

СЪЗДАВАНЕТО НА ЕВРОПЕЙСКАТА ПРОКУРАТУРА: ПРЕДЛОЖЕНИЯ DE LEGE FERENDA

доц. д-р Наталия Киселова
СУ „Св. Климент Охридски“, Юридически факултет

Резюме

Влизането в сила на Регламента за създаването на Европейската прокуратура налага да се направи преглед на действащото ни национално законодателство и какви промени се налагат – на конституционно или на законово ниво.

В статията се поддържа мнението, че пълноценното участие на Република България в изграждането на Европейската прокуратура по смисъла на чл. 4, ал. 3 от Конституцията ще наложи промени само в действащото законодателство. Промени в Конституцията не са наложителни. Законите, които се нуждаят от промени са обособени в три групи. Първата група са устройствени актове – Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, Закон за съдебната власт, Закон за МВР, Закон за ДАНС, Закон за превенция и борба с корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество. Втората група са актове на наказателното законодателство – Наказателен кодекс, Наказателно-процесуален кодекс, Закон за СРС, Закон за европейската заповед за арест. И могат да се обособят и трета група други актове – законите за държавния бюджет за съответната бюджетна година, Закон за защита на личните данни, Закон за адвокатурата, Закон за правната помощ и др.

Ключови думи

Европейска прокуратура, национално законодателство, Конституция на Република България

Развитие на идеята за Европейска прокуратура, причини за създаването ѝ и регламентиране на компетентността

Преди година (8 юни 2017 г.) в Съвета по правосъдие и вътрешни работи представители на 20 държави членки, сред които и Република България, постигат политическо съгласие за създаването на Европейска прокуратура чрез засилено сътрудничество. Идеята за създаването ѝ е сред най-дискутираните теми в Европейския съюз, след като Договорът от Лисабон въведе понятието за европейски прокурор в първичното право на ЕС и заложи правната основа за създаването на този орган.

Идеята за Европейска прокуратура намира опора обаче далеч преди реформата от Лисабон, още в процеса *Corpus Juris* когато група експерти под ръководството на Комисията започва през 1997 г. обсъждане на проект за по-задълбочено хармонизиране на материалното и процесуално наказателно право с цел защита на финансовите интереси на Съюза. Конкретни предложения за организацията и функционирането на бъдещата Европейска прокуратура са заложили след това в издадената от Европейската комисия през 2001 г. Зелена книга за защита финансовите интереси на Общността и създаването на Европейска прокуратура. Последващи предложения в тази насока са представени в публикуваното през май 2011 г. Съобщение на Комисията относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и административните разследвания. (Панайотов, 2012: 252-265)

Още с лансиране на идеята за създаването на Европейска прокуратура в *Corpus Juris*, редица държави членки и практикуващи в сферата на наказателното право специалисти, отричат необходимостта и ползата от подобна институция (Панайотов, 2012, Тонева, 2017).

От друга страна, ефективни мерки за борба с престъпления срещу финансовите интереси на Съюза са несъмнено наложителни, в контекста на растящия размер на щетите срещу бюджета на ЕС в следствие на измами. Загубите за бюджета на Съюза, причинени от измами, възлизат, според официални данни, на около 500 млн. евро годишно (Commission Annual Reports of 2011 and 2012 on the protection of the European Union's financial interests), като може да се предполага, че реалната обща стойност на тези щети е значително по-голяма. При това, едва под 10 % от общия размер на загубите се възстановява от извършителите на престъплението (Европейска комисия, 2013). Правомощията на Европол и Евроюст в тази област са ограничени до координация и подпомагане обмена на

информация по отношение на осъществяването на наказателния процес в отделните държави, а тези на ОЛАФ – до административни проверки, които едва с промени от 2017 г. в НПК имат характер на разследвания. В крайна сметка, окончателното решение за предприемане на последващи действия от областта на наказателното право остава в компетентността на националните държави и техните правораздавателни органи.

Проектът за „Европейска прокуратура“ навлиза в нов етап с публикуването на 17 юли 2013 г. на предложение от Европейската комисията за регламент за създаване на Европейска прокуратура (предложението) и с последвалия го междуинституционален дебат в ЕС. Целта на предложението е да се създаде последователна и по-ефективна система на общностно ниво за разследвания, повдигане и поддържане на обвинения за престъпления, които засягат финансовите интереси на Съюза. Предложението на Комисията залага на децентрализирана прокурорска служба с централно ръководство, интегрирано в националните системи посредством европейски делегирани прокурори. Европейската прокуратура следва да има изключителна компетентност да разследва, повдига и поддържа обвинение по престъпления срещу финансовите интереси на Съюза и да разполага с единни разследващи правомощия в ЕС. Известен набор от процесуални гаранции на ниво на Съюза е предвиден в предложението за защита на засегнати от дейността на Европейската прокуратура лица.

Компетентност на Европейската прокуратура съгласно Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура

На 31 октомври 2017 г. беше публикуван в Официален вестник на Европейския съюз и влезе в сила на двадесетия ден след това Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 година за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (чл. 120, § 1). В следващите години до 2020 г., предстоят подготвителни дейности за конституиране на Европейската прокуратура и създаване на организация и условия за функциониране на структурата на национално и европейско ниво. Очаква се Европейската прокуратура да започне да функционира пълноценно през 2022 г.

Европейската прокуратура е наднационален орган на ЕС, който се

характеризира с висока степен на взаимодействие между правото на ЕС и националното право на участващите държави. Този орган има смесен характер и се състои както от европейски прокурори (централно ниво), така и от национални прокурори (децентрализирано ниво). Регламентът предвижда службата на европейската прокуратура да има едно централизирано звено от Главен прокурор и двама заместници. Орган на централно ниво е и Колегиумът, който се състои от Европейския главен прокурор и по един европейски прокурор от всяка държава членка. Колегиумът ще се занимава със стратегически въпроси, но той назначава и делегираните прокурори на всяка държава членка по предложение на Европейския главен прокурор. Чрез тях ще се осигури ефективна връзка между националните правораздавателни органи и европейската прокуратура. Разследването, повдигането на обвинение и поддържането му в националния съд се извършват от делегираните национални прокурори от името на европейската прокуратура, а функциите си на национални прокурори те изпълняват доколкото не им пречат на ангажиментите към европейското разследване. Европейската служба ще може да изземва от националните прокуратури всяко разследване, което касае възможни финансови щети за ЕС, както и да дава директни нареждания на българския делегиран прокурор за провеждане на разследването.

Във всяка отделна държава ще има поне по двама или повече делегирани прокурори, които остават да работят на националните си позиции, като ще съвместяват и работата си като европейски прокурори. Делегираните прокурори ще бъдат номинирани от правителствата на държавите членки, които подкрепиха създаването на новата служба, и ще имат мандат от пет години и с право на подновяване. Колегиумът ще може да отхвърля кандидатури, ако не отговарят на условията - да са активни членове на прокуратурата или съдебната власт в държавите членки, които са ги номинирали (т.е. ще могат да са и съдии и следователи), тяхната независимост да е извън съмнение и те да притежават необходимата квалификация и съответния практически опит в своите национални правни системи. Колегиумът ще може и да освобождава делегираните прокурори, ако сметне, че те нямат качества за работата или са извършили тежко нарушение. Същевременно делегиран прокурор не може да бъде освободен от държавата членка, нито тя да предприеме дисциплинарни действия спрямо него без съгласието на европейската прокуратура.

Европейският главен прокурор носи пълна отговорност за работата

на институцията, като в случай на неизпълнение или тежко провинение Европейският парламент, съветът и комисията могат да сезират Съда на ЕС с искане за отстраняването му. Същата процедура следва да се прилага за освобождаване от длъжност на европейските прокурори.

Европейската прокуратура се изгражда на принципите на субсидиарност и пропорционалност при споделена компетентност с държавите членки. В съответствие с принципа на субсидиарност борбата с престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, може да се осъществява по-добре на равнището на Съюза предвид нейните обхват и последици. Понастоящем наказателното преследване на престъпления срещу финансовите интереси на Съюза е изключително и само в ръцете на органите на държавите членки на Европейския съюз. Невинаги това положение способства за постигането на поставената цел в достатъчна степен. Чрез създаването на Европейска прокуратура и предвид различията при наказателното преследване на извършените престъпления срещу финансовите интереси на Съюза, а и поради факта, че Европейската прокуратура ще разполага с компетентност да преследва наказателно тези престъпления, да могат да бъдат постигнати по-добре на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в чл. 5 от ДЕС.

В съответствие с принципа на пропорционалност (чл. 5 ДЕС), Регламентът не надхвърля необходимото за постигането на целите и гарантира, че въздействието му върху правния ред и институционалните структури на държавите членки предполага възможно най-малка намеса.

Регламентът предвижда система на споделена компетентност между Европейската прокуратура и националните органи в борбата с престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза. Идеята за изключителната компетентност на Европейската прокуратура, на която беше застъпница ЕК, е изоставена и на нейно място е възприет принципът на споделена компетентност между Европейската прокуратура и националните власти. Тази споделена компетентност се основава на правилото, че се изема дело от компетентността на националните органи от Европейската прокуратура. Европейските прокурори и делегираните европейски прокурори имат предимство пред националните прокурори при разследване, събиране на доказателства и повдигане на обвинение. Създава се необходимост от сътрудничество и съдействие между европейските прокурори и националните органи по разследване. Запазва се правилото, че съдия по европейското правило е националният съдия.

Последици от присъединяването на Република България към засиленото сътрудничество за създаване на Европейската Прокуратура

Правните последици от участието на Република България в изграждането на Европейската прокуратура следва да се осъществяват на основата на основните конституционни принципи на правовата държава и разделение на властите. Съгласно чл. 4, ал. 3 от Конституцията Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз. В този смисъл присъединяването на Република България към засиленото сътрудничество за създаване на Европейската Прокуратура е стъпка в развитието на Съюза.

Конституционният съд на Република България в Решение № 7 от 2018 г. се придържа към разбирането на Съда в Люксембург, че Учредителните договори създават самостоятелна правна система, със специфична природа. Именно защото се основава на трансфера на правомощия от държавите членки към Съюза, като акт на предоставянето им за упражняване чрез неговите институции, съюзният правен порядък сам определя своето действие. Въплъщение на тази специфична природа са основополагащите принципи на предимство, универсална приложимост и директен ефект на правния ред на Съюза, по отношение на националния правен ред, извлечени от СЕС в неговата практика, която обвързва както институциите, така и държавите на Съюза. Съществено значение има разбирането на СЕС, че правният ред на Общностите/Съюза не е външен, а е интегриран в правните системи на държавите членки, което задължава националните юрисдикции да прилагат съюзното право.

Съгласно чл. 5, ал. 4, изр. 2 от Конституцията международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страна и имат предимство пред тези норми от вътрешното законодателство, които им противоречат (първично право). Това се отнася и за всички актове на общностното право (вторично право), вкл. и за регламентите (чл. 249, § 2 ДЕО и чл. 288, §2ДФЕС).

Предимството на вторичното европейско законодателство пред националните норми поражда необходимост от поставяне на въпроси за бъдещи промени в законодателството на Република България при изпълнение на Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура. Такъв

въпрос, *на първо място*, е за назначаване, освобождаване и дисциплинарно наказване на европейски прокурори и делегирани европейски прокурори от Република България. Член 13, § 2 от Регламентът предвижда, че във всяка държава членка има двама или повече европейски делегирани прокурори. Европейският главен прокурор, след провеждане на консултации и постигане на съгласие със съответните органи на държавите членки, одобрява броя на европейските делегирани прокурори, както и функционалното и териториално разпределение на компетентностите между европейските делегирани прокурори във всяка държава членка. По предложение на европейския главен прокурор колегията назначава европейските делегирани прокурори, посочени от държавите членки (чл. 17, § 1, Регламент (ЕС) 2017/1939).

Колегията на ниво ЕС освобождава от длъжност европейски делегиран прокурор, ако установи, че той вече не отговаря на изискванията по § 2 на чл. 17, не е в състояние да изпълнява задълженията си или е виновен в извършването на тежко нарушение.

Член 17, § 4 предвижда, че „ако държава членка реши да освободи национален прокурор, който е бил назначен за европейски делегиран прокурор, или да предприеме дисциплинарни действия срещу него на основания, които не са свързани с отговорностите му съгласно Регламента, преди да предприеме действията, тя уведомява европейския главен прокурор. Държава членка не може да освобождава европейски делегиран прокурор или да предприема дисциплинарни действия срещу него на основания, свързани с отговорностите му съгласно Регламента, без съгласието на европейския главен прокурор. Ако европейският главен прокурор не даде съгласие, съответната държава членка може да отправи искане към колегията да преразгледа въпроса.“

На *второ място*, дискусии може да предизвика дейността по разследване на престъпления, извършени на територията на Република България, от български граждани или престъпните последици са настъпили на територията на държавата. Конституцията предвижда, че прокуратурата (чл. 127, т. 2) и следствените органи (чл. 128) осъществяват разследване по наказателни дела. А кои други органи осъществяват разследване по наказателни дела се определя със закон и това са Закона за МВР и НПК. Особености има при разследване на лица с имунитет, които са граждани на Република България. Когато разследването на Европейската прокуратура е свързано с лица, които съгласно националното право са защитени с имунитет и имунитетът блокира провеждането

на конкретното разследване, европейският главен прокурор отправя писмено мотивирано искане за отнемането на имунитета съгласно установените в националното право процедури (чл. 29 от Регламента). Когато разследването на Европейската прокуратура е свързано с лица, които съгласно правото на Съюза, и по-специално Протокола за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз, са защитени с привилегия или имунитет и привилегиите или имунитетът възпрепятстват провеждането на конкретното разследване, европейският главен прокурор отправя писмено мотивирано искане за отнемането на привилегиите или имунитета съгласно установените от правото на Съюза процедури.

На *трето* място, може да бъде поставен въпрос за взаимодействие на европейските прокурори с националните органи, вкл. и правоприлагащите, защото в Регламента не се предвиждат общи процесуални правила. Минимална „процесуална хармонизация“ е предвидена в разпоредбата на чл. 30 от Регламента. Държавите, участващи в Европейската прокуратура, се задължават да предвидят възможност за извършване на определени процесуално-следствени действия за всички престъпления, наказуеми с минимум 4 г. лишаване от свобода. Този кръг от процесуално-следствени действия включва претърсване на помещения, изземване на предмети и документи, прихващане на далекосъобщения, контролирана доставка, събиране и съхраняване на компютърни информационни данни и др. Условието за прилагането на тези действия е да няма друг по-лек процесуален способ за събиране на съответните доказателства. Изпълнението на това задължение е оставено в ръцете на националните власти на участващите държави в създаването на Европейската прокуратура и ще се наложи взаимодействие и сътрудничество между европейските прокурори и делегираните европейски прокурори с националните прокурори, с разследващите органи (следователи, разследващи полицаи, разследващи митничари), с други национални органи и служители, които имат правомощия при разкриване на престъпления (ДАНС, ДАТО, Комисия за противодействие и борба с корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество и др.).

Регламентът въвежда някои особености на съдебната фаза на наказателния процес с участието на европейски прокурори. Компетентен съд е съответният национален съд в държавата, чийто Европейски делегиран прокурор е провел разследването. Постоянната камера, обаче, може да определи делото да бъде подсъдно на съд на друга държава. В случай на конфликт за компетентност, решението се взема от Постоянната камера.

Европейският делегиран прокурор участва в съдебната фаза на производството до приключването му на всички инстанции с влязла в сила присъда / решение. По въпроса за допустимостта на доказателствата Регламентът вменява на националния съд задължение да не отхвърля доказателства само защото са събрани по правилата на друга държава и в друга държава. По отношение на правата на обвиняемото лице / подсъдимото лице се прилагат нормите на националното наказателно процесуално право. Наред с това, в Регламента са въведени и европейски стандарти за защита на правата на обвиняемия чрез позоваване на редица директиви в тази област, напр. на правото на превод, на достъп до материалите по делото, на достъп до адвокат и до трето лице при задържане и др.

На *четвърто* място, за българската държава ще възникнат финансови ангажименти на сътрудничеството при функциониране на Европейската прокуратура. Тези финансови задължения следва да бъдат реализирани чрез Закона за държавния бюджет за съответната бюджетна година поне в два аспекта. На първо място, Министерският съвет трябва да информира Народното събрание по въпроси, отнасящи се до финансовите задължения (годишната вноска на Република България към ЕС), произтичащи за Република България от нейното членство в Европейския съюз (чл. 105, ал. 3 Конституция). И на следващо място, участието на България в изграждането на Европейската прокуратура трябва да бъде отразено и в бюджетите на съдебната власт и на другите национални органи, които ще си сътрудничат с европейските прокурори и делегираните европейски прокурори.

И на *пето* място, законосъобразността на процесуалните актове на Европейската прокуратура, които пораждаат правни последици спрямо трети лица, ще подлежат на съдебен контрол от националните съдилища. Когато националните съдилища осъществяват контрол за законосъобразност на тези актове, те ще се ръководят от нормите на правото на ЕС, специално от Регламента за Европейска прокуратура, както и от националното право, доколкото въпросът не е уреден в Регламента. Съдът в Люксембург ще е компетентен за преюдициални запитвания относно валидността на процедурен акт на Европейската прокуратура, когато въпросът за валидността е повдигнат пред национален съд или трибунал на основание на правото на ЕС. Съдът на ЕС е компетентен и при преюдициални запитвания относно тълкуването на отделни разпоредби на Регламента за Европейската прокуратура.

4. Необходимост от промени в националното законодателство по-

ради участие на България в изграждането на Европейска прокуратура

При подготовка на бъдещи промени в националното ни законодателство трябва да се стъпи на основополагащото разбиране, че „никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което не е било обявено от закона за престъпление към момента на извършването му“ (чл. 5, ал. 3 Конституция) и че не се допуска два пъти да бъде търсена наказателната отговорност за едно и също престъпление.

Така представените накратко примерни въпроси не налагат необходимост от промени в Конституцията на Република България при изпълнение на Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура. Това е поради „отворения“ характер на Конституцията като нормативен акт. Съществуващата конституционна уредба спомага за активното участие на Република България при структуриране на Европейската прокуратура.

Пълноценното участие на Република България в изграждането на новата служба ще наложи промени в действащото ни законодателство. Според мен наложителни са допълнения в *устроитвените актове* (Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, Закон за МВР, Закон за ДАНС) и преди всичко в Закон за съдебната власт, защото компетентна да назначава, повишава, премества, налага дисциплинарни наказания и освобождава от длъжност прокурори в Република България е Прокурорската колегията на Висшия съдебен съвет (чл.130а, ал. 4 и ал. 5 от Конституцията). Необходимостта се налага поради синхронизиране на компетентността относно правния статус на делегираните европейски прокурори и реда за посочване от Република България чрез Прокурорската колегия.

Предложения за допълнения могат да бъдат направени относно *финансовото законодателство* – Закон за публичните финанси, Закон за вътрешния одит в публичния сектор, Закон за финансовото управление и контрол в публичния сектор, Закон за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти, Закон за управление на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове.

Промени са наложителни и в *наказателното ни законодателство* (Тонева, 2017:260) и широкия смисъл на думата. Към Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, трябва да добавим Закон за СРС, Закон за европейската заповед за защита, Закон за европейската заповед за разследване, Закон за екстрадицията и европейската заповед за арест, Закон за изпълнение на наказанията и задържането

под стража и Закон за превенция и борба с корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (относно конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност).

Съответни промени ще се наложат при защитата на правата на участниците в наказателните производства (Закон за защита на личните данни, Закон за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство) и пълноценна реализация на правото им на защита във всяка фаза и стадий на наказателния процес (Закон за адвокатурата, Закон за правната помощ).

Заключение

Създаването на Европейска прокуратура е крачка в развитието на наказателното право на ЕС и опит за създаване на европейско наказателно право. Лисабонският договор дава юридическа възможност за такова развитие. Дали ще бъдем свидетели на не само на хоризонтална, но и на вертикална интеграция в ЕС зависи както от парламентите и правителствата на държавите членки, така и от гражданите.