предложението, но някои признават предимствата от създаването на Европейска прокуратура. Например малтийската *Kamra tad-Deputati* счита, че Европейската прокуратура ще внесе добавена стойност. *House of Commons* на Обединеното кралство е на мнение, че Комисията не е доказала, че действията на равнището на Съюза могат да постигнат по-добри резултати. *House of Lords* на Обединеното кралство посочва, че очакванията на Комисията са прекалено оптимистични.

Противно на тези твърдения, Комисията счита, че предложената система ще внесе значителна добавена стойност в борбата с измамите във вреда на Съюза. Съществуват много елементи в подкрепа на това виждане.

Едно от основните подобрения се очаква да дойде от общата на равнището на Съюза политика за повдигане и поддържане на обвинението. С нея ще намалее големите различия между различните държави членки по отношение на това как се разследват и преследват по наказателен ред измамите във вреда на Съюза. Тя ще допринесе за предотвратяване на търсенето на най-благоприятната правна система и ще окаже по-силно възпиращо действие, тъй като извършителите на измами ще знаят, че рискът от откриване, разследване и наказателно преследване е значително по-голям в целия Съюз.

Освен това с предложението се решават редица важни практически и правни въпроси. Например фактът, че Европейската прокуратура ще се занимава с всички случаи на измама, засягаща финансовите интереси на Съюза, би означавал, че ще бъде възможно да се открият трансгранични връзки, които може да не бъдат забелязани в изцяло национални разследвания. Ще бъде възможно също така разследванията да се ръководят и координират по-ефективно, тъй като Европейската прокуратура ще има

общ поглед върху цялата налична информация и следователно ще може да определи къде разследването може да се проведе най-ефективно.

Предложената структура с европейските делегирани прокурори ще означава и че вече няма да се налага да се прибегва до времеемки процедури за правна взаимопомощ с оглед получаване на информация или доказателства: тъй като всички европейски делегирани прокурори ще работят в рамките на една и съща структура, в повечето случаи просто контактът с колега ще е достатъчен.

Друг елемент, който Комисията очаква да внесе значителна добавена стойност, е предложеният начин за третиране на трансграничните доказателства. За разлика от сегашната практика, доказателствата, събрани в съответствие с правото на една държава членка, следва да са допустими в съдебния процес, освен ако допускането им би накърнило справедливостта на процеса или правата на защитата, дори ако националното право на държавата членка, в която се намира разглежданият делото по същество съд, предвижда различни правила относно събирането или представянето на такива доказателства.

В този контекст чешкият *Senát* изразява загриженост, че предложението занижава процесуалните стандарти, а кипърският *Vouli ton Antiprosopon* посочва, че тъй като списъкът на действията по разследване ще включва действия, които не са допустими съгласно националното право, необходимото равнище на защита няма да бъде осигурено. Доколкото тези доводи могат обаче да са релевантни за проверката за субсидиарност, предложението укрепва процесуалните стандарти чрез предоставяне на съюзен каталог от процесуални гаранции и действия по разследване, за които съгласно правото на Съюза е задължително получаването на предварително съдебно разрешение от националните съдилища, в допълнение към повелителните разпоредби по национално право.

Накрая, създаването на децентрализирана Европейска прокуратура би обединило на европейско равнище експертни знания и ноу-хау при разследването и наказателното преследване на случаи на измама във вреда на Съюза, като същевременно би осигурило близост на действията до местопрестъплението.

Комисията следователно счита, че в съответствие с член 5, параграф 3 от ДФЕС поради неговия обхват или последиците от него целите на предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза.

2.5. Структура на Европейската прокуратура

Редица национални парламенти изразяват опасения също във връзка с предложената структура на Европейската прокуратура. Френският *Sénat* информира Комисията, че въпреки че приветства създаването на Европейска прокуратура като такава, той не подкрепя създаването на централно звено с йерархични правомощия. Френският *Sénat* би предпочел колегиална структура, представляваща всички държави членки, която избира председател измежду своите членове, евентуално на ротационен принцип сред участващите държави. Според румънската *Camera Deputaților* Комисията е следвало достатъчно обстойно да обоснове отсъствието на колегиален характер на предложената структура. Малтийската *Kamra tad-Deputati* също по принцип се обявява в подкрепа на създаването на Европейска прокуратура. По нейно мнение обаче предложената структура и предоставените ѝ правомощия не са единственото, нито най-доброто възможно решение, а възприемането на колегиална структура би съответствало в по-голяма степен на принципа на субсидиарност. Накрая, унгарският *Országgyűlés* е на

мнение, че изключителното право на даване на указания (член 6, параграф 5 от предложението) поставя под въпрос действието на европейските делегирани прокурори като част от системата на прокуратурата в държавите членки.

Комисията счита, че доводите от мотивираните становища в полза на колегиална структура и срещу предвидения в предложението организационен модел са свързани по-скоро с принципа на пропорционалност, отколкото с този на субсидиарност. Всъщност френският *Sénat* изрично посочва, че понеже в предложението се предвижда създаването на „централизирана“ структура, то надхвърля необходимото за постигане на целите на Договорите, с което френският *Sénat* възпроизвежда формулировката на член 5, параграф 4 от ДЕС (принципа на пропорционалност).

Освен това Комисията счита, че колегиалната структура не е непременно по-слабо централизирана, отколкото предвидената в предложението: тя е просто различен начин за организиране на Европейската прокуратура, която при всички положения ще бъде орган на Съюза. Поради това сравнението между децентрализирания модел на предложението и колегиалната структура, която се предпочита от редица национални парламенти, не е сравнение между действията на равнището на Съюза и действията на равнището на държавите членки, а сравнение между два възможни вида действия на равнището на Съюза. По мнение на Комисията този въпрос не е свързан с принципа на субсидиарност.

Структурата на Европейската прокуратура, обаче може да се окаже релевантна за принципа на субсидиарност по друг начин. Всъщност нейната структура, организация и правомощия биха могли да повлияят върху това дали предвиденото действие може да бъде по-добре постигнато на равнището на Съюза, като това е въпрос, който без съмнение е свързан с принципа на субсидиарност. От тази гледна точка Комисията счита, че създаването на Европейска прокуратура с пълноправна колегиална структура би попречило на нейната ефикасност, като направи вземането на решения по-мудно. По същата причина за прокурорските служби обикновено не се използва колегиалната структура като модел – нито в държавите членки, нито в международни организации, като Международния наказателен съд, особено що се отнася до необходимостта от вземане на бързи оперативни решения по конкретни дела. При такава структура някои от очакваните предимства на Европейската прокуратура биха били неутрализирани.

Същевременно за редица вътрешни въпроси в предложението е предвидено получаването на почти колегиално одобрение. Член 7 от него предоставя на десетчленен състав (състоящ се от европейския прокурор, неговите четирима заместници и петима европейски делегирани прокурори) правомощието да приемат процедурен правилник. Този правилник има огромно значение за оперативната работа, тъй като урежда, наред с другото, организацията на дейността на Европейската прокуратура и съдържа общи разпоредби относно разпределението на делата. Такъв подход не накърнява нейната ефикасност.

Накрая, от функционална гледна точка европейските делегирани прокурори са неразделна част от Европейската прокуратура. Те упражняват правомощията на Европейската прокуратура. Наличието на ясна йерархична структура, включително на новата възможност за даване на указания, е наложително с оглед на ефективността на вземането на решения и функционирането ѝ.

Комисията следователно счита, че структурата на предложената Европейска прокуратура е съвместима с принципа на субсидиарност.

2.6. Естество и обхват на компетентността на Европейската прокуратура

Въпросът за компетентността на Европейската прокуратура се поставя от няколко национални парламента. Нидерландските *Eerste Kamer* и *Tweede Kamer*, унгарският *Országgyűlés*, румънската *Camera Deputaţilor* и словенският *Državni Zbor* не подкрепят предоставянето на изключителна компетентност на Европейската прокуратура. Нидерландските *Eerste Kamer* и *Tweede Kamer*, както и *House of Lords* на Обединеното кралство също така смятат, че съществува риск европейските разследвания да се ползват с предимство пред определените от държавите членки приоритети за това как да се използват най-ефективно инструментите и ресурсите за наказателно разследване. Кипърският *Vouli ton Antiprosopon* посочва, че разпоредбите относно акцесорната компетентност косвено разширяват приложното поле на предложения законодателен акт. Чешкият *Senát* е на мнение, че Комисията не е доказала необходимостта Европейската прокуратура да бъде компетентна и във връзка с престъпления, които нямат трансграничен характер.

2.6.1. Приложно поле и изключителен характер на компетентността

Въпреки че Комисията разбира притесненията на националните парламенти, тя припомня, че член 86 отДФЕС обхваща всички случаи на измами във вреда на Съюза, без да разграничава националните от трансграничните случаи. Основният довод за включването на всички случаи в компетентността на Европейската прокуратура е, че това е най-ефективният начин да се осигури прилагането на последователна политика за разследване и повдигане и поддържане на обвинението на територията на Съюза и да се избегнат паралелните действия на равнището на Съюза и на национално равнище, които биха довели до дублиране и загуба на ценни ресурси. Също така, ако не бъде най-малкото информирана за всички случаи, на Европейската прокуратура би било трудно да установи взаимовръзките между заподозрените лица и случаите в различните държави членки. Ограничаване на компетентността ѝ до някои видове случаи, например тежки или трансгранични случаи, не само ще намали добавената ѝ стойност, но и ще постави под въпрос компетентността на Съюза в тази област.

Необходимостта на Европейската прокуратура да се предостави изключителна компетентност за всички престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза, включително за случаи, които не са трансгранични, произтича от естеството на въпросните престъпления, които имат присъщо съюзно измерение. Тази компетентност предполага ръководство и координация на равнището на Съюза на разследванията и повдигането и поддържането на обвинението, тъй като тези престъпления засягат собствените финансови интереси на Съюза.

Наличието на изключителна компетентност на Европейската прокуратура обаче не означава, че националните органи ще бъдат изключени от случаите, по които тя работи. Като се има предвид нейната децентрализирана структура, Европейската прокуратура ще разследва престъпленията с активната помощ на националните правоприлагащи органи и ще внася делата за разглеждане в националните съдилища чрез европейските делегирани прокурори, намиращи се на територията на държавите членки.

Накрая, унгарският *Országgyűlés* възразява срещу изключителната компетентност, предоставена на Европейската прокуратура по член 11, параграф 4 от предложението, защото по негово мнение в член 86 отДФЕС не се предвижда предоставянето на изключителната компетентност на Европейската прокуратура. Комисията напротив счита, че дори ако в член 86 отДФЕС не се предвижда изключителна компетентност, както се посочва по-горе, това не означава, че с регламента за създаване на Европейска

прокуратура, като инструмент на вторичното право, не може законосъобразно да ѝ се предостави изключителна компетентност да разследва и да повдига и поддържа обвинението по престъпления срещу интересите на Съюза.

2.6.2. Акцесорна компетентност

Акцесорната компетентност на Европейската прокуратура, предвидена в член 13 от предложението, гарантира ефективното наказателно преследване, като оправомощава Европейската прокуратура да разследва и да повдига и поддържа обвинението по престъпления, които са неразривно свързани с престъпление, засягащо финансовите интереси на Съюза, ако това престъпление е водещо. На практика извършването на незаконни действия, засягащи финансовите интереси на Съюза, може да е тясно свързано с други престъпления по националното право (напр. подправянето на документи). В такива случаи съвместното им преследване по наказателен ред е в интерес на ефективното правораздаване, като спестява време както на прокурорските органи, така и на съдилищата, а заподозряното лице е необходимо да бъде съдено само веднъж. Критериите са строги: различните престъпления трябва да бъдат неразривно свързани, да се основават на едни и същи факти и за да бъде компетентна Европейската прокуратура, престъплението против Съюза трябва да е водещо. В останалите случаи националните органи ще бъдат компетентни да разследват и да повдигат и поддържат обвинението за престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, наред с други свързани и водещи национални престъпления. Европейската прокуратура и националните прокурорски органи следва да се консултират помежду си в съответствие с член 13, параграф 3 от предложението, за да определят кой е компетентният орган съгласно посочените по-горе критерии.

Затова Комисията държи да подчертае, че правилото за акцесорната компетентност по член 13 от предложението не е в полза само на компетентността на Европейската прокуратура за сметка на националната компетентност, а може да действа и в двете посоки, в зависимост от това кое престъпление е водещо. Основната причина за въвеждането на акцесорна компетентност е, че твърде често престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, са неразривно свързани с други престъпления, които не засягат тези интереси. Без това акцесорно правило за подобни смесени случаи редовно могат да се провеждат паралелни разследвания и да се повдигат и поддържат паралелни обвинения във връзка с неразривно свързани престъпления, като по този начин сериозно се подкопава ефикасността на дейностите за борба с измамите. Освен това, доколкото паралелните производства се отнасят до едно и също престъпление, след като бъде постановено окончателно решение по едно от делата, свързаните производства ще трябва незабавно да бъдат прекратени в съответствие с принципа, че никой не трябва да бъдат преследван наказателно два пъти за едно и също престъпление (*ne bis in idem*). Съответната разпоредба относно акцесорната компетентност гарантира, че такива неефективни действия няма да се предприемат.

Комисията следователно счита, че естеството и обхвата на компетентността на Европейската прокуратура са съвместими с принципа на субсидиарност.

3. Заключение

С оглед на казаното по-горе Комисията стига до заключението, че нейното предложение е съобразено с принципа на субсидиарност, предвиден в член 5, параграф 3 от ДЕС, и че не се налага оттеглянето или изменението му. Поради това

Комисията продължава да го поддържа. По време на законодателния процес обаче Комисията надлежно ще отчете мотивираните становища на националните парламенти.