



12.11.2013

## ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΑ ΜΕΛΗ

(105/2013)

Θέμα: Αιτιολογημένη γνώμη του Κοινοβουλίου της Ουγγαρίας για την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου<sup>1</sup> σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

Βάσει του άρθρου 6 του πρωτοκόλλου (αριθ. 2) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, κάθε εθνικό κοινοβούλιο μπορεί, εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, να απευθύνει προς τους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη όπου εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αρμόδια για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας είναι η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων.

Επισυνάπτεται, προς ενημέρωσή σας, αιτιολογημένη γνώμη του Κοινοβουλίου της Ουγγαρίας σχετικά με την ως άνω πρόταση.

<sup>1</sup> (Sic – σημείωση του μεταφραστή)

## Έκθεση

### **σχετικά με την εξέταση, ως προς την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, της πρότασης κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και σχετικά με την τήρηση των όρων που απαιτούνται για την έγκριση αιτιολογημένης γνώμης**

#### **1. Νομικό πλαίσιο της εξέτασης ως προς την αρχή της επικουρικότητας**

Βάσει της αρχής της επικουρικότητας, οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται πάντα στο κατώτερο δυνατό επίπεδο.

Σύμφωνα με το άρθρο 5<sup>1</sup> της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (εφεξής ΣΕΕ), ένα μέτρο που προτείνεται από την ΕΕ συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας εάν η συγκεκριμένη ενέργεια δεν μπορεί να εκτελεστεί σε επίπεδο κράτους μέλους ή εάν ο στόχος του μπορεί να επιτευχθεί αποτελεσματικότερα σε επίπεδο ΕΕ και το μέτρο της ΕΕ δημιουργεί προστιθέμενη αξία.

Σύμφωνα με το πρωτόκολλο (αριθ. 2) που προσαρτάται στη Συνθήκη της Λισαβόνας<sup>2</sup>, το εθνικό κοινοβούλιο ενός κράτους μέλους έχει δικαίωμα να εξετάζει νομοθετικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης –σύμφωνα με νομικά καθορισμένη διαδικασία– ως προς τη συμμόρφωσή τους με την αρχή της επικουρικότητας. Εάν το εμπλεκόμενο νομοθετικό σώμα κρίνει ότι η πρόταση παραβιάζει την αρχή, μπορεί να διαβιβάσει αιτιολογημένη γνώμη στους νομοθέτες της ΕΕ, εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την υποβολή της πρότασης. Εάν ληφθεί ορισμένος αριθμός αιτιολογημένων γνώμων –ο οποίος ορίζεται στο πρωτόκολλο αριθ. 2– ο φορέας που υποβάλλει την πρόταση, δηλαδή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πρέπει να επανεξετάσει τη νομοθετική πρόταση και μπορεί εντέλει να την αποσύρει. Σκοπός της διαδικασίας είναι να μπορούν τα εθνικά κοινοβούλια, κατά περίπτωση, να εμποδίσουν τα νομοθετικά όργανα της ΕΕ να υπερβούν τις εξουσίες που τους έχουν ανατεθεί.

Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων του Κοινοβουλίου της Ουγγαρίας μπορεί να εξετάσει μια νομοθετική πρόταση της ΕΕ ως προς την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, σύμφωνα με το άρθρο 71(i)(2) του νόμου αριθ. XXXVI του 2012 σχετικά με το Κοινοβούλιο της Ουγγαρίας και το άρθρο 134/D(i)(2) της απόφασης αριθ. 46/1994 του Κοινοβουλίου της Ουγγαρίας της 30ής Σεπτεμβρίου 1994 σχετικά με ορισμένες διατάξεις του Κανονισμού (εφεξής ΗΗΣΖ).

Εάν η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων διαπιστώσει ότι μια νομοθετική πρόταση παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας, υποβάλλει στο Κοινοβούλιο της Ουγγαρίας έκθεση σχετικά με την τήρηση των όρων που απαιτούνται για την έγκριση αιτιολογημένης γνώμης, συνοδευόμενη από πρόταση απόφασης σχετικά με την έγκριση της εν λόγω έκθεσης. Σύμφωνα με το άρθρο 134/D(3) της ΗΗΣΖ, το Κοινοβούλιο αποφασίζει κατά τη συνεδρίαση της Ολομέλειάς του εντός διαστήματος 15 ημερών σχετικά με την έγκριση της

<sup>1</sup> Βλέπε παράρτημα για το ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο σε σχέση με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, την εφαρμοστέα διαδικασία και τις πιθανές επιπτώσεις αυτής.

<sup>2</sup> Πρωτόκολλο (αριθ. 2) σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, το οποίο προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στη Συνθήκη Ευρατόμ

έκθεσης και της πρότασης απόφασης. Το χρονικό όριο των οκτώ εβδομάδων, εντός των οποίων πρέπει να διαβιβάζεται μια αιτιολογημένη γνώμη είναι αντικειμενικό, επομένως είναι σκόπιμο να τηρείται από το Κοινοβούλιο της Ουγγαρίας.

## **2. Νομική βάση, στόχος και βασικές διατάξεις της πρότασης κανονισμού της ΕΕ που εξετάζεται ως προς τη συμμόρφωσή της με την αρχή της επικουρικότητας<sup>1</sup>**

Στις 17 Ιουλίου 2013, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας [COM (2013)534·2013/0255(APP)] (εφεξής «η πρόταση»). Νομική βάση της πρότασης ήταν το άρθρο 86 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής ΣΛΕΕ)<sup>2</sup>, στο οποίο ορίζεται ότι το Συμβούλιο, έχοντας την ομόφωνη στήριξη των κρατών μελών, μπορεί να συστήσει Ευρωπαϊκή Εισαγγελία για τη δίωξη αδικημάτων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

Βασικοί στόχοι της πρότασης είναι η θέσπιση ενός συνεκτικού ευρωπαϊκού συστήματος για τη διερεύνηση αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης και τη δίωξη των δραστών τους, η διασφάλιση μιας αποτελεσματικότερης και περισσότερο επιτυχημένης διαδικασίας και η βελτίωση της ανάκτησης δολίως αποκτηθέντων κονδυλίων της Ένωσης. Σύμφωνα με τον εισηγητή, η θέσπιση του νέου προτύπου δικαιολογείται από ένα μάλλον κακό ιστορικό εντοπισμού των απωλειών επί των προϋπολογισμού της ΕΕ λόγω απάτης που αποτιμώνται σε 500 εκατομμύρια ευρώ ετησίως κατά μέσο όρο, και εντοπισμού παραβιάσεων της νομοθεσίας.

Βάσει της πρότασης, σε σχέση με «αδικήματα που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης», η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα διαθέτει **αποκλειστικές αρμοδιότητες** για την έρευνα, τη δίωξη και την προσφυγή στη δικαιοσύνη των δραστών των αδικημάτων και των συνενόχων τους. Εν προκειμένω, η ΕΕ θα χαρακτηριστεί ενιαίος νομικός χώρος, εντός του οποίου η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα μπορεί να ενεργεί χωρίς να χρειάζεται να καταφεύγει σε αμοιβαία συνδρομή σε ποινικές υποθέσεις.<sup>3</sup>

Στο πλαίσιο αποκεντρωμένης διάρθρωσης, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα προβαίνει σε έρευνες και διώξεις στα κράτη μέλη μέσω Εντεταλμένου Ευρωπαίου Εισαγγελέα. Ο Εντεταλμένος Ευρωπαίος Εισαγγελέας (που θα διαθέτει διπλή ιδιότητα), ο οποίος θα αποτελεί μέρος του δικαστικού –εισαγγελικού– συστήματος του κράτους μέλους, θα είναι

<sup>1</sup> Η ουγγρική έκδοση της πρότασης κανονισμού είναι διαθέσιμη στην εξής διεύθυνση:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0255:01:FIN:HU:PDF>

<sup>2</sup> «1. Για την καταπολέμηση των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με ειδική νομοθετική διαδικασία μέσω κανονισμών, μπορεί να συστήσει Ευρωπαϊκή Εισαγγελία εκ της Eurojust. Το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα μετά από την έγκριση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. (...)

2. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία είναι αρμόδια για την καταζήτηση, τη δίωξη και την παραπομπή ενώπιον της δικαιοσύνης, ενδεχομένως σε σύνδεση με την Ευρώπη, των δραστών αδικημάτων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, όπως τα συμφέροντα αυτά ορίζονται στον κανονισμό της παραγράφου 1, καθώς και των συνεργών τους. Ασκεί δε ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων των κρατών μελών την ποινική δίωξη των αδικημάτων αυτών.

3. Οι κανονισμοί της παραγράφου 1 καθορίζουν το καθεστώς της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, τους όρους άσκησης των καθηκόντων της, τους δικονομικούς κανόνες που διέπουν τις δραστηριότητές της καθώς και τους δικονομικούς κανόνες που διέπουν το παραδεκτό των αποδείξεων, και τους κανόνες που ισχύουν για τον δικαστικό έλεγχο των διαδικαστικών της πράξεων κατά την άσκηση των καθηκόντων της. (...)»

<sup>3</sup> Με την εξαίρεση της Δανίας και, ανάλογα με τις αποφάσεις τους, ενδεχομένως του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας.

αρμόδιος για τη διαβίβαση και τον επιτόπιο συντονισμό των οδηγιών της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.

### **3. Εξέταση ως προς την αρχή της επικουρικότητας από την Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων**

Κατά τη συνεδρίαση της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων της 23ης Σεπτεμβρίου 2013, εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Υπουργείου Δημόσιας Διοίκησης και Δικαιοσύνης της Ουγγαρίας παρείχαν ενημέρωση σχετικά με τον στόχο και τα βασικά στοιχεία της πρότασης. Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων παρατήρησε ότι ήταν νομικά εφικτός ο έλεγχος συμμόρφωσης με την αρχή της επικουρικότητας, καθώς η προθεσμία των οκτώ εβδομάδων εντός της οποίας όφειλε να διαβιβασθεί αιτιολογημένη γνώμη θα εξέπνεε στις 28 Οκτωβρίου 2013.

Κατά τη συνεδρίασή της στις 14 Οκτωβρίου 2013, η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων εξέτασε κατά πόσον η πρόταση συμμορφωνόταν με την αρχή της επικουρικότητας και διατύπωσε τους ακόλουθους προβληματισμούς:

- Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων έκρινε ότι το άρθρο 86 της ΣΛΕΕ αποτελεί τη νομική βάση για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Ταυτόχρονα, η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων εκτίμησε ότι η νομική βάση εκχώρησε στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία γενικές αρμοδιότητες και ότι, αντίθετα με την πρόταση [άρθρα 11 παράγραφος 4 και 14 της πρότασης], δεν έκανε αναφορά σε αποκλειστική άσκηση των εξουσιών.
- Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων υποστήριξε τον στόχο της πρότασης, τονίζοντας παράλληλα ότι οι προβλεπόμενες ρυθμίσεις δεν πρέπει να περιορίζουν σε δυσανάλογο βαθμό την εθνική κυριαρχία των κρατών μελών σε ποινικές υποθέσεις και να διακυβεύουν την ανεξαρτησία των εισαγγελικών αρχών τους. Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων είναι της γνώμης ότι ο στόχος της πρότασης θα υλοποιηθεί με την έγκριση της Ευρωπαϊκής Εντολής Έρευνας, ή μέσω της ενίσχυσης των υφιστάμενων μέσων συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, με την προώθηση της καλύτερης συνεργασίας μεταξύ των ερευνητικών και εισαγγελικών αρχών των κρατών μελών, υπό τον συντονισμό της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.
- Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων συμφώνησε ότι, με σκοπό την ανάληψη αποτελεσματικότερης δράσης, πρέπει να ληφθούν μέτρα, αλλά δεν θεώρησε δεδομένο ότι το προτεινόμενο πρότυπο άσκησης διώξεων είναι σε θέση να επιτύχει κάτι τέτοιο. Είναι ακριβώς το πρότυπο υπερεθνικής διάρθρωσης που ενδέχεται να προκαλέσει πολυάριθμα πρακτικά προβλήματα, ιδίως σε σχέση με τις παρεπόμενες αρμοδιότητες [άρθρο 13 της πρότασης], τον καθορισμό της δικαιοδοσίας [άρθρο 27 παράγραφος 4 της πρότασης] και το παραδεκτό των αποδείξεων [άρθρο 30 της πρότασης], καθώς και το γεγονός ότι ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ θα συμμετέχουν στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία και κάποια άλλα όχι, αλλά και η σχέση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και των εισαγγελικών αρχών των κρατών μελών.
- Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων τόνισε ότι η εξουσιοδότηση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας για άμεση άσκηση των αρμοδιοτήτων της, ή για την εκ νέου ανάθεση των υποθέσεων βάσει της έννοιας των «ειδικών περιστάσεων», μιας έννοιας που δεν επιδέχεται εύκολα ερμηνεία [άρθρα 6 παράγραφος 5 και 18 παράγραφος 5 της πρότασης], προοιωνίζεται μια κεντρική διάρθρωση που είναι αντίθετη με την αποκέντρωση και δεν θα δημιουργήσει πραγματική προστιθέμενη αξία αλλά θα καταστήσει αβέβαιη την άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Η αποκλειστική εξουσία παροχής οδηγιών που ανατίθεται στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία (άρθρο 6 παράγραφος 5 της πρότασης), από την πλευρά της, θα μπορούσε να θέσει υπό αμφισβήτηση τη δυνατότητα του Εντεταλμένου Εισαγγελέα να λειτουργεί ως αξιωματούχος που θα

αποτελεί μέρος του νομικού και θεσμικού συστήματος των κρατών μελών.

Κατά την εξέταση της πρότασης υπό το πρίσμα της επικουρικότητας, η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων επέστησε την προσοχή στα ακόλουθα σημεία:

- Μέχρι στιγμής, δεν έχει εγκριθεί Ευρωπαϊκός Ποινικός Κώδικας ή Κώδικας Ποινικής Δικονομίας: το μόνο που υπάρχει είναι λίγες βασικές δικονομικές αρχές και εγγυήσεις και μια ελάχιστη εναρμόνιση συγκεκριμένων περιπτώσεων. Κατά συνέπεια, η έννοια του «ενιαίου νομικού χώρου» που αναφέρεται στο άρθρο 25 παράγραφος 1 της πρότασης δεν μπορεί να ερμηνευτεί υπό το πρίσμα των αποτελεσμάτων που έχουν επιτευχθεί μέχρι σήμερα στο πλαίσιο της συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις.
- Τα εν λόγω αδικήματα –απάτη σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ και συναφή αδικήματα– δεν έχουν υποβληθεί σε εναρμόνιση σε επίπεδο ΕΕ, με την πρόταση οδηγίας σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης<sup>1</sup> να μην έχει εγκριθεί μέχρι στιγμής: επομένως, δεν είναι ακόμα σαφές ποια ακριβώς αδικήματα εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.
- Η πρόταση [εκτίμηση επιπτώσεων, 3.2.2.] διακρίνει ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία στη σχεδόν αυτόματη αύξηση των ποσοστών διώξεων και καταδικαστικών αποφάσεων στα κράτη μέλη, αγνοώντας το γεγονός ότι υπάρχουν κράτη μέλη στα οποία το ποσοστό δίωξης για τέτοιου είδους υποθέσεις είναι αναμφισβήτητα υψηλό.

#### **4. Γνωμοδότηση της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων αναφορικά με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας**

Η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων θεωρεί ότι:

η αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας [άρθρα 11 παράγραφος 4 και 14 της πρότασης] υπερβαίνει τις αρμοδιότητες που προβλέπονται στο άρθρο 86 της ΣΛΕΕ, δεδομένου ότι η τελευταία δεν εγγυάται την αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας·

**το υπερεθνικό πρότυπο της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας** θα περιορίσει σε δυσανάλογο βαθμό την **εθνική κυριαρχία** των κρατών μελών στο πεδίο του ποινικού δικαίου·

**η ανάθεση αποκλειστικής εξουσίας παροχής οδηγιών στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία [άρθρο 6 παράγραφος 5 της πρότασης]** θα θέσει υπό αμφισβήτηση το πεδίο αρμοδιοτήτων των Εντεταλμένων Εισαγγελέων στο πλαίσιο του εισαγγελικού συστήματος ενός κράτους μέλους·

**η πρόταση δεν καταδεικνύει επαρκώς** ότι μια διαδικασία που περιλαμβάνει τη συμμετοχή Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας **θα ήταν πράγματι αποτελεσματικότερη από τη διαδικασία που ισχύει σήμερα**: πολυάριθμα εμπόδια εκτελεστικού χαρακτήρα θα προέκυπταν εξαιτίας των διατάξεων που αφορούν τις παρεπόμενες αρμοδιότητες [άρθρο 13 της πρότασης], την αρμοδιότητα εκ νέου ανάθεσης των υποθέσεων [άρθρο 18 παράγραφος 5 της πρότασης], τον ορισμό της δικαστικής δικαιοδοσίας [άρθρο 27 παράγραφος 4) της πρότασης] και το παραδεκτό των αποδείξεων [άρθρο 30 της

<sup>1</sup> Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (COM(2012) 363). Η ουγγρική έκδοση της πρότασης οδηγίας είναι διαθέσιμη στην εξής διεύθυνση: [http://ec.europa.eu/anti-fraud/documents/pif-report/pif\\_proposal\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/anti-fraud/documents/pif-report/pif_proposal_hu.pdf)

πρότασης].

η πρόταση δεν καταδεικνύει επαρκώς την πραγματική προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο Ένωσης.

Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων θεωρεί ότι η πρόταση κανονισμού σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας [COM(2013)534· 2013/0255(APP)] παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας.

## Παράρτημα

Διαδικασία εξέτασης των προτάσεων ως προς την αρχή της επικουρικότητας και οι πιθανές συνέπειές της

Το άρθρο 5 της ΣΛΕΕ ορίζει την αρχή της επικουρικότητας ως ακολούθως:

«3. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο εν λόγω Πρωτόκολλο.

4. Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της αναλογικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.»

Η εξέταση των προτάσεων ως προς την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας ορίζεται ως ακολούθως στο άρθρο 6 του πρωτοκόλλου (αριθ. 2) που προσαρτάται στη Συνθήκη της Λισαβόνας:

«Κάθε εθνικό κοινοβούλιο ή κάθε σώμα εθνικού κοινοβουλίου μπορεί, εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, στις επίσημες γλώσσες της Ένωσης, να απευθύνει προς τους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη στην οποία εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας. (...)»

Ο νόμος αριθ. XXXVI του 2012 σχετικά με το Κοινοβούλιο της Ουγγαρίας και την HHSZ, ο οποίος βασίζεται στις προαναφερθείσες διατάξεις, ρυθμίζει την εξέταση ως προς την επικουρικότητα. Επί τη βάση αυτή, η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων εξουσιοδοτείται να εξετάζει τις νομοθετικές προτάσεις της ΕΕ από την άποψη της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας.

Εάν κρίνει ότι δεν υπήρξε παραβίαση της αρχής, η φάση της διαδικασίας στο πλαίσιο της επιτροπής ολοκληρώνεται.

Εάν η Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων κρίνει ότι η νομοθετική πρόταση της ΕΕ παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας, τότε, σύμφωνα με το άρθρο 134/D(i)(2) της HHSZ, υποβάλλει έκθεση σχετικά με την τήρηση των όρων που απαιτούνται για την έγκριση αιτιολογημένης γνώμης και πρόταση απόφασης για την έγκρισή της, σε σχέση με την οποία το Κοινοβούλιο της Ουγγαρίας λαμβάνει απόφαση εντός διαστήματος 15 ημερών.

Εάν η έκθεση σχετικά με την τήρηση των όρων που απαιτούνται για την έγκριση αιτιολογημένης γνώμης εγκριθεί, ο Πρόεδρος του Κοινοβουλίου διαβιβάζει απευθείας την αιτιολογημένη γνώμη στους Προέδρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ταυτόχρονα ενημερώνει σχετικά την κυβέρνηση.

Οι συνέπειες της αιτιολογημένης γνώμης εξαρτώνται από τον αριθμό των κοινοβουλίων των κρατών μελών που θα αποφασίσουν εντός της προθεσμίας των οκτώ εβδομάδων ότι η συγκεκριμένη πρόταση της ΕΕ παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας.

Τα κοινοβούλια των 28 κρατών μελών διαθέτουν 2 ψήφους ανά κράτος μέλος (συνολικά 56 ψήφους) στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας. Οι αιτιολογημένες γνώμες μπορεί να έχουν ουσιαστικό αντίκτυπο στη λήψη των αποφάσεων σε επίπεδο ΕΕ εάν –ανάλογα με την εκάστοτε εφαρμοστέα νομοθετική διαδικασία της ΕΕ– το ένα τέταρτο, το ένα τρίτο ή η πλειονότητα των κοινοβουλίων των κρατών μελών κρίνει ότι έχει σημειωθεί παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας. Σύμφωνα με τη «διαδικασία κίτρινης κάρτας» δυνάμει του άρθρου 7 του πρωτοκόλλου (αριθ. 2), εάν το ένα τρίτο των κοινοβουλίων των κρατών μελών (19 ψήφοι) αποφασίσει ότι ένα σχέδιο παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας, το εν λόγω σχέδιο πρέπει να επανεξετασθεί. Μετά την τροποποίηση αυτή, ο φορέας που υπέβαλε το σχέδιο μπορεί να αποφασίσει να το διατηρήσει, να το τροποποιήσει ή να το αποσύρει. (Σημείωση: από την 1η Δεκεμβρίου 2009, το όριο του ενός τρίτου έχει επιτευχθεί μόνο σε μία περίπτωση. Αποτέλεσμα αυτού ήταν να αποσυρθεί η πρόταση της ΕΕ.)

Η διαδικασία της «πορτοκαλί κάρτας», η οποία εφαρμόζεται όταν η πλειονότητα των κοινοβουλίων των κρατών μελών (29 ψήφοι) αποφασίσει ότι ένα συγκεκριμένο σχέδιο παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας, περιορίζεται σε νομοθετικές προτάσεις στο πλαίσιο της «συνήθους» νομοθετικής διαδικασίας (γνωστής στο παρελθόν ως «διαδικασία συναπόφασης»): σε πρώτη φάση απαιτείται επανεξέταση αλλά σε τελευταίο βαθμό η εξέταση της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας δεν πραγματοποιείται από τον φορέα που υπέβαλε την πρόταση αλλά από τον νομοθέτη της Ένωσης – το Συμβούλιο ή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο· κατόπιν αυτού, ο εν λόγω νομοθέτης μπορεί να απορρίψει την πρόταση με πλειοψηφία. (Μέχρι στιγμής, αυτό δεν έχει συμβεί.)

Στην περίπτωση της συγκεκριμένης πρότασης της ΕΕ, νομική βάση στο πλαίσιο του δικαίου της ΕΕ είναι το άρθρο 86 της ΣΛΕΕ, που απαιτεί για την έγκριση ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου: η εφαρμοστέα νομοθετική διαδικασία της ΕΕ είναι μια ειδική νομοθετική διαδικασία. Η διαδικασία της πορτοκαλί κάρτας δεν ισχύει σε αυτές τις περιπτώσεις, και το όριο για τη διαδικασία κίτρινης κάρτας εν προκειμένω (σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 7 παράγραφος 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 2) είναι το ένα τέταρτο, δηλαδή 14 ψήφοι. Εάν καλυφθεί αυτό το όριο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να επανεξετάσει το σχέδιο και μπορεί στη συνέχεια να το διατηρήσει, να το τροποποιήσει ή να το αποσύρει.