



Bruselj, 17.7.2013
COM(2013) 532 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Boljša zaščita finančnih interesov Unije:
ustanovitev Evropskega javnega tožilstva in reforma Eurojusta**

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Boljša zaščita finančnih interesov Unije: ustanovitev Evropskega javnega tožilstva in reforma Eurojusta

To sporočilo uvaja sveženj zakonodajnih ukrepov za krepitev institucionalnih vidikov zaščite finančnih interesov Unije (in s tem tudi denarja davkoplačevalcev) v skladu s politiko Komisije iz leta 2011¹. Sveženj je sestavljen iz predloga uredbe o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva in predloga uredbe o ustanovitvi Agencije EU za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (Eurojust). Poleg tega vsebuje sporočilo o upravljanju urada OLAF in krepitevi procesnih jamstev v preiskavah zaradi ustanovitve Evropskega javnega tožilstva.

1. GLAVNI CILJI, KI NAJ BI SE DOSEGLI Z USTANOVITVIJO EVROPSKEGA JAVNEGA TOŽILSTVA IN REFORMO EUROJUSTA

- **Boj proti goljufijam: prednostna naloga v času proračunske konsolidacije**

V času, ko številne države članice izvajajo javnofinančne prilagoditve, ki nalagajo znatna bremena številnim državljanom, je bolj kot kdaj koli prej pomembno zagotoviti, da so finančni interesi Evropske unije (in s tem denar davkoplačevalcev) učinkovito zaščiteni. Z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva, kot je predlagano v tem svežnju, bo mogoče prvič v zgodovini uvesti subjekt, ki bo imel pristojnost in vire, potrebne za preiskovanje in pregon storilcev ter njihovo privedbo pred sodišče v primerih goljufij in drugih nezakonitih dejavnosti (bodisi storjenih v eni državi članici bodisi čezmejnih), ki škodijo finančnim interesom Unije.

S tem bodo odpravljene funkcionalne omejitve obstoječih organov in agencij Unije, saj bo Evropsko javno tožilstvo pravi organ za preiskovanje in pregon, ki bo lahko po vsej Uniji ukrepal na enoten način.

- *Zagotavljanje, da se bo pregon na ravni EU izvajal odgovorneje*

Predlogi iz tega svežnja bodo izkoristili določbe Lizbonske pogodbe, na podlagi katerih ima Unija edinstveno pristojnost v skladu s členom 86 PDEU, da vzpostavi sistem evropskega tožilstva za zaščito svojih finančnih interesov, in s členom 85 PDEU, da okrepi učinkovitost in demokratični nadzor dejavnosti Eurojusta.

Dejansko je namen predlogov doseganje večje odgovornosti na dva načina. Prvič, Evropsko javno tožilstvo bo kot popolnoma neodvisen organ odgovarjalo institucijam Unije, saj bo zavezano letno poročati o svojih dejavnostih. Drugič, zaradi Lizbonske pogodbe bodo Evropski parlament in nacionalni parlamenti v prihodnosti sodelovali pri ocenjevanju dejavnosti Eurojusta. To izboljšanje demokratične odgovornosti Eurojusta je del predloga uredbe o Eurojustu. Prihodnje Evropsko javno tožilstvo bo o svojih dejavnostih letno poročalo Evropskemu parlamentu in nacionalnim parlamentom ter Svetu in Evropski komisiji.

- *Zvišati je treba raven varstva oseb, v zvezi s katerimi se izvajajo preiskave*

Evropsko javno tožilstvo je treba ustanoviti tako, da bo zagotavljalo spoštovanje načela pravne države na vseh stopnjah preiskav in pregona. Da bi to dosegli, predlog zagotavlja spoštovanje načel, ki jih priznava zlasti Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, s čimer

¹ Sporočilo o zaščiti finančnih interesov Evropske unije s kazenskim pravom in upravnimi preiskavami z dne 26. maja 2011, COM(2011) 293.

naj bi se zagotovila visoka raven varstva pravic posameznikov in podjetij, ki so prizadeti zaradi preiskav ali pregona storilcev goljufij. Zato je v besedilu vrsta procesnih jamstev na ravni Unije, na primer dostop do odvetnika ter obveznost pridobitve sodne odredbe v primeru posebej invazivnih preiskovalnih ukrepov.

2. ZAKAJ SO TE REFORME POTREBNE ZA IZBOLJŠANJE SEDANJIH RAZMER?

- *Sedanji sistem finančnih interesov Unije ne ščiti v zadostni meri*

Sedanja prizadevanja na nacionalni ravni in na ravni Unije ne morejo ustrezno rešiti vprašanja goljufij zoper finančne interese Unije. Unija in države članice imajo dolžnost, da „preprečujejo goljufije in vse druge nezakonite dejavnosti, ki škodijo finančnim interesom Unije,“ ter „omogočajo učinkovito zaščito“ teh interesov.² Ta dolžnost je še posebej pomembna v času proračunske konsolidacije, ko šteje vsak evro. Kljub tej jasni obveznosti, ki jo nalagajo Pogodbi EU in sodna praksa Sodišča EU³, so finančni interesi Unije v državah članicah še naprej nezadostno zaščiteni: kazniva dejanja goljufije, korupcije in druga kazniva dejanja, ki škodijo proračunu Unije, so številna in večinoma se jih ne preganja. Komisija je v vsakem od zadnjih treh let odkrila domnevne goljufije v vrednosti v povprečju približno 500 milijonov EUR, vendar je dejanska vrednost goljufij verjetno precej višja. Ker v Uniji ni celovitega in enakovrednega sistema izvrševanja, se je med goljufi pojavila miselnost, da za kazniva dejanja goljufije ne bodo kaznovani.

Trenutno Unija nima skoraj nobenih pooblastil za posredovanje v primerih kaznivih zlorab, ki škodijo njenim finančnim sredstvom. Preiskovanje ali pregon kaznivih dejanj, ki škodijo takim finančnim sredstvom, je še vedno v izključni pristojnosti držav članic. Izsledki raziskav⁴ in statistični podatki⁵ kažejo, da preiskave kaznivih dejanj goljufij zoper finančne interese Unije pogosto ovirajo različna zakonodaja in neenakovredni ukrepi izvrševanja v državah članicah. Stopnja uspešnosti postopkov pregona kaznivih dejanj zoper proračun EU je v državah članicah EU zelo različna (od približno 20 % do preko 90 %)⁶, delno zaradi zapletenosti primerov, nezadostnih nacionalnih virov in pogoste potrebe po zbiranju dokazov zunaj nacionalnega ozemlja. To kaže na precejšnjo vrzel v učinkovitosti nacionalnih sistemov pregona na področju goljufij, ki škodijo finančnim interesom Unije.

Teh pomanjkljivosti ni mogoče odpraviti v okviru obstoječih nacionalnih in evropskih struktur. Nacionalni organi odkrivanja in preiskovanja ter pregona lahko ukrepajo samo znotraj nacionalnih meja. To omejuje njihovo sposobnost za boj proti čezmejnimi kaznivim dejanjem. In čeprav so agencije Unije pristojne na celotnem ozemlju Unije, nimajo pooblastil za vodenje preiskav in pregona v državah članicah. Evropski organi, kot so Eurojust, Europol in urad OLAF, lahko ukrepajo le v okviru svojih pristojnosti in funkcij, ki jih določa Pogodba in jih prihodnje reforme ne bodo spremenile. Nobeden od teh organov nima ali mu ni mogoče podeliti pooblastil za izvajanje preiskav kaznivih dejanj ali pregon storilcev.

Poleg tega boj proti goljufijam v škodo finančnih interesov Unije ni priznan kot prednostna naloga na nacionalni ravni. To je zlasti pereče v primerih čezmejnih goljufij. Ovire lahko obstajajo tudi v popolnoma nacionalnih primerih: prednostne naloge so določene na nacionalni ali regionalni ravni, kjer se razpoložljivi viri odkrivanja, preiskovanja in pregona

² Člen 325 PDEU.

³ Zadeva 68/88, *Komisija proti Grčiji*, z dne 21. septembra 1989, Recueil 1989, str. 2965.

⁴ Študija projekta EuroNeeds. Predhodno poročilo o tej študiji je mogoče prenesti s spletne strani Inštituta Max Planck za tuje in mednarodno kazensko pravo (<http://mpicc.de>).

⁵ Poročilo o desetletju dejavnosti urada OLAF.

⁶ Letno poročilo urada OLAF za leto 2011 – podatki ne vključujejo držav članic s stopnjama 0 % in 100 %. Povprečje EU: 43 %.

ali strokovno znanje osredotočajo na druge vrste kaznivih dejanj. Posledično je zahtev za obravnavo goljufij v škodo finančnih interesov Unije zelo malo in cikel odkrivanja, preiskovanja in pregon se prekine. O odkritih kaznivih dejanjih se preiskava bodisi ne začne izvajati bodisi se opusti, kadar nastopijo težave.

- *Potrebna je reforma Eurojusta*

Potrebna je reforma Eurojusta, da se odpravijo pomanjkljivosti pri izvajanju njegovega trenutnega okvira, s čimer bi se izboljšala njegovo celotno delovanje in operativnost. Reforma bo jasno ločevala med operativnimi nalogami kolegija Eurojusta⁷ in njegovimi upravnimi nalogami, zaradi česar se bo lahko osredotočil na operativne naloge, ne da bi se mu bilo treba ukvarjati s številnimi upravnimi zadevami. Predvidena je ustanovitev izvršnega odbora, da bi pomagal kolegiju pri njegovih upravnih nalogah. Preoblikovanje Sklepa Eurojusta v uredbo v skladu s PDEU zagotavlja tudi priložnost za zagotovitev, da se pooblastila nacionalnih članov nadalje uskladijo, struktura Eurojusta pa se prilagodi standardom, določenim v skupnem pristopu glede decentraliziranih agencij EU, ki so ga v juliju 2012 podprli Evropski parlament, Svet in Evropska komisija.

- *Ustanovitev Evropskega javnega tožilstva in reforma Eurojusta morata temeljiti na Lizbonski pogodbi*

S predlogi v tem svežnju se bodo izkoristile možnosti, uvedene z Lizbonsko pogodbo, zlasti v členih 85 in 86 PDEU. Pomembna novost Lizbonske pogodbe je sodelovanje Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov pri ocenjevanju dejavnosti Eurojusta. To izboljšanje demokratične odgovornosti Eurojusta je del predloga uredbe o Eurojustu.

Uporaba obeh členov hkrati pomeni, da je treba doseči najboljše možne sinergije med Evropskim javnim tožilstvom in reformiranim Eurojustom. To je potrebno ne le zato, ker člen 86 PDEU določa, da bi bilo treba Evropsko javno tožilstvo ustanoviti „iz Eurojusta“, ampak tudi zato, ker bosta morali obe organizaciji tesno sodelovati pri zadevah, ki spadajo v njuno pristojnost.

Cilj tega svežnja je izboljšati varovanje finančnih interesov Unije, zato izvajanje člena 86 PDEU, skupaj z učinkovitim delovanjem Eurojusta, velja za optimalno rešitev. Le možnost ustanovitve Evropskega javnega tožilstva v skladu s členom 86 PDEU zagotavlja celoten niz ukrepov, ki so potrebni za ustrezno preiskovanje in pregon goljufij v EU. Na primer, Evropsko javno tožilstvo bo pristojno ne le za uvedbo preiskav, ampak bo nadzorovalo tudi njihovo izvajanje in odgovarjalo zanje. Pristojnosti Evropskega javnega tožilstva presegajo potencialne pristojnosti Eurojusta, tudi če bi se uporabile vse možnosti iz člena 85 PDEU.

Sveženj dopolnjuje in utrjuje ukrepe, ki jih je že predlagala Komisija, da bi Uniji omogočila preprečevanje goljufij in drugih kaznivih dejanj, ki škodijo njenim finančnim interesom („goljufije v škodo finančnih interesov Unije“), ter boj proti njim. Med temi ukrepi sta zakonodajni predlog direktive o uskladitvi opredelitev relevantnih kaznivih dejanj in minimalnih sankcij⁸ ter preventivna strategija Komisije na področju boja proti goljufijam⁹. Ta sveženj obravnava zlasti vprašanja, opredeljena v sporočilu iz leta 2011¹⁰ na področju

⁷ Kolegij je sestavljen iz nacionalnih članov, po enega iz vsake države članice Evropske unije. Za organizacijo in delovanje Eurojusta je odgovoren kolegij. Eurojust lahko izvaja svoje naloge bodisi prek enega ali več nacionalnih članov bodisi kot kolegij.

⁸ Predlog Direktive Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava z dne 11. julija 2012 (COM(2012) 363).

⁹ COM(2011) 376 final.

¹⁰ Sporočilo Komisije „o zaščiti finančnih interesov Evropske unije s kazenskim pravom in upravnimi preiskavami“, COM(2011) 293 z dne 16. maja 2011.

kazenskega pregona. Po dveh letih od izdaje tega pomembnega sporočila je ukrepanje v zvezi z navedenimi vprašanji (kot je ta sveženj), še toliko nujnejše.

3. PREDNOSTI EVROPSKEGA JAVNEGA TOŽILSTVA

Bistvene značilnosti Evropskega javnega tožilstva

Namen zakonodajnega predloga Evropske komisije je ustanovitev Evropskega javnega tožilstva iz Eurojusta kot urada Unije, ki je *neodvisen, njegovo delovanje pa je odgovorno in učinkovito*.

Evropsko javno tožilstvo bo decentralizirana struktura, v okviru katere bodo delovali evropski javni tožilec in evropski delegirani tožilci v državah članicah. Da bi bilo Evropsko javno tožilstvo učinkovito, bo evropski javni tožilec dajal navodila in usmerjal dejavnosti evropskih delegiranih tožilcev, ki bodo neposredno pod njegovim vodstvom obravnavali kazniva dejanja s področja pristojnosti Evropskega javnega tožilstva, pri tem pa ostali vključeni v pravosodne sisteme držav članic („dvojna funkcija“). To bo zagotovilo doslednost, usklajevanje, hitro ukrepanje in stalen pregled nad tekočimi postopki preiskav in pregona. Evropsko javno tožilstvo bo delovalo na decentraliziran način: primeri se bodo obravnavali na najustreznejši ravni, ki bo večinoma raven evropskega delegiranega tožilca v državah članicah. Izbira decentralizirane strukture, ki bo umeščena v pravosodne sisteme držav članic, bo zagotovila, da bo Evropsko javno tožilstvo ukrepalo hitro, dosledno in učinkovito za zaščito interesov davkoplačevalcev in se bo brez težav vključilo v nacionalne pravosodne sisteme ter da se bo opiralo na njihovo strokovno znanje in vire.

Evropsko javno tožilstvo bo temeljilo na sklopu pravnih aktov na ravni EU (glede kaznivih dejanj, za obravnavo katerih je pristojno¹¹, ter enotnih pooblastil in varstva procesnih pravic), pa tudi na nacionalni zakonodaji glede izvrševanja njegovih nalog.

Kot neodvisna struktura bo zagotovilo jamstva, da nihče ne bo mogel neupravičeno posegati v njegove preiskave in pregon. Evropsko javno tožilstvo bo kot organ, ki deluje pregledno, odgovarjalo institucijam Unije, saj bo zavezano letno poročati o svojih dejavnostih.

Ustanovitev Evropskega javnega tožilstva, „iz Eurojusta“ pomeni, da bodo med tem novo vzpostavljenim uradom in reformiranim Eurojustom ustvarjene optimalne sinergije.

- *Odprava institucionalnih pomanjkljivosti na nacionalni ravni in ravni Unije*

Evropsko javno tožilstvo bo imelo pooblastila in sredstva, potrebna za preiskovanje in pregon v nacionalnih ali čezmejnih zadevah ter njihovo predložitev sodišču. To bo odpravilo funkcionalne omejitve obstoječih agencij Unije, saj bo Evropsko javno tožilstvo organ preiskovanja in pregona, ki bo lahko ukrepal po vsej Uniji na enoten način. Nacionalni postopki za preiskave kaznivih dejanj se bodo sicer še naprej uporabljali, Unija pa se bo obravnavala kot eno samo pravno območje, na katerem bo lahko Evropsko javno tožilstvo ukrepalo, ne da bi morale pri tem uporabljati instrumente za medsebojno pravno pomoč. To bo omogočilo precejšnjo pospešitev in večjo učinkovitost postopka preiskave in pregona v primerjavi s sedanjim stanjem.

- *Izboljšanje kazenskega pregona*

Evropsko javno tožilstvo bo zagotavljalo doslednost in usklajenost ciklusa odkrivanja, preiskovanja in pregona: ob odkritju kaznivega dejanja bo Evropsko javno tožilstvo v okviru

¹¹ Predlog Komisije za Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava, COM(2012) 363 z dne 11. julija 2012.

svojih pristojnosti sistematično nadaljevalo obravnavo posamezne zadeve, dokler je ne bo predložilo sodišču. Vzpostavilo bo cikel izvrševanja in zagotovilo, da bo ena faza sledila drugi, dokler zadeva ne bo predložena v obravnavo sodišču. Postopki preiskav Evropskega javnega tožilstva, v zvezi s katerimi se bo lahko zaneslo na Europolove analize in obveščevalne podatke, ter njegovi postopki pregona bodo temeljili na skupni evropski politiki kazenskega pregona, katere podlaga je pristojnost na ravni Unije. Taka pristojnost na ravni Unije bo omogočila večjo učinkovitost v čezmejnih primerih, saj bo usmerjala in usklajevala izvršilne ukrepe ter zagotavljala, da se bodo razpoložljiva sredstva optimalno uporabila.¹²

- *Povečanje odvračilnega učinka kazenskega pregona*

Evropsko javno tožilstvo bo zagotovilo, da bodo organi odkrivanja in preiskovanja ter pregona sistematično in učinkovito obravnavali vsak sum kaznivega dejanja zoper finančne interese Unije. Odvračanje se bo izboljšalo zaradi sistematičnega pregona goljufov, večjih možnosti za obsodbo in izterjave z zaplenbo premoženjskih koristi, pridobljenih s kaznivim dejanjem. V končni fazi bi moral imeti pregon, ki ga začne Evropsko javno tožilstvo, tudi preventivni učinek in bi moral postopno zmanjšati obseg škode, ki jo finančnim interesom Unije povzročijo takšna kazniva dejanja.

- *Izvajanje preiskovanja in pregona kaznivih dejanj goljufije v skladu z načelom pravne države*

Predlog o Evropskem javnem tožilstvu zagotavlja spoštovanje načel, ki jih priznava zlasti Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, s čimer naj bi se zagotovila visoka raven varstva pravic posameznikov in podjetij, ki so prizadeti zaradi preiskav ali pregona storilcev goljufij v Uniji. Vključuje vrsto procesnih jamstev na ravni Unije, kot so dostop do odvetnika, domneva nedolžnosti in pravica do pravne pomoči. Določa tudi obveznost, da so preiskovalni ukrepi predmet sodne odredbe pristojnih nacionalnih sodišč. Ureditev varstva podatkov pri Evropskem javnem tožilstvu bo zagotovila visoko raven varstva osebnih podatkov, in sicer na zelo podoben način kot ureditev varstva podatkov pri Eurojustu. Vsa ta procesna jamstva skupaj bodo zagotovila najvišjo raven pravnega varstva do zdaj za osumljence in osebe, ki sodelujejo pri prizadevanjih Unije za boj proti goljufijam zoper finančne interese Unije, ter omogočila sistem preiskovanja in pregona, ki temelji na načelu pravne države.

4. GLAVNI ELEMENTI PREDLOGA V ZVEZI Z EVROPSKIM JAVNIM TOŽILSTVOM

Osredotočena pristojnost za goljufije zoper finančne interese Unije: v skladu s členom 86(1) PDEU naj bi Evropsko javno tožilstvo obravnavalo izključno „kršitv[e], ki vplivajo na finančne interese Unije“. Pristojnost za to področje bi bila izključno v rokah Evropskega javnega tožilstva, da bi lahko zagotovilo doslednost preiskav na ravni Unije in nadzor nad njimi. Zaradi izključne pristojnosti tožilstva za upravne preiskave takih zadev teh ne more več opravljati urad OLAF, če pa jih, jih mora v primerih suma kaznivega dejanja prenesti na tožilstvo.

Neodvisnost in odgovornost: neodvisnost Evropskega javnega tožilstva bo zaščitena z različnimi jamstvi, zlasti s postopki imenovanja in razrešitve ter pravili o odpovedi in navzkrižju interesov. Njegova odgovornost bo urejena s sprotnim obveščanjem organov za imenovanja (institucije Unije) o delu Evropskega javnega tožilstva, prav tako pa bodo ti

¹² Evropski parlament je v svoji resoluciji z dne 11. junija 2013 „o organiziranem kriminalu, korupciji in pranju denarja: priporočila za ukrepe in pobude, ki bi jih bilo treba sprejeti“ pozval k vzpostavitvi Evropskega javnega tožilstva in poudaril, „da bi morale prihodnje evropsko javno tožilstvo imeti okretno in prožno strukturo...“.

organi lahko zaprosili Sodišče Evropske unije, da evropskega javnega tožilca v primeru hujše kršitve razreši.

Odvzem imunitete: Evropsko javno tožilstvo bo pri izvajanju svojih preiskav po potrebi pooblaščen, da zahteva odvzem imunitete na nacionalni ravni ali na ravni Unije v skladu z veljavnimi pravili.

Decentralizirana in integrirana struktura: Evropsko javno tožilstvo bo organizirano kot decentraliziran urad in bo tako lahko prisotno v vseh državah članicah in v njih nemoteno delovalo. Evropski delegirani tožilci, ki so vključeni v pravosodne sisteme držav članic, bodo lahko posredovali, koordinirali in izvajali navodila evropskega javnega tožilca na terenu. Evropsko javno tožilstvo bo tesno sodelovalo z nacionalnimi organi odkrivanja in preiskovanja ter pregona in sodstvom. Ta decentralizirana struktura ima veliko prednosti, zlasti vključitev v nacionalne pravosodne sisteme (poznavanje nacionalnega pravosodnega sistema, znanje lokalnega jezika, priznavanje s strani lokalnih struktur pregona in vključevanje vanje, prakse obravnave zadev pred lokalnimi sodišči itd.). Decentralizirana struktura se bo odražala tudi v načinu, kako bo Evropsko javno tožilstvo sprejemalo notranja pravila ter pri tem zagotavljalo, da bodo v postopku sprejemanja sodelovali tudi evropski delegirani tožilci.

Močna vez med evropskim javnim tožilcem in evropskimi delegiranimi tožilci: kot en sam urad bo Evropsko javno tožilstvo uživalo podporo hierarhične strukture. Vodil ga bo evropski javni tožilec, ki bo pooblaščen za dajanje navodil evropskim delegiranim tožilcem z dvojno funkcijo na terenu v državah članicah pri delu v zvezi s kaznivimi dejanji, ki spadajo v pristojnost Evropskega javnega tožilstva.

Učinkovitost: evropski javni tožilec, ki mu pomagajo njegov namestnik in evropski delegirani tožilci, sprejme končno odločitev o pregonu. Jasno določena hierarhija omogoča hitro sprejemanje odločitev. S tem bo mogoče premostiti tudi trenutno nizko raven prednosti, ki se namenja boju proti goljufijam v EU. Evropsko javno tožilstvo bo lahko združevalo vire za preiskave in pregon za zadostitev potrebam v dani situaciji, s čimer bodo odkrivanje, preiskovanje in pregon na evropski in nacionalni ravni bolj učinkoviti.

Enotna preiskovalna pooblastila: Evropsko javno tožilstvo bo lahko izvajalo številne preiskovalne ukrepe za preiskovanje goljufij. Te ukrepe bo mogoče naročiti v vseh državah članicah, da se zagotovi enoten boj proti goljufijam po vsej Uniji. Posebne pogoje in izvajanje teh ukrepov bo še naprej urejalo nacionalno pravo. Ker razlike v nacionalnih pravilih za zbiranje dokazov pogosto povzročajo težave v zvezi z dopustnostjo dokazov, zbranih v drugi državi članici, bo določeno, da bodo dokazi, ki bodo zakonito zbrani v eni državi članici, dopustni v vseh državah članicah, razen če bo to negativno vplivalo na poštenost postopka ali pravice do obrambe.

Jamstva in sodni nadzor: izvajanje preiskovalnih pooblastil morajo spremljati sistem sodnega nadzora in ukrepi za zaščito pravic osumljencev, prič in žrtev. Za vrsto najbolj invazivnih preiskovalnih ukrepov (kot so preiskave in zasegi, prestrežanje telekomunikacij in tajne preiskave) bo na ravni EU veljala zahteva, da Evropsko javno tožilstvo predhodno pridobi sodno odredbo za uporabo tovrstnih ukrepov. Pravice oseb, zajetih v preiskave, ki jih bo izvajalo Evropsko javno tožilstvo, bodo zajamčene z uporabo zakonodaje Unije in nacionalnega prava ter z zanašanjem na odločbe nacionalnih sodišč. Prednost tega je, da bodo evropski delegirani tožilci in pravni zastopniki preiskovanih oseb delovali v znanem nacionalnem sistemu, s čimer bodo lahko zagotovili, da so pravice teh oseb zaščitene na način, ki so ga vajeni.

Uporaba obstoječih virov: delovanje Evropskega javnega tožilstva ne bo ustvarilo znatnih novih stroškov za Unijo ali države članice, saj bo njegove upravne storitve prevzel Eurojust, potrebni človeški viri pa bodo na voljo iz obstoječih organov, kot je urad OLAF, saj ta ne bo več izvajal upravnih preiskav kazenskih zadev v zvezi s finančnimi interesi Unije. Ta sprememba vpliva tudi na število osebja, potrebnega za izpolnjevanje nalog urada OLAF. Predvideno je, da bo veliko število osebja urada OLAF premeščenega na Evropsko javno tožilstvo, torej bodo stroški njegove ustanovitve nižji. Kljub temu zmanjšanju števila osebja, bo na uradu OLAF ostalo dovolj osebja, da bo lahko urad še naprej izvajal svoje ostale pristojnosti¹³. Skupni stroški odkrivanja, preiskovanja in pregona bodo zaradi povečanja učinkovitosti (mogoče se je izogniti podvajanju, skrajšati čas za preiskave in odpraviti težave v zvezi z medsebojno pomočjo) bolj uravnoteženi.

5. SINERGIJE MED EVROPSKIM JAVNIM TOŽILSTVOM IN EUROJUSTOM

Člen 86 PDEU določa, da je treba Evropsko javno tožilstvo ustvariti „iz Eurojusta“ in da obstajajo dobri razlogi za vzpostavitev privilegiranega partnerstva med obema:

- Posredovanje primerov goljufij zoper finančne interese Unije, ki jih obravnava Eurojust, Evropskemu javnemu tožilstvu. Ker bo imelo Evropsko javno tožilstvo izključno pristojnost na področju goljufij in drugih kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije, bo pristojnost Eurojusta na tem področju (usklajenost sodelovanja na pravosodnem področju v čezmejnih primerih) prenesena zaradi zagotovitve doslednosti.
- Obravnavanje hibridnih zadev zahteva dnevno koordinacijo operativnih nalog. Obstajajo – in vedno bodo obstajale – zadeve, v katerih morata sodelovati Evropski javni tožilec in Eurojust; zlasti so to zadeve, v katerih so osumljenci vpleteni hkrati v kazniva dejanja, ki škodijo finančnim interesom Unije, in druge oblike kaznivih dejanj. To pomeni, da bo potrebno stalno tesno sodelovanje. Da bi se to zgodilo, so bile v uredbo o Evropskem javnem tožilstvu in uredbo o Eurojustu vključene določbe, na podlagi katerih lahko to tožilstvo zahteva, da Eurojust ali njegovi nacionalni člani posredujejo, koordinirajo ali kako drugače uporabljajo svoja pooblastila v danem primeru. Poleg tega lahko v primerih prekrivanja pristojnosti v hibridnih zadevah Eurojust zagotovi pomoč pri reševanju vprašanja sodne pristojnosti.
- Stroškovna učinkovitost zahteva skupno uporabo virov. Predvideno je, da bo Eurojust Evropskemu javnemu tožilstvu zagotavljal praktične podporne storitve pri obravnavi upravnih vprašanj, kot so osebje, finance in IT. Ta pristop omogoča znatne prihranke pri stroških in preprečuje nepotrebno podvajanje funkcij. Primer tovrstnih prihrankov je, da Evropsko javno tožilstvo lahko uporablja informacijsko infrastrukturo Eurojusta, med drugim njegov sistem vodenja zadev, začasne delovne datoteke in indekse. Podrobnosti tega dogovora bodo določene v dogovoru med Evropskim javnim tožilstvom in Eurojustom.

6. UČINEK EVROPSKEGA JAVNEGA TOŽILSTVA NA URAD OLAF

Glede na izključno pristojnost Evropskega javnega tožilstva za obravnavanje kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije, urad OLAF ne bo izvajal upravnih preiskav goljufij, če

¹³ Predlog uredbe o spremembi Uredbe (ES) št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), in razveljavitvi Uredbe (Euratom) št. 1074/1999, COM(2011) 135 z dne 17. marca 2011.

obstaja sum kaznivega ravnanja. Iz tega tudi izhaja, da bo urad OLAF v prihodnosti o sumu takih kaznivih dejanj poročal Evropskemu javnemu tožilstvu v najzgodnejši možni fazi po predhodni oceni domnev, ki jih bo prejel, v skladu z veljavnim pravnim okvirom. Ta sprememba bo omogočila pospešitev postopka preiskave in bo prispevala k preprečevanju podvajanja upravnih in kazenskih preiskav istih dejstev. Na ta način bo mogoče prihraniti vire, povečale pa se bodo tudi možnosti za uspešen pregon. Predlagane bodo tudi nadaljnje prilagoditve zakonodajnega okvira urada OLAF, da se upošteva ustanovitev Evropskega javnega tožilstva, veljati pa naj bi začele hkrati z uredbo o ustanovitvi slednjega.

Medtem bo znatne koristi prinesla tudi sprememba uredbe o uradu OLAF, ki bo začela veljati zelo kmalu. Poleg tega namerava Komisija na podlagi precejšnje okrepitve procesnih jamstev, ki jo bo omogočila ustanovitev Evropskega javnega tožilstva, predlagati nadaljnje systemske izboljšave uredbe o uradu OLAF, in sicer še pred ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva. Ti možni ukrepi, zlasti procesna jamstva v preiskavah, so podrobneje predstavljeni v sporočilu o upravljanju urada OLAF.

7. POSTOPEK ZA SPREJETJE PREDLOGA V ZVEZI Z EVROPSKIM JAVNIM TOŽILSTVOM

Člen 86 PDEU določa poseben zakonodajni postopek za ustanovitev Evropskega javnega tožilstva, po katerem mora Svet odločati s soglasjem po odobritvi Evropskega parlamenta. Poleg tega bo v skladu s Protokoloma št. 1 in 2 k Lizbonski pogodbi opravljeno tudi posvetovanje nacionalnih parlamentov. Komisija bo v največji možni meri upoštevala izražena mnenja.

Postopek iz člena 86 PDEU v primeru, da v Svetu ni bilo doseženo soglasje glede prvotnega predloga Komisije, predvideva tudi drugi korak, ki temelji na „okrepljenem sodelovanju“. Ta postopek omogoča skupini najmanj devet držav članic, da osnutek predloži Evropskemu svetu, ki bodisi doseže soglasje o predlaganem besedilu bodisi se po štirih mesecih šteje, da je skupini devetih držav članic, ki želijo med seboj vzpostaviti okrepljeno sodelovanje, dovolil, da to storijo. Ta postopek se razlikuje od „običajnega“ okrepljenega sodelovanja; zanj namreč formalno dovoljenje Sveta ni potrebno. Sicer se uporabljajo ustrezne določbe Pogodbe (členi 326–334 PDEU). Sodelujoče države članice morajo soglašati glede sprejetja predloga.

8. SKLEP

Zakonodajni sveženj, ki mu je Komisija priložila to sporočilo, je ambiciozen in usmerjen v prihodnost. Preoblikoval bo namreč trenutno ureditev odkrivanja, preiskovanja in pregona ter kazenskega pravosodja v Uniji in njenih državah članicah. Ko bo sveženj sprejet, bo imel velik in dolgoročen učinek na pravni okvir in institucionalni ustroj območja svobode, varnosti in pravice v Uniji. Komisija bo pravočasno skrbno proučila, v kolikšni meri so bili doseženi cilji predlaganega ukrepa. Ob tem pregledu bo prav tako proučila mandat Evropskega javnega tožilstva in pravno ureditev, ki se uporablja za njegove dejavnosti.