



12.11.2013

KÖZLEMÉNY A KÉPVISELŐK RÉSZÉRE

(104/2013)

Tárgy: A brit Alsóház 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 Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága Alsóházának a fentebb megjelölt javaslatról szóló, indokolással ellátott véleményét.

Az Alsóház indokolással ellátott véleménye

A szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról szóló 2. sz. jegyzőkönyv 6. cikke alapján továbbítva az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökének.

Tárgy:

A Tanács rendeletervezete az Európai Ügyészség létrehozásáról¹

A Szerződés alapján a szubszidiaritás elvének betartása értékelésére szolgáló keretrendszer

1. A korábbi indokolással ellátott véleményeiben az Alsóház meghatározta azt a megfelelő kontextust, amelyben a nemzeti parlamenteknek értékelniük kell a javaslatok szubszidiaritás elvének való megfelelőségét. Az Alsóház továbbra is e kontextusra támaszkodik anélkül, hogy itt megismételné azt.

A javasolt jogszabály

Cél

2. A Bizottság hatásvizsgálatában összefoglaltak alapján a javasolt rendelet általános vagy fő célkitűzése „az Unió pénzügyi érdekei védelmének megerősítéséhez és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztéséhez való hozzájárulás...”; a többi célkitűzés:

- az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel (a francia „protection des intérêts financiers” alapján: „PIF-bűncselekmények”²) kapcsolatos koherens európai nyomozási és vádemelési rendszer kialakítása;
- e bűncselekmények ügyében történő nyomozások és vádemelések hatékonyságának és eredményességének növelése;
- e bűncselekmények elkövetésétől való visszatartás;
- a vádemelések, és ennek következtében az elítélések számának növelése, valamint a csalárd módon megszerzett uniós források visszaszerzése; továbbá
- az illetékes európai és nemzeti hatóságok közötti szoros együttműködés és hatékony információcsere biztosítása³;

¹ COM(2013)0534.

² E bűncselekményeket az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló, még tárgyalás alatt álló irányelvtervezetre történő hivatkozással határoznák meg ((12683/12), COM(2012)0363). Ez az irányelvtervezet PIF-irányelvtervezetként ismert.

³ Lásd a hatásvizsgálat 28. oldalát.

3. E célokat egy „decentralizált” modellen¹ alapuló Európai Ügyészség létrehozása révén kívánja elérni. A modell alapja az európai ügyészből és négy helyettes ügyészből álló kis központi csoport, akik a részt vevő tagállamok delegált európai ügyészei rendszerén keresztül fejtenék ki tevékenységüket².

Működés

4. A rendelettervezet az EUMSZ 86. cikkén alapul, amely megteremti az Unió arra vonatkozó hatáskörét³, hogy „[a]z Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére” „az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre”.

5. Összefoglalásként, a rendelettervezet javasolja, hogy az Európai Ügyészség (delegált európai ügyészei révén):

- kizárólagos hatáskörrel rendelkezzen a PIF-bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozás és vádemelés tekintetében a tagállamok területén, amely e célból „egységes jogi térségként” kezelendő⁴;
- a PIF-bűncselekmények vonatkozásában legyen felhatalmazva a részt vevő tagállamok hatáskörrel rendelkező nyomozó és vádhatóságainak a delegált európai ügyészek hálózatán keresztüli irányítására⁵;
- a delegált európai ügyészeket keresztül és meghatározott feltételek mellett⁶ alkalmazhassa a nyomozati cselekmények széles körét⁷;
- bármilyen szükséges információt megkapjon a nemzeti hatóságoktól (nyomozási és bűnüldözési adatbázisok⁸), az Eurojusttól és az Europoltól⁹; továbbá
- ugyanolyan hatáskörrel rendelkezzen, mint a nemzeti ügyészek a nemzeti bíróságok előtt¹⁰, és kiválaszthassa, hogy melyik részt vevő tagállam nemzeti bírósága járjon el az ügyben¹¹;

Szubszidiaritás

6. Indokolásában a Bizottság azt állítja, hogy a javaslat összhangban áll a szubszidiaritás elvével, az alábbiak szerint: (hasonló megközelítést alkalmaz a rendelettervezet 5. preambulumbekzdése)

¹ A rendelettervezet (13) preambulumbekzdése és 3. cikke.

² A rendelettervezet 6. cikkének (1) és (4) bekezdése.

³ Az EUMSZ 86. cikkének (1) bekezdése.

⁴ A rendelettervezet 11. cikkének (4) bekezdése és 25. cikkének (1) bekezdése.

⁵ A rendelettervezet 6. cikkének (4) bekezdése.

⁶ Például előzetes bírói engedély, vagy a „megalapozottan feltehető” előfeltétel; lásd a rendelettervezet 26. cikkének (3) bekezdését.

⁷ A rendelettervezet 26. cikke.

⁸ A rendelettervezet 20. cikke.

⁹ A rendelettervezet 21. cikke.

¹⁰ A rendelettervezet 27. cikkének (1) bekezdése.

¹¹ A rendelettervezet 27. cikkének (4) bekezdése.

„Az előirányzott intézkedés lényeges uniós dimenziója miatt szükség van az uniós fellépésre. Az intézkedés magában foglalja az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozási és vádemelési tevékenységek uniós szintű irányítását és összehangolását, mely érdekek védelmére – az EUMSZ 310. cikkének (6) bekezdése, valamint 325. cikke alapján – az Unió és a tagállamok egyaránt kötelesek. A szubszidiaritás elvével összhangban ez a célkitűzés – léptéke és hatásai miatt – csak uniós szinten valósítható meg. Mint az a fentiekből kitűnik, a jelen helyzet – amikor az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözése kizárólag a tagállami hatóságok kezében van – nem kielégítő, és nem elégséges az uniós költségvetést károsító bűncselekmények elleni hatékony küzdelem céljának megvalósításához.”¹

7. Hatásvizsgálatában azonban a Bizottság hét fő indokot hoz fel az uniós fellépés mellett (amelyeket a későbbiekben részletezünk):

- további intézkedésekre van szükség az uniós költségvetés kárára elkövetett csalások leküzdésére;²
- a jelenlegi töredezt, nemzeti szintű bűnüldözési rendszer nem kielégítő;
- az uniós csalás nemzeti szinten nem élvez elsőbbséget, és a tagállamok nem látják el kielégítő módon az azzal kapcsolatos vádhatósági feladatokat – többek között az OLAF-ügyek esetében (az elítélési mutatók a tagállamokban egyenlőtlen megoszlást mutatnak: ez az arány mintegy 20% és 90% között mozog);³
- az uniós csalások ügyében történő vádemelések számának növekedését nem lehet elérni sem a meglévő uniós ügynökségek reformjával, sem a jelenlegi uniós intézkedések és kezdeményezések megerősítésével;⁴
- a PIF-irányelvtervezet csak részben foglalkozik az Unió költségvetését érintő csalásokkal;⁵
- a koherens, uniós szintű bűnüldözési rendszer azonos szintű nemzeti és határokon átnyúló bűnüldözést biztosítana, és visszatartó hatással járna az Unió egész területén;⁶ továbbá
- biztosítaná a gyanúsítottak jogainak magas szintű védelmét.

A rendelet azon szempontjai, amelyek nem felelnek meg a szubszidiaritás elvének

¹ Az indokolás 4. oldala (3) bekezdésének 2. pontja.

² Lásd a hatásvizsgálat 7. oldalát. Az elmúlt három évben átlagosan évi 500 millió euró/425 millió font tekintetében merült fel a csalás gyanúja, míg a fel nem tárt csalások összege akár évi 3 milliárd euró/2,55 milliárd font.

³ Az egyes tagállamokra vonatkozó, az OLAF-tól 2006–2011 között hozzájuk utalt ügyekkel kapcsolatos elítélési arányok a hatásvizsgálat 18. oldalán található. A Bizottság elismeri, hogy a statisztikák nyers mutatók. Megállapítja, hogy a tagállamok igazságügyi rendszereinek megfelelő értékeléséhez alapos vizsgálatra lenne szükség, többek között az egyes tagállamokban alkalmazandó eljárásjogi keretek és a helyi bűnözés helyzetének értékelésére. Mindazonáltal a Bizottság mégis arra a következtetésre jut, hogy az Európai Ügyészség „nagyobb fokú elítélési arányt érhetne el az említett ügyekben”.

⁴ A Bizottság hatásvizsgálata, 26. és 27. oldal.

⁵ A Bizottság hatásvizsgálata, 27. oldal.

⁶ A hatásvizsgálat 26. oldala.

i. Lényeges eljárási kötelezettségek be nem tartása

8. A 2. jegyzőkönyv 5. cikke értelmében „minden jogalkotási aktus tervezetének egy külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek”. Az az előírás, hogy a külön feljegyzésnek a jogalkotási aktus tervezetének részét kell képeznie, azt jelenti, hogy annak szerepelnie kell a Bizottság indokolásában, amely a jogalkotási aktus tervezetének része, és amelyet – nem utolsósorban – az Unió valamennyi hivatalos nyelvére le kell fordítani. Az Unió valamennyi nyelvére történő fordítás a 2. jegyzőkönyv 5. cikkének megfelelően valamennyi tagállam parlamentje számára lehetővé teszi annak megítélését, hogy a külön feljegyzés összhangban áll-e a szubszidiaritás (és az arányosság) elvével. A Bizottság hatásvizsgálata ennek nem felel meg, hiszen nem része a jogalkotási aktus tervezetének, és nincs lefordítva az Unió valamennyi hivatalos nyelvére.

9. Az Európai Unióról szóló szerződés¹ alapelve, hogy a döntéseket az Unió polgáraihoz lehető legközelebb eső szinten hozzák meg. Az ezen alapelvtől való eltérés nem lehet magától értetődő, azt – a 2. jegyzőkönyv 5. cikkében előírtaknak megfelelően – kellő részletességgel és egyértelműséggel kell megindokolni ahhoz, hogy az uniós polgárok és választott képviselőik megérthessék az arra a következtetésre vezető minőségi és mennyiségi okokat, hogy „egy uniós cél az Unió szintjén jobban megvalósítható”. Ezen előírások betartásának terhe a jogalkotási aktusra javaslatot tevő uniós intézményre hárul.

10. Az alább említett okokból úgy véljük, hogy a Bizottság az indokolásban minőségi és mennyiségi szempontból nem támasztotta alá kellőképpen az uniós fellépés szükségességét. Ez a hiányosság az Alsóház véleménye szerint azt mutatja, hogy a Bizottság nem tesz eleget a (2.) jegyzőkönyv 5. cikkében előírt alapvető eljárási kötelezettségeknek.

11. A szubszidiaritás vizsgálatának első lépése szerint 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.”² Az Alsóház úgy véli, hogy a Bizottság szubszidiaritási elemzése nem vizsgálja, hogy a megjelölt célkitűzések szükségesek-e, csupán azt állítja, hogy azok uniós szinten jobban megvalósíthatók, ami szükségessé teszi őket: „[a]z előirányzott intézkedés lényeges uniós dimenziója miatt szükség van az uniós fellépésre” (lásd a fenti (6) bekezdést). A szubszidiaritás vizsgálatának első és második lépését egyesítve ez az állítás teljesen öncélú. Az elemzés nem oldható meg azzal az egyszerű kijelentéssel, hogy a bűncselekmények tagállamok általi üldözése „nem kielégítő”.

ii. A szubszidiaritás elvének be nem tartása

12. Ami a hatásvizsgálatot illeti, a Bizottság azt állítja, hogy a nemzeti, tagállami szintű fellépés nem elégséges, mivel:

- a jelenlegi nemzeti szintű bűnüldözési rendszereknek hiányosságaik vannak (még akkor is, ha határokon átnyúló/uniós szinten megfelelő uniós ügynökségek – az OLAF, az Eurojust és az Europol – munkája segíti őket), és e rendszerek töredezettek, hiszen a tagállamok büntetőjogi rendszerei és prioritásai eltérőek;

¹ 5. cikk.

² Lásd az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdését.

- annak ellenére, hogy a tagállamoknak a meglévő uniós intézkedések és az EUMSZ 325. cikke értelmében jogi kötelezettsége az uniós költségvetés kárára elkövetett csalások elleni küzdelem, nem képesek az uniós csalás megfelelő azonosítására, és az azzal kapcsolatos nyomozásra és vádemelésre, ugyanakkor számos az OLAF által a nemzeti hatóságokhoz továbbított ügyet nem követte semmiféle bűnüldözési vagy vádemelési fellépés;¹ továbbá
- a sikeres nemzeti szintű fellépés akadályai többek között az eltérő jogszabályok, az ügyek összetettsége, a tagállami erőforrások hiánya, valamint hogy gyakran az ország területén kívül kell bizonyítékokat gyűjteni²;

13. A Bizottság kimondja továbbá, hogy a nemzeti szintű fellépés a meglévő uniós intézkedések és mechanizmusok megerősítése mellett sem lenne elégséges, mivel:

- korlátozott annak a lehetősége, hogy a javaslat célkitűzését az uniós ügynökségek reformja segítségével lehessen elérni: sem az Eurojustot³, sem az Europol⁴ nem lehet felhatalmazni vizsgálatok lefolytatására, az Eurojust nem kaphat felhatalmazást büntetőeljárások nemzeti bíróságok előtti lefolytatására, és az OLAF-nak nincs hatásköre a bűnügyi nyomozások tekintetében, és nem biztosíthatja vizsgálatai nyomon követését sem⁵;
- míg a tagállami büntetőjog jogi töredezettségének problémájára – a bűncselekmények és szankciók összehangolása révén – részben megoldást jelenthet a PIF-irányelvtervezet, a javaslat nem oldja meg az uniós szintű nyomozás és vádemelés problémáját;⁶ továbbá
- a Bizottság egyéb meglévő intézkedései és kezdeményezései (mint például a csalás elleni stratégia)⁷ nem elegendők a nyomozással és a vádemeléssel kapcsolatos azonosított problémák kezeléséhez⁸.

14. Az Alsóház úgy véli, hogy a hatásvizsgálat elemzésekor a Bizottság nem tett eleget a szubszidiaritás-vizsgálat első részének, mivel:

- nem vette kellő mértékben figyelembe azt a lehetőséget, hogy megerősítse a meglévő vagy alternatív mechanizmusokat (beleértve az uniós forrásokra irányuló kérelmek benyújtása során alkalmazható megelőző intézkedéseket), amelyeket nemzeti és uniós szinten lehetne érvényesíteni, ugyanakkor azt feltételezi, hogy az uniós költségvetéssel kapcsolatos csalások leküzdésének egyetlen módja egy nemzetek feletti nyomozó- és vádhatóság létrehozása; hatásvizsgálatában négy

¹ Lásd a hatásvizsgálat 27. oldalát.

² Lásd a fenti lábjegyzetet.

³ Lásd az EUMSZ 85. cikkében szereplő korlátozásokat.

⁴ Lásd az EUMSZ 88. cikkében szereplő korlátozásokat.

⁵ A Bizottság hatásvizsgálata, 26. oldal.

⁶ A Bizottság hatásvizsgálata, 27. oldal.

⁷ Továbbá: az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. évi egyezmény; az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló 1073/1999/EK rendelet, valamint a helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról szóló 2185/96/Euratom, EK rendelet.

⁸ A Bizottság hatásvizsgálata, 27. oldal.

vizsgálható lehetőséget említ (nem tenni semmilyen intézkedést, kizárólag nem szabályozási fellépés uniós szinten, az Eurojust hatáskörének megerősítése, valamint egy Európai Ügynökség létrehozása), azonban csak a jelen javaslat alapját képező lehetőséget vizsgálja meg alaposan;

- túlságosan elhamarkodottan cselekedett, mivel nem várta meg a PIF-irányelvtervezetnek az uniós költségvetéssel kapcsolatos csalásokra vonatkozó nemzeti és a határokon átnyúló nyomozás és vádemelés elősegítésére irányuló hatásának értékelését¹; továbbá
- a Bizottság hatásvizsgálatában megkérdőjelezhető adatokat és hibás feltételezéseket alkalmaz (beleértve, de nem kizárólagosan, az elítélésekre vonatkozó megbízhatatlan adatok használatát²; azt a feltételezést, hogy az Európai Ügyészség a csalások csökkentésének egyetlen módja; a megelőző intézkedések vizsgálatának mellőzését; a részt nem vevő államok adatainak felhasználását; valamint azt a problematikus költségszámítást, amely azon alapul, hogy az Európai Ügynökséget a meglévő erőforrásokból finanszírozzák).

15. Ezenkívül a Bizottságnak a szubszidiaritási vizsgálat első részével kapcsolatos állítása nem veszi figyelembe a fellépés elegendőségét „regionális vagy helyi szinten”, amely különösen fontos, ha a részlegesen önálló hatáskörökkel rendelkező közigazgatási egységeknek különálló büntetőjogi rendszerei vannak. Az Alsóház felhívja a Bizottság figyelmét az indokolással ellátott vélemény 1. mellékletére, azaz a skót parlament Igazságügyi Bizottságának 13. jelentésére. A szakbizottság véleménye szerint az Európai Ügyészség létrehozása nem szükséges az uniós csalás leküzdése céljának eléréséhez, és megállapította, hogy az uniós szintű fellépés nem járna több előnnyel, mint a tagállamok közös fellépése. Aggodalommal tölti el, hogy az Európai Bizottság nem mérte fel megfelelően, hogy olyan intézkedés, amelynek nem része nemzetek feletti szerv létrehozása, képes-e hatékony védelmet nyújtani az uniós pénzügyi csalás ellen. Az Igazságügyi Bizottság javaslata alapján a skót parlament szeptember 5-én úgy döntött, hogy a rendelettervezet „nem egyeztethető össze az Európai Unióról szóló szerződés 5 cikkében meghatározott szubszidiaritás elvével”.

16. A szubszidiaritás vizsgálatának második lépéseként bizonyítani kell, hogy a rendelettervezet célja – nagyságrendje vagy hatásai miatt – jobban megvalósítható uniós szintű fellépéssel. A Bizottság szerint az uniós szintű fellépés előnyei a következők:

- a koherens, uniós szintű bűnüldözési rendszer képes az uniós csalással kapcsolatos ügyek határokon átnyúló elemeinek kezelésére; következetes, hatékony és azonos szintű bűnüldözést biztosít az Unió egész területén; biztosítja a tagállamok közötti együttműködést és koordinációt; biztosítja, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény gyanúja esetén ezeket minden esetben szisztematikusan üldözzék, és

¹ Az Egyesült Királyság érintett intézkedésben való részvételével kapcsolatos folyamatos bizonytalanság nem vonja kétségbe az érvelés megalapozottságát, hiszen a Bizottság kész arra, hogy megelőlegezze a jelenlegi javaslat – amely mindenképpen csak részleges tagállami részvétellel számolhat – szubszidiaritási bizonyítványát.

² Lásd a 17. lábjegyzetet. A Bizottság elismeri, hogy a statisztikák nyers mutatók. Megállapítja, hogy a tagállamok igazságügyi rendszereinek megfelelő értékeléséhez alapos vizsgálatra lenne szükség, többek között az egyes tagállamokban alkalmazandó eljárásjogi keretek és a helyi bűnözés helyzetének értékelésére. Mindazonáltal a Bizottság mégis arra a következtetésre jut, hogy az Európai Ügyészség „nagyobb fokú elítélési arányt érhetne el az említett ügyekben”.

ezáltal javítsák a visszatartó hatást¹; továbbá

- az uniós szintű megközelítés biztosítja az egyének és a vállalatok jogainak magas szintű tiszteletben tartását és védelmét az uniós csalással kapcsolatos nyomozások és büntetőeljárások során, a jogállamisággal összhangban.

17. Az Alsóház nem találta meggyőzőnek a Bizottság uniós szintű fellépés előnyeivel kapcsolatos érvelését. Ennek a következők az okai:

- a minőségi és mennyiségi mutatók a fenti 14. pontban említettel megegyező bírálattal illelhetők; továbbá
- egy olyan uniós szintű bűnüldözési rendszer, amelyben a részvétel csak részleges, és amely nem biztosít „egységes jogi térséget” az Unión belül, nem tud azonos szintű bűnüldözést biztosítani az Unió egész területén; továbbá
- indokolatlan az az állítás, miszerint biztosítani fogják a gyanúsítottak jogainak magas szintű védelmét:
 - o kérdéses, hogy azok a részt vevő tagállamok, amelyek különválasztották a nyomozási és vádemelési funkciókat pontosan azért, hogy ezáltal megakadályozzák a hatalommal való visszaélést és elősegítsék a gyanúsítottak jogainak védelmét, egyetértésnek-e az állítással;
 - o a delegált európai ügyészekre nehezedő nyomás – miszerint prioritási sorrendbe kell állítaniuk az uniós csalással kapcsolatos ügyeket, és 100%-os elítélési arányt kell biztosítaniuk – következtében be fogják vezetni a vádemelésről való döntés kötelező modelljét (amely az Egyesült Királyságtól és a diszkrecionális modellt alkalmazó országoktól idegen), amely veszélyeztetheti a gyanúsítottak jogait;
 - o az, hogy a nemzeti erőforrások felhasználása tekintetében előnyben részesítenék az uniós csalással kapcsolatos büntetőeljárásokat, az egyéb bűncselekmények sértettjévé váló uniós állampolgárok jogait is hátrányosan érintheti;
 - o a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó részletes rendelkezések hiánya veszélyezteti a javaslat jogállamiságnak való megfelelését; továbbá
 - o a jogállamiság egy másik elvét, a „törvény előtti egyenlőséget” – a javaslatból óhatatlanul következő – kétszintű büntetőjogi rendszerekben nem fogják tudni követni, hiszen az uniós bűncselekmények esetében alkalmazott kiemelten kezelt, célzott vádemelések gyanúsítottjait esetlegesen nagyobb valószínűséggel ítélik majd el, mint a többi gyanúsítottat.

18. Az Alsóház az uniós szintű fellépés egyéb esetleges hátrányait is aggályosnak találja. Amellett, hogy lehetséges hátrányai lehetnek a részt nem vevő államok számára – az Eurojust

¹ A hatásvizsgálat 26. oldala.

és az OLAF PIF-bűncselekményekkel kapcsolatos csökkentett hatásköre, valamint a megelőző intézkedésekre való összpontosítás hiánya következtében –, a részt vevő államokra nézve is hátrányokkal járhat, hiszen fellazulhat e bűncselekmények üldözésére vonatkozó nemzeti felelősség, és a tagállamok elvesztik önállóságukat a saját büntető igazságszolgáltatási rendszereiken belüli vádemelési tevékenységek prioritásainak meghatározása tekintetében.

Következtetés

19. A fentiekből az Alsóház azt a következtetést vonja le, hogy a javaslat nem felel meg a szubszidiaritás elvének.