



EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 17. 7. 2013
SWD(2013) 275 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný materiál k dokumentu

Návrh nariadenia Rady

o zriadení Európskej prokuratúry

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

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU

Sprievodný materiál k dokumentu

Návrh nariadenia Rady

o zriadení Európskej prokuratúry

1. VYMEDZENIE PROBLÉMU

1.1. Obmedzenia existujúcich opatrení

Presadzovanie práva je často slabé alebo nedostatočné z dôvodu absencie európskej štruktúry presadzovania, nedostatočnej kontinuity opatrení na presadzovanie práva a chýbajúcej základnej spoločnej európskej politiky v oblasti trestného stíhania. Zatiaľ čo trestné činy poškodzujúce finančné záujmy EÚ predstavujú skutočné európske zločiny, aktuálny inštitucionálny a právny rámec nepriaznivo ovplyvňuje nejednotný režim presadzovania, ktorý je takmer výlučne založený na vnútroštátnej odozve.

Hoci Eurojust a Europol môžu pomáhať, a aj pomáhajú, členským štátom pri riešení týchto prípadov, žiadna z týchto organizácií nemôže riešiť všetky zistené problémy, najmä v dôsledku toho, že nemôžu riadiť vnútroštátne vyšetrovania a trestné stíhania. Hoci je úrad OLAF kľúčovým hráčom na úrovni EÚ v boji proti podvodom a nezrovnalostiam, jeho činnosti sú obmedzené na administratívne vyšetrovania a svoje výsledky predkladá vnútroštátnym orgánom, ktoré môžu rozhodnúť o ďalšom konaní podľa trestného práva.

Existujúce a plánované opatrenia vrátane stratégie Komisie zameranej na boj proti podvodom (CAFS) a reforiem organizácií Eurojust, Europol a OLAF nepostačujú na riešenie týchto problémov ani vtedy, ak by sa všetky možnosti ponúkané zmluvou použili v maximálnom rozsahu.

1.2. Nízka úroveň vyšetrovania, trestného stíhania a odrádzania

Trestnému stíhaniu trestných činov poškodzujúcich rozpočet EÚ prikladajú orgány v mnohých členských štátoch všeobecne druhoradú dôležitosť. Keďže neexistuje žiadny orgán EÚ na vyšetrovanie a trestné stíhanie cezhraničných trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ, vnútroštátne snahy v oblasti presadzovania práva zostávajú nejednotné.

Aktuálne úrovne výmeny informácií a koordinácie na vnútroštátnej a európskej úrovni sú nedostatočné na účinné trestné stíhanie trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ. Prekážky pri koordinácii, spolupráci a výmene informácií sa vyskytujú na rôznych úrovniach a medzi rôznymi orgánmi a sú hlavnou prekážkou účinného vyšetrovania a trestného stíhania trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ.

Od páchateľov trestných činov sa získa späť len veľmi malá časť celkovej sumy podvodov – menej ako 10 %. Odrádzajúci účinok súčasného režimu presadzovania je preto nedostatočný.

Neexistuje žiaden ústredný orgán, ktorý by dokázal bojovať s týmito prekážkami a zaručiť kontinuitu v procese vyšetrovania a trestného stíhania.

2. PRÁVO NA KONANIE, SUBSIDIARITA A ZÁKLADNÉ PRÁVA

2.1. Právny základ

Článok 86 ZFEÚ stanovuje, že Európska prokuratúra bude musieť bojovať proti trestným činom poškodzujúcim finančné záujmy EÚ, musí sa zriadiť z Eurojustu a bude zodpovedná za vyšetrovanie a trestné stíhanie páchateľov a ich privedenie pred súd. Článok 86 ZFEÚ takisto určuje osobitný legislatívny postup na zriadenie Európskej prokuratúry: Rada o tom musí rozhodnúť jednomyseľne po získaní súhlasu Európskeho parlamentu.

2.2. Subsidiarita a potreba činnosti EÚ

Orgány členských štátov v oblasti vyšetrovania trestných činov a trestného stíhania momentálne nedokážu dosiahnuť ekvivalentnú úroveň ochrany a presadzovania. Keďže EÚ má najlepšie predpoklady na ochranu vlastných finančných záujmov, pri zohľadnení osobitných pravidiel EÚ, ktoré sa uplatňujú v tejto oblasti, má najlepšie predpoklady aj na zaručenie trestného stíhania trestných činov poškodzujúcich tieto záujmy.

3. CIELE

Ciele:	
Všeobecné	• Prispieť k <u>posilneniu ochrany finančných záujmov Únie</u> a k ďalšiemu rozvoju oblasti spravodlivosti, ako aj prehĺbiť dôveru podnikov a občanov EÚ v inštitúcie Únie a zároveň rešpektovať všetky základné práva zakotvené v Charte.
Osobitné/operačné	• Zriadiť <u>súdržný európsky systém na vyšetrovanie a trestné stíhanie</u> trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ. • Zabezpečiť efektívnejší a účinnejší <u>systém na vyšetrovanie a trestné stíhanie</u> trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ. • <u>Zvýšiť počet trestných stíhaní</u>, čo bude viesť k väčšiemu počtu odsúdených a častejšiemu <u>spätnému vymoženiu</u> podvodne získaných prostriedkov EÚ. • Zabezpečiť <u>úzku spoluprácu a účinnú výmenu informácií</u> medzi európskymi a vnútroštátnymi príslušnými orgánmi. • <u>Zvýšiť odrádzajúci účinok</u> voči páchaniu trestných činov ovplyvňujúcich finančné záujmy EÚ.

4. POLITICKÉ MOŽNOSTI A ICH VPLYV

Možnosti nezriadenia Európskej prokuratúry

4.1. Možnosť 1: základný scenár – žiadna zmena politiky

Neprijalo by sa žiadne nové opatrenie na úrovni EÚ. Trestné činy poškodzujúce finančné záujmy EÚ by boli naďalej trestne stíhané výlučne na vnútroštátnej úrovni.

4.2. Možnosť 2: žiadne nové regulačné opatrenia na úrovni EÚ

Neprijalo by sa žiadne legislatívne opatrenie na úrovni EÚ a nezriadili by sa žiadne nové orgány. Vnútroštátne opatrenia a opatrenia na úrovni EÚ na boj proti príslušným trestným činom by však boli posilnené prostredníctvom nelegislatívnych opatrení.

4.3. Možnosť 3: posilnenie právomocí Eurojustu

Táto možnosť by znamenala, že Eurojust by získal nové právomoci na začatie vyšetrovania v celej Únii. Eurojust a jeho vnútroštátni členovia by mali právo dať vnútroštátnym orgánom činným v trestnom konaní záväzné pokyny na začatie vyšetrovania a navrhnúť trestné stíhanie v členských štátoch v súlade s článkom 85 ZFEÚ.

Možnosti zriadenia Európskej prokuratúry

4.4. Politická možnosť 4a: Vytvorenie jednotky Európskej prokuratúry v rámci Eurojustu

Táto možnosť by znamenala vytvorenie ústrednej jednotky Európskej prokuratúry v rámci Eurojustu, ktorý by sa tak stal zaistovacom štruktúrou Európskej prokuratúry ako „materská agentúra“. Jednotka Európskej prokuratúry by mala výlučnú jurisdikciu pre prípady poškodzujúce finančné záujmy EÚ a pozostávala by s prokurátorov a vyšetrovateľov špecializujúcich sa na finančné trestné činy.

4.5. Politická možnosť 4b: Vytvorenie Európskej prokuratúry v podobe kolégia

Európska prokuratúra by bola podobne ako Eurojust organizovaná do podoby kolégia vnútroštátnych členov vymenovaných členskými štátmi, ale s jasnejším a silnejším mandátom pre všetkých členov. Kolégium Európskej prokuratúry by prijímalo väčšinové rozhodnutia týkajúce sa vyšetrovania a trestného stíhania trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy EÚ.

4.6. Politická možnosť 4c: Vytvorenie decentralizovanej Európskej prokuratúry

Podľa tejto možnosti by Európska prokuratúra pozostávala s ústredného úradu Európskeho prokurátora, ktorému by pomáhali delegovaní európski prokurátori nachádzajúci sa v členských štátoch a integrovaní vo vnútroštátnych systémoch, pričom by mali úplné právomoci v oblasti trestného stíhania podľa vnútroštátnych právnych predpisov. Ústredný úrad by mal hierarchickú právomoc dávať pokyny delegovaným európskym prokurátorom. Európska prokuratúra by pri vykonávaní svojich úloh spolupracovala s vnútroštátnymi policajnými orgánmi a orgánmi činnými v trestnom konaní a bola by zodpovedná za to, aby sa prípad dostal pred súd.

4.7. Politická možnosť 4d: Vytvorenie centralizovanej Európskej prokuratúry

Táto možnosť by znamenala vytvorenie ústrednej Európskej prokuratúry, ktorá by mala úplné právne a praktické právomoci potrebné na vykonávanie vyšetrovania a trestného stíhania príslušných trestných činov bez závislosti od vnútroštátnych orgánov činných v trestnom konaní.

4.8. Horizontálne záležitosti pre možnosti 4a – 4d

1.1.1. Spolupráca medzi Európskou prokuratúrou a Eurojustom

V štyroch možnostiach zriadenia Európskej prokuratúry sa musí riešiť základná otázka jej vzťahu s Eurojustom. Spoločné využívanie administratívnych a funkčných služieb musí byť súčasťou každej možnosti.

1.1.2. Využitie ľudských zdrojov úradu OLAF pri zriaďovaní Európskej prokuratúry

Časť ľudských zdrojov úradu OLAF by sa použila na zriadenie Európskej prokuratúry so zohľadnením ich skúseností pri vykonávaní vyšetrovania.

1.1.3. Spolupráca s tretími krajinami

V jednotlivých vybraných možnostiach na zriadenie Európskej prokuratúry sa bude musieť zohľadniť aj to, že Európska prokuratúra bude musieť spolupracovať s orgánmi tretích krajín. Odlišnosti medzi jednotlivými možnosťami v tejto otázke sú zanedbateľné a nemali by ovplyvniť konečný výber.

5. POSÚDENIE POLITICKÝCH MOŽNOSTÍ

5.1. Status quo (možnosť 1) – Základný scenár

Očakávaný vplyv	
Účinnosť plnenia politických cieľov	Nízka. Neexistujú dôvody očakávať, že slabé stimuly a často obmedzené vnútroštátne kapacity na riešenie zložitých prípadov podvodov na úrovni EÚ budú prekonané bez rozhodných nápravných opatrení.
Vplyv na základné práva	Žiadny. Základné práva nebudú ovplyvnené. Charta základných práv sa použije, len keď sa to bude týkať právnych predpisov EÚ, napríklad v režime európskeho zatýkacieho rozkazu.
Uskutočniteľnosť	Vysoká.
Vplyv na právny systém členských štátov	Žiadny. Základný scenár je možnosť, ktorá je najmenej rušivá zo všetkých možností.
Vplyv na existujúce inštitúcie Únie	Žiadny.
Náklady	Žiadne.
Prínosy	Veľmi malé.

5.2. Žiadne nové regulačné opatrenia na úrovni EÚ (možnosť 2)

Očakávaný vplyv	
Účinnosť plnenia politických cieľov	Nízka. Táto možnosť by do určitej miery prispela k vytvoreniu súdržnejšieho európskeho systému na vyšetrovanie a trestné stíhanie príslušných trestných činov, čím by sa takisto mohol posilniť odrádzajúci účinok presadzovania práva. Tento príspevok by však zostal obmedzený.
Vplyv na základné práva	Nízky. Základné práva budú touto možnosťou <i>a priori</i> málo ovplyvnené.
Uskutočniteľnosť	Stredná. Táto možnosť sa bude zložito vykonávať v praxi, pretože si

	vyžaduje mnoho úsilia v rôznych oblastiach.
Vplyv na právny systém členských štátov	Nízky. Lepšie využívanie orgánov Únie, ako aj nástrojov vzájomnej pomoci v trestných veciach a podobných nástrojov súdnej spolupráce, by malo určité pozitívne vplyvy v členských štátoch.
Vplyv na existujúce inštitúcie Únie	Nízky. Možno očakávať obmedzený účinok na fungovanie Eurojustu a úradu OLAF.
Náklady¹	Mierne. Náklady podľa tejto možnosti by boli približne 35 miliónov EUR ² .
Prínosy	Prínosy vyššieho spätného vymoženía a odrádzania podľa tejto možnosti sa predpokladajú vo výške približne 265 miliónov EUR.

5.3. Posilnenie Eurojustu (možnosť 3)

Očakávaný vplyv	
Účinnosť plnenia politických cieľov	Nízka. Vyšetrovanie a trestné stíhanie príslušných trestných činov by sa posilnilo len v obmedzenom rozsahu, pretože Eurojust by naďalej nemal žiadnu právomoc nad vnútroštátnymi trestnými stíhaniami.
Vplyv na základné práva	Nízky. Základné práva budú touto možnosťou ovplyvnené len v obmedzenej miere.
Uskutočniteľnosť	Vysoká. Táto možnosť by vo veľkej miere stávala na existujúcich inštitúciách a príslušných právnych predpisoch Únie.
Vplyv na právny systém členských štátov	Nízky až stredný. Eurojust by mal právomoci na začatie vyšetrovania a navrhnutie trestného stíhania, ale súdne konania ako také by boli naďalej výlučne vnútroštátne.
Vplyv na existujúce inštitúcie Únie	Nízky až stredný. Eurojust by podľa tejto možnosti získal určité ďalšie právomoci, ale naďalej by to bol európsky orgán zložený z vnútroštátnych členov.
Náklady	Stredné. Náklady podľa tejto možnosti by boli približne 50 miliónov EUR.
Prínosy	Prínosy vyššieho spätného vymoženía a odrádzania podľa tejto možnosti sa predpokladajú vo výške približne 400 miliónov EUR.

¹ Všetky náklady a prínosy sú vyjadrené v kumulatívnych súčasných hodnotách (v cenách roku 2012) počas obdobia 20 rokov.

² Podrobnosti o výpočtoch nákladov sa nachádzajú v prílohe 4 k posúdeniu vplyvu.

5.4. Vytvorenie jednotky Európskej prokuratúry v rámci Eurojustu (možnosť 4a)

Očakávaný vplyv	
Účinnosť plnenia politických cieľov	Stredná. Aktuálne vnútroštátne priority by stále mohli prevážiť nad prioritami jednotky Európskej prokuratúry.
Vplyv na základné práva	Nízky. Ako v možnosti 3, s potrebou súdnej kontroly ako v možnostiach 4b – 4d.
Uskutočniteľnosť	Politická uskutočniteľnosť tejto možnosti je obmedzená, pretože účinnosť tejto možnosti by mohli ovplyvniť konflikty záujmov a rozdiely v pracovnej kultúre medzi jednotkou Európskej prokuratúry a Eurojustom.
Vplyv na právny systém členských štátov	Stredný. Členské štáty by museli prispôsobiť svoje systémy novému úradu Európska prokuratúra/Eurojust, ktorý by dostal určité priame právomoci.
Vplyv na existujúce inštitúcie Únie	Stredný až veľký. Eurojust by musel vytvoriť novú administratívnu jednotku a zaručiť, že administratívne štruktúry tejto novej jednotky prinášajú tejto jednotke úžitok.
Náklady	Mierne. Náklady podľa tejto možnosti by boli približne 40 miliónov EUR.
Prínosy	Prínosy vyššieho spätného vymoženía a odrádzania podľa tejto možnosti sa predpokladajú vo výške približne 500 miliónov EUR.

5.5. Európska prokuratúra v podobe kolégia (možnosť 4b)

Očakávaný vplyv	
Účinnosť plnenia politických cieľov	Nízka až stredná. Nevýhody spojené so štruktúrou typu kolégia by eliminovali väčšinu výhod.
Vplyv na základné práva	Stredný. Lepšia koordinácia a spolupráca by mohla mať mierny vplyv na ochranu osobných údajov.
Uskutočniteľnosť	Stredná. Zriadenie ústredného úradu v podobe kolégia, ktoré by riadilo a koordinovalo vyšetrovania a rozhodovalo o trestných stíhaniach, ktoré sa majú podať na súd, bude mať negatívny vplyv na uskutočniteľnosť tejto možnosti.
Vplyv na právne systémy členských štátov	Stredný. Členské štáty by museli prispôsobiť svoje systémy novej právomoci Európskej prokuratúry riadiť vnútroštátne orgány presadzovania práva a orgány činné v trestnom konaní a zasahovať do vnútroštátnych súdnych konaní.
Vplyv na existujúce inštitúcie Únie	Stredný až veľký. Táto možnosť by mala obmedzený vplyv na Eurojust. Zostávajúcim častiam úradu OLAF by zostala právomoc

	vykonávanie určitých administratívnych funkcií.
Náklady	Mierne. Náklady podľa tejto možnosti by boli približne 70 miliónov EUR ³ .
Prínosy	Mierne. Prínosy vyššieho spätného vymoženía a odrádzania podľa tejto možnosti sa predpokladajú vo výške približne 500 miliónov EUR.

5.6. Európska prokuratúra s decentralizovanou hierarchickou organizáciou (možnosť 4c)

Očakávaný vplyv	
Účinnosť plnenia politických cieľov	Vysoká. Táto možnosť predpokladá zriadenie špecializovaného orgánu, ktorý vykonáva vyšetrovanie aj trestné stíhanie koordinovaným a integrovaným spôsobom.
Vplyv na základné práva	Stredný. Lepšia koordinácia a spolupráca by mohla mať mierny vplyv na ochranu osobných údajov.
Uskutočniteľnosť	Stredná až veľká. Konzultácie so zúčastnenými stranami potvrdzujú, že by to mohla byť uskutočniteľná možnosť.
Vplyv na právne systémy členských štátov	Stredný. Členské štáty by museli prispôbiť svoje systémy novej právomoci Európskej prokuratúry riadiť vnútroštátne orgány presadzovania práva a orgány činné v trestnom konaní a zasahovať do vnútroštátnych súdnych konaní.
Vplyv na existujúce inštitúcie Únie	Stredný až veľký. Táto možnosť by mala obmedzený vplyv na Eurojust. Zmenšenému úradu OLAF by zostala právomoc na vykonávanie určitých administratívnych funkcií.
Náklady	Mierne. Náklady podľa tejto možnosti by boli približne 370 miliónov EUR.
Prínosy	Prínosy vyššieho spätného vymoženía a odrádzania podľa tejto možnosti sa predpokladajú vo výške približne 3,2 miliardy EUR.

5.7. Európska prokuratúra s centralizovanou hierarchickou organizáciou (možnosť 4d)

Očakávaný vplyv	
Účinnosť plnenia politických cieľov	Vysoká. Európska prokuratúra by získala právomoci kontrolovať a riadiť vyšetrovania.
Vplyv na základné práva	Stredný až veľký. Analýza podľa možnosti 4c sa vzťahuje aj na túto možnosť.

³ Podrobnosti o výpočte nákladov a prínosov sa nachádzajú v prílohe 4 k posúdeniu vplyvu.

Uskutočniteľnosť	Stredná. Táto možnosť by znamenala veľmi dôležité zmeny v administratívnych a súdnych systémoch členských štátov.
Vplyv na právny systém členských štátov	Veľký. Členské štáty by museli prispôbiť svoje systémy novému externému orgánu, ktorý by priamo zasahoval do činnosti vnútroštátnych súdov.
Vplyv na existujúce inštitúcie Únie	Veľký. Taký istý ako v prípade možností 4b a 4c.
Náklady	Stredné až vysoké. Náklady podľa tejto možnosti by boli približne 820 miliónov EUR.
Prínosy	Prínosy vyššieho spätného vymoženía a odrádzania podľa tejto možnosti sa predpokladajú vo výške približne 2,9 miliardy EUR.

5.8. Horizontálne záležitosti

1.1.4. Spolupráca medzi Európskou prokuratúrou a Eurojustom

Pre vzájomné prínosy sa spoločné využívanie administratívnych a podporných služieb Eurojustu s Európskou prokuratúrou zdá nielen potrebné, ale aj uskutočniteľné.

1.1.5. Využitie ľudských zdrojov úradu OLAF pri zriaďovaní ústredia Európskej prokuratúry – dôsledky

Časť súčasných ľudských zdrojov úradu OLAF by sa použila na zriadenie ústredia Európskej prokuratúry. Musia sa však naďalej vykonávať určité administratívne vyšetrovacie funkcie úradu OLAF, ktoré nie sú trestnej povahy.

1.1.6. Spolupráca s tretími krajinami

Ako je uvedené vyššie, rozdiely medzi možnosťami z tohto hľadiska neoprávňujú použitie tohto kritéria ako rozhodujúceho pri výbere medzi jednotlivými možnosťami.

6. POROVNÁVACIE POSÚDENIE

Ciele/náklady	Možnosť 1	Možnosť 2	Možnosť 3	Možnosť 4a	Možnosť 4b	Možnosť 4c	Možnosť 4d
Plnenie politických cieľov	nízke	nízke	stredné	stredné	stredné	vysoké	vysoké
Čistý ročný prínos⁴	žiadny zásadný vplyv	25 miliónov EUR	35 miliónov EUR	50 miliónov EUR	50 miliónov EUR	315 miliónov EUR	250 miliónov EUR
Účinnosť nákladov⁵	-	nízka	stredná	stredná	stredná	vysoká	stredná
Vplyv na základné práva	-	nízky	nízky	nízky	stredný až veľký	stredný až veľký	stredný až veľký

⁴ Podrobnejšie informácie sa nachádzajú v prílohe 4.

⁵ Označuje výsledky analýzy nákladov a prínosov podľa možnosti.

Uskutočniteľnosť	vysoká	vysoká	vysoká	stredná	stredná	stredná až vysoká	stredná
Vplyv na existujúce inštitúcie Únie	-	veľmi malý	nízky až stredný	stredný až veľký	stredný až veľký	stredný až veľký	veľký
Vplyv na právne systémy členských štátov	-	-	nízky	stredný	stredný	stredný	veľký

7. LEPŠIA SPOLUPRÁCA

Ako je uvedené vyššie, v zmluve sa predpokladá možnosť zriadenia Európskej prokuratúry prostredníctvom lepšej spolupráce, ak zlyhá jednomyseľné rozhodovanie v Rade. V tomto posúdení vplyvu sa podrobne neskúma, aký by bol osobitný vplyv jednotlivých možností podľa iného legislatívneho postupu.

8. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Komisia predpokladá vykonanie osobitnej štatistickej štúdie dva až štyri roky po dokončení zriadenia Európskej prokuratúry. Štúdia by mala analyzovať najmä počet prípadov a sumy, ktorými sa Európska prokuratúra zaoberá.