



11.11.2013

KÖZLEMÉNY A KÉPVISELŐK RÉSZÉRE

(102/2013)

Tárgy: A brit Lordok Házának indokolással ellátott véleménye az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról
(COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv 6. cikkének megfelelően a nemzeti parlamentek a jogalkotási aktus tervezetének továbbításától számított nyolc héten belül indokolással ellátott véleményt küldhetnek az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökeinek, amelyben ismertetik azokat az okokat, amelyek alapján az adott tervezetet nem tartják összeegyeztethetőnek a szubszidiaritás elvével.

Az Európai Parlament eljárási szabályzata alapján a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása tekintetében a Jogi Bizottság az illetékes bizottság.

Tájékoztatásképpen mellékletben közöljük a brit Lordok Házának a fentebb megjelölt javaslatról szóló, indokolással ellátott véleményét.

COM(2013)0534, 12558/13: Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat

2013. október 28-án a Lordok Háza úgy határozott, hogy:

„véleménye szerint a az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló bizottsági javaslat (COM(2013)0534, 12558/13. sz. tanácsi dokumentum) nem felel meg a szubszidiaritás elvének, az Európai Ügyek Bizottságának (European Union Committee) 3. jelentésében (a Lordok Háza 65. számú dokumentuma) foglalt indokok miatt; valamint a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyv 6. cikkében foglaltakkal összhangban utasítja a Lordok Háza és az Alsóház hivatalának vezetőjét (Clerk of the Parliaments), hogy juttassa el az indokolással ellátott véleményt az európai intézmények elnökeihez.”

A szubszidiaritás érvényesülésének értékelése: Az Európai Ügyészség

12558/13: Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendeletre irányuló javaslat

Ajánlás

1. Javasoljuk, hogy a Lordok Háza az alábbiakban ismertetett, indokolással ellátott véleményt hozza meg, amely szerint az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló javasolt rendelet nem felel meg a szubszidiaritás elvének; javasoljuk továbbá, hogy e véleményt – az EU-Szerződések rendelkezéseivel összhangban – küldje meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökének.

Vizsgálati fenntartás

2. Jelen jelentés nem zárja le az említett javaslattal kapcsolatos vizsgálatunkat, melyre vonatkozóan további részletes vizsgálatot fogunk folytatni.

Jelentésünk

3. A jelentést az Európai Ügyek Bizottságának Igazságügyi, Intézményügyi és Fogyasztóvédelmi Albizottsága készítette. Ennek tagjait a függelék sorolja fel.

Az Európai Bizottság javaslata

4. Az Európai Bizottság javaslata az Európai Ügyészséget az Unió önálló jogi személyiséggel felruházott, saját kiegészítő személyzettel rendelkező szervezeteként hozná létre. Kizárólagos hatáskörrel rendelkezne az Unió pénzügyi érdekeit sértő és ehhez szorosan kapcsolódó bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozás lefolytatására és vádhatósági feladatok ellátására.

5. A szervezet a következő tisztségviselőkből állna: az európai ügyész, négy helyettes ügyész és résztvevő tagállamonként legalább egy, az adott tagállamban tevékenykedő delegált európai ügyész. A delegált európai ügyész a nemzeti ügyész feladatköreit is gyakorolná, bár a független delegált európai ügyészi feladataik elsőbbséget élveznének.
6. Az Európai Ügyészség független lenne. Az Európai Ügyészség elszámoltathatósága az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság részére az általános tevékenységéről szóló éves jelentés benyújtására vonatkozó kötelezettsége révén érvényesülne. Az Európai Ügyészség köteles lenne pártatlanul és arányosan eljárni, a nyomozást „indokolatlan késedelem nélkül” lefolytatni, és a vádemelési feladatokat „gyorsan” elvégezni.
7. Nyomozati feladatkörének ellátása érdekében a javaslat felhatalmazná az Európai Ügyészséget a nemzeti adatbázisokhoz, valamint az Europol (az Unió bűnüldöző hatósága) és az Eurojust (az Unió igazságügyi együttműködési egysége) által kezelt információkhoz való hozzáférésre. Széleskörű nyomozati hatáskörrel rendelkezne a potenciális bűncselekmények tekintetében, melyet beavatkozó jellegű eljárások esetén, illetve ha a nemzeti jog ezt előírja, csak nemzeti bírói engedély alapján gyakorolhatna. A tagállami hatóságok az európai ügyész kérésére kötelesek lennének minden szükséges segítséget és információt megadni.
8. A javaslat az Európai Ügyészséget a nemzeti ügyész hatásköreivel ruházná fel. Az Ügyészség jogosult lenne dönteni arról, hogy az uniós csalási bűncselekménnyel kapcsolatos vádemelésre melyik tagállamban kerüljön sor, illetve hogy vádat emel-e vagy sem, ideértve az arra vonatkozó döntést is, hogy vádemelés helyett elfogadja-e kártérítés és egyösszegű pénzbüntetés megfizetését.
9. A javaslat ismerteti a bizonyítékok elfogadhatóságának szabályait azon ügyek vonatkozásában, amelyekben a vádhatósági feladatokat az európai ügyész látja el, és biztosítja az uniós irányelvek és a vonatkozó nemzeti jog által meghatározott minimális jogokat azoknak a gyanúsítottaknak, akikkel szemben nyomozást folytatnak. Ezenfelül biztosítaná az alábbi, a nemzeti joggal összhangban gyakorolható további jogokat, amelyeket eddig uniós irányelvek nem szabályoztak:
 - a hallgatáshoz való jog
 - az ártatlanság vélelme
 - a jogi segítségnyújtás igénybevételéhez való jog
 - a bizonyítékok előterjesztéséhez, és meghatározott nyomozás európai ügyész általi lefolytatásának kérelmezéséhez való jog.
10. Az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezne az uniós, nemzetközi és harmadik országbeli szervekkel való együttműködésre. Ezenfelül a javaslat előírja az Európai Ügyészség számára, hogy tartson fenn különlegesen szoros kapcsolatot az Eurojusttal. A bírósági felülvizsgálat szempontjából nemzeti hatóságnak minősülne. Végezetül, a javaslat meghatározza az Európai Ügyészség tisztségviselői kinevezésének módját, az Európai Ügyészségre irányadó adatvédelmi rendszert, valamint a pénzügyi és személyzeti rendelkezéseket.

Indokolással ellátott vélemény

11. Amint arra az Európai Ügyek Bizottsága „*Az Unió költségvetését érintő csalásokkal szembeni küzdelem*” című jelentésében¹ rámutatott, az uniós költségvetés kárára elkövetett csalások mértéke nehezen felbecsülhető. E jelentés úgy becsülte, hogy ennek mértéke évente 5 milliárd euró, vagy akár ennél több is lehet. A Bizottság a hatásvizsgálatának elvégzése során konzervatív feltételezéssel úgy tekintette, hogy körülbelül évi 3 milliárd euró foroghat kockán csalás miatt². Ezek jelentős összegek, és a tagállamoknak és az Unió egészének is komoly érdeke fűződik ahhoz, hogy az uniós csalások szintje csökkenjen. Jelen indokolással ellátott vélemény nem e célkitűzést vonja kétségbe, hanem a Bizottság e cél elérésére irányuló választását.
12. Nagy vonalakban felvázolva a Bizottság által javasolt válasz a csalás ezen mértékére egy Európai Ügyészség létrehozása, mely uniós szervként kizárólagos hatáskörrel rendelkezne az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények³ és az ezekhez elválaszthatatlanul kapcsolódó bűncselekmények⁴ széles körével kapcsolatos nyomozati és vádhatósági cselekmények elvégzésére, a nemzeti hatóságok erőforrásainak igénybevételével.
13. Ez igen jelentős és zavaró beavatkozást jelentene a tagállamok érzékeny büntetőjogi rendszereibe. A Lordok Háza úgy véli, hogy egy ilyen uniós szintű fellépés sértené a szubszidiaritás elvét, mivel szükségtelen és eltúlzott, továbbá annak Bizottság általi indokolása nem kielégítő⁵. Úgy véljük, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás elleni küzdelem célkitűzése legjobban a jelenleg meglévő koordinációs és együttműködési kereteken belüli tagállami fellépés által érhető el. E célkitűzés hatékony elérése érdekében ez a keretrendszer szükség esetén megerősíthető.
14. A fenti következtetés levonása során a Lordok Háza az alábbi szempontokra volt tekintettel:
 - A javaslat a csalás elleni küzdelem terén két külön rendszert hozna létre, melyben az Európai Ügyészség rendelkezne kizárólagos hatáskörrel az uniós csalással kapcsolatos nyomozásra és vádemelésre. Ez párhuzamosságot, illetve egy „törésvonalat” teremtene ezen rendszer és az egyéb csalásokkal kapcsolatos nyomozás és vádemelés nemzeti rendszerei között. Fennállna annak kockázata is, hogy ez visszafogná a tagállamok uniós csalás elleni küzdelmét, annak ellenére, hogy az EUMSZ 325. cikke egyértelműen az Unió és a tagállamok számára is előírja e kötelezettséget.
 - A csalás elleni küzdelem leghatékonyabb módja, ha eleve megelőzik annak

¹ 12. jelentés, 2012–2013. ülészak, a Lordok Háza 158. számú dokumentuma

² SWD(2013)0275, 1. szakasz.

³ E bűncselekményeket az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, jelenleg tárgyalás alatt álló irányelvre történő hivatkozással határoznák meg. Magukban foglalják az uniós csalás elkövetésére való felbujtást, valamint a bűnsegélyt és az elkövetés kísérletét is. Lehetőség lenne a társaságok büntetőjogi felelősségére vonására.

⁴ Az Európai Ügyészség rendelkezne hatáskörrel abban az esetben, ha az uniós csalási bűncselekmény a meghatározó, és az ezzel összekapcsolódó bűncselekmények azonos tényeken alapulnak.

⁵ A skót parlament értesítette a Lordok Házát, hogy maga is úgy véli, hogy a javaslat sérti a szubszidiaritás elvét.

bekövetkezését. A Bizottság nem tárja fel és értékeli megfelelően a büntetőjogi üldözés alternatíváit, így például az uniós költségvetés különböző ágazataira vonatkozó szabályok egyszerűsítését a csalás megnehezítése érdekében, az uniós költségvetés feletti saját felügyeletének javítását, és a tagállami igazgatási illetve kontrollrendszerek javításának elősegítését vagy (szükség esetén) a tagállamok erre való kötelezését.

- A Bizottság nem vette kellőképpen figyelembe az uniós csalásokkal kapcsolatos nyomozás és vádemelés jelenlegi keretrendszeréből fakadó előnyök maximalizálásának lehetőségét, különös tekintettel arra, hogy nem állt elég idő rendelkezésre a keretrendszer javítását célzó intézkedések meghozatalára és értékelésére. Az Eurojustot egy 2008-ban meghozott határozat megerősítette, és e határozat előírta, hogy az Eurojust hatékonyságának és eredményességének független külső értékelésére 2014 júniusa előtt adjanak megbízást¹. Ez év szeptember 11-én került elfogadásra egy rendelet, melynek szándéka az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) általi vizsgálatok hatékonyságának növelése, és az OLAF és a tagállamok közötti együttműködés megerősítése². Jelenleg folynak a tárgyalások az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemlről szóló irányelvre irányuló javaslattal kapcsolatban, mely létrehozná a tagállamok büntetőjogában az uniós csalással kapcsolatos keretrendszert³.
- Az Eurojustra vonatkozó jelenlegi javaslat olyan rendelkezéseket is tartalmaz, amelyek célja az Eurojust operatív feladatköreinek megerősítése⁴. Biztosítani kellene, hogy a rendelkezések életbe léphessenek, különösen, mert kialakulóban lehet az uniós csalások csökkenésének tendenciája⁵.
- A Bizottság javaslatra vonatkozó indokolása nem veszi kellően figyelembe azt, hogy legalább két tagállam nem vesz részt az Európai Ügyészségben. Dánia a 22. jegyzőkönyv értelmében eleve ki van zárva, továbbá az Egyesült Királyság kormánya is egyértelművé tette, hogy a 21. jegyzőkönyv értelmében nem dönt a javaslat elfogadásában és alkalmazásában való részvétel mellett. Világos tehát, hogy az Európai Ügyészség javasolt létrehozása nem oldaná meg maradéktalanul a nemzeti bűnüldözési erőfeszítések töredezettségének a Bizottság által elismert problémáját.
- Az Európai Ügyészségre irányuló javaslat hátrányosan érintené az OLAF és az Eurojust munkáját, és nincsen semmilyen biztosíték arra nézve, hogy a ki nem próbált további szervezet megfelelően pótolná-e az előbbieket. A Bizottság hatásvizsgálata azzal számol, hogy az OLAF személyzetének és forrásainak jelentős részét az Európai Ügyészséghez csoportosítanák át. Azt is elismeri, hogy többé már nem lenne az

¹ A Tanács 2009/426/IB határozata az Eurojust megerősítéséről és a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról szóló 2002/187/IB határozat módosításáról.

² 883/2013/EU, Euratom-rendelet az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK rendelet és az 1074/1999/Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről.

³ COM(2012)0363.

⁴ COM(2013)0535. E javaslatot az Európai Ügyészséget létrehozó csomag részeként terjesztették elő.

⁵ A Bizottság *Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem* című éves jelentésének (COM(2012)0548) 1. ábrája jelzi, hogy a tagállamok által csalárdként bejelentett szabálytalanságok száma és a kapcsolódó összegek 2011-ben és 2012-ben alacsonyabbak voltak, mint 2010-ben, amikor ezek a számok a legmagasabbak voltak.

Eurojust szerepe az uniós csalásokra vonatkozó határokon átnyúló nyomozások koordinációjában¹, ami bonyodalmakat okozna az Európai Ügyészség és az Eurojust közötti további koordináció terén. Azonban a jelenlegi keretek között az Eurojust és az OLAF egyaránt hatékonyan tudnak működni. A Lordok Háza a közelmúltban arra a következtetésre jutott, hogy az a tény, hogy az Eurojust egyre többször fordul a brit bűnüldöző hatóságokhoz, mutatja ez utóbbi értékét.² Az OLAF hatékonyságát korlátozottnak találták³, azonban ez olyan probléma, amelyet az Európai Ügyészség igénybevétele nélkül is meg lehet oldani. Az OLAF és az Eurojust funkcióinak csökkentése különösen káros hatással lenne azokra a tagállamokra, amelyek nem vesznek részt az Európai Ügyészség létrehozására irányuló javaslat elfogadásában és alkalmazásában.

- A Bizottság hatásvizsgálatában túlértékeli a javaslat potenciális hatását, hiszen értékelésében az OLAF adatait használja, amely magában foglalja a Dániára és az Egyesült Királyságra vonatkozó információkat is annak ellenére, hogy ezek határozottan az Európai Ügyészségben nem részt vevő országok. Ugyanígy, a Bizottság a héacsalást az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekménynek tekinti (amely ezáltal az Európai Ügyészség kizárólagos hatáskörébe tartozik), míg az Egyesült Királyság, más tagállamokkal együtt, ezzel nem ért egyet.⁴
- A Bizottság hatásvizsgálatában a javaslat költségeire és hasznára vonatkozó becslések nem hitelesek.⁵ A Bizottság azt feltételezi, hogy nem lesz jelentős változás az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények leküzdésére rendelkezésre álló emberi erőforrások tekintetében, míg saját értékelése – amely szerint a jelenlegi intézkedések nem hatékonyak – azt jelzi, hogy valószínűleg nem ez a helyzet. Becslései szerint az Unió költségvetését terhelő beindítási költségek összege 2,5 millió EUR, az éves működési költségek pedig – amennyiben figyelembe vesszük az OLAF-fal és az Eurojusttal kapcsolatos, 6,1 millió eurónak megfelelő megtakarításokat – 27,9 millió euróra csökkenthetők. Ez az összeg túl alacsonynak tűnik egy olyan szervezet esetében, amely évente várhatóan 2500 összetett csalási esetért és 1667 büntetőeljárásért felelős. Ami a nemzeti költségvetések igénybevitelét illeti, a Bizottság vitatható módon feltételezi, hogy az uniós csalási bűncselekményekkel jelenleg foglalkozó nemzeti személyzet elegendő az Európai Ügyészség várható

¹ SWD(2013)0274, 7. szakasz.

² Az Európai Ügyek Bizottsága, *Az EU rendőri- és büntetőjogi intézkedései: Az Egyesült Királyság 2014. évi kívülmáradási határozata* (13. jelentés, 2012–2013. ülészak, a Lordok Háza 159. számú dokumentuma), 245. pont.

³ Európai Ügyek Bizottsága, *Az Unió költségvetését érintő csalásokkal szembeni küzdelem* (12. jelentés, 2012–2013. ülészak, a Lordok Háza 158. számú dokumentuma), 5. fejezet. A korlátozások a következők: költségvetési szempontok; a felügyelő bizottsággal való kapcsolata elromlása; az általa szolgáltatott információkat a tagállamok nem követik nyomon; valamint az Európával és az Eurojusttal való koordináció hiánya. A tagállami nyomon követés hiányának problémáját a tervek szerint úgy oldanák meg, hogy a tagállamokat köteleznék arra, hogy a hozzájuk utalt ügyekkel kapcsolatban tett intézkedéseikről jelentést tegyenek az OLAF-nak.

⁴ Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelvre vonatkozó bizottsági javaslattal kapcsolatban a Tanács általános megközelítést fogadott el, ebben pedig az EU pénzügyi érdekeinek meghatározása – amely egyben kijelöli az Európai Ügyészség hatáskörét is – egyértelműen kizárja a héabevételt.

⁵ Ezeket a Bizottság hatásvizsgálatának 7. szakasza és 4. melléklete tartalmazza, SWD(2013)0274.

ügyforgalmának kezeléséhez is. A felsorolt előnyök is megkérdőjelezhető feltételezéseken alapulnak, beleértve az elítélések majdnem 25%-os növekedési ütemét, valamint az elcsalt összegek 15%-os visszaszerzési arányát, amely a jelenlegi nemzeti becslések közül a legmagasabb. Mindkét becslés túl magasnak tűnik, mivel az Európai Ügyészség nyomozó és vádhatósági hatáskörei nagymértékben leképezik a nemzeti hatóságok rendelkezésére álló hatásköreit, és az Európai Ügyészség büntetőeljáráseit továbbra is a nemzeti bíróságok előtt kell lefolytatni, nagyrészt olyan delegált európai ügyészek által, akiket a nemzeti ügyészek közül választanak ki.

- Amennyiben az Európai Ügyészséget felhatalmaznák a tagállamok nyomozó és vádhatóságainak irányítására, az képessé válna felülről a tagállamok által a bűnüldözésre – többek között a csalással kapcsolatos ügyekre – elkülönített véges nemzeti források tekintetében meghatározott prioritásokat.
- Uniós csalási bűncselekmények esetében a bizonyítékok elfogadhatóságával kapcsolatban a javaslat önálló szabályokat vezetne be. Ez a nemzeti büntetőjogi rendszerek működése tekintetében további felesleges bonyodalmat és költségeket eredményezne.

15. A Bizottság szubszidiaritási indokolása – az indokolás 3.2. szakasza – értelmében a javaslatra „lényeges uniós dimenziója” miatt van szükség; valamint, mivel „Az intézkedés magában foglalja az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozási és vádemelési tevékenységek uniós szintű irányítását és összehangolását, mely érdekek védelmére [...] az Unió és a tagállamok egyaránt kötelesek”; valamint, hogy „a jelen helyzet – amikor az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése kizárólag a tagállami hatóságok kezében van – nem kielégítő”.¹ A javaslat (5) preambulumbekzdése szerint a nemzeti bűnüldözési rendszereknek az uniós csalások terén mutatkozó töredezettsége miatt a javaslat célkitűzéseit nem lehet megvalósítani. A Bizottság hatásvizsgálata értelmében a nemzeti igazságügyi hatóságok fellépése gyakran nem hatékony, az elítélési arányok alacsonyak, a különböző tagállamokban kapott eredmények pedig egyenlőtlen megoszlást mutatnak.² A Bizottság úgy véli továbbá, hogy az OLAF és az Eurojust jelenlegi hatáskörei nem kielégítőek, és az EUMSZ-ben megállapított korlátozások gátolják, hogy e szervezeteket a szükséges hatáskörökkel felruhazzák.³

16. A Lordok Háza nem fogadja el, hogy a „lényeges uniós dimenzióra” való hivatkozás szükségtelenné teszi a javaslat szükségességének megfelelő szubszidiaritási indokolását, sem azt, hogy a nyomozási és a vádemelési tevékenységeket uniós szinten kell irányítani és összehangolni csak azért, mert a bűncselekmények az Unió pénzügyi érdekeit sértik.

Az EUMSZ 325. cikke világossá teszi, hogy az ilyen csalások elleni küzdelem az Uniónak és a tagállamoknak egyaránt feladata, és hogy a tagállamok ugyanazokat az intézkedéseket teszik meg, mint amelyeket a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalás leküzdésére tesznek.

17. Mint fentebb említettük, a Lordok Háza nem fogadja el a Bizottság optimista értékelését, miszerint az Európai Ügyészség létrehozásával jobb vádemelési és visszaszerzési

¹ COM(2013)0534.

² SWD(2013)0275, 4.2. szakasz.

³ Az OLAF hatásköre a közigazgatási (nem bünygyi) vizsgálatokra korlátozódik, míg az Eurojust nem folytathat nyomozást és nem emelhet vádat bűncselekmény miatt.

mutatókat lehetne elérni, és úgy véli, hogy az uniós csalást hatékonyan lehetne ellensúlyozni a jelenlegi, tagállami büntetőjogi rendszereken, valamint e tagállami rendszerek és az uniós intézmények közötti koordináción alapuló – szükség esetén megerősített – keretrendszerrel.

18. A jelenlegi keretrendszernek az uniós csalás leküzdése érdekében történő megerősítése megoldaná az Eurojust és az OLAF esetleges eredménytelenségét. Megszüntetné továbbá a nemzeti bűnüldözési rendszerek töredezettségét anélkül, hogy további, más jellegű töredezettséget okozna akár az uniós csalások felderítésére és büntetőeljárás alá vonására irányuló különböző tagállami keretek, akár a javaslatot elfogadó és azt elutasító tagállamok által működtetett különböző rendszerek között.