ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 18.9.2026 г.
COM(2026) 493 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно оценката на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF)

{SWD(2026) 280 final}

1. Въведение

Европейската служба за борба с измамите (OLAF) беше създадена през 1999 г. През последните 27 години правната и институционалната рамка на ЕС за борба с измамите претърпяха значително развитие. Въпреки това основните цели, заложени в член 325 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), остават все така актуални, а именно предприемането на всички необходими мерки за борба с измамите и всякакви други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на ЕС.

В това отношение OLAF, като функционално независима служба със специални административни правомощия за разследване, изпълнява изключително важна роля в една все по-сложна бюджетна среда. OLAF допринася така също за спазването на най-високите стандарти за етика и почтеност в институциите и органите на ЕС. По този начин OLAF продължава да има ключова роля в изготвянето и прилагането на политиката за борба с измамите, в предотвратяването и разкриването на измами, както и в провеждането на административни разследвания за борба с измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на ЕС. По този начин OLAF укрепва институционалната отчетност и общественото доверие в демокрацията и в европейския проект.

След последната оценка на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013[1] (Регламента за OLAF) през 2017 г. и последното му преразглеждане през 2020 г.[2] настъпиха няколко важни промени. Европейската прокуратура беше създадена с Регламент (ЕС) 2017/1939[3] (Регламента за Европейската прокуратура) и започна да функционира пълноценно през юни 2021 г. Със създаването на Европейската прокуратура бе въведено ново равнище на защита на средствата на ЕС посредством засилено сътрудничество, в което по време на периода на оценка участваха 24 държави членки[4]. Европейската прокуратура провежда наказателни разследвания и съдебно преследване на ниво ЕС срещу извършителите и съучастниците в престъпления срещу финансовите интереси на ЕС. В съчетание с приемането на Директива (ЕС) 2017/1371[5] (Директивата за защита на финансовите интереси) се създаде засилена законодателна рамка, която създава нови полезни взаимодействия между наказателните разследвания (в рамките на компетентността на Европейската прокуратура) и административните разследвания (в рамките на компетентността на OLAF).

---

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

[2] 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 сътрудничеството с Европейската прокуратура и ефективността на разследванията на Европейската служба за борба с измамите (ОВ L 437, 28.12.2020 г., стр. 49).

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

[4] На 10.6.2026 г. в Европейската прокуратура участваха 24 държави членки, т.е. всички държави членки с изключение на Дания, Ирландия и Унгария. На 29 май 2026 г. Унгария уведоми Комисията за намерението си да се присъедини към Европейската прокуратура. На 10 юли 2026 г. Комисията прие решение, с което потвърждава участието на Унгария в Европейската прокуратура. С влизането в сила на това решение Регламента за Европейската прокуратура ще престане да бъде акт, приет в рамките на засиленото сътрудничество, и автоматично ще се превърне в обикновен акт на правото на Съюза.

[5] Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2017 г. относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред (ОВ L 198, 28.7.2017 г., стр. 29).

OLAF и Европейската прокуратура са ключов компонент на архитектурата на ЕС за борба с измамите, която се е развила с течение на времето с набор от политики, органи и механизми. Тези политики, органи и механизми, които съставляват архитектурата за борба с измамите, включват още: i) Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст); ii) Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол); iii) Органа за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма; както и iv) нови и предстоящи участници, като например Митническия орган на Европейския съюз. Със своята Бяла книга от юли 2025 г.[6] Комисията започна обсъждане на начините, по които архитектурата на ЕС за борба с измамите може да бъде укрепена и модернизирана, за да се осигури по-добра защита на финансовите интереси на ЕС.

Докладът за оценка на Регламента за OLAF ще бъде включен в текущия процес на преглед на архитектурата за борба с измамите, който може да бъде придружен от законодателни предложения. На този фон в настоящия доклад и в придружаващия го работен документ на службите са изложени резултатите от оценката на прилагането и въздействието на Регламента за OLAF, по-специално по отношение на ефективността и ефикасността на сътрудничеството между OLAF и Европейската прокуратура, съгласно изискванията на член 19, параграф 1 от Регламента за OLAF.

Към настоящия доклад е приложено и становище на Надзорния съвет на Европейската служба за борба с измамите относно прилагането и въздействието на Регламента за OLAF[7] в съответствие с член 19, параграф 1 от Регламента за OLAF. Оценката на Комисията и становището на Надзорния съвет са отделни документи и бяха изготвени едновременно. Тъй като обхватът на оценката включва процесуалните гаранции и основните права, по искане на генералния директор на OLAF контрольорът на процесуалните гаранции също изрази становище[8].

2. Оценка на Регламент (ЕО, Евратом) № 883/2013

Оценката е съсредоточена върху **четири основни критерия**: ефективност, ефикасност, съгласуваност и целесъобразност. Съгласно членове 317 и 325 от ДФЕС OLAF защитава финансовите интереси на ЕС както по отношение на приходите, така и по отношение на разходите, като изпълнява конкретни задачи на равнище ЕС, които не могат да бъдат

[6] Бяла книга за прегледа на архитектурата за борба с измамите, COM(2025) 546 final, 16.7.2025 г., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/bg/TXT/?uri=celex:52025DC0546.

[7] Становище № 1/2026 на Надзорния съвет на OLAF, придружаващо Доклада на Комисията за оценка на прилагането и въздействието на Регламента за OLAF, 21 януари 2026 г., https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/6eac8feb-2c29-44e8-b0e1-1d19b747fc6d_en?filename=Opinion%201_2026-ARES.pdf.

[8] Контрольор на процесуалните гаранции, Становище относно оценката и прилагането на Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 883/2013, 27 февруари 2026 г., https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/3c7a4446-920f-4cdb-92a3-f465e766a30e_en?filename=Annex%20-%20CTR%20Opinion%20on%20evaluation.pdf.

изпълнени на национално равнище или от други субекти на ЕС. Това показва неговата добавена стойност за ЕС.

Един аспект от оценката е съсредоточен върху ефективността и ефикасността на сътрудничеството с Европейската прокуратура[9], както и дали Регламентът за OLAF продължава да бъде подходящ за целите си, по-специално след измененията, въведени с Регламент (ЕС, Евратом) 2020/2223. По-конкретно се разглеждат: i) ефективността и ефикасността на рамката и инструментите на OLAF за провеждане на разследвания; ii) гаранциите за независимостта на OLAF; и iii) защитата на основните права и процесуалните гаранции за засегнатите от неговите разследвания лица. В нея се разглеждат така също целесъобразността и съгласуваността на регламента в контекста на променящата се обстановка в областта на борбата с измамите.

Оценката обхваща периода от януари 2021 г. до декември 2024 г. Когато е уместно, за целите на оценката се използват така също резултатите от предишната оценка, както и данни от периода 2017—2020 г. За да се отразят променящите се тенденции, са използвани така също данни от януари 2025 г. нататък, когато има налични такива и те са имат отношение към целите на проучването. В работния документ на службите на Комисията, който придружава настоящия доклад, подробно са описани използваната методология и констатациите от оценката. Той се основава на съпътстващо проучване, проведено от външен изпълнител[10].

3. Основни констатации от оценката

Оценката показва, че рамката на Регламента за OLAF и неговите конкретни цели допринасят в значителна степен за постигането на общата цел за защита на финансовите интереси на ЕС.

Като цяло Регламентът за OLAF дава възможност на OLAF успешно да изпълнява своя мандат, както е предвидено. Въведените през 2020 г. изменения допълнително повишават ефективността на разследващата функция на OLAF. В периода от 2021—2024 г. OLAF поддържа постоянно равнище на дейност по провеждане на разследвания, което подчертава постоянната оперативна ефективност и ефикасност на Службата. За

[9] Както се изисква съгласно член 19, параграф 1 от Регламента за OLAF.

[10] Проучване в подкрепа на оценката на прилагането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), изготвено от консорциум, ръководен от Spark Legal and Policy Consulting, януари 2026 г. („проучването“).

това свидетелстват разследванията на OLAF и последващите действия по тях, които показват степен на изпълнение от 82 % по отношение на административните препоръки и 68 % по отношение на дисциплинарните препоръки. За финансовите препоръки, издадени и финализирани в периода 2016—2025 г., общият процент на защита на финансовите интереси (възстановени суми и предотвратени измами) възлиза на 97 % от общата сума, определена за защита. Когато се включат данните за текущото проследяване на случаите, процентът на защита на финансовите интереси за съответния период е 89 % от сумите, определени за защита (или 74 % от всички препоръчани суми). През обхванатия от оценката период изпълнението на финансовите препоръки на OLAF предотвратява неправомерното изразходване на 800 милиона евро. Специфичните характеристики на последващите действия във връзка с финансовите препоръки са разгледани по-подробно в буква ж) от следващия раздел.

Що се отнася до сътрудничеството на OLAF с Европейската прокуратура и други участници в борбата с измамите, оценката показва, че интегрираната политика за провеждане на наказателни и административни разследвания е приложима и днес. Съответните правомощия на OLAF и на Европейската прокуратура са ясно определени, а рамката за сътрудничество им позволява да координират работата си. В оценката на Регламента за OLAF се посочват области, в които практическото сътрудничество между OLAF и Европейската прокуратура би могло допълнително да се подобри, в съотстветствие с анализа в буква а) от следващия раздел. Оценката показва също така, че Регламентът за OLAF осигурява ефективна, ефикасна и съгласувана правна рамка за сътрудничеството на OLAF с различните други участници в борбата с измамите.

По отношение на защитата на основните права и процесуалните гаранции за засегнатите от разследванията на OLAF лица и за другите лица, участващи в тях, Регламентът за OLAF осигурява ефективна рамка, която е в съответствие с административния характер на разследванията на OLAF и с правомощията на OLAF за провеждане на разследвания. Създаването на длъжността „контрольор на процесуалните гаранции“ съгласно член 9а от Регламента за OLAF се счита за значително положително развитие в това отношение.

Въпреки това, като се имат предвид сложността на правната рамка и променящият се характер на обстановката в областта на борбата с измамите, в оценката се посочват редица области, в които все още има възможност за подобрение, особено по отношение на ефективното и ефикасно прилагане на регламента и провеждането на разследвания, сътрудничеството с Европейската прокуратура и като цяло мерките, които могат да бъдат взети за защита на финансовите интереси на ЕС.

а. Сътрудничество между OLAF и Европейската прокуратура

Оценката показва, че мандатите на OLAF и на Европейската прокуратура са ясно определени и не се припокриват. Важна особеност в това отношение е ясното разграничаване на техните функции, като отговорността им обхваща съответно административните и наказателните разследвания. До същото заключение стигна и Европейската сметна палата (ЕСП) в специалния си доклад от декември 2025 г.[11] И двата вида разследвания са от съществено значение и допринасят по допълващи се начини за пълната защита на финансовите интереси на ЕС, както и за предотвратяването или ограничаването на вредите[12].

След като проведе своите административни разследвания OLAF може да препоръча на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС или на националните органи на държавите членки: i) да предприемат подходящи административни мерки за възстановяване на неправомерно изразходвани средства или за предотвратяване на загубата им; ii) да отстранят недостатъците в системите за административен контрол; iii) да наложат дисциплинарни мерки; или iv) когато се касае за държави членки, които не участват в Европейската прокуратура, да предприемат съдебни действия. Освен своята дейност по провеждане на разследвания OLAF разработва политиката на Комисията за борба с измамите на равнище ЕС и подпомага държавите членки при изготвянето на техните собствени политики за борба с измамите.

През годините е установена оперативна координация между Европейската прокуратура и OLAF, а развиващото се сътрудничество между тях се е доказало като ефективно и плодотворно. Оценката показва, че ефективната защита на финансовите интереси на ЕС както по отношение на разходите, така и по отношение на приходите се е подобрила значително в случаите, в които OLAF и Европейската прокуратура са работили по координиран начин в рамките на съответните си мандати. Всъщност в редица разгледани случаи OLAF и Европейската прокуратура взаимно допълваха усилията си, без да ги дублират и без да възпрепятстват или затрудняват действията си.

Въпреки това оценката показва също така, че настоящата правна рамка би могла да бъде допълнително подобрена, за да се преодолеят съществуващите предизвикателства пред ефективното и ефикасно сътрудничество между OLAF и Европейската прокуратура. Всъщност оценката, подкрепена от становището на Надзорния съвет[13] и констатациите на Европейската сметна палата[14], показва, че регулаторните ограничения, в случаите, в които също така има текущо разследване на Европейската прокуратура, намаляват

[11] Европейска сметна палата, Специален доклад 26/2025: Органи на ЕС за борба с измамите — Ясни правомощия, но обменът на информация и надзорът от Комисията остават недостатъчни, 2025 г., точка 28, https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=sr-2025-26.

[12] Бяла книга за прегледа на архитектурата за борба с измамите, стр. 11

[13] Становище № 1/2026 на Надзорния съвет на OLAF, точка 154 и сл.

[14] Европейска сметна палата, Специален доклад 26/2025, точка 12.

способността на OLAF да предотвратява или бързо да възстановява загубите на средства на ЕС чрез административни мерки и по този начин ефективно да защитава финансовите интереси на ЕС. Констатациите от оценката показват, че има възможност за по-нататъшно подобрение, за да се гарантира, че както административните, така и наказателните разследвания са координирани и използват пълноценно потенциала на OLAF в рамките на нейния уникален и незаменим мандат[15]. Оценката показва, че ефективно осигуряване на цялостна защита на финансовите интереси на ЕС може да се постигне, когато работата на OLAF допълва наказателните разследвания на Европейската прокуратура, особено в случаи, в които наказателното производство може да не предостави подходящи начини за предприемане на обезпечителни мерки и бързо възстановяване на финансовите средства[16]. Всъщност освен обезщетенията, определени в хода на наказателни производства, административните разследвания могат да доведат до допълнително възстановяване на средства в случаи на измама и други нередности.

Когато OLAF провежда административни разследвания, докато в Европейската прокуратура са в ход наказателни разследвания, основната цел е да се защитят финансовите интереси на ЕС в тесни координация и сътрудничество, без да се застрашават съответните разследвания.

Оценката показва, че OLAF, в качеството си на орган, провеждащ административни разследвания, може да предостави важен експертен опит, а подкрепата му се е оказала ценна за наказателните разследвания на Европейската прокуратура. В оценката се констатира, че OLAF осигурява добавена стойност, благодарение на предоставянето на този експертен опит на Европейската прокуратура по искане на последната в рамките на автономните административни правомощия на OLAF.

Навременният и гъвкав обмен на информация между OLAF и Европейската прокуратура — както по отношение на текущи, така и на прекратени разследвания, включително чрез запитвания за наличие/липса на съвпадение, искания за информация, редовни оперативни обмени или други форми на комуникация — е от ключово значение за изпълнението на съответните им мандати. Оценката показва, че все още има възможности за подобрение на двупосочния обмен на информация между OLAF и Европейската прокуратура, за да се гарантира солидна и ефективна двойна защита на финансовите интереси на ЕС — както административна, така и наказателна. В тази връзка в оценката се подчертава, че оперативната съвместимост на съответните деловодни системи — чрез техническо решение, позволяващо бърз и по възможност

[15] В точка 155 от Становище № 1/2026 на Надзорния съвет на OLAF това се нарича „пълноценно използване на уникалния и незаменим мандат на OLAF“.
[16] Вж. доклада от външното проучване, стр. 60.

автоматизиран обмен на информация (като се отчитат гаранциите за сигурност и за зачитане на основните права, включително процесуалните гаранции и изискванията за защита на данните) — е от ключово значение за осигуряването на напълно ефективно сътрудничество между OLAF и Европейската прокуратура. В неотдавнашния специален доклад на ЕСП се посочва също, че ограниченият обмен на информация от Европейската прокуратура към OLAF намалява възможностите за предприемане на допълнителни административни мерки за защита на бюджета на ЕС[17].

В оценката се констатира, че настоящата правна рамка не позволява пълноценно използване на информацията, с която разполага Европейската прокуратура, въз основа на която OLAF би могла в някои случаи да предприеме бързи действия, водещи до налагане на обезпечителни мерки и възстановяване на финансови средства[18]. В това отношение възможността за налагане на административни мерки за защита на финансовите интереси на ЕС не се използва в пълна степен, докато наказателното дело е в ход.

Ако се върнем на въпроса за сътрудничеството между OLAF и Европейската прокуратура, ясно е, че за защитата на финансовите интереси на ЕС са необходими възможно най-добрите сътрудничество и координация между двете институции, като и двете трябва да могат да използват пълноценно своите мандати по координиран начин, в тясно сътрудничество и без да се намесват в дейността на другия орган. Оценката показва, че все още има възможност за подобрения с цел постигане на консолидиран подход към сътрудничеството между OLAF и Европейската прокуратура, за да се реализира пълният потенциал за широка защита на финансовите интереси на ЕС.

б. Основни права и процесуални гаранции за лицата, участващи в разследванията на OLAF

В оценката се констатира, че правната рамка, която понастоящем се прилага към разследванията на OLAF, като цяло гарантира спазването на основните права и процесуалните гаранции на разследваните лица. По-конкретно Регламентът за OLAF съдържа специален списък с права и гаранции, предоставени на лицата, засегнати от разследвания или участващи в такива. Тези права се отнасят до конкретни основни права, които са заложени в Хартата на основните права на ЕС и в общите принципи на правото на ЕС, допълнително тълкувани в съдебната практика на Съда на Европейския съюз.

Оценката показва, че измененията в Регламента за OLAF, въведени с последното законодателно преразглеждане (Регламент (ЕС) 2020/2223) са подобрили

[17] Европейска сметна палата, Специален доклад 26/2025, точки 39—59.
[18] *Пак там*, точки 53—56.

процесуалните гаранции за лицата, засегнати от разследвания на OLAF или участващи в такива. Създаването на длъжността „контрольор на процесуалните гаранции“ — нов независим орган, отговорен за разглеждането на жалби относно процесуалните гаранции, подадени от засегнати лица — доведе до значителни подобрения. Оценката показва, че контрольорът изпълнява ключова роля за осигуряването на отчетност при разследванията на OLAF.

Въпреки това в оценката са посочени няколко области, в които правната рамка поставя някои предизвикателства и които бяха споменати и от контрольора на процесуалните гаранции в нейното становище[19], като например: i) разликите в равнищата на защита на засегнатите лица при вътрешни и външни разследвания; ii) липсата на изрични права и процесуални гаранции в Регламента за OLAF, предоставени на лицата, сигнализиращи за нередности, и на информаторите по време на разследвания на OLAF; и iii) несъответствия в разпределението на отговорностите между Надзорния съвет и контрольора на процесуалните гаранции или в прозрачността на работата на контрольора. Освен това общото позоваване в Регламента за OLAF на прилагането на Директива (ЕС) 2019/1937[20] относно защитата на лицата, сигнализиращи за нередности, все още е неясно и някои аспекти на нейното практическо прилагане са неуточнени.

в. Правомощия на OLAF за провеждане на вътрешни разследвания по въпроси, които не засягат пряко финансовите интереси на ЕС

Оценката потвърждава необходимостта от дейността на OLAF по разглеждане — посредством вътрешни административни разследвания — на случаи на предполагаеми нарушения, в които са замесени членове и служители на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, които получават възнаграждение от бюджета на ЕС или от бюджетите на институциите и органите. OLAF действа като независим разследващ орган, който гарантира отчетност в рамките на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС.

В съответствие с мандата си OLAF допринася и за гарантиране на спазването на най-високите стандарти за етика и почтеност в рамките на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, като защитава интересите на ЕС срещу сериозни нередности от страна на персонала и членовете на тези органи, които могат да доведат до административни или наказателни производства. Тъй като служителите на ЕС и членовете на институциите,

[19] Контрольор на процесуалните гаранции, Становище относно оценката и прилагането на Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 883/2013, 27 февруари 2026 г.

[20] Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза (ОВ L 305, 26.11.2019 г., стр. 17).

органите, службите и агенциите на ЕС получават възнаграждение от бюджета на ЕС, подобно неправомерно поведение може да окаже така също отрицателно въздействие върху бюджета, като доведе до разходи, които е могло да бъдат избегнати, или чрез нецелесъобразно използване на ресурсите на Съюза[21].

По отношение на вътрешните разследвания, засягащи служители на ЕС и членове на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, правомощията на OLAF да разследва както твърдения, засягащи финансовите интереси на ЕС, така и твърдения по въпроси, които не засягат пряко финансовите интереси на ЕС, произтичат от член 1, параграф 4 и член 4 от Регламента за OLAF, член 2 от Решение 1999/352/ЕО на Комисията[22] и Междуинституционалното споразумение от 25 май 1999 г.[23] Правомощията на OLAF по тези въпроси са потвърдени от Съда на Европейския съюз[24] и подчертани от Надзорния съвет на OLAF[25].

Въпреки това в оценката ясно се посочва, че член 1, параграф 4 и член 4 от Регламента за OLAF, свързани с правомощията на OLAF да разследва въпроси, които не засягат пряко финансовите интереси на ЕС, но в които са замесени служители на ЕС и членове на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, като например тормоз или други видове нарушения на етичните норми, не се тълкуват последователно от всички институции, органи, служби и агенции. Това предизвикателство се усложнява от фрагментираността на междуинституционалните механизми за вътрешни разследвания и вътрешни решения, приемани от институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, както и от различното ниво на сътрудничество от страна на тези органи в зависимост от съответните им тълкувания на Регламента за OLAF. Изглежда, че съществува нежелание да се признае правомощието на OLAF да разследва твърдения срещу членове на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС по въпроси, които не засягат пряко

[21] Вж. например последствията от тежки нарушения в институциите, довели до отпуски по болест и необходимостта от наемане на заместници за тези периоди: решение от 30 ноември 2022 г., KN / Европейски парламент, T-401/21, EU:T:2022:736, точка 47, https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/T/2021/T-0401-21-00000000RD-01-P-01/ARRET/268200-EN-1-html.

[22] Решение 1999/352/ЕО, ЕОВС, Евратом на Комисията от 28 април 1999 г. за създаване на Европейска служба за борба с измамите (OLAF) (ОВ L 136, 31.5.1999 г., стр. 20).

[23] *Пак там*, стр. 15.

[24] Решение от 6 юни 2019 г., Dalli / Комисия, T-399/17, EU:T:2019:384, https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/T/2017/T-0399-17-00000000RD-01-P-01/ARRET_NP/214770-EN-1-html, потвърдено с решението от 25 февруари 2021 г., Dalli / Комисия, C-615/19 P, EU:C:2021:133, https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document/C/2019/C-0615-19-00000000PV-01-P-01/ARRET/238170-EN-1-html.

[25] Вж. становище № 4/2024 на Надзорния съвет, Правомощия на OLAF за провеждане на вътрешни разследвания: случаят с членовете на институциите на ЕС, 12 ноември 2024 г., https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/096b8633-17f2-49a0-9d04-480a92e9b624_en?filename=Opinion%2520on%2520OLAFs%2520power%2520-%2520IBOAs.pdf, и № 1/2025, вътрешни разследвания на OLAF на случаи на тормоз в рамките на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС, 6 февруари 2025 г., https://supervisory-committee-olaf.europa.eu/document/download/0aaf5493-9be7-4538-a5c4-f1957b3d479a_en?filename=Opinion%201-2025.pdf.

финансовите интереси на ЕС, предвид привилегиите и имунитетите, предоставени на тези членове от Договорите, което води до пречки пред правомощието на OLAF да разследва ефективно твърдения без пряко финансово отражение в определени случаи, както и до несъответствия, при които членовете на някои институции, органи, служби и агенции на ЕС са обект на вътрешни разследвания на OLAF по твърдения както по въпроси, засягащи финансовите интереси на ЕС, така и по въпроси, които не ги засягат, докато членовете на други институции, органи, служби и агенции не са.

г. Правомощия за провеждане на разследвания: достъп на OLAF до информация за банкови сметки и записи на сделките

След последното преразглеждане на Регламента за OLAF с член 7, параграф 3а на OLAF са предоставени специални правомощия във връзка с провеждането на разследвания, а именно достъп до информация за банкови сметки и записи на сделките, когато това е необходимо за провеждането на разследванията ѝ. Оценката потвърждава ефективността на този инструмент, който е изиграл ключова роля в много разследвания, тъй като е предоставил ценни доказателства, позволяващи ефективно проследяване на финансовите потоци и разкриване на измамни дейности. Сътрудничеството с повечето държави членки протича гладко и ефективно.

Въпреки това от оценката става ясно, че съответните разпоредби на Регламента за OLAF, които се отнасят до условията, приложими за националните компетентни органи, се тълкуват по различен начин в няколко държави членки и че някои държави членки отказват на OLAF достъп до тази информация. Това оказва влияние върху ефективното и еднакво прилагане на Регламента за OLAF, като затруднява способността на OLAF да провежда успешно разследвания и в крайна сметка да допринесе за постигането на целта на Договора за ефективна защита на финансовите интереси на ЕС на територията на целия ЕС. По тази причина Комисията започна няколко производства за установяване на нарушение и за предварително установяване нарушение съгласно член 258 от ДФЕС във връзка с прилагането на член 7, параграф 3а от Регламента за OLAF.

д. Правомощия за провеждане на разследвания: проверка от страна на OLAF на частни устройства, използвани за служебни цели

С последното преразглеждане на Регламента за OLAF бяха изяснени и засилени правомощията на OLAF за провеждане на разследвания в частта им, касаеща достъпа до определена информация и данни, съхранявани на частни устройства, използвани за работа. Оценката потвърждава високата добавена стойност на този инструмент за разследване в последните разследвания, тъй като той повишава ефективността на дейността на OLAF по провеждане на разследвания.

Въпреки че правомощията на OLAF са ясно определени в правната рамка и агенцията е успяла да ги упражни ефективно в много случаи, от оценката става ясно, че новата разпоредба на практика не се прилага еднакво в различните държави членки и институции, органи, служби и агенции на ЕС.

В член 4, параграф 2, буква а) от Регламента за OLAF се посочва, че инспекциите от страна на ЕС в рамките на вътрешни разследвания трябва да се провеждат при условията, определени в решенията, приети от институциите, органите, службите и агенциите на ЕС. Поради това методите за проверка на частни устройства може да се различават между различните 70 институции, органи, служби и агенции и досега само една от тях е приела вътрешно решение. Това създава несигурност за вътрешните разследвания.

В оценката се повдига също така въпросът относно понятието „устройства“, за да се вземат предвид развиващите се технологии. Ограничаването на правомощията за разследване единствено до „физически“ устройства може да доведе до пропускане на ценна информация, съхранявана в лични пощенски кутии или в изчислителни облаци, което поражда опасения дали инструментите на OLAF са подготвени за бъдещето. В оценката се констатира също така, че ефективността на този инструмент при външни разследвания зависи от националното му прилагане и от механизмите за сътрудничество с националните органи на държавите членки.

е. Правомощия за провеждане на разследвания: задължение за сътрудничество с OLAF

В предишната оценка от 2017 г. беше отбелязано, че Регламентът за OLAF не е предоставил на OLAF инструменти, позволяващи му да упражнява правомощията си в случаите, когато засегнатите лица от разследванията или свидетелите отказват да сътрудничат или възпрепятстват разследването, което би могло да ограничи ефективността на разследванията на OLAF[26]. Този недостатък е бил отбелязан така също от Надзорния съвет[27].

С последните изменения на Регламента е наложено изрично задължение на предприятията да сътрудничат на OLAF по време на нейните разследвания, като подобно задължение е заложено така също във вътрешните решения на институциите, органите, службите и агенциите на ЕС. Задължението може да бъде изпълнено и чрез клаузи в частни договори. Въпреки това в оценката се констатира, че към момента не съществува

[26] Европейска комисия, Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета, Оценка на прилагането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 (2 октомври 2017 г., COM(2017) 589 final, стр. 3), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017DC0589.

[27] Становище № 2/2017 на Надзорния съвет на OLAF, придружаващо доклада на Комисията за оценка на прилагането на Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета (член 19), стр. 16.

механизъм за налагане на задължението чрез санкции или наказания в случай на неспазване.

ж. Последващи действия по изпълнението на финансовите препоръки и възстановяването на средства

Оценката потвърждава, че финансовите препоръки на OLAF продължават да бъдат ключов инструмент за защита на финансовите интереси на ЕС. Въпреки това съществува разлика между сумите, за които е издадена препоръка за възстановяване, сумите, определени за възстановяване, и сумите, които в крайна сметка биват възстановени. Това несъответствие, което беше отбелязано и от Сметната палата[28], отразява сложното разпределение на отговорностите за възстановяване на средства между службите на Комисията, органите на ЕС и националните органи на държавите членки. По този начин в оценката се подчертава, че недостатъците при възстановяването не се дължат единствено на пропуски в ефективността на разследванията, а са резултат и от настоящите механизми за последващи действия в рамките на целия цикъл на борбата с измамите.

В този контекст в оценката се отбелязват последните мерки, предприети в рамките на Комисията, с цел засилване на мониторинга на финансовите препоръки на корпоративно равнище, включително чрез усъвършенствани координационни структури, обединяващи съответните служби, в които OLAF изпълнява ключова роля. С тези мерки се цели подобряване на прозрачността, последователността и отчетността при последващите действия по изпълнение на финансовите препоръки в рамките на Комисията. В оценката се посочват също така някои недостатъци по отношение на задълженията за докладване относно изпълнението на препоръките, като задължителното докладване в съответствие с член 11 от Регламента за OLAF се ограничава единствено до съдебните препоръки.

з. Координационна служба за борба с измамите (AFCOS)

Оценката потвърждава, че координационните служби за борба с измамите (AFCOS) изпълняват ключова роля за осигуряването на ефективно сътрудничество между OLAF и националните органи на държавите членки. Въпреки това в нея се разкриват така също значителни различия между държавите членки по отношение на мандата, ресурсите и оперативния капацитет. Задължението за определяне на AFCOS е подобрило

[28] Вж. Специален доклад 07/2024 на ЕСП: Системи на Комисията за събиране на неправомерно разходвани средства на ЕС — Съществува потенциал за по-голяма събираемост в по-кратки срокове, Служба за публикации на Европейския съюз, 2024 г., точки 44—45; Специален доклад 01/2019 на ЕСП: Борба с измамите при разходването на средства на ЕС — необходими са действия, Служба за публикации на Европейския съюз, 2019 г., точки 105—124; Специален доклад 26/2025 на ЕСП, точки 67—76.

официалните канали за сътрудничество, но широката свобода, предоставена на държавите членки, е довела до различни модели и неравномерни резултати. Това ограничава потенциалната добавена стойност на AFCOS в рамките на националните системи за борба с измамите и на равнище ЕС.

На този фон в оценката се подчертава, че един по-стратегически и последователен подход по отношение на AFCOS и повече яснота по отношение на: i) основните функции на AFCOS; ii) тяхното място в рамките на националните административни структури; iii) приноса им за бързия обмен на информация; и iv) съдействието им при определянето на компетентните национални органи, отговарящи за управлението на бюджета на ЕС (споделено или непряко управление), както и при последващите действия по изпълнението на препоръките, биха били полезни, за да се гарантира по-съгласувана и ефективна защита на финансовите интереси на Съюза във всички държави членки.

и. Сътрудничество с други участници в архитектурата за борба с измамите

С Регламента за OLAF се предоставят правомощия на OLAF да осъществява структурирано сътрудничество с ключови участници в системата на ЕС за борба с измамите, по-специално с Европейската прокуратура (вж. буква а) по-горе), Европол, Евроюст и Европейската сметна палата (ЕСП).

В оценката се потвърждава, че Регламентът за OLAF осигурява ефикасна, ефективна и съгласувана правна рамка за сътрудничеството на OLAF с Европол и Евроюст, въпреки че е възможно допълнително рационализиране на практика. В нея се подчертава така също доброто сътрудничество с ЕСП, което включва чест обмен на информация, довеждащ редовно до разследвания на OLAF.

Регламентът за OLAF не съдържа позоваванията на новосъздадения Орган за борба с изпирането на пари (ОБИП), тъй като датира отпреди неговото създаване, но вече е започнала работата по подготовката за официално сътрудничество чрез изготвяне на работни споразумения, обхващащи стратегически и оперативни обмени, техническа оперативна съвместимост и механизми за връзка.

Освен това ролята на OLAF в защитата на финансовите интереси на ЕС надхвърля неговия мандат за провеждане на разследвания и включва основна отговорност за формулирането и координирането на политиката за борба с измамите на равнище ЕС[29]. Годишният обмен на мнения с генералния директор на OLAF, предвиден в член 16, параграф 1 от Регламента за OLAF, представлява ключов политически форум за

[29] Решение 1999/352/ЕО, ЕОВС, Евратом на Комисията от 28 април 1999 г. за създаване на Европейска служба за борба с измамите (OLAF) (стр. 20).

определяне на приоритетите в политиката за борба с измамите и за съгласуване на практиките по провеждане на разследвания с целите на политиката.

4. Заключения

Оценката показва, че дейността на OLAF по провеждане на разследвания в периода 2020—2025 г. е запазила качеството си, което отразява като цяло устойчива оперативна ефективност и ефикасност, както и рамка за сътрудничество, която позволява на OLAF да провежда ефективни административни разследвания. В оценката също така се посочват области, в които има възможност за подобрение, по-специално в областта на комуникацията, обмена на информация и опростяването на определени процедури. Оценката потвърждава, че макар че мандатите на OLAF и на Европейската прокуратура са ясно определени и настоящата рамка е позволила на OLAF да провежда ефективни административни разследвания и да оказва подкрепа на наказателните разследвания на Европейската прокуратура, ефективното и ефикасно сътрудничество и координация между OLAF и Европейската прокуратура биха могли да бъдат допълнително подобрени, за да се защитят оптимално финансовите интереси на ЕС.

По отношение на правомощията на OLAF за провеждане на разследвания в оценката се набелязват също така области, в които би имало полза от фина настройка, особено по отношение на защитата на финансовите интереси на ЕС при вътрешни разследвания, на достъпа до информация за банкови сметки и записи на сделките, както и на определението за „частни устройства, използвани за служебни цели“. Последващите действия във връзка с финансовите препоръки на OLAF, включително по отношение на събирането на вземания, продължават да бъдат важен начин за защита на бюджета на ЕС. Що се отнася до сътрудничеството с други участници, въпреки че настоящата правна рамка е съгласувана и ефективна, засилената роля на координационните служби за борба с измамите и сътрудничеството с други участници в борбата с измамите биха могли да донесат добавена стойност.

Тези констатации ще бъдат включени в по-широкия анализ в контекста на текущия преглед на архитектурата на Съюза за борба с измамите.