



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 17.7.2013
SWD(2013) 275 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu nařízení Rady

o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce

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

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu nařízení Rady

o zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce

1. DEFINICE PROBLÉMU

1.1. Omezení plynoucí ze stávajících opatření

Vymáhání práva je často slabé a nedostatečné, neboť pro něj neexistuje evropská struktura, donucovací opatření nejsou dostatečně kontinuální a chybí společná evropská politika v oblasti trestního stíhání. I když jsou trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU skutečnými evropskými trestnými činy, je současný institucionální a právní rámec poškozován nejednotným režimem prosazování založeným takřka výlučně na vnitrostátních reakcích.

Navíc Eurojust a Europol sice mohou napomáhat a napomáhají členským státům při řešení těchto případů, avšak ani jedna z těchto organizací se nemůže zabývat všemi zjištěnými problémy, a to zejména proto, že nemohou řídit vnitrostátní vyšetřování a stíhání. Přestože je OLAF na úrovni EU klíčovým hráčem v boji proti podvodům a nesrovnalostem, jsou jeho činnosti omezeny na správní vyšetřování a předkládání výsledků vnitrostátním orgánům, které mohou jakékoliv následné kroky v oblasti trestního práva zamítnout.

Stávající a plánovaná opatření, včetně strategie Komise proti podvodům a reforem Europolu, Eurojustu a OLAFu, nejsou pro řešení těchto problémů dostatečná, a to ani kdyby byly v plném rozsahu využity všechny možnosti, které nabízí Smlouva.

1.2. Nízké úrovně vyšetřování, stíhání a odrazování

Stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících rozpočet EU přiřazují obecně orgány v řadě členských států druhořadý význam. Jelikož neexistuje žádný orgán EU pro vyšetřování a stíhání přeshraniční trestné činnosti poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU, jsou snahy o vymáhání práva na vnitrostátní úrovni stále nejednotné.

Současná úroveň výměny informací a koordinace na vnitrostátní úrovni a úrovni EU nejsou dostačující pro účinné stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU. Mezi různými orgány a na různých úrovních se vyskytují překážky v oblasti koordinace, spolupráce a výměny informací, což představuje nejzávažnější zábranu účinného vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU.

Od pachatelů trestných činů se obvykle získá nazpět pouze velmi malá část z celkové škody způsobené podvody: méně než 10 %. Odrazující účinek současného režimu vymáhání je tudíž nedostatečný.

Neexistuje žádný ústřední orgán, který by se mohl těmito překážkami zabývat a zajistit pokračování procesu vyšetřování a stíhání.

2. PRÁVO JEDNAT, SUBSIDIARITA A ZÁKLADNÍ PRÁVA

2.1. Právní základ

V ustanovení článku 86 SFEU se uvádí, že Úřad evropského veřejného žalobce bude povinen bojovat proti trestným činům poškozujícím nebo ohrožujícím finanční zájmy Unie, musí vzniknout „z Eurojustu“ a je příslušný k vyšetřování a stíhání pachatelů těchto trestných činů a jejich předvádění před soud. Článek 86 SFEU rovněž stanoví zvláštní legislativní postup pro zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce: Rada rozhoduje jednomyslně po obdržení souhlasu Evropského parlamentu.

2.2. Subsidiarita a potřeba opatření na úrovni EU

Orgány členských států příslušné k vyšetřování a stíhání trestných činů nejsou v současné době schopny dosáhnout rovnocenné úrovně ochrany a vymáhání. Jelikož je EU s ohledem na zvláštní pravidla EU, která v této oblasti platí, v nejlepší pozici, aby chránila své vlastní finanční zájmy, je také v nejlepší pozici, aby zajistila stíhání trestných činů, které tyto zájmy poškozují nebo ohrožují.

3. CÍLE

Cíle:	
Obecné	• přispět k <u>posílení ochrany finančních zájmů Unie</u> a k dalšímu rozvoji prostoru práva a posílit důvěru podniků a občanů EU v orgány Unie, a současně respektovat všechna základní práva zakotvená v Listině základních práv Evropské unie.
Specifické Operativní	• vytvořit <u>jednotný evropský systém pro vyšetřování a stíhání</u> trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy Unie. • zajistit účinnější a účelnější vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU. • <u>zvýšit počet stíhání, což povede k většímu počtu odsouzení a ke znovuzískání</u> podvodně získaných finančních prostředků Unie, • zajistit <u>úzkou spolupráci a účinnou výměnu informací</u> mezi příslušnými evropskými a vnitrostátními orgány. • <u>posílit odrazující účinek</u> na páchání trestných činů, které poškozují nebo ohrožují finanční zájmy Unie.

4. MOŽNOSTI POLITIKY A JEJICH DOPAD

Možnosti, které nepočítají se zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce

4.1. Možnost politiky 1: Základní scénář – bez změny politiky

Na úrovni EU nebudou podniknuty žádné nové kroky. Trestné činy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU budou i nadále trestně stíhány výlučně na vnitrostátní úrovni.

4.2. Možnost politiky 2: Žádná nová regulační opatření na úrovni EU

Na úrovni EU nebudou přijata žádná legislativní opatření a nebudou zřízeny žádné nové instituce. Nicméně opatření zaměřená na boj proti příslušným trestným činům na vnitrostátní úrovni a na úrovni Unie budou posílána prostřednictvím nelegislativních opatření.

4.3. Možnost politiky 3: Posílení pravomocí Eurojustu

Tato možnost by znamenala, že Eurojustu budou přiznány nové pravomoci k zahajování vyšetřování v celé Unii. Eurojust a jeho národní členové by měli právo vydávat vnitrostátním útvarům pověřeným trestním stíháním závazné pokyny k zahájení vyšetřování a navrhnout zahájení stíhání v členských státech v souladu s článkem 85 SFEU.

Možnosti, které počítají se zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce

4.4. Možnost politiky 4a: Vytvoření oddělení Úřadu evropského veřejného žalobce v rámci Eurojustu

Tato možnost by obnášela vytvoření ústředního oddělení Úřadu evropského veřejného žalobce v rámci Eurojustu, který by se tudíž stal holdingovou strukturou Úřadu evropského veřejného žalobce jako „mateřská agentura“. Případy poškozující nebo ohrožující finanční zájmy EU by byly ve výlučné příslušnosti oddělení Úřadu evropského veřejného žalobce, jež by byl složen ze žalobců a vyšetřovatelů, kteří se specializují na finanční trestnou činnost.

4.5. Možnost politiky 4b: Vytvoření kolegiálního Úřadu evropského veřejného žalobce

Podobně jako Eurojust by byl Úřad evropského veřejného žalobce organizován formou kolegia národních členů jmenovaných členskými státy, avšak s jasnějším a silnějším mandátem pro všechny členy. Kolegium Úřadu evropského veřejného žalobce by přijímalo většinu rozhodnutí, pokud jde o vyšetřování a stíhání trestných činů poškozujících nebo ohrožujících finanční zájmy EU v celé EU.

4.6. Možnost politiky 4c: Vytvoření decentralizovaného Úřadu evropského veřejného žalobce

V rámci této možnosti by Úřad evropského veřejného žalobce sestával z ústřední kanceláře žalobce EU, jemuž by asistovali evropští pověřeni žalobci nacházející se v členských státech a integrovaní do vnitrostátních systémů, jež mají v rámci vnitrostátního práva plné pravomoci v oblasti trestního stíhání. Ústřední kancelář by měla hierarchickou pravomoc vydávat pokyny evropským pověřeným žalobcům. Úřad evropského veřejného žalobce by v rámci plnění svých úkolů spolupracoval s vnitrostátními policejními útvary a útvary pověřenými trestním stíháním a byl by odpovědný za předvedení před soud.

4.7. Možnost politiky 4d: Vytvoření centralizovaného Úřadu evropského veřejného žalobce

Tato možnost by obnášela vytvoření ústředního Úřadu evropského veřejného žalobce, který by měl plnou právní a praktickou způsobilost nezbytnou k vedení vyšetřování a stíhání příslušných trestných činů, aniž by byl závislý na vnitrostátních útvarech pověřených trestním stíháním.

4.8. Horizontální problémy spojené s možnostmi 4a–4d

1.1.1. Spolupráce mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a Eurojustem

Čtyři možnosti, které obnášejí zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce, musí řešit zásadní otázku, kterou je vztah Úřadu evropského veřejného žalobce a Eurojustu. Součástí kterékoliv možnosti musí být sdílení administrativních a funkčních služeb.

1.1.2. Využití zdrojů OLAFu při zřizování Úřadu evropského veřejného žalobce

Část zdrojů OLAFu by byla využita za účelem zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce se zohledněním jeho zkušeností s vedením vyšetřování.

1.1.3. Spolupráce se třetími zeměmi

Různé možnosti identifikované v souvislosti se zřízením Úřadu evropského veřejného žalobce budou muset zohlednit rovněž skutečnost, že Úřad evropského veřejného žalobce bude muset spolupracovat s orgány třetích zemí. Rozdíly mezi různými možnostmi jsou však v této fázi zanedbatelné a neměly by konečný výběr mezi možnostmi ovlivnit.

5. POSOUZENÍ MOŽNOSTÍ POLITIKY

5.1. Zachování stávající situace (možnost politiky 1) – základní scénář

Očekávaný dopad	
Účinnost, pokud jde o splnění cílů politiky	Nízká. Není proč očekávat, že slabé pobídky a často omezené vnitrostátní kapacity pro řešení případů podvodů s prostředky EU, jež jsou složité povahy, bude možné překonat bez rozhodných opatření k nápravě.
Dopad na základní práva	Žádný. Základní práva nebudou dotčena. Listina základních práv se bude uplatňovat pouze v případě použití práva EU, např. v případech týkajících se evropského zatýkacího rozkazu.
Proveditelnost	Vysoká.
Dopad na právní systém v členských státech	Žádný. Základní scénář je nejméně invazivní variantou ze všech možností.
Dopad na existující instituce Unie	Žádný.
Náklady	Žádné.
Přínosy	Velmi malé.

5.2. Žádná nová regulační opatření na úrovni EU (možnost politiky 2)

Očekávaný dopad	
Účinnost, pokud jde o splnění cílů politiky	Nízká. Tato možnost by do jisté míry přispěla k vytvoření soudržnějšího evropského systému pro vyšetřování a stíhání příslušných trestných činů, čímž by také pravděpodobně posílila odrazující účinek prosazování práva. Tento příspěvek by však byl

	omezený.
Dopad na základní práva	Nízký. Základní práva budou touto možností <i>a priori</i> mírně dotčena.
Proveditelnost	Střední. Tato možnost bude obtížně proveditelná v praxi, neboť vyžaduje řadu snah v různých oblastech.
Dopad na právní systém v členských státech	Nízký. Zlepšené využití institucí Unie a rovněž nástrojů vzájemné pomoci v trestních věcech a podobných nástrojů justiční spolupráce by mělo v členských státech určité pozitivní dopady.
Dopad na existující instituce Unie	Nízký. Lze očekávat omezený dopad na fungování Eurojustu a OLAFu.
Náklady¹	Střední. Náklady v rámci této možnosti by byly přibližně ve výši 35 milionů EUR. ²
Přínosy	Přínosy v podobě většího objemu zpět získaných finančních prostředků a zvýšeného odrazování se odhadují na přibližně 265 milionů EUR.

5.3. Posílení Eurojustu (možnost politiky 3)

Očekávaný dopad	
Účinnost, pokud jde o splnění cílů politiky	Nízká. Vyšetřování a stíhání příslušných trestných činů by bylo posíleno pouze v omezeném rozsahu, protože Eurojust by i nadále neměl úřední moc nad vnitrostátními trestními stíháními.
Dopad na základní práva	Nízký. Základní práva budou touto možností dotčena pouze v omezené míře.
Proveditelnost	Vysoká. Tato možnost by ve značné míře vycházela ze stávajících orgánů a příslušných právních předpisů Unie.
Dopad na právní systém v členských státech	Nízký až střední. Eurojust by měl pravomoci zahajovat vyšetřování a navrhopat stíhání, avšak soudní řízení jako takové by bylo i nadále čistě vnitrostátní záležitostí.
Dopad na existující instituce Unie	Nízký až střední. Eurojust by v rámci této možnosti získal některé dodatečné pravomoci, avšak i nadále by zůstal evropskou institucí složenou z národních členů.
Náklady	Střední. Náklady v rámci této možnosti by byly přibližně ve výši 50 milionů EUR.

¹ Všechny náklady a přínosy jsou vyjádřeny v souhrnných současných hodnotách (v cenách roku 2012) za období 20 let.

² Pro podrobnosti o kalkulaci nákladů viz příloha 4 posouzení dopadů.

Přínosy	Přínosy v podobě většího objemu zpět získaných finančních prostředků a zvýšeného odrazování se odhadují na přibližně 400 milionů EUR.
----------------	---

5.4. Vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce v rámci Eurojustu (možnost politiky 4a)

Očekávaný dopad	
Účinnost, pokud jde o splnění cílů politiky	Střední. Současné vnitrostátní priority by stále měly přednost před prioritami oddělení Úřadu evropského veřejného žalobce.
Dopad na základní práva	Nízký. Stejný jako v případě možnosti 3 s nutnou justiční kontrolou jako v rámci možností 4b–4d.
Proveditelnost	Politická proveditelnost této možnosti je omezená, neboť střety zájmů a rozdíly v pracovních postupech mezi oddělením Úřadu evropského veřejného žalobce a Eurojustem by mohly ovlivnit její efektivitu.
Dopad na právní systém v členských státech	Střední. Členské státy by musely přizpůsobit své systémy novému Úřadu evropského veřejného žalobce/Eurojustu vybavenému určitými přímými pravomocemi.
Dopad na existující instituce Unie	Střední až vysoký. Eurojust by musel vytvořit nový správní subjekt a zajistit, aby tento subjekt mohl využívat jeho administrativní struktury.
Náklady	Střední. Náklady v rámci této možnosti by byly přibližně ve výši 40 milionů EUR.
Přínosy	Přínosy v podobě většího objemu zpět získaných finančních prostředků a zvýšeného odrazování se odhadují na přibližně 500 milionů EUR.

5.5. Kolegiální Úřad evropského veřejného žalobce (možnost politiky 4b)

Očekávaný dopad	
Účinnost, pokud jde o splnění cílů politiky	Nízká až střední. Nevýhody spojené s kolegiální strukturou by potlačily většinu výhod.
Dopad na základní práva	Střední. Zlepšená koordinace a spolupráce by případně měly mírný dopad na ochranu osobních údajů.
Proveditelnost	Střední. Zřízení ústřední kanceláře kolegiálního typu, která by řídila a koordinovala vyšetřování a také rozhodovala o zahajování stíhání, bude mít na proveditelnost této možnosti negativní dopad.
Dopad na právní systémy v členských státech	Střední. Členské státy by musely přizpůsobit své systémy novým řídicím pravomocem Úřadu evropského veřejného žalobce ve vztahu k vnitrostátním donucovacím orgánům a orgánům pověřeným trestním

	stíháním a jeho pravomoci zasahovat ve vnitrostátních soudních procesech.
Dopad na existující instituce Unie	Střední až vysoký. Tato možnost by měla omezený dopad na Eurojust. Zbývající součásti OLAFu by si zachovaly své kompetence vykonávat určité správní funkce.
Náklady	Střední. Náklady v rámci této možnosti by byly přibližně ve výši 70 milionů EUR. ³
Přínosy	Střední. Přínosy v podobě většího objemu zpět získaných finančních prostředků a zvýšeného odrazování se odhadují na přibližně 500 milionů EUR.

5.6. Úřad evropského veřejného žalobce s decentralizovanou hierarchickou organizací (možnost politiky 4c)

Očekávaný dopad	
Účinnost, pokud jde o splnění cílů politiky	Vysoká. Tato možnost obnáší zřízení specializované instituce, která spravuje jak vyšetřování, tak stíhání, a to koordinovaným a integrovaným způsobem.
Dopad na základní práva	Střední. Zlepšená koordinace a spolupráce by případně měly mírný dopad na ochranu osobních údajů.
Proveditelnost	Střední až vysoká. Konzultace se zúčastněnými stranami potvrdily, že tato možnost by měla být proveditelná.
Dopad na právní systémy v členských státech	Střední. Členské státy by musely přizpůsobit své systémy novým řídicím pravomocem Úřadu evropského veřejného žalobce ve vztahu k vnitrostátním donucovacím orgánům a orgánům pověřeným trestním stíháním a jeho pravomoci zasahovat ve vnitrostátních soudních procesech.
Dopad na existující instituce Unie	Střední až vysoký. Tato možnost by měla omezený dopad na Eurojust. Zredukovaný OLAF by si zachoval své kompetence vykonávat určité správní funkce.
Náklady	Střední. Náklady v rámci této možnosti by byly přibližně ve výši 370 milionů EUR.
Přínosy	Přínosy v podobě většího objemu zpět získaných finančních prostředků a zvýšeného odrazování se odhadují na přibližně 3 200 milionů EUR.

5.7. Úřad evropského veřejného žalobce s centralizovanou hierarchickou organizací (možnost politiky 4d)

Očekávaný dopad

³ Pro kalkulaci nákladů a přínosů viz příloha 4 posouzení dopadů.

Účinnost, pokud jde o splnění cílů politiky	Vysoká. Úřad evropského veřejného žalobce by získal pravomoci kontrolovat a řídit vyšetřování.
Dopad na základní práva	Střední až vysoký. Analýza provedená v případě možnosti 4c platí rovněž zde.
Proveditelnost	Střední. Tato možnost by obnášela velmi důležité změny ve správních a justičních systémech členských států.
Dopad na právní systém v členských státech	Vysoký. Členské státy by musely přizpůsobit své systémy novému externímu subjektu, který by přímo zasahoval u vnitrostátních soudů.
Dopad na existující instituce Unie	Vysoký. Stejný jako v případě možností 4b a 4c.
Náklady	Střední až vysoké. Náklady v rámci této možnosti by byly přibližně ve výši 820 milionů EUR.
Přínosy	Přínosy v podobě většího objemu zpět získaných finančních prostředků a zvýšeného odrazování se odhadují na přibližně 2 900 milionů EUR.

5.8. Horizontální problémy

1.1.4. Spolupráce mezi Úřadem evropského veřejného žalobce a Eurojustem

Sdílení správních a podpůrných služeb Eurojustu s Úřadem evropského veřejného žalobce se jeví být s ohledem na jejich vzájemný prospěch nejen nezbytné, ale také proveditelné.

1.1.5. Využití zdrojů OLAFu při zřizování ústřední kanceláře Úřadu evropského veřejného žalobce – důsledky

Část současných zdrojů OLAFu by sloužila ke zřízení ústřední kanceláře Úřadu evropského veřejného žalobce. Jisté administrativní vyšetřovací funkce OLAFU, které nemají trestní povahu, musí být vykonávány i nadále.

1.1.6. Spolupráce se třetími zeměmi

Jak je uvedeno výše, rozdíl mezi možnostmi v tomto ohledu neodůvodňuje použití tohoto kritéria jako rozhodujícího při výběru mezi různými možnostmi.

6. SROVNÁVACÍ POSOUZENÍ

Cíle/náklady	Možnost politiky 1	Možnost politiky 2	Možnost politiky 3	Možnost politiky 4a	Možnost politiky 4b	Možnost politiky 4c	Možnost politiky 4d
Plnění cílů politiky	Nízké	Nízké	Střední	Střední	Střední	Vysoké	Vysoké

Čistý roční přínos⁴	Žádné významn ější dopady	25 milionů EUR	35 milionů EUR	50 milionů EUR	50 milionů EUR	315 milionů EUR	250 milionů EUR
Efektivita nákladů⁵	–	Nízká	Střední	Střední	Střední	Vysoká	Střední
Dopad na základní práva	–	Nízký	Nízký	Nízký	Střední až vysoký	Střední až vysoký	Střední až vysoký
Proveditelno st	Vysoká	Vysoká	Vysoká	Střední	Střední	Střední až vysoká	Střední
Dopad na existující institute Unie	–	Velmi nízký	Nízký až střední	Střední až vysoký	Střední až vysoký	Střední až vysoký	Vysoký
Dopad na právní systémy v členských státech	–	–	Nízký	Střední	Střední	Střední	Vysoký

7. POSÍLENÁ SPOLUPRÁCE

Jak je uvedeno výše, Smlouva pro případ, že Rada nebude schopna rozhodnout jednohlasně, počítá s možností vytvoření Úřadu evropského veřejného žalobce prostřednictvím posílené spolupráce. Toto posouzení dopadů se nezabývá dopodrobna tím, jaký specifický dopad by měly různé možnosti v rámci různých legislativních postupů.

8. SLEDOVÁNÍ A HODNOCENÍ

Komise plánuje provést specifickou statistickou studii dva až čtyři roky po dokončení zřízení Úřadu evropského veřejného žalobce. Uvedená studie by měla zejména analyzovat počet případů a částek, kterých se činnost Úřadu evropského veřejného žalobce dotkne.

⁴ Další podrobnosti jsou uvedeny v příloze 4.

⁵ Označuje výsledky analýzy nákladů/přínosů pro příslušnou možnost.