



12.11.2013

СЪОБЩЕНИЕ ЗА ЧЛЕНОВЕТЕ НА ЕП

(105/2013)

Относно: Мотивирано становище на унгарския парламент относно предложението за регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

Съгласно член 6 от Протокол (№ 2) относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност всеки национален парламент може в срок от осем седмици от датата на предаване на проект на законодателен акт да изпрати на председателите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията мотивирано становище, в което излага причините, поради които счита, че въпросният проект не е съобразен с принципа на субсидиарност.

Съгласно Правилника за дейността на Европейския парламент, комисията по правни въпроси отговаря за въпросите, свързани със спазването на принципа на субсидиарност.

Приложено е мотивираното становище от унгарския парламент относно горепосоченото предложение.

Доклад

относно проверката за прилагането на принципа на субсидиарност в предложението за Регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура и относно съществуването на условията за приемането на мотивирано становище

1. Правна уредба на проверката във връзка с принципа на субсидиарност

Принципът на субсидиарност изисква решенията винаги да се вземат на възможно най-ниско равнище.

Съгласно член 5 от Договора за Европейския съюз (наричан по-долу ДЕС)¹ предложена мярка на ЕС съответства на принципа на субсидиарност, ако въпросното действие не може да бъде предприето на равнището на държавите членки или ако целта му може по-ефективно да бъде постигната на равнище ЕС и мярката на ЕС създава добавена стойност.

Съгласно Протокол № 2, приложен към Договора от Лисабон², националният парламент на държава членка на ЕС има правото да проверява законодателни предложения на Европейския съюз – съгласно процедура, предвидена от законодателството – за спазване на принципа на субсидиарност. Ако камарата на въпросния парламент констатира, че предложението нарушава принципа, тя може в срок от осем седмици след представяне на предложението да изпрати мотивирано становище на законодателните органи на ЕС. Ако бъдат получени определен брой мотивирани становища (въпросният брой е определен в Протокол № 2), органът, представил предложението, т.е. Европейската комисия, трябва да преразгледа законодателното предложение и може в края на краищата да го оттегли. Целта на процедурата е да се даде възможност на националните парламенти, когато е необходимо, да предотвратят законодателните институции на ЕС да превишат предоставените им правомощия.

Комисията по европейски въпроси на унгарския парламент може да извърши проверка на законодателно предложение на ЕС във връзка с прилагането на принципа на субсидиарност съгласно член 71(i)(2) от Закон № XXXVI от 2012 година относно унгарския парламент и член 134/D(i)(2) от решение 46/1994 на унгарския парламент от 30 септември 1994 година относно определени на разпоредби от Правилника за дейността (наричан по-долу HHSZ).

Ако комисията по европейски въпроси установи, че законодателно предложение нарушава принципа на субсидиарност, тя представя доклад на унгарския парламент относно съществуването на условията за приемане на мотивирано становище, придружен с предложение за решение относно приемане на доклада. Съгласно член 134/D(3) от HHSZ

¹ Вж. приложението за европейската правна уредба за прилагане на принципа на субсидиарност, приложимата процедура и нейните възможни последици.

² Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и пропорционалност, приложен към Договора за Европейския съюз, Договора за функциониране на Европейския съюз и Договора за Евратом.

парламентът в срок от 15 дни взема решение на пленарно заседание относно приемането на доклада и предложението за решение. Осемседмичният срок, в рамките на който трябва да бъде изпратено мотивирано становище, е обективен, така че е желателно унгарският парламент да го спазва

2. Правно основание, цел и основни разпоредби на предложението за регламент на ЕС, проверявано за спазване на принципа на субсидиарност¹

На 17 юли 2013 г. Европейската комисия прие своето предложение за Регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура (COM (2013)534; 2013/0255(APP)) (наричано по-долу „предложението“). Правното основание за предложението е член 86 от Договора за функционирането на Европейския съюз (наричан по-долу ДФЕС)², който предвижда, че Съветът, действайки с единодушната подкрепа на държавите членки, може да учреди Европейска прокуратура, която да повдига и поддържа обвинения за престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза.

Основните цели на предложението са да се създаде последователна европейска система за разследване за престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза, и повдигане и поддържане на обвинения на извършителите, да се направи процедурата по-ефективна и успешна, и да се подобри събирането на получените чрез измама средства от Съюза. Според вносителя създаването на новия модел е обосновано от доста променливите резултати при откриването на загубите за бюджета на ЕС, дължащи се на измами, които се оценяват на средно 500 млн. евро годишно, и при откриването на нарушения на законодателството.

Въз основа на предложението, във връзка с „престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза“, Европейската прокуратура получава **изключителни правомощия** да извършва издирване, наказателно преследване и предаване на съдебните органи на извършителите и съучастниците в престъпления. В това отношение ЕС ще се характеризира като единно правно пространство, в което Европейската прокуратура може да действа, без да е необходимо да прибегва до взаимопомощ по наказателноправни въпроси³.

¹ Версията на унгарски език на предложението за регламент може да бъде намерена на адрес: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0534:01:FIN:HU:PDF>

² „1. В борбата с престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза, Съветът, чрез регламенти, в съответствие със специална законодателна процедура, може да учреди Европейска прокуратура на основата на ЕврОюст. Съветът действа с единодушие след одобрение от Европейския парламент. (...) 2. Европейската прокуратура е компетентна да извършва издирване, наказателно преследване и предаване на съдебните органи, при необходимост в сътрудничество с Европол, на извършителите и съучастниците в престъпления, засягащи финансовите интереси на Съюза, както са определени от регламента, предвиден в параграф 1. Тя упражнява пред компетентните юрисдикции на държавите членки функциите на обвинението във връзка с тези престъпления. 3. Регламентите, посочени в параграф 1, определят статута на Европейската прокуратура, условията за упражняване на функциите ѝ, процедурния правилник, приложим спрямо дейността ѝ, както и правилата, уреждащи допустимостта на доказателствата, и правилата, приложими по отношение на съдебната проверка на процесуалните актове, които тя приема при изпълнението на своите функции. (...)“

³ С изключение на Дания и, в зависимост от техните решения, вероятно Обединеното Кралство и Ирландия.

Въз основа на децентрализирана структура Европейската прокуратура ще извършва издирване и наказателно преследване в държавите членки посредством европейски делегирани прокурори. Изпълняващият две функции („double-hatted“) европейски делегиран прокурор, включен в съдебната система (прокуратурата) на държавата членка, ще предава и координира на място указанията на Европейската прокуратура.

3. Проверка на комисията по европейски въпроси във връзка с принципа на субсидиарност

На заседанието на комисията по европейски въпроси на 23 септември 2013 г. представители на Европейската комисия и на министерството на държавната администрация и правосъдието предоставиха информация относно целта и основните елементи на предложението. Комисията по европейски въпроси отбеляза, че от правна гледна точка е възможно да се извърши проверка за спазване на принципа на субсидиарност, тъй като осемседмичният срок, в рамките на който трябва да бъде изпратено мотивирано становище, изтича на 28 октомври 2013 г.

На заседанието си на 14 октомври 2013 г. комисията по европейски въпроси направи оценка дали предложението спазва принципа на субсидиарност и изрази следните опасения:

- Комисията по европейски въпроси констатира, че член 86 ДФЕС осигурява правното основание за създаването на Европейска прокуратура. Същевременно комисията по европейски въпроси счита, че правното основание дава на Европейската прокуратура общи правомощия, и за разлика от предложението (член 11, параграф 4 и член 14 от предложението) не споменава упражняването на правомощията като изключително.
- Комисията по европейски въпроси подкрепя целта на предложението, като подчертава, че планираните договорености не трябва непропорционално да ограничават суверенитета на държавите членки по наказателноправни въпроси и да излагат на риск независимостта на прокуратурите на държавите членки. Комисията по европейски въпроси счита, че целта на предложението би се постигнала чрез приемането на Европейската заповед за разследване или чрез укрепване на съществуващите инструменти за сътрудничество по наказателноправни въпроси посредством насърчаване на сътрудничеството между разследващите органи и прокуратурите на държавите членки, координирани от Европейската прокуратура.
- Комисията по европейски въпроси е съгласна, че в интерес на по-ефективни действия е необходимо да се предприемат мерки, но не счита, че е установено как предлаганият модел за повдигане и поддържане на обвинения би могъл да направи това. Именно наднационалният организационен модел ще доведе до множество практически проблеми, особено по отношение на акцесорната компетентност (член 13 от предложението), определянето на юрисдикция (член 27, параграф 4 от предложението) и допустимостта на доказателствата (член 30 от предложението), както и факта, че някои държави членки ще участват в Европейската прокуратура, а други не, и отношенията между Европейската прокуратура и прокуратурите на държавите членки.
- Комисията по европейски въпроси подчертава, че оправомощаването на Европейската прокуратура да упражнява пряко своята компетентност, или преразпределението на делата въз основа на концепцията за „особени обстоятелства“, концепция, която не е лесна за тълкуване (член 6, параграф 5 и член 18, параграф 5 от предложението), предзнаменуват централизирана структура, която противоречи на децентрализацията и няма да породи реална добавена стойност, а

само ще направи прилагането несигурно. Изключителното правомощие за указания, дадено на Европейската прокуратура (член 6, параграф 5 от предложението), от своя страна ще постави под въпрос възможността делегираният прокурор да функционира като длъжностно лице, включено в правните и институционални системи на държавите членки.

При проверката на предложението във връзка със субсидиарността комисията по европейски въпроси обърна внимание на следните моменти:

- До момента не е приет наказателен кодекс или наказателно-процесуален кодекс на ЕС: това, което съществува като цяло, са няколко основни процесуални принципи и гаранции, и минимално хармонизиране на определени положения. Вследствие на това концепцията за „единно правно пространство“, спомената в член 25, параграф 1 от предложението, също така не може да бъде тълкувана в контекста на резултатите, постигнати до момента в сътрудничеството по наказателноправни въпроси.
- Въпросните престъпления (измами срещу финансовите интереси на ЕС и свързаните престъпления) не са били предмет на европейска хармонизация, предложението за Директива относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред¹ досега не е прието: все още не е ясно кои точно престъпления ще попадат в рамките на правомощията на Европейската прокуратура.
- Предложението (оценка на въздействието, 3.2.2.) вижда европейска добавена стойност в на практика автоматичното увеличение на процента на повдигнатите и поддържани обвинения и осъдителните присъди в държавите членки, пренебрегвайки факта, че има държави членки, в които процентът на повдигнатите и поддържани обвинения по такива дела е несъмнено висок.

4. Становище на комисията по европейски въпроси относно прилагането на принципа на субсидиарност

Комисията по европейски въпроси счита, че:

изключителната компетентност на Европейската прокуратура (член 11, параграф 4 и член 14 от предложението) ще надвиши правомощията, предвидени в член 86 ДФЕС, тъй като последният не гарантира изключителна компетентност за Европейската прокуратура;

наднационалният модел на Европейската прокуратура непропорционално ще ограничи **суверенитета** на държавите членки в областта на наказателното право;

възлагането на изключителни правомощия за указания на Европейската прокуратура (член 6, параграф 5 от предложението) ще постави под въпрос възможността делегираните прокурори да функционират в системата на прокуратурата на държавата членка;

предложението не доказва в достатъчна степен, че процедурата с участието на Европейската прокуратура наистина ще бъде по-ефективна от процедурата, която

¹ Предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, по наказателноправен ред, COM (2012) 363. Версията на унгарски език на предложението за директива може да бъде намерена на адрес: http://ec.europa.eu/anti-fraud/documents/pif-report/pif_proposal_hu.pdf

се прилага в настоящата ситуация; множество пречки за изпълнението ще предизвикат разпоредбите относно акцесорната компетентност (член 13 от предложението), правомощието за преразпределяне на делата (член 18, параграф 5 от предложението), определянето на юрисдикцията по делото (член 27, параграф 4 от предложението) и допустимост на доказателствата (член 30 от предложението);

предложението не доказва в достатъчна степен реалната добавена стойност на действието на Съюза.

На основание на горното комисията по европейски въпроси счита, че предложението за Регламент за създаване на Европейска прокуратура (COM(2013)534; 2013/0255(APP)) нарушава принципа на субсидиарност.

Приложение

Процедура за проверка на предложения във връзка с принципа на субсидиарност и нейните възможни последици

Член 5 ДЕС определя принципа на субсидиарност както следва:

„3. По силата на принципа на субсидиарност, в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза.

Институциите на Съюза прилагат принципа на субсидиарност в съответствие с Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност. Националните парламенти следят за спазването на принципа на субсидиарност в съответствие с процедурата, предвидена в този протокол.

4. По силата на принципа на пропорционалност, съдържанието и формата на дейност на Съюза не надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договора.

Институциите на Съюза прилагат принципа на пропорционалност в съответствие с Протокола относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност.“

Проверките на предложенията с оглед прилагането на принципа на субсидиарност са предвидени, както следва в член 6 от Протокол № 2, приложен към Договора от Лисабон:

„В срок от осем седмици от датата на предаване на проект на законодателен акт на официалните езици на Съюза, всеки национален парламент или всяка камара на национален парламент може да изпрати на председателите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията мотивирано становище, в което излага причините, поради които счита, че въпросният проект не е съобразен с принципа на субсидиарност. (...)“

Закон № XXXVI от 2012 година относно унгарския парламент и ННСЗ, вземайки за база горните разпоредби, регулират проверките във връзка със субсидиарността. На това основание комисията по европейски въпроси е оправомощена да прави проверки на законодателни предложения на ЕС с оглед на прилагането на принципа на субсидиарност.

Ако тя не констатира нарушаване на принципа, етапът от процедурата на равнище комисия приключва.

Ако комисията по европейски въпроси счита, че законодателното предложение на ЕС нарушава принципа на субсидиарност, тогава по силата на член 134/D(i)(2) от ННСЗ тя представя доклад относно съществуването на условията за приемане на мотивирано становище и предложение за решение за неговото приемане, по който в 15-дневен срок унгарският парламент взема решение.

След приемането на доклада относно съществуването на условията за приемане на мотивирано становище председателят на парламента незабавно изпраща на председателите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията мотивираното становище, като същевременно информира за това правителството.

Последиците от мотивираното становище зависят от това колко парламенти на държавите

членки ще решат в рамките на осемседмичния срок, че конкретното предложение на ЕС нарушава принципа на субсидиарност.

Парламентите на 28-те държави членки разполагат с два гласа на държава членка (общо 56 гласа) в тази процедура. Мотивираните становища могат да имат съществено въздействие върху вземането на решения в ЕС, ако (в зависимост от конкретната законодателна процедура на ЕС) една четвърт, една трета или мнозинство от парламентите на държавите членки констатираят нарушаване на принципа на субсидиарност.

Съгласно „процедурата на жълта карта“ по силата на член 7 от Протокол № 2, ако една трета от парламентите на държавите членки (19 гласа) решат, че конкретен проект нарушава принципа на субсидиарност, проектът трябва да бъде преразгледан. В резултат на това повторно разглеждане органът, внесъл проекта, може да реши да продължи да поддържа този проект, да го измени или да го оттегли.
(Забележка: 2009. след 1 декември 2009 г. прагът една трета е достиган само в един случай. Резултатът е оттегляне на предложението на ЕС.)

Процедурата „оранжева карта“, която се прилага, когато мнозинство от парламентите на държавите членки (29 гласа) решат, че конкретен проект нарушава принципа на субсидиарност, е предвидена за законодателни предложения по „обикновената“ законодателна процедура (известна преди като процедура на съвместно вземане на решение): първоначално тя изисква преразглеждане, но накрая позволява не на органа, внесъл предложението, а на законодателния орган на Съюза (Съвета или Европейския Парламент) да провери дали е спазен принципът на субсидиарност, след което може да отхвърли предложението с мнозинство. (Това досега не се е случвало.)

В случая на разглежданото тук предложение на ЕС, правното основание в законодателството на ЕС е член 86 ДФЕС, който изисква единодушие в Съвета за неговото приемане: приложимата законодателна процедура е специална законодателна процедура. Процедурата на оранжева карта в такива случаи е неприложима и прагът за процедурата на жълта карта тук (съгласно разпоредбата, на която се позова член 7, параграф 2 от Протокол № 2) е една четвърт, т.е. 14 гласа. Ако този праг бъде достигнат, Европейската комисия трябва да преразгледа проекта и може след това да продължи да поддържа този проект, да го измени или да го оттегли.