



11.11.2013

OZNÁMENIE POSLANCOM

(103/2013)

Vec: Odôvodnené stanovisko Parlamentu Cyperskej republiky k návrhu nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry (COM(2013)0534 – 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 Parlamentu Cyperskej republiky k uvedenému návrhu.

**Odôvodnené stanovisko parlamentného Výboru pre zahraničné
a európske záležitosti snemovne reprezentantov Cyperskej republiky**

Predložené predsedom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie v súlade s článkom 6 protokolu č. 2 Zmluvy o Európskej únii o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality.

Návrh nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry [COM (2013)0534]

1. Rámec zmluvy týkajúci sa uplatňovania zásad subsidiarity a proporcionality

1.1. V článku 5 ods. 3 zmluvy sa ustanovuje, že:

„Podľa zásady subsidiarity koná Únia v oblastiach, ktoré nepatria do jej výlučnej právomoci, len v takom rozsahu a vtedy, ak ciele zamýšľané touto činnosťou nemôžu členské štáty uspokojivo dosiahnuť na ústrednej úrovni alebo na regionálnej a miestnej úrovni, ale z dôvodov rozsahu alebo účinkov navrhovanej činnosti ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie.

Inštitúcie Únie uplatňujú zásadu subsidiarity v súlade s Protokolom o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality. Národné parlamenty zabezpečujú dodržiavanie zásady subsidiarity v súlade s postupom ustanoveným v uvedenom protokole.“

1.2. Podobne sa v článku 2 protokolu č. 2 zmluvy ustanovuje, že Komisia uskutoční rozsiahle konzultácie predtým, ako navrhne legislatívny akt, a že takéto konzultácie, ak je to vhodné, zohľadnia regionálny a miestny rozmer zamýšľaných opatrení.

1.3. V článku 5 protokolu č. 2 zmluvy sa ustanovuje, že:

„Návrhy európskych legislatívnych aktov sa odôvodnia so zreteľom na zásadu subsidiarity a zásadu proporcionality. Každý návrh európskeho legislatívneho aktu by

mal obsahovať dôvodovú správu, na základe ktorej je možné vyhodnotiť jeho súlad so zásadami subsidiarity a proporcionality. Dôvodová správa by mala obsahovať približný odhad finančného dosahu návrhu a v prípade európskeho rámcového zákona jeho dôsledky týkajúce sa právnych predpisov, ktoré majú prijať členské štáty, a to vrátane regionálnych právnych predpisov, ak je to potrebné. Dôvody, ktoré vedú k záveru, že cieľ Únie sa dá lepšie dosiahnuť na úrovni Únie, sa podložia kvalitatívnymi, a kedykoľvek je to možné, kvantitatívnymi ukazovateľmi. Návrhy európskych legislatívnych aktov zohľadnia potrebu udržať akúkoľvek finančnú alebo administratívnu záťaž Únie, národných vlád, regionálnych alebo miestnych orgánov, hospodárskych subjektov a občanov čo najnižšej úrovni, primeranej sledovanému cieľu.“

1.4. Nakoniec, podľa článku 5 ods. 3 a článku 12 písm. b) zmluvy národné parlamenty zabezpečujú dodržiavanie zásady subsidiarity v súlade s postupom uvedeným v protokole č. 2, najmä postúpenie odôvodneného stanoviska do ôsmich týždňov od doručenia návrhu európskeho legislatívneho aktu vo všetkých oficiálnych jazykoch Európskej únie.

1.5. Usmernenia pre uplatňovanie zásady subsidiarity sa ustanovili v Amsterdamskej zmluve a spresnili v Protokole o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality. Treba poznamenať, že tieto usmernenia sú aj naďalej užitočnými nástrojmi na vykonávanie uvedenej kontroly.

Konkrétne sa usmernenia týkajú toho:

- či má predmetná vec nadnárodné aspekty, ktoré nemôžu byť účinne riešené činnosťami na vnútroštátnej úrovni,
- či činnosti podniknuté na vnútroštátnej úrovni alebo ich nedostatok na úrovni Únie je v rozpore s požiadavkami zmlúv Európskej únie alebo je v rozpore so záujmami členských štátov a
- či existujú jasné výhody činnosti na úrovni Únie v porovnaní s činnosťou na vnútroštátnej úrovni, z dôvodu rozsahu alebo účinku navrhovaných krokov.

Okrem toho na to, aby bola činnosť na úrovni Únie zlučiteľná so zásadou proporcionality:

- prostriedky použité na jej dosiahnutie musia byť primerané a
- tieto prostriedky nesmú prekročiť rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie jej cieľov.

V príslušných protokoloch Amsterdamskej aj Lisabonskej zmluvy sa ustanovujú určité obmedzenia činnosti Európskej únie, pokiaľ ide o požiadavku uplatňovania zásady proporcionality:

- opatrenie prijaté Úniou musí mať čo najjednoduchšiu formu a európsky zákonodarca by mal uprednostniť smernice pred nariadeniami;
- je nevyhnutné zohľadniť potrebu minimalizovať každú záťaž národných vlád, hospodárskych subjektov a občanov, či už finančnú, alebo administratívnu, a
- európske opatrenia musia poskytnúť čo najviac priestoru pre vnútroštátne opatrenia.

2. **Podstata a ciele návrhu nariadenia**

- 2.1. V príslušnom legislatívnom návrhu nariadenia predloženom Komisiou sa ustanovuje zriadenie nezávislej a decentralizovanej Prokuratúry Európskej únie s výlučnou právomocou vykonávať vyšetrovania, trestne stíhať a viesť súdne konania v súvislosti s trestnými činmi poškodzujúcimi rozpočet EÚ, ako sa vymedzuje v smernici o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie¹. Ustanovuje sa, že bude vykonávať svoju právomoc na území členských štátov, ktoré sa na tento účel pokladá za „jeden právny priestor“. Podľa návrhu bude Európsku prokuratúru tvoriť európsky prokurátor, jeho zástupcovia, ako aj delegovaní európski prokurátori v členských štátoch. Delegovaní európski prokurátori vykonávajú vyšetrovania a trestné stíhania vo svojom členskom štáte s pomocou vnútroštátnych úradníkov a v súlade s postupmi vnútroštátneho práva. V záujme zabezpečenia súdržnosti a účinnosti však ich činnosť koordinuje a usmerňuje Prokuratúra Európskej únie na základe jednotných pravidiel. Okrem toho sa ustanovuje, že delegovaní európski prokurátori na jednej strane vykonávajú svoje povinnosti vnútroštátnych prokurátorov, keď však konajú na

¹ Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva [COM(2012)0363].

základe pokynov Európskej prokuratúry, sú úplne nezávislí od vnútroštátnych orgánov trestného stíhania. Európsky prokurátor má široké právomoci, v rámci ktorých môže nariadiť vyšetrovacie opatrenia, za určitých podmienok má nárok získať informácie od príslušných vnútroštátnych orgánov, Eurojustu a Europolu, má vo všeobecnosti rovnaké právomoci ako vnútroštátne orgány trestného stíhania, pokiaľ ide o už uvedené trestné činy, a pri každom prípade môže rozhodovať o príslušnosti vnútroštátneho súdu zainteresovaného členského štátu.

2.2. Právnym základom pre tento návrh je článok 86 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, v ktorom sa ustanovuje:

S cieľom bojovať proti trestnej činnosti, ktorá poškodzuje finančné záujmy Únie, môže Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom prostredníctvom nariadení vytvoriť z Eurojustu Európsku prokuratúru. Rada sa uznáva jednomyselne po udelení súhlasu Európskeho parlamentu.

2.3. Podľa Európskej Komisie sú hlavné ciele návrhu tieto:

- podporiť zvýšenie ochrany finančných záujmov Únie a ďalší rozvoj oblasti spravodlivosti a zlepšiť dôveru podnikov a občanov EÚ v inštitúcie Únie pri súčasnom rešpektovaní základných práv zakotvených v Charte základných práv Európskej únie,
- zriadiť súdržný európsky systém na vyšetrovanie a trestné stíhanie trestných činov, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie,
- zabezpečiť efektívnejšie a účinnejšie vyšetrovanie a trestné stíhanie trestných činov, ktoré poškodzujú finančné záujmy EÚ,
- zvýšiť počet trestných stíhaní, ktoré vedú k odsúdeniam a vymoženiu podvodne získaných prostriedkov Únie,
- zabezpečiť úzku spoluprácu a efektívnu výmenu informácií medzi európskymi a vnútroštátnymi príslušnými orgánmi,
- viac odrádzať od páchania trestných činov, ktoré poškodzujú finančné záujmy Únie.

3. **Podstata a ciele návrhu nariadenia**

Vzhľadom na podrobné preskúmanie posudzovaného návrhu opatrení smernice parlamentný Výbor pre zahraničné a európske záležitosti dospel k záveru, že príslušné návrhy *nie* sú v súlade so zásadou subsidiarity. Presnejšie povedané, uvedený parlamentný výbor prijal rozhodnutie, že nevyhnutnosť opatrení na úrovni EÚ nie je dostatočne odôvodnená, čo je v rozpore so zásadou subsidiarity. Okrem toho sa usúdilo, že rozsah pôsobností legislatívnych opatrení Únie prekračuje rámec činnosti, ktorá je absolútne nevyhnutná na dosiahnutie sledovaných cieľov, čo je v rozpore so zásadou proporcionality.

4. **Odôvodnenie**

- 4.1. Parlamentný Výbor pre zahraničné a európske záležitosti má pochybnosti, či je príslušná inštitúcia, ktorá má uvedenú formu a ktorej sú udelené opísané právomoci, tou najvhodnejšou voľbou na riešenie problému pri súčasnom rešpektovaní zásady subsidiarity.
- 4.2. Posúdenie vplyvu¹ Komisie zahŕňa 7 rôznych scenárov riešenia problému zo strany EÚ. Komisia dospela k záveru, že scenár 4c, t. j. návrh vo svojej súčasnej podobe, predstavuje najlepšiu voľbu. V prílohe 4 k posúdeniu vplyvu s názvom Analýza nákladov a prínosov však Komisia sama uvádza, že kľúčové časti analýzy sa zakladajú na predpokladoch alebo prístupoch možného vývoja, pretože okrem iného priznáva, že dostupné údaje sú značne neúplné, a preto sa stávajú predmetom rôznych predsudkov. Treba takisto poznamenať, že predložené možnosti poskytujú veľký priestor pre výklad. Uvádza sa tiež, že rozhodnutie o umiestnení Európskej prokuratúry ešte nebolo prijaté. V dôsledku toho ešte nebolo možné zistiť konkrétne (administratívne) integračné možnosti a s nimi súvisiace náklady a prínosy. To by si podľa Komisie vyžadovalo ďalšiu hĺbkovú analýzu. V rovnakom kontexte Komisia opisuje svoju analýzu nákladov a prínosov ako značné posúvanie hraníc toho, čo je v rámci takejto analýzy možné.

¹ SWD (2013) 274

- 4.3. Uznáva tiež, že pre obmedzenú povahu údajov zohľadnených v súčasnom posúdení¹ je potrebná ďalšia hĺbková analýza celkovej účinnosti každého súdneho systému členských štátov. Napriek tejto skutočnosti na konci rovnakého odseku uvádza, že prostredníctvom príslušného opatrenia sa dosiahne vyššia úroveň účinnosti trestného stíhania.
- 4.4. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa parlamentný Výbor pre zahraničné a európske záležitosti nedomnieva, že je nevyhnutnosť legislatívnych opatrení na úrovni EÚ podložená dostatočnými kvantitatívnymi a kvalitatívnymi ukazovateľmi alebo podrobne odôvodnená, ako sa požaduje podľa článku 5 protokolu č. 2 zmluvy. Inými slovami, Komisia neposkytuje dostatočné odôvodnenie, že navrhovaná alternatíva je nevyhnutná, najmä vo svojej osobitnej forme. Práve preto, že regulačná činnosť na úrovni EÚ je úplne nezlučiteľná so zásadou, že rozhodnutia by sa mali prijímať v čo najužšom spojení s občanmi, musí byť takáto činnosť podložená uspokojujúcimi a presvedčivými dôkazmi, a nie sa zakladať na predpokladoch alebo analýzach s veľkou mierou prípustnosti odchýlok.
- 4.5. Záležitosť, ktorú sa Komisia usiluje regulovať v skúmanom legislatívnom návrhu, má zrejmy cezhraničný rozmer. Komisia sa však domnieva, že smernica o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie bude riešiť problém takýchto podvodov len čiastočne, pretože neupravuje vyšetrowanie a trestné stíhanie trestných činov. Navyše zastáva názor, že posilnenie existujúcich odradzujúcich pravidiel nebude problém riešiť účinne. Komisia by naproti tomu mala počkať, kým smernica nadobudne účinnosť, aby mohla posúdiť jej účinnosť, prv než právne predpisy upraví nariadením, ktoré je najstriktnejším a najmenej pružným druhom legislatívneho nástroja. Tu treba pripomenúť, že pri každej možnej príležitosti by sa v súlade so zásadou proporcionality mala ako regulačný nástroj uprednostňovať smernica pred nariadením. V skúmanom prípade sa však bez dôkladného odôvodnenia navrhlo nariadenie, na základe ktorého bude mať Európska prokuratúra výlučnú právomoc vyšetrowať a trestne stíhať osobitné trestné činy, zasahovať prostredníctvom niekoľkých ustanovení vo veľmi veľkej miere

¹ V tejto súvislosti pozri str. 16 a 17 posúdenia vplyvu – Doc SWD (2013) 274.

do právnych systémov členských štátov a tým obmedzovať ich regulačné činnosti¹. Vzhľadom na skutočnosť, že voľba osobitného legislatívneho návrhu Komisiou nie je podložená dostatočnými dôkazmi, usudzuje sa, že rozsah jej regulačnej činnosti nie je vo svojej súčasnej podobe úplne nevyhnutný na dosiahnutie cieľov stanovených EÚ.

- 4.6. Parlamentný Výbor pre zahraničné a európske záležitosti si tiež všimol, že v príslušných dokumentoch Komisie nie sú alternatívne možnosti opatrení Únie a účinnosť posilnenia existujúcich štruktúr na dosiahnutie cieľov uvedených v návrhu rozpracované v rovnakom rozsahu a do rovnakej hĺbky ako preferovaná voľba. To spolu so skutočnosťou, že Komisia pred tým, ako bude riešiť túto otázku, ani nečaká na zhodnotenie výsledkov smernice o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie, vedie výbor k záveru, že hľadanie alternatívnych foriem činnosti nebolo dostatočne vyčerpávajúce.
- 4.7. Navyše, keďže vyšetrovacie opatrenia¹ obsiahnuté v návrhu nariadenia zahŕňajú činnosť, ktorá nie je zabezpečená vo všetkých členských štátoch, práva podozrivých môžu byť v niektorých prípadoch ešte viac obmedzené. Tvrdenie Komisie, že v tomto návrhu sa predkladajú vhodné záruky na ochranu práv podozrivých, nie je preto napriek zárukám uvedeným v návrhu vo všetkých prípadoch nevyhnutne pravdivé.
- 4.8. Parlamentný Výbor pre zahraničné a európske záležitosti sa tiež domnieva, že článok 13 návrhu nariadenia nepriamo rozširuje rozsah pôsobnosti navrhovaného právneho predpisu a ešte viac obmedzuje regulačnú činnosť členských štátov, čo je v rozpore so zásadou subsidiarity a proporcionality. V danom článku sa stanovuje, že keď sú trestné činy uvedené v článku 12, ktorý zas odkazuje na smernicu o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie, neoddeliteľne spojené s trestnými činmi inými, než sú trestné činy uvedené v článku 12, právomoc Európskej prokuratúry sa vzťahuje aj na tieto trestné činy.

Záver

¹ Len orientačne sa tu odkazuje na ustanovenia článku 26 (Vyšetrovacie opatrenia) a článku 30 (Prípustnosť dôkazov).

V zmysle už uvedených skutočností parlamentný Výbor pre zahraničné a európske záležitosti dospel k záveru, že návrh skúmaného nariadenia nie je v súlade so zásadami subsidiarity a proporcionality a že kritériá, ktoré odôvodňujú potrebu osobitnej regulačnej činnosti zo strany Únie a rozsah pôsobnosti nariadenia sa dostatočne neplnia na dosiahnutie zamýšľaných cieľov.

¹ Článok 26 návrhu nariadenia.