

в защита на данъкоплатците
от измами и корупция

Европейската прокуратура





СЪДЪРЖАНИЕ

1. Защо Европейска прокуратура?

2. Какво може да прави Европейската прокуратура?

3. Как работи Европейската прокуратура?

4. Защита на гражданите

5. Работа с партньори

Защо Европейска прокуратура?

1 СИЛЕН ПРОКУРОР СРЕЩУ ИЗМАМИТЕ В ЕС

Финансовите средства, предназначени за подобряване благосъстоянието на гражданите на ЕС, винаги са били цел на престъпниците и измамниците. Всяка година трансграничните измами с ДДС причиняват 50 милиарда евро щети на бюджетите на държавите членки и ЕС. През 2017 г. държавите членки докладваха за измами и нередности на стойност около 500 милиона евро.

Тези престъпления не се разследват и преследват на национално равнище в достатъчна степен поради липса на ресурси от страна на правоприлагащите и съдебни органи или недостатъчно приоритизиране защитата на финансовите средства на ЕС от страна на държавите членки. Трансграничните случаи също така се разследват трудно и страдат от празноти в съдебното сътрудничество. Сериозните случаи на измами и корупция често остават неразследвани и наказателно преследвани, като така пораждаат усещане за безнаказаност.

Необходим е отговор

Член 86 от Договора от Лисабон предвижда възможността за създаване на Европейска прокуратура, кардинално нов орган на ЕС, с правомощия да провежда бързи разследвания и наказателни преследвания в участващите държави членки на Европейския съюз.

Чрез обмен на информация в реално време и провеждане на разследвания „на терен“, новата служба ще засили защитата на финансовите интереси на ЕС, ще запълни празноти в съдебното сътрудничество, които не са обхванати от съществуващи органи на Съюза (Евроюст) или в рамките на административни разследвания на нередности и измами (Европейската служба за борба с измамите (OLAF)), и ще гарантира ефективно и равностойно разследване и наказателно преследване във всички участващи държави членки на ЕС.

Първи наднационален орган по рода си

Разследванията на Европейската прокуратура ще се координират и наблюдават на централно ниво, а ще се провеждат на територията на държавите членки на ЕС, като делата ще бъдат завеждани пред националните съдилища.

Създадена с Регламент на ЕС 2017/1939 от 12 октомври 2017 г., Европейската прокуратура ще бъде първата наднационална прокуратура, провеждаща разследвания и преследването по наказателен ред. Очаква се Европейската прокуратура да започне оперативната си работа в края на 2020 г.

ЕВРОПЕЙСКА ПРОКУРАТУРА: ОСНОВНИ ФАКТИ

Централно ниво

- Седалище в Люксембург.
- Европейски главен прокурор, назначен от Европейския парламент и от Съвета.
- Колегия, съставена от европейския главен прокурор и европейските прокурори.
- 22 европейски прокурори (по един от всяка участваща държава членка), назначени от Съвета.
- Постоянни камари, състоящи се от председател и двама постоянни членове.
- Един административен директор, назначен от колегията.
- Над 100 служители, работещи както за централната служба, така и за децентрализираното ниво.

Децентрализирано ниво

- Най-малко двама европейски делегирани прокурори, установени във всяка участваща държава членка.

Очаквано начало на оперативните действия

- След 20 ноември 2020 г.

Какво може да прави Европейската прокуратура?

2 НЕЗАВИСИМИ РАЗСЛЕДВАНИЯ И НАКАЗАТЕЛНИ ПРЕСЛЕДВАНИЯ

Европейската прокуратура е първият истински наднационален прокурорски орган с правомощия да провежда независимо разследване и наказателно преследване на престъпления, които засягат финансовите интереси на Съюза.

Тя ще може да осъществява наказателно преследване и да предава на съд заподозрените извършители на такива престъпления в 22-те участващи държави-членки на ЕС. Неучастващите държави могат да се присъединят към Европейската прокуратура по всяко време.

Защита срещу влияние

Независимостта на Европейската прокуратура е в основата на проекта. От момента на назначаването си европейският главен прокурор и останалите прокурори са защитени срещу неправомерно влияние на европейско или национално ниво (напр. политическа намеса в наказателните преследвания).

Въпреки пълната си независимост, Европейската прокуратура се отчита пред Европейския парламент, Съвета и Комисията за общата си дейност, без да това да засяга задължението ѝ за дискретност и поверителност по отношение на конкретните дела.

При провеждане на разследвания и наказателни преследвания Европейската прокуратура се ръководи от принципите на законност, пропорционалност, безпристрастност и справедливост спрямо заподозрените или обвинени лица, като събира доказателства в тяхна полза или срещу тях.

Вреди от финансов характер

Във фокуса на мандата на Европейската прокуратура са измамите и други престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС (или така наречените престъпления, свързани със защита на финансовите интереси на Съюза, както са определени в Директива (ЕС) 2017/1371):

- Измами, свързани с приходи и разходи
- Измами, свързани с ДДС (доколкото са свързани с територията на две или повече държави-членки и са на стойност поне 10 милиона евро)
- Пране на активи, получени в резултат на измами по отношение на бюджета на ЕС
- Активна и пасивна корупция или присвояване, които засягат финансовите интереси на ЕС, и
- Участие в престъпна организация, ако фокусът на дейностите ѝ са престъпления срещу бюджета на ЕС.

Тези измами оказват пряко въздействие върху ежедневието на хората, подклаждат несигурност сред гражданите, причиняват сериозни щети на широк кръг от икономически участници и бизнеси и в крайна сметка подкопават доверието в Съюза като такъв (вж. карето).

Европейската прокуратура има и допълнителна компетентност, а именно да разследва и да осъществява наказателно преследване по отношение на всяка друга незаконна дейност, която е „неразривно свързана“ с престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза. Това включва престъпления, които целят конкретно осигуряването на материални или правни средства за

извършването на престъпление, засягащо финансовите интереси на Съюза (фалшифициране), или гарантирането на печалба или резултат от него, при условие че акцесорното престъпление е по-леко от гледна точка на предвидените за него наказания в сравнение с престъплението, засягащо финансовите интереси на Съюза. Ако престъплението е по-тежко, то по правило остава в правомощията на националната прокуратура. Европейската прокуратура също така ще се въздържа от упражняване на своята компетентност, ако размерът на вредата за бюджета на Съюза не надвишава размера на вредата, причинена на друго пострадало лице (напр. бюджетите

на държавите членки). Когато е длъжна да осъществява наказателно преследване на широк кръг от престъпления, Европейската прокуратура ще приоритизира делата, които попадат в нейната компетентност, съгласно общи критерии (това ще е „политиката на наказателно преследване“ на Европейската прокуратура). Освен това тя може да реши да не поеме или да прехвърли на националните власти случаи на измама под 100 000 евро, когато поради степента на тежест на престъплението или сложността на производството не е необходимо тези случаи да се разследват или преследват наказателно на ниво ЕС.

ПРЕСТЪПЛЕНИЯ, РАЗСЛЕДВАНИ ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА ПРОКУРАТУРА

Европейската прокуратура може да разследва всеки вид измама със средства на ЕС, например измами с регионални фондове, средствата по линия на Общата селскостопанска политика и т.н. Това включва и злоупотреби с процедури за възлагане на обществени поръчки. Европейската прокуратура ще може също така да разследва сложни случаи на верижни измами с ДДС.

Верижни измами с ДДС

Доставчик, установен в държава членка 1, дружеството със специална инвестиционна цел, доставя стоки (освободени от ДДС) на друго лице, установено в държава членка 2, „липсващия търговец“.

След това този търговец се възползва от освободената от ДДС вътреобщностна доставка и препродава на изключително конкурентна цена същите стоки на вътрешния пазар на държава членка 2.

Конкурентната цена е възможна, защото, въпреки че търговецът начислява ДДС на клиентите, той не го обявява на данъчните власти, като по този начин увеличава маржа на печалбата си.

След това липсващият търговец изчезва, като по този начин събирането на данък в държавата, където стоките или услугите са продадени или употребени, става невъзможно.

Същата схема се повтаря верижно, на принципа на „врътележката“.

Как Европейската прокуратура осигурява добавена стойност?

- Разполага с мандата, правомощията и ресурсите да запълни празнотите по отношение на прилагането в участващите държави на мерки за борба с престъпленията срещу бюджета на ЕС.
- Може да споделя и да проверява в няколко източника информация във връзка с трансгранични случаи с други органи на ЕС и национални власти.
- Получава информация по задължение от държавите членки за случаи на измами с ДДС, свързани с трансгранична измама с ДДС, която може да причини вреди в размер над 10 милиона евро.

Процедури за възлагане на обществени поръчки

Процедурите на ЕС за възлагане на обществени поръчки често са много технически и могат да се нарушат посредством достъп до поверителна информация в полза на даден конкурент.

В такива случаи може да е много трудно за националните власти да разкрият и разследват нередности и предупредителни сигнали за измама.

Как Европейската прокуратура осигурява добавена стойност?

- Съчетава техническата експертиза на високо специализирани служители с ключови партньори.
- Разполага с капацитета да провежда трансгранични разследвания на територията на различни участващи държави-членки.
- Използва опростени процедури, идентични с тези, които са на разположение на националните прокурори.

Как работи Европейската прокуратура?

3 ТРАНСГРАНИЧНО СЪТРУДНИЧЕСТВО В НАЦИОНАЛЕН ИНТЕРЕС И ИНТЕРЕС НА ЕС

Европейската прокуратура ще действа като единна служба, организирана на централно и децентрализирано ниво. Централното ниво се състои от колегия, включваща европейския главен прокурор и 22 европейски прокурори, по един от всяка участваща държава членка.

Децентрализираното ниво е установено в съдебната система на всяка участваща държава членка и се състои от европейските делегирани прокурори, които при назначаването си трябва да са действащи членове на националната прокуратура или съдебна власт, отговарящи за провеждането на разследвания и внасянето на обвинителни актове в съда.

Получаване на информация

За да може да разследва ефективно, да осъществява наказателно преследване и да предава на съд извършителите, Европейската прокуратура трябва да бъде надлежно информирана за всеки факт, който би могъл да съставлява престъпление, попадащо в обхвата на нейните правомощия.

За тази цел компетентните национални власти, както и всички институции, органи, служби и агенции на Съюза, незабавно докладват на Европейската прокуратура за всяко престъпно поведение, което попада в нейната компетентност.

Тези компетентни органи могат да използват съществуващите процедури за докладване на национално ниво или Европейската служба за борба с измамите на

ниво ЕС, стига Европейската прокуратура да получава структурираната информация съгласно изискванията на Регламента за Европейска прокуратура.

Европейската прокуратура може също така да събира информация с оглед образуването на дело от други източници или по собствена инициатива, например чрез средства за масово осведомяване, частни лица или лица, които сигнализират за нередности. Последните трябва да бъдат защитени в съответствие с наскоро съгласуваната Директива на ЕС за защита на лицата, сигнализиращи за нередности, като не бива да се чувстват възпирани поради страх от отмъщение.

Разследване и наказателно преследване

След като вече е образувано дело от европейския делегиран прокурор или по указание на постоянна камара, по правило делото се води от европейския делегиран прокурор от държавата членка на ЕС, където възниква престъплението, например където е извършено основното престъпно деяние.

В случаи, когато това е оправдано, европейски делегиран прокурор от различна държава членка на ЕС може да бъде определен да води делото, като например от държава членка, където заподозреният има обичайно местопребиваване или националност, или където е възникнала основната финансова вреда.

След като е определен компетентният европейски делегиран прокурор, той разпорежда мерки по разследване

по своя собствена инициатива или издава указания на компетентните национални органи за това.

Европейската прокуратура внася обвинителни актове в компетентните национални съдилища в съответствие с приложимото национално законодателство и Регламента за Европейска прокуратура. Организацията на вътрешната работа на Европейската прокуратура обаче се урежда с вътрешния процедурен правилник, който се приема от колегията.

Наблюдавани разследвания

Разследванията на европейските делегирани прокурори се провеждат под наблюдение от името на компетентната постоянна камера от европейски прокурор от държавата на европейския делегиран прокурор. Наблюдаващият европейски прокурор има обширни познания за езика и правната система на съответната държава членка, ето защо е в най-добра позиция да участва в производството, както и да поддържа постоянен диалог с европейския делегиран прокурор.

Чрез наблюдаващия европейски прокурор постоянната камера също може да дава указания на европейския делегиран прокурор, който работи по делото.

Значителни правомощия

В допълнение към мерките, с които разполага по силата на националното си законодателство, работещият по делото европейски делегиран прокурор (в случаите, свързани с престъпления, за които се предвижда наказание лишаване от свобода с максимален срок не по-малко от четири години) има право да разпорежи или да изиска предприемането на действия по разследване, които съществуват по силата на националното законодателство и/или съгласно изискванията на Регламента за Европейска прокуратура. Последният включва претърсване, заповеди за представяне на доказателства, запориране на облагите от престъпна дейност, прихващане на съобщения и проследяване на контролирани доставки.

В трансгранични случаи и без да се засяга получаването на предварително съдебно разрешение при необходимост, мерките по разследване могат да бъдат възложени от европейския делегиран прокурор, работещ по делото, на подпомагащия европейски делегиран прокурор на другата държава членка, без да е необходимо да се прибегва до съществуващите инструменти за взаимно признаване или взаимна помощ. Това е от съществено значение, за да може Европейската прокуратура

да действа като единна прокуратура на ниво ЕС в трансгранични случаи.

По изключение от този специален режим, предаването на лице, поискано от европейски делегиран прокурор на друга държава членка на ЕС, се урежда от обикновените процедури на европейската заповед за арест.

Хоризонтални взаимоотношения

При определени обстоятелства едно дело може да бъде прехвърлено на друг европейски делегиран прокурор от същата държава членка на ЕС. В изключителни случаи и след одобрението на компетентната постоянна камера, европейският прокурор може също да проведе разследване лично в държавата си на произход, като приеме всички правомощия, отговорности и задължения на европейския делегиран прокурор.

Правомощия на постоянната камера

След като фазата по разследване приключи, постоянната камера решава, въз основа на проект за решение, предложен от европейския делегиран прокурор, който работи по делото, дали да внесе обвинителен акт в национален съд или да обсъди предаване на делото, да прекрати наказателното производство или да приложи опростена процедура в наказателното производство.

Едно дело може да бъде приключено от постоянната камера преди съдебната фаза след предложение на европейския делегиран прокурор, който работи по делото, ако е невъзможно да се продължи наказателното преследване поради липса на доказателства, давност, *ne bis in idem*, амнистия или имунитет и др., без да се засягат възможни бъдещи разследвания при изникването на нови факти. Основанията за прекратяване на наказателното производство са ограничени до изрично изброените в Регламента за Европейска прокуратура.

Съдебно разглеждане на дела

След като по делото е внесен обвинителен акт пред компетентния национален съд, европейският делегиран прокурор участва в съдебното разглеждане на делото при пълно зачитане на националното законодателство и в съответствие с Регламента за Европейска прокуратура.

В държави членки, където е налице система от опростени процедури в наказателното производство като споразумения, се прилага националното законодателство.

“Поддържа се нулева толерантност по отношение измамите срещу бюджета на ЕС. Всеки цент от него трябва да се разходва в полза на гражданите на ЕС.”

КОМИСАР НА ЕС ГЮНТЕР ОТИНГЕР, 2017

Основна

Статистика за Европейската прокуратура

ЗАЩИТА НА ФИНАНСОВИТЕ СРЕДСТВА НА ЕС В ПОДКРЕПА НА ГРАЖДАНИТЕ НА СЪЮЗА



МИЛИАРДИ ЕВРО НА ДАНЪКОПЛАТЦИТЕ СА ИЗЛОЖЕНИ НА РИСК

Бюджет на ЕС

137,4 МИЛИАРДА

Общо разходи (2017 г.)



ЕВРОПЕЙСКАТА ПРОКУРАТУРА:
ПЪРВИЯТ НАДНАЦИОНАЛЕН ПРОКУРОР
НА ЕС

Общ преглед

Седалище на централно ниво: **Люксембург.**

Европейски главен прокурор: **1** (плюс двама заместници)

Европейски прокурори: **22** (1 от всяка участваща държава членка)

Постоянни камари: **3 Постоянни камари**

Европейски делегирани прокурори: **44+**

Централно ниво служители в централата **100+**

Очаквано начало на дейността:

края на 2020 г.



467,1 МИЛИОНА

Стойност на докладваните измами

1146

Случаи на докладвани измами (2017 г.)

Минимална стойност за дело

- **10 000+ евро** За измами, свързани със средства на ЕС (с някои изключения под 10 000 евро)
- **10 000 000+ евро** Трансгранични измами с ДДС

22

Участващи държави-членки

Австрия	Латвия
Белгия	Литва
България	Люксембург
Хърватска	Малта
Кипър	Нидерландия
Чешка република	Португалия
Естония	Румъния
Финландия	Словакия
Франция	Словения
Германия	Испания
Гърция	
Италия	

5

Неучастващи държави-членки

(могат да се присъединят по всяко време)

Унгария
Ирландия
Полша
Швеция
Обединено кралство

1

Отказ от участие

Дания

3

Основни партньори

Евроджъст
Европейска служба за борба с измамите
Европол



Защита на гражданите

4

ОПЕРАТИВЕН НАДЗОР И ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ

В интерес на всички граждани Регламентът на Европейската прокуратура включва няколко защитни мерки по отношение на заподозрени лица, свидетели и пострадали лица, както и възможността за съдебен контрол на разследванията с оглед гарантиране на законността и съответствието с правото на ЕС.

Гаранции

Европейската прокуратура ще бъде предмет на множество гаранции на различни нива. На първо място, като всеки орган на ЕС, тя е задължена да зачита в пълен обем Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата), по-специално правото на справедлив процес, правото на защита и презумпцията за невинност (член 47 и член 48 от Хартата), както и принципа *ne bis in idem* (право на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление) (член 50 от Хартата).

На второ място, Европейската прокуратура ще трябва да спазва гаранциите, предвидени в директивите на ЕС относно процесуалните права (така, както се прилагат по силата на националното право), които вече обхващат редица важни въпроси (вж. карето). Всеки заподозрян или обвиняем също така ще разполага с всяка допълнителна гаранция, предвидена в националното законодателство на държавата членка, където се води разследването.

Съдебен контрол

Като всеки прокурорски орган, и Европейската прокуратура ще бъде обект на съдебен контрол, който ще се осъществява пред националните съдилища на държавата-членка на ЕС, където се провежда дейността.

В допълнение, Съдът на Европейския съюз (СЕС) ще може да се произнася преюдициално по въпроси относно действителността на процесуалните актове на Европейската прокуратура, повдигнати пред националния съд, тълкуването

или действителността на разпоредби на правото на ЕС, включително Регламента за Европейска прокуратура и тълкуването на разпоредбите на Регламента по отношение на материалната компетентност на Европейската прокуратура или упражняването на такава компетентност във връзка с всякакъв възможен конфликт, който би могъл да възникне с компетентните национални органи.

Защита на личните данни

Специално внимание се обръща на гаранциите за защита на личните данни, които Европейската прокуратура ще обработва посредством системата си за управление на делата или ще предава на други страни. Тези данни ще бъдат защитени в съответствие с действащото европейско законодателство. Европейският надзорен орган по защита на данните ще отговаря за консултирането на Европейската прокуратура, както и за наблюдението на спазването на правилата за защита на личните данни.

ПРОЦЕСУАЛНИ ПРАВА НА ЕС, КОИТО ЕВРОПЕЙСКАТА ПРОКУРАТУРА ЗАЩИТАВА И ЗАЧИТА:

- (а) правото на устен и писмен превод, предвидено в Директива 2010/64/ЕС;
- (б) правото на информация и достъп до материалите по делото, предвидено в Директива 2012/13/ЕС;
- (в) правото на достъп до адвокат и правото да се свържат с трети лица и трети лица да бъдат информирани в случай на задържане, предвидени в Директива 2013/48/ЕС;
- (г) правото на лицата да запазят мълчание и правото на презумпция за невинност, предвидени в Директива (ЕС) 2016/343;
- (д) правото на правна помощ, предвидено в Директива (ЕС) 2016/1919.

Съвместна работа с партньори

5 СЪТРУДНИЧЕСТВО С ДРУГИ ОРГАНИ И НЕУЧАСТВАЩИ ДЪРЖАВИ-ЧЛЕНКИ

За да действа ефективно, Европейската прокуратура не може да работи като самотен рицар. Тя трябва да изгради взаимоотношения и модели на взаимодействие с партньори в Европейския съюз и извън него, основно като установява работни договорености за взаимно сътрудничество и обмен на информация.

Докато Евроджъст, Европейската служба за борба с измамите и Европол представляват най-близките си партньори, Европейската прокуратура ще трябва да си сътрудничи тясно с всички институции, органи, служби и агенции на Съюза, както и с властите на неучастващите държави-членки на ЕС и тези на трети страни, и международни организации.

Евроджъст

От самото начало Евроджъст ще бъде привилегираният партньор на Европейската прокуратура. Освен обмен на информация, включително лични данни, и разрешения за непряк достъп до системата за управление на дела, Евроджъст ще бъде ключовият партньор на Европейската прокуратура за подпомагане на съдебното сътрудничество с неучастващи държави членки, както и трети страни.

Европейска служба за борба с измамите

С Европейската служба за борба с измамите сътрудничеството ще се фокусира върху взаимния обмен на информация. По-специално Европейската служба за борба с измамите ще се занимава приоритетно с наказателните разследвания, водени от Европейската прокуратура, като се въздържа в тези случаи от образуване на паралелни административни разследвания, и в същото време ще подкрепя изцяло разследванията на Европейската прокуратура по нейно искане. В случай

че Европейската прокуратура реши да не провежда разследване или да прекрати наказателно производство, на Европейската служба за борба с измамите се изпраща цялата относима информация за предприемане на евентуални последващи действия.

Европол

Работните договорености, които ще се сключат между Европейската прокуратура и Европол, ще очертаят начините на сътрудничество между двете служби. В рамките на разследванията Европейската прокуратура може да поиска от Европол всяка относима информация, с която службата разполага, както и аналитична подкрепа.

Неучастващи държави членки и трети държави

Без да се засяга подкрепата, която Евроюст предоставя, взаимоотношенията между Европейската прокуратура и институциите на трети държави и на неучастващите държави членки могат да се регулират в средносрочен и дългосрочен план посредством работни договорености, които да обхващат по-специално обмена на информация и командироването на служители за връзка с оглед подобряване на практическото сътрудничество.

В отсъствието на такива договорености участващите държави членки уведомяват Европейската прокуратура кой е „компетентният орган“ за целите на приложимите инструменти на Съюза за съдебно сътрудничество и съответните международни споразумения.

In the absence of such arrangements, participating Member States shall notify the EPPO as a 'competent authority' for the purpose of applicable Union instruments on judicial cooperation and relevant international agreements.

“Създаването на Европейска прокуратура ще доведе до кардинална промяна. Много дела за измами срещу бюджета на ЕС са транснационални. Ето защо имаме нужда от институция, която да може не само да провежда разследвания, но така също да осъществява наказателно преследване през границите.”

КОМИСАР НА ЕС **ВЕРА ЮРОВА**, 2017

НАУЧЕТЕ ПОВЕЧЕ

Регламент за създаването на Европейска прокуратура

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1939/oj>

Въведение в Европейската прокуратура

https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en

PRINT ISBN 978-92-76-09198-1 doi:10.2838/717298 DS-04-19-257-BG-C

PDF ISBN 978-92-76-09191-2 doi:10.2838/031256 DS-04-19-257-BG-N

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2019

© European Union, 2019

Снимки: © AdobeStock, Arens - © AdobeStock, Marco Scisetti - © AdobeStock, Iliya Mitskavets

Този документ е преведен от Националния институт на правосъдието (НИП) в сътрудничество с Европейската мрежа за съдебно обучение (EMCO).

Европейската прокуратура е независима и децентрализирана прокуратура на Европейския съюз, компетентна да провежда разследване, да осъществява наказателно преследване и да повдига обвинения за престъпленията измама и корупция срещу бюджета на ЕС. Нейните уникални правомощия да осъществява наказателни преследвания на ниво ЕС са гаранция, че парите ни, инвестирани в бюджета на ЕС, ще бъдат по-добре защитени.

