

Официален вестник на Европейския съюз

С 389



Издание
на български език

Информация и известия

Година 61

26 октомври 2018 г.

Съдържание

IV Информация

ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ, ОРГАНИТЕ, СЛУЖБИТЕ И АГЕНЦИИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Надзорен съвет на OLAF

2018/С 389/01

Доклад за дейността на Надзорния съвет на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) —
2017 г.

1

BG

IV

(Информация)

ИНФОРМАЦИЯ ОТ ИНСТИТУЦИИТЕ, ОРГАНИТЕ, СЛУЖБИТЕ И АГЕНЦИИТЕ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

НАДЗОРЕН СЪВЕТ НА OLAF

ДОКЛАД ЗА ДЕЙНОСТТА НА НАДЗОРНИЯ СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА БОРБА С
ИЗМАМИТЕ (OLAF) — 2017 Г.

(2018/C 389/01)

Членове на Надзорния съвет на OLAF

Г-н Jan MULDER

Председател на Надзорния съвет на OLAF

Член на Надзорния съвет от 23 януари 2017 г., председател от 1 март 2017 г.

Бивш член на Европейския парламент, Нидерландия

Г-жа Colette DRINAN

Член на Надзорния съвет в периода 13 юли 2016 г. — 15 ноември 2017 г.,

Председател от 7 септември 2016 г. до 1 март 2017 г.

Директор по одит, Служба „Ревизор и главен одитор“, Ирландия

Експерт-счетоводител.

Г-жа Maria Helena FAZENDA

Член на Надзорния съвет от 23 януари 2017 г.

Генерален секретар на Системата за вътрешна сигурност, Португалия

Прокурор

Г-н Petr KLEMENT

Член на Надзорния съвет от 23 януари 2017 г.

Върховна държавна прокуратура, Чешка република

Прокурор

Г-жа Grażyna STRONIKOWSKA

Член на Надзорния съвет от 13 юли 2016 г.

Прокурор в Националната прокуратура, Варшава, Полша

Прокурор

Г-н Rafael MUÑOZ LÓPEZ-CARMONA

Член на Надзорния съвет от 1 декември 2017 г.

Началник на Обслужващото звено на Главния държавен контролно-ревизорен орган към Специализираната прокуратура за борба с корупцията и организираната престъпност, Испания

Одитор, адвокат, икономист

ПРЕДГОВОР ОТ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ

Имам удоволствието да представя годишния доклад на Надзорния съвет на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) за 2017 г.

През текущия период на докладване членовете на Надзорния съвет и неговия секретариат бяха постоянно заети. Годишната се характеризираше с редица промени на персонала в състава на Надзорния съвет. Законоустановеният срок на назначението на г-жа Catherine Pignon, г-н Johan Denolf и г-н Dimitrios Zimianitis изтече и на тяхно място на 23 януари бяха назначени г-жа Helena Fazenda, г-н Petr Klement и аз — г-н Jan Mulder. Възползвам се от тази възможност да им благодаря за тяхната служба в полза на Европейския съюз като цяло, и по-специално на този Надзорен съвет и на OLAF.

Г-жа Colette Drinan се оттегли като председател на 1 март 2017 г. и нейната позиция беше заета от мен. Г-жа Drinan се оттегли също и като член на Надзорния съвет на 16 ноември през същата година и на нейно място беше назначен г-н Rafael Muñoz López-Carmona. Предавам благодарността на Надзорния съвет за нейния принос към нашата работа.

През октомври 2017 г. бившият генерален директор на OLAF, г-н Giovanni Kessler, реши да приеме назначение на длъжност в Италия преди изтичането на неговия мандат в Брюксел. Скоро след обявяването на това решение започна процедурата за назначаване на новия генерален директор на OLAF. Като председател на Надзорния съвет аз участвах като наблюдател в процедурата за назначаването му. Като Надзорен съвет ние не изразихме никакви възражения срещу процедурата, следвана от Комисията.

През 2017 г., за да се гарантира независимостта на секретариата на Надзорния съвет, той беше преместен от OLAF в служба на Европейската комисия, а именно Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО). Това обаче е само административна промяна. Това административно прехвърляне беше съпътствано от физическо преместване от помещенията на OLAF в друга част на сградата извън периметъра за сигурност на OLAF. В ретроспекция може да се каже, че резултатите от тази промяна не отговориха на очакванията на Надзорния съвет.

Голяма част от работата на Надзорния съвет беше посветена на оценка на ефективността на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета⁽¹⁾ (Регламента за OLAF) в съответствие с член 19 от Регламента. Работата трябваше да бъде приключена преди 2 октомври 2017 г.

Основните заключения от становището на Надзорния съвет относно оценката на Регламента за OLAF, което беше надлежно представено, бяха:

- i) необходимостта да се включи изискване в самия регламент Надзорният съвет да има право да получава информацията, която счита за необходима при изпълнението на своята роля, така че да може напълно да се укрепи независимостта на OLAF;
- ii) че е необходима по-голяма яснота относно процесуалните гаранции; както и
- iii) че съдействието на държавите членки при разследванията на OLAF следва да стане задължително в по-голяма степен.

Пълният доклад може да бъде намерен на междуинституционалния уебсайт на Надзорния съвет на OLAF на адрес: <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>

Надзорният съвет акцентира върху запознаването на своите нови членове с вътрешните методи на работа на OLAF, анализирането на отхвърлените случаи, проверката на продължителността на разследванията, проучването на „чувствителните“ случаи и проверката на направените от OLAF разходи. Членовете на Надзорния съвет и аз се срещнахме няколко пъти с разследващи служители и ръководството на OLAF с цел сътрудничество и укрепване на управлението на Службата.

Надзорният съвет стигна до заключението, че през следващата година трябва да се свърши много работа по отношение на процесуалните гаранции, продължителността на разследванията, както и по отношение на процента на успешно приключените случаи и на препоръките, отправени към националните съдебни органи и институциите на ЕС.

В предишни доклади липсата на предоставяна на Надзорния съвет информация беше изтъкната като основен проблем. Новият Надзорен съвет определи за свой приоритет да изпълнява функциите си, като разполага с подходящ достъп до необходимата информация. Бившият генерален директор г-н Kessler положи обнадеждаващи усилия в тази посока, а след като г-н Nicholas Ilett стана изпълняващ длъжността генерален директор, процесът беше ускорен. Той подобри диалога и гладкото сътрудничество между OLAF и нейния надзорен орган и винаги е на разположение, за да предоставя информация и да споделя своите мнения и възможности за управление с Надзорния съвет. Надзорният съвет цени особено високо този отворен канал за диалог.

⁽¹⁾ 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 (ОВ L 248, 18.9.2013 г., стр. 1).

Надзорният съвет отправи постоянна покана до генералния директор на OLAF, висшите служители и ръководния персонал да присъстват на всички негови пленарни заседания. Тази инициатива определено подобри потока от информация. Членовете на Надзорния съвет приеха конструктивен подход на сътрудничество, при който OLAF и Надзорният съвет могат взаимно да подсилват своите роли като органи за управление на Службата. Положението в периода на докладване през 2017 г. обаче все още не беше идеално, както ще подчертаем в следващите страници. Повече време ще бъде необходимо, за да се развие пълният полезен потенциал на този подход за Европейския съюз.

Актуален въпрос на всяко заседание беше развитието във връзка със създаването на новоустановената Европейска прокуратура (EPPO). Тъй като Европейската прокуратура ще има влияние върху бъдещето на OLAF, Надзорният съвет се погрижи да бъде постоянно държан в течение относно подготовката за нейното законодателно създаване, нейните финансови последици и бъдещото ѝ функциониране. Важна роля в ЕС ще имат и OLAF, и Европейската прокуратура, а техните полезни взаимодействия ще подобрят защитата на данъкоплатците, държавите членки и интересите на ЕС. OLAF също така периодично информираше Надзорния съвет за стъпките, предприети от OLAF и Комисията за изпълнение на Регламента за Европейската прокуратура.

Както вече беше посочено, отминалата година беше година на преход. Промените в състава на Надзорния съвет и административното местоположение на секретариата създадоха ситуация, в която невинаги беше лесно за всички участващи да се адаптират към промените, не на последно място и за секретариата. Бих искал да благодаря на всички, които направиха възможно продължаването на нашата работа в съответствие с Регламента за OLAF.

Jan MULDER

Председател на Надзорния съвет на OLAF

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
МИСИЯ	5
ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА	6
МОНИТОРИНГ НА РЕСУРСИТЕ НА OLAF	7
ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ЗА НАДЗОРНИ ФУНКЦИИ	9
УКРЕПВАНЕ НА НЕЗАВИСИМОСТТА НА OLAF	10
ПРОЦЕДУРА ЗА ПОДБОР НА НОВ ГЕНЕРАЛЕН ДИРЕКТОР НА OLAF	11
МОНИТОРИНГ НА РАЗВИТИЯТА, СВЪРЗАНИ С ПРИЛАГАНЕТО НА ПРОЦЕСУАЛНИТЕ ГАРАНЦИИ В РАЗСЛЕДВАНИЯТА НА OLAF	11
Проверка и преглед на законосъобразността	11
Процедура по подаване на жалби относно разследванията на OLAF	12
Основни права и процесуални гаранции	12
МОНИТОРИНГ НА ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТТА НА РАЗСЛЕДВАНИЯТА НА OLAF	14
Общи забележки	14
Анализ на Надзорния комитет на 417 доклада за разследвания, продължили повече от 12 месеца	15
Заключения	16
ОЦЕНКА НА ПРИОРИТЕТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ НА OLAF И НА НАСОКИТЕ ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ	17
МОНИТОРИНГ НА СЛУЧАИ, ПРИ КОИТО ПРЕПОРЪКИТЕ НА OLAF НЕ СА БИЛИ СПАЗЕНИ	18
ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ И ЕВРОПЕЙСКАТА ПРОКУРАТУРА	20
Провеждане на административни разследвания по искане на Европейската прокуратура	21
Предоставяне на Европейската прокуратура на информация, съдебно-медицински анализ, експертни знания и опит, както и оперативна подкрепа	21
УПРАВЛЕНИЕ НА НАДЗОРНИЯ СЪВЕТ 29	22
Срещи с институции, органи и други агенции на ЕС	22
Работни методи и прозрачност	22
Секретариат на Надзорния съвет на OLAF	22
Бюджетни въпроси	23

МИСИЯ

Член 15, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013:

„Надзорният съвет осъществява редовно наблюдение на изпълнението на разследващите функции на Службата с цел да се укрепи независимостта на Службата при правилното упражняване на компетентностите, които са ѝ дадени с настоящия регламент.

Надзорният съвет по-специално наблюдава свързаните с прилагането на процесуалните гаранции и продължителността на разследванията елементи в контекста на информацията, предоставена от генералния директор съгласно член 7, параграф 8“.

1. Мисията на Надзорния съвет на OLAF е да се укрепи независимостта на OLAF при правилното упражняване на компетентностите, които са ѝ дадени⁽²⁾. За да изпълни тази мисия, законодателният орган на ЕС е възложил на Надзорния съвет роля, която има три аспекта: редовен мониторинг на разследващите функции на OLAF, подпомагане на генералния директор при изпълнението на задълженията му и докладване на институциите на ЕС.

2. И Надзорният съвет, и генералният директор на OLAF са част от ръководството, както е установено от законодателния орган в Регламент (ЕО) № 1073/1999 и потвърдено в Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013. Надзорният съвет е надзорният орган на OLAF и е гарант за нейната независимост; той редовно следи за изпълнението от OLAF на нейните разследващи функции и нейната административна работа. По-специално той следи развитието в прилагането на процесуалните гаранции и продължителността на разследванията.

Генералният директор на OLAF осигурява не само управлението на Службата, но също така и преразглеждането на процедурите, разглеждането на жалбите, изпълнението на своите задължения и ръководенето на разследванията. Това е значителна отговорност, с каквато не е натоварен нито един друг генерален директор в Европейската комисия. Нито един друг генерален директор не може да разследва служители и членове на европейските институции. Генералният директор на OLAF се назначава от Комисията при тясна консултация с Европейския парламент и Съвета и след като Надзорният съвет издаде положително становище по процедурата за назначаване. Като такъв, генералният директор на OLAF е *primus inter pares* („първ сред равни“) — една висококвалифицирана функция, гарантираща високи стандарти на етика и почтеност в институциите на ЕС.

3. Надзорният съвет играе консултативна роля по отношение на генералния директор на OLAF, на когото той помага при изпълнението на неговите задължения, именно поради особената роля, възложена на тази функция от законодателния орган на Съюза. Надзорният съвет извършва това, като:

— **съобщава** на генералния директор резултатите от осъществения от Надзорния съвет мониторинг на:

— начина, по който OLAF изпълнява своите разследващи функции,

— прилагането на процесуалните гаранции и продължителността на разследванията, както и

— като отправя подходящи препоръки, когато е необходимо,

— **изпраща** становища на генералния директор, включително по целесъобразност препоръки относно ресурсите, необходими за осъществяване на разследващите функции на OLAF, както и относно свързаните с разследванията приоритети и продължителността на разследванията,

— **представя** своите констатации (включително препоръки, когато е целесъобразно) относно насоките за процедурите на разследване (както и техните изменения), приети от генералния директор в съответствие с член 17, параграф 8 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013,

— **следи** за качеството на разследванията, провеждани от OLAF, и на отправените от нея препоръки.

4. Надзорният съвет е партньор в диалога с институциите на ЕС. Той докладва на институциите за своите дейности, може да издава становища по тяхно искане, изготвя доклади за въпроси, свързани с разследванията, и обменя мнения с тях на политическо равнище. В резултат на това Надзорният съвет предоставя на институциите на ЕС експертни познания въз основа на опита си от мониторинга. Той също така дава увереност, че OLAF действа в границите на законосъобразността и редовността, както и че при провеждането на разследвания се зачитат основните ценности на ЕС.

⁽²⁾ Член 15 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013.

ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА

Член 19 Доклад за оценка

„До 2 октомври 2017 г. Комисията представя на Европейския парламент и на Съвета доклад за оценка относно прилагането на настоящия регламент. Докладът се придружава от становище на Надзорния съвет и включва становище относно необходимостта за изменение на регламента“.

5. В рамките на доклада на различни места се прави позоваване на заключенията в Становище № 2/2007, „придружаващо доклада на Европейската комисия за оценка относно прилагането на Регламент (ЕС) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета“⁽³⁾. Това беше най-важното становище, изготвено от Надзорния съвет през 2017 г. В становището Надзорният съвет оцени: i) правната среда на OLAF; ii) жизнения цикъл на разследванията на OLAF; iii) зачитането на основните права и на процесуалните гаранции в хода на провеждани от OLAF разследвания; iv) ролята и функционирането на Надзорния съвет; и v) законодателното предложение за създаване на Европейската прокуратура.
6. В становището си Надзорният съвет стигна до заключението, че изменението на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 следва да уеднакви основанията за всички разследвания на OLAF, за да се избегнат трудностите, свързани с разпокъсаността и тълкуването, и да се повиши яснотата от гледна точка на правните и процесуалните гаранции. В уеднаквената правна рамка следва също така да се съдържа изчерпателен кодекс, в който се определят правомощията на OLAF. В Регламента ще трябва да се обърне специално внимание на изясняването на правомощията на OLAF по отношение на институциите на ЕС и на разпределението на компетентностите между OLAF и бъдещата Европейска прокуратура.

По мнението на Надзорния съвет приложимите в момента вътрешни правила не осигуряват на провеждането на разследванията прозрачността, предвидена от законодателния орган. Освен това големият брой указания може да заблуди служителите на OLAF, и по специално разследващите служители. Това положение би могло да бъде предотвратено, като в Регламента бъдат установени подробни процедури за разследване. Това ще включва не толкова гъвкави критерии за започване на разследвания, така че да не се излага на риск правната сигурност и справедливото третиране на входящата информация от OLAF. С наличието на подробни процедури за разследване също така ще се въведат механизми за неутрализиране на потенциалните злоупотреби със свободата на преценка или прекомерния външен натиск върху генералния директор на OLAF. Това ще неутрализира и широките правомощия за собствена преценка, предоставени на генералния директор с настоящия регламент, чрез въвеждане на задължение, съгласно което генералният директор ще трябва редовно да информира Надзорния съвет за основанията за всяко решение да не се започне разследване.

7. Надзорният съвет установи, че основните области на разследвания на OLAF (които включват структурни фондове, селско стопанство, собствени ресурси, мита, външна помощ и корупция) следва да бъдат по-добре указани в Регламента за OLAF, за да се разяснят правилата и правомощията за разследване на OLAF в тези сектори. Това ще подкрепи независимостта във връзка с правилното упражняване на правомощията на Службата и ще осигури солидна основа за съвместната работа на OLAF с Европейската прокуратура.
8. Относно продължителността на разследванията Надзорният съвет счете, че Регламентът следва да бъде изменен с включване на изискване генералният директор на OLAF да взема предвид законовите ограничения в държавите членки, засегнати от дадено разследване. Най-малко 18 месеца преди изтичането на законоустановения давностен срок OLAF следва да изпрати междинен доклад до органите на съответните държави членки. Форматът и съдържанието на междинния доклад ще бъдат еквивалентни на тези на окончателния доклад и няма да съдържат препоръки. Надзорният съвет също така подкрепи сформиранието на екипи за последващи действия, които биха могли да дават препоръки за последващи съдебни действия и координацията на дейностите на OLAF и всички органи, участващи в разследванията, включително бъдещата Европейска прокуратура.
9. Що се отнася до приключването на разследвания, становището на Надзорния съвет е, че законодателният орган следва да обмисли изготвянето на изрични правила за информацията, която OLAF трябва да изпраща на Надзорния съвет. За да бъде Надзорният съвет в състояние да подпомага генералния директор в изпълнението на неговите задължения в тази област, той би трябвало да получава от OLAF поне доклада за разследването, изпращан до съдебния орган на държавата членка, както и отговора на този орган до OLAF.

Като се имат предвид силният му мандат, предоставен от всичките три институции, Надзорният съвет посочи, че би искал също така да играе значителна роля при установяването на връзки между OLAF и нейните партньори, и по-специално Европейската прокуратура.

⁽³⁾ Вж. уебсайта на Надзорния съвет на OLAF: http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/sites/default/files/opinion_2_2017.pdf

МОНИТОРИНГ НА РЕСУРСИТЕ НА OLAF

Член 6, параграф 2 от Решение 1999/352/ЕО на Комисията от 28 април 1999 г. за създаване на Европейска служба за борба с измамите (OLAF), изменено с Решение 2013/478/ЕС на Комисията от 27 септември 2013 г.:

„2. След провеждане на консултации с надзорния комитет генералният директор изпраща на генералния директор на ГД „Бюджет“ предварителен проектобюджет, който се вписва в приложението относно Службата към раздела за Комисията от общия бюджет на Европейския съюз“.

Член 15, параграф 1, трета алинея от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013:

„Надзорният съвет изпраща на генералния директор становища, включително препоръки по целесъобразност, относно *inter alia* ресурсите, необходими за осъществяване на разследващите функции на Службата, [...]“.

10. Надзорният съвет разгледа предварителния проектобюджет на OLAF за 2018 г., като обърна специално внимание на две точки: i) системата за управление на съдържанието на OLAF („ОСМ“), базата данни на OLAF, съдържаща свързана със случаите информация, създадена да замени CMS — старата система за управление на случаите; и ii) човешките ресурси на OLAF. Надзорният съвет възложи големи очаквания на стратегията за човешките ресурси (ЧР) за периода 2017—2019 г., която OLAF трябваше да приеме в хода на 2018 г., като вземе предвид препоръките на Надзорния съвет, отправени към генералния директор на OLAF в неговото Становище № 1/2017 „Предварителен проектобюджет на OLAF за 2018 г.“ [„Preliminary Draft Budget for 2018“].
11. Надзорният съвет подкрепи предварителния проектобюджет на OLAF за 2018 г. в Становище № 1/2017 на Надзорния съвет, и по-специално искането на OLAF за пет допълнителни длъжности за администратори, които да бъдат разпределени на разследващите функции на OLAF, за да се укрепи основната мисия на OLAF.
12. По-специално Надзорният съвет счете, че базата данни на системата за управление на съдържанието (ОСМ) беше важна поради размера на бюджета, предоставен за въвеждането ѝ, и поради въздействието на системата върху разследващите функции на OLAF. Ето защо Надзорният съвет препоръча на генералния директор на OLAF да поиска от Службата за вътрешен одит (IAS) на Европейската комисия „да извърши оценка след въвеждането на системата за управление на съдържанието (ОСМ), която трябва да включва опита на нейните ползватели, в допълнение към останалите елементи“. OLAF отговори на октомври 2017 г., че тя „внимателно ще разгледа необходимостта да поиска от IAS такава оценка след въвеждането“. OLAF освен това посочи през февруари 2018 г., че ще бъде извършен възможно най-скоро одит на ИТ практиките на OLAF за управление на проекти (включително на ОСМ).
13. Що се отнася до стратегията на OLAF за човешките ресурси за периода 2017—2019 г., в своето Становище № 1/2017 Надзорният съвет отправи пет препоръки към генералния директор на OLAF за подобряване на управлението на човешките ресурси на OLAF, по-специално чрез намаляване на текучеството на персонала, задържане на персонала и наемане и обучение на разследващи служители. OLAF отговори частично на някои от тези препоръки.
14. Надзорният съвет препоръча на OLAF да обърне специално внимание на „подробното планиране на работната сила, при което се оценява броят на служителите, които трябва да бъдат наети всяка година през периода на стратегията за човешките ресурси за 2017—2019 г.“ OLAF отговори на 6 октомври 2017 г., че при изготвянето на своята стратегия за човешки ресурси за периода 2017—2019 г. тя ще обърне специално внимание на темите, подчертани в препоръките на Надзорния съвет. Въпреки това до момента на Надзорния съвет не е предоставена стратегия за човешките ресурси за периода 2017—2019 г. OLAF счита, че тази препоръка все още е в процес на изпълнение, и добави през февруари 2018 г., че документът ще бъде готов през първата половина на 2018 г.
15. В своето становище № 1/2017 Надзорният съвет препоръча на OLAF да обърне особено внимание на следните елементи: i) мерки, които могат да бъдат предприети с цел намаляване на средната продължителност на периода за набиране на персонал; ii) определяне на възможни мерки за задържане на персонала въз основа на информацията, събрана чрез интервюта при напускане; iii) подробна оценка на нуждите от обучение; и iv) измерване и сравнителен анализ на ключовите статистически данни за обучението. OLAF отговори на 6 октомври 2017 г., че ще обърне специално внимание на темите, подчертани в препоръките на Надзорния съвет, при разработването на своята стратегия за човешките ресурси за периода 2017—2019 г., и също така докладва през февруари 2018 г. ⁽⁴⁾ относно гореспоменатите препоръки.

⁽⁴⁾ Бележка на OLAF „Докладвана информация от OLAF за 2017 г. относно изпълнението на препоръките на Надзорния съвет“ — Ares(2018)781022.

16. OLAF докладва на Надзорния съвет по редица въпроси, свързани с човешките ресурси. Първо, в края на 2018 г. OLAF ще изготви доклад за определяне на областите за подобрене с цел да се намали времето за набиране на персонал. Тя счита, че препоръката на Надзорния съвет е в процес на изпълнение. Второ, OLAF посочи, че ГД „Човешки ресурси и сигурност“ (ГД HR) отговаря за управлението на курсовете за обучение за цялата Комисия. В резултат на това не са предвидени разходи за обучение за отделните генерални дирекции. Трето, OLAF също така докладва за съществуването на пътеки за обучение на новоназначени разследващи служители и за старши разследващи служители, както и предостави информация за съществуването на вътрешно обучение и общо обучение за персонала на Комисията.
17. Надзорният съвет счита, че ресурсите на OLAF следва да бъдат съсредоточени върху основната ѝ дейност, т.е. извършване на разследвания на незаконни дейности, сериозни нередности, измами, нарушаване на професионалните задължения и други въпроси, които вредят на интересите на ЕС. Надзорният съвет счита, че подкрепата за разследванията е част от основната дейност на OLAF, както и че разполагането със собствени човешки ресурси и финансови възможности, които са независими от Комисията, допринася за независимостта на OLAF. Това е от особено значение за набирането, обучението и капацитета за реагиране на нови и сложни схеми за измами.
18. В своето Становище № 1/2017 Надзорният съвет изрази мнението, че прехвърлянето на длъжности от OLAF в Европейската прокуратура следва внимателно да се обмисли и управлява, така че да се защити способността на OLAF да изпълнява възложените ѝ мандати, и по-специално капацитета ѝ за разследване. Това може да изисква намаляване на капацитета за политики на OLAF, ако трябва да бъдат прехвърлени допълнителни длъжности към Европейската прокуратура, така че да се запази капацитета за провеждане на разследвания на дирекциите.
19. Надзорният съвет също така посочи, че след като веднъж е прието окончателното предложение за създаване на Европейската прокуратура, той може да обмисли представянето на доклад, както е предвидено в член 15, параграф 9 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013, относно въздействието, което създаването на Европейската прокуратура има върху капацитета за провеждане на разследвания на OLAF.
20. В допълнение към своето Становище № 1/2017 „Предварителен проектобюджет на OLAF за 2018 г.“ Надзорният съвет анализира информацията, предоставена от OLAF относно изпълнението на бюджета за 2017 г. Надзорният съвет счита, че мерките за бюджетни ограничения не следва да се отразяват отрицателно на капацитета на Службата да провежда ефективни разследвания.
21. Надзорният съвет също така отбеляза, че OLAF има ниско равнище на изпълнение на бюджета и че тя продължава да отчита високо текучество на персонал, като не е в състояние да назначава достатъчен брой служители, които да заемат всички свободни работни места. Надзорният съвет отбеляза, че в бюджета за мисиите не се прави разграничение между разходите за разследвания и разходите за други цели. Становището на Надзорния съвет е, че ефективните разследвания, включващи съдебно-медицинска, правна и логистична подкрепа, може да се нуждаят от по-голям бюджет за мисиите. Надзорният съвет ще анализира този въпрос в сътрудничество с OLAF, за да събере повече доказателства и да гарантира, че всички необходими ресурси са предоставени на разположение на разследващите служители.
22. Надзорният съвет счита, че правото на генералния директор на OLAF по собствена преценка да прехвърля бюджетни средства от слабо използвани бюджетни редове към бюджетни редове, където са необходими повече средства, представлява ефективен инструмент. Това правомощие обаче следва да се използва главно за подсилване на основните задачи на Службата, особено тези на разследващите дирекции.
23. Надзорният съвет отново припомня предишната си препоръка, отправена в неговото Становище № 1/2017, че Службата за вътрешен одит (IAS) следва да извърши одит на проблемите, срещнати при въвеждането на базата данни на ОСМ, включително разходите. На 24 януари 2018 г. докладчикът на Надзорния съвет, който отговаря за мониторинга на ресурсите на OLAF, поиска пълен доклад относно разбивката на разходите по проекта за ОСМ от самото му начало. Такава информация все още не е предоставена от OLAF на Надзорния съвет.

ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ ЗА НАДЗОРНИ ФУНКЦИИ

Член 15, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013:

„Надзорният съвет осъществява редовно наблюдение на изпълнението на разследващите функции на Службата [...]“

Член 4 от Решение на Комисията от за създаване на Европейска служба за борба с измамите (OLAF): 28 април 1999 г.

„[...] Този [Надзорен] комитет отговаря за редовен надзор върху изпълнението на функцията по разследване от страна на Службата.“

Съвместно становище на правните служби на Европейския парламент, Съвета и Комисията от 5 септември 2016 г.

В Съвместното становище се подчертава, че в Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Надзорния съвет се предоставят правомощия да получава информация от генералния директор на OLAF:

- за случаи, при които информацията е предадена на националните съдебни органи, дори когато OLAF не е провеждала разследване;
- за допълнителна информация, свързана с всички случаи, включително текущи разследвания, а не само информация за приключени случаи;
- по отношение на задълженията за докладване на генералния директор на OLAF, Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 предвижда задължение за активно информиране на OLAF. В тази връзка предоставянето на изцяло пасивен електронен достъп до базите данни на OLAF не би било достатъчно за изпълнението на задълженията на генералния директор на OLAF, определени в Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013.

24. В предишни годишни доклади на Надзорния съвет той подчерта като спешен проблем неговия ограничен достъп до информацията, свързана със случаи на OLAF. Положението започна да се подобрява под ръководството на предишния генерален директор и този процес беше ускорен през втората половина на 2017 г. след назначаването на нов изпълняващ длъжността генерален директор.

В този контекст Надзорният съвет се сблъска с проблеми във връзка с достъпа до следствена информация и до базата данни на ОСМ за случаите на OLAF през първите 9 месеца от периода на докладване. По-късно ситуацията се подобри.

25. Въз основа на своя собствен опит с базата данни на ОСМ по време на анализа на случаи с „достъп на наблюдател“ до системата, Надзорният съвет стигна до заключението, че при текущото състояние на базата данни на OLAF предоставяните данни не са адаптирани към нуждите на надзора. Освен това изглежда, че базата данни на ОСМ дори не е адаптирана към собствените нужди на OLAF, свързани с разследванията.

Надзорният съвет беше информиран за текущите дискусии в OLAF за това как да се приспособи системата за ОСМ, така че да отговаря на нуждите на OLAF, и понастоящем отблизо следи развитието на събитията. Надзорният съвет е сериозно загрижен за този проблем и ще работи в тясно сътрудничество с OLAF, за да намери решение.

26. Надзорният съвет намира за учудващо това, че ОСМ — основният проект в областта на ИКТ за разследващите функции на OLAF — е изпълнен, без да се вземат предвид нуждите на нейния надзорен орган. Функционалностите, които Надзорният съвет имаше на свое разположение в предишната база данни — CMS, също бяха премахнати. При тези обстоятелства Надзорният съвет работи с данни, които OLAF осигурява или предоставя на негово разположение чрез ОСМ. Надзорният съвет не може сам да извлече статистическа или отчетна информация, докато не бъде включено допълнително приложение, модул или функция, което да даде възможност на Надзорния съвет да използва оперативни данни за целите на мониторинга.

27. Базата данни на ОСМ няма функция, която да е адаптирана към нуждите на Надзорния съвет за мониторинг на случаите и системните модели в оперативните данни на OLAF. Надзорният съвет изразява опасение, че сегашната система не позволява на OLAF да мигрира документите за случаите от старата база данни — CMS — в ОСМ по задоволителен начин. Тази ситуация имаше сериозно неблагоприятно въздействие върху надзора, осъществяван от Надзорния съвет, върху изпълнението на разследващите функции на OLAF, включително върху развитията по отношение на зачитането на основните права и процесуалните гаранции.

28. На Надзорния съвет беше предоставен достъп до 64 досиета на OLAF, които включваха: i) 60 случая, при които генералният директор е взел решение да не започва разследване и съответно да отхвърли случая; и ii) четири случая, при които разследванията са били проведени и приключени с издаването на окончателен доклад по случая. Надзорният съвет анализира случаите и ще публикува своите заключения в близко бъдеще. Някои резултати от анализа бяха използвани също така и в неговото Становище № 2/2017, придружаващо доклада на Комисията за оценка на прилагането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 за OLAF и в други мониторингови дейности.
29. Надзорният съвет отбеляза, че съдържанието и качеството на представените от OLAF доклади по случаите, продължаващи повече от 12 месеца през 2017 г., не включваха информация, подходяща за ефективен мониторинг на продължителността на разследванията. По-специално, независимо от нарастващата продължителност на разследванията (от 12 месеца на 18, 24, 30 месеца или повече), по-голямата част от докладите не съдържаха съществена информация, която обяснява причините за продължителността на разследванията и корективните мерки за ускоряване на разследванията. За подробния доклад по този въпрос моля вижте главата относно мониторинга на продължителността на разследванията на OLAF в настоящия доклад.

УКРЕПВАНЕ НА НЕЗАВИСИМОСТТА НА OLAF

Член 15, параграф 1 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013:

„Надзорният съвет осъществява редовно наблюдение на изпълнението на разследващите функции на Службата с цел да се укрепи независимостта на Службата при правилното упражняване на компетентностите, които са ѝ дадени с настоящия регламент.“

Член 15, параграф 9 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013:

„Надзорният съвет приема годишно поне един доклад за дейността си, който обхваща по-специално оценката за независимостта на Службата, прилагането на процесуалните гаранции и продължителността на разследванията. Тези доклади се изпращат на Европейския парламент, на Съвета, на Комисията и на Сметната палата.“

Член 17, параграф 3 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013:

„При изпълнението на своите задължения генералният директор не търси и не приема указания нито от правителства, нито от институции, органи, служби или агенции във връзка със започването и провеждането на външни и вътрешни разследвания или на изготвянето на докладите след разследванията. Ако генералният директор прецени, че дадена мярка, предприета от Комисията, поставя под съмнение неговата независимост, той незабавно уведомява Надзорния съвет и взема решение дали да подаде жалба срещу Комисията пред Съда на Европейския съюз.“

Член 17, параграф 9 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013:

„Преди налагане на дисциплинарно наказание на генералния директор, Комисията се консултира с Надзорния съвет.“

30. В годишния доклад за 2016 г. Надзорният съвет установи, че на 2 март 2016 г. Европейската комисия частично е отменила съдебния имунитет на генералния директор на OLAF в отговор на искане от страна на белгийските съдебни органи. С бележка от 14 март 2016 г. генералният директор на OLAF уведоми Надзорния съвет, въз основа на член 17, параграф 3 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013, че счита решението на Комисията от 2 март за мярка, която поставя под съмнение независимостта на генералния директор.
31. Независимо от исканията, отправени към Комисията и към генералния директор на OLAF, на Надзорният съвет не беше предоставена съществена информация или копие от решението на Комисията и следваната процедура. В допълнение на това основната жалба, подадена от генералния директор на OLAF пред Общия съд, в която се иска отмяна на решението на Комисията, понастоящем все още се разглежда от Съда. Следователно Надзорният съвет все още не е в състояние да изрази окончателно становище. Все още е в процес на разглеждане в Белгия е наказателно дело по националното право и тъй като Надзорният съвет не получи никаква информация за него, не могат да бъдат направени допълнителни коментари.
32. Генералният директор на OLAF, г-н Giovanni Kessler, подаде оставка през октомври 2017 г. преди края на седемгодишния си мандат, за да заеме длъжността генерален директор на агенцията „Митници и монополи“ на Италия, за която беше командирован от Европейската комисия. В резултат на това беше стартирана процедурата за назначаване на нов генерален директор на OLAF. Надзорният съвет заяви пред Комисията, че следва да се вземат мерки, за да се гарантира, че няма да възникне конфликт на интереси, който да засегне неблагоприятно независимостта на OLAF при провеждането на разследвания.

ПРОЦЕДУРА ЗА ПОДБОР НА НОВ ГЕНЕРАЛЕН ДИРЕКТОР НА OLAF

Член 17, параграф 2 от Регламента за OLAF

„След положително становище от Надзорния съвет относно процедурата за подбор, прилагана от Комисията, тя съставя списък на кандидатите с подходяща квалификация за длъжността генерален директор на OLAF.“

33. На 25 април 2017 г. Европейската комисия изпрати за консултация на Съвета, на Европейския парламент и на Надзорния съвет проекта на обявлението за свободна длъжност от процедурата за подбор на нов генерален директор на OLAF. Европейската комисия също така прикани Надзорния съвет да определи представител, който да участва като наблюдател по време на интервютата на различните етапи от процедурата на подбор.
34. С писмо от 12 май 2017 г. Надзорният съвет приветства ангажимента на Комисията да назначи генералния директор на OLAF като срочно нает служител за срока на седемгодишния мандат, а не като постоянен служител на Комисията. Надзорният съвет изтъкна, че политическият неутралитет на генералния директор на OLAF следва да се подчертае, като се посочи, че длъжността е несъвместима с принадлежност към каквото и да е политическа дейност по време на срока на мандата. По отношение на условията за работа Надзорният съвет счете, че оценката на тези „девет месеца изпитателен срок“ на генералния директор на OLAF засегна пряко въпроса за неговата независимост, като направи крайно необходимо становището на Надзорния съвет за работата на генералния директор на OLAF при изпълнението на разследващите функции.
35. На 28 юни 2017 г. длъжността „генерален директор на OLAF“ беше обявена в обявление за свободна длъжност COM/2017/10373. Обявлението беше публикувано в Официален вестник на Европейския съюз (ОВ С 204) с краен срок за подаване на заявления за кандидатстване до 27 юли 2017 г., впоследствие удължен до 15 септември 2017 г. Длъжността беше обявена като пост за генерален директор — срочно нает служител.
36. Надзорният съвет назначи г-н Mulder като свой представител в процедурата за подбор, организирана от Комисията. Той следеше отблизо развитието по процедурата и присъства на заседанията на групата за предварителен подбор и на Консултативния комитет по назначенията като наблюдател. Той периодично обсъждаше постигнатия напредък в рамките на Надзорния съвет и споделяше всички получени доказателства, така че членовете на Надзорния съвет да могат постепенно да сформират становище относно законността и редовността на прилаганата процедура.
37. След няколко разменени писма с генералния секретар на Комисията и комисаря г-н Günter Oettinger, на 5 март 2018 г. Надзорният съвет съобщи на комисаря г-н Günter Oettinger, че той няма възражения срещу процедурата, следвана от Комисията. Надзорният съвет може да обмисли публикуването на доклад за това как да се подобрят бъдещите процедури на по-късен етап.

МОНИТОРИНГ НА РАЗВИТИЯТА, СВЪРЗАНИ С ПРИЛАГАНЕТО НА ПРОЦЕСУАЛНИТЕ ГАРАНЦИИ В РАЗСЛЕДВАНИЯТА НА OLAF

Член 15, параграф 1, втора алинея от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013:

„Надзорният съвет по-специално наблюдава свързаните с прилагането на процесуалните гаранции (...) елементи (...)“

Член 17, параграф 7 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013:

„Генералният директор въвежда вътрешна процедура за консултиране и контрол, включително проверка на законосъобразността, по отношение *inter alia* на зачитането на процесуалните гаранции и основните права на засегнатите лица (...)“

Проверка и преглед на законосъобразността

38. В своето Становище № 2/2017 Надзорният съвет анализира проверката и прегледа на законосъобразността, извършени в хода на разследващите дейности на OLAF, като се съсредоточи върху зачитането на процесуалните гаранции и основните права. В предишни становища ⁽⁵⁾ Надзорният съвет препоръча на OLAF да подобри най-добрите практики за лицата, извършващи прегледа, по отношение на проверката на зачитането на процесуалните гаранции и пропорционалната продължителност на разследванията. Надзорният съвет също така препоръча генералният директор на OLAF да приеме план, съдържащ конкретни действия за ефективното укрепване на вътрешния механизъм за консултиране и контрол, както е определено в Регламента. Надзорният съвет възнамерява да влезе в диалог за създаването на постоянна структура в OLAF за тази цел.

⁽⁵⁾ Становище № 2/2015 на Надзорния съвет „Проверка и преглед на законосъобразността в OLAF“ [„Legality check and review in OLAF“].

Процедура по подаване на жалби относно разследванията на OLAF

39. Предишни състави на Надзорния съвет вече коментираха подробно този въпрос в техни по-ранни становища. Надзорният съвет препоръча на генералния директор на OLAF да установи ефективна вътрешна процедура за разглеждане на индивидуални жалби. Надзорният съвет също така поиска от генералния директор периодично да му докладва за индивидуалните жалби, получени от OLAF, както и за последващите действия по тях ⁽⁶⁾. От съществено значение е разследванията да се провеждат по подходящ начин. Процедура за разглеждане на жалби е публикувана на уебсайта на OLAF, но до момента няма официално решение на генералния директор на OLAF за приемането на процедурата, което да е споделено с Надзорния съвет.
40. Генералният директор на OLAF предприе действия, за да се гарантира, че докладите за индивидуалните жалби се изпращат на Надзорния съвет. Въпреки това не всички жалби, регистрирани от OLAF или подадени пред други органи срещу OLAF, се споделят автоматично с Надзорния съвет. Случаите, които стават причина за тези жалби, не се предоставят на разположение, а обясненията, включени в доклада, са от общ характер. OLAF не предоставя на разположение на Надзорния съвет първоначалните жалби и нейните отговори на жалбоподателите. Поради това Надзорният съвет не е в състояние да гарантира, че са защитени основните права на лицата, засегнати от разследванията, и че се прилагат процесуалните гаранции.

Надзорният съвет възнамерява, чрез постоянен диалог с OLAF, да разработи система, която превръща по-ефективния мониторинг в норма.

Основни права и процесуални гаранции**Регламентът за OLAF****Член 15, параграф 1, втора алинея**

„[...] Надзорният съвет по-специално наблюдава свързаните с прилагането на процесуалните гаранции и продължителността на разследванията елементи в контекста на информацията, предоставена от генералния директор съгласно член 7, параграф 8.“

Член 7, параграф 8

„8. Ако дадено разследване не може да бъде приключено в рамките на 12 месеца, генералният директор докладва при изтичането на посочените 12 месеца и на всеки шест месеца след това на Надзорния съвет, като посочва причините и корективните мерки, предвидени за ускоряване на разследването.“

Член 9 Процесуални гаранции (не е възпроизведен тук поради неговата дължина)

41. Надзорният съвет обърна специално внимание на тази област, като се има предвид неговата мониторингова роля съгласно член 15, параграф 1, член 7, параграф 8 и член 9 от Регламента за OLAF. Правилата относно правата и задълженията на лицата, които са обект на разследване от OLAF, бяха подобрени и разяснени в новия Регламент за OLAF. Въпреки това OLAF не въведе ефективни механизми за контрол и мониторинг, както е посочено в Становище № 2/2017 на Надзорния съвет ⁽⁷⁾. Надзорният съвет счита, че механизмите за контрол и мониторинг са изключително важни и ще обърне специално внимание на това.
42. Надзорният съвет акцентира върху: i) основните права и принципи, които могат да повлияят на независимото и безпристрастното провеждане на разследванията; и ii) основните права и принципи, за които съществува установена съдебна практика относно OLAF и решенията на омбудсмана. Тези права включват правото на защита, правото на достъп до документи, поверителността на разследванията, правото на засегнатото лице да бъде информирано за разследването, правото на заинтересованата страна да изрази своите становища по всички факти, които я засягат, правото на достъп до преписките от разследването и/или окончателния доклад, както и правото на защита на личните данни.
43. Надзорният съвет разгледа този въпрос, като използва няколко източника на информация: i) индивидуални жалби, получени от OLAF, относно възможни нарушения на основните права; ii) информация, изпратена от OLAF на Надзорния съвет чрез окончателните доклади за случаите от приключените разследвания на OLAF; iii) информация, изпратена от OLAF въз основа на член 7, параграф 8 от Регламента за OLAF; и iv) информация от анализа на прекратените случаи.

⁽⁶⁾ Становище № 2/2013 на Надзорния съвет „Създаване на вътрешна процедура на OLAF за разглеждане на жалби“ [„Establishing an internal OLAF procedure for complaints“] и доклади за дейността на Надзорния съвет през периода 2014—2016 г.

⁽⁷⁾ Вж. Становище № 2/2017 на Надзорния съвет, глава II, по-специално точки 11 и 24.

i) *Индивидуални жалби, получени от OLAF, относно възможни нарушения на основните права*

44. OLAF предостави на разположение на Надзорния съвет кратки бележки, където бяха посочени предполагаемите нарушения на права в хода на разследванията на OLAF, заедно с кратък отговор от OLAF за това, че жалбата е била неоснователна⁽⁸⁾. В някои случаи OLAF също посочи, че производствата в Съда на Европейския съюз са били висящи в очакване на решение относно някои от тези предполагаеми нарушения на основните права. Жалбите и отговорите от OLAF на жалбоподателите не бяха на разположение на Надзорния съвет. Освен това документите, придружаващи процедурата по подаване на жалби, за установяване на позицията на OLAF не бяха предоставени на разположение на Надзорния съвет, въпреки че това би било от съществено значение за него, за да може той да изпълнява своите функции.

45. Основните права и процесуалните гаранции, за които в жалбите се твърди, че са били нарушени от OLAF, бяха свързани с най-различни права. Надзорният съвет също така беше запознат с публично достъпните решения на омбудсмана по този въпрос, в които беше предоставена по-подробна информация относно предполагаемите нарушения на основните права и процесуалните гаранции, отколкото в материалите, съдържащи се в посочените по-горе бележки на OLAF.

46. Информацията, предоставена на Надзорния съвет от OLAF, не беше достатъчна, за да се анализира как Службата изпълнява своите разследващи функции и да се извърши обстойно проучване на развитията при основните права. За да направи това, Надзорният съвет ще трябва да получи най-малко пълния текст на жалбата и пълния отговор от OLAF. Намерението на Надзорния съвет е да препоръча на OLAF да разработи структура, чрез която редовните доклади относно всички съществуващи жалби, известни на OLAF, да се предоставят на разположение на Надзорния съвет, като му дадат възможност да получи по-добра представа за ситуацията.

ii) *Информация, изпратена от OLAF на Надзорния съвет въз основа на член 7, параграф 8 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013*

47. Надзорният съвет анализира зачитането от OLAF на основното право на добра администрация в контекста на разследванията, които не е могло да бъдат приключени в рамките на 12 месеца след тяхното откриване. Правото на лицата на добра администрация (т.е. разумен срок за разследвания), което би могло също така да предотврати проблеми с давността, е гарантирано с член 41 от Хартата на основните права на ЕС. Надзорният съвет е наясно, че продължително разследване, което не е пропорционално на обстоятелствата и сложността на даден случай, може да има сериозни отрицателни последици както за правото на защита на засегнатите лица, така и за последващите действия във връзка с разследването.

48. Надзорният съвет разгледа 417 доклада относно разследвания, продължаващи повече от 12, 18, 24 и 30, и до 66 месеца. Докладите бяха изпратени от генералния директор преди декември 2017 г. Въпреки това те не съдържаха необходимата информация, която да позволи на Надзорния съвет да изпълнява своите функции. Съдържанието на докладите на OLAF до Надзорния съвет изисква коренни промени, които отново ще бъдат предмет на диалог между Надзорния съвет и OLAF с оглед на констатациите на Надзорния съвет в Становище № 2/2014. Допълнителен анализ на тази тема ще бъде представен по-долу в настоящия доклад в главата относно мониторинга на продължителността на разследванията.

iii) *Информация, изпратена от OLAF на Надзорния съвет чрез окончателните доклади за случаите от приключените разследвания на OLAF*

49. Окончателните доклади относно разследваните от OLAF случаи съдържаха съответната информация относно зачитането на основните права и процесуалните гаранции, като се има предвид, че в докладите OLAF представя обобщение на своите следствени дейности и на основните документи от предварителното разследване, въз основа на които ще се основават финансовите, административните, дисциплинарните или съдебните действия.

През периода на докладване Надзорният съвет получи ограничена информация⁽⁹⁾ посредством този източник на информация. Това беше така, защото той можа да разгледа само окончателните доклади относно случаите, съответстващи на четири приключени разследвания на OLAF, които бяха препратени на националните съдебни органи.

iv) *Информация от анализа на прекратените случаи*

50. Това се отнася до случаите, когато OLAF е решила да не провежда разследване, след като е оценила входящата информация. Те не са разследвания, а случаи на отхвърлена информация, при които оценка или *prima facie* оценка е била извършена от персонал без разследващи функции.

⁽⁸⁾ Бележки, изпратени от генералния директор на OLAF до Надзорния съвет във връзка с жалбите до OLAF относно процесуалните гаранции в рамките на процедурата на OLAF за подаване на жалби за периода 2014—2017 г.

⁽⁹⁾ Общо четири окончателни доклада относно разследвани от OLAF случаи.

51. През периода на докладване Надзорният съвет разгледа 60 „становища относно решение за откриване на процедура“, подготвени от Отдела за подбор и преглед на разследванията (ISRU) и в които генералният директор на OLAF е взел решение да не започва разследване. Мониторингът на тази информация е от основно значение за укрепване на независимостта на OLAF в ключовия момент, когато се започват разследвания. Становище по този въпрос ще бъде представено в близко бъдеще ⁽¹⁰⁾.

МОНИТОРИНГ НА ПРОДЪЛЖИТЕЛНОСТТА НА РАЗСЛЕДВАНИЯТА НА OLAF

Член 15, параграф 1, втора алинея от Регламента за OLAF

„[...] Надзорният съвет по-специално наблюдава свързаните с прилагането на процесуалните гаранции и продължителността на разследванията елементи в контекста на информацията, предоставена от генералния директор съгласно член 7, параграф 8.“

Член 7, параграф 5

„Разследванията се извършват без прекъсване за период, който трябва да е пропорционален на обстоятелствата и сложността на случая.“

Член 7, параграф 8

„Ако дадено разследване не може да бъде приключено в рамките на 12 месеца, генералният директор докладва при изтичането на посочените 12 месеца и на всеки шест месеца след това на Надзорния съвет, като посочва причините и корективните мерки, предвидени за ускоряване на разследването.“

Общи забележки

52. Продължителността на разследванията на OLAF е важен показател при оценката на ефективността на разследванията и мониторинга на спазването на процесуалните гаранции. Продължителността на разследванията на OLAF се използва в същата степен и за оценка на: i) въпроси, свързани със сроковете на давност; ii) последващи действия във връзка с разследванията на OLAF; и iii) реалната независимост на Службата при провеждане на нейните разследвания, включително ефективното използване на човешките и финансовите ресурси на OLAF ⁽¹¹⁾. Обективните причини за продължителността на разследванията може също така да окажат въздействие върху приоритетите на политиката на OLAF относно разследванията.
53. Въпреки че в годишния план за управление на OLAF се определя само обща цел за средната продължителност на разследванията (напр. през 2017 г. тя не трябва да превишава 20 месеца ⁽¹²⁾), той играе ролята на статистически инструмент. Надзорният съвет отбелязва, че в процедурата за разследване на OLAF не съществува система, изискваща официално продължаване на разследване след неговото откриване. Вследствие на това всяко разследване е открито за неопределен срок от време. Единственият механизъм, подобен на система за контрол, е задължението на генералния директор на OLAF да докладва на Надзорния съвет в края на 12-месечен период и на всеки 6 месеца след това ⁽¹³⁾.
54. Надзорният съвет счита, че понятието „продължителност на разследването“ не може да се отнася само до статистическата продължителност на разследванията, т.е. само броя на месеците, през които то продължава. Въпреки това този статистически подход преобладава в текущата система за докладване на OLAF пред Надзорния съвет. В Регламента за OLAF се изисква разследванията да „се извършват без прекъсване за период, който трябва да е пропорционален на обстоятелствата и сложността на случая“. За да се гарантира, че продължителността е пропорционална на сложността на случая и че разследването се провежда без прекъсване, разследващите служители и техните ръководители следва да осъществяват строг контрол на жизнения цикъл на разследването от самото му откриване. Качеството на докладите на OLAF на различните етапи от разследването (включително „12-месечните доклади“, „18-месечните доклади“, „24-месечните доклади“ и информацията от последващи доклади) е от съществено значение, за да се позволи на Надзорния съвет редовно да следи напредъка на разследванията.

⁽¹⁰⁾ Вж. „Насоки относно процедурите на разследване, прилагани от персонала на OLAF“ (глава I, членове 1—7), приети от генералния директор на OLAF въз основа на член 17, параграф 8 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 за OLAF.

⁽¹¹⁾ Вж. Становище № 4/2014 на Надзорния съвет „Контрол на продължителността на разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите“ [„Control of the duration of investigations conducted by the European Anti-Fraud Office“], стр. 3 и Становище № 2/2009 на Надзорния съвет „Доклади на OLAF относно разследвания, продължаващи повече от девет месеца“ [„OLAF's Reports of Investigations that have been in progress for more than nine months“].

⁽¹²⁾ В плана за управление на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) за 2017 г., стр. 5., беше посочена цел за процента на текущите разследвания, продължаващи повече от 20 месеца, за 2017 г., която беше определена на 30 %

⁽¹³⁾ Този механизъм за мониторинг укрепва независимостта на OLAF в процеса на подходящо упражняване на нейните компетентности и е с различен характер от процедурите за вътрешен контрол, предвидени в член 17, параграф 8 от Регламента за OLAF и включени в Насоките относно процедурите на разследване, прилагани от персонала на OLAF, приети от генералния директор (включително окончателния преглед от Отдела за подбор и преглед на разследванията — член 21).

55. Според Надзорния съвет, ако в „Насоките относно процедурите на разследване, прилагани от персонала на OLAF“, се въведе задължително изискване да се изготвя и периодически да се актуализира план за разследване за всяко открито разследване, това много би улеснило управлението на случаите на OLAF. Управлението на случаите на OLAF може не само по-добре да контролира продължителността на разследванията, но също така и да подобри ефективността на човешките и финансовите ресурси, разпределени за разследванията. По този начин задължителните планове за разследване ще бъдат мощен инструмент за управление и контрол на текущите разследвания.

Анализ на Надзорния комитет на 417 доклада за разследвания, продължили повече от 12 месеца

56. Надзорният съвет извърши анализ на 417 доклада⁽¹⁴⁾ относно разследванията на OLAF, продължили повече от 12 месеца (наричани по-долу „12-месечни доклади“), включително: „12-месечни доклади“, „18-месечни доклади“, „24-месечни доклади“ и доклади, обхващащи разследвания, които са в ход за по-дълги периоди от време. Целта на Надзорния съвет беше да проучи съдържанието на докладите в съответствие с правните изисквания в член 7, параграф 8 от Регламента за OLAF⁽¹⁵⁾ и въз основа на вече изложените съображения на Надзорния съвет, по-специално в Становище № 4/2014 на Надзорния съвет *„Контрол на продължителността на разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите“*.

57. Надзорният съвет насочи своя анализ към оценка на:

- а) броя на случаите, в които „12-месечните доклади“ на OLAF са съдържали причините, поради които разследванията не са били приключени;
- б) броят на случаите, в които „12-месечните доклади“ са съдържали корективни мерки за ускоряване на разследванията;
- в) броя на случаите, в които е имало някакъв напредък в сравнение с препоръките на Надзорния съвет, посочени в Становище № 4/2014 на Надзорния съвет;
- г) броя на случаите, в които посочената от OLAF корективна мярка не е била съвместима с причините, изтъкнати за неприключване на разследването.

58. В почти 25 % от получените доклади Надзорният съвет установи, че OLAF не е посочила основателни причини за това, че разследванията не са били приключени в рамките на 12 месеца. В около 75 % от докладите не бяха посочени корективни мерки. В 75 % от докладите Надзорният съвет установи, че корективните мерки за ускоряване на разследванията не са съответствали на причините, посочени от OLAF за неприключване на разследванията⁽¹⁶⁾. В 70 % от анализирания доклади имаше много ограничен или никакъв напредък след издаването на Становище № 4/2014 на Надзорния съвет, като OLAF продължи да предоставя малко информация на Надзорния съвет относно разследванията, продължаващи повече от 12 месеца.

⁽¹⁴⁾ Изпратени от OLAF на Надзорния съвет през 2017 г.

⁽¹⁵⁾ Член 7, параграф 8 от Регламента за OLAF гласи, че: „Ако дадено разследване не може да бъде приключено в рамките на 12 месеца, генералният директор докладва при изтичането на посочените 12 месеца и на всеки шест месеца след това на Надзорния съвет, като посочва причините и корективните мерки, предвидени за ускоряване на разследването“.

⁽¹⁶⁾ Вместо да се посочат корективните мерки, предприети с цел ускоряване на разследването през неговия жизнен цикъл, в някои от „12-месечните доклади“ само се посочваше какво е било текущото състояние на случая, т.е. че окончателният доклад е бил представен на ръководството за одобрение, че окончателният доклад е в процес на изготвяне или че разследването продължава да се провежда според обичайното. Надзорният съвет също така установи редица случаи, в които OLAF е заявила, че *няма нужда да се предприемат никакви корективни мерки* или че *окончателният доклад по случая ще бъде приет*, или случаи, при които в доклада е предоставена само индикация за това каква работа следва да бъде извършена във връзка с досието по случая (включително превод, регистриране на документи, назначаване на разследващ служител, намиране на източници на информация).

59. Като следствие от ситуацията, представена в предишния параграф, Надзорният съвет счита, че съдържанието на тези доклади не дава възможност да се проверят и проучат причините за неприключване на разследванията и за неизпълнение на корективните мерки, предвидени за тяхното ускоряване ⁽¹⁷⁾.
60. Надзорният съвет анализира 417 доклада относно разследвания, продължили повече от 12 месеца. Освен това Надзорният съвет разгледа последващите доклади на OLAF за няколко разследвания, които са били в ход за период, значително надвишаващ една година. Надзорният съвет сравни първоначалните „12-месечни доклади“ с последващите доклади по тези отделни случаи, представяни на Надзорния съвет от генералния директор на OLAF на всеки 6 месеца след това (случаи с продължителност от над 12, 18, 24, 30, 36 или 42 месеца и случаи до 66 месеца). Надзорният съвет стигна до заключението, че качеството на информацията, предоставяна от OLAF въз основа на член 7, параграф 8 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013, не се е подобрило за същия случай с времето, както и че понякога то не се е променяло въпреки увеличаващата се продължителност на разследванията на OLAF. Прекомерната продължителност на разследванията е причина за безпокойство, тъй като излага на риск основните права на лицата, засегнати от разследванията, докато законовите ограничения (т.е. рискът от изтичане на давността) излагат на риск възможностите на юридическите, административните, дисциплинарните и/или финансовите органи да предприемат по-нататъшни действия.
61. В заключение Надзорният съвет потвърждава предишната си констатация, посочена в неговия доклад за дейността за 2016 г., а именно че няма напредък в практиките на OLAF за изпълнение на правните задължения на генералния директор на OLAF, произтичащи от член 7, параграф 8 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013. В резултат на това Надзорният съвет не може да предостави гаранции, че разследванията се провеждат без прекъсване и без ненужно забавяне, като се вземат предвид обстоятелствата и сложността на случаите.
62. Надзорният съвет не беше информиран за съществуването на вътрешна система за писмени доклади, в която разследващият служител представя развитието на случая, неговите указания и проведените и планираните дейности, т.е. относно естеството на разследванията, включително последователен подход и методология, водещи до задължение да се изготви и впоследствие да се актуализира първоначален план на разследването ⁽¹⁸⁾. Въпреки това OLAF твърди, че тя систематично проверява продължителността на разследванията, като използва система на статистически доклади, генерирани от вътрешната електронна бази данни на OLAF (предишната деловодна система (CMS) и настоящата системата за управление на съдържанието на OLAF (OCM), които показват продължителността на разследванията и разпределението на работата.
63. Подписването от директори А и Б на OLAF на докладите за разследванията, продължаващи повече от 12 месеца, показва на докладчика на Надзорния съвет, че те периодично извършват подробен преглед, заедно с разследващите служители на OLAF, на напредъка по въпросния случай и причините, поради които той не е приключен. Надзорният съвет подчертава, че докладите за разследванията, продължаващи повече от 12 месеца, следва да се изготвят въз основа на собствените управленски мерки на OLAF, доколкото това е възможно, и да бъдат част от цялостна вътрешна процедура за мониторинг. Понастоящем обаче тези доклади се изготвят изключително за Надзорния съвет ⁽¹⁹⁾ и тяхното съдържание е крайно ограничено, което означава, че те нито са достатъчни за целите на мониторинга на Надзорния съвет, нито са полезни за управлението от OLAF на продължителността на разследванията.

Заключения

64. Според Надзорния съвет адекватните доклади за разследванията, продължаващи повече от 12 месеца, са полезни и ефективни инструменти за слеждане на продължителността на разследванията както от Надзорния съвет, така и от ръководството на OLAF. Задължителното изготвяне на план за разследване и неговото последващо актуализиране могат също да подобрят качеството на разследванията на OLAF. По мнението на Надзорния съвет предложените решения също биха могли да доведат до съкращаване на продължителността на разследванията.

⁽¹⁷⁾ Сред 417-те „12-месечни доклади“, изпратени от OLAF на Надзорния съвет, Надзорният съвет може да посочи седем примера за 12-месечни доклади (за случаи, продължаващи повече от 24 месеца), които счита за особено лоша практика, и пет примера, които могат да се разглеждат в този контекст като по-добра практика, макар и да са недостатъчни, за да може Надзорният съвет да прецени дали продължителността на разследването е била пропорционална на обстоятелствата и сложността на случая.

⁽¹⁸⁾ От четири приключени случая, до които на Надзорния съвет беше предоставен достъп през 2017 г., само два имаха документ за първоначално планиране в досието по случая, който би могъл да се счита за „план на разследването“ по смисъла на член 9, параграф 1 от „Насоките относно процедурите на разследване, прилагани от персонала на OLAF“ (т.е. предварителен преглед на информацията, събрана в процеса на подбор). В третия случай беше представена бележка за напредъка за информационни цели или за предаването на случая. Четвъртият случай не съдържа такъв документ.

⁽¹⁹⁾ Обяснения, дадени на члена на Надзорния съвет от директорите на дирекции А и Б на OLAF по време на работната среща на 14 декември 2017 г., и обяснения, дадени на Надзорния съвет от изпълняващия длъжността Генерален директор на OLAF по време на срещата на 23 януари 2018 г.

65. Надзорният съвет призовава OLAF да увеличи ефективността и качеството на докладите за разследванията, продължаващи повече от 12 месеца. Още в Становище № 4/2014 на Надзорния съвет той предложи образец за тази цел, изготвен въз основа на правната рамка на OLAF ⁽²⁰⁾. Този формуляр беше доразработен в сътрудничество с OLAF, но прилагането му от OLAF беше прекратено; информацията във формуляра обхващаше следните елементи, които са от особено значение: i) подробно идентифициране на случая, включително очакваното икономическо въздействие; ii) подробно описание на случая, включително датата на първоначалната информация; iii) законодателството, за чието нарушаване има съмнения; iv) потенциални санкции и съображения, свързани с давността; v) предприетото оперативно действие и резултатите от него; vi) оперативни действия, които тепърва предстои да бъдат извършени; и vii) причини за това случаят да не е приключен, включително разпределение на ресурсите, количеството на оперативната работа, въпроси, свързани със сътрудничеството и други въпроси. Надзорният съвет изразява своята готовност да работи заедно с генералния директор на OLAF и отговорните висши ръководители за разработването на система за докладване, която удовлетворява и двете засегнати страни.

ОЦЕНКА НА ПРИОРИТЕТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ НА OLAF И НА НАСОКИТЕ ЗА РАЗСЛЕДВАНЕ

Член 17, параграф 5, първа алинея от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 гласи, че:

„Всяка година, в контекста на годишния план за управлението, генералният директор определя приоритетите на политиката на Службата относно разследванията и преди публикуването на плана ги изпраща на Надзорния съвет.“

Член 5, параграф 1:

„При вземане на решението дали да се започне разследване или не генералният директор взема под внимание приоритетите на политиката за разследване и годишния план за управление на Службата...“

Член 16, параграф 2 Облен на мнения с институциите

„2. Обменът на гледни точки може да се отнася до:

a) стратегическите приоритети за политиките на Службата относно разследването;“

66. През последните няколко години Надзорният съвет в редица случаи изразяваше сериозни резерви, по-специално в своите становища № 1/2014 и № 3/2015, относно това как са определени и изпълнявани приоритетите на политиката за разследване (ППР) на OLAF. Повечето от заключенията и препоръките на Надзорния съвет остават актуални и тяхното изпълнение от OLAF все още предстои.
67. Надзорният съвет също така изрази становището си относно приоритетите на политиката за разследване на OLAF и тяхното изпълнение при обмена на мнения с институциите на 23 ноември 2017 г. Надзорният съвет подчерта, че приоритетите на политиката за разследване на OLAF са насочени главно към сектори, за които отговаря Дирекция Б на OLAF (Разследвания II), включително мита и разходи, свързани със структурните фондове на ЕС, селскостопанската политика и фондовете за развитие на селските райони на ЕС, в ущърб на други разходни и приходни сектори.
68. Проектите за приоритети на политиката за разследване на OLAF за 2018 г. се придържат към подход, който е много подобен на този, възприет през предходните години. В проектите за приоритети на политиката за разследване се обръща внимание на следните области:
1. случаи, отнасящи се до проекти за транспортни и инфраструктурни мрежи, по-специално процедури за възлагане на обществени поръчки;
 2. случаи, отнасящи се до: i) проекти, (съ)финансирани от Европейския социален фонд, Европейския фонд за регионално развитие, Кохезионния фонд, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и предприсъединителните фондове, при които действията на държавите членки или държавите кандидатки може да не са достатъчни; или ii) проекти с трансгранични елементи;
 3. случаи с признаци за възможни злоупотреби на правилата за произход или тарифното класиране както при преференциалните, така и при непреференциалните търговски режими, и измами, свързани с оценки, за да се избегне плащането на конвенционални митни сборове, включително тарифни мерки, които са част от политиката на ЕС за защита на търговията;
 4. случаи на контрабанда на цигари, алкохол и лекарствени продукти с подправен етикет в ЕС, както и на незаконно производство на тютюн;
 5. случаи, свързани с хуманитарната помощ и помощта за развитие, както и друга подкрепа, предоставена на мигранти и бежанци.

⁽²⁰⁾ Вж. приложение 2 към Становище № 4/2014 на Надзорния съвет „Контрол на продължителността на разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите“ [„Control of the duration of investigations conducted by the European Anti-Fraud Office“]. Образецът на формуляра може лесно да бъде адаптиран към съдържанието на член 7, параграф 8 от Регламента (ЕС, Евратом) № 883/2013 за OLAF.

69. Надзорният съвет вече изрази своята загриженост, че едва 30 % от разследванията, проведени от OLAF, са били в съответствие с приоритетите на политиката за разследване, изложени по-горе, независимо от факта, че Дирекция Б има както най-големия брой разследващи служители, така и най-големия брой отворени случаи.
70. Надзорният съвет беше информиран, че ниският процент на отворените случаи, попадащи в обхвата на приоритетите на политиката за разследване (30 %), се дължи на качеството на информацията, получена от OLAF, което е ограничило степента, в която могат да се установят достатъчно подозрения. На пленарното заседание на Надзорния съвет от 14 февруари 2018 г. OLAF потвърди данните и посочи, че приоритетите на политиката за разследване са били взети под внимание при откриването на случаи само когато са били изпълнени другите изисквания на член 5 от Регламента за OLAF.
71. В допълнение на това изглежда, че приоритетите на политиката за разследване на OLAF са определени с използване на данните, предоставени от заинтересованите страни, включително от мрежата на Комисията за предотвратяване и разкриване на измами, доклади от Европейската сметна палата, резолюции на Европейския парламент и доклади на Комисията относно защитата на финансовите интереси.
72. Въпреки това Надзорният съвет иска да подчертае забележките, направени от представители на мрежата на Комисията за предотвратяване и разкриване на измами, които поставят под съмнение подхода на OLAF. Изглежда че решенията на OLAF за откриване на разследванията са били основно „продиктувани от търсенето“ въз основа на всеки отделен случай.
73. В резултат на това около 70 % от разследванията на OLAF не попадат в обхвата на нейните приоритети на политиката за разследване. Надзорният съвет поиска от OLAF да предостави повече информация за разследванията, които съставляват останалите 70 %, и за причините за вземането на тези решения.
74. Надзорният съвет стигна до заключението, че са необходими по-радикални промени в подхода на OLAF към приоритетите на политиката за разследване, за да се гарантира, че те са определени и прилагани правилно. Основният въпрос е да се използват критерии за определяне на приоритети на политиката за разследване, които са изготвени въз основа на реалистична представа за правомощията и ресурсите на OLAF.
75. В допълнение на това OLAF има привилегирани условия и възможности да бъде проактивна в тази област, които произтичат главно от два аспекта:
- i) фактът, че генералният директор има правомощието да открива разследвания по своя собствена инициатива (член 5, параграфи 1 и 2 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013); както и
 - ii) лесно достъпната подкрепа от страна на институциите на ЕС и службите на Комисията, по-специално генералните дирекции, за определянето на основните рискови области и приоритети за разходване на средства, включително многогодишната финансова рамка.
76. За да може OLAF да действа по ефективен и проактивен начин, тя се нуждае от повече от просто един широк преглед на произхода на измамите, корупцията и нередностите, които засягат финансовите интереси на ЕС; тя ще има особена полза от създаването на вътрешен орган, специализиран в установяването и анализа на областите с най-голям риск и със сериозно въздействие върху фондовете на ЕС.
77. Бюджетът и човешките ресурси на OLAF са ключовите фактори за правилното изпълнение на приоритетите на политиката за разследване; следователно данните и от двете разследващи дирекции (дирекции А и Б) в тази област също биха били полезни.
78. Надзорният съвет би желал да засили диалога с OLAF по тези стратегически и практически въпроси. За тази цел Надзорният съвет и OLAF постигнаха съгласие, че директорите, отговарящи за разследванията (т.е. директорите, начело на дирекции А и Б) ще участват в пленарните заседания на Надзорния съвет и ще представят своя анализ по тези въпроси. Броят на проведените разследвания, посочен в годишните доклади за дейността на OLAF за 2015 г., 2016 г. и 2017 г., може да се използва като отправна точка.

МОНИТОРИНГ НА СЛУЧАИ, ПРИ КОИТО ПРЕПОРЪКИТЕ НА OLAF НЕ СА БИЛИ СПАЗЕНИ

Член 17, параграф 5, трета алинея от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013:

„Генералният директор периодично информира Надзорния съвет за:

- а) случаи, в които препоръките на генералния директор не са били спазени;
- б) случаи, в които е изпратена информация на съдебни органи на държавите членки;“.

79. След приключването на дадено разследване на OLAF окончателният доклад, в който се установяват фактите (с подкрепящи доказателства и пълен списък на вписаните в досието по случая елементи), и всички препоръки, издадени от генералния директор на OLAF, следва да бъдат изпратени на компетентните органи на държавите членки или на институциите и органите на ЕС, които отговарят за последващите действия.
80. Съществуват четири вида препоръки, издавани от генералния директор на OLAF след приключването на разследване: i) **административни** (повишаване на неподатливостта към измами на договори, споразумения за отпускане на безвъзмездни средства, законодателни актове и административни практики); ii) **финансови** (възстановяване на неправомерно изразходвани суми); iii) **съдебни** (откриване на наказателни производства от националните органи); и iv) **дисциплинарни** (откриване на дисциплинарни процедури от институциите, агенциите и органите на ЕС).
81. Съгласно член 17, параграф 5 от Регламент (ЕС, Евратом) от генералния директор на OLAF се изисква периодично да информира Надзорния съвет за случаи, в които неговите препоръки не са били спазени. Генералният директор е изпълнил задължението си да информира Надзорния съвет за случаи, в които неговите препоръки не са били спазени. Това беше направено чрез изпращане на бележка на вниманието на председателя на Надзорния съвет на 4 септември 2017 г. Приложение към бележката включваше отговорите, които OLAF е получила от съответните заинтересовани органи между 1 март 2016 г. и 28 февруари 2017 г. на препоръките, отправени след 1 октомври 2013 г. Този период следваше предишния период на докладване (от 1 март 2015 г. до 29 февруари 2016 г.) без прекъсвания.
82. Информацията за последващите действия във връзка с препоръките на OLAF беше предоставена под формата на графика за преглед, която включваше: i) номер на случай на OLAF; ii) датата, на която е отправена препоръката; iii) идентификационни данни на получателя; iv) кратко резюме на препоръката; v) датата на отговора във връзка с неизпълнението; vi) причините, посочени от съответния орган; и vii) в някои случаи коментарите на OLAF, предоставящи допълнителни разяснения.
83. Предвид обхвата на информацията, получена от Надзорния съвет, не беше възможно той да проучи задълбочено посочените от националните органи причини за това защо препоръките на OLAF не са били спазени. Въпреки това горепосочените документи показваха, че имаше 22 препоръки на OLAF, които не са били спазени от съответните органи през съответния период.
- Въз основа на информацията по тези 22 случая Надзорният съвет стигна до констатациите и заключенията, посочени в следващите параграфи.
84. Основната причина за това да не се спазват препоръките на OLAF беше наличието на различни констатации в последващите производства, водени от националните органи. От друга страна, имаше също така и случаи, в които съответните органи са органи на ЕС.
85. В някои случаи причините бяха изрично посочени като „липса на доказателства“ или „недостатъчно доказателства“ (повечето получатели на препоръки от OLAF бяха национални прокуратури, а в един случай — орган на ЕС).

В няколко случая заинтересованият национален орган многократно стигна до заключението, че „случаят не показва пряка „вина“ на бенефициера“; най-малко в два други случая националните органи (на същата държава членка) не са могли да посочат определено лице, което е лично отговорно за нарушенията. Някои от тези причини пораждат допълнителни въпроси за качеството на националното изпълнение на разпоредбите на правото на ЕС относно защитата на финансовите интереси на ЕС ⁽²¹⁾. Тези констатации се нуждаят от по-задълбочен анализ както от OLAF, така и от Надзорния съвет.

86. OLAF докладва на докладчика на Надзорния съвет, че е имало ситуации, при които органите в дадена държава членка са отхвърлили случаи поради липсата на доказателства вследствие на загуба или унищожаване на документи, първоначално установени от OLAF, но неосигурени и впоследствие изгубени, напр. по време на обиск в къща, извършен от националните органи. Това също така подчертава пропуските в прилагането на националните процедурни правила във връзка с Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013, в който се изисква доказателствата да бъдат осигурени още на ранните етапи на производството и тяхната допустимост да се гарантира на по-нататъшните етапи или в последващо производство, включително в хода на наказателен процес. Надзорният съвет стига до заключението, че само своевременното и тясно сътрудничество с националните органи може да предотврати загубата на доказателства поради фактическото им унищожаване или поради тяхната недопустимост въз основа официални процедурни основания.

⁽²¹⁾ Главно Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности и нейните допълнителни протоколи.

87. Други причини, посочени от съответните органи, включваха „липсата на териториална компетентност“ или „вреда под прага за престъпление“. Имаше само един случай, при който въобще не бяха посочени причините за неспазване на препоръките на OLAF.
88. Надзорният съвет поиска допълнителна информация за случаите, отнасящи се до проекти, изпълнявани извън ЕС, при които OLAF е дала препоръки на орган на ЕС да възстанови средства на ЕС и/или да наложи финансова санкция. В някои случаи съответният орган на ЕС е обосновал неспазването на препоръките на OLAF, като е заявил, че не е имал правно основание за налагане на административни санкции. Това повдигна въпроси за степента, в която OLAF е била подходящо информирана за съответното законодателство на ЕС и международно законодателство. След като анализира документите, отнасящи се до всички съответни случаи, Надзорният съвет установи, че като се има предвид i) сложността на взаимоотношенията с други международни партньори и ii) специфичната среда на областите с висок риск от присвояване на средства, изключително важно е OLAF да извършва правен анализ и да проверява дали има правна възможност за налагане на санкции и за възстановяване на средства преди да отправи препоръки, особено в случаи, засягащи инструменти за финансиране на външна дейност.
89. След като разгледа всички причини, посочени от съответните органи, Надзорният съвет стигна до заключението, че сътрудничеството както с националните органи, така и със съответните органи на ЕС е от решаващо значение и трябва да се осъществява от самото начало на разследванията на OLAF. Сътрудничеството и координацията между OLAF и съответните органи са най-добрият начин да се осигурят доказателства, да се гарантира допустимостта на доказателствата и да се избегнат различните тълкувания на националното право и правото на ЕС. Надзорният съвет следователно подкрепя всички законодателни промени както на националното право, така и на правото на ЕС (главно на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013), които ще установят задължение за сътрудничество и координация между националните органи, OLAF и евентуално други органи на ЕС, участващи в разследването на измами и нередности.
90. Надзорният съвет установи, че оценката на въздействието на разследванията на OLAF чрез анализ на препоръките, които Службата отправя към съответните органи, и отговорът на органите, е особено важна, когато става въпрос за въвеждане на ефективни процедури както в самата Служба, така и извън нея. Надзорният съвет многократно изразяваше недоволството си от премахването на *ex ante* механизма за контрол от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 и поддържа становището си, че за да може Надзорният съвет да изпълнява възложените му функции, той се нуждае от повече информация, която да бъде предоставена на негово разположение. Най-малкото докладите от разследванията, изпращани на съответните органи, и отговорите на органите следва да се изпращат автоматично на Надзорния съвет, така че той да може да извършва непрекъснат анализ и да търси обяснения както от съответните органи, така и от OLAF. По този начин той ще може да помогне за подобряване на въздействието на разследванията на OLAF и да помогне за осигуряване на допустимостта на доказателствата.

ЕВРОПЕЙСКАТА СЛУЖБА ЗА БОРБА С ИЗМАМИТЕ И ЕВРОПЕЙСКАТА ПРОКУРАТУРА

91. Сегашният състав на Надзорния съвет на OLAF встъпи в длъжност през януари 2017 г. От самото си назначаване той обръщаше особено внимание на процеса на създаване на Европейската прокуратура (EPPO), както е предвидено в Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета, приет на 12 октомври 2017 г. след съгласието на Европейския парламент.
92. В своето Становище № 2/2017 от 28 септември 2017 г., придружаващо доклада на Комисията за оценка на прилагането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013, Надзорният съвет посвети една глава (глава VI) на въздействието, което създаването на Европейската прокуратура ще има върху мандата на OLAF, включително последиците за бюджета. По-късно, на 23 ноември 2017 г., Надзорният съвет участва в годишния обмен на мнения с институциите ⁽²²⁾ и разгледа две от главните теми на бъдещите отношения между OLAF и Европейската прокуратура: i) предаването на информация от OLAF на Европейската прокуратура; и ii) подкрепата и допълването, които OLAF ще трябва да осигурява на Европейската прокуратура при поискване (членове 24 и 101 от Регламента за Европейската прокуратура).
93. Надзорният съвет е готов да предостави на Комисията и на други институции своите становища, като се има предвид въздействието, което прилагането на Регламента за Европейската прокуратура може да има не само върху управлението на OLAF, но също така и върху изпълнението на неговите разследващи функции и мониторинговата роля на Надзорния съвет.

⁽²²⁾ Член 16 „Обмен на мнения с институциите“ от Регламента за OLAF.

94. В своето Становище № 2/2017, придружавашо доклада на Комисията за оценка на прилагането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 за OLAF, Надзорният съвет посочи някои от основните предизвикателства, пред които ще се изправи OLAF като административен орган, допълващ и подкрепящ работата на Европейската прокуратура, по-специално в следните области:

Докладването на информация без ненужно забавяне „на Европейската прокуратура за всяко престъпно деяние, по отношение на което тя би могла да упражни своята компетентност в съответствие с член 22 и член 25, параграфи 2 и 3“ от Регламента за Европейската прокуратура ⁽²³⁾.

95. Тъй като OLAF няма право да открива паралелно административно разследване по същите факти, по които Европейската прокуратура провежда наказателно разследване, ще бъде от фундаментално значение за OLAF да приведе съдържанието на това задължение в съответствие с правилата и политиката на OLAF относно откриването/прекрътяването и прехвърлянето на случаи.

В този контекст ще има нужда от разпоредби относно обмяна на информация между OLAF и Европейската прокуратура преди откриването и по време на провеждането на разследване, което потенциално би могло да попадне в обхвата и на двете служби на по-късен етап. Това също така би изисквало специални правила за ефективна система за комуникация между OLAF и Европейската прокуратура, за да се гарантира, че няма дублиране на тяхната работа, както и че е изпълнен мандатът, предвиден в член 101, параграф 2 от Регламента за Европейската прокуратура. При необходимост ще трябва да се адаптират разпоредбите, определящи вида на информацията, която OLAF трябва да изпраща на Надзорния съвет.

96. Правилата относно започването, спирането и прекрътяването на административните разследвания се нуждаят от разясняване в бъдещата реформа на Регламента за OLAF. Тези правила ще трябва да вземат под внимание предаването на информация от OLAF на Надзорния съвет, като се има предвид специалната роля на последния за укрепването на независимостта на OLAF при правилното упражняване на нейните компетентности.

Надзорният съвет счита, че със своя принос може да помогне да се преодолеят трудностите, които могат да възникнат между OLAF и новосъздадената Европейска прокуратура в процеса на изграждане на техните взаимоотношения.

Провеждане на административни разследвания по искане на Европейската прокуратура

97. Надзорният съвет отбелязва, че окончателните доклади и препоръките, които OLAF изпраща на съдебните органи на държавите членки, не са довели до последващи действия в около 50 % от случаите. Опитът на Надзорния съвет с мониторинга показва, че причините за това са били от разнообразно естество и са включвали следното: i) факти за предполагаемо извършване на действие, което не е било счетено за престъпление; ii) факти, които не са били подкрепени с доказателства или са били подкрепени с недостатъчно доказателства; и iii) факти, които са били с изтекъл срок на давност.
98. Това прави още по-необходимо в реформата на Регламента за OLAF да се включат разпоредби за сформирването на екипи от експерти при националните проверки на събирането на доказателства и последващите съдебни действия. OLAF ще трябва да осигури висококачествена подкрепа на Европейската прокуратура в съответствие с националните правила за допустимост на доказателствата, включително зачитането на основните права и процесуалните гаранции.
99. Надзорният съвет изрази пред комисаря г-н Gunther Oettinger готовността си да участва в подготвителните срещи за подготвяне на бъдещите отношения между OLAF и създаването на Европейската прокуратура, ако това е необходимо.

Предоставяне на Европейската прокуратура на информация, съдебно-медицински анализ, експертни знания и опит, както и оперативна подкрепа

100. Надзорният съвет изтъкна, че изменението на Регламента за OLAF ще бъде възможност за модернизиране на разследващите правомощия на OLAF, за да станат те напълно функционални с оглед на нуждите на Европейската прокуратура. Това ще бъде от особено значение за разследващите мерки, които OLAF ще има правото да предприеме, като в същото време спазва същите процесуални гаранции, които са валидни за Европейската прокуратура, за да се избегнат неуспехи в бъдещите наказателни процеси пред националните съдилища. Допълнителните въпроси, които трябва да бъдат разгледани като част от реформата на Регламента за OLAF, включват достъпа до информация за парични преводи в съответствие с националното законодателство и насърчаването на тясното сътрудничество със звената за финансово разузнаване.

⁽²³⁾ Член 24, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12 октомври 2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура (ОВ L 283, 31.10.2017 г., стр. 1).

УПРАВЛЕНИЕ НА НАДЗОРНИЯ СЪВЕТ***Срещи с институции, органи и други агенции на ЕС***

101. Надзорният съвет активно участваше в обмена на становища с институциите, както е предвидено в член 16 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013. Надзорният съвет също така провеждаше редовни срещи със и предоставяше експертна помощ на: i) комисаря, отговарящ за OLAF; ii) комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент; iii) работната група „Борба с измамите“ към Съвета; и iv) Европейската сметна палата.

Работни методи и прозрачност

102. През 2017 г. Надзорният съвет проведе 10 пленарни заседания. Председателят, докладчиците и служителите на секретариата на Надзорния съвет също редовно провеждаха работни срещи по конкретни въпроси. По всеки разгледан основен въпрос Надзорният съвет беше назначил докладчик. Докладчиците работеха с техния секретариат по изготвянето на проектодоклади, проектостановища или други документи, които да бъдат разисквани по време на пленарните заседания. Те провеждаха срещи и с ръководството и служителите на OLAF като част от изготвянето на становищата и докладите на Надзорния съвет. Становищата на Надзорния съвет винаги бяха обсъждани подробно с OLAF преди тяхното окончателно завършване.
103. За да осигури максимална прозрачност на работата си, Надзорният съвет публикува неупотребяваните документи от обществен интерес на своя междуинституционален уебсайт: <http://europa.eu/supervisory-committee-olaf/>.

Секретариат на Надзорния съвет на OLAF

104. Секретариатът на Надзорния съвет се състои от адвокати и асистенти, които осигуряват ежедневния мониторинг на дейностите на OLAF по разследване и подпомагат членовете на Надзорния съвет при изпълнението на техните задачи.
105. Ролята на секретариата е да допринася за ефективното изпълнение на задачите, възложени на Надзорния съвет с цел укрепване на независимостта на Службата, особено по отношение на функцията на Надзорния съвет за мониторинг. Секретариатът също така отговаря за предоставянето на правни съвети на членовете на Надзорния съвет. През 2017 г. в секретариата имаше общо осем длъжности, разпределени между пет администратора (адвокати), двама асистенти и един договорно нает служител. Въпреки това три позиции не бяха заети (двама асистенти и един адвокат), което ограничи капацитета на секретариата за подкрепа.
106. След изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 ⁽²⁴⁾ секретариатът на Надзорния съвет вече се осигурява пряко от Европейската комисия в тясно сътрудничество с Надзорния съвет. Секретариатът работи независимо от OLAF съгласно указанията на Надзорния съвет. За тази цел секретариатът е административно прикрепен към Службата за управление и плащане по индивидуални права на Европейската комисия (РМО). Сега, една година след преместването в Службата за управление и плащане по индивидуални права на Европейската комисия, може да се каже, че резултатите от тази промяна не отговориха на очакванията на Надзорния съвет. Надзорният съвет заяви пред Европейската комисия, че трябва да се намери по-подходящо място за неговия секретариат. Тази промяна ще даде възможност на Европейската комисия и на Надзорния съвет да разгледат всички възможни варианти за най-доброто място, където да бъде разположен секретариатът, включително връщане към първоначалния вариант секретариатът отново да стане част от OLAF, макар и при различни условия.

⁽²⁴⁾ Регламент (ЕС, Евратом) 2016/2030 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2016 г. за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 по отношение на секретариата на Надзорния съвет на Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Регламентът влезе в сила на 1 януари 2017 г. (ОВ L 317, 23.11.2016 г., стр. 1).

107. Съгласно Процедурния правилник на Надзорния съвет ⁽²⁵⁾ и Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 за OLAF персоналят на секретариата може да получава указания само от Надзорния съвет ⁽²⁶⁾. Комисията е отговорната институция на ЕС, която предоставя бюджета и останалите ресурси, необходими на Надзорния съвет и секретариата, за да изпълняват своя мандат.

Бюджетни въпроси

108. Бюджетът на Надзорния съвет за годината, обхваната от настоящия доклад, беше 200 000 EUR, а степента на изпълнение на бюджета беше 99,63 %. Вторично оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити, който отговаря за разходите, е Службата за управление и плащане по индивидуални права (РМО).

⁽²⁵⁾ Вж. член 11 от Процедурния правилник на Надзорния съвет, който е публикуван в ОВ L 308, 24.11.2011 г., стр. 114.

⁽²⁶⁾ Член 15, параграф 8 от Регламента за OLAF гласи: „Секретариатът му [на Надзорния съвет] се осигурява от Комисията, независимо от Службата, и в тясно сътрудничество с Надзорния съвет. Преди назначаването на какъвто и да било персонал в секретариата, Надзорният съвет бива консултиран и мнението му се взема предвид. Секретариатът действа по указания на Надзорния съвет и независимо от Комисията. Без да се засяга контролът и върху бюджета на Надзорния съвет и неговия секретариат, Комисията не се намесва във функциите по наблюдение на Надзорния съвет“.

ISSN 1977-0855 (електронно издание)
ISSN 1830-365X (печатно издание)



Служба за публикации на Европейския съюз
2985 Люксембург
ЛЮКСЕМБУРГ

BG