



12.11.2013

OBVESTILO POSLANCEM

(104/2013)

Zadeva: Obrazloženo mnenje spodnjega doma parlamenta Združenega kraljestva o predlogu uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

V skladu s členom 6 Protokola št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti lahko nacionalni parlamenti v roku osmih tednov od datuma posredovanja osnutka zakonodajnega akta predsednikom Parlamenta, Sveta in Komisije pošljejo obrazloženo mnenje o razlogih, zaradi katerih ocenjujejo, da osnutek ni v skladu z načelom subsidiarnosti.

V skladu s Poslovníkom Evropskega parlamenta je za vprašanje spoštovanja načela subsidiarnosti pristojen Odbor za pravne zadeve.

V prilogi vam v vednost pošiljamo obrazloženo mnenje spodnjega doma parlamenta Združenega kraljestva o zgoraj navedenem predlogu.

Obrazloženo mnenje spodnjega doma britanskega parlamenta

Predloženo predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije v skladu s členom 6 Protokola (št. 2) o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

glede

osnutka uredbe Sveta o ustanovitvi evropskega javnega tožilstva¹

Okvir Pogodbe za ocenjevanje skladnosti z načelom subsidiarnosti

1. Spodnji dom parlamenta je v predhodnih obrazloženih mnenjih opredelil, kdaj morajo po njegovem mnenju nacionalni parlamenti oceniti skladnost predloga z načelom subsidiarnosti. V zvezi s tem še vedno upošteva tako določeni okvir, ne da bi ga ponovno navajal.

Predlagana zakonodaja

Namen

2. Splošni ali glavni cilj predlagane uredbe, kot ga je povzela Komisija v oceni učinka, je „[p]rispevati h krepitvi zaščite finančnih interesov Unije in nadaljnjemu razvoju na področju pravosodja...“, preostali cilji pa so:

- vzpostaviti povezan evropski sistem za preiskovanje in pregon kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom EU (za katera se v angleščini uporablja tudi izraz „PIF offences“ („kazniva dejanja PIF“), pri čemer je kratica prevzeta iz francoščine in pomeni „zaščito finančnih interesov“²);
- zagotoviti učinkovitejše in uspešnejše preiskovanje ter pregon takih kaznivih dejanj;
- odvracati od storitve takih kaznivih dejanj;
- povečati število primerov pregona, kar bo omogočilo več obsodb in izterjavo sredstev Unije, ki so bila pridobljena z goljufijami; in
- zagotoviti tesno sodelovanje in učinkovito izmenjavo informacij med evropskimi in nacionalnimi pristojnimi organi.³

3. Glavni ukrep za uresničitev tako zastavljenih ciljev je ustanovitev Evropskega javnega

¹ COM(2013)0534.

² Ta kazniva dejanja bodo opredeljena s sklicevanjem na osnutek direktive o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava, v zvezi s katero še potekajo pogajanja (12683/12, COM(2012)0363). Splošno razširjeno ime za osnutek te direktive je direktiva o zaščiti finančnih interesov.

³ Glej stran 28 ocene učinka.

tožilstva, strukturiranega po „decentraliziranem“ modelu¹, ki bi zaposlovalo majhno osrednjo ekipo, sestavljeno iz evropskega javnega tožilca in štirih namestnikov, ti pa bi nato delali v okviru sistema evropskih delegiranih tožilcev v vsaki od sodelujočih držav članic.²

Delovanje

4. Osnutek uredbe temelji na členu 86 PDEU, s katerim je EU podeljena pristojnost³, da lahko „[z]aradi boja proti kršitvam, ki vplivajo na finančne interese Unije, [...] iz Eurojusta ustanovi Evropsko javno tožilstvo“.

5. Če povzamemo, na podlagi osnutka uredbe bi Evropsko javno tožilstvo (prek evropskih delegiranih tožilcev) delovalo na naslednjih področjih:

- bilo bi izključno pristojno za preiskave in pregon kaznivih dejanj v zvezi z zaščito finančnih interesov na ozemlju držav članic, ki se bo za ta namen štelo za „enotni pravni prostor“;⁴
- lahko bi usmerjalo pristojne preiskovalne organe in organe pregona v sodelujočih državah članicah prek mreže evropskih delegiranih tožilcev za kazniva dejanja v zvezi z zaščito finančnih interesov⁵;
- prek evropskih delegiranih tožilcev in pod nekaterimi pogoji⁶ bi uporabljalo obsežen seznam preiskovalnih ukrepov⁷;
- lahko bi pridobilo vse upoštevne informacije od nacionalnih organov (iz podatkovnih zbirk o kazenskih preiskavah ali pregonu⁸) ali od Eurojusta in Europola⁹; in
- imelo bi enake pristojnosti kot nacionalni javni tožilci na nacionalnih sodiščih¹⁰ in bi lahko odločalo, kateremu nacionalnemu sodišču sodelujoče države članice naj se dodeli zadeva¹¹.

Subsidiarnost

6. Komisija je v obrazložitvenem memorandumu skladnost predloga z načelom subsidiarnosti utemeljila, kot je navedeno spodaj (podoben pristop je uporabila v uvodni izjavi 5 osnutka uredbe):

„Ukrepanje Unije je potrebno, ker je predvideni ukrep bistvenega pomena za Unijo. To

¹ Uvodna izjava 13 in člen 3 osnutka uredbe.

² Člen 6(1) in (4) osnutka uredbe.

³ Člen 86(1) PDEU.

⁴ Člena 11(4) in 25(1) osnutka uredbe.

⁵ Člen 6(4) osnutka uredbe.

⁶ Na primer ob predhodni sodni odobritvi ali na podlagi predhodne zahteve po „utemeljenih razlogih“. Glej člen 26(3) osnutka uredbe.

⁷ Člen 26 osnutka uredbe.

⁸ Člen 20 osnutka uredbe.

⁹ Člen 21 osnutka uredbe.

¹⁰ Člen 27(1) osnutka uredbe.

¹¹ Člen 27(4) osnutka uredbe.

pomeni, da je treba na ravni Unije usmerjati in usklajevati preiskave in pregon kaznivih dejanj, ki škodijo njenim finančnim interesom, katerih zaščito zahtevajo Unija in države članice na podlagi člena 310(6) PDEU in člena 325 PDEU. V skladu z načelom subsidiarnosti se lahko ta cilj zaradi obsega in učinkov doseže le na ravni Unije. Kot je navedeno zgoraj, sedanje stanje, ko so za pregon kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije, izključno pristojni organi držav članic, ni zadovoljivo in ne omogoča zadostnega doseganja cilja učinkovitega boja proti kaznivim dejanjem, ki škodijo proračunu Unije.“¹

7. Vendar je Komisija v oceni učinka navedla še sedem glavnih razlogov v utemeljitev ukrepanja EU (ki jih bomo podrobneje obravnavali v nadaljevanju):

- za boj proti goljufijam, ki škodijo proračunu EU, so potrebni dodatni ukrepi²;
- zdajšnji razdrobljeni sistem kazenskega pregona, ki se izvaja na nacionalni ravni, je pomanjkljiv;
- goljufije v EU se na nacionalni ravni ne obravnavajo prednostno in jih države članice ne preganjajo zadovoljivo, kar velja tudi za zadeve, ki jim jih posreduje OLAF (pri čemer se deleži obsodb med državami članicami zelo razlikujejo, saj znašajo od 20 do 90 %)³;
- pregona goljufij v EU ni mogoče izboljšati niti z reformo obstoječih agencij EU niti s krepitevijo obstoječih ukrepov in pobud EU⁴;
- osnutek direktive o zaščiti finančnih interesov bo le delno obravnaval goljufije, ki škodijo proračunu EU⁵;
- s povezanim sistemom pregona na ravni EU se bo izoblikovala enakomerna raven nacionalnega in čezmejnega kazenskega pregona v celotni EU⁶;
- tako bo zagotovljena visoka raven varstva pravic osumljencev.

Vidiki uredbe, ki niso skladni z načelom subsidiarnosti

(i) Neizpolnjevanje bistvenih postopkovnih zahtev

8. V skladu s členom 5 Protokola št. 2 mora „[v]sak osnutek zakonodajnega akta [...]

¹ Odstavek 3.2 na strani 4 obrazložitvenega memoranduma.

² Glej stran 7 ocene učinka. V zadnjih treh letih je bil v povprečju zabeležen sum goljufije v zvezi s 500 milijoni EUR (425 milijoni GBP) na leto, goljufije, ki niso bile ugotovljene, pa se nanašajo na do 3 milijarde EUR (2,55 milijarde GBP) na leto.

³ Deleži obsodb v državah članicah v zvezi z zadevami, ki jim jih je predložil OLAF, za obdobje 2006–2011 so navedene na strani 18 ocene učinka. Komisija priznava, da so zadevni statistični podatki le groba ocena. V zvezi s tem ugotavlja, da bi bila za ustrezno oceno učinkovitosti pravosodnih sistemov držav članic potrebna poglobljena študija, ki bi vključevala tudi pravni postopkovni okvir, ki se uporablja v posameznih državah članicah, in položaj v zvezi s kaznivimi dejanji na terenu. Vendar po drugi strani kljub temu meni, da bi z delovanjem Evropskega javnega tožilstva „dosegli višjo stopnjo pregona v takih zadevah“.

⁴ Ocena učinka Komisije, strani 26 in 27.

⁵ Ocena učinka Komisije, stran 27.

⁶ Stran 26 ocene učinka.

vsebovati podrobno izjavo, ki omogoča oceno njegove skladnosti z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti“. Zahteva, da mora vsak osnutek zakonodajnega akta vsebovati podrobno izjavo, pomeni, da bi jo moral vsebovati obrazložiten memorandum Komisije, ki je del osnutka zakonodajnega akta in je, kar je pomembno, preveden v vse uradne jezike EU. Dejstvo, da je preveden v vse uradne jezike EU, omogoča, da se podrobna izjava v vseh nacionalnih parlamentih držav članic EU oceni v skladu s členom 5 Protokola št. 2 z vidika skladnosti z načelom subsidiarnosti (in sorazmernosti). Drugače je z oceno učinka, ki jo pripravi Komisija, saj ni vključena v osnutek zakonodajnega akta in ni prevedena v vse uradne jezike EU.

9. Pogodba o Evropski uniji¹ domneva, da bi bilo treba odločitve sprejemati čim bližje državljanom EU. Odstopanje od te predpostavke ne bi smelo biti samoumevno, temveč dovolj podrobno in jasno utemeljeno, da bi lahko državljani EU in njihovi izvoljeni predstavniki razumeli kvalitativne in kvantitativne razloge, ki so privedli do sklepa, „da se lahko cilj Unije lažje uresniči na ravni Unije“, kot določa člen 5 Protokola št. 2. Za izpolnjevanje teh zahtev je odgovorna institucija EU, ki zakonodajo predlaga.

10. Vendar pa iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, menimo, da kvalitativni in kvantitativni razlogi, ki jih je Komisija predložila v obrazložitem memorandumu, ne zadostujejo za to, da se upraviči potreba po ukrepanju na ravni EU. Po mnenju spodnjega doma parlamenta to pomeni, da Komisija ni izpolnila osnovnih postopkovnih zahtev iz člena 5 Protokola št. 2.

11. Prvi del preskusa skladnosti z načelom subsidiarnosti določa, da lahko EU ukrepa, „le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni“. ² Spodnji dom parlamenta meni, da Komisija pri analizi subsidiarnosti ni preučila, ali so navedeni cilji potrebni, temveč je le trdila, da jih je mogoče bolje doseči na ravni EU in so zato potrebni: „Ukrepanje Unije je potrebno, ker je predvideni ukrep bistvenega pomena za Unijo.“ (glej odstavek 6 zgoraj) Ker sta bila tako pomešana prvi in drugi del preskusa skladnosti z načelom subsidiarnosti, je ta izjava v celoti sama sebi namen. Te analize ni mogoče ovreči zgolj z izjavo, da pregon kaznivih dejanj, ki ga izvajajo države članice, „ni zadovoljiv“.

(ii) Neupoštevanje načela subsidiarnosti

12. Kar zadeva oceno učinka, Komisija navaja, da ukrepanje na nacionalni ravni (torej ravni držav članic) ni zadovoljivo iz spodaj navedenih razlogov:

- sistem kazenskega pregona na nacionalni ravni je pomanjkljiv (čeprav ga na čezmejni ravni/ravni EU podpirajo ukrepi ustreznih agencij EU – organa OLAF, Eurojusta in Europol), saj je razdrobljen zaradi razhajanj v kazenskoopravnih sistemih in pri prednostnih nalogah držav članic;
- čeprav na podlagi sedanjih ukrepov EU in člena 325 PDEU za države članice veljajo obsežne zakonske obveznosti v zvezi z bojem proti goljufijam, ki škodijo proračunu EU, te niso zmožne zadovoljivo odkrivati, preiskovati in preganjati goljufij v EU, zato v zvezi s številnimi zadevami, ki jih OLAF posreduje nacionalnim organom, ni

¹ Člen 5.

² Glej člen 5(3) PEU.

uveden noben ukrep kazenskega pregona¹; in

- uspešno ukrepanje na nacionalni ravni ovirajo razlike v zakonodaji, kompleksnost zadev, pomanjkanje zadostnih nacionalnih sredstev in pogosto tudi potreba po zbiranju dokazov zunaj nacionalnega ozemlja².

13. Komisija še meni, da ukrepanje na nacionalni ravni ne bi bilo zadovoljivo niti v povezavi z okrepitevijo obstoječih ukrepov in mehanizmov na ravni EU, in sicer iz spodaj navedenih razlogov:

- za uresničitev cilja predloga tako, da bi reformirali zadevne agencije EU, je na voljo le malo manevrskega prostora: niti Eurojustu³ niti Europolu⁴ ni mogoče podeliti pristojnosti za vodenje preiskav, Eurojustu ni mogoče podeliti pristojnosti za pregon v zvezi s takimi zadevami pred nacionalnimi sodišči, OLAF pa nima nobene pristojnosti na področju kazenskih preiskav niti ne more zagotoviti nadaljnjega ukrepanja v zvezi s svojimi preiskavami⁵;
- čeprav bo pravna razdrobljenost nacionalnih kazenskopravnih sistemov delno obravnavana z direktivo o zaščiti finančnih interesov, s katero bodo usklajena kazniva dejanja in sankcije, s tem predlogom ni mogoče odpraviti težave vseevropskih preiskav in pregona⁶; in
- drugi obstoječi ukrepi in pobude Komisije (na primer strategija za boj proti goljufijam)⁷ ne zadostujejo za ustrezno obravnavo ugotovljenih težav pri preiskavah in pregonu⁸.

14. Spodnji dom parlamenta meni, da Komisija v svoji analizi iz ocene učinka ni zadostila zahtevam prvega dela preskusa skladnosti z načelom subsidiarnosti, ker:

- ni ustrezno obravnavala možnosti krepitev obstoječih ali alternativnih mehanizmov (vključno s preventivnimi ukrepi ob predložitvi vloge za sredstva EU), ki bi jih bilo mogoče uveljaviti na nacionalni ravni in ravni EU, temveč je predpostavila, da se je mogoče proti goljufijam, ki škodijo proračunu EU, boriti le z vzpostavitvijo nadnacionalne agencije za pregon in preiskavo; v oceni učinka je navedla štiri možnosti za razmislek (neukrepanje, le neregulativno ukrepanje na ravni EU, okrepitev pristojnosti Eurojusta in ustanovitev Evropskega javnega tožilstva), vendar je bila vsebinsko preučena le možnost, na kateri temelji obravnavani predlog;
- je ukrepala prezgodaj, ker ni počakala na oceno učinka osnutka direktive o zaščiti

¹ Glej stran 27 ocene učinka.

² Glej opombo zgoraj.

³ Glej omejitve iz člena 85 PDEU.

⁴ Glej omejitve iz člena 88 PDEU.

⁵ Ocena učinka Komisije, stran 26.

⁶ Ocena učinka Komisije, stran 27.

⁷ Tudi Konvencija o zaščiti finančnih interesov EU iz leta 1995, Uredba št. 1073/1999 o preiskavah, ki jih izvaja Evropski urad za boj proti goljufijam (OLAF), in Uredba št. 2185/96 o pregledih in inšpekcijah na kraju samem.

⁸ Ocena učinka Komisije, stran 27.

finančnih interesov, kar zadeva poenostavitev nacionalnih in čezmejnih preiskav in pregona goljufij, ki škodijo proračunu EU¹; in

- je v oceni učinka uporabila vprašljive podatke in pomanjkljive predpostavke (vključno z – če navedemo le nekatere – uporabo nezanesljivih podatkov o obsodbah², predpostavko, da je mogoče le z Evropskim javnim tožilstvom zmanjšati obseg goljufij, nepreučitvijo preventivnih ukrepov, uporabo podatkov nesodelujočih držav članic in problematično razčlenitvijo stroškov, saj bi se sredstva za Evropsko javno tožilstvo zagotovila zunaj obstoječih virov).

15. Dalje, Komisija v svoji trditvi v zvezi s prvim delom preskusa skladnosti z načelom subsidiarnosti ne upošteva dovolj ukrepanja „na regionalni ali lokalni ravni“, kar je še zlasti pomembno, če imajo pristojne uprave ločene kazenskopravne sisteme. Spodnji dom parlamenta Komisijo opozarja na Prilogo 1 k temu obrazloženemu mnenju, ki vključuje 13. poročilo odbora za pravosodje škotskega parlamenta. Ta odbor se ni strinjal, da je ustanovitev Evropskega javnega tožilstva potrebna za uresničitev zastavljenega cilja boja proti goljufijam v EU, niti ni menil, da bi bilo ukrepanje na ravni EU koristnejše od skupnega ukrepanja držav članic. Skrbi ga, da Komisija ni dovolj preučila, ali bi bilo mogoče z ukrepanjem, ki ne bi vključevalo nadnacionalne agencije, doseči učinkovito zaščito proti finančnim goljufijam v EU. Škotski parlament je 5. septembra na priporočilo odbora za pravosodje soglašal s predlogom, da se osnutek uredbe „ne sklada z načelom subsidiarnosti, kot je določeno v členu 5 Pogodbe o Evropski uniji“.

16. Drugi del preskusa skladnosti z načelom subsidiarnosti zahteva dokaz, da bi bilo mogoče cilj osnutka uredbe zaradi njegovega obsega ali učinkov bolje uresničiti z ukrepanjem na ravni EU. Po mnenju Komisije ima ukrepanje na ravni EU naslednje koristi:

- povezan sistem pregona na ravni EU bo omogočal boj proti čezmejnim elementom, vključenim v zadeve v zvezi z goljufijami v EU, izoblikovala se bo dosledna, učinkovita in enakomerna raven kazenskega pregona v celotni EU, zagotovljeno bo sodelovanje in usklajevanje med državami članicami in to, da bo vsakemu sumu kaznivega dejanja, ki škodi finančnim interesom EU, sistematično sledil pregon, s čimer se bo okreplil odvračilni učinek³; in
- s pristopom na ravni EU bo v skladu z načelom pravne države zagotovljena visoka raven spoštovanja in varstva pravic posameznikov in družb med preiskavami in pregonom goljufij v EU.

17. Trditve o zadevnih koristih ukrepanja na ravni EU, ki jih navaja Komisija, spodnjega doma parlamenta niso prepričale. Vzroki za to so:

¹ Še vedno prisotna negotovost glede sodelovanja Združenega kraljestva pri tem ukrepu ne more omajati veljavnosti navedene trditve, saj se zdi, da se je Komisija pripravljena sklicevati na načelo subsidiarnosti v zvezi z obravnavanim predlogom, v katerem nikoli ne bodo sodelovale vse države članice.

² Glej opombo 17. Komisija priznava, da so zadevni statistični podatki le groba ocena. V zvezi s tem ugotavlja, da bi bila za ustrezno oceno učinkovitosti pravosodnih sistemov držav članic potrebna poglobljena študija, ki bi vključevala tudi pravni postopkovni okvir, ki se uporablja v posameznih državah članicah, in položaj v zvezi s kaznivimi dejanji na terenu. Vendar po drugi strani kljub temu meni, da bi z delovanjem Evropskega javnega tožilstva „dosegli višjo stopnjo pregona v takih zadevah“.

³ Stran 26 ocene učinka.

- za uporabljene kvalitativne in kvantitativne kazalce veljajo enake pripombe, kot so bile že navedene v odstavku 14 zgoraj; in
- s sistemom pregona na ravni EU, v katerem ne bodo sodelovale vse države članice in s katerim ne bo vzpostavljen „enotni pravni prostora“ v celotni EU, ne bo zagotovljena enakomerna raven kazenskega pregona v celotni EU; in
- trditev, da bo zagotovljena visoka raven varstva pravic osumljencev, ni utemeljena:
 - o vprašljivo je, ali bi se s to trditvijo strinjale sodelujoče države članice, v katerih so preiskovalne funkcije in funkcije pregona ločene prav zaradi preprečevanja zlorabe pooblastil in izboljšanja varstva pravic osumljencev;
 - o zaradi pritiskov evropskih delegiranih tožilcev, naj se prednostno obravnavajo zadeve, povezane z goljufijami v EU, in naj se zagotovi 100-odstotni delež obsodb, se bo izoblikoval obvezni model odločanja o pregonu (ki je tuj Združenemu kraljestvu in drugim državam članicam, ki uporabljajo diskrecijski model), kar bi lahko negativno vplivalo na pravice osumljencev;
 - o prednostna usmeritev nacionalnih sredstev v pregon goljufij v EU bi lahko negativno vplivala na pravice državljanov EU, ki so žrtve drugih kaznivih dejanj;
 - o zaradi premalo podrobne obrazložitve ureditev sodnega nadzora je vprašljiva skladnost predloga z načelom pravne države; in
 - o dvoplastni kazenskoopravni sistemi, ki se bodo neizogibno izoblikovali kot posledica predloga, ne bodo zagotavljali „enakosti pred zakonom“, ki je prav tako koncept pravne države, saj se bo za osumljence storitve kaznivih dejanj v EU, ki bodo predmet prednostne obravnave in ciljno usmerjenega pregona, morda povečala verjetnost obsodbe v primerjavi z drugimi osumljenci.

18. Spodnji dom parlamenta je zaskrbljen tudi glede drugih morebitnih slabosti ukrepanja na ravni EU. Potencialne slabosti zaradi zmanjšanih pristojnosti agencije Eurojust in urada OLAF v zvezi s kaznivimi dejanji, povezanimi z zaščito finančnih interesov, in zaradi manjšega poudarka na preventivnih ukrepih ne bi zadevale le nesodelujočih držav članic, temveč bi tudi sodelujoče države članice občutile posledice slabitve nacionalnih pristojnosti pri pregonu teh kaznivih dejanj in izgube avtonomije pri določanju prednostnih nalog na področju pregona v lastnih kazenskoopravnih sistemih.

Sklepna ugotovitev

19. Iz navedenih razlogov spodnji dom parlamenta meni, da ta predlog ni skladen z načelom subsidiarnosti.