ПРОЕКТ!

М О Т И В И

КЪМ ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА НАКАЗАТЕЛНИЯ КОДЕКС

1. Причини, които налагат приемането на предложения проект на Закон за изменение на Наказателния кодекс

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (ЗИДНК) е изготвен във връзка със становище на Европейската прокуратура относно документната измама по българското наказателно право в контекста на 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 (Директива (ЕС) 2017/1371/Директивата) и образуваната от Европейската комисия (ЕК) процедура за нарушение № 2023/2012 за неправилно транспониране на определени разпоредби на Директива (ЕС) 2017/1371. За последното на 1 юни 2023 г. българската държава е информирана с Официално уведомително писмо № C (2023) 2874 от ЕК. Надлежното транспониране на Директива (ЕС) 2017/1371, която урежда материалната компетентност на Европейска прокуратура, ще способства за точното и еднакво прилагане на закона по отношение на регламентираните в нея престъпления с предмет средства на Европейския съюз (ЕС). Проектът е насочен и към преодоляването на констатирани практически проблеми в дейността на европейските делегирани прокурори за България след стартиране на дейността им.

2. Цели на предложения проект на акт за изменение и допълнение на Наказателния кодекс

С предлагания законопроект се цели осигуряването на пълно съответствие на националното законодателство с изискванията на Директива (ЕС) 2017/1371 и оптимизиране на националната правна рамка, така че да бъде осигурена всеобхватна наказателноправна закрила на средствата от Европейския съюз, респективно – в пълна степен да бъде гарантирано ефективното функциониране на Европейската прокуратура в България. За постигане на горните цели е необходимо преодоляването на констатираните от Европейската прокуратура, ЕК и правоприлагащите органи недостатъци на националната уредба.

Правоприлагащите органи в България изведоха като общ проблем в уредбата на престъпленията, засягащи финансовите интереси на ЕС, начина, по който понастоящем е дефиниран техният предмет – с референция единствено към фондове, принадлежащи на ЕС (в преобладаващата част от съставите на престъпления). Установена беше необходимост предметът на тези престъпления да бъде предефиниран по начин, по който да се гарантира в еднаква степен наказателноправната защита за финансовите интереси на Република България. Това е необходимо на първо място защото престъпните посегателства срещу финансовата система на ЕС и тази на Република България са

сходни, а в някои случаи и свързани. Не бива да се пропуска и фактът, че почти всички оперативни програми предвиждат национално съфинансиране. При настоящата наказателноправна уредба специалните състави по Наказателния кодекс на Република България (НК), защитаващи финансовите интереси на ЕС, не включват правна защита на средствата, предоставени на дееца по системата на национално доплащане. Това създава сериозни проблеми при квалифициране на престъпленията със смесено финансиране и не осигурява еднаква степен на защита на всички средства, независимо от произхода им – съюзен или национален.

С предложения законопроект също така се цели съобразяване на съдържащи се в становището на Правната служба на Европейската прокуратура и в официалното уведомително писмо от ЕК относно процедурата за нарушение констатации относно обхвата на закрила на средствата от ЕС, предоставена в чл. 248а, ал. 2 от НК, и относно изискването за налагане на ефективни, пропорционални и възпиращи наказателноправни санкции.

Създава се и уредба, насочена към пълно транспониране на разпоредбата на член 3, параграф 2, буква в), предложение i) от Директивата.

3. Същност на законодателните промени

С цел осигуряването на пълно съответствие на националното законодателство с изискванията на Директива (ЕС) 2017/1371 и преодоляване на констатираните празноти и несъвършенства в действащия наказателноправен режим за закрила на средствата от ЕС, се предлагат промени в няколко насоки.

На първо място, с предложеното допълнение на чл. 93, т. 15 от НК се разширява кръгът на чуждите длъжностни лица, като се предлага като чуждо длъжностно лице да се разглежда и това, което изпълнява служба в институция, орган, служба или агенция на Европейския съюз. Допълнението се прави с цел въвеждане в националното законодателство на дефиницията за „служител на Съюза“ като един от видовете публични служители по смисъла на член 4, алинея 4, буква а) от Директивата.

Разпоредбата на чл. 93 от НК се допълва и чрез създаването на нова т. 33, която дефинира „средства от Европейския съюз“, с цел преодоляване на практическите затруднения, свързани с изясняване на предмета на престъпленията, засягащи финансовите интереси на Европейския съюз. Като такива се предлага да се разглеждат средствата: а) от бюджета на Европейския съюз или от бюджетите на институциите, органите, службите и агенциите на Европейския съюз, или от бюджетите, пряко или непряко управлявани и контролирани от тях; б) по буква „а“, предоставени или разпределени от Европейския съюз за разходване от българската държава; в) от бюджета на българската държава, с които се съфинансират програми, проекти или други дейности, финансирани със средства по буква „а“ или „б“.

Предвид инкриминирането на квалифицираната митническа измама, засягаща интересите на ЕС, се предлага дефиниция на „митническо задължение в големи размери, което следва да бъде внесено в бюджета на Европейския съюз“, а именно това, което надхвърля двадесет хиляди евро, както и на „митническо задължение в особено големи размери, което следва да бъде внесено в бюджета на Европейския съюз“ – това, което надхвърля сто хиляди евро.

Предлаганите изменения в чл. 202, ал. 2, т. 3, чл. 212, ал. 3 и чл. 254б, ал. 1 от НК, където думите „фондове, принадлежащи на Европейския съюз или предоставени от Европейския съюз на българската държава“ се заменят със „средства от Европейския съюз“, имат за цел да приведат тези състави в съответствие с новата дефиниция на „средства от Европейския съюз“. Създаването на унифициран подход за очертаване на предмета на престъпно посегателство по посочените законови разпоредби ще осигури еднаква степен на защита на средствата, предоставени от ЕС на българската държава, и дейностите, които се съфинансират със средства на българската държава, и ще изключи възможността за създаване на противоречива съдебна практика.

С цел разширяване и пълнота на наказателноправната защита на финансовите интереси на Европейския съюз се създават квалифицирани състави на престъпленията по чл. 219 и 282 от НК, с оглед на предмета на престъплението – средства от Европейския съюз, за случаите, когато тези престъпления засягат финансовите интереси на ЕС.

С оглед осигуряване на ефективна и пълноценна наказателноправна закрила на приходите на ЕС, се предлага да се инкриминира квалифицираната митническа измама, състояща се в избягване на пълното или частично установяване, заплащане или обезпечаване на митническо задължение в големи размери, което следва да бъде внесено в бюджета на Европейския съюз, чрез предоставяне на неверни сведения или затаяване на сведения в нарушение на задължение за дееца да предостави такива.

Предлага се деянието да бъде по-тежко квалифицирано, когато е извършено: от длъжностно лице, което е в непосредствена връзка с митническата служба; от две или повече лица, сговорили се предварително; от лице, което действа по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група, както и когато митническото задължение е в особено големи размери. С цел стимулиране на лицата да изпълнят, макар и след осъществяване на деянието, задълженията си към бюджета на ЕС, се предлага създаването на по-леко наказуем престъпен състав в случаите, в които необявеното или неплатеното митническо задължение бъде внесено в бюджета заедно с лихвите.

Във връзка с констатациите на Европейската прокуратура и ЕК относно същността на съставите на престъпленията по чл. 248а, ал. 2 и 3 от НК и предвидените за тях наказания е предложено в досегашната разпоредба на чл. 248а от НК да се инкриминира единствено представянето на неверни сведения от дееца, за да получи кредит (по ал. 1) и разрешаването на кредита от длъжностно лице, което е знаело, че представените сведения са неверни. Същевременно престъпното предоставяне на неверни сведения или затаяването на сведения в нарушение на задължение да предостави такива, за да бъдат получени средства от Европейския съюз или загдето са получени средства от Европейския съюз, се обособява в нови наказателноправни норми – по чл. 248б, ал. 1 и 2 от НК.

Запазва се уредбата, съгласно която субекти на престъплението са три категории лица: физическо лице, което представи неверни сведения или затаи сведения в нарушение на задължение да предостави такива, за да бъдат получени средства от Европейския съюз или загдето са получени средства от Европейския съюз; лице, което управлява или представлява юридическо лице или гражданско дружество, или търговец, който извърши такова деяние; длъжностно лице, разрешило или отпуснало средствата по ал. 1, ако е знаело, че представените сведения са неверни или са затаени сведения.

Следва да се отбележи, че санкцията за втората категория лица е завишена спрямо тази за физическите лица, тъй като същите имат задължение да полагат грижите на добър стопанин при осъществяване на търговска дейност, а подобно деяние е несъмнено нарушава подобно задължение. По-тежка наказателна отговорност се предвижда и за виновните длъжностни лица, тъй като с извършването на подобно деяние се накърняват освен обществените отношения, в рамките на които се гарантира законосъобразното получаване, разходване и отчитане на средства от Европейския съюз, още и законосъобразното, честно и безкористно упражняване на правомощията им по служба.

Предвидено е престъплението да е по-тежко наказуемо в случаите: в които в резултат на деянието се е достигнало до реално получаване на средства на Европейския съюз; когато неверните сведения са предоставени или са затаени сведения в нарушение на задължение на дееца да предостави такива, за да бъдат получени средства от Европейския съюз (по ал. 4); когато получените средства са в големи размери (по ал. 5); и когато получените средства са в особено големи размери и деянието представлява особено тежък случай (по ал. 6 на чл. 248б от НК).

Предвиденият размер на наказанията, както по основния, така и по квалифицираните състави на разпоредбите на чл. 242б и на чл. 248б от НК е съобразен с разпоредбата на член 7, параграф 1 от Директивата, съгласно която от държавите членки се изисква да налагат ефективни, съразмерни и възпиращи наказания за престъпленията по членове 3, 4 и 5 от Директивата.

Предвижда се възможност разследването за квалифицирана митническа измама да може да се извършва и от разследващи митнически инспектори – с предлаганото изменение на чл. 194, ал. 3 и 5 от Наказателно-процесуалния кодекс.

Предвижда се на юридическо лице, което се е обогатило или би могло да се обогати от квалифицирана митническа измама или от престъпното предоставяне на неверни сведения или затаяването на сведения в нарушение на задължение да предостави такива, за да бъдат получени средства от Европейския съюз или загдето са получени средства от Европейския съюз, да може да му се наложи имуществена санкция, в размерите, предвидени в чл. 83а от Закона за административните нарушения и наказания.

4. Очаквани резултати от прилагането на проекта на Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс

С предложените изменения и допълнения в Наказателния кодекс ще бъдат постигнати следните резултати:

Република България ще съобрази националното си законодателство с актовете на Съюза, които регулират борбата с измамите, засягащи неговите финансови интереси – Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред и Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура. Ще бъде осигурена всеобхватна и ефективна наказателноправна закрила на средствата на ЕС.

Надлежното транспониране на Директивата, която урежда материалната компетентност на Европейската прокуратура, ще допринесе за преодоляването на съществуващи реални проблеми при правилното квалифициране по българското

наказателно право на регламентираните в нея престъпления с предмет средства на ЕС. Този въпрос е от съществено значение, тъй като приложимото право по делата от компетентност на Европейската прокуратура е това на съответната държава членка за престъпленията, предвидени в Директивата, така както са въведени в нейното национално законодателство. Ще бъдат преодолени констатирани практически проблеми в дейността на европейските делегирани прокурори след стартиране на дейността им и ще бъде осигурено в пълна степен ефективното функциониране на Европейската прокуратура в България.

Проектът на Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс е включен в т. 40 от Законодателната програма на Министерския съвет за периода май - юни 2026 г., приета с Решение на Министерския съвет № 414 от 20 май 2026 г.

5. Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба

Предвижда се осъществяването на дейността по законопроекта да се извършва в рамките на предвидените финансови средства на компетентните институции и ведомства.

Законопроектът не съдържа разпоредби, свързани с въвеждането на регулаторни режими.

Проектът на закон съдържа разпоредби, въвеждащи актове на Европейския съюз, поради което е изготвена таблица за съответствие с правото на ЕС.

Към законопроекта е приложена справка за съответствието му с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека.