



EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2013.7.17.
SWD(2013) 275 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat: a Tanács rendelete

az Európai Ügyészség létrehozásáról

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

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT ÖSSZEFOGLALÁSA

amely a következő dokumentumot kíséri

Javaslat: a Tanács rendelete

az Európai Ügyészség létrehozásáról

1. A PROBLÉMA MEGHATÁROZÁSA

1.1. A meglévő intézkedések korlátai

A bűnüldözés gyakran gyenge vagy hiányos amiatt, hogy nincs európai bűnüldözési struktúra, a bűnüldözési intézkedések nem folyamatosak, és hiányzik az alapul szolgáló közös európai vádemelési politika. Míg az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények ténylegesen uniós szintű bűncselekmények, a jelenlegi intézményi és jogi keret hiányossága, hogy töredezett a bűnüldözési rendszer, amely szinte kizárólag nemzeti fellépéseken alapul.

Ráadásul annak ellenére, hogy a tagállamok számíthatnak az Eurojust és az Europol közreműködésére ezekben az esetekben, e két szerv egyike sem képes az azonosított problémákat hiánytalanul kezelni, különösen azért nem, mert a tagállamokban nem végezhetnek nyomozást és nem emelhetnek vádat. Bár az OLAF uniós szinten fontos szerepet tölt be a csalás és a szabálytalanságok elleni küzdelemben, tevékenysége az igazgatási vizsgálatokra, valamint ezek eredményeinek a nemzeti hatóságok számára való továbbítására korlátozódik, és a nemzeti hatóságok dönthetnek úgy, hogy nem tesznek az ügyben semmiféle büntetőjogi lépést.

A meglévő és a tervezett intézkedések – beleértve a Bizottság csalás elleni stratégiáját, valamint az Eurojust, az Europol és az OLAF reformját is – nem biztosítanak kielégítő megoldást e problémákra, még akkor sem, ha a Szerződésekben biztosított lehetőségeket maximális mértékben kihasználják.

1.2. A nyomozás, a vádemelés és a visszatartó hatás alacsony szintje

Az uniós költségvetést károsító bűncselekmények üldözését a hatóságok több tagállamban másodlagos fontosságúnak tekintik. Mivel jelenleg nincs az EU pénzügyi érdekeit károsító, több tagországra kiterjedő bűncselekményekre vonatkozó nyomozásért és vádemelésért felelős uniós hatóság, a nemzeti bűnüldözési erőfeszítések töredezettek.

A jelenlegi mértékű – nemzeti és uniós szintű– információcsere és koordináció nem elégséges az EU pénzügyi érdekeit károsító bűncselekmények hatékony üldözéséhez. A koordinációt, az együttműködést és az információcserét érintő, különböző szinteken és különböző hatóságok egymás közötti viszonyában jelentkező akadályok jelentősen hátráltatják az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozási és vádemelési feladatok hatékony ellátását.

A csalással érintett teljes összegnek csak igen kis részét – kevesebb, mint 10 %-át – sikerül visszafizettetni a bűnelkövetőkkel. A jelenlegi bűnüldözési rendszer visszatartó hatása tehát nem kielégítő.

Nincs olyan központi szintű szerv, amely ezeket az akadályokat kezelni tudná, és biztosíthatná a folyamatosságot a nyomozási és a vádemelési eljárásban.

2. A FELLÉPÉSHEZ VALÓ JOG, A SZUBSZIDIARITÁS ÉS AZ ALAPVETŐ JOGOK

2.1. Jogalap

Az EUMSZ 86. cikke szerint az Európai Ügyészség az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése céljából, „az Eurojustból” hozandó létre, és feladatköre ezen bűncselekmények elkövetőinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra terjed ki. Az EUMSZ 86. cikke az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó különleges jogalkotási eljárást is meghatározza: a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz erről.

2.2. A szubszidiaritás elve és az uniós fellépés szükségessége

A tagállamok bünyügyi nyomozó hatóságai és ügyészségei jelenleg nem képesek azonos mértékű védelmet és jogérvényesítést megvalósítani. Mivel az Unió a legalkalmasabb arra, hogy saját pénzügyi érdekeinek védelméről gondoskodjon, az e területre vonatkozó sajátos uniós szabályokat figyelembe véve az ezen érdekeket sértő bűncselekmények üldözését is az Unió biztosíthatja a legmegfelelőbben.

3. CÉLKITŰZÉSEK

Célkitűzések:	
Általános	Hozzájárulás az <u>Unió pénzügyi érdekei védelmének megerősítéséhez</u> és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztéséhez, valamint az uniós vállalkozások és polgárok uniós intézményekbe vetett bizalmának növelése, az Európai Unió Alapjogi Chartájában szereplő valamennyi alapvető jog tiszteletben tartása mellett.
Konkrét/operatív	- Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatos <u>koherens európai nyomozási és vádemelési rendszer</u> kialakítása. - Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények ügyében történő <u>nyomozások és vádemelések hatékonyságának és eredményességének növelése</u>. - A <u>vádemelések, és ennek következtében az elítélések számának növelése</u>, valamint a csalárd módon megszerzett uniós források <u>hatékonyabb visszaszerzése</u>. - Az illetékes európai és nemzeti hatóságok közötti <u>szoros együttműködés és hatékony információcsere</u> biztosítása. - Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elkövetésével szembeni <u>visszatartó hatás növelése</u>.

4. SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK ÉS HATÁSUK

Az Európai Ügyészség létrehozása nélküli lehetőségek

4.1. 1. szakpolitikai lehetőség: Alapforgatókönyv – Változatlan szakpolitika

Az uniós szintű új szakpolitikai intézkedés mellőzése. Az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése továbbra is kizárólag nemzeti szinten folya.

4.2. 2. szakpolitikai lehetőség: Az uniós szintű új szabályozási intézkedések mellőzése

Nem kerülne sor uniós szintű új jogalkotási intézkedésre, és nem jönnének létre új szervek. Ugyanakkor az érintett bűncselekmények elleni küzdelmet szolgáló nemzeti és uniós szintű fellépéseket nem jogalkotási intézkedések révén megerősítenék.

4.3. 3. szakpolitikai lehetőség: Az Eurojust hatáskörének megerősítése

E lehetőség értelmében az Eurojust új hatásköröket kapna nyomozások kezdeményezésére az egész Unióban. Az Eurojustnak és nemzeti tagjainak joga lenne kötelező erejű utasításokat adni a nemzeti bűnüldöző hatóságoknak nyomozások és bünvádi eljárások megindítására, az EUMSZ 85. cikkével összhangban.

Az Európai Ügyészség létrehozásának lehetőségei

4.4. 4a. szakpolitikai lehetőség: Európai ügyészségi egység létrehozása az Eurojuston belül

E lehetőség értelmében központi európai ügyészségi egység jönne létre az Eurojuston belül; az Európai Ügyészség kereteit „befogadó ügynökségként” az Eurojust biztosítaná. Az európai ügyészségi egység kizárólagos joghatósággal rendelkezne az EU pénzügyi érdekeit érintő esetekben, és a pénzügyi bűncselekményekre szakosodott ügyészekből és nyomozókból állna.

4.5. 4b. szakpolitikai lehetőség: Az Európai Ügyészség testületi formában való létrehozása

Az Eurojust felépítéséhez hasonlóan az Európai Ügyészség is a tagállamok által kinevezett nemzeti tagokból álló testület formájában kerülne kialakításra. Az Európai Ügyészség testülete többségi szavazással döntene az EU-ban az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre vonatkozóan indítandó nyomozásokról és vádemelésekről.

4.6. 4c. szakpolitikai lehetőség: Az Európai Ügyészség decentralizált formában való létrehozása

E lehetőség értelmében az Európai Ügyészség az Európai Ügyészség központi hivatalából, valamint a tagállamokban működő, a nemzeti igazságügyi rendszerekbe betagozódó, a nemzeti jog értelmében teljes ügyészi jogkörrel rendelkező delegált európai ügyészekből állna. A központi hivatal felettesként utasítási joggal rendelkezne a delegált európai ügyészek tekintetében. Az Európai Ügyészség együttműködne a nemzeti rendőri és ügyészi szervekkel, és felelős lenne a vádemelésért.

4.7. 4d. szakpolitikai lehetőség: Az Európai Ügyészség centralizált formában való létrehozása

E lehetőség értelmében központi Európai Ügyészség jönne létre, amely teljes körű jogi és gyakorlati képességgel rendelkezne ahhoz, hogy az érintett bűncselekményekre vonatkozóan nyomozást végezzen és vádat emeljen, anélkül, hogy a nemzeti bűnüldöző hatóságokra kellene támaszkodnia.

4.8. A 4a-4d. lehetőségre vonatkozó horizontális kérdések

1.1.1. Az Európai Ügyészség és az Eurojust közötti együttműködés

Az Európai Ügyészséget létrehozó négy lehetőségnek rendeznie kell az Európai Ügyészség és az Eurojust közötti kapcsolat kulcsfontosságú kérdését. Bármelyik megoldásról is legyen szó, magába kell foglalnia az adminisztratív és funkcionális szolgáltatások megosztását.

1.1.2. Az OLAF erőforrásainak felhasználása az Európai Ügyészség létrehozására

Az OLAF erőforrásainak egy részét az Európai Ügyészség létrehozására használnák fel, figyelembe véve az OLAF tapasztalatát a vizsgálatok lefolytatásában.

1.1.3. Együttműködés harmadik országokkal

Az Európai Ügyészség létrehozására irányuló különböző azonosított lehetőségeknek azt is tekintetbe kell venniük, hogy az Európai Ügyészségnek együttműködést kell folytatnia a harmadik országok hatóságaival. A különböző lehetőségek azonban e tekintetben elhanyagolható mértékben térnek el egymástól, így ez a lehetőségek közötti végleges választást nem befolyásolja.

5. A SZAKPOLITIKAI LEHETŐSÉGEK ÉRTÉKELÉSE

5.1. Status quo (1. szakpolitikai lehetőség) – Alapforgatókönyv

Várható hatások	
A szakpolitikai célkitűzések megvalósításának eredményessége	Alacsony. Nem támasztja alá semmi, hogy határozott korrekciós intézkedések nélkül ellensúlyozni lehetne az összetett uniós csalási ügyek kezelésére irányuló erőteljes ösztönzők hiányát és a nemzeti kapacitások sok esetben korlátozott voltát.
Az alapvető jogokra gyakorolt hatás	Nincs. A lehetőség nem érinti az alapvető jogokat. Az Alapjogi Chartát csak az uniós jog érintettsége – például az európai elfogatóparancs rendszere – keretében alkalmazzák.
Megvalósíthatóság	Magas.
A tagállami jogrendszerekre gyakorolt hatás	Nincs. A lehetőségek közül az alapforgatókönyv jár a legkisebb beavatkozással.
A meglévő uniós intézményekre gyakorolt hatás	Nincs.
Költségek	Nincsenek.
Haszon	Igen csekély.

5.2. Uniós szintű új szabályozási intézkedések mellőzése (2. szakpolitikai lehetőség)

Várható hatások

A szakpolitikai célkitűzések megvalósításának eredményessége	Alacsony. E lehetőség bizonyos mértékben hozzájárulna ahhoz, hogy az érintett bűncselekmények tekintetében koherensebb európai nyomozási és vádemelési rendszer jöjjön létre, és ezáltal esetleg erősödne a bűnüldözés visszatartó hatása. E hozzájárulás azonban korlátozott mértékű lenne.
Az alapvető jogokra gyakorolt hatás	Alacsony. Az alapvető jogokat e lehetőség <i>a priori</i> kevésbé érintené.
Megvalósíthatóság	Közepes. E lehetőség különböző területeken számos erőfeszítést igényel, ezért a gyakorlatban nehezen lenne megvalósítható.
A tagállami jogrendszerekre gyakorolt hatás	Alacsony. Az uniós szervek, valamint a kölcsönös jogsegély eszközei és egyéb jogi együttműködési eszközök hatékonyabb alkalmazása bizonyos mértékű kedvező hatást gyakorolna a tagállamokban.
A meglévő uniós intézményekre gyakorolt hatás	Alacsony. A lehetőség várhatóan mérsékelt hatással lenne az Eurojust és az OLAF működésére.
Költségek¹	Mérsékelt. E lehetőség költségei mintegy 35 millió EUR-t tennének ki ² .
Haszon	A nagyobb mértékű visszafizettetésből és visszatartó hatásból származó haszon e lehetőség értelmében mintegy 265 millió EUR-t tenne ki.

5.3. Az Eurojust megerősítése (3. szakpolitikai lehetőség)

Várható hatások	
A szakpolitikai célkitűzések megvalósításának eredményessége	Alacsony. Az érintett bűncselekményekre vonatkozó nyomozás és vádemelés csak korlátozott mértékben erősödne, mivel az Eurojust továbbra sem rendelkezne hatáskörrel a nemzeti büntetőeljárások tekintetében.
Az alapvető jogokra gyakorolt hatás	Alacsony. Az alapvető jogokat e lehetőség csak korlátozott mértékben érintené.
Megvalósíthatóság	Magas. A lehetőség jelentős részben meglévő intézményekre és vonatkozó uniós jogszabályokra alapulna.
A tagállami jogrendszerekre	Alacsony–közepes. Az Eurojust hatáskörrel rendelkezne nyomozások kezdeményezésére és vádemelés indítványozására, de a bírósági

¹ A költségek és a haszon várható összegét kumulatív jelenértéken (2012-es áron), 20 éves időszakra számították.

² A költségek kiszámításának részleteit lásd a hatásvizsgálat 4. mellékletében.

gyakorolt hatás	eljárások továbbra is kizárólag nemzeti szintűek lennének.
A meglévő uniós intézményekre gyakorolt hatás	Alacsony–közepes. E lehetőség értelmében az Eurojust hatásköre bizonyos mértékben bővülne, de továbbra is nemzeti tagokból álló európai szerv lenne.
Költségek	Közepes. E lehetőség költségei mintegy 50 millió EUR-t tennének ki.
Haszon	A nagyobb mértékű visszafizettetésből és visszatartó hatásból származó haszon e lehetőség értelmében mintegy 400 millió EUR-t tenne ki.

5.4. Európai ügyészégi egység létrehozása az Eurojuston belül (4a. szakpolitikai lehetőség)

Várható hatások	
A szakpolitikai célkitűzések megvalósításának eredményessége	Közepes. Az aktuális nemzeti prioritások továbbra is előnyt élvezhetnének az európai ügyészégi egység prioritásaival szemben.
Az alapvető jogokra gyakorolt hatás	Alacsony. A 3. lehetőséghez hasonló, a 4b.–4d. lehetőség szerinti bírósági felülvizsgálat szükségessége mellett.
Megvalósíthatóság	E lehetőség megvalósíthatósága korlátozott, mivel az európai ügyészégi egység és az Eurojust közötti érdekkonfliktusok, valamint a munkakultúrájuk közötti eltérések befolyásolhatják a lehetőség eredményességét.
A tagállami jogrendszerekre gyakorolt hatás	Közepes. A tagállamoknak hozzá kellene igazítaniuk jogrendszerüket a bizonyos közvetlen hatáskörökkel felruházott új Európai Ügyészséghez/Eurojusthoz.
A meglévő uniós intézményekre gyakorolt hatás	Közepes–nagy. Az Eurojustnak új igazgatási egységet kellene kialakítania, és biztosítania kellene, hogy ez utóbbi hasznosítani tudja az Eurojust igazgatási struktúráit.
Költségek	Mérsékelt. E lehetőség költségei mintegy 40 millió EUR-t tennének ki.
Haszon	A nagyobb mértékű visszafizettetésből és visszatartó hatásból származó haszon e lehetőség értelmében mintegy 500 millió EUR-t tenne ki.

5.5. Testületi formában működő Európai Ügyészség (4b. szakpolitikai lehetőség)

Várható hatások	
A szakpolitikai célkitűzések megvalósításának	Alacsony–közepes. A testületi jellegű struktúrából adódó hátrányok az előnyök nagy részét semlegesítenék.

eredményessége	
Az alapvető jogokra gyakorolt hatás	Közepes. A koordináció és az együttműködés javulása esetleg kismértékben hatással lehet a személyes adatok védelmére.
Megvalósíthatóság	Közepes. A nyomozásokat irányító és koordináló, valamint a vádemelésekről döntést hozó testületi jellegű központi hivatal létrehozása kedvezőtlen hatást gyakorol e lehetőség megvalósíthatóságára.
A tagállami jogrendszerekre gyakorolt hatás	Közepes. A tagállamoknak hozzá kellene igazítaniuk jogrendszerüket az Európai ügyészség új hatásköréhez, amely szerint az utasításokat adhatna a nemzeti bűnüldöző hatóságoknak és ügyészségeknek.
A meglévő uniós intézményekre gyakorolt hatás	Közepes–nagy. E lehetőség korlátozott mértékű hatással lenne az Eurojustra. Az OLAF fennmaradó része továbbra is fenntartaná hatáskörét bizonyos igazgatási feladatok tekintetében.
Költségek	Mérsékelt. E lehetőség költségei mintegy 70 millió EUR-t tennének ki ³ .
Haszon	Mérsékelt. A nagyobb mértékű visszafizettetésből és visszatartó hatásból származó haszon e lehetőség értelmében mintegy 500 millió EUR-t tenne ki.

5.6. Decentralizált hierarchia alapján szerveződő Európai Ügyészség (4c. szakpolitikai megoldás)

Várható hatások	
A szakpolitikai célkitűzések megvalósításának eredményessége	Magas. E lehetőség értelmében olyan szakosodott szerv jönne létre, amely a nyomozásokat és a vádemeléseket is koordinált, integrált módon kezeli.
Az alapvető jogokra gyakorolt hatás	Közepes. A koordináció és az együttműködés javulása esetleg kismértékben hatással lehet a személyes adatok védelmére.
Megvalósíthatóság	Közepes–nagy. Az érdekelt felekkel folytatott konzultációk megerősítik e lehetőség megvalósíthatóságát.
A tagállami jogrendszerekre gyakorolt hatás	Közepes. A tagállamoknak hozzá kellene igazítaniuk jogrendszerüket az Európai Ügyészség új hatásköréhez, amely szerint az utasításokat adhatna a nemzeti bűnüldöző hatóságoknak és ügyészségeknek.
A meglévő uniós intézményekre	Közepes–nagy. E lehetőség korlátozott mértékű hatással lenne az Eurojustra. Az OLAF a kapacitásának csökkentését követően továbbra

³ A költségek és a haszon kiszámításának részleteit lásd a hatásvizsgálat 4. mellékletében.

gyakorolt hatás	is fenntartaná hatáskörét bizonyos igazgatási feladatok tekintetében.
Költségek	Mérsékelt. E lehetőség költségei mintegy 370 millió EUR-t tennének ki.
Haszon	A nagyobb mértékű visszafizettetésből és visszatartó hatásból származó haszon e lehetőség értelmében mintegy 3 200 millió EUR-t tenne ki.

5.7. Centralizált hierarchia alapján szerveződő Európai Ügyészség (4d. szakpolitikai megoldás)

Várható hatások	
A szakpolitikai célkitűzések megvalósításának eredményessége	Magas. Az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezne a vizsgálatok ellenőrzésére és irányítására.
Az alapvető jogokra gyakorolt hatás	Közepes–nagy. A 4c. lehetőségre vonatkozó elemzésben megállapítottak érvényesek erre a lehetőségre is.
Megvalósíthatóság	Közepes. E lehetőség igen jelentős változtatásokat tenne szükségessé a tagállamok közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszerei tekintetében.
A tagállami jogrendszerekre gyakorolt hatás	Magas. A tagállamoknak hozzá kellene igazítaniuk jogrendszerüket ahhoz, hogy egy új külső szerv közvetlenül eljárhat a nemzeti bíróságok előtt.
A meglévő uniós intézményekre gyakorolt hatás	Magas. A 4b. és a 4c. lehetőség hatásával megegyező.
Költségek	Közepes–nagy. E lehetőség költségei mintegy 820 millió EUR-t tennének ki.
Haszon	A nagyobb mértékű visszafizettetésből és visszatartó hatásból származó haszon e lehetőség értelmében mintegy 2 900 millió EUR-t tenne ki.

5.8. A horizontális kérdések

1.1.4. Az Európai Ügyészség és az Eurojust közötti együttműködés

Nem csupán szükségesnek, de megvalósíthatónak is tűnik, hogy az Európai Ügyészség – mindkét szerv számára előnyös módon – osztozzon az Eurojust igazgatási és támogató szolgálatain.

1.1.5. Az OLAF erőforrásainak felhasználása az Európai Ügyészség létrehozására

Az OLAF jelenlegi forrásainak egy részét az Európai Ügyészség központi hivatalának kiépítésére használnák fel. Ugyanakkor az OLAF bizonyos, igazgatási vizsgálatokkal kapcsolatos, nem bünyügyi jellegű feladatait továbbra is fenn kell tartani.

1.1.6. Együttműködés harmadik országokkal

Mint fentebb megállapítottuk, a lehetőségek között e szempontból fennálló eltérés alapján nem indokolt e kritériumot a különböző lehetőségek közötti döntés szempontjából mérvadónak tekinteni.

6. ÖSSZEHAONLÍTÓ ÉRTÉKELÉS

Célkitűzések/ költségek	1. szakpolit ikai lehetőség	2. szakpolit ikai lehetőség	3. szakpolit ikai lehetőség	4a. szakpolit ikai lehetőség	4b. szakpolit ikai lehetőség	4c. szakpolit ikai lehetőség	4d. szakpolit ikai lehetőség
A szakpolitikai célkitűzések megvalósítása	Alacsony	Alacsony	Közepes	Közepes	Közepes	Magas	Magas
Éves nettó haszon ⁴	Nincs jelentős hatás	25 millió EUR	35 millió EUR	50 millió EUR	50 millió EUR	315 millió EUR	250 millió EUR
Költséghatékonyság ⁵	-	Alacsony	Közepes	Közepes	Közepes	Magas	Közepes
Az alapvető jogokra gyakorolt hatás	-	Alacsony	Alacsony	Alacsony	Közepes–nagy	Közepes–nagy	Közepes–nagy
Megvalósíthatóság	Magas	Magas	Magas	Közepes	Közepes	Közepes–nagy	Közepes
A meglévő uniós intézményekre gyakorolt hatás	-	Nagyon alacsony	Alacsony–közepes.	Közepes–nagy	Közepes–nagy	Közepes–nagy	Magas
A tagállami jogrendszerekre gyakorolt hatás	-	-	Alacsony	Közepes	Közepes	Közepes	Magas

7. MEGERŐSÍTETT EGYÜTTMŰKÖDÉS

Mint fentebb megemlítettük, a Szerződés úgy rendelkezik, hogy az Európai Ügyészség létrehozható megerősített együttműködés útján, amennyiben a Tanácsban nem születik

⁴ Részletesebben lásd a 4. mellékletben.

⁵ Az egyes lehetőségekre vonatkozó költség–haszon elemzés eredményét tünteti fel.

egyhangú döntés. Ez a hatásvizsgálat nem vizsgálja részletesen, hogy a különböző lehetőségek eltérő jogalkotási eljárás esetén milyen hatással járnának.

8. NYOMON KÖVETÉS ÉS ÉRTÉKEELÉS

A Bizottság tervei szerint az Európai Ügyészség létrehozásának befejezésétől számított 2–4 év elteltével külön statisztikai felmérést végez. A felmérés különösen annak elemzésére irányul majd, hogy az Európai Ügyészség tevékenységei hány ügyet és milyen összegeket érintettek.