

IV

(Информация)

ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ И ОРГАНИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

**КОМИСИЯ
НАДЗОРЕН СЪВЕТ НА OLAF****Отчет за дейността на Надзорния съвет на Европейската служба за борба с измамите (OLAF)****Декември 2005 г. — май 2007 г.**

(2008/C 123/01)

Членове на Надзорния съвет на OLAF**Розалинд РАЙТ**

Председател

Председател на Консултативната група по измамите, Обединеното кралство

Калман ГЪОРГИЙ

Главен съветник на министъра на правосъдието,

Главен прокурор на Република Унгария (в оставка), Унгария

Луис ЛОПЕС САНС-АРАНГЕС

Прокурор към Върховния съд, Испания

Петер СТРЪОМБЕРГ

Директор на Надзорния съвет на експерт-счетоводителите, Швеция

Диемут Р. ТЕАТО

Бивш член на Европейския парламент, бивш председател на Комисията по бюджетен контрол, Германия

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДГОВОР НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КЪМ ОТЧЕТА ЗА ДЕЙНОСТТА НА НАДЗОРНИЯ СЪВЕТ НА OLAF	3
ВЪВЕДЕНИЕ	4
I. СЪЗДАВАНЕ НА НАСТОЯЩИЯ НАДЗОРЕН СЪВЕТ И МЕТОДИ НА РАБОТА	4
I—1. Създаване на настоящия Надзорен съвет	4
I—1.1. Назначаване на секретариата	4
I—1.2. Процедурен правилник	4
I—2. Методи на работа	5
I—2.1. Заседания	5
I—2.2. Секретариат	5
I—2.3. Докладчици	5
II. КОНТРОЛ ПО ФУНКЦИЯТА НА OLAF ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА РАЗСЛЕДВАНИЯ	5
II—1. Редовен контрол по инициатива на Надзорния съвет (член 11, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1073/1999)	5
II—2. Редовен контрол въз основа на информация, предоставена от генералния директор на OLAF (член 11, параграф 7 от Регламент (ЕО) № 1073/1999)	6
III. ОТНОШЕНИЯ С OLAF, ИНСТИТУЦИИТЕ, ПАРТНЬОРИТЕ НА OLAF И ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ	7
III—1. Отношения с OLAF	7
III—1.1. Реорганизация на OLAF	7
III—1.2. Наръчник на Европейската служба за борба с измамите	7
III—1.3. Посещение при екипите на OLAF	7
III—1.4. Съдебна практика на Европейския съд	7
III—2. Отношения с институциите на Общността и с партньори на OLAF и заинтересовани страни	8
IV. СТАНОВИЩА НА НАДЗОРНИЯ СЪВЕТ	8
IV—1. Становище относно реформата на Регламент (ЕО) № 1073/1999 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF)	8
IV—2. Становище относно показатели за оценка на резултатите за OLAF	8
IV—3. Становище относно докладите на OLAF по случаи в процес на разследване за повече от девет месеца	9
IV—4. Становища относно предварителния проект за бюджет на OLAF за 2007 г. и за 2008 г.	9
ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ	10
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 Календар на заседанията на Надзорния съвет	11
ПРИЛОЖЕНИЕ 2 Становище № 2/2006 Относно реформата на Регламент № 1073/1999 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), Допълнително становище	12
ПРИЛОЖЕНИЕ 3 Становище № 3/2006 на Надзорния комитет Показатели за работата на Европейската служба за борба с измамите (OLAF)	16
ПРИЛОЖЕНИЕ 4 Становище № 1/2007 Доклади на OLAF по разследвания, продължаващи повече от девет месеца	18
ПРИЛОЖЕНИЕ 5 Становище № 1/2006 Предварителен проектобюджет на OLAF за 2007 година, Становище № 2/2007 Предварителен проектобюджет на OLAF за 2008 година	24

ПРЕДГОВОР НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КЪМ ОТЧЕТА ЗА ДЕЙНОСТТА НА НАДЗОРНИЯ СЪВЕТ НА OLAF

Новосформираният Надзорен съвет на OLAF пое функциите си от декември 2005 г. и настоящият отчет, който за мен е удоволствие да представя, обхваща първите осемнайсет месеца от нашата работа.

Мисията на OLAF е посветена на борбата с измамите, корупцията и незаконното поведение в ущърб на финансовите интереси на Европейската общност. Надзорният съвет напълно подкрепя усилията на OLAF и се ангажира да работи за защита на независимостта на Службата по отношение на функциите ѝ за провеждане на разследвания чрез редовен контрол над работата ѝ, съвети и, при необходимост, конструктивна критика.

За тази цел през изтеклия период от началото на дейността ни работихме за изграждане на всеобхватна представа за това как OLAF подхожда към своите функции за провеждане на разследвания. Разгледахме организационната структура на Службата и обсъдихме дали тази структура ѝ дава оптимална възможност да работи ефективно и икономично. Неколкократно излизахме с остро становище относно предложената реформа на съответните регламенти на ЕС, бюджетите на OLAF, относно случаи на OLAF, които са обект на разследване повече от девет месеца след началото на процедурата, и по редица други въпроси.

Макар и да се убедихме, че по-голямата част от разследващия персонал на OLAF са отдадени на работата си и ангажирани специалисти в областта на измамите, някои аспекти от политиката за човешки ресурси на OLAF ни дават повод за тревога. Тази тревога е свързана основно с много високия процент на служители, които са временно наети. Ние многократно сме повдигали този въпрос пред самата OLAF и пред Комисията, и то с известен успех, тъй като на някои от служителите наскоро им бяха предложени безсрочни договори. Обърнахме внимание и на обучението на разследващия персонал и ще работим в тясно сътрудничество с OLAF, за да помогнем на генералния директор в подобряването през идните месеци на обучението, вътрешно и външно, по разследване на измами. Бихме желали също да видим и по-изразени способности за водачество и управление от страна на OLAF, което би било особено важна подкрепа за спадащия дух на разследващите екипи.

Очакваме и в бъдеще да продължим конструктивната си работа в помощ на OLAF за по-добри постижения и ефективност. OLAF вече е уважаван в света орган за разследване; в качеството ни на независим Надзорен съвет, с нашата помощ и съвети се надяваме, че OLAF ще бъде в състояние да осъществи по-нататъшен напредък и да постигне целите си.

Особено много искам да благодаря на секретариата на Надзорния съвет за неговата всеотдайна работа през изминалия период от началото на нашата дейност.

Rosalind WRIGHT

ВЪВЕДЕНИЕ

Надзорният съвет на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) бе създаден с цел да се укрепи независимостта на Службата чрез редовен контрол по изпълнението на функцията ѝ по разследване, като в същото време се въздържа от намеса в хода на провеждащото се разследване.

Надзорният съвет също подпомага генералния директор на OLAF при изпълнение на неговите задължения. С това Надзорният съвет цели да подкрепя работата на OLAF и да гарантира, че провеждането на разследвания е в съответствие с най-високите стандарти.

Той изпълнява ролята си основно като представя доклади на институциите на Общността и предава становища на генералния директор; като отправя към OLAF оспорвания, запитвания и препоръки за усъвършенстване, когато счете това за уместно и необходимо.

Независимостта на Надзорния съвет е основен фактор за защитата на независимостта на самата OLAF. Надзорният съвет бе назначен с общото съгласие на Европейския парламент, Съвета и Комисията и се състои от „пет независими външни лица, притежаващи нужните за назначението квалификации от съответните им държави, получени на старши постове и свързани с областта на действие на Службата“⁽¹⁾. Те не получават инструкции от нито едно правителство, институция, орган, служба или агенция и също така следят да избегнат какъвто и да било конфликт на интереси, особено семейни или финансови интереси, който би навредил на тяхната независимост⁽²⁾.

Всяка година Надзорният съвет следва да отчита дейността си пред институциите. Предвид времето, което бе необходимо през 2006 г. за установяване на настоящия Надзорен съвет и помощния му секретариат, бе сметнено, че в този случай един разширен отчет би отразил по-добре пълния спектър от дейности на Надзорния съвет и би отговорил по-добре на нуждите на институциите на Общността. Настоящият отчет за дейността е предназначен да подчертае ключовата роля, която OLAF играе в защитата на финансовите интереси на Европейските общности.

I. СЪЗДАВАНЕ НА НАСТОЯЩИЯ НАДЗОРЕН СЪВЕТ И МЕТОДИ НА РАБОТА**I—1. Създаване на настоящия Надзорен съвет**

Настоящият Надзорен съвет бе назначен считано от 30 ноември 2005 г. На първото заседание в Брюксел през декември 2005 г.

⁽¹⁾ Член 11, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 1073/1999.

⁽²⁾ Член 4 от процедурния правилник на Надзорния съвет на OLAF (ОВ L 33, 7.2.2007 г.) и член 2 от Решение на Европейския парламент, Съвета и Комисията от 4 ноември 2005 г. за назначаване на членове на Надзорния съвет на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) (ОВ L 312, 29.11.2005 г., стр. 49)

г-жа Розалинд Райт бе избрана за председател за период от една година. През 2006 г. тя бе преизбрана за втори мандат.

Веднага след назначаването си Надзорният съвет определи приоритети за своята дейност; преди всичко бе от изключително важно значение Надзорният съвет и неговият секретариат да разполагат с необходимите средства за изпълнение на своите задължения. Първите задачи, предприети от Надзорния съвет, включваха назначаването на нов секретариат и преместването му от Люксембург в Брюксел, както и преработването на процедурния правилник на Надзорния съвет.

I—1.1. Назначаване на секретариата

На първото си заседание през декември 2005 г. Надзорният съвет обсъди с генералния директор на OLAF въпроса за назначаването на нов секретариат и по-специално желаните познания и умения, които членовете му следва да притежават, преди да бъдат назначени. Първите членове на секретариата бяха назначени и одобрени от Надзорния съвет през януари 2006 г.

При назначаването на настоящия Надзорен съвет секретариатът бе разположен в Люксембург. Предвид задачата на Надзорния съвет да провежда редовен контрол над разследванията на OLAF, което изисква високи стандарти за защита на личните данни, защитени помещения и достъп до Системата за управление на случаите (Case Management System), Надзорният съвет реши да премести секретариата от Люксембург в защитената зона на OLAF в Брюксел, в сградата на OLAF, в която по-рано се помещаваше предходният Надзорен съвет. Това би позволило на секретариата да изпълнява длъжностите си ефективно, като има възможност да запитва и обсъжда редица възникващи въпроси със служителите на OLAF, и би улеснило всекидневния контакт с други комитети и заинтересовани страни. По този начин се избягват и високите разходи от редовни пътувания между Брюксел и Люксембург на членовете на Надзорния съвет и на секретариата.

В същото време архивите на предходния Надзорен съвет бяха преместени от Люксембург и се пазят в отделен архив; бе направен и опис на документацията.

I—1.2. Процедурен правилник

Като взе предвид мнението на генералния директор на Правната служба на Комисията от януари 2006 г. и заключенията и препоръките от специалния доклад № 1/2005 на Сметната палата относно управлението на Европейската служба за борба с измамите (OLAF)⁽³⁾, Надзорният съвет реши да преработи своя процедурен правилник, така че той да отразява задълженията, наложени на Надзорния съвет с Регламент (ЕО) № 1073/1999, като в същото време се въздържа да налага задължения на трети страни или да предоставя законодателни правомощия на Надзорния съвет. Правилникът бе преработен и одобрен от Надзорния съвет през август 2006 г.⁽⁴⁾

⁽³⁾ ОВ С 202, 18.8.2005 г.

⁽⁴⁾ ОВ L 33, 7.2.2007 г.

Целта на правилника е да улесни организирането на дейността на Надзорния съвет. Наред с друго той съдържа принципите, които управляват дейността на Надзорния съвет, упражняването на неговите правомощия, методите на работа, председателство, процедурите за приемане на становища и ролята на секретариата.

I—2. Методи на работа

I—2.1. Заседания

През периода, обхванат от настоящия отчет, Надзорният съвет проведе в Брюксел 16 пленарни заседания ⁽¹⁾. Заседанията на Надзорния съвет не са отворени за обществеността и всички документи, на които те се базират, са поверителни; при все това, в интерес на прозрачността и редовното предоставяне на информация на институциите относно работата на Надзорния съвет, Надзорният съвет реши да предоставя протоколите от своите заседания на OLAF, както и на генералните секретариати на Европейския парламент, Съвета и Комисията.

От началото на своя мандат Надзорният съвет реши редовно да кани на своите заседания генералния директор и други служители на OLAF, за да се запознае с функционирането и работните практики, както и с вътрешния процес за вземане на решения в Службата. През периода, обхванат от отчета, генералният директор на OLAF, Изпълнителният съвет за разследвания и операции, всички директори, редица началници на отдели и служители от операционни и помощни отдели представиха своята работа пред Надзорния съвет.

В съответствие с този подход Надзорният съвет редовно кани за участие в своите заседания различни заинтересовани страни и партньори на OLAF.

I—2.2. Секретариат

Постоянният секретариат, предоставен от OLAF на Надзорния съвет, има за задача да улеснява и допринася за изпълнението на задачите, възложени на Надзорния съвет с цел да се укрепи независимостта на OLAF. Секретариатът следи за ефикасното изпълнение на възложените на Надзорния съвет задачи, по-специално по отношение на контрола над провеждането на разследвания от страна на OLAF и подпомагането на работата на Надзорния съвет ⁽²⁾.

Секретариатът представлява важен елемент при изпълнение на задълженията на Надзорния съвет: „В този списък, Секретариатът подпомага председателя в организацията и провеждането на заседания. Секретариатът съставя предварителен дневен ред за всяко заседание, изготвя предварителен протокол от заседанията, предоставя на членовете на Надзорния съвет информация и документи, свързани с всеки аспект от тяхната дейност, помага, под ръководството на председателя, при изготвянето на текстове и помага на членовете на Надзорния съвет, особено в ролята им на докладчици. За да бъдат в състояние да изпълняват тези задачи, служителите от секретариата присъстват при необходимост на срещи с докладчиците“ ⁽³⁾.

За да може Надзорният съвет да изпълнява своя правен мандат в пълна независимост, от основно значение е определянето за секретариата на достатъчен брой служители с подходящите умения и познания.

Недостигът на персонал в секретариата е повод за тревога за Надзорния съвет от самото начало на неговия мандат. Надзорният съвет нееднократно е информирал OLAF за нуждите си, без това да доведе до конкретен резултат до края на юни 2007 г., когато OLAF най-сетне предостави на Надзорния съвет допълнителен помощен персонал. Следователно, почти осемнайсет месеца Надзорният съвет работи с определено недостатъчен брой служители, което неминуемо оказва влияние върху работната програма, очертана от Надзорния съвет за периода на неговия мандат.

Това накара Надзорния съвет настоятелно да препоръча в бюджета за 2008 г. OLAF да предвиди осем служители за секретариата, определяйки тези постове специално за секретариата, както това е било правено в миналото. Надзорният съвет се надява институциите да вземат под внимание тази препоръка.

I—2.3. Докладчици

Всеки един от членовете на Надзорния съвет пое в определен момент задълженията на докладчик, за да подготви разискванията и работата на Надзорния съвет, както и да подготви докладите или становищата, приети от Надзорния съвет ⁽⁴⁾. По въпросите, за които им бе поверена отговорността, докладчиците провеждаха и двустранни срещи с генералния директор на OLAF и с други висши служители.

II. КОНТРОЛ ПО ФУНКЦИЯТА НА OLAF ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА РАЗСЛЕДВАНИЯ

II—1. Редовен контрол по инициатива на Надзорния съвет (член 11, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 1073/1999)

С цел да осигури независимостта на OLAF, Надзорният съвет активно и редовно контролира начина, по който OLAF извършва разследвания. Надзорният съвет може да избира по своя преценка и по критерии, установени предварително от Надзорния съвет ⁽⁵⁾, редица случаи от всяка сфера и да разглежда подробно цялата документация, както и доклади за оценка, окончателни доклади по случаите или всеки друг отделен документ. Дейността, свързана с този контрол, обхваща случаи, разглеждани от OLAF, които са в процес на разследване или в етап на проверка, както и приключени случаи.

Надзорният съвет се занимава с цялостните аспекти от практиката на разследване на OLAF и също разглежда ситуации, при които в хода на разследването независимостта на OLAF може да бъде подложена на риск. Предвид дългата продължителност на някои разследвания, приоритетът на Надзорния съвет бе да разгледа стари, но все още неприключени случаи.

⁽¹⁾ Виж приложение 1.

⁽²⁾ Член 12 от процедурния правилник на Надзорния съвет на Европейската служба за борба с измамите (ОВ L 33, 7.2.2007 г.)

⁽³⁾ Пак там, член 12, параграф 4 (ОВ L 33, 7.2.2007 г.)

⁽⁴⁾ Пак там, член 8 (ОВ L 33, 7.2.2007 г.).

⁽⁵⁾ Т.е. случаи в процес на разследване за повече от девет месеца, степен на важност на предполагаемите нередности, финансови последици, източник на информацията и т.н.

През отчетния период Надзорният съвет и генералният директор на OLAF проведоха редица разговори за установяване на работна практика за достъп до документация по случаите, включително и по текущи разследвания. OLAF изрази безпокойство във връзка с предоставяне на Надзорния съвет на пълен достъп до документацията по текущи случаи, като посочи проблема с възможни ограничения въз основа на правилата за защита на личните данни в съответствие с Регламент (ЕО) № 45/2001. Този дебат с генералния директор и със служителите на OLAF за защита на данните отне значително време. В същото време Надзорният съвет напълно разбира своята отговорност, свързана със защитата на личните данни, съгласно Регламент (ЕО) № 1073/1999 ⁽¹⁾.

През април 2006 г. OLAF позволи достъп на секретариата до електронната си система за управление на случаите. Този достъп им дава възможност за преглед на по-голямата част от документацията на случаи на следните етапи: последващи действия, приключили последващи действия, без последващи действия, случаи за наблюдение и приключили случаи. Не бе предоставен електронен достъп до случаи в процес на разследване. В края на отчетния период с генералния директор бе постигнато действащо разрешение на проблема, което позволява на Надзорния съвет пълен достъп за преглед на поисканите случаи.

В резултат на тези препятствия, Надзорният съвет не бе в състояние да изпълни своите отговорности за контрол до степената, до която желаше. През 2006 г. бе прегледана пълната документация по няколко случая и още четири случая се оценяват в момента. Надзорният съвет възнамерява на издаде становище по тези случаи.

II—2. Редовен контрол въз основа на информация, предоставена от генералния директор на OLAF (член 11, параграф 7 от Регламент (ЕО) № 1073/1999)

Надзорният съвет счете, че OLAF би имал полза от по-активно предприемане на последващи стъпки и реакция на информацията, редовно предоставяна на Надзорния съвет от генералния директор на OLAF ⁽²⁾. Поради тази причина особено внимание бе обърнато на контролната роля на Надзорния съвет в това отношение.

Всеки месец генералният директор на OLAF изпраща на Надзорния съвет кратки изложения на случаите, по които разследването протича повече от девет месеца. Като се има предвид, че 75 % от разследванията на OLAF отнемат повече от девет месеца, оказва се полезно да се разглеждат всички текущи случаи на OLAF, месец по месец и сектор по сектор, като се изследват причините за особено големи забавяния в процеса на разследване и предвидения

срок за приключване. Надзорният съвет разгледа всичките 150 доклада на такива разследвания през периода от януари до декември 2006 г. и на 25 април 2007 г. издаде становище, съдържащо ясни и специфични препоръки ⁽³⁾. От януари до май 2007 г. Надзорният съвет разгледа други 65 доклада, които ще бъдат предмет на отделно становище за периода от януари до декември 2007 г.

През отчетния период генералният директор предаде на Надзорния съвет доклади по случаи на OLAF, по които информацията е била препратена до националните съдебни власти на държава-членка. По-голямата част от тези случаи бяха представени на срещи с Надзорния съвет от магистрати на OLAF от отдела за юридически съвети и по този начин с Надзорния съвет бяха обсъдени различни аспекти от съдържанието и процедурата на разследването ⁽⁴⁾.

В тази сфера Надзорният съвет съсредоточи своето внимание върху четири основни области: (1) зачитане на сроковете на давност на разследванията, препращани от OLAF към националните съдебни власти, (2) явно недостатъчната степен на участие на Отдела на магистратите в хода на разследванията, (3) необходимостта да се взимат под внимание в докладите от разследванията процедурните изисквания в националния правен ред на заинтересованата държава-членка и (4) оценка на това доколко качествени и полезни за националните съдебни власти са докладите от разследванията на OLAF. При тези обстоятелства Надзорният съвет пое инициативата в бъдеще да отправя редовни покани за среща с представители на висшите съдебни кръгове на държавите-членки. Първа такава покана бе отправена, и приета, към главния прокурор на Испания.

Генералният директор има задължението да уведомява Надзорния съвет относно случаи, в които заинтересована институция, орган или агенция не е предприела действия в съответствие с неговите препоръки. По време на отчетния период такива случаи не бяха отнесени до Надзорния съвет. Надзорният съвет се нуждае от тази информация, за да бъде в състояние да предприема своевременни действия.

Надзорният съвет също така редовно получаваше и в последствие разглеждаше месечни статистики относно оперативната дейност на OLAF. Чисто статистическата информация в тези доклади бе от ограничена практическа полза за Надзорния съвет и бе отправена препоръка генералният директор на OLAF да установи ясни показатели за оценка на резултатите, основани не само на количествени, но и на качествени параметри ⁽⁵⁾.

Освен това Надзорният съвет получи Годишния план за управление на OLAF, който покрива оперативната дейност на Службата през 2006 г. Надзорният съвет отбеляза, че целите, залегнали в плана, при все че заслужават похвала, не са конкретни и в по-голямата си част не могат да бъдат измерени или осъществени в определен срок.

⁽¹⁾ Член 8, параграф 4.

⁽²⁾ Специален доклад на Сметната палата № 1/2005 (ОВ С 202, 18.8.2005 г., стр. 1)

⁽³⁾ Виж приложение 4.

⁽⁴⁾ Между декември 2005 г. и май 2006 г. бяха дадени сведения за общо 34 случая по тази схема, 10 от които бяха текущи разследвания.

⁽⁵⁾ Виж приложение 3.

По предложение на Европейския парламент ⁽¹⁾, Надзорният съвет анализира представителна извадка от *prima facie* поп случаи ⁽²⁾, които обхващат всички сектори и голяма част от които са все още в процес на анализ.

III. ОТНОШЕНИЯ С OLAF, ИНСТИТУЦИИТЕ, ПАРТНЬОРИТЕ НА OLAF И ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ

III—1. *Отношения с OLAF*

III—1.1. Реорганизация на OLAF

В началото на отчетния период генералният директор представи на Надзорния съвет планираните промени в структурата на OLAF и бъдещото приемане на нова схема на организация, осъществена през септември 2006 г. Преди това Надзорният съвет бе дал препоръка на генералния директор да предприеме анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите за OLAF (SWOT анализ) преди приемането на новата структура и като отправна точка за OLAF. Този анализ, разработен от OLAF, бе предаден на Надзорния съвет в предварителна форма едва през март 2007 г.

Надзорният съвет изрази редица опасения относно начина, по който бе проведена реорганизацията и нейните последици върху ефективността на OLAF. Надзорният съвет бе изненадан и разочарован от факта, че OLAF не сметна за необходимо да проведе свой собствен SWOT анализ преди осъществяването на организационните промени, като посочи риска от нарушаване ефикасността на новата структура и произтичащия отрицателен ефект върху изпълнението на правомощията за разследване. Надзорният съвет прие за благоразумно разделянето на две на дирекция „Разследвания и оперативна дейност“, тъй като това подчертава основната функция на OLAF за провеждане на разследвания. Въпреки това е необходима постоянна и близка координация между двете дирекции, за да може необходимата политика за разследване на OLAF да бъде правилно осъществявана., тъй като това подчертава основната функция на OLAF за провеждане на разследвания. Въпреки това е необходима постоянна и близка координация между двете дирекции, за да може необходимата политика за разследване на OLAF да бъде правилно осъществявана.

Надзорният съвет бе особено разтревожен, че смяната на името и следователно знак за смяна на функцията на отдел „Магистрати“ в „Юридически съвети“, както и неговото отделяне от генералния директор биха отслабили способността му да подкрепя независимостта на OLAF чрез гарантиране на законността на текущите процедури. Присъствието в OLAF на пълен състав членове от съдебните власти и висшата прокуратура на държавите-членки също така улеснява поемането на разследвания от страна на националните съдебни власти. Надзорният съвет отбеляза с известно безпокойство, че отдел „Магистрати“ е загубил редица магистрати от държавите-членки, които не бяха заместени. Липсата на ясна съпричастност на този отдел с работата по оценка и разследвания би могло също така да затрудни правилната преценка на процедурните изисквания и изискванията за доказателства за осигуряване на успешно водене на дела по случаите.

⁽¹⁾ 2005/2184/(INI), точка 22.

⁽²⁾ Наръчник на OLAF, стр. 99, *Prima Facie Non* случаи: когато е получена информация, която явно и недвусмислено не попада в компетентностите на OLAF.

III—1.2. Наръчник на Европейската служба за борба с измамите

Надзорният съвет сметна, че съществуващите оперативни глави от наръчника на OLAF не представляват набор от ясни процедурни правила за водене на разследвания. Правилата са описани прекалено многословно и неясно, за да бъдат от непосредствена практическа полза за разследващите служители на OLAF. Надзорният съвет бе убеден, че приемането на ясно, практично и полезно ръководство за разследващите служители, включващо строги срокове за приключване на отделните фази на разследване, би укрепило независимостта на OLAF в това отношение. Надзорният съвет препоръча изготвянето на нов наръчник за действие.

В края на отчетния период генералният директор изпрати на Надзорния съвет преработена кратка версия на наръчника на OLAF, неотговаряща на очакванията на Надзорния съвет, но потвърди своя ангажимент да преработи наръчника до края на 2007 г. в съответствие с препоръките на Надзорния съвет.

III—1.3. Посещение при екипите на OLAF

През ноември 2006 г. в продължение на два дни председателят се срещна със служители от отделите на OLAF за разследване и оперативна дейност, за да получи тяхното мнение относно начина, по който OLAF провежда разследвания, и евентуални проблеми, които екипите срещат във всекидневната си дейност.

По време на своето посещение председателят се срещна с по-голямата част от членовете на екипите на осемте отдела за разследване и оперативна дейност в OLAF, заедно с всички началници на отдели. Обсъжданите въпроси включваха: (1) ограничеността на правната основа за работата на OLAF в някои сектори, както и ограничената правоспособност на Службата да представлява своята позиция; (2) големия обем административна работа за разследващите служители; (3) прекаленото натоварване, недостатъчния персонал в отделите и проблема на временно наети служители; (4) необходимостта от специални експертни познания в областта на подкрепата на финансовите разследвания; (5) необходимостта от кратък процедурен наръчник на OLAF; (6) консултативната роля на отдела на магистратите; (7) въпроса за присъствието на OLAF сред институциите, както и спешната нужда от силно ръководство и ефективно водачество. Меморандумът от срещата бе обсъден с генералния директор през март 2007 г.

III—1.4. Съдебна практика на Европейския съд

През отчетния период Надзорният съвет следеше отблизо решенията на Европейския съд, отнасящи се до OLAF. По-специално, Решение Т-309/03 бе разгледано и обсъдено с генералния директор на OLAF. Надзорният съвет изрази своята загриженост и препоръча на генералния директор да преразгледа процедурите на OLAF и да установи строги механизми за вътрешен контрол за избягване на каквито и да било конфликти на интереси, които в бъдеще биха изложили на опасност независимото провеждане на разследвания, както и репутацията на OLAF.

III—2. **Отношения с институциите на Общността и с партньори на OLAF и заинтересовани страни**

Надзорният съвет определи като приоритетно поддържането на редовни контакти с институциите на Общността и партньорите на OLAF и заинтересовани страни. Предвид факта, че OLAF няма правомощия да възбужда наказателно преследване или административно или дисциплинарно производство, близкото сътрудничество между OLAF и институциите и съответните органи, както и надлежното следване на препоръките на OLAF са основен фактор за успешен резултат от разследванията на Службата. Надзорният съвет обърна особено внимание на важноста да се подобри потокът от информация между институциите и органите на държавите-членки и OLAF чрез по-активно прилагане на разпоредбите относно задължението да се предоставя информация на OLAF ⁽¹⁾. Част от ролята на Надзорния съвет е и да помага на OLAF при гарантиране изпълнението от страна на всички партньори на задължението да сътрудничат, както и да спазват духа на Междуйнституционалното споразумение от 25 май 1999 г. Следва да се даде ясен сигнал на държавите-членки, институциите и съответните органи да избягват действия, които сериозно биха попречили на работата на OLAF.

За да следва тези цели, както и за да получи реакции относно OLAF, Надзорният съвет проведе две срещи с Комисията за бюджетен контрол на Европейския парламент (COCOBU) и със Сметната палата; със заместник-председателя на Комисията г—н Калас; с генералния секретар на Комисията г-жа Дей; с началника на Службата на Комисията за разследване и дисциплина г—н Ван Лир; с председателя на работната група на Съвета за борба с измамите по време на германското председателство г—н Вец; и с председателя на Еуроюст г—н Кенеди.

От тези разговори Надзорният съвет заключи, че е необходимо по-голямо сътрудничество между генералните дирекции на Комисията и OLAF; че комуникационната политика на OLAF и институциите относно разследванията на OLAF трябва да се основава в същото време на прозрачност и на лоялност между институциите, което ще допринесе за по-последователна комуникация с обществеността; че е необходимо създаването на адекватни механизми за изключване на маловажни случаи от задачите на OLAF, които следва да се ограничат до сериозни случаи, следвайки ясна политика на разследвания (която следва да бъде определена от OLAF); политика на „нулева търпимост“ към измамите и корупцията не означава непременно, че OLAF трябва да поема всички случаи, когато съществуват други механизми за справяне с по-маловажни случаи. Най-сетне, необходима е по-добра обмяна на информация между OLAF и Еуроюст; Надзорният съвет е готов да съдейства за отношенията между двете служби.

⁽¹⁾ Член 7 от Регламент (ЕО) № 1073/1999.

IV. **СТАНОВИЩА НА НАДЗОРНИЯ СЪВЕТ**

IV—1. **Становище относно реформата на Регламент (ЕО) № 1073/1999 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) ⁽²⁾**

От началото на своя мандат Надзорният съвет следеше отблизо развитието относно предложението за реформа на Регламент (ЕО) № 1073/1999. Надзорният съвет приветства решителността на Комисията да подкрепя работата на OLAF и да подобри оперативната ефективност на Службата. По искане на заместник-председателя на Комисията г—н Калас Надзорният съвет изрази своите основни опасения относно предложението за реформа, редица забележки относно процедурните права на разследвани лица. Продължителността на разследванията, институционални аспекти на текста и ролята на предложения съветник по контрола бяха също така разгледани.

Що се отнася до независимостта при провеждане на разследване, особено внимание бе обърнато на предвидения междуйнституционален комитет за борба с измамите, съставен от политически представители от институциите, който следва да замести настоящия Надзорен съвет. Надзорният съвет счита, че той не би бил в по-добро състояние да осигури независимостта на OLAF. Напротив, предвид компетенциите на OLAF да провежда административни разследвания в институциите, възможно е това да се превърне в причина за напрежение между институциите. OLAF вече е обект на проверка от страна на институциите ⁽³⁾.

Надзорният съвет също така постави под съмнение независимостта на предвидения съветник по контрола, назначаван от генералния директор във функцията на инспектор по качеството и съветник по жалбите в разследванията на OLAF. Неговата роля съвпада с компетенциите на Надзорния съвет за контрол и с функциите за контрол на качеството, които вече са дадени на висшите ръководни кадри на OLAF.

Отделно бяха споменати правата на разследвани лица, които се нуждаят от по-голяма правна защита *de lege ferenda*. Надзорният съвет бе на мнение, че времето, отделено за процедури за разследване, не би трябвало да бъде удължавано и заяви, че продължителността на разследванията може да бъде съкратена чрез попълването на свободните места за разследващи служители, заедно с по-стриктен управленски контрол.

IV—2. **Становище относно показатели за оценка на резултатите за OLAF ⁽⁴⁾**

Надзорният съвет насочи своето внимание към резултатите, постигнати по разследванията на OLAF, и поощри OLAF да изработи приложими показатели за оценка на резултатите.

⁽²⁾ Виж приложение 2.

⁽³⁾ Член 12, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1073/1999.

⁽⁴⁾ Виж приложение 3.

Надзорният съвет препоръча на генералния директор на OLAF да се изработят специфични за различните области на дейност показатели, не само на основата на количествени, но и на качествени параметри. Що се отнася до обема на работа по разследванията, който е пряко свързан с политиката на разследвания, Надзорният съвет препоръча изпълнението на конкретни механизми за измерване на времетраенето на процедурите. Освен това, Надзорният съвет препоръча на генералния директор OLAF да проведе проучване сред заинтересованите страни, което следва да се основава на доклади от различни партньори. Това проучване следва редовно да измерва до каква степен са постигнати целите и задачите. Генералният директор се съгласи да проведе такова проучване, което е планирано да започне през септември 2007 г.

IV—3. Становище относно докладите на OLAF по случаи в процес на разследване за повече от девет месеца ⁽¹⁾

Надзорният съвет прегледа 150 доклада за такива разследвания от всички сектори от периода между януари и декември 2006 г. Целта на анализа бе да се провери дали продължителността на разследванията съответства на условията и сложността на случая, и да се идентифицират причини за възможно неоправдано забавяне.

Надзорният съвет призна, че при все че докладите съдържаха важна и полезна информация, липсваше ключова информация, която да позволи на Надзорния съвет да изпълнява своята задача на контрол.

Надзорният съвет препоръча на генералния директор в бъдеще да включва в докладите конкретна информация, която би била от полза както за Надзорния съвет, така и за вътрешното ръководство на OLAF, отговарящо за провеждането на разследвания. Това включва информация относно времето на извършване на разследваните факти; срокове на давност на разследваните действия; правно описание на разследваните нередности; възможни санкции или правни последици от разследваните действия и очакван срок за приключване, заедно с обосновано разяснение. Надзорният съвет също предложи изключването на „тактическо задържане“ като причина за неприключване на разследване и изрази изненада от липсата на ясна политика за разследвания.

Тези препоръки бяха приети от генералния директор на OLAF. Но все още не са предприети действия от страна на OLAF за изпълнение на препоръките на Надзорния съвет относно установяването на по-ясни процедури за разследване и по-добър надзор над работата.

⁽¹⁾ Виж приложение 4.

IV—4. Становище относно предварителния проект за бюджет на OLAF за 2007 г. и за 2008 г. ⁽²⁾

Надзорният съвет е наясно, че независимостта на OLAF по отношение на бюджетни и административни въпроси има преки последици върху разследванията и оперативната дейност. Генералният директор на OLAF следва да се допита до Надзорния съвет относно предварителния проект за бюджет на OLAF преди той да бъде изпратен на генералния директор, отговорен за бюджетите ⁽³⁾.

По време на отчетния период Надзорният съвет издаде две становища по този въпрос. По отношение на предварителния проект за бюджет на OLAF за 2008 г. Надзорният съвет препоръча на OLAF да поиска допълнителни постове единствено за разследващи служители, тъй като в съответствие с новата структурна организация тази функция следва да бъде укрепена. Надзорният съвет също препоръча на генералния директор на OLAF да определи длъжностни места за членовете на секретариата, за да бъде той в състояние да изпълнява своя мандат напълно независимо. Въпреки това нито една от тези препоръки не бе включена в предварителния проект за бюджет на OLAF за 2008 г.

Що се отнася до временно наетите служители, които представляват приблизително 20 % от персонала на OLAF и по-голямата част от които провеждат или помагат за провеждането на разследвания, Надзорният съвет препоръча постоянни, а не временни, постове, за да се осигури последователността, ефикасността и независимостта на разследванията. Липсата на стабилност в този аспект оказва влияние върху лоялността, мотивацията и ангажираността на персонала на OLAF.

Надзорният съвет изрази своята загриженост по този въпрос пред заместник-председателя на Комисията г—н Калас и приветства споразумението, постигнато през май 2007 г. между OLAF, Генерална дирекция „Персонал и администрация“ на Комисията и представители на персонала, което предвижда процедура за подбор за безсрочно удължаване на договорите на временно наетите служители. При все това Надзорният съвет отбеляза, че OLAF не разполага с независимост по административни въпроси, тъй като политиката за човешки ресурси на Службата се налага от Генерална дирекция „Персонал и администрация“. Това дава на Надзорния съвет повод за безпокойство, тъй като има пряко влияние върху функцията на OLAF да провежда разследвания.

В сферата на човешките ресурси Надзорният съвет също отбеляза, че е необходимо OLAF спешно да обърне по-голямо внимание на управлението, от основно значение за функцията за подкрепа на разследванията, която на свой ред е от ключово значение за независимостта на OLAF. Надзорният съвет настоятелно препоръчва OLAF да приеме твърда стратегия за човешки ресурси, за да използва максимално наличните ресурси в областта на разследванията, за да се справи по-успешно с обема на работа и за да организира разследващите екипи в съответствие с това. Председателят, след участието си като наблюдател в обученията на OLAF, препоръча Надзорният съвет да обърне особено внимание на нуждите на разследващите служители от адекватно и непрекъснато обучение.

⁽²⁾ Виж приложение 5.

⁽³⁾ Член 6 от Решението на Комисията от 28 април 1999 г. (ОВ L 136, 31.5.1999 г., стр. 20).

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

- I. Основната функция на Надзорния съвет е да затвърди независимостта на Службата посредством редовен контрол на изпълнението на функциите ѝ за разследване. Независимостта на Надзорния съвет е основен фактор за защита на независимостта на самата OLAF.
- II. В изпълнение на надзорните си функции Надзорният съвет поиска пълен достъп до документацията по случаи, разследвани от OLAF, в електронната система за управление на случаи (CMS). През отчетния период такъв достъп не бе разрешен по отношение на случаи в процес на разследване. Това се оказа сериозна пречка пред възможността на Надзорния съвет да изпълнява своите задачи.
- III. Надзорният съвет прегледа информация на хартиен носител за редица случаи и разгледа 215 доклада върху случаи, при които разследванията са продължили повече от девет месеца. В тези случаи Надзорният съвет препоръчва основни промени в съдържащата се в докладите информация, които да предоставят подробни причини за прекомерните забавяния в разследването и да привлекат вниманието към възможни срокове на давност.
- IV. Липсата на ясни процедури за провеждане на разследвания и на структуриран надзор над извършваните разследвания допринася за споменатите забавяния. Надзорният съвет препоръчва OLAF да приеме ясна политика за провеждане на разследвания. Надзорният съвет настоятелно препоръчва пълно преработване на оперативните глави на процедурния наръчник на OLAF, за да се предостави на разследващите служители ясно и полезно средство за работа, включително и стриктни срокове за приключване на отделните етапи от едно разследване.
- V. Надзорният съвет настоятелно препоръчва OLAF да установи строги механизми за вътрешен контрол за избягване на каквито и да било конфликти на интереси, които в бъдеще биха изложили на опасност независимото провеждане на разследвания.
- VI. Неотдавнашната ситуация на несигурност, свързана с временните договори, демобилизира служителите на OLAF; Надзорният съвет препоръчва този въпрос да бъде спешно решен. Към края на отчетния период този проблем бе частично преодолян.
- VII. Относно установената от Надзорния съвет спешна нужда от засилване на ръководството и ефективно водачество Надзорният съвет настоятелно препоръчва по-добри техники на управление и водачество, които да допринесат за ефективна работа в екип и по-добро провеждане на разследвания.
- VIII. Надзорният съвет установи контакти с институциите на Общността и с партньори на OLAF и заинтересовани страни; Надзорният съвет счита, че би било ползотворно и препоръчва по-тясно сътрудничество между Комисията и OLAF, както и по-добър обмен на информация между OLAF и Евроюст.
- IX. Надзорният съвет следи отблизо промените, предвидени според организационното реструктуриране на OLAF и предложенията за радикална промяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999, който урежда функцията за провеждане на разследвания на OLAF. Надзорният съвет е загрижен организационните промени да не намалят ролята на отдела на магистратите на OLAF, които, поради специализираните си знания по приложими закони и процедури и местни контакти, са в състояние да улесняват поемането на разследвания от страна на националните съдебни власти. Надзорният съвет бе също така загрижен предложените промени в регламента да не изложат на риск независимостта на OLAF или ролята на самия Надзорен съвет.
- X. Надзорният съвет настоятелно препоръчва разследващите екипи на OLAF да бъдат укрепени посредством допълнителни постове; да бъдат въведени подобрения в обучението на разследващи служители; и за да се гарантира ефективната работа на Надзорния съвет — да бъде осигурен подходящ персонал и достатъчен брой постове за секретариата на Надзорния съвет.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

КАЛЕНДАР НА ЗАСЕДАНИЯТА НА НАДЗОРНИЯ СЪВЕТ

2005

Месец	Дата на заседанието
Декември	сряда, 14

2006

Месец	Дата на заседанието
Януари	сряда, 25 — четвъртък, 26
Февруари	вторник, 21 — сряда, 22
Март	понеделник, 20 — вторник, 21
Април	вторник, 25 — сряда, 26
Май	вторник, 30
Юни	вторник, 13 — сряда, 14
Юли	понеделник, 3 — вторник, 4
Септември	понеделник, 25 — вторник, 26
Октомври	вторник, 17 — сряда, 18
Ноември	понеделник, 13 — вторник, 14
Декември	сряда, 13 — четвъртък, 14

2007

Месец	Дата на заседанието
Януари	понеделник, 29 — вторник, 30
Март	понеделник, 5
	понеделник, 26 — вторник, 27
Април	вторник, 24 — сряда, 25

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

СТАНОВИЩЕ № 2/2006

**относно реформата на Регламент № 1073/1999 относно разследванията,
провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF)**

1. По време на своите срещи на 21—22 февруари, 20—21 март и 25-26 април 2006 г., Надзорният съвет на ОЛАФ (наричан по-нататък „Съветът“) обсъди проект за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) №1073/1999 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) (наричан по-нататък „проект“). За докладчици бяха назначени г-жа D. Theato и г-н K. Györgyi.

Съветът специално приветства решимостта на Комисията да подкрепи дейността на OLAF и да подобри неговата оперативна ефективност и ефикасност, доколкото е възможно.

Следните забележки са съсредоточени основно върху определените като особено важни от Съвета проблемни области:

- процедурни права на хора, които са обект на разследване
- срокове за провеждане на разследването
- и институционалните аспекти на разследването.

2. Процедурни права на хора, които са обект на разследване

Проектът правилно отбелязва, че би било необходимо да се изяснят гаранциите, които важат за разследването. Това е в интерес на правната сигурност и също така в интерес на лицата, които са обект на разследване. Следователно Съветът приветства по принцип новия член 7 а; по-специално той дава ясно да се разбере, че разследването трябва да открие както доказателства, които доказват вината на лицето, обект на разследването, така и доказателства, които го оневиняват.

Всички разследвания на OLAF, които не се приключват другаде, се предават в крайна сметка на независим наказателен съд на държава-членка, където те стават предмет на официалната процедура и са обект на обичайните процедурни гаранции в съответствие с националното законодателство. Също така Съветът е на мнение, че правата на лицата, обект на разследването, трябва да бъдат защитени в по-голяма степен, отколкото е предвидено в проекта. По-специално това важи за:

- процедурата трябва да бъде обективна и да се базира на презумпцията за невинност (член 6 от Европейската конвенция за правата на човека).
- съгласно проекта лицата, обект на разследването, трябва да бъдат уведомени само за заключенията и препоръките от окончателния доклад. От друга страна, последните мога да не са достатъчни, за да бъде предадено оплакване на съветника по контрола. Зашто едно такова оплакване ще оспори начина, по който OLAF е стигнал до своите заключения. Лицето, което подава оплакване, трябва да може да разбере как е било достигнато до това решение. Поради това лицата, подаващи оплакване, трябва да имат достъп до целия доклад или до всички доказателства, които ги касаят, за да могат да упражнят правото си на защита.

При извънредни обстоятелства генералният директор може да забрани достъпа до информацията относно лицето, обект на разследването, докато тя не бъде предадена на съответните власти/органи. Къде може съветника по контрола да осъществи правомощията си или те отпадат в такива случаи?

- С цел да се гарантира, че разследването е провеждано по обективен начин, в случаите, когато има основания да се вярва, че следователите не са действали по независим начин при изпълнението на своите задължения, трябва да се предвижда тяхното отстраняване.
- Лицето, предмет на разследването, трябва да има право да предоставя доказателства.

Засилването на процедурните права на лицата, предмет на разследването, също така би увеличило достоверността на разследванията на OLAF и техните резултати.

3. Срокове за провеждане на разследванията

Член 6 от настоящия регламент за OLAF изисква разследванията да се провеждат без прекъсване; тяхната продължителност трябва да е съизмерна на обстоятелствата и сложността на случая. Ако дадено разследване продължи повече от девет месеца, директорът на OLAF трябва да уведоми Съвета за причините, поради които все още не е възможно да се приключи разследването, в съответствие с член 11, параграф 7 от настоящия регламент за OLAF.

Съгласно специална процедура, посочена в член 6, параграф 7 от проекта за регламент, разследванията, които не са приключени в рамките на дванадесет месеца, могат да се удължат за срок до още шест месеца, като след това могат да бъдат удължени при същите условия.

Съветът счита, че по този начин се изпраща погрешен сигнал: настоящият деветмесечен срок е сам по себе си спорен. При все това може да се случи поради редица причини определени разследвания да се окажат с по-голяма продължителност. Съветът обаче счита за редно да не бъдат установявани по-дълги срокове за процедурата и препоръчва вместо това в проекта да залегне принципа за ускорено провеждане на разследванията (принципа за ускорено провеждане). Във връзка с това Съветът вижда възможността, най-малкото в определен брой случаи, да се съкрати срока на разследването, като например бъдат заети понастоящем свободните около 70 работни места или бъде засилен йерархичния контрол на продължителността на процедурата.

4. Институционални аспекти

— Надзорният съвет е на мнение, че необходимата независимост на OLAF при провеждането на разследванията трябва да бъде усилена по нормативен път. Той предлага следните принципи да залегнат в проекта:

- OLAF решава независимо и след задължителна преценка с кои разследвания да се заеме и как те следва да бъдат провеждани.
- Единствено OLAF носи отговорност за своите планове си за разследвания.
- OLAF разработва самостоятелно, но в тясно сътрудничество с всички компетентни европейски и национални органи, своята оперативна политика, включително предотвратяването на измамите и корупцията.
- Трябва да бъде поставено по-голямо ударение на неговия мандат за борба с измамите и корупцията.

— Общото заключение, което произтича от досегашния опит, е да се подобри така съвместната работа между OLAF и държавите членки, че финансовите интереси на Европейския съюз да бъдат ефективно защитени. При това съвместната работа не трябва да бъде еднопосочна — от страна на OLAF към държавите-членки, но също така се изисква необходимия обмен на информация между държавите-членки, по-специално между техните компетентни съдебни органи и OLAF.

Специално внимание също трябва да бъде отделено на предвиденото за външни разследвания участие на OLAF в провежданите такива от компетентните органи на държавите-членки.

— Съветът приветства особено идеята, че проектът по принцип запазва Надзорния съвет като състоящ се от независими лица експертен орган, който се свиква само в рамките на т.нар. „структурен диалог с институциите“ с представителите от Парламента, Съвета и Комисията.

Предварително обаче трябва да е ясно, че в структурния диалог представителите не трите институции имат мандат, определен от техните институции, а независимите лица имат свободен мандат. При всичките ползи, които ще има, по-специално за отношенията с тези институции, структурният диалог ще доведе до известно политизиране на работата на OLAF. Стандартният политически контрол на OLAF вече е гарантиран, например в рамките на освобождаване от отговорност на Комисията за изпълнението на бюджета, и без този структурен диалог.

В структурния диалог между институциите, включващ по един-единствен представител от Съвета, Парламента и Комисията, Надзорният съвет се подлага на риска да загуби своята независимост по въпроси от ключово значение, които могат да включват дори съставянето на доклада за дейността му.

Не е ясно какво означава формулировката „с цел да се изработят общи насоки“.

Член 8 от проекта премахва съвместната отговорност на Надзорния орган за защита на данните и професионална тайна, без да бъде представен някакъв аргумент в полза на това.

Член 11 ограничава правата на Надзорния съвет за получаване на информация. Като последица от предложенията за изменение в параграфи 1 и 7, Надзорният съвет ще получава по-малко конкретна информация относно провежданите от Службата разследвания, отколкото досега.

Член 12 повдига въпроси относно междуинституционалния характер на правомощията на генералния директор на OLAF. Досега генералният директор се е назначавал със съгласието на Съвета и Парламента. Това му осигурява една особена легитимност. За в бъдеще Комисията трябва да само да консултира Надзорния съвет в рамките на „структурния диалог“, като поиска от него неангажиращо мнение и след това да назначи генералния директор. По мнението на Надзорния съвет в това е заложено значително отслабване на легитимността на генералния директор.

С оглед на трудностите, свързани с подновяването на мандата на генералния директор на OLAF след изтичането на неговия втори мандат, Надзорният съвет обаче приветства предложението за в бъдеще генералния директор да бъде назначаван за срок от седем години, който няма да бъде подновяван. Това би засилило неговата независимост и така биха били избегнати нежелани периоди на „вакуум“. (термините „директор на OLAF“ и „генерален директор на службата“ в проекта трябва да бъдат хармонизирани).

По отношение на секретариата на Надзорния съвет, настоящото предложение е близко до предложението на Комисията от февруари 2004 г. Последното предвижда секретариатът да бъде административно прикрепен към Комисията. Съгласно проекта той трябва да бъде подчинен на Службата. В дадени случаи това касае независимостта на самия Надзорен съвет.

Съветът разбира поради какви причини проектът предвижда въвеждането на длъжността „съветник по контрола“. При все това, той си задава въпроса дали съветника по контрола може да работи „в пълна независимост“, доколкото той се назначава и евентуално преназначава от генералния директор и е административно зависим от него, особено що се отнася до оценката на неговата работа и неговото издигане в службата.

Проектът също така трябва ясно да постанови, че Надзорния съвет не трябва да действа само въз основа на статистически и аналитични доклади, изготвени от съветника по контрола. За да може да изпълнява своята главна задача за редовен мониторинг на разследванията на OLAF, Съветът трябва да има достъп до случаите, а не само до статистическата информация, анализите и становищата на съветника по контрола. Преди всичко отговорностите трябва да бъдат ясно разграничени една спрямо друга и най-важната задача на Съвета, гарантирането на независимостта на службата, трябва да бъде запазена.

Със своите многобройни позовавания спрямо други правни актове, член 16 не е ярък пример за ясно законодателство.

Като цяло разпоредбите, посочени в Регламент (Евратом, ЕО) № 2185/96, трябва да бъдат включени в проекта. Това би консолидирило всички правомощия за разследване на OLAF в един-единствен правен инструмент и би улеснило и опростило прилагането на правото.

5. **Това становище** се отнася също така до текста на версията, която бе обект на консултации между службите. След това Надзорният съвет получи допълнителна устна информация на 30 май, 14 юни и 4 юли 2006. Той си запазва правото да предаде допълнително становище относно окончателното писмено предложение на Комисията.

ДОПЪЛНИТЕЛНО СТАНОВИЩЕ

относно реформата на Регламент (ЕО) №1073/1999 относно разследванията, извършвани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF)

1. Със своето становище № 2/2006 Надзорният съвет на OLAF приветства решимостта на Комисията да подобри оперативната ефективност и ефикасност на OLAF и направи определен брой забележки, съсредоточени върху процедурните права на лица, обект на разследване, продължителността на разследването и институционалните аспекти на проекта.

Забележките се отнасяха до текста, който бе предаден на Комисията за междуинституционална консултация. Това допълнително становище се отнася до окончателното предложение, което Комисията междуременно представи на Европейския парламент и на Съвета ⁽¹⁾.

2. На своето заседание от 25/26 септември 2006 г. Надзорният съвет по-специално разгледа ролята на съветника по контрола. Съветът стигна до заключението, че създаването на такъв пост:

— би добавило допълнителен механизъм за мониторинг към тези, които вече са налице, независимо от факта, че изглежда няма доказателства, че вече съществуващите механизми са неадекватни;

(1) COM (2006) 244 окончателен

- би усложнило и удължило процедурите, като в същото време Европейският парламент и Съветът са поискали разследванията да бъдат колкото е възможно по-кратки;
 - би поставило под въпрос до каква степен мандата на съветника по контрола би намалил отговорността на генералния директор на OLAF;
 - би съвпадало до известна степен с ролята на Надзорния съвет, би създавало риск от дублиране и би отслабило като цяло ролята на Съвета, доколкото този съвет е бил назначен с общо споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията;
 - би дало на съветника по контрола двойствената роля на контролър на качеството и съветник по оплакванията в случаите, където той/тя би докладвал/а и извършвал/а мониторинг на генералния директор на OLAF едновременно, като тези две роли са напълно противоположни. В правилника за организацията на работата на OLAF, приет от Комисията на 1.9.2006 г., ролята на контролър на качеството е дадена на двама съветника, прикрепени към директорите на двете дирекции, които отговарят за всички разследвания;
 - Въпреки че предложението на Комисията не включва никакъв анализ на финансовото отражение, Съветът смята, че този разход би бил несъразмерен спрямо много малкия брой случаи, представени до този момент, и следователно би бил несъвместим с принципа за икономическата целесъобразност.
-

ПРИЛОЖЕНИЕ 3

СТАНОВИЩЕ № 3/2006

на Надзорния комитет

Показатели за работата на Европейската служба за борба с измамите (OLAF)

1. На заседанията си, проведени на 21—22 февруари, 20—21 март и 25-26 април 2006 г., Надзорният комитет (НК) обсъди темата за показателите и се споразумя с OLAF да допринесе активно за по-нататъшното разработване на тези показатели.
2. Благодарение на показателите за работата в различни сфери на дейност OLAF ще се съсредоточи повече върху резултатите и, в по-общ план, ще повиши качеството на предоставяните от службата услуги, най-вече на европейските институции, съдебните власти на държавите-членки и широката общественост, като в същото време защитава финансовите интереси на Общностите и продължава да се бори с измамите и други незаконни действия, които накърняват финансовите интереси на Общностите.
3. Както се отбелязва в служебната записка на Генералния директор от 12 април 2006 г., предоставена на вниманието на НК, OLAF вече работи по формулирането на тези показатели.

Повечето от съществуващите показатели се отнасят до оперативните „дейности и резултати“ на OLAF и имат количествен/статистически характер. С тези показатели OLAF отчита цифри като например броя на разследванията или разузнавателните дейности и т.н. НК признава, че стабилната статистическа основа и количествените показатели са полезни и насърчава OLAF да продължава работата си за по-надеждни статистически данни.

4. НК отбелязва, че „обсъждането на качествените показатели е започнало“ (записка на OLAF от 12 април 2006 г.).

В съответствие с международно признатата методика за отчитане на резултати от работа, Надзорният комитет подчертава, че е необходимо в бъдеще резултатите от работата на OLAF в различни сфери на дейност да се отчитат не само с количествени, но и с качествени показатели, което би позволило да се отчитат резултати, а не само дейности и капацитет.

5. Качеството обикновено се отчита, като се преценява доколко дадена организация е постигнала целите си по отношение на резултати и капацитет. Обикновено за тази цел се използват измерими аспекти на услугата. При дефинирането на количествени цели, управлението на организацията решава кое е важно, напр. срокът за обслужване, дялът на оплакванията и т.н. (точка 6). При разследвания, където резултатите се измерват като приключени досиета, по които не са необходими последващи действия, или като наличие на достатъчно информация за поемане на случая от съответната прокуратура или дисциплинарен орган, целите по отношение на качеството не са много отчетливи и степента на постигането им най-добре може да бъде измерена чрез анкети за удовлетворението на клиентите (точка 7).
6. НК подчертава, че OLAF е поставен „под натиск да съкрати средната продължителност на делата“ (записка на OLAF от 12 април 2006 г.) и че Европейската сметна палата препоръчва да се фиксира максимален срок за проучванията (параграф 80 от доклада на ЕСП).

По отношение на продължителността на делата НК би препоръчал да се отчита своевременното извършване на процедурите, като отделните дела се сравняват със стандартни срокове, фиксирани от ръководството.

Двата общоприети показателя в това отношение са:

- ниво на приключване
- показател за изоставане.

Ниво на приключване: С нивото на приключване се отчита доколко една организация се справя с обема на работата си. Отчита се броят на приключените за отчетния период дела, разделен на броя на започнатите през същия период дела.

Показател за изоставане: Въз основа на фиксирани от ръководството норми за своевременна обработка, с показателите за изоставане организацията може да отчита престоя на делата в организацията спрямо тези норми за ефективност.

В този контекст добър пример, който OLAF би могъл да използва като модел без никакви корекции, е Австрийският федерален съд, който преди време е постановил, че:

- до 10 % от неприключените дела могат да са на повече от 6 месеца
- не трябва да има неприключено дело на повече от 24 месеца.

7. Общоприето е клиентите да участват във формулирането на стандартите и да имат думата при оценката на качеството и на предоставените услуги.

По мнение на НК OLAF редовно трябва да провежда анкети за удовлетворението на европейските институции и националните власти и да приканва тези „клиенти“ да правят предложения за подобрения, които считат за необходими.

Анкетите следва да се съсредоточават върху:

- техническото качество на работата;
 - доколко целесъобразна е предоставената информация;
 - доколко своевременно е била предоставена информацията.
-

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

СТАНОВИЩЕ № 1/2007

Доклади на OLAF по разследвания, продължаващи повече от девет месеца

Брюксел, 25 април 2007 г.

ВЪВЕДЕНИЕ

Задача на Надзорния съвет

Надзорният съвет на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) укрепва независимостта на службата, като упражнява редовен контрол върху нейната функция по разследване. В изпълнение на тази задача, Съветът също наблюдава продължителността на разследванията на OLAF, за да установи дали те се водят без прекъсване за период от време, който е пропорционален на обстоятелствата и сложността на случая (1).

В този смисъл, когато едно разследване продължава по-дълго от девет месеца, генералният директор на OLAF е задължен да информира Надзорния съвет относно причините, поради които не е било възможно то да бъде приключено, и относно очаквания срок за завършването му.

От началото на мандата си през декември 2005 г. новоизбраният Надзорен съвет получава месечни резюмета относно тези разследвания (наричани по-нататък „доклади по случаи, продължаващи повече от девет месеца“), които разглежда подробно, съгласно своя процедурен правилник (2).

Целта на този преглед е да се анализира информацията, предоставена от генералния директор, за да се направи оценка на продължителността на разследванията и на причините за неоправданите забавяния. Все пак, като се има предвид, че в момента 75 % от разследванията, водени от OLAF продължават повече от девет месеца (3), тази дейност придобива различни измерения. Надхвърлянето на този срок не е рядкост и, в резултат изглежда, че същността на „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ като предупредителна система за контрол върху продължителността на разследванията, се е променила и е изгубила значението си.

При прегледа на „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“, изпращани до Съвета, се оценяват два аспекта:

- до каква степен докладите съдържат адекватна информация, позволяваща на Надзорния съвет да изпълнява контролната си функция, особено по отношение на възможни неоправдани забавяния,
- до каква степен докладите могат да се използват от OLAF като инструмент за управление, с цел разследванията да бъдат приключвани успешно, в пропорционален срок.

Методология

Генералният директор на OLAF изпраща до Надзорния съвет месечни резюмета на разследвания със заглавие „Информация до НС на OLAF — случаи, продължаващи повече от девет месеца“, които съдържат следните основни елементи (4):

- правно основание;
- описание на случая;
- дата на започване на действия по случая;
- финансово и икономическо въздействие;

(1) Член 6, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 1073/1999.

(2) ОВ L 33, 7.2.2007 г. Член 13, параграф 3 от процедурния правилник на Надзорния съвет на OLAF.

(3) Статистически данни, получени от системата за управление на случаите (CMS).

(4) Виж приложение 1.

- причини, поради които случаят не е приключил, съгласно един (или повече) от следните критерии: обемът на оперативната работа изисква повече време, въпреки вложените съществени ресурси; тактическо изчакване при разследването; липса на ресурси; неприоритетност, съчетана с недостатъчно отделени ресурси; липса на сътрудничество;
- следващи стъпки;
- очаквана дата на приключване.

Въз основа на така предоставената от OLAF информация, Надзорният съвет се заема с определяне на елементите, които биха му позволили да прецени дали разследванията се водят без прекъсване за период от време, който е пропорционален на обстоятелствата и сложността на случая, както следва:

- предмет на разследването, който представлява правното описание на конкретната нередност;
- важни дати: дата или период на извършване на деянията, които са предмет на разследване, дата на получаване на информацията от OLAF, и продължителност на „етапа на оценка“ на случая, преди да е взето решение за започване на разследване;
- възможни санкции за разследваните деяния или правни последици от тях: дисциплинарни, административни, финансови или наказателноправни;
- срокове на давност за разследваните деяния: както по силата на националния, така и по силата на общностния правен ред;
- адекватност на причините, изгъкнати за неприключване на случая;
- обосновааност на очакваната дата на приключване.

ДОКЛАДИ НА OLAF

За целите на изработването на това становище Надзорният съвет разгледа „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“, предоставени от OLAF, обхващащи периода от януари до декември 2006 г., и засягащи 150 разследвания във всички сектори, както следва: вътрешни разследвания (Европейски институции): 19; вътрешни/външни разследвания (органи на ЕС): 9; преки разходи и външна помощ: 30; външна помощ: 21; селско стопанство: 27; митници: 19 и структурни мерки: 25 ⁽¹⁾.

Имайки предвид спецификата на всеки сектор и различните процедурни правила, които се прилагат към всеки един, подходът при изработване на анализа бе секторен. Все пак, целта е да бъдат извлечени общовалидни заключения.

Вътрешни разследвания: Европейски институции

OLAF играе водеща роля при този тип разследвания и се ползва с ясни процедурни компетенции ⁽²⁾.

Прави впечатление, че предметът на разследването, представляващ правното описание на конкретната нередност, е упоменат само няколко пъти ⁽³⁾. Правното описание при такива случаи е, според обстоятелствата, „конфликт на интереси (член 14 от Правилника за длъжностните лица)“, „нарушаване на член 22 от Правилника за длъжностните лица и член 57, параграф 2 от Финансовия регламент“ или „изтичане на поверителна информация, член 86, параграф 2 от Правилника за длъжностните лица“, като описанието позволява да се направи оценка на предприетите мерки и на пропорционалната продължителност на разследванията.

С особено внимание бяха разглеждани сроковете на давност при разследваните деяния, но беше установено, че никога не се посочва нито датата на извършване на тези деяния ⁽⁴⁾, нито продължителността на работата на OLAF по „етапа на оценка“, преди да се вземе решение за започване на разследване, макар че понякога се отбелязва датата на получаване на информацията от OLAF. Никога не се посочват възможните санкции или правни последици от разследваните деяния.

⁽¹⁾ Виж приложение 2. Общ брой текущи разследвания по сектори през декември 2006 г.: вътрешни разследвания (Европейски институции): 62; вътрешни/външни разследвания (органи на ЕС): 24; преки разходи и външна помощ: 69; външна помощ: 49; селско стопанство: 65; митници: 83; структурни мерки: 52.

⁽²⁾ Член 4 от Регламент (ЕО) № 1073/1999.

⁽³⁾ Виж приложение 2: случаи № 25, 24 и 125.

⁽⁴⁾ Виж приложение 2: периодът на вероятното извършване на разследваните деяния е означен само в случай № 59.

Подробно бе анализирана адекватността на причините за неприключване на случаи. Като цяло причините, посочени в доклада-образец често не отговарят на тези, обяснени в докладите впоследствие. С особено внимание бе разгледана нерядко посочваната причина „тактическо изчакване при разследване“. Тази причина не е ясно обяснена и обоснована. За да се обоснове подход на „тактическо изчакване“, водещ нерядко до дълги периоди на бездействие, се цитират „оперативни причини“, сложност на случая и липса на отговор от страна на други служби ⁽¹⁾. Такова бездействие бе наблюдавано и при други разследвания ⁽²⁾.

Бе установено и че се посочва очакван срок на приключване на разследвания, без да се дава каквато и да било конкретна информация, обосноваваща така предложения срок на приключване. Обикновено това не зависи от извършването на разследващи действия от OLAF, а от външни фактори.

Вътрешни/външни разследвания: органи на ЕС

OLAF играе водеща роля при този тип разследвания ⁽³⁾.

Установено бе, че предметът на разследването, което представлява правното описание на конкретната нередност, невинаги е упоменат.

Често се посочва датата на получаване на информацията от OLAF, но не се отбелязва нито датата на извършване на разследваните деяния, нито продължителността на етапа на оценка. В резултат, в „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ не фигурират възможните санкции и сроковете на давност.

Най-често цитираните причини за неприключване на случаи са „неприоритетност, съчетана с липса на ресурси“ и „обем на разследванията“.

Трябва да се отбележи, че очакваният срок за приключване на определен случай почти никога не се посочва ⁽⁴⁾.

Преки разходи и външна помощ

OLAF има водеща роля в тази област, където правилата за водене на разследвания произтичат „от споразумения в сила с трети страни“ ⁽⁵⁾.

Наблюдава се систематично и подробно упоменаване на правното основание за водене на разследване. Предметът на разследване е ясно посочен, макар да липсва правно описание на конкретните нередности. В този контекст, възможните санкции за нередностите или правните последици от тях се указват само когато са от наказателноправно естество. В няколко от случаите са посочени срокове на давност ⁽⁶⁾.

По отношение на отбелязването на важни дати, в докладите невинаги фигурира дата на получаване на информацията от OLAF ⁽⁷⁾. По подобен начин, докладите не съдържат нито информация за продължителността на „етапа на оценка“, нито за датата или периода на извършване на разследваните деяния.

Прави впечатление, че често изтъквани причини за неприключване на разследванията са „обем на работата по разследването“ и „неприоритетност, съчетана с липса на ресурси“, както и „липса на ресурси“.

Винаги се посочва очакван срок за приключване, а предстоящите стъпки при разследването са ясно изложени.

Външна помощ

Както е посочено по-горе, OLAF има водеща роля в тази област ⁽⁸⁾. Наблюденията сочат, че невинаги е налице правно позоваване на споразуменията с трети страни, в които се провеждат разследвания.

Наблюдават се продължителни „етапи на оценка“, преди вземането на решение за започване на разследване ⁽⁹⁾. Датите на получаване на информация от OLAF са правилно посочени, но не се упоменават нито датите на извършване на разследваните деяния, нито възможните санкции или правни последици. Докладите не съдържат данни за срокове на давност.

⁽¹⁾ Виж приложение 2: наред с други, случаи № 20, 21, 22, 25, 59, и 101.

⁽²⁾ Виж приложение 2: наред с други, случаи № 1, 2 и 101.

⁽³⁾ Член 3 от Регламент (ЕО) № 1073/1999.

⁽⁴⁾ Виж приложение 2: само в случаи № 77 и 87.

⁽⁵⁾ Член 3 от Регламент (ЕО) № 1073/1999 и „споразумения в сила с трети страни“

⁽⁶⁾ Виж приложение 2: случаи № 31 и 92.

⁽⁷⁾ Виж приложение 2: наред с други, случаи № 64, 92, 93 и 106.

⁽⁸⁾ Член 3 от Регламент (ЕО) № 1073/1999 и „споразумения в сила с трети страни“.

⁽⁹⁾ Виж приложение 2: наред с други, случаи № 9, 27, 28, 29 и 120.

С особено внимание бяха разгледани причините за неприключване на разследвания: цитираните причини „тактическо изчакване“ и „обем на работата по разследване“ често са свързани с обстоятелството, че OLAF изчаква приключването на одити — извършвани от външни фирми — в които OLAF не участва активно, и които не проследява отблизо. От „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ не става ясно какъв е допълнителният принос на OLAF в тази област.

Винаги се посочва очакван срок за приключване и често се изброяват предстоящи стъпки при разследването.

Селско стопанство

OLAF има силни и твърдо установени правомощия да извършва разследвания в тази област ⁽¹⁾. Все пак трябва да се има предвид, че този сектор обхваща и случаи от митническата област, свързани със селскостопански продукти, където OLAF изпълнява предимно координационна и допълваща роля. Повечето от „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“, изпращани до Надзорния съвет са от тази категория.

В областта на митниците, правното основание и правното описание обикновено са ясно заявени, но не са посочени нито правните последици от деянията, нито датите на изтичане на сроковете на давност за предприемане на действия срещу лица, улеснени в неплащане на мита. Освен това, рядко е посочена датата на получаване на съответната информация от OLAF и липсват данни за продължителността на периода на оценка.

Проверка показва, че често в този тип разследвания участват няколко държави-членки, които не откликват навреме на искането за съдействие от страна на OLAF. Макар, че в много резюмета изтъкваната причина за неприключване на разследването е „обем на работата по разследване“, това често е съпроводено с „големи закъснения при получаването на отговор от държавите-членки“. Възможно е затова невинаги да е посочена очаквана дата на приключване ⁽²⁾, а когато е — да липсва ясна обяснителна информация относно посочената дата.

Конкретно в селскостопанския сектор бе установено, че финансовото въздействие, свързано със средства на Общността, понякога не е ясно посочено в „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ ⁽³⁾. Това от своя страна води до липсващо правно описание на конкретната нередност, както и до липсваща информация за евентуалните административни или наказателноправни последици. Датите или периодът на извършване на разследваните деяния и срокът на давност също не се упоменават ясно.

Митници

OLAF изпълнява координационна и допълваща роля в тази област и продължителността на случаите зависи до голяма степен от действията на държавите-членки или заинтересовани трети страни. Това е причина, редовно изтъквана в „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ за неприключване на определен случай.

По-трудно беше да се прецени доколко „деветмесечният“ период е приложим към тези случаи, като се има предвид, че държавите-членки са последната отговорна инстанция по тях.

Установено бе, че правното основание е ясно обяснено, а резюмето на случая е подробно и стойностно, но не са посочени нито датите на извършване на разследваните деяния, нито сроковете на давност.

Наблюденията са, че очакваният срок за приключване, посочен в „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“, също е свързан със стъпки, които държавите-членки следва да предприемат.

Структурни мерки

OLAF има значителни правомощия да извършва разследвания в тази област ⁽⁴⁾. Все пак, според много от изпратените „доклади по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ OLAF не извършва разследвания, а оказва съдействие на национални съдебни и административни органи ⁽⁵⁾.

Посочен е предметът на разследването, който представлява правното описание на конкретната нередност. Все пак, в „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ не е включена информация за процедурите на Комисията, свързани с отпускане на средства от бюджета на Общността в конкретния случай.

⁽¹⁾ Наред с други, член 3 от Регламент (ЕО) № 1073/1999, Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95, Регламент (ЕО, Евратом) № 2185/96 и Регламент (ЕО) № 515/97.

⁽²⁾ Виж приложение 2: наред с други, случаи № 32, 33, 34, 35 и 36.

⁽³⁾ Виж приложение 2: случаи № 12, 36 и 70.

⁽⁴⁾ Член 3 от Регламент (ЕО) № 1073/1999, Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95, Регламент (ЕО, Евратом) № 2185/96.

⁽⁵⁾ Виж приложение 2: наред с други, случаи № 41, 42, 55, 57, 75, и 112.

Отбелязана е датата на получаване на информацията от OLAF, а в някои случаи е посочен и „етапът на оценка“, но никога не се упоменава датата на извършване на разследваните деяния.

Не са специално посочени възможните санкции или правни последици от разследваните деяния, а сроковете на давност — по силата както на националния, така и на общностния правен ред — никъде не са анализирани, въпреки факта, че при няколко от разследванията има ясни данни за вероятни правонарушения (1).

Често изтъквани причини за неприключване на определен случай са „липсата на ресурси“ и „обемът на работата по разследването“, макар че понякога те не съответстват изцяло на причините, изложени впоследствие в докладите или на специфичните задачи на разследващите в тази област (2).

По отношение на оказването на съдействие на националните съдебни органи, изтъкваната причина е „естество на случая (съдействие при наказателни производства)“ (3).

Очакваният срок за приключване обикновено е определен, макар да липсват подробности.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Информацията, която се съдържа в настоящите „доклади по случаи, продължаващи повече от девет месеца“, изпращани до Надзорния съвет е уместна и полезна. Описанието на случая, предприетите стъпки, финансовото въздействие и предложените следващи стъпки са елементи, които имат ключово значение за разбирането на конкретното разследване, предмет на оценка. Все пак, при прегледа на „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ стана ясно, че липсват важни елементи, необходими на Надзорния съвет да изпълнява задачата си по контрол върху продължителността на разследванията. Освен това, Надзорният съвет вярва, че включването на тези елементи в „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ ще спомогне и за подобряване на управлението на текущото разследване на този етап.

Функция на Надзорния съвет по упражняване на контрол

- Настоящият формат на „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ не предлага цялата информация, необходима на Надзорния съвет да установи дали разследванията се водят без прекъсване за период от време, който е пропорционален на обстоятелствата и сложността на случая.

Форматът на резюмето на „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ трябва да се измени, като в него се включат допълнителни елементи, позволяващи изготвянето на ефективна оценка за напредъка по разследванията. Тези елементи следва да обхващат: правно описание на конкретната нередност, дата или период на извършване на разследваните деяния, продължителност на „етапа на оценка“, преди да е взето решение за започване на действия по случая, възможни санкции за разследваните деяния или правни последици от тях, и срокове на давност за разследваните деяния.

- Липсата на данни относно сроковете на давност за разследваните деяния в „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ възпрепятства Надзорния съвет при оценката на пропорционалната продължителност на вече предприетите стъпки при воденето на разследвания, както и на предстоящите стъпки.

Сроковете на давност следва да бъдат специално изтъкнати и анализирани в резюметата на „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“.

- Информацията, включена в „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ за някои сектори е недостатъчна, за да даде яснота по отношение на целта на разследванията, забавянията, както и последиците от тези забавяния. По-конкретно, в повечето случаи причината „тактическо изчакване при разследването“ не е нито добре обоснована, нито обяснена.

Освен това, честото позоваване на „неприоритетност, съчетана с липса на ресурси“, може да породни съмнения за липса на ясна политика за водене на разследвания.

(1) Виж приложение 2: случаи № 17.

(2) Виж приложение 2: случаи № 54 и 75.

(3) Виж приложение 2: случаи № 41, 55, 57 и 112.

Понятието „тактическо изчакване при разследването“ трябва или да бъде тясно дефинирано или да се избягва в „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“. Позоваването на тази причина за неприключване на случаи следва да бъде предпазливо и точно.

Препоръчва се и да се направи преценка на последствията от използването на причина като „неприоритетност, съчетана с липса на ресурси“.

- Очакваните срокове за приключване на разследванията не се отразяват адекватно в „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“. Не са посочени в една трета от случаите, а където са посочени, не са спазени.

Необходимо е очакваните срокове за приключване да бъдат упоменати и обяснени аргументирано. Предстоящите стъпки по разследването трябва да бъдат представени по-добре.

Управление на разследванията на OLAF

- „Докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“, изпращани до Надзорния съвет вече нямат значението на предупредителна система за контрол върху продължителността на разследванията, а представляват отчетна дейност на този етап от разследването. Голяма част от разследванията на OLAF продължават по-дълго. В много случаи се наблюдават продължителни периоди на бездействие. Надзорният съвет не счита, че в настоящия си формат „докладът по случай, продължаващ повече от девет месеца“ е инструмент, чрез който OLAF може да преосмисли стратегията на разследването и да изясни целите му. Фактът, че 75 % от разследванията се водят в продължение на повече от девет месеца е ясен признак за необходимостта да бъдат взети спешни управленски мерки.

Препоръчва се въвеждане на управленска система за контрол, която ефективно да предотвратява периоди на застой при разследванията. При нея би било уместно началниците на отдели да следят редовно и отблизо постепенния напредък при разследването.

СЛЕДВАЩИ СТЪПКИ

Надзорният съвет ще продължи да разглежда изпращаните от генералния директор „доклади по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ и за 2007 г. Ще бъдат допълнително проучени причините за неприключване на разследванията в определения срок, а сътрудничеството с държавите-членки ще бъде разгледано с особено внимание. Съветът ще наблюдава отблизо и изработването на ясна политика за водене на разследвания и усъвършенстването на системата за управление на случаи.

Важно е да се отбележи, че бързите действия на OLAF по подобряването на съдържанието на „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“, след среща между OLAF и Надзорния съвет, дава основание на Съвета ⁽¹⁾ да очаква подобна бърза реакция и по изброените по-горе препоръки. Приемането на предложените промени ще подпомогне разглеждането на „докладите по случаи, продължаващи повече от девет месеца“ от Надзорния съвет в бъдеще.

(1) Виж съобщение I/01068 от 5.2.2007 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5

СТАНОВИЩЕ № 1/2006

Предварителен проектобюджет на OLAF за 2007 година

Брюксел, 28 април 2006 г.

Надзорният комитет на OLAF обсъди на срещите си от 20—21 март и 25—26 април 2006 г. „Предварителния проектобюджет на OLAF за Европейската служба за борба с измамите за 2007 г.“ и прие следното становище:

Становище

Предварителният проектобюджет на OLAF за 2007 г. основно е продължение на бюджета на OLAF от 2006 г. с някои малки допълнителни искания с оглед справяне с разширяванията (ЕС-10, България и Румъния).

В сферата на човешките ресурси комитетът отбелязва високия процент на срочно наети служители в сравнение със средното за Комисията и високия брой свободни места, който OLAF възнамерява да намали с назначаване на срочно наети служители от списъка с резерви от продължаващата процедура по подбор и от списъците с резерви на EPSO за длъжностни лица. Назначаването на нови длъжностни лица ще изисква допълнителни усилия за обучение.

Стабилността и приемствеността при съставяне на персонала са необходими при наемането на работа на срочно наети служители и OLAF предвижда цялостно балансиране на известен брой служби, като една от тях е службата за връзки.

Надзорният комитет изисква разпределянето на длъжности за секретариата на Надзорния комитет на OLAF да се възстанови, като съответства на старото равнище от предходния бюджет.

OLAF прави усилия да удовлетвори всички нужди на Надзорния комитет и секретариата му по отношение на човешки и финансови ресурси, за да даде възможност на Надзорния комитет да изпълни правния си мандат при пълна независимост.

Генералният директор на OLAF е поел пред Надзорния комитет твърд и обвързващ ангажимент да му предостави всички човешки и финансови ресурси, които Надзорният комитет изисква, за да изпълни правния си мандат и работната си програма.

При тези обстоятелства Надзорният комитет подкрепя предложения от OLAF бюджет.

СТАНОВИЩЕ № 2/2007

Предварителен проектобюджет на OLAF за 2008 година

Брюксел, 25 април 2007 г.

На заседанията си от 24 и 25 април 2007 г. Надзорният комитет на OLAF обсъди „Предварителния проектобюджет на OLAF за 2008 г.“ и прие следното становище:

а) Управление на човешките ресурси и разследванията

Относно временно наетите служители Надзорният комитет (НК) приветства постигнатото неотдавна споразумение с ГД „Администрация“ и представителите на персонала, съгласно което се предвижда провеждането на преглед с цел удължаване за неограничен срок на договорите с временно наети служители, назначени преди 1 февруари 2006 г. Споразумението е изключително важно за гарантиране на приемствеността и за съхраняване на ведомствения експертен опит в OLAF и се очаква то да повиши мотивацията на персонала на OLAF за постигане на целите на Службата и за по-ефективна работа като цяло.

За да се извлече максимална полза от положителните резултати, постигнати със споразумението, НК счита, че е налице спешна необходимост от ясна стратегия за управлението на човешките ресурси. OLAF трябва да гарантира, че управлението на човешките ресурси (и обучението) са съобразени с нуждите на организацията и че разпределението на ресурсите между отделите отразява приоритетните потребности. Най-общо, управлението на човешките ресурси трябва да се разглежда като ключова функция в помощ на разследванията, която допринася за по-голямата ефикасност и ефективност на разследванията. Създаването и поддържането на квалифициран, разнообразен и работоспособен персонал за разследвания е единственият начин да се подобри ефикасността и качеството на услугите, предоставяни от OLAF, и трябва да се разглежда като основно преимущество за цялостната стратегия на OLAF.

Предвид това, Надзорният комитет е убеден, че с една добре формулирана стратегия за човешките ресурси Службата ще може да оптимизира използването на наличните ресурси в сферата на разследванията, за да се справи по-успешно с обема на работа и за да организира разследващите екипи в съответствие с работата. Това включва поне предварително планиране на краткосрочните и средносрочните приоритетни нужди (въз основа на стратегически анализ), цялостен преглед на наличните ресурси и капацитет и определяне на сферите, където са необходими подобрения. Важен елемент в това отношение е осигуряването на подходящо и последователно обучение на разследващите служители, което е ключов фактор за повишаване на тяхната мотивация и удовлетворение от работата.

Препоръка: OLAF следва да подготви стратегия за човешките ресурси, в която да се застъпят краткосрочните и средносрочните аспекти на човешките ресурси (като оценка на потребностите, набиране на персонал, обучение, мобилност и служебно израстване). Ясният и категоричен подход в управлението на човешките ресурси ще подобри оперативната ефективност.

б) Разпределение на ресурсите в подкрепа на разследванията

OLAF е поискала 9 допълнителни работни места, функционална група „администратори“ (AD), от които две ще бъдат зачислени в оперативните отдели, а останалите — за изпълнението на различни административни и стратегически задачи. НК подкрепя разпределянето на ресурси, с което се укрепва разследващата роля на OLAF, но, при положение че няма доказателства за неотложни нужди, поставя под въпрос необходимостта от допълнителни ресурси за работа в административни и стратегически сфери, които не са пряко свързани с дейностите по разследвания, особено предвид факта, че много екипи за разследване на OLAF в момента не разполагат с достатъчно персонал, съобразен с обема на работата.

Второ, НК е запознат с факта, че предишни години OLAF не е била в състояние да запълни броя на работните места, изисквани от бюджетните органи, и че в момента много на брой места не са заети. Като приоритет ръководството на OLAF трябва да предприеме мерки за попълването на тези свободни работни места, преди да се искат каквито и да е допълнителни работни места.

С неотдавнашното структурно реорганизиране OLAF недвусмислено отдале приоритет на разследванията. В случай че има неотложна нужда от допълване на ресурсите на OLAF в определени сфери извън оперативната работа, ръководството трябва, като алтернатива, да обмисли мерки като напр. прехвърляне, но не от оперативните сфери, и преназначаване на персонал в тези сфери.

Препоръка: Като приоритет новооткритите работни места трябва да са в сферата на оперативната работа на OLAF, а работните места извън оперативната сфера трябва да се попълват чрез вътрешно прехвърляне. Това ще подползгне дейностите на Службата в сферата на разследванията.

в) Персонал на Секретариата

Генералният директор на OLAF е поел категоричен и обвързващ ангажимент пред Надзорния комитет да му предостави всички човешки и финансови ресурси, от които Надзорният комитет се нуждае съобразно законния си мандат и работната си програма. НК би искал в бюджета за 2008 г. OLAF да предвиди осем служители за Секретариата, като използва, както е правено в миналото, метода на бележката под линия, за да запази тези работни места изрично за Секретариата. Това би дало възможност на НК да изпълни законния си мандат при пълна независимост.

Препоръка: В щатното разписание OLAF да добави бележка под линия във връзка със заделянето на осемте работни места за Секретариата.

г) Заключение

НК подкрепя предложението на OLAF за бюджета за 2008 г., при условие че изложените по-горе препоръки бъдат взети предвид.