



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 11.7.2012 г.
COM(2012) 363 final

2012/0193 (COD) C7-0192/12

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по
наказателноправен ред**

{SWD(2012) 195 final}

{SWD(2012) 196 final}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

1.1 Общ контекст

Измамите и свързаните с тях незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза, представляват сериозен проблем, който се отразява неблагоприятно върху бюджета на Съюза, а по този начин и върху данъкоплатците. Целта на бюджета на Съюза за подобряване на условията на живот и за стимулиране на растежа и създаване на работни места ще бъде застрашена, ако с парите се злоупотребява. Това важи с особена сила в период на бюджетна консолидация и бюджетна отговорност и структурни реформи за растеж. Според доклада на Комисията за 2010 г. относно защитата на финансовите интереси на Съюза¹, случаите на подозирани измами са на стойност приблизително 600 милиона евро годишно от приходната и разходната част от бюджета въпреки действащата правна рамка. Може да се предположи, че действителната сума е дори по-голяма, тъй като не всички случаи се разкриват и докладват.

Съюзът трябва да защитава парите на данъкоплатците по най-ефикасния начин, като се използват всички възможности, предлагани от Договора за Европейския съюз. Вредите, нанасяни на бюджета на ЕС, налагат действия, които да осигурят равностойна и ефективна защита на финансовите интереси на Съюза, включително по наказателноправен ред, доколкото това е необходимо. Въпреки развитието на достиженията на правото на ЕС в тази област, в които са включени измамите, корупцията и изпирането на пари², държавите членки са приели различаващи се правила и съответно степента на защита в националните им правни системи често е различна. Това положение на нещата показва, че няма равностойна защита на финансовите интереси на Съюза и че мерките срещу измамите не са достигнали необходимото равнище на възпиращо действие.

Например, по отношение на измамата държавите членки са въвели определения на това престъпление в редица различни по естеството си законодателни актове — от нормативни актове на общото наказателно право, които може да включват общи или специални състави на престъпления, до данъчно-наказателни кодекси³. Подобни различия могат да се отбележат и по отношение на размера на санкциите, които се налагат за тези видове престъпления в различните държави членки⁴:

¹ COM(2011) 595 окончателен и придружаващите го работни документи на службите SEC(2011) 1107, 1108 и 1109 окончателен.

² Конвенция от 26 юли 1995 г. (ОВ С 316, 27.11.1995 г., стр. 49) (измами); Първи протокол от 27 септември 1996 г. (ОВ С 313, 23.10.1996 г., стр. 2) и Конвенция от 26 май 1997 г. (ОВ С 195, 25.6.1997 г.) (корупция); Протокол от 29 ноември 1996 г. (ОВ С 151, 20.5.1997 г., стр. 2) (тълкуване на съда); Втори протокол от 19 юни 1997 г. (ОВ С 221, 19.7.1997 г., стр. 12) (изпиране на пари).

³ Вж. докладите на Комисията относно прилагането на Конвенцията за ЗФИ в COM(2004) 709 final, 25.10.2004 г., и COM(2008) 77 final, 14.2.2008 г.

⁴ Таблицата представлява извадка от по-цялостен обзор, включващ и други престъпления, който е част от оценката на въздействието, придружаваща настоящото предложение за директива.

ДЧ Санкции

AT	Лишаване от свобода до 6 месеца (член 146 от Наказателния кодекс), 3 години (член 147, параграфи 1 и 2 от Наказателния кодекс) и 10 години (член 147, параграф 3 и член 148 от Наказателния кодекс); Лишаване от свобода до 3 съотв. 5 години и глоба, чийто размер може да достигне двойния размер на укритата сума (член 7 АЕГ).
BE	Лишаване от свобода от 1 месец до 5 години (член 450 от Кодекса за подоходното облагане), лишаване от свобода от 2 месеца до 3 години (член 451 от Кодекса за подоходното облагане) и глоби (членове 259, 260 и 261 от Общия закон за митниците и акцизите).
BG	Лишаване от свобода от 1 до 8 години (членове 209 и 210 от Наказателния кодекс), лишаване от свобода от 3 до 10 години (член 211 от Наказателния кодекс), лишаване от свобода от 2 до 8 години (член 212 от Наказателния кодекс), лишаване от свобода от 3 до 10 години (член 212, алинея 3 от Наказателния кодекс).
CY	Лишаване от свобода за срок от 5 години (член 300 от Наказателния кодекс); лишаване от свобода до 3 години или глоба в размер до 5 125,80 евро или и двете санкции кумулативно.
CZ	Лишаване от свобода до 2 години (членове 209—212 от Наказателния кодекс).
DK	Лишаване от свобода за максимален срок от 1 година и 6 месеца (член 279 от Наказателния кодекс) (член 289А от Наказателния кодекс), 8 години в случай на тежко престъпление.
EE	Глоба или лишаване от свобода до 3 години (член 209 от Наказателния кодекс), 5 години (член 210 от Наказателния кодекс).
FI	Глоба или лишаване от свобода от 14 дни до 2 години (глава 36, член 1 от Наказателния кодекс), (глава 29, член 1 от Наказателния кодекс) (глава 29, член 5 от Наказателния кодекс), от 4 месеца до 4 години в случай на тежко престъпление.
FR	Лишаване от свобода за максимален срок от 5 години и глоба в размер от 375 000 евро (членове 313-1—313-3 от Наказателния кодекс) и лишаване от свобода за максимален срок от 7 години и глоба в размер от 750 000 евро в случай на тежко престъпление.
DE	Лишаване от свобода за максимален срок от 5 години или глоба (член 263 от Наказателния кодекс).
EL	Лишаване от свобода от 10 дни до 5 години , от 3 месеца до 5 години (член 386, алинея 1 от Наказателния кодекс), от 2 години до 5 години в случай на тежко престъпление.
HU	Лишаване от свобода до 2 години (член 318 от Наказателния кодекс), 5 години (член 314 от Наказателния кодекс).
IR	Лишаване от свобода за максимален срок от 5 години (член 42 от Закона от 2001 г.).
IT	Лишаване от свобода от 6 месеца до 3 години и глоба в размер между 51 и 1 032 евро (член 640.1 от Наказателния кодекс), лишаване от свобода от 1 до 6 години (член 640 bis от Наказателния кодекс).
LV	Лишаване от свобода за максимален срок от 3 години или задържане под стража, или общественополезен труд, или глоба в максимален размер 60 пъти минималната месечна заплата (17 074,20 евро) (член 177 от Наказателния закон).
LT	Общественополезен труд или глоба, или ограничаване на свободата, или задържане, или лишаване от свобода до 3 години (член 182 от Наказателния кодекс) или до 8 години (за тежки престъпления).
LU	Лишаване от свобода от 1 месец до 1 година или глоба в размер от 500 до 30 000 евро (член 490 от Наказателния кодекс), лишаване от свобода от 1 месец до 1 година или глоба в размер от 500 до 10 000 евро (член 498 от Наказателния кодекс).
MT	Лишаване от свобода от 4 месеца до 1 година (член 298, алинея 1 от Наказателния кодекс), лишаване от свобода за максимален срок от 18 месеца и плащане на глоба в размер от 2 329,37 до 34 940,60 евро (член 298С от Наказателния кодекс), лишаване от свобода от 7 месеца до 2 години (член 308 от Наказателния кодекс), лишаване от свобода от 1 до 6 месеца или глоба (член 309 от Наказателния кодекс).
NL	Лишаване от свобода за максимален срок от 1 година (член 328 от Наказателния кодекс), 2 години (член 334 от Наказателния кодекс), 3 години (член 360 от Наказателния кодекс), 4 години (членове 227 и 326 от Наказателния кодекс) или 6 години (членове 225, 336, 359 от Наказателния кодекс) или глоби в размер до

Таблицата има за цел да даде приблизителна представа за положението в държавите членки към декември 2011 г.

ДЧ Санкции**76 000 евро.**

PL	Лишаване от свобода от 3 месеца до 5 години (член 297 от Наказателния кодекс).
PT	Лишаване от свобода до 3 години или глоба (член 217 от Наказателния кодекс).
RO	Лишаване от свобода от 6 месеца до 12 години (член 215 от Наказателния кодекс) (основен състав).
SL	Лишаване от свобода за минимален срок от 3 месеца и максимален срок от 3 години (член 229 от KZ-1), лишаване от свобода за максимален срок от 3 години (член 211 от KZ-1), лишаване от свобода за максимален срок от 5 години (член 228 от KZ-1), глоба или лишаване от свобода за максимален срок от 3 години (член 231 от KZ-1).
SK	Лишаване от свобода за максимален срок от 2 години (член 221 от Наказателния кодекс), лишаване от свобода от 1 до 5 години (членове 222—225 от Наказателния кодекс).
ES	Лишаване от свобода от 6 месеца до 3 години (член 252 от Наказателния кодекс).
SE	Лишаване от свобода за максимален срок от 2 години (глава 9, член 1 от Наказателния кодекс).
UK	При осъждане по дело по бърза процедура: лишаване от свобода за максимален срок от 12 месеца , глоба или и двете санкции кумулативно (член 1 от Закона за измамите от 2006 г.); При осъждане по дело по обвинителен акт: лишаване от свобода за максимален срок от 10 години , глоба или и двете санкции кумулативно.

Както е показано в оценката на въздействието, придружаваща настоящото предложение, различия от такова естество се отразяват отрицателно върху ефективността на политиките на Съюза за защита на неговите финансови интереси. Наличието на престъпни състави, които са общи за всички държави членки би намалило риска от разнородна практика, тъй като те биха осигурили еднакво тълкуване и хомогенен начин на изпълнение на всички необходими изисквания на наказателното преследване. Те също така ще засилят възпиращото действие и потенциала за прилагане на съответните разпоредби и ще обезкуражат потенциалните извършители да се насочват към по-благоклонни юрисдикции в рамките на Съюза, където да упражняват своите умишлени незаконни дейности.

Равностойната защита на финансовите интереси на Съюза е важна и за благонадеждността на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и за осигуряването на законосъобразното изпълнение на бюджета. Поради това настоящото предложение следва да обхваща не само измамите в тесен смисъл, но и други свързани с измамите форми на незаконно поведение, посредством които се нанасят вреди на бюджета на ЕС, в това число корупцията, изпирането на пари и възпрепятстването на процедурите за възлагане на обществени поръчки. Определящият елемент е извличането на печалба за сметка на бюджета на ЕС, т.е. за сметка на всички данъкоплатци.

Допълнителна причина да се предложи нов правен инструмент е необходимостта от приемането на конкретни мерки за прилагане на цялостния стратегически подход на Комисията в борбата с измамите. По тази причина Комисията предлага настоящата директива.

1.2 Правен контекст

Първите елементи на наказателноправна защита на финансовите интереси на Съюза бяха въведени през 1995 г. с Конвенцията за защита на финансовите интереси на

Европейските общности и придружаващите я протоколи (наричани по-нататък общо „Конвенцията за ЗФИ“)⁵. Конвенцията за ЗФИ впоследствие беше ратифицирана и влезе в сила за почти всички държави членки⁶. Сред общите наказателноправни мерки на Съюза в тази областта е Рамково решение 2005/212/ПВР на Съвета от 24 февруари 2005 г. относно конфискация на облаги, средства и имущество от престъпления⁷, като Комисията предложи то да бъде заменено по отношение на държавите членки, участващи в него, с Директива за обезпечаване и конфискация на облаги от престъпна дейност в Европейския съюз⁸.

Тази рамка се допълва от общи наказателноправни мерки на Съюза за борба с някои особено вредни за законната икономика незаконни дейности, като изпирането на пари⁹ и корупцията¹⁰, които макар и да не са специфични за защитата на финансовите интереси на Съюза също допринасят за нея.

През май 2011 г. Комисията прие Съобщение относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания¹¹, придружено от работен документ на службите¹². В тези документи се посочва многообразието от разпоредби, посветени на определенията на престъпленията и наказателноправните санкции, които съществуват в рамките на ЕС съгласно настоящата правна рамка. От документите личи също така, че Комисията гледа на наказателното право като на един от елементите, които биха подобрили това положение.

В съобщението „Към политика на ЕС в областта на наказателното право“ от септември 2011 г.¹³ се предлагат обща рамка за съдържанието и структурата на наказателното право на ЕС, както и общи принципи на законодателството на ЕС в областта на наказателното право, по-специално условието наказателноправният режим на ЕС да не отива по-далеч от това, което е необходимо и пропорционално във връзка с неговите цели.

Постепенно бе развит административноправен корпус от норми за борба срещу незаконните дейности, които вредят на финансовите интереси на Съюза. С Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 се установяват административни разпоредби за противодействие срещу незаконните дейности, които вредят на финансовите интереси

⁵ Вж. бележка под линия 2 по-горе.

⁶ Втори доклад на Комисията за Прилагането на Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности и на протоколите към нея (14.2.2008 г., COM(2008) 77 окончателен, в раздел 4.1). Оттогава и други държави членки са ратифицирали Конвенцията и протоколите към нея. Само Чешката република все още не я е ратифицирала, но е започнала вътрешната конституционна процедура за тази цел.

⁷ ОВ L 68, 15.3.2005 г., стр. 49.

⁸ COM(2012) 85 final, 12.3.2012 г.

⁹ Директива 91/308/ЕИО, впоследствие отменена и заменена с Директива 2005/60/ЕО от 26 октомври 2005 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм (ОВ L 309, 25.11.2005 г., стр. 15).

¹⁰ Решение на Комисията от 6.6.2011 г. за установяване на механизъм за докладване на мерките на ЕС за борба с корупцията (C(2011) 3673 final).

¹¹ COM(2011) 293 окончателен, 26.5.2011 г.

¹² SEC(2011) 621 final, 26.5.2011 г.

¹³ COM(2011) 573 окончателен, 20.9.2011 г.

на Съюза¹⁴, като тези разпоредби са подкрепени от секторни административни разпоредби¹⁵. Освен посочените по-горе хоризонтални инструменти, посветени конкретно на защитата на финансовите интереси на Съюза, в редица административноправни инструменти на Съюза се съдържат съответни разпоредби, отнасящи се до незаконните дейности, които засягат публичните средства на Съюза¹⁶.

2. РЕЗУЛТАТИ ОТ КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

2.1 Консултации със заинтересованите страни

Комисията проведе консултации със заинтересованите страни по редица поводи. Тя се консултира по-специално на 25 октомври 2011 г. с представители на академичните среди в областта на наказателното право, а на 6 декември 2011 г. проведе специална среща с правителствени служители от държавите членки. Участваха също и представители на Комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи на Европейския парламент. Гледните точки на прокурорските служби на държавите членки бяха събрани чрез въпросници и обсъждане по време на Форума на главните прокурори, свикан от Евроюст в Хага на 23 юни 2011 г. и отново на 16 декември 2011 г. Комисията се среща също с представители на Сдружението на данъкоплатците в Европа на експертна среща, проведена на 25 януари 2012 г.

Експертите подчертаха значителни слабости в съществуващата правна рамка за защита на финансовите интереси на Съюза. Такъв конкретно е случаят с давностните срокове за наказателно преследване. Представителите на академичните среди подчертаха изключителното значение на принципа, според който до наказателното право следва да се прибегва само в краен случай, като се обърне специално внимание на принципите на субсидиарност и на пропорционалност. Наказателното право представлява много ограничен механизъм за социален контрол, чрез който дълбоко се засягат основните граждански свободи, поради което то трябва да се използва като крайно средство и да се прилага по начин, който защитава основните интереси, но същевременно зачита гражданските свободи и работи в полза на гражданите. Експертите от държавите членки като цяло изказаха подкрепа за преследваната от Комисията цел, а именно защитата на парите на данъкоплатците и на основните интереси, заслужаващи равностойна защита в целия Европейски съюз. Повечето от запитаните професионалисти споделят мнението, че наличието на ясно определен наказателноправен режим, предоставящ равни условия, е от голямо значение, както и че той следва да бъде допълнен с процесуални мерки, целящи отстраняване на слабостите, които бяха установени в този контекст. Последният аспект е отразен в работната програма на Комисията, в която за 2013 г. се предвижда отделна инициатива посветена на процесуалните мерки за защита на финансовите интереси на Съюза. От Сдружението на данъкоплатците в Европа изразиха сериозна подкрепа за намерението

¹⁴ ОВ L 312, 23.12.1995 г., стр. 1.

¹⁵ Напр. за областта на селското стопанство — Регламент (ЕО) № 73/2009 за схемите за директно подпомагане (ОВ L 30, 31.1.2009 г., стр. 16).

¹⁶ За обзор на тези инструменти вж.: „Проучване на правната рамка за защита на финансовите интереси на ЕС по наказателноправен ред“ (*Study on the legal framework for the protection of EU financial interest by criminal law*) (RS 2011/07, 4 май 2012 г., стр. 22).

на Комисията да защити по-добре финансовите интереси на Съюза срещу всяко незаконно използване, както и за подхода ѝ да установи всеобхватна, възпираща наказателноправна рамка за защита на финансовите интереси на Съюза.

2.2 Оценка на въздействието

Комисията извърши оценка на въздействието на вариантите за политика, като взе предвид резултатите от външно проучване, което приключи през февруари 2012 г.¹⁷ След разглеждане на възможните варианти, в оценката на въздействието се стига до заключението, че следва да се предпочете решение, с което по-специално да се увеличат видовете престъпления, свързани с измама, да се въведат минимални санкции и да се хармонизират законовите давностни срокове.

3. ПРАВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

3.1 Правно основание

Правното основание на предложението е член 325, параграф 4 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

В член 325 се посочва, че ЕС е компетентен да приема необходимите мерки, които „имат възпиращо действие“, в областта на предотвратяването и на борбата с измамата и с всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза. В член 325, параграф 4 се предвижда законодателната процедура, по която се приемат необходимите мерки, с цел да се осигури ефективна и равностойна защита. Той съставлява и правното основание за приемане на законодателни актове във връзка с измамите и с всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза, в областта на предотвратяването и на борбата с измамите. В този контекст терминът „измама“ трябва да се разбира в широк смисъл, като включващ и някои свързани с измама престъпления.

Както личи от мястото на тази разпоредба в специалната глава, посветена на „Борба с измамите“, в дела „Финансови разпоредби“ на Договора, борбата с незаконните дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза, е много специфична област на политиката. Освен това, думата „възпиращо“ не се появява никъде другаде в Договора. Това показва, че в тази конкретна област Съюзът разполага с широк набор от инструменти. Тази особеност се подсилва допълнително от член 310, параграф 6 от ДФЕС, който още в първия член от дела за финансовите разпоредби подчертава *необходимостта* от борба с незаконните дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза („се борят“).

Целта на член 325 се състои в това да защитава единственият интерес, на който тази политика от първостепенно значение служи, а именно публичните средства на Съюза, независимо дали се касае за тяхното събиране или разходване.

¹⁷ Особен договор № JUST/2011/EVAL/FW/1023/A4 — „Проучване на правната рамка за защита на финансовите интереси на ЕС по наказателноправен ред“ (*Study on the legal framework for the protection of EU financial interests by criminal law*).

- Защитата на публичните средства на Съюза е от солидарен интерес на равнище Съюз, който е различен от механичния сбор на „националните финансови интереси“ на държавите членки. По тази причина Договорът предоставя на Съюза широки правомощия да приема „мерки“, които „имат възпиращо действие“ и „предлагат ефективна“ (член 325, параграф 1) и „равностойна защита“ (член 325, параграф 4)¹⁸. Възпиращата, ефективната и равностойната защита включва по естеството си, а и в исторически план (вж. Конвенцията за ЗФИ от 1995 г.), наказателноправно измерение. Наказателното право е необходимо с превантивна цел в тази област, за която може да се предположи, че заплахата от наказателноправни санкции и отражението им върху репутацията на потенциалните извършители ще имат преди всичко силно възпиращо въздействие, за да не бъде извършен незаконният акт. Следователно с член 325 се предоставят правомощия за приемане на наказателноправни разпоредби в контекста на защитата на финансовите интереси на Съюза срещу всякакви незаконни действия. В съответната разпоредба на член 280, параграф 4 от Договора за ЕО такава възможност не съществуваше.
- В самия договор липсва определение за „финансовите интереси на Съюза“, но от по-широката формулировка в сравнение с понятието „бюджет“, която се използва на други места в договора (напр. в член 310, параграф 1, алинея втора) става ясно, че се имат предвид всички средства, управлявани от Съюза или от негово име¹⁹.

Настоящото предложение заменя предложението за Директива относно наказателноправната защита на финансовите интереси на Общността²⁰.

3.2 Субсидиарност, пропорционалност и спазване на основните права

Следните фактори обосновават мнението, че са необходими действия на равнище ЕС:

Финансовите интереси на Съюза са свързани с активите и пасивите, управлявани от Съюза или от негово име. Поради това по своята същност те са поставени, и то от самото начало, на равнище Съюз. В това си качество те са в много по-голяма степен „в сърцето на Съюза“ отколкото област, за която правилата подлежат на хармонизиране в държавите членки. По своята форма и същност те са сравними по-скоро с разпоредбите в областта на самозащитата на институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, например разпоредбите, които са свързани с физическата или информационната сигурност. Следователно не би било основателно държавите членки да могат сами да ги регламентират. Това съответства и на преценката, че в самия Договор се презюмира (в член 310, параграф 6 и член 325, параграфи 1 и 4 от ДФЕС) необходимостта от законодателни действия на Съюза за приемане на равностойни и възпиращи мерки за защита на финансовите интереси на Съюза срещу незаконни дейности. Освен това, съгласно член 48 от Регламент (ЕО, Евратом) № 1605/2002 на Съвета, Европейската комисия носи пълната отговорност за изпълнението на всички приходи и разходи на бюджета на Съюза.

¹⁸ Пак там.

¹⁹ За справка вж. също определението в член 1, параграф 2 от Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95.

²⁰ COM(2001) 272 final, 23.5.2001 г., изменен с COM(2002) 577 final, 16.10.2002 г.

Съюзът е в най-добра позиция да защити своите финансови интереси, като се имат предвид специфичните правила на ЕС, които се прилагат в тази област, в това число бюджетните правила от Финансовия регламент, общите правила за защита на финансовите интереси чрез административното право и секторните правила за защита на финансовите интереси в различните области на политиката, които могат да бъдат засегнати. Това е така и дотолкова, доколкото *наказателноправните* разпоредби за защита на финансовите интереси на Съюза могат да бъдат хармонизирани. По отношение на наказателното право следва да се отдава специално внимание на общото изискване за законодателството на ЕС да отговаря на принципа за 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 предлаганите мерки тази цел може да бъде постигната по-добре на равнище Съюз. Само Съюзът е в позиция да изготви обвързващо законодателство с цел сближаване, приложимо във всички държави членки, и по този начин да създаде правна рамка, която да допринесе за преодоляването на слабостите на настоящото положение, в това число по-специално преодоляването на липсата на равностойност, несъвместима с целите на Договора, определени в член 325, параграф 4 от ДФЕС.

Предложението има отношение към следните права и принципи от Хартата за основните права на Съюза — правото на свобода и на семеен живот (поради възможното лишаване от свобода на осъдените извършители), свободата при избора на професия и свободата на стопанска инициатива (поради възможното лишаване от права на осъдените извършители), правото на собственост (поради възможното затваряне на предприятия, които са извършили престъпления, и налагането на наказания глоба и конфискация), законността и пропорционалността на престъпленията (тъй като се въвеждат нови състави на престъпления), правото на всеки да не бъде съден два пъти (поради взаимодействието с режимите на административни санкции). Тези възможни ограничения на правата и свободите са оправдани, тъй като служат за постигане на цели от общ интерес, признати от Съюза (вж. член 52, параграф 1 от Хартата), и по-специално с оглед на приемането на ефективни и възпиращи мерки за защита на финансовите интереси на Съюза. Поради липсата на подобрение по отношение на равнището на нередностите и измамите и неефективността на настоящите мерки в рамките на Конвенцията за ЗФИ, е необходимо да бъдат приети наказателноправни мерки за борба с измамите и свързаните с тях незаконни дейности и за тяхното предотвратяване. Внимателно беше следено за това, тези мерки да не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел и поради това са пропорционални.

3.3 Избор на инструменти

За създаването на хармонизирани наказателноправни разпоредби в областта на защитата на финансовите интереси на Съюза, като същевременно на държавите членки се оставя известна гъвкавост по отношение на въвеждането на по-строги разпоредби, най-подходящият инструмент е директивата.

3.4 Конкретни разпоредби

Член 1: Предмет — с тази разпоредба се определят целта и приложното поле на настоящото предложение, и по-специално, че то се прилага само по отношение на защитата на финансовите интереси на Съюза.

Член 2: Определение на понятието „финансови интереси на Съюза“ — с тази разпоредба се определя понятието „финансови интереси на Съюза“, като определението се отнася за целия инструмент. Съдът на Европейския съюз потвърди²¹, че съществува пряка връзка между, от една страна, събирането на приходите от данъка върху добавената стойност в съответствие с приложимото право на Съюза, и от друга страна, предоставянето на разположение на бюджета на Съюза на съответните ресурси от данъка върху добавената стойност, тъй като всеки пропуск при събирането на първите е възможно да доведе до намаляване на вторите. Следователно трябва да се счита, че измамите във връзка с данъка върху добавената стойност засягат финансовите интереси на ЕС, поради което те влизат в приложното поле на настоящото предложение за директива.

Член 3: Измама, засягаща финансовите интереси на Съюза — с тази разпоредба се определя понятието „измамно поведение“, което трябва да бъде инкриминирано в държавите членки.

Член 4: Свързани с измама престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза — тази разпоредба се отнася до незаконните дейности в контекста на предотвратяването и борбата с измамите.

В нея се предвижда, че държавите членки следва да инкриминират непочтеното поведение от страна на оферентите в сферата на обществените поръчки. В обхвата на разпоредбата попада сходното с измамата поведение, при което по време на процедура за предоставяне на безвъзмездни средства на органа, провеждащ търга, се подава вярна информация, която обаче се основава на информация, неправомерно получена от публични органи. Такива разпоредби вече съществуват в редица държави членки, но размерът на санкциите се различава значително (той варира от един ден лишаване от свобода в една държава до минимум три години лишаване от свобода в друга²²). Изчислено е, че липсата на ефикасно законодателство по тази точка води до загуби от 40 млн. EUR за бюджета на Съюза всяка година²³. Поведение, което е свързано с манипулирането на търгове в отношенията между оферентите, вече е предмет на мерки по правоприлагане и на санкции на равнище Съюз и държави членки, затова то ще остане извън приложното поле на директивата.

В член 4 се съдържа също определение на понятието „корупция“, която следва да бъде инкриминирана в държавите членки, като определението се основава до голяма степен на Конвенцията за ЗФИ и протоколите към нея. Националното законодателство по прилагане на разпоредбите на Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 1995 г. и на протоколите към нея, както и съответната съдебна практика показват, че определенията за пасивна и активна корупция, съдържащи се в Конвенцията, трябва да бъдат доразвити. За разлика от Конвенцията за ЗФИ с директивата няма да се изисква поведението да е „в нарушение на служебните задължения“, за да попада в обхвата на тази разпоредба. В този случай е необходима

²¹ Решение от 15 ноември 2011 г. по дело *Комисия/Германия* (C-539/09, Сборник, все още непубликувано, ОВ С 25, 28.1.2012 г., стр. 5).

²² „Проучване на правната рамка за защита на финансовите интереси на ЕС по наказателноправен ред“ (*Study on the legal framework for the protection of EU financial interest by criminal law*, RS 2011/07, 4 май 2012 г., стр. 74).

²³ Пак там, стр. 150.

специална разпоредба, тъй като корупцията е изключително сериозен проблем в сферата на финансовите интереси на Съюза. В член 4 се съдържа и определение на понятието „присвояване“, което обхваща поведение от страна на публичен служител, което не съставлява измама в тесен смисъл, но което се изразява в присвояване на средства или активи противно на тяхното предназначение, с намерение да се навреди на финансовите интереси на Съюза. Включено е и позоваване на законодателството срещу изпирането на пари във връзка с изпирането на пари от облаги, произтичащи от инкриминирани съгласно директивата престъпни дейности, с цел такъв вид изпиране на пари да бъде инкриминирано в държавите членки. Това ще осигури прилагането на един и същ режим на наказания спрямо всички престъпления срещу финансовите интереси на Съюза.

В този член се съдържа определение на понятието „публичен служител“, което включва не само лицата, които заемат законодателна, административна или съдебна длъжност или по друг начин изпълняват функции по предоставяне на обществени услуги за сметка на Съюза или в държавите членки, но и лицата, изпълняващи такива функции в трети страни. Финансовите интереси на Съюза определено изискват защита и в случай на активна и пасивна корупция или присвояване на средства във връзка с лицата в трети страни, доколкото последните управляват средства на Съюза.

Член 5: Подбудителство, помагачество и опит — тази разпоредба се прилага спрямо посочените по-горе престъпления, като с нея от държавите членки се изисква да инкриминират и различни форми на подготовка и участие в такива престъпления. Наказателната отговорност за опит се изключва за повечето престъпления, тъй като основните състави на въпросните престъпления вече съдържат елементи на опит.

Член 6: Отговорност на юридически лица — тази разпоредба се прилага спрямо всички посочени по-горе престъпления, като с нея от държавите членки се изисква да предвидят отговорност за юридическите лица, като същевременно не се дава възможност тази отговорност да бъде алтернатива на отговорността на физическите лица.

Член 7: Наказания за физически лица — тази разпоредба се прилага спрямо всички посочени по-горе престъпления, като с нея от държавите членки се изисква да прилагат ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, в съответствие със съдебната практика на Съда на Европейския съюз, и да предвидят минимален набор от наказателноправни санкции за физическите лица. Предвижданите наказания са пропорционални спрямо значителната тежест на престъпленията и съответстват на санкциите, които са регламентирани понастоящем в повечето държави членки. В член 7 се поясняват също и някои аспекти на връзката между директивата и дисциплинарните наказания, налагани на други основания.

Член 8: Минимални срокове на наказанието лишаване от свобода — тези разпоредби се прилагат спрямо всички посочени по-горе престъпления, като с тях се изисква регламентиране на определени минимални срокове на лишаване от свобода за особено тежки престъпления въз основа на прагове, определени за всяко наказуемо деяние. Въвеждането на минимални наказания ще осигури съгласуваност в целия Съюз по отношение на наказанията, които се прилагат в която и да било държава членка за определен вид поведение, поради което финансовите интереси на Съюза ще бъдат защитени ефективно и равностойно в целия Съюз. Икономическите престъпления, в т.ч. измамите, са типичен пример за сфера, в която наказателноправните санкции могат

да окажат голямо възпиращо действие, тъй като от потенциалните извършители може да се очаква да извършат преценка на рисковете, преди да решат да се захванат с такива престъпни дейности. Поради това въвеждането на минимални санкции се счита за необходимо, за да се осигури постигането на ефективно възпиращо действие в цяла Европа. Минималното наказание от шест месеца остава пропорционално във връзка с тежестта на престъпленията и също така гарантира, че за престъпните деяния, изброени в член 2 от Рамковото решение относно европейската заповед за арест²⁴, може да бъде издадена и изпълнена европейска заповед за арест, като по този начин се осигурява максимална ефикасност на съдебното сътрудничество и сътрудничеството в областта на правоприлагането.

Член 9: Видове минимални наказания за юридически лица — тази разпоредба е подобна на разпоредбата на член 7 и се прилага спрямо наказанията за юридически лица.

Член 10: Обезпечаване и конфискация — тази разпоредба се прилага спрямо всички посочени по-горе престъпления, като при нея се изисква да има налични средства за обезпечаване и се предвижда конфискация на придобитото чрез престъпната дейност и на средствата на престъплението.

Член 11: Компетентност — тази разпоредба е основана на принципите за териториалност и лично качество. Тя се прилага спрямо всички посочени по-горе престъпления, като за тази цел се изисква да са налице основания за компетентност на съдебните органи, които им позволяват да започват разследвания, да провеждат наказателни преследвания и да внасят в съда дела, свързани с финансовите интереси на Съюза. Предвид факта, че настоящата директива не дава възможност държавите членки да започнат наказателно преследване на случаите на измами, които не попадат в сферата им на компетентност, държавите членки и Комисията ще споделят доказателствата за измамно поведение, извършено извън територията на Съюза от граждани на страни извън ЕС, със съответната трета държава и ще ѝ сътрудничат с цел осъществяване на наказателно преследване на такова поведение от компетентните органи в тези страни.

Член 12: Погасителна давност за престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза — тази разпоредба се прилага спрямо всички посочени по-горе престъпления, като с нея се изисква въвеждането на минимален срок на погасителна давност, както и на давностен срок за изпълнението на наказанията след постановяването на окончателна осъдителна присъда.

Член 13: Възстановяване — с тази разпоредба се пояснява, че настоящата директива не засяга задължението на държавите членки да следят за възстановяването на сумите, които са неправомерно изплатени в резултат на престъпленията, посочени в настоящата директива, независимо от разпоредбата на член 12 относно погасителната давност за престъпленията.

Член 14: Взаимодействие с други приложими правни актове на Съюза — с тази разпоредба се изяснява взаимодействието между режимите на административни и наказателноправни санкции.

²⁴ ОВ L 190, 18.7.2002 г., стр. 1.

Член 15: Сътрудничество между държавите членки и Европейската комисия (Европейска служба за борба с измамите) — тази разпоредба е много подобна на разпоредбата за сътрудничество между държавите членки и Комисията, включена във Втория протокол към Конвенцията за ЗФИ. Включването на тази разпоредба е необходимо тъй като с член 16 от директивата Конвенцията и протоколите към нея се отменят.

Член 16: Отмяна на наказателноправните конвенции за защита на финансовите интереси на Европейските общности — с тази разпоредба се отменят Конвенцията за ЗФИ от 1995 г. и протоколите към нея.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Настоящото предложение няма непосредствено отражение върху бюджета на Съюза. Въпреки това, неговата цел е предотвратяване на загубите, причинявани от незаконни дейности, които засягат финансовите интереси на Съюза, чрез увеличаване на възпиращото действие и на ефикасността на прилагането от страна на наказателноправните органи на държавите членки, както и улесняване на възстановяването, когато вече са налице загуби, причинени от незаконни дейности, които засягат финансовите интереси на Съюза.

Предложение за

ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред

ЕВРОПЕЙСКИЯТ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взеха предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 325, параграф 4 от него,

като взеха предвид предложението на Европейската комисия,

след предаване на проекта на законодателния акт на националните парламенти,

като взеха предвид становището на Европейската сметна палата²⁵,

в съответствие с обикновената законодателна процедура,

като имат предвид, че:

- (1) Защитата на финансовите интереси на Съюза не се отнася само до управлението на бюджетните кредити, а обхваща и всички мерки, които се отразяват неблагоприятно или има риск да се отразят неблагоприятно върху активите на Съюза и върху тези на държавите членки, доколкото тяхното предназначение е подпомагането или стабилизирането на икономиките или публичните финанси на държавите членки, свързани с политиките на Съюза.
- (2) С цел осигуряването на ефективна, пропорционална и възпираща защита на финансовите интереси на Съюза, наказателното право в държавите членки следва да продължи да допълва защитата по административноправен и гражданскоправен ред в тази област по отношение на най-тежките деяния, свързани с измама, като същевременно се избягват несъответствията, както в рамките на тези области на правото, така и помежду им.
- (3) Защитата на финансовите интереси на Съюза налага изготвянето на общо определение за понятието „измама“, което да обхваща измамното поведение — както спрямо разходите, така и спрямо приходите — за сметка на бюджета на ЕС.
- (4) Измамите, свързани с данъка върху добавената стойност (ДДС), намаляват данъчните приходи на държавите членки, и съответно прихода от прилагането

²⁵ ОВ С [...], [...] г., стр. [...].

на унифицирана ставка към основата за изчисляване на ДДС на държавите членки. Както се потвърждава и от съдебната практика на Съда на Европейския съюз²⁶, съществува пряка връзка между събирането на приходите от ДДС в съответствие с приложимото право на Съюза и предоставянето на разположение на бюджета на Съюза на съответните ресурси от ДДС, тъй като всеки пропуск при събирането на първите е възможно да доведе до намаляване на вторите. Следователно в приложното поле на настоящата директива се включват приходите от постъпленията от ДДС в държавите членки.

- (5) Преценката на същественото отражение върху финансовите интереси на ЕС на незаконното намаляване на собствения ресурс, основан на ДДС, и прилагането на праговете, съдържащи се в настоящата директива, следва да се извършват в съответствие с принципа на пропорционалност, като се имат предвид специфичният характер и методика, използвани за изчисляването на този собствен ресурс, включително диференцираното третиране на държавите членки.
- (6) Финансовите интереси на Съюза могат да бъдат неблагоприятно засегнати когато отделните оференти предоставят на органите, отговарящи за възлагането на обществени поръчки или за предоставянето на безвъзмездни средства, сведения, които се основават на информация, получена неправомерно — пряко или косвено — от органа, провеждащ търга, с цел да се заобиколят или изопачат разпоредбите, приложими към процедурата за възлагане на обществени поръчки или за предоставяне на безвъзмездни средства. Такова поведение е много сходно с измамата, но не е задължително да представлява съставомерно деяние „измама“ от страна на оферента, тъй като е възможно подадената оферта да отговаря на всички изисквания. В отношенията между оферентите поведение, което е свързано с манипулирането на търгове, нарушава правната уредба на Съюза в областта на конкуренцията, както и съответните национални нормативни разпоредби. То е предмет на действия по правоприлагане и на санкции от страна на органите на публична власт в целия Съюз, поради което то трябва да остане извън приложното поле на настоящата директива.
- (7) Законодателството на Съюза по отношение на изпирането на пари се прилага изцяло и по отношение на придобитото чрез престъпленията, уредени в настоящата директива. Позоваването на въпросното законодателство следва да гарантира, че наказателният режим, който се въвежда с настоящата директива, се прилага спрямо всички престъпления срещу финансовите интереси на Съюза.
- (8) Корупцията представлява особено сериозна заплаха за финансовите интереси на Съюза, която в много случаи може да бъде свързана и с измамно поведение. Затова по отношение на нея е необходим специален състав на престъпление. Трябва да се гарантира, че съответните престъпления са обхванати от определението, независимо от това дали поведението е в нарушение на служебни задължения или не. Що се отнася до престъпленията „пасивна корупция“ и „присвояване“, за понятието „публични служители“ трябва да се въведе определение, което да обхваща всички категории служители, независимо

²⁶ Решение от 15 ноември 2011 г. по дело C-539/09 (ОВ С 25, 28.1.2012 г., стр. 5)

от това дали са назначени, избрани или наети въз основа на договор, заемат официална длъжност или са лица, които изпълняват функции по предоставяне на услуги от името на държавата и на други публични органи на гражданите или в обществен интерес като цяло, без да заемат официална длъжност, като например изпълнители, участващи в управлението на средства на ЕС.

- (9) Определени видове поведение на публичен служител, които имат за цел отклоняване на средства или активи противно на тяхното предназначение и с намерение да се навреди на финансовите интереси на Съюза, могат да се отразят неблагоприятно на финансовите интереси на Съюза. Затова е необходимо да се въведе точно определение на престъпленията, което да обхваща такова поведение.
- (10) Някои престъпления срещу финансовите интереси на Съюза на практика често са свързани с престъпленията, попадащи в обхвата на член 83, параграф 1 от Договора и на законодателството на Съюза, което се основава на този член. Ето защо при формулирането на съответните разпоредби е необходимо да се следи за съгласуваността с това законодателство.
- (11) Доколкото финансовите интереси на Съюза могат да бъдат увредени или застрашени от поведение, което може да се отдаде на юридически лица, последните трябва да носят отговорност за престъпленията, уредени в настоящата директива, извършени от тяхно име.
- (12) С цел финансовите интереси на Съюза да бъдат защитени по равностоен начин чрез мерки, които да окажат възпиращо действие в целия Съюз, държавите членки трябва допълнително да предвидят определени минимални видове и размери на наказанията за извършените престъпления, уредени в настоящата директива. Размерът на наказанията не следва да бъде диспропорционален спрямо престъпленията и затова е необходимо въвеждането на определен паричен праг, под който не се налага инкриминиране.
- (13) Настоящата директива не засяга правилното и ефективното налагане на дисциплинарни мерки. В отделни случаи санкциите, които не могат да бъдат приравнени на наказателноправни санкции, могат да бъдат взети предвид, в съответствие с националното законодателство, при определянето на наказанието на лице за някое от престъпленията, уредени в настоящата директива. За други санкции следва стриктно да се спазва принципът *ne bis in idem*. С настоящата директива не се инкриминира поведение, което не е същевременно предмет и на дисциплинарни санкции или на други мерки, свързани с нарушаване на служебните задължения, в случаите, когато такива дисциплинарни санкции или други мерки могат да бъдат приложени спрямо въпросните лица.
- (14) При по-тежки престъпления наказанията за физически лица следва да включват лишаване от свобода за определен срок. Престъпният състав на тежките престъпления следва да се определи чрез посочване на определена минимална обща вреда, в парично изражение, която е била причинена на Съюза и, евентуално, на друг бюджет чрез престъпното поведение. Въвеждането на минимални и максимални срокове на лишаване от свобода е необходимо, за да се гарантира, че на финансовите интереси на Съюза се предоставя равностойна защита в цяла Европа. Минималното наказание от шест месеца гарантира, че за

престъпните деяния, изброени в член 2 от Рамковото решение относно европейската заповед за арест, може да бъде издадена и изпълнена европейска заповед за арест, като по този начин се осигурява максимална ефикасност на съдебното сътрудничество и сътрудничеството в областта на правоприлагането. Наказанията ще окажат също така силно възпиращо действие върху потенциалните извършители на престъпления, с отражение в цяла Европа. За случаите, когато престъплението е било извършено в рамките на престъпна организация по смисъла на Рамково решение 2008/841/ПВР на Съвета²⁷, следва да се предвидят по-тежки наказания.

- (15) Като се имат предвид по-специално мобилността на извършителите на престъпления и на придобитото чрез незаконните дейности за сметка на финансовите интереси на Съюза, както и сложността на свързаните с това трансгранични разследвания, всички държави членки трябва да регламентират своята компетентност и да предвидят разпоредби относно давностните срокове, които са им необходими, за да могат да противодействат на тези дейности.
- (16) С цел осигуряване на съгласуваност на правото на Съюза и спазване на принципа, че никой не може да бъде наказан два пъти за едно и също деяние, е необходимо да се изясни връзката между наказанията по настоящата директива и другите релевантни административни мерки по силата на законодателството на Съюза. Директивата не следва да засяга прилагането на специфични административни мерки, наказания и глоби съгласно законодателството на Съюза.
- (17) Без да се засягат другите задължения по силата на законодателството на Съюза, е необходимо да се предвиди подходяща разпоредба за сътрудничеството между държавите членки и Комисията с цел гарантиране на ефективни действия срещу престъпленията, уредени в настоящата директива, които засягат финансовите интереси на Съюза, включително извършването на обмен на информация между държавите членки и Комисията.
- (18) Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 26 юли 1995 г.²⁸ и протоколите към нея от 27 септември 1996 г.²⁹ и 29 ноември 1996 г.³⁰ следва да бъдат отменени и заменени с настоящата директива.
- (19) Правилното прилагане на настоящата директива от държавите членки налага обработване на лични данни от компетентните национални органи, обмен на такива данни между държавите членки, от една страна, и между компетентните органи на Съюза, от друга страна. Обработването на лични данни на национално равнище между националните компетентни органи следва да бъде регламентирано в националното законодателство при спазване на Конвенцията на Съвета на Европа за защита на лицата при автоматизирана обработка на лични данни от 28 януари 1981 г. и допълнителния протокол към нея (ETS № 181). Обменът на лични данни между държавите членки следва да отговаря на

²⁷ ОВ L 300, 11.11.2008 г., стр. 42.

²⁸ ОВ С 316, 27.11.1995 г., стр. 48.

²⁹ ОВ С 313, 23.10.1996 г., стр. 1.

³⁰ ОВ С 151, 20.5.1997 г., стр. 1.

изискванията на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета³¹. Доколкото личните данни се обработват от институции, органи, агенции и служби на Съюза, това следва да става в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни³² и с приложимите правила относно поверителността на съдебните разследвания.

- (20) Възпиращото действие, което се цели с прилагането на наказателноправни санкции изисква особена предпазливост по отношение на основните права. Настоящата директива зачита основните права и съблюдава принципите, признати в частност от Хартата на основните права на Европейския съюз, и по-специално правото на свобода и сигурност, защитата на личните данни, свободата при избора на професия и правото на труд, свободата на стопанската инициатива, правото на собственост, правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес, презумпцията за невинност и правото на защита, принципите на законност и пропорционалност на престъпленията и наказанията, както и забрана на това някой да бъде съден или наказван два пъти по наказателноправен ред за едно и също престъпление. Настоящата директива има за цел да осигури пълното спазване на тези права и принципи и трябва да бъде прилагана в съответствие с тях.
- (21) Настоящата директива ще се прилага, без да засяга разпоредбите относно отнемането на имунитета, съдържащи се в Договора, Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз, Статута на Съда на Европейския съюз и текстовете за тяхното прилагане, или подобни разпоредби, включени в националното законодателство.
- (22) С настоящата директива не се засягат общите разпоредби и принципи на националното наказателно право относно налагането и изпълнението на присъди в съответствие с конкретните фактически обстоятелства на всеки отделен случай.
- (23) Доколкото целта на настоящата директива не може да бъде постигната в достатъчна степен от държавите членки и следователно поради мащаба и последиците от действието могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора за Европейския съюз. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигане на тази цел,

³¹ ОВ L 350, 30.12.2008 г., стр. 60.

³² ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

ПРИЕХА НАСТОЯЩАТА ДИРЕКТИВА:

Дял I: Предмет и определение

Член 1 Предмет

Настоящата директива определя необходимите мерки в областта на предотвратяването и на борбата с измамите и с всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза, чрез определянето на престъпления и наказания.

Член 2 Определение на понятието „финансови интереси на Съюза“

За целите на настоящата директива „финансови интереси на Съюза“ означава всички приходи и разходи, включени в, придобити чрез или дължими на:

- а) бюджета на Съюза;
- б) бюджетите на институциите, органите, службите и агенциите, създадени по силата на Договорите, или бюджетите, управлявани и контролирани от тях.

Дял II: Престъпления в областта на предотвратяването и на борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза

Член 3 Измама, засягаща финансовите интереси на Съюза

Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че следното деяние, когато е извършено умишлено, се наказва като престъпление:

- а) по отношение на разходите — всяко действие или бездействие, което се отнася до:
 - i) използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което се присвояват или неправомерно се задържат средства от бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име,
 - ii) неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат, или
 - iii) неправилното използване на пасиви или разходи за цели, различни от тези, за които те са били предоставени;
- б) по отношение на приходите — всяко действие или бездействие, което се отнася до:

- i) използването или представянето на фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, в резултат на което незаконно се намаляват ресурсите в бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име,
- ii) неоповестяването на информация в нарушение на конкретно задължение, което води до същия резултат, или
- iii) неправилното използване на законно предоставени ползи, което води до същия резултат.

Член 4

Свързани с измама престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза

1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всяко предоставяне на информация или непредоставянето на такава на възлагачите или предоставящите органи или образувания по процедура за възлагане на обществени поръчки или за предоставяне на безвъзмездни средства, касаеща финансовите интереси на Съюза, от кандидатите или оферентите, или от лицата, отговарящи за или участващи в изготвянето на отговорите на покани за участие в търгове или на заявления за кандидатстване за безвъзмездни средства от страна на такива участници, когато е извършено умишлено и с цел заобикаляне или изопачаване на прилагането на критериите за допустимост, изключване, подбор или възлагане, се наказва като престъпление.
2. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че изпирането на пари, както е определено в член 1, параграф 2 от Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета³³, което се отнася за имущество, придобито чрез престъпленията, попадащи в приложното поле на настоящата директива, се наказва като престъпление.
3. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че следното деяние, когато е извършено умишлено, се наказва като престъпление:
 - а) действията на публичен служител, който пряко или чрез посредник поиска или получи облаги, независимо от естеството им, за себе си или за трето лице, или приеме обещание за такава облага, за да извърши или да се въздържа от извършването на действия в съответствие със своите служебни задължения или при изпълнението на своите функции по начин, който вреди или има вероятност да навреди на финансовите интереси на Съюза (пасивна корупция);
 - б) действията на всяко лице, което пряко или чрез посредник обещае или предостави облаги, независимо от естеството им, на публичен служител за него или за трето лице, с оглед извършване или въздържане от извършване на действия от служителя в съответствие със служебните му

³³ ОВ L 309, 25.11.2005 г., стр. 15.

задължения или при изпълнението на неговите функции по начин, който вреди или има вероятност да навреди на финансовите интереси на Съюза (активна корупция).

4. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всяко умишлено действие на публичен служител с цел ангажиране или изразходване на средства, или присвояване или използване на активи в противоречие с целите, за които същите са били предназначени, и с намерение да навреди на финансовите интереси на Съюза, се наказва като престъпление (присвояване).
5. За целите на настоящия член „публичен служител“ означава:
 - а) всяко лице, което изпълнява функции по предоставяне на обществени услуги за сметка на Съюза или в държавите членки, или в трети страни, като заема законодателна, административна или съдебна длъжност;
 - б) всяко друго лице, което изпълнява функции по предоставяне на обществени услуги за сметка на Съюза или в държавите членки, или в трети страни, което не заема такава длъжност, но което участва в управлението на финансовите интереси на Съюза или във вземането на решения, засягащи тези интереси.

Дял III: Общи разпоредби, отнасящи се до престъпленията в областта на предотвратяването и на борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза

Член 5

Подбудителство, помагачество и опит

1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че подбуждането, подпомагането или съучастието в престъпните деяния, посочени в дял II, се наказва като престъпление.
2. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че опитът за извършване на престъпните деяния, посочени в член 3 или в член 4, параграф 4, се наказва като престъпление.

Член 6

Отговорност на юридическите лица

1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че юридическите лица могат да бъдат подведени под отговорност за престъпленията, посочени в дял II, извършени в тяхна полза от лице, което действа самостоятелно или като член на орган на юридическото лице и което заема ръководна длъжност в това юридическо лице, въз основа на:
 - а) правомощие да представлява юридическото лице;

- б) правомощие да взема решения от името на юридическото лице, или
 - в) правомощие да упражнява контрол в рамките на юридическото лице.
2. Държавите членки предприемат и необходимите мерки, за да гарантират, че юридическите лица могат да бъдат подведени под отговорност, когато липсата на надзор или контрол от страна на лице, посочено в параграф 1, е направила възможно извършването от негово подчинено лице на някое от престъпленията, посочени в дял II, в полза на това юридическо лице.
 3. Отговорността на юридическо лице по параграфи 1 и 2 не изключва образуването на наказателно производство срещу физическите лица, извършили престъпленията, посочени в дял II, или които носят наказателна отговорност съгласно член 5.
 4. За целите на настоящата директива „юридическо лице“ означава всяко образувание, което има правосубектност съгласно приложимото право, с изключение на държавите или публичните органи при упражняването на държавната власт, и с изключение на публичните международни организации.

Член 7

Наказания за физически лица

1. Що се отнася до физическите лица, държавите членки гарантират, че престъпните деяния, посочени в дял II, се наказват с ефективни, пропорционални и възпиращи наказателноправни санкции, включително глоби и лишаване от свобода, както е посочено в член 8.
2. За леки престъпления, свързани с вреди на стойност под 10 000 EUR и облаги на стойност под 10 000 EUR, и при които няма особено утежняващи обстоятелства, държавите членки могат да предвидят вместо това други наказателноправни санкции.
3. Параграф 1 не засяга упражняването на дисциплинарни правомощия от страна на компетентните органи срещу публични служители.
4. Държавите членки гарантират, че санкциите от друго естество, които не могат да бъдат приравнени на наказателноправни санкции, и които вече са наложени на същото лице за същото деяние, могат да бъдат взети предвид при определянето на наказание на лицето за престъпление, посочено в дял II.

Член 8

Прагове на наказанието лишаване от свобода

1. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че за престъпленията, посочени в член 3 и член 4, параграфи 1 и 4, при които е налице облага или вреда на стойност най-малко 100 000 EUR, се предвиждат следните наказания:
 - а) минимално наказание от най-малко 6 месеца лишаване от свобода;

- б) максимално наказание от най-малко 5 години лишаване от свобода.

Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че за престъпленията, посочени в член 4, параграфи 2 и 3, при които е налице облага или вреда на стойност най-малко 30 000 EUR, се предвиждат следните наказания:

- а) минимално наказание от най-малко 6 месеца лишаване от свобода;
- б) максимално наказание от най-малко 5 години лишаване от свобода.

2. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че за престъпленията, посочени в дял II, се предвижда максимално наказание от най-малко 10 години лишаване от свобода, когато деянието е извършено в рамките на престъпна организация по смисъла на Рамково решение 2008/841/ПВР.

Член 9

Видове минимални наказания за юридически лица

Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че всяко юридическо лице, подведено под отговорност съгласно член 6, подлежи на ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, които включват наказателноправни или друг вид глоби и може да включват други санкции като:

- а) лишаване от право да се ползва от държавно подпомагане или помощи;
- б) временно или постоянно лишаване от право да упражнява търговска дейност;
- в) поставяне под съдебен надзор;
- г) съдебна ликвидация;
- д) временно или постоянно затваряне на предприятия, използвани за извършването на престъплението.

Член 10

Обезпечаване и конфискация

Държавите членки гарантират обезпечаването и конфискацията на полученото чрез престъпна дейност и на средствата за извършване на престъпленията, посочени в дял II, в съответствие с Директива .../.../... [на Европейския парламент и на Съвета за обезпечаване и конфискация на облаги от престъпна дейност в Европейския съюз]³⁴.

³⁴ Директивата предстои да бъде приета съгласно предложение COM(2012) 85.

Член 11
Компетентност

1. Държавите членки предприемат необходимите мерки за регламентиране на своята компетентност по отношение на престъпленията, посочени в дял II, когато:
 - а) престъплението е извършено изцяло или отчасти на тяхна територия; или
 - б) извършителят е техен гражданин.
2. В случая, посочен в параграф 1, буква б), държавите членки предприемат необходимите мерки, за да гарантират, че тяхната компетентност не е подчинена на условието наказателното преследване да може да бъде образувано единствено вследствие на жалба от страна на пострадалия, подадена на мястото, където е извършено престъплението, или вследствие на съобщаване от страна на държавата, в която е извършено престъплението.
3. Държавите членки гарантират, че тяхната компетентност обхваща и случаи, когато престъплението е извършено посредством информационни и комуникационни технологии, достъпът до които е осъществен от тяхна територия.

Член 12
Погасителна давност за престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза

1. Държавите членки гарантират наличието на давностен срок от най-малко пет години от датата, на която е извършено престъплението, в който остава възможно провеждането на разследване, наказателно преследване и процес и постановяването на съдебно решение за престъпленията, посочени в дял II и член 5.
2. Държавите членки гарантират, че давностният срок се прекъсва и започва да тече отново след всяко действие от страна на компетентен национален орган, включително действителното започване на разследването или наказателното преследване, до изтичането най-малко на десет години от датата, на която е извършено престъплението.
3. Държавите членки предприемат необходимите мерки, за да се даде възможност наказанието, наложено с окончателна присъда за престъпление, посочено в дял II и член 5, да бъде изпълнено в рамките на достатъчен период от време, който не може да бъде по-кратък от 10 години от датата на окончателната присъда.

Член 13
Възстановяване

Настоящата директива не засяга възстановяването на недължимо платените суми в контекста на извършването на престъпленията, посочени в дял II.

Член 14

Взаимодействие с други приложими правни актове на Съюза

Прилагането на административните мерки, наказания и глоби, предвидени в правото на Съюза, по-специално тези по смисъла на членове 4 и 5 от Регламент № 2988/95 на Съвета³⁵ или в националното законодателство, прието в съответствие с конкретно задължение предвидено от правото на Съюза, не засяга разпоредбите на настоящата директива. Държавите членки гарантират, че наказателните производства, образувани въз основа на национални разпоредби по прилагане на настоящата директива, не засягат правилното и ефективното прилагане на административните мерки, наказания и глоби, които не могат да се приравнят на наказателни производства, установени в правото на Съюза или в националните разпоредби по прилагане.

Дял IV: Заключение разпоредби

Член 15

Сътрудничество между държавите членки и Европейската комисия (Европейска служба за борба с измамите)

1. Държавите членки и Комисията си сътрудничат в борбата срещу престъпленията, посочени в дял II. За тази цел Комисията предоставя необходимата техническа и оперативна помощ на компетентните национални органи, за да се улесни координирането на техните разследвания.
2. Компетентните органи в държавите членки могат да обменят информация с Комисията с цел улесняване на установяването на фактите и гарантиране на ефективността на действията срещу престъпленията, посочени в дял II. Във всеки конкретен случай Комисията и компетентните национални органи вземат предвид изискванията за следствена тайна и защита на данните. За тази цел при предаването на информация на Комисията дадена държава членка може да постави специални условия относно използването на тази информация, независимо дали от Комисията или от друга държава членка, на която може да бъде предадена тази информация.

Член 16

Отмяна на наказателноправните конвенции за защита на финансовите интереси на Европейските общности

Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 26 юли 1995 г., включително протоколите към нея от 27 септември 1996 г., 29 ноември 1996 г. и 19 юни 1997 г., се отменят, считано от [деня, от който започва прилагането в съответствие с член 17, параграф 1, алинея втора].

³⁵ Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 от 18 декември 1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности (ОВ L 312, 23.12.1995 г., стр. 1).

Член 17
Транспониране

1. Държавите членки приемат и публикуват не по-късно от [...] г. законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата директива. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби.

Те прилагат тези разпоредби от [...] г.

Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условието и редът на позоваване се определят от държавите членки.

2. Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива.

Член 18
Влизане в сила

Настоящата директива влиза в сила на двадесетия ден след деня на публикуването ѝ в *Официален вестник на Европейския съюз*.

Член 19
Адресати

Адресати на настоящата директива са държавите членки.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Европейския парламент
Председател

За Съвета
Председател