



11.11.2013

OBVESTILO POSLANCEM

(102/2013)

Zadeva: Obrazloženo mnenje zgornjega doma parlamenta Združenega kraljestva o predlogu uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva (COM(2013)0543 – 2013/0255(APP))

V skladu s členom 6 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti lahko nacionalni parlamenti v roku osmih tednov od datuma posredovanja osnutka zakonodajnega akta predsednikom Parlamenta, Sveta in Komisije pošljejo obrazloženo mnenje o razlogih, zaradi katerih ocenjujejo, da osnutek ni v skladu z načelom subsidiarnosti.

V skladu s Poslovníkom Evropskega parlamenta je za vprašanje spoštovanja načela subsidiarnosti pristojen Odbor za pravne zadeve.

V prilogi vam v vednost pošiljamo obrazloženo mnenje zgornjega doma parlamenta Združenega kraljestva o zgoraj navedenem predlogu.

COM(2013) 534 final, 12558/13: predlog uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva

Zgornji dom parlamenta Združenega kraljestva je 28. oktobra odločil, kot sledi:

„Ta dom parlamenta meni, da se predlog Komisije za uredbo Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva (COM(2013) 534, dokument Sveta 12558/13) ne sklada z načelom subsidiarnosti iz razlogov, navedenih v tretjem poročilu odbora za Evropsko unijo (HL Paper 65); v skladu s členom 6 Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti naroči referentu parlamenta, da posreduje to obrazloženo mnenje predsednikom evropskih institucij.“

Ocena subsidiarnosti: Evropsko javno tožilstvo

12558/13: predlog uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva

Priporočila

1. Priporočamo, da zgornji dom parlamenta izda spodaj navedeno obrazloženo mnenje o tem, da se predlog uredbe o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva ne sklada z načelom subsidiarnosti, ter ga v skladu z določbami Pogodb EU pošlje predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije.

Preučitveni pridržek

2. S tem poročilom nadzor zadevnega predloga še ni končan, saj bo ta naknadno podrobno preučen.

Naše poročilo

3. To poročilo je pripravil pododbor za pravosodje, institucije in varstvo potrošnikov odbora za EU. Njegovi člani so navedeni v dodatku.

Predlog Komisije

4. S predlogom Komisije bi bilo ustanovljeno Evropsko javno tožilstvo z ločeno pravno identiteto kot organ Unije z lastnim podpornim osebjem. Bilo bi izključno pristojno za preiskave in pregon kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije, in z njimi tesno povezanih kaznivih dejanj.
5. Ta organ bi zaposloval evropskega javnega tožilca, štiri namestnike in vsaj po enega evropskega delegiranega tožilca, ki bi deloval v vsaki sodelujoči državi članici. Evropski delegirani tožilec bi lahko izvajal naloge tudi kot nacionalni tožilec, čeprav bi imela funkcija neodvisnega evropskega delegiranega tožilca prednost.
6. Evropsko javno tožilstvo bi bilo neodvisno. Za izvajanje splošnih dejavnosti bi

odgovarjalo Evropskemu parlamentu, Svetu in Komisiji, ki bi jim morale predložiti letno poročilo. Evropsko javno tožilstvo bi moralo delovati nepristransko in sorazmerno, preiskave bi morale začeti „brez nepotrebne odlašanja“ ter zagotoviti, da se pregon izvaja „hitro“.

7. Na podlagi predloga bi lahko Evropsko javno tožilstvo za izvajanje svojih preiskovalnih nalog dostopalo do nacionalnih podatkovnih zbirk ter informacij Europola (agencije EU za kazenski pregon) in Eurojusta (enote EU za pravosodno sodelovanje). Imelo bi široke preiskovalne pristojnosti glede potencialnih kaznivih dejanj, za katere bi morale v zvezi z invazivnimi postopki ali v zakonsko določenih primerih pridobiti nalog nacionalnega sodnika. Organi držav članic bi bili na zahtevo evropskega javnega tožilca dolžni zagotoviti kakršno koli potrebno pomoč in vse potrebne informacije.
8. Na podlagi predloga bi bile Evropskemu javnemu tožilstvu podeljene pristojnosti nacionalnega tožilca. To tožilstvo bi bilo pristojno za izbiro pristojnosti sodišča, pred katerim naj poteka pregon kaznivega dejanja goljufije v EU, ter za odločitev, ali naj se zadevno dejanje preganja ali ne, vključno z vprašanjem, ali sprejeti odškodnino in pavšalno kazen namesto pregona.
9. Predlog bi predpisoval pravila za dopustnost dokazov v primerih, ki bi jih preganjalo Evropsko javno tožilstvo, osumljencem, vključenim v preiskavo, pa bi bile podeljene minimalne pravice, določene z direktivami EU in upoštevno nacionalno zakonodajo. Podeljene bi jim bile še naslednje dodatne pravice, ki doslej niso bile obravnavane v direktivah EU in naj bi se izvajale v skladu z nacionalno zakonodajo:
 - pravica do molka,
 - domneva nedolžnosti,
 - pravica do pravne pomoči ter
 - pravica do predložitve dokazov in zahteve, naj Evropsko javno tožilstvo preveri določeno področje.
10. Evropsko javno tožilstvo bi lahko sodelovalo z organi EU, mednarodnimi organi in organi tretjih držav. Poleg tega predlog postavlja zahtevo po vzpostavitvi posebno tesnega sodelovanja med njim in Eurojustom. Evropsko javno tožilstvo bi bilo enako kot nacionalni organi pod sodnim nadzorom nacionalnih sodišč. Nazadnje so s predlogom določeni še način imenovanja funkcionarjev Evropskega javnega tožilstva, sistem varstva podatkov, ki bi veljal zanj, ter finančne določbe in določbe o osebju.

Obrazloženo mnenje

11. Kot je odbor poudaril v poročilu Boj proti goljufijam na področju financ EU (The Fight Against Fraud on the EU's Finances),¹ je težko oceniti obseg goljufij v zvezi s proračunom EU. V tem poročilu je bilo ocenjeno, da bi lahko take goljufije na leto znašale 5 milijard EUR ali več. Komisija je v oceni učinka konservativno predpostavila,

¹ 12. poročilo, zasedanje 2012–13, HL Paper 158.

da naj bi bile vsako leto zaradi goljufij ogrožene 3 milijarde EUR.¹ Gre za velike zneske, zato je zmanjšanje obsega goljufij v EU v velikem interesu držav članic in EU kot celote. V tem obrazloženem mnenju ni postavljen pod vprašaj ta cilj, temveč način, ki ga je Komisija izbrala za njegovo uresničitev.

12. Če v grobem povzamemo, predlagani odziv Komisije na zadevni obseg goljufij vključuje ustanovitev Evropskega javnega tožilstva kot organa EU z izključno pristojnostjo za preiskovanje in pregon širokega nabora kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije², in z njimi neločljivo povezanih kaznivih dejanj³, pri čemer bi lahko zadevno tožilstvo uporabilo vire nacionalnih organov.
13. To bi pomenilo veliko in moteče poseganje v občutljive kazenskopravne sisteme držav članic. Zgornji dom parlamenta meni, da bi s takim ukrepanjem na ravni EU kršili načelo subsidiarnosti, saj je nepotrebno in prekomerno ter ga Komisija ni dovolj utemeljila.⁴ V zvezi s tem meni, da je mogoče cilj preprečevanja goljufij, ki škodijo finančnim interesom Unije, najboljše doseči na ravni držav članic v obstoječem okviru za usklajevanje in sodelovanje. Ta okvir bi lahko za učinkovito uresničitev zadevnega cilja po potrebi okrepili.
14. Zgornji dom parlamenta je pri izoblikovanju takega sklepa upošteval spodaj navedene vidike.
 - S predlogom bi bila izoblikovana dva ločena sistema za boj proti goljufijam, pri čemer bi imelo Evropsko javno tožilstvo izključno pravico za preiskovanje goljufij v EU. S tem bi prišlo do podvajanja in izoblikovanja nekakšne „prelomnice“ med tem sistemom in nacionalnimi sistemi za preiskovanje in pregon drugih goljufij. S tem bi lahko države članice tudi odvrnili od boja proti goljufijam v EU, čeprav je s členom 325 PDEU jasno določeno, da odgovornost za to nosijo tako Unija kot države članice.
 - Najučinkovitejše sredstvo za boj proti goljufijam je preprečevanje, da bi se te sploh zgodile. Komisija ni ustrezno preučila ali ocenila alternativ kazenskemu pregonu, na primer poenostavitve pravil, ki urejajo različna področja proračuna EU, da bi tako otežili goljufije, izboljšanja lastnega pregleda nad proračunom EU in poenostavitve upravnih ali nadzornih sistemov držav članic ali (po potrebi) zahteve državam članicam, naj jih izboljšajo.
 - Komisija ni dovolj upoštevala možnosti za povečanje koristi, ki jih lahko omogoči obstoječi okvir za preiskovanje in pregon goljufij v EU, zlasti ker ni bilo na voljo dovolj časa za sprejetje in oceno ukrepov za izboljšanje tega okvira. Leta 2008 je bil Eurojust okrepljen s sklepom, s katerim je bila postavljena zahteva po neodvisni oceni

¹ SWD(2013) 275, oddelek 1.

² Ta kazniva dejanja bi bila opredeljena s sklicevanjem na direktivo o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava, o kateri trenutno potekajo pogajanja. Vključevala bi pomoč, napeljevanje in poskus storitve goljufije v EU. Pri pregonu bi veljala odgovornost pravnih oseb.

³ Evropsko javno tožilstvo bi bilo pristojno, če bi kazniva dejanja goljufij v EU prevladovala in bi povezana kazniva dejanja temeljila na istih dejstvih.

⁴ Škotski parlament je zgornji dom parlamenta Združenega kraljestva obvestil, da predlog tudi po njegovem mnenju krši načelo subsidiarnosti.

njegove učinkovitosti in uspešnosti, ki naj bi bila pripravljena do junija 2014.¹ • 11. septembra letos je bila sprejeta uredba za povečanje učinkovitosti preiskav Evropskega urada za boj proti goljufijam (OLAF) in okrepitev njegovega sodelovanja z državami članicami.² Trenutno potekajo pogajanja o predlogu direktive o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava, s katero bi vzpostavili kazenskopravni okvir držav članic za področje goljufij v EU.³

- Trenutni predlog v zvezi z Eurojustom prav tako vključuje določbe za okrepitev operativnih funkcij te agencije.⁴ Treba bi bilo omogočiti, da se pokaže učinek teh ukrepov, zlasti ob upoštevanju morebitnega trenda upadanja goljufij v EU.⁵
- Komisija v svojih razlogih za predlog ni dovolj upoštevala dejstva, da vsaj dve državi članici ne bosta sodelovali v Evropskem javnem tožilstvu. Danska je na podlagi Protokola št. 22 samodejno izključena, vlada Združenega kraljestva pa je jasno izrazila stališče, da v skladu s pogoji iz Protokola št. 21 pri sprejetju zadevnega predloga ne bo sodelovala. Torej je očitno, da se s predlagano ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva ne bi bilo mogoče v celoti spopasti s težavo razdrobljenosti prizadevanj posameznih držav na področju kazenskega pregona, ki jo priznava Komisija.
- Predlog o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva bi negativno vplival na delo urada OLAF in agencije Eurojust, ne da bi pri tem kakor koli zagotovili, da bo nepreizkušena dodatna entiteta omogočala ustrezno nadomestilo. Komisija je v oceni učinka predvidela, da bi se precejšen del osebja in sredstev urada OLAF prenesel na Evropsko javno tožilstvo. Ob tem še priznava, da Eurojust ne bi bil več pristojen za usklajevanje čezmejnih preiskav na področju goljufij v EU,⁶ kar bi povzročilo zaplete pri dodatnem usklajevanju med Evropskim javnim tožilstvom in Eurojustom. Vendar sta v obstoječem okviru tako Eurojust kot OLAF zmožna učinkovito delovati. Zgornji dom parlamenta je pred nedavnim menil, da dejstvo, da britanski organi kazenskega pregona postopoma vse pogosteje uporabljajo Eurojust, kaže na vrednost te agencije.⁷ Ugotovljeno je bilo, da je učinkovitost urada OLAF omejena,⁸ vendar na tako stanje

¹ Sklep Sveta 2009/426/PNZ o okrepositvi Eurojusta in spremembi Sklepa 2002/187/PNZ o ustanovitvi Eurojusta za okrepitev boja proti težjim oblikam kriminala.

² Uredba št. 883/2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1073/1999 in Uredbe (Euratom) št. 1074/1999.

³ COM(2012)0363.

⁴ COM(2013)0535. Ta predlog je bil predstavljen kot del svežnja za ustanovitev Evropskega javnega tožilstva.

⁵ COM(2012) 548, letno poročilo Komisije z naslovom *Zaščita finančnih interesov Evropske unije – Boj proti goljufijam*. Iz tabele 1 tega poročila izhaja, da so bili število nepravilnosti, ki so jih države članice prijavile kot goljufije, in s tem povezani zneski v letih 2011 in 2012 manjši od najvišje ravni, ki je bila ugotovljena leta 2010.

⁶ SWD(2013) 274, oddelek 7.

⁷ Odbor za Evropsko unijo, *Policijski in kazenskopravni ukrepi EU: odločitev Združenega kraljestva, da v letu 2014 ne sodeluje pri ukrepih (EU police and criminal justice measures: The UK's 2014 opt-out decision)* (13. poročilo, zasedanje 2012–13, HL Paper 159), poglavje 245.

⁸ Odbor za Evropsko unijo, *Boj proti goljufijam na področju financ EU (The Fight Against Fraud on the EU's Finances)* (12. poročilo, zasedanje 2012–13, HL Paper 158), poglavje 5. Te omejitve so: proračunski dejavniki, moteni odnosi z nadzornim odborom, premajhno ukrepanje držav članic na podlagi predloženih informacij in premalo usklajeno delovanje Europolu in Eurojusta. Za odpravo težave premajhnega ukrepanja držav članic je bilo predvideno, da morajo države članice uradu OLAF poročati o ukrepih, ki so jih sprejele v odgovor na zadeve, ki so jim bile predložene.

vplivajo dejavniki, ki jih je mogoče izboljšati brez ustanovitve Evropskega javnega tožilstva. Negativne vplive slabitve funkcije urada OLAF in agencije Eurojust bi občutile zlasti države članice, ki v predlogu o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva ne bodo sodelovale.

- Komisija v oceni učinka pretirava glede potencialnega vpliva predloga, saj je v analizi uporabila podatke urada OLAF, ki vključujejo informacije Danske in Združenega kraljestva, čeprav zadevni državi gotovo ne bosta sodelovali v Evropskem javnem tožilstvu. Podobno Komisija obravnava goljufije na področju DDV kot goljufije, ki škodijo finančnim interesom Unije (in bi bile zato v izključni pristojnosti Evropskega javnega tožilstva), čeprav se Združeno kraljestvo in nekatere druge države članice s tem ne strinjajo.¹
- Ocene stroškov in koristi predloga, ki jih je Komisija podala v oceni učinka, niso verodostojne.² Komisija predpostavlja, da ne bo bistvenih sprememb, kar zadeva razpoložljive človeške vire za boj proti kaznivim dejanjem, ki škodijo finančnim interesom EU, čeprav po drugi strani ocenjuje, da obstoječe ureditve niso učinkovite, kar pomeni, da prva predpostavka verjetno ne drži. Po njenih ocenah bi začetni stroški v breme proračuna EU znašali 2,5 milijona EUR, letni tekoči stroški pa 27,9 milijona EUR, od česar se odšteje 6,1 milijona EUR, ki naj bi jih prihranili za OLAF in Eurojust. To se zdi premalo za organizacijo, ki naj bi vsako leto obravnavala 2500 zapletenih zadev v zvezi z goljufijami in opravila 1667 pregonov. Kar zadeva prispevek iz nacionalnih proračunov, Komisija neprepričljivo domneva, da trenutno število zaposlenih v državah članicah, ki delajo na kaznivih dejanjih goljufij v EU, zadostuje za obravnavo pričakovanega števila primerov Evropskega javnega tožilstva. Prav tako na vprašljivih predpostavkah temeljijo tudi pričakovane koristi, saj naj bi se število obsodb povečalo za 25 %, stopnja izterjanih zneskov, pridobljenih z goljufijami, pa naj bi bila 15-odstotna, kar se ujema s trenutno najvišjimi nacionalnimi ocenami. Obe navedeni predpostavki se zdita previsoki, saj so pristojnosti Evropskega javnega tožilstva, kar zadeva preiskovanje in pregon, v veliki meri kopija pristojnosti nacionalnih organov, pregon Evropskega javnega tožilstva pa bo še vedno potekal pred nacionalnimi sodišči in ga bodo večinoma vodili evropski delegirani tožilci, katerih funkcija je izpeljana iz funkcije državnih tožilcev.
- Ker bi bilo Evropsko javno tožilstvo pristojno za usmerjanje nacionalnih preiskovalnih organov in organov pregona, bi lahko ovrгло prednostne naloge, ki bi jih postavile države članice v skladu z omejenimi nacionalnimi sredstvi, dodeljenimi za kazenski pregon, tudi na področju goljufij.
- S predlogom bi bila uvedena samostojna pravila glede dopustnosti dokazov za kazniva dejanja goljufij v EU. S tem bi nastali nepotrebni dodatni zapleti in stroški pri delovanju nacionalnih kazenskopravnih sistemov.

15. Komisija je v oddelku 3.2 obrazložitvenega memoranduma subsidiarnost utemeljila z

¹ Svet je sprejel splošni pristop k predlogu Komisije za direktivo o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava, v skladu s katerim so iz opredelitve finančnih interesov EU, uporabljene za določitev območja pristojnosti Evropskega javnega tožilstva, izrecno izključeni prihodki iz DDV.

² Predstavljene so v oddelku 7 in Prilogi 4 ocene učinka Komisije (SWD(2013) 274).

navedbami, da je njen predlog „bistvenega pomena za Unijo“, da „je treba na ravni Unije usmerjati in usklajevati preiskave in pregon kaznivih dejanj, ki škodijo njenim finančnim interesom, katerih zaščito zahtevajo Unija in države članice“, ter da „sedanje stanje, ko so za pregon kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije, izključno pristojni organi držav članic, ni zadovoljivo“.¹ V uvodni izjavi 5 predloga je navedeno, da ciljev predloga ni mogoče doseči zaradi razdrobljenosti nacionalnega pregona na področju goljufij v EU. Komisija je v oceni učinka ugotovila, da so ukrepi nacionalnih pravosodnih organov pogosto neučinkoviti, stopnja pregona je nizka, rezultati, doseženi v posameznih državah članicah, pa se med seboj razlikujejo.² Dalje Komisija še trdi, da obstoječe pristojnosti urada OLAF in agencije Eurojust niso zadovoljive in da ti organizaciji zaradi omejitev, postavljenih s PDEU, nimata potrebnih pristojnosti.³

16. Zgornji dom parlamenta meni, da se zgolj s trditvijo, da je nekaj „bistvenega pomena za Unijo“, ni mogoče izogniti ustrezni utemeljitvi z vidika subsidiarnosti, niti se ne strinja s tem, da mora Unija voditi usklajevanje preiskav in pregona kaznivih dejanj le zato, ker ta škodijo finančnim interesom Unije. Člen 325 PDEU jasno določa, da se morajo proti takim goljufijam boriti tako Unija kot države članice, in od držav članic zahteva, da morajo za njihovo preprečevanje sprejeti enake ukrepe kot za preprečevanje goljufij, ki škodijo njihovim lastnim finančnim interesom.
17. Kot je bilo že navedeno, se zgornji dom parlamenta ne strinja z optimistično oceno Komisije glede izboljšanih stopenj pregona in izterjave, ki naj bi jih prinesla ustanovitev Evropskega javnega tožilstva, ter meni, da bi se bilo mogoče proti goljufijam v EU učinkovito boriti v obstoječem okviru, ki temelji na kazensko-pravnih sistemih držav članic ter usklajevanju med njimi in institucijami EU, ki bi ga lahko po potrebi okrepili.
18. Obstoječi okvir za obravnavo goljufij v EU bi bilo mogoče okrepiti na vseh področjih, na katerih bi se lahko Eurojust in OLAF izkazala za neučinkovita. Tako bi se lahko spopadli tudi s težavo razdrobljenosti nacionalnega pregona, ne da bi pri tem ustvarili novo razdrobljenost druge vrste, ki bi se kazala v razkoraku med različnimi okviri za preiskovanje in pregon goljufij v EU v posameznih državah članicah ter med različnimi sistemi, ki bi jih upravljale države članice, ki bodo sodelovale pri predlogu, in tiste, ki pri njem ne bodo sodelovale.

¹ COM(2013)0534.

² SWD(2013) 275, oddelek 4.2.

³ OLAF je omejen na upravne (ne kazenske) preiskave, Eurojust pa ne more voditi preiskav ali preganjati kaznivih dejanj.