



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 17.7.2013
SWD(2013) 275 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

**Propunere de regulament al Consiliului
privind instituirea Parchetului European**

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

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de regulament al Consiliului

privind instituirea Parchetului European

1. DEFINIREA PROBLEMEI

1.1. Limitele măsurilor existente

Deseori, nivelul de asigurare a respectării legii este scăzut sau deficitar din cauza absenței unei structuri europene în materie, a lipsei de continuitate în ceea ce privește măsurile de asigurare a respectării legii, precum și a lipsei unei politici europene comune subiacente în domeniul urmăririi penale. Întrucât infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale UE sunt adevărate infracțiuni la nivel european, actualul cadru instituțional și juridic este afectat de fragmentarea sistemului de asigurare a respectării legii, care este bazat aproape exclusiv pe răspunsuri la nivel național.

În plus, în timp ce Eurojust și Europol pot să sprijine statele membre și chiar fac acest lucru în ceea ce privește tratarea acestor cazuri, niciuna dintre aceste organizații nu poate aborda toate aspectele identificate, în special din cauza faptului că niciuna dintre ele nu poate să efectueze cercetări și urmăririi penale la nivel național. Deși OLAF joacă un rol esențial la nivel european în domeniul luptei împotriva fraudelor și a neregulilor, activitățile pe care le desfășoară se limitează la investigații administrative și la transmiterea rezultatelor obținute către autoritățile naționale, care pot decide să nu le dea curs.

Măsurile existente și cele planificate, inclusiv strategia antifraudă a Comisiei (SAFC) și reformele Eurojust, Europol și OLAF sunt insuficiente pentru a soluționa aceste probleme, chiar dacă toate posibilitățile oferite de tratat ar urma să fie valorificate la maximum.

1.2. Niveluri scăzute în ceea ce privește cercetarea, urmărirea penală și descurajarea infracțiunilor

Autoritățile din mai multe state membre consideră că urmărirea penală a infracțiunilor îndreptate împotriva bugetului UE ar avea, în general, o importanță secundară. Dat fiind că nu există o autoritate UE competentă în materie de cercetare și urmărire penală a infracțiunilor transfrontaliere care aduc atingere intereselor financiare ale UE, eforturile depuse la nivel național în ceea ce privește asigurarea respectării legii rămân fragmentate.

Schimbările de informații și coordonarea la nivel național și european nu sunt îndeajuns de dezvoltate pentru a permite declanșarea unor urmăririi penale eficace ale infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE. Se întâmpină obstacole la diferite niveluri și între diferite autorități în ceea ce privește coordonarea, cooperarea și schimbările de informații. Aceste obstacole constituie un impediment major în calea cercetării și a urmăririi penale eficace a infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE.

Doar o foarte mică parte din valoarea totală a fraudelor comise este recuperată de la infractori, și anume sub 10 %. Efectul descurajator al sistemului actual de asigurare a respectării legii este, prin urmare, insuficient.

Nu există un organism central care să poată face față acestor obstacole și care să asigure continuitatea procesului de cercetare și urmărire penală.

2. DREPTUL DE A INTERVENI, SUBSIDIARITATEA ȘI DREPTURILE FUNDAMENTALE

2.1. Temei juridic

Potrivit articolului 86 din TFUE, Parchetul European va trebui să combată infracțiunile săvârșite împotriva intereselor financiare ale UE, va trebui să fie instituit pornind „de la Eurojust” și va fi responsabil de cercetarea, urmărirea penală și aducerea în fața justiției a autorilor acestor infracțiuni. Articolul 86 din TFUE prevede, de asemenea, o procedură legislativă specială în vederea instituirii Parchetului European: Consiliul trebuie să decidă în unanimitate acest lucru, după aprobarea Parlamentului European.

2.2. Subsidiaritatea și necesitatea unei acțiuni la nivelul UE

Autoritățile din statele membre competente în materie de cercetare și urmărire penală nu sunt, în prezent, în măsură să obțină un nivel echivalent de protecție și de asigurare a respectării legii. Întrucât UE este cel mai bine plasată pentru a-și proteja propriile interese financiare, ținând seama de normele specifice ale UE care se aplică în acest domeniu, aceasta este, de asemenea, cea mai în măsură să asigure urmărirea penală a infracțiunilor săvârșite împotriva acestor interese.

3. OBIECTIVE

Obiective:	
Generale	• Să contribuie la <u>consolidarea protecției intereselor financiare ale Uniunii</u> și la dezvoltarea în continuare a unui spațiu de justiție, precum și să sporească încrederea întreprinderilor și a cetățenilor UE în instituțiile Uniunii, respectând totodată toate drepturile fundamentale consacrate în cartă.
Specifice/Operaționale	• Să stabilească un <u>sistem european coerent pentru cercetarea și urmărirea penală</u> a infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE. • Să asigure desfășurarea <u>mai eficientă și mai eficace a cercetărilor și a urmăririlor penale</u> ale infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE. • Să <u>sporească numărul urmăririlor penale</u>, care să se soldeze <u>cu mai multe condamnări și care să antreneze recuperarea mai multor fonduri</u> ale Uniunii obținute în mod fraudulos. • Să asigure <u>o cooperare strânsă și un schimb de informații eficace</u> între autoritățile competente de la nivel european și cele de la nivel național. • Să <u>accentueze efectul descurajator</u> în ceea ce privește săvârșirea unor infracțiuni care aduc atingere intereselor financiare ale UE.

4. OPȚIUNI DE POLITICĂ ȘI IMPACTUL ACESTORA

Opțiuni care nu prevăd instituirea unui parchet european

4.1. Opțiunea de politică nr. 1: Scenariu de bază — nicio modificare de politică

Nu ar urma să se ia nicio nouă măsură la nivelul UE. Infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale UE ar continua să fie urmărite penal numai la nivel național.

4.2. Opțiunea de politică nr. 2: Nu ar urma să se ia noi măsuri de reglementare la nivelul UE

Nu ar urma să se întreprindă nicio acțiune legislativă la nivelul UE și nu ar urma să fie instituite organisme noi. Cu toate acestea, acțiunile întreprinse la nivel național și cele întreprinse la nivelul Uniunii în vederea combaterii infracțiunilor relevante ar urma să fie consolidate cu ajutorul unor măsuri nelegislative.

4.3. Opțiunea de politică nr. 3: Consolidarea prerogativelor Eurojust

Potrivit acestei opțiuni, Eurojust ar urma să i se confere noi prerogative de a declanșa cercetări în întreaga Uniune. Eurojust și membrii săi naționali ar urma să aibă dreptul de a adresa instrucțiuni obligatorii organelor naționale de urmărire penală pentru începerea cercetărilor și propunerea urmăririlor penale în statele membre, în conformitate cu articolul 85 din TFUE.

Opțiuni care prevăd instituirea unui parchet european

4.4. Opțiunea de politică nr. 4a: Crearea unui parchet european în cadrul Eurojust

Această opțiune ar presupune crearea unei unități centrale a Parchetului European în cadrul Eurojust, care ar deveni astfel structura de tip holding a Parchetului European, în calitatea sa de „agenție-mamă”. O unitate a Parchetului European ar urma să aibă o competență exclusivă cu privire la cazurile care aduc atingere intereselor financiare ale UE și ar urma să fie alcătuită din procurori și anchetatori specializați în infracțiuni financiare.

4.5. Opțiunea de politică nr. 4b: Crearea unui parchet european de tip colegiu

Întocmai ca și Eurojust, Parchetul European ar urma să fie organizat sub forma unui colegiu compus din membrii naționali numiți de statele membre, tuturor membrilor conferindu-li-se însă un mandat mai clar și mai puternic. Colegiul Parchetului European ar urma să ia decizii cu majoritate de voturi în ceea ce privește cercetările și urmăririle penale ale infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale UE pe întreg teritoriul UE.

4.6. Opțiunea de politică nr. 4c: Crearea unui parchet european descentralizat

În cazul acestei opțiuni, Parchetul European ar urma să fie alcătuit dintr-un parchet central sprijinit de procurori europeni delegați, situați în statele membre și integrați în sistemele naționale, cu autoritate deplină în materie de urmărire penală în conformitate cu legislația națională. Biroul central ar urma să aibă prerogativa ierarhică de a formula instrucțiuni la adresa procurorilor europeni delegați. Parchetul European ar urma să coopereze cu serviciile polițienești și de urmărire penală naționale pentru a-și putea îndeplini atribuțiile sale și ar urma să fie responsabil de trimiterea în judecată.

4.7. Opțiunea de politică nr. 4d: Crearea unui parchet european centralizat

Această opțiune ar presupune crearea unui parchet european centralizat care ar dispune de întreaga capacitate juridică și practică necesară în vederea efectuării de cercetări și urmăriri penale ale infracțiunilor relevante, fără a depinde de organele naționale de urmărire penală.

4.8. Aspecte orizontale în cazul opțiunilor 4a-4d

1.1.1. Cooperarea dintre Parchetul European și Eurojust

Cele patru opțiuni care presupun instituirea Parchetului European trebuie să abordeze chestiunea crucială a relației acestuia cu Eurojust. Posibilitatea de a beneficia în comun de servicii administrative și funcționale trebuie să fie avută în vedere în orice opțiune.

1.1.2. Utilizarea resurselor OLAF pentru instituirea Parchetului European

O parte din resursele OLAF ar urma să fie utilizate în vederea instituirii Parchetului European, dată fiind experiența acestui oficiu în efectuarea de investigații.

1.1.3. Cooperarea cu țările terțe

De asemenea, va fi necesar ca diferitele opțiuni identificate pentru instituirea Parchetului European să ia în considerare faptul că Parchetul European va trebui să coopereze cu autoritățile țărilor terțe. Cu toate acestea, deosebirile dintre diferitele opțiuni sunt marginale în această privință și nu ar trebui să influențeze alegerea finală.

5. EVALUAREA OPȚIUNILOR DE POLITICĂ

5.1. Statu quo (opțiunea de politică nr. 1) — Scenariul de bază

Impactul preconizat	
Eficacitatea în îndeplinirea obiectivelor de politică	Scăzută. Nu există motive să se prevadă că slabele stimulente și capacitatea națională, deseori limitată, de a face față naturii complexe a cazurilor de fraudă la nivelul UE vor fi contracarate fără măsuri corective decisive.
Impactul asupra drepturilor fundamentale	Nu există. Drepturile fundamentale nu vor fi afectate. Carta drepturilor fundamentale se va aplica numai în cazurile care implică dreptul UE, de exemplu, în cadrul procedurilor mandatului european de arestare.
Fezabilitate	Ridicată.
Impactul asupra sistemului juridic al statelor membre	Nu există. Scenariul de bază este opțiunea cea mai puțin intruzivă dintre toate opțiunile.
Impactul asupra instituțiilor existente ale Uniunii	Nu există.
Costuri	Nu există.
Avantaje	Foarte mici.

5.2. Nu ar urma să se ia noi măsuri de reglementare la nivelul UE (opțiunea de politică nr. 2)

Impactul preconizat	
Eficacitatea în îndeplinirea obiectivelor de politică	Scăzută. Această opțiune ar contribui într-o anumită măsură la crearea unui sistem european mai coerent în materie de cercetare și de urmărire penală a infracțiunilor relevante, consolidând astfel, eventual, și efectul descurajator al asigurării respectării legii. Această contribuție ar rămâne totuși limitată.
Impactul asupra drepturilor fundamentale	Scăzut. <i>A priori</i> , drepturile fundamentale nu vor fi afectate de această opțiune decât într-o măsură relativ mică.
Fezabilitate	Medie. Această opțiune va fi dificil de pus în aplicare, deoarece necesită depunerea a numeroase eforturi în diferite domenii.
Impactul asupra sistemului juridic al statelor membre	Scăzut. O mai bună utilizare a organismelor Uniunii, precum și a instrumentelor privind asistența judiciară reciprocă și a instrumentelor similare privind cooperarea judiciară ar urma să aibă unele efecte pozitive în statele membre.
Impactul asupra instituțiilor existente ale Uniunii	Scăzut. Se poate preconiza un efect limitat asupra funcționării Eurojust și OLAF.
Costuri¹	Medii. Costurile pe care le-ar presupune această opțiune s-ar ridica la aproximativ 35 de milioane EUR ² .
Avantaje	Avantajele unei recuperări sporite și ale unui efect descurajator mai mare pe care le-ar presupune această opțiune sunt estimate la aproximativ 265 de milioane EUR.

5.3. Un Eurojust consolidat (opțiunea de politică nr. 3)

Impactul preconizat	
Eficacitatea în îndeplinirea obiectivelor de politică	Scăzută. Cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor relevante ar urma să fie consolidate numai într-o măsură limitată, deoarece Eurojust ar continua să nu fie competent în ceea ce privește urmărirea penală efectuate la nivel național.
Impactul asupra drepturilor fundamentale	Scăzut. Drepturile fundamentale nu ar urma să fie afectate de această opțiune decât într-o măsură limitată.

¹ Toate costurile și beneficiile sunt exprimate în valori cumulative actualizate (în prețurile din 2012), pe o perioadă de 20 de ani.

² Pentru detalii privind calcularea costurilor, a se consulta anexa 4 la evaluarea impactului.

Fezabilitate	Ridicată. Opțiunea ar avea la bază, în mare măsură, instituțiile existente și legislația relevantă a Uniunii.
Impactul asupra sistemului juridic al statelor membre	Scăzut spre mediu. Eurojust ar urma să aibă competența de a iniția cercetări și de a propune desfășurarea unor urmăriri penale, însă procedurile judiciare propriu-zise ar continua să fie strict naționale.
Impactul asupra instituțiilor existente ale Uniunii	Scăzut spre mediu. În cadrul acestei opțiuni, Eurojust ar urma să dobândească unele prerogative suplimentare, însă ar continua să fie un organism european alcătuit din membri naționali.
Costuri	Medii. Costurile pe care le-ar presupune această opțiune s-ar ridica la aproximativ 50 de milioane EUR.
Avantaje	Avantajele unei recuperări sporite și ale unui efect descurajator mai mare pe care le-ar presupune această opțiune sunt estimate la aproximativ 400 de milioane EUR.

5.4. Crearea unei unități a Parchetului European în cadrul Eurojust (opțiunea de politică nr. 4a)

Impactul preconizat	
Eficacitatea în îndeplinirea obiectivelor de politică	Medie. Prioritățile naționale actuale ar putea prevala în continuare asupra priorităților unității Parchetului European.
Impactul asupra drepturilor fundamentale	Scăzut. Ca în cazul opțiunii nr. 3, cu necesitatea unui control judiciar, întocmai ca în opțiunile 4b-4d.
Fezabilitate	Fezabilitatea acestei opțiuni de politică este limitată, deoarece conflictele de interese și diferențele la nivelul culturii de lucru dintre unitatea Parchetului European și Eurojust ar putea influența eficacitatea acestei opțiuni.
Impactul asupra sistemului juridic al statelor membre	Mediu. Statele membre ar trebui să își adapteze propriile sisteme la un nou parchet european în cadrul Eurojust căruia i s-ar conferi anumite prerogative directe.
Impactul asupra instituțiilor existente ale Uniunii	Mediu spre ridicat. Eurojust ar trebui să înființeze o nouă entitate administrativă și să se asigure că aceasta din urmă beneficiază de structurile sale administrative.
Costuri	Medii. Costurile pe care le-ar presupune această opțiune s-ar ridica la

	aproximativ 40 de milioane EUR.
Avantaje	Avantajele unei recuperări sporite și ale unui efect descurajator mai mare pe care le-ar presupune această opțiune sunt estimate la aproximativ 500 de milioane EUR.

5.5. Un parchet european de tip colegiu (opțiunea de politică nr. 4b)

Impactul preconizat	
Eficacitatea în îndeplinirea obiectivelor de politică	Scăzut spre mediu. Dezavantajele asociate unei structuri de tip colegiu ar anula majoritatea avantajelor.
Impactul asupra drepturilor fundamentale	Mediu. O mai bună coordonare și cooperare ar putea avea un ușor impact asupra protecției datelor cu caracter personal.
Fezabilitate	Medie. Instituirea unui birou central de tip colegiu care ar urma să conducă și să coordoneze cercetările, hotărând totodată cu privire la trimerile în judecată, ar avea un impact negativ asupra fezabilității acestei opțiuni.
Impactul asupra sistemelor juridice ale statelor membre	Mediu. Statele membre ar trebui să își adapteze propriile sisteme la noua competență a Parchetului European, care ar consta în îndrumarea autorităților naționale în materie de asigurare a respectării legii și de urmărire penală și în intervenția în procesele naționale.
Impactul asupra instituțiilor existente ale Uniunii	Mediu spre ridicat. Această opțiune ar urma să aibă un impact limitat asupra Eurojust. Celelalte servicii ale OLAF și-ar păstra competența de a exercita anumite funcții administrative.
Costuri	Medii. Costurile pe care le-ar presupune această opțiune s-ar ridica la aproximativ 70 de milioane EUR ³ .
Avantaje	Medii. Avantajele unei recuperări sporite și ale unui efect descurajator mai mare pe care le-ar presupune această opțiune sunt estimate la aproximativ 500 de milioane EUR.

5.6. Un parchet european cu o organizare ierarhică descentralizată (opțiunea de politică nr. 4c)

Impactul preconizat	
Eficacitatea în îndeplinirea obiectivelor de	Ridică. Această opțiune presupune instituirea unui organism specializat care ar urma să efectueze atât cercetările, cât și urmărirea penale într-un mod coordonat și integrat.

³ Pentru calcularea costurilor și a beneficiilor, a se vedea anexa 4 la evaluarea impactului.

politică	
Impactul asupra drepturilor fundamentale	Mediu. O mai bună coordonare și cooperare ar putea avea un ușor impact asupra protecției datelor cu caracter personal.
Fezabilitate	Medie spre ridicată. Consultările cu părțile interesate confirmă faptul că aceasta ar trebui să fie o opțiune fezabilă.
Impactul asupra sistemelor juridice ale statelor membre	Mediu. Statele membre ar trebui să își adapteze propriile sisteme la noua competență a Parchetului European, care ar consta în îndrumarea autorităților naționale competente în materie de asigurare a respectării legii și de urmărire penală și în intervenția în procesele naționale.
Impactul asupra instituțiilor existente ale Uniunii	Mediu spre ridicat. Această opțiune ar avea un impact limitat asupra Eurojust. Un OLAF de o dimensiune mai redusă ar trebui să își păstreze competența de a exercita anumite funcții administrative.
Costuri	Medii. Costurile pe care le-ar presupune această opțiune s-ar ridica la aproximativ 370 de milioane EUR.
Avantaje	Avantajele unei recuperări sporite și ale unui efect descurajator mai mare pe care le-ar presupune această opțiune sunt estimate la aproximativ 3 200 de milioane EUR.

5.7. Un parchet european cu o organizare ierarhică centralizată (opțiunea de politică nr. 4d)

Impactul preconizat	
Eficacitatea în îndeplinirea obiectivelor de politică	Ridică. Parchetului European ar urma să i se confere prerogativa de a verifica și de a conduce cercetările.
Impactul asupra drepturilor fundamentale	Mediu spre ridicat. Analiza efectuată în ceea ce privește opțiunea nr. 4c se aplică și în acest caz.
Fezabilitate	Medie. Această opțiune ar implica modificări foarte importante ale sistemelor administrative și judiciare ale statelor membre.
Impactul asupra sistemului juridic al statelor membre	Ridicat. Statele membre ar trebui să își adapteze sistemele la un nou organism extern care ar interveni direct în fața instanțelor naționale.
Impactul asupra instituțiilor existente ale	Ridicat. Același ca în cazul opțiunilor nr. 4b și 4c.

Uniunii	
Costuri	Medii spre ridicate. Costurile pe care le-ar presupune această opțiune s-ar ridica la aproximativ 820 de milioane EUR.
Avantaje	Avantajele unei recuperări sporite și ale unui efect descurajator mai mare pe care le-ar presupune această opțiune sunt estimate la aproximativ 2 900 de milioane EUR.

5.8. Aspectele orizontale

1.1.4. Cooperarea Parchetului European cu Eurojust

În avantajul reciproc al acestor organisme, faptul că Eurojust și Parchetul European ar urma să beneficieze în comun de servicii administrative și de asistență pare să fie nu numai necesar, ci și fezabil.

1.1.5. Utilizarea resurselor OLAF pentru instituirea biroului central al Parchetului European - implicații

O parte a resurselor actuale ale OLAF ar urma să fie utilizate pentru instituirea biroului central al Parchetului European. Cu toate acestea, anumite funcții administrative de investigare ale OLAF care nu sunt de natură penală trebuie să poată fi exercitate în continuare.

1.1.6. Cooperarea cu țările terțe

După cum s-a menționat anterior, în acest sens diferența dintre opțiuni nu justifică utilizarea acestui criteriu ca fiind decisiv în alegerea uneia dintre opțiuni.

6. EVALUARE COMPARATIVĂ

Obiective/costuri	Opțiunea de politică nr. 1	Opțiunea de politică nr. 2	Opțiunea de politică nr. 3	Opțiunea de politică nr. 4a	Opțiunea de politică nr. 4b	Opțiunea de politică nr. 4c	Opțiunea de politică nr. 4d
Atingerea obiectivelor de politică	Nivel scăzut	Nivel scăzut	Nivel mediu	Nivel mediu	Nivel mediu	Nivel ridicat	Nivel ridicat
Beneficiul net anual⁴	Niciun impact major	25 de milioane EUR	35 de milioane EUR	50 de milioane EUR	50 de milioane EUR	315 milioane EUR	250 de milioane EUR
Raportul cost-eficacitate⁵	-	Nivel scăzut	Nivel mediu	Nivel mediu	Nivel mediu	Nivel ridicat	Nivel mediu
Impactul asupra drepturilor fundamentale	-	Nivel scăzut	Nivel scăzut	Nivel scăzut	Nivel mediu spre ridicat	Nivel mediu spre ridicat	Nivel mediu spre ridicat

⁴ Pentru informații suplimentare, a se vedea anexa 4.

⁵ Indică rezultatele analizei costuri-beneficii pentru fiecare opțiune în parte.

Fezabilitate	Nivel ridicat	Nivel ridicat	Nivel ridicat	Nivel mediu	Nivel mediu	Nivel mediu spre ridicat	Nivel mediu
Impactul asupra instituțiilor existente ale Uniunii	-	Nivel foarte scăzut	Nivel scăzut spre mediu	Nivel mediu spre ridicat	Nivel mediu spre ridicat	Nivel mediu spre ridicat	Nivel ridicat
Impactul asupra sistemelor juridice ale statelor membre	-	-	Nivel scăzut	Nivel mediu	Nivel mediu	Nivel mediu	Nivel ridicat

7. COOPERARE CONSOLIDATĂ

După cum se specifică mai sus, tratatul prevede posibilitatea instituirii Parchetului European printr-o cooperare consolidată, în cazul în care nu se va atinge unanimitatea în cadrul procesului decizional din Consiliu. Prezenta evaluare a impactului nu examinează în detaliu care ar fi impactul specific al diferitelor opțiuni dacă s-ar aplica o procedură legislativă diferită.

8. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

Comisia are în vedere efectuarea unui studiu statistic specific după o perioadă de doi - patru ani de la instituirea Parchetului European. Studiul ar trebui, în special, să analizeze numărul de cazuri și sumele necesare pentru desfășurarea activităților Parchetului European.