



12.11.2013

OBVESTILO POSLANCEM

(105/2013)

Zadeva: Obrazloženo mnenje madžarskega parlamenta 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 vednost je v prilogi priloženo obrazloženo mnenje, ki ga je o predlogu podal madžarski parlament.

Poročilo

o preučitvi predloga uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva glede uporabe načela subsidiarnosti in o izpolnjenosti pogojev za sprejetje obrazloženega mnenja

i. Pravna podlaga za preučitev v luči načela subsidiarnosti

V skladu z načelom subsidiarnosti je treba odločitve vedno sprejemati na najnižji možni ravni.

V skladu s členom 5¹ Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljevanju PEU) je predlagani ukrep EU skladen z načelom subsidiarnosti, če ga ni mogoče sprejeti na ravni držav članic ali če je mogoče njegove cilje bolj učinkovito doseči na ravni EU in ukrep EU ustvarja dodano vrednost.

V skladu s Protokolom št. 2, ki je priložen Lizbonski pogodbi², lahko nacionalni parlamenti držav članic EU po postopku, določenem z zakonom, preučijo skladnost zakonodajnih predlogov Evropske unije z načelom subsidiarnosti. Če zadevni dom parlamenta ugotovi, da predlog ni v skladu z načelom, lahko v roku osmih tednov od datuma posredovanja predloga zakonodajalcem EU pošlje obrazloženo mnenje. Če zakonodajalci prejmejo določeno število obrazloženih mnenj, ki je predpisano v Protokolu št. 2, mora organ, ki je posredoval predlog, tj. Evropska komisija, ponovno preučiti zakonodajni predlog in ga lahko nazadnje umakne. Cilj postopka je omogočiti nacionalnim parlamentom, da po potrebi preprečijo zakonodajnim institucijam EU, da bi presegle svoja pooblastila.

Odbor za evropske zadeve madžarskega parlamenta lahko v skladu s členom 71(i)(2) zakona št. XXXVI iz leta 2012 o madžarskem parlamentu in členom 134/D(i)(2) sklepa madžarskega parlamenta št. 46/1994 z dne 30. septembra 1994 o nekaterih določbah Poslovnika (v nadaljevanju HHSZ) preučí zakonodajni predlog EU glede uporabe načela subsidiarnosti.

Če odbor za evropske zadeve ugotovi, da zakonodajni predlog ni v skladu z načelom subsidiarnosti, madžarskemu parlamentu predloži poročilo o izpolnjenosti pogojev za sprejetje obrazloženega mnenja in predlog za sklep o sprejetju poročila. Parlament v skladu s členom 134/D(3) HHSZ na plenarnem zasedanju v 15 dneh odloči o sprejetju poročila in predloga za sklep. Obrazloženo mnenje je treba posredovati v roku osmih tednov, zato je zaželeno, da ga madžarski parlament upošteva.

¹ Za evropsko pravno podlago za uporabo načela subsidiarnosti, postopek, ki se uporablja, in njegove možne učinke glej prilogo.

² Protokol št. 2 o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji, Pogodbi o delovanju Evropske unije in Pogodbi Euratom.

2. Pravna podlaga, cilji in glavne določbe predloga uredbe EU, ki so bili preučeni glede na skladnost z načelom subsidiarnosti¹

Evropska komisija je 17. julija 2013 sprejela predlog Uredbe Sveta o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva [COM (2013)534; 2013/0255(APP)] (v nadaljevanju „predlog“). Pravna podlaga predloga je bil člen 86 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU)², ki določa, da lahko Svet s soglasno podporo držav članic za pregon kaznivih dejanj, ki vplivajo na finančne interese Unije, ustanovi Evropsko javno tožilstvo.

Glavni cilji predloga so vzpostaviti povezan evropski sistem za preiskave kaznivih dejanj, ki škodijo finančnim interesom Unije, in pregon storilcev, zagotoviti učinkovitejši in uspešnejši postopek in izboljšati izterjavo sredstev Unije, ki so bila pridobljena z goljufijami. Vzpostavitev novega modela je po mnenju predlagateljice upravičena zaradi precej neenakih rezultatov pri odkrivanju izgub za proračun EU zaradi goljufij, ki so ocenjene na povprečno 500 milijonov EUR letno, in pri odkrivanju kršitev zakonodaje.

Na podlagi predloga bi se Evropskemu javnemu tožilstvu za „kršitve, ki vplivajo na finančne interese Unije“, podelila **izključna pristojnost** za preiskavo, pregon in obtožbo storilcev in sotorilcev kršitev. V tem smislu bi se EU štela za enotni pravni prostor, v katerem bi lahko Evropsko javno tožilstvo krepilo, ne da bi mu bilo treba uporabiti institut medsebojne pomoči v kazenskih zadevah³.

Evropsko javno tožilstvo bi zaradi decentralizirane strukture izvajalo preiskave in pregon v državah članicah s pomočjo evropskega delegiranega tožilca. Evropski delegirani tožilec z dvojnimi statusom, vključen v pravosodni sistem oz. sistem javnega tožilstva države članice, bi posredoval in usklajeval navodila Evropskega javnega tožilstva na kraju samem.

3. Preučitev skladnosti z načelom subsidiarnosti, ki jo je opravil odbor za evropske zadeve

Predstavniki Evropske komisije in ministrstva za javno upravo in pravosodje so na zasedanju odbora za evropske zadeve dne 23. septembra 2013 posredovali informacije o cilju in glavnih elementih predloga. Odbor za evropske zadeve je ugotovil, da je preverjanje skladnosti z načelom subsidiarnosti pravno mogoče, saj se osemtedenski rok za posredovanje obrazloženega mnenja izteče 28. oktobra 2013.

Odbor za evropske zadeve je na zasedanju 14. oktobra 2013 presojal, ali je predlog skladen z načelom subsidiarnosti, in izrazil zaskrbljenost zaradi naslednjih razlogov:

- Odbor za evropske zadeve je ugotovil, da je člen 86 PDEU pravna podlaga za

¹ Madžarska različica predloga uredbe je dostopna na:

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

² (1) Zaradi boja proti kršitvam, ki vplivajo na finančne interese Unije, lahko Svet z uredbami, sprejetimi po posebnem zakonodajnem postopku, iz Eurojusta ustanovi Evropsko javno tožilstvo. Svet odloča s soglasjem po odobritvi Evropskega parlamenta. (...)

(2) Evropsko javno tožilstvo je pristojno, po potrebi v povezavi z Europolom, za preiskave, pregon in obtožbe storilcev in sotorilcev kršitev, ki vplivajo na finančne interese Unije, kakor jih določa predpis iz odstavka 1. Opravlja dolžnosti tožilca na pristojnih sodiščih držav članic v zvezi s temi kršitvami.

(3) S predpisi iz odstavka 1 se določijo statut Evropskega javnega tožilstva, pogoji za opravljanje njegovih nalog, poslovnik, ki ureja njegovo delovanje, ter pravila o dopustnosti dokazov in pravila, ki se uporabljajo za sodni nadzor postopkovnih dejanj, izvršenih pri opravljanju njegovih nalog.

³ Z izjemo Danske in, odvisno od njunih odločitev, verjetno Združenega kraljestva in Irske.

ustanovitev Evropskega javnega tožilstva. Hkrati je menil, da navedena pravna podlaga Evropskemu javnemu tožilstvu podeljuje splošne pristojnosti in se v nasprotju s predlogom [člena 11(4) in 14 predloga] ne nanaša na izvajanje izključnih pristojnosti.

- Odbor za evropske zadeve je podprl cilj predloga, pri čemer je poudaril, da načrtovana ureditev ne sme nesorazmerno omejiti suverenosti držav članic v kazenskih zadevah in ogroziti neodvisnosti njihovih javnih tožilstev. Zavzel je stališče, da bi se cilj predloga lahko dosegel s sprejetjem evropskega naloga za preiskavo ali okrepitvijo veljavnih instrumentov za sodelovanje v kazenskih zadevah, tako da bi se spodbudilo tesnejše sodelovanje med preiskovalnimi organi in javnimi tožilstvi držav članic, ki bi ga usklajevalo Evropsko javno tožilstvo.
- Odbor za evropske zadeve se je strinjal, da je treba sprejeti ukrepe za bolj učinkovito delovanje, vendar je menil, da ni bilo ugotovljeno, kako bi bilo to mogoče storiti s predlaganim modelom za pregon. Prav ta nadnacionalni organizacijski model bi povzročil številne praktične težave, zlasti v zvezi s pomožno pristojnostjo [člen 13 predloga], določitvijo sodne pristojnosti [člen 27(4) predloga] in dopustnostjo dokazov [člen 30 predloga] ter dejstvom, da bi v Evropskem javnem tožilstvu sodelovale samo nekatere države članice EU, in odnosom med Evropskim javnim tožilstvom in javnimi tožilstvi držav članic.
- Odbor za evropske zadeve je poudaril, da podelitev pooblastila za neposredno izvajanje pristojnosti Evropskemu javnemu tožilstvu ali dodeljevanje zadev na podlagi koncepta „posebnih okoliščin“, koncepta, ki ga ni mogoče zlahka razložiti [člena 6(5) in 18(5) predloga], kažeta na centralizirano strukturo, ki je v nasprotju z decentralizacijo in ne bo ustvarila resnične dodane vrednosti, ampak samo povzročila, da bo izvajanje negotovo. Izključna pristojnost Evropskega javnega tožilstva za dajanje navodil [člen 6(5) predloga] bi vzbudila dvome glede tega, ali lahko delegirani tožilci delujejo kot uslužbenci pravosodnih in institucionalnih sistemov držav članic. Odbor za evropske zadeve je med preučevanjem skladnosti predloga z načelom subsidiarnosti opozoril na naslednje:
 - EU nima kazenskega zakonika ali zakona o kazenskem postopku: sprejeta so bila zgolj nekatera osnovna postopkovna načela in zagotovila ter izvedena minimalna harmonizacija nekaterih položajev. Zato tudi koncepta „enotnega pravnega prostora“ iz člena 25(1) predloga ni mogoče razlagati glede na dosedanje rezultate, dosežene pri sodelovanju v kazenskih zadevah.
 - Zadevna kazniva dejanja – goljufije, ki škodijo finančnim interesom EU, in povezana kazniva dejanja – na ravni EU niso harmonizirana, predlog direktive o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava¹ pa še ni bil sprejet, zato še ni jasno, za katera kazniva dejanja bi bilo pristojno Evropsko javno tožilstvo.
 - Predlog [ocena učinka, 3.2.2.] naj bi prinesel dodano vrednost EU s praktično samodejnim povečanjem preгона in obsodb v državah članicah, pri čemer se zanemarija dejstvo, da je raven preгона v takih primerih v nekaterih državah članicah nesporno že visoka.

4. Mnenje odbora za evropske zadeve o uporabi načela subsidiarnosti

Odbor za evropske zadeve meni:

¹ Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o boju proti goljufijam, ki škodijo finančnim interesom Unije, z uporabo kazenskega prava – COM(2012) 363. Madžarska različica predloga direktive je dostopna na: http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/pif-report/pif_proposal_hu.pdf.

s podelitvijo izključne pristojnosti Evropskemu javnemu tožilstvu [člena 11(4) in 14 predloga] bi se presegla pooblastila iz člena 86 PDEU, saj v njem ni določena izključna pristojnost Evropskega javnega tožilstva;

nadnacionalni model Evropskega javnega tožilstva bi nesorazmerno omejil **suverenost** držav članic na področju kazenskega prava;

podelitev izključne pristojnosti Evropskemu javnemu tožilstvu za dajanje navodil [člen 6(5) predloga] bi vzbudila dvome glede tega, ali lahko delegirani tožilci delujejo kot uslužbenci tožilstev držav članic;

predlog ne ponazarja v zadostni meri, da bi bil postopek, ki vključuje Evropsko javno tožilstvo, **resnično bolj učinkovit kot veljavni postopek**; določbe o pomožni pristojnosti [člen 13 predloga], pristojnosti za dodeljevanje zadev [člen 18(5) predloga], določitvi sodne pristojnosti [člen 27(4) predloga] in dopustnosti dokazov [člen 30 predloga] bi pomenile številne ovire za izvrševanje;

predlog ne ponazarja v zadostni meri resnične dodane vrednosti ukrepa Unije.

Na podlagi navedenega odbor za evropske zadeve meni, da predlog uredbe o ustanovitvi Evropskega javnega tožilstva [COM(2013)534; 2013/0255(APP)] ni v skladu z načelom subsidiarnosti.

Priloga

Postopek za preučitev skladnosti predlogov z načelom subsidiarnosti možni učinki

V členu 5 PEU je ta opredelitev načela subsidiarnosti:

‘(3) V skladu z načelom subsidiarnosti Unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije.

Institucije Unije uporabljajo načelo subsidiarnosti v skladu s Protokolom o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Nacionalni parlamenti spoštujejo načelo subsidiarnosti v skladu s postopkom, določenim v tem protokolu.

(4) V skladu z načelom sorazmernosti vsebina in oblika ukrepa Unije ne bi smela preseči tega, kar je potrebno za doseganje ciljev Pogodb.

Institucije Unije uporabljajo načelo sorazmernosti v skladu s Protokolom o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

Preučitev skladnosti predlogov z načelom subsidiarnosti je določena v členu 6 Protokola št. 2, ki je priložen Lizbonski pogodbi:

„Vsak nacionalni parlament ali dom teh parlamentov lahko v osmih tednih od datuma posredovanja osnutka zakonodajnega akta predsednikom Evropskega parlamenta, Sveta in

Komisije, v uradnih jezikih Unije, pošlje svoje obrazloženo mnenje, ki vsebuje razloge, zakaj meni, da zadevni osnutek ni v skladu z načelom subsidiarnosti. (...)”

Zakon št. XXXVI iz leta 2012 o madžarskem parlamentu in HHSZ na podlagi zgornjih določb urejata preučitev skladnosti z načelom subsidiarnosti. Odbor za evropske zadeve lahko na podlagi njiju preuči skladnost zakonodajnih predlogov EU z načelom subsidiarnosti.

Če ugotovi, da so predlogi skladni s tem načelom, je faza postopka, ki poteka v odboru, zaključena.

Če odbor za evropske zadeve meni, da zakonodajni predlog EU ni skladen z načelom subsidiarnosti, v skladu s členom 134/D(i)(2) HHSZ predloži madžarskemu parlamentu poročilo o izpolnitvi pogojev za sprejetje obrazloženega mnenja in predlog za sklep o njegovem sprejetju, o čemer le-ta odloči v 15 dneh.

Ko je poročilo o izpolnitvi pogojev za sprejetje obrazloženega mnenja sprejeto, predsednik parlamenta takoj posreduje obrazloženo mnenje predsednikom Evropske komisije, Sveta in Evropskega parlamenta ter o tem hkrati obvesti vlado.

Učinek obrazloženega mnenja je odvisen od števila parlamentov držav članic, ki v roku osmih tednov odloči, da določen predlog EU ni skladen z načelom subsidiarnosti.

Vsak parlament 28 držav članic ima v tem postopku dva glasova (skupno imajo države članice 56 glasov). Obrazložena mnenja lahko pomembno vplivajo na sprejemanje zakonodaje EU, zlasti če – odvisno od upoštevne zakonodajnega postopka EU – četrtina, tretjina ali večina parlamentov držav članic odloči, da predlog ni skladen z načelom subsidiarnosti.

Na podlagi „postopka rumenega kartona“ v skladu s členom 7 Protokola št. 2 je treba osnutek ponovno preučiti, če tretjina parlamentov držav članic (19 glasov) odloči, da določen osnutek ni v skladu z načelom subsidiarnosti. Po taki ponovni preučitvi lahko organ, ki je osnutek predložil, odloči, da bo osnutek ohranil, ga spremenil ali umaknil.

(Opomba: 2009. od 1. decembra 2009 je bil prag ene tretjine dosežen samo enkrat. Posledično je bil predlog EU umaknjen.)

Postopek „oranžnega kartona“, ki se uporablja, kadar večina parlamentov držav članic (29 glasov) odloči, da določen osnutek ni v skladu z načelom subsidiarnosti, velja samo za zakonodajne predloge, ki se sprejemajo po „običajnem“ zakonodajnem postopku (prej „postopek soodločanja“): v skladu z njim se predlog najprej preuči, v zadnji fazi pa zakonodajalcu Unije – Svetu ali Evropskemu parlamentu – in ne organu, ki ga je predložil, omogoča, da ponovno preuči, ali je predlog skladen z načelom subsidiarnosti, po tem pa ga lahko z večino glasov zavrne. (To se še ni zgodilo.)

Pravna podlaga v pravu EU za obravnavani predlog EU je člen 86 PDEU, v skladu s katerim je za njegovo sprejetje potrebno soglasje v Svetu: uporablja se posebni zakonodajni postopek EU. Postopek oranžnega kartona se v takih primerih ne uporablja, prag za uporabo postopka rumenega kartona pa je v obravnavanem primeru (v skladu z določbo, na katero se nanaša člen 7(2) Protokola št. 2) četrtina oz. 14 glasov. Če je ta prag dosežen, mora Evropska komisija ponovno preučiti osnutek in ga lahko nato ohrani, spremeni ali umakne.