



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 27.11.2013
COM(2013) 851 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN
NACIONALNIM PARLAMENTOM**

**o ponovni proučitvi predloga uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva v
zvezi z načelom subsidiarnosti v skladu s Protokolom št. 2**

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN NACIONALNIM PARLAMENTOM

o ponovni proučitvi predloga uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva v zvezi z načelom subsidiarnosti v skladu s Protokolom št. 2

1. OZADJE

1.1. Predlog Komisije za uredbo Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva

Komisija je 17. julija 2013 sprejela predlog za uredbo Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva¹. Predlog Komisije temelji na členu 86 Pogodbe o delovanju Evropske unije, ki Svet pooblašča, da ustanovi navedeni urad zaradi boja proti kršitvam, ki vplivajo na finančne interese Unije.

Člen 86(1) PDEU določa poseben zakonodajni postopek, v skladu s katerim Svet odloča s soglasjem po odobritvi Evropskega parlamenta². Pogodba določa tudi poseben postopek, po katerem je mogoče predlog v primeru nesoglasja v Svetu sprejeti na podlagi okrepljenega sodelovanja. Pri tem mora okrepljeno sodelovanje vzpostaviti najmanj devet držav članic, postopek pa se izvede samo v primeru nesoglasja v Evropskem svetu. V takšnem primeru se šteje, da je uvedba okrepljenega sodelovanja odobrena, ne da bi moral Svet sprejeti formalni akt o tem.

Komisija si je v preteklih letih stalno prizadevala za boj proti goljufijam in za krepitev zaščite denarja davkoplačevalcev, vendar rezultati na področju kazenskega pregona še vedno ne izpolnjujejo pričakovanj. Glede na to, da se proračun Unije v glavnem upravlja na nacionalni ravni, je treba zagotoviti skupne evropske rešitve, da bi bil boj proti goljufijam po vsej Uniji učinkovitejši. Ob tem je predsednik Barroso septembra 2012 napovedal „namero za ustanovitev Evropskega javnega tožilstva, kot je predvideno v Pogodbah“.³

Predlog je del svežnja ukrepov, namenjenih boljši zaščiti finančnih interesov Unije⁴. Ta cilj je izredno pomemben v sedanjih ekonomskih in fiskalnih razmerah. Škoda, ki jo povzročajo goljufije in druga kazniva dejanja, ki vplivajo na proračun Unije, je precejšnja, kar so v preteklih letih potrdile letne statistike Unije⁵. Ta kazniva dejanja močno škodujejo javnemu in zasebnemu sektorju ter ustvarjajo ogromne ekonomske in socialne stroške.

1.2. Glavni elementi predloga Komisije

Komisija je v skladu s členom 86 PDEU predlagala, da se ustanovi Evropsko javno tožilstvo, pristojno za preiskovanje, pregon in obtožbo storilcev kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije. Evropsko javno tožilstvo bo ustanovljeno kot organ Unije z decentralizirano strukturo, ki se pri izvajanju večine svojih dejavnosti opira na nacionalne organe preiskovanja in pregona ter upošteva nacionalno zakonodajo. V osrčju modela, ki ga predlaga Komisija, so

¹ COM(2013) 534.

² V skladu s Protokolom št. 22 Danska ne sodeluje pri sprejetju predlagane uredbe. Združeno kraljestvo in Irska nista sporočila, da želita sodelovati pri sprejetju in uporabi predlagane uredbe v skladu s Protokolom št. 21 k PDEU.

³ Nagovor o stanju v Uniji iz leta 2012, v Strasbourgu z dne 12. septembra 2012.

⁴ COM(2013) 535.

⁵ Glej letni poročili Komisije za leti 2011 in 2012 o zaščiti finančnih interesov Evropske unije – Boj proti goljufijam, COM(2012) 408 in COM(2013) 548.

načela učinkovitosti, neodvisnosti in odgovornosti. Predlog temelji na spoštovanju nacionalnih pravnih tradicij in pravosodnih sistemov držav članic, njegov cilj pa je dosledno in pravočasno ukrepanje.

Decentralizirana struktura bi pomenila eno organizacijo z dvema plastema: osrednjo enoto, ki bi nadzirala, koordinirala in po potrebi usmerjala preiskave in pregon v državah članicah, ter evropske delegirane tožilce, ki bi navadno takšne preiskave in pregon izvajali neodvisno. Slednji bi bili hkrati del Evropskega javnega tožilstva in nacionalnih služb kazenskega pregona. Tako bi bilo Evropsko javno tožilstvo brez težav vpeto v nacionalne pravosodne sisteme in bi se lahko zanašalo na nacionalna procesna pravila, nacionalna sodišča in nacionalna sredstva za kazenski pregon, pri tem pa učinkovito uresničevalo skupni evropski cilj boja proti goljufijam, ki škodijo proračunu Unije.

1.3. Mehanizem za preverjanje subsidiarnosti

V skladu s protokolom o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti (Protokol št. 2 k Pogodbama) imajo nacionalni parlamenti na voljo osem tednov od datuma pošiljanja osnutka zakonodajnega akta, da presodijo, ali je osnutek združljiv z načelom subsidiarnosti ali ne. Kar zadeva zakonodajne predloge, predložene na podlagi člena 76 PDEU (poglavji 4 in 5 naslova V), je prag iz člena 7(2) Protokola št. 2 ena četrtnina vseh glasov, dodeljenih nacionalnim parlamentom (v primerjavi z običajnim pragom ene tretjine vseh glasov). Če obrazložena mnenja o neskladnosti z načelom subsidiarnosti, ki jih pripravijo nacionalni parlamenti, dosežejo navedeni prag, mora Komisija ponovno proučiti predlog. Po ponovni preučitvi se Komisija odloči, ali bo predlog ohranila, ga spremenila ali umaknila, in svojo odločitev utemelji.

Štirinajst domov nacionalnih parlamentov⁶ je v roku iz člena 6 Protokola št. 2 Komisiji poslalo obrazložena mnenja, s čimer se je sprožil mehanizem preverjanja subsidiarnosti iz člena 7(2) Protokola št. 2. Prag iz člena 7(3) Protokola št. 2 ni bil dosežen. Poleg tega je treba poudariti, da so do datuma sprejetja tega sporočila štirje nacionalni parlamenti (romunski *Senat*, nemški *Bundesrat*, poljski *Senat* in portugalska *Assembleia da República*) v okviru političnega dialoga poslali mnenja, da predlog ni nezdržljiv z načelom subsidiarnosti.

Komisija je potrdila, da je bil 6. novembra 2013 sprožen mehanizem preverjanja subsidiarnosti iz člena 7(2) Protokola št. 2.

2. POMISLEKI NACIONALNIH PARLAMENTOV GLEDE SUBSIDIARNOSTI

2.1. Uvodne pripombe

Komisija je skrbno analizirala obrazložena mnenja nacionalnih parlamentov z vidika načela subsidiarnosti.

Navedeno načelo je predpisano v členu 5(2) Pogodbe o Evropski uniji: „V skladu z načelom subsidiarnosti Unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.“

Postopek iz člena 7(2) Protokola št. 2 se osredotoča izključno na načelo subsidiarnosti, tako morajo nacionalni parlamenti v svojih obrazloženih mnenjih v smislu člena 6 Protokola št. 2

⁶ Glej prilogo 1. Izdana obrazložena mnenja predstavljajo 18 glasov od skupaj 56. V skladu s členom 7(2) Protokola št. 2 je prag za sprožitev ponovne proučitve 14.

navesti, zakaj menijo, da osnutek zakonodajnega akta ni skladen z navedenim načelom. Zato v tem sporočilu niso podrobno proučeni pravni ali strateški argumenti, ki se ne navezujejo na subsidiarnost. Vendar se Komisija zaveda, da načela subsidiarnosti ni lahko razmejiti, zato je obrazložena mnenja analizirala precej na široko, ter predložene argumente, kolikor je bilo mogoče, presodila z vidika načela subsidiarnosti.

Pri preskusu subsidiarnosti je treba odgovoriti na dve medsebojno povezani vprašanji: prvič, ali lahko države članice same zadovoljivo dosežejo predlagane ukrepe ali ne, in drugič, ali je mogoče te ukrepe zaradi njihovega obsega ali učinkov bolje izvajati na ravni Unije. Oba vidika sta povezana, saj je mogoče ob ugotovitvi nezadostnosti ukrepanja držav članic pogosto ugotoviti tudi, da bi se z ukrepanjem na ravni Unije lažje uresničili predlagani strateški cilji. Besedilo člena 5(3) PEU izrecno izraža to povezanost („temveč se [...] lažje“) in Sodišče Evropske unije je večkrat opravilo eno samo analizo obeh vidikov, s čimer je implicitno potrdilo določeno diskrecijsko pravico institucij Unije⁷.

Glede na člen 5(3) PEU se načelo subsidiarnosti ne uporablja za vprašanja v izključni pristojnosti Unije. Pristojnost za ustanovitev Evropskega javnega tožilstva (člen 86 PDEU) ni med izključnimi pristojnostmi iz člena 3 PDEU in po svoji naravi ni izključna pristojnost (tj. pristojnost, ki bi jo lahko izvajala samo Unija – četudi ni navedena na seznamu iz člena 3 PDEU – in za katero analiza subsidiarnosti ni relevantna). Zato se za člen 86 PDEU uporablja načelo subsidiarnosti.

Vendar so pisci Pogodbe v členu 86 PDEU izrecno predpisali možnost ustanovitve Evropskega javnega tožilstva ter med njegovimi odgovornostmi preiskovanje in pregon kaznivih dejanj, ki vplivajo na finančne interese Unije, pred sodišči držav članic. Ta določba jasno nakazuje, da ustanovitve Evropskega javnega tožilstva same po sebi in v abstraktnem smislu ni mogoče razumeti kot kršitve načela subsidiarnosti (kot sta pravilno ugotovili malteška *Kamra-tad-Deputati* in slovenski *Državni Zbor*). Treba pa je proučiti, ali nezadostnost ukrepanja držav članic in dodana vrednost ukrepanja Unije upravičujeta ustanovitev Evropskega javnega tožilstva, pri čemer je treba o tem vprašanju odločiti ob upoštevanju različnih vidikov predloga, tj. načina ustanovitve urada ter pravil in procesnih pooblastil urada.

Pri analizi obrazloženih mnenj mora Komisija razlikovati med argumenti, ki se nanašajo na načelo subsidiarnosti ali ki bi se lahko razlagali kot pomisleki glede subsidiarnosti, ter drugimi argumenti, ki se nanašajo na načelo sorazmernosti, strateške odločitve, ki niso povezane s subsidiarnostjo, ali na druga strateška ali pravna vprašanja. Argumenti, vezani na načelo subsidiarnosti, so naslednji:

- obrazložitev subsidiarnosti (točka 2.2),
- domnevna zadostnost obstoječih mehanizmov (točka 2.3),
- dodana vrednost predloga (točka 2.4),
- vprašanja glede strukture Evropskega javnega tožilstva (točka 2.5),
- vprašanja glede narave in obsega njegovih pristojnosti (točka 2.6).

Ostali argumenti ne spadajo na področje uporabe mehanizma za preverjanje subsidiarnosti. Ti bodo upoštevanji v postopku pogajanj o predlogu in obravnavani v političnem dialogu, zlasti v

⁷ Glej na primer sodbo Sodišča z dne 8. junija 2010 v zadevi *Vodafone* (C-58/08, ZOdl., str. I-4999, točka 72) ali sodbo Sodišča z dne 9. oktobra 2001 v zadevi *Nizozemska proti Parlamentu in Svetu* (C-377/98, Recueil, str. I-7079, točka 32).

posameznim odgovorih, ki se pošljejo posameznim nacionalnim parlamentom. Te argumente je mogoče povzeti tako:

- uredba je preveč daljnosežna (švedski *Riksdag*, slovenski *Državni Zbor*),
- pooblastila Evropskega javnega tožilstva so preveč široka; takšna pooblastila bi morala biti rezervirana za nacionalne organe (nizozemski *Tweede Kamer*, *Eerste Kamer*),
- uredba presega, kar je potrebno za uresničitev njenega cilja (švedski *Riksdag* in drugi),
- uredba bi utegnila kršiti varstvo temeljnih pravic, ki jih jamčita češka ustava in Listina (češki *Senát* ter britanska *House of Lords* in *House of Commons*),
- uredba bi države članice postavila v slabši položaj, in sicer bi slednje izgubile zmožnost prednostnega razvrščanja dejavnosti pregona v okviru svojih kazenskopravnih sistemov (britanska *House of Lords* in *House of Commons* ter nizozemski *Tweede Kamer* in *Eerste Kamer*),
- člen 26 predloga vsebuje preiskovalne ukrepe, ki niso dovoljeni po nacionalnem pravu vseh držav članic in kar lahko onemogoči učinkovito varstvo pravic osumljenec (ciprski *Vouli ton Antiprosopon*).

Komisija želi tudi poudariti, da so nekateri parlamenti v svojih obrazloženih mnenjih izrazili podporo ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva, ob tem pa izpostavili pomisleke glede posameznih elementov Komisijinega predloga. Takšno mnenje sta poslali malteška *Kamra tad-Deputati* in francoski *Sénat*. Poleg tega je bil češki *Senát* mnenja, da bi bilo sodelovanje evropskih delegiranih tožilcev v okviru enega urada učinkovitejše in hitrejše od obstoječih mehanizmov v nadnacionalnih zadevah.

2.2. Obrazložitev subsidiarnosti

Več nacionalnih parlamentov (ciprski *Vouli ton Antiprosopon*, britanski *House of Commons*, madžarski *Országgyűlés*) meni, da Komisija ni dovolj dobro obrazložila, zakaj je njen predlog združljiv z načelom subsidiarnosti. Britanski *House of Commons* je mnenja, da so razlogi, ki jih je navedla Komisija, nezadostni, saj bi morala obrazložitev podati v obrazložitvenem memorandumu, ne zgolj v oceni učinka, in ker je po njegovem mnenju Komisija pomešala prvi in drugi del analize (nezadostnost ukrepanja držav članic in dodano vrednost ukrepanja Unije).

Sodišče je navedlo, da obveznost obrazložitve pravnih aktov iz drugega pododstavka člena 296 PDEU pomeni, da morajo zadevni ukrepi vsebovati navedbo razlogov, zaradi katerih jih je institucija sprejela, tako da lahko Sodišče uveljavlja svojo pristojnost sodnega nadzora in se države članice in njihovi zadevni državljani lahko seznanijo s pogoji, pod katerimi so institucije Unije uporabile Pogodbo⁸. Sodišče je v isti sodbi implicitno in razmeroma omejeno obrazložitev označilo kot zadostno za utemeljitev skladnosti z načelom subsidiarnosti.

V tem primeru je v obrazložitvenem memorandumu in spremni oceni finančnih posledic zakonodajnega predloga Komisije dovolj dobro razloženo, zakaj je ukrepanje držav članic nezadostno z vidika uresnitve strateškega cilja in zakaj bi se zastavljeni cilj lažje dosegel z ukrepanjem na ravni Unije (npr. pomanjkanje neprekinjenosti izvršilnih ukrepov in pomanjkanje osnovne skupne evropske politike sodnega pregona). Kot je bilo že omenjeno, je

⁸ Sodba Sodišča z dne 13. maja 1997 v zadevi *Nemčija proti Parlamentu in Svetu* (C-233/94, Recueil, str. I-2405, točka 25).

očitno, da sta obe ugotovitvi v tem primeru povezani. Tudi sicer – nasprotno z domnevami britanskega House of Commons – Komisija ni „pomešala“ obeh vprašanj, ampak je podrobno razložila, zakaj smatra ukrepanje držav članic kot nezadostno in zakaj bi bilo zastavljeni strateški cilj lažje doseči z ukrepanjem Unije. Te razloge dopolnjuje ocena učinka, ki je bila omenjena v več obrazloženih mnenjih in ki že po svoji naravi vsebuje več podrobnosti. Komisija želi opozoriti, da se je Sodišče v zadevi *Vodafone* pri upravičevanju spoštovanja načela sorazmernosti sklicevalo na Komisijino oceno učinka⁹. Komisija meni, da je poročilo o oceni učinka tudi relevantno pri utemeljitvi spoštovanja načela subsidiarnosti, saj dopolnjuje razloge iz obrazložitvenega memoranduma in ocene finančnih posledic zakonodajnega predloga.

Komisija zato meni, da je utemeljitev njenega predloga z vidika načela subsidiarnosti dovolj dobra.

2.3. Ukrepanje držav članic, obstoječi mehanizmi ali predlagana zakonodaja

Več nacionalnih parlamentov (ciprski *Vouli ton Antiprosopon*, češki *Senát*, irski *Houses of the Oireachtas*, nizozemski *Eerste Kamer* in *Tweede Kamer*, romunska *Camera Deputaţilor*, slovenski *Državni Zbor*, švedski *Riksdag*, britanski *House of Commons*) so izrazili mnenje, da je ukrepanje držav članic na področju preiskav in pregona zadostno in da bi bili dovolj že obstoječi usklajevalni in preiskovalni mehanizmi na ravni Unije (Eurojust, Europol in urad OLAF). Švedski *Riksdag*, britanski *House of Commons* in ciprski *Vouli ton Antiprosopon* so navedli, da bi morala Komisija pred oblikovanjem nove zakonodaje za to področje počakati na sprejetje svojega predloga direktive o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava¹⁰. Britanski *House of Commons* je tudi mnenja, da Komisija ni dovolj podrobno proučila ukrepov za preprečevanje goljufij.

Kar zadeva argument, da bi bilo ukrepanje držav članic na področju preiskav in pregona zadostno vsaj v nekaterih državah članicah in da bi se moralo ukrepanje Unije bolj osredotočiti na tiste države članice, v katerih se pojavljajo pomanjkljivosti (švedski *Riksdag*, slovenski *Državni Zbor*), želi Komisija poudariti, da načelo subsidiarnosti zahteva primerjavo med učinkovitostjo ukrepanja na ravni Unije in ukrepanja na ravni držav članic. Zato sam položaj v posameznih državah članicah ni odločilen, če je mogoče pokazati, da je ukrepanje na ravni držav članic na splošno nezadostno in da bi se z ukrepanjem Unije na splošno lažje dosegel zastavljeni strateški cilj.

Komisija v zvezi s tem ugotavlja, da je iz objektivnih in jasnih statističnih podatkov razvidno, da cilj učinkovite, odvračilne in enakovredne zaščite iz Pogodbe na splošno ni dosežen¹¹. Glede na analizo letnih statistik urada OLAF so nacionalni kazenski postopki neučinkoviti, ker so preveč dolgotrajni. V petletnem obdobju med letoma 2006 in 2011 o 54,3 % zadevah¹² v državah članicah še ni bilo odločeno¹³. Iz statistik urada OLAF je razvidno tudi pomanjkanje odvračilnega učinka. V istem obdobju je bila več kot polovica zadev, ki jih je urad OLAF posredoval sodnim organom držav članic, zavrženih pred začetkom sodne

⁹ Navedena v opombi 6, točke 55 do 60.

¹⁰ COM(2012) 363 z dne 11. julija 2012.

¹¹ Poročilo urada OLAF za leto 2011, str. 18–20.

¹² Gre za kazenske postopke zoper posamezno fizično ali pravno osebo v pristojnosti sodišča ene države. Vsaka zadeva lahko zajema več kazenskih postopkov v več državah.

¹³ Odstotek zadev, ki jih je urad OLAF v obdobju 2006–2011 prenesel na države članice, brez navedbe o sprejetju sodne odločbe, poročilo urada OLAF za leto 2011, razpredelnica 6, str. 20.

obravnave¹⁴ in povprečna stopnja obsodb je ostala nizka (42,3 %). Ti podatki se nanašajo na zadeve, v katerih je urad OLAF že sprejel odločitev, da je na podlagi prejetih informacij upravičeno začeti preiskavo, prav tako pa je urad tudi že opravil predhodno preiskavo. Nenazadnje se po statističnih podatkih, s katerimi razpolaga urad OLAF, stopnja uspešnega pregona po državah članicah razlikuje, kar povzroča neenako zaščito finančnih interesov Unije v različnih državah članicah. V obdobju 2006–2011 je bila stopnja obsodb v zadevah, ki jih je urad OLAF posredoval sodnim organom posameznih držav članic, med 19,2 % in 91,7 % (pri tem niso bile upoštevane države članice s stopnjama 0 % in 100 %)¹⁵. Zato v nasprotju z mnenjem nekaterih nacionalnih parlamentov (češki *Senát*, nizozemska *Eerste Kamer* in *Tweede Kamer*, britanski *House of Commons*), ki so izrazili dvome glede podatkov, ki jih je predložila Komisija, obstaja trdna statistična osnova, ki dokazuje, da je na splošno raven ukrepanja držav članic na področju goljufij v Uniji nezadostna.

Britanski *House of Commons* nadalje trdi, da Komisija ni proučila zadostnosti ukrepanja „na regionalni ali lokalni ravni, kar je zlasti pomembno v primerih, ko imajo organi decentralizirane državne uprave ločene kazenskopravne sisteme“. Komisija ocenjuje, da ta argument ni prepričljiv. Delitev pristojnosti med državo članico, njene regije in občine je izključno stvar interne ureditve. Ko Komisija govori o nezadostnosti ukrepanja države članice, to nujno zajema vse možne ravni ukrepanja države članice, vključno z regionalno in lokalno ravno.

Kar zadeva obstoječe mehanizme na ravni Unije, so sicer vedno mogoče izboljšave tako na nacionalni kot evropski ravni, toda Komisija je prepričana, da bi imele tovrstne izboljšave, ki so po svoji naravi omejene, v najboljšem primeru zgolj obrobne učinke. Nobeden od obstoječih mehanizmov ali organov na ravni Unije ne more odpraviti ugotovljenih pomanjkljivosti, ker imajo omejene pristojnosti.

Urad OLAF je dolga leta podpiral organe držav članic pri njihovem delovanju na tem področju. Vendar so pristojnosti urada omejene na upravne preiskave. Zato urad OLAF ne more opravljati kazenskih preiskav v ožjem smislu niti dostopati do informacij o kazenskih preiskavah. Poleg tega ugotovitve urada OLAF, ki jih je predstavil v svojih končnih poročilih, niso samodejno povod, da pristojni organi države članice začnejo kazenski postopek. So zgolj priporočila in nacionalni upravni ali sodni organi po lastni presoji odločijo o ukrepih, ki jih bodo sprejeli, če je ukrepanje potrebno¹⁶. Pred kratkim je začela veljati reforma urada OLAF¹⁷. Čeprav je namen reforme izboljšanje učinkovitosti in preglednosti trenutnih upravnih preiskav, ni mogoče pričakovati, da bo imela znaten učinek na raven kazenskih preiskav in pregona kaznivih dejanj na področju goljufij v Uniji.

Upoštevati je treba tudi neločljivo povezane omejitve v zvezi z vlogo Eurobola in Eurojusta. Tema uradoma so poverjene naloge sodelovanja in usklajevanja, nimata pa pooblastil za neodvisno izvajanje ali vodenje preiskav ali pregona, niti jima takšnih pooblastil ni mogoče dati v okviru veljavnih določb Pogodbe. Eurojust lahko zahteva začetek preiskave, ne more pa

¹⁴ 51,2 % zadev, ki jih je urad OLAF v obdobju 2006–2011 prenesel na države članice, z navedbo o sprejetju sodne odločbe je bilo zavrženih pred začetkom sodne obravnave, poročilo urada OLAF za leto 2011, razpredelnica 6, str. 20.

¹⁵ Poročilo urada OLAF za leto 2011, razpredelnica 6, str. 20.

¹⁶ Glej na primer sodbo Sodišča prve stopnje z dne 13. julija 2004 v zadevi *Comunidad Autónoma de Andalucía* proti *Komisiji* (T-29/03, ZOdl, str. II-2923, točka 37) in sodbo Sodišča prve stopnje z dne 6. aprila 2006 v zadevi *Camós Grau* proti *Komisiji* (T-309/03, ZOdl, str. II-1173, točka 51).

¹⁷ Uredba (EU, Euratom) št. 883/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. septembra 2013 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF) (UL L 248, 18.9.2013, str. 1–22), ki je začela veljati 1. oktobra 2013.

zagotoviti njenega nadaljevanja na ravni države članice niti voditi nacionalnih preiskav ali pregona. Komisija je v zvezi s tem letos predlagala nadaljnje izboljšave delovanja Europol in Eurojusta¹⁸. Vendar tudi najbolj daljnosežna reforma Eurojusta, ki bi dala uradu pooblastila za začetek kazenskih preiskav, ne bi odpravila sedanjih pomanjkljivosti na področju pregona goljufij v Uniji. Predlagane spremembe obstoječih struktur bodo po pričakovanih prinesle določeno izboljšanje, toda sama narava teh struktur pomeni, da z njimi ni mogoče popraviti nezadostne ravni preiskav in pregona v državah članicah.

Harmonizacija kazenskega materialnega prava je pomemben element splošne zaščite finančnih interesov Unije. Kot je bilo že navedeno, je Komisija predložila predlog direktive o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava¹⁹. Vendar usklajene opredelitve kaznivih dejanj in ravni sankcij kot take ne bodo dale zadovoljivih rezultatov, ne da bi jih spremljali in podprli učinkoviti ukrepi preiskav in pregona. Predlog navedene direktive in predlog o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva imata različne, čeprav primerljive cilje. Cilji predlagane direktive so uskladitev opredelitve relevantnih kaznivih dejanj, uvedba skupnih sankcij in uskladitev zastaralnih rokov za pregon. Komisija meni, da ji pred predložitvijo predloga o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva ni treba čakati na čas, ko bo lahko ocenila rezultate predlagane direktive. Rezultati predlagane direktive namreč niso neposredno povezani s preskusom subsidiarnosti sedanjega predloga.

Poleg tega strategija za boj proti goljufijam v zvezi z ukrepi, namenjenimi preprečevanju goljufij, zagotavlja celostne ukrepe za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje goljufij. Ker pa ni mogoče preprečiti vseh goljufij, je treba prizadevanja za preprečevanje dopolniti z učinkovitim in odvračilnim izvršilnim mehanizmom, saj so predpisi učinkovitejši, če jih podpirajo močni mehanizmi za ugotavljanje neskladnosti.

In končno, nobeden od obstoječih mehanizmov ali organov ne more odpraviti ugotovljenih pomanjkljivosti v zvezi z dopustnostjo čezmejnih dokazov, identifikacijo čezmejnih povezav ali pridobivanjem pomoči organov v drugih državah članicah, niti teh težav ni mogoče rešiti z ukrepi, sprejetimi izključno na ravni držav članic. Komisija zato trdi, da je mogoče resnično izboljšanje zaščite finančnih interesov Unije, kar zadeva preiskave in pregon, doseči le z ustanovitvijo Evropskega javnega tožilstva.

Komisija je zato mnenja, da v skladu s členom 5(3) PEU ciljev predlaganega ukrepa ne morejo v zadostni meri zagotoviti države članice, obstoječi mehanizmi ali že predlagana zakonodaja.

2.4. Dodana vrednost

Več nacionalnih parlamentov (češki *Senát*, madžarski *Országgyűlés*, romunska *Camera Deputaților*, nizozemski *Eerste Kamer* in *Tweede Kamer*) dvomi o dodani vrednosti predloga, vendar se nekateri strinjajo s prednostmi ustanovitve Evropskega javnega tožilstva. Na primer malteška *Kamra tad-Deputati* meni, da bi imelo Evropsko javno tožilstvo dodano vrednost. Britanski *House of Commons* je mnenja, da Komisija ni dokazala, da bi se lahko z ukrepanjem na ravni Unije dosegli boljši rezultati. Britanski *House of Lords* navaja, da so predpostavke Komisije pretirano optimistične.

V nasprotju s temi izjavami Komisija meni, da bi imel predlagani sistem precejšnjo dodano vrednost v boju proti goljufijam v Uniji. To mnenje potrjujejo številni elementi.

¹⁸ Glej COM(2013) 173 za Europol in COM(2013) 535 za Eurojust. Obdobje izvajanja prejšnje reforme urada Eurojust (Sklep Sveta 2009/426/PNZ z dne 16. decembra 2008) se je izteklo 4. junija 2011.

¹⁹ COM(2012) 363.

Eno glavnih izboljšav naj bi prinesla skupna politika Unije za pregon. Z njo bodo odpravljene velike razlike, ki obstajajo med posameznimi državami članicami na področju preiskav in pregona goljufij v Uniji. Preprečila bo tudi, da bi storilci kaznivih dejanj izbirali najugodnejše sodišče, ter uveljavila močnejše odvračilne učinke, saj se bodo goljufi zavedali, da se je tveganje za odkritje, preiskavo in pregon v vsej Uniji precej povečalo.

Poleg tega predlog rešuje več pomembnih praktičnih in pravnih težav. Na primer, dejstvo, da bi Evropsko javno tožilstvo obravnavalo vse primere goljufij, ki vplivajo na finančne interese Unije, pomeni, da bi bilo mogoče odkriti čezmejne povezave, ki jih morda izključno nacionalne preiskave ne bi zaznale. Prav tako bi bilo mogoče učinkoviteje voditi in koordinirati preiskave, saj bi imelo Evropsko javno tožilstvo pregled nad vsemi razpoložljivimi informacijami in bi lahko tako najlažje določilo, kje bi bilo najučinkovitejše nadaljevati preiskavo.

Predlagana struktura z evropskimi delegiranimi tožilci bi tudi pomenila, da bi se lahko znebili dolgotrajnih postopkov medsebojne pravne pomoči za pridobivanje informacij ali dokazov. Ker bi vsi evropski delegirani tožilci delali znotraj iste strukture, bi bil v večini primerov dovolj že preprost stik z enim od sodelavcev.

Komisija pričakuje, da bi bistveno dodano vrednost prinesel še en element, in sicer predlagani način ravnanja s čezmejnimi dokazi. Za razliko od sedanje prakse bi bilo treba dokaze, zbrane v skladu s pravom ene države članice, dopustiti na glavni obravnavi, razen če bi njihova dopustitev škodljivo vplivala na poštenost postopka ali na pravice do obrambe, tudi če so v nacionalni zakonodaji države članice, v kateri je sodišče, določena drugačna pravila o zbiranju ali predložitvi takih dokazov.

Češki *Senát* v zvezi s tem izraža zaskrbljenost, da predlog niža procesne standarde, ciprski *Vouli ton Antiprosopon* pa navaja, da ker bi seznam preiskovalnih ukrepov vseboval ukrepe, ki niso dovoljeni po nacionalnem pravu, ne bi zagotavljal potrebne ravni zaščite. Toda, kolikor so ti argumenti lahko relevantni za preskus subsidiarnosti, predlog krepí procesne standarde, saj določa katalog procesnih zaščitnih ukrepov in preiskovalnih ukrepov Unije, ki jih morajo nacionalna sodišča v skladu s pravom Unije in obveznimi določbami nacionalne zakonodaje najprej odobriti.

Nenazadnje bi ustanovitev decentraliziranega Evropskega javnega tožilstva omogočila združevanje strokovnega znanja in izkušenj na področju preiskav in pregona primerov goljufij v Uniji na evropski ravni, hkrati pa zagotovila ukrepanje v bližini kraja kaznivega dejanja.

Komisija zato meni, da je v skladu s členom 5(3) PEU mogoče cilje predlaganega ukrepa zaradi njihovega obsega in učinkov lažje doseči na ravni Unije.

2.5. Struktura Evropskega javnega tožilstva

Nekateri nacionalni parlamenti so izrazili tudi pomisleke v zvezi s predlagano strukturo Evropskega javnega tožilstva. Francoski *Sénat* Komisijo obvešča, da je ustanovitev Evropskega javnega tožilstva sama po sebi sicer dobrodošla, ne podpira pa oblikovanja osrednjega urada s hierarhičnimi pristojnostmi. Francoski *Sénat* bi bil bolj naklonjen kolegijski strukturi, v kateri bi bili zastopani predstavniki vseh držav članic, ki bi predsednika izvolili izmed svojih članov, po možnosti z rotacijo med temi državami. Po mnenju romunske *Camera Deputaţilor* bi morala Komisija dovolj dobro utemeljiti, zakaj ni predlagala kolegijske strukture. Tudi malteška *Kamra tad-Deputati* je načeloma naklonjena ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva, toda po njenem mnenju predlagana struktura in pristojnosti, ki so ji dodeljene, niso edina in najboljša rešitev. Kolegijska struktura bi bolj ustrezala načelu subsidiarnosti. Madžarski *Országgyűlés* je mnenja, da bi bilo zaradi izključne pravice dajanja

navodil (člen 6(5) predloga) delovanje evropskih delegiranih tožilcev kot integriranih članov sistemov pregona držav članic postavljeno pod vprašaj.

Po mnenju Komisije se argumenti iz obrazloženih mnenj v podporo kolegijski strukturi in proti organizacijskemu modelu iz predloga prej nanašajo na načelo sorazmernosti kot subsidiarnosti. Francoski *Sénat* z besedami člena 5(4) PEU (načelo sorazmernosti) izrecno argumentira, da s predlaganjem „centralizirane“ strukture predlog presega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb.

Poleg tega po mnenju Komisije kolegijska struktura ni nujno manj centralizirana od strukture iz predloga, saj pomeni zgolj drugačen način organizacije Evropskega javnega tožilstva, ki bi bilo v vsakem primeru urad Unije. Torej primerjava med decentraliziranim modelom iz predloga in kolegijsko strukturo, ki so ji bolj naklonjeni nekateri nacionalni parlamenti, ni primerjava med ukrepanjem na ravni Unije in ukrepanjem na ravni držav članic, temveč primerjava med dvema možnima modeloma ukrepanja na ravni Unije. Po mnenju Komisije to ni vprašanje načela subsidiarnosti.

Vendar pa je struktura Evropskega javnega tožilstva lahko za načelo subsidiarnosti relevantna na drug način. Njegova struktura, organizacija in pristojnosti bi lahko vplivale na to, ali bi bilo lahko predlagane ukrepe lažje doseči na ravni Unije ali ne, kar se jasno nanaša na načelo subsidiarnosti. Mnenje Komisije s tega vidika je, da bi lahko ustanovitev Evropskega javnega tožilstva z popolno kolegijsko strukturo ovirala učinkovitost tožilstva in zmanjšala tudi učinkovitost njegovega odločanja. Iz istega razloga se kolegijska struktura na splošno ne uporablja kot model za službe kazenskega pregona v državah članicah ali mednarodnih organizacijah, kot je Mednarodno kazensko sodišče, še zlasti z ozirom na potrebe sprejemanja hitrih operativnih odločitev v konkretnih zadevah. Če bi imelo Evropsko javno tožilstvo takšno obliko, bi to lahko omejilo nekatere pričakovane prednosti tožilstva.

Vendar je zaradi nekaterih internih zadev v predlogu predvidena kvazi kolegijska odobritev. Tako člen 7 določa, da je za sprejetje notranjega poslovnika pooblaščen skupina desetih članov (evropski javni tožilec, njegovi štirje namestniki in pet evropskih delegiranih tožilcev). Notranji poslovnik je pomemben za delovanje tožilstva, saj med drugim ureja organizacijo dela Evropskega javnega tožilstva in vključuje splošna pravila o dodeljevanju zadev. Ta pristop ne ogroža učinkovitosti tožilstva.

Evropski delegirani tožilci so nenazadnje v funkcionalnem smislu sestavni del Evropskega javnega tožilstva. Izvajajo pooblastila Evropskega javnega tožilstva. Jasna hierarhična razmejitev, vključno z novo možnostjo dajanja navodil, je nujna, da bo lahko tožilstvo učinkovito sprejemalo odločitve in delovalo.

Komisija zato meni, da je struktura predlaganega Evropskega javnega tožilstva združljiva z načelom subsidiarnosti.

2.6. Narava in obseg pristojnosti Evropskega javnega tožilstva

Več nacionalnih parlamentov je izpostavilo vprašanje pristojnosti Evropskega javnega tožilstva. Nizozemska *Eerste Kamer* in *Tweede Kamer*, madžarski *Országgyűlés*, romunska *Camera Deputaţilor* in slovenski *Državni Zbor* ne podpirajo izključne pristojnosti Evropskega javnega tožilstva. Nizozemska *Eerste Kamer* in *Tweede Kamer*, pa tudi britanski *House of Lords* vidijo tudi tveganje, da bi imele lahko evropske preiskave prednost pred prioriteta držav članic glede najbolj smotrne uporabe instrumentov kazenskih preiskav in virov. Cypski *Vouli ton Antiprosopon* navaja, da se z določbami o pomožni pristojnosti posredno širi področje uporabe predlagane zakonodaje. Češki *Senát* meni, da Komisija ni dokazala, da bi

moralo biti Evropsko javno tožilstvo pristojno tudi za kazniva dejanja znotraj meja posamezne države članice.

2.6.1. Obseg in izključnost pristojnosti

Komisija razume pomisleke, ki so jih izrazili nacionalni parlamenti, vendar pri tem poudarja, da člen 86 PDEU zajema vse primere goljufij v Uniji in pri tem ne razlikuje med nacionalnimi in čezmejnimi zadevami. Glavni argument za vključitev vseh zadev v pristojnost Evropskega javnega tožilstva je, da je to najučinkovitejši način zagotavljanja dosledne politike preiskovanja in pregona v vsej Uniji ter preprečitve vzporednega ukrepanja na ravni Unije in nacionalni ravni, kar bi povzročilo podvajanje dela in zapravljanje dragocenih virov. Poleg tega, če Evropsko javno tožilstvo ne bi bilo vsaj obveščeno o vseh zadevah, ne bi moglo prepoznati medsebojnih povezav med osumljenci in zadevami v različnih državah članicah. Z omejevanjem pristojnosti tožilstva na nekatere zadeve, npr. resne ali čezmejne zadeve, bi bila omejena njegova dodana vrednost, vprašljiva pa bi bila tudi pristojnost Unije na tem področju.

Zato je zaradi narave zadevnih kaznivih dejanj, ki imajo sama po sebi evropsko razsežnost, treba Evropskemu javnemu tožilstvu podeliti izključno pristojnost za vsa kazniva dejanja, ki vplivajo na finančne interese Unije, vključno z zadevami znotraj meja posamezne države članice. To pomeni, da je treba na ravni Unije usmerjati in usklajevati preiskave in pregon kaznivih dejanj, ker ta škodijo njenim finančnim interesom.

Vendar izključna pristojnost Evropskega javnega tožilstva ne bi pomenila, da bi bili nacionalni organi izključeni iz obravnave zadev, ki jih obravnava tožilstvo. Glede na decentralizirano strukturo Evropskega javnega tožilstva bi to preiskovalo kazniva dejanja ob aktivni pomoči nacionalnih organov kazenskega pregona, sam sodni pregon pa bi izvajali evropski delegirani tožilci pred nacionalnimi sodišči v državah članicah.

Madžarski *Országgyűlés* nasprotuje izključni pristojnosti Evropskega javnega tožilstva, ki mu jo podeljuje člen 11(4) predloga, ker po njegovem mnenju člen 86 PDEU ne določa izključne pristojnosti za Evropsko javno tožilstvo. Komisija nasprotno meni, da četudi člen 86 PDEU ne vsebuje določb o izključni pristojnosti, kot je navedeno zgoraj, to še ne pomeni, da uredba o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva kot sekundarna zakonodaja slednjemu ne more podeliti izključne pristojnosti za preiskovanje in pregon kaznivih dejanj zoper interese Unije.

2.6.2. Pomožna pristojnost

Pomožna pristojnost, ki je Evropskemu javnemu tožilstvu podeljena s členom 13 predloga, zagotavlja učinkovit pregon, saj tožilstvu omogoča, da preiskuje in preganja kazniva dejanja, ki so neločljivo povezana s kaznivim dejanjem, ki vpliva na finančne interese Unije, če slednje prevlada. V praksi je mogoče nezakonito ravnanje zoper finančne interese Unije tesno povezovati z drugimi kaznivimi dejanji po nacionalnem pravu (npr. ponarejanje dokumentov). V takšnih primerih je skupni pregon v interesu učinkovitega delovanja pravosodnega sistema, saj se s tem prihrani čas organov pregona in sodišč, osumljenec pa je le enkrat v postopku pred sodiščem. Merila so stroga: različna kazniva dejanja morajo biti neločljivo povezana, temeljiti morajo na istih dejstvih, za prenos pristojnosti na Evropsko javno tožilstvo pa mora prevladati kaznivo dejanje zoper finančne interese Unije. V ostalih primerih so za preiskavo in pregon kaznivih dejanj, ki vplivajo na finančne interese Unije, kot tudi za druga povezana ali prevladujoča nacionalna kazniva dejanja pristojni nacionalni organi. Evropsko javno tožilstvo in nacionalni organi kazenskega pregona bi se morali v skladu s členom 13(2) predloga med seboj posvetovati, da bi ob upoštevanju zgornjih meril ugotovili, kateri organ je pristojen.

Komisija zato poudarja, da pravilo o pomožni pristojnosti iz člena 13 predloga ne daje izključne prednosti pristojnosti Evropskega javnega tožilstva v škodo nacionalne pristojnosti, ampak lahko deluje v obe smeri, odvisno od prevladujočega kaznivega dejanja. Glavni razlog za obravnavo pomožne pristojnosti je dejstvo, da so kazniva dejanja, ki vplivajo na finančne interese Unije, pogosto neločljivo povezana z drugimi kaznivimi dejanji, ki na te interese ne vplivajo. Brez pravila o pomožni pristojnosti v takšnih mešanih primerih bi redno prihajalo do izvajanja vzporednih preiskav in pregona medsebojno neločljivo povezanih kaznivih dejanj, kar bi lahko resno ogrozilo učinkovitost dejavnosti boja proti goljufijam. Poleg tega, če se vzporedna postopka nanašata na isto kaznivo dejanje, bi morala pravnomočna odločba v eni zadevi povzročiti takojšnji zaključek zadeve v zvezi s povezanim dejanjem v skladu z načelom, da se nobena oseba za isto kaznivo dejanje kazensko ne preganja ali kaznuje dvakrat (*ne bis in idem*). Ustrezne določbe o pomožni pristojnosti zagotavljajo, da do takšnega neučinkovitega ukrepanja ne bi prišlo.

Komisija zato meni, da sta narava in obseg pristojnosti predlaganega Evropskega javnega tožilstva združljiva z načelom subsidiarnosti.

3. SKLEP

Glede na navedeno Komisija ugotavlja, da je njen predlog skladen z načelom subsidiarnosti, predpisanim v členu 5(3) PEU, in umik ali sprememba predloga ni potrebna. Komisija ga bo zato ohranila. Med zakonodajnim postopkom bo Komisija vseeno ustrezno upoštevala obrazložena mnenja nacionalnih parlamentov.