C/2025/4511

7.8.2025 г.

ДОКЛАД ЗА ДЕЙНОСТТА НА КОНТРОЛЬОРА НА ПРОЦЕСУАЛНИТЕ ГАРАНЦИИ ЗА 2024 ГОДИНА

(C/2025/4511)

Увод

Това е третият годишен доклад за дейността ми като контрольор на процесуалните гаранции. Моята роля съгласно Регламента за OLAF е да разглеждам жалби относно спазването от страна на OLAF на процесуалните гаранции, както и относно предполагаеми нарушения на правилата, приложими към разследванията на OLAF, подадени от лицата, които са обект на такива разследвания, които наричаме „засегнати лица“. Това включва потенциални нарушения на процесуалните изисквания и основните права.



Преди създаването на длъжността „контрольор“ лицата, разследвани от OLAF, имаха много малко възможности да се оплачат пред независима организация или орган от начина, по който OLAF провежда разследването. Единствените възможности бяха да подадат жалба до Европейския омбудсман за лошо администриране или да се опитат да задействат извъндоговорната отговорност на Комисията при много строги условия.

За да се коригира този недостатък, с измененията от 2020 г. на Регламента за OLAF беше създаден подходящ механизъм за подаване на жалби, който дава на всяко засегнато лице възможността да подаде жалба до контрольора.

Чрез това новосъздадено независимо средство за административна защита контрольорът постепенно, но устойчиво адаптира и привежда в съответствие принципите на ефективна съдебна защита и принципите на ефективна административна защита. Контрольорът винаги взема предвид основните права, произтичащи от Хартата на основните права на ЕС, наред със специалните процесуални гаранции, чрез които се управляват дейностите на OLAF, както и общите правни принципи и съдебната практика на съдилищата на ЕС, приложими към разследванията на OLAF.

За контрольора е важно не само механизмът за подаване на жалби да се превърне в средство за ефективна защита на засегнатите лица, но и като цяло да се увеличи прозрачността на дейностите на OLAF. Ако наличието на орган за ефикасна и ефективна борба с измамите, способен да защитава финансовите интереси на ЕС, е „задължително“ за ЕС и за данъкоплатците, също толкова важно е разследванията от страна на OLAF на възможни измами да се провеждат в пълно съответствие с основните права и с процесуалните гаранции.

Въпреки това, за да се разберат по-добре ролята на контрольора и ограниченията на тази нова функция, е важно да се има предвид, че контрольорът не действа като съдия, който оценява законосъобразността на решенията и действията на OLAF. Мисията на контрольора по-скоро е да намира и предлага решения на проблемите, повдигнати от жалбоподателите. Като предлага решения и в крайна сметка отправя препоръки към генералния директор на OLAF, контрольорът си поставя за цел да решава съответните проблеми и да подобрява по далновиден начин административните и разследващите практики на OLAF.

Надявам се, че настоящият доклад ще спомогне за повишаване на осведомеността относно вида проблеми, които са в основата на жалбите, подадени от засегнатите лица. Същевременно се надявам, че с него ще се увеличат отчетността на OLAF и доверието на хората в системите, въведени от ЕС за справяне с измамите.

Със задоволство мога да съобщя, че през 2024 г. постигнахме всичките си цели въпреки по-високия брой на получените жалби. В това отношение съм благодарна за правната помощ, която ми оказа секретариатът.

В настоящия доклад ще научите повече за нашата работа и резултатите, които постигнахме чрез прилагането на механизма за подаване на жалби.

Убедена съм, че механизмът за подаване на жалби вече се е превърнал в съществена защитна мярка за засегнатите лица и че ще изпълнява във все по-голяма степен ролята си да гарантира, че дейностите на OLAF са съгласувани със съответните процесуални гаранции и правила за разследванията.

Проф. д-р Джулия ЛАФРАНК

Контрольор на процесуалните гаранции

Съдържание

Страница

Увод 1

1. Мисия и правомощия на контрольора 4
2. Механизмът за подаване на жалби 5
3. Общ преглед на жалбите, подадени през 2024 г. 5
4. Трите етапа на ефективната процедура за разглеждане на жалби 9
   - 4.1 Допустимост 9
   - 4.2 Състезателно производство 10
   - 4.3 Решения за приключване на случаите 11
5. Обзор на основните констатации на контрольора 11
   - 5.1 Право на защита 11
     - 5.1.1. Правото на длъжностно лице на ЕС да бъде информирано, че е засегнато лице 12
     - 5.1.2 Възможност за изразяване на становище по изложените факти. 12
   - 5.2 Разумна продължителност на разследванията на OLAF 13
   - 5.3 Дублиране на разследвания (принцип *ne bis in idem*) 14
   - 5.4 Безпристрастно поведение на разследващите служители на OLAF 15
   - 5.5 Правото на уведомяване за завършването на разследването и средствата за уведомяване, използвани в кореспонденцията със засегнатите лица 17
6. Консултации относно проекта на Насоки относно процедурите на разследване, прилагани от персонала на OLAF (НПР) 18
7. Отношения със заинтересованите страни 18
8. Административна и правна помощ 19
9. Данни за контакт с контрольора и подаване на жалба 19

1. **Мисия и правомощия на контрольора**

Контрольорът на процесуалните гаранции е длъжност, създадена с Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2023 на Европейския парламент и на Съвета ([1]) за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета ([2]) („Регламента за OLAF“). Ролята на контрольора е да защитава процесуалните гаранции и основните права на засегнатите лица ([3]) в разследванията, извършвани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF). На 3 май 2022 г. **д-р Джулия Лафранк** беше назначена като първи контрольор за мандат от пет години, който не подлежи на подновяване. Тя се подпомага от секретариата на Надзорния комитет („секретариата“).

Съгласно член 9а, параграф 8 от Регламента за OLAF контрольорът

> ***следи за спазването от страна на Службата на процесуалните гаранции, посочени в член 9, както и на правилата, приложими за разследванията на Службата. Контрольорът отговаря за разглеждането на жалбите, посочени в член 9б.***

Контрольорът изпълнява задачите си при **пълна независимост** и при изпълнението на своите задължения не приема указания от когото и да било ([4]). При положение, че засегнатите лица по принцип не могат да обжалват по съдебен ред действията или бездействията на OLAF в хода на разследването, възможността да подадат жалба до контрольора придобива голямо значение. Жалбоподателят може да се обърне към контрольора в рамките на стриктните срокове, посочени в член 9б от Регламента за OLAF, за да поиска независима и задълбочена оценка на жалбата си.

При обработването на жалби, подадени **от засегнати лица** относно **спазването** от страна на OLAF **на процесуалните гаранции и правилата, приложими към разследванията**, контрольорът не се стреми да замести със своята оценка оценката на OLAF относно това как да се проведе дадено разследване или да се оценят доказателствата, или какви заключения да бъдат направени. Вместо това нейната роля е:

— **да гарантира**, че OLAF е действала в съответствие с правилата, определени в нейната правна рамка (ако контрольорът констатира, че не е извършено нарушение); или

— да прикани OLAF да предприеме действия за намиране на решение по жалбата, като **отправи предложение за решение**, когато констатира нарушение на процесуалните гаранции или на правилата, приложими към разследванията.

Ако не може да бъде намерено решение, като втора стъпка контрольорът отправя **препоръка** към OLAF как да разреши жалбата.

Контрольорът оценява жалбите в рамките на **състезателно производство**. Особено внимание се обръща на Хартата на основните права на Европейския съюз ([5]), на общите принципи на правото на ЕС и на относимата съдебна практика на съдилищата на ЕС ([6]). Контрольорът не се намесва и не може да се намесва в провеждането на разследването на OLAF ([7]).

([1]) Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2223 на Европейския парламент и на Съвета от 23 декември 2020 година за изменение на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 по отношение на сътрудничеството с Европейската прокуратура и ефективността на разследванията на Европейската служба за борба с измамите (ОВ L 437, 28.12.2020 г., стр. 49, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2223/oj).

([2]) Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 година 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 347, 20.10.2020 г., стр. 1).

([3]) „Засегнато лице“ означава всяко лице или икономически оператор, заподозрени в извършване на измама, корупция или друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на Съюза, и които по тази причина са обект на разследване от страна на OLAF. Жалбите, подадени от лица, различни от засегнати лица, включително от свидетели и информатори, попадат извън мандата на контрольора.

([4]) Член 9а, параграф 6 от Регламента за OLAF.

([5]) Европейски съюз, Харта на основните права на Европейския съюз, 26 октомври 2012 г., 2012/C 326/02, стр. 391, на разположение на адрес: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2012/326/02.

([6]) Съдът на Европейския съюз се състои от две съдилища: Съда и Общия съд.

([7]) Член 9б, параграф 6 от Регламента за OLAF.

2024 година беше година на предизвикателства предвид нарастващия брой на получените жалби и сложността на правните въпроси, повдигнати в тях. Въпреки че контрольорът не може да се позове в настоящия доклад на индивидуални преписки, по които се води разследване от OLAF, и трябва да гарантира техния поверителен характер дори след приключването на случаите ([8]), в доклада се предоставя полезно обобщение на вида проблеми, от които засегнатите лица са се оплакали. В доклада също така се описва как са разгледани тези опасения и се обяснява как работи механизмът за подаване на жалби и какви резултати са постигнати.

2. **Механизмът за подаване на жалби**

От започването на дейността си през октомври 2022 г. контрольорът имаше възможността да работи по няколко интересни правни въпроса. С тях постепенно беше положена основата за създаването на солидна концептуална рамка за оценяване на жалбите. Като се имат предвид броят на разгледаните жалби и разнообразието от повдигнатите правни въпроси, 2024 г. беше едновременно година на предизвикателства и на успехи. Жалбите се разглеждаха не само възможно най-бързо, но и възможно най-задълбочено и изчерпателно.

За да се разбере по-добре как функционира механизмът за подаване на жалби, е важно да се има предвид, че чрез този механизъм контрольорът получава **привилегирован пряк достъп** ([9]) до преписката по съответното разследване на OLAF. Тази форма на достъп до преписката на OLAF е от първостепенно значение: тя гарантира на жалбоподателите, че контрольорът е в състояние обстойно да се запознае с разследващите дейности на OLAF дори в случаите, при които част от съответната информация може да е поверителна и не може да бъде оповестена на жалбоподателя. Контрольорът се стреми да поддържа деликатното равновесие между поверителния характер на разследването на OLAF, от една страна, и състезателния характер на механизма за подаване на жалби, от друга.

През 2024 г. контрольорът приключи оценката на 3 жалби, подадени през 2023 г.

Освен това **през 2024 г. бяха подадени 23 нови жалби** от физически и юридически лица. През отчетната година контрольорът приключи своята оценка на 22 от тях. Едната останала неприключена жалба беше подадена малко преди края на годината и беше обявена за допустима. Решението по нея беше взето в началото на 2025 г.

3. **Общ преглед на жалбите, подадени през 2024 г.**

Повечето от 23-те жалби, получени от контрольора през 2024 г., бяха подадени от засегнати лица от *вътрешни* разследвания на OLAF (15) ([10]), а 8 от тях бяха свързани с *външно* разследване ([11]) (фигура 1). Повечето от жалбите бяха подадени на английски език, като бяха използвани и други езици (испански, румънски и чешки) (фигура 2). 18 жалби бяха подадени от физически лица, 2 от физическо лице (както от негово име, така и от името на представляваното от него юридическо лице) и 3 бяха подадени от юридически лица (фигура 3). През отчетната година някои жалбоподатели подадоха повече от една жалба: поради това общият брой на лицата, подали жалби през 2024 г., е 12: 9 физически лица и 3 юридически лица (фигура 3). Нито една от получените жалби не беше подадена чрез процесуално представителство.

([8]) Член 9а, параграф 9 от Регламента за OLAF.

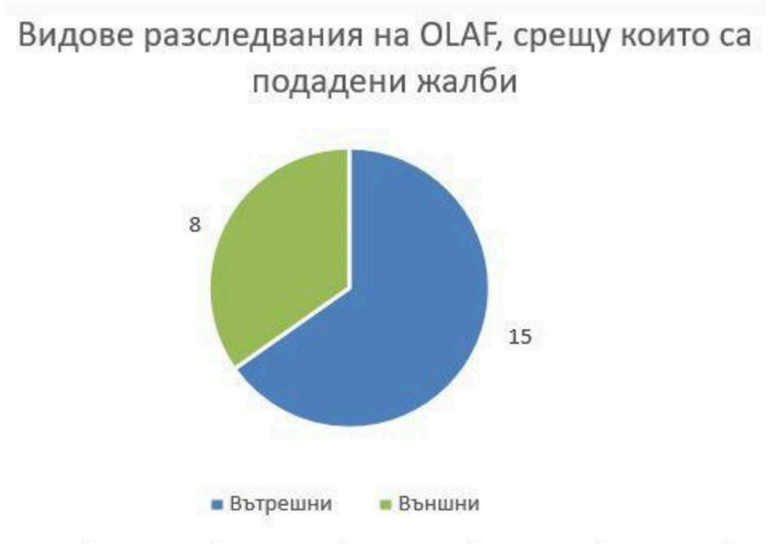
([9]) Член 8, параграфи 1 и 2 от Решение на контрольора на процесуалните гаранции за приемане на разпоредби за прилагане относно разглеждането на жалби („разпоредби за прилагане по отношение на контрольора“ или „разпоредби за прилагане“), на разположение на адрес: https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees/about-controller/legal-framework_en.

([10]) Вътрешните разследвания представляват разследвания, провеждани от OLAF в рамките на институции, органи, служби и агенции на ЕС, създадени от или на основание на Договорите на ЕС, като целта на тези разследвания е борба срещу измамите, длъжностното присвояване, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на ЕС. За тази цел OLAF разследва: i) сериозни въпроси, свързани с изпълнението на служебните задължения и представляващи неизпълнение на задълженията от страна на длъжностни лица и други служители на ЕС, които подлежат на дисциплинарно или, в зависимост от случая, на наказателно производство, или ii) 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 длъжностните лица (член 1, параграф 4 и член 4 от Регламента за OLAF).

([11]) Външните разследвания са разследвания, които OLAF провежда съгласно член 3 от Регламента за OLAF. Правомощията на OLAF обхващат всички разходи на ЕС (т.е. структурни фондове, селскостопанска политика и развитие на селските райони, преки разходи и външна помощ) и значителна част от приходите на ЕС (предимно мита и селскостопански мита).

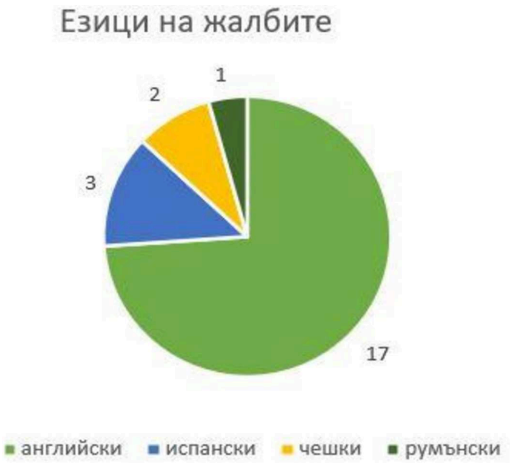
Фигура 1

Видове разследвания на OLAF, за които са подадени жалби през 2024 г.



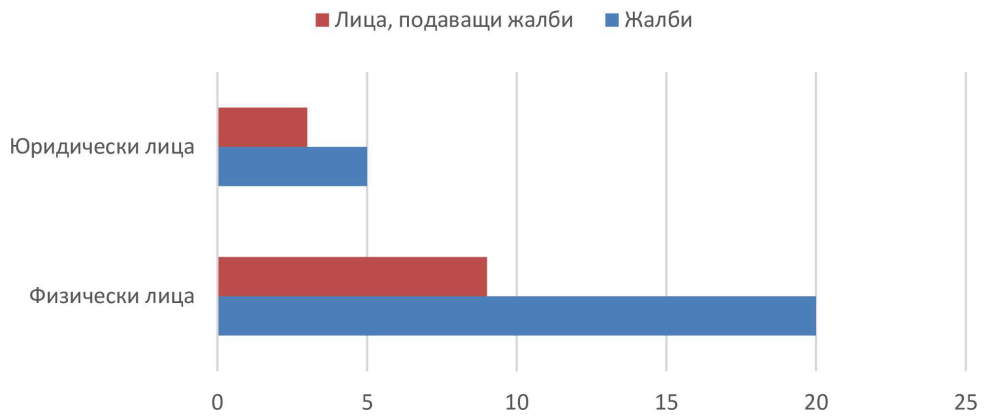
Фигура 2

Езици на жалбите, подадени през 2024 г.



Фигура 3

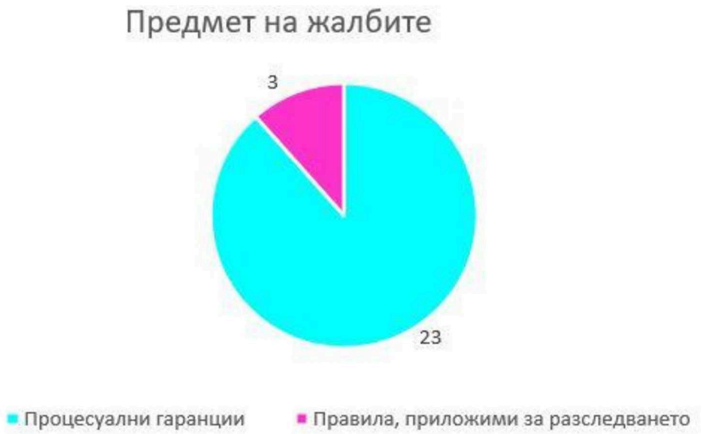
Лица, подали жалби, и брой жалби



В повечето случаи жалбоподателите се позоваха на нарушения на своите процесуални гаранции съгласно член 9 от Регламента за OLAF и на основните си права съгласно Хартата на основните права на Европейския съюз (фигура 4). Тези жалби се отнасяха до: i) правото на жалбоподателите на изслушване и ефективното упражняване на правото им да изразят становища по засягащите ги факти (член 9, параграф 4 от Регламента за OLAF); ii) правото на засегнатото лице да бъде информирано (член 9, параграф 3 от Регламента за OLAF); iii) нарушения на принципите на справедливост, обективност и безпристрастност при провеждането на разследвания (член 9, параграф 1 от Регламента за OLAF); и iv) продължителността на разследванията (член 41, параграф 1 от Хартата на основните права) (фигура 5). Жалбоподателите имаха оплаквания и относно приложимите правила към разследванията на OLAF ([12]), по-специално във връзка със започването на разследвания на OLAF, с провеждането на проверки на място и със способите за уведомяване на засегнатите лица (фигура 6).

Фигура 4

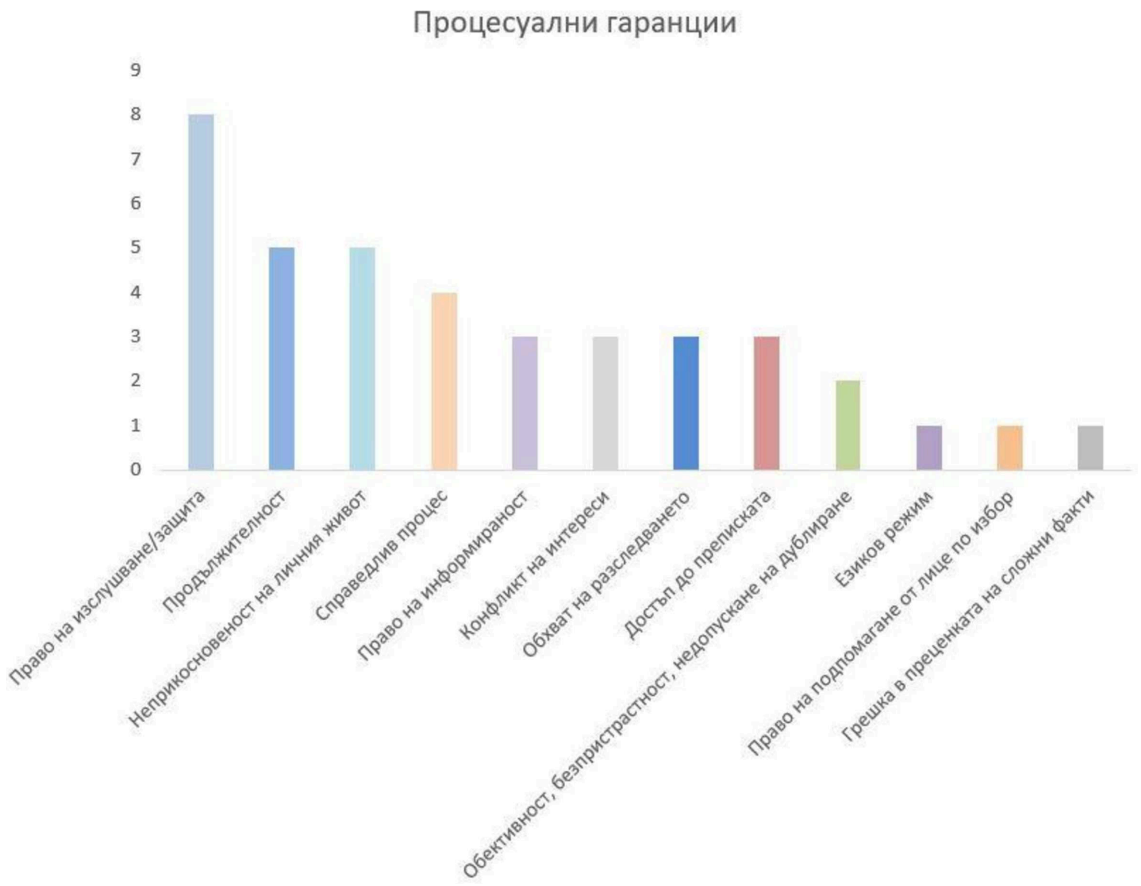
Предмет на жалбите, подадени през 2024 г.



([12]) Те включват правилата, определени в Регламента за OLAF, както и съдържащите се в различни текстове, включително Регламент (Евратом, ЕО) № 2185/96 на Съвета от 11 ноември 1996 г. относно контрола и проверките на място, извършвани от Комисията за защита на финансовите интереси на Европейските общности срещу измами и други нередности (ОВ L 292, 15.11.1996 г., стр. 2), Насоките относно процедурите на разследване, прилагани от персонала на OLAF (НПР), и Насоките на OLAF относно процедурите в областта на цифровата криминалистика.

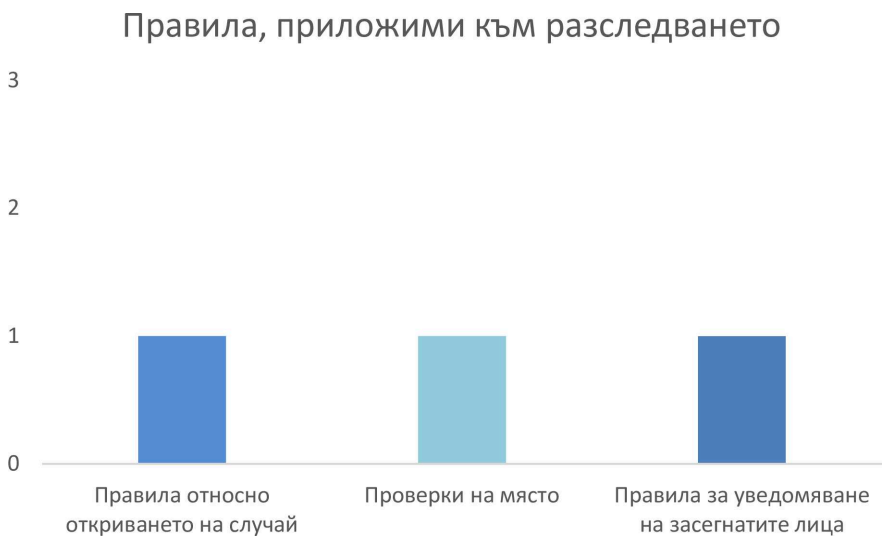
Фигура 5

Анализ на различните твърдения относно процесуалните гаранции, повдигнати през 2024 г. (включително допустими и недопустими жалби)



Фигура 6

Анализ на твърденията относно правилата, приложими към разследванията



4. **Трите етапа на ефективната процедура за разглеждане на жалби**

Контрольорът разглежда жалбите по **справедлив, независим и безпристрастен** начин. Процедурата в съответствие с Регламента за OLAF и разпоредбите за прилагане по отношение на контрольора протича на два етапа: i) разглеждане на **допустимостта** на жалбата; ii) оценка на **доводите по същество**, повдигнати от жалбоподателите. Ако контрольорът констатира, че е извършено нарушение, в зависимост от засегнатите въпроси тя може да прикани OLAF да намери решение по жалбата. Тя прави това чрез предложение за решение и, ако е необходимо, чрез препоръка към OLAF.

4.1. ***Допустимост***

Контрольорът трябва да вземе решение относно допустимостта на жалбата в рамките на **10 работни дни** от датата на нейното получаване. Условията за допустимост са посочени в член 9б, параграфи 1 и 2 от Регламента за OLAF, както и в член 5 от разпоредбите за прилагане. За да бъде допустима една жалба, тя следва да бъде подадена **в рамките на един месец, след като жалбоподателят е узнал съответните факти**, които съставляват предполагаемо нарушение на процесуалните гаранции или на правилата за разследване. **Във всеки случай жалбата следва да бъде подадена не по-късно от един месец след приключване на разследването.**

През 2024 г. контрольорът извърши оценка на допустимостта на всички висящи жалби в рамките на предвидения срок. Тя обяви 7 жалби за допустими, 3 за частично допустими и 13 за недопустими (фигура 7).

Основанията за недопустимост бяха следните:

— в 7 от случаите не бяха спазени сроковете, определени в член 9б, параграф 2;

— в 3 от случаите контрольорът констатира, че жалбите са явно неоснователни;

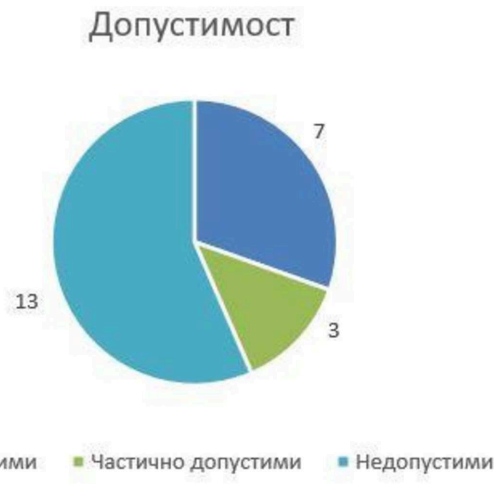
— в 2 от случаите жалби бяха подадени от лица, които не са засегнати лица;

— в 1 случай жалбата беше необоснована, поради което за контрольора беше невъзможно да извърши оценка по същество;

— и накрая, останалите жалби се отнасяха до административна процедура, която не представляваше разследване на OLAF (фигура 8).

Фигура 7

Допустимост на жалбите, получени през 2024 г.



Фигура 8

Основания за недопустимост на жалбите, получени през 2024 г. (включително частично допустими жалби)



При разглеждането на допустимостта на жалбите контрольорът следва подход, насочен към спазване както на формулировката, така и на целите на съответните разпоредби на Регламента за OLAF.

Както в предишните години, през 2024 г. в няколко случая жалбата е обявена за недопустима, тъй като разследването на OLAF е приключило повече от месец преди момента, в който жалбоподателят е подал своите твърдения до контрольора. Както беше припомнено по-горе, за приключени разследвания в Регламента за OLAF е определено допълнително по-строго условие за допустимост: **жалбата трябва да бъде подадена не по-късно от един месец след приключването на разследването, независимо от момента, в който жалбоподателят е узнал съответните факти** (член 9б, параграф 2 от Регламента за OLAF).

Контрольорът признава, че това несъмнено ограничително условие, приложимо за приключените разследвания, съществува, за да се запази както: i) ефективността на всяка евентуална последваща процедура на национално равнище или на равнището на ЕС, така и ii) ефективността на нейните собствени предложения за решения и препоръки по конкретния разглеждан случай. Всъщност приносът на контрольора не би бил особено полезен за приключени случаи, при които може да има текущи процедури на предприемане на последващи действия пред съответните национални органи или органи на ЕС. В такива редки случаи контрольорът счита, че засегнатите лица могат да повдигнат своите жалби само пред съответните органи, като използват наличните съдебни или административни средства за правна защита.

Както се потвърждава от данните за 2024 г., допустимостта продължава да бъде важен „контролиращ достъпа“ елемент в механизма за подаване на жалби до контрольора. Във всички случаи, при които жалбите или твърденията бяха счетени за недопустими, контрольорът обясни на жалбоподателя подробно правното основание и причините за решението си.

Контрольорът признава, че горепосоченото условие за допустимост, съчетано с липсата на разпоредба, която да задължава OLAF да информира засегнатото лице за приключването на случай с констатации, може да доведе до лишаване на засегнатите лица от възможността да подадат жалба до контрольора. Поради това контрольорът счита, че **строгият срок за подаване на жалби**, особено (но не само) в случаите на приключени разследвания, **е въпрос, който заслужава внимателно разглеждане в контекста на оценката и евентуалното последващо преразглеждане на Регламента за OLAF**.

4.2. *Състезателно производство*

След приключването на предварителната оценка контрольорът прикани OLAF да представи становището си по десетте жалби, обявени за допустими или за частично допустими. След това контрольорът изпрати отговорите на OLAF на жалбоподателите и ги прикани да коментират становищата на OLAF.

На принципна основа контрольорът се стреми във възможно най-пълна степен да прилага **принципа на състезателното производство**. В тази връзка и на двете страни бе дадена възможност да изложат гледната си точка и да представят подкрепящи документи. Принципно, те бяха информирани и за изявленията на другата страна и имаха възможност да ги коментират. Въпреки това в надлежно обосновани случаи контрольорът реши да се отклони от този принцип и да позволи поверително третиране на информацията, предоставена от OLAF, в съответствие с член 7, параграф 2 от разпоредбите за прилагане. По-специално контрольорът приложи тази клауза, за да защити поверителността и ефективността на разследванията в случаите, когато отговорите на OLAF биха разкрили методите на работа на службата или биха й попречили да събере необходимите доказателства, или дори биха застрашили цялостната стратегия на разследването. В тези случаи контрольорът се договори с OLAF, че последната ще предостави:

i) неповерителна версия на отговорите на OLAF, която ще бъде изпратена на жалбоподателя, така че последният да може да разбере причините за поведението на OLAF и по този начин да бъде в състояние да оспори отговора на OLAF и да представи контрааргументи; и

ii) поверителна, по-подробна версия, която да помогне за обяснението на причините, посочени от OLAF в неповерителната версия.

Това балансирано решение помогна на контрольора да извърши задълбочена оценка на всички съответни случаи и едновременно с това да спази **задължението си за гарантиране на поверителността на разследванията на OLAF**.

Ето защо, въпреки че жалбоподателите нямат право да получат цялата информация, те могат да са сигурни, че контрольорът ще извърши независимо и задълбочено проучване на случая.

4.3. *Решения за приключване на случаите*

До края на 2024 г. контрольорът е взел **решения за приключване по общо 12 жалби**: 3 жалби от 2023 г. и 9 жалби, подадени през 2024 г. При всички тях контрольорът не констатира нарушение на процесуалните гаранции на жалбоподателите. Контрольорът направи оценка на различни твърдения и доразви концептуалната рамка, даваща възможност да се оценяват жалбите. Освен това тези 2,5 години дейност показаха колко е важна оценката на контрольора: решение за приключване на даден случай в действителност не служи единствено **да се прикани OLAF да коригира недостатъците в дадено разследване**, ако бъдат констатирани нарушения. Решение за приключване на случай, при което след състезателно производство и задълбочена правна оценка контрольорът не констатира допуснато нарушение, от друга страна, **укрепва легитимността на въпросното разследване на OLAF и предоставя на жалбоподателите важна възможност за набиране на опит**.

По няколко жалби, въпреки че в конкретния случай не е констатирано нарушение, са открити проблемни практики. В тези случаи контрольорът сигнализира за това на OLAF, като я прикани да вземе под внимание нейните констатации в бъдещите си разследвания и евентуално да предприеме действия, за да се избегнат възможни нарушения на процесуалните гаранции на засегнатите лица в подобни случаи.

5. **Обзор на основните констатации на контрольора**

През 2024 г. контрольорът разгледа различни аргументи, повдигнати от жалбоподатели относно процесуалните им гаранции и правилата, приложими към разследванията на OLAF. Благодарение на привилегирования достъп на контрольора до преписките по съответните разследвания, тя беше в състояние да оцени всяка жалба въз основа на всички налични доказателства и информация.

Контрольорът е на мнение, че концептуалната рамка, която постепенно се установява чрез нейните решения за приключване на случаи, предоставя ясни насоки за разследващите дейности на OLAF, независимо дали под формата на предложения за решения или на *obiter dicta*.

В съответствие с принципа на поверителност контрольорът не може да разкрива съществото на разследванията на OLAF. Като спазва посочения принцип, в параграфа по-долу контрольорът прави преглед на най-убедителните доводи, повдигнати от жалбоподателите, и на начина, по който ги е разгледала.

5.1. *Право на защита*

Нарушението на правото на защита при разследване на OLAF е най-често посочваното твърдение, което контрольорът трябваше да разглежда през отчетната година. Многообразието от изтъкнати аргументи в подкрепа позволява на контрольора да оцени много от нюансите на това ключово процесуално право.

5.1.1. **Правото на длъжностно лице на ЕС да бъде информирано, че е засегнато лице**

Съгласно член 9, параграф 3 от Регламента за OLAF **веднага щом стане известно, че длъжностно лице на ЕС може да е засегнато лице в разследване на OLAF, това длъжностно лице трябва да бъде уведомено за това**, при условие че това няма да попречи на провеждането на разследването или на евентуалните процесуално-следствени действия от компетентността на национален съдебен орган. По същия начин съгласно член 9, параграф 2 от Насоките относно процедурите на разследване, прилагани от персонала на OLAF (НПР) ([13]), се изисква OLAF да уведомява „възможно най-бързо“ длъжностните лица на ЕС за това, че евентуално могат да бъдат засегнати от текущо разследване. Това право на информация е важна процесуална гаранция за засегнатото длъжностно лице и е неразривно свързано с правото на защита.

В един от случаите контрольорът анализира специфичния процесуален етап на ***установяването*** **от страна на OLAF, че даденото лице е „засегнато лице“.** Особено при вътрешни разследвания статутът на „засегнато лице“ в разследване на OLAF е ключов елемент от процеса на разследване и предпоставка за упражняване на правото на защита в рамките на разследването, засягащо това лице. Статутът на засегнато лице действително предоставя на лицето редица процесуални гаранции и обвързва OLAF със специфични правила съгласно Регламента за OLAF. Ето защо определянето на точния момент, в който този статут се установява официално, има практически последици.

В конкретния случай контрольорът отбеляза, че макар името на жалбоподателя да е било споменато още в решението на генералния директор за започване на разследването, OLAF официално е определила жалбоподателя като „засегнато лице“ в деловодната система на OLAF (ДСО) на по-късен етап, а именно шест месеца по-късно.

В своята работа по случая контрольорът направи оценка на практиката на OLAF във връзка с „определянето на засегнатите лица“ при вътрешни разследвания. Анализът на контрольора се фокусира върху практиката на разграничаване между посочването на името на засегнато лице в решението за откриване на процедурата и последващото записване на тази информация в ДСО. За контрольора въвеждането на статута на вече идентифицирано засегнато лице в ДСО е чисто вътрешна стъпка, която не следва да води до съображения по същество и която като такава следва да бъде извършвана своевременно. Поради това контрольорът счита, че **когато в решението на генералния директор за откриване на процедурата се споменава поименно дадено лице, това лице следва да се счита за „засегнато лице“ от този момент нататък по смисъла на член 2, параграф 5 от Регламента за OLAF**. Това поражда задължението на OLAF съгласно член 9, параграф 3 от Регламента за OLAF да уведоми лицето, че то е засегнато лице, или, в обосновани случаи, да отложи предоставянето на тази информация.

В конкретния случай късното идентифициране на разследваното лице като засегнато лице не се е отразило на неговите процесуални права. Въпреки това контрольорът счита, че тази практика не е в съответствие с член 2, параграф 5 и член 5, параграф 1 от Регламента за OLAF и член 6 от НПР. Според контрольора подобна практика не допринася за правната сигурност и при различни обстоятелства може да доведе до нарушаване на процесуалните права на засегнатите лица.

Този въпрос вече беше повдигнат от контрольора при обсъжданията му с генералния директор относно текущото преразглеждане на НПР ([14]). В този контекст тя предложи в случаите, в които в решението на генералния директор за откриване на процедурата се посочва конкретно лице, OLAF да идентифицира въпросното лице в ДСО незабавно, т.е. едновременно с решението за откриване на процедурата. Контрольорът вярва, че OLAF надлежно ще вземе под внимание направените предложения и ще предприеме подходящи мерки.

5.1.2. **Възможност за изразяване на становище по изложените факти.**

Съгласно член 9, параграф 4 от Регламента за OLAF след приключване на разследването и преди да се изготвят заключения, назоваващи поименно засегнато лице, OLAF трябва да даде на това лице възможността да изрази становище по засягащите го факти. В член 9, параграф 4 по-нататък се посочва по какъв начин трябва да се даде тази възможност, а именно, като му се предостави резюме на фактите.

([13]) Насоки относно процедурите на разследване, прилагани от персонала на OLAF, 11 октомври 2021 г., на разположение на адрес: https://anti-fraud.ec.europa.eu/guidelines-investigations-olaf-staff_en.

([14]) Вж. по-долу точка 6 „Консултации относно проекта на Насоки относно процедурите на разследване, прилагани от персонала на OLAF (НПР)“.

Според съдебната практика на съдилищата на ЕС правото на изслушване съставлява част от правото на защита и зачитането на тези права е общ принцип на правото на Съюза ([15]). Съдилищата на ЕС уточняват, че правото на изслушване дава възможност на лицето да представи надлежно становището си по време на административна процедура и преди вземането на решение, което може да засегне неблагоприятно неговите интереси ([16]). Освен това с правото на изслушване се преследва двойна цел. Първо, да може съответният орган да разгледа случая и да установи фактите възможно най-точно и коректно, и второ, да се гарантира, че засегнатото лице действително е защитено и може да представи информация, свързана с личните му обстоятелства, и да изложи доводи в своя полза ([17]). Възможността лицето да представи становище по резюмето на фактите на OLAF е израз на правото на изслушване в контекста на разследванията на OLAF и представлява съществена процесуална гаранция за засегнатите лица.

За контрольора е от изключителна важност засегнатите лица да могат да упражняват правото си да представят становище по фактите, които ги засягат, по **смислен начин**. Това означава, че засегнатите лица трябва да разполагат с необходимата информация, която да им позволи да представят становища и да се защитят.

В един случай жалбоподателят твърди, че не е могъл да упражни ефективно правото си на изслушване, тъй като OLAF не му е предоставила достъп до всички документи, свързани с фактите, изложени в резюмето на фактите.

По принцип може да се очаква, че OLAF ще предостави на засегнатото лице копие от необходимите му документи, за да може то да представи становище по резюмето на фактите. Въпреки това контрольорът установи, че в този случай конкретната информация, посочена в резюмето на фактите, е чисто фактическа по своето естество и не е свързана с или произтичаща от конкретен документ, който е трябвало да бъде предоставен на жалбоподателя. Поради това контрольорът заключи, че в резюмето на фактите на жалбоподателя е предоставена достатъчно подробна и контекстуална информация, за да разбере обхвата на разследването и да може да даде смислени отговори относно конкретните факти, посочени в него. С оглед на гореизложеното контрольорът установи, че **информацията, която OLAF е предоставила на жалбоподателя, е била достатъчна, за да му позволи да упражни правото си на изслушване**.

В друг случай жалбоподателят твърди, че в окончателния доклад по случая не са били включени някои от становищата и обясненията на жалбоподателя, изложени в неговия отговор, когато му е била предоставена възможност да представи становище по резюмето на фактите на OLAF. Жалбоподателят също така твърди, че OLAF не му е предоставила възможност да представи становище по някои факти, изложени в окончателния доклад по случая.

В този случай контрольорът не установи нарушение на правата на жалбоподателя, тъй като **в окончателния доклад по случая пряко или косвено са посочени основните становища на жалбоподателя**. Освен това **OLAF е приложила и пълния отговор на жалбоподателя към окончателния доклад по случая, адресиран до съответната институция**. Контрольорът установи, че практиката да се прилага към окончателния доклад, адресиран до институция, орган или агенция на ЕС, или до национален орган, копие от всички становища, представени от засегнатото лице по резюмето на фактите на OLAF: i) укрепва правото на изслушване и ii) създава необходимата степен на прозрачност, за да може получателят на окончателния доклад на OLAF да вземе решение за подходящи последващи действия във връзка с посочения доклад и отправените в него препоръки.

Накрая, в този контекст контрольорът припомня, че съгласно съдебната практика на съдилищата на ЕС не съществува разпоредба, която да дава на засегнатото лице правото да изрази становището си относно заключенията, които OLAF може да направи в контекста на окончателния доклад от разследването ([18]).

5.2. *Разумна продължителност на разследванията на OLAF*

В редица жалби контрольорът направи оценка дали OLAF е нарушила задължението си да предприеме действия в рамките на разумен срок.

([15]) Решение от 19 октомври 2022 г., *Sistem ecologica/Комисия*, T-81/21, ECLI:EU:T:2022:641, точка 103; решение от 14 юни 2016 г., *Marchiani/Парламент*, C-566/14, *ECLI:EU*:C:2016:437, точка 51 и цитираната съдебна практика.

([16]) Решение от 4 юни 2020 г., *EEAS/De Loecker*, C-187/19 P, ECLI:EU:C:2020:444, т. 68.

([17]) Решение от 3 юли 2014 г., *Kamino International Logistics и Datema Hellmann Worldwide Logistics*, съединени дела C-129/13 и C-130/13, ECLI:EU:C:2014:2041, точка 38; решение от 11 декември 2014 г., *Boudjlida*, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, точки 37 и 59.

([18]) Вж. решение от 6 юни 2019 г., *Dalli/Комисия*, T-399/17, ECLI:EU:T:2019:384, точка 144.

Задължението за провеждане на административни процедури в разумен срок е общ принцип на правото на Съюза и част от правото на добра администрация, залегнало в член 41, параграф 1 от Хартата на основните права ([19]). Следователно разследванията, провеждани от OLAF, трябва да приключват в разумен срок.

Контрольорът припомни, че **въпреки че в член 7, параграф 5 от Регламента за OLAF не е предвиден конкретен период за приключване на разследването, в него е установена ясна връзка между разумността на продължителността на разследването на OLAF и конкретните обстоятелства по случая**. Контрольорът също така се позова на утвърдената съдебна практика на съдилищата на ЕС, според която не е възможно да се определи или да се измери количествено конкретен срок, който може да се счита за „разумен“ ([20]). Вместо това трябва да се вземат предвид обстоятелствата в конкретния случай, и по-специално: i) сложността на случая; ii) обемът на документите, проучени от OLAF по време на разследването, и обемът на документите в преписката; iii) количеството и сложността на етапите на разследването; и iv) поведението на участващите страни ([21]). За съдилищата на ЕС преценката на това какво представлява „разумна продължителност“ на разследването не изисква да се оценяват всички горепосочени критерии, а може да се основава само на един критерий във връзка с обстоятелствата по случая ([22]).

Чрез привилегированият си достъп до ДСО **контрольорът направи задълбочен анализ на преписката по съответните разследвания. Тя се съсредоточи по-специално върху i) броя, естеството и продължителността на разследващите дейности, извършени от OLAF, ii) обема на проучената информация, iii) засегнатите правни и технически въпроси, както и всички други специфични характеристики на всеки случай**. Контрольорът стигна до заключението, че тези разследвания се провеждат непрекъснато и систематично и че продължителността им е пропорционална на обстоятелствата и сложността на всеки случай. Въз основа на тези съображения контрольорът установи, че OLAF не е нарушила правото на жалбоподателите да получат разглеждане на делата си в разумен срок.

В тези случаи решенията на контрольора хвърлиха светлина върху сложността на тези разследвания и дадоха увереност на жалбоподателите, че не е нарушено основното им право делата им да бъдат разглеждани в разумен срок.

5.3. **Дублиране на разследвания (принцип *ne bis in idem*)** ([23])

В един от случаите контрольорът беше приканена да прецени дали OLAF има право да продължи с допълнително (административно) разследване, след като Европейската прокуратура е прекратила наказателното разследване поради липса на доказателства, или това продължаване нарушава принципа *ne bis in idem*.

В този случай жалбоподателят е бил засегнато лице от разследване на OLAF, в рамките на което е очертано възможно отношение към престъпно деяние на някои действия, което е подтикнало Европейската прокуратура да започне наказателно разследване по същите факти. Жалбоподателят твърди, че OLAF е трябвало да прекрати допълващото разследване веднага след като Европейската прокуратура е информирала службата, че наказателното разследване е приключило поради липса на доказателства. Според жалбоподателя е имало значително припокриване на фактическото и правното основание на разследването на OLAF с това на прекратеното производство на Европейската прокуратура. Контрольорът извърши своята оценка в светлината на съответните процедурни разпоредби, които позволяват на OLAF да провежда допълващи разследвания ([24]).

([19]) Член 41, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС гласи следното: „Всеки има право засягащите го въпроси да бъдат разглеждани от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза безпристрастно, справедливо и в разумен срок.“.

([20]) Решение от 8 юли 2008 г., *Franchet and Byk/Комисия*, T-48/05, ECLI:EU:T:2008:257, точка 274; решение от 18 май 2017 г., *Panzeri/Европейски парламент*, T-166/16, ECLI:EU:T:2017:347, точка 104; решение от 29 юни 2022 г., *LA International Cooperation Srl/Комисия*, T-609/20, ECLI:EU:T:2022:407, точка 51.

([21]) Решение *Panzeri/Европейски парламент*, T-166/16, cit.; решение от 21 май 2014 г., *Catinis/Комисия*, T-447/11, ECLI:EU:T:2014:267; решения от 13 януари 2010 г., *A. и G./Комисия*, съединени дела F-124/05 и F-96/06, ECLI:EU:F:2010:2.

([22]) Решение от 15 октомври 2022 г., *Limburgse Vinyl Maatschappij и др./Комисия*, съединени дела C 238/99 P, C 244/99 P, C 245/99 P, C 247/99 P, C 250/99 P—C 252/99 P и C 254/99 P, ECLI:EU:C:2002:582, точки 187—188.

([23]) Жалбоподателите се позоваха на принципа *ne bis in idem* като понятието, общоприето разбирано като обхващащо дублиране на разследвания от различно естество, които евентуално са текущи. Поради това, от съображения за краткост и последователност с терминологията, използвана от жалбоподателите, тук понятието се използва в този смисъл, а не в строго разбираното му значение като i) две производства от наказателноправен характер, ii) засягащи едни и същи факти, iii) срещу един и същ извършител и iv) с окончателно решение по тях, както е предвидено в член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз и член 4 от Протокол 7 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

([24]) Приложимите разпоредби на Регламента за OLAF са следните: член 12e „Допълващи разследвания“, член 12г „Избягване на дублирането на разследвания“. Вж. също член 12 от НПР „Допълващи разследвания“.

Като първа забележка контрольорът отбеляза, че в член 12е, параграф 1 от Регламента за OLAF изрично се позволява на OLAF да започне и да провежда допълващо разследване успоредно с разследване на Европейската прокуратура за същите факти. Поради това контрольорът изтъкна **различните по своето естество характер и цел на административните разследвания на OLAF и наказателните разследвания на Европейската прокуратура**. Докато OLAF има за цел да определи дали е извършена административна нередност и ако е необходимо, да препоръча подходящите административни/финансови/дисциплинарни мерки, които да бъдат предприети, то Европейската прокуратура провежда наказателни разследвания, в резултат на които може да бъдат наложени наказателноправни санкции.

Макар че допълващите разследвания на OLAF се извършват, като службата „се консултира постоянно с Европейската прокуратура“ ([25]), OLAF провежда тези разследвания независимо и „в съответствие с нейния [собствен] мандат“ ([26]). Това означава, че допълващите разследвания се провеждат под ръководството на генералния директор на OLAF в съответствие с процедурите, приложими за провеждането на разследванията на OLAF, установени с Регламента за OLAF и посочени в НПР. По този начин OLAF остава отговорна за провеждането на допълващите разследвания.

Контрольорът припомни и съдебната практика на съдилищата на ЕС, в която се пояснява, че критерият за преценка на наличието на едно и също престъпление е идентичността на фактите, а именно наличието на съвкупност от неразделно свързани помежду си конкретни обстоятелства, довели до окончателното оправдаване или осъждане на съответното лице ([27]). В резултат на това **фактът, че наказателното разследване е прекратено, сам по себе си не представлява освобождаване от отговорност на административно равнище, което може да доведе до отправяне на препоръки**. Освен това контрольорът отбеляза, че нито в Регламентите за OLAF, нито в регламентите за Европейската прокуратура, нито в НПР или в работните договорености между OLAF и Европейската прокуратура има разпоредби, които да изискват от OLAF да приключи допълващото разследване, ако Европейската прокуратура е приключила своето наказателно разследване.

Поради това контрольорът стигна до заключението, че като не е приключила допълващото си административно разследване веднага след прекратяването на наказателното разследване от страна на Европейската прокуратура, OLAF не е нарушила принципа *ne bis in idem*.

В друг случай контрольорът трябваше да прецени дали OLAF е започнала вътрешно разследване, което дублира дисциплинарна процедура, проведена и приключена от съответния дисциплинарен орган по факти, за които се твърди, че са сходни. Контрольорът установи, че обхватът на двете процедури не се припокрива. В това отношение контрольорът установи, че дисциплинарната процедура се отнася до недекларирване на конфликт на интереси в процедура за възлагане на обществена поръчка, докато разследването на OLAF се отнася до потенциално неправомерно поведение и потенциално тайно споразумение в процедура за възлагане на обществена поръчка. В тази връзка контрольорът разясни **различното естество и потенциалните резултати от закритата дисциплинарна процедура и разследването на OLAF**. Поради това жалбоподателят можеше да бъде уверен, че няма дублиране, така че няма риск да бъде санкциониран два пъти за едно и също нарушение.

5.4. *Безпристрастно поведение на разследващите служители на OLAF*

Съгласно член 9, параграф 1 от Регламента за OLAF разследванията на OLAF трябва да се провеждат обективно и безпристрастно и в съответствие с принципа на презумпцията за невиновност и с приложимите процесуални гаранции. Принципът на безпристрастност също е общ принцип на правото на ЕС и основен елемент на правото на добра администрация съгласно член 41, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС.

Задължението за безпристрастно поведение в контекста на административните действия и вземането на решения в ЕС се отнася за всяко лице, което допринася за дейността на съответната институция, и има за цел да гарантира равно третиране. Това изискване има за цел, наред с другото, да се избегне ситуация, в която може да възникне конфликт на интереси от страна на длъжностни лица или служители, действащи от името на тези институции и органи.

В един от случаите контрольорът беше помолен да прецени дали предварителното познанство между засегнатото лице и член на разследващия екип може да представлява конфликт на интереси. Жалбоподателят считаше, че предишната професионална или лична връзка би могла да повлияе на обективността на разследващия служител, както и на безпристрастността и справедливостта на разследването.

([25]) Член 12е, параграф 1 от Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 883/2013.

([26]) Член 12д, параграф 1 и член 12е, параграф 1 от Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) 883/2013; член 101, параграф 3 от Регламент (ЕС) 2017/1939; член 12, параграф 2 от НПР.

([27]) Решение от 2 септември 2021 г., *LG и MH* (*Autoblanchiment*), дело C-790/19, ECLI:EU:C:2021:661, точки 77—80.

Контрольорът оцени доводите на жалбоподателя в светлината на солидната концептуална рамка, вече разработена в предишни решения по подобни въпроси, и в съответствие с утвърдената съдебна практика на съдилищата на ЕС.

Първо, контрольорът припомни, че съгласно съответната съдебна практика изискването за безпристрастност се прилага и в контекста на публичната служба ([28]). В тази връзка член 11а от Правилника за длъжностните лица съдържа специални правила, разписани да гарантират, че длъжностните лица могат да изпълняват задълженията си без конфликти на интереси, които засягат изпълнението на тяхната мисия ([29]). Съгласно параграф 1 от този член при изпълнението на служебните си задължения длъжностното лице не може да се занимава с въпроси, от които има пряк или непряк личен интерес, който би накърнил неговата независимост, по-специално семеен и финансов интерес.

Второ, контрольорът припомни, че принципът на безпристрастност, както е определен по-горе в съдебната практика на съдилищата на ЕС, има два аспекта: субективна безпристрастност и обективна безпристрастност. Изискването за **субективна безпристрастност** означава, че никой от членовете на съответната институция не може да проявява пристрастие или лична предубеденост. Изискването за **обективна безпристрастност** означава, че трябва да са осигурени достатъчно гаранции, за да е изключено всяко основателно съмнение за евентуална предубеденост на съответната институция ([30]). И накрая, **безпристрастността** трябва да се спазва **както фактически, така и привидно**. Съгласно съдебната практика понятието за конфликт на интереси не се отнася само до положение, при което длъжностно лице има частен интерес, който действително е повлиял върху безпристрастното и обективно упражняване на официалните му функции, но и до положението, при което установеният интерес може да изглежда за обществеността, че влияе върху безпристрастното и обективно упражняване на официалните му функции ([31]). Субективната безпристрастност се предполага при липса на доказателства за противното ([32]). При обективната безпристрастност обаче не се изисква засегнатият член на персонала действително да е бил предубеден към предполагаемата жертва. Достатъчно е да съществува основателно съмнение, което не може да бъде преодоляно ([33]).

Именно в светлината на горепосочените принципи беше оценена предполагаемата липса на безпристрастност или на конфликт на интереси на член на разследващия екип на OLAF.

Що се отнася до изискването за субективна безпристрастност, контрольорът констатира, че жалбоподателят не е представил никакъв конкретен елемент или доказателство, което да обоснове твърденията му. Що се отнася до липсата на обективна безпристрастност или наличието на предполагаем конфликт на интереси, контрольорът припомни, че и двете понятия възникват, когато не са осигурени достатъчно гаранции, за да е изключено всяко основателно съмнение за евентуална предубеденост на служителите на OLAF. В това отношение контрольорът подчерта, че вътрешните работни договорености и йерархичният надзор в OLAF са такива, че изключват възможността разследващ служител да вземе самостоятелно решение. Всъщност разследващите екипи на OLAF извършват своите дейности под надзора и одобрението на началника на отдела, на екипа за преглед и накрая на генералния директор на OLAF. По-специално, екипът за преглед, състоящ се от служители, които са експерти в областта на правото и процедурите по разследване, наблюдава разследванията на OLAF на различни етапи от процедурата и извършва проверка на законосъобразността, свързана, наред с другото, със зачитането на процесуалните гаранции и основните права на засегнатите лица, включително правото им на безпристрастно разглеждане на делата им, и в съответствие с презумпцията за невиновност ([34]).

Поради това контрольорът заключи, че **простото познанство, независимо дали става въпрос за професионална връзка или дори за връзка от личен характер, само по себе си не е достатъчно, за да се докаже действителен или потенциален конфликт на интереси от страна на разследващия служител**. Контрольорът също така заключи, че **въведените от OLAF процесуални гаранции са достатъчни** по смисъла на съдебната практика на съдилищата на ЕС, за да се изключи всяко основателно съмнение за евентуална предубеденост или евентуален конфликт на интереси от страна на служителите на OLAF.

([28]) Решение от 21 октомври 2021 г., *Парламент/UZ*, C-894/19 P, ECLI:EU:C:2021:863, точка 51 и сл.

([29]) Регламент № 31 (ЕИО), 11 (ЕОАЕ) относно Правилника за длъжностните лица и Условията за работа на другите служители на Европейската икономическа общност и на Европейската общност за атомна енергия (ОВ P 045, 14.6.1962 г., стр. 1385, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1962/31(1)/2021-01-01).

([30]) Решение от 25 февруари 2021 г., *Dalli/Комисия*, C-615/19 P, ECLI:EU:C:2021:133, точка 112, и цитираната съдебна практика.

([31]) Решение от 15 юли 2015 г., *Парламент/Dennekamp*, дело T-115/13, ECLI:EU:T:2015:497, точка 92.

([32]) Решение от 8 февруари 2018 г., *Institute for Direct Democracy in Europe/Парламент*, T-118/17, непубликувано, ECLI:EU:T:2018:76, точка 27 и цитираната съдебна практика.

([33]) Решение от 20 октомври 2021 г., *Kerstens/Комисия*, T-220/20, ECLI:EU:T:2021:716, точка 42 и цитираната съдебна практика.

([34]) Вж. член 17, параграф 7 от Регламента за OLAF.

По друго дело, свързано с телефонен разговор между разследващ служител и засегнатото лице, жалбоподателят твърди, че тонът на разследващия служител по време на разговора е бил обвинителен и е нарушил принципа на презумпцията за невиновност. Според жалбоподателя това поведение е показало, че служителят на OLAF е бил предубеден към него и е повлияло на безпристрастността на разследването.

Контрольорът припомни, че нейната преценка за това дали OLAF е нарушила процесуалните права на засегнатото лице в контекста на текущо разследване се основава на факти, които могат да бъдат проверени. В този случай твърдението на жалбоподателя се отнася до възприятия „тон“ на телефонен разговор между засегнатото лице и OLAF и тълкуването на изявленията, направени по телефона от OLAF. Без писмен или звуков запис от посочения устен обмен между страните и при противоречиви показания от двете страни контрольорът не можа да провери съдържанието или да оцени истинността на твърденията, повдигнати от жалбоподателя.

В този случай обаче контрольорът се възползва от възможността да подчертае отново **абсолютната важност на кореспонденцията със засегнатите лица да се води с максимална вежливост и неутралност, в съответствие с принципите на добрата администрация**. Това следва да се прави независимо от конкретните средства за уведомяване, използвани от OLAF, но е от особено значение при устната комуникация. Контрольорът счита, че това е от съществена важност, за да не се наруши усещането на засегнатите лица за безпристрастност на разследващите служители на OLAF.

5.5. *Правото на уведомяване за завършването на разследването и средствата за уведомяване, използвани в кореспонденцията със засегнатите лица*

През 2022 г. една от първите жалби, по които контрольорът взе решение, се отнасяше до правото на лицата да бъдат уведомени, че са засегнато лице, съгласно член 9, параграф 3 от Регламента за OLAF. Контрольорът установи, че е имало нарушение на правото на жалбоподател на своевременна информация, тъй като електронната поща, изпратена от OLAF, за да информира жалбоподателя, че е станал засегнато лице, никога не е достигнала до него ([35]). В това решение контрольорът се позова на установената съдебна практика и посочи, че по отношение на важни уведомления OLAF следва да разполага с действаща процедура, с която да се гарантира, че уведомленията се получават от предвидените получатели. В отговор на поканата на контрольора към OLAF да подобри своите практики в началото на 2023 г. службата прие вътрешни указания относно средствата за уведомяване, които да се използват в кореспонденцията със засегнатите лица.

През 2024 г. контрольорът имаше възможност да се върне към този важен въпрос. В член 11, параграф 7 от Регламента за OLAF от OLAF се изисква да уведоми засегнатото лице за завършването на разследването, когато не са открити никакви доказателства срещу това лице, в срок от 10 работни дни от прекратяването на разследването. При въпросното разследване OLAF уведоми засегнатото лице за завършването на разследването без никакви констатации чрез криптирана електронна поща, като изрично поиска от лицето да потвърди получаването на електронната поща. Засегнатото лице направи това. Предвид краткия срок, в който OLAF трябва да уведоми засегнатото лице, OLAF реши да го уведоми и чрез връчване. Впоследствие последното подаде жалба до контрольора, като посочи, че това лично взаимодействие е неподходяща и принудителна практика от страна на разследващите служители на OLAF.

Контрольорът оцени този случай в светлината на съответните разпоредби, включително Регламента за OLAF, НПР, гореспоменатите вътрешни указания на OLAF относно средствата за уведомяване, които да се използват в кореспонденцията със засегнатите лица, както и съдебната практика на съдилищата на ЕС.

Контрольорът счете, че OLAF разполага с известна свобода на преценка относно средствата за уведомяване, използвани за уведомяване на засегнатите лица за информация, която преценка следва да се ръководи от принципа на ефективност. OLAF трябва да гарантира и да може да докаже, че използваните средства за уведомяване ефективно позволяват на засегнатите лица да се запознаят с изпратената им информация ([36]). Във връзка с това контрольорът припомни, че вътрешните указания на OLAF относно средствата за уведомяване, които да се използват в кореспонденцията със засегнатите лица, дават на OLAF възможността да връчва уведомителни писма на засегнатите лица. Това се прави особено в случаите, когато предишните опити на OLAF да достигне до засегнатите лица по друг начин — например чрез електронна поща или препоръчани

([35]) Вж. точка „3.5.2. Предложени решения“ от доклада за дейността на контрольора за 2022 г., на разположение на следния адрес: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=oj%3AJOC_2023_248_R_0001.

([36]) Вж. съдебната практика на Съда на ЕС относно връчването на административни писма и решения, приложима по аналогия към писмата на OLAF. Вж. по-специално решение от 6 декември 2012 г., *Evropaiki Dynamiki/Комисия*, T-167/10, ECLI:EU: 2012:651, точки 49—51.

писма — са били неуспешни. Контрольорът отбеляза, че OLAF не е длъжна да използва всички средства за уведомяване, посочени във вътрешните указания, нито да ги използва в посочения в тях ред. Следователно разследващият екип е този, който трябва да избере средствата, които смята за най-ефективни, стига да постигат целта си. **В случаите, когато избраните средства се окажат неефективни, разследващото звено може да използва по своя преценка всяко друго налично средство за ефективно уведомяване на засегнатото лице за съобщението**.

В разглеждания случай контрольорът установи, че **OLAF добросъвестно е уведомила засегнатото лице по електронна поща, а след това, с оглед на обстоятелствата** (че е имала кратък срок за това и че жалбоподателят не е предоставил никакво потвърждение за получаване, поради което OLAF не е знаела дали жалбоподателят действително е бил запознат с изпратената информация), **пропорционално е пристъпила към уведомяване чрез връчване**. Това е в съответствие с приложимите правила и със задължението на OLAF да уведоми ефективно засегнатото лице за неговите процесуални гаранции съгласно член 11, параграф 7 от Регламента за OLAF.

6. **Консултации относно проекта на Насоки относно процедурите на разследване, прилагани от персонала на OLAF (НПР)**

Съгласно член 9б, параграф 9 от Регламента за OLAF генералният директор на OLAF „може да поиска становището на контрольора по всеки въпрос, свързан със спазването на процесуалните гаранции и основните права, попадащ в сферата на компетентност на контрольора“.

Въз основа на това правно основание през ноември 2023 г. генералният директор на OLAF поиска становището на контрольора по проекта на преработения текст на Насоки относно процедурите на разследване, прилагани от персонала на OLAF, по-специално по отношение на разпоредбите, отнасящи се до процесуалните гаранции и основните права, попадащи в сферата на компетентност на контрольора.

Контрольорът приветства възможността да бъде консултирана по този важен въпрос. Тя направи равносметка на опита си при разглеждането на близо 40 жалби, подадени от засегнати лица от началото на мандата ѝ. След като беше разгледала различни правни въпроси, повдигнати по време на нейния мандат, и се възползва от привилегирования достъп до досиетата на свързаните с тях разследвания на OLAF, тя придоби уникална представа и разбиране за разследващите практики на OLAF. По-специално, контрольорът беше в състояние да оцени отблизо начина, по който OLAF се стреми да гарантира спазването на процесуалните гаранции на разследваните лица и богатата и постоянно развиваща се съдебна практика на съдилищата на ЕС и на Европейския съд по правата на човека.



Контрольорът е на мнение, че се е съсредоточила само върху онези членове от проекта на преразгледани НПР, които се отнасят до и конкретно засягат спазването от страна на OLAF на процесуалните гаранции на засегнатите лица.

Становището беше изпратено на генералния директор на OLAF на 3 юни 2024 г. **Контрольорът счита, че за окончателното приемане на НПР ще бъде от голяма полза да се предприемат действия във връзка със забележките, изложени в нейното становище.**

7. **Отношения със заинтересованите страни**

Контрольорът счита, че е важно да поддържа редовен контакт с институциите на ЕС, генералния-директор на OLAF и други заинтересовани страни, за да се получава обратна информация относно ролята на контрольора и в крайна сметка да се повиши защитата на процесуалните гаранции и основните права на засегнатите лица в разследванията, извършвани от OLAF.

На 23 май 2024 г. контрольорът се срещна с **генералния директор на OLAF, разследващите служители на OLAF и ръководството на OLAF**, за да обсъди механизма за подаване на жалби, опита, натрупан през първия период на дейността, както и възможностите за подобрения. Това беше първият път, когато контрольорът се срещна с всички служители на OLAF и срещата се оказа успешна предвид големия брой присъстващи и ползотворния обмен на мнения, в рамките на който бяха разгледани както общи, така и практически въпроси.

На 5 септември 2024 г. контрольорът представи годишния си доклад за 2023 г. пред **комисията по бюджетен контрол на Европейския парламент.** Тя представи доклада пред **работната група „Борба с измамите“ на Съвета на ЕС** на 13 септември 2024 г. и обмени становища с членовете на групата относно своята роля и относно защита на процесуалните гаранции на лицата, разследвани от OLAF.

На 15 октомври 2024 г. контрольорът присъства на гала вечерята по случай 25-годишнината от създаването на OLAF.

И накрая, контрольорът също така **редовно обменя информация и поддържа ползотворни работни отношения с генералния директор на OLAF**, основани на взаимно доверие и добро сътрудничество. В този смисъл и като отражение на вече съществуващите добри практики и сътрудничество, през септември 2024 г. генералната дирекция на OLAF изпрати на контрольора проект на работни договорености между OLAF и контрольора. В момента те са в процес на обсъждане и ще бъдат приети през 2025 г.

8. **Административна и правна помощ**

За да се осигури ефикасното използване на ресурсите, с Регламента за OLAF на секретариата на Надзорния съвет бяха възложени задачите по предоставяне на правна и административна помощ на контрольора.

Този избор допълнително се обосновава от взаимното допълване на мисиите и общите цели, преследвани от контрольора и от Надзорния съвет. Секретариатът осигурява приемственост, непрекъсната комуникация и безпрепятствено сътрудничество както с жалбоподателите, така и с OLAF.

Специализиран екип от висококвалифицирани служители в секретариата, действащ под ръководството на своя ръководител, предоставя ценни съвети и помощ на контрольора, като спазва изискванията за професионална тайна и поверителност.



9. **Данни за контакт с контрольора и подаване на жалба**

С контрольора може да се свържете по електронна поща или по пощата на следните адреси:

OLAF-FMB-Controller-Procedural-Guarantees@ec.europa.eu

Контрольор на процесуалните гаранции/Секретариат на Надзорния съвет на OLAF
Rue Joseph II, 30
1049 Brussels, Белгия.

За да подадат жалба до контрольора, жалбоподателите учтиво се приканват

а. да попълнят формуляра

б. да го изпратят по електронна поща или по пощата на посочените по-горе адреси.

Допълнителна информация може да бъде намерена на следния уебсайт:
https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/controller-procedural-guarantees_en