

III

(Подготвителни актове)

СМЕТНА ПАЛАТА

СТАНОВИЩЕ № 8/2018

(съгласно член 325, параграф 4 от ДФЕС)

относно предложението на Комисията от 23 май 2018 г. за изменение на Регламента за OLAF (ЕС, Евратом) № 883/2013 по отношение на сътрудничеството с Европейската прокуратура и ефективността на разследванията на OLAF

(2019/C 42/01)

Съдържание

	Точки	Страница
КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ	I-VI	2
ВЪВЕДЕНИЕ	1-6	3
Обща информация	1-3	3
Предложение на Комисията	4-6	4
ОБЩИ БЕЛЕЖКИ	7-17	4
Сътрудничество с Европейската прокуратура	8-10	5
Ефективност на разследванията на OLAF	11-13	5
Външна проверка за спазването на процесуалните гаранции	14-17	5
КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ	18-38	6
Адаптиране на работата на OLAF към създаването на Европейска прокуратура	19-27	6
Докладване пред Европейската прокуратура и предварителните оценки на OLAF (член 12в, параграф 5)	20-21	6
Подкрепа от страна на OLAF за Европейската прокуратура (член 12д)	22-24	6
Допълващи разследвания (член 12е)	25-26	7
Обмен на информация (член 12ж)	27	7
Повишаване на ефективността на разследващата функция на OLAF	28-38	7
Проверки и инспекции на място (член 3) и съдействие от националните органи (член 3, параграф 7 и член 7, параграф 3)	29-31	7
ДДС (член 3, параграф 1 и член 12, параграф 5)	32	8
Достъп до информация за банкови сметки (член 7, параграф 3)	33-34	8
Допустимост на събраните от OLAF доказателства (член 11, параграф 2)	35-36	8
Координационни служби за борба с измамите (член 12а)	37-38	8
ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ	39-47	9
ПРИЛОЖЕНИЕ I — СТАНОВИЩА И СПЕЦИАЛНИ ДОКЛАДИ НА ЕСП ПО ТАЗИ ТЕМА		11
ПРИЛОЖЕНИЕ II — ОСНОВНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО, СВЪРЗАНО С ДЕЙНОСТТА НА OLAF		12

СМЕТНАТА ПАЛАТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 325, параграф 4 от него,

като взе предвид предложението от 23 май 2018 г. за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 относно разследванията, провеждани от Европейска служба за борба с измамите (OLAF), по отношение на сътрудничеството с Европейска прокуратура и ефективността на разследванията на OLAF (наричано по-долу „предложението“),

като взе предвид искането на Съвета от 7 юли 2018 г. за становище относно горепосоченото предложение,

като взе предвид искането на Европейския парламент от 10 юли 2018 г. за становище относно горепосоченото предложение,

като взе предвид предишните становища и специалните доклади на Европейската сметна палата (вж. приложение I),

ПРИЕ СЛЕДНОТО СТАНОВИЩЕ:

КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ

I. Предложението на Комисията за изменение на Регламента за дейността на OLAF има две главни цели: адаптиране на функционирането на OLAF към Европейска прокуратура, преди този нов орган на ЕС да започне да действа, и засилване на ефективността на разследващата функция на OLAF.

II. Като се има предвид, че Европейска прокуратура ще бъде упълномощена да провежда разследване и съдебно преследване на престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС в (понастоящем) 22 държави членки, нейното създаване ще промени значително правната и институционалната уредба. Въпреки че OLAF продължава да бъде органът на ЕС, който отговаря за защитата на финансовите интереси на ЕС чрез административни разследвания и за подкрепата на политиката на Комисията за борба с измамите, работата на Службата ще се промени и тя ще изпълнява по-различни роли, понеже не всички държави в ЕС членуват в Европейска прокуратура.

III. Тъй като в регламента за създаване на Европейска прокуратура вече е определена рамката за взаимоотношенията ѝ с OLAF, предложението има за цел да изясни правилата *по-подробно*. В него са отразени принципите, управляващи взаимоотношенията между OLAF и Европейска прокуратура: тясно сътрудничество, обмен на информация, взаимно допълване и недублиране на работата. Открити са обаче и някои слабости в това отношение.

IV. Проверката на ЕСП и оценката на самата Комисия показват, че е необходимо OLAF да повиши ефективността на своите разследвания. Навременните действия и събирането на вземанията са сериозни предизвикателства. Предложението включва няколко конкретни мерки, които ЕСП приветства, тъй като те би следвало да спомогнат за повишаване на ефективността:

- a) разграничаване на случаите, в които се прилага националното право, и на онези, които попадат в обхвата на европейското право, по време на проверки на място от страна на OLAF, като се има предвид задължението на националните органи да подпомагат OLAF;
- б) осигуряване на достъп на OLAF до информация за банкови сметки, въпреки че това до голяма степен ще зависи от помощта, предоставяна от националните органи;
- в) п одобряване на допустимостта на събраните от OLAF доказателства, макар и само по дела, които не са наказателно-правни.

Освен това в предложението се пояснява, че разследването на случаи, свързани с данъка върху добавената стойност (ДДС), се включва в правомощията на OLAF.

V. Горепосочените промени не представляват решение на принципния въпрос за ефективността на административните разследвания на OLAF. Като отчита това, Комисията обмисля да извърши по-сериозно обновяване на рамката на Европейската служба за борба с измамите. Понастоящем обаче не съществува нито план, обвързан със срокове за такава бъдеща реформа на OLAF, нито конкретно посочване на проблемите, които би следвало да бъдат решени.

VI. Като се имат предвид ограниченията на предложението по отношение на цялостната ефективност на разследванията на OLAF, одиторите не само препоръчват изменения, но и подчертават необходимостта от по-нататъшни действия:

- a) в **краткосрочен план** Европейската комисия следва да потърси решение на въпроса за ефективността на работата на OLAF като цяло. Това следва да включи преразглеждане на ролята и отговорностите на OLAF във връзка с борбата с измамите при разходването на средства на ЕС. В тази връзка на OLAF може да се отреди стратегическа и надзорна роля в действията на ЕС за борба с измамите;
- б) в **средносрочен план** Комисията следва да изготви оценка на сътрудничеството между OLAF и Европейска прокуратура и, когато е целесъобразно, да предложи по-нататъшни законодателни действия.

ВЪВЕДЕНИЕ**Обща информация**

1. През 1999 г. Комисията създава Европейска служба за борба с измамите (с акроним от френски език OLAF — *Office européen de lutte antifraude*) като своя генерална дирекция. Мисията на OLAF е да работи за защитата на финансовите интереси на ЕС посредством извършването на две основни функции: провеждане на независими административни разследвания на измами, корупция и други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС, и участие в планирането и прилагането на политиката на Комисията за борба с измамите ⁽¹⁾. Съгласно предоставените пълномощия за разследване, OLAF е функционално независима от Комисията. Тя провежда външни разследвания (във всички области на разходите и приходите на ЕС), както и вътрешни разследвания във връзка със съмнения за сериозни злоупотреби от страна на служителите на ЕС или членове на институциите на ЕС.

2. OLAF функционира съгласно правна рамка, която се изменя с течение на времето, но основните ѝ характеристики са запазени почти непроменени от 1999 г. насам. През 2017 г. две важни регулаторни промени са се отразили върху правната и институционалната рамка за защита на финансовите интереси на ЕС:

- Директивата относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред („Директива за защита на финансовите интереси“) ⁽²⁾, приета на 5 юли 2017 г., която хармонизира определението на четири вида престъпления (измама, корупция, изпиране на пари и присвояване), както и санкциите и сроковете за давност. В нея също се пояснява, че тежките престъпления срещу общата система на ДДС следва да се считат за престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС ⁽³⁾. Държавите членки разполагат със срок до 6 юли 2019 г., за да я транспонират в националното си право.
- През октомври 2017 г. Съветът прие Регламент (ЕС) 2017/1939 ⁽⁴⁾ за създаване на Европейска прокуратура (ЕРРО), която ще отговаря за разследване, повдигане и поддържане на обвинение или предаване на съд във връзка с престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза по смисъла на Директивата за защита на финансовите интереси. Европейска прокуратура е учредена съгласно модела на засилено сътрудничество между държавите членки. Понастоящем 22 държави от ЕС членуват в нея ⁽⁵⁾. Очаква се тя да започне да функционира до 2020 г. (или най-късно в началото на 2021 г.).

3. Учредяването на Европейска прокуратура ще се отрази върху дейността на OLAF. На *фигурата* са показани дейностите на OLAF, които ще бъдат засегнати вследствие на нейното създаване.

⁽¹⁾ Член 1 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (Регламент за OLAF) (ОВ L 248, 18.9.2013 г., стр. 1).

⁽²⁾ 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 (ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29).

⁽³⁾ Член 2, параграф 2 от Директивата за защита на финансовите интереси.

⁽⁴⁾ Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (Регламент за ЕРРО) (ОВ L 283, 31.10.2017 г., стр. 1).

⁽⁵⁾ Австрия, Белгия, България, Хърватия, Кипър, Чешка република, Естония, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Испания. Държавите членки, които са избрали да не участват в Европейската прокуратура, могат да се присъединят по всяко време в бъдеще.

Фигура

Дейности на OLAF, засегнати в резултат от създаването на Европейска прокуратура



(*) Вж. член 23 от Регламента за Европейска прокуратура.

(**) Дания, Ирландия, Унгария, Полша, Швеция, Обединеното кралство.

(***) Австрия, Белгия, България, Хърватия, Кипър, Чешката република, Естония, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Италия, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Испания.

Предложение на Комисията

4. Предложението има три специфични цели:

- адаптиране на дейността на OLAF към създаването на Европейска прокуратура,
- повишаване на ефективността на разследващата функция на OLAF,
- изясняване и опростяване на определени разпоредби на Регламента за OLAF.

5. Предложението е предшествано от оценка на прилагането на Регламента за OLAF ⁽⁶⁾. Тази оценка е придружена от работен документ на службите на Комисията ⁽⁷⁾, подкрепен от външно проучване ⁽⁸⁾, и от становището на Надзорния съвет на OLAF ⁽⁹⁾. Комисията не е извършила оценка на въздействието ⁽¹⁰⁾. Вместо това тя е провела консултация с подбрани заинтересовани страни ⁽¹¹⁾.

6. В това становище се взимат под внимание съответните препоръки, отправени в предходни становища и специални доклади на ЕСП (вж. приложение I).

ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

7. В този раздел се проследяват резултатите от предходните ни становища и се подчертават въпроси, които не са обхванати в предложението. В раздела „Конкретни бележки“ е представен анализ на отделни разпоредби в предложението и на такива, при които се наблюдават някои слабости.

⁽⁶⁾ Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета, Оценка на прилагането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013.

⁽⁷⁾ SWD(2017) 332, 2.10.2017 г.

⁽⁸⁾ Оценка на прилагането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), окончателен доклад, ICF Consulting Services Limited, септември 2017 г. Вж. https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf

⁽⁹⁾ Становище № 2/2017 на Надзорния съвет на OLAF, придружаващо доклада за оценка на Комисията относно прилагането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета (член 19); http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf

⁽¹⁰⁾ Съгласно Насоките за по-добро регулиране (SWD (2017) 350 окончателен от 7 юли 2017 г.), необходимо е да се извърши оценка на въздействието, когато има вероятност от значително икономическо, екологично или социално въздействие от дейността на ЕС (стр. 15).

⁽¹¹⁾ Консултацията със заинтересованите страни е проведена чрез проучване сред съответните органи на държавите членки, сред институции, органи, служби и агенции на ЕС, както и чрез специална среща на експерти. Резултатите са включени в работния документ на службите на Комисията (SWD (2018) 251).

Сътрудничество с Европейската прокуратура

8. Основна цел на предложението е да се адаптира работата на OLAF към създаването на Европейска прокуратура. Ако Европейската прокуратура разполага с необходимите ресурси ⁽¹²⁾, нейното създаване следва да бъде важна стъпка за засилване на защитата на финансовите интереси на ЕС.

9. Регламентът за създаване на Европейска прокуратура възлага главно на националните органи задължението да й оказват подкрепа, вместо да определи OLAF като основен разследващ орган, подпомагащ дейността ѝ. OLAF продължава да бъде независим орган на ЕС, който отговаря за защитата на финансовите интереси на ЕС посредством провеждането на административни разследвания в области извън компетентността на Европейската прокуратура, в случаите, когато последната реши да не предприема разследване, и в държавите членки, които не членуват в нея.

10. В предложението са отразени принципите, управляващи взаимоотношенията между OLAF и Европейска прокуратура: тясно сътрудничество, обмен на информация, взаимно допълване и недублиране на работата. В допълнение към слабостите, които бяха установени в предложението (вж. точки 19—27), одиторите отбелязват, че Комисията не е предложила разпоредби, които уреждат ролята на OLAF в разследването на престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС, в случаите когато са засегнати както членуващи, така и нечленуващи в Европейска прокуратура държави членки (трансгранични случаи). Ключов фактор за изграждането на ефективно сътрудничество би представлявало постоянното и конструктивно участие и на двете страни.

Ефективност на разследванията на OLAF

11. Втората важна цел на предложението е да се повиши ефективността на разследванията на OLAF. В предходните специални доклади и становища във връзка с OLAF Сметната палата изготви няколко констатации и препоръки по отношение на ефикасността и ефективността на нейните разследвания (приложение I).

12. В предложението обаче са обсъдени само няколко конкретни промени на базата на това, което самата Комисия счита за „най-недвусмислени констатации“ от нейната оценка на ефективността на функционирането на OLAF ⁽¹³⁾. Въпреки че приветства тези конкретни мерки за подобрене, ЕСП счита, че те няма да са достатъчни за значително увеличаване на ефективността на разследванията на OLAF. Предложението не взема предвид всички констатации от оценката на Комисията, нито предишните ни одити и становища.

13. Според Комисията след приемането на предложените промени би могло да се пристъпи към по-цялостна модернизация на рамката на OLAF. Понастоящем не съществува нито план със срокове за такава реформа на OLAF в бъдеще, нито конкретизиране на проблемите, които би следвало да се решат. Комисията не може да представи на ЕСП план за действие, който да отразява систематични последващи действия по отношение на всички констатации от оценката, с точно определени срокове. Според одиторите е необходимо Комисията да предприеме незабавно мерки за увеличаване на ефективността на разследванията на OLAF като цяло и за подобряване на навременността на действията и събирането на вземанията в частност.

Външна проверка за спазването на процесуалните гаранции

14. Съгласно предложението OLAF ще продължи да бъде административен орган без правомощия да предприема принудителни мерки (например правото да налага санкции на свидетели, дали неверни показания, или да прихваща съобщения), който в своята работа разчита на административни инструменти, като проверки на място. Процесуалните гаранции, които OLAF следва да прилага в своята разследваща дейност, са въведени през 2013 година ⁽¹⁴⁾.

15. Счита се, че тези процесуални гаранции отразяват точно общите принципи, приложими към административното разследване ⁽¹⁵⁾. Външните проверки относно прилагането на тези процесуални гаранции обаче продължават да бъдат недостатъчни. Това се дължи на факта, че съдилищата на ЕС имат последователна практика в отсъждането, че срещу разследващите действия на OLAF не могат да се завеждат искове за отмяна, включително по отношение на окончателните ѝ доклади ⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Одиторите не са получавали искане за предоставяне на становище относно предложението на Комисията за създаване на Европейска прокуратура. В предстоящия специален доклад на ЕСП „Борба с измамите при разходването на средства от ЕС — необходими са действия“ се акцентира върху определени въпроси, свързани с разпределението на ресурсите и вътрешната работа на Европейската прокуратура, които, ако не бъдат разрешени по подходящ начин, биха могли да повлияят неблагоприятно върху ефективността на нейната работа.

⁽¹³⁾ Тези конкретни промени се отнасят до: проверките и инспекциите на място и помощта от страна на националните органи; достъпа на OLAF до информация за банкови сметки; правомощията на OLAF по отношение на измамите с ДДС; допустимостта на събраните от OLAF доказателства; и службите и дейностите за координация на борбата с измамите.

⁽¹⁴⁾ Член 9 от Регламента за дейността на OLAF.

⁽¹⁵⁾ Установена е все пак необходимостта от повече разяснения, особено по отношение на правото на достъп до материалите от разследването. Вж. Оценка на прилагането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), окончателен доклад, ICF Consulting Services Limited, септември 2017 г., стр. 168—172; вж. също K. Ligeti, „The protection of the procedural rights of persons concerned by OLAF administrative investigations and the admissibility of OLAF Final reports as criminal evidence“, IF/D/CONT/IC/2017-066, юли 2017, стр. 20.

⁽¹⁶⁾ Основанието на съдилищата на ЕС за отхвърляне на искове за отмяна е, че компетентните органи имат пълна свобода да решават дали да предприемат действия по доклад на OLAF. Вж. K. Ligeti, „The protection of the procedural rights of persons concerned by OLAF administrative investigations and the admissibility of OLAF Final reports as criminal evidence“, IF/D/CONT/IC/2017-066, юли 2017, стр. 22.

16. Въвеждането на съдебна проверка на разследващите действия на OLAF ще гарантира ефективен и независим контрол върху тях. През 2014 г. Комисията отправи предложение за създаване на контролор на процесуалните гаранции ⁽¹⁷⁾. Това предложение обаче, все още в процес на разглеждане, предвижда единствено проверка от необвързващ характер на разследванията на OLAF.

17. Поради това ЕСП счита за необходимо основните разследващи действия на OLAF да подлежат на проверка от страна на Съда на Европейския съюз, за да се гарантира спазването на процесуалните гаранции.

КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ

18. В този раздел са представени коментарите на ЕСП относно двете главни цели на предложението: адаптиране на дейността на OLAF към създаването на Европейска прокуратура и повишаване на ефективността на разследващите функции на OLAF. Разгледани са само онези членове от предложението, по които ЕСП отправя конкретни коментари.

Адаптиране на работата на OLAF към създаването на Европейска прокуратура

19. Сътрудничеството между OLAF и Европейската прокуратура се подчинява на четири принципа: тясно сътрудничество, обмен на информация, взаимно допълване и недублиране на работата ⁽¹⁸⁾. Становището на ЕСП взе предвид тези принципи при разглеждането на изложените в предложението механизми за сътрудничество между OLAF и Европейската прокуратура.

Докладване пред Европейската прокуратура и предварителните оценки на OLAF (член 12в, параграф 5)

20. Институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, OLAF и държавите членки следва да докладват на Европейската прокуратура всяка информация относно случаи от нейната компетентност ⁽¹⁹⁾. За да спазват това ефективно, институциите, органите, службите и агенциите на ЕС могат да поискат от OLAF да извърши оценка вместо тях дали тази информация е достатъчно обоснована и надеждна ⁽²⁰⁾.

21. Дори по-малки органи, служби и агенции на ЕС биха могли да се възползват от оценката на OLAF, тъй като не разполагат със съответните експертни познания в тази област. Тази допълнителна стъпка обаче удължава времето, което е необходимо информацията да достигне до Европейска прокуратура. Понеже факторът време е от критично значение за успеха на наказателните разследвания, успехът на всяко последващо действие е поставен под въпрос, ако органите, службите и агенциите се възползват твърде често от възможността за изготвяне на предварителна оценка. Като определя максимален срок от два месеца за изготвянето на предварителни оценки от OLAF, предложението намалява този риск.

Подкрепа от страна на OLAF за Европейската прокуратура (член 12д)

22. В предложението се предвижда, че ако Европейската прокуратура в хода на дадено разследване отправи такова искане, OLAF следва да ѝ предостави информация, анализи (включително съдебно-медицински анализи), експертни познания и опит и оперативна подкрепа, да улеснява координацията на действията на националните административни органи и органи на ЕС и да провежда административни разследвания в нейна полза ⁽²¹⁾.

23. Добавената стойност от използването на доказателствата, събрани или анализирани от OLAF за целите на наказателното разследване, ще зависи от това дали Европейската прокуратура може да ги използва в рамките на наказателното производство. Затова считаме, че е от решаващо значение в предложението изрично да се посочи, че стандартите за процесуалните гаранции, предвидени в Регламента за създаване на Европейска прокуратура ⁽²²⁾, ще се прилагат и към доказателствата, събрани от OLAF. Това ще гарантира, че доказателствата, събрани от OLAF в полза на Европейска прокуратура, ще бъдат допустими в националните съдилища равностойно на доказателствата, събрани от самата Европейска прокуратура. В допълнение, що се отнася до съдебната проверка на процесуалните актове, извършени от OLAF от името на Европейска прокуратура, в предложението следва да се поясни, че Съдът на ЕС запазва своята компетентност да извършва проверка на тези актове, ако те имат за цел да породят правни последици спрямо трети лица.

24. В предложението не са разгледани възможните административни последващи действия във връзка с разследвания, извършвани от OLAF от името на Европейската прокуратура. Не съществува разпоредба, която да задължава OLAF да предава във възможно най-кратък срок на европейските институции, органи, служби и агенции доказателства, сочещи за наличието на нередност, за да се гарантира бързото възстановяване на неправомерно изплатени средства от бюджета на ЕС, освен ако Европейска прокуратура счита, че тази информация би нарушила нормалния ход на разследването ѝ.

⁽¹⁷⁾ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 във връзка със създаването на контролор на процесуалните гаранции, COM(2014) 340 окончателен.

⁽¹⁸⁾ Член 101 от Регламента за създаване на Европейска прокуратура.

⁽¹⁹⁾ Член 24, параграф 1 от Регламента за създаване на Европейска прокуратура.

⁽²⁰⁾ Вж. съображение 51 от Регламента за създаване на Европейска прокуратура и член 12в, параграф 5 от предложението.

⁽²¹⁾ Член 12д, който отразява член 101, параграф 3 от Регламента за създаване на Европейска прокуратура, представлява основата за определяне на помощта на OLAF за Европейска прокуратура.

⁽²²⁾ Например член 41 от Регламента за Европейска прокуратура гарантира правото на информация и на достъп до материалите по делото, както се предвижда в Директива 2012/13/ЕС.

Допълващи разследвания (член 12е)

25. За да се избегне дублиране на работата на OLAF и Европейската прокуратура, OLAF следва да не започва паралелно разследване на обстоятелства, които вече са предмет на разследване на Европейска прокуратура ⁽²³⁾. Въпреки това „в надлежно обосновани случаи“ OLAF може да започне допълващо разследване с цел предприемане на предпазни мерки или финансови, дисциплинарни или административни действия. Тъй като административните процедури за събиране на средствата, изплатени неправомерно от бюджета на ЕС, могат да бъдат по-ефикасни и по-евтини в сравнение с наказателните производства, в редица случаи може да е необходимо OLAF да предприеме бързи действия.

26. Ефективността на допълващите разследвания ще зависи от тяхната навременност и от наличието на достатъчно информация за доказване на нередност ⁽²⁴⁾.

Обмен на информация (член 12ж)

27. В предложението и в Регламента за създаване на Европейска прокуратура се предвиждат две отделни системи за управление на делата въз основа на принципа за наличие на съответствие или липса на съответствие между тях. Понастоящем предложението не уточнява подробно точно каква информация ще получават Комисията и OLAF от Европейска прокуратура относно докладваните предполагаеми нарушения, свързани със защитата на финансовите интереси на Съюза, прекратените производства и производствата, при които е издаден обвинителен акт. Такава информация обаче е изключително важна за ефективността на стратегията за борба с измамите и поради това следва да бъде уточнена в предложението ⁽²⁵⁾.

Повишаване на ефективността на разследващата функция на OLAF

28. В предложението са предвидени конкретни промени, целящи увеличаването на ефективността на разследванията на OLAF.

Проверки и инспекции на място (член 3) и съдействие от националните органи (член 3, параграф 7 и член 7, параграф 3)

29. Както при няколко други проучвания ⁽²⁶⁾, в изготвената от Комисията оценка се констатира, че е налице фрагментарност в правомощията на OLAF, дължаща се на различните тълкувания относно степента, до която следва да се прилага националното право, както и на различията между националните законодателства ⁽²⁷⁾.

30. Като се взема предвид наскоро излязло решение на Общия съд на Европейския съюз ⁽²⁸⁾, в предложението се пояснява, че националното законодателство се прилага, когато икономическият оператор се противопоставя на проверки и инспекции на място, извършвани от OLAF, а европейското право — когато няма възражения. В предложението също се предвижда задължение за националните органи да подпомагат OLAF в случаите, когато икономическият оператор не сътрудничи на Службата ⁽²⁹⁾.

31. В предложението не се посочва ясно дали OLAF има право да влиза без предварително уведомление в сгради/помещения на съответния икономически оператор, но тя има право на достъп до помещенията на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС по време на вътрешни разследвания ⁽³⁰⁾. За да се избегне възможността за различно интерпретиране на правото на достъп вследствие на различаващите се национални правила, ЕСП предлага да се поясни, че OLAF има право да извършва проверки на място и инспекции в помещенията на икономическия оператор, както при вътрешни, така и при външни разследвания, при условие че разследващите действия на OLAF преминават през достатъчен съдебен контрол ⁽³¹⁾.

⁽²³⁾ Член 12 г. от предложението, който отразява член 101, параграф 2 от Регламента за създаване на Европейска прокуратура.

⁽²⁴⁾ Предстоящ специален доклад на ЕСП — „Борба с измамите при разходването на средства от ЕС — необходими са действия“. Следователно в Регламента за OLAF може да се добави специално съображение.

⁽²⁵⁾ След това в работните договорености могат да бъдат изяснени допълнителни подробности, както е предвидено в предложението (член 12ж, параграф 1).

⁽²⁶⁾ M. Luchtman и J. Vervaele (eds.), „Investigatory powers and procedural safeguards; Improving OLAF's legislative framework through a comparison with other EU law enforcement authorities“ (ECN/ESMA/ECB), 2017 г.; K. Ligeti, „The protection of the procedural rights of persons concerned by OLAF administrative investigations and the admissibility of OLAF final reports as criminal evidence“, IF/D/CONT/IC/2017-066, (юли 2017).

⁽²⁷⁾ Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета, Оценка на прилагането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013.

⁽²⁸⁾ Дело T-48/16, *Sigma Orionis v Commission*.

⁽²⁹⁾ Член 3, параграф 7 и член 7, параграф 3.

⁽³⁰⁾ Член 4, параграф 3.

⁽³¹⁾ Вж. точки 14 и 17 по-горе.

ДДС (член 3, параграф 1 и член 12, параграф 5)

32. ЕСП приветства пояснението, че правомощията на OLAF обхващат и ДДС в съответствие с предишните ни препоръки ⁽³²⁾ и с неотдавнашното решение на Съда на ЕС, в което се разяснява, че измамите с ДДС попадат в обхвата на член 325 от ДФЕС и в резултат на това се счита, че засягат финансовите интереси на ЕС ⁽³³⁾. С предложението на OLAF се предоставя възможността за обмен на информация с мрежата Eurofisc ⁽³⁴⁾.

Достъп до информация за банкови сметки (член 7, параграф 3)

33. В предложението се предвижда задължение на националните органи — по-специално звената за финансово разследване (ЗФР), създадени в съответствие с 5-тата директива относно борбата с изпирането на пари ⁽³⁵⁾, и други съответни национални компетентни органи — да предоставят на OLAF информация за банкови сметки в съответствие с националното законодателство. Това би могло да включва предоставяне на информация за притежателите на банкови сметки, регистрирани в националните централизирани регистри на банковите сметки или в националните системи за извличане на данни, или, в надлежно обосновани случаи, на регистър на транзакции.

34. Достъпът до данни, и по-специално до информация за паричните потоци, е от ключово значение за всеки разследващ орган, който работи върху икономически престъпления като измами или корупция ⁽³⁶⁾. Съгласно настоящото предложение обаче, достъпът на OLAF до информация за банкови сметки ще зависи до голяма степен от помощта, която националните органи предоставят в съответствие с националното право, както е понастоящем. Това означава, че достъпът на OLAF до информация за банкови сметки може да бъде недостатъчен в онези държави членки, в които националното законодателство ограничава предоставянето на тази информация на административните органи.

Допустимост на събраните от OLAF доказателства (член 11, параграф 2)

35. Съгласно Регламента за създаване на OLAF основният принцип за допустимост на окончателните доклади на OLAF в националните административни и съдебни производства е правилото за приравняване. Предложението има за цел да повиши стойността на окончателните доклади на OLAF чрез въвеждане на принципа за допустимост: окончателните доклади на OLAF следва да подлежат само на проверка за автентичност. В съдебните производства с ненаказателен характер този подход заменя правилото за приравняване, според което окончателните доклади на OLAF представляват доказателство по същия начин и при същите условия като административните доклади, изготвени от инспектори на националната администрация. Основният мотив за това предложение е увеличаване на последващите действия, предприети в резултат на отправените в тези доклади препоръки, като се избягва дублирането от страна на националните съдебни органи на вече извършена от OLAF разследваща дейност.

36. Въпреки че ЕСП приветства целта на предложението да се изясни статута на окончателните доклади на OLAF при ненаказателни съдебни производства, следва да се отбележи, че в предложението не е изрично определен статутът на доказателствата, събрани от OLAF. Поради това ЕСП препоръчва да се поясни, че всички доказателства, обосноваващи докладите на OLAF и съдържащи се в техните приложения, следва да се считат за допустими в националното и европейското съдебно производство.

Координационни служби за борба с измамите (член 12а)

37. Националните координационни служби за борба с измамите (AFCOS) са създадени в съответствие с Регламента за OLAF ⁽³⁷⁾, за да допринасят за по-ефективно сътрудничество и обмен на информация с OLAF. Държавите членки разполагат с голяма свобода на преценка при определянето на организацията, ролята и отговорностите на тези служби ⁽³⁸⁾.

38. Мерките в предложението са недостатъчни, тъй като се отнасят само до сътрудничеството между службите и OLAF. Въпреки че предложението не може да налага на държавите членки изисквания по отношение на организацията, то би могло да внесе яснота относно минималните функции, които тези служби следва да изпълняват. Това ще допринесе за по-хармонизирана и ефективна работа на координационните служби за борба с измамите във всички държави членки.

⁽³²⁾ Специален доклад № 24/2015 — „Борба с измамите с ДДС в рамките на Общността — необходими са допълнителни действия“. ЕСП отправя следните препоръки: Комисията и държавите членки да премахнат правните пречки, които възпрепятстват обмена на информация между административните, съдебните и правоприлагащите органи; OLAF и Европол да имат достъп до системата за обмен на информация за ДДС (VIES) и до данни от Eurofisc; и OLAF да разполага с ясни правомощия и инструменти за разследване на ДДС в рамките на Общността.

⁽³³⁾ Вж. дело C-105/14 Tarrico (както и C-617/10 Åkerberg Fransson).

⁽³⁴⁾ Eurofisc е децентрализирана мрежа от служители на данъчните и митническите администрации на държавите членки, която се използва за бърз обмен на информация при случаи на съмнение относно дружества или операции свързани с измами. Тя е създадена по силата на Регламент (ЕС) № 904/2010 на Съвета (ОВ L 268, 12.10.2010 г., стр. 1) изменен с член 1, параграф 12 от Регламент (ЕС) 2018/1541 на Съвета от 2 октомври 2018 г. за изменение на регламенти (ЕС) № 904/2010 и (ЕС) 2017/2454 по отношение на мерките за засилване на административното сътрудничество в областта на данъка върху добавената стойност (ОВ L 259, 16.10.2018 г., стр. 1).

⁽³⁵⁾ Директива (ЕС) 2015/849 на Европейския парламент и на Съвета от 20 май 2015 г. за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма, за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на Директива 2006/70/ЕО на Комисията (ОВ L 141, 5.6.2015 г., стр. 73).

⁽³⁶⁾ Вж. доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета, Оценка на прилагането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013.

⁽³⁷⁾ Член 3, параграф 4.

⁽³⁸⁾ Оценка на прилагането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), окончателен доклад, ICF Consulting Services Limited, септември 2017 г., стр. 102.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ПРЕПОРЪКИ

39. Създаването на Европейска прокуратура значително променя правната и институционалната рамка и работата на OLAF в тази област ще се промени, въпреки че Службата остава независим автономен орган за защита на финансовите интереси на ЕС чрез административни разследвания. Една от основните цели на предложението, разглеждано от настоящото становище, е да се определят *подробни* правила за изграждане на отношенията между OLAF и Европейска прокуратура. Сметната палата установи няколко слабости в това отношение.

40. На първо място, в предложението се предвижда, че в действията си за подпомагане на Европейска прокуратура OLAF ще прилага своите процесуални гаранции по отношение на лицата, които са обект на разследване, а не предвидените от Регламента за Европейска прокуратура. OLAF е административен орган, а Европейска прокуратура използва наказателни производства, към които се прилагат по-високи стандарти за процесуалните гаранции. Поради това съществува риск доказателствата, събрани от OLAF по искане на Европейска прокуратура (за разлика от събраните от самата Европейска прокуратура доказателства), да не бъдат допустими пред националните съдилища.

41. На второ място, предложението не разглежда ролята на OLAF при разследването на престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС, когато става дума както за членуващи, така и за нечленуващи в Европейска прокуратура държави (трансгранични дела). Регламентът за учредяването на Европейска прокуратура оставя известна неяснота по въпроса за сътрудничеството между нея и съдебните органи на неучастващите държави членки, което би могло да се отрази на сътрудничеството ѝ с OLAF.

42. На последно място, предложението предвижда, в надлежно обосновани случаи, OLAF да може да извършва допълващи разследвания с цел предприемане на предпазни мерки или финансови, дисциплинарни или административни действия. Ефективността на такива мерки сама по себе си ще зависи от действията за повишаване на цялостната ефективност на OLAF.

43. Проверката на ЕСП и оценката на самата Комисия показват, че OLAF следва да повиши ефективността на своите разследвания — навременността и възстановяването на средствата са сериозни предизвикателства. Предложението включва няколко конкретни мерки, които Сметната палата приветства, но те не решават генералния въпрос за ефективността на административните разследвания на OLAF. Комисията също признава това и обмисля по-пълно обновяване на рамката на OLAF. Не са фиксирани обаче срокове за извършването на такава реформа, нито са ясно определени проблемите, на които следва да се търси решение.

44. На базата на гореизложеното, ЕСП отправя препоръки за действия във връзка с предложението както в краткосрочен, така и в средносрочен план.

45. Одиторите препоръчват на законодателните органи да изменят предложението, като:

- изяснят, че в случаите, когато OLAF провежда административни разследвания от името на Европейската прокуратура, се прилагат стандартите за процесуални гаранции, предвидени в Регламента за Европейската прокуратура, както и че Съдът на ЕС ще запази компетентността си за проверка на процесуалните дейности, извършвани от OLAF в този контекст ⁽³⁹⁾,
- конкретизират информацията, която Комисията и OLAF следва да получават от Европейската прокуратура, за да изпълняват добре своята задача да разработват политики на ЕС за борба с измамите ⁽⁴⁰⁾,
- гарантират, че когато OLAF провежда разследване в полза на Европейската прокуратура и събере достатъчно доказателства, за да докаже нередност, тя следва да изпраща събраната информация без ненужно забавяне до органите, службите и агенциите на ЕС, за да се осъществи бързо събиране на вземанията, освен ако Европейската прокуратура счита, че тази информация би нарушила нормалния ход на разследването ѝ ⁽⁴¹⁾,
- посочат изрично какъв е статутът на събраните от OLAF доказателства в националните и европейските съдилища и предвидят задължение на OLAF да изпраща всички доказателства в подкрепа на своите окончателни доклади и препоръки на органите, отговарящи за последващите действия ⁽⁴²⁾,
- осигурят повече яснота относно минималните функции, които ще бъдат изпълнявани от координационните служби за борба с измамите, по-специално по отношение на ролята им при координирането на действията на държавите членки във връзка с борбата с измамите с цел защита на финансовите интереси на ЕС ⁽⁴³⁾,
- предоставят на докладите на OLAF статут на актове, които могат „да се отразят неблагоприятно на засегнатите лица“ и поради това подлежат на проверка от Съда на ЕС,
- изяснят ролята на OLAF в случаите, в които са засегнати както членуващи, така и нечленуващи в Европейската прокуратура държави членки, като вземат предвид всеки бъдещ правен инструмент, който урежда въпроса за съдебното сътрудничество между тях.

⁽³⁹⁾ Член 12 д.

⁽⁴⁰⁾ Член 12 ж.

⁽⁴¹⁾ Член 12 д.

⁽⁴²⁾ Член 11, параграф 2.

⁽⁴³⁾ Член 12 а.

46. В **краткосрочен план** Комисията следва да продължи с планираната втора стъпка към модернизирането на OLAF и да обърне внимание на цялостния въпрос за ефективността на Службата. Това включва преразглеждане на ролята и отговорностите на OLAF във връзка с борбата с измамите при разходването на средства на ЕС. В това отношение на OLAF може да бъде отредена стратегическа и надзорна роля в действията на ЕС за борба с измамите ⁽⁴⁴⁾.

47. На последно място, в **средносрочен план** следва да се изготви оценка на сътрудничеството между OLAF и Европейската прокуратура и, когато е целесъобразно, да се предприемат законодателни действия. Тази оценка следва да обхване най-малко:

- анализ на възможностите да се засили борбата на ЕС срещу престъпленията, засягащи финансовите интереси на ЕС, чрез реструктуриране на органите на ЕС, които отговарят за административните и наказателните разследвания,
- необходимостта от опростяване и консолидиране на всички правни инструменти за борба с измамите в единна регулаторна рамка.

Настоящото становище беше прието от Сметната палата на ЕС в Люксембург на заседанието ѝ от 15 ноември 2018 г.

За Сметната палата

Klaus-Heiner LEHNE

Председател

⁽⁴⁴⁾ Вж. също предстоящия специален доклад „Борба с измамите при разходването на средства от ЕС — необходими са действия“.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Становища и специални доклади на ЕСП по тази тема

Становища

Становище № 8/2005 относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета във връзка с административната взаимопомощ с оглед защитата на финансовите интереси на Общността срещу измами и всяка друга незаконна дейност (представено съгласно член 280, параграф 4 от Договора за ЕО) ⁽¹⁾

Становище № 7/2006 относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/1999 във връзка с разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) (съгласно член 280, параграф 4 от Договора за ЕО) ⁽²⁾

Становище № 6/2011 (в съответствие с член 325 от ДФЕС) относно измененото предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 1073/1999 по отношение на разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (Евратом) № 1074/1999 ⁽³⁾,

Становище № 8/2012 относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (в съответствие с член 325 от ДФЕС) ⁽⁴⁾

Становище № 6/2014 (в съответствие с член 325 от ДФЕС) относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 с оглед на създаването на контролор на процесуалните гаранции ⁽⁵⁾

Становище № 1/2016 (в съответствие с член 325 от ДФЕС) относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 по отношение на секретариата на Надзорния съвет на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) ⁽⁶⁾

Специални доклади

Специален доклад № 1/2005 относно управлението на Европейската служба за борба с измамите (OLAF), заедно с отговорите на Комисията (съгласно член 248, параграф 4, втора алинея от Договора за ЕО) ⁽⁷⁾

Специален доклад № 2/2011 „Проследяване на действията, предприети в изпълнение на препоръките от Специален доклад № 1/2005 относно управлението на Европейската служба за борба с измамите“

Специален доклад № 24/2015: „Борба с измамите с ДДС в рамките на Общността — необходими са допълнителни действия“ (съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

Предстоящ специален доклад „Борба с измамите при разходването на средствата от ЕС — необходими са действия“ (съгласно член 287, параграф 4, втора алинея от ДФЕС)

⁽¹⁾ ОВ С 313, 9.12.2005 г., стр. 1..

⁽²⁾ ОВ С 8, 12.1.2007 г., стр. 1.

⁽³⁾ ОВ С 254, 30.8.2011 г., стр. 1.

⁽⁴⁾ ОВ С 383, 12.12.2012 г., стр. 1.

⁽⁵⁾ ОВ С 419, 21.11.2014 г., стр. 1.

⁽⁶⁾ ОВ С 150, 27.4.2016 г., стр. 1.

⁽⁷⁾ ОВ С 202, 18.8.2005 г., стр. 1.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Основно законодателство, свързано с дейността на OLAF**Решение за създаване на OLAF**

Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999.

Защита на финансовите интереси на ЕС

Член 325 от ДФЕС

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 за защита на финансовите интереси“).

Регламент (ЕО, Евратом) № 2988/95 на Съвета от 18 декември 1995 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейските общности ⁽¹⁾.

Проверки и инспекции на място

Регламент (Евратом, ЕО) № 2185/96 на Съвета от 11 ноември 1996 г. относно контрола и проверките на място, извършвани от Комисията за защита на финансовите интереси на Европейските общности срещу измами и други нередности ⁽²⁾.

Правила относно защитата на данни

Регламент (ЕО) № 45/2001 на Европейския парламент и на Съвета от 18 декември 2000 г. относно защитата на лицата по отношение на обработката на лични данни от институции и органи на Общността и за свободното движение на такива данни ⁽³⁾

Сътрудничество с Европейска прокуратура

Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаването на Европейска прокуратура

Вътрешно разследване в рамките на институции, органи, служби и агенции на ЕС

Регламент № 31/ЕИО, 11/ЕОАЕ за установяване на Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия ⁽⁴⁾

Допълнителна информация е публикувана на уебсайта на OLAF: https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/legal-framework_en

⁽¹⁾ ОВ L 312, 23.12.1995 г., стр. 1.

⁽²⁾ ОВ L 292, 15.11.1996 г., стр. 2.

⁽³⁾ ОВ L 8, 12.1.2001 г., стр. 1.

⁽⁴⁾ ОВ 45, 14.6.1962 г., стр. 1385/62.