



11.11.2013

OZNÁMENIE POSLANCOM

(102/2013)

Vec: Odôvodnené stanovisko Hornej snemovne Spojeného kráľovstva k návrhu nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry (COM(2013)0543 – 2013/0255(APP))

Podľa článku 6 Protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality môžu národné parlamenty do ôsmich týždňov od doručenia návrhu legislatívneho aktu poslať predsedom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie odôvodnené stanovisko s uvedením dôvodov, pre ktoré sú presvedčené, že daný návrh nie je v súlade so zásadou subsidiarity.

Podľa rokovacieho poriadku Európskeho parlamentu je za dodržiavanie zásady subsidiarity zodpovedný Výbor pre právne veci.

V prílohe sa nachádza odôvodnené stanovisko Hornej snemovne Spojeného kráľovstva k uvedenému návrhu.

PRÍLOHA

COM(2013)0534 v konečnom znení – dokument 12558/13: Návrh nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry

Dňa 28. októbra 2013 Horná snemovňa parlamentu Spojeného kráľovstva rozhodla:

„že táto snemovňa sa domnieva, že návrh nariadenia Komisie o zriadení Európskej prokuratúry (COM(2013)0534), dokument Rady 12558/13), nie je v súlade so zásadou subsidiarity z dôvodov uvedených v 3. správe Komisie pre Európsku úniu (dokument hornej snemovne č. 65); a že v súlade s článkom 6 Protokolu o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality dáva pokyn tajomníkovi parlamentu (*Clerk of the Parliaments*), aby toto odôvodnené stanovisko postúpil predsedom európskych inštitúcií.

Posúdenie subsidiarity: Európska prokuratúra

12558/13: Návrh nariadenia o zriadení Európskej prokuratúry

Odporúčanie

1. Odporúčame, aby Horná snemovňa vydala ďalej uvedené odôvodnené stanovisko, že navrhované nariadenie o zriadení Európskej prokuratúry nie je v súlade so zásadou subsidiarity; a v súlade s ustanoveniami zmlúv EÚ poslala toto stanovisko predsedom Európskej komisie, Európskeho parlamentu a Rady.

Výhrada preskúmania

2. Táto správa nedoplňa preskúmanie tohto návrhu, ktorý bude predmetom ďalšieho podrobného preskúmania.

Naša správa

3. Túto správu vypracoval podvýbor užšieho výboru pre Európsku úniu pre spravodlivosť, inštitúcie a ochranu spotrebiteľa. Jeho členovia sú uvedení v prílohe.

Návrh Komisie

4. Na základe návrhu Komisie by sa zriadila Európska prokuratúra so samostatnou právnou subjektivitou ako orgán Únie s vlastným podporným personálom. Mala by výlučnú právomoc na vyšetrovanie a trestné stíhanie trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Únie a úzko súvisiacich trestných činov.
5. Európsku prokuratúru by tvoril európsky prokurátor, štyria zástupcovia a aspoň jeden delegovaný európsky prokurátor, ktorý bude pôsobiť v každom zúčastnenom členskom štáte. Delegovaný európsky prokurátor by mohol vykonávať aj funkciu štátneho prokurátora, pričom funkcia nezávislého delegovaného európskeho prokurátora by mala prednosť.

6. Európska prokuratúra by bola nezávislá. Bola by zodpovedná prostredníctvom povinnosti podávať výročné správy o svojich všeobecných činnostiach Európskemu parlamentu, Rade a Komisii. Európska prokuratúra by bola povinná konať nestranne a primerane, vyšetrovať bez zbytočných odkladov a zabezpečiť rýchle vykonávanie trestných stíhaní.
7. Aby Európska prokuratúra mohla vykonávať vyšetrovaciu funkciu, návrh by jej udelil právomoc prístupu k vnútroštátnym databázam a informáciám Europolu (orgán EÚ v oblasti presadzovania práva) a Eurojustu (jednotka justičnej spolupráce EÚ). Mala by širokú škálu vyšetrovacích právomocí v súvislosti s potenciálnymi trestnými činmi, ktoré by podliehali získaniu povolenia od vnútroštátnych sudcov v súvislosti s postupmi porušujúcimi ľudskú dôstojnosť alebo ak si to vyžadujú vnútroštátne predpisy. Vnútroštátne orgány členských štátov by boli na žiadosť Európskeho prokurátora povinné poskytnúť nevyhnutnú pomoc a informácie.
8. Návrh by udelil Európskej prokuratúre právomoci štátneho prokurátora. Mala by právomoc rozhodnúť o jurisdikcii, v ktorej by sa malo viesť trestné stíhanie trestného činu podvodu v EÚ, a o tom, či by sa malo alebo nemalo viesť trestné stíhanie, ako aj o tom, či sa má prijať náhrada a jednorazová pokuta namiesto trestného stíhania.
9. V návrhu by sa stanovili pravidlá prípustnosti dôkazov v prípadoch trestných stíhaní Európskou prokuratúrou a vyšetrovaným podozrivým osobám by sa poskytli minimálne práva stanovené v smerniciach EÚ a v príslušných vnútroštátnych predpisoch. Tiež by sa udelili ďalšie práva, ktoré doteraz neboli upravené v smerniciach EÚ, aby sa vykonávali v súlade s vnútroštátnymi predpismi, ide o tieto práva:
 - právo odoprieť výpoveď;
 - prezumpcia nevinny;
 - právo na právnu pomoc;
 - právo poskytnúť dôkaz a požiadať Európsku prokuratúru, aby uplatňovala osobitný postup vyšetrovania.
10. Európskej prokuratúre by boli udelené právomoci na spoluprácu s orgánmi EÚ, medzinárodnými orgánmi a orgánmi tretích krajín. V návrhu sa okrem toho požaduje, aby Európska prokuratúra podporovala osobitne blízky vzťah s Eurojustom. Podliehal by súdnemu preskúmaniu pred vnútroštátnymi súdmi, ako keby išlo o vnútroštátny orgán. V návrhu sa napokon stanovuje spôsob vymenúvania zamestnancov Európskej prokuratúry, režim ochrany údajov, ktorému podlieha Európska prokuratúra, a finančné ustanovenia a ustanovenia týkajúce sa personálu.

Odôvodnené stanovisko

11. Ako Komisia zdôraznila vo svojej správe *Boj proti podvodom týkajúcim sa finančných prostriedkov EÚ*,¹ je ťažké odhadnúť rozsah podvodov poškodzujúcich rozpočet EÚ. Zo správy vyplýva, že suma by mohla dosahovať najmenej 5 miliárd EUR ročne. Na účely

¹ 12. správa, zasadnutie 2012 – 13, dokument Hornej snemovne č. 158.

posúdenia vplyvu Komisia konzervatívne predpokladá, že podvody by ročne mohli ohrozovať sumu vo výške 3 miliárd EUR.¹ Je to významná čiastka a členské štáty aj EÚ ako celok majú veľký záujem na znížení počtu podvodov na úrovni EÚ. V tomto odôvodnenom stanovisku sa nespochybňuje tento cieľ, ale skôr spôsob, aký Komisia zvolila na jeho dosiahnutie.

12. V širšom zmysle Komisia ako odpoveď na túto úroveň podvodu navrhuje zriadenie Európskej prokuratúry ako orgánu EÚ s výlučnou právomocou na vyšetrovanie a trestné stíhanie širokej škály trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Únie² a úzko prepojených trestných činov,³ ktorý môže požadovať zdroje od vnútroštátnych orgánov.
13. Veľmi výrazne a rušivo by to zasiahlo do citlivých systémov trestného práva členských štátov. Horná snemovňa sa domnieva, že takéto opatrenia na úrovni EÚ by porušovali zásadu subsidiarity v tom, že sú zbytočné, neprimerané a nedostatočne odôvodnené Komisiou.⁴ Domnieva sa tiež, že cieľ boja proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie sa dá najlepšie dosiahnuť opatreniami na úrovni členských štátov v rámci existujúceho rámca koordinácie a spolupráce. Tento rámec je v prípade potreby možné posilniť, aby mohol účinne splniť tento cieľ.
14. Pri dosiahnutí tohto záveru Horná snemovňa zohľadnila tieto skutočnosti:
 - Na základe návrhu by sa vytvorili dva samostatné systémy boja proti podvodom, pričom Európska prokuratúra by mala výlučnú právomoc na vyšetrovanie a trestné stíhanie podvodov v EÚ. Tým by sa vytvorila duplicita a nesúlad medzi týmto systémom a vnútroštátnymi systémami pre vyšetrovanie a trestné stíhanie iných podvodov. Hrozilo by tiež riziko, že odradí členské štáty od boja proti podvodom v EÚ, kým článok 325 ZFEÚ jasne ukladá túto zodpovednosť Únii aj členským štátom.
 - Najúčinnším prostriedkom boja proti podvodom je v prvom rade zabrániť tomu, aby k nim došlo. Komisia neskúma ani neposudzuje primerane alternatívy presadzovania trestného práva, ako je napríklad zjednodušenie pravidiel upravujúcich rôzne oblasti rozpočtu EÚ s cieľom sťažiť páchanie podvodov, zlepšenie dohľadu nad rozpočtom EÚ a uľahčenie alebo (v prípade potreby) požiadanie členských štátov, aby zlepšili svoje riadiace alebo kontrolné systémy.
 - Komisia nezohľadnila dostatočne možnosť maximalizovať výhody existujúceho rámca pre vyšetrovanie a trestné stíhanie podvodov v EÚ najmä preto, lebo nebol čas na zhodnotenie opatrení na zdokonalenie tohto rámca. V roku 2008 bol Eurojust posilnený rozhodnutím, ktoré zahŕňa požiadavku uskutočniť nezávislé hodnotenie jeho účinnosti do júna 2014.⁵ Dňa 11. septembra tohto roku bolo prijaté nariadenie

¹ SWD(2013)0275, oddiel 1.

² Tieto trestné činy budú vymedzené odkazom na smernicu o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva, o ktorej sa v súčasnosti rokujú. Budú zahŕňať napomáhanie, nadržovanie, podnecovanie a pokus o spáchanie podvodu na úrovni EÚ. Za trestné stíhanie budú zodpovedné právnické osoby.

³ Európska prokuratúra bude mať právomoc v prípade, ak prevládajú trestné činy na úrovni EÚ a súvisiace trestné činy sú založené na identických skutočnostiach.

⁴ Škótsky parlament oznámil Hornej snemovni, že sa tiež domnieva, že návrh porušuje zásadu subsidiarity.

⁵ Rozhodnutie Rady 2009/406 o posilnení Eurojustu a o zmene a doplnení rozhodnutia Rady 2002/187/SVV, ktorým sa zriaďuje Eurojust s cieľom posilniť boj proti závažným trestným činom

určené na zvýšenie efektívnosti vyšetrovania Európskeho úradu pre boj proti podvodom (OLAF) a posilnenie jeho spolupráce s členskými štátmi.¹ V súčasnosti sa rokuje o návrhu smernice o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy EÚ prostredníctvom trestného práva, ktoré by stanovilo rámec pre trestné právo členských štátov v súvislosti s podvodmi v EÚ.²

- Súčasný návrh týkajúci sa Eurojustu obsahuje aj ustanovenia, ktoré sú určené na posilnenie jeho prevádzkových činností.³ Malo by sa umožniť nadobudnutie účinnosti týchto opatrení, najmä vzhľadom na to, že môže nastať trend znižovania počtu podvodov v EÚ.⁴
- Zdôvodnenia návrhu Komisie nezohľadňujú dostatočne skutočnosť, že najmenej dva členské štáty sa nebudú zúčastňovať na činnosti Európskej prokuratúry. Dánsko je automaticky vylúčené na základe protokolu č. 22, kým vláda Spojeného kráľovstva vysvetlila, že sa nerozhodne pre návrh v súlade s podmienkami protokolu č. 21. Preto je jasné, že navrhované vytvorenie Európskej prokuratúry nemôže úplne vyriešiť problém roztrieštenosti úsilia o presadzovanie vnútroštátneho práva, ktorý uznala Komisia.
- Návrh týkajúci sa Európskej prokuratúry by mal negatívny vplyv na prácu úradu OLAF a Eurojustu a nebola by žiadna záruka, že by ďalší subjekt bez skúseností poskytol primeranú náhradu. Posúdenie vplyvu Komisie predpokladá, že podstatnú časť zamestnancov a zdrojov úradu OLAF bude potrebné presunúť na Európsku prokuratúru. Tiež uznáva, že úloha Eurojustu by už nezahŕňala koordináciu cezhraničných vyšetrení v oblasti podvodov v EÚ,⁵ čo skomplikuje ďalšiu koordináciu medzi Európskou prokuratúrou a Eurojustom. Eurojust aj OLAF však môžu účinne pracovať v rámci súčasného rámca. Horná snemovňa nedávno dospela k záveru, že stále sa zvyšujúca miera využívania Eurojustu orgánmi presadzovania práva v Spojenom kráľovstve bola meradlom jeho hodnoty.⁶ Zistilo sa, že účinnosť úradu OLAF je obmedzená,⁷ avšak vo veciach, ktoré sa dajú opraviť bez využitia Európskej prokuratúry. Znížená funkcia úradu OLAF a Eurojustu bude mať mimoriadne nepriaznivý vplyv na tie členské štáty, ktoré sa nezúčastnia na návrhu

¹ Nariadenie 883/2013 o vyšetrovaní vykonávaných Európskym úradom pre boj proti podvodom (OLAF), ktorým sa zrušuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nariadenie Rady (EURATOM) č. 1074/1999

² COM(2012)0363.

³ COM(2013)0535. Tento návrh bol predložený ako súčasť balíka opatrení zavádzajúcich Európsku prokuratúru.

⁴ COM(2012)0548, v grafe č. 1 výročnej správy Komisie *Ochrana finančných záujmov Európskej únie — boj proti podvodom* je vyznačený počet nezrovnalostí oznámených členskými štátmi ako podvody, pričom príslušné sumy boli v rokoch 2011 a 2012 nižšie, než bola ich vysoká úroveň v roku 2010.

⁵ SWD(2013)0274, oddiel 7.

⁶ Komisia pre Európsku úniu, *Politika EÚ a opatrenia trestného práva: rozhodnutie o výnimke Spojeného kráľovstva na rok 2014* (správa č. 13, zasadnutie 2012 – 2013, dokument Hornej snemovne č. 159), odsek 245.

⁷ *Komisia pre Európsku úniu, Boj proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy EÚ* (správa č. 13, zasadnutie 2012 – 2013, dokument Hornej snemovne č. 158), kapitola 5.. Obmedzenia sú: rozpočtové dôvody; prehľad vzťahov s dozorným výborom; nevykonané potrebné kroky členského štátu v reakcii na informácie, ktoré poskytuje; a nedostatočná koordinácia s Europolom a Eurojustom. Požiadavka, aby členské štáty podávali úradu OLAF správy o prijatých opatreniach v reakcii na prípady, ktoré im boli oznámené, sa považovala za riešenie nevykonaných potrebných krokov členského štátu.

Európskej prokuratúry.

- Komisia, vo svojom posúdení vplyvu zveličuje možný vplyv svojho návrhu využitím údajov úradu OLAF vo svojej analýze, ktoré zahŕňajú informácie z Dánska a Spojeného kráľovstva, keďže obe krajiny sa určite nebudú zúčastňovať na činnosti Európskej prokuratúry. V tomto zmysle Komisia považuje podvody súvisiace s DPH za podvody poškodzujúce finančné záujmy Únie (a teda vo výhradnej právomoci Európskej prokuratúry), kým Spojené kráľovstvo spolu s ostatnými členskými štátmi ich za také nepovažuje.¹
- Odhady Komisie týkajúce sa pomeru nákladov a prínosov jej návrhu v jej posúdení vplyvu nie sú dôveryhodné.² Komisia predpokladá, že nedôjde k významným zmenám v oblasti ľudských zdrojov, ktoré sú k dispozícii na riešenie trestnej činnosti poškodzujúcej finančné záujmy EÚ, pričom jej vlastné posúdenie, že súčasné opatrenia sú neúčinné, naznačuje, že je to nepravdepodobné. Odhaduje, že počiatočné náklady, ktoré sa uhradia z rozpočtu EÚ, budú vo výške 2,5 milióna EUR a ročné prevádzkové náklady odhaduje na 27,9 milióna EUR, znížené na 6,1 milióna EUR po zohľadnení úspor v súvislosti s úradom OLAF a Eurojustom. Tieto náklady sa zdajú príliš nízke na organizáciu, od ktorej sa očakáva, že bude ročne zodpovedná za 2 500 komplexných prípadov podvodov a 1 667 trestných stíhaní. Pokiaľ ide o vnútroštátne rozpočty, Komisia predpokladá, že počet vnútroštátnych zamestnancov pracujúcich na prípadoch trestného stíhania v EÚ dosahuje v súčasnosti úroveň potrebnú na riešenie očakávaného počtu prípadov Európskej prokuratúry, čo je spochybniteľné. Výhody sú tiež založené na spochybniteľných predpokladoch vrátane zvýšenia počtu odsúdení o takmer 25 % a zvýšenia miery vymáhania nezákonne získaných finančných prostriedkov o 15 %, čo je najvyšší zo súčasných odhadov na vnútroštátnej úrovni. Obidva tieto predpoklady sa zdajú prehnané vzhľadom na to, že právomoci Európskej prokuratúry na vyšetrovanie a trestné stíhanie do značnej miery kopírujú právomoci, ktoré majú orgány na vnútroštátnej úrovni, a trestné stíhanie Európskej prokuratúry sa budú konať pred vnútroštátnymi súdmi a budú ich viesť prevažne delegovaní európski prokurátori, ktorí budú vybraní zo štátnych prokurátorov.
- Udelením právomoci Európskej prokuratúre riadiť vnútroštátne orgány vyšetrovania a trestného stíhania bude možné prevážiť priority stanovené členskými štátmi, ktoré sa týkajú obmedzených vnútroštátnych zdrojov pridelených na presadzovanie trestného práva aj v súvislosti s podvodmi.
- Na základe návrhu sa zavedú autonómne pravidlá v súvislosti s prípustnosťou dôkazov trestných činov podvodov v EÚ. Tým sa do činnosti vnútroštátnych systémov trestného práva zavedú ďalšie zbytočné komplikácie a výdavky.

15. Odôvodnenie Komisie týkajúce sa subsidiarity, ktoré možno nájsť v oddiele 3.2 jej

¹ Rada prijala všeobecný prístup k návrhu Komisie týkajúceho sa smernice o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva, v ktorej vymedzenie finančných záujmov EÚ používajúce sa na vymedzenie rozsahu pôsobnosti Európskej prokuratúry konkrétne vylučuje príjmy z DPH.

² Uvádza sa to v oddiele 7 a v prílohe 4 k posúdeniu vplyvu Komisie, SWD(2013)0274.

dôvodovej správy, je, že návrh má „vnútorný rozmer Únie“; to „znamená riadenie a koordináciu na úrovni Únie v oblasti vyšetrovania a trestného stíhania trestných činov poškodzujúcich jej finančné záujmy, ktorých ochrana sa vyžaduje od Únie aj od členských štátov“; a to že „súčasná situácia, keď je trestné stíhanie trestných činov poškodzujúcich finančné záujmy Únie výlučne v rukách orgánov členských štátov, nie je uspokojivá.“¹ V odôvodnení 5 návrhu sa tvrdí, že ciele návrhu nie je možné dosiahnuť v dôsledku roztrieštenosti štátnych trestných stíhaní v oblasti podvodov v EÚ. Komisia vo svojom posudzovaní vplyvu spresňuje, že opatrenia vnútroštátnych súdov sú často neúčinné, počet trestných stíhaní je nízky a výsledky dosiahnuté v jednotlivých členských štátoch sa líšia.² Komisia okrem toho tvrdí, že existujúce právomoci úradu OLAF a Eurojustu nie sú uspokojivé a obmedzenia v ZFEÚ bránia týmto organizáciám získať potrebné právomoci.³

16. Horná snemovňa nesúhlasí s tým, že akýkoľvek „vnútorný rozmer Únie“ zbavuje nutnosti riadneho odôvodnenia návrhu z hľadiska subsidiarity ani toho, že riadenie a koordinácia vyšetrovania trestných činov musia byť na úrovni Únie jednoducho preto, lebo poškodzujú finančné záujmy Únie. V článku 325 ZFEÚ sa vysvetľuje, že boj proti podvodom je zodpovednosťou Únie aj členských štátov, a požaduje od členských štátov prijať rovnaké opatrenia na ich predchádzanie, aké prijímajú na prechádzanie podvodom poškodzujúcim ich vlastné finančné záujmy.
17. Ako je uvedené vyššie, Horná snemovňa nesúhlasí s optimistickým posúdením Komisie týkajúcim sa vyššieho počtu vyriešených trestných stíhaní a vymáhání, ktoré sa má dosiahnuť zriadením Európskej prokuratúry, a domnieva sa, že podvodom v EÚ by sa dalo účinne čeliť prostredníctvom existujúceho rámca založeného na systémoch trestného práva členských štátov a ich koordinácii s inštitúciami EÚ, ktorý by sa v prípade potreby posilnil.
18. Posilnenie existujúceho rámca na riešenie podvodov v EÚ by riešilo akúkoľvek neúčinnosť Eurojustu a úradu OLAF. Tiež by to riešilo otázku roztrieštenosti štátnych trestných stíhaní bez vytvorenia akejkoľvek ďalšej roztrieštenosti iného typu – medzi jednotlivými rámcami na vyšetrovanie a trestné stíhanie podvodov v každom členskom štáte EÚ a medzi jednotlivými systémami používanými v členských štátoch, ktoré sa zúčastňujú na návrhu, a tými, ktoré sa na ňom nezúčastňujú.

¹ COM(2013)0534.

² SWD(2013)0275, oddiel 4.2.

³ Úrad OLAF je obmedzený na správne (nie trestné) vyšetrovania a Eurojust nemôže viesť vyšetrovania ani trestné stíhania.