



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 17.7.2013.
SWD(2013) 275 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

uz dokument

Prijedlog Uredbe Vijeća

o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja

{COM(2013) 534 final}

{SWD(2013) 274 final}

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UČINKA

uz dokument

Prijedlog Uredbe Vijeća

o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja

1. Definicija problema

1.1. Ograničenja postojećih mjera

Provedba je često slaba ili manjkava jer ne postoji europska provedbena struktura, nema kontinuiteta u aktivnostima provedbe i ne postoji zajednička europska politika o kaznenom progonu. Budući da su kaznena djela koja utječu na financijske interese Unije prava europska kaznena djela, postojeći institucionalni i pravni okvir trpi zbog fragmentiranog provedbenog režima koji se temelji gotovo isključivo na nacionalnim odgovorima.

Nadalje, dok Eurojust i Europol mogu pomagati državama članicama i pomažu im kada se radi o takvim slučajevima, niti jedna od tih organizacija nije nadležna za sve utvrđene probleme, posebno zbog toga što ne smiju usmjeravati nacionalne istrage i kazneni progon. Iako je OLAF ključni subjekt na razini EU-a u borbi protiv prijevare i nepravilnosti, njegove aktivnosti ograničene su na upravne istrage i na dostavljanje rezultata tih istraga nacionalnim tijelima koja zatim mogu odlučiti hoće li pokretati kazneni progon.

Postojeće i planirane mjere, uključujući Komisijinu strategiju borbe protiv prijevare (CAFS) i reforme Eurojusta, Europolu i OLAF-a, nisu dovoljne za rješavanje tih problema, čak i ako se sve mogućnosti koje nudi Ugovor iskoriste u najvećoj mogućoj mjeri.

1.2. Niske razine istraga, kaznenog progona i odvratanja

Vlasti velikog broja država članica smatraju da su kaznena djela protiv proračuna EU-a od sekundarne važnosti. Budući da ne postoji tijelo EU-a nadležno za istrage i progon prekograničnih kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a, nacionalna provedba zakona ostaje fragmentirana.

Trenutačna razina razmjene informacija i koordinacija na nacionalnoj razini i razini EU-a nije dovoljna za učinkovit kazneni progon kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a. Prepreke koje se odnose na koordinaciju, suradnju i razmjenu informacija javljaju se na različitim razinama i između različitih tijela i predstavljaju veliku prepreku učinkovitoj istrazi i kaznenom progonu kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a.

Od zločinaca se uspjeva vratiti samo mali dio ukupnih sredstava otuđenih prijevarom: manje od 10 %. Prema tome, postojeći provedbeni režim nema dovoljan odvraćajući učinak.

Ne postoji središnje tijelo koje bi moglo ukloniti takve prepreke i osigurati kontinuitet istrage i postupka kaznenog progona.

2. Pravo djelovanja, supsidijarnost i temeljna prava

2.1. Pravna osnova

Prema članku 86. UFEU-a, UEJT će morati suzbijati kaznena djela koja utječu na financijske interese EU-a, morat će se osnovati „iz Eurojusta“ i bit će odgovoran za istragu, kazneni progon i podizanje optužnica protiv počinitelja tih kaznenih djela. U članku 86. UFEU-a propisuje se i poseban zakonodavni postupak za osnivanje UEJT-a: Vijeće odlučuje jednoglasno uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta.

2.2. Supsidijarnost i potreba za djelovanjem EU-a

Istražna tijela i tijela za kazneni progon u državama članicama trenutno ne mogu ostvariti jednaku razinu zaštite i provedbe. Budući da je EU u najboljem položaju da zaštiti vlastite financijske interese, uzimajući u obzir posebna pravila EU-a koja se primjenjuju na to područje, on može najbolje osigurati progon kaznenih djela protiv tih interesa.

3. Ciljevi

Ciljevi:	
Opći	<ul style="list-style-type: none">• Pridonijeti <u>jačanju zaštite financijskih interesa Unije</u> i daljnjem razvoju područja pravosuđa i jačati povjerenje poduzeća i građana EU-a u institucije Unije, uz poštovanje temeljnih prava sadržanih u Povelji.
Posebni operativni /	<ul style="list-style-type: none">• Uspostaviti <u>dosljedan europski sustav za istrage i kazneni progon</u> kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a.• Osigurati <u>djelotvornije i učinkovitije istrage i kazneni progon</u> kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a.• <u>Povećati učestalost kaznenih progona, što će dovesti do više osuda i povrata sredstava</u> Unije stečenih prijevarom.• Osigurati <u>blisku suradnju i učinkovitu razmjenu informacija</u> između europskih i nacionalnih nadležnih tijela.• <u>Jačati odvracanje</u> od počinjenja kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a.

4. Mogućnosti politike i njihov učinak

Mogućnosti neosnivanja Ureda europskog javnog tužitelja

4.1. Mogućnost politike 1.: početni scenarij – nema promjene politike

Na razini EU-a ne bi se poduzimale nove aktivnosti. Kaznena djela koja utječu na financijske interese EU-a i dalje će se kazneno progoniti na nacionalnoj razini.

4.2. Mogućnost politike 2.: nema novih regulatornih aktivnosti na razini EU-a

Na razini EU-a ne bi se poduzimale nove aktivnosti i ne bi se uspostavljala nova tijela. Međutim, aktivnosti borbe protiv predmetnih kaznenih djela jačala bi se na razini Unije i na nacionalnoj razini nezakonodavnim mjerama.

4.3. Mogućnost politike 3.: jačanje ovlasti Eurojusta

Ta bi mogućnost značila da će Eurojust dobiti nove ovlasti pokretanja istraga u cijeloj Uniji. Eurojust i njegovi nacionalni članovi imali bi pravo davati nacionalnim tijelima nadležnima za kazneni progon obvezujuće upute za pokretanje istraga te predlagati kazneni progon u državama članicama u skladu s člankom 85. UFEU-a.

Mogućnosti za osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja

4.4. Mogućnost politike 4.a: osnivanje jedinice UEJT-a u okviru Eurojusta

Ta bi mogućnost podrazumijevala osnivanje središnje jedinice UEJT-a u okviru Eurojusta koja bi tako postala bazna struktura UEJT-a kao „matična agencija“. Jedinica UEJT-a imala bi isključivu nadležnost za predmete koji utječu na financijske interese EU-a i bila bi sastavljena od tužitelja i istražitelja specijaliziranih za financijska kaznena djela.

4.5. Mogućnost politike 4.b: osnivanje UEJT-a kao kolegija

Slično postojećoj organizaciji Eurojusta, UEJT bio bi organiziran u obliku kolegija s članovima koje imenuju države članice, ali bi svi članovi imali jasnije i značajnije zadatke. Kolegij UEJT-a donosio bi većinu odluka vezano uz istrage i progon kaznenih djela koja utječu na financijske interese EU-a diljem EU-a.

4.6. Mogućnost politike 4.c: osnivanje decentraliziranog UEJT-a

Prema ovoj mogućnosti, UEJT bi se sastojao od središnjeg ureda javnog tužitelja EU-a kojem bi pomagali delegirani europski javni tužitelji iz država članica koji su integrirani u nacionalne sustave i imaju potpune ovlasti kaznenog progona prema nacionalnom pravu. Središnji ured imao bi hijerarhijske ovlasti davanja uputa delegiranim europskim javnim tužiteljima. UEJT bi u obavljanju svojih zadataka surađivao s nacionalnim policijskim tijelima i tijelima kaznenog progona i bio bi odgovoran za podizanje optužnica.

4.7. Mogućnost politike 4.d: osnivanje centraliziranog UEJT-a

Ova bi mogućnost podrazumijevala stvaranje središnjeg UEJT-a koji ima potpune zakonodavne ovlasti i praktične ovlasti za provedbu istraga i za kazneni progon predmetnih kaznenih djela ne oslanjajući se na nacionalne službe nadležne za kazneni progon.

4.8. Horizontalna pitanja za mogućnosti 4.a 4.d

1.1.1 Suradnja između UEJT-a i Eurojusta

Četiri mogućnosti koje podrazumijevaju osnivanje UEJT-a moraju uzeti u obzir važno pitanje odnosa tog ureda s Eurojustom. Dijeljenje administrativnih i funkcionalnih službi mora biti dijelom svake mogućnosti.

1.1.2. Korištenje OLAF-ovih resursa za osnivanje UEJT-a

Za osnivanje UEJT-a koristio bi se dio OLAF-ovih resursa, uzimajući u obzir njihovo iskustvo u provedbi istraga.

1.1.3. Suradnja s trećim zemljama

Različite utvrđene mogućnosti za osnivanje UEJT-a morat će uzeti u obzir i činjenicu da će UEJT morati surađivati s tijelima trećih zemalja. Međutim, razlike između različitih mogućnosti u tom su pogledu marginalne i ne bi trebale utjecati na konačnu odluku o izboru mogućnosti.

5. Procjena mogućnosti politika

5.1. Status quo (mogućnost politike 1.) – početni scenarij

Očekivani učinak	
Učinkovitost u ispunjavaju ciljeva politike	Niska. Nema razloga očekivati da će se slaba motiviranost i često ograničena nacionalna sposobnost za rješavanje predmeta prijave u EU-u biti prevladani bez odlučnih korektivnih mjera.
Učinak na temeljna prava	Nema ga. Neće biti utjecaja na temeljna prava. Povelja o temeljnim pravima primjenjuje se samo kada se radi u pravu EU-a, na primjer u okviru režima Europskog uhiđenog naloga.
Izvedivost	Visoka.
Učinak na pravni sustav država članica	Nema ga. Početni je scenarij najmanje intruzivna mogućnost.
Učinak na postojeće institucije Unije	Nema ga.
Troškovi	Nema ih.
Koristi	Vrlo male.

5.2. Nema novih regulatornih aktivnosti na razini EU-a (mogućnost politike 2.)

Očekivani učinak	
Učinkovitost u ispunjavaju ciljeva politike	Niska. Ova bi opcija u određenoj mjeri utjecala na stvaranje dosljednijeg europskog sustava za istrage i kazneni progon predmetnih kaznenih djela te time moguće jačala odvraćajući učinak provedbe zakona. Međutim, taj bi doprinos ostao ograničen.
Učinak na temeljna prava	Nizak. Ova će mogućnost <i>a priori</i> imati nizak utjecaj na temeljna prava.
Izvedivost	Srednja. Ovu će mogućnost biti teško provesti u praksi jer ona zahtjeva mnogobrojne napore u različitim područjima..
Učinak na pravni sustav država članica	Nizak. Poboljšano korištenje tijela Unije i alata uzajamne pravne pomoći i sličnih alata pravosudne suradnje moglo bi imati pozitivne učinke u državama članicama.
Učinak na postojeće institucije Unije	Nizak. Može se očekivati ograničen učinak na funkcioniranje Eurojusta i OLAF-a.

Troškovi¹	Srednji. Troškovi u okviru ove mogućnosti iznosili bi oko 35 milijuna EUR. ²
Koristi	Predviđene koristi od većeg povrata i odvratanja u okviru ove mogućnosti iznose oko 265 milijuna EUR.

5.3. Ojačani Eurojust (mogućnost politike 3.)

Očekivani učinak	
Učinkovitost u ispunjavaju ciljeva politike	Niska. Istraga i kazneni progon predmetnih kaznenih djela poboljšali bi se samo do određene mjere jer Eurojust i dalje neće imati ovlasti nad nacionalnim tijelima nadležnima za kazneni progon.
Učinak na temeljna prava	Nizak. Ova mogućost ima samo ograničen utjecaj na temeljna prava.
Izvedivost	Visoka. Mogućnost će se u velikoj mjeri nastavljati na postojeće institucije i odgovarajuće zakonodavstvo Unije.
Učinak na pravni sustav država članica	Nizak do srednji. Eurojust bi imao ovlasti pokrenuti istrage i predlagati podizanje optužnica, ali bi se sudski postupci i dalje vodili na nacionalnoj razini.
Učinak na postojeće institucije Unije	Nizak do srednji. Eurojust bi u okviru ove mogućnosti dobio neke dodatne ovlasti, ali bi i dalje bio europsko tijelo sastavljeno od nacionalnih članova.
Troškovi	Srednji. Troškovi u okviru ove mogućnosti iznosili bi oko 50 milijuna EUR.
Koristi	Predviđene koristi od povećanog povrata i odvratanja u okviru ove opcije iznose oko 400 milijuna EUR.

5.4. Osnivanje jedinice UEJT-a u okviru Eurojusta (mogućnost politike 4.a)

Očekivani učinak	
Učinkovitost u ispunjavaju ciljeva politike	Srednja. Trenutačni nacionalni prioriteti i dalje bi mogli prevladavati nad prioritetima jedinice UEJT-a
Učinak na temeljna prava	Nizak. Kao kod mogućnosti 3., uz nužni sudski nadzor kao u mogućnostima 4.b 4.d.
Izvedivost	Politička je izvedivosti ove mogućnosti ograničena jer bi sukobi interesa i razlike u načinu rada između jedinice UEJT-a i Eurojusta

¹ Svi troškovi i koristi izraženi su u kumulativnim trenutnim vrijednostima (u cijenama iz 2012.) u razdoblju od 20. godina.

² Za pojedinosti o izračunima troškova molimo pogledati Prilog 4. Procjeni učinka.

	mogli utjecati na učinkovitost ove mogućnosti.
Učinak na pravni sustav država članica	Srednji. Države članice morale bi prilagoditi svoje sustave novom UEJT-u/Eurojustu koji bi imao određene izravne ovlasti.
Učinak na postojeće institucije Unije	Srednji do visoki. Eurojust bi morao stvoriti novo administrativno tijelo i osigurati da ono može iskoristiti njegove administrativne strukture.
Troškovi	Srednji. Troškovi u okviru ove opcije iznosili bi do oko 40 milijuna EUR.
Koristi	Predviđene koristi od povećanog povrata i odvratanja u okviru ove opcije iznose oko 500 milijuna EUR.

5.5. UEJT kao kolegij (mogućnost politike 4.b)

Očekivani učinak	
Učinkovitost u ispunjavaju ciljeva politike	Niska do srednja. Nedostaci vezani uz strukturu kolegija poništiti bi većinu koristi.
Učinak na temeljna prava	Srednji. Bolja koordinacija i suradnja mogle bi imati blagi učinak na zaštitu osobnih podataka.
Izvedivost	Srednja. Osnivanje središnjeg ureda tipa kolegija koje bi usmjeravalo i koordiniralo istrage i odlučivalo o kaznenom progonu imalo bi negativan učinak na izvedivost ove mogućnosti.
Učinak na pravni sustav država članica	Srednji. Države članice morale bi prilagoditi svoje sustave novoj nadležnosti UEJT-a da usmjerava nacionalna tijela za provedbu zakona i kazneni progon i da intervenira u nacionalna suđenja.
Učinak na postojeće institucije Unije	Srednji do visok. Ova bi mogućnost imala ograničen učinak na Eurojust. Preostali dijelovi OLAF-a zadržali bi svoju nadležnost za izvršavanje određenih administrativnih funkcija.
Troškovi	Srednji. Troškovi u okviru ove mogućnosti iznosili bi oko 70 milijuna EUR. ³
Koristi	Srednje. Predviđene koristi od povećanog povrata i odvratanja u okviru ove opcije iznose oko 500 milijuna EUR.

5.6. UEJT s decentraliziranom hijerarhijskom organizacijom (mogućnost politike 4.c)

Očekivani učinak

³ Za izračun troškova i koristi, vidi Priloga 4 Procjeni učinka.

Učinkovitost u ispunjavaju ciljeva politike	Visoka. Ova mogućnost podrazumijeva osnivanje specijaliziranog tijela koje na koordiniran i integriran način provodi istrage i kazneni progon.
Učinak na temeljna prava	Srednji. Bolja koordinacija i suradnja mogle bi imati blagi učinak na zaštitu osobnih podataka.
Izvedivost	Srednja do visoka. Savjetovanje s dionicima potvrdilo je da bi to bila izvediva mogućnost.
Učinak na pravni sustav država članica	Srednji. Države članice morale bi prilagoditi svoje sustave novim nadležnostima UEJT-a da usmjerava nacionalna tijela za provedbu zakona i kazneni progon i da intervenira u nacionalna suđenja.
Učinak na postojeće institucije Unije	Srednji do visok. Ova bi mogućnost imala ograničen učinak na Eurojust. Preostali dijelovi OLAF-a zadržali bi svoju nadležnost za izvršavanje određenih administrativnih funkcija.
Troškovi	Srednji. Troškovi u okviru ove mogućnosti iznosili bi oko 370 milijuna EUR.
Koristi	Predviđene koristi od povećanog povrata i odvratanja u okviru ove opcije iznose oko 3 200 milijuna EUR.

5.7. UEJT s centraliziranom hijerarhijskom strukturom (mogućnost politike 4.d)

Očekivani učinak	
Učinkovitost u ispunjavaju ciljeva politike	Velika. UEJT bi dobio ovlasti kontrolirati istrage i usmjeravati ih.
Učinak na temeljna prava	Srednji do visok. Analiza izvršena u odnosu na mogućnost 4.c primjenjuje se i ovdje.
Izvedivost	Srednja. Ova bi mogućnost podrazumijevala važne promjene u upravnim i pravosudnim sustavima država članica.
Učinak na pravni sustav država članica	Visok. Države članice trebale bi svoje sustave prilagoditi tome da novo vanjskog tijelo može izravno intervenirati u nacionalne sudove..
Učinak na postojeće institucije Unije	Visok. Isti kao za mogućnosti 4.b i 4.c.
Troškovi	Srednji do visoki. Troškovi u okviru ove mogućnosti iznosili bi do 820 milijuna EUR.
Koristi	Predviđene koristi od povećanog povrata i odvratanja u okviru ove opcije iznose oko 2 900 milijuna EUR.

5.8. Horizontalna pitanja

1.1.4. Suradnja UEJT-a s Eurojustom

Dijeljenje administrativnih i tehničkih službi Eurojusta s UEJT-om na njihovu obostranu korist ne samo da je nužno nego je i izvedivo.

1.1.5. Korištenje OLAF-ovih sredstava za osnivanje središnjeg ureda UEJT-a -implikacije

Dio OLAF-ovih trenutačnih sredstava iskoristio bi se za osnivanje središnjeg ureda UEJT-a. Međutim, OLAF mora nastaviti izvršavati određene istražne funkcije koje nisu kaznene prirode.

1.1.6. Suradnja s trećim zemljama

Kako je gore navedeno, razlika između pojedinih mogućnosti u tome pogledu ne opravdava presudnost tog kriterija kod odlučivanja između različitih mogućnosti.

6. Usporedna procjena

Ciljevi/ troškovi	Mogućno st politike 1.	Mogućno st politike 2.	Mogućno st politike 3.	Mogućno st politike 4.a	Mogućno st politike 4.b	Mogućno st politike 4.c	Mogućno st politike 4.d
Ispunjavanje ciljeva politika	Nisko	Nisko	Srednje	Srednje	Srednje	Visoko	Visoko
Godišnja neto korist ⁴	Nema velikog učinka	25 milijuna EUR	35 milijuna EUR	50 milijuna EUR	50 milijuna EUR	315 milijuna EUR	250 milijuna EUR
Troškovna učinkovitost ⁵	-	Niska	Srednja	Srednja	Srednja	Visoka	Srednja
Učinak na temeljna prava	-	Nizak	Nizak	Nizak	Srednji do visok	Srednji do visok	Srednji do visok
Izvedivost	Visoka	Visoka	Visoka	Srednja	Srednja	Srednja do visoka	Srednja
Učinak na postojeće institucije Unije	-	Vrlo nizak	Nizak do srednji	Srednji do visok	Srednji do visok	Srednji do visok	Visok
Učinak na pravne sustave država članica	-	-	Nizak	Srednji	Srednji	Srednji	Visok

7. Pojačana suradnja

Kako je gore navedeno, u Ugovoru je predviđena mogućnost osnivanja UEJT-a temeljem pojačane suradnje ako jednoglasna odluka Vijeća izostane. U Procjeni učinka ne ispituje se posebno kakav bi bio posebni učinak različitih mogućnosti u okviru drugačijeg zakonodavnog postupka.

⁴ Vidi Prilog 4 za više podataka.

⁵ Navodi rezultate analize troškova/koristi po mogućnosti.

8. PRAĆENJE I OCJENJIVANJE

Komisija predviđa provedbu posebne statističke studije dvije do četiri godine nakon dovršetka osnivanja UEJT-a. U studiji bi se posebno trebao analizirati broj predmeta te iznosi uključeni u aktivnosti UEJT-a.