



12.11.2013

OZNÁMENIE POSLANCOM

(105/2013)

Vec: Odôvodnené stanovisko parlamentu Maďarskej republiky k návrhu nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

Podľa článku 6 protokolu č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality môžu národné parlamenty do ôsmich týždňov od doručenia návrhu legislatívneho aktu poslať predsedom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie odôvodnené stanovisko s uvedením dôvodov, pre ktoré sú presvedčené, že daný návrh nie je v súlade so zásadou subsidiarity.

Podľa rokovacieho poriadku Európskeho parlamentu je za dodržiavanie zásady subsidiarity zodpovedný Výbor pre právne veci.

V prílohe sa nachádza odôvodnené stanovisko parlamentu Maďarskej republiky k uvedenému návrhu.

Správa

o preskúmaní návrhu nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry s cieľom uplatniť zásadu subsidiarity a o existencii podmienok pre prijatie odôvodneného stanoviska

1. Právny rámec preskúmania so zreteľom na zásadu subsidiarity

Podľa zásady subsidiarity sa vyžaduje, aby sa rozhodnutia vždy prijímali na čo najnižšej úrovni.

Podľa článku 5¹ Zmluvy o Európskej únii (ďalej len „ZEÚ“) je navrhované opatrenie EÚ v súlade so zásadou subsidiarity vtedy, ak príslušné opatrenie nemožno prijať na úrovni členského štátu alebo ak jeho ciele možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie a opatrenie EÚ vytvára pridanú hodnotu.

Podľa protokolu č. 2, pripojeného k Lisabonskej zmluve², má národný parlament členského štátu EÚ právo preskúmať legislatívne návrhy Európskej únie – v súlade s postupom stanoveným zákonom –, či sú v súlade so zásadou subsidiarity. Ak príslušný parlament zistí, že návrh je v rozpore s touto zásadou, do ôsmich týždňov od doručenia návrhu môže zákonodarcom EÚ poslať odôvodnené stanovisko. Ak bude doručený stanovený počet odôvodnených stanovísk – presný počet je uvedený v protokole č. 2 –, orgán predkladajúci návrh, t. j. Európska komisia, musí legislatívny návrh opätovne posúdiť a nakoniec ho môže stiahnuť. Cieľom tohto postupu je umožniť národným parlamentom v nevyhnutných prípadoch zabrániť legislatívnym inštitúciám EÚ v prekročovaní právomocí, ktoré im boli udelené.

Výbor pre európske záležitosti maďarského parlamentu môže preskúmať legislatívny návrh EÚ so zreteľom na uplatňovanie zásady subsidiarity podľa článku 71 písm. i) bodu 2 zákona č. XXXVI z roku 2012 o maďarskom parlamente a článku 134/D písm. i) bodu 2 rozhodnutia maďarského parlamentu 46/1994 z 30. septembra 1994 o určitých ustanoveniach rokovacieho poriadku (ďalej len „HHSZ“).

Ak Výbor pre európske záležitosti zistí, že legislatívny návrh je v rozpore so zásadou subsidiarity, predloží maďarskému parlamentu správu o existencii podmienok pre prijatie odôvodneného stanoviska spoločne s návrhom rozhodnutia o prijatí správy. Podľa článku 134/D ods. 3 rozhodnutia HHSZ parlament na plenárnom zasadnutí do 15 dní rozhodne o prijatí správy a návrhu rozhodnutia. Osemtýždňová lehota, do ktorej sa musí odoslať odôvodnené stanovisko, je objektívna, preto je žiaduce, aby ju maďarský parlament dodržal.

¹ Európsky právny rámec pre uplatňovanie zásady subsidiarity, platný postup a jeho možné účinky, pozri v prílohe.

² Protokol č. 2 o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality, pripojený k Zmluve o Európskej únii, Zmluve o fungovaní Európskej únie a Zmluve o Euratome.

2. Právny základ, cieľ a hlavné ustanovenia návrhu nariadenia EÚ, ktoré boli preskúmané s ohľadom na súlad so zásadou subsidiarity¹

Európska komisia 17. júla 2013 prijala svoj návrh nariadenia rady o zriadení Európskej prokuratúry [COM(2013)0534; 2013/0255 (APP)] (ďalej len „návrh“). Právny základ návrhu je článok 86 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“)², v ktorom sa stanovuje, že Rada, konajúc s jednomyselnou podporou členských štátov, môže zriadiť Európsku prokuratúru s cieľom stíhať trestné činy, ktoré spôsobujú ujmu finančným záujmom Únie. Hlavnými cieľmi návrhu je zriadiť súdržný európsky systém na vyšetrowanie trestných činov, ktoré spôsobujú ujmu finančným záujmom Únie, a trestné stíhanie páchatel'ov, zvýšiť účinnosť a úspešnosť konania a zlepšiť vymáhanie podvodne získaných prostriedkov Únie. Podľa navrhovateľa je zriadenie nového modelu odôvodnené pomerne nevyváženými výsledkami pri odhaľovaní strát v rámci rozpočtu EÚ z dôvodu podvodov, ktoré dosahujú priemernú hodnotu 500 miliónov EUR ročne, a pri odhaľovaní porušení právnych predpisov.

V súvislosti s trestnou činnosťou, „ktorá poškodzuje finančné záujmy Únie“ na základe návrhu Európskej prokuratúry bude udelená **výlučná právomoc** vyšetrowať a trestne stíhať páchatel'ov a spolupáchatel'ov trestných činov a podávať obžalobu. S ohľadom na uvedené by sa EÚ dala charakterizovať ako jeden právny priestor, v ktorom by Európska prokuratúra mohla konať bez potreby požiadať o vzájomnú pomoc v trestnoprávných veciach³.

Na základe decentralizovanej štruktúry by Európska prokuratúra v členských štátoch viedla vyšetrowanie a trestné stíhanie prostredníctvom delegovaných európskych prokurátorov. Delegovaný (s dvomi funkciami) európsky prokurátor, zakotvený v justičnom systéme (prokuratúra) členského štátu, bude na mieste odovzdávať pokyny Európskej prokuratúry a koordinovať ich.

3. Preskúmanie Výborom pre európske záležitosti so zreteľom na zásadu subsidiarity

Na schôdzi Výboru pre európske záležitosti 23. septembra 2013 zástupcovia Európskej komisie a ministerstva verejnej správy a spravodlivosti poskytli informácie o cieľi a hlavných prvkoch návrhu. Výbor pre európske záležitosti konštatoval, že je možné zákonne skontrolovať súlad so zásadou subsidiarity, pretože osemtyždňová lehota, dokedy sa musí predložiť odôvodnené stanovisko, uplynie 28. októbra 2013.

Výbor pre európske záležitosti na svojej schôdzi 14. októbra 2013 posúdil, či je návrh v súlade so zásadou subsidiarity, a vyjadril tieto výhrady:

¹ Maďarské znenie návrhu nariadenia sa nachádza na webovej stránke:

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

² „1. S cieľom bojovať proti trestnej činnosti, ktorá poškodzuje finančné záujmy Únie, môže Rada v súlade s mimoriadnym legislatívnym postupom prostredníctvom nariadení vytvoriť z Eurojustu Európsku prokuratúru. Rada sa uznáša jednomyselne po udelení súhlasu Európskeho parlamentu. (...)“

(2) Európska prokuratúra zodpovedá, ak je to vhodné, v spojení s Europolom, za vyšetrowanie a trestné stíhanie páchatel'ov a spolupáchatel'ov trestných činov, ktoré spôsobujú ujmu finančným záujmom Únie, vymedzených nariadením uvedeným v odseku 1, a za podanie obžaloby. Pred súdnymi orgánmi členských štátov vystupuje vo vzťahu k takýmto trestným činom vo funkcii prokurátora.

(3) Nariadenia uvedené v odseku 1 ustanovia právne postavenie Európskej prokuratúry, podrobnosti výkonu jej funkcií, procesné predpisy vzťahujúce sa na jej činnosť, ako aj pravidlá prípustnosti dôkazov a pravidlá súdnej kontroly preskúmania jej procesných úkonov pri výkone jej funkcií. (...)“

³ S výnimkou Dánska a v závislosti od ich rozhodnutí aj s výnimkou Spojeného kráľovstva a Írska.

- Výbor pre európske záležitosti zistil, že článok 86 ZFEÚ poskytuje právny základ pre zriadenie Európskej prokuratúry. Súčasne sa Výbor pre európske záležitosti domnieval, že právny základ udeľuje Európskej prokuratúre všeobecnú právomoc a na rozdiel od návrhu (článok 11 ods. 4 a článok 14 návrhu) sa v ňom neuvádza, že vykonávanie právomoci má byť výlučné.
- Výbor pre európske záležitosti podporil cieľ návrhu, súčasne však zdôraznil, že plánované pravidlá nesmú neprimerane obmedzovať zvrchovanosť členských štátov v trestnoprávných veciach a ohroziť nezávislosť prokuratúr členských štátov. Výbor pre európske záležitosti zastával názor, že cieľu návrhu by sa mohlo vyhovieť prijatím európskeho vyetrovacieho príkazu alebo pomocou posilnenia existujúcich nástrojov na spoluprácu v trestnoprávných veciach, podporou užšej spolupráce medzi vyetrovacími orgánmi a prokuratúrami členských štátov, ktoré by koordinovala Európska prokuratúra.
- Výbor pre európske záležitosti súhlasil s tým, že v záujme účinnejších konaní sa musia prijať opatrenia, nepovažoval však za preukázané, ako by sa to mohlo dosiahnuť prostredníctvom navrhovaného modelu trestného stíhania. Je to práve nadnárodný organizačný model, ktorý povedie k početným praktickým problémom, najmä s ohľadom na doplnkovú právomoc (článok 13 návrhu), určovanie jurisdikcie (článok 27 ods. 4 návrhu) a prípustnosť dôkazov (článok 30 návrhu) a na skutočnosť, že niektoré členské štáty EÚ sa zapoja do činnosti Európskej prokuratúry, kým iné sa nezapoja, a s ohľadom na vzťah medzi Európskou prokuratúrou a prokuratúrami členských štátov.
- Výbor pre európske záležitosti zdôraznil, že oprávnenie Európskej prokuratúry vykonávať jej právomoc priamo alebo pridelovanie prípadov na základe myšlienky osobitných okolností, myšlienky, ktorú nie je možné jednoducho vyložiť (článok 6 ods. 5 a článok 18 ods. 5 návrhu), predznamenávajú centralizovanú štruktúru, ktorá je v rozpore s decentralizáciou a ktorá nevytvorí žiadnu skutočnú pridanú hodnotu, ale len povedie k neistote pri vykonávaní. Výlučná právomoc vydávať pokyny, ktorá bola udelená Európskej prokuratúre (článok 6 ods. 5 návrhu), sama osebe spochybňuje možnosť, aby delegovaný prokurátor pôsobil ako úradník zakotvený v právnom a inštitucionálnom systéme členských štátov.

Popri preskúvaní návrhu so zreteľom na zásadu subsidiarity Výbor pre európske záležitosti upozornil na tieto body:

- Doteraz nebol prijatý žiaden trestný zákon ani trestný poriadok EÚ: všetko, čo existuje, je niekoľko základných procesných zásada a záruk a minimálna harmonizácia určitých situácií. Z tohto dôvodu ani myšlienku o jednom právnom priestore uvedená v článku 25 ods. 1 návrhu nemožno vykladať so zreteľom na doteraz dosiahnuté výsledky v rámci spolupráce v trestnoprávných veciach.
- Príslušné trestné činy – podvod proti finančným záujmom EÚ a súvisiace trestné činy – nie sú predmetom harmonizácie EÚ, návrh smernice o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva¹ zatiaľ nebol prijatý: ešte nie je jasné, ktoré trestné činy by presne spadali do rámca právomoci Európskej prokuratúry.
- Európska pridaná hodnota podľa návrhu (posúdenie vplyvu, časť 3.2.2) spočíva v prakticky automatickom náraste miery trestných stíhaní a usvedčení v členských štátoch, pričom sa prehliada skutočnosť, že existujú členské štáty, v ktorých je miera

¹ Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o boji proti podvodom poškodzujúcim finančné záujmy Únie prostredníctvom trestného práva [COM(2012)0363]. Maďarské znenie návrhu smernice sa nachádza na webovej stránke: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/pif-report/pif_proposal_hu.pdf.

trestných stíhaní v takýchto prípadoch nesporne vysoká.

4. Stanovisko Výboru pre európske záležitosti týkajúce sa uplatňovania zásady subsidiarity

Výbor pre európske záležitosti sa domnieva, že:

výlučná právomoc Európskej prokuratúry (článok 11 ods. 4 a článok 14 návrhu), presahuje právomoc, ktorá je uvedená v článku 86 ZFEÚ, pretože toto ustanovenie nezaručuje Európskej prokuratúre výlučnú právomoc;

nadnárodný model Európskej prokuratúry by mohol neprimerane obmedziť **suverenitu** členských štátov v oblasti trestného práva;

pridelenie Európskej prokuratúre výlučných právomocí týkajúcich sa pokynov (článok 6 ods. 5 návrhu) by mohlo spochybniť rozsah pôsobnosti delegovaných prokurátorov na pôsobenie v systéme trestného stíhania členského štátu;

návrh dostatočne nepreukazuje, že postup, ktorý zahŕňa Európsku prokuratúru, by bol **skutočne účinnejší ako postup, ktorý sa uplatňuje v súčasnosti**; množstvo prekážok týkajúcich sa vykonávania budú predstavovať ustanovenia o doplnkovej právomoci (článok 13 návrhu), právomoci pridelení prípadov inému prokurátorovi (článok 18 ods. 5 návrhu), určovaní jurisdikcie súdu (článok 27 ods. 4 návrhu) a prípustnosti dôkazov (článok 30 návrhu);

návrh dostatočne nepreukazuje skutočnú pridanú hodnotu opatrenia Únie.

Na základe uvedených skutočností Výbor pre európske záležitosti sa domnieva, že návrh nariadenia Rady o zriadení Európskej prokuratúry [COM(2013)0534; 2013/255 (APP)] je v rozpore so zásadou subsidiarity.

Príloha

Postup preskúmania návrhov so zreteľom na zásadu subsidiarity a jeho možné účinky

V článku 5 ZEÚ sa zásada subsidiarity vymedzuje takto:

„3. Podľa zásady subsidiarity koná Únia v oblastiach, ktoré nepatria do jej výlučnej právomoci, len v takom rozsahu a vtedy, ak ciele zamýšľané touto činnosťou nemôžu členské štáty uspokojivo dosiahnuť na ústrednej úrovni alebo na regionálnej a miestnej úrovni, ale z dôvodov rozsahu alebo účinkov navrhovanej činnosti ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie. Inštitúcie Únie uplatňujú zásadu subsidiarity v súlade s Protokolom o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality. Národné parlamenty zabezpečujú dodržiavanie zásady subsidiarity v súlade s postupom ustanoveným v uvedenom protokole.

(4) Podľa zásady proporcionality neprekračuje obsah a forma činnosti Únie rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmlúv.

Inštitúcie Únie uplatňujú zásadu proporcionality v súlade s Protokolom o uplatňovaní zásad subsidiarity a proporcionality.“

Preskúmanie návrhov s cieľom uplatniť zásadu subsidiarity je zabezpečené v článku 6 protokolu č. 2 pripojenom k Lisabonskej zmluve:

„Do ôsmich týždňov od doručenia návrhu legislatívneho aktu v úradných jazykoch Únie môže ktorýkoľvek národný parlament alebo ktorákoľvek komora národného parlamentu poslať predsedom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie odôvodnené stanovisko s uvedením dôvodov, pre ktoré sú presvedčení, že daný návrh nie je v súlade so zásadou subsidiarity. (...)“

Zákon č. XXXVI z roku 2012 o maďarskom parlamente a HHSZ, ktorý si za základ berie uvedené ustanovenia, reguluje preskúmania so zreteľom na subsidiaritu. Na tomto základe má Výbor pre európske záležitosti právomoc preskúmať legislatívne návrhy so zreteľom na uplatňovanie zásady subsidiarity.

Ak výbor nezistí narušenie zásady, táto fáza postupu sa skončí.

Ak sa Výbor pre európske záležitosti domnieva, že legislatívny návrh EÚ je v rozpore so zásadou subsidiarity, potom podľa článku 134/D písm. i) bodu 2 rozhodnutia HHSZ predloží správu o existencii podmienok na prijatie odôvodneného stanoviska a návrh rozhodnutia o jeho prijatí, ku ktorým maďarský parlament do 15 dní prijme rozhodnutie.

Po prijatí správy o existencii podmienok na prijatie odôvodneného stanoviska predseda parlamentu toto odôvodnené stanovisko hneď pošle predsedom Európskej komisie, Rady a Európskeho parlamentu a súčasne o tom informuje vládu.

Vplyv odôvodneného stanoviska závisí od toho, koľko parlamentov členských štátov v rámci osemtyždňovej lehoty rozhodne, že konkrétny návrh EÚ je v rozpore so zásadou subsidiarity.

Parlamenty 28 členských štátov majú v tomto procese dva hlasy na členský štát (celkovo 56 hlasov). Odôvodnené stanoviská môžu mať mimoriadne dôležitý vplyv na rozhodovanie EÚ, ak – v závislosti od konkrétneho legislatívneho návrhu EÚ – jedna štvrtina, jedna tretina alebo väčšina parlamentov členských štátov uzná, že došlo k porušeniu zásady subsidiarity. V rámci tzv. postupu žltej karty podľa článku 7 protokolu č. 2, ak jedna tretina parlamentov členských štátov (19 hlasov) rozhodne, že určitý návrh porušuje zásadu subsidiarity, návrh sa musí opätovne posúdiť. Po takomto posúdení orgán, ktorý prekladá návrh, môže rozhodnúť návrh ponechať, zmeniť alebo stiahnuť.

(Poznámka: od 1. decembra 2009 bola hranica jednej tretiny dosiahnutá len v jednom prípade. Výsledkom bolo stiahnutie návrhu EÚ.)

Postup tzv. oranžovej karty, ktorý sa uplatňuje v prípade, ak väčšina parlamentov členských štátov (29 hlasov) rozhodne, že určitý návrh porušuje zásadu subsidiarity, sa používa len na legislatívne návrhy v rámci bežného legislatívneho postupu (predtým označovaný ako „spolurozhodovanie“): pôvodne si tento postup vyžadoval opätovné posúdenie, ale v poslednej inštancii umožňuje nie orgánu, ktorý predložil návrh, ale zákonodarcovi Únie – Rade alebo Európskemu parlamentu – posúdiť, či bola dodržaná zásada subsidiarity, a potom môže návrh väčšinou hlasov zamietnuť. (To sa doteraz ešte nestalo.)

V prípade tohto návrhu EÚ je právnym základom v práve EÚ článok 86 ZFEÚ, v ktorom sa na prijatie návrhu požaduje jednomyselnosť v Rade: legislatívnym postupom EÚ, ktorý sa v tomto prípade uplatňuje, je mimoriadny legislatívny postup. Postup oranžovej karty sa na takéto prípady nevzťahuje a hranica pre postup žltej karty (podľa ustanovenia, na ktoré sa odvoláva článok 7 ods. 2 protokolu č. 2) je jedna štvrtina hlasov, t. j. 14 hlasov. Európska

komisia v prípade dosiahnutia tejto hranice musí opätovne posúdiť návrh, ktorý potom môže ponechať, zmeniť alebo stiahnuť.