



11.11.2013

KÖZLEMÉNY A KÉPVISELŐK RÉSZÉRE

(103/2013)

Tárgy: A ciprusi Képviselőház 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 ciprusi Képviselőháznak a fentebb megjelölt javaslatról szóló, indokolással ellátott véleményét.

**A Ciprusi Köztársaság Képviselőháza Külügyi és Európa-ügyi Bizottságának
indokolással ellátott véleménye**

az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökei számára, az Európai Unióról szóló szerződés szubszidiaritás és arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyve 6. cikkének megfelelően

**Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat
(COM(2013)0534)**

1. A szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazására vonatkozó szerződéses keret

1.1. A Szerződés 5. cikkének (3) bekezdése kimondja az alábbiakat:

„A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

Az Unió intézményei a szubszidiaritás elvét a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben meghatározottak szerint alkalmazzák. A nemzeti parlamentek az említett jegyzőkönyvben megállapított eljárásnak megfelelően gondoskodnak a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásáról.”

1.2. Hasonlóképpen, a Szerződés 2. jegyzőkönyvének 2. cikke szerint a jogalkotási aktusokra irányuló javaslatok előterjesztése előtt a Bizottság széles körű konzultációt folytat, melyek során adott esetben a tervezett intézkedés regionális és helyi vonatkozásait is figyelembe kell venni.

1.3. A szerződés 2. jegyzőkönyvének 5. cikke előírja, hogy:

„A jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell. Minden jogalkotási aktus tervezetének egy külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek. Ennek a feljegyzésnek adatokat kell tartalmaznia a tervezet előrelátható pénzügyi hatásairól, továbbá – irányelv esetében – a tagállamok, illetve adott esetben a régiók által annak végrehajtására elfogadandó jogszabályokra vonatkozó hatásairól. Az annak megállapításához vezető okokat, hogy egy uniós cél az Unió szintjén jobban megvalósítható, minőségi és – ahol csak lehetséges – mennyiségi mutatókkal kell alátámasztani. A jogalkotási aktus tervezetének figyelembe kell vennie annak szükségességét, hogy az Unióra, a nemzeti kormányokra, a regionális vagy helyi hatóságokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárookra háruló pénzügyi vagy igazgatási terheket a lehető legkisebbre csökkentsék, és hogy azok arányban álljanak az elérendő célkitűzésekkel.”

1.4. Végül pedig a Szerződés 5. cikkének (3) bekezdésében és 12. cikkének b) pontjában az áll, hogy a nemzeti parlamentek gondoskodnak az arányosság és szubszidiaritás elvének betartásáról, összhangban a 2. jegyzőkönyvben meghatározott eljárással, azaz az eljárás keretében egy jogalkotási aktus tervezetének az Európai Unió összes hivatalos nyelvén való továbbításától számított nyolc héten belül indokolással ellátott véleményt nyújthatnak be.

1.5. A szubszidiaritás elvének alkalmazására vonatkozó iránymutatások az Amszterdami Szerződésben szerepelnek és a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvben kerülnek kifejtésre. Megjegyzendő, hogy ezek az iránymutatások továbbra is hasznos eszközt jelentenek a szóban forgó ellenőrzés gyakorlása szempontjából.

Az iránymutatások konkrétan az alábbiakat tartalmazzák:

- vannak-e az adott kérdésnek olyan szupranacionális vonatkozásai, amelyeket nem lehet nemzeti szintű fellépésekkel hatékonyan kezelni,
- a nemzeti szintű fellépés vagy az uniós szintű fellépés elmulasztása ellentétes-e az Európai Unió szerződéseinek előírásaival vagy a tagállamok érdekeivel,
- az uniós fellépés egyértelmű előnyökkel jár-e a nemzeti szintű fellépéshez képest a

javasolt fellépés mértéke vagy hatásai miatt.

Továbbá annak megállapításához, hogy valamely uniós intézkedés összeegyeztethető-e az arányosság elvével, meg kell vizsgálni az alábbiak teljesülését:

- az alkalmazott eszközöknek megfelelőeknek kell lenniük az intézkedés céljának eléréséhez,
- az alkalmazott eszközök nem terjedhetnek túl azon, ami az intézkedés céljának eléréséhez szükséges.

Az Amszterdami és a Lisszaboni Szerződés vonatkozó jegyzőkönyvei bizonyos korlátozásokat vezetnek be az Európai Unió számára az arányosság elvének alkalmazására vonatkozó előírásokkal kapcsolatban:

- az uniós fellépés formájának a lehető legegyszerűbbnek kell lennie, és az európai jogalkotónak előnyben kell részesítenie az irányelveket a rendeletekkel szemben;
- figyelembe kell venni a nemzeti kormányokra, a gazdasági szereplőkre és a polgárookra háruló pénzügyi és adminisztratív terhek minimalizálásának szükségességét;
- az európai fellépéseknek a lehető legnagyobb teret kell hagyniuk a nemzeti fellépések számára.

2. A vizsgált rendeletjavaslat lényege és céljai

2.1. Az Európai Bizottság által előterjesztett, szóban forgó jogalkotási javaslat független és decentralizált európai uniós ügyészség felállítását irányozza elő, amely kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a „PIF-irányelvben”¹ meghatározott, uniós költségvetést érintő bűncselekményekre vonatkozó nyomozás lefolytatása, vádemelés és bíróság elé állítás tekintetében. A tervek szerint az ügyészség hatásköreit a tagállamok területén fogja gyakorolni, amelyet ennek alkalmazásában „egységes jogi térségnek” kell tekinteni. A javaslat értelmében az Európai Ügyészséget az európai ügyész, helyettesei és a tagállamokba delegált európai ügyészek alkotják. A delegált európai ügyészek a tagállami tisztviselők segítségével és a nemzeti jog eljárásainak megfelelően nyomozási és vádemelési feladatokat látnak el tagállamukban. Tevékenységüket ugyanakkor – a következetesség és a hatékonyság

¹ Az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat (COM(2012)0363).

biztosítása érdekében – az Európai Ügyészség koordinálja és irányítja egységes szabályok alapján. Továbbá a delegált európai ügyészek a tervek szerint nemzeti ügyészi feladatköreiket is ellátnák, amikor azonban az Európai Ügyészség utasításaira járnak el, teljes mértékben függetlenek lennének a nemzeti ügyészségi szervektől. Az Európai Ügyészség széles hatáskörökkel rendelkezne a nyomozati cselekmények bizonyos feltételek mellett történő elrendelésére, jogában állna információkhoz jutni az illetékes nemzeti hatóságoktól, az Eurojusttól és az Europoltól, általában véve a nemzeti vádhatóságokkal azonos jogkörökkel rendelkezne a fent említett bűncselekmények tekintetében, valamint meghatározhatná, hogy a részt vevő tagállam mely nemzeti bírósága elé utalják az adott ügyet.

2.2. A szóban forgó javaslat jogalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés 86. cikkének (1) bekezdése, amely az alábbiak szerint rendelkezik:

„Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.”

2.3. A javaslat fő célkitűzései az Európai Bizottság szerint az alábbiak:

- Hozzájárulás az Unió pénzügyi érdekei védelmének megerősítéséhez és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztéséhez, valamint az uniós vállalkozások és polgárok uniós intézményekbe vetett bizalmának növelése, az Európai Unió Alapjogi Chartájában meghatározott valamennyi alapvető jog tiszteletben tartása mellett.
- Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatos koherens európai nyomozási és vádemelési rendszer kialakítása.
- Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények ügyében történő nyomozások és vádemelések hatékonyságának és eredményességének növelése.
- A vádemelések, és ennek következtében az elítélések számának növelése, valamint a csalárd módon megszerzett uniós források hatékonyabb visszaszerzése.
- Az illetékes európai és nemzeti hatóságok közötti szoros együttműködés és hatékony információcsere biztosítása.
- Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elkövetésével szembeni visszatartó hatás növelése.

3. A szubszidiaritás elvével való összeegyeztethetőség

A tanulmányozott rendeletjavaslat vizsgálatát követően a Külügyi és Európa-ügyi Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó javaslat nincsen összhangban a szubszidiaritás elvével. Az említett parlamenti bizottság konkrétan úgy határozott, hogy nincs elegendő indok az uniós szintű fellépés szükségességére, így az sérti a szubszidiaritás elvét. Továbbá úgy ítélte meg, hogy az uniós jogalkotási kezdeményezés hatóköre túllép azon, ami a kitűzött célok eléréséhez feltétlenül szükséges, így az sérti az arányosság elvét.

4. Indokolás

4.1. A tanulmányozott rendeletjavaslat vizsgálatát követően a Külügyi és Európa-ügyi Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a szóban forgó javaslat nincsen összhangban a szubszidiaritás elvével.

4.2. Az Európai Bizottság hatástanulmánya¹ hét különböző forgatókönyvet tartalmaz a probléma Európai Unió általi kezelésére vonatkozóan. Az Európai Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a legmegfelelőbb választásnak a 4c. forgatókönyv, azaz a jelenlegi formában benyújtott javaslat tűnik. Ugyanakkor a hatástanulmány „Költség-haszon elemzés” című 4. mellékletében maga az Európai Bizottság is megjegyzi, hogy az elemzés kulcsfontosságú részei feltételezéseken vagy forgatókönyvekre épülő megközelítéseken alapulnak, mivel egyebek mellett elismeri, hogy a rendelkezésre álló adatok jelentős részben hiányosak, ami esetlegesen elfogult döntésekhez vezethet. Meg kell továbbá említeni, hogy a bemutatott választási lehetőségek tág teret engednek az értelmezéseknek. Emellett az Európai Ügynökség székhelyéről szóló döntés még nem született meg, és így nem becsülhetőek meg az igazgatási integráció lehetőségei és az ahhoz kapcsolódó költségek és hasznok. Ehhez az Európai Bizottság szerint további, alaposabb elemzésre van szükség. Ezzel összefüggésben az Európai Bizottság úgy tekinti, hogy javaslat költségeiről és hasznáról készített elemzése feszegeti a költség-haszon elemzések határait².

4.3. A Bizottság azt is elismeri, hogy további alapos vizsgálatra van szükség az egyes tagállamok igazságügyi rendszereinek hatékonyságára vonatkozóan, mivel az említett hatásvizsgálat során csak korlátozott mennyiségű adatot vettek figyelembe³. Ugyanakkor

¹ SWD(2013)274.

² „This CPA is very much pushing the limits of what is possible within a CPA.”

³ Lásd ezzel kapcsolatban a hatástanulmány (SWD(2013)0274) 16. és 17. oldalát.

ennek elismerése mellett ugyanazon bekezdés végén kifejti, hogy a szóban forgó intézkedés nagyobb hatékonyságot eredményez.

4.4. A fentiek alapján a Külügyi és Európa-ügyi Bizottság nem látja úgy, hogy az uniós szintű jogalkotási kezdeményezés szükségességét megfelelő mennyiségi és minőségi mutatók vagy alapos indokok támasztanak alá, amint azt a Szerződés 2. jegyzőkönyvének 5. cikke előírja. Másképpen fogalmazva, az Európai Bizottság nem szolgáltat kielégítő indokokat a javasolt megoldás szükségességére, különösen ami annak konkrét formáját illeti. Az uniós szintű szabályozási fellépést – éppen azért, mert ellentétes azzal az elvvel, hogy a döntéseket a polgárokhoz a lehető legközelebb kell meghozni – kielégítő és meggyőző bizonyítékokkal kell alátámasztani, feltételezések és jelentős hibalehetőségeket magukban rejlő elemzések helyett.

4.5. Kétségtelen, hogy a vizsgált jogalkotási javaslat révén szabályozni kívánt kérdéskörnek határon átnyúló vonatkozásai vannak. Ugyanakkor az Európai Bizottság véleménye szerint a „PIF-irányelv” csak részben kezeli az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás problémáját, mivel nem szabályozza a bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozás és vádemelés kérdését. Emellett a Bizottság úgy véli, hogy a meglévő visszatartó erejű szabályok szigorításával a probléma nem orvosolható hatékonyan. Ugyanakkor a Bizottságnak meg kellene várnia az irányelv hatálybalépését ahhoz, hogy értékelni tudja annak hatékonyságát, mielőtt jogalkotási lépéseket tenne egy rendeleten – a legszigorúbb és legkevésbé rugalmas jogalkotási eszközön – keresztül. Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy az arányosság elvével összhangban amikor csak lehetséges, a rendeletekkel szemben elsőbbséget kell biztosítani az irányelvek révén történő szabályozásnak. A szóban forgó esetben alapos indokolás nélkül rendeletre tettek javaslatot, amelynek értelmében az Európai Ügyészség kizárólagos hatáskörrel fog rendelkezni a bizonyos bűncselekmények ügyében történő nyomozás és vádemelés vonatkozásában, és amely számos rendelkezése révén igen nagy mértékben beavatkozik a tagállamok igazságügyi rendszerébe, korlátozva ezáltal a szabályozási tevékenységüket¹. Mivel tehát a konkrét jogalkotási javaslat Európai Bizottság általi megválasztását nem támasztják alá megfelelő bizonyítékok, megítélésünk szerint a szabályozási intézkedés hatóköre a jelenlegi formájában nem feltétlenül szükséges az Unió

¹ Csak utalásszerűen meg kell említeni a 26. cikk (Nyomozati cselekmények) és a 30. cikk (A bizonyítékok elfogadhatósága) rendelkezéseit.

által kitűzött célok eléréséhez.

4.6. A Külügyi és Európa-ügyi Bizottság mindezekon kívül figyelembe vette, hogy az Európai Bizottság vonatkozó dokumentumaiban az előnyben részesített javaslatához képest nem vizsgálták meg egyforma szinten és egyforma alapossággal az uniós fellépéssel kapcsolatos alternatív megoldásokat, illetve a meglévő struktúrák megerősítésének hatékonyságát a kitűzött célok elérésének vonatkozásában. Ez – azzal a ténnyel együtt, hogy a Bizottság a probléma kezelésével nem várja meg legalább a „PIF-irányelv” eredményeinek értékelését – azt a következtetést engedi levonni, hogy az alternatív intézkedési módok vizsgálata nem volt kielégítő és alapos.

4.7. Továbbá, mivel a rendeletjavaslatban rögzített nyomozati cselekmények¹ olyan intézkedéseket is magukban foglalnak, amelyeket nem minden tagállam ír elő, egyes esetekben a vádlottak jogai tovább korlátozódhatnak. Következésképpen az Európai Bizottság azon állítása, hogy a szóban forgó javaslat elegendő biztosítékot ad a vádlottak jogaira, a javaslatban foglalt jelenlegi biztosítékok ellenére nem feltétlenül állja meg a helyét minden esetben.

4.8. A Külügyi és Európa-ügyi Bizottság emellett úgy véli, hogy a rendeletjavaslat 13. cikke közvetve bővíti a javasolt jogszabály alkalmazási körét, ami tovább korlátozza a tagállamok szabályozási intézkedéseit, sértve a szubszidiaritás és az arányosság elvét. Az említett cikk úgy rendelkezik, hogy amennyiben a PIF-irányelvre utaló 12. cikkben említett bűncselekmények elválaszthatatlanul összekapcsolódnak a 12. cikkben említettektől eltérő bűncselekményekkel, úgy az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik ezen egyéb bűncselekmények ügyében is.

Következtetés

A fentiek alapján a Külügyi és Európa-ügyi Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a vizsgálat rendeletjavaslat nem egyeztethető össze a szubszidiaritás és az arányosság elvével, és hogy a kitűzött célok elérhetőségét tekintve egyrészt a konkrét uniós szabályozási

¹ A javasolt rendelet 26. cikke.

intézkedés szükségességét, másrészt a kérdés ilyen mértékben történő szabályozását indokolni hivatott kritériumok nem teljesülnek kellően.