C/2025/4091

18.7.2025 г.

ДОКЛАД ЗА ДЕЙНОСТТА НА НАДЗОРНИЯ СЪВЕТ НА OLAF — 2024 ГОДИНА

(C/2025/4091)

Членове на Надзорния съвет

Г-н Angelo Maria Quaglini
Председател на Надзорния съвет на OLAF
Член на Надзорния съвет от 23 септември 2022 г.

Съдия в Сметната палата, Италия.

Г-н Dušan Sterle
Член на Надзорния съвет от 28 март 2022 г.

Министър — съветник, Министерство на външните работи и европейските въпроси, Словения
Бивш директор на Службата за бюджетен надзор на Република Словения, Министерство на финансите, Словения.

Г-жа Marita Salgrāve
Член на Надзорния съвет от 23 септември 2022 г.

Ръководител, ИНТОСАЙ (IDI), Професионални и съответни върховни одитни институции.
Бивш член на Съвета и директор за одита, Върховна одитна институция, Латвия.
Бивш изпълнителен директор на Централната агенция за финансиране и договаряне, Министерство на финансите, Латвия.

Г-жа Teresa Anjinho
Член на Надзорния съвет от 23 септември 2022 г. до 7 февруари 2025 г.

Бивш заместник-омбудсман и независим експерт по правата на човека, Португалия.

Г-н Thierry Cretin
Член на Надзорния съвет от 9 септември 2022 г. до 22 юли 2024 г.

Бивш представител на съдебната власт във Франция (съдия-следовател, заместник-прокурор, главен прокурор). Бивш директор на ГД „Правосъдие и потребители“ и на ГД „Миграция и вътрешни работи“ на Европейската комисия.

Предговор

2024 беше изключително продуктивна година за Надзорния съвет на Европейската служба за борба с измамите (OLAF). Надзорният съвет изпрати четири подробни становища до генералния директор на OLAF, включително две становища относно правомощията на OLAF да провежда вътрешни разследвания. Освен това с Надзорния съвет бяха проведени консултации и той представи своите забележки по преразгледания проект на насоките за процедурите на разследване (НПР), прилагани от OLAF, както се изисква в член 17, параграф 8 от Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 (Регламента за OLAF). Надзорният съвет успя да осъществи задачите си по наблюдение всеотдайно и високоефективно.

През февруари 2024 г. Надзорният съвет издаде първото си становище относно допълващите разследвания на OLAF. Становището беше съсредоточено върху допълващите разследвания, извършени от OLAF след юни 2021 г., когато Европейската прокуратура започна дейността си. То имаше за цел да осигури по-добро разбиране на начина, по който се развива сътрудничеството на OLAF с Европейската прокуратура. В заключенията си Надзорният съвет похвали Европейската прокуратура и OLAF за реалните им усилия този нов механизъм да бъде успешен в борбата с измамите. Надзорният съвет отправи две препоръки към OLAF за повишаване на прозрачността на сътрудничеството и обмена на информация с Европейската прокуратура и за укрепване на съответните добри административни практики. Като се има предвид променящият се характер на допълващите разследвания, Надзорният съвет също така осъществи наблюдение на 52 допълващи разследвания на OLAF, проведени през 2024 г., и на начина, по който са били изпълнени неговите препоръки. В настоящия годишен доклад се дава допълнителна представа за провеждането на такива разследвания и тяхната роля като съществен инструмент в сътрудничеството между двата основни стълба на структурата на ЕС за борба с измамите — OLAF и Европейската прокуратура.

През май 2024 г. Надзорният съвет прие становище относно предварителния проектобюджет на OLAF за 2025 г. В това становище беше отбелязано, че предварителният бюджет на OLAF за 2025 г. се е увеличил с 5 % в сравнение с 2024 г. Надзорният съвет стигна до заключението, че предложените увеличения в някои отделни бюджетни редове са обосновани и са в съответствие с насоките на Комисията за изготвяне на проектобюджета на Службата за 2025 г. Надзорният съвет също така подчерта, че е важно да се запази капацитетът на OLAF за инспекции на място, както и нейният бюджет за информационни и комуникационни технологии. В становището също така се подчертава необходимостта от достатъчно човешки ресурси и се приветстват допълнителните ресурси, предоставени за ролята на OLAF в рамките на механизма за Украйна.

В други две становища бяха разгледани правни въпроси, свързани с компетентността на OLAF за провеждане на разследвания. В Становище № 4/2024 Надзорният съвет разгледа въпроса дали OLAF има правомощието да разследва членове на ЕП и членове на институции, органи, служби и агенции за тежки престъпления, свързани с изпълнението на служебните им задължения, дори когато изглежда, че престъпленията не засягат финансовите интереси на ЕС. Надзорният съвет стигна до заключението, че в решението по дело Dalli е установено, че OLAF действително има компетентност да провежда този вид вътрешни разследвания и че тази компетентност произтича пряко от член 1, параграф 4 от Регламента за OLAF. Надзорният съвет счете, че предстоящото преразглеждане на Регламента за OLAF е подходящ момент за пълно привеждане на член 1, параграф 4 от посочения регламент в съответствие с решението на Съда по делото Dalli. Това би осигурило по-голяма яснота и би премахнало съмненията относно компетентността на OLAF да провежда вътрешни разследвания на членове на институции, органи, служби и агенции, които не засягат финансовите интереси на ЕС.

Второто становище, което беше официално прието през януари 2025 г., беше съсредоточено върху ролята и правомощията на OLAF при разследването на неуместно поведение и тормоз в рамките на институциите, органите, службите и агенциите. Надзорният съвет проучи 20 случая на тормоз, които OLAF е отхвърлила (не са започнати разследвания) през последните пет години (2018—2023 г.), както и 9 разследвания на тормоз, които са били приключени през същия период. Целта на становището беше да се прецени дали OLAF е правилният орган, който трябва да провежда такива разследвания, както и каква е „добавената стойност“, осигурявана от намесата на OLAF.

Надзорният съвет продължи и приключи анализа на проекта на НПР, като официално прие становището си през ноември 2024 г. Според Надзорния съвет преразглеждането на НПР е много важна задача за OLAF, тъй като следва да доведе до приемането на актуализирани, подробни, ясни и изчерпателни насоки. Препоръките на Надзорния съвет бяха насочени към гарантиране на спазването на следните принципи: i) провеждане на разследванията в разумен срок и без прекъсване; ii) ясен процес на вземане на решения; iii) прилагане на процесуалните гаранции; iv) прозрачност; и v) равно третиране на лицата по време на разследванията. Надзорният съвет благодари на OLAF за конструктивния и прозрачен диалог. Той обаче е обезпокоен от съобщението в началото на 2025 г., че приемането на окончателния вариант на НПР е отложено. Според Надзорния съвет това забавяне е неоправдано, като се имат предвид значителният напредък, който вече е постигнат от OLAF, както и отделеното значително време и положените огромни усилия от OLAF и всички заинтересовани страни, осигурили ценен принос за преразглеждането.

Надзорният съвет продължи да наблюдава продължителността на разследванията на OLAF, резултатите от което са включени в настоящия годишен доклад.

Следва също така да се отбележи, че през юли 2024 г. един член на Надзорния съвет подаде оставка и до декември 2024 г. той продължи дейността си с четирима членове.

В заключение бих искал от името на членовете на Надзорния съвет да благодаря на генералния директор на OLAF за неговия открит и конструктивен подход и обмен на мнения с Надзорния съвет, както и да отбележа ценната подкрепа, която членовете на секретариата под ръководството на неговия ръководител оказаха на Надзорния съвет.

Angelo Maria Quaglini

Председател на Надзорния съвет

Съдържание

Предговор 2

1. Надзорният съвет накратко 5

2. Дейности по наблюдение 6

2.1 *Становище 1/2024 относно допълващите разследвания на OLAF и Европейската прокуратура и годишни последващи действия* 6

2.2 *Наблюдение на бюджета и ресурсите на OLAF: Становище № 2/2024 — Предварителен проектобюджет на OLAF за 2025 г.* 8

2.3 *Становище № 3/2024 — Насоки за процедурите на разследване (НПР), прилагани от OLAF* 9

2.4 *Становище № 4/2024 — Правомощия на OLAF да провежда вътрешни разследвания: случаят с членовете на институциите на ЕС* 11

2.5 *Проектостановище относно провежданите от OLAF вътрешни разследвания на тормоз в рамките на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС* 14

2.6 *Наблюдение на продължителността на разследванията на OLAF* 16

2.6.1 *Доклади за разследвания с продължителност над 12 месеца, получени от Надзорния съвет през 2024 г.* 16

2.6.2 *Наблюдение през 2024 г. на разследванията на OLAF с продължителност над 36 месеца* 17

2.7 *Наблюдение на индивидуалните жалби, подадени до OLAF* 21

3 Сътрудничество 21

3.1 *Сътрудничество с OLAF* 21

3.2 *Отношения със заинтересованите страни* 22

4 Администриране и ресурси 22

4.1 *Работни методи на Надзорния съвет* 22

4.2 *Секретариат* 23

4.3 *Бюджетни въпроси* 23

1. **Надзорният съвет накратко**

1. Надзорният съвет на Европейската служба за борба с измамите (OLAF) („Надзорният съвет“) е независим орган, създаден с Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 ([1]) („Регламента за OLAF“), с цел да се укрепи и гарантира независимостта на OLAF чрез редовно наблюдение на изпълнението на разследващите функции на Службата.

2. Надзорният съвет се състои от петима независими външни експерти („членовете“), които се назначават по общо съгласие между Европейския парламент, Съвета и Европейската комисия за пет години ([2]). Членовете изпълняват своите функции при пълна независимост и не може да искат, нито да приемат инструкции от никое правителство и от институция, орган, служба или агенция на ЕС. Работата на Надзорния съвет се подпомага от секретариат, осигурен от Комисията, който работи постоянно под прякото ръководство на Надзорния съвет, независимо от Комисията, OLAF или други органи. Той играе ключова роля, като улеснява и допринася за задачите на Надзорния съвет, свързани с наблюдението.

3. С оглед на естеството на разследванията на OLAF решенията на генералния директор на Службата за започване или приключване на разследвания не може да се обжалват пред съдилищата на ЕС ([3]). Това означава, че заедно с контрольора на процесуалните гаранции (който разглежда жалби срещу OLAF за неспазване на процесуалните гаранции и правилата, приложими към разследванията) ([4]), Надзорният съвет играе решаваща роля като независим орган, натоварен с надзора и контрола на начина, по който OLAF провежда своите разследвания. По този начин Надзорният съвет има привилегировано положение, тъй като дава задълбочена представа на институциите на ЕС за функционирането на OLAF, като предоставя гаранция, че OLAF действа законосъобразно и при спазване на приложимите процесуални гаранции.

4. Съгласно Регламента за OLAF на Надзорния съвет са възложени три основни задачи: i) редовно наблюдение на разследващата функция на OLAF; ii) подпомагане на генералния директор на OLAF при изпълнението на задълженията му; и iii) докладване пред институциите на ЕС.

5. По-специално чрез редовното наблюдение на разследванията на OLAF Надзорният съвет се стреми да гарантира, че:

   i) няма външна намеса в разследващата функция на OLAF;

   ii) всички съответни решения на генералния директор се приемат съгласно принципите на законосъобразност и безпристрастност и са в съответствие с Хартата на основните права на Европейския съюз и с процесуалните гаранции ([5]).

6. При изпълнението на работата си Надзорният съвет: i) изпраща на генералния директор на OLAF **становища** и **препоръки** по целесъобразност относно разследващите дейности, продължителността на разследванията, както и относно ресурсите, необходими на Службата за осъществяване на тези разследвания; и ii) формулира **забележки** по проекта на насоки за процедурите на разследване (НПР), прилагани от OLAF. Когато изготвя своите становища и препоръки, Надзорният съвет никога не се намесва в провеждането на текущи разследвания на OLAF.

([1]) Член 15, параграф 2 от Регламент (ЕС) № 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), изменен с Регламент (ЕС, Евратом) 2016/2030 и Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2223. На разположение на адрес: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:02013R0883-20210117.

([2]) За да се съхрани опитът, натрупан в рамките на Надзорния съвет, членовете трябва да се сменят на ротационен принцип в съответствие с Регламента за OLAF.

([3]) Дело T-658/17, Stichting Against Child Trafficking/Комисия, ECLI:EU:T:2018:799.

([4]) Вж. член 9a, параграф 8 от Регламента за OLAF.

([5]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT.

2. **Дейности по наблюдение**

7. През отчетната година Надзорният съвет изпрати на генералния директор на OLAF четири становища съгласно член 15 от Регламента за OLAF. В тях се съдържат редица препоръки. Освен това въз основа на член 17, параграф 8 от Регламента за OLAF с Надзорния съвет бяха проведени консултации и той представи забележки по преразгледания проект на НПР, прилагани от OLAF ([6]). Надзорният съвет продължи също така да наблюдава продължителността на разследванията на OLAF и прилагането на процесуалните гаранции.

2.1 ***Становище 1/2024 относно допълващите разследвания на OLAF и Европейската прокуратура и годишни последващи действия***

8. През февруари 2024 г. Надзорният съвет прие становище 1/2024 ([7]) относно допълващите разследвания на OLAF. Становището се основаваше на първоначален анализ на 70 допълващи разследвания, извършени от OLAF след юни 2021 г., когато Европейската прокуратура започна дейността си. От тези 70 разследвания Надзорният съвет извърши задълбочен анализ на 40, които вече бяха приключени от OLAF.

9. Надзорният съвет похвали Европейската прокуратура и OLAF за реалните им усилия този нов механизъм да бъде успешен в борбата с измамите. Анализът, извършен от Надзорния съвет, показа ангажираността и професионалното отношение и на двете страни.

10. Въз основа на анализа на тези 40 приключени допълващи разследвания Надзорният съвет отправи две препоръки към OLAF. Първо, той препоръча OLAF винаги да използва формулярите и образците, договорени с Европейската прокуратура, когато прави предложение за започване на допълващо разследване, дори когато Европейската прокуратура вече е информирала неофициално OLAF, че ще се противопостави на това. Освен това той препоръча тази практика да бъде отразена в предстоящите преразгледани НПР, прилагани от OLAF. Целта на тези две препоръки беше да се засилят прозрачността и добрите административни практики в сътрудничеството и обмена на мнения между OLAF и Европейската прокуратура.

11. Като се има предвид променящият се характер на допълващите разследвания, Надзорният съвет реши, започвайки с настоящия годишен доклад, да наблюдава на годишна база допълващите разследвания на OLAF, както и изпълнението на препоръките, за да осигури допълнителна представа за провеждането на такива разследвания и тяхната роля като важен инструмент в сътрудничеството между двата основни стълба на структурата на ЕС за борба с измамите — OLAF и Европейската прокуратура.

Допълващи разследвания на OLAF през 2024 г.

12. През септември 2024 г. Надзорният съвет поиска от OLAF да му предостави списък на допълващите разследвания, които са били започнати или приключени през 2024 г. OLAF докладва за 52 допълващи разследвания през 2024 г., като Надзорният съвет получи достъп до 24 от тях и ги анализира. През декември 2024 г. OLAF предостави допълнителна информация за останалите 25 случая, чиято продължителност беше по-малко от една година и следователно не бяха достъпни ([8]) за Надзорния съвет в деловодната система на OLAF. OLAF добави и три нови случая, започнати след първоначалното искане през септември 2024 г. ([9])

([6]) Становище № 3/2024 на Надзорния съвет — Насоки за процедурите на разследване, прилагани от OLAF, на разположение на: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

([7]) Становище 1/2024 на Надзорния съвет — Допълващи разследвания на OLAF и Европейската прокуратура, на разположение на: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/9017a135-fe82-4471-84fc-eb7030379e3a_en?filename=Opinion%20on%20CI%20-%20non%20confidential%20v.pdf.

([8]) Съгласно член 7, параграф 8 и втората алинея на член 17, параграф 5, буква г) от Регламента за OLAF Надзорният съвет има достъп до разследванията с продължителност над 12 месеца.

([9]) Надзорният съвет поиска списък на всички допълващи разследвания, започнати и приключени през 2024 г. (от януари до декември), и достъп до съответните преписки в деловодната система на 16 септември 2024 г.

13. От 52-те допълващи разследвания, анализирани от Надзорния съвет за 2024 г., 32 бяха новозапочнати разследвания, а 20 бяха приключени. По 18 приключени разследвания OLAF е предложила възстановяване на приблизително 160 милиона евро. В останалите две приключени разследвания OLAF е издала дисциплинарни и административни препоръки.

Анализ

14. Надзорният съвет отбелязва, че от общо 52-те допълващи разследвания 32 са били започнати от Европейската прокуратура, а 20 — от OLAF.

15. От 32-те допълващи разследвания, започнати от Европейската прокуратура, 22 са били от румънските европейски делегирани прокурори (ЕДП). Останалите 10 разследвания, инициирани от Европейската прокуратура, са били започнати по искане на ЕДП от 4 различни държави членки: FR (2 случая), LT (3), ES (4) и CZ (1). И накрая, 20-те случая, започнати от OLAF, се разпределят, както следва: CZ (4 случая), SK (3 случая), CR, HU (2 случая), BE, BG, DE, ET, GR, IT, LT, RO (вкл. SIT ([10])) (1 случай).

16. 37 разследвания са били започнати като допълващи разследвания от самото начало, а 15 са били прекласифицирани като такива. Дали дадено разследване е започнато като допълващо от самото начало или е прекласифицирано като такова на по-късен етап, изглежда оказва влияние върху общата му продължителност, както е показано по-долу (вж. точки 23—27).

17. Надзорният съвет отбелязва, че Европейската прокуратура не е отхвърлила официално нито едно предложение на OLAF за започване на допълващо разследване, което може да се разглежда като показател за много добро равнище на сътрудничество между двете страни. Освен това нищо не подсказва на Надзорния съвет, че липсата на такъв официален отказ може да се дължи на предварителен неофициален обмен между OLAF и Европейската прокуратура, в рамките на който последната вече да е уведомила OLAF, че ще възрази, ако OLAF отправи такова искане. OLAF информира Надзорния съвет, че има готовност да проучи варианти как да се рационализира процесът на обсъждане на предложения за потенциални допълващи разследвания.

Първа препоръка: използване на формулярите

18. Една от констатациите на Надзорния съвет в Становище № 1/2024 е, че на практика, ако по време на предварителния неофициален обмен прокуратурата възрази срещу намерението на OLAF да започне допълващо разследване, OLAF не отправя официално писмено искане в тази връзка. Това означава, че в резултат на това няма да има официална следа за предложението на OLAF или за възраженията на Европейската прокуратура във връзка с него. Поради това Надзорният съвет препоръча OLAF винаги да прави официално писмено предложение, когато иска да започне допълващо разследване, като използва формулярите и образците, които вече са договорени с Европейската прокуратура. Това ще осигури: а) спазване на принципа на прозрачност; и б) ефективността на задачите на Надзорния съвет за наблюдение на разследващата функция на OLAF.

19. Надзорният съвет установи, че от общо 52 случая правилни формуляри на искане са били използвани в 23 случая. В повечето от тези случаи поне една от страните е следвала официалната процедура за комуникация с другата. В някои от останалите случаи или искането е било отправено с обикновено писмо, без да се използва подходящият формуляр, или отговорът на официално искане е бил изпратен с обикновена електронна поща или е бил даден устно.

20. В 11 случая OLAF е използвала подходящите формуляри, за да отправи искане за започване на допълващо разследване, докато това невинаги е било извършвано от Европейската прокуратура, въпреки че нейната практика непрекъснато се подобрява в хода на годината.

Втора препоръка: отразяване на тази процедура в НПР

21. Втората препоръка, която е следствие от първата, е OLAF да гарантира, че в предстоящите преразгледани НПР, прилагани от OLAF, се препоръчва да се използват формулярите и образците, договорени с Европейската прокуратура, за да се направи предложение за започване на допълващо разследване.

([10]) SIT — Екип за специални разследвания.

22. Що се отнася до този въпрос, в забележките си по Становище № 1/2024 OLAF се ангажира да проучи заедно с Европейската прокуратура как да се рационализира процесът на обсъждане на предложения за потенциални допълващи разследвания и да се гарантира, че той е официален и прозрачен.

Продължителност

23. В своето Становище № 1/2024 Надзорният съвет установи, че продължителността на 75 % от приключените допълващи разследвания е била по-малка от една година (средно осем месеца). В много малък брой случаи (10—20 %) продължителността надвишава една година поради обективни причини, като например особено сложния характер на разследваните въпроси, включително големия брой засегнати лица и/или засегнати държави.

24. В анализираните след това случаи Надзорният съвет установи разлика между разследванията, започнати от самото начало като допълващи, и тези, които са били прекласифицирани като допълващи, често на по-късен и по-напреднал етап на разследването.

25. Във втория случай OLAF е приключвала разследването си в рамките на няколко месеца (или понякога дни), след като Европейската прокуратура е приела предложението на OLAF да започне допълващо разследване. Основните причини за бързото приключване може да са били напредналият етап на първоначалното разследване на Европейската прокуратура, често включващ значително количество информация, която вече е била събрана при криминалистичните дейности, и проверките на място, извършени преди прекласифицирането на разследването като допълващо.

26. От друга страна, ако дадено разследване е било започнато като допълващо от самото начало, средната му продължителност е по-висока (381 дни) и дори над две години при по-сложни случаи.

27. През 2024 г. средната продължителност на прекласифицираните и външните допълващи разследвания на OLAF ([11]) е била 12 месеца, което е под средната продължителност на другите разследвания на OLAF (24 месеца). Повечето допълващи разследвания през 2024 г. не са имали необосновани прекъсвания, което показва ефективен подход на сътрудничество от страна на Европейската прокуратура и OLAF.

2.2 ***Наблюдение на бюджета и ресурсите на OLAF: Становище № 2/2024 — Предварителен проектобюджет на OLAF за 2025 г.***

28. Всяка година Надзорният съвет приема становище относно предварителния проектобюджет на OLAF, за да гарантира пред институциите на ЕС, че в проектобюджета се запазва независимостта на разследващата функция на OLAF. По-конкретно в становището на Надзорния съвет се разглежда дали OLAF разполага с достатъчно финансови и човешки ресурси, за да засили борбата с измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност и да изпълнява ефективно възложените ѝ задачи.

29. На 15 май 2024 г. Надзорният съвет издаде Становище № 2/2024 относно предварителния проектобюджет на OLAF за 2025 г. В това становище беше отбелязано, че предварителният бюджет на OLAF се е увеличил с 5 % в сравнение с бюджета за 2024 г. Предложените увеличения в някои отделни бюджетни редове са обосновани и са в съответствие с насоките на Комисията за изготвяне на проектобюджета на Службата за 2025 г.

30. По отношение на бюджетния ред на OLAF за „разходи за командировки и представителни разходи“ Надзорният съвет отбеляза значението на препоръката на Комисията всички служби на Комисията да прилагат линейно намаление от 20 % за командировките и заседанията в рамките на Зеления пакт. Въпреки това Надзорният съвет приветства факта, че бюджетът на OLAF за „разходи за командировки и представителни разходи“ ще остане на същото равнище като през 2024 г., като по този начин ще се запази жизненоважният капацитет на OLAF да провежда проверки на място в ЕС и извън него като част от нейните разследвания.

31. Надзорният съвет приветства и факта, че бюджетът на OLAF за „информационни и комуникационни технологии“ остава на същото равнище като през 2024 г. След години на последователни значителни увеличения Надзорният съвет счита, че разходите на OLAF за деловодната ѝ система вече ще бъдат предназначени за поддръжка, а не за допълнително разработване.

([11]) Средната продължителност на разследванията на OLAF се изчислява от периода между приемането на искането за допълващо разследване и приключването на административното разследване от OLAF. В някои случаи Европейската прокуратура продължава наказателното разследване.

32. По отношение на човешките ресурси на OLAF Надзорният съвет винаги е твърдял, че е от първостепенно значение OLAF да разполага с достатъчно човешки ресурси, за да поддържа високо равнище на ефективност. Поради това Надзорният съвет приветства факта, че за 2025 г. не са планирани допълнителни съкращения в щатното разписание на OLAF и че OLAF ще получи и допълнителни ресурси предвид очакваната си роля в рамките на механизма за Украйна, финансирани от последния инструмент.

33. Надзорният съвет посочи, че важна характеристика на бюджета на OLAF е неговата взаимосвързана структура, която позволява на Службата да извършва „вътрешни“ бюджетни трансфери между различните бюджетни редове, без да иска разрешение от бюджетния орган на ЕС. Тази възможност позволи на OLAF да реагира на непредвидени събития и предизвикателства в миналото и да управлява бюджета си с по-голяма степен на гъвкавост от всяка друга генерална дирекция на Комисията. Надзорният съвет винаги е подкрепял автономността на OLAF при управлението на бюджета като допълнителна (бюджетна) гаранция за нейната независимост.

34. Въпреки това Надзорният съвет подчерта, че е важно OLAF винаги да управлява бюджета си по начин, при който във възможно най-голяма степен се зачитат общите бюджетни принципи, определени в членове 6—38 от Регламента за финансовите правила, приложими за общия бюджет на ЕС, включително принципите на прозрачност и специфичност.

2.3 *Становище № 3/2024 — Насоки за процедурите на разследване (НПР), прилагани от OLAF*

35. В отговор на Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2223 на Европейския парламент и на Съвета от 23 декември 2020 г. за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 по отношение на разследванията на OLAF Службата реши да промени съществуващите НПР, за да транспонира новите разпоредби от регламента в нови вътрешни насоки и да установи ясна и съгласувана рамка за всички дейности по разследване, подкрепа и координация. Съгласно член 17 от Регламента за OLAF НПР се приемат от генералния директор, след като на Надзорния съвет е дадена възможността да представи забележки по тях. В този контекст OLAF обясни на Надзорния съвет, че този процес на преглед е осъществен на два отделни етапа.

36. По време на първия етап генералният директор на OLAF извърши частично преразглеждане, ограничено до строго необходимото за привеждането на НПР в съответствие с измененията, въведени с Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2223, и за започването на дейността на Европейската прокуратура. Този етап беше завършен и новите НПР влязоха в сила на 11 октомври 2021 г. В забележките си до генералния директор на OLAF относно прегледа на НПР от 17 август 2022 г. Надзорният съвет уточни, че ще даде становище по преразгледаните НПР едва след приключването на втория етап на процеса на преглед ([12]).

37. През втория, настоящ етап на прегледа OLAF проведе по-всеобхватен процес на преразглеждане, който включваше: въпросите, разгледани в други вътрешни инструкции и насоки на OLAF; практиките, установени в рамките на сътрудничеството на OLAF с Европейската прокуратура; препоръките от заинтересованите страни на OLAF; и проблемите, установени от служителите на OLAF през годините.

38. На 24 ноември 2023 г. OLAF представи преразгледания окончателен вариант на проекта на НПР на Надзорния съвет за официални забележки. Като част от тази официална консултация беше осъществен конструктивен обмен на мнения между OLAF и Надзорния съвет, който започна през втората половина на 2023 г. и продължи по време на отчетния период. Становище № 3/2024 на Надзорния съвет относно НПР, прилагани от OLAF, беше прието от Надзорния съвет на пленарното му заседание на 15 октомври 2024 г. и публикувано на 12 ноември 2024 г. ([13])

39. В становището Надзорният съвет предостави своите забележки и препоръки на генералния директор на OLAF, преди да бъдат приети НПР, в съответствие с член 17, параграф 8 от Регламента за OLAF.

([12]) Член 17, параграф 8, последно изречение от Регламента за OLAF.

([13]) Становище № 3/2024 на Надзорния съвет — Насоки за процедурите на разследване, прилагани от OLAF, на разположение на: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/cdd642c0-2339-48e4-89c4-3041316bef1f_en?filename=Opinion%20GIPs%2013.11.24_NON-CONFIDENTIAL.pdf.

40. Както вече е посочвал в предходни становища ([14]), според Надзорния съвет е от първостепенно значение новите НПР да се основават на задълбочен и всеобхватен преглед на всички други съществуващи вътрешни насоки и инструкции на OLAF. Това е важно, тъй като НПР са единствените насоки, инструкции или наръчник, за които съгласно Регламента за OLAF се изисква да бъдат публично оповестявани от OLAF ([15]), поради което те са съществена част от осигуряването на необходимата степен на прозрачност и правна сигурност по отношение на разследваните лица.

41. В този контекст Надзорният съвет призна постигнатия напредък в осигуряването на преразгледан набор от насоки на разследващите служители, но беше на мнение, че представеният и разгледан проект на НПР би могъл да бъде допълнително подобрен. Според Надзорния съвет чрез всеобхватните, изчерпателни и подробни насоки за разследванията ще се реализират по-добре ползите от спазването на такива принципи, като посочените по-долу: i) провеждане на разследванията в разумен срок и без прекъсване; ii) ясен процес на вземане на решения; iii) прилагане на процесуалните гаранции; iv) прозрачност; и v) равно третиране на лицата в хода на разследванията.

42. Надзорният съвет отправи практически и внимателно обосновани препоръки и предложения, по-специално по следните въпроси:

i) Продължителност на разследванията. Надзорният съвет разгледа различни аспекти, включително: планирането на разследванията; необоснованите периоди на бездействие; провеждането на разследванията без прекъсване; механизмите за контрол на продължителността на разследванията; задължението за докладване пред Надзорния съвет; и разумния срок за разследване, който следва да бъде пропорционален на сложността и обстоятелствата по случая;

ii) Независимост на генералния директор на OLAF и процеса на вземане на решения. Препоръките бяха свързани със структурирането на правилата и описването на принципите, уреждащи прозрачността, документирането, консултациите и сътрудничеството по време на целия процес на вземане на решения, като беше обърнато специално внимание на делегирането на правомощия и йерархичните отговорности;

iii) Обхват на разследванията с оглед на правото на защита и процеса на вземане на решения. Препоръките бяха насочени главно към необходимостта да се обосновава всяка промяна в обхвата на съответното разследване и всяка промяна в обхвата да се подчинява на същите правила за оценка като тези, които се изискват за започването на разследване;

iv) Понятието „достатъчно подозрения“, за да започне разследване, като беше обърнато специално внимание на различните източници на входяща информация и на дейностите по време на процеса на подбор;

v) Принцип на равно третиране при провеждането на разследванията. Целта е най-вече да се включи в НПР принципът на задълбочено разследване и да се разгледа въпросът за използваните критерии, за да се определи дали дадено лице може да се счита за „засегнато лице“;

vi) Зачитане на „личния живот“ и „телефонните разговори“ на всички;

vii) Право на правна сигурност, с особен акцент върху класификацията на разследванията и случаите;

viii) Вътрешна процедура за консултиране и контрол и необходимостта от нейното укрепване.

43. Надзорният съвет също така прикани генералния директор на OLAF да извърши задълбочен преглед и да актуализира вътрешните инструкции и насоки, които допълват НПР, за да се гарантира тяхната целесъобразност, съответствие с НПР и лесна приложимост, както и да информира Надзорния съвет за резултата от този процес.

([14]) Забележки на Надзорния съвет до генералния директор на OLAF относно прегледа на НПР от 17 август 2021 г. и Становище № 2/2017 относно оценката на Регламента за OLAF.

([15]) В последното изречение от член 17, параграф 8 от Регламента за OLAF се посочва, че насоките „се публикуват за информация на уебсайта на Службата на официалните езици на институциите на Съюза“.

44. Според Надзорния съвет подробните и практически насоки, изисквани съгласно Регламента за OLAF, са от основно значение, за да се гарантира, че разследванията са съобразени с основните ценности и оперативния интегритет на OLAF.

45. Надзорният съвет счита, че изпълнението на препоръките и забележките, представени в неговото становище, би било от значителна полза за НПР.

46. През март 2025 г. генералният директор на OLAF информира Надзорния съвет, че въпреки че преразглеждането на НПР е приключило, приемането на окончателния текст е забавено поради продължаващите дискусии относно структурата на ЕС за борба с измамите и оценката на Регламента за OLAF.

47. Надзорният съвет изразява съжаление по повод на отлагането на приемането на окончателния вариант на НПР и счита, че забавянето е неоправдано, като се имат предвид значителният напредък, който вече е постигнат от OLAF, както и отделеното значително време и положените огромни усилия от OLAF и всички заинтересовани страни, осигурили ценен принос за преразглеждането.

48. Според Надзорния съвет подробните и практически насоки, изисквани съгласно Регламента за OLAF, са от основно значение, за да се гарантира, че разследващите дейности са съобразени с основните ценности и оперативния интегритет на OLAF. Становището на Надзорния съвет е, че продължаващите дискусии относно структурата на ЕС за борба с измамите и оценката на Регламента за OLAF не би следвало да оказват въздействие върху приемането на вече финализираните НПР.

2.4 *Становище № 4/2024 — Правомощия на OLAF да провежда вътрешни разследвания: случаят с членовете на институциите на ЕС*

49. През февруари 2023 г. генералният директор на OLAF изпрати на Надзорния съвет кореспонденцията между председателя на Европейския парламент и самия него (от март 2020 г. до септември 2023 г.) по въпроса за правомощията на OLAF да разследва членове на Европейския парламент (членове на ЕП). Генералният директор на OLAF информира Надзорния съвет за някои трудности, с които OLAF се е сблъскала при разследването на предполагаеми случаи на сериозни нарушения от страна на членове на ЕП, които сами по себе си не засягат финансовите интереси на ЕС, включително трудности при достъпа до офисите на членовете на ЕП и тяхното ИТ оборудване (лаптопи), наред с другото. Въпреки че OLAF е имала възможността да разследва парламентарни сътрудници и други служители на Европейския парламент (наричан по-нататък „Парламентът“) като „засегнати лица“, тя не е била в състояние да извършва дейности по разследване по отношение на член на ЕП без разрешението на Парламента. Позицията на Парламента е била, че Регламентът за OLAF не оправомощава OLAF да разследва въпроси, които не са свързани със защитата на финансовите интереси на ЕС, като например спазването от страна на членовете на ЕП на Кодекса за поведение на Парламента.

50. Поради това Надзорният съвет реши да издаде становище съгласно член 15 от Регламента ([16]), за да изясни правилата, приложими за вътрешните разследвания на OLAF, които обхващат членове на институциите на ЕС като цяло, и в частност членове на ЕП. В становището си Надзорният съвет разгледа основния въпрос дали OLAF има правомощието да разследва членове на ЕП и членове на институции, органи, служби и агенции за тежки престъпления, свързани с изпълнението на служебните им задължения, които изглежда не засягат финансовите интереси на ЕС (наричани по-нататък „въпроси, които не са свързани със ЗФИ“) ([17]). Той също така разгледа приложимостта на Кодекса за поведение на Парламента за членовете на ЕП, Устава на членовете на ЕП и техния имунитет за целите на вътрешните разследвания на OLAF. И накрая, от съображения за изчерпателност, в становището също беше извършена оценка дали и до каква степен правомощията на OLAF да провежда такива разследвания може да бъдат засегнати от Междуинституционалното споразумение от 1999 г. и решенията, които всяка институция, орган, служба или агенция на ЕС е приела съгласно член 4 от Регламента за OLAF относно реда и условията, при които OLAF може да провежда разследвания срещу техните служители или членове.

([16]) В член 15 от Регламента за OLAF се посочва, че Надзорният съвет може да изготвя становища също и при поискване от генералния директор на OLAF, наред с другото.

([17]) Престъпленията срещу финансовите интереси на Европейския съюз (престъпления, свързани със ЗФИ, както са определени в Директива (ЕС) 2017/1371, от френски език *protection des intérêts financiers*) засягат финансовите интереси на Европейския съюз и също така накърняват неговата репутация и надеждност. Престъпленията, свързани със ЗФИ, включват измами, касаещи бюджета на ЕС, мащабни измами с ДДС, засягащи две или повече държави членки, корупция, присвояване на активи, извършено от публичен служител, и изпиране на пари, което се отнася за имущество, придобито чрез тези престъпления.

Правомощия на OLAF да провежда вътрешни разследвания по въпроси, които не са свързани със ЗФИ

51. За Надзорния съвет беше от съществено значение като първа стъпка да се изясни въпросът за компетентността на OLAF да разследва членове на ЕП по въпроси, които изглежда не засягат финансовите интереси на ЕС. Поради тази причина Надзорният съвет се позова на съдебната практика на съдилищата на ЕС, по-специално на решението на Съда по делото Dalli ([18]), в което Съдът разгледа подробно самите аргументи, които Парламентът изглежда наскоро е повдигнал и в кореспонденцията си с OLAF, за да постави под въпрос или да ограничи правомощията на OLAF да разследва членове на ЕП за престъпления, които не са свързани със ЗФИ.

52. Съдът посочва, че от член 2, параграф 1 от Решение 1999/352/ЕО на Комисията за създаване на OLAF (което все още е приложимо) следва, че OLAF е отговорна **не само** за *провеждането на административни разследвания, целящи, първо, борба с измамите, корупцията и други незаконни действия, засягащи финансовите интереси на Съюза*, **но и** за разследването на *сериозните положения, свързани с осъществяването на професионални задължения, което може да доведе до неспазване на задълженията от страна на чиновници и служители на Съюза, водещи до дисциплинарно и в определени случаи наказателно производство* ([19]). Според Съда това е предвидено и в съображение 5 от предходния Регламент № 1073/1999 за OLAF (понастоящем съображение 6 от действащия Регламент за OLAF), съгласно което **задълженията на OLAF се простират и извън защитата на финансовите интереси**, като включват всички дейности за предпазване на Съюза от неправомерни прояви, които е вероятно да доведат до административни или наказателни производства. Съдът стигна до заключението, че *липсата на въздействие върху финансовите интереси на Съюза* ***не засяга възможността OLAF да започва разследвания*** ([20]).

53. Надзорният съвет отбелязва, че съдебната практика на съдилищата е толкова ясна, че вече не може да има никакво съмнение относно правилното тълкуване на член 1, параграф 4 от Регламента за OLAF ([21]) и правомощията на OLAF да разследва сериозни въпроси, свързани с изпълнението на служебни задължения от служители на ЕС и членове на институции, които не засягат финансовите интереси на ЕС. Освен това в съдебната практика след делото Dalli също така се пояснява, че дори престъпления, които не са свързани със ЗФИ (например поведение, включващо психически тормоз), могат да имат финансови последици. Надзорният съвет отбелязва, че OLAF има право да разследва такива случаи, дори ако счита, че въпросното неправомерно поведение няма финансово отражение. Ясно е също така, че правомощията на OLAF да провежда вътрешни разследвания срещу членове на институции, органи, служби и агенции по въпроси, които не са свързани със ЗФИ, произтича пряко от Регламента за OLAF и не е допълнителна компетентност, предоставена доброволно на OLAF от институциите, органите, службите и агенциите извън приложното поле на Регламента за OLAF.

Кодекс за поведение на членовете на Европейския парламент

54. В кореспонденцията си с OLAF Парламентът също така е изразил сериозни съмнения относно провеждането от OLAF на паралелни вътрешни разследвания по въпроси, като тормоз, конфликти на интереси или етични нарушения, засягащи членове на ЕП, на основание, че такива разследвания има опасност да поставят под въпрос собствените вътрешни процедури на Парламента, предвидени в неговия Кодекс за поведение. Според Парламента принципът на лоялно сътрудничество ограничава обхвата на дейностите на OLAF, които засягат Парламента.

55. В този контекст Надзорният съвет отбелязва, че институциите, органите, службите и агенциите могат да приемат вътрешни правила, включително кодекс за поведение на своите членове по етични въпроси, но това не възпрепятства и не може да възпрепятства OLAF да упражнява компетентност, която ѝ е предоставена пряко с Регламента за OLAF. Тези вътрешни правила и кодекси за поведение са задължителни само за съответната институция, орган, служба и агенция. Поради това те не могат да се използват като основание за възпрепятстване на OLAF да провежда вътрешни разследвания в съответствие с член 1, параграф 4 от Регламента за OLAF.

([18]) Решение от 6 юни 2019 г., *Dalli/Комисия* T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, потвърдено с решение от 25 февруари 2021 г., *Dalli/Комисия*, C-615/19P, ECLI:EU:C:2021:133 (дело T-399/17).

([19]) Вж. точка 62 от решението от 6 юни 2019 г., *Dalli/Комисия*, T-399/17.

([20]) Вж. точка 62 от решението от 6 юни 2019 г., *Dalli/Комисия*, T-399/17.

([21]) Член 1, параграф 4 гласи, че: „В рамките на институциите, органите, службите и агенциите, създадени от или на основание на Договорите („институции, органи, служби и агенции“), Службата [OLAF] извършва административни разследвания с цел борба срещу измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза. За тази цел тя разследва сериозни въпроси, свързани с изпълнението на служебните задължения и представляващи неизпълнение на задълженията от страна на длъжностни лица и други служители на Съюза, които подлежат на дисциплинарно или, в зависимост от случая, на наказателно производство, или еквивалентно неизпълнение на задължения от страна на членове на институции и органи, началници на служби и агенции или членове на персонала на институции, органи, служби и агенции, които не са обект на Правилника за персонала (по-нататък заедно наричани „длъжностни лица и други служители, членове на институции или органи, началници на служби или агенции, или членове на персонала“)“.

56. По отношение на принципа на лоялно сътрудничество Надзорният съвет се позовава на съдебната практика на европейските съдилища, според която член 13, параграф 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) ([22]) *отразява принципа на институционално равновесие, характеризиращ институционалната структура на Съюза,* ***който предполага, че всяка институция упражнява своите правомощия при зачитане на правомощията на останалите институции*** ([23]). В това отношение, що се отнася до OLAF, Съдът е постановил, че задължението на OLAF за лоялно сътрудничество не може да измени разпределението на функциите и отговорностите, както е предвидено в Регламента за OLAF ([24]).

57. Тъй като правомощието за провеждане на вътрешни разследвания не е споделена компетентност, а е предоставено от Регламента за OLAF само на OLAF, нито една институция, включително Парламентът, не може да се позовава на принципа на лоялно сътрудничество между институциите, за да възпрепятства OLAF да упражнява правомощието си да разследва членовете на институции, органи, служби и агенции. Всъщност принципът на лоялно сътрудничество е залегнал в член 5, параграф 3 от Регламента за OLAF, съгласно който *докато Службата* [OLAF] *провежда вътрешно разследване, засегнатите институции, органи, служби или агенции не започват успоредно разследване по същите факти, освен ако със Службата е договорено друго*.

Устав и Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз ([25])

58. Надзорният съвет също така разгледа приложимостта на Устава и на Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз, в които са определени правилата и общите условия за изпълнението на задълженията на членовете на ЕП и се предоставя законова защита на тяхната свобода и независимост. Надзорният съвет отбелязва, че член 1, параграф 3 от Регламента за OLAF, в който се посочва, че приложното му поле не засяга а) Протокол № 7 за привилегиите и имунитетите на Европейския съюз и б) Устава на членовете на Европейския парламент, не ограничава предоставените на OLAF правомощия да разследва членове на институции, органи, служби и агенции по сериозни въпроси, свързани с изпълнението на техните професионални задължения. В него само се пояснява, че тази компетентност трябва да се упражнява, без да се ограничава или засяга неблагоприятно изборната длъжност на членовете на ЕП или тяхната свобода да изпълняват ролята си на избрани представители.

59. Според съдебната практика привилегиите и имунитетите на Европейския съюз, признати с Протокол № 7, а следователно и имунитетът на членовете на ЕП, имат само функционален характер; те целят да се избегне създаването на пречки за функционирането и независимостта на Европейския съюз. Следователно тези привилегии и имунитети се предоставят единствено в интерес на Европейския съюз. Според Съда този имунитет има за цел *да се избегне всякакво възпрепятстване на правилното функциониране на институцията, на която са членове, следователно на упражняването на правомощията на тази институция* ([26]). От това следва, че при условие че разследванията на OLAF на действия, извършени от членове на ЕП, не засягат „изразените от тях мнения или подадените от тях гласове при изпълнението на задълженията им“, те „не засягат“ привилегиите и имунитетите на членовете на ЕП съгласно Протокол № 7 и/или техния Устав ([27]).

Междуинституционално споразумение от 1999 г. и решения, взети от всяка институция, орган, служба или агенция на ЕС относно вътрешните разследвания на OLAF

60. В кореспонденцията си с OLAF Парламентът също така твърди, че тъй като OLAF няма правомощия съгласно Регламента за OLAF да разследва извършени от членове на ЕП действия, които не са свързани със ЗФИ, такива разследвания може да бъдат провеждани единствено въз основа на Междуинституционното споразумение от 25 май 1999 г. между Парламента, Съвета и Европейската комисия относно вътрешните разследвания, провеждани от OLAF.

([22]) Член 13, параграф 2 от ДЕС гласи: „Всяка институция действа в кръга на правомощията, които са ѝ предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях. Институциите осъществяват лоялно сътрудничество помежду си“.

([23]) Решение от 6 октомври 2015 г., дело C-73/14, *Съвет на Европейския съюз/Европейска комисия*, ECLI:EU:C:2015:663.

([24]) Решение от 5 септември 2024 г., дело C-494/22 P, *Европейска комисия/Чешка република*, точка 149, ECLI:EU:C:2024:684.

([25]) Решение на Европейския парламент от 28 септември 2005 г. за приемане на Устав на членовете на Европейския парламент (ОВ L 262, 7.10.2005 г., стр. 1), на разположение на https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/ALL/?uri=CELEX%3A32005Q0684.

([26]) Решение от 27 април 2022 г., *Roos/Парламент*, съединени дела T-710/21, T-722/21 и T-723/21, точка 132.

([27]) Вж. също Становище № 2/2011 на Надзорния съвет „Powers of OLAF for the independent conduct of internal investigations within the EU institutions“ („Правомощия на OLAF за независимо провеждане на вътрешни разследвания в рамките на институциите на ЕС“), https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/supervisory-committee-olaf/opinions-and-reports_en.

Изразеното от Парламента мнение е, че тъй като в съображение 6 от същото споразумение се посочва, че извършването на разследванията на OLAF *не трябва да оказва влияние върху собствените отговорности на институциите*, разследванията на OLAF срещу членове на ЕП следва да се провеждат в пълно съответствие с Правилника за дейността на Парламента, що се отнася до прилагането на Кодекса за поведение на Парламента, приложим за членовете на ЕП. Съгласно този Правилник например единствено председателят на Парламента, след консултация с Консултативния комитет относно поведението на членовете на ЕП, е компетентен да приема окончателни решения относно нарушения на Кодекса за поведение от страна на членовете на ЕП. Ако OLAF трябваше да провежда паралелни разследвания по такива въпроси, това щеше да постави под въпрос правомощията на председателя на Парламента и на Консултативния комитет.

61. В този контекст Надзорният съвет, следвайки съдебната практика на съдилищата на ЕС, отбелязва, че правомощието на OLAF да провежда вътрешни разследвания на членове на институции, органи, служби и агенции по въпроси, които не са свързани със ЗФИ, произтича пряко от самия Регламент за OLAF. Следователно това не е компетентност, която институциите, подписали Междуинституционното споразумение от 1999 г., „доброволно“ са решили да предоставят на OLAF. Освен това, ако трябваше да се наложат ограничения на правомощията на OLAF да провежда вътрешни разследвания на членове на институции, органи, служби и агенции, това би могло да стане само чрез самия Регламент за OLAF, а не чрез споразумение между институциите, тъй като споразумението не е законодателен акт, който може да отмени, измени или замени Регламента за OLAF.

62. Освен това Надзорният съвет счита, че ако в действителност *[р]азследванията в рамките на институциите, органите, службите и агенциите в областите (…) се провеждат в съответствие с настоящия регламент и с решенията, приети от съответната институция, орган, служба или агенция* (член 4, параграф 1 от Регламента за OLAF), тук се касае за разпоредбите за прилагане, които институциите, органите, службите и агенциите трябва да въведат чрез вътрешни административни решения. В тези решения се определят практическите условия, които OLAF трябва да вземе предвид, когато извършва дейности по разследване (инспекция и събиране на доказателства в помещенията, обмен на информация, разговори със служители и членове и т.н.), но те не може да засягат и не засягат съществуването и упражняването от OLAF на нейните разследващи правомощия.

63. В заключение Надзорният съвет счита, че след решението по делото Dalli няма никакво съмнение, че OLAF има правомощия да разследва членове на ЕП и членове на институции, органи, служби и агенции за тежки престъпления, свързани с изпълнението на служебните им задължения, които може и да не засягат финансовите интереси на ЕС. Освен това Надзорният съвет счита, че предстоящото преразглеждане на Регламента за OLAF е подходящ момент за пълно привеждане на член 1, параграф 4 от посочения регламент в съответствие с решението на Съда по делото Dalli. Това би осигурило по-голяма яснота и би премахнало съмненията относно компетентността на OLAF да провежда вътрешни разследвания на членове на институции, органи, служби и агенции, които не засягат финансовите интереси на ЕС.

2.5 ***Проектостановище относно провежданите от OLAF вътрешни разследвания на тормоз в рамките на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС***

64. През 2022 г. генералният директор на OLAF информира Надзорния съвет за някои трудности, с които OLAF се сблъсква в редица случаи, свързани с вътрешни разследвания на тормоз, които биха могли да застрашат неговата независимост.

65. Въз основа на информацията, която получи от OLAF, Надзорният съвет счете, че е важно да изготви становище, за да изясни ролята и правомощията на OLAF при разследванията на неуместно поведение и тормоз в рамките на институции, органи, служби и агенции и да разгледа подробно добавената стойност, която тези разследвания носят за борбата с тормоза и друго подобно неуместно поведение от страна на длъжностни лица на ЕС и членове на институции, органи, служби и агенции. Въпреки това, тъй като Надзорният съвет не се намесва в провеждането на текущите разследвания, той реши да разгледа въпроса едва след като генералният директор на OLAF приключи докладваните случаи.

66. През декември 2024 г. Надзорният съвет одобри своето проектостановище, което след това беше официално прието през януари 2025 г. ([28]) Надзорният съвет проучи 20 случая на тормоз, които OLAF е отхвърлила (не са започнати разследвания) през последните пет години (2018—2023 г.), както и 9 разследвания на тормоз, които са били приключени през същия период.

([28]) Вж. Становище № 1/2025 на следния адрес: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/0aaf5493-9be7-4538-a5c4-f1957b3d479a_en?filename=Opinion%201-2025.pdf.

67. В становището си Надзорният съвет отбеляза на първо място, че след решението по делото Dalli е безспорен факт, че OLAF е компетентна да провежда вътрешни разследвания по сериозни въпроси, свързани с изпълнението на служебните задължения на служителите и членовете на институции, органи, служби и агенции, независимо дали те засягат финансовите интереси на ЕС, и че тази компетентност произтича пряко от член 1, параграф 4 от Регламента за OLAF. Това не е допълнителна компетентност, предоставена доброволно на OLAF от институциите, органите, службите и агенциите извън приложното поле на Регламента за OLAF ([29]). Следователно OLAF е компетентна да провежда вътрешни разследвания, свързани с тормоз, както е определено в съдебната практика, дори когато не са засегнати финансовите интереси на ЕС.

68. Извършеният от Надзорния съвет анализ обаче показва, че OLAF обикновено се въздържа да започва разследване по такива въпроси в случаите, когато а) твърденията се отнасят до тормоз, извършен от длъжностни лица и други „служители“ или от лица на средни ръководни длъжности, и б) съответната институция, орган, служба и агенция разполага с капацитета и необходимия експертен опит и е в състояние да проведе собствено вътрешно разследване по ефективен и независим начин, без да е необходима намесата на OLAF. В такива случаи OLAF счита, че започването на нейно собствено разследване не би било пропорционално или ефективно използване на нейните ресурси, нито би осигурило добавена стойност. В такива случаи генералният директор прекратява случая и изпраща съответната информация на засегнатата институция, орган, служба и агенция, за да може да бъдат предприети подходящи действия в съответствие с член 5, параграф 6 от Регламента за OLAF.

69. OLAF обаче счита за целесъобразно и необходимо да започва собствени разследвания, когато твърденията за тормоз са отправени срещу високопоставени и висши ръководни служители и членове на институции, органи, служби и агенции, и само OLAF би могла да гарантира необходимата степен на независимост при провеждането на такива разследвания.

70. Надзорният съвет установи, че подходът на OLAF при разглеждането на жалби за тормоз е в съответствие с приложимите правила и с нейния мандат. Освен това Надзорният съвет е на мнение, че в случаите на тормоз от страна на високопоставени и висши служители разследванията на OLAF осигуряват реална добавена стойност, що се отнася до независимостта и безпристрастността при провеждането на такива разследвания.

71. По този въпрос Надзорният съвет отбелязва, че предвид високопоставеното положение в рамките на съответната институция, орган, служба и агенция и високото равнище на отговорност на някои висши служители на ЕС или членове на институции, органи, служби и агенции, едно вътрешно разследване от страна на съответната институция, орган, служба и агенция може да не е достатъчно обективно, независимо и безпристрастно. В някои случаи институциите, органите, службите и агенциите може дори да не разполагат с необходимите ресурси, за да определят специализиран вътрешен екип, който да отговаря за провеждането на административно разследване. И накрая, твърденията за тормоз, извършен от високопоставени служители и членове на институции, органи, служби и агенции, които се разследват от собствената им институция, орган или агенция, потенциално биха могли да навредят сериозно на доброто име и репутацията на въпросната институция, орган, служба и агенция.

72. Надзорният съвет отбеляза също така, че въпреки че в повечето от анализираните случаи институциите, органите, службите и агенциите са оказали съдействие и не са се намесвали в разследването на OLAF, в два от случаите институциите, органите, службите и агенциите са показали явна липса на съдействие, оспорвайки правомощията на OLAF да провежда такива вътрешни разследвания. Това е довело до допълнително забавяне на разследванията на OLAF и е оказало отрицателно въздействие върху ефикасността на нейните действия.

73. Поради това Надзорният съвет отбелязва, че когато генералният директор започне разследване по въпроси от компетентността на OLAF, институциите, органите, службите и агенциите имат безусловно задължение да сътрудничат на OLAF и да се въздържат от паралелни разследвания. В този контекст Надзорният съвет счита, че когато дадена институция, орган, служба и агенция не се съобрази с исканията на OLAF да не провежда паралелно разследване по въпроси, които вече се разследват от OLAF, или откаже да изпрати информация, свързана с разследванията на OLAF, тази институция, орган, служба и агенция всъщност не действа в съответствие с Регламента за OLAF и принципа на лоялно сътрудничество. Подобно поведение оказва отрицателно въздействие върху ефикасността и последователността на работата на OLAF и в крайна сметка засяга нейната автономност и независимост при провеждането на разследванията в рамките на мандата ѝ.

([29]) Надзорният съвет вече изрази мнението си по този въпрос в своето Становище № 4/2024 *Правомощия на OLAF да провежда вътрешни разследвания: случаят с членовете на институциите на ЕС*.

2.6 ***Наблюдение на продължителността на разследванията на OLAF***

74. Съгласно член 7, параграф 8 от Регламента за OLAF Надзорният съвет трябва да извършва анализ на всяко отделно разследване, което е продължило повече от 12 месеца, за да се гарантира, че разследванията на OLAF се извършват без прекъсване и в срок, който е пропорционален на обстоятелствата и сложността на случая.

75. Чрез редовното наблюдение на продължителността на разследванията на OLAF и на причините за неоправдани забавяния Надзорният съвет се стреми да потвърди отсъствието на външна или вътрешна намеса при безпристрастното им провеждане. Едно продължително разследване, което не може да бъде оправдано, може да окаже сериозни отрицателни последици върху: i) процесуалните права на засегнатото(ите) лице(а); и/или ii) последващите действия във връзка с разследването. Като извършва наблюдение на продължителността на разследванията, Надзорният съвет проверява и за ефективното използване на човешките и финансовите ресурси, предоставени на OLAF.

76. Надзорният съвет счита, че продължителността на разследванията е важен показател за ефективността на действията на OLAF, и през годините е обръщал специално внимание на този въпрос. В последното си становище по този въпрос — Становище № 5/2021, Надзорният съвет извърши цялостна оценка на разследванията на OLAF с продължителност над 36 месеца към 2019 г. Надзорният съвет установи някои недостатъци, които доведоха до редица препоръки към генералния директор на OLAF.

77. В неотдавнашното си Становище № 3/2024 относно проекта на новите НПР Надзорният съвет приветства постигнатия от OLAF напредък в управлението на продължителността на нейните разследвания и отбеляза, че в проекта на преразгледаните НПР са включени някои от препоръките на Надзорния съвет. Надзорният съвет обаче подчерта също така, че е важно НПР да предоставят ясни насоки на разследващите служители относно избягването на необосновани периоди на бездействие по време на процеса на разследване. В този контекст Надзорният съвет представи няколко препоръки на генералния директор на OLAF относно изменения на НПР, които биха помогнали на OLAF да преодолее проблема с прекалено продължителните разследвания. Надзорният съвет вярва, че тези препоръки ще бъдат приети от генералния директор на OLAF в окончателния вариант на НПР. При все това, както беше посочено по-горе, фактът, че приемането на НПР беше отложено, без да се посочва конкретен срок, поражда опасения в Надзорния съвет.

78. През отчетната година, както всяка година, Надзорният съвет получи информация от OLAF за разследванията с продължителност над 12 месеца. За да разбере по-добре как OLAF е управлявала продължителността на своите разследвания през 2024 г. и дали е спазвала общия принцип на пропорционалност на продължителността на разследванията на Службата, също и с оглед на формулираните преди това препоръки, Надзорният съвет извърши оценка, като се съсредоточи върху разследванията с продължителност над 36 месеца (вж. раздел 2.6.2).

2.6.1 *Доклади за разследвания с продължителност над 12 месеца, получени от Надзорния съвет през 2024 г.*

79. Ако дадено разследване не може да бъде приключено в рамките на 12 месеца от започването му, съгласно член 7, параграф 8 от Регламента за OLAF ([30]) се изисква генералният директор на OLAF официално да докладва на Надзорния съвет 12 месеца след започването на разследването и на всеки 6 месеца след това. В тези доклади OLAF излага причините, поради които разследването не е приключено, и, когато е целесъобразно ([31]), корективните мерки, които ще бъдат предприети за ускоряване на разследването, и очаквания срок за завършване.

80. През 2024 г. Надзорният съвет получи 490 доклада от OLAF, свързани с 333 текущи отделни разследвания с продължителност над 12 месеца. От тях 49 % са продължили над 24 месеца, а 16 % — над 36 месеца (фигура 1). Разбивка по сектори на проведените от OLAF разследвания е предоставена на фигура 2.

([30]) В член 7, параграф 8 от Регламент № 883/2013 се посочва: „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“.

([31]) Уточнението „когато е целесъобразно“ беше добавено към текста на член 7, параграф 8 от Регламента за OLAF с Регламента за изменение (ЕС, Евратом) 2020/2223.

Фигура 1: 333 продължителни случая, докладвани през 2024 г.



Фигура 2: Разбивка по сектори на продължителните случаи, докладвани през 2024 г.



2.6.2 *Наблюдение през 2024 г. на разследванията на OLAF с продължителност над 36 месеца*

81. През 2024 г. Надзорният съвет осъществяваше редовно наблюдение на продължителността на разследванията на OLAF, като се съсредоточи по-специално върху разследванията, продължили над 36 месеца. Наблюдението се проведе на два етапа. Първо, Надзорният съвет анализира случаите, които между 1 януари и 31 август 2024 г. бяха с продължителност над 36 месеца (39 случая). След това Надзорният съвет разгледа новите случаи, които между 1 септември и 31 декември 2024 г. бяха с продължителност над 36 месеца (13 нови случая). По време на втория етап Надзорният съвет разгледа и напредъка по 39-те случая, анализирани по-рано през годината.

82. В съответствие с член 10 от работните договорености, договорени между OLAF и Надзорния съвет ([32]), Надзорният съвет имаше достъп до преписките по горепосочените 52 разследвания. До края на декември 2024 г. OLAF беше приключила 44 от тези случаи, а разследването по 8 продължи.

([32]) В работните договорености, постигнати между OLAF и Надзорния съвет, на Надзорния съвет се предоставя частичен пряк достъп до свързаната със случаите информация, която е налична и регистрирана в деловодната система на OLAF. Работните договорености са на разположение на следния адрес: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/system/files/2021-10/OLAF%20SC%20WA%20signed.pdf.pdf.

83. При извършения от Надзорния съвет преглед бяха разгледани посочените по-долу показатели.

Непрекъснатост на дейностите по разследване. Интензивността на дейностите по разследване беше внимателно проучена за цялата продължителност на всеки от случаите. Надзорният съвет съпостави причините, представени от OLAF в нейните 12-месечни доклади, с преписките по случаите и анализира непрекъснатостта на дейностите между отчетните периоди. Специално внимание беше отделено на прекъсванията на дейностите по разследване, продължаващи повече от три месеца. Преписките бяха проверени за обосновки (изрично посочени или по друг начин подразбиращи се) ([33]). Надзорният съвет се съсредоточи и върху оценката на непрекъснатостта на разследванията, извършена от екипа на OLAF за преглед ([34]).

Планиране на разследванията и определяне на оперативни приоритети. Надзорният съвет направи преглед на вътрешната практика на OLAF за управление на продължителността на разследванията, с особен акцент върху планирането и определянето на оперативните приоритети. Надзорният съвет извърши оценка дали във всички отдели на OLAF е възприет последователен и единен подход ([35]). Надзорният съвет също така разгледа въпроса дали ръководството на OLAF е дало оперативен приоритет на разследванията, продължили над 36 месеца, с ясната цел да се ускори тяхното приключване ([36]).

Пропорционалност и ефективност. Надзорният съвет също така извърши предварителна оценка на пропорционалността на продължителността на всяко разследване, като провери дали продължителността е била обоснована въз основа на обстоятелствата по случая. Освен това Надзорният съвет оцени дали предложените корективни мерки са били съдържателни и подходящи за отстраняване на причините, поради които разследванията не са били завършени.

84. Анализът, извършен от Надзорния съвет през 2024 г., може да бъде обобщен, както е посочено по-долу.

Докладване

85. Надзорният съвет отбеляза, че *сложността на въпроса* е най-често посочваната от OLAF причина за обосноваване на продължителността на съответното разследване (посочена в 85 % от случаите). Обстоятелствата, при които дадено разследване може да се счита за сложно, може да се различават за всеки отделен случай в зависимост от предмета и конкретните обстоятелства. OLAF обикновено се позовава на сложността, когато документите са многобройни и трудни за разглеждане поради техния формат, обем и език. Сложността се посочва и когато има трудности поради наличието на различни юрисдикции или съществуват други правни проблеми, когато случаят включва или потенциално би могъл да включва множество лица ([37]) и/или държави, когато обхватът на разследването е широк или когато сделките са трудни за анализиране.

86. Други причини, докладвани от OLAF за обосноваване на продължителността, са вътрешни (напр. въпроси, свързани с човешките ресурси, като продължително отсъствие на водещ разследващ служител или реорганизация на разследващ екип), или външни обстоятелства извън контрола на OLAF (напр. трудности при сътрудничеството със заинтересованите страни, изчакване на информация от европейските институции, националните органи или други заинтересовани страни или въздействието на пандемията от COVID-19).

87. Надзорният съвет съпостави съдържанието на 12-месечните доклади на OLAF с всички налични данни във всички преписки и не установи несъответствия. В по-общ план Надзорният съвет счита, че ако е попълнен правилно, образецът, използван за докладите до Надзорния съвет, може да предостави надеждна обща информация за случая. Важно е информацията в тях да се актуализира на всеки шест месеца, като се обръща специално внимание на корективните мерки, предприети през отчетния период, и на тяхната ефективност. Надзорният съвет и преди е посочвал ([38]), че разследване, което е в процес на завършване към момента на изготвяне на 12-месечния доклад, не освобождава OLAF от задължението ѝ да информира Надзорния съвет за корективните мерки, предприети по време на разследването.

([33]) Вж. Становище № 5/2021 на Надзорния съвет, препоръка 1б.
([34]) Вж. Становище № 5/2021 на Надзорния съвет, препоръка 2.
([35]) Вж. Становище № 5/2021 на Надзорния съвет, препоръка 3.
([36]) Вж. Становище № 5/2021 на Надзорния съвет, препоръка 4в.
([37]) Анализираните случаи включваха различен брой физически/юридически лица — от 1 до 29.
([38]) Вж. Становище № 5/2021 на Надзорния съвет, точки 38 и 39.

Непрекъснатост на разследванията

а. *Прекъсвания на дейностите по разследване*

88. Надзорният съвет внимателно проучи интензивността на дейностите по разследване през цялата продължителност на всеки от случаите и установи периоди на бездействие през цикъла на повечето от анализираните случаи (47 случая) ([39]). Повечето пъти за даден случай е имало повече от един период на бездействие. При 44 случая Надзорният съвет установи прекъсвания с продължителност 3—8 месеца ([40]). В 12 случая прекъсванията са продължили 9—15 месеца ([41]). При 4 случая Надзорният съвет установи по-дълги периоди на бездействие — между 16 и 23 месеца ([42]). Както е посочвал и в предходни становища, Надзорният съвет признава, че анализът на продължителността не може да се основава единствено на броя и продължителността на прекъсванията на дейността при дадено разследване и че при всеки анализ трябва да се взема предвид цялата преписка по разследването и — в съответствие с член 7, параграф 5 от Регламента за OLAF — специфичните обстоятелства и сложността на всеки отделен случай.

89. Надзорният съвет отново посочва ([43]), че периодите на бездействие трябва да бъдат надлежно документирани и обосновани в съответната преписка и че пречките или забавянията, с които се е сблъскал екипът по случая по време на цикъла на дадено разследване, следва винаги да бъдат регистрирани и да могат да бъдат проследени в деловодната система (например под формата на бележка към преписката). Това ще даде възможност на ръководството на OLAF ефективно да следи напредъка в дадено разследване и ще гарантира необходимата степен на прозрачност и отчетност.

90. При предишния си анализ на продължителността Надзорният съвет установи, че в повечето случаи OLAF не е регистрирала правилно в деловодната система обстоятелствата около периодите на бездействие ([44]). Анализът, извършен през 2024 г., показва подобрение в тази област, след като OLAF редовно е документирала прекъсванията от над три месеца, така че Надзорният съвет успя да разбере причините за тези периоди на бездействие. Надзорният съвет откри недокументирани прекъсвания само в малка част от случаите ([45]).

91. В тази връзка Надзорният съвет приветства практиката постепенният напредък в извършвания от OLAF анализ на данните да се документира в бележки към преписките, както и да се регистрират всички процедурни пречки, с които се е сблъскал разследващият екип ([46]).

92. Надзорният съвет също така констатира, че макар в повечето случаи OLAF да е регистрирала документите навреме, в няколко случая това е било направено с известно закъснение (напр. размяна на електронни писма, осъществена известно време преди те да бъдат въведени в деловодната система) ([47]). Тази практика се отклонява от необходимостта от яснота и прозрачност в деловодната система, което от своя страна е от основно значение за рационализираното провеждане на разследванията, управленския надзор и свързаната с наблюдението работа на Надзорния съвет. Поради това Надзорният съвет подчертава значението на незабавното въвеждане на всички съответни документи в деловодната система.

б. *Становища на екипа за преглед*

93. Във всички 44 приключени случая Надзорният съвет анализира и становищата, издадени от екипа за преглед преди приключването на съответния случай („становища относно приключването“). Надзорният съвет установи известна разнородност в анализа, извършен от екипа за преглед, що се отнася до непрекъснатостта на разследванията: в някои случаи в становището на екипа за преглед се посочват периоди на бездействие или сложност на случая, без да се предоставят обяснения или допълнителни подробности в подкрепа на неговата оценка ([48]); в други случаи в становището просто се посочва, че не са открити „данни [за неоправдани забавяния]“, въпреки че съдържанието на преписката може да предполага друго ([49]).

([39]) [Периоди на бездействие не бяха установени при пет от случаите — поверително].
([40]) [Поверително].
([41]) [Поверително].
([42]) [Поверително].
([43]) Вж. Становище № 5/2021 на Надзорния съвет, точка 44.
([44]) Вж. Становище № 5/2021 на Надзорния съвет, точки 45 и сл.
([45]) [Поверително].
([46]) [Поверително].
([47]) [Поверително].
([48]) [Поверително].
([49]) [Поверително].

94. Надзорният съвет повтаря своето изразено по-рано мнение ([50]), че оценката, извършена в края на разследването, е изключително важна с оглед на проследяването на ефективността на дейността на OLAF. Поради това е важно в становищата, издадени от екипа за преглед, да се посочат точните периоди на бездействие и да се направят ясни и добре аргументирани заключения.

Планиране на разследванията и определяне на приоритетите

95. Като част от последната актуализация на НПР OLAF измени член 9, параграф 1, за да включи изискването разследващите звена да *изготвят първоначален работен план*. Надзорният съвет приветства тази промяна и признава усилията на генералния директор на OLAF за изпълнението на препоръка 3 от Становище № 5/2021.

96. Извършеният анализ обаче показа, че в 60 % от случаите не са били изготвени първоначални планове за разследванията. В останалите 40 % от случаите е бил изготвен първоначален работен план, въпреки че само в три случая първоначалният работен план е бил актуализиран ([51]). Надзорният съвет признава, че по-голямата част от анализираните разследвания са били започнати преди актуализирането на НПР през октомври 2021 г. Надзорният съвет обаче отново изразява мнението си ([52]), че един по-последователен подход би бил от полза за операциите на OLAF. Наличието на работни планове, изготвени в началото на съответното разследване и актуализирани при необходимост, предоставя на ръководството на OLAF конкретен инструмент за наблюдение на продължителността и напредъка на разследванията и за оптимално използване на човешките ресурси на Службата.

97. При анализа на Надзорния съвет също така беше установена известна разнородност при определянето на оперативната приоритетност на случаите. Само осем разследвания, които са продължили повече от 36 месеца, са били изрично определени като приоритетни ([53]). Анализът обаче показа също така, че въпреки липсата на изрично определяне на оперативна приоритетност за тях, 30 случая са били завършени скоро след като продължителността им е надхвърлила 36 месеца ([54]).

98. По този въпрос Надзорният съвет приветства — като положително развитие, с което се изпълнява препоръка 4в от Становище № 5/2021 — факта, че OLAF автоматично е дала приоритет на повечето разследвания с продължителност над 36 месеца. Все пак Надзорният съвет подчертава също така, че е важно в преписката по случая да се регистрира решението да се даде приоритет на съответното разследване, както и да се документира всяка последваща промяна на това решение.

99. Анализът, извършен от Надзорния съвет по случаи с продължителност над 36 месеца към 2024 г., внесе яснота и доведе до редица констатации. Първо, има леко увеличение на тези случаи в сравнение с 2019 г. (от 10 % на 16 % от всички докладвани случаи през 2024 г.). Тези данни изглеждат в съответствие с намаляващия брой служители на OLAF през последните пет години и нарастващата сложност на разследванията, провеждани от OLAF ([55]). От анализа обаче стана ясно, че повечето разследвания са били ускорени, след като са достигнали продължителност от 36 месеца, в резултат на което повечето случаи са били завършени в рамките на 36—42 месеца.

100. При разглеждането на непрекъснатостта на разследванията Надзорният съвет установи, че в почти 70 % от случаите установените прекъсвания всъщност са били обосновани ([56]). В останалите 30 % Надзорният съвет установи, че повтарящ се елемент с отражение върху продължителността е дългото отсъствие на водещия разследващ служител и/или последващите промени в състава на екипа по случая ([57]). Накрая, според Надзорния съвет ограничен брой анализирани случаи ([58]) будят опасения относно пропорционалността на тяхната продължителност; Надзорният съвет счита, че в тези случаи разследванията на OLAF не са били непрекъснати и прекъсванията не са били обосновани. С оглед на гореизложените съображения Надзорният съвет подчертава, че е важно прекъсванията на разследванията да бъдат сведени до минимум. Той изтъква и необходимостта тези периоди на бездействие да бъдат ясно обосновавани в преписките.

([50]) Препоръка 2 от Становище № 5/2021 на Надзорния съвет.
([51]) [Поверително].
([52]) Препоръка 3 от Становище № 5/2021 на Надзорния съвет.
([53]) [Поверително].
([54]) [Завършени случаи с продължителност между 36 и 42 месеца — поверително].
([55]) През 2019 г. OLAF е посочила „сложността на въпроса“ като причина, обосноваваща продължителността на разследването, в 43 % от случаите, докато през отчетната година такава обосновка е дадена за 85 % от случаите.
([56]) [Поверително].
([57]) [Поверително].
([58]) [Поверително].

101. Анализът също така показа, че въпреки че изготвянето на работни планове е изискване съгласно член 9, параграф 1 от настоящите НПР, разследващите звена все още не приемат последователно такива. Надзорният съвет вярва, че в бъдеще член 9, параграф 1 от НПР ще се прилага по-последователно.

2.7 *Наблюдение на индивидуалните жалби, подадени до OLAF*

102. Както всяка година, Надзорният съвет получи доклади за шестмесечен период и съответните документи по индивидуални жалби, разгледани от OLAF. През 2024 г. генералният директор информира Надзорния съвет, че OLAF е разгледала общо три жалби. Генералният директор също така направи преглед на жалбите, разглеждани от Европейския омбудсман. OLAF осигури автоматичен достъп до съответните случаи в деловодната система на Службата, която съдържа всички съответни документи и информация ([59]). Надзорният съвет се съсредоточи върху трите жалби, разгледани пряко от OLAF през 2024 г., като всички те се основаваха на член 90а от Правилника за длъжностните лица ([60]).

103. Съгласно член 90а от Правилника за длъжностните лица, длъжностните лица и другите служители на ЕС може да сезират генералния директор на OLAF с искане във връзка с техните права и как те биват третирани в контекста на разследванията, провеждани от OLAF. Те може също така да подадат жалба срещу всеки акт, който ги засяга неблагоприятно във връзка с разследванията на OLAF.

104. Надзорният съвет отбелязва, че в две жалби, подадени от лица, засегнати от разследванията на OLAF, ищците са подали искания за обезщетение за вреди поради предполагаемо нарушение на процесуалните гаранции. И двете жалби са били подадени, след като разследванията на OLAF са били приключени. Последната жалба е била подадена от информатор и се отнася до „отхвърлен случай“, при който OLAF е решила да не започва разследване.

105. Надзорният съвет счита, че по всички горепосочени жалби OLAF е предоставила достатъчно обяснения на всички жалбоподатели и е действала в съответствие със задължението си по член 41, параграф 2, буква в) от Хартата на основните права на Европейския съюз относно *задължението на администрацията да мотивира своите решения*.

3 **Сътрудничество**

3.1 *Сътрудничество с OLAF*

106. През 2024 г. Надзорният съвет затвърди ползотворното си сътрудничество с OLAF, като поддържаше открит и конструктивен диалог с генералния директор на Службата и неговия екип.

107. Надзорният съвет продължи практиката да кани генералния директор на OLAF и персонала на месечните си заседания, за да участват в обсъжданията и да бъдат информирани по всеки въпрос, който е от значение за работата на Надзорния съвет и OLAF. Членовете на Надзорния съвет и секретариатът проведоха също така официални и неофициални срещи с ръководството и персонала на OLAF като част от подготовката на дейността на Надзорния съвет.

108. Надзорният съвет получи от Службата следните доклади в съответствие с Регламента за OLAF и установените работни практики: i) доклади по разследвания с продължителност над 12 месеца; ii) доклади във връзка с неизпълнените препоръки на OLAF, издадени след 1 октомври 2013 г., и за които OLAF е получила отговори от съответните органи в рамките на годишното наблюдение за 2023 г.; iii) доклади за жалби, подадени до OLAF относно процесуалните гаранции при текущи разследвания на OLAF; iv) доклади за случаите, за които е била изпратена информация на националните съдебни органи; и v) доклади във връзка с отлагания съгласно член 4, параграф 6 от Регламента за OLAF.

([59]) В съответствие с член 6, параграф 2 от работните договорености между OLAF и Надзорния съвет.

([60]) Регламент № 31 (ЕИО), 11 (ЕОАЕ), установяващ Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия, на разположение на адрес: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX:01962R0031-20140501.

3.2 *Отношения със заинтересованите страни*

109. Надзорният съвет се отчита пред институциите, които назначават членовете му, и също така е партньор в диалога с институциите на ЕС. Той докладва на институциите на ЕС относно дейностите си, може да издава становища по тяхно искане, изготвя доклади по въпроси, свързани с разследванията, и обменя мнения с тях на политическо равнище ([61]).

110. Надзорният съвет счита, че е важно да се поддържа редовен контакт с институциите на ЕС и с партньорите на OLAF и заинтересованите страни, за да се подобри информационният поток и да се получава обратна връзка относно постигнатите от Службата резултати. Надзорният съвет и неговият секретариат поддържаха контакти с: i) Европейския омбудсман (участие в пленарното заседание на Надзорния съвет на 9 юли 2024 г.); ii) работната група на Съвета за борба с измамите (GAF) (представяне на годишния доклад за 2023 г. от председателя на 18 юли 2024 г.); iii) Комисията по бюджетен контрол (CONT) на Европейския парламент (представяне на годишния доклад на Надзорния съвет за 2023 г. от председателя на 5 септември 2024 г.). Председателят на Надзорния съвет участва и в конференцията на OLAF и Европейската прокуратура на 22 април 2024 г., а докладчикът на координационната служба за борба с измамите (AFCOS) взе участие в организираната от OLAF конференция на AFCOS през 2024 г., която беше проведена на 16 октомври 2024 г.

111. Надзорният съвет участва и в годишния междуинституционален обмен на мнения относно OLAF, който беше проведен на 3 декември 2024 г. и беше съсредоточен върху използването на изкуствен интелект (ИИ) от участниците от ЕС в борбата с измамите. Надзорният съвет взе активно участие в срещата, като призна потенциалните ползи, произтичащи от използването на автоматични алгоритми за откриване на измами и рационализиране на разследванията. В най-простото си приложение ИИ би могъл да автоматизира повтарящи се задачи и да подпомага служителите на OLAF при оценяването и разбирането на различните национални правни рамки. В по-сложните случаи използването на ИИ увеличава капацитета за по-ефективна и по-точна обработка на големи обеми от данни, отколкото преди. В съответствие със специфичната си компетентност Надзорният съвет подчерта, че при използването на ИИ следва да се спазват ограниченията, наложени от правната рамка, съдебната практика и етичните стандарти. Той също така подчерта рисковете, свързани с използването на ИИ, по отношение на пристрастността, възможността за представяне на обяснения и прозрачността, заедно с въпроса за разходите и произтичащата необходимост от подходящо финансиране.

4 **Администриране и ресурси**

4.1 *Работни методи на Надзорния съвет*

112. През 2024 г. Надзорният съвет проведе 11 пленарни заседания, хибридни или присъствени ([62]). По всеки разгледан основен въпрос Надзорният съвет беше назначил докладчик. Докладчиците работиха със секретариата по изготвянето на проекти на доклади за разискване по време на пленарните заседания, като проведоха също така официални и неофициални срещи със съответните служители на OLAF и секретариата относно изготвянето на становища. Председателят, докладчиците и членовете на секретариата също редовно провеждаха работни срещи по конкретни въпроси.

113. След оттеглянето на г-н Cretin от поста му през юли 2024 г. Надзорният съвет продължи да работи с четирима членове до края на годината. Членът, който ще замести г-н Cretin за остатъка от неговия мандат, ще бъде назначен от резервния списък, включен в Решението за назначаване на членовете на Надзорния комитет на OLAF ([63]), прието от Европейския парламент, Съвета и Комисията на 28 март 2022 г.

([61]) Член 15, параграф 1 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 [OLAF], приоритетите на Службата относно разследванията и продължителността на разследванията. Тези становища могат да се изготвят също и по собствена инициатива, при поискване от генералния директор или **при поискване от дадена институция, орган, служба или агенция**, без обаче това да влияе върху провеждането на текущите разследвания. […]
[…] Копие от становищата, изготвени съгласно трета алинея, се предоставя на институциите, органите, службите или агенциите“.

([62]) От януари до декември 2024 г.

([63]) Решение (ЕС, Евратом) 2022/521 на Европейския парламент, Съвета и Комисията от 28 март 2022 г. за назначаване на членовете на Надзорния комитет на Европейската служба за борба с измамите (OLAF).

4.2 ***Секретариат***

114. През 2024 г. секретариатът продължи да подпомага членовете на Надзорния съвет при изпълнението на техните задължения, засилвайки независимостта на OLAF. Както и в предишния си доклад ([64]), Надзорният съвет припомня, че е важно секретариатът да разполага с достатъчно ресурси, за да подпомага както Надзорния съвет, така и Контрольора на процесуалните гаранции, а също и за да се запази необходимото разделение на задачите между двата органа. След миналогодишния обмен на мнения по този въпрос между Надзорния съвет и генералния секретар на Европейската комисия генералният секретар увери Надзорния съвет, че исканата подкрепа ще бъде предоставена.

115. През отчетния период секретариатът стартира две процедури по набиране на персонал. Очаква се през първото тримесечие на 2025 г. към секретариата да се присъединят двама души.

116. Надзорният съвет взе участие в тези процедури по набиране на персонал. Длъжностните лица, назначени в секретариата, никога не трябва да търсят и не трябва да приемат указания относно упражняването на функциите по наблюдение на Надзорния съвет нито от правителства, нито от институции, органи, служби или агенции. Участието на Надзорния съвет в този подбор на персонал осигурява и гарантира независимостта на процеса на подбор.

117. През цялата година секретариатът, подобно на останалата част от Комисията, продължи да работи в хибриден режим, като съчетаваше работа на място и дистанционна работа, и изпълняваше работната програма съгласно договореното с Надзорния съвет.

118. Секретариатът остава административно прикрепен (от март 2017 г.) към Службата на Европейската комисия за управление и плащане по индивидуални права (PMO), въпреки че се намира в отделна зона за сигурност в помещенията на OLAF. В миналото Надзорният съвет многократно е изразявал своите съмнения дали „хибридното“ прикрепяне на секретариата му към PMO е най-подходящото място.

4.3 ***Бюджетни въпроси***

119. Бюджетът на Надзорния съвет за 2024 г. беше 200 000 EUR. Реално изплатената сума до края на 2024 г. е 160 580,99 EUR, което представлява приблизително 80 % от общата сума.

120. Вторично оправомощеният разпоредител с бюджетни кредити, който отговаря за разходите, е директорът на PMO.

([64]) Годишен доклад на Надзорния съвет за 2023 г., точка 49.