



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 17.7.2013
SWD(2013) 275 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

Predlog Uredbe Sveta

o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva

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

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

Predlog Uredbe Sveta

o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva

1. OPREDELITEV PROBLEMA

1.1. Omejitve obstoječih ukrepov

Zaradi neobstoječe evropske strukture izvrševanja ter pomanjkanja kontinuitete pri izvrševanju in osnovne skupne evropske politike sodnega pregona je izvrševanje pogosto šibko ali pomanjkljivo. Ker so kazniva dejanja, ki škodijo finančnim interesom EU, dejansko evropska kazniva dejanja, razdrobljen sistem izvrševanja, ki temelji skoraj izključno na nacionalnih odzivih, negativno vpliva na trenutni institucionalni in pravni okvir.

Medtem ko Eurojust in Europol lahko in dejansko pomagata državam članicam pri obravnavi takšnih primerov, nobeden od njiju ne more obravnavati vseh opredeljenih vprašanj, zlasti zaradi dejstva, da ne moreta usmerjati nacionalnih preiskav in pregona. Čeprav je urad OLAF ključna institucija v boju proti goljufijam in nepravilnostim na ravni EU, je pri svojih dejavnostih omejen na upravne preiskave in rezultate predloži nacionalnim organom, ki lahko kakršno koli nadaljnje kazensko ukrepanje zavrnejo.

Obstoječi in načrtovani ukrepi, vključno s strategijo Komisije za boj proti goljufijam ter reformami Eurojusta, Europa in urada OLAF, ne zadoščajo za rešitev teh težav, četudi bi se vse možnosti iz Pogodbe uporabile v celoti.

1.2. Nizke stopnje preiskovanja, pregona in odvrčanja

Pregon kaznivih dejanj, ki škodujejo proračunu EU, organi številnih držav članic na splošno štejejo kot drugotnega pomena. Ker ni organa EU za preiskovanje in pregon čezmejnih kaznivih dejanj, ki škodujejo finančnim interesom EU, nacionalna prizadevanja na področju kazenskega pregona ostajajo razdrobljena.

Trenutne stopnje izmenjave informacij in usklajevanja na nacionalni ter evropski ravni ne zadoščajo za učinkovit pregon kaznivih dejanj, ki škodujejo finančnim interesom EU. Ovire pri usklajevanju, sodelovanju in izmenjavi informacij se pojavljajo na različnih stopnjah in med različnimi organi ter v veliki meri preprečujejo učinkovito preiskovanje in pregon kaznivih dejanj, ki škodujejo finančnim interesom EU.

Le zelo majhen del celotnega zneska goljufij je dejansko izterjan od storilcev kaznivih dejanj: manj kot 10 %. Odvračilni učinek trenutnega sistema izvrševanja je zato nezadosten.

Ni centralnega organa, ki bi te ovire lahko obravnaval ter zagotovil kontinuiteto v postopku preiskovanja in pregona.

2. PRAVICA DO UKREPANJA, SUBSIDIARNOST IN TEMELJNE PRAVICE

2.1. Pravna podlaga

Člen 86 PDEU določa, da je treba Evropsko javno tožilstvo, ki se bo borilo proti kaznivim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom EU, ustanoviti „iz Eurojusta“, pristojno pa je za preiskovanje, pregon in obtožbo storilcev teh dejanj. Člen 86 PDEU določa tudi poseben zakonodajni postopek za ustanovitev Evropskega javnega tožilstva: Svet mora o tem odločiti soglasno, in sicer na podlagi odobritve Evropskega parlamenta.

2.2. Subsidiarnost in potreba po ukrepanju EU

Organi držav članic za preiskovanje in pregon kaznivih dejanj trenutno ne morejo doseči enakovredne stopnje zaščite in izvrševanja. Ker lahko EU sama najbolje zaščiti svoje finančne interese, in sicer ob upoštevanju posebnih pravil EU, ki se uporabljajo na tem področju, je tudi v najboljšem položaju, da zagotovi pregon kaznivih dejanj, ki škodujejo tem interesom.

3. CILJI

Cilji:	
Splošni	• Prispevati h <u>krepitvi zaščite finančnih interesov Unije</u> in nadaljnjemu razvoju na področju pravosodja ter okrepiti zaupanje podjetij in državljanov EU v institucije Unije, pri čemer je treba upoštevati vse temeljne pravice iz Listine EU o temeljnih pravicah.
Posebni/operativni	• Vzpostaviti <u>skladen evropski sistem za preiskovanje in pregon</u> kaznivih dejanj, ki škodujejo finančnim interesom EU. • Zagotoviti <u>učinkovitejše in uspešnejše preiskovanje ter pregon</u> kaznivih dejanj, ki škodujejo finančnim interesom EU. • <u>Povečati število organov pregona, kar bo privedlo k večjemu številu kazenskih obsodb in izterjav</u> nezakonito pridobljenih sredstev Unije. • Zagotoviti <u>tesno sodelovanje in učinkovito izmenjavo informacij</u> med pristojnimi evropskimi in nacionalnimi organi. • <u>Okrepiti odvrčanje</u> od storitve kaznivih dejanj, ki škodujejo finančnim interesom EU.

4. MOŽNOSTI POLITIKE IN NJIHOV UČINEK

Možnosti, ki ne ustanavljajo Evropskega javnega tožilstva

4.1. Možnost 1: Osnovni scenarij – brez spremembe politike

Na ravni EU ne bi bilo sprejetih nobenih novih ukrepov. Kazniva dejanja, ki škodujejo finančnim interesom EU, bi se še naprej preganjala le na nacionalni ravni.

4.2. Možnost 2: Nobenih novih regulativnih ukrepov na ravni EU

Na ravni EU ne bi bilo sprejetih nobenih zakonodajnih ukrepov niti ustanovljenih novih organov. Vendar pa bi bili ukrepi za boj proti relevantnim kaznivim dejanjem na nacionalni ravni in na ravni Unije okrepljeni z nezakonodajnimi ukrepi.

4.3. Možnost 3: Okrepitev pristojnosti Eurojusta

Ta možnost bi pomenila, da bi Eurojust dobil nove pristojnosti za uvedbo preiskav po vsej Uniji. Eurojust in njegovi nacionalni člani bi imeli pravico, da nacionalnim organom pregona predložijo zavezujoča navodila za začetek preiskav in predlagajo pregon v državah članicah v skladu s členom 85 PDEU.

Možnosti, ki ustanavljajo Evropsko javno tožilstvo

4.4. Možnost politike 4a: Ustanovitev enote Evropskega javnega tožilstva v okviru Eurojusta

Ta možnost bi vključevala ustanovitev centralne enote Evropskega javnega tožilstva v okviru Eurojusta, ki bi tako postal okvirna struktura Evropskega javnega tožilstva kot njegova „matična agencija“. Enota Evropskega javnega tožilstva bi imela izključno pristojnost v primerih, ki škodujejo finančnim interesom EU, ter bi bila sestavljena iz tožilcev in preiskovalcev, specializiranih za pregon in preiskovanje finančnih kaznivih dejanj.

4.5. Možnost politike 4b: Ustanovitev Evropskega javnega tožilstva v obliki kolegija

Evropsko javno tožilstvo bi bilo tako kot Eurojust organizirano v obliki kolegija nacionalnih članov, ki jih imenujejo države članice, vendar z jasnejšim in močnejšim mandatom vseh članov. Kolegij Evropskega javnega tožilstva bi sprejemal večino odločitev, kar zadeva preiskave in pregon kaznivih dejanj, ki škodujejo finančnim interesom EU po vsej EU.

4.6. Možnost politike 4c: Ustanovitev decentraliziranega Evropskega javnega tožilstva

Pri tej možnosti bi bilo Evropsko javno tožilstvo sestavljeno iz centralnega tožilstva EU, kateremu bi pomagali delegirani evropski tožilci, ki se nahajajo v državah članicah in so vključeni v nacionalne sisteme, hkrati pa imajo polna pooblastila za pregon v skladu z nacionalno zakonodajo. Centralni urad bi imel pristojnost za dajanje navodil, ki bi hierarhično presegala pristojnost delegiranih evropskih tožilcev. Evropsko javno tožilstvo bi pri izvajanju svojih nalog sodelovalo z nacionalno policijo in tožilstvom ter bilo pristojno za uvedbo predkazenskih postopkov.

4.7. Možnost politike 4d: Ustanovitev centraliziranega Evropskega javnega tožilstva

Ta možnost bi vključevala ustanovitev centralnega Evropskega javnega tožilstva, ki bi imelo popolno pravno in dejansko pristojnost za izvajanje preiskav in pregona relevantnih kaznivih dejanj ter ne bi bilo odvisno od nacionalnih tožilstev.

4.8. Horizontalna vprašanja za možnosti 4a–4d

1.1.1. Sodelovanje Evropskega javnega tožilstva in Eurojusta

Štiri možnosti, ki predvidevajo ustanovitev Evropskega javnega tožilstva, morajo obravnavati ključno vprašanje njegovega odnosa z Eurojustom. Delitev upravnih in operativnih nalog mora biti del vsake možnosti.

1.1.2. Uporaba virov urada OLAF pri vzpostavljanju Evropskega javnega tožilstva

Del virov urada OLAF bi se uporabil za vzpostavitev Evropskega javnega tožilstva, in sicer ob upoštevanju njihovih izkušenj pri izvajanju preiskav.

1.1.3. Sodelovanje s tretjimi državami

Različne možnosti, določene za ustanovitev Evropskega javnega tožilstva, bodo morale upoštevati tudi dejstvo, da bo moralo Evropsko javno tožilstvo sodelovati z organi tretjih držav. Razlike glede tega vprašanja med možnostmi pa so manj pomembne in ne bi smele vplivati na končno izbiro.

5. OCENA MOŽNOSTI POLITIKE

5.1. Nespremenjeno stanje (možnost politike 1) — osnovni scenarij

Predvideni učinek	
Učinkovitost pri doseganju ciljev politike	Majhna. Ni mogoče pričakovati, da se bo stanje na področju šibkih spodbud in pogosto omejenih nacionalnih zmogljivosti za obravnavo zapletenih primerov goljufij v EU izboljšalo brez odločnih korektivnih ukrepov.
Učinek na temeljne pravice	Ga ni. Temeljne pravice bodo nespremenjene. Listina o temeljnih pravicah se bo uporabila le v primeru zakonodaje EU, na primer v okviru sistema evropskega naloga za prijetje.
Izvedljivost	Velika.
Učinek na pravni sistem držav članic	Ga ni. Osnovni scenarij je možnost, ki je najmanj obremenilna od vseh možnosti.
Učinek na obstoječe institucije Unije	Ga ni.
Stroški	Jih ni.
Koristi	Zelo majhne.

5.2. Nobenih novih regulativnih ukrepov na ravni EU (možnost politike 2)

Predvideni učinek	
Učinkovitost pri doseganju ciljev politike	Majhna. Ta možnost bi v določeni meri prispevala k oblikovanju bolj povezanega evropskega sistema za preiskovanje in pregon relevantnih kaznivih dejanj, s tem pa morda tudi h krepitvi odvračilnega učinka, ki ga ima kazenski pregon. Ta prispevek pa bi ostal omejen.
Učinek na temeljne pravice	Majhen. Ta možnost bo nekoliko vplivala na temeljne pravice.
Izvedljivost	Srednja. Ta možnost bo v praksi težko izvedljiva, saj zahteva veliko

	prizadevanj na različnih področjih.
Učinek na pravni sistem držav članic	Majhen. Izboljšana uporaba organov Unije in orodij za medsebojno pravno pomoč ter podobnih orodij za pravosodno sodelovanje bi imela nekaj pozitivnih učinkov v državah članicah.
Učinek na obstoječe institucije Unije	Majhen. Pričakuje se lahko omejen učinek na delovanje Eurojusta in urada OLAF.
Stroški¹	Zmerni. Stroški bi v okviru te možnosti znašali približno 35 milijonov EUR ² .
Koristi	Koristi boljše izterjave in odvracanja v okviru te možnosti bodo predvidoma znašale približno 265 milijonov EUR.

5.3. Okrepljeni Eurojust (možnost politike 3)

Predvideni učinek	
Učinkovitost pri doseganju ciljev politike	Majhna. Preiskovanje in pregon relevantnih kaznivih dejanj bi se okrepila le v omejenem obsegu, saj Eurojust še naprej ne bi imel nobenih pristojnosti v nacionalnih postopkih pregona.
Učinek na temeljne pravice	Majhen. Ta možnost bo le omejeno vplivala na temeljne pravice.
Izvedljivost	Velika. Ta možnost bi se v veliki meri opirala na obstoječe institucije in zadevno zakonodajo Unije.
Učinek na pravni sistem držav članic	Majhen do srednji. Eurojust bi imel pristojnost za začetek preiskav in predlaganje pregona, sodni postopki kot taki pa bi še naprej potekali le na nacionalni ravni.
Učinek na obstoječe institucije Unije	Majhen do srednji. Eurojust bi pri tej možnosti pridobil nekaj dodatnih pristojnosti, vendar bi še naprej ostal evropski organ, ki ga sestavljajo nacionalni člani.
Stroški	Srednji. Stroški bi v okviru te možnosti znašali približno 50 milijonov EUR.
Koristi	Koristi boljše izterjave in odvracanja v okviru te možnosti bodo predvidoma znašale približno 400 milijonov EUR.

¹ Vsi stroški in koristi so izraženi v kumulativnih sedanjih vrednostih (v cenah iz leta 2012), in sicer v obdobju 20 let.

² Za natančne podatke o izračunu stroškov glej Prilogo 4 ocene učinka.

5.4. Ustanovitev enote Evropskega javnega tožilstva v okviru Eurojusta (možnost politike 4a)

Predvideni učinek	
Učinkovitost pri doseganju ciljev politike	Srednja. Obstoječe nacionalne prednostne naloge bi lahko še vedno prevladale nad prednostnimi nalogami enote Evropskega javnega tožilstva.
Učinek na temeljne pravice	Majhen. Kot pri možnosti 3 s potrebo po sodnem nadzoru kot pri možnostih 4b–4d.
Izvedljivost	Politična izvedljivost te možnosti je omejena, saj bi lahko navzkrižja interesov in razlike v delovni kulturi med enoto Evropskega javnega tožilstva in Eurojustom vplivali na učinkovitost te možnosti.
Učinek na pravni sistem držav članic	Srednji. Države članice bi morale svoje sisteme prilagoditi novemu Evropskemu javnemu tožilstvu/Eurojustu in mu podeliti nekatere neposredne pristojnosti.
Učinek na obstoječe institucije Unije	Srednji do velik. Eurojust bi moral oblikovati nov upravni subjekt in zagotoviti, da bo ta imel koristi od njegove upravne strukture.
Stroški	Zmerni. Stroški bi v okviru te možnosti znašali približno 40 milijonov EUR.
Koristi	Koristi boljše izterjave in odvracanja v okviru te možnosti bodo predvidoma znašale približno 500 milijonov EUR.

5.5. Evropsko javno tožilstvo v obliki kolegija (možnost politike 4b)

Predvideni učinek	
Učinkovitost pri doseganju ciljev politike	Majhna do srednja. Slabosti, povezane s strukturo kolegija, bi izničile večino koristi.
Učinek na temeljne pravice	Srednji. Izboljšana usklajevanje in sodelovanje bi lahko imela manjši učinek na varstvo osebnih podatkov.
Izvedljivost	Srednja. Ustanovitev centralnega urada v obliki kolegija, ki bi usmerjal in usklajeval preiskave ter odločal o pregonih, bo negativno vplivala na izvedljivost te možnosti.
Učinek na pravni sistem držav članic	Srednji. Države članice bi morale svoje sisteme prilagoditi novi pristojnosti Evropskega javnega tožilstva, da usmerja nacionalne organe za kazenski pregon ter posreduje v nacionalnih sodnih postopkih.
Učinek na obstoječe	Srednji do velik. Ta možnost bi imela omejen učinek na Eurojust. Preostali deli urada OLAF bi ohranili svojo pristojnost za opravljanje

institucije Unije	določenih upravnih nalog.
Stroški	Zmerni. Stroški bi v okviru te možnosti znašali približno 70 milijonov EUR ³ .
Koristi	Zmerne. Koristi boljše izterjave in odvracanja v okviru te možnosti bodo predvidoma znašale približno 500 milijonov EUR.

5.6. Evropsko javno tožilstvo z decentralizirano hierarhično organizacijo (možnost politike 4c)

Predvideni učinek	
Učinkovitost pri doseganju ciljev politike	Velika. Ta možnost predvideva ustanovitev posebnega organa, ki bi preiskave in pregon izvajal na usklajen in celosten način.
Učinek na temeljne pravice	Srednji. Izboljšana usklajevanje in sodelovanje bi lahko imela manjši učinek na varstvo osebnih podatkov.
Izvedljivost	Srednja do velika. Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi potrjujejo, da bi bila to izvedljiva možnost.
Učinek na pravni sistem držav članic	Srednji. Države članice bi morale svoje sisteme prilagoditi novi pristojnosti Evropskega javnega tožilstva, da usmerja nacionalne organe za kazenski pregon ter posreduje v nacionalnih sodnih postopkih.
Učinek na obstoječe institucije Unije	Srednji do velik. Ta možnost bi imela omejen učinek na Eurojust. Manjši urad OLAF bi ohranil svojo pristojnost za opravljanje določenih upravnih funkcij.
Stroški	Zmerni. Stroški bi v okviru te možnosti znašali približno 370 milijonov EUR.
Koristi	Koristi boljše izterjave in odvracanja v okviru te možnosti bodo predvidoma znašale približno 3 200 milijonov EUR.

5.7. Evropsko javno tožilstvo s centralizirano hierarhično organizacijo (možnost politike 4d)

Predvideni učinek	
Učinkovitost pri doseganju ciljev politike	Velika. Evropsko javno tožilstvo bi bilo pristojno za nadzor in vodenje preiskav.
Učinek na temeljne pravice	Srednji do velik. Analiza iz možnosti 4c bi veljala tudi v tem primeru.

³ Za izračun stroškov in koristi glej Prilogo 4 ocene učinka.

Izvedljivost	Srednja. Ta možnost bi pomenila zelo pomembne spremembe upravnih in pravosodnih sistemov držav članic.
Učinek na pravni sistem držav članic	Velik. Države članice bi morale svoje sisteme prilagoditi novemu zunanjemu organu, ki bi neposredno posredoval v postopkih pred nacionalnimi sodišči.
Učinek na obstoječe institucije Unije	Velik. Enako kot pri možnostih 4b in 4c.
Stroški	Srednji do veliki. Stroški bi v okviru te možnosti znašali približno 820 milijonov EUR.
Koristi	Koristi boljše izterjave in odvracanja v okviru te možnosti bodo predvidoma znašale približno 2 900 milijonov EUR.

5.8. Horizontalna vprašanja

1.1.4. Sodelovanje Evropskega javnega tožilstva z Eurojustom

V skupno korist Eurojusta in Evropskega javnega tožilstva se zdi delitev njunih upravnih in podpornih nalog ne le potrebna, ampak tudi izvedljiva.

1.1.5. Uporaba virov urada OLAF pri vzpostavljanju centralnega urada Evropskega javnega tožilstva – posledice

Del trenutnih virov urada OLAF bi se uporabil za vzpostavitev centralnega urada Evropskega javnega tožilstva. Vendar pa je treba nekatere upravne funkcije preiskovanja urada OLAF, ki niso kazenske narave, še naprej izvajati.

1.1.6. Sodelovanje s tretjimi državami

Kot je navedeno zgoraj, razlika med možnostmi v zvezi s tem ne opravičuje uporabe tega merila kot odločilnega pri izbiri med različnimi možnostmi.

6. PRIMERJALNA OCENA

Cilji/stroški	Možnost politike 1	Možnost politike 2	Možnost politike 3	Možnost politike 4a	Možnost politike 4b	Možnost politike 4c	Možnost politike 4d
Doseganje ciljev politike	majhno	majhno	srednje	srednje	srednje	veliko	veliko
Letne neto koristi⁴	brez večjega učinka	25 milijonov EUR	35 milijonov EUR	50 milijonov EUR	50 milijonov EUR	315 milijonov EUR	250 milijonov EUR
Stroškovna učinkovitost⁵	–	majhna	srednja	srednja	srednja	velika	srednja

⁴ Za dodatne podatke glej Prilogo 6.

⁵ Navaja rezultate analize stroškov in koristi posamezne možnosti.

Učinek na temeljne pravice	–	majhen	majhen	majhen	srednji do velik	srednji do velik	srednji do velik
Izvedljivost	velika	velika	velika	srednja	srednja	srednja do velika	srednja
Učinek na obstoječe institucije Unije	–	zelo majhen	majhen do srednji	srednji do velik	srednji do velik	srednji do velik	velik
Učinek na pravni sistem držav članic	–	–	majhen	srednji	srednji	srednji	velik

7. OKREPLJENO SODELOVANJE

Kot je navedeno zgoraj, Pogodba predvideva možnost ustanovitve Evropskega javnega tožilstva v okviru okrepljenega sodelovanja, če v Svetu ni soglasja. Ta ocena učinka ne proučuje natančno, kakšen bi bil poseben vpliv različnih možnosti v okviru drugega zakonodajnega postopka.

8. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

Komisija načrtuje izvedbo posebne statistične študije dve do štiri leta po dokončni vzpostavitvi Evropskega javnega tožilstva. Ta bi morala zlasti analizirati število primerov in zneske, povezane z dejavnosti Evropskega javnega tožilstva.