



EUROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

Dokument s plenarne sjednice

A7-0352/2011

14.10.2011

IZVJEŠĆE

o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta o detaljnim odredbama o izvršavanju prava Europskog parlamenta na istragu i o stavljanju izvan snage Odluke 95/167/EZ, Euratom, EZUČ Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (2009/2212(INI))

Odbor za ustavna pitanja

Izvjestitelj: David Martin

SADRŽAJ

Stranica

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA	3
OBRAZLOŽENJE	24
REZULTAT KONAČNOG GLASOVANJA U ODBORU	29

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta o detaljnim odredbama o izvršavanju prava Europskog parlamenta na istragu i o stavljanju izvan snage Odluke 95/167/EZ, Euratom, EZUČ Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (2009/2212(INI))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir treći stavak članka 226. Ugovora o funkcioniranju Europske unije,
- uzimajući u obzir članke 41. i 48. Poslovnika,
- uzimajući u obzir izvješće Odbora za ustavna pitanja (A7-0352/2011),
- 1. usvaja prijedlog Uredbe priložen rezoluciji;
- 2. poziva Vijeće i Komisiju da daju svoju suglasnost za prijedlog;
- 3. poziva Vijeće i Komisiju da, ako ne mogu dati svoju suglasnost za prijedlog u trenutnom obliku, započnu pregovore te nalaže izvjestitelju i predsjedniku nadležnog odbora da pod nadzorom tog odbora započnu pregovore s Vijećem i Komisijom s ciljem osiguravanja suglasnosti tih dviju institucija;
- 4. nalaže svojem predsjedniku da ovu Rezoluciju i priloženi prijedlog Uredbe proslijedi Vijeću, Komisiji i nacionalnim parlamentima.

PRIJEDLOG UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA

**o detaljnim odredbama o izvršavanju prava Europskog parlamenta na istragu i o
stavljanju izvan snage Odluke 95/167/EZ, Euratom, EZUČ Europskog parlamenta,
Vijeća i Komisije**

EUROPSKI PARLAMENT,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno treći stavak članka 226.,

uzimajući u obzir Ugovor o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, a posebno njegov članak 106.a,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir suglasnost Vijeća¹,

uzimajući u obzir suglasnost Komisije²,

u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Lisabonski je ugovor stvorio uvjete za obnavljanje i unaprjeđivanje institucionalne ravnoteže unutar Unije omogućujući institucijama da djeluju učinkovitije, otvorenije i demokratskije; u tom su smislu osnažene i proširene funkcije Europskog parlamenta u

¹ SL ...

² SL ...

pogledu političke kontrole. Stoga bi, u skladu s praksom nacionalnih parlamenata i zahtjevima Ugovora o Europskoj uniji, Ugovora o funkcioniranju Europske unije i Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju (u daljnjem tekstu „Ugovori”), istražni odbori Europskog parlamenta trebali biti osnaženi te bi im se trebale dodijeliti određene, stvarne i jasno razgraničene ovlasti koje su usklađene s njihovim političkim statusom i nadležnostima, poštujući načelo proporcionalnosti izneseno u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji. Ovlasti istražnih odbora, koji su izvanredni instrumenti političke kontrole, ne bi trebale dovoditi u pitanje odgovornosti drugih institucija.

- (2) Europski parlament, Vijeće i Komisija usvojili su 19. travnja 1995. Odluku 95/167/EZ, Euratom, EZUČ¹, kojom su utvrđene detaljne odredbe o izvršavanju prava Europskog parlamenta na istragu. Ta je odluka ukazala na mogućnost revizije njenih odredbi na temelju iskustva.
- (3) S obzirom na obnovljenu institucionalnu ravnotežu koju je stvorio Lisabonski ugovor i s obzirom na stečeno iskustvo istražnih odbora Europskog parlamenta, trebala bi se staviti izvan snage Odluka 95/167/EZ, Euratom, EZUČ te bi je trebala zamijeniti nova uredba.
- (4) U skladu s načelom korisnosti koje priznaje sudska praksa Suda Europske unije² Europskom parlamentu i njegovim odborima za istragu trebalo bi dodijeliti ovlasti koje su nužne za izvršenje zadataka, a koje proizlaze iz prava na istragu. U tu je svrhu nužno da institucije i tijela Europske unije te države članice poduzmu sve korake koji će olakšati izvršavanje tih zadataka.
- (5) Ne treba osnivati istražne odbore dok se nepotvrđene činjenice još ispituju pred sudom i dok je predmet u sudskom postupku; no kako bi se izbjegao sukob između istraga političke prirode i onih pravne prirode, Europski bi parlament trebao imati mogućnost da obustavi istragu istražnog odbora, a da ga na to ne obvezuju ugovori, ako se nakon

¹ SL L 78, 6.4.1995, str. 1.

² Presuda od 9. srpnja 1987. u zajedničkom predmetu 281, 283 i 287/85 *Njemačka, Francuska, Nizozemska, Danska i Ujedinjena Kraljevina protiv Komisije* [1987] ECR 3203, točka 28.

osnutka odbora započne sudski postupak za isti predmet.

- (6) Iz načela transparentnosti, odgovornog upravljanja i demokratske odgovornosti proizlazi da bi postupci istražnih odbora i posebice saslušanja trebali biti javni; s druge strane, trebalo bi omogućiti i zatvorene postupke te donijeti odgovarajuća pravila o povjerljivosti kako bi se osigurala učinkovitost istraga, zaštita ključnih interesa država članica, zaštita privatnosti i integriteta pojedinca, posebno u skladu sa zakonima Unije o zaštiti osobnih podataka ili zaštiti poslovnih interesa fizičke ili pravne osobe.
- (7) Pravo na istragu važan je element parlamentarnih nadzornih ovlasti, a cilj mu je utvrditi način na koji se postojeći pravni sustav provodio u prošlosti; stoga je nužno da se istražni odbor može pouzdati u činjenične dokaze koji su prikupljeni tijekom istrage. U tu bi svrhu istražni odbor trebao moći, u granicama svojih ovlasti, provesti svaku istragu koju smatra nužnom za izvršenje zadatka; a posebno bi trebao moći provoditi istrage na licu mjesta, zatražiti dokumente, pozivati svjedoke, saslušati dužnosnike i druge službenike Unije ili država članica te zatražiti stručna izvješća.
- (8) Zahtjev istražnog odbora za prikupljanje dokaza bi radi transparentnosti i pravne sigurnosti trebao biti izdan u obliku odluke, a ako ta odluka ima pravni učinak prema trećim stranama, treba je se smatrati pravnim aktom Europskog parlamenta kako bi se omogućilo primjereno pravno ispitivanje.
- (9) Istrage bi se trebale provoditi poštujući u potpunosti ljudska prava i temeljne slobode, a posebice načelo pravednosti i poštujući pravo uključenih osoba da izraze svoje viđenje činjenica koje ih se tiču.
- (10) ***Istražni bi odbori u potpunosti trebali poštovati prava osoba koje su pozvali da svjedoče u skladu s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Poveljom temeljnih prava Europske unije.***
- (11) Pri istrazi također treba voditi računa o načelu prema kojem se zaključci istrage trebaju temeljiti isključivo na elementima koji imaju vrijednost dokaza; u tu bi svrhu

istražni odbor trebao imati pristup svim relevantnim dokumentima u posjedu institucija ili tijela Unije, država članica ili, ako se dokument smatra bitnim za uspjeh istrage, bilo koje druge fizičke ili pravne osobe.

- (12) U skladu s načelom lojalne suradnje i s predanošću da doprinese održavanju pravnog poretka Unije, institucije i tijela Unije ili države članice trebale bi imenovati dužnosnike ili službenike koje ovlašćuju da se pojave pred istražnim odborom kada ih on pozove. Nadalje istražni bi odbor trebao moći saslušati povjerenike nadležne za predmet pod istragom ako se njihovo svjedočenje smatra ključnim i nužnim za temeljitu procjenu predmeta pod istragom.
- (13) Međutim kako bi se jamčilo da istražni odbor bude siguran da se njegovi zaključci temelje na elementima koji imaju dokaznu vrijednost, odbor bi također trebao imati pravo kao svjedoka pozvati svaku osobu s boravištem u EU-u, uključujući dužnosnike i druge službenike institucija Unije ili država članica, a ti svjedoci bi trebali biti dužni spremno, iscrpno i istinito odgovarati na pitanja; nadalje, kako bi se svi dužnosnici i drugi službenici Unije mogli pridržavati te obveze, treba jasno istaknuti da se smatraju ovlaštenima da se odazovu na poziv odbora, da sudjeluju u ispitivanju kao svjedoci te da podnesu izjave i osobno svjedoče temeljem članaka 17. i 19. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije, navedenih u Uredbi (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68¹, i članka 11. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije, navedenog u istoj Uredbi.
- (14) S obzirom na to da je potrebno osigurati najveću dokaznu vrijednost svjedočanstava, istražni bi odbori također trebali imati pravo zatražiti svjedočenje pod zakletvom; no uzimajući u obzir činjenicu da svjedočenje pod zakletvom nije postupak kojim se koriste svi nacionalni pravni sustavi u Uniji, svjedoci nisu obvezni položiti zakletvu. Trebalo bi službeno zabilježiti svaki slučaj kada svjedok odbije svjedočiti pod zakletvom kako bi se omogućila poštena usporedna procjena dokazne vrijednosti svih svjedočenja.

¹ SL L 56, 4.03.1968., str. 1.

- (15) Ratifikacijom Ugovora o funkcioniranju Europske unije države članice također su pristale dodijeliti Europskom parlamentu pravo da istraži navodne prekršaje ili nepravilnosti u provođenju prava Unije; stoga trebaju osigurati da njihove državne vlasti, u skladu sa zakonskim odredbama nacionalnog prava, pruže nužnu podršku istražnim odborima kako bi mogli ispuniti svoju zadaću, što prije svega uključuje najbrže moguće izvršavanje zahtjeva odbora za pravnu podršku.
- (16) S ciljem osnaživanja demokratskog nadzora na razini Unije, odredbe ove uredbe jamče istražnim odborima dodatne ovlasti; kako bi se omogućila provedba tih odredbi, kako bi se povećala učinkovitost istraga i kako bi ih se više uskladilo s nacionalnom parlamentarnom praksom, ova uredba treba predvidjeti mogućnost učinkovitih, razmjernih i odvraćajućih sankcija u točno određenim slučajevima; države članice trebale bi se pobrinuti da se određeni prekršaji primjereno sankcioniraju u skladu s nacionalnim pravom te da se protiv počinitelja takvih prekršaja pokrenu odgovarajući postupci.
- (17) Kako bi se osigurao širi izbor učinkovitih sredstava, Europski bi parlament trebao fizičkim i pravnim osobama, koje nisu institucije i tijela Unije ni država članica, omogućiti pravno sredstvo koje prethodi sudskom postupku, pri čemu te osobe mogu osporiti odluke donesene primjenom odredaba o istrazi, a koje se odnose na njih ili ih se izravno i osobno tiču. Ovo bi sredstvo, uz sudska i vansudska sredstva, trebali osiguravati Ugovori i pravni sustavi država članica.
- (18) Trebalo bi poštovati doktrinu o podjeli moći prema kojoj bi trebalo razdvojiti zakonodavnu (parlament), izvršnu (vlada) i sudsku vlast (sudovi) kako bi se spriječila zlouporaba vlasti.
- (19) Ova Uredba poštuje temeljna prava i slijedi načela Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

DONIO JE OVU UREDBU:

Odjeljak 1.
Predmet i opća pravila o osnivanju istražnih odbora

Članak 1.
Predmet

1. Ovom se Uredbom detaljno utvrđuju odredbe vezane uz izvršenje prava Europskog parlamenta, u sklopu njegovih dužnosti, na istragu navodnih prekršaja ili nepravilnosti u provedbi prava Unije.
2. Odredbe kojima se određuje unutarnja organizacija Europskog parlamenta bit će iznesene u njegovom Poslovniku.

Članak 2.
Osnivanje i ovlaštenje istražnih odbora

1. Pridržavajući se uvjeta i ograničenja propisanih Ugovorima, Europski parlament može osnovati privremene istražne odbore.
2. Europski parlament može na zahtjev četvrtine svojih zastupnika osnovati takav istražni odbor.
3. Odluka o osnivanju istražnog odbora sadržavat će njegove ovlasti, navodeći posebno:
 - (a) predmet i svrhu istrage, uzimajući u obzir relevantne odredbe prava Unije;
 - (b) njegov sastav temeljen na uravnoteženom zastupanju političkih sila;
 - (c) vremenski okvir za predaju izvješća koji ne smije premašiti 12 dvanaest mjeseci *od datuma prvog sastanka* te se može obrazloženom odlukom Europskog parlamenta dva puta produžiti za najviše tri mjeseca.

Članak 3.

Prestanak postojanja istražnog odbora

Istražni će odbor prestati postojati:

- (a) po predaji izvješća; ili
- (b) po dosegu vremenskog ograničenja za predaju izvješća i
- (c) u svakom slučaju na kraju parlamentarnog saziva.

Članak 4.

Ponovna istraga

Nije moguće osnovati ili ponovno sazvati istražni odbor za predmet o kojem je odbor već vodio istragu dok ne prođe najmanje 12 mjeseci od predaje izvješća o toj istrazi, ili do kraja mandata prethodnog istražnog odbora i osim ako se nisu pojavile nove činjenice. Odbor se može osnovati u svakom slučaju pojave novih i ozbiljnih činjenica koje bi mogle izmijeniti temeljne zaključke.

Odjeljak 2.

Opća pravila postupanja

Članak 5.

Nespojivost dužnosti

1. Ne smije se osnivati odbor dok se nepotvrđene činjenice ispituju pred sudom i dok je slučaj u sudskom postupku;

2. Ako nakon osnutka istražnog odbora započne sudski postupak vezan uz isti predmet, Europski će parlament odlučiti treba li obustaviti istragu odbora.

Zahtjev za to može uložiti država članica, Komisija ili osoba na koju se izravno ili osobno odnosi istraga.

Razdoblje obustave ne uračunava se u vrijeme na koje se odnosi članak 2. stavak 3. točka (c).

Članak 6.

Javnost rasprava

1. Rasprave istražnog odbora i posebice saslušanja koja provodi odbor bit će javna.
2. Rasprave su iznimno zatvorene za javnost ako to zatraži jedna četvrtina članova istražnog odbora, institucija ili tijelo Unije ili nadležne državne vlasti. Svjedoci i stručnjaci mogu, ako to zatraže, biti saslušani na zatvorenom ispitivanju.

Podaci koji se prema članku 7. smatraju povjerljivima bit će razmotreni na zatvorenom ispitivanju.

3. Ako bi njezino imenovanje tijekom istrage osobi moglo nanijeti štetu, istražni odbor će osobu obavijestiti o tome; i saslušati je na njezin zahtjev.

Članak 7.

Povjerljivost

1. Podaci koje je istražni odbor prikupio koriste se isključivo za izvršavanje njegovih dužnosti. Oni se neće iznositi ako im je sadržaj povjerljive prirode. Europski parlament postupa s povjerljivim podacima i štiti ih u skladu sa zajedničkim

minimalnim standardima sigurnosti koje primjenjuju institucije Unije.

2. Članak 1. odnosi podatke čijim bi se iznošenjem ugrozila zaštita privatnosti i integritet pojedinca, posebno u odnosu na zakone Unije o zaštiti osobnih podataka ili bi se ugrozili poslovni interesi fizičke ili pravne osobe, uključujući intelektualno vlasništvo.

Članak 8.

Suradnja

Institucije i tijela Unije trebaju se pobrinuti da njihovi članovi i osoblje pruže potrebnu pomoć istražnom odboru kako bi on mogao ispuniti svoj zadatak.

Države članice trebaju osigurati da državne vlasti, u skladu sa zakonskim odredbama nacionalnog prava, pruže potrebnu pomoć istražnom odboru kako bi on mogao ispuniti svoj zadatak.

Članak 9.

Komunikacije

Svako obraćanje državnim vlastima ili sudovima država članica s ciljem primjene ove uredbe obavlja se putem stalnih predstavništva pri Europskoj uniji.

Članak 10.

Rezultati istrage

1. Nakon zatvaranja istrage **konačno** izvješće istražnog odbora predaje se Europskom parlamentu koji **ga usvaja ili odbacuje bez izmjena**.
2. **Završno izvješće odbora može sadržavati zaključke manjine kao službeni dio teksta**

pod uvjetom da te zaključke podržava barem jedna četvrtina članova odbora.

3. Europski parlament može na temelju izvješća predmet uputiti institucijama ili tijelima Unije ili nacionalnim sudskim ili drugim tijelima.

Europski parlament može institucijama ili tijelima Europske unije ili državama članicama proslijediti preporuke koje usvaja na temelju izvješća istražnog odbora.

Odjeljak 3.

Istraga

Članak 11.

Provođenje istrage

1. Istražni odbor može, u granicama svojih ovlasti, provesti svaku istragu koju smatra nužnom za izvršenje svog zadatka. U tu je svrhu odbor ovlašten:

provoditi istrage na licu mjesta;

zatražiti dokumente;

pozvati svjedoke;

saslušati dužnosnike i druge službenike Unije ili država članica;

zatražiti stručna izvješća.

2. Istražni odbor može tijekom istrage zatražiti pomoć nacionalnih sudskih ili drugih tijela. Ta tijela trebaju pružiti nužnu podršku istražnom odboru.

3. *Ako navodna kršenja ili nepravilnosti pri provedbi prava Unije uključuju moguću odgovornost tijela ili vlasti države članice, istražni odbor može od parlamenta države članice zatražiti da surađuje u istrazi.*

U tu svrhu Europski parlament može sklopiti međuparlamentarne sporazume s

parlamentima država članica.

4. Odluke odbora donesene u skladu s odjeljkom 3. upućene fizičkim ili pravnim osobama, koje nisu institucije ili tijela Unije ili države članice, trebaju sadržavati obavijest za primatelja o dostupnim mu pravnim sredstvima prema članku 21. ove uredbe.

Odluke odbora koje imaju pravni učinak prema trećim stranama smatrat će se činom Europskog parlamenta.

Članak 12.

Nalog za prikupljanje dokaza

U svrhu svoje istrage odbor donosi odluku (nalog za prikupljanje dokaza) kojom će se odrediti sredstva provedbe predviđene istrage i činjenice koje treba utvrditi.

Članak 13.

Istrage na licu mjesta

Istražni odbor može provoditi istrage na licu mjesta. One se po potrebi mogu provoditi u suradnji s nacionalnim vlastima, u skladu s odredbama nacionalnog prava.

Članak 14.

Zahtjevi za dokumentima

1. Na zahtjev istražnog odbora institucije i tijela Unije moraju odboru ustupiti svaki relevantni dokument koji posjeduju.
2. Na zahtjev istražnog odbora vlasti država članica trebaju odboru ustupiti svaki

relevantni dokument u njihovu posjedu u skladu s odredbama nacionalnog prava, pridržavajući se propisa navedenih točkama (a) i (b) članka 346. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

3. Istražni odbor može od svake druge pravne ili fizičke osobe zatražiti da ustupi dokumente koje odbor smatra bitnima za uspjeh istrage. Te osobe trebaju udovoljiti zahtjevu odbora, ne dovodeći u pitanje obveze koje proizlaze iz prava Unije i nacionalnog prava. Mogu tražiti prava koja bi uživali pod nacionalnim *pravom* u slučaju kada bi nacionalna tijela sigurnosti izvršila zapljenu predmeta.
4. Zahtjevi za dokumentima trebaju sadržati pravnu osnovu i svrhu zahtjeva, trebaju naznačiti koji su dokumenti traženi te odrediti vremenski okvir za predaju dokumenata. Također trebaju navesti moguće posljedice neutemeljenog odbijanja predaje zatraženih dokumenata.

Članak 15.

Svjedoci

1. Istražni odbor može kao svjedoka pozvati svaku osobu s boravištem u Europskoj uniji ako smatra da je saslušanje te osobe nužno za izvršenje zadatka.

Svaki poziv treba sadržavati prezime, imena i adresu svjedoka te treba biti jasno naznačeno o kojem će se predmetu i zbog kojih razloga svjedok ispitati. Odbor će ga proslijediti nadležnom državnom tijelu države članice u kojoj svjedok ima prebivalište. Nadležno se državno tijelo treba pobrinuti da se poziv svjedoku uruči u skladu s odredbama nacionalnog prava.

2. Svjedoci koji su uredno pozvani trebaju se odazvati pozivu i prisustvovati ispitivanju. Spremno će, iscrpno i istinito odgovarati na pitanja koja će im postaviti članovi odbora. Mogu tražiti prava koja bi uživali da ih pozove i ispita parlamentarni istražni

odbor ili slično tijelo, ili sud čija su sudbena nadležnost građanski pravni predmeti u državi članici u kojoj imaju prebivalište. U tu svrhu imaju pravo na pravni savjet.

Svjedoci će unaprijed biti obaviješteni o svojim pravima i obvezama te o mogućim posljedicama neutemeljenog odbijanja poziva i pristupa ispitivanju, lažnog svjedočenja i podmićivanja svjedoka.

3. Ako svjedok koji je uredno pozvan ne stupi pred istražni odbor, odbor može naložiti da se tom svjedoku uruči još jedan poziv.
4. Odbor može odlučiti saslušati svjedoke pod sljedećom zakletvom: „Kunem se da ću govoriti istinu, samo istinu i ništa osim istine”. Ako to žele, svjedoci mogu zakletvi dodati religijsku formulaciju. No nitko nije dužan svjedočiti pod zakletvom.

Treba službeno zabilježiti svaki slučaj kada svjedok odbije svjedočiti pod zakletvom.

Članak 16.

Svjedočenje članova institucija Unije i članova vlada država članica

Odbor može od institucija Unije, s iznimkom Suda Europske unije, ili od vlada država članica tražiti da imenuju jednog ili više njihovih članova koji će sudjelovati u postupku ako se njihovo svjedočenje smatra ključnim i nužnim za sveobuhvatnu prosudbu predmeta pod istragom.

Komisija na zahtjev iznesen u prvom stavku imenuje jednog ili više povjerenika odgovornih za predmet pod istragom da stupe pred istražni odbor.

Članak 17.

Dužnosnici i drugi službenici Unije ili država članica

1. Istražni odbor može pozvati institucije ili tijela Unije ili države članice da imenuju jednog ili više dužnosnika ili službenika za sudjelovanje u radu odbora.

Institucije ili tijela Unije ili države članice imenuju dužnosnike i službenike koje ovlašćuju da se pojave pred istražnim odborom.

2. Istražni odbor može pozvati pojedinog dužnosnika ili službenika Unije da svjedoči u predmetu vezanom uz njegove profesionalne dužnosti ako smatra da je saslušanje te osobe nužno za izvršenje zadatka. Dotični dužnosnik ili drugi službenik smatra se ovlaštenim prema člancima 17. i 19. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije i članku 11. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije da prihvati poziv odbora, sudjeluje u ispitivanju kao svjedok te da podnese izjave i osobno svjedoči.
3. Istražni odbor može pozvati pojedinog dužnosnika ili drugog službenika države članice da svjedoči u predmetu vezanom uz njegove ili njezine profesionalne dužnosti ako smatra da je saslušanje te osobe nužno za izvršenje zadatka. Dotična država članica ovlastit će svoje dužnosnike i druge službenike, u skladu s propisima nacionalnog zakonodavstva, da prihvate poziv odbora, sudjeluju u ispitivanju kao svjedoci te da podnesu izjave i osobno svjedoče.

Članak 18.

Zahtjevi za pravnu pomoć

1. Istražni odbor može zatražiti pravnu pomoć pri ispitivanju uredno pozvanih svjedoka.
2. Takav će se zahtjev podnijeti u skladu s člankom 15. stavkom 1. u obliku odluke odbora, a odbor će ga proslijediti nadležnom pravosudnom tijelu države članice u kojoj svjedok ima prebivalište. Ako je potrebno, odluka će biti popraćena prijevodom na službeni jezik ili jedan od službenih jezika države članice na koju se odnosi.
3. Nadležno pravosudno tijelo će, nakon potvrde svoje vjerodostojnosti i zakonitosti, omogućiti izvršavanje zahtjeva u skladu s nacionalnim pravom. No to bi tijelo trebalo

pristati na zahtjev istražnog odbora za primjenu posebne metode ili postupka, osim ako nije u sukobu s nacionalnim zakonodavstvom dotične države članice ili se ne može provesti zbog interne prakse i postupaka ili zbog praktičnih poteškoća.

4. Zahtjevi za pravnu pomoć izvršavaju se u najbržem mogućem roku.
5. Nakon izvršenja nadležno će pravosudno tijelo prenijeti istražnom odboru odluku koja sadrži zahtjev, dokumente proizašle iz izvršenja i detaljan popis troškova.

Članak 19.

Stručnjaci

1. Istražni odbor može odlučiti da zatraži izvješća od jednog ili više stručnjaka. Njegova odluka u tom pogledu određuje zadatak stručnjaka i vremenski okvir za sastavljanje izvješća.
2. Stručnjaci trebaju iznijeti mišljenje samo o onim točkama na koje su izričito upućeni.
3. Na prijedlog stručnjaka odbor može naložiti ispitivanje svjedoka.
4. Nakon što stručnjak sastavi izvješće, istražni odbor može ga saslušati.

Članak 18. primjenjuje se *mutatis mutandis*.

Članak 20.

Sankcije

1. Treba službeno zabilježiti svaki slučaj odbijanja ili nepridržavanja obveza iznesenih u ovoj uredbi.

Predsjednik Europskog parlamenta može objaviti, *u potpunosti ili djelomično, točke o kojima su zabilježene primjedbe* te odrediti *objavu* u *Službenom listu Europske unije*.

2. Države članice trebaju se pobrinuti da se sljedeći prekršaji ove Uredbe primjereno sankcioniraju prema njihovom nacionalnom pravu:

neutemeljeno odbijanje predaje zatraženih dokumenata;

neutemeljeno odbijanje poziva i sudjelovanja u ispitivanju u svojstvu svjedoka;

lažno svjedočenje i

podmićivanje svjedoka.

Te sankcije trebaju biti učinkovite, razmjerne i odvraćajuće te trebaju odražavati sankcije za odgovarajuće prekršaje vezane uz rad istražnih odbora u nacionalnim parlamentima.

3. Ako postoji opravdana sumnja da je osoba počinila prekršaje navedene u stavku 2., država članica u kojoj ta osoba ima prebivalište treba protiv njega/nje pokrenuti postupak u skladu s nacionalnim zakonodavstvom.

Članak 21.

Pravna sredstva

1. Svaka fizička ili pravna osoba koja nije institucija ili tijelo Unije ili država članica može, u skladu s odjeljkom 3., podnijeti obrazloženu pisanu žalbu protiv odluke istražnog odbora, koja je upućena toj osobi ili je se izravno i osobno tiče. Žalba treba sadržavati i pojedinosti navodnog kršenja *prava* Unije *ili nacionalnog prava koje se primjenjuju na podnositelja žalbe*.

2. Žalbu treba predati Europskom parlamentu u roku 10 radnih dana od obavještenja podnositelja žalbe o odluci ili, u slučaju izostanka tog obavještenja, od dana kad je podnositelj žalbe upoznat s njom, ovisno o slučaju.

Takva žalba ima suspenzivni učinak.

3. Europski će parlament donijeti obrazloženu odluku o žalbi na prvoj sjednici nakon isteka razdoblja od 10 radnih dana od zaprimanja žalbe. ***Odluka može uključivati odredbu da žalba neće imati suspenzivni učinak.***

Europski parlament izvješćuje podnositelja žalbe o odluci u roku 10 radnih dana te će ga obavijestiti o pravnim sredstvima koja su mu dostupna, odnosno o pokretanju sudskog postupka protiv Parlamenta i/ili podnošenju žalbe Europskom ombudsmanu, prema uvjetima iz članaka 263. i 228. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

4. Ako Europski parlament ne objavi obrazloženu odluku u propisanom roku, podnositelj žalbe ima pravo pokretanja sudskog postupka protiv Europskog parlamenta prema uvjetima iz članka 263. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Članak 22.

Troškovi

Troškove puta i smještaja za članove i dužnosnike institucija i tijela Unije snose te institucije i tijela. Troškove puta i smještaja za druge osobe koje se pojave pred istražnim odborom nadoknađuje Europski parlament u skladu s najvišim dopuštenim vrijednostima koje vrijede za saslušanje stručnjaka.

Odjeljak 4.

Završne odredbe

Članak 23.

Stavljanje izvan snage

Odluka 95/167/EZ, Euratom, EZUČ stavlja se izvan snage.

Članak 24.

Stupanje na snagu

Ova Uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana njezine objave u *Službenom listu Europske unije*.

Primjenjuje se ...*.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

Sastavljeno u

Za Europski parlament,

Predsjednik

* SL: molimo umetnuti datum: dvanaest mjeseci nakon stupanja na snagu ove Uredbe.

OBRAZLOŽENJE

"Truth is an arrow and the gate is narrow...that it passes through."

BOB DYLAN

Uvod

Pravo na istragu važan je segment nadzornih ovlasti Europskog parlamenta. Pruža mogućnost da se ispita kako se u prošlosti provodio postojeći pravni sustav. Je li bilo slučajeva kršenja zakona, ili nepravilnosti u postupanju ili korupcije pri provedbi zakona? Drugim riječima: pravo na istragu ima cilj saznavanja istine o prošlosti.

Demokratski parlamenti diljem svijeta provode to pravo na razne načine. U većini država članica EU-a osnivanje istražnog odbora predviđa se i regulira ustavom, zakonom ili sudskom odlukom. Usporedba različitih vrsta istražnih odbora u različitim državama članicama ukazuje na velike razlike u vezi s njihovim postupkom uspostave, djelovanjem i ovlastima¹. Može se također uočiti razlika u odnosu na učestalost osnivanja istražnih odbora.

Ugovorom iz Maastrichta pravo Europskog parlamenta da osnuje privremene istražne odbore kako bi se istražila „navodna kršenja ili nepravilnosti u provedbi prava Zajednice” uzdignuto je na razinu primarnog prava. Ugovor nije navodio podatke o posebnim ovlastima koje imaju istražni odbori Europskog parlamenta, nego je temeljito određivanje ovlasti prepušteno budućem međuinstitucionalnom ugovoru.

Parlament je odmah počeo pripremati takav ugovor te je nakon dugih pregovora i sastavljanja dvaju izvješća² usvojena 1995. međuinstitucionalna odluka o temeljitim ovlastima u vezi s provođenjem prava Europskog parlamenta na istragu³.

Parlament se promišljeno koristio tim svojim pravom. Od 1995. godine osnovana su samo tri istražna odbora.

TRANSIT – za istragu tranzitnog režima Zajednice,
ESB1 – za istragu goveđe spongiformne encefalopatije,
EQUI – za istragu krize društva Equitable Life Assurance Society.

¹ analiza Resornog odjela C: Parlamentarni istražni odbori u nacionalnim sustavima: komparativna studija država članica EU-a.

² A3-0302/92 i A4-0003/95.

³ Odluka 95/167/EZ, Euratom, EZUČ.

Tijekom zasjedanja odbor EQUI ubrzo je otkrio ograničene ovlasti istražnih odbora što u konačnici nije bilo u skladu s političkim statusom, potrebama i nadležnostima Europskog parlamenta. U tom je pogledu odbor EQUI u svom izvješću naveo da:

Odbor ima malo ovlasti osim u odnosu na Europsku komisiju. Ne može pozvati svjedoke, ne postoje posljedice, financijske ili druge kazne ako mogući svjedok odbije surađivati u istrazi, ne postoje sankcije za lažno svjedočenje ili odbijanje svjedočenja ili iznošenja dokaza pred odborom. Sud nema istražne ovlasti poput sudova prema nacionalnoj upravi ili u slučaju da administrativno ili privatno tijelo odbije predati dokumentaciju odboru. Nema ni mogućnost da zatraži pomoć od nacionalnog suda tijekom istrage¹.

Problemi na koje je pozornost skrenuo odbor EQUI jednaki su kontroverznim pitanjima koja su se javila tijekom međuinstitucionalnih pregovora 1995. godine. Na temelju toga Europski je parlament 19. lipnja 2007.² objavio preporuku kojom poziva Konferenciju predsjednika da stavi na snagu preporuke sadržane u izvješću odbora EQUI, koje se prvenstveno odnose na buduću reformu istražnih odbora.

Zašto sada započeti s reformom?

Lisabonski je ugovor izmijenio institucionalnu ravnotežu Unije te je osnažio politički položaj Parlamenta. Članak 14. UEU-a izričito navodi da Parlament provodi politički nadzor. Ugovorom se također promijenio postupak kojim se određuju odredbe o izvršavanju prava na istragu. Članak 226. glasi: „*Detaljne odredbe...odredit će Europski parlament, djelujući u skladu s uredbama na vlastitu inicijativu u skladu s posebnim zakonodavnim postupcima, nakon što dobije suglasnost Vijeća i Komisije*”.

Budući da su u prošlosti odluku zajedno donosile tri glavne europske institucije, Lisabonski ugovor eksplicitno daje pravo inicijative Parlamentu. Unatoč tomu Parlament mora službeno dobiti suglasnost Vijeća i Komisije.

Drugi razlog za početak revizije je taj što posljednje izmjene Statuta Europskog ombudsmana³ pružaju ombudsmanu šire ovlasti u odnosu na parlamentarne istražne odbore.

S ciljem poboljšanog djelovanja i učinkovitosti budućih istražnih odbora, preporukom Europskog parlamenta od 19. lipnja 2007., koja se temelji na izvješću odbora EQUI, već je predviđena reforma pravila vezanih uz takve odbore. Prema studiji o situaciji u 12 država članica i Švicarskoj, koju je proveo odbor, nacionalni parlamenti su mnogo bolje osposobljeni za vođenje istraga od Europskog parlamenta. Nakon toga resorni je odjel ažurirao istraživanje i proširio ga na države članice koje nisu bile uključene u prethodno istraživanje. Rezultati pokazuju da većina država članica ima ustavni sustav koji predviđa istražne odbore. U većini država članica ti odbori imaju istražne ovlasti slične onima koje imaju pravi sudovi, iako ne uvijek u istoj mjeri. U većini država članica koje imaju pravnu osnovu za istražne odbore također postoji mogućnost da odbori pozivaju svjedoke na svjedočenje. U slučaju oglašivanja

¹ A6-0203/2007.

² P6_TA(2007)0264.

³ SL L 189, 17.7.2008..., str. 25.

na poziv sankcije se razlikuju od zemlje do zemlje.

U usporedbi s tim odredbama, postojeća pravila u vezi s istražnim odborima u Europskom parlamentu su mnogo restriktivnija, posebno u vezi s pozivanjem svjedoka i sankcijama za one koji odbiju surađivati.

Budući da Ugovor daje Parlamentu pravo inicijative, primjenjuje se postupak određen člankom 41. Poslovnika „Pravo inicijative koje je Parlamentu dodijeljeno Ugovorima”.

Budući da se postupak promijenio, Parlament ne donosi amandmane za staru odluku, ali može predložiti novu uredbu kao što je navedeno¹.

Koji su prijedlozi za poboljšanje?

Istražni odbori moraju imati nužna sredstva kako bi mogli izvršiti ispitivanje navodnih kršenja prava Unije ili nepravilnosti prilikom njegove primjene. Ovo je u skladu s pravosuđem Suda Europske Unije. ako se člankom Ugovora instituciji ili tijelu Unije zadaje specifičan zadatak, mora se prihvatiti, kako se tu odredbu ne bi učinilo u potpunosti neučinkovitim, da se tom tijelu dodjeljuju „potrebne ovlasti koje su nužne za izvršenje zadatka”².

Radi nacрта prijedloga potpuno nove uredbe, po prvi puta u povijesti ovog Doma, izvjestitelj je crpio inspiraciju iz raznih izvora. Statut i Poslovnik Suda EU-a, posebno članci 24.-30. i članci 47.-53. te članak 75. bili su najvažniji izvor inspiracije. Uredba (EZ) br. 1073/1999 vezano uz istrage koje je proveo OLAF i Odluka 94/262/EZUČ, EZ, Euratom o dužnostima ombudsmana pružaju vrijedne primjere kako uspostaviti ovlasti za istragu na nadnacionalnoj razini. Dokument resornog odjela (*Parlamentarni istražni odbori: istraživanje*) pružio je pregled ovlasti i postupaka istražnih odbora u raznim zemljama. Naravno, nisu zanemareni ni raniji tekstovi nastali u suradnji s istražnim odborima EP-a³. Izvrsni dokumenti, bilješke i doprinosi naše pravne službe također su pridonijeli promišljanju. Naposljetku, neke od neospornih i korisnih odredbi iz stare odluke zasigurno će zaživjeti i u novom pravnom instrumentu.

Ovaj prijedlog uredbe nudi jasniju i logičniju strukturu u usporedbi s onom iz stare odluke. Najvažnija poboljšanja nalaze se u odjeljku 3. (Istraga)

Polazište našeg promišljanja bilo je uvjerenje da se svi zaključci istrage trebaju temeljiti

¹ Tehnički detalj, ali vrijedan spomena: Članak 107.b Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju stavljen je izvan snage Protokolom br. 2 priloženim Lisabonskom ugovoru izmjenjujući Ugovor o Europskoj uniji i Ugovor o osnivanju Europske zajednice; no prema članku 106.a Ugovora o osnivanju Europske zajednice za atomsku energiju, članak 226. Ugovora o funkcioniranju EU-a primjenjiv je na Europsku zajednicu za atomsku energiju.

² presuda od 9. srpnja 1987. u predmetu 281/85.

³ Izvješće o krizi društva Equitable life Assurance Society (A6-0203/2007); Izvješće od 21. srpnja 1995. o izmjeni članka 136. Poslovnika (A4-0187-95); Izvješće od 12. siječnja 1995. o detaljnim odredbama o pravu EP-a na istragu (A4-0003/95); Radni dokument od 3. siječnja 1995. o pravu EP-a na istragu (izvjestitelj: Alexander Langer); Izvješće od 14. listopada 1992. o parlamentarnim istražnim odborima (A3-0302/92); Radni dokument od 2. lipnja 1992. o pravu EP-a na istragu (izvjestitelj: François Musso)..

isključivo na elementima koji imaju vrijednost dokaza; U tu svrhu istražni bi odbor trebao moći, u granicama svojih ovlasti, provesti svaku istragu koju smatra nužnom za izvršenje zadatka odnosno za otkrivanje istine o određenim elementima prošlosti uz pomoć činjeničnih dokaza.

Stoga bi, prema prijedlogu uredbe, odbor mogao provoditi svaku vrstu istrage, s detaljnim odredbama za najvažnije, npr. provođenje istrage na licu mjesta, traženje dokumenata, saslušavanje dužnosnika i drugih službenika Unije i država članica, pozivanje svjedoka i traženje izvješća stručnjaka.

Istražnim bi odborima trebali biti dostupni svi dokumenti, administrativni i ostali, i svi podaci koji bi im mogli olakšati rad. Trebali bi moći dobiti takve podatke od Unije i nacionalnih tijela te od fizičkih i pravnih osoba. Unatoč tomu ova bi se ovlast trebala primjenjivati samo u onim slučajevima u kojima postoji veza između zatraženog podatka ili dokumenta i zadatka istražnog odbora.

Na istoj osnovi istražni bi odbori trebali moći pozvati bilo koju osobu (dužnosnici Unije ili državni dužnosnici, tehnički stručnjaci, glasnogovornici pravnih osoba itd.) čiji su dokazi ili stručno mišljenje nužni za bolju istragu slučaja.

Kako bi se postigli navedeni ciljevi nacrt uredbe određuje izravne obveze kojima bi dokumenti koje zatraži odbor postali dostupni te kako se svjedoci pojavili pred odborom i svjedočili. No mogao bi se zadržati postupak iz izvorne odluke. Dužnosnike i druge službenike EU-a ili država članica njihovi nadređeni mogu odrediti da sudjeluju u postupku. U tom slučaju nije nerealno zamisliti da će praktično djelovati prema uputama. No ako odbor ne bude zadovoljan dokumentima ili izjavama koje primi u skladu s ovim postupkom, on se može koristiti svojim novim, snažnijim ovlastima, točnije izravno pozvati te osobe kao svjedoke. Time se stari postupak (koji se temelji na dobroj volji i lojalnoj suradnji institucija EU-a i država članica) ne napušta, ali bi prijetnja odbora da će se poslužiti novim i snažnijim ovlastima mogla označiti „početak mudrosti” za institucije EU-a ili države članice koje su pod istragom.

Vrlo značajan napredak novog pravnog postupka je da će svjedoci koji su uredno primili poziv imati obvezu da spremno, iscrpno i istinito odgovore na pitanja koja im postave članovi odbora. Ovo bi se također odnosilo na dužnosnike i druge službenike Unije. Na temelju uredbe ovlašteni su da se odazovu pozivu odbora i svjedoče.

Ovaj pravni okvir čini se primjeren da osigura da politička kontrola koju provodi Europski parlament, jedina institucija Unije čiji se predstavnici izravno biraju, bude ozbiljna, učinkovita te u skladu s očekivanjima građana Europe o demokratskoj odgovornosti i dobrom upravljanju.

Također, neizvršavanje obveza povlači odgovarajuće sankcije. Kako bi se poštovala načela *nullum crimen sine lege* i *nulla poena sine lege*, kao što je izneseno u članku 49. Povelje o temeljnim pravima, ova bi Uredba trebala obvezati države članice da se točno određeni prekršaji (neosnovano odbijanje pružanja na uvid zatraženih dokumenata, neosnovano odbijanje poziva i odbijanje svjedočenja, lažno svjedočenje i podmićivanje svjedoka) primjereno sankcioniraju u skladu s nacionalnim pravosuđem.

Europski parlament nije sud; nema ovlasti da nametne kazne pojedinim građanima. No kada su sve države članice usvojile Lisabonski ugovor, one su također pristale dati Europskom parlamentu pravo da istražuje kršenje i nepravilnosti u provođenju prava Unije. To bi ih trebalo obvezati svoje administrativne sustave primoraju da pruže podršku eventualnom istražnom odboru EP-a. S druge strane, institucije EU-a ne bi trebale dozvoliti da se uredno pozvani dužnosnici koji prekrše odredbu kriju iza imuniteta koji im u interesu Unije pruža Protokol 7. Stoga je jasno naznačeno da se ukidanje imuniteta u tom slučaju neće smatrati protivno interesima Unije.

Naposljetku, svrha osnivanja istražnog odbora je pružanje pravnog lijeka za sve ilegalne ili nepoštene situacije. Istrage bi stoga trebale imati čitav niz mogućih ishoda kako bi se pružilo najprikladnije rješenje. U ovom se slučaju treba prisjetiti da konačna odluka, bez obzira na ovlasti dodijeljene istražnim odborima da izvrše svoju dužnost, naposljetku pripada Parlamentu. Zaključci istražnih odbora mogu se predati Parlamentu u obliku završnog izvješća. O Parlamentu ovisi hoće li prihvatiti jednu ili više preporuka sadržanih u završnom izvješću, primjerice da objavi izvješće, da započne zakonodavnu inicijativu, da uputi predmet nadležnim tijelima Unije ili nacionalnim tijelima, da uputi predmet ombudsmanu ili da poduzme bilo koju drugu primjerenu mjeru, u skladu sa specifičnim okolnostima.

REZULTAT KONAČNOG GLASOVANJA U ODBORU

Datum usvajanja	11.10.2011
Rezultat konačnog glasanja	+ : 17 - : 1 0 : 0
Zastupnici nazočni na konačnom glasanju	Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Matthias Groote, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Zita Gurmai, Gerald Häfner, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, György Schöpflin, Rafał Trzaskowski, Luis Yáñez-Barnuevo García
Zamjenici nazočni na konačnom glasanju	Helmut Scholz, Rainer Wieland