



11.11.2013

PRANEŠIMAS NARIAMS

(103/2013)

Tema: Kipro parlamento pagrįsta nuomonė dėl pasiūlymo dėl Tarybos reglamento dėl Europos prokuratūros įsteigimo
(COM(2013) 0534 – 2013/0255(APP))

Pagal Protokolo Nr. 2 dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo 6 straipsnį nacionaliniai parlamentai per aštuonias savaites nuo teisėkūros procedūra priimamo akto projekto pateikimo gali pareikšti Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos pirmininkams pagrįstą nuomonę, nurodydami priežastis, dėl kurių, jų manymu, tas projektas neatitinka subsidiarumo principo.

Pagal Europos Parlamento darbo tvarkos taisykles už subsidiarumo principo laikymąsi atsakingas Teisės reikalų komitetas.

Pridedama susipažinti Kipro parlamento pagrįsta nuomonė dėl minėto pasiūlymo.

**Kipro Respublikos Atstovų Tarybos Užsienio ir
Europos reikalų komiteto pagrįsta nuomonė**

Pateikta Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos pirmininkams pagal Europos Sąjungos sutarties Protokolo (Nr. 2) dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo 6 straipsnį

Pasiūlymas dėl Tarybos reglamento dėl Europos prokuratūros įsteigimo

[COM(2013) 534]

1. Sutartyje nustatytas subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo pagrindas

1.1. Sutarties 5 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad:

„Pagal subsidiarumo principą tose srityse, kurios nepriklauso Sąjungos išimtinai kompetencijai, ji ima veikti tik tada ir tik tokiu mastu, kai valstybės narės numatomo veiksmo tikslų negali deramai pasiekti centriniu, regioniniu ir vietiniu lygiu, o Sąjungos lygiu dėl numatomo veiksmo masto arba poveikio juos pasiekti būtų geriau.

Sąjungos institucijos subsidiarumo principą taiko pagal Protokolą dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. Nacionaliniai parlamentai tame protokole nustatyta tvarka užtikrina, kad būtų laikomasi subsidiarumo principo.“

1.2. Taip pat Sutarties Protokolo (Nr. 2) 2 straipsnyje nustatyta, kad prieš siūlydama teisėkūros procedūra priimamą aktą, Komisija plačiai konsultuojasi ir kad konsultuojantis prireikus atsižvelgiama į regioninius ir vietinius numatomų veiksmų mastus.

1.3. Sutarties Protokolo (Nr. 2) 5 straipsnyje nustatyta, kad:

Europos Sąjungos „Teisėkūros procedūra priimamų aktų projektai yra pagrindžiami atsižvelgiant į subsidiarumo ir proporcingumo principus. Bet kuriame teisėkūros procedūra priimamo akto projekte turėtų būti išsamus paaiškinimas, leidžiantis

įvertinti, ar laikomasi subsidiarumo ir proporcingumo principų. Šiame paaiškinime turėtų būti pateikta informacija, sudaranti galimybę įvertinti jo finansinio poveikį, o jei teikiama direktyva – jos poveikio reglamentavimui, kuris turi būti įgyvendintas valstybėje narėje, prireikus, įskaitant regionų teisės aktus, įvertinimą. Priežastys, dėl kurių buvo padaryta išvada, kad Sąjungos tikslas gali būti geriau pasiektas Sąjungos lygiu, grindžiamos kokybiniais ir, kai tik įmanoma, kiekybiniais rodikliais. Teisėkūros procedūra priimamų aktų projektuose atsižvelgiama į būtinybę padaryti finansinę arba administracinę našta, tenkančią Sąjungai, nacionalinėms vyriausybėms, regionų valdžios arba vietos savivaldos institucijoms, ūkio subjektams ir piliečiams, minimalią ir proporcingą tikslui, kurį reikia pasiekti.“

1.4. Be to, kaip nurodyta Sutarties 5 straipsnio 3 dalyje ir 12 straipsnio b punkte, nacionaliniai parlamentai Protokole (Nr. 2) nustatyta tvarka, t. y. per aštuonias savaites nuo teisėkūros procedūra priimamo akto projekto Sąjungos oficialiomis kalbomis pateikimo pareikšdami pagrįstą nuomonę, užtikrina, kad būtų laikomasi subsidiarumo principo.

1.5. Subsidiarumo principo taikymo gairės nustatytos Amsterdamo sutartyje ir išsamiai išdėstytos Protokole dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo. Reikėtų pažymėti, kad šios gairės tebėra naudinga priemonė vykdant su minėtais principais susijusią kontrolę.

Konkrečiai, gairėse aptariama:

- ar svarstomasis dalykas turi transnacionalinių aspektų ir valstybių narių veiksmai negali jo tinkamai reglamentuoti,
- ar vienų tik valstybių narių veiksmai arba Sąjungos neveiklumas prieštarautų Europos Sąjungos sutarčių reikalavimams arba kaip nors kitaip pakenktų valstybių narių interesams ir
- ar Sąjungos lygiu atliekama veikla būtų akivaizdžiai naudinga dėl savo apimties arba poveikio, palyginti su veiksmais, atliekamais valstybių narių lygiu.

Be to, kad veiksmai Sąjungos lygiu turi būti suderinami su proporcingumo principu,

- naudojamos tinkamos priemonės tikslui pasiekti ir
- naudojant šias priemones negalima viršyti to, kas būtina jų tikslams pasiekti.

Prie Amsterdamo ir Lisabonos sutarčių pridėtuose atitinkamuose protokoluose Europos Sąjungai nustatomi tam tikri su reikalavimu taikyti proporcingumo principą susiję apribojimai:

- Sąjungos veiksmai privalo būti kiek galima paprastesni, o ES teisės aktų leidėjas pirmenybę turėtų teikti ne reglamentams, o direktyvoms;
- turi būti atsižvelgiama į būtinybę padaryti kuo labiau sumažinti finansinę arba administracinę naštą, tenkančią nacionalinėms vyriausybėms, ūkio subjektams ir piliečiams; taip pat
- Europos Sąjungos veiksmais turi būti sudaroma kuo daugiau galimybių imtis nacionalinių veiksmų.

2. Pasiūlymo dėl reglamento turinys ir tikslai

2.1. Svarstomame Komisijos pateiktame pasiūlyme dėl teisėkūros procedūra priimamo akto numatoma sukurti nepriklausomą decentralizuotą Europos prokuratūrą, kuri turėtų išimtinę kompetenciją atlikti tyrimus, vykdyti baudžiamąjį persekiojimą ir patraukti baudžiamojon atsakomybėn už ES biudžetui kenkiančias nusikalstamas veikas, kaip apibrėžta PIF direktyvoje¹. Numatyta, kad ši prokuratūra įgyvendins savo kompetencija valstybių narių teritorijoje, kuri šiuo tikslu bus laikoma viena teisine erdve. Pasiūlyme numatyta, kad Europos prokuratūrą sudarys Europos prokuroras, jo (jos) pavaduotojai ir valstybėse narėse dirbantys Europos deleguotieji prokurorai. Europos deleguotieji prokurorai atliks tyrimus ir vykdys baudžiamuosius persekiojimus toje valstybėje narėje, į kurią paskirti, o jiems padės nacionaliniai pareigūnai pagal nacionalinėje teisėje nustatytą tvarką. Vis dėlto jų veiksmus koordinuos ir jiems vadovaus Europos Sąjungos prokuratūra pagal vienodas taisykles, kad būtų užtikrintas nuoseklumas ir veiksmingumas. Be to, numatyta, kad Europos deleguotieji prokurorai atliks savo kaip nacionalinių prokurorų pareigas, tačiau, veikdami pagal Europos prokuratūros nurodymus, jie bus visiškai nepriklausomi nuo nacionalinių baudžiamojo persekiojimo institucijų. Europos prokuroras turės didelių

¹ Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl baudžiamosios teisės priemonių kovai su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu [COM(2012) 363 final].

įgaliojimų nurodyti imtis tyrimo priemonių, tam tikromis sąlygomis jis turės teisę gauti informaciją iš kompetentingų nacionalinių valdžios institucijų, Eurojusto ir Europolo ir bendrai minėtųjų nusikalstamų veikų atžvilgiu turės tuos pačius įgaliojimus, kaip nacionalinės baudžiamojo persekiojimo institucijos, ir galės nuspręsti, kuriam dalyvaujančios valstybės narės nacionaliniam teismui turėtų būti perduodama byla svarstyti.

2.2. Šio pasiūlymo teisinis pagrindas yra Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 86 straipsnio 1 dalis.

„Siekiant kovoti su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiais nusikaltimais, Taryba, pagal specialią teisėkūros procedūrą priimdama reglamentus, Eurojust pagrindu gali įkurti Europos prokuratūrą. Taryba, gavusi Europos Parlamento pritarimą, sprendžia vieningai.“

2.3. Europos Komisijos nustatyti pagrindiniai pasiūlymo tikslai:

- padėti stiprinti Sąjungos finansinių interesų apsaugą ir toliau plėtoti teisingumo erdvę, taip pat didinti ES įmonių ir piliečių pasitikėjimą Sąjungos institucijomis, kartu paisant visų Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje įtvirtintų pagrindinių teisių;
- sukurti darnią Sąjungos finansiniams interesams kenkiančių nusikaltimų tyrimo ir patraukimo atsakomybėn už juos Europos sistemą;
- užtikrinti veiksmingesnį ir rezultatyvesnį Sąjungos finansiniams interesams kenkiančių nusikaltimų tyrimą ir patraukimą atsakomybėn už juos;
- vykdyti daugiau baudžiamųjų persekiojimų, kad būtų nuteista daugiau asmenų ir susigražinta daugiau nesažiningai gautų Sąjungos lėšų;
- užtikrinti glaudų Europos ir nacionalinių kompetentingų institucijų bendradarbiavimą ir veiksmingus informacijos mainus;
- labiau atgrasyti nuo Sąjungos finansiniams interesams kenkiančių nusikaltimų darymo.

3. Pasiūlymo dėl reglamento turinys ir tikslai

Išnagrinėjęs svarstomo pasiūlymo dėl direktyvos priemonės, parlamentinis Užsienio ir Europos reikalų komitetas priėjo išvados, kad pateikti pasiūlymai nesuderinami su subsidiarumo principu. Konkrečiai minėtas parlamentinis komitetas nusprendė, kad nepakankamai pagrįsta, kodėl būtina imtis veiksmų ES lygiu, pažeidžiant subsidiarumo principą. Be to, manoma, kad Sąjungos teisėkūros veiksmų apimtis viršija tai, kas tikrai būtina, kad būtų pasiekti numatyti tikslai, ir taip pažeidžiamas proporcingumo principas.

4. Pagrindimas

- 4.1. Parlamentinis Užsienio ir Europos reikalų komitetas abejoja, ar steigti minėtą instituciją, turint mintyje pasirinktą formą ir jai suteikiamą kompetenciją, yra tinkamiausias pasirinkimas siekiant spręsti problemą ir kartu laikytis subsidiarumo principo.
- 4.2. Komisijos poveikio vertinime¹ svarstomi 7 skirtingi šios problemos sprendimo ES scenarijai. Komisija daro išvadą, kad geriausias yra 4c scenarijus, kuris ir pateikiamas minėtame pasiūlyme. Tačiau poveikio vertinimo 4 priede, pavadintame „Sąnaudų ir naudos analizė“, pati Komisija tvirtina, kad svarbiausios analizės dalys paremtos prielaidomis ar scenarijuje naudojamu metodu, nes ji, be kita ko, pripažįsta, kad turimi duomenys labai neišsamūs, taigi gali atsirasti įvairios paklaidos. Reikia paminėti, kad pateiktas galimybes galima labai įvairiai aiškinti. Taip pat nurodyta, kad sprendimas dėl Europos prokuratūros vietos dar nepriimtas. Taigi, dar neįmanoma nustatyti konkrečių (administracinių) integravimo galimybių ir su tuo susijusių sąnaudų ir naudos. Siekiant tai nustatyti, pasak Komisijos, reikėtų atlikti išsamią tolesnę analizę. Atsižvelgdama į šias aplinkybes, Komisija apibūdina savo parengtą sąnaudų ir naudos analizę kaip tokios analizės galimybių ribas viršijančią analizę.
- 4.3. Ji taip pat pripažįsta, kad reikia atlikti tolesnį išsamų kiekvienos valstybės narės tesimų sistemos tyrimą, nes dabartiniame vertinime remtasi riboto pobūdžio duomenimis¹. Tačiau nepaisant šio pripažinimo, to paties paragrafo pabaigoje ji tvirtina, kad minėta

¹ SWD(2013) 274.

priemonė užtikrins geresnius patraukimo atsakomybės rezultatus.

- 4.4. Atsižvelgdamas į minėtas pastabas, parlamentinis Užsienio ir Europos reikalų komitetas nemano, kad teisėkūros veiksmų ES lygmeniu būtinumas pagrįstas tinkamais kokybiniais ir kiekybiniais rodikliais, kaip reikalaujama Sutarties Protokolo (Nr. 2) 5 straipsnyje. Taigi Komisija nepakankamai pagrindžia, kodėl būtina įgyvendinti siūlomą pasirinkimą, ypač tokia konkrečia forma. Būtent todėl, kad ES lygmens reguliavimo veiksmai visiškai nesuderinami principu, pagal kurį sprendimai turi būti priimami kuo labiau juos priartinant prie piliečių, tokie veiksmai turi būti pagrįsti pakankamais įtikinančiais įrodymais, o ne grindžiami prielaidomis ar analizėmis, kuriose leidžiamos didelės paklaidos.
- 4.5. Klausimas, kurį Komisija siekia reglamentuoti svarstomame pasiūlyme dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, yra aiškus tarpvalstybinio pobūdžio. Tačiau Komisija mano, kad pagal PIF direktyvą Sąjungos finansiniams interesams kenkiančio sukčiavimo problema bus sprendžiama tik iš dalies, nes ja nereglamentuojamas veikų tyrimas ir patraukimas atsakomybės už juos. Be to, ji mano, kad griežtinant šiuo metu galiojančias atgrasančias taisykles problema nebus veiksmingai išspręsta. Vis dėlto, Komisija turėtų laukti, kol direktyva įsigalios, kad galėtų įvertinti jos veiksmingumą, ir tik po to rengti reglamentą, kuris yra labiausiai privaloma ir nelanksti teisėkūros priemonė. Reikėtų priminti, kad pagal proporcingumo principą, kai galima, renkantis reglamentavimo priemonę pirmenybė turėtų būti teikiama direktyvoms, o ne reglamentams. Tačiau svarstomu atveju, nepateikus išsamaus pagrindimo siūlomas reglamentas, pagal kurį Europos prokuratūra turės išimtinę kompetenciją tirti konkrečius nusikaltimus ir vykdyti baudžiamąjį persekiojimą už juos, pagal kai kurias nuostatas pakankamai rimtai kištis į valstybių narių teisines sistemas ir taip riboti jų reguliavimo veiksmus². Taigi atsižvelgiant į tai, kad Komisijos pasirinktas konkretus pasiūlymas dėl teisėkūros procedūra priimamo akto nepagrįstas pakankamais įrodymais, manoma, kad šių reguliavimo veiksmų apimtis dabartine jos forma nėra būtina norint pasiekti ES nustatytus tikslus.

¹ Žr. Poveikio vertinimo (SWD (2013) 274) p. 16 ir 17.

² Pateikiama tik orientacinė nuoroda į 26 straipsnį (Tyrimo priemonės) ir 30 straipsnį (Įrodymų priimtinumas).

- 4.6. Parlamentinis Užsienio ir Europos reikalų komitetas atkreipė dėmesį ir į tai, kad atitinkamuose Komisijos dokumentuose siekiant pasiūlymo tikslų nėra taip pat nuodugnai ir išsamiai išnagrinėtos kitos Sąjungos veiksmų ir esamų struktūrų veiksmingumo gerinimo galimybės. Turėdamas mintyje ir tai, kad Komisija, prieš spręsdama šį klausimą, net nelaukia PIF direktyvos rezultatų vertinimo, komitetas daro išvadą, kad alternatyvių veiksmų paieška nebuvo pakankamai išsami.
- 4.7. Be to, kadangi pasiūlyme dėl reglamento numatytos tyrimo priemonės¹ apima priemones, kurios numatytos ne visose valstybėse narėse, kai kuriais atvejais įtariamųjų teisės gali būti papildomai apribotos. Taigi, Komisijos tvirtinimas, kad šiame pasiūlyme numatomos tinkamos įtariamų asmenų apsaugos garantijos, ne visais atvejais teisingas, nepaisant to, kad pasiūlyme numatytos apsaugos priemonės.
- 4.8. Parlamentinis Užsienio ir Europos reikalų komitetas taip pat mano, kad pasiūlymo dėl reglamento 13 straipsniu netiesiogiai praplečiama siūlomo teisės akto taikymo sritis ir dar labiau apribojami valstybių narių reglamentavimo veiksmai, pažeidžiant subsidiarumo ir proporcingumo principus. Minėtame straipsnyje numatyta, kad tais atvejais, kai 12 straipsnyje (pateikiant nuorodą į PIF direktyvą) nurodyti nusikaltimai yra neatsiejami nuo kitų nei nurodytieji 12 straipsnyje nusikaltimų, Europos prokuratūra taip pat yra kompetentinga tirti ir vykdyti baudžiamąjį persekiojimą už tuos kitus nusikaltimus.

Išvada

Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, parlamentinis Užsienio ir Europos reikalų komitetas daro išvadą, kad svarstomas pasiūlymas dėl reglamento yra nesuderinamas su subsidiarumo ir proporcingumo principais ir kad nėra tinkamai nustatyti kriterijai, kuriais pagrindžiama Sąjungos reguliavimo veiksmų ir siūlomos reguliavimo apimties būtinybė, kad būtų pasiekti numatyti tikslai.

¹ Pasiūlymo dėl reglamento 26 straipsnis.