

# ЕВРОПЕЙСКА ПРОКУРАТУРА — ПЪРВА СЪПКА КЪМ СЪЗДАВАНЕ НА ОБЩО ЕВРОПЕЙСКО НАКАЗАТЕЛНО ПРАВОСЪДИЕ

Галина Тонева

## THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE — THE FIRST STEP TOWARDS THE ESTABLISHMENT OF THE COMMON EUROPEAN CRIMINAL JUSTICE

Galina Toneva

**Abstract:** *The article named "The European Public Prosecutor's Office – first step towards establishment of common European criminal justice" offers a concept including ideas for the structure, competence and legislation about the European Public Prosecutor's Office (EPPO). The concept is based on the idea for the integrated model of this new European institution but with its own vision about the interaction with the national judicial institutions.*

*First of all, the article indicates the basic principles the structure of the EPPO should follow.*

*On the second place, the article outlines the concrete results which can be achieved by implementing these basic principles of organization and functioning of the EPPO and which are the main goal pursued by establishing the EPPO.*

*On the next place, the concrete steps and the appropriate mechanisms to realize these results are explained.*

*Finally, concrete conclusions about the advantages of this concept, about its future effect concerning the establishment of common European criminal justice, as well as about the difficulties that can appear in the process of its realization are drawn.*

**Key words:** *European Prosecutor's Office; European prosecutor; International legal cooperation; Inter-european criminal justice*

Темата за създаване на европейска прокуратура придобива все по-конкретни измерения. Обобщаването на различните предлагани до момента варианти и постепенното обединяване около идеята за структуриране на централизиран орган на ЕС, представлява естествен процес на продължаващата интеграция на държавите-членки на Европейския съюз в изпълнение на Договора за функциониране на Европейския съюз, известен като Договора от Лисабон (ДФЕС). Този процес неизбежно води до засилване ролята на общностните институции за сметка на националните органи или казано на езика на конституционното право – до ограничаване на националния суверенитет. Това, разбира се, е и основната причина, поради която немалка част от държавите-членки продължават да имат резерви не само към модела на бъдещата европейска прокуратура (ЕП), но и въобще към нейното създаване.

Независимо от съпротивата обаче, процесът на изработване на законодателната рамка

значително се ускорява, като се очаква през м. юни 2013 г. да бъде завършен проект за регламент, който да бъде предложен за обсъждане.

Една от причините, мотивиращи ЕК (Европейската комисия) за решителни действия в тази насока, несъмнено е и продължаващата икономическа криза. Създаването на Европейската прокуратура, чиято компетентност се предвижда да са престъпленията, засягащи финансовите интереси на ЕС, би могло да се разглежда и като мярка, ограничаваща неблагоприятния ефект от кризата върху финансите на ЕС.

Това, разбира се, е първата стъпка по пътя за изграждане на общоевропейска система за осъществяване на наказателно правосъдие. Доколкото засягането на националния суверенитет в тази сфера винаги се възприема болезнено от засегнатите държави, то разширяването на компетентността на Съюза в обсъжданата област на този етап е ограничено както до институцията, която се създава (на този етап това е само прокуратура,

като изобщо не се говори за специализиран европейски съд), така и до материалната компетентност на тази институция – единствено престъпленията, засягащи финансовите интереси на ЕС. В същото време привържениците на идеята за изграждане на общоевропейска система за осъществяване на наказателно правосъдие, към които се присъединявам и аз, предвиждат при добър старт в дейността на Европейската прокуратура, възможността нейната компетентност да бъде разширена и спрямо други тежки престъпления с трансгранични измерения. Основанието за това е заложено в чл. 86 параграф 4 от ДФЕС.

В търсенето на подходящия модел за изграждане на Европейска прокуратура, ЕК използва много и разнообразни форми за проучване не само на официалните позиции на държавите-членки, но и на нагласите на магистратските общности в тях. Проведени бяха множество анкети, семинари, дискуссионни форуми, работни групи и т.н. В този процес активно участие взеха и българските съдии, прокурори и следователи, които в преобладаващата част подкрепят именно модела на интегрираната, централизирана структура на европейската прокуратура.

Българското участие в този процес се реализира и в представяне на цялостна идея за модела на Европейска прокуратура, който би могъл пълноценно да осъществи функциите и да изпълни задачите, с които ДФЕС натоварва тази нова институция. Концепцията бе представена на проведената през м. януари 2013 г. работна среща на експертната група за изработване на наказателна политика на ЕС, създадена от комисар Вивиан Рединг. В следващите редове предлагам тази концепция в синтезиран вид.

1. На първо място, за да бъде структурирана по най-добрия начин и да бъде в състояние да упражнява пълноценно функциите си с оглед постигане на резултата, наложил създаването на такава институция, правната регламентация на ЕП следва да се подчинява на следните основни принципи:

1. В основата на структурирането на ЕП и упражняване на правомощията ѝ, задължително следва да бъде поставена **специализацията** на прокурорите от централното звено и националните структури, както и на националните разследващи органи, която да обхваща всички етапи преди и през цялото наказателното производство – разкриването на престъпление, засягащо финансовите интереси на ЕС, успешното разследване, повдигането и поддържането на обвинение и наказва-

нето на лицата, реализирали измами със средства на ЕС. Спецификата на този род престъпления, транснационалният им характер, познанията, с които разполагат техните извършители, поражда големи трудности в противодействието им именно поради липса на адекватни умения на разследващите органи и прокурорските институции, както и поради липса на координация между тези институции в засегнатите от конкретна престъпна активност държави.

Постигането на адекватна специализация предполага създаване не само на централно звено на европейско ниво, но и обособяване на структури и на национално ниво. Прокуратурата на РБ има добър опит в тази насока – изграденото специализирано звено за противодействие на измами със средства на ЕС може успешно да изпълнява ролята на национална структура към ЕП. Така изградените звена следва да преминат надлежно встъпително обучение, което в процеса на дейността им да се надгражда ежедневно.

2. На второ място, успешното противодействие на измамите със средства на ЕС не би могло да се случи, ако не се въведат **еднакви стандарти** при разкриването, разследването и доказването на тези престъпления в целия ЕС. Реализирането на този принцип предполага изработване на единна нормативна база, която да урежда както съставите на престъпленията, засягащи както финансовите интереси на Съюза, така и процесуалните правила, по които да се осъществява разследването, доказването и осъждането на виновните извършители на такива престъпления.

3. Реализирането на първите два принципа ще позволи при развитието на наказателния процес с предмет – измами със средства на ЕС, да се **избягват механизмите на правната помощ**, които принципно забавят и затрудняват разследванията. Прякото разкриване, разследване и доказване на тези престъпления по силата на единен европейски нормативен акт (материално-правен и процесуален), чрез непосредственото упражняване на функциите по контрол на разследването и повдигане на обвинението от централното звено (европейската прокуратура) или чрез специализираните прокурорски звена на национално ниво, ще преодолее слабостите от различие в законодателствата на отделните държави-членки, липсата на единни правила при упражняване на функциите на разследващите и съдебни органи в тях, включително и досежно доказването на тези престъпления, и ще съкратят съществено срока, в

рамките на който наказателното производство може да приключи с осъдителен съдебен акт.

4. Успешният старт на Европейската прокуратура и постигането на успехи в противодействието на измамите с евросредствата, неминуемо ще доведе до развитие на наказателното право на ЕС, за да се постигне в бъдеще по-високо ниво на **хармонизиране на законодателството и съдебните практики, и по отношение на други видове престъпления**. Това е и пътят, за да се реализира разширяването на компетентността на ЕП спрямо други тежки престъпления с транснационален характер.

5. Изключително голяма тежест сред принципите, които следва да са в основата на създаването и функционирането на Европейската прокуратура, има идеята за **възстановяване на средствата – предмет на евроизмами директно в бюджета на ЕС**. Само постигането на този резултат ще оправдае специалното място, което ДФЕС (чл. 86) отредява на възникването на нова общоевропейска институция и значението, което се отдава на противодействието на този вид престъпления, включително от съществуващите към момента специализирани съюзни структури като ОЛАФ. Защото няма спор, че по-ценният резултат за обществото в едно наказателно преследване е възстановяване на причинените вреди, отколкото конкретното наказване на извършителя на престъпление, независимо от непосредствените ефекти на превенция и възмездие.

II. Посочените принципи са от такова естество, че въвеждането им в организацията и функционирането на ЕП ще осигури няколко изключително важни резултата с оглед постигане на целта, преследвана със създаването на европейската прокурорска институция.

1. Въвеждането на принципа на специализация, осигурен чрез начално и текущо обучение на прокурорите от централното звено и националните структури, безспорно ще осигури по-високо ниво на професионализъм и компетентност при противодействието на престъпленията, имащи за предмет измами с евросредства.

2. Избягването на възможна намеса на националните власти при чувствителни разследвания успешно ще се постигне чрез прякото упражняване на действията по разкриване, разследване и доказване на тези престъпления по силата на единен европейски нормативен акт (материалноправен и процесуален), чрез непосредственото упражняване на функциите по контрол на разследването и повдигане на обвинението от

централното звено (европейската прокуратура) или чрез специализираните прокурорски звена на национално ниво. За целта от изключително значение е поставянето на националните структури на пряко подчинение на европейския прокурор.

3. Постигането на бързина при разследванията ще е пряка последица от избягване на механизмите на правната помощ, които принципно ги забавят и затрудняват. В тази връзка от изключително значение ще е въвеждането на еднакви стандарти при разкриването, разследването и доказването на тези престъпления в целия ЕС. Това може да се постигне чрез изработване на единна нормативна база, уреждаща както материалноправните, така и процесуалните аспекти на общоевропейското наказателно правосъдие.

4. Създаването на общоевропейска структура, която да ръководи и координира дейността по разкриване, разследване и доказване на посегателства срещу финансовите интереси на ЕС, в най-пълен обем ще осигури използване на капацитета на ОЛАФ – европейската структура, която към момента разполага с най-богата експертиза в тази област.

5. Най-сетне, но не и по важност е обстоятелството, че освен своевременното и справедливо наказване на извършителите на престъпления от този вид, ще се постигне възстановяване на неправомерно присвоените средства директно в бюджета на ЕС, каквато възможност към момента не е регламентирана, а не в националните бюджети.

III. Резултатите, очертани по-горе могат да се постигнат чрез следните конкретни стъпки и съответните механизми за реализирането им.

1. На централно европейско ниво следва да се създаде Европейска прокуратура (или офис на европейския прокурор), която ще има централизирана йерархична структура и ще е с компетентност на територията на целия ЕС. Тази служба логично ще включва следните звена:

- европейски главен прокурор;
- прокурори в европейската прокуратура;
- разследващи органи на централно ниво;
- в ЕП следва да се влее ОЛАФ, която да поеме функции на своеобразна европейска полиция, с тенденция да прерасне в същинска европейска полицейска служба.

Главният европейски прокурор ще има правомощията да ръководи цялата прокуратура и да осигурява унифицирането на практиката, като издава съответни указания, решава спорове за компетентност между две или повече национални

бюра, изземва и възлага на прокурори от централната служба разследвания по дела, за които той прецени, координира работата на националните бюра в случаите на престъпления с трансграничен елемент, като цяло контролира работата на националните звена.

Прокурорите от централната европейска прокуратура ще извършват разследвания по дела, възложени им от главния европейски прокурор и ще наблюдават разследвания на националните бюра.

2. Европейската прокуратура следва да създаде свои бюра във всички държави-членки, които да са подчинени само на европейския прокурор и да са независими от националните власти. Към тях ще е необходимо да се създадат съответни разследващи звена, на основата на потенциала на ОЛАФ. На служителите в тях националните законодателства ще бъдат задължени да придадат компетентност на полицейски органи по съответното вътрешно право.

3. Националните бюра на ЕП трябва да имат правото да дават задължителни за изпълнение указания на националните полицейски и други служби (данъчни и митнически) по делата от тяхна компетентност.

4. Дейността на Европейската прокуратура задължително следва да се осъществява въз основа на единна нормативна база, която да урежда както съставите на престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, така и процесуалните правила, по които да се осъществява разследването, доказването и осъждането на виновните извършители на такива престъпления. Както бе посочено по-горе, разработването на проект за регламент в този смисъл, е в ход и по график следва да бъде представен за дискусия през м. юни 2013 г. Той би могъл да стъпи върху опита на вече разработения акт, наименован *Corpus Juris*, но задължително следва да включва:

– устройствени правила за изграждане Европейската прокуратура – компетентността на главния прокурор; организацията и компетентностите на прокурорите от централизираното звено; взаимоотношенията с националните бюра и координацията между тях; мястото на ОЛАФ, функциите на тази структура, взаимодействието с националните разследващи структури, с прокурорите от националните звена и централизираната европейска прокуратура;

– материалноправна уредба на съставите на престъпления, известни като „евроизмами”. Те следва да бъдат унифицирани, за да няма противоречия в оценката на съответните деяния;

– унифицирани процедурни правила, между които: оценката на доказателствата, пълен регламент не само на досъдебното производство, но и на съдебната фаза по делата за тези престъпления, както и съдебният контрол върху действията на ЕП, с които се засягат права по ЕКЗПЧОС.

5. Организацията на дейността на Европейската прокуратура, на подчинените ѝ национални прокурорски структури, както и на разследващите органи на централно и национално ниво, би могла да се опише така:

– Всички национални органи, при които постъпят данни за извършени престъпления с предмет средства на ЕС, ще са задължени да ги предоставят на националното бюро на ЕП.

– На принципа на опортюнитета, съответните прокурори от националното бюро на ЕП следва да решат по кои от сигналите да бъдат образувани наказателни производства от тази структура. Основен критерий за тяхната преценка следва да е съдържанието на засегнатия интерес – той трябва да е от такова естество, че да оправдава намесата на ЕП.

– По делата, поети от националното бюро на ЕП, разследването ще се извършва от специалните разследващи органи към него, под надзора на съответен прокурор.

– Делата, по които засегнатият интерес не оправдава използването на инструментите на ЕП, ще се изпращат на националните прокурорски власти по компетентност.

– Независимо от горната преценка, изпратените на националните прокуратури дела ще продължат да се наблюдават от бюрото на ЕП, което във всеки момент ще има правото да ги изझे и да продължи работа по тях на национално ниво.

– Дела, по които има опасност или основателни съмнения за неправомерна намеса на националните власти, ще могат да се изземват от централизираната структура на ЕП, като разследването по тях ще се извършва директно от разследващите органи на централно ниво, под надзора на прокурор от ЕП.

– По описания ред ще се разследват и делата, по които престъпната дейност се е разпростряла на територията на няколко държави-членки и/или и на територията на трета страна.

– Последователното спазване на принципа на специализация предопределя необходимостта внасянето на обвинителните актове и съдебното разглеждане на тези дела да става в специализирани отделения на един и същи национален съд.

За тези отделения ще важат същите изисквания за начално и текущо обучение с оглед постигане необходимото ниво на специални знания. За българските условия намирам, че такива специализирани отделения следва да бъдат създадени към Софийски градски съд.

– В случай на спор за компетентност – напр. при отказ на националните съдилища да приемат за разглеждане обвинителния акт, удачно би било споровете за подсъдност да се решават от специализиран състав на Съда на ЕС.

– За успешно приключване на делата от компетентност на ЕП ще е необходимо да бъдат предприети всички мерки за издирване, изземване и възстановяване на средствата на ЕС – предмет на делата, по бюджета на Съюза.

В заключение биха могли да се направят следните изводи:

Изложената концепция за структуриране и функциониране на Европейската прокуратура, вероятно е най-трудната за реализиране от политическа гледна точка. Независимо от това, следва да признаем, че е единствената, която е основана на философията за максимална ефективност, прагматичност и система за контрол, позволяващи

на централизираната европейска структура да действа решително, но в съчетание с добре регулирано партньорство с националните власти. Тъкмо тези характеристики са от естество да осигурят бързо и пълноценно възстановяване на средствата – предмет на неправомерно посегателство, в бюджета на ЕС.

Така структурирана и с тези компетенции, европейската прокуратура би могла да даде реална защита на финансовите интереси на ЕС и да изключи подозренията към националните власти било в неопитност, било в корупция или политическо вмешателство.

Настоящото предложение за начина на организация и функциониране на Европейската прокуратура е израз на поредната стъпка към „повече Европа” в областта на наказателното право, което следва постепенно да обхване и други престъпления – тези, характеризирани в ДФЕС като тежка престъпност с трансгранично измерение. Условието да се случи това е успешният старт на Европейската прокуратура в рамките на първоначално предвидената ѝ материална компетентност.