ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 2.10.2017 г.
COM(2017) 589 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

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

{SWD(2017) 332 final}

1 Въведение

Комисията провежда амбициозна програма за укрепване на защитата на финансовите интереси на Съюза, като 2017 г. беше белязана от важни постижения. През юли Европейският парламент и Съветът приеха Директивата относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред („Директива за защита на финансовите интереси“)[1]. Освен това се очаква Съветът скоро да приеме, в рамките на засилено сътрудничество между 20 държави членки, Регламента за създаване на Европейска прокуратура[2].

С тези мерки се допълва институционалната и правна уредба за защита на бюджета на Съюза, която понастоящем разчита, на равнището на ЕС, на работата на Европейската служба за борба с измамите (OLAF), на Европейската сметна палата и на други институции, органи, служби и агенции на Съюза, а на равнището на държавите членки — на различните национални административни и съдебни органи. Всички тези участници извършват необходимите действия, за да защитават бюджета на Съюза в съответствие със задължението, произтичащо от член 325 на ДФЕС. OLAF беше създадена от Комисията през 1999 г., за да провежда административни разследвания за борба с измамите, корупцията и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на ЕС, и да подпомага държавите членки в борбата с измамите[3].

Всички тези елементи са от значение, като се има предвид, че Съюзът напредва към следващата многогодишна финансова рамка. В Комисията в момента тече процес на размисъл за това от какъв вид бюджет се нуждае Европа на бъдещето[4]. Ефикасното и правилно разходване на бюджета на Съюза е ключов елемент за изграждането на доверие у гражданите на ЕС и за укрепването на европейския проект и увеличаването на неговата добавена стойност. Измамите и корупцията намаляват ресурсите, налични в полза на гражданите на ЕС, и могат да са в основата на други престъпни дейности (като тероризма и организираната престъпност). Ето защо трябва да им се противодейства енергично и ефективно. Крайната цел е равностойно и високо равнище на защита на бюджета на ЕС на цялата територия на ЕС.

В тази връзка в настоящия доклад са представени резултатите от оценката на прилагането на Регламент № 883/2013 относно разследванията, провеждани от OLAF (наричан по-нататък „Регламентът“)[5], изисквана съгласно член 19 от него. Освен това в него се излагат възможностите за адаптиране и подсилване, където е необходимо, на

[1] 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—41).

[2] Междуинституционално досие 2013/0255 (APP). На 8—9 юни 2017 г. Съветът по правосъдие и вътрешни работи постигна общ подход по Регламент за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура. Проектът за регламент впоследствие беше предаден на Европейския парламент за одобрение. Всички позовавания на Регламента за Европейска прокуратура в настоящия документ се отнасят до документ 9941/17 (текст на общия подход), който може да бъде намерен на следния адрес: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9941-2017-INIT/bg/pdf.

[3] 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—22).

[4] Европейска комисия, Документ за размисъл относно бъдещето на финансите на ЕС, COM(2017) 358 от 28 юни 2017 г.

[5] Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 септември 2013 г. относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1073/1999 на Европейския парламент и на Съвета и Регламент (Евратом) № 1074/1999 на Съвета (ОВ L 248, 18.9.2013 г., стр. 1—22).

правната рамка за разследванията на OLAF с оглед на очакваното приемане на Регламента на Съвета за създаване на Европейска прокуратура и предвид основните констатации от оценката.

Настоящият доклад е придружен от становище на Надзорния съвет на OLAF относно прилагането на Регламента, прието съгласно член 19 от Регламента[6]. Докладът за оценка на Комисията и становището на Надзорния съвет са независими документи, които бяха изготвени успоредно.

2 Оценката на Регламент№ 883/2013

Оценката бе съсредоточена върху **четири ключови области**: ефективност, ефикасност, съгласуваност, релевантност. Добавената стойност от ЕС не беше обхванатa от оценката, тъй като OLAF осигурява защитата на финансовите интереси на ЕС, съобразно с предвиденото в членове 317 и 325 от ДФЕС, чрез извършване на специфични задачи на равнище ЕС, които не могат да бъдат извършвани на национално равнище. Разгледани бяха също така аспекти, свързани с перспективите за постигане на целите на Регламента в контекста на променящите се политики за борба с измамите и тенденциите при измамите.

Оценката се основава на **широкообхватна консултация** с голям брой заинтересовани страни. Като част от процеса на оценка, на 1 и 2 март 2017 г. OLAF организира конференция относно оценката на Регламента[7] с близо 250 участници от координационните служби на държавите членки за борба с измамите, административни органи на държави членки, отговарящи за управлението на средствата на ЕС, органи на прокуратурата, правоприлагащи и съдебни органи, институции, органи, служби и агенции на Съюза, международни организации, представители на академичните среди и неправителствени организации. Консултацията с тези групи заинтересовани страни, както и със служители на OLAF, беше проведена също чрез интервюта и анкети.

Оценката обхваща периода 1 октомври 2013 г. (датата на влизане в сила на Регламента) — декември 2016 г.

Подробните констатации от оценката и използваната методология са описани в работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад. Изготвянето на работния документ на службите на Комисията беше подкрепено с проучване на външен изпълнител[8].

3 Основни констатации от оценката

Регламент № 883/2013 е централен елемент от правната уредба, уреждаща мандата на OLAF за провеждане на административни разследвания във връзка с измами, корупция и всяка друга незаконна дейност, засягаща финансовите интереси на ЕС. Той беше приет след подробни междуинституционални обсъждания, като замени два регламента от 1999 г., с цел:

---

[6] Надзорен съвет на OLAF, Становище № 2/2017 от 28 септември 2017 г.

[7] Всички налични презентации от конференцията са достъпни на уебсайта на Комисията на адрес: https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/olaf-regulation-evaluation/conference_en.

[8] ICF Consulting Services Limited, 2017 г., Evaluation of the application of Regulation no 883/2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF), (Оценка на прилагането на Регламент № 883/2013 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF), окончателен доклад https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/evaluation_of_the_application_regulation_883_en.pdf.

- да се подобрят ефективността, ефикасността и отчетността на OLAF, като същевременно се запази нейната независимост;
- да се подсилят процесуалните гаранции и основните права на лицата, засегнати от разследване;
- да се засили сътрудничеството с държавите членки, с институциите, органите, службите и агенциите на Съюза, както и с трети държави и международни организации; както и
- да се укрепи управлението на OLAF.

Оценката показа, че тези **конкретни цели** са и продължават да бъдат **от значение** за постигане на общата цел за защита на финансовите интереси на Съюза. За тази цел OLAF изпълнява специфични задачи на равнището на ЕС, които не биха могли да бъдат осъществявани само на национално равнище. Добавената стойност на разследванията на OLAF беше потвърдена в процеса на консултация със заинтересованите страни от държавите членки и на равнището на Съюза. Оценката също така потвърди, че тези цели продължават все така да са от значение в контекста на създаването на Европейската прокуратура.

Регламентът е дал възможност на OLAF да изпълнява мандата си, като постига конкретни резултати. Оценката показа ясно подобрение при **ефективното провеждане на разследвания** благодарение на няколко конкретни разпоредби от Регламента. **Сътрудничеството и обменът на информация** между OLAF и нейните партньори бяха подсилени чрез въвеждането на разпоредби, даващи възможност за структурирано сътрудничество. Създаването на координационни служби за борба с измамите в държавите членки например беше посочено като важна крачка за укрепване на връзките между OLAF и държавите членки.

Данните сочат, че **ефикасността на OLAF при подбора на случаите и разследванията** значително се е увеличила благодарение на Регламента в съчетание с вътрешни организационни мерки. Това е видно от увеличилия се брой на разследванията, провеждани от разследващите служители, както и от нарасналия брой на препоръките и сумите, за които е препоръчано възстановяване.

При все това при оценката бяха установени също така някои недостатъци, свързани с **провеждането на разследванията**, които имат отражение върху ефективното и ефикасно прилагане на Регламента.

(1) OLAF упражнява правомощия за разследване, произтичащи от различни правни актове на Съюза, включително Регламента. Съгласно тези актове обаче в определени случаи **упражняването на въпросните правомощия става при условията, определени в националното право**, по-специално що се отнася до проверките и инспекциите на място на икономически оператори и операциите в областта на цифровата криминалистика, провеждани на територията на държавите членки. Резултатите от оценката водят до заключението, че степента, в която Регламент № 883/2013 задейства прилагането на националното право, не е съвсем ясна. Понастоящем различните тълкувания на съответните разпоредби и разликите в националните законодателства водят до фрагментация при упражняването на правомощията на OLAF в държавите членки, като в някои случаи се засяга способността на OLAF успешно да провежда разследвания и в крайна сметка да допринася за постигането на заложената в Договора цел за ефективна защита на финансовите интереси в целия Съюз.

(2) Регламентът не осигурява на OLAF **инструменти да упражнява** правомощията си в случай на отказ или възпрепятстване от страна на лица, засегнати от разследвания, и свидетели. Това от своя страна може да ограничи ефективността на разследванията на OLAF, като различията между държавите членки зависят от способността на националните компетентни органи да подпомагат OLAF със собствените си инструменти за правоприлагане; това е въпрос, по който също има различия в приложимото национално законодателство.

(3) В оценката бе посочена също така необходимостта да се обмислят определени промени в разследващите правомощия на OLAF въз основа на информацията, получена от някои заинтересовани страни. Следва да се оцени дали е необходимо и възможно да се осигури по-добър достъп до **информация за банкови сметки** при съответни условия, като това би могло да е от основно значение за разкриването на много случаи на измами или нередности. Това правомощие е свързано също и с възможността да се разследват правонарушения, свързани с **ДДС** — област, в която според оценката мандатът на OLAF следва да бъде изяснен и подсилен.

(4) Що се отнася до **вътрешните разследвания**, Регламентът се прилага във връзка с вътрешните решения, приети от отделните институции, органи, служби и агенции на Съюза, което понякога води до различия във възможността на OLAF за действие. В оценката се констатира, че внасянето на допълнителна яснота в Регламента по отношение на условията за провеждане на вътрешни разследвания, приложими във всички институции, органи, служби и агенции на Съюза, би могло да спомогне за по-ефективно осигуряване на еднаква защита, както и да осигури рамка за преценката на конкретните атрибути на вътрешните решения. Освен това правилата, приложими за вътрешните и външните разследвания, биха могли да бъдат допълнително съгласувани (в случаите, в които не е оправдано наличието на различия в правилата), за да се осигури по-последователна рамка за разследванията.

(5) При оценката също така бе установено, че може в по-голяма степен да бъдат използвани възможностите за **ранно предаване на информация** от OLAF на други институции, органи, служби и агенции на Съюза в случаите, когато вече може да са установени елементи от фактическия състав, който е предмет на дадено текущо разследване, и те да налагат предприемането на незабавни предпазни мерки, без да се изчаква да приключи разследването.

Що се отнася до **последващите действия в резултат на разследванията**, са налице големи разлики между последващите действия, предприемани от различните адресати на препоръките на OLAF, а понякога и съществени различия между препоръките и последващите действия. Качеството и навременността на окончателните доклади на OLAF бяха изтъкнати в оценката като фактори, оказващи въздействие върху дела на последващите действия по препоръките, а що се отнася до последващите действия по финансови препоръки, в оценката бяха установени също така несъответствия при оценяването на вредите, нанесени на бюджета на ЕС, извършвано от OLAF, и това, извършвано от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза.

Най-важният установен недостатък по отношение на последващите действия по препоръките обаче е свързан с правилата за **допустимост на събраните от OLAF доказателства в национални съдебни производства.** Регламентът предвижда, че докладите на OLAF представляват допустими доказателства в такива производства по начина и при условията, приложими за административните доклади, изготвени от

инспектори на националната администрация. Оценката сочи, че в някои държави членки тази разпоредба не гарантира в достатъчна степен ефективността на действията на OLAF.

Включването на **нова разпоредба относно процесуалните гаранции**, въведена през 2013 г., като цяло в хода на оценката бе отчетено като подобрение с оглед на защитата на правата на лицата, засегнати от разследване на OLAF. **Функцията за контрол на законосъобразността**, въведена с Регламента, и **новата вътрешна процедура за жалби** допълнително са засилили процесуалните гаранции за лицата, засегнати от разследване. Докато някои от консултираните заинтересовани страни изразиха загриженост по отношение на добавената стойност на новите разпоредби, други изтъкнаха, че балансът между правомощията на OLAF и процесуалните права е подходящ. Трети пък призоваха за укрепване на процесуалните права. Като цяло в оценката няма данни, че процесуалните гаранции в Регламента са недостатъчни в контекста на настоящите разследващи правомощия и инструменти за разследване на OLAF. Що се отнася до разпоредбите на Регламента, свързани с **надзора и контрола**, резултатите от оценката дават основание да се заключи, че различното тълкуване и прилагане на тези разпоредби, и по-специално на разпоредбите относно ролята и мандата на Надзорния съвет, както и относно достъпа му до информация по преписките на OLAF, са се отразили на работата на съвета и на сътрудничеството му с OLAF.

В оценката също така бяха установени няколко проблема от гледна точка на **вътрешната и външната съгласуваност** на Регламента.

(1) Регламентът предоставя правно основание на OLAF да подпомага държавите членки при организирането на тясно и редовно сътрудничество между техните компетентни органи с цел координиране на действията им за защита на финансовите интереси на ЕС. Това е ключов елемент от мандата на OLAF за подкрепа на трансграничното сътрудничество между държавите членки. Регламентът обаче не съдържа подробни разпоредби относно реда и условията за координация или процедурите, приложими в тези т.нар. „**случаи на координация“**. Това води до липса на правна сигурност за OLAF и за държавите членки, които разчитат на помощта на OLAF. Това е особено ограничаващо в области (като например структурните фондове), в които няма други актове на правото на ЕС, които да предвиждат подкрепяща и координираща функция на OLAF. В областите, в които такива разпоредби съществуват (например в областта на митниците и интелектуалната собственост[9]), връзката между Регламент № 883/2013 и съответните други правни актове може да породи практически трудности при прилагането.

(2) Регламент № 883/2013 се прилага във връзка с други актове от правото на Съюза, от които зависи ефективното упражняване на мандата на OLAF. **Регламенти № 2185/96 и № 2988/95**, на които се основава един от основните инструменти за разследване на OLAF — проверките и инспекциите на място,

[9] Регламент (ЕО) № 515/97 на Съвета от 13 март 1997 г. относно взаимопомощта между административните органи на държавите членки и сътрудничеството между последните и Комисията по гарантиране на правилното прилагане на законодателството в областта на митническите и земеделските въпроси (ОВ L 82, 22.3.1997 г., стр. 1—16), последно изменен с Регламент (ЕС) 2015/1525 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 г., и Регламент (ЕС) № 608/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 г. относно защитата на правата върху интелектуалната собственост, осъществявана от митническите органи, и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1383/2003 на Съвета (ОВ L 181, 29.6.2013 г., стр. 15—34).

предхождат приемането на Регламент № 883/2013 и предхождащите го актове от 1999 г. В оценката бяха установени някои несъответствия между тези тясно свързани правни актове, които в някои случаи могат да доведат до несигурност и различни тълкувания.

Накрая, в работния документ на службите на Комисията, приложен към настоящия доклад, и в доклада на външния изпълнител се посочват известен брой разпоредби в Регламента, чието **изясняване или опростяване** в Регламента или **подобрено прилагане** посредством мерки за изпълнение може да е от полза. По-долу в раздел 5.3 е посочено, че на някои от тези разпоредби е нужно да се обърне специално внимание.

Възможни подходи по отношение на последващите действия във връзка с оценката са изложени в раздел 5. Тези подходи следва да се основават, от една страна, на опита, придобит при прилагането на Регламента, което е предмет на оценката. От друга страна, те следва също така да вземат под внимание създаването в бъдеще на Европейската прокуратура, с което ще се засилят и променят значително механизмите за защита на финансовите интереси на ЕС на равнището на Съюза.

4 Създаването на Европейската прокуратура и неговото въздействие върху мандата и разследванията на OLAF

Създаването на Европейската прокуратура е един от основните приоритети на Комисията в областта на наказателното правосъдие и част от цялостната стратегия за борба с измамите, засягащи бюджета на ЕС. На заседанието на Съвета по правосъдие и вътрешни работи на 8 юни 2017 г. двадесет държави членки постигнаха общ подход по регламента за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура. Европейската прокуратура ще бъде първият орган на ЕС, на когото са предоставени правомощия за наказателно преследване на престъпления, засягащи бюджета на ЕС и определени в Директивата за защита на финансовите интереси, като например измама, корупция или тежки трансгранични измами с ДДС. Очаква се тя да постигне по-последователна и ефективна политика за наказателното преследване на престъпления, засягащи бюджета на ЕС, която да доведе до по-голям брой наказателни преследвания, осъдителни присъди и по-високо ниво на възстановяване на загубените поради измама средства на Съюза. Що се отнася до участващите държави членки, тя също така ще има потенциала да преодолее някои от недостатъците, установени при оценката.

Комисията вече е подчертавала в миналото необходимостта от засилване на борбата срещу измамите, засягащи бюджета на Съюза, чрез интегрирана политика за наказателни и административни разследвания[10]. Този подход продължава да е валиден и днес. Благодарение на създаването на Европейската прокуратура Съюзът ще разполага с органи, които могат да провеждат двата вида разследвания, чрез което ще бъдат засилени общите възможности за действия на равнище ЕС в допълнение и подкрепа на действията, предприемани от държавите членки в рамките на тяхната собствена компетентност за защита на бюджета на ЕС.

[10] Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Икономическия и социален комитет и до Комитета на регионите относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания – Интегрирана политика за защита на парите на данъкоплатците, COM(2011) 293 окончателен от 26.5.2011 г.

След като бъде създадена Европейската прокуратура, мандатът на OLAF като цяло няма да се промени, но функционирането на Службата ще трябва да се адаптира по няколко начина към съществуването на Европейската прокуратура.

OLAF ще запази компетентността си да извършва административно разследване по подозрения за измами и несвързани с измами нередности в институциите, органите, службите и агенциите на Съюза и във всички държави членки с оглед на издаване на препоръки за започване на съдебни, дисциплинарни, финансови или административни процедури.

От Европейската прокуратура и OLAF ще се изисква да си сътрудничат тясно, що се отнася до случаи, при които са налице подозрения за измама. Понастоящем, когато дадено разследване на OLAF сочи за евентуално наличие на престъпление, OLAF си сътрудничи с националните прокурорски и съдебни органи. Създаването за първи път на орган на равнището на ЕС за разследване, повдигане и поддържане на обвинения по престъпления води до необходимостта от осъществяване на силно взаимодействие между Европейската прокуратура и OLAF, за да се даде възможност и на двата органа да изпълняват задачите си по най-ефикасния и резултатен начин и да реагират бързо и ефективно при случаи, свързани с подозрения за измами, в целия ЕС.

В този контекст следва да се обмислят възможности за адаптация на правната рамка за разследванията на OLAF с цел се избегне рискът от дублиране на разследвания на едни и същи факти и да се предвидят механизмите, необходими на OLAF, за да изпълнява своята роля по предоставяне на оперативна подкрепа.

В много случаи дейностите на OLAF и на Европейската прокуратура няма да се налага да бъдат координирани поради разликата в техните мандати, изразяваща се в това, че Европейската прокуратура провежда наказателни разследвания, а OLAF провежда административни разследвания, насочени към финансови, дисциплинарни и административни последващи действия. OLAF също така ще продължи своите разследвания в държавите членки, които не участват в Европейската прокуратура на този етап. В тези държави членки националните органи и OLAF следва да допринасят за създаването на условия за осигуряване на ефективно и равностойно ниво на защита на финансовите интереси на Съюза в целия ЕС. Създаването на Европейската прокуратура не следва по никакъв начин да води до неефективна защита на бюджета в държавите членки, които не участват в Европейската прокуратура.

5. Следващи стъпки

Регламент № 883/2013 позволи на OLAF да продължи да постига конкретни резултати в защитата на бюджета на ЕС. Промените през 2013 г. доведоха до безспорни подобрения по отношение на провеждането на разследванията, сътрудничеството с партньорите и правата на засегнатите лица. Същевременно в оценката бяха подчертани някои недостатъци, които се отразяват върху ефективността и ефикасността на разследванията. Освен това създаването на Европейската прокуратура ще представлява повратен момент и ще наложи бързи адаптации в работата на OLAF, за да се осигурят полезно взаимодействие и ефективно използване на ресурсите на равнището на ЕС.

За тази цел Комисията ще изготви анализ в съответствие с принципите за по-добро регулиране, който може да доведе до предложение за изменение на Регламент № 883/2013 през първата половина на 2018 г., което, веднъж прието, следва да влезе в

сила до датата, на която Европейската прокуратура започне да функционира[11], като по този начин се гарантира безпроблемен преход към новата институционална рамка. При този анализ ще бъде взето предвид също така становището на Надзорния съвет на OLAF, което придружава настоящия доклад.

В анализа ще бъдат разгледани предимно промените в ролята и функционирането на OLAF, които се налагат вследствие от създаването на Европейската прокуратура. В него, въз основа на най-недвусмислените констатации от оценката, биха могли при необходимост да бъдат разгледани и възможни допълнителни целенасочени промени. Тези промени биха укрепили правната рамка за разследванията на OLAF по такъв начин, че Службата да остане силна и пълноценно функционираща и да допълва наказателноправния подход на Европейската прокуратура с административни разследвания.

Анализът, който ще бъде проведен в съответствие с принципите за по-добро регулиране с оглед подготовка на евентуалното предложение през 2018 г., и другите мерки за последващи действия във връзка с оценката ще обхващат по-специално следните области.

5.1 Адаптация в контекста на създаването на Европейската прокуратура

В проекта за регламент за Европейска прокуратура вече са определени основните принципи за бъдещите отношения между Европейската прокуратура и OLAF, като от двата органа се изисква да работят, допълвайки се взаимно, за да се гарантира използването на всички налични средства за защита на финансовите интереси на Съюза[12]. В анализа ще бъде разгледан начинът, по който тези принципи биха могли да бъдат отразени в Регламент № 883/2013 посредством въвеждането на конкретни процедури за сътрудничество и допълнени посредством работни договорености.

Един аспект, който би могъл да бъде разгледан, се отнася до **третирането от OLAF на постъпваща информация** за всяко престъпно деяние, по отношение на което Европейската прокуратура може да упражнява компетентност[13], **и бързото предоставяне на такава информация на Европейската прокуратура**. Предвид своя мандат OLAF ще бъде важен източник на постъпваща информация за Европейската прокуратура. Освен това, що се отнася до **подбора на случаи** в OLAF, съответните разпоредби следва да съдържат гаранции за избягване на едновременни разследвания от OLAF и Европейската прокуратура и да предвиждат, че OLAF се въздържа от провеждането на административно разследване, ако Европейската прокуратура вече провежда наказателно разследване на същите факти[14].

Освен това също следва да бъде анализирано **разглеждането от OLAF на случаи препратени ѝ от Европейската прокуратура** с оглед извършване на последващи административни действия[15].

Накрая, в анализа ще бъдат разгледани начините за изпълнение на разпоредбата в проекта за регламент за Европейската прокуратура, даваща възможност на

[11] Член 120, параграф 2 от проекта за регламент за Европейска прокуратура. Европейската прокуратура ще поеме своите функции по разследване и наказателно преследване на дата, която се определя с решение на Комисията, и не по-рано от три години след датата на влизане в сила на Регламента за Европейска прокуратура.
[12] Член 101, параграф 1 от проекта за регламент за Европейска прокуратура.
[13] Член 24, параграф 1 от проекта за регламент за Европейска прокуратура.
[14] Член 101, параграф 2 от проекта за регламент за Европейска прокуратура.
[15] Член 39, параграф 4 и член 101, параграф 4 от проекта за регламент за Европейска прокуратура.

Европейската прокуратура да поиска оперативна подкрепа от OLAF[16]. Това може да включва разглеждане на варианти за процедури за разглеждане на исканията, както и процедури, които OLAF следва да спазва при изпълнението на задачите, за да се гарантира, че резултатите от дейността могат да се използват от Европейската прокуратура при нейните разследвания и да служат впоследствие за доказателства.

5.2 Засилване на ефективността на разследващата функция на OLAF

Комисията също така ще разгледа възможни решения за отстраняване на някои недостатъци, установени при оценката. Акцентът следва да се постави върху целеви изменения, насочени към подобряване на ефективността на разследванията. При анализа ще бъдат разгледани по-специално посочените по-долу въпроси.

За да се гарантира еднакво ниво на защита в рамките на Съюза, ще бъдат проучени възможни решения за повишаване на **съгласуваността при прилагането на инструментите за разследване**, с които разполага OLAF в държавите членки и институциите, органите, службите и агенциите на Съюза. В тази връзка следва да бъдат разгледани съществуващите препратки към национални норми, както и разпоредбите относно вътрешните разследвания.

Следва да бъдат разгледани възможни промени в правилата относно **допустимостта на докладите на OLAF като доказателство** при съдебни производства в държавите членки, за да се гарантира тяхната ефективност и да се избегне неефикасност, произтичаща от дублирането на разследвания.

Комисията също така ще анализира начините за засилване на **упражняването на съществуващите правомощия на OLAF**. Във връзка с това би могъл да се направи анализ на необходимостта от преразглеждане на **задълженията за сътрудничество,** залегнали в Регламента, за да се гарантира последователна и ефективна рамка на различните етапи на дадено разследване.

Освен това при анализа ще бъде разгледан въпросът относно възможно изясняване на правомощията на OLAF и на инструментите за разследване в областта на **ДДС**, както и относно необходимостта и възможността за осигуряване на по-добър достъп до информация за **банкови сметки.**

Накрая, с цел попълване на сегашните празноти в Регламента, могат да бъдат обмислени нови разпоредби, които да регламентират как да се процедира при **случаи на координация.**

5.3 Други констатации от оценката

В допълнение към споменатите по-горе аспекти, при оценката бяха установени редица въпроси, по които би било полезно да се направи изясняване или опростяване в Регламента или които могат да бъдат разрешени чрез законодателни мерки или чрез подобряване на прилагането на Регламента.

По-специално Комисията ще обмисли как да се преодолеят практическите трудности, произтичащи от различните тълкувания на разпоредбите относно ролята и мандата на **Надзорния съвет**. В тази връзка Комисията препоръчва да бъдат сключени бързо работни договорености между OLAF и нейния Надзорен съвет.

Сред възможните области, в които съгласно оценката би било полезно да се направи допълнително изясняване в Регламента, са разпоредбите относно **вътрешните**

[16] Член 101, параграф 3 от проекта за регламент за Европейска прокуратура.

разследвания (по-специално инспекция на помещения), **операциите в областта на цифровата криминалистика** и предаването на информация на **трети държави и международни организации**. Целенасочени промени биха могли също така да отстранят забелязаните несъответствия и да доведат до по-голямо съответствие между правилата, приложими за вътрешни и външни разследвания (в случаите, когато разликите между разпоредбите не са обосновани).

Комисията също така може да проучи мерки, които да осигурят по-тясно сътрудничество между OLAF и институциите, органите, службите и агенциите на Съюза във връзка с евентуалното **ранно предаване на информация от OLAF** в случаите, когато може да е необходимо приемането на предпазни мерки, както и намаляване на несъответствията при последващите действия, отнасящи се до **финансови препоръки.**

Комисията препоръчва на OLAF да предприеме вътрешни мерки, за да гарантира постоянното **качество на окончателните доклади и препоръките**, и да обмисли дали е необходимо да се преразгледат **насоките относно процедурите на разследване** с цел отстраняване на евентуални несъответствия между тях и Регламента.

5.4 Перспективи

На по-късен етап предложението, което евентуално ще бъде представено през 2018 г., може да бъде последвано от по-задълбочен процес на модернизиране на правната рамка за разследванията на OLAF, която в основните си аспекти датира от създаването на OLAF през 1999 г. (и дори преди това). Този процес ще бъде възможност да се обмислят по-значими промени в контекста на свързаните с измамите тенденции през 21-ви век и при него следва да се вземе предвид натрупаният опит в сътрудничеството между Европейската прокуратура и OLAF. Той също така ще позволи насочване на вниманието върху други аспекти на правната рамка, по отношение на които може да са необходими допълнителни анализи и дискусии. Сред тези аспекти могат да са институционалното управление и контролът върху дейността на OLAF. Оценката не показа ясна необходимост да се преразгледат по същество съответните разпоредби на Регламента на този етап. Следва също да се отбележи, че все още се очакват последващи действия по предложението на Комисията за създаването на контрольор на процесуалните гаранции[17] и съзаконодателите не са постигнали напредък в това отношение. Извън контекста на Регламент № 883/2013 по-значими проблеми, свързани с цялостната съгласуваност на правната рамка на ЕС за борба с измамите и проличаващи от оценката, могат също да бъдат включени във този втори етап от евентуалното преразглеждане на правната рамка.

[17] COM(2014) 340 final.