



Brüsszel, 2013.11.27.
COM(2013) 851 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK
ÉS A NEMZETI PARLAMENTEKNEK**

**az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (2.)
jegyzőkönyv szerinti, a szubszidiaritás elvére tekintettel történő felülvizsgálatáról**

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK ÉS A NEMZETI PARLAMENTEKNEK

az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslat (2.) jegyzőkönyv szerinti, a szubszidiaritás elvére tekintettel történő felülvizgálatáról

1. HÁTTÉR

1.1. Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló bizottsági javaslat

2013. július 17-én a Bizottság elfogadta az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatot¹. A Bizottság javaslata az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 86. cikkén alapul, amely felhatalmazza a Tanácsot arra, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére létrehozza az Európai Ügyészséget.

Az EUMSZ 86. cikkének (1) bekezdése különleges jogalkotási eljárást ír elő, amelynek során a Tanács egyhangú döntésére és az Európai Parlament egyetértésére is szükség van². A Szerződés emellett egy sajátos eljárást is előír: eszerint ha a Tanácsban nincs egyhangúság, a javaslat megerősített együttműködés révén is elfogadható. A Szerződés értelmében ehhez az eljáráshoz legalább kilenc tagállam részvétele mellett az szükséges, hogy az Európai Tanácsban ne szülessen konszenzus. Ebben az esetben a megerősített együttműködés folytatására vonatkozóan előírt felhatalmazást a Tanács formális aktusa nélkül is megadottnak kell tekinteni.

A Bizottság az évek során folyamatosan elkötelezett volt a csalás elleni küzdelem, valamint az adófizetők pénze védelmének erősítése mellett, a bűnüldözés terén azonban továbbra is csalódást keltőek az eredmények. Tekintettel arra, hogy az uniós költségvetést alapvetően nemzeti szinten kezelik, közös európai megoldásokra van szükség ahhoz, hogy a csalás elleni küzdelem az egész Unióban hatékonyabbá váljon. Ezzel összefüggésben Barroso elnök 2012 szeptemberében bejelentette a Bizottság azon szándékát, „hogy létrehozzuk az Európai Ügyészséget, a Szerződések által előírt módon”.³

A javaslat egy olyan intézkedéscsomag része, amelynek célja az Unió pénzügyi érdekeinek fokozottabb védelme⁴. Ez a célkitűzés nagyon fontos a jelenlegi gazdasági és pénzügyi helyzetben. A csalás, valamint az Unió költségvetését károsító egyéb bűncselekmények jelentős károkat okoznak, amit az éves uniós statisztikák is alátámasztanak⁵. Ezek a bűncselekmények rendkívül kedvezőtlen hatással vannak a köz- és a magánszférára, és jelentős gazdasági és társadalmi költségekkel járnak.

1.2. A Bizottság javaslatának legfontosabb elemei

A Bizottság az EUMSZ 86. cikke alapján javaslatot tett az Európai Ügyészség létrehozására, az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteseinek felkutatása, velük szemben a

¹ COM(2013) 534.

² Az EUMSZ-hez csatolt (22.) jegyzőkönyv értelmében Dánia nem vesz részt a javasolt rendelet elfogadásában. Az Egyesült Királyság és Írország az EUMSZ-hez csatolt (21.) jegyzőkönyv alapján nem jelentette be, hogy részt kívánna venni e rendelet elfogadásában és alkalmazásában.

³ Az Unió helyzetéről szóló 2012. évi beszéd, Strasbourg, 2012. szeptember 12.

⁴ COM(2013) 535.

⁵ Lásd „Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem” című, 2011. és 2012. évi bizottsági éves jelentést: COM(2012) 408, illetve COM(2013) 548.

nyomozás lefolytatása és bíróság elé állításuk érdekében. Az Európai Ügyészség az Unió decentralizált felépítésű szerveként jönne létre, működése során pedig nagyrészt a nemzeti nyomozó és vádhatóságokra támaszkodna, és a nemzeti jogot alkalmazná. A Bizottság által javasolt modell középpontjában a hatékonyság, a függetlenség és az elszámoltathatóság elve áll. A javaslat a tagállamok nemzeti jogi hagyományainak és igazságügyi rendszereinek tiszteletben tartásán alapul, célja pedig az összhang és a gyors fellépés biztosítása.

A decentralizált felépítés egyetlen szervezetet jelentene, amely két rétegből állna: egy központi egységből, amely alapvetően felügyelné, összehangolná és – szükség esetén – irányítaná a tagállamokban végzett nyomozási és vádemelési tevékenységet, valamint a delegált európai ügyészekből, akik általában önállóan végeznék el ezeket a nyomozási és vádemelési feladatokat. Ezek a delegált európai ügyészek az Európai Ügyészséghez és a nemzeti ügyészségekhez egyaránt tartoznának. Így az Európai Ügyészség a nemzeti eljárási szabályokat alkalmazva, a nemzeti bíróságokra és a nemzeti büntetőügyi forrásokra támaszkodva zökkenőmentesen épülne be a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerekbe, miközben hatékonyan hozzájárulna az Unió költségvetését károsító csalás elleni küzdelem közös európai célkitűzésének megvalósításához.

1.3. A szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus

A Szerződésekhez csatolt, a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló (2.) jegyzőkönyv értelmében a nemzeti parlamentek a jogalkotási aktus tervezetének továbbításától számított nyolc héten belül megfontolják, hogy az adott tervezet összeegyeztethető-e a szubszidiaritás elvével vagy sem. Az EUMSZ 76. cikke (V. cím, 4. és 5. fejezet) alapján előterjesztett jogalkotási javaslatokat illetően a (2.) jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdésében meghatározott szavazatküszöb a nemzeti parlamentek részére biztosított szavazatok egynegyede (eltérően a rendes szavazatküszöbtől, amely a szavazatok egyharmada). Ha a szubszidiaritás elvével való összeegyeztethetlenség miatt a nemzeti parlamentek által kibocsátott, indokolt vélemények elérik ezt a küszöböt, a Bizottságnak felül kell vizsgálnia a javaslatot. E felülvizsgálatot követően a Bizottság határoz arról, hogy a javaslatot fenntartja, módosítja vagy visszavonja; a döntést indokolnia kell.

A (2.) jegyzőkönyv 6. cikkében megjelölt határidőn belül tizennégy nemzeti parlamenti kamara⁶ küldött indokolt véleményt a Bizottságnak, amelynek következtében működésbe lépett a (2.) jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdése szerinti szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus. A szavazatok nem érték el a (2.) jegyzőkönyv 7. cikkének (3) bekezdése szerinti küszöböt. Meg kell jegyezni azt is, hogy e közlemény elfogadásának időpontjáig négy nemzeti parlament (a román *Senat*, a német *Bundesrat*, a lengyel *Senat* és a portugál *Assembleia da República*) küldött olyan véleményt a politikai párbeszéd keretében, amely nem tartotta a javaslatot a szubszidiaritás elvével összeegyeztethetetlennek.

A Bizottság 2013. november 6-án megerősítette a (2.) jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdése szerinti szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus beindítását.

⁶ Lásd az 1. mellékletet. A kibocsátott indokolt vélemények az 56 szavazatból 18-at képviselnek. A (2.) jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdése értelmében a felülvizsgálat elindításához 14 szavazat szükséges.

2. A NEMZETI PARLAMENTEK ÁLTAL A SZUBSZIDIARITÁSSAL KAPCSOLATBAN FELVETETT AGGÁLYOK

2.1. Bevezető megjegyzések

A Bizottság alaposan megvizsgálta a nemzeti parlamentek által a szubszidiaritás elvével kapcsolatban benyújtott indokolt véleményeket.

Ezt az elvet a következőképpen határozza meg az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 5. cikkének (2) bekezdése: „A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

A (2.) jegyzőkönyv 7. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárás középpontjában kizárólag a szubszidiaritás elve áll, és a (2.) jegyzőkönyv 6. cikkének értelmében vett indokolt véleményekben a nemzeti parlamenteknek ismertetniük kell azokat az okokat, amelyek alapján a jogalkotási aktus tervezetét nem tartják összeegyeztethetőnek ezzel az elvvel. Következésképpen ez a közlemény nem vizsgálja részletesen a szubszidiaritáshoz nem kapcsolódó jogi vagy politikai érveket. A Bizottság ugyanakkor tudatában van annak, hogy a szubszidiaritás elvének határait nem könnyű megtalálni, ezért nyitott hozzáállást fogadott el az indokolt véleményekkel kapcsolatban, és érveiket lehetőség szerint a szubszidiaritás elvének fényében értelmezte.

A szubszidiaritási teszt két, egymáshoz szorosan kapcsolódó kérdést ölel fel: először is azt, hogy a tervezett intézkedést maguk a tagállamok kielégítően meg tudják-e valósítani vagy sem; másodsor pedig azt, hogy az intézkedés – terjedelme vagy hatása miatt – jobban megvalósítható-e az Unió szintjén. A két lépés egymással összekapcsolódik, mivel ha a tagállami intézkedés nem kielégítő, ez gyakran vezet ahhoz a megállapításhoz, hogy az elérni kívánt szakpolitikai célkitűzés uniós intézkedéssel jobban megvalósítható. Az EUSZ 5. cikke (3) bekezdésének szövege egyértelművé teszi a kapcsolatot („így azok”), és az Európai Unió Bírósága is gyakran elemezte egyszerre a két kérdést, amivel közvetetten bizonyos mérlegelési jogkör fennállását ismerte el az uniós intézmények oldalán⁷.

Az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdése értelmében a szubszidiaritás elve nem alkalmazandó az Unió kizárólagos hatásköreire. Az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó hatáskör (amelyet az EUMSZ 86. cikke biztosít) nem tartozik az EUMSZ 3. cikkében meghatározott kizárólagos hatáskörök közé, és jellegénél fogva sem tekintendő kizárólagos hatáskörnek (azaz olyan hatáskörnek, amelyet – noha nem szerepel az EUMSZ 3. cikkében található felsorolásban – csak az Unió tud gyakorolni, és amellyel kapcsolatban a szubszidiaritás elemzése irreleváns). Ezért a szubszidiaritás elve alkalmazandó az EUMSZ 86. cikkére.

Mindazonáltal az EUMSZ 86. cikkében a Szerződés szövegezői kifejezetten rendelkeztek az Európai Ügyészség létrehozásának lehetőségéről, annak feladatai közé sorolva az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények ügyében a nyomozati és vádhatósági eljárás lefolytatását, valamint az elkövetők tagállami bíróságok elé állítását. Ez a rendelkezés határozott jelzést jelent arra vonatkozóan, hogy az Európai Ügyészség létrehozása önmagában véve és absztrakt módon nem tekinthető a szubszidiaritás elve megsértésének (amint arra helyesen rámutatott a máltai *Kamra tad-Deputati* és a szlovén *Državni Zbor*). Azt kell

⁷ Lásd például a C-58/08. sz. Vodafone-ügyben hozott ítélet (EBHT 2010., I-4999. o.) 72. pontját vagy a C-377/98. sz., Hollandia kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet (EBHT 2001., I-7079. o.) 32. pontját.

megvizsgálni, hogy a tagállami intézkedés elégtelensége és az uniós intézkedésből eredő többlettérték indokolja-e a Európai Ügyészség létrehozását, ezt a kérdést pedig a javaslat különböző elemeire – vagyis az Ügyészség létrehozásának módjára, a rá irányadó szabályokra és az azt megillető eljárási jogkörökre – figyelemmel kell megítélni.

Az indokolt vélemények elemzésekor a Bizottság különbséget tett a szubszidiaritás elvével kapcsolatos érvek – vagyis a szubszidiaritással kapcsolatos aggályok –, valamint az arányosság elvével, a szubszidiaritáshoz nem kapcsolódó szakpolitikai döntésekkel, valamint a más szakpolitikai vagy jogi kérdésekkel kapcsolatos érvek között. A szubszidiaritás elvével kapcsolatos érvek a következőket érintik:

- a szubszidiaritásra vonatkozó indokolás (2.2. szakasz);
- a meglévő mechanizmusok állítólagos kielégítő volta (2.3. szakasz);
- a javaslatból eredő többlettérték (2.4. szakasz);
- az Európai Ügyészség felépítéséhez kapcsolódó kérdések (2.5. szakasz);
- az Európai Ügyészség hatásköreinek jellegéhez és terjedelméhez kapcsolódó kérdések (2.6. szakasz).

A további érvek nem tartoznak a szubszidiaritás-ellenőrzési mechanizmus hatálya alá. Ezek a javaslat tárgyalása során megfelelő figyelmet fognak kapni, és a politikai párbeszéd keretében az érintett nemzeti parlamenteknek küldendő egyedi válaszok is ki fognak térni rájuk. Ezek az érvek a következőképpen foglalhatók össze:

- a rendelet hatálya túl széles körű (a svéd *Riksdag*, a szlovén *Državni Zbor*);
- az Európai Ügyészség túlzottan széles jogkörökkel rendelkezne, amelyeket a nemzeti hatóságok számára kellene fenntartani (a holland *Tweede Kamer*, *Eerste Kamer*);
- a rendelet túllépi a célkitűzésének megvalósításához szükséges mértéket (a svéd *Riksdag* és mások);
- a rendelet sértheti a cseh alkotmány, illetve a Charta által biztosított alapvető jogok védelmét (a cseh *Senát*, valamint az egyesült királyságbeli *House of Lords* és *House of Commons*);
- a rendelet hátrányokkal járna a tagállamok számára, mivel azok a saját büntető igazságszolgáltatási rendszereiken belül többé nem határozhatnák meg a bűnüldözési tevékenységek prioritásait (az egyesült királyságbeli *House of Lords* és *House of Commons*, a holland *Tweede Kamer* és *Eerste Kamer*);
- a javaslat 26. cikke olyan nyomozati cselekményeket tartalmaz, amelyek nem megengedettek valamennyi tagállam nemzeti joga alapján, ez pedig alááshatja a terheltek jogainak hatékony védelmét (a ciprusi *Vouli ton Antiprosopon*).

A Bizottság azt is szeretné hangsúlyozni, hogy néhány indokolt vélemény – a bizottsági javaslat bizonyos elemeinek kifogásolása mellett – támogatta az Európai Ügyészség létrehozását. Ez a helyzet a máltai *Kamra tad-Deputati*, valamint a francia *Sénat* véleménye esetében. Emellett a cseh *Senát* úgy vélte, hogy a delegált európai ügyészek hatékonyabban és gyorsabban működhetnek együtt a több országot érintő ügyekben egyetlen szerv tagjaiként, mint a jelenlegi mechanizmusok keretében.

2.2. A szubszidiaritásra vonatkozó indokolás

Több nemzeti parlament (a ciprusi *Vouli ton Antiprosopon*, az egyesült királyságbeli *House of Commons*, a magyar *Országgyűlés*) véleménye szerint a Bizottság nem fejtette ki kellőképpen azokat az indokokat, amelyek alapján javaslatát összeegyeztethetőnek tartja a szubszidiaritás elvével. Különösen az egyesült királyságbeli *House of Commons* tartja elégtelennek a Bizottság indokolását, mert véleményük szerint a magyarázatnak nemcsak a hatásvizsgálatban, hanem az indokolásban is szerepelnie kellene, és a Bizottság összemosta az elemzés első és második lépését (a tagállami intézkedés elégtelen volta és az uniós intézkedésből eredő többletérték).

A Bíróság kimondta, hogy az EUMSZ 296. cikkének második bekezdése alapján fennálló, a jogi aktusok indokolására vonatkozó kötelezettség előírja, hogy az érintett intézkedéseknek tartalmazniuk kell azon indokok leírását, amelyek az intézményt a jogi aktus elfogadására készítették – mégpedig úgy, hogy a Bíróság felülvizsgálatot gyakorolhasson, és mind a tagállamok, mind az érintett állampolgárok megismerhessék azokat a körülményeket, amelyek között az uniós intézmények a Szerződést alkalmazták⁸. Ugyanezen ítéletben a Bíróság úgy vélte, hogy egy közvetett és meglehetősen korlátozott terjedelmű indokolás is elégséges a szubszidiaritás elvével való összhang igazolásához.

Jelen esetben a bizottsági javaslat indokolása, valamint az azt kísérő pénzügyi kimutatás kielégítő módon kifejti, miért nem elégséges a tagállami intézkedés a szakpolitikai célkitűzéssel kapcsolatban, és e célkitűzést miért valószínűsítené meg jobban az uniós intézkedés (például a folytonosság hiánya a bűnüldözési intézkedések terén, és az alapul szolgáló közös európai vádemelési politika hiánya). Mint azt fentebb említettük, ez esetben a két következtetés nyilvánvalóan összefügg egymással. Ezzel együtt – és ellentétben az egyesült királyságbeli *House of Commons* állításaival – a Bizottság nem „mosta össze” a két kérdést, hanem részletesen kifejtette, miért véli úgy, hogy a tagállami intézkedés nem kielégítő, és hogy uniós intézkedéssel jobban megvalósítható a szakpolitikai célkitűzés. Ezeket az indokokat alátámasztja a hatásvizsgálat, amelyet számos indokolt vélemény említ, és amely jellegénél fogva sokkal részletesebb. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a Bíróság a Vodafone-ügyben a Bizottság hatásvizsgálatára hivatkozva tekintette igazoltnak az arányosság elvének tiszteletben tartását⁹. A Bizottság úgy véli, hogy a hatásvizsgálati jelentés a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartásával összefüggésben is releváns, mivel alátámasztja az indokolásban és a pénzügyi kimutatásban kifejtett okokat.

Ezért a Bizottság úgy véli, javaslata a szubszidiaritás elvével kapcsolatban kellőképpen indokolt.

2.3. Tagállami intézkedés, meglévő mechanizmusok vagy jogalkotásra irányuló javaslat

Számos nemzeti parlament (a ciprusi *Vouli ton Antiprosopon*, a cseh *Senát*, az ír *Houses of the Oireachtas*, a holland *Eerste Kamer* és *Tweede Kamer*, a román *Camera Deputaților*, a szlovén *Državni Zbor*, a svéd *Riksdag*, az egyesült királyságbeli *House of Commons*) véleménye szerint elégséges a tagállami szintű nyomozási és vádemelési tevékenység, és a meglévő uniós szintű összehangolási és nyomozási mechanizmusok (Eurojust, Europol és OLAF) is elégségesek lennének. A svéd *Riksdag*, az egyesült királyságbeli *House of Commons* és a ciprusi *Vouli ton Antiprosopon* álláspontja szerint a Bizottságnak csak az általa

⁸ A C-233/94. sz., Németország kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet (EBHT 1997., I-2405. o.) 25. pontja.

⁹ Hivatkozás a 6. lábjegyzetben, 55–60. pont.

javasolt, az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelv¹⁰ elfogadását követően kellett volna újabb jogalkotást kezdeményeznie e téren. Az egyesült királyságbeli *House of Commons* emellett úgy véli, hogy a Bizottság nem vizsgálta meg kellőképpen a csalás megelőzésére irányuló intézkedéseket.

Ami azt az érvet illeti, miszerint a tagállami nyomozási és vádemelési tevékenység – legalábbis bizonyos tagállamok vonatkozásában – elégséges lenne, továbbá hogy az uniós intézkedésnek azokra a tagállamokra kellene összpontosítania, ahol hiányosságok lehetnek (a svéd *Riksdag*, a szlovén *Državni Zbor*), a Bizottság kiemeli, hogy a szubszidiaritás elve megköveteli az uniós szintű intézkedés és a tagállami szintű intézkedés hatékonyságának összehasonlítását. Az egyes konkrét tagállamokban fennálló helyzet ezért önmagában nem döntő jelentőségű mindaddig, amíg kimutatható, hogy a tagállamok szintjén történő intézkedés általában véve nem kielégítő, és hogy a szakpolitikai célkitűzés általánosságban jobban megvalósítható lenne uniós intézkedéssel.

E tekintetben a Bizottság megjegyzi, hogy tárgyilagos és egyértelmű statisztikai információk bizonyítják, hogy a hatékony, visszatartó erővel bíró és azonos szintű védelem biztosítására irányuló, Szerződés szerinti célkitűzés általánosságban nem valósul meg¹¹. Az OLAF éves statisztikáinak elemzése azt jelzi, hogy a nemzeti büntetőeljárások nem hatékonyak, mert túl hosszú ideig tartanak. A 2006 és 2011 között eltelt ötéves időszakban 54,3% volt azon eljárások¹² aránya, amelyekben még nem született tagállami bírósági határozat¹³. Az OLAF statisztikái emellett a visszatartó erő hiányáról is árulkodnak. Ugyanezen időszakban az OLAF által a tagállami igazságügyi hatóságoknak átadott eljárások több mint felét a bírósági szakasz előtt megszüntették¹⁴, és az átlagos elítélési ráta is alacsony volt (42,3%). Ezek az adatok olyan ügyekre vonatkoznak, amelyekben az OLAF már úgy határozott, hogy az összegyűjtött információk indokolják a vizsgálat megindítását, és el is végezte az előzetes vizsgálatot. Végül, az OLAF rendelkezésére álló statisztikai adatok szerint a sikeres vádemelések aránya tagállamonként eltérő, aminek következtében az egyes tagállamokban az Unió pénzügyi érdekei nem részesülnek azonos szintű védelemben. Az OLAF által a tagállamok igazságügyi hatóságainak átadott eljárásokban 2006 és 2011 között az elítélési ráta mértéke 19,2%-tól 91,7%-ig terjedt (a 0%-os és a 100%-os rátával bíró tagállamok figyelmen kívül hagyásával)¹⁵. Ezért – ellentétben bizonyos nemzeti parlamentek (a cseh *Senát*, a holland *Eerste Kamer* és *Tweede Kamer*, az egyesült királyságbeli *House of Commons*) véleményével, amelyek megkérdőjelezzik a Bizottság által szolgáltatott adatokat – meggyőző statisztikai bizonyítékok igazolják, hogy általában véve a tagállami szintű intézkedés nem kielégítő az uniós csalások konkrét területén.

Az egyesült királyságbeli *House of Commons* előadta továbbá, hogy a Bizottság nem veszi figyelembe a fellépés elegendőségét „regionális vagy helyi szinten, amely különösen fontos, ha a részlegesen önálló hatáskörökkel rendelkező közigazgatási egységeknek különálló

¹⁰ COM(2012) 363, 2012. július 11.

¹¹ 2011. évi OLAF-jelentés, 18–20. o.

¹² Egy eljárás egy meghatározott természetes vagy jogi személy ellen egy adott ország joghatósága alapján folytatott büntetőeljárást jelent. Minden ügy több eljárást ölelhet fel, több országban.

¹³ A 2006 és 2011 közötti időszakban az OLAF által a tagállamoknak átadott, bejelentett bírósági határozat nélküli eljárások százalékos aránya, 2011. évi OLAF-jelentés, 6. táblázat, 20. o.

¹⁴ A 2006 és 2011 közötti időszakban az OLAF által a tagállamoknak átadott, bejelentett bírósági határozattal lezárt eljárások 51,2% százalékát a bírósági szakasz előtt megszüntették, 2011. évi OLAF-jelentés, 6. táblázat, 20. o.

¹⁵ 2011. évi OLAF-jelentés, 6. táblázat, 20. o.

büntetőjogi rendszerei vannak”. A Bizottság álláspontja szerint ez az érv nem meggyőző. A hatásköröknek egy tagállam, annak régiói és települései közötti megosztása tisztán belügy. Ha a Bizottság a tagállami intézkedés elégtelenségére utal, ez az állítás szükségképpen vonatkozik a tagállami intézkedés valamennyi lehetséges szintjére, ideértve a regionális és a helyi szintet is.

Ami a meglévő, uniós szintű mechanizmusokat illeti, noha nemzeti és uniós szinten is mindig van lehetőség a javításra, a Bizottság továbbra is meg van győződve arról, hogy a konkrét ügyben ezek a javítások – jellegükből adódó korlátaik miatt – a legjobb esetben is csak korlátozott hatással járnának. A feltárt hiányosságokat a meglévő uniós szintű mechanizmusok vagy szervek egyike sem tudja orvosolni, korlátozott hatáskörük miatt.

Az OLAF évek óta támogatja a tagállamok hatóságait az e téren végzett feladataik ellátásában. Az OLAF hatáskörei azonban igazgatási vizsgálatok elvégzésére korlátozódnak. Az OLAF tehát nem végezhet szigorú értelemben vett bűnügyi nyomozást, és a bűnügyi nyomozásokra vonatkozó információkhoz sem férhet hozzá. Emellett az OLAF zárójelentéseiben foglalt megállapítások alapján a tagállamok illetékes hatóságai nem indítanak automatikusan büntetőeljárást. Ezek pusztán ajánlások, a nemzeti – közigazgatási vagy igazságügyi – hatóságok pedig szabadon eldönthetik, hogy szükség esetén milyen intézkedést fogadjanak el¹⁶. Nemrégiben hatályba lépett az OLAF reformja¹⁷. Jóllehet a reform a jelenlegi igazgatási vizsgálatok hatékonyságának és átláthatóságának javítására irányul, nem várható, hogy ez az uniós csalások terén érdemi hatással járjon a bűncselekmények ügyében végzett nyomozási és vádemelési tevékenység szintjére nézve.

Az Europol és az Eurojust szerepét illetően is felmerülnek olyan korlátok, amelyek e szervek sajátosságaiból fakadnak. E szervek együttműködési és összehangolási feladatokat látnak el, de nincs hatáskörük arra, hogy maguk nyomozási vagy vádemelési feladatokat végezzenek el vagy irányítsanak, és a Szerződés vonatkozó rendelkezései alapján sem lehet őket ilyen hatáskörökkel felruházni. Habár az Eurojust kérelmezheti nyomozás megindítását, azt tagállami szinten nem tudja figyelemmel kísérni, és nemzeti szintű nyomozási vagy vádemelési feladatokat sem tud irányítani. E tekintetben idén a Bizottság az Europol és az Eurojust működésének további javítására is javaslatot tett¹⁸. Azonban még az Eurojust legkiterjedtebb reformja – amely feljogosítaná az Ügynökséget a nyomozás megindítására – sem orvosolhatná az uniós csalásokkal kapcsolatos vádemelési tevékenység hiányosságait. A meglévő struktúrákkal kapcsolatban javasolt változások várhatóan bizonyos javulást fognak eredményezni, azonban e struktúrák alapvető jellegénél fogva ezek a változások nem orvosolhatják a tagállamokban végzett nyomozási és vádemelési tevékenység elégtelenségét.

A büntető anyagi jog harmonizálása az unió pénzügyi érdekek átfogó védelmének fontos eleme. Mint azt megjegyeztük, a Bizottság javaslatot terjesztett elő az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelvvelre vonatkozóan¹⁹. Mindazonáltal a bűncselekmények fogalom meghatározásainak és a szankciók

¹⁶ Lásd például a T-29/03. sz., Comunidad Autónoma de Andalucía kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 2004., II-2923. o.) 37. pontját és a T-309/03. sz., Camós Grau kontra Bizottság ügyben hozott ítélet (EBHT 2006., II-1173. o.) 51. pontját.

¹⁷ Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló, 2013. szeptember 11-i 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL L 248., 2013.9.18., 1. o.), amely 2013. október 1-jén lépett hatályba.

¹⁸ Az Europolal kapcsolatban lásd a COM 2013(173) dokumentumot, az Eurojust vonatkozásában pedig a COM 2013(535) dokumentumot. Az előző Eurojust-reform (2008. december 16-i 2009/426/IB tanácsi határozat) végrehajtásának határideje 2011. június 4-én járt le.

¹⁹ COM(2012) 363.

szintjének harmonizálása önmagában – hatékony nyomozási és vádemelési intézkedések támogatása nélkül – nem fog kielégítő eredményekkel járni. Az említett irányelvjavaslat és az Európai Ügyészség létrehozására irányuló javaslat céljai – bár egymást kiegészítik – különbözőek. Az irányelvjavaslat célja az érintett bűncselekmények fogalommeghatározásainak harmonizálása, közös szankciók bevezetése, valamint az elévülési idők harmonizálása. A Bizottság véleménye szerint nem szükséges addig várni az Európai Ügyészség létrehozására irányuló javaslat megtételével, amíg értékelni tudja a javasolt irányelv eredményeit. A javasolt irányelv eredményei nem járnak közvetlen hatással a jelen javaslattal kapcsolatos szubszidiaritási tesztre.

Ami pedig a csalás megelőzését célzó intézkedéseket illeti, a csalás elleni stratégia integrált intézkedésekről rendelkezik a csalás megelőzésére, felderítésére és kivizsgálására. Mivel azonban minden csalást nem lehet megelőzni, a megelőzési erőfeszítésekhez hatékony, visszatartó erővel bíró végrehajtási mechanizmusnak kell járulnia; a szabályok megsértését jelző, szilárd mechanizmus ugyanis a normák érvényesülését is javítja.

Végül, a meglévő mechanizmusok vagy szervek egyike sem orvosolhatja a határokon átnyúló bizonyítékok elfogadhatóságával, a határokon átnyúló kapcsolat meghatározásával, vagy a másik tagállam hatóságaitól kapott segítséggel kapcsolatban azonosított hiányosságokat, továbbá ezek a kérdések nem rendezhetők pusztán tagállami szinten elfogadott intézkedésekkel sem. Ezért a Bizottság fenntartja, hogy az uniós pénzügyi érdekek védelme a nyomozási és vádemelési tevékenység tekintetében csak az Európai Ügyészség létrehozásával javítható ténylegesen.

Ezért a Bizottság úgy véli, hogy – az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdésével összhangban – a javasolt intézkedés célkitűzései tagállami intézkedés, meglévő mechanizmusok vagy jogalkotási javaslat révén nem valósíthatók meg kielégítően.

2.4. Többlétérték

Több nemzeti parlament (a cseh *Senát*, a magyar *Országgyűlés*, a román *Camera Deputaților*, a holland *Eerste Kamer* és *Tweede Kamer*) megkérdőjelezi a javaslatból eredő többlétértéket, miközben egyesek elismerik az Európai Ügyészség létrehozásából származó előnyöket. A máltai *Kamra tad-Deputati* például úgy véli, hogy az Európai Ügyészség létrehozása többlétértékkel járna. Az egyesült királyságbeli *House of Commons* álláspontja szerint a Bizottság nem igazolta, hogy uniós szintű intézkedéssel jobb eredményeket lehetne elérni. Az egyesült királyságbeli *House of Lords* véleménye szerint a Bizottság feltételezései túlságosan optimisták.

Ezen állításokkal szemben a Bizottság úgy véli, hogy a javasolt rendszer jelentős többlétértékkel járna az uniós csalások elleni küzdelem terén. Ezt az álláspontot számos elem alátámasztja.

Az egyik legfontosabb javulás várhatóan az uniós szintű, közös bűnüldözési politikából ered majd. Ez orvosolni fogja az uniós csalások ügyében az egyes tagállamokban végzett nyomozási és vádemelési tevékenységek között fennálló, jelentős eltéréseket. Így elkerülhető lesz a legkedvezőbb igazságszolgáltatási fórum elkövetők általi kiválasztása („forum shopping”) is, és a visszatartó erő is nagyobb lesz, mivel a csalók tudatában lesznek annak, hogy a felderítés, a nyomozás és a vádemelés kockázata jelentősen megnőtt az egész Unióban.

Emellett a javaslat számos fontos gyakorlati és jogi problémát orvosol. Például az, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő valamennyi csalási üggyel az Európai Ügyészség foglalkozna, azt jelenti, hogy lehetséges lenne olyan, határokon átnyúló kapcsolatok felfedezése, amelyeket a tisztán nemzeti szintű nyomozások esetleg nem észlelnének. Lehetőség lenne a nyomozások

hatékonyabb irányítására és összehangolására is, mivel az Európai Ügyészség az összes rendelkezésre álló információt átlátná, és ezért el tudná dönteni, hogy a nyomozást hol lehet a leghatékonyabban lefolytatni.

A delegált európai ügyészeket is felölelő, javasolt szervezeti struktúra azt is jelentené, hogy az információk vagy a bizonyítékok beszerzéséhez többé nem lenne szükség az időigényes kölcsönös jogsegélyeljárásokra: mivel valamennyi delegált európai ügyész ugyanabban a szervezetben dolgozna, a legtöbb esetben elegendő lenne egy munkatárssal történő egyszerű kapcsolatfelvétel.

Egy másik olyan elem, amely a Bizottság várakozása szerint jelentős többletértékkel járna, a határokon átnyúló bizonyításvétel javasolt módja. Az egyik tagállam jogának megfelelően összegyűjtött bizonyítékokat – a jelenlegi gyakorlattól eltérően – el kellene fogadni a bírósági eljárás során (kivéve, ha elfogadásuk sértené a tisztességes eljárás követelményét és a védelemhez való jogokat), még akkor is, ha a bíróság helye szerinti tagállam nemzeti joga eltérő szabályokat tartalmaz az ilyen bizonyítékok összegyűjtésére vagy benyújtására vonatkozóan.

Ezzel összefüggésben a cseh *Senát* azon aggályának adott hangot, hogy a javaslat gyengíti az eljárási szabályokat, a ciprusi *Vouli ton Antiprosopon* véleménye szerint pedig a javaslat nem biztosítja a szükséges szintű védelmet, mivel a nyomozati cselekmények felsorolása olyan cselekményeket is tartalmaz, amelyek a nemzeti jog alapján nem megengedettek. A javaslat azonban – amennyiben ezek az érvek relevánsak lehetnek a szubszidiaritási teszt szempontjából – erősíti az eljárási szabályokat azáltal, hogy uniós katalógust állít össze az eljárási biztosítékokról, valamint azon nyomozati cselekményekről, amelyek esetében – a nemzeti jog kötelező erejű rendelkezésein felül – az uniós jog alapján kötelező az előzetes bírói engedély beszerzése a nemzeti bíróságoknál.

Végül, a decentralizált Európai Ügyészség létrehozása európai szinten egyesítené az uniós csalási ügyekben végzett nyomozási és vádemelési tevékenységgel kapcsolatos szakértelmet és a know-how-t, mégis biztosítaná a bűncselekmény elkövetési helyéhez közeli intézkedést.

Ezért a Bizottság úgy véli, hogy – az EUSZ 5. cikke (3) bekezdésének megfelelően – a tervezett intézkedés céljai az intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.

2.5. Az Európai Ügyészség felépítése

Több nemzeti parlament vetett fel aggályt az Európai Ügyészség javasolt felépítésével kapcsolatban is. A francia *Sénat* arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy bár az Európai Ügyészség létrehozását önmagában üdvözlendőnek tartja, nem támogatja egy hierarchikus hatáskörökkel bíró, központi hivatal létrehozását. A francia *Sénat* inkább olyan testületi szerv létrehozását támogatná, amelyben valamennyi tagállam képviseltetné magát, tagjai közül pedig – lehetőleg a tagállamok közötti rotációval – elnököt választana. A román *Camera Deputatilor* szerint a Bizottságnak megfelelően indokolnia kellett volna, hogy miért nem testületi szerv létrehozására tett javaslatot. A máltai *Kamra tad-Deputati* szintén rögzíti, hogy elviekben támogatja az Európai Ügyészség létrehozását. Nézete szerint azonban az Ügyészség javasolt felépítése és hatáskörei nem az egyetlen és a legjobb elképzelhető megoldást jelentik, és a testületi jelleg szorosabban igazodna a szubszidiaritás elvéhez. Végül a magyar *Országgyűlés* véleménye az, hogy a kizárólagos utasítási jog (a javaslat 6. cikkének (5) bekezdése) megkérdőjelezné a delegált ügyészi szervezet tagállami ügyészi rendszerben való működésének lehetőségét.

A Bizottság szerint az indokolt véleményekben szereplő, a testületi jelleget támogató és a javaslat szerinti szervezeti felépítést ellenző érvek jobban kapcsolódnak az arányosság, mint a szubszidiaritás elvéhez. A francia *Sénat* kifejezetten azzal érvel, hogy a „centralizált” felépítéssel a javaslat túlterjed azon, ami a Szerződések célkitűzéseinek eléréséhez szükséges, ez pedig az EUSZ 5. cikke (4) bekezdésének nyelvezetét tükrözi (arányosság elve).

A Bizottság szerint továbbá egy testületi szerv nem szükségképpen kevésbé centralizált a javaslat szerinti felépítésnél: pusztán az Európai Ügyészség eltérő módon történő megszervezéséről van szó, az Európai Ügyészség pedig mindenképpen az Unió hivatala maradna. Így a javaslat szerinti decentralizált modell és a több nemzeti parlament által támogatott testületi jelleg közötti összehasonlítás nem az uniós szintű intézkedés és a tagállami szintű intézkedés összehasonlítását, hanem az uniós szintű intézkedés két lehetséges módjának összehasonlítását jelenti. A Bizottság nézete szerint ez nem a szubszidiaritás elvével kapcsolatos kérdés.

Az Európai Ügyészség felépítése azonban más módon releváns lehet a szubszidiaritás elve szempontjából. Ugyanis az Ügyészség felépítése, szervezete és hatáskörei hatással lehetnek arra, hogy a javasolt intézkedés jobban megvalósítható-e uniós szinten, ez a kérdés pedig egyértelműen kapcsolódik a szubszidiaritás elvéhez. E tekintetben a Bizottság úgy véli, hogy egy teljes egészében testületi jellegű Európai Ügyészség létrehozása hátráltathatná az Ügyészség hatékonyságát, rontva döntéshozatalának hatékonyságát. Ezért sem alkalmazzák általánosan a testületi jellegű vádhatóság modelljét a tagállamokban vagy a nemzetközi szervezetekben (például a Nemzetközi Büntetőbíróságon), különös tekintettel arra, hogy a konkrét ügyekben gyors operatív döntéshozatalra van szükség. Előfordulhat, hogy egy ilyen felépítés az Európai Ügyészségtől várható bizonyos előnyök ellen hatna.

Ugyanakkor a javaslat számos belügy esetében kvázi testületi jóváhagyást irányoz elő. A javaslat 7. cikke tíztagú testületre (az európai ügyészre, négy helyettesére és öt delegált európai ügyészre) ruházza a belső eljárási szabályzat elfogadásának jogkörét. Ez a szabályzat a működés szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír, mivel többek között rendezni fogja az Európai Ügyészség munkaszervezését, és általános szabályokat fog tartalmazni az ügyek elosztására vonatkozóan. Ez a megközelítés nem rontja az Ügyészség hatékonyságát.

Végül: a delegált európai ügyészek funkcionális szempontból az Európai Ügyészség szerves részét képezik, és gyakorolják annak hatásköreit. Egy egyértelmű utasítási lánc – ideértve az új utasítási lehetőséget – elengedhetetlen az Ügyészség hatékony döntéshozatala és működése szempontjából.

Ezért a Bizottság úgy véli, hogy az Európai Ügyészség javasolt felépítése összeegyeztethető a szubszidiaritás elvével.

2.6. Az Európai Ügyészség hatáskörének jellege és terjedelme

Az Európai Ügyészség hatáskörének kérdését több nemzeti parlament felvetette. A holland *Eerste Kamer* és *Tweede Kamer*, a magyar *Országgyűlés*, a román *Camera Deputaţilor* és a szlovén *Državni Zbor* nem támogatja az Európai Ügyészség kizárólagos hatáskörét. A holland *Eerste Kamer* és *Tweede Kamer*, valamint az egyesült királyságbeli *House of Lords* azt is kockázatosnak látja, hogy az európai nyomozások felülírhatnák a tagállamok által azzal kapcsolatban meghatározott prioritásokat, hogy hogyan használják fel leghatékonyabban a bűnügyi nyomozási eszközöket és forrásokat. A ciprusi *Vouli ton Antiprosopon* álláspontja szerint a járulékos hatáskörre vonatkozó rendelkezések közvetett módon kiterjesztik a javasolt jogszabály hatályát. A cseh *Senát* véleménye szerint a Bizottság nem igazolta annak

szükségességét, hogy az Európai Ügyészség hatásköre az egyetlen tagállamot érintő bűncselekményekre is kiterjedjen.

2.6.1. *A hatáskör terjedelme és kizárólagossága*

Bár a Bizottság érti a nemzeti parlamentek által felvetett aggályokat, emlékeztet arra, hogy az EUMSZ 86. cikke valamennyi uniós csalási ügyre kiterjed, és a rendelkezés nem tesz különbséget az egyetlen államot, illetve a több államot érintő ügyek között. Az Európai Ügyészség hatáskörének az összes ügyre történő kiterjesztése melletti fő érv az, hogy leghatékonyabban így biztosítható a következetes nyomozási és vádemelési politika az egész Unióban, és így előzhető meg az uniós és nemzeti szintű intézkedések közötti átfedés, ami megkettőződéshez, valamint az értékes erőforrások pazarlásához vezetne. Emellett ha az Európai Ügyészség nem bírna legalább tudomással valamennyi ügyről, nehezen tudná beazonosítani a különböző tagállami terheltek és ügyek közötti összefüggéseket. Ha az Ügyészség hatáskörét meghatározott – például a súlyos vagy a határokon átnyúló – ügyekre korlátoznánk, ez nem pusztán csökkentené az Ügyészség létrehozásából eredő többletértéket, hanem az Unió hatáskörét is megkérdőjelezné e téren.

Az Unió pénzügyi érdekeit sértő valamennyi bűncselekményt – köztük az egyetlen államot érintő ügyeket – a szóban forgó, lényeges uniós dimenzióval bíró bűncselekmények jellegére tekintettel indokolt az Európai Ügyészség kizárólagos hatáskörébe vonni. Ez magában foglalja a nyomozási és vádemelési tevékenység uniós szintű irányítását és összehangolását, mivel ezek a bűncselekmények az Unió pénzügyi érdekeit sértik.

Az Európai Ügyészség kizárólagos hatásköre azonban nem jelentené azt, hogy a nemzeti hatóságokat kizárnák az Európai Ügyészség által kezelt ügyek intézéséből. Decentralizált felépítésére tekintettel az Európai Ügyészség a nemzeti bűnüldöző hatóságok aktív közreműködésével végezné a bűncselekmények felderítését, és a tagállamokban működő, delegált európai ügyészeket keresztül emelne vádat a nemzeti bíróságok előtt.

Végül a magyar *Országgyűlés* kifogásolja a javaslat 11. cikkének (4) bekezdése által az Európai Ügyészség részére biztosított kizárólagos hatáskört, mert nézete szerint az EUMSZ 86. cikke nem biztosít kizárólagos hatáskört az Európai Ügyészségnek. Ezzel szemben a Bizottság úgy véli, hogy noha a Szerződés nem határozza meg kizárólagos hatáskörként az EUMSZ 86. cikkét, ez – mint fentebb jeleztük – nem jelenti azt, hogy az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelet másodlagos jogforrásként ne utalhatná az Európai Ügyészség kizárólagos hatáskörébe az Unió érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozási és vádemelési tevékenységet.

2.6.2. *Járulékos hatáskör*

Az Európai Ügyészségnek a javaslat 13. cikkében meghatározott járulékos hatásköre a hatékony bűnüldözést biztosítja, lehetővé téve az Ügyészség számára, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekménnyel elválaszthatatlanul összekapcsolódó bűncselekmények ügyében nyomozási és vádemelési feladatokat lásson el, amennyiben az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény a meghatározó. A gyakorlatban az Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes magatartás szorosan összekapcsolódhat a nemzeti jog szerinti egyéb bűncselekményekkel (például okirathamisítással). Ilyen esetekben a hatékony igazságszolgáltatás érdekében áll a közös vádemelési tevékenység, mivel az mind a vádhatóságok, mind a bíróságok számára időmegtakarítással jár, miközben a terheltek csak egyszer kell bíróság elé állnia. A feltételek szigorúak: az Európai Ügyészség hatáskörének megállapításához a különböző bűncselekményeknek elválaszthatatlanul kell egymáshoz kapcsolódniuk, azonos tényálláson kell alapulniuk, és az uniós bűncselekménynek kell a

meghatározónak lennie. Más ügyekben a nemzeti hatóságok lennének jogosultak a az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozási és vádemelési feladatok ellátására, a nemzeti jog szerinti egyéb kapcsolódó és meghatározó bűncselekményekkel együtt. Az Európai Ügyészségnek és a nemzeti vádhatóságoknak a javaslat 13. cikke (3) bekezdésének megfelelően konzultálniuk kell egymással annak meghatározása érdekében, hogy a fenti szempontokra tekintettel melyiküknek van hatásköre.

Ezért a Bizottság hangsúlyozza, hogy a javaslat 13. cikkében szereplő, járulékos hatáskörre vonatkozó szabály nem kizárólag az Európai Ügyészség hatáskörét részesíti előnyben a nemzeti hatáskörrel szemben, hanem a szabály – a meghatározó jellegtől függően – mindkét irányban érvényesülhet. A járulékos hatáskörrel történő rendelkezés fő oka az, hogy az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények igen gyakran elválaszthatatlanul összekapcsolódnak más, ugyanezen érdekeket nem sértő bűncselekményekkel. Az ilyen vegyes ügyekre vonatkozó járulékos szabály hiányában az egymással elválaszthatatlanul összekapcsolódó bűncselekmények ügyében rendszeres lehetne a párhuzamos nyomozási és vádemelési tevékenység, ami komolyan ronthatná a csalás elleni intézkedések hatékonyságát. Ráadásul ha a párhuzamos eljárások ugyanazon bűncselekményt érintik, akkor az egyik ügyben hozott jogerős döntést követően haladéktalanul meg kellene szüntetni az ehhez kapcsolódó eljárást, tekintettel arra az elvre, miszerint senki ellen nem indítható kétszer büntetőeljárás ugyanazon bűncselekmény miatt (*non bis in idem*). A járulékos hatáskörre vonatkozó rendelkezés biztosítja, hogy ne kerüljön sor ilyen, kevésbé hatékony intézkedésekre.

Ezért a Bizottság úgy véli, hogy az Európai Ügyészség javasolt hatáskörének jellege és terjedelme összeegyeztethető a szubszidiaritás elvével.

3. KÖVETKEZTETÉS

A fentiekre tekintettel a Bizottság úgy véli, hogy javaslata összhangban van az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdése szerinti szubszidiaritás elvével, és nincs szükség a javaslat visszavonására vagy módosítására. Ezért a Bizottság a javaslatot fenntartja. A jogalkotási folyamat során azonban a Bizottság megfelelően figyelembe fogja venni a nemzeti parlamentek indokolt véleményeit.