



Брюксел, 17.7.2013
COM(2013) 532 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

**По-добра защита на финансовите интереси на Съюза:
Създаване на Европейска прокуратура и реформиране на Евроюст**

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

По-добра защита на финансовите интереси на Съюза: Създаване на Европейска прокуратура и реформиране на Евроюст

С настоящото съобщение се въвежда пакет от законодателни мерки за укрепване на институционалните аспекти на защитата на финансовите интереси на Съюза — а по този начин и на парите на данъкоплатците — в съответствие с политиката на Комисията, установена през 2011 г.¹ Пакетът съдържа предложение за регламент за създаване на Европейска прокуратура и предложение за регламент за създаване на Европейска агенция за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие („Евроюст“). В допълнение към това пакетът включва Съобщение относно управлението на OLAF и засилването на процесуалните гаранции при разследванията с оглед на създаването на Европейската прокуратура.

1. ОСНОВНИ ЦЕЛИ, КОИТО ЩЕ БЪДАТ ПОСТИГНАТИ ЧРЕЗ СЪЗДАВАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКА ПРОКУРАТУРА И РЕФОРМИРАНЕТО НА ЕВРОЮСТ

- **Борбата срещу измамите: приоритет във време на фискална консолидация**

Във време, когато много държави членки извършват фискални корекции, представляващи значителна тежест за много граждани, е по-важно от всякога да се гарантира, че финансовите интереси на Европейския съюз — които са осигурени от данъкоплатците — са ефективно защитени. Със създаването на Европейската прокуратура, както се предлага в настоящия пакет, ще бъде възможно за пръв път да бъде въведен субект, който ще има необходимите правомощия и ресурси да разследва, да повдига и поддържа обвинението и да завежда в съда дела за измама и други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза, независимо дали тези дейности са на национално или трансгранично равнище.

Този субект ще преодолее функционалните ограничения на съществуващите органи и агенции на Съюза, защото ще бъде реален орган за разследване и повдигане и поддържане на обвинението, способен да осъществява дейност в рамките на Съюза по единен начин.

- *Повишаване на отчетността на повдигането и поддържането на обвинението на равнището на ЕС*

Предложенията в настоящия пакет се основават на разпоредбите на Договора от Лисабон, чрез който на Съюза беше предоставено уникалното правомощие, а именно по силата на член 86 от ДФЕС да създаде система на Европейска прокуратура, за да защитава своите финансови интереси, и по силата на член 85 от ДФЕС да засили ефективността на Евроюст и демократичния надзор над неговите дейности.

Всъщност предложенията имат за цел постигането на по-голяма отчетност по два начина. Първо, макар и напълно независима, Европейската прокуратура ще се отчита пред институциите на Съюза посредством изискването да представя годишен отчет за

¹ Относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания, 26 май 2011 г., COM(2011) 293.

своите дейности. Второ, като следствие от Договора от Лисабон Европейският парламент и националните парламенти ще участват в бъдеще в оценяването на дейностите на Евроюст. Това повишаване на демократичната отчетност на Евроюст е включено в предложения регламент за Евроюст. Бъдещата Европейска прокуратура ще представя годишен доклад за своите дейности до Европейския парламент, националните парламенти, Съвета и Европейската комисия.

- *Равнището на защита на участниците в разследванията трябва да се повиши*
- Европейската прокуратура ще бъде създадена по начин, който да гарантира, че принципът на върховенство на закона ще се спазва на всички етапи на разследването и повдигането и поддържането на обвинението. За да се постигне това, предложението гарантира, че принципите, признати по-специално с Хартата на основните права на Европейския съюз, се спазват, като по този начин то има за цел да осигури високо равнище на защита на лицата и дружествата, засегнати от разследване или повдигане и поддържане на обвинението във връзка с измами. Следователно текстът включва редица процесуални гаранции на равнището на Съюза, като например достъп до адвокат, както и получаване на съдебно разрешение в случай на особено инвазивни действия по разследване.

2. ЗАЩО ТЕЗИ РЕФОРМИ СА НЕОБХОДИМИ ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА СТАТУКВОТО?

- *Сегашната система не защитава финансовите интереси на Съюза в достатъчна степен*

Чрез съществуващите усилия на национално равнище и на равнището на Съюза не се преодолява по подходящ начин проблемът с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза. Съюзът и държавите членки имат задължението да „се борят с измамата и с всяка друга незаконна дейност, която засяга финансовите интереси на Съюза“ и да „предлагат ефикасна защита“ на тези интереси². Това задължение важи с особено голяма сила във време на фискална консолидация, когато всяко евро е от значение. Независимо от това ясно задължение, наложено от договорите за ЕС и съдебната практика на Съда на Европейския съюз³, финансовите интереси на Съюза продължават да бъдат недостатъчно защитени в държавите членки: случаите на измама, корупция и други престъпления, засягащи бюджета на Съюза, са в значителен обем и при по-голямата част от тях не се повдига и поддържа обвинението. През всяка от последните три години Комисията е установила подозрения за измама, възлизащи средно на около 500 млн. евро, но реалната стойност на измамите вероятно е значително по-голяма. Липсата на всеобхватна и еквивалентна система за правоприлагане в рамките на ЕС е довела до появата на известно усещане за безнаказаност сред извършителите на измами.

Понастоящем Съюзът на практика няма правомощия да се намесва в случаи на престъпна злоупотреба, засягаща неговите средства. Наказателните разследвания и повдигането и поддържането на обвинението, които са свързани с престъпления, засягащи тези средства, са все още от изключителната компетентност на държавите членки. Проучванията⁴ и статистиките⁵ сочат, че наказателните разследвания на

² Член 325 от ДФЕС.

³ Решение от 21 септември 1989 г. по дело 68/88 Комисия/Гърция, Recueil, стр. 2965.

⁴ Изследване „Euroneeds“. Предварителен доклад от това изследване може да бъде изтеглен от уебсайта на Института Max Planck по международно и сравнително наказателно право (<http://mpicc.de>).

⁵ 10-годишен доклад за дейността на OLAF.

измами, засягащи финансовите интереси на Съюза, често биват възпрепятствани поради различаващи се законодателства и неравномерни дейности по правоприлагане в държавите членки. Степента на успешно повдигане и поддържане на обвинението във връзка с престъпления, засягащи бюджета на ЕС, значително варира в ЕС (от приблизително 20 % до над 90 %) ⁶, отчасти поради сложността на случаите, липсата на достатъчно национални ресурси и честата необходимост от събиране на доказателства извън националната територия. Това показва значителни разлики в ефективността на националните системи за правоприлагане в областта на измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза.

Тези недостатъци не могат да бъдат отстранени в рамките на действащите национални или европейски структури. Националните агенции за правоприлагане и повдигане и поддържане на обвинението могат да действат единствено в националните граници. Това ограничава възможността им да се борят с трансгранични престъпления. А докато агенциите на Съюза имат компетенции на равнището на Съюза, те не разполагат с правомощия да провеждат разследвания и да повдигат и поддържат обвинението в държавите членки. Европейските органи, като Евроюст, Европол и OLAF, могат да действат единствено в рамките на своите компетенции и функции, предвидени от Договора, който ще остане непроменен от предстоящите реформи. На нито един от тези органи не са предоставяни, нито могат да бъдат предоставяни правомощия да провежда наказателни разследвания или да повдига и поддържа обвинението срещу извършителите на престъпления.

В допълнение към това борбата срещу измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, не е призната като приоритет на национално равнище. Това е валидно в особено голяма степен при трансграничните случаи на измами. Възможно е да съществуват възпиращи фактори дори в чисто национален план: приоритетите се определят на национално или регионално равнище, където наличните ресурси или експертните знания в сферата на правоприлагането са насочени към други видове престъпност. В резултат на това натискът за справяне с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, е слаб и цикълът на наказателно правоприлагане се нарушава. Установените престъпления не се разследват, а ако се разследват, биват изоставяни, щом възникнат трудности.

- *Евроюст се нуждае от реформа*

Евроюст се нуждае от реформа, с която да бъдат отстранени недостатъците, свързани с прилагането на настоящата рамка, като по този начин ще се подобри цялостното му функциониране и то ще стане по-оперативно. Чрез реформата ясно ще се разграничат оперативните задачи на Колегията на Евроюст ⁷ от административните отговорности, което ще ѝ позволи да се съсредоточи върху оперативните задачи, без да трябва да решава много административни въпроси. Предвижда се създаването на изпълнителен съвет, който да подпомага Колегията в изпълнението на административните ѝ задачи. При превръщането на решението за Евроюст в регламент съгласно ДФЕС се предвижда също възможност да се гарантира, че правомощията на националните членове ще бъдат хармонизирани в още по-голяма степен и че структурата на Евроюст ще бъде приведена в съответствие със стандартите, определени в Общия подход относно

⁶ Годишен доклад на OLAF за 2011 г. — данните не включват държавите членки, отчитащи 0 % и 100 %. Средното за ЕС е 43 %.

⁷ Колегията е създадена от национални членове, по един от всяка от държавите — членки на Европейския съюз. Колегията на Евроюст е отговорна за организацията и функционирането на Евроюст. Евроюст може да изпълнява задачите си чрез един или повече национални членове или като колегия.

децентрализираните агенции на ЕС, който беше приет от Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия през юли 2012 г.

- *Създаването на Европейска прокуратура и реформата на Евроюст трябва да се основават на Договора от Лисабон*

Предложенията в настоящия пакет ще се основават на възможностите, предоставени от Договора от Лисабон, по-специално в членове 86 и 85 от ДФЕС. Важна новост в Договора от Лисабон е участието на Европейския парламент и на националните парламенти в оценяването на дейностите на Евроюст. Това повишаване на демократичната отчетност на Евроюст е включено в предложения регламент за Евроюст.

Едновременното прилагане и на двата члена означава, че между Европейската прокуратура и реформираната Евроюст трябва да се постигнат възможно най-добрите взаимодействия. Това е необходимо не само поради факта, че съгласно член 86 от ДФЕС Европейската прокуратура следва да бъде създадена „на основата на Евроюст“, но и защото двете организации ще трябва да работят в много тясно сътрудничество по дела, попадащи в обхвата на съответните им компетенции.

Тъй като целта на настоящия пакет е да се подобри защитата на финансовите интереси на Съюза, прилагането на член 86 от ДФЕС в съчетание с ефективно функционираща Евроюст се счита за оптималното решение. Единствено възможността за създаване на Европейска прокуратура съгласно член 86 от ДФЕС гарантира пълния набор от мерки, необходими за адекватното разследване и повдигане и поддържане на обвинението във връзка с измамите в ЕС. Например Европейската прокуратура ще има правомощието не само да образува производство по разследване, но и да гарантира провеждането му под неин надзор и отговорност. Правомощията на Европейската прокуратура се простират отвъд всички, които някога са били давани на Евроюст, дори член 85 от ДФЕС да е бил прилаган в максимална степен.

Пакетът допълва и укрепва вече въведените от Комисията мерки, позволяващи на Съюза да предотвратява измамите и други престъпления, засягащи неговите финансови интереси („измами, засягащи финансовите интереси на Съюза“), и да се бори с тях. Тези мерки включват законодателното предложение за директива относно хармонизирането на съответните престъпления и минималните санкции⁸ и стратегията на Комисията за борба с измамите⁹. По-специално, този пакет засяга въпросите, установени в Съобщението от 2011 г.¹⁰ в областта на повдигането и поддържането на обвинението по наказателни дела. Две години след изготвянето на това важно съобщение предприемането на действия по тези въпроси, като например настоящия пакет, е дори още по-неотложно.

3. ПОЛЗИ ОТ ЕВРОПЕЙСКАТА ПРОКУРАТУРА

Основни характеристики на Европейската прокуратура

Законодателното предложение на Европейската комисия има за цел създаването на Европейската прокуратура на основата на Евроюст като служба на Съюза, която е

⁸ Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред, 11 юли 2012 г., COM(2012) 363.

⁹ COM(2011) 376.

¹⁰ Съобщение на Комисията относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания, COM(2011) 293 от 16.5.2011 г.

независима, отчетна и ефективна.

Европейската прокуратура ще бъде децентрализирана структура, съставена от европейски прокурор и европейски делегирани прокурори в държавите членки. За да може Европейската прокуратура да бъде ефективна, европейският прокурор ще ръководи и предоставя инструкции на централно ниво на европейските делегирани прокурори, които ще работят пряко за него по престъпления, попадащи в обхвата на компетентност на Европейската прокуратура, като същевременно продължат да бъдат интегрирани в съдебните системи на държавите членки („double-hat“). Така ще се гарантират последователност, координация, бързи действия и непрекъснат надзор над текущите разследвания и над повдигането и поддържането на обвинението. Европейската прокуратура ще функционира децентрализирано: делата ще се разглеждат на най-подходящото равнище, което в повечето случаи ще бъде това на европейския делегиран прокурор в държавите членки. Избирането на децентрализирана структура, която ще бъде интегрирана в съдебните системи на държавите членки, ще гарантира, че европейската прокуратура действа бързо, последователно и ефективно в защита на интересите на данъкоплатците, както и безпроблемното ѝ интегриране в националните съдебни системи, като се разчита на техните експертни знания и ресурси.

Европейската прокуратура ще се ръководи от малък брой общи за ЕС правила — за обхвата на престъпленията от своята компетентност¹¹, за уеднаквените правомощия и защитата на процесуалните права — и на националното право за изпълнението на своите задачи.

Като независима структура Европейската прокуратура ще предоставя гаранции, че никой не може необосновано да се намесва в нейните разследвания и повдигане и поддържане на обвинението. Като отчетен орган Европейската прокуратура ще бъде отговорна пред институциите на Съюза посредством изискването да представя годишен отчет за своите дейности.

Създаването на Европейската прокуратура „на основата на Евроюст“ означава, че между новосъздадената служба и реформираната Евроюст ще бъдат създадени оптимални взаимодействия.

- *Премахване на институционалните слабости на национално равнище и на равнището на Съюза*

Европейската прокуратура ще разполага с необходимите правомощия и ресурси за разследване, за повдигане и поддържане на обвинението и за завеждане на дела, независимо дали те са на национално или трансгранично равнище, в съда. Тя ще преодолее функционалните ограничения на съществуващите агенции на Съюза: тя ще бъде реален орган за разследване и повдигане и поддържане на обвинението, способен да предприема действия в рамките на Съюза по единен начин. Тъй като националните процедури за наказателни разследвания ще продължат да важат, Съюзът ще се разглежда като една правна област, в която Европейската прокуратура може да действа, без да е необходимо да използва инструменти за правна взаимопомощ. Това ще доведе до значителен напредък по отношение на темпото и ефективността на процеса по разследване и повдигане и поддържане на обвинението в сравнение със сегашното положение.

¹¹ Предложение на Комисията за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред, COM(2012) 363 от 11.7.2012 г.

- *Подобряване на повдигането и поддържането на обвинението*

Европейската прокуратура ще гарантира последователност и съгласуваност през целия цикъл на правоприлагане: щом бъдат установени случаи от нейната компетентност, Европейската прокуратура систематично ще ги проследява до завеждането на дело в съда. Тя ще възстанови цикъла на правоприлагане, гарантирайки последователност между всички фази, докато по случая бъде заведено дело в съда. Разследванията на Европейската прокуратура, по отношение на които тя ще може да разчита на анализа и на разузнавателните данни на Европол, и повдигането и поддържането на обвинението от нейна страна ще се ръководят от общоевропейска политика на повдигане и поддържане на обвинението, основана на компетентност в рамките на Съюза. Подобна компетентност в рамките на Съюза ще допринесе за по-голяма ефективност при трансгранични случаи чрез ръководене, координиране на дейностите по правоприлагане и гарантиране на оптималното използване на наличните ресурси¹².

- *Засилване на възпиращия ефект на повдигането и поддържането на обвинението при престъпления*

Европейската прокуратура ще гарантира, че всяко предполагаемо престъпление, засягащо финансовите интереси на Съюза, систематично и ефективно се проследява от органите за правоприлагане и повдигане и поддържане на обвинението. Възпирането ще се подобри в резултат на систематичното повдигане и поддържане на обвинението срещу извършителите на измами, с което ще се увеличи шансът за произнасянето на осъдителни присъди и конфискацията на постъпленията от престъпна дейност. В крайна сметка повдигането и поддържането на обвинението от страна на Европейската прокуратура следва също да имат превантивен ефект и постепенно да доведат до намаляване размера на щетите, нанасяни чрез тези престъпления върху финансовите интереси на Съюза.

- *Провеждане на разследвания и повдигане и поддържане на обвинението в случаи на измами съгласно принципа на върховенство на закона*

Предложението относно Европейската прокуратура гарантира спазване на принципите, признати по-специално от Хартата на основните права на Европейския съюз, и по този начин се стреми да осигури висока защита на правата на лицата и дружествата, засегнати от разследвания и повдигане и поддържане на обвинението във връзка със случаи на измами в Съюза. То включва редица процесуални гаранции на равнището на Съюза, като например достъп до адвокат, правото на лицата да се ползват от презумпцията за невиновност и правото на правна помощ. С него също се поставя изискването действията по разследване да бъдат предмет на съдебно разрешение от компетентните национални съдилища. Режимът на защита на данните на Европейската прокуратура ще осигури висока защита на личните данни, до голяма степен както режима на защита на данните на Евроюст. Разглеждани заедно, тези гаранции ще осигурят безпрецедентно равнище на правна защита за заподозрените и другите лица, участващи в усилията на Съюза за борба срещу измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, и за осигуряване на система за разследване и повдигане и поддържане на обвинението въз основа на върховенството на закона.

¹² В своята Резолюция от 11 юни 2013 г. „относно организираната престъпност, корупцията и изпирането на пари: препоръки относно действията и инициативите, които следва да бъдат предприети“, Европейският парламент призовава за създаването на Европейска прокуратура, подчертавайки, „че бъдещата Европейска прокуратура следва да разполага с ефективна и опростена структура ...“.

4. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ОТНОСНО ЕВРОПЕЙСКАТА ПРОКУРАТУРА

Целенасочена компетентност в областта на измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза: съгласно член 86, параграф 1 от ДФЕС Европейската прокуратура ще се занимава изключително с „престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза“. В тази област компетентността на Европейската прокуратура ще бъде изключителна, за да може да гарантира последователност и да извършва надзор над разследванията на равнището на Съюза. Като се има предвид тази изключителна компетентност, подобни случаи вече не могат да бъдат предмет на административни разследвания от OLAF, а ако са, то те трябва да бъдат преобразувани в дела, когато възникне подозрение за престъпление.

Независимост и отчетност: независимостта на Европейската прокуратура ще бъде защитена чрез различни гаранции, по-специално чрез нейните процедури за назначаване и освобождаване и правила относно имуществото и конфликтите на интереси. Нейната отчетност ще се регулира по такъв начин, че органите по назначаването (институции на Съюза) да бъдат постоянно информирани относно работата на Европейската прокуратура и да могат да поискат от Съда на Европейския съюз да освободи европейския прокурор в случай на тежко провинение.

Снемане на имунитети: когато е необходимо за нейните разследвания, Европейската прокуратура ще има правомощието да изиска снемането на имунитет, независимо дали е на национално равнище или на равнището на Съюза, в съответствие с приложимите правила.

Децентрализирана и интегрирана структура: Европейската прокуратура ще бъде организирана като децентрализирана служба и следователно ще бъде представена и ще може да предприема действия във всички държави членки. Европейските делегирани прокурори, интегрирани в съдебните системи на държавите членки, ще могат да препредават, координират и изпълняват инструкциите на европейския прокурор на място. Европейската прокуратура ще работи в тясно сътрудничество с националните органи за правоприлагане и повдигане и поддържане на обвинението и със съдебните органи. Тази децентрализирана структура има много предимства, по-специално интегрирането в националните правосъдни системи (познаването на националната правосъдна система, владенето на местния език, признаването от местната система за повдигане и поддържане на обвинението и интегрирането в нея, практиката по разглеждане на дела на местни съдилища и др.). Децентрализираната структура ще бъде отразена също в начина, по който Европейската прокуратура приема своите вътрешни правила, гарантирайки участието на европейските делегирани прокурори в процеса по приемане.

Силна връзка между европейския прокурор и европейските делегирани прокурори: като единна служба Европейската прокуратура ще бъде подпомагана от йерархична структура. Тя ще се ръководи от европейския прокурор, имащ правомощието да дава инструкции на изпълняващите две функции („double-hatted“) европейски делегирани прокурори на място в държавите членки, когато работят по престъпления от компетентността на Европейската прокуратура.

Ефективност: европейският прокурор, подпомаган от своите заместници и европейските делегирани прокурори, взема окончателното решение относно повдигнато и поддържането на обвинението. Ясната йерархична структура гарантира бързото вземане на решения и ще помогне за премахването на сегашното ниско ниво на

приоритетност, което се дава на борбата с измамите, свързани с ЕС. Европейската прокуратура ще може да обединява ресурси за разследване и повдигане и поддържане на обвинението, за да отговори на нуждите в дадена ситуация и по този начин да направи правоприлагането по-ефективно на европейско и национално равнище.

Единни правомощия за разследване: Европейската прокуратура ще може да предприема широк набор от действия по разследването на измами. Тези действия могат да бъдат разпореждани във всички държави членки, за да се гарантира, че борбата срещу измамите се осъществява по еднакъв начин в рамките на Съюза. Специфичните условия и осъществяването на тези действия ще продължат да бъдат регулирани от националното право. Тъй като разликата в националните правила за събиране на доказателства често създава проблеми с допустимостта на доказателствата, събрани в друга държава членка, ще бъде предвидено законно събраните в една държава членка доказателства да бъдат допустими във всички държави членки освен ако справедливостта на производството или правата на защита не са засегнати по неблагоприятен начин.

Гаранции и съдебен контрол: упражняването на правомощията за разследване трябва да бъде придружено от система на съдебен контрол и мерки за гарантиране на правата на заподозрените лица, свидетелите и жертвите. За част от най-инвазивните действия по разследване (като например претърсване и изземване, прихващане на телекомуникации, разследвания под прикритие) ще съществува хармонизирано на равнището на ЕС изискване Европейската прокуратура предварително да получи съдебно разрешение за тяхното предприемане. Правата на лицата, привлечени в разследванията на Европейската прокуратура, ще се гарантират чрез прилагането на законодателството на Съюза и на националното законодателство и чрез разчитането на националните съдилища. И отново предимството тук е, че както европейските делегирани прокурори, така и процесуалните представители на привлечените лица, ще работят с позната национална система, като се гарантира, че правата им са защитени по начин, с който са свикнали.

Надграждане върху съществуващите ресурси: Европейската прокуратура няма да породи нови съществени разходи за Съюза или държавите членки, тъй като нейните административни служби ще се поддържат от Евроюст, а човешките ѝ ресурси ще се осигурят от съществуващи субекти като OLAF, тъй като OLAF вече няма да извършва административни разследвания на престъпления, свързани с финансовите интереси на Съюза. Тази промяна засяга също броя на персонала, необходим за изпълнението на задачите на OLAF: предвижда се значителен брой от персонала на OLAF да бъде прехвърлен в Европейската прокуратура, като по този начин ще се намалят разходите за създаването ѝ. Въпреки това намаляване на персонала, в OLAF ще остане достатъчно персонал, за да може Службата да упражнява останалите си компетенции¹³. Цялостните разходи за правоприлагане ще бъдат по-балансираны в резултат на подобряването на ефективността (дублиранията могат да се избегнат, времето за разследване — да се намали, а проблемите относно взаимопомощта — да се отстранят).

¹³

Предложение за Регламент за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/1999 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕВРАТОМ) № 1074/1999, 17 март 2011 г., COM(2011) 135.

5. ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ЕВРОПЕЙСКАТА ПРОКУРАТУРА И ЕВРОЮСТ

Член 86 отДФЕС предвижда, че Европейската прокуратура трябва да бъде създадена „на основата на Евроюст“, и има основателни причини за създаване на привилегировано партньорство между тях:

- Прехвърляне на случаите на измами, засягащи интересите на Съюза, от Евроюст към Европейската прокуратура. Тъй като Европейската прокуратура ще има изключителна компетентност в областта на измамите и други престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза, компетентността на Евроюст в тази област (координиране на съдебното сътрудничество при трансгранични случаи) ще бъде прехвърлена, за да се гарантира последователност.
- Работата по смесени случаи изисква ежедневна оперативна координация. Има и винаги ще има случаи, по които трябва да работят и Европейската прокуратура, и Евроюст, по-специално случаи, в които заподозрените участват в престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза, и в други форми на престъпност. Това предполага, че ще съществува необходимост от постоянно тясно сътрудничество. За да се гарантира осъществяването на такова сътрудничество, както в регламента относно Европейската прокуратура, така и в регламента за Евроюст са включени разпоредби, които предвиждат, че Европейската прокуратура може да изисква Евроюст или нейните национални членове да се намесват, координират или използват по всякакъв друг начин своите правомощия по даден случай. В допълнение, при припокриване на компетентност при смесени случаи Евроюст може да осигурява съдействие при разрешаване на въпроса относно юрисдикцията.
- Разходната ефективност изисква споделяне на ресурси. Предвижда се Евроюст да оказва практическа подкрепа на Европейската прокуратура по административни въпроси, като например персонал, финанси и ИТ. Този подход създава значителни икономии на разходи и противодейства на ненужно дублиране на функции. Пример за подобни икономии на разходи е фактът, че Европейската прокуратура ще може да използва ИТ инфраструктурата на Евроюст, включително нейната деловодна система, временни работни досиета и индекс. Подробностите относно тази договореност ще се съдържат в споразумение между Европейската прокуратура и Евроюст.

6. ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ПРОКУРАТУРА ВЪРХУ OLAF

Като се има предвид изключителната компетентност на Европейската прокуратура за работа по престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза, OLAF няма да провежда административни разследвания на измами, когато съществуват предположения за престъпно поведение. От това следва също, че в бъдеще OLAF ще докладва на Европейската прокуратура за подозрения за подобни престъпления на най-ранен етап след извършване на предварителна оценка на твърденията, представени на вниманието ѝ съгласно настоящата правна рамка. Тази промяна ще допринесе за по-бърз процес по разследване и ще спомогне за избягване на дублирането на административните и наказателните разследвания на едни и същи факти. По този начин ще се спестят ресурси, а шансовете за успешно повдигане и поддържане на обвинението ще се увеличат. Ще бъдат предложени допълнителни корекции в правната рамка на OLAF, за да се вземе под внимание създаването на Европейската прокуратура, които следва да влязат в сила успоредно с Регламента за нейното създаване.

Същевременно ще се постигнат значителни ползи чрез преработения регламент за OLAF, който ще влезе в сила съвсем скоро. Освен това, като се основава на същественото засилване на процесуалните гаранции, породени от създаването на Европейската прокуратура, Комисията възнамерява да предложи допълнителни системни подобрения в Регламента за OLAF още преди Европейската прокуратура да бъде създадена. Тези възможни мерки, по-специално процесуалните гаранции при разследванията, са изложени по-подробно в Съобщението относно управлението на OLAF.

7. ПРОЦЕДУРА ПО ПРИЕМАНЕ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ОТНОСНО ЕВРОПЕЙСКАТА ПРОКУРАТУРА

Член 86 отДФЕС предвижда специална законодателна процедура за създаване на Европейската прокуратура, която изисква единодушие в Съвета и съгласието на Европейския парламент. В допълнение към това ще се проведат консултации с националните парламенти съгласно Протоколи № 1 и 2 към Договора от Лисабон. Комисията ще отчете тези становища във възможно най-голяма степен.

Процедурата съгласно член 86 отДФЕС предвижда също втора стъпка въз основа на „засилено сътрудничество“, ако Съветът не постигне единодушие по първоначалното предложение на Комисията. По същество тази процедура позволява група от поне 9 държави членки да отнесат предложението до Европейския съвет, който или постига консенсус по текста, или след 4 месеца се счита, че е дал разрешение на група от 9 държави членки, желаещи да работят в засилено сътрудничество. Тази процедура се различава от „обикновеното“ засилено сътрудничество по това, че за нея не се изисква официално разрешение от Съвета. В другите случаи са приложими съответните разпоредби от Договора (членове 326—334 отДФЕС). Участващите държави членки трябва да постигнат единодушие относно предложението.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Законодателният пакет, представен от Комисията в това съобщение, е едновременно амбициозен и перспективен. Той ще промени настоящата ситуация в сферата на правоприлагането и наказателното правосъдие в Съюза и неговите държави членки. Щом бъде приет, този пакет ще окаже съществено и дългосрочно въздействие върху правната рамка и институционалната структура в областта на свободата, сигурността и правосъдието на Съюза. Комисията съевременно ще направи внимателен преглед на степента, в която са постигнати целите на мерките. При този преглед ще бъдат разгледани също мандатът на Европейската прокуратура и правният режим, приложим към нейните дейности.