ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 6.9.2021 г.
COM(2021) 536 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно прилагането на Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред

1. ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Контекст

Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред („Директивата за защита на финансовите интереси“) беше приета на 5 юли 2017 г.[1] като част от цялостната стратегия на Комисията за борба с измамите[2]. За държавите членки, обвързани от нея[3], Директивата за защита на финансовите интереси заменя Конвенцията за защитата на финансовите интереси на Европейските общности от 1995 г. и протоколите към нея („Конвенцията за защитата на финансовите интереси“)[4].

Въз основа на член 83, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) в Директивата за защита на финансовите интереси се определят общи стандарти за наказателното право на държавите членки. Целта на тези общи стандарти е да бъдат защитени финансовите интереси на ЕС чрез хармонизиране на определенията, наказанията и давностните срокове за определени престъпления, засягащи тези интереси. Тези престъпления („престъпленията, засягащи финансовите интереси“) са: i) измамите, включително случаите на трансгранични измами с данък върху добавената стойност (ДДС) с общи щети в размер най-малко на 10 милиона евро; ii) корупцията; iii) изпирането на пари; и iv) присвояването. Освен това хармонизирането засяга обхвата на разследванията и наказателното преследване от страна на Европейската прокуратура[5], тъй като правомощията на Европейската прокуратура са определени с позоваване на Директивата за защита на финансовите интереси[6], така както е въведена в националното право. Също така с Директивата за защита на финансовите интереси се улеснява възстановяването на средства на ЕС, които са били предмет на злоупотреба[7], по наказателноправен ред.

Крайният срок за транспониране на Директивата в националното законодателство изтече на 6 юли 2019 г. До тази дата само 12 държави членки бяха уведомили за пълно транспониране на Директивата. Поради това Комисията започна производства за

[1] ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29—41.

[2] *Стратегия на Комисията за борба с измамите: засилени действия за защита на бюджета на ЕС*, COM (2019) 196 final, 29.4.2019 г.

[3] В съответствие с протокол 22 към Договорите Дания не участва в приемането на Директивата за защита на финансовите интереси, поради което не е обвързана от нея, нито от нейното прилагане. Дания обаче продължава да бъде обвързана от Конвенцията за защитата на финансовите интереси. От друга страна, Ирландия упражни правото си да участва в приемането и прилагането на Директивата за защита на финансовите интереси в съответствие с протокол 21 към Договорите.

[4] Конвенция, съставена на основание член К.3 от Договора за Европейския съюз, за защита на финансовите интереси на Европейските общности, ОВ C 316, 27.11.1995 г., стр. 49—57.

[5] Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (ОВ L 283, 31.10.2017 г., стр. 1—71).

[6] Член 22, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2017/1939.

[7] Във връзка с това броят на нередностите, докладвани като измами (който включва случаите на подозрения за измами и установени измами), и свързаните с тях суми не представляват пряк показател за равнището на измамите, засягащи бюджета на ЕС. Те са преди всичко индикация за равнището на разкриваемост и докладване на потенциални измами от държавите членки и органите на ЕС. През 2019 г. 939 нередности бяха докладвани като измами, засягащи приблизително 461,4 милиона евро (*Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета, 31-ви годишен доклад относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз и борбата с измамите — 2019 г.*, COM(2020) 363 final, 3.9.2020 г., стр. 13).

установяване на неизпълнение на задължения срещу останалите 14 участващи държави членки, като през септември 2019 г. им изпрати официални уведомителни писма. Към април 2021 г. броят на случаите на нотифицирано завършено транспониране се беше увеличил на 26, което означава, че всички държави членки, обвързани от Директивата, вече са нотифицирали нейното пълно транспониране в националното законодателство.

1.2. Основни аспекти на Директивата за защита на финансовите интереси

В член 1 се определя предметът на Директивата за защита на финансовите интереси, а в член 2 се определя нейният обхват и се предоставя определение на понятието „финансови интереси на Съюза“. Освен това с Директивата държавите членки се задължават:

- да инкриминират измами, засягащи финансовите интереси на Съюза, по отношение на всяко действие или бездействие, свързано с: i) разходите, свързани с възлагането на обществени поръчки, и разходите, несвързани с възлагането на обществени поръчки; и ii) приходите, произтичащи от собствени ресурси от ДДС, и приходите, различни от приходи, произтичащи от собствени ресурси от ДДС (член 3);
- да инкриминират други престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза (изпиране на пари, корупция и присвояване), и да установят определение за „публичен служител“ с цел адекватна защита на средствата на Съюза от корупция и присвояване (член 4);
- да инкриминират: i) подбуждането, подпомагането и съучастието в извършването на някое от престъпленията, посочени в членове 3 и 4; и ii) опита за извършване на престъпленията, посочени в член 3 (измама) и член 4, параграф 3 (присвояване) (член 5);
- да предвидят отговорността и санкциите по отношение на: i) юридическите лица за престъпленията, посочени в членове 3, 4 и 5, извършени в тяхна полза от други лица, които заемат ръководна длъжност в това юридическо лице; или ii) поради липсата на надзор или контрол от страна на тези други лица, от всяко подчинено на тях лице (членове 6 и 9);
- да изготвят минимални правила за наказания по отношение на физически лица, включително минимални и максимални наказания за престъпленията, посочени в членове 3 и 4, когато тези престъпления включват значителни щети или облаги (член 7);
- да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че когато престъпление, посочено в членове 3, 4 или 5, е извършено в рамките на престъпна организация, този факт ще се счита за утежняващо вината обстоятелство (член 8);
- i) да установят своята компетентност по отношение на престъпленията, посочени в членове 3, 4 и 5, когато престъплението е извършено изцяло или отчасти на тяхна територия или извършителят на престъплението е техен гражданин и когато към момента на извършване на престъплението спрямо извършителя се прилага

Правилникът за персонала;[8] и ii) да избягват да подчиняват упражняването на компетентност по отношение на престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, извършени в чужбина от техни граждани, на определени условия (член 11);

- i) да предвидят давностни срокове за достатъчен период от време след извършването на престъпленията, посочени е членове 3, 4 и 5, за да се противодейства ефективно на тези престъпления, като за престъпленията, наказуеми с максимална санкция от поне четири години лишаване от свобода, се прилагат минимални давностни срокове; и ii) да вземат необходимите мерки, за да гарантират налагането на наказания (член 12); както и
- да предоставят статистически данни относно наказателните производства за престъпленията, посочени в членове 3, 4 и 5, и резултата от тях (член 18, параграф 2).

1.3. Обхват и методология на доклада

Въз основа на член 18, параграф 1 от Директивата за защита на финансовите интереси в настоящия доклад се прави оценка на степента, в която държавите членки са предприели необходимите мерки за спазване на Директивата за защита на финансовите интереси. По-специално в настоящия доклад се оценява дали държавите членки са транспонирали Директивата и дали чрез националните законодателства се постигат целите и се изпълняват изискванията на Директивата. В доклада не се засягат правомощията на Комисията съгласно член 258 от ДФЕС за оценка на съответствието на отделните национални мерки за транспониране.

Настоящата оценка се основава главно на информацията, предоставена от държавите членки на Комисията чрез нотифицирането от тяхна страна на националните мерки за транспониране на Директивата за защита на финансовите интереси. Тази информация беше допълнена от външно проучване, възложено от ГД „Правосъдие и потребители“ в обхвата на нейния рамков договор. Въз основа на тази оценка Комисията започна систематичен обмен с държавите членки. Допълнителната информация и обясненията, предоставени от държавите членки по време на този обмен, позволиха на Комисията да прецизира анализа си по отношение на най-належащите проблеми във връзка със съответствието. Тези проблеми ще бъдат представени по-подробно в раздели 2 и 3 по-долу.

2. ОБЩА ОЦЕНКА

Целта на Комисията е да гарантира, че всички държави членки са транспонирали директивата по ясен, точен и правилен начин, чрез определянето на ефективни, съразмерни и възпиращи наказания за защита на финансовите интереси на Съюза.

[8] В съответствие с член 11, параграф 2 държавите членки могат да се въздържат от прилагане на това правило или могат да го прилагат само при специфични случаи, или само ако са изпълнени определени условия, като трябва да уведомяват Комисията, ако възприемат този подход на действие.

В подробна оценка на нотифицираните мерки за транспониране беше потвърдено, че всички държави членки са транспонирали основните разпоредби на Директивата за защита на финансовите интереси. Съществуват обаче проблеми във връзка със съответствието, които трябва да бъдат решени, включително проблеми, които трябва да бъдат решени, за да се осигури възможност за ефективни разследвания и наказателно преследване от страна на Европейската прокуратура. Проблемите във връзка със съответствието засягат главно недостатъците в националното законодателство за транспониране на определенията за престъпления от членове 3, 4 и 5 по отношение на:

- определението за измама, засягаща финансовите интереси на Съюза (член 3), в около половината от държавите членки;
- определението на аспекти от член 4, параграф 1 (изпиране на пари), член 4, параграф 2 (корупция) и член 4, параграф 3 (присвояване) в няколко държави членки;
- определението за публичен служител (член 4, параграф 4) в около половината от държавите членки; както и
- подбуждането, подпомагането и съучастието в извършването на някое от престъпленията, посочени в членове 3 и 4; и опита за извършване на престъпленията, посочени в член 3 и член 4, параграф 3 (член 5) в няколко държави членки.

Освен това Комисията установи редица проблеми във връзка със съответствието в една четвърт от държавите членки по отношение на отговорността на юридическите лица и санкциите по отношение на физически лица в съответствие с членове 6, 7 и 9. Във връзка със санкциите по отношение на физически лица (член 7) Комисията също така установи проблеми във връзка със съответствието в една четвърт от държавите членки. Някои от тези проблеми могат да подкопаят ефективния, възпиращ и пропорционален характер на тези санкции.

Освен това Комисията установи редица проблеми във връзка със съответствието в няколко държави членки по отношение на упражняването на компетентност въз основа на принципа на териториалността и принципа на извършителя (член 11, параграф 1). Също така няколко държави членки установяват условия по отношение на наказателното преследване на престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, които не са в съответствие с член 11, параграф 4. В някои държави членки е установен проблем с транспонирането на член 12, свързан с предвиждането на давностен срок за изпълнението на решение, наложено след окончателна осъдителна присъда за престъпление, посочено в членове 3, 4 или 5, който е по-кратък от петгодишния срок, изискван от Директивата за защита на финансовите интереси.

И накрая, въз основа на споделената информация Комисията установи, че изрично и конкретно годишно задължение за докладване на статистически данни на Европейската комисия (член 18, параграф 2) се съдържа в законодателството само на няколко държави членки. При липсата на достатъчно данни може да бъде по-трудно на по-късен етап Комисията да оцени дали Директивата е постигнала общата си цел да се засили

защитата на финансовите интереси на Съюза и дали Директивата или някои нейни аспекти следва да бъдат преразгледани[9].

3. СПЕЦИФИЧНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ОЦЕНЯВАНЕТО

3.1. Определения и обхват (член 2)

В член 2, параграф 1 от Директивата за защита на финансовите интереси са дадени определения на понятията „финансови интереси на Съюза“ и „юридическо лице“. Освен това в член 2, параграф 2 се определя праг за приложимостта на Директивата по отношение на приходите, произтичащи от собствени ресурси от ДДС. Директивата за защита на финансовите интереси се прилага само в случаи на тежки престъпления срещу общата система на ДДС. Престъпленията срещу общата система на ДДС трябва да се считат за тежки, когато умишлените действия или бездействия, предвидени в член 3, параграф 2, буква г) от Директивата за защита на финансовите интереси, са свързани с територията на две или повече държави — членки на Съюза, и включват общи щети в размер най-малко на 10 милиона евро.

Целта на този праг е преди всичко разкриването на верижните измами, измамите с ДДС чрез липсващи търговци и измамите с ДДС, извършени в рамките на престъпна организация, като и трите вида измами пораждат сериозна заплаха за общата система на ДДС и следователно — за бюджета на Съюза. В една държава членка член 2, параграф 1 не е транспониран в съответствие с Директивата.

3.2. Измами (член 3)

В член 3 от Директивата за защита на финансовите интереси се посочва, че държавите членки трябва да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че измама, засягаща финансовите интереси на Съюза, представлява престъпление, когато е извършена умишлено. За тази цел в него се определят четири категории поведение, представляващо измама, засягаща финансовите интереси на Съюза. Тези категории са свързани с действия или бездействия, които се отнасят до: i) разходите, несвързани с възлагането на обществени поръчки (член 3, параграф 2, буква а); ii) разходите, свързани с възлагането на обществени поръчки (член 3, параграф 2, буква б); iii) приходите, различни от приходи, произтичащи от собствени ресурси от ДДС (член 3, параграф 2, буква в); и iv) приходите, произтичащи от собствени ресурси от ДДС (член 3, параграф 2, буква г), както бе описано в раздел 3.1 по-горе.

В приблизително половината от държавите членки Комисията установи проблеми във връзка със съответствието по отношение на транспонирането на основните аспекти на тези престъпления. По-специално Комисията установи проблеми във връзка със съответствието в по-тесния обхват на националното законодателство, разглеждащо измамите по отношение на разходите, несвързани с възлагането на обществени поръчки (член 3, параграф 2, буква а), и измамите по отношение на разходите, свързани

[9] Член 18, параграфи 3 и 4.

с възлагането на обществени поръчки (член 3, параграф 2, буква б). Други проблеми са свързани с транспонирането на всяко действие или бездействие, което се отнася до:

- „използването на фалшиви, неверни или непълни декларации“, обхващащо само писмени документи, и „активи от бюджета на Съюза или бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име“, които не са обхванати;
- „неоповестяването на информация“, което или не е транспонирано, или е транспонирано с по-ограничено понятие; както и
- транспонирането на „неправилното използване на такива средства или активи за цели, различни от тези, за които те са били първоначално предоставени“ с по-тясна формулировка.

По отношение на приходите, различни от приходи, произтичащи от собствени ресурси от ДДС (член 3, параграф 2, буква в), и приходите, произтичащи от собствени ресурси от ДДС (член 3, параграф 2, буква г), Комисията също така установи проблеми във връзка със съответствието, отново поради по-тесния обхват на националното законодателство. Други проблеми са свързани с транспонирането на всяко действие или бездействие, което се отнася до:

- „фалшиви, неверни или непълни декларации или документи“ и „фалшиви, неверни или непълни декларации или документи, свързани с ДДС“, които не са обхванати;
- транспонирането на „ресурсите в бюджета на Съюза“ с по-ограничено понятие;
- необхващането на „бюджетите, управлявани от Съюза или от негово име“;
- „неоповестяването на информация“ и „неоповестяването на свързана с ДДС информация“, които или не са транспонирани, или са транспонирани с по-ограничено понятие;
- транспонирането на „неправилното използване на законно предоставени ползи“ с по-тясна формулировка; както и
- „представянето на точни декларации по ДДС за целите на измамно прикриване на неплащането или неправомерното пораждане на права на възстановяване на ДДС“, което или не е транспонирано, или е транспонирано с по-ограничено понятие.

3.3. Други свързани престъпления (член 4)

3.3.1. Изпиране на пари, корупция и присвояване (член 4, параграфи 1, 2 и 3)

В член 4, параграф 1 от Директивата за защита на финансовите интереси се посочва, че държавите членки вземат необходимите мерки, за да гарантират, че изпирането на пари, както е определено в член 1, параграф 3 от Директива (ЕС) 2015/849[10], което се отнася за имущество, придобито чрез престъпленията, обхванати от Директивата, представлява престъпление. В няколко държави членки тази разпоредба не е транспонирана изцяло поради някои недостатъци в самото определение за изпирането

[10] Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (текст от значение за ЕИП), ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73—117.

на пари или поради липсата на престъпление, обхванато от Директивата за защита на финансовите интереси, сред предикатните престъпления.

Освен това съгласно член 4, параграф 2 от Директивата държавите членки трябва да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че пасивната и активната корупция, когато са извършени умишлено, представляват престъпления. В няколко държави членки по отношение както на активната, така и на пасивната корупция се изисква допълнителен аспект — „нарушение на служебните задължения“. Този допълнителен аспект значително стеснява обхвата на определенията за корупция в Директивата за защита на финансовите интереси и прави нейното наказателно преследване зависимо от доказването на такова нарушение на служебните задължения.

По отношение на „пасивната корупция“ проблемът във връзка със съответствието се отнася до един от аспектите на престъплението, а именно: „[въздържане] от извършването на действия в съответствие със своите служебни задължения“. В малък брой държави членки този аспект не е обхванат от националното законодателство. Що се отнася до „активната корупция“, проблемите във връзка със съответствието са свързани с обхвата на определението, тъй като в някои държави членки някои от аспектите („пряко или чрез посредник [обещание, предлагане или предоставяне на] облаги“ и „за трето лице“) липсват или не са транспонирани правилно.

Освен това в член 4, параграф 3 от Директивата се посочва, че държавите членки трябва да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че присвояването, когато е извършено умишлено, представлява престъпление. Проблемите във връзка със съответствието се отнасят до по-тясното транспониране на това престъпление или до нетранспонирането му.

3.3.2. Публични служители (член 4, параграф 4)

В член 4, параграф 4 се предоставя определение за „публичен служител“ с оглед да се защитят адекватно средствата на Съюза от корупция и присвояване. Някои аспекти на определението за „публичен служител“ не са транспонирани в законодателството на около половината от държавите членки. Комисията установи проблеми във връзка със съответствието, които са свързани със:

- необхващането на „служител на националната администрация на друга държава членка и всеки служител на националната администрация на трета държава“ като цяло или по отношение единствено на присвояването;
- невключването в определението за „служител на Съюза“ на: i) лица, „командирован[и] в Съюза от държава членка или от публичен или частен орган и [които изпълняват] функции, съответстващи на функциите, изпълнявани от длъжностните лица или другите служители на Съюза“; или ii) „членовете на институции, органи, служби и агенции на Съюза, създадени в съответствие с Договорите, и персоналът на тези органи“;
- обвързването на определението за „служител на националната администрация“ с допълнителни условия, които обхващат само публичните служители на други

държави членки, когато престъплението е извършено на територията на тази държава членка[11], както и липсата на обхващане на „всяко лице, заемащо длъжност в изпълнителната, административната [...] система“ като цяло или само по отношение на престъплението присвояване;

- и накрая, посочването в член 4, параграф 4, буква б) на „всяко друго лице, на което са възложени и упражнява функции на публична служба“ не е транспонирано в някои държави членки.

3.4. Подготвителни деяния (член 5)

В член 5 от Директивата за защита на финансовите интереси се посочва, че: i) държавите членки вземат необходимите мерки, за да гарантират, че подбуждането, подпомагането и съучастието в извършването на някое от престъпленията, посочени в членове 3 и 4 от Директивата, се наказват като престъпление (член 5, параграф 1); и ii) опитът за извършване на някое от престъпленията, посочени в член 3 и член 4, параграф 3 от Директивата, се наказва като престъпление (член 5, параграф 2). В няколко държави членки Комисията установи свързани с несъответствие проблеми по отношение на член 5, параграф 2. Тези проблеми се отнасят до неопределянето на следните престъпления като наказуеми: i) опита за извършване на злоупотреба със субсидии; ii) някои митнически престъпления; и iii) присвояването.

3.5. Отговорност на юридическите лица и санкции по отношение на юридически лица (членове 6 и 9)

Съгласно член 6, параграф 1 от Директивата за защита на финансовите интереси от държавите членки се изисква да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че юридическите лица могат да бъдат подведени под отговорност за някое от престъпленията, посочени в членове 3, 4 и 5, 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.

Освен това в съответствие с член 6, параграф 2 от държавите членки се изисква да вземат 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 член 6, параграф 1, е направила възможно извършването, от негово подчинено лице, на някое от престъпленията, посочени в членове 3, 4 или 5 от Директивата, в полза на това юридическо лице.

[11] Това означава, че държавата членка А ще извършва наказателно преследване само по отношение на служители на други държави членки (Б, В и т.н.), ако те извършат престъпление на територията на държавата членка А.

И накрая, в съответствие с член 6, параграф 3 отговорността на юридическите лица по член 6, параграфи 1 и 2 от Директивата не изключва възможността за образуване на наказателно производство срещу физическите лица, извършили престъпленията, посочени в членове 3 и 4 от Директивата, или които носят наказателна отговорност съгласно член 5.

В една четвърт от държавите членки бяха установени проблеми във връзка със съответствието. Те включват:

- липсата на транспониране на член 6, параграф 1;
- обхващането само на деяния на лица, когато са извършени в обхвата на дейностите на юридическото лице; както и
- изключването на корпоративната наказателна отговорност за определени предикатни престъпления.

Друг проблем във връзка със съответствието се отнася до обединяването в националното законодателство на изискванията от член 6, параграфи 1 и 2. В това отношение следва да се отбележи, че в член 6, параграф 1 не се изисква „липсата на надзор или контрол“, когато престъпление, засягащо финансовите интереси на Съюза, е извършено в полза на юридическо лице от лице, „което заема ръководна длъжност в това юридическо лице“.

В член 9 от Директивата за защита на финансовите интереси се посочва, че държавите членки трябва да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че юридическо лице, подведено под отговорност съгласно член 6 от Директивата, 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 публични облаги или помощи;
б) временно или постоянно изключване от тръжните процедури за възлагане на обществени поръчки;
в) временно или постоянно лишаване от права да упражнява търговски дейности;
г) поставянето под съдебен надзор;
д) съдебна ликвидация;
е) временно или постоянно затваряне на предприятия, използвани за извършването на престъплението.

По отношение на съответствието Комисията подчертава, че корпоративната отговорност не следва да се поставя в зависимост от окончателна осъдителна присъда на физическо лице, какъвто е случаят в една държава членка, тъй като това подкопава възможността за налагане на ефективни, пропорционални и възпиращи санкции за юридически лица.

3.6. Наказания по отношение на физически лица (член 7)

В член 7 от Директивата за защита на финансовите интереси се посочва, че по отношение на физическите лица държавите членки трябва да гарантират, че престъпленията, предвидени в членове 3, 4 и 5 от Директивата, се наказват с ефективни, съразмерни и възпиращи наказания (член 7, параграф 1). Посочените престъпления трябва да се наказват с максимално наказание, което предвижда

лишаване от свобода (член 7, параграф 2). Тези престъпления трябва да се наказват с максимално наказание от най-малко 4 години лишаване от свобода, когато включват „значителни щети или облаги“ (член 7, параграф 3)[12].

Проблеми във връзка със съответствието бяха установени в една четвърт от държавите членки. По отношение на член 7, параграф 1 законодателството на няколко държави членки съдържа разпоредби, с които на лицата се позволява да избегнат отговорност или налагането на наказания, ако съобщят за престъплението или възстановят щетите, причинени на финансовите интереси на Съюза, на различни етапи преди или по време на наказателното производство. Такива разпоредби могат да направят наказанията неефективни и невъзпиращи. Други проблеми във връзка със съответствието се отнасят до неспазването на прага за наказанията, предвиден в член 7, параграф 3 от Директивата за защита на финансовите интереси, по-специално по отношение на:

- „неоповестяването на информация“ в контекста на измами по отношение на разходите, свързани с възлагането на обществени поръчки, и по отношение на разходите, несвързани с възлагането на обществени поръчки;
- подготвителните действия за изпиране на пари;
- пасивната корупция без утежняващо вината обстоятелство;
- активната корупция, когато е извършена от публичен служител спрямо друг публичен служител или без „нарушение на служебните задължения“, което, както бе описано в раздел 3.3.1, не се изисква от член 4, параграф 2, буква б) от Директивата за защита на финансовите интереси; както и
- присвояването.

3.7. Компетентност (член 11)

В съответствие с член 11 от Директивата за защита на финансовите интереси държавата членка трябва да установи своята компетентност по отношение на престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, когато престъплението е извършено изцяло или отчасти на нейна територия или извършителят на престъплението е неин гражданин (член 11, параграф 1). Държавите членка трябва да вземат необходимите мерки за установяване на своята компетентност по отношение на престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, когато към момента на извършване на престъплението спрямо извършителя се прилага Правилникът за персонала. Държавите членки могат да се въздържат от прилагане на това правило или могат да го прилагат само при специфични случаи, или само при изпълнение на определени обстоятелства. Освен това те трябва да уведомят Комисията, ако не го прилагат или ако го прилагат само при специфични случаи (член 11, параграф 2).

Държавите членки трябва също така да уведомяват Комисията, когато решат да разширят компетентността си по отношение на престъпленията, засягащи финансовите

[12] Член 7, параграф 3, второ и трето изречение: „Щетите или облагите, произтичащи от престъпленията, посочени в член 3, параграф 2, букви а), б) и в) и в член 4, се считат за значителни, когато щетата или облагата надхвърля 100 000 EUR. Щетите и облагите, произтичащи от престъпленията, посочени в член 3, параграф 2, буква г) и за които се прилага член 2, параграф 2, се считат за значителни.“.

интереси на Съюза, извършени: i) от лица, обичайно пребиваващи на тяхна територия; ii) в полза на юридическо лице, установено на тяхна територия; или iii) от служител на националната администрация, който е действал при изпълнение на служебните си задължения (член 11, параграф 3).

И накрая, в случаите, когато извършителят на престъплението е техен гражданин[13], държавите членки не трябва да подчиняват упражняването на компетентността на условието наказателното преследване да може да бъде образувано единствено вследствие: i) на заявление от страна на пострадалия, подадено на мястото, където е извършено престъплението; или ii) на съобщаване от страна на държавата, в която е извършено престъплението (член 11, параграф 4). Комисията установи проблеми във връзка със съответствието в няколко държави членки по тези въпроси. По отношение на установяването на компетентност въз основа на териториалността (член 11, параграф 1) има два проблема във връзка със съответствието. Първият е свързан с липсата на компетентност по отношение на изпирането на пари, както е определено в член 4, параграф 1 от Директивата. Вторият е свързан с допълнителните условия, като например това, че за подбуждане, подпомагане и съучастие в престъпленията, засягащи финансовите интереси: i) основният извършител следва да е действал на територията; или ii) наказанието, предвидено от националното законодателство, трябва да бъде над определен праг.

Разширяването на компетентността по отношение на извършителите, спрямо които се прилага Правилникът за персонала, със или без налагане на специфични условия, в съответствие с член 11, параграф 2, е предвидено от националните законодателства на 12 държави членки.

Около половината от държавите членки разширяват компетентността си по отношение на престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, извършени: i) от лица, обичайно пребиваващи на тяхна територия; или ii) в полза на юридическо лице, установено на тяхна територия; и/или iii) от служител на националната администрация, който е действал при изпълнение на служебните си задължения (член 11, параграф 3). Проблемите във връзка със съответствието по отношение на член 11, параграф 4 се отнасят до налагането на условието, че наказателното преследване може да бъде образувано единствено: i) вследствие на заявление от страна на пострадалия, подадено на мястото, където е извършено престъплението; или ii) вследствие на жалба от увреденото лице (ако съгласно чуждото право такава жалба се изисква за наказателно преследване).

3.8. Давностен срок (член 12)

В съответствие с член 12, параграф 1 от Директивата за защита на финансовите интереси държавите членки трябва да вземат необходимите мерки, за да предвидят давностен срок. Този срок трябва да позволява извършването на разследване, наказателно преследване, съдебно производство и постановяване на присъда за

[13] В съответствие с член 11, параграф 1, буква б).

престъпленията, посочени в членове 3, 4 и 5, през достатъчен период от време след извършването на престъпленията, за да се противодейства ефективно на тези престъпления. В Директивата се предвиждат минимални давностни срокове за престъпленията, наказуеми с максимална санкция от поне четири години лишаване от свобода (член 12, параграфи 2 и 3). В Директивата се предвиждат минимални давностни срокове и за гарантиране на налагането на наказания за осъдителна присъда за престъпление, посочено в членове 3, 4 и 5 (член 12, параграф 4). В някои държави членки е налице проблем с транспонирането по отношение на давностния срок за изпълнението на решение, наложен след окончателна осъдителна присъда за престъпление, посочено в членове 3, 4 или 5, който е по-кратък от петгодишния срок, изискван с член 12, параграф 4.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Директивата за защита на финансовите интереси беше приета, за да се засили защитата срещу престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза. Директивата осигурява добавена стойност чрез определянето на: i) общи минимални правила за определянето на престъпления; и ii) наказания за борба с измамите и други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза. Всички държави членки са транспонирали основните разпоредби на Директивата за защита на финансовите интереси.

Оценката обаче показва, че все още е необходимо транспонирането на Директивата да бъде подобрено, по-специално за да се гарантира: i) съгласуваното транспониране на определенията за престъпленията, посочени в членове 3, 4 и 5; и ii) отговорността и санкциите по отношение на юридически и физически лица в съответствие с членове 6, 7 и 9. Освен това е необходимо правилно транспониране на разпоредбите относно упражняването на компетентност (член 11) и давностните срокове (член 12).

Правилното транспониране изисква допълнителни законодателни действия от страна на държавите членки, за да съгласуват окончателно своите национални законодателства с изискванията на Директивата за защита на финансовите интереси. Това е особено важно, за да се осигури възможност Европейската прокуратура да извършва ефективни разследвания и наказателно преследване.

Освен това е изключително важно държавите членки да докладват на Европейската комисия статистически данни относно наказателни производства и резултата от тях (член 18, параграф 2). Това докладване е решаващо за оценката дали е постигната защитата на финансовите интереси на Съюза въз основа на Директивата за защита на финансовите интереси.

В съответствие с член 18 от Директивата за защита на финансовите интереси Комисията ще продължи да извършва оценка по отношение на спазването на изискванията на Директивата за защита на финансовите интереси от страна на държавите членки и ще предприема всякакви подходящи действия, за да гарантира спазването на нейните разпоредби в целия Европейски съюз.