



12.11.2013

COMUNICARE CĂTRE MEMBRI

(105/2013)

Ref.: Avizul motivat al Parlamentului Ungariei referitor la propunerea de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

În conformitate cu articolul 6 din Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, în termen de opt săptămâni de la data transmiterii unui proiect de act legislativ, orice parlament național poate adresa președintelui Parlamentului European, al Consiliului și, respectiv, al Comisiei un aviz motivat în care să se expună motivele pentru care consideră că proiectul în cauză nu este conform cu principiul subsidiarității.

În conformitate cu Regulamentul de procedură al Parlamentului European, Comisia pentru afaceri juridice este competentă cu privire la respectarea principiului subsidiarității.

Vă transmitem în anexă, spre informare, un aviz motivat din partea Parlamentului Ungariei referitor la propunerea menționată mai sus.

Raport

referitor la examinarea, în ceea ce privește principiul subsidiarității, a propunerii de regulament al Consiliului privind instituirea Parchetului European și la existența condițiilor pentru adoptarea unui aviz motivat

i. Cadrul legislativ al examinării din perspectiva principiului subsidiarității

Conform principiului subsidiarității, deciziile trebuie să fie adoptate întotdeauna la cel mai jos nivel posibil.

În conformitate cu articolul 5¹ din Tratatul privind Uniunea Europeană (denumit în continuare TUE), o măsură propusă a UE este în concordanță cu principiul subsidiarității dacă acțiunea în cauză nu poate fi luată la nivel național sau dacă obiectivul acesteia poate fi realizat mai eficient la nivelul UE, iar măsura preconizată de UE creează valoare adăugată.

În conformitate cu Protocolul nr. 2 anexat la Tratatul de la Lisabona² parlamentul național al unui stat membru al UE are dreptul să examineze propunerile legislative ale Uniunii Europene – în conformitate cu o procedură stabilită prin lege – pentru a verifica respectarea principiului subsidiarității. În cazul în care camera Parlamentului în cauză constată că propunerea încalcă respectivul principiu, legiuitorii UE pot primi un aviz motivat în termen de opt săptămâni de la depunerea propunerii. Dacă se primește un anumit număr de avize motivate – respectivul număr fiind stabilit în Protocolul nr. 2 – organismul care depune propunerea, și anume Comisia Europeană, trebuie să o revizuiască și în cele din urmă o poate retrage. Scopul procedurii este acela de a le oferi parlamentelor naționale posibilitatea, acolo unde este necesar, de a împiedica instituțiile legislative ale UE să depășească competențele care le-au fost conferite.

Comisia pentru afaceri europene a Parlamentului Ungariei poate examina o propunere legislativă a UE din perspectiva aplicării principiului subsidiarității în temeiul articolului 71 litera (i) punctul 2 din Legea nr. XXXVI din 2012 privind Parlamentul maghiar și al articolului 134/D litera (i) punctul 2 din Decizia nr. 46/1994 a Parlamentului Ungariei din 30 septembrie 1994 privind anumite dispoziții ale Regulamentului de procedură (denumită în continuare HHSZ).

În cazul în care Comisia pentru afaceri europene stabilește că o propunere legislativă încalcă principiul subsidiarității, aceasta prezintă Parlamentului Ungariei un raport cu privire la existența condițiilor de adoptare a unui aviz motivat, însoțit de o propunere de decizie privind adoptarea raportului. În conformitate cu articolul 134/D alineatul (3) din HHSZ, parlamentul își pronunță hotărârea în termen de 15 zile de la adoptarea raportului și a propunerii de decizie în cadrul unei sesiuni plenare. Termenul de opt săptămâni în decursul căruia trebuie să se transmită un aviz motivat este obiectiv, astfel încât este de dorit ca Parlamentul Ungariei să îl respecte.

¹ A se consulta anexa pentru a cadrul legislativ european al punerii în aplicare a principiului subsidiarității, procedura aplicabilă și efectele sale posibile.

² Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, anexat la Tratatul privind Uniunea Europeană, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și Tratatul Euratom.

2. Temeiul juridic, obiectivele și dispozițiile propunerii de regulament al UE aflată în curs de examinare din punctul de vedere al respectării principiului subsidiarității¹

La 17 iulie 2013, Comisia Europeană a adoptat propunerea de regulament al Consiliului privind instituirea Parchetului European [COM(2013)534; 2013/0255(APP)] (denumită în continuare propunerea). Temeiul juridic al propunerii este articolul 86 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (denumit în continuare TFUE)², potrivit căruia Consiliul, hotărând în unanimitate, poate institui un Parchet European care să urmărească infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii.

Principalele obiective ale propunerii sunt instituirea unui sistem european coerent pentru cercetarea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii și urmărirea infractorilor, creșterea eficienței și a succesului procedurii și îmbunătățirea recuperării fondurilor Uniunii obținute în mod fraudulos. În conformitate cu propunerea, instituirea noului model este justificată de precedentul destul de inegal înregistrat în detectarea pierderilor la bugetul UE ca urmare a fraudei, evaluate la o medie de 500 de milioane de euro pe an, precum și în detectarea încălcărilor legii. În temeiul propunerii, în ceea ce privește „infracțiunile care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii”, Parchetului European i se vor conferi **competențe exclusive** de a cerceta, de a urmări în justiție și de a trimite în judecată autorii și coautorii infracțiunilor. În acest sens, ar urma ca UE să fie caracterizată ca spațiu juridic unic, în interiorul căruia Parchetul european ar putea acționa fără a fi nevoie să recurgă la asistență reciprocă în materie penală³.

Pe baza unei structuri descentralizate, Parchetul European ar urma să întreprindă cercetări și urmăriri în justiție în statele membre prin intermediul procurorilor europeni delegați. Procurorii europeni delegați („cu dublă competență”), integrați în sistemele judiciare – publice – ale statelor membre, ar transmite și ar coordona instrucțiunile Parchetului European la fața locului.

3. Analiza efectuată de Comisia pentru afaceri europene din perspectiva principiului subsidiarității

La reuniunea din 23 septembrie 2013 a Comisiei pentru afaceri europene, reprezentanți ai Comisiei Europene și ai Ministerului Administrației Publice și Justiției au furnizat informații cu privire la scopul și elementele principale ale propunerii. Comisia pentru afaceri europene a constatat că, la nivel juridic, verificarea conformității cu principiul subsidiarității era

¹ Versiunea în limba maghiară a propunerii de regulament poate fi accesată la:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0534:FIN:HU:PDF>

² „(1) Pentru combaterea infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu o procedură legislativă specială, poate institui un Parchet European, pornind de la Eurojust. . Consiliul hotărăște în unanimitate, după aprobarea Parlamentului European. (...)”

(2) Parchetul European are competența de a cerceta, de a urmări și de a trimite în judecată, după caz în colaborare cu Europol, autorii și coautorii infracțiunilor care aduc atingere intereselor financiare ale Uniunii, în conformitate cu normele stabilite în regulamentul prevăzut la alineatul (1). Parchetul European exercită în fața instanțelor competente ale statelor membre acțiunea publică în legătură cu aceste infracțiuni.

(3) Regulamentele prevăzute la alineatul (1) stabilesc statutul Parchetului European, condițiile de exercitare a atribuțiilor acestuia, regulamentul de procedură aplicabil activităților sale, precum și cele care reglementează admisibilitatea probelor și

și normele aplicabile controlului jurisdicțional al actelor de procedură adoptate în exercitarea funcțiilor sale. (...)”

³ Cu excepția Danemarcei și, probabil, în funcție de deciziile lor, cu excepția Regatului Unit și a Irlandei.

posibilă întrucât termenul de opt săptămâni în decursul căruia trebuie să se transmită un aviz motivat urma să expire la 28 octombrie 2013.

La reuniunea sa din 14 octombrie 2013, Comisia pentru afaceri europene a evaluat dacă propunerea respectă principiul subsidiarității și și-a exprimat următoarele preocupări:

- Comisia pentru afaceri europene a constatat că articolul 86 din TFUE reprezintă temeiul juridic pentru instituirea Parchetului European. Concomitent, Comisia pentru afaceri europene a constatat că temeiul juridic îi conferă Parchetului European competențe generale și, spre deosebire de propunere [articolul 11 alineatul (4) și articolul 14], nu se referă la exercitarea respectivelor competențe ca fiind exclusivă.
 - Comisia pentru afaceri europene susține obiectivul propunerii, subliniind în același timp că măsurile planificate nu trebuie să restrângă în mod disproporționat suveranitatea în materie penală a statelor membre și să compromită independența birourilor procurorilor din statele membre. Comisia pentru afaceri europene este părere că la îndeplinirea scopului propunerii ar contribui adoptarea ordinului european de anchetă sau consolidarea instrumentelor existente de cooperare în materie penală, precum și promovarea unei cooperări mai strânse între autoritățile de cercetare și birourile procurorilor din statele membre, sub coordonarea Parchetului European.
 - Comisia pentru afaceri europene este de acord că trebuie să se adopte măsuri în interesul eficientizării acțiunilor, dar consideră că nu s-a stabilit modul în care modelul propus pentru urmărirea penală ar putea realiza acest lucru. Chiar modelul de organizare supranațional ar fi cel care ar putea determina numeroase probleme practice, în special cu privire la competența accesorie (articolul 13 din propunere), la stabilirea jurisdicției [articolul 27 alineatul (4) din propunere] și la admisibilitatea probelor [articolul 30 din propunere], precum și la faptul că unele state membre ale UE ar urma să fie membre ale Parchetului European, în timp ce altele nu, și la relația dintre Parchetul European și birourile procurorilor din statele membre.
 - Comisia pentru afaceri europene subliniază că faptul de a-i conferi Parchetului European competența de a-și exercita în mod direct atribuțiile sau reatribuirea cazurilor pe baza conceptului de „circumstanțe specifice”, un concept care nu s-a pretat ușor la interpretări [articolul 6 alineatul (5) și articolul 18 alineatul (5)], prefigurează o structură centralizată, care este contrară descentralizării și care nu ar genera nicio valoare adăugată reală, ci ar spori incertitudinea punerii în aplicare. Competența exclusivă de a formula instrucțiuni conferită Parchetului European [articolul 6 alineatul (5)], la rândul său, ar pune în discuție posibilitatea procurorului delegat de a a-și îndeplini atribuțiile ca funcționar integrat în sistemele juridice și instituționale ale statelor membre.
- La examinarea propunerii din punct de vedere al conformității cu principiul subsidiarității, Comisia pentru afaceri europene a atras atenția asupra următoarelor puncte:
- Până în prezent nu s-a adoptat niciun Cod penal sau Cod de procedură penală la nivelul UE: există doar câteva principii procedurale și garanții de bază și o armonizare minimă a anumitor circumstanțe. Prin urmare, conceptul de „spațiu juridic unic” prevăzut la articolul 25 alineatul (1) din propunere nu poate fi nici el interpretat în contextul rezultatelor obținute până în prezent în cooperarea în materie penală.
 - Infracțiunile vizate – fraudă împotriva intereselor financiare ale UE și infracțiunile conexe – nu au făcut obiectul unei armonizări la nivelul UE și până în prezent propunerea de directivă privind combaterea fraudei împotriva intereselor financiare ale

Uniunii prin intermediul dreptului penal¹ nu a fost adoptată: încă nu este clar care infracțiuni ar intra în competența Parchetului European.

- Propunerea [evaluarea impactului, punctul 3.2.2] asociază valoarea adăugată europeană cu creșterea practic automată a ratelor urmăririlor penale și condamnărilor în statele membre, în același timp ignorând faptul că există state membre în care rata urmăririlor penale în astfel de cazuri este, fără îndoială, mare.

4. Avizul Comisiei pentru afaceri europene privind aplicarea principiului subsidiarității

Comisia pentru afaceri europene consideră că:

competența exclusivă a Parchetului European [articolul 11 alineatul (4) și articolul 14 din propunere] **ar depăși competențele prevăzute la articolul 86 din TFUE**, întrucât articolul 86 nu garantează competența exclusivă a Parchetului European;

modelul supranațional al Parchetului European ar restrânge în mod disproporționat **suveranitatea** statelor membre în domeniul dreptului penal;

învăstirea Parchetului European cu competența exclusivă de a formula instrucțiuni [articolul 6 alineatul (5) din propunere] ar pune în discuție sfera de acțiune a funcționării procurorilor delegați în cadrul sistemului de urmărire penală al unui stat membru;

propunerea nu demonstrează într-o măsură suficientă că procedura care implică existența unui Parchet European ar fi **cu adevărat mai eficientă decât procedura care se aplică în situația actuală**; ar urma să apară numeroase obstacole executive ca urmare a dispozițiilor privind competența accesorie (articolul 13), privind competența de reatribuire a cazurilor [articolul 18 alineatul (5)], privind stabilirea instanței competente [articolul 27 alineatul (4)] și admisibilitatea probelor (articolul 30);

propunerea nu demonstrează într-o măsură suficientă adevărata valoare adăugată a acțiunii Uniunii.

Pe baza celor menționate mai sus, Comisia pentru afaceri europene consideră că propunerea de regulament privind instituirea Parchetului European [COM (2013) 534; 2013/0255 (APP)] încalcă principiul subsidiarității.

Anexă

Procedura de examinare a propunerilor din punct de vedere al principiului subsidiarității și a posibilelor efecte ale acestuia

Articolul 5 din TUE definește principiul subsidiarității astfel:

„(3) În temeiul principiului subsidiarității, în domeniile care nu sunt de competența sa

¹ Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind combaterea fraudelor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii prin intermediul dreptului penal (COM(2012)363). Versiunea în limba maghiară a propunerii de directivă poate fi accesată la: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/pif-report/pif_proposal_hu.pdf

exclusivă, Uniunea intervine numai dacă și în măsura în care obiectivele acțiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional și local, dar datorită dimensiunilor și efectelor acțiunii preconizate, pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii.

Instituțiile Uniunii aplică principiul subsidiarității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității. Parlamentele naționale asigură respectarea principiului subsidiarității, în conformitate cu procedura prevăzută în respectivul protocol.

(4) În temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor.

Instituțiile Uniunii aplică principiul proporționalității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.”

Examinarea propunerilor din punctul de vedere al aplicării principiului subsidiarității este prevăzută la articolul 6 din Protocolul nr. 2 anexat la Tratatul de la Lisabona, după cum urmează:

„În termen de opt săptămâni de la data transmiterii unui proiect de act legislativ în limbile oficiale ale Uniunii, orice parlament național sau orice cameră a unui parlament național poate adresa președintelui Parlamentului European, al Consiliului și, respectiv, al Comisiei un aviz motivat în care să se expună motivele pentru care consideră că proiectul în cauză nu este conform cu principiul subsidiarității. (...)”

Luând ca temei dispozițiile menționate mai sus, Legea nr. XXXVI din 2012 privind Parlamentul Ungariei și HHSZ reglementează examinările efectuate din perspectiva principiului subsidiarității. Pe această bază, Comisia pentru afaceri europene are competența de a examina propunerile legislative ale UE în vederea aplicării principiului subsidiarității.

Dacă aceasta nu identifică o încălcare a principiului, etapa de prelucrare în comisie a procedurii se încheie.

În cazul în care Comisia pentru afaceri europene consideră că propunerea legislativă a UE încalcă principiul subsidiarității, atunci, în conformitate cu articolul 134/D litera (i) punctul 2 din HHSZ, aceasta prezintă un raport referitor la existența condițiilor pentru adoptarea unui aviz motivat și o propunere de decizie care să îl adopte, în legătură cu care Parlamentul maghiar ia o decizie în termen de 15 zile.

După adoptarea raportului referitor la existența condițiilor pentru adoptarea unui aviz motivat, președintele Parlamentului transmite fără întârziere avizul motivat președinților Comisiei Europene, Consiliului și Parlamentului European și, în același timp, informează guvernul cu privire la acest lucru.

Efectul avizului motivat depinde de numărul parlamentelor naționale care, în termenul de opt săptămâni, decid că respectiva propunere a UE încalcă principiul subsidiarității.

În cadrul acestei proceduri, parlamentele celor 28 de state membre au două voturi pentru fiecare stat membru (un total de 56 de voturi). Avizele motivate pot avea în special un impact semnificativ asupra procesului decizional în UE dacă – în funcție de procedura legislativă a UE în cauză – un sfert, o treime sau o majoritate a parlamentelor statelor membre constată că principiul subsidiarității este încălcat.

Conform „procedurii cartonașului galben”, în temeiul articolului 7 din Protocolul nr. 2, dacă

o treime din parlamentele statelor membre (19 voturi) decide că un anumit proiect încalcă principiul subsidiarității, proiectul trebuie să fie revizuit. După o astfel de revizuire, organismul care prezintă proiectul poate decide să îl mențină, să îl modifice sau să îl retragă. (Notă: începând cu 1 decembrie 2009, pragul de o treime a fost atins într-un singur caz. Consecința a fost că propunerea UE a fost retrasă.)

Procedura „cartonașului portocaliu”, care se aplică atunci când o majoritate a parlamentelor statelor membre (29 de voturi) decide că un anumit proiect încalcă principiul subsidiarității, se limitează la propunerile din cadrul procedurii legislative ordinare (cunoscută anterior drept „codecizie”): inițial, este nevoie de o revizuire, însă în ultimă instanță permite nu organismului care a depus propunerea, ci legiuitorului Uniunii – Consiliul și Parlamentul European – să verifice dacă principiul subsidiarității este respectat, după care poate respinge propunerea cu o majoritate de voturi. (Acest lucru nu s-a întâmplat până acum.)

În cazul prezentei propuneri a UE, temeiul juridic din dreptul UE este articolul 86 din TFUE, adoptarea sa necesitând unanimitate în Consiliu: procedura legislativă aplicabilă la nivelul UE este o procedură legislativă specifică. Procedura cartonașului portocaliu nu se aplică în astfel de cazuri, iar pragul pentru procedura cartonașului galben [în conformitate cu dispoziția la care face referire articolul 7 alineatul (2) din Protocolul nr. 2] este de un sfert din voturi, și anume 14 voturi. În cazul în care se ajunge la acest prag, Comisia Europeană trebuie să revizuiască proiectul și ulterior îl poate menține, modifica sau retrage.