



Bruxelles, 17.7.2013.
COM(2013) 532 final

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**Bolja zaštita financijskih interesa Unije:
osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja i reforma Eurojusta**

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

Bolja zaštita financijskih interesa Unije: osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja i reforma Eurojusta

Ova Komunikacija predstavlja paket zakonodavnih mjera za jačanje institucionalnih aspekata zaštite financijskih interesa Unije, a time i novca poreznih obveznika, u skladu s politikom Komisije uspostavljenom 2011.¹ Paket se sastoji od prijedloga Uredbe o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja i prijedloga Uredbe o osnivanju Europske agencije za suradnju u kaznenom pravosuđu („Eurojust“). Pored toga, u svjetlu osnivanja Ureda europskog javnog tužitelja, paket sadržava i Komunikaciju o upravljanju OLAF-om i jačanju postupovnih jamstava u istragama.

1. GLAVNI CILJEVI KOJI ĆE SE POSTIĆI OSNIVANJEM UREDA EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA I REFORMOM EUROJUSTA

- Suzbijanje prijevара: prioritet u vremenu fiskalne konsolidacije

U trenutku kada mnoge države članice provode fiskalne prilagodbe kojima se na mnoge građane stavlja znatan teret, važnije je no ikada osigurati učinkovitu zaštitu financijskih interesa Europske unije, koje osiguravaju porezni obveznici. Osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja, kako je predloženo u ovom paketu, po prvi će puta biti moguće uvesti tijelo koje će imati ovlasti i sredstva potrebna za istragu, kazneni progon i podizanje optužnica za slučajeve prijevара i drugih nezakonitih aktivnosti koji štetno utječu na financijske interese Unije, bilo da je riječ o nacionalnim bilo prekograničnim slučajevima.

Ovo će tijelo prevladati funkcionalna ograničenja postojećih tijela i agencija Unije jer će to biti autentično tijelo za istrage i kazneni progon koje će u čitavoj Uniji moći djelovati na ujednačen način.

- *Odgovorniji kazneni progon na razini EU-a*

Prijedlozi iz ovog paketa koristit će se odredbama Lisabonskog ugovora kojim je na temelju članka 86. UFEU-a Uniji dana jedinstvena nadležnost da uspostavi sustav europskog kaznenog progona s ciljem zaštite njezinih financijskih interesa, a člankom 85. UFEU-a nadležnost da ojača učinkovitost Eurojusta i demokratski nadzor njegovih aktivnosti.

Cilj je prijedloga, zapravo, postizanje veće razine odgovornosti na dva načina. Prvo, iako je u potpunosti neovisan, Ured europskog javnog tužitelja odgovarat će institucijama Unije, uz zahtjev da podnosi godišnje izvješće o svojim aktivnostima. Drugo, kao posljedica Lisabonskog ugovora, Europski parlament i nacionalni parlamenti sudjelovat će u budućnosti u ocjeni aktivnosti Eurojusta. To je poboljšanje demokratske odgovornosti Eurojusta obuhvaćeno prijedlogom Uredbe o Eurojustu. Budući Ured europskog javnog tužitelja podnositi će godišnje izvješće o svojim aktivnostima Europskom parlamentu i nacionalnim parlamentima, kao i Vijeću i Europskoj komisiji.

- *Razina zaštite onih koji su uključeni u istrage mora biti podignuta*

¹ „O zaštiti financijskih interesa Europske unije kaznenim pravom i administrativnim istragama“, 26. svibnja 2011., COM (2011) 293.

Ured europskog javnog tužitelja bit će uspostavljen tako da osigurava poštovanje vladavine prava u svim fazama istrage i kaznenog progona. Kako bi se to postiglo, prijedlogom se osigurava poštovanje načela priznatih posebno u Povelji o temeljnim pravima Europske unije i stoga se njime nastoji osigurati visoka razina zaštite prava pojedinaca i trgovačkih društava uključenih u istrage ili kaznene progone prijevара. Tekst stoga sadržava niz postupovnih jamstava na razini Unije, kao što su pristup odvjetniku te ishođenje sudskog naloga u slučaju osobito intruzivnih istražnih mjera.

2. ZAŠTO SU TE REFORME POTREBNE DA BI SE PREVLADAO STATUS QUO?

- *Postojećim se sustavom financijski interesi Unije ne štite dovoljno*

Postojećim naporima na nacionalnim razinama i na razini Unije ne uspijeva se na odgovarajući način pristupiti problemu prijevара na štetu financijskih interesa Unije. Zadaća je Unije i država članica da „suzbijaju prijevара i sva druga nezakonita djelovanja koja su usmjerena protiv financijskih interesa Unije“ te da „pružaju djelotvornu zaštitu“ tih interesa.² Ova je zadaća osobito važna u vremenu fiskalne konsolidacije kada je svaki euro važan. Usprkos toj jasnoj obvezi koja je nametnuta EU-ovim ugovorima i sudskom praksom Europskog suda,³ financijski interesi Unije u državama članicama i dalje nisu dovoljno zaštićeni: prijevара, korupcija i druga kaznena djela na štetu proračuna Unije značajni su i u većem dijelu nisu kazneno progonjeni. Komisija je utvrdila da je u svakoj od posljednje tri godine zbog prijevара izgubljeno prosječno 500 milijuna EUR, ali stvarni je iznos vjerojatno znatno viši. Nepostojanje sveobuhvatnog i istovjetnog sustava provedbe na razini Unije omogućilo je da se među počiniteljima prijevара razvije određeni dojam nekažnjivosti.

Danas Unija nema praktički nikakvih ovlasti intervencije u slučajevima kaznenih djela zlouporabe na štetu svojih financijskih sredstava. Istrage ili kazneni progoni koji se odnose na kaznena djela na štetu takvih sredstava još su uvijek u isključivoj nadležnosti država članica. Istraživanja⁴ i statistički podaci⁵ pokazuju da različito zakonodavstvo i nejednaki provedbeni naponi u državama članicama često koče istrage prijevара počinjenih na štetu financijskih interesa Unije. Stopa uspješno riješenih slučajeva kaznenih djela protiv proračuna EU-a uvelike varira širom EU-a (od otprilike 20 % do preko 90 %)⁶, dijelom zbog složenosti predmeta, nedostatka nacionalnih sredstava i česte potrebe da se dokazi prikupljaju izvan nacionalnog teritorija. To ukazuje na veliki jaz glede učinkovitosti nacionalnih sustava za provedbu zakona u području prijevара protiv financijskih interesa Unije.

Ti se nedostaci ne mogu ukloniti u okviru postojećih nacionalnih ili europskih struktura. Nacionalne agencije za provedbu zakona i kazneni progon mogu djelovati samo unutar nacionalnih granica. To ograničava njihovu mogućnost da rješavaju predmete prekograničnih kaznenih djela. Budući da agencije Unije imaju nadležnosti na razini Unije, nedostaje im ovlast da provode istrage i kazneni progon u državama članicama. Europska tijela kao što su Eurojust, Europol i OLAF mogu djelovati samo u okviru svojih nadležnosti i funkcija predviđenih Ugovorom, koje predstojeće reforme neće izmijeniti. Nijedno od tih tijela nema ovlasti da provodi istrage ili kazneni progoni počinitelje, niti mu takve ovlasti mogu biti dane.

² Članak 325. UFEU-a.

³ 21. rujna 1989., predmet 68/88, Komisija protiv Grčke [1989] ECR 2965.

⁴ Studija Euroneds. Preliminarno izvješće o ovoj studiji može se preuzeti na *web*-mjestu Instituta Max Planck za inozemno i međunarodno kazneno pravo (<http://mpicc.de>).

⁵ Desetogodišnje izvješće o aktivnostima OLAF-a.

⁶ Godišnje izvješće OLAF-a iz 2011. – brojke ne uključuju države članice sa stopom od 0 % i 100 %. EU-ov prosjek: 43 %.

Pored toga, suzbijanje prijevarena počinjenih na štetu financijskih interesa Unije na nacionalnoj razini nije prepoznato kao prioritet. To je posebno vidljivo u predmetima prekogranične prijevare. Destimulirajući čimbenici mogu postojati čak i u isključivo nacionalnim slučajevima: prioriteti se postavljaju na nacionalnoj ili regionalnoj razini gdje se raspoloživi resursi ili stručnost sustava za provedbu zakona usredotočuju na druge vrste kriminaliteta. Kao posljedica toga, ne postoji dovoljan pritisak da se rješavaju slučajevi prijevare na štetu financijskih interesa Unije i prekida se ciklus kaznenog postupka. Utvrđena se kaznena djela ne istražuju, a ako se istražuju, u trenutku nailaska na poteškoće, istrage se prekidaју.

- *Potrebna je reforma Eurojusta*

Potrebna je reforma Eurojusta kako bi prevladao nedostatke u provedbi svojeg trenutačnog okvira te time poboljšao svoje ukupno funkcioniranje i postao operativniji. Reformom će se jasno razlikovati operativni zadaci Kolegija Eurojusta⁷ od administrativnih odgovornosti omogućujući mu tako da se usredotoči na operativne zadatke bez potrebe da se bavi brojnim administrativnim pitanjima. Predviđeno je osnivanje Izvršnog odbora koji bi pomagao Kolegiju u njegovim administrativnim zadaćama. Preoblikovanje Odluke o Eurojustu u Uredbu u skladu s UFEU-om također predviđa mogućnost da se osigura da se ovlasti nacionalnih članova dodatno usklade te da se struktura Eurojusta uskladi s normama utvrđenima u zajedničkom pristupu decentraliziranim agencijama EU-a koji su potvrdili Europski parlament, Vijeće i Europska komisija u srpnju 2012.

- *Osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja i reforma Eurojusta moraju se temeljiti na Lisabonskom ugovoru*

U prijedlozima iz ovog paketa koristit će se mogućnostima iz Lisabonskog ugovora, posebno iz članka 86. UFEU-a i članka 85. UFEU-a. Važna je novina Lisabonskog ugovora sudjelovanje Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata u ocjeni aktivnosti Eurojusta. To je poboljšanje demokratske odgovornosti Eurojusta obuhvaćeno prijedlogom Uredbe o Eurojustu.

Istovremena primjena obaju članaka znači da se između Ureda europskog javnog tužitelja i reformiranog Eurojusta treba razviti najbolja moguća sinergija. To nije potrebno samo zato što se člankom 86. UFEU-a propisuje da bi se Ured europskog javnog tužitelja trebao osnovati „od Eurojusta“, nego i zato što će te dvije organizacije trebati vrlo blisko surađivati na slučajevima unutar njihovih nadležnosti

Budući da je cilj ovog paketa poboljšati zaštitu financijskih interesa Unije, provedba članka 86. UFEU-a, zajedno s učinkovitim Eurojustom, smatra se najboljim rješenjem. Samo mogućnost osnivanja Ureda europskog javnog tužitelja u skladu s člankom 86. UFEU-a osigurava cijeli raspon mjera potrebnih kako bi se istrage i kazneni progoni prijevarena na štetu EU-a provodili na odgovarajući način. Ured europskog javnog tužitelja imat će, primjerice, ovlasti ne samo pokrenuti istrage, nego i osigurati da se provode pod njegovim nadzorom i njegovom odgovornošću. Ovlasti Ureda europskog javnog tužitelja uvelike nadilaze ovlasti Eurojusta, čak i uz maksimalnu primjenu članka 85. UFEU-a.

U okviru ovog paketa nadopunjuju se i jačaju mjere koje je Komisija već predložila kako bi se Uniji omogućilo da sprječava i suzbija prijevare i druga kaznena djela na štetu svojih financijskih interesa („prijevarena na štetu financijskih interesa Unije“). Te mjere uključuju zakonodavni prijedlog Direktive o usklađivanju relevantnih kaznenih djela i minimalnih

⁷ Kolegij čine nacionalni članovi, po jedan iz svake države članice Europske unije. Kolegij Eurojusta odgovoran je za organizaciju i djelovanje Eurojusta. Eurojust može ispunjavati svoje zadaće putem jednog ili više nacionalnih članova ili kao Kolegij.

sankcija⁸ i Strategiju Komisije na području sprječavanja prijevара⁹. Ovaj je paket izričito usmjeren na rješavanje pitanja utvrđenih u Komunikaciji iz 2011.¹⁰ u području kaznenog progona. Dvije godine nakon objave ove važne Komunikacije, djelovanje je u vezi s tim pitanjima, kao što je ovaj paket, još potrebnije.

3. KORISTI OD UREDA EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA

Glavne značajke Ureda europskog javnog tužitelja

Cilj je zakonodavnog prijedloga Europske komisije od Eurojusta osnovati Ured europskog javnog tužitelja kao ured Unije koji je *neovisan, odgovoran i učinkovit*.

Ured europskog javnog tužitelja bit će decentralizirana struktura koju će sačinjavati europski javni tužitelj i delegirani europski tužitelji u državama članicama. Kako bi Ured europskog javnog tužitelja bio učinkovit, europski javni tužitelj pruža središnje vodstvo i daje upute delegiranim europskim tužiteljima koji će raditi izravno za njega na predmetima unutar nadležnosti Ureda europskog javnog tužitelja, ostajući istovremeno integrirani u pravne sustave država članica („dvostruka funkcija“). Time će se osigurati dosljednost, koordinacija, brzo djelovanje i stalni nadzor tekućih istraga i kaznenih progona. Ured europskog javnog tužitelja djelovat će na decentraliziran način: predmeti će se rješavati na razini koja im najviše oговara, što će u većini slučajeva biti razina delegiranog europskog tužitelja u državama članicama. Odabir decentralizirane strukture koja će biti integrirana u pravne sustave država članica osigurat će da Ured europskog javnog tužitelja djeluje brzo, dosljedno i učinkovito kako bi zaštitio interese poreznih obveznika i kako bi se lakše integrirao u nacionalne pravne sustave i oslonio na njihovu stručnost i resurse.

Ured europskog javnog tužitelja temeljit će se na maloj skupini pravila primjenjivih u cijelom EU-u, koja se odnose na opseg kaznenih djela u njegovoj nadležnosti¹¹, jedinstvene ovlasti i zaštitu postupovnih prava, te na nacionalnom zakonodavstvu za provedbu svojih zadaća.

Kao neovisna struktura, Ured europskog javnog tužitelja osigurat će zaštitne mehanizme da se onemogući nedozvoljeno uplitanje u njegove istrage i kaznene progone. Kao odgovorno tijelo, Ured europskog javnog tužitelja odgovarat će institucijama Unije, uz zahtjev da jednom godišnje podnosi izvješće o svojim aktivnostima

Osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja „od Eurojusta“ znači da će se stvoriti optimalna sinergija između tog novoosnovanog Ureda i reformiranog Eurojusta.

⁸ Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o suzbijanju prijevара na štetu financijskih interesa Unije primjenom kaznenog prava, 11. srpnja 2012., COM(2012) 363.

⁹ COM(2011) 376.

¹⁰ Komunikacija Komisije „O zaštiti financijskih interesa Europske unije kaznenim pravom i administrativnim istragama“, COM(2011) 293 od 16.5.2011.

¹¹ Komisijin prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o suzbijanju prijevара na štetu financijskih interesa Unije primjenom kaznenog prava – 11.7.2012. – COM(2012)363 od 11.7.2012.

- *Rješavanje institucionalnih slabosti na nacionalnoj razini i na razini Unije*

Ured Europskog javnog tužitelja imat će ovlasti i sredstva potrebna za istragu, kazneni progon i podizanje optužnica za svoje predmete, bilo da je riječ o nacionalnim bilo prekograničnim predmetima. On će prevladati funkcionalna ograničenja postojećih agencija Unije: bit će to autentično tijelo za istrage i kazneni progon koje će u cijeloj Uniji moći djelovati na ujednačen način. Dok će se i dalje primjenjivati nacionalni postupci kaznene istrage, Unija će se smatrati jedinstvenim pravnim područjem u kojem Ured europskog javnog tužitelja može djelovati bez posezanja za instrumentima uzajamne pravne pomoći. To će značajno pridonijeti brzini i učinkovitosti istraga i postupaka kaznenog progona u odnosu na trenutačno stanje.

- *Poboljšanje kaznenih progona*

Ured europskog javnog tužitelja osigurat će dosljednost i usklađenost tijekom cijelog ciklusa provedbe zakona: nakon što se utvrde, Ured europskog javnog tužitelja sustavno će dalje postupati s predmetima unutar svoje nadležnosti sve do podizanja optužnice na sudovima. Ponovno će uspostaviti ciklus provedbe zakona i osigurati da jedna faza slijedi drugu sve dok predmet ne završi na sudu. Njegove istrage, u vezi s kojima će se Ured europskog javnog tužitelja moći oslanjati na analize i obavještajne informacije Europolu, i njegovi kazneni progoni bit će vođeni zajedničkom europskom politikom kaznenog progona temeljenom na nadležnosti u cijeloj Uniji. Takva nadležnost u cijeloj Uniji omogućit će veću učinkovitost u prekograničnim predmetima upravljanjem i koordinacijom provedbenih aktivnosti i omogućavanjem optimalnog korištenja raspoloživih resursa.¹²

- *Jačanje odvraćajućeg učinka kaznenih progona*

Ured europskog javnog tužitelja osigurat će da tijela za provedbu zakona i kazneni progon sustavno i učinkovito prate svako kazneno djelo za koje postoji sumnja da je počinjeno protiv financijskih interesa Unije. Odvraćajući će se učinak ojačati kao rezultat sustavnog kaznenog progona počinitelja prijevara te povećati šanse za osuđujuće presude i oduzimanje plijena stečenog prijevarom. Najzad, kazneni progon koji provodi Ured europskog javnog tužitelja treba imati i preventivni učinak te postupno smanjiti obim štete koju takva kaznena djela uzrokuju financijskim interesima Unije.

- *Vođenje istraga i kaznenog progona prijevara u skladu s vladavinom prava*

Prijedlogom o Uredu europskog javnog tužitelja osigurava se poštivanje načela priznatih posebno u Povelji o temeljnim pravima Europske unije i nastoji se stoga osigurati visoka razina zaštite prava pojedinaca i trgovačkih društava uključenih u istrage ili kaznene progone prijevara u Uniji. On sadržava niz postupovnih jamstava na razini Unije, kao što su pristup odvjetniku, pravo na pretpostavku nedužnosti i pravo na pravnu pomoć. U njemu se također zahtijeva ishođenje sudskih naloga od nadležnih nacionalnih sudova za provođenje istražnih mjera. Režimom zaštite podataka Ureda europskog javnog tužitelja osigurat će se visoka razina zaštite osobnih podataka, kao što je to slučaj s režimom zaštite podataka Eurojusta. Ako se uzmu kao cjelina, ti će zaštitni mehanizmi osigurati dosad nezabilježenu razinu pravne zaštite za osumnjičenike i druge osobe uključene u nastojanja Unije usmjerene prema suzbijanju prijevara protiv financijskih interesa Unije i omogućiti sustav istraga i kaznenih progona temeljenih na vladavini prava.

¹² Europski parlament – u svojoj Rezoluciji od 11. lipnja 2013. „o organiziranom kriminalu, korupciji i pranju novca: preporuke o djelovanju i poduzimanju inicijativa“ poziva na osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja naglašavajući „da budući ured treba imati učinkovitu i usmjerenu strukturu ...”.

4. GLAVNI ELEMENTI PRIJEDLOGA O UREDU EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA

Usredotočena nadležnost za prijevare protiv financijskih interesa Unije: u skladu s člankom 86. stavkom 1. UFEU-a, Ured europskog javnog tužitelja bavio bi se isključivo „kaznenim djelima koja utječu na financijske interese Unije“. U tom bi području nadležnost Ureda europskog javnog tužitelja bila isključiva kako bi mogao osigurati dosljednost i nadzirati istrage na razini Unije. Imajući u vidu tu isključivu nadležnost, takvi slučajevi više ne mogu biti predmetom upravnih istraga koje provodi OLAF, a ako jesu, moraju se prenijeti u predmetima u kojima postoji sumnja na kazneno djelo.

Neovisnost i odgovornost: neovisnost Ureda europskog javnog tužitelja štitit će se raznim zaštitnim mehanizmima, posebno postupcima imenovanja na dužnost i razrješavanja dužnosti, pravilima o mandatu i sukobima interesa. Njegova odgovornost uređivat će se na način da se tijela za imenovanja (institucije Unije) redovito informiraju o radu Ureda europskog javnog tužitelja te da mogu zatražiti od Europskog suda da europskog javnog tužitelja razriješi dužnosti u slučaju ozbiljne povrede dužnosti.

Ukidanje imuniteta: ako to potrebno za njegove istrage, Ured europskog javnog tužitelja ovlašten je zatražiti ukidanje imuniteta u skladu s primjenjivim pravilima, kako na nacionalnoj razini tako i na razini Unije.

Decentralizirana i integrirana arhitektura: Ured europskog javnog tužitelja bit će organiziran kao decentralizirani ured i na taj će način biti prisutan, i imati mogućnost djelovanja, u svim državama članicama. Delegirani europski tužitelji, integrirani u pravosudne sustave država članica, moći će prenositi, koordinirati i provoditi upute europskog javnog tužitelja na terenu. Ured europskog javnog tužitelja blisko će surađivati s nacionalnim tijelima za provedbu zakona i kazneni progon te pravosudnim tijelima. Ta decentralizirana struktura ima mnogo prednosti, osobito integraciju u nacionalne pravosudne sustave (poznavanje nacionalnog pravnog sustava, poznavanje lokalnog jezika, priznavanje od lokalnih struktura kaznenog progona i integracija u njih, praksa u rješavanju lokalnih sudskih predmeta itd.). Decentralizirana arhitektura odrazit će se i u načinu na koji Ured europskog javnog tužitelja donosi svoja interna pravila osiguravanjem sudjelovanja delegiranih europskih tužitelja u postupku njihova donošenja.

Snažna veza između europskog javnog tužitelja i delegiranih europskih tužitelja: kao jedinstveni ured, Ured europskog javnog tužitelja temeljit će se na hijerarhijskoj strukturi. Njime će upravljati europski javni tužitelj koji je ovlašten davati upute delegiranim europskim tužiteljima „s dvostrukom funkcijom” na terenu u državama članicama kada rade na kaznenim djelima u nadležnosti Ureda europskog javnog tužitelja.

Učinkovitost: europski javni tužitelj, kojemu pomažu njegovi zamjenici i delegirani europski tužitelji, donosi konačnu odluku o kaznenom progonu. Jasna hijerarhijska struktura omogućuje brzo donošenje odluka i prevladat će nisku razinu prioriteta kakva je trenutačno dodijeljena suzbijanju prijevera na štetu EU-a. Ured europskog javnog tužitelja moći će okupiti istražne resurse i resurse kaznenog progona kako bi odgovorio na potrebe u danoj situaciji, što rezultira stvaranjem učinkovitije provedbe zakona na europskoj i nacionalnoj razini.

Jedinstvene istražne ovlasti: Ured europskog javnog tužitelja moći će u istragama prijevera primijeniti široki raspon istražnih mjera. Te se mjere mogu naložiti u svim državama članicama kako bi se omogućio jednak način suzbijanja prijevera u cijeloj Uniji. Posebni uvjeti i primjena tih mjera i dalje će se uređivati nacionalnim zakonima. Budući da razlike u nacionalnim propisima o prikupljanju dokaza vode do problema glede prihvatljivosti dokaza prikupljenih u drugoj državi članici, propisat će se da su dokazi prikupljeni na zakonit način u

jednoj državi članici prihvatljivi u svim državama članicama, pod uvjetom da su dokazi prikupljeni bez povrede postupovnih prava ili prava na obranu.

Zaštitni mehanizmi i sudsko preispitivanje: uz provedbu istražnih ovlasti mora se osigurati i sustav sudskog preispitivanja te mjere za zaštitu prava osumnjičenika, svjedoka i žrtava. U slučaju niza osobito intruzivnih istražnih mjera (kao što su pretrage i oduzimanje, presretanje telekomunikacija, tajne istrage) na razini EU-a postojat će usklađeni zahtjev da Ured europskog javnog tužitelja prije njihova poduzimanja pribavi sudski nalog. Prava se osoba uključenih u istrage Ureda europskog javnog tužitelja jamče primjenom zakonodavstva Unije i nacionalnih zakona te oslanjanjem na nacionalne sudove. Tu se ponovno ističe prednost da i delegirani europski tužitelji i pravni predstavnici uključenih osoba rade u okviru poznatih nacionalnih sustava, osiguravajući tako da se njihova prava štite na način na koji su naviknuti.

Gradnja na postojećim resursima: Ured europskog javnog tužitelja neće dovesti do značajnih novih troškova za Uniju ili države članice, s obzirom na to da će njegove administrativne usluge rješavati Eurojust, a njegovi ljudski resursi dolaziti iz postojećih tijela kao što je OLAF, budući da on više neće provoditi administrativne istrage kaznenih predmeta koji se tiču financijskih interesa Unije. Ta promjena utječe i na broj osoblja potrebnog za obavljanje zadaća OLAF-a: predviđa se da će znatan broj osoblja OLAF-a biti premješten u Ured europskog javnog tužitelja, čime će se smanjiti troškovi njegova osnivanja. Unatoč tom smanjenju broja osoblja, odgovarajući broj osoblja ostat će u OLAF-u kako bi mu se omogućilo provođenje preostalih nadležnosti.¹³ Ukupni troškovi provedbe zakona bit će uravnoteženiji, što je posljedica dobitaka nastalih uslijed povećane učinkovitosti (može se izbjeći dvostruko obavljanje istih poslova, smanjiti vrijeme istraga i ukloniti probleme u vezi s uzajamnom pomoći).

5. SINERGIJA IZMEĐU UREDA EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA I EUROJUSTA

Člankom 86. UFEU-a propisuje se da se Ured europskog javnog tužitelja mora osnovati „od Eurojusta“ pa postoje dobri razlozi za stvaranje privilegiranog partnerstva između ta dva tijela:

- Prijenos predmeta prijave protiv interesa Unije s Eurojusta na Ured europskog javnog tužitelja. S obzirom na to da će Ured europskog javnog tužitelja imati isključivu nadležnost u području prijave i drugih kaznenih djela počinjenih na štetu financijskih interesa Unije, nadležnost Eurojusta u ovom području (koordinacija pravosudne suradnje u prekograničnim predmetima) bit će prenesena kako bi se osigurala dosljednost.
- Rješavanje hibridnih predmeta zahtijeva svakodnevnu operativnu koordinaciju. Postoje, i uvijek će postojati, predmeti čije rješavanje zahtijeva uključenost i Ureda europskog javnog tužitelja i Eurojusta, a to su osobito predmeti u kojima su osumnjičeni uključeni u kaznena djela na štetu financijskih interesa Unije, ali i u druge oblike kaznenih djela. Iz toga proizlazi da će i dalje postojati potreba za stalnom bliskom suradnjom. Kako bi se ona omogućila, u Uredbu o Uredu europskog javnog tužitelja i u Uredbu o Eurojustu uključene su odredbe kojima se utvrđuje da taj Ured može zatražiti da Eurojust, ili njegovi nacionalni članovi, interveniraju, koordiniraju ili na neki drugi način koriste svoje ovlasti u danom predmetu. Pored toga, u slučajevima preklapanja nadležnosti u hibridnim predmetima, Eurojust može pružiti pomoć u rješavanju pitanja nadležnosti.

¹³ Prijedlog Uredbe o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1073/1999 o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijave (OLAF) te o stavljanju izvan snage Uredbe (EURATOM) br. 1074/1999, 17. ožujka 2011., COM(2011) 135.

- Kako bi se postigla troškovna primjerenost, potrebno je dijeliti resurse. Predviđeno je da će Eurojust osigurati praktičnu potporu Uredu europskog javnog tužitelja u administrativnim pitanjima, kao što su pitanja u vezi s osobljem, financijama i informacijskom tehnologijom (IT). Takav pristup rezultira značajnim uštedama i suzbija nepotrebno udvostručavanje funkcija. Jedan primjer takve uštede jest taj da će se Ured europskog javnog tužitelja moći služiti IT infrastrukturom Eurojusta, uključujući korištenje njegova sustava vođenja predmeta, privremenih radnih dosjea i indeksa. Detalji tog aranžmana bit će utvrđeni u sporazumu između Ureda europskog javnog tužitelja i Eurojusta.

6. UTJECAJ UREDA EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA NA OLAF

S obzirom na to da Ured europskog javnog tužitelja ima isključivu nadležnost u rješavanju kaznenih djela počinjenih na štetu financijskih interesa Unije, OLAF neće provoditi upravne istrage za borbu protiv prijevара kada postoji sumnja na počinjenje kaznenog djela. Iz toga također proizlazi da će u budućnosti OLAF Uredu europskog javnog tužitelja prijavljivati sumnje na takva kaznena djela u najranijim fazama, nakon preliminarnе ocjene navoda koji su im prijavljeni u skladu s važećim pravnim okvirom. Tom će se promjenom omogućiti brži istražni postupak i pomoći da se izbjegnu dvostruke administrativne i kaznene istrage istih činjenica. Na taj će se način uštedjeti resursi, a šanse za uspješan kazneni progon bit će povećane. Predložit će se daljnje prilagodbe OLAF-ova zakonodavnog okvira kako bi se u obzir uzelo osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja, a treba stupiti na snagu istovremeno s uredbom o njegovom osnivanju.

U međuvremenu, revidiranom uredbom o OLAF-u, koja će uskoro stupiti na snagu, ostvarit će se značajne koristi. Pored toga, crpeći inspiraciju iz značajnog jačanja postupovnih jamstava do kojeg će doći osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja, Komisija namjerava predložiti daljnja sustavna poboljšanja Uredbe o OLAF-u čak i prije uspostave Ureda europskog javnog tužitelja. Te moguće mjere, posebno postupovna jamstva u istragama, detaljnije su obrazložene u Komunikaciji o upravljanju OLAF-om.

7. POSTUPAK DONOŠENJA PRIJEDLOGA O UREDU EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA

Člankom 86. UFEU-a predviđa se posebni zakonodavni postupak za osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja koji zahtijeva jednoglasnu odluku u Vijeću i suglasnost Europskog parlamenta. Pored toga, u skladu s Protokolima br. 1. i br. 2. uz Lisabonski ugovor provodi se i savjetovanje s nacionalnim parlamentima. Komisija će ta mišljenja uzeti u obzir u najvećoj mogućoj mjeri.

Postupak u skladu s člankom 86. UFEU-a predviđa i drugi korak koji se temelji na „pojačanoj suradnji“ ako u Vijeću ne dođe do jednoglasnog sporazuma o prvotnom prijedlogu Komisije. U biti, ovaj postupak omogućava skupini od najmanje 9 država članica da upute prijedlog Europskom vijeću, koje ili postiže konsenzus o tekstu, ili se nakon 4 mjeseca smatra da je dalo ovlast skupini od 9 država članica koje su voljne nastaviti s pojačanom suradnjom. Taj se postupak razlikuje od „uobičajene“ pojačane suradnje utoliko što se ne zahtijeva formalno odobrenje Vijeća. U ostalim slučajevima primjenjuju se relevantne odredbe Ugovora (članci 326. – 334. UFEU-a). Države članice sudionice moraju jednoglasno pristati na donošenje prijedloga.

8. ZAKLJUČAK

Zakonodavni paket koji Komisija dostavlja u ovoj Komunikaciji ambiciozan je i napredan. Njime će se izmijeniti sadašnje stanje u vezi s provedbom zakona i kaznenog prava u Uniji i njezinim državama članicama. Kada bude donesen, taj će paket imati značajan i dugoročan utjecaj na pravni okvir i institucionalno uređenje Unijina područja slobode, sigurnosti i pravde. Komisija će pravodobno i pažljivo razmotriti u kojem su stupnju ostvareni ciljevi mjera. Tim će se preispitivanjem ispitati i mandat Ureda europskog javnog tužitelja i pravni režim primjenjiv na njegove aktivnosti.