



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 17.7.2013
SWD(2013) 275 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаваща документа

**Предложение за регламент на Съвета
за създаване на Европейска прокуратура**

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

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаваща документа

Предложение за регламент на Съвета

за създаване на Европейска прокуратура

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1.1. Граници на съществуващите мерки

Правоприлагането често е слабо или недостатъчно поради липсата на европейска структура за правоприлагане, липсата на последователност в дейностите по правоприлагане и липсата на свързана с тях общоевропейска политика за повдигане и поддържане на обвинението. Въпреки че престъпленията, които засягат финансовите интереси на ЕС, са истински европейски престъпления, настоящата институционална и правна рамка страда от режим на разпокъсано правоприлагане, почти изцяло основан на национални действия.

В допълнение, докато Евроюст и Европол могат да съдействат на държавите членки в справянето с тези случаи и наистина го правят, нито една от двете организации не може да се справи с всички установени проблеми, по-специално поради факта, че те не могат да напътстват разследванията и повдигането и поддържането на обвинението на национално равнище. Въпреки че OLAF е основен участник на ниво ЕС в борбата с измамите и нередностите, в действията си тя е ограничена до провеждането на административни разследвания и до представянето на резултатите на националните органи, които могат да решат да не се предприемат последващи действия от областта на наказателното право.

Съществуващите и планираните мерки, включително Стратегията на Комисията за борба с измамите и реформите на Евроюст, Европол и OLAF, не са достатъчни за преодоляването на тези проблеми, дори ако всички предоставени от Договора възможности се използват в максимална степен.

1.2. Ниски нива на разследване, повдигане и поддържане на обвинението и възпиране

Органите в редица държави членки като цяло считат, че повдигането и поддържането на обвинението във връзка с престъпления срещу бюджета на ЕС е от второстепенна важност. Тъй като не съществува орган в ЕС за разследването на трансгранични престъпления, които засягат финансовите интереси на ЕС, и за повдигането и поддържането на обвинението във връзка с тях, националните усилия за правоприлагане продължават да бъдат разпокъсани.

Настоящите нива на обмен на информация и координация на национално и европейско ниво са недостатъчни за ефективното повдигане и поддържане на обвинението във връзка с престъпления, които засягат финансовите интереси на ЕС. На различни нива и между различни органи възникват пречки пред координацията, сътрудничеството и обмена на информация, които са сериозно препятствие пред ефективното разследване и

повдигане и поддържане на обвинението във връзка с престъпления, които засягат финансовите интереси на ЕС.

Много малка част от общият размер на измамите се възстановява от извършителите на престъпленията: под 10 %. Следователно възпиращият ефект от сегашния режим на правоприлагане е недостатъчен.

Липсва централизиран орган, който да се справи с тези пречки и да осигури непрекъснатост в процеса по разследване и повдигане и поддържане на обвинението.

2. ПРАВО НА ДЕЙСТВИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ОСНОВНИ ПРАВА

2.1. Правно основание

Член 86 отДФЕС гласи, че Европейската прокуратура, която ще трябва да се бори с престъпленията срещу финансовите интереси на ЕС, трябва да бъде създадена „на основата на Евроюст“ и ще отговаря за разследването, за повдигането и поддържането на обвинението и за предаването на правосъдието на извършителите на тези престъпления. В член 86 отДФЕС се посочва също така специална законодателна процедура за създаването на Европейската прокуратура: Съветът трябва да вземе решение с единодушие по този въпрос след получаване на одобрението на Европейския парламент.

2.2. Субсидиарност и необходимост от действие на ниво ЕС

Следствените органи и органите за повдигане и поддържане на обвинението в държавите членки понастоящем не са в състояние да постигнат еднакво ниво на защита и правоприлагане. Тъй като ЕС е в най-добра позиция да защитава собствените си финансови интереси, вземайки под внимание конкретните правила на ЕС, приложими в тази област, той също така е в най-добра позиция да повдига и поддържа обвинението във връзка с престъпленията срещу тези интереси.

3. ЦЕЛИ

Цели:	
Общи	• Да се допринесе за <u>укрепване на защитата на финансовите интереси на ЕС</u> и за по-нататъшно развитие на областта на правосъдието и да се засили доверието на предприятията и гражданите на ЕС в институциите на Съюза, като същевременно се зачитат всички основни права, заложиени в Хартата.
Специфични / Оперативни	• Да се създаде <u>всеобхватна европейска система за разследване и повдигане и поддържане на обвинението</u> във връзка с престъпленията, които засягат финансовите интереси на ЕС. • Да се гарантира <u>по-ефикасно и ефективно разследване и повдигане и поддържане на обвинението</u> във връзка с престъпленията, които засягат финансовите интереси на ЕС.

	• <u>Да се увеличи броят на случаите на повдигане и поддържане на обвинението, водещи до повече присъди и възстановяване</u> на получени чрез измама средства на Съюза. • Да се гарантира <u>тясно сътрудничество и ефективен обмен на информация</u> между европейските и националните компетентни органи. • <u>Да се засили възпиращият ефект</u> по отношение на извършването на престъпления, които засягат финансовите интереси на ЕС.
--	---

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА И ТЯХНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Варианти, които не включват създаването на Европейска прокуратура

4.1. Вариант на политиката 1: Основен сценарий — Без промяна на политиката

На ниво ЕС няма да се предприемат нови действия. Във връзка с престъпленията, които засягат финансовите интереси на ЕС, повдигането и поддържането на обвинението ще продължи единствено на национално ниво.

4.2. Вариант на политиката 2: Без нови регулаторни действия на ниво ЕС

На ниво ЕС няма да се предприемат законодателни действия и няма да се създават нови органи. Въпреки това действията на национално ниво и на ниво ЕС за борба със съответните престъпления ще бъдат засилени чрез незаконодателни мерки.

4.3. Вариант на политиката 3: Засилване на правомощията на Евроюст

Този вариант означава, че на Евроюст ще бъдат предоставени нови правомощия да започва разследвания в целия Съюз. Евроюст и нейните национални членове ще имат правото да дават задължителни указания на националните прокуратури за започване на разследвания и да правят предложения за повдигане и поддържане на обвинението в държави членки съгласно член 85 от ДФЕС.

Варианти за създаване на Европейска прокуратура

4.4. Вариант на политиката 4а: Създаване на звено „Европейска прокуратура“ в рамките на Евроюст

Този вариант предполага създаването на централно звено „Европейска прокуратура“ в рамките на Евроюст, която по този начин ще се превърне в холдингова структура на Европейската прокуратура в качеството си на „агенция — майка“. Звеното „Европейска прокуратура“ ще има изключителна компетентност по дела, които засягат финансовите интереси на ЕС, и ще бъде съставено от прокурори и следователи, специализирани във финансови престъпления.

4.5. Вариант на политиката 4б: Създаване на Европейска прокуратура под формата на колегия

Подобно на начина, по който е организирана Евроюст, Европейската прокуратура ще бъде организирана под формата на колегия от национални членове, назначени от

държавите членки, но с по-ясен и по-засилен мандат за всички членове. Колегията на Европейската прокуратура ще взема с мнозинство решения по отношение на разследването и повдигането и поддържането на обвинението във връзка с престъпления, които засягат финансовите интереси на ЕС в целия ЕС.

4.6. Вариант на политиката 4в: Създаване на децентрализирана Европейска прокуратура

При този вариант Европейската прокуратура ще се състои от централна прокуратура на ЕС, подпомагана от европейски делегирани прокурори, разположени в държавите членки и интегрирани в националните системи, които разполагат с пълни правомощия за повдигане и поддържане на обвинението по силата на националното право. Централната служба ще разполага с йерархични правомощия да дава инструкции на европейските делегирани прокурори. Европейската прокуратура ще си сътрудничи с националните полицейски служби и прокуратури при изпълнението на своите задачи и ще носи отговорност за завеждането на дела в съда.

4.7. Вариант на политиката 4г: Създаване на централизирана Европейска прокуратура

Този вариант ще доведе до създаването на централизирана Европейска прокуратура, която ще притежава пълния правен и практически капацитет, необходим за провеждане на разследвания на съответните престъпления и за повдигане и поддържане на обвинението във връзка с тях, без да зависи от националните прокуратури.

4.8. Хоризонтални въпроси във връзка с варианти 4а—4г

1.1.1. Сътрудничество между Европейската прокуратура и Евроюст

В рамките на четирите варианта, които водят до създаването на Европейската прокуратура, трябва да бъде разгледан изключително важният въпрос относно нейната връзка с Евроюст. Съвместното използване на административните и функционалните служби трябва да бъде част от всеки вариант.

1.1.2. Използване на ресурсите на OLAF за създаването на Европейската прокуратура

Част от ресурсите на OLAF ще бъдат използвани за създаването на Европейската прокуратура, като се вземе под внимание опитът на Службата в провеждането на разследвания.

1.1.3. Сътрудничество с трети държави

При различните варианти за създаването на Европейската прокуратура ще трябва също така да се вземе под внимание фактът, че Европейската прокуратура ще трябва да си сътрудничи с органите на трети държави. При все това, разликите между различните варианти по този въпрос са незначителни и не следва да повлияят на окончателния избор измежду тях.

5. ОЦЕНКА НА ВАРИАНТИТЕ НА ПОЛИТИКАТА

5.1. Статукво (вариант на политиката 1) — Основен сценарий

Очаквано въздействие	
Ефективност в постигането на	Слаба. Няма основания да се очаква, че слабите стимули и често ограниченият национален капацитет за справяне със сложното

целите на политиката	естество на случаите на измами в ЕС ще се преодолеят без решителни коригиращи мерки.
Въздействие върху основните права	Няма. Основните права ще останат незасегнати. Хартата на основните права ще се прилага само когато се засяга правото на ЕС, например при режима на европейската заповед за арест.
Осъществимост	Висока.
Въздействие върху правните системи на държавите членки	Няма. Основният сценарий е вариантът, който предвижда най-малко вмешателство от всички варианти.
Въздействие върху съществуващите институции на Съюза	Няма.
Разходи	Няма.
Ползи	Много малко.

5.2. Без нови регулаторни действия на ниво ЕС (вариант на политиката 2)

Очаквано въздействие	
Ефективност в постигането на целите на политиката	Слаба. Този вариант ще допринесе до известна степен за създаването на по-съгласувана европейска система за разследване на съответните престъпления и повдигане и поддържане на обвинението във връзка с тях, като по този начин е възможно също така да засили възпиращият ефект на правоприлагането. Въпреки това този принос ще остане ограничен.
Въздействие върху основните права	Слабо. Основните права <i>a priori</i> ще бъдат слабо засегнати от този вариант.
Осъществимост	Средна. Този вариант трудно ще се осъществи на практика, тъй като изисква много усилия в различни области.
Въздействие върху правните системи на държавите членки	Слабо. Подобреното използване на органите на Съюза, както и на инструментите на многостранните споразумения (MLA) и на подобни инструменти за съдебно сътрудничество, ще окаже известно положително въздействие в държавите членки.
Въздействие	Слабо. Може да се очаква ограничено въздействие върху

върху съществуващите институции на Съюза	функционирането на Евроюст и OLAF.
Разходи¹	Умерени. Разходите при този вариант ще възлизат на около 35 млн. евро ² .
Ползи	Ползите от увеличеното възстановяване и възпиране при този вариант се предвижда да възлизат на около 265 млн. евро.

5.3. Засилени правомощия за Евроюст (вариант на политиката 3)

Очаквано въздействие	
Ефективност в постигането на целите на политиката	Слаба. Разследването на съответните престъпления и повдигането и поддържането на обвинението във връзка с тях ще се засилят само в известна степен, тъй като Евроюст все още няма да има правомощия спрямо националните прокуратури.
Въздействие върху основните права	Слабо. Този вариант ще засегне основните права само в ограничена степен.
Осъществимост	Висока. Вариантът се основава до голяма степен на съществуващи институции и съответното законодателство на Съюза.
Въздействие върху правните системи на държавите членки	Слабо до средно. Евроюст ще има правомощията да започва разследвания и да прави предложения за повдигане и поддържане на обвинението, но съдебните производства като такива ще продължат да бъдат на чисто национално ниво.
Въздействие върху съществуващите институции на Съюза	Слабо до средно. При този вариант Евроюст ще получи допълнителни правомощия, но ще продължи да бъде европейски орган, съставен от национални членове.
Разходи	Средни. При този вариант разходите ще възлизат на около 50 млн. евро.
Ползи	Ползите от засиленото възстановяване и възпиране при този вариант се предвижда да възлизат на около 400 млн. евро.

¹ Всички разходи и ползи са изразени в настоящи кумулативни стойности (по цени за 2012 г.) за период от 20 години.

² За подробности относно изчисляването на разходите моля, вижте приложение 4 към Оценката на въздействието.

5.4. Създаване на звено „Европейска прокуратура“ в рамките на Евроюст (вариант на политиката 4а)

Очаквано въздействие	
Ефективност в постигането на целите на политиката	Средна. Текущите национални приоритети все още биха могли да имат предимство пред приоритетите на звеното „Европейска прокуратура“.
Въздействие върху основните права	Слабо. Както при вариант 3, с необходимостта от съдебен контрол както при варианти 4б—4д.
Осъществимост	Политическата осъществимост на този вариант е ограничена, тъй като конфликтите на интереси и различията в работната култура между звеното „Европейска прокуратура“ и Евроюст могат да окажат влияние върху ефективността на този вариант.
Въздействие върху правните системи на държавите членки	Средно. Държавите членки трябва да адаптират системите си спрямо нова Европейска прокуратура/Евроюст, притежаваща определени преки правомощия.
Въздействие върху съществуващите институции на Съюза	Средно до високо. Евроюст ще трябва да създаде нов административен субект и да гарантира, че този субект ще използва нейните административни структури.
Разходи	Умерени. Разходите при този вариант ще възлизат на около 40 млн. евро.
Ползи	Ползите от засиленото възстановяване и възпиране при този вариант се предвижда да възлизат на около 500 млн. евро.

5.5. Европейска прокуратура под формата на колегия (вариант на политиката 4б)

Очаквано въздействие	
Ефективност в постигането на целите на политиката	Слаба до средна. Недостатъците, свързани със структурата под формата на колегия, ще обезсилят повечето от ползите.
Въздействие върху основните права	Средно. Подобрената координация и сътрудничество потенциално могат да окажат слабо въздействие върху защитата на личните данни.

Осъществимост	Средна. Създаването на централна служба под формата на колегия, която да ръководи и координира разследванията, както и да взема решения относно повдигането и поддържането на обвинението, ще окаже негативно въздействие върху осъществимостта на този вариант.
Въздействие върху правните системи на държавите членки	Средно. Държавите членки ще трябва да приспособят своите системи спрямо новата компетентност на Европейската прокуратура да ръководи националните правоприлагащи органи и органи по повдигане и поддържане на обвинението и да се намесва в национални съдебни дела.
Въздействие върху съществуващите институции на Съюза	Средно до високо. Този вариант ще окаже ограничено въздействие върху Евроюст. Останалите части от OLAF ще запазят своята компетентност за упражняване на определени административни функции.
Разходи	Умерени. Разходите при този вариант ще възлизат на около 35 млн. евро ³ .
Ползи	Умерени. Ползите от засиленото възстановяване и възпиране при този вариант се предвижда да възлизат на около 500 млн. евро.

5.6. Европейска прокуратура с децентрализирана йерархична структура (вариант на политиката 4в)

Очаквано въздействие	
Ефективност в постигането на целите на политиката	Висока. Този вариант предполага създаването на специализиран орган, който работи както по разследвания, така и по повдигане и поддържане на обвинението по координиран и интегриран начин.
Въздействие върху основните права	Средно. Подобрената координация и сътрудничество потенциално могат да окажат слабо въздействие върху защитата на личните данни.
Осъществимост	Средна до висока. Консултациите със заинтересованите страни потвърждават, че този вариант следва да се смята за осъществим.
Въздействие върху правните системи на държавите членки	Средно. Държавите членки ще трябва да приспособят своите системи спрямо новата компетентност на Европейската прокуратура да ръководи националните правоприлагащи органи и органи по повдигане и поддържане на обвинението и да се намесва в национални съдебни дела.

³ За изчисляването на разходите и ползите моля, вижте (това е думата, използвана в бележка под линия 2) приложение 4 към Оценката на въздействието.

Въздействие върху съществуващите институции на Съюза	Средно до високо. Този вариант ще окаже ограничено въздействие върху Евроюст. OLAF ще бъде по-малка, но ще запази своята компетентност за упражняването на определени административни функции.
Разходи	Умерени. Разходите при този вариант ще възлизат на около 370 млн. евро.
Ползи	Ползите от засиленото възстановяване и възпиране при този вариант се предвижда да възлизат на около 3 200 млн. евро.

5.7. Европейска прокуратура с централизирана йерархична структура (вариант на политиката 4г)

Очаквано въздействие	
Ефективност в постигането на целите на политиката	Висока. На Европейската прокуратура ще бъдат предоставени правомощия за контрол и за ръководене на разследванията.
Въздействие върху основните права	Средно до високо. Извършеният анализ относно вариант 4в е приложим и тук.
Осъществимост	Средна. Този вариант ще предполага много съществени промени в административните и съдебните системи на държавите членки.
Въздействие върху правните системи на държавите членки	Високо. Държавите членки ще трябва да приспособят своите системи спрямо нов външен орган, който ще се намесва пряко в националните съдилища.
Въздействие върху съществуващите институции на Съюза	Високо. Същото като при варианти 4б и 4в.
Разходи	Средни до високи. Разходите при този вариант ще възлизат на около 820 млн. евро.
Ползи	Ползите от засиленото възстановяване и възпиране при този вариант се предвижда да възлизат на около 2 900 млн. евро.

5.8. Хоризонталните въпроси

1.1.4. Сътрудничество на Европейската прокуратура с Евроюст

Съвместното използване на административните и спомагателните служби на Евроюст с Европейската прокуратура е от полза и за двете структури и изглежда не само необходимо, но и осъществимо.

1.1.5. Използване на ресурси на OLAF при създаването на централната служба на Европейската прокуратура — последици

Част от настоящите ресурси на OLAF ще послужат за създаването на централната служба на Европейската прокуратура. Въпреки това трябва да продължи упражняването на някои административни функции на OLAF по разследване, които не са от наказателно естество.

1.1.6. Сътрудничество с трети държави

Както бе посочено по-горе, разликата между вариантите в това отношение не оправдава използването на този критерий като решаващ при избора между различните варианти.

6. СРАВНИТЕЛНА ОЦЕНКА

Цели/ разходи	Вариант на политик ата 1	Вариант на политик ата 2	Вариант на политик ата 3	Вариант на политик ата 4а	Вариант на политик ата 4б	Вариант на политик ата 4в	Вариант на политик ата 4г
Изпълнение на целите на политиката	Слабо	Слабо	Средно	Средно	Средно	Високо	Високо
Годишна нетна полза ⁴	Без значител но въздейст вие	25 млн. евро	35 млн. евро	50 млн. евро	50 млн. евро	315 млн. евро	250 млн. евро
Разходна ефективнос т ⁵	-	Ниска	Средна	Средна	Средна	Висока	Средна
Въздействие върху основните права	-	Слабо	Слабо	Слабо	Средно до високо	Средно до високо	Средно до високо
Осъществи мост	Висока	Висока	Висока	Средна	Средна	Средна до висока	Средна
Въздействие върху съществува щите институции	-	Много слабо	Слабо до средно	Средно до високо	Средно до високо	Средно до високо	Високо

⁴ Вж. приложение 4 за допълнителни подробности.

⁵ Показва резултатите от анализа на разходите/ ползите за всеки вариант.

на Съюза							
Въздействие върху правните системи на държавите членки	-	-	Слабо	Средно	Средно	Средно	Високо

7. ЗАСИЛЕНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

Както бе посочено по-горе, Договорът предвижда възможността за създаване на Европейска прокуратура чрез засилено сътрудничество, ако не бъде взето решение с единодушие в Съвета. В настоящата оценка на въздействието не се разглежда подробно какво би било конкретното въздействие на различните варианти при различна законодателна процедура.

8. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Комисията предвижда да проведе специално статистическо проучване от две до четири години след като създаването на Европейската прокуратура приключи. При проучването следва по-специално да се анализира броят на случаите и размерът на средствата, използвани за дейностите на Европейската прокуратура.