

Brüssel, 17.7.2013
SWD(2013) 275 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Nõukogu määrus

Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta

{COM(2013) 534 final}
{SWD(2013) 274 final}

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Nõukogu määrus

Euroopa Prokuratuuri asutamise kohta

1. PROBLEEMI KIRJELDUS

1.1. Olemasolevate meetmete piirid

Õigusnormide jõustamine jääb sageli nõrgaks või puudulikuks üleeuroopalise jõustamisstruktuuri puudumise, jõustamismeetmete vähese järjepidevuse ja nende aluseks oleva ühtse Euroopa süüdistuspoliitika puudumise tõttu. Kuigi Euroopa finantshuve kahjustavad kuriteod on kogu Euroopat mõjutavad tõelised kuriteod, jääb olemasolev institutsiooniline ja õigusraamistik nõrgaks killustunud jõustamiskorra tõttu, mis põhineb peaaegu eranditult üksnes liikmesriikide jõupingutustel.

Kuigi Eurojust ja Europol saavad liikmesriike selliste juhtumitega tegelemisel abistada ja teevadki seda, ei saa kumbki neist lahendada kõiki tuvastatud probleeme, eelkõige seetõttu, et nad ei saa korraldada uurimisi ja süüdistuste esitamist riikides. Kuigi OLAFil on keskne roll pettuste ja eeskirjade eiramise vastases võitluses ELi tasandil, piirdub tema tegevus haldusuurimiste ja nende tulemuste esitamisega riikide ametiasutustele, kes võivad teha otsuse mitte rakendada kriminaalõiguslikke järelmeetmeid.

Olemasolevatest ja kavandatavatest meetmetest, sealhulgas komisjoni pettustevastase võitluse strateegiast ning Europoli, Eurojusti ja OLAFi reformidest ei piisa nende probleemide lahendamiseks isegi siis, kui kõiki aluslepinguga pakutavaid võimalusi maksimaalses ulatuses ära kasutatakse.

1.2. Uurimise, süüdistuse esitamise ja kuritegevuse tõkestamise madal tase

Mitmes ELi liikmesriigis peetakse süüdistuse esitamist ELi eelarve vastaste kuritegude eest üldiselt teisejärguliseks küsimuseks. Kuna ELi finantshuve kahjustavate piiriüleste kuritegude uurimise ja nende eest süüdistuse esitamisega tegelevat ELi asutust ei ole, jäävad riikide õiguskaitsealased jõupingutused killustatuks.

Praegune teabevahetus ja koordineerimine riiklikul ja Euroopa tasandil ei ole piisav tulemuslikuks süüdistuse esitamiseks ELi finantshuve kahjustavate kuritegude eest. Koordineerimine, koostöö ja teabevahetus on raskendatud eri tasanditel ja eri ametiasutuste vahel ning see on peamiseks takistuseks ELi finantshuve kahjustavate kuritegude tulemuslikul uurimisel ja nende eest süüdistuse esitamisel.

Kurjategijatelt õnnestub tagasi saada vaid väike osa pettustega saadud vahenditest – alla 10 %. Praeguse täitmise tagamise korra tõkestav mõju on seega ebapiisav.

Ei ole ühtki keskset asutust, kes suudaks tegeleda kõigi nende takistustega ning tagada uurimise ja süüdistuse esitamise järjepidevuse.

2. ÕIGUS MEETMEID VÕTTA, SUBSIDIAARSUS JA PÕHIÕIGUSED

2.1. Õiguslik alus

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 86 on sätestatud, et ELi finantshuvide vastaste kuritegudega peab võitlema Euroopa Prokuratuur, et see prokuratuur tuleb asutada „Eurojusti põhjal” ning et ta vastutab selliste kuritegude uurimise, nende eest süüdistuse esitamise ja nende toimepanijate vastutusele võtmise eest. ELi toimimise lepingu artikliga 86 nähakse ette ka Euroopa Prokuratuuri asutamise kord: nõukogu peab tegema selle kohta ühehäälselt otsuse pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist.

2.2. Subsidiaarsus ja vajadus ELi meetme järele

Praegu ei suuda liikmesriikide kriminaaluurimise ja süüdistuste esitamisega tegelevad ametiasutused tagada võrdsel tasemel kaitset ja jõustamist. Kuna ELil on kõige paremad võimalused oma finantshuvide kaitsmiseks, võttes arvesse selles valdkonnas kehtivaid ELi eeskirju, on tal ka kõige paremad võimalused nende huvide vastaste kuritegude eest süüdistuse esitamise tagamiseks.

3. EESMÄRGID

Eesmärgid:	
Üldeesmärk	Tugevdada liidu finantshuvide kaitset, arendada edasi õigusel rajanevat ala, suurendada ELi ettevõtjate ja kodanike usaldust liidu institutsioonide vastu ning austada samal ajal kõiki põhiõiguste hartas sätestatud põhiõigusi.
Erieesmärgid / tegevuseesmärgid	- Lua ELi finantshuve kahjustavate kuritegude <u>uurimise ja nende eest süüdistuse esitamise sidus Euroopa süsteem</u>; - tagada ELi finantshuve kahjustavate kuritegude <u>tõhusam ja tulemuslikum uurimine ning nende eest süüdistuse esitamine</u>; <u>esitada rohkem süüdistusi, mille tulemusel võetakse süüdlasi rohkem vastutusele ja saadakse rohkem tagasi</u> pettuse teel saadud liidu rahalisi vahendeid; - tagada <u>tihe koostöö ja tõhus teabevahetus</u> Euroopa ja liikmesriikide pädevate asutuste vahel; - tugevdada ELi finantshuve kahjustavate kuritegude toimepaneku <u>tõkestamist</u>.

4. POLIITIKAVALIKUD JA NENDE MÕJU

Valikud, millega ei kaasne Euroopa Prokuratuuri moodustamist

4.1. Poliitikavalik 1: Lähtestsenaarium – poliitikat ei muudeta

ELi tasandil uut meedet ei võeta. ELi finantshuve kahjustavate kuritegudega tegeletakse ka edaspidi üksnes liikmesriikide tasandil.

4.2. Poliitikavalik 2: ELi tasandil ei kehtestata uusi regulatiivseid meetmeid

ELi tasandil ei võeta seadusandlikke meetmeid ega looda uusi asutusi. Kuid liikmesriikide ja ELi tasandil tugevdatakse võitlust kõnealuste kuritegude vastu õigusloomega mitteseotud meetmete abil.

4.3. Poliitikavalik 3: Eurojusti volituste suurendamine

See valik tähendaks, et Eurojustile antakse uusi volitusi uurimiste käivitamiseks kogu liidus. Eurojustil ja tema liikmesriikide liikmetel oleks õigus anda riikide prokuratuuridele siduvaid juhiseid uurimiste algatamiseks ja teha ettepanekuid süüdistuse esitamiseks liikmesriigis kooskõlas ELi toimimise lepingu artikliga 85.

Valikud, millega kaasneb Euroopa Prokuratuuri moodustamine

4.4. Poliitikavalik 4a: Euroopa Prokuratuuri üksuse loomine Eurojusti sees

See valik hõlmaks keskse Euroopa Prokuratuuri üksuse loomist Eurojusti sees ning Eurojustist saaks seega „emafirma” Euroopa Prokuratuuri valdusstruktuur. Euroopa Prokuratuuri üksusel oleks ainuõiguslik kohtupädevus ELi finantshuvide kahjustamisega seotud kohtuasjades ning ta koosneks finantskuritegudele spetsialiseerunud prokuröridest ja uurijatest.

4.5. Poliitikavalik 4b: Kolleegiumi tüüpi Euroopa Prokuratuuri moodustamine

Eurojusti ülesehitusega sarnaselt moodustataks Euroopa Prokuratuur kolleegiumi kujul liikmesriikide nimetatud liikmetest, kuid kõikidel liikmetel oleks selgem ja tugevam mandaat. Euroopa Prokuratuuri kolleegium võtaks kogu ELis liidu finantshuve kahjustavate kuritegude uurimise ja nende eest süüdistuse esitamise kohta tehtavaid otsuseid vastu häälteenamuse alusel.

4.6. Poliitikavalik 4c: Detsentraliseeritud Euroopa Prokuratuuri asutamine

Selle valiku puhul moodustataks Euroopa Prokuratuur kesksest ELi prokuratuurist, keda abistaksid liikmesriikides paiknevad ja riiklikku süsteemi integreeritud Euroopa delegaatprokurörid, kellel oleks liikmesriigi õiguse alusel täielikud süüdistuse ettevalmistamise volitused. Keskprokuratuuril oleks Euroopa delegaatprokuröride suhtes hierarhiline juhiste andmise õigus. Euroopa Prokuratuur teeks oma ülesannete täitmiseks koostööd liikmesriikide politsei ja prokuratuuriga ning vastutaks juhtumite kohtusse jõudmise eest.

4.7. Poliitikavalik 4d: Tsentraliseeritud Euroopa Prokuratuuri asutamine

Selle valiku puhul loodaks keskne Euroopa Prokuratuur, kellel oleks asjaomaste kuritegude uurimiseks ja nende eest süüdistuse esitamiseks vajalik, riigi prokuratuurist sõltumatu täielik õigus- ja teovõime.

4.8. Horisontaalsed küsimused seoses valikutega 4a-4d

1.1.1. Euroopa Prokuratuuri ja Eurojusti vaheline koostöö

Neli valikut, mis hõlmavad Euroopa Prokuratuuri moodustamist, peavad lahendama üliolulise küsimuse, mis on seotud Euroopa Prokuratuuri ja Eurojusti vaheliste suhetega. Iga valik peab hõlmama haldus- ja tööalaste teenuste jagamist.

1.1.2. OLAFi vahendite kasutamine Euroopa Prokuratuuri moodustamisel

Euroopa Prokuratuuri moodustamiseks kasutatakse teatavaid OLAFi vahendeid, võttes arvesse OLAFi kogemust uurimiste läbiviimisel.

1.1.3. Koostöö kolmandate riikidega

Valikutes, milles nähakse ette Euroopa Prokuratuuri moodustamine, tuleb arvestada ka asjaoluga, et Euroopa Prokuratuur peab tegema koostööd kolmandate riikide ametiasutustega. Kuid selles punktis on eri valikute erinevused marginaalsed ning need ei tohiks mõjutada hilisemat valiku tegemist nende vahel.

5. POLIITIKAVALIKUTE HINDAMINE

5.1. Praeguse olukorra säilitamine (poliitikavalik 1) – lähtestsenaarium

Eeldatav mõju	
Tulemuslikkus poliitika eesmärkide saavutamisel	Väike. Ei ole põhjust eeldada, et ilma otsustavaid parandusmeetmeid võtmata oleks võimalik suurendada riikide motivatsiooni ja nende sageli piiratud suutlikkust tulla toime keerukate ELi pettusejuhtumitega.
Mõju põhiõigustele	Puudub. Põhiõigustele mõju ei ole. Põhiõiguste hartat kohaldatakse üksnes juhul, kui on tegemist ELi õigusega, näiteks Euroopa vahistamismääruse puhul.
Teostatavus	Hea
Mõju liikmesriikide õigussüsteemile	Puudub. Lähtestsenaarium on kõigist valikutest kõige vähem sekkuv.
Mõju olemasolevatele liidu institutsioonidele	Puudub
Kulu	Puudub
Tulu	Väga väike

5.2. ELi tasandil ei kehtestata uusi regulatiivseid meetmeid (poliitikavalik 2)

Eeldatav mõju	
Tulemuslikkus poliitika eesmärkide saavutamisel	Väike. Mõningal määral aitaks see valik kaasa sidusama Euroopa süsteemi loomisele kõnealuste kuritegude uurimiseks ja nende eest süüdistuse esitamiseks, tugevdades sel viisil võib-olla ka õiguskaitse tõkestavat mõju. Kuid see muutus jääks piiratuks.
Mõju põhiõigustele	Väike. See valik mõjutab põhiõigusi <i>a priori</i> vähesel määral.
Teostatavus	Keskmine. Tegelikult oleks seda valikut raske rakendada, sest selleks tuleks teha mitmesuguseid jõupingutusi eri valdkondades.
Mõju liikmesriikide õigussüsteemile	Väike. Liidu organite ja vastastikuse õigusabi meetmete ning muude sarnaste õigusala koostöö meetmete täiustatud kasutamisel oleks liikmesriikides mõningane positiivne mõju.
Mõju olemasolevatele liidu institutsioonidele	Väike. Eeldada võib piiratud mõju Eurojusti ja OLAFi toimimisele.
Kulu¹	Mõõdukas. Selle valiku puhul ulatuksid kulud ligikaudu 35 miljoni euron ² .
Tulu	Sissenõudmise ja kuritegevuse tõkestamise suurenemisega kaasneb selle valiku puhul hinnanguline tulu ligikaudu 265 miljonit eurot.

5.3. Eurojusti volituste suurendamine (poliitikavalik 3)

Eeldatav mõju	
Tulemuslikkus poliitika eesmärkide saavutamisel	Väike. Kõnealuste kuritegude uurimine ja nende eest süüdistuse esitamine paraneks vaid piiratud määral, sest Eurojustil ei oleks ka edaspidi mingit mõjuvõimu riikide prokuratuuride üle.
Mõju põhiõigustele	Väike. See valik mõjutaks põhiõigusi vaid piiratud ulatuses.
Teostatavus	Hea. See valik põhineks suures ulatuses olemasolevatel institutsioonidel ja asjaomasel liidu õigusel.
Mõju	Väike kuni keskmine. Eurojustil oleksid volitused algatada uurimisi ja

¹ Kõik kulud ja tulud on väljendatud kumulatiivse nüüdisväärtusena (2012. aasta hindades) 20-aastase perioodi jooksul.

² Kuluarvestuste üksikasjade kohta vt mõjuhinna 4. lisa.

liikmesriikide õigussüsteemile	teha ettepanekuid süüdistuse esitamiseks, kuid kohtumenetlus kui selline oleks täielikult riigi asi.
Mõju olemasolevatele liidu institutsioonidele	Väike kuni keskmine. Selle valiku puhul saaks Eurojust mõningad lisavolitused, kuid oleks ka edaspidi liikmesriikide liikmetest koosnev Euroopa asutus.
Kulu	Keskmine. Selle valiku puhul ulatuksid kulud ligikaudu 50 miljoni euron.
Tulu	Sissenõudmise ja tõkestamise suurenemisega kaasnev tulu on selle valiku puhul hinnanguliselt ligikaudu 400 miljonit eurot.

5.4. Euroopa Prokuratuuri üksuse loomine Eurojusti sees (poliitikavalik 4a)

Eeldatav mõju	
Tulemuslikkus poliitika eesmärkide saavutamisel	Keskmine. Riigid võivad endiselt seada oma prioriteedid kõrgemale Euroopa Prokuratuuri üksuse prioriteetidest.
Mõju põhiõigustele	Väike, nagu 3. valiku puhul. Lisaks oleks vaja kohtulikku kontrolli nagu valikute 4b–4d puhul.
Teostatavus	Selle valiku poliitiline teostatavus on piiratud, sest Euroopa Prokuratuuri üksuse ja Eurojusti huvide konfliktid ja töökultuuri erinevus võivad mõjutada selle valiku tulemuslikkust.
Mõju liikmesriikide õigussüsteemile	Keskmine. Liikmesriigid peaksid kohandama oma süsteemid uue Euroopa Prokuratuuri / Eurojustiga, millele oleksid antud teatavad otsevolitused.
Mõju olemasolevatele liidu institutsioonidele	Keskmine kuni suur. Eurojust peaks looma uue haldusüksuse ja tagama, et see saaks kasu tema haldusstruktuuridest.
Kulu	Mõõdukas. Selle valiku puhul ulatuksid kulud ligikaudu 40 miljoni euron.
Tulu	Sissenõudmise ja tõkestamise suurenemisega kaasnevad selle valiku puhul hinnanguliselt ligikaudu 500 miljonit eurot.

5.5. Kolleegiumi tüüpi Euroopa Prokuratuur (poliitikavalik 4b)

Eeldatav mõju	
Tulemuslikkus poliitika eesmärkide saavutamisel	Väike kuni keskmine. Kolleegiumi tüüpi struktuuriga seotud puudused kaaluksid üles enamiku eelistest.

Mõju põhiõigustele	Keskmine. Paranenud koordineerimisel ja koostööl võib olla teatav mõju isikuandmete kaitsele.
Teostatavus	Keskmine. Uurimisi juhtiva ja koordineeriva ning esitatavate süüdistuste kohtusse jõudmise üle otsustava kolleegiumi tüüpi keskasutuse loomisel on negatiivne mõju selle valiku teostatavusele.
Mõju liikmesriikide õigussüsteemile	Keskmine. Liikmesriikidel tuleb kohandada oma süsteemid Euroopa Prokuratuuri uue pädevusega juhtida riikide õiguskaitseasutusi ja süüdistuse ettevalmistamise eest vastutavaid asutusi ning sekkuda riiklikusse kohtupidamisse.
Mõju olemasolevatele liidu institutsioonidele	Keskmine kuni suur. Sellel valikul oleks piiratud mõju Eurojustile. OLAFi allesjäävad osad säilitaksid oma pädevuse teostada teatavaid haldusfunktsioone.
Kulu	Mõõdukas. Selle valiku puhul ulatuksid kulud ligikaudu 70 miljoni euron ³ .
Tulu	Mõõdukas. Sissenõudmise ja tõkestamise suurenemisega kaasnevad tulud on selle valiku puhul hinnanguliselt ligikaudu 500 miljonit eurot.

5.6. Hierarhilise struktuuriga detsentraliseeritud Euroopa Prokuratuuri asutamine (poliitikavalik 4c)

Eeldatav mõju	
Tulemuslikkus poliitika eesmärkide saavutamisel	Suur. See valik eeldab nii uurimiste kui ka süüdistuse esitamisega koordineeritult ja integreeritult tegeleva eriorgani loomist.
Mõju põhiõigustele	Keskmine. Paranenud koordineerimisel ja koostööl võib olla teatav mõju isikuandmete kaitsele.
Teostatavus	Keskmine kuni hea. Konsultatsioonid sidusrühmadega kinnitavad, et see peaks olema teostatav valik.
Mõju liikmesriikide õigussüsteemile	Keskmine. Liikmesriikidel tuleb kohandada oma süsteemid Euroopa Prokuratuuri uue pädevusega juhtida riikide õiguskaitse- ja süüdistuse ettevalmistamise eest vastutavaid asutusi ning sekkuda riiklikusse kohtupidamisse.
Mõju olemasolevatele liidu institutsioonidele	Keskmine kuni suur. Sellel valikul oleks piiratud mõju Eurojustile. OLAFi allesjäävad osad säilitaksid oma pädevuse teostada teatavaid haldusfunktsioone.
Kulu	Mõõdukas. Selle valiku puhul ulatuksid kulud ligikaudu 370 miljoni

³ Kulude ja tulude arvutamise kohta vt mõjuhinnangu 4. lisa.

	eurooni.
Tulu	Sissenõudmise ja tõkestamise suurenemisega kaasnevad tulud on selle valiku puhul hinnanguliselt ligikaudu 3 200 miljonit eurot.

5.7. Hierarhilise struktuuriga tsentraliseeritud Euroopa Prokuratuuri asutamine (poliitikavalik 4d)

Eeldatav mõju	
Tulemuslikkus poliitika eesmärkide saavutamisel	Suur. Euroopa Prokuratuurile antaks volitused uurimisi kontrollida ja suunata.
Mõju põhiõigustele	Keskmine kuni suur. Valiku 4c kohta tehtud analüüs kehtib ka siin.
Teostatavus	Keskmine. See valik toob kaasa väga olulised muudatused liikmesriikide haldus- ja kohtusüsteemides.
Mõju liikmesriikide õigussüsteemile	Suur. Liikmesriigid peavad kohandama oma süsteemid riigi kohtute tegevusse otseselt sekkuva välise organiga.
Mõju olemasolevatele liidu institutsioonidele	Suur. Sama kui valikute 4b ja 4c puhul.
Kulu	Keskmine kuni suur. Selle valiku puhul ulatuksid kulud ligikaudu 820 miljoni eurooni.
Tulu	Sissenõudmise ja tõkestamise suurenemisega kaasnevad tulud on selle valiku puhul ligikaudu 2 900 miljonit eurot.

5.8. Horisontaalsed küsimused

1.1.4. Euroopa Prokuratuuri koostöö Eurojustiga

Eurojusti haldus- ja toetavate teenistuste jagamine Euroopa Prokuratuuriga näib vastastikuse kasu saamise seisukohalt mitte üksnes vajalik, vaid ka teostatav.

1.1.5. OLAFi vahendite kasutamine Euroopa Prokuratuuri keskasutuse loomiseks – mõju

Osa OLAFi praegustest vahenditest kasutatakse Euroopa Prokuratuuri keskasutuse loomiseks. Kuid OLAFi peaks ka edaspidi täitma teatavaid halduslikke uurimisülesandeid, mis ei ole oma loomult seotud kriminaaluurimisega.

1.1.6. Koostöö kolmandate riikidega

Nagu eespool öeldud, ei ole valikute erinevused selles valdkonnas piisavad, et lähtuda valiku tegemisel sellest kriteeriumist.

6. VÖRDLEV HINDAMINE

Eesmärgid / kulud	Poliitika-valik 1	Poliitika-valik 2	Poliitika-valik 3	Poliitika-valik 4a	Poliitika-valik 4b	Poliitika-valik 4c	Poliitika-valik 4d
Vastavus poliitika eesmärkidele	Vähene	Vähene	Keskmine	Keskmine	Keskmine	Suur	Suur
Aastane puhaskasu ⁴	Oluline mõju puudub	25 miljonit eurot	35 miljonit eurot	50 miljonit eurot	50 miljonit eurot	315 miljonit eurot	250 miljonit eurot
Kulutõhusus ⁵	-	Väike	Keskmine	Keskmine	Keskmine	Suur	Keskmine
Mõju põhiõigustele	-	Vähene	Vähene	Vähene	Keskmine kuni suur	Keskmine kuni suur	Keskmine kuni suur
Teostatavus	Hea	Hea	Hea	Keskmine	Keskmine	Keskmine kuni hea	Keskmine
Mõju olemasolevat elu liidu institutsioonidele	-	Väga väike	Väike kuni keskmine	Keskmine kuni suur	Keskmine kuni suur	Keskmine kuni suur	Suur
Mõju liikmesriikide õigussüsteemile	-	-	Väike	Keskmine	Keskmine	Keskmine	Suur

7. TÕHUSTATUD KOOSTÖÖ

Nagu eespool öeldud, näeb ELi toimimise leping ette võimaluse asutada Euroopa Prokuratuur tõhustatud koostöö abil, kui nõukogu ei suuda ühehäälselt otsust teha. Käesolevas mõjuhindamises ei uurita täpsemalt, milline oleks eri valikute konkreetne mõju teistsuguse seadusandliku menetluse puhul.

8. SEIRE JA HINDAMINE

Komisjon näeb ette statistilise eriuuringu tegemise kaks kuni neli aastat pärast Euroopa Prokuratuuri asutamise lõpuleviimist. Eelkõige tuleks uuringus analüüsida Euroopa Prokuratuuri tegevusega seotud juhtumite arvu ja kasutatud summasid.

⁴ Täpsemate üksikasjade kohta vt 4. lisa.

⁵ Näitab kulude/tulude analüüsi tulemusi valiku kohta.