



11.11.2013

MEDDELELSE TIL MEDLEMMERNE

(102/2013)

Om: Begrundet udtalelse fra Det Forenede Kongeriges Overhus om forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (COM(2013)0543 – 2013/0255(APP))

I henhold til artikel 6 i protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet kan de nationale parlamenter senest otte uger efter fremsendelsen af et udkast til lovgivningsmæssig retsakt sende formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen en begrundet udtalelse, der forklarer, hvorfor de mener, at det pågældende udkast ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Ifølge Europa-Parlamentets forretningsorden er det Retsudvalget, der er kompetent med hensyn til overholdelse af nærhedsprincippet.

Vedlagt fremsendes til orientering en begrundet udtalelse fra Det Forenede Kongeriges Overhus om det ovennævnte forslag.

COM(2013)0534, 12558/13: Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed

Den 28. oktober 2013 vedtog Overhuset i Det Forenede Kongeriges parlament følgende:

"Overhuset mener, at Kommissionens forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (COM(2013)0534, rådsdokument 12558/13) ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, af de grunde, der er angivet i EU-Udvalgets 3. betænkning (dokument 65 fra Overhuset), og instruerer i overensstemmelse med artikel 6 i protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet lederen af Overhusets forvaltning om at sende denne begrundede udtalelse til de respektive formænd for EU-institutionerne."

Vurdering i forhold til nærhedsprincippet: Den Europæiske Anklagemyndighed

12558/13: Forslag til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed

Henstilling

1. Vi henstiller, at Overhuset afgiver nedenstående begrundede udtalelse, som fastsætter, at den foreslåede forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og at det sender den til formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i henhold til bestemmelserne i EU-traktaterne.

Undersøgelserforbehold

2. Denne betænkning afslutter ikke behandlingen af dette forslag, som vil blive genstand for en videre nærmere undersøgelse.

Betænkningen

3. Denne betænkning er udarbejdet af EU-Udvalgets underudvalg for retlige anliggender, institutioner og forbrugerbeskyttelse. Dets medlemmer er anført i tillægget.

Kommissionens forslag

4. I henhold til Kommissionens forslag oprettes Den Europæiske Anklagemyndighed med en særskilt juridisk identitet som et EU-organ med eget personale. Den vil have enekompetence til efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, og lovovertrædelser, der er nært forbundet hermed.
5. Organet vil omfatte den europæiske anklager, fire stedfortrædere og mindst en europæisk

delegeret anklager, der opererer i hver enkelt deltagende medlemsstat. De europæiske delegerede anklagere kan også udøve deres funktioner som nationale anklagere, men en uafhængig europæisk delegeret anklagers opgaver vil have forrang.

6. Den Europæiske Anklagemyndighed vil være uafhængig. Den vil være ansvarlig over for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen gennem en forpligtelse til at udarbejde en årsberetning om sin generelle virksomhed. Den Europæiske Anklagemyndighed vil være forpligtet til at handle upartisk og forholdsmæssigt, til at efterforske "uden ugrundet ophold" og til at retsforfølge "hurtigt".
7. Den Europæiske Anklagemyndighed vil i henhold til forslaget med henblik på sin efterforskning få ret til adgang til nationale databaser og oplysninger, som Europol (EU's retshåndhævende myndighed) og Eurojust (EU's enhed for retligt samarbejde) ligger inde med. Den vil have en bred vifte af efterforskningsmæssige beføjelser i relation til potentielle overtrædelser, forudsat at der indhentes en kendelse fra en national dommer i forbindelse med indgribende procedurer, eller hvis det kræves efter den nationale lovgivning. Der vil være en pligt for medlemsstaternes myndigheder til at yde fornøden bistand til og fremlægge de nødvendige oplysninger for Den Europæiske Anklagemyndighed på dennes anmodning.
8. Forslaget vil give Den Europæiske Anklagemyndighed en national anklagers beføjelser. Den vil have beføjelse til at afgøre, hvor et tilfælde af svig med EU-midler skal retsforfølges, og om der skal ske retsforfølgning, herunder om man skal acceptere, at der betales erstatning og en bøde, i stedet for at foretage retsforfølgning.
9. Forslaget vil fastlægge reglerne om anerkendelse af bevismidler i sager, der retsforfølges af Den Europæiske Anklagemyndighed, og give mistænkte, der er genstand for efterforskning, de minimumsrettigheder, der følger af EU-direktiverne og den relevante nationale lovgivning. Det vil også give følgende yderligere rettigheder, som ikke hidtil har været omfattet af EU-direktiver, og som skal udøves i overensstemmelse med national lovgivning:
 - en ret til ikke at udtale sig
 - en uskyldsformodning
 - en ret til retshjælp
 - en ret til at fremlægge bevismidler og til at anmode Den Europæiske Anklagemyndighed om at foretage specifikke undersøgelser.
10. Den Europæiske Anklagemyndighed vil få kompetence til at samarbejde med EU-organer, internationale organer og tredjelandes organer. Derudover kræves det i henhold til forslaget, at Den Europæiske Anklagemyndighed etablerer et særligt tæt forhold til Eurojust. Den vil være undergivet domstolsprøvelse ved de nationale domstole, som om den var en national myndighed. Endelig indeholder forslaget nærmere regler om udnævnelserne til Den Europæiske Anklagemyndigheds forskellige embeder, de databeskyttelsesregler, som Den Europæiske Anklagemyndighed er underlagt, og bestemmelser om finansiering og personale.

Begrundet udtalelse

11. Som udvalget understregede i sin betænkning om bekæmpelse af svig med EU-midler¹, er det vanskeligt at vurdere omfanget af svig rettet mod EU-budgettet. Det anslås i betænkningen, at tallet kan være 5 mia. EUR årligt eller derover. Kommissionen har med henblik på sin konsekvensanalyse konservativt antaget, at der er risiko for svig for omkring 3 mia. EUR årligt². Der er tale om betydelige beløb, og både medlemsstaterne og EU som helhed har en stærk interesse i at reducere omfanget af svig med EU-midler. Denne begrundede udtalelse sætter ikke spørgsmålstejn ved dette mål, men derimod ved Kommissionens valg med hensyn til, hvordan det skal opnås.
12. Den af Kommissionen foreslåede løsning på denne omfattende svig er i store træk at oprette Den Europæiske Anklagemyndighed som et EU-organ, der har enekompetence til at efterforske og retsforfølge en bred vifte af lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser³, og lovovertrædelser, der er uløseligt forbundet hermed⁴, og som kan trække på de nationale myndigheders ressourcer.
13. Dette vil indebære en meget betydelig og forstyrrende indtrængen i de følsomme strafferetlige systemer i medlemsstaterne. Overhuset finder, at en sådan foranstaltning på EU-niveau vil være i strid med nærhedsprincippet, da den er unødvendig, overdreven og ikke tilstrækkeligt begrundet af Kommissionen⁵. Det mener, at målet om at bekæmpe svig, der skader Unionens finansielle interesser, bedst kan opnås ved tiltag fra medlemsstaternes side inden for de eksisterende rammer for koordinering og samarbejde. Disse rammer kan om nødvendigt styrkes med henblik på at nå det pågældende mål på en effektiv måde.
14. Overhuset baserer denne konklusion på følgende overvejelser:
 - Forslaget vil skabe to separate systemer til bekæmpelse af svig, hvor Den Europæiske Anklagemyndighed har enekompetence til at efterforske og retsforfølge svig med EU-midler. Dette vil skabe overlapning og en "brudlinje" mellem dette system og de nationale systemer for efterforskning og retsforfølgning af andre former for svig. Der vil også være en risiko for, at medlemsstaterne vil afholde sig fra at bekæmpe svig med EU-midler, selv om artikel 325 i TEUF klart placerer ansvaret herfor hos både EU og medlemsstaterne.
 - Den mest effektive måde at imødegå svig på er at forhindre, at den finder sted til at begynde med. Kommissionen undersøger eller vurderer ikke i tilstrækkeligt omfang alternativer til strafferetshåndhævelse, som f.eks. kan bestå i at forenkle reglerne for de forskellige afsnit i EU-budgettet med henblik på at gøre svig vanskeligere, at forbedre EU's egen kontrol med EU-budgettet og at gøre de lettere for

¹ 12. betænkning for perioden 2012-13, dokument 158 fra Overhuset.

² SWD(2013) 275, afsnit 1.

³ Disse overtrædelser vil blive defineret ved henvisning til et direktiv, som i øjeblikket er under forhandling, om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod EU's finansielle interesser. De vil omfatte medvirken og tilskyndelse til og forsøg på at begå svig med EU-midler. Virksomheder vil kunne retsforfølges.

⁴ Den Europæiske Anklagemyndighed vil være kompetent, hvis svigen med EU-midler er fremherskende, og de dermed forbundne lovovertrædelser er baseret på de samme forhold.

⁵ Det skotske parlament har meddelt Overhuset, at det også mener, at forslaget strider mod nærhedsprincippet.

medlemsstaterne eller (om nødvendigt) pålægge dem at forbedre deres forvaltnings- eller kontrolsystemer.

- Kommissionen har ikke taget tilstrækkeligt hensyn til muligheden af at maksimere fordelene ved de eksisterende rammer for efterforskning og retsforfølgning af svig med EU-midler, navnlig fordi der ikke har været tid til at træffe og evaluere foranstaltninger til at forbedre disse rammer. I 2008 blev Eurojust styrket ved en afgørelse, der omfattede et krav om, der skulle iværksættes en uafhængig evaluering af enhedens effektivitet inden udgangen af juni 2014¹. Den 11. september i år blev der vedtaget en forordning, der skal gøre de undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), mere effektive og styrke dets samarbejde med medlemsstaterne². Der forhandles i øjeblikket om et forslag til direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod EU's finansielle interesser, som vil fastlægge nogle rammer for medlemsstaternes strafferetlige regler vedrørende svig med EU-midler³.
- Det foreliggende forslag angående Eurojust indeholder også nogle bestemmelser, der har til formål at styrke dets operationelle funktioner⁴. Der bør gives mulighed for, at disse foranstaltninger kan slå igennem, navnlig fordi der kan opstå en tendens i retning af mindre svig med EU-midler⁵.
- Kommissionens begrundelse for forslaget tager ikke tilstrækkeligt hensyn til, at mindst to medlemsstater ikke vil deltage i Den Europæiske Anklagemyndighed. Danmark står automatisk udenfor i medfør af protokol 22, mens den britiske regering har gjort det klart, at man ikke vil deltage i forslaget i henhold til protokol 21. Det er derfor klart, at oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed som foreslået ikke fuldt ud kan løse det af Kommissionen anerkendte problem med opsplitningen af de nationale retshåndhævelsesbestræbelser.
- Forslaget om Den Europæiske Anklagemyndighed vil have en negativ indvirkning på OLAF's og Eurojusts arbejde, uden at der er nogen garanti for, at det uprøvede ekstra organ vil tilføre noget andet i stedet. Ifølge Kommissionens konsekvensvurdering vil en betydelig del af OLAF's personale og ressourcer skulle overføres til Den Europæiske Anklagemyndighed. Det erkendes også, at Eurojusts rolle ikke længere vil omfatte koordinering af grænseoverskridende efterforskninger inden for svig med EU-midler⁶, hvorved man komplicerer tingene med yderligere koordinering mellem Den Europæiske Anklagemyndighed og Eurojust. Både Eurojust og OLAF kan imidlertid fungere effektivt inden for de nuværende rammer. Overhuset har for nylig

¹ Rådets afgørelse 2009/426 om styrkelse af Eurojust og om ændring af afgørelse 2002/187/RIA om oprettelse af Eurojust for at styrke bekæmpelsen af grov kriminalitet.

² Forordning 883/2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1073/1999 og forordning (Euratom) nr. 1074/1999.

³ COM(2012)0363.

⁴ COM(2013)0535. Dette forslag er blevet fremsat som en del af pakken om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed.

⁵ COM(2013)0548, Årsrapport fra Kommissionen, *Beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – Bekæmpelse af svig*, diagram 1, viser, at antallet af uregelmæssigheder indberettet af medlemsstaterne som svig og de involverede beløb var lavere i 2011 og 2012, end da de var på deres højeste i 2010.

⁶ SWD(2013) 274, afsnit 7.

konkluderet, at det forhold, at de britiske retshåndhævende myndigheder i stadig større omfang benytter sig af Eurojust, er en indikator for dennes værdi¹. OLAF effektivitet fandtes at være begrænset², men dette skyldes forhold, som kan korrigeres uden at ty til Den Europæiske Anklagemyndighed. En reducere af OLAF's og Eurojusts funktioner vil have særlig negative følger for de medlemsstater, der ikke kommer til at deltage i forslaget om Den Europæiske Anklagemyndighed.

- Kommissionen overdriver i sin konsekvensanalyse de potentielle konsekvenser af forslaget ved at benytte tal fra OLAF, som omfatter oplysninger fra Danmark og Det Forenede Kongerige, da de to lande med sikkerhed ikke deltager i Den Europæiske Anklagemyndighed. Tilsvarende behandler Kommissionen momsrig som svig, der skader Unionens finansielle interesser (og dermed falder ind under Den Europæiske Anklagemyndigheds enekompetence), selv om Det Forenede Kongerige, på linje med andre medlemsstater, ikke mener, at man kan gøre det³.
- Kommissionens skøn over omkostningerne og fordelene ved forslaget i konsekvensanalysen er utroværdige⁴. Kommissionen antager, at der ikke vil ske nogen væsentlige ændringer med hensyn til de menneskelige ressourcer, der er til rådighed til at tackle lovovertrædelser, der skader EU's finansielle interesser, selv om dens egen vurdering om, at den nuværende ordning er ineffektiv, viser, at dette ikke er sandsynligt. Den anslår etableringsomkostningerne, som afholdes over EU-budgettet, til 2,5 mio. EUR og de årlige driftsomkostninger til 27,9 mio. EUR, reduceret til 6,1 mio. EUR under hensyntagen til besparelser i forbindelse med OLAF og Eurojust. Dette skøn synes at være for lavt for et organ, der forventes at få ansvaret for 2500 komplekse sager om svig om året og 1667 retsforfølgninger. For så vidt angår belastningen af de nationale budgetter fremsætter Kommissionen den tvivlsomme formodning, at antallet af medarbejdere på nationalt plan, der beskæftiger sig med svig med EU-midler, i øjeblikket svarer til det niveau, der kræves for at håndtere den forventede arbejdsbyrde i Den Europæiske Anklagemyndighed. Fordelene er også baseret på tvivlsomme formodninger, herunder om en stigning i antallet af domfældelser på næsten 25 % og et 15 % højere niveau af inddrivninger af uretmæssigt udbetalte midler, hvilket er det højeste af de nuværende nationale skøn. Begge disse antagelser synes at være for høje i betragtning af, at Den Europæiske Anklagemyndigheds beføjelser til at efterforske og retsforfølge i vid udstrækning er de samme som dem, de nationale myndigheder allerede har, og da Den Europæiske Anklagemyndigheds retsforfølgning stadig vil finde sted ved de nationale domstole

¹ EU-Udvalget, *EU police and criminal justice measures: The UK's 2014 opt-out decision* (13. betænkning for perioden 2012-13, dokument 159 fra Overhuset), punkt 245.

² EU-Udvalget, *The Fight Against Fraud on the EU's Finances* (12. betænkning for perioden 2012-13, dokument 158 fra Overhuset), kapitel 5. Begrænsningen skyldes: budgetmæssige betragtninger, et sammenbrud i forbindelserne med OLAF-Overvågningsudvalget, manglende opfølgning i medlemsstaterne på oplysningerne fra OLAF og en mangel på koordination med Europol og Eurojust. Et krav til medlemsstaterne om at aflægge rapport til OLAF om, hvilke foranstaltninger de har truffet i forbindelse med sager, de har fået forelagt, blev betragtet som en mulig løsning på den manglende opfølgning fra medlemsstaternes side.

³ Rådet har vedtaget en generel tilgang til Kommissionens forslag til et direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod EU's finansielle interesser, hvori man specifikt holder momsindtægter uden for definitionen af EU's finansielle interesser, som bruges til at definere omfanget af Den Europæiske Anklagemyndigheds beføjelser.

⁴ De findes i afsnit 7 og bilag 4 i Kommissionens konsekvensanalyse, SWD(2013) 274.

og i vid udstrækning vil blive gennemført af europæiske delegerede anklagere, som er hentet blandt de nationale offentlige anklagere.

- Hvis man giver Den Europæiske Anklagemyndighed kompetence til at give instrukser til de nationale efterforsknings- og anklagemyndigheder, vil den kunne sætte sig ud over medlemsstaternes prioriteringer vedrørende de begrænsede nationale ressourcer til strafferetshåndhævelse, herunder i forbindelse med svig.
 - Forslaget vil indføre selvstændige regler angående anerkendelse af bevismidler i forbindelse med svig med EU-midler. Dette vil medføre unødvendige yderligere komplikationer og udgifter i relation til forvaltningen af de nationale strafferetlige systemer.
15. Kommissionens begrundelse angående overholdelse af nærhedsprincippet, som findes i punkt 3.2 i begrundelsen, er, at forslaget "i sig selv har en EU-dimension", at det "indebærer EU-baseret styring og koordinering af efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, som skal beskyttes af både Unionen og medlemsstaterne", og at "den nuværende situation, hvor retsforfølgning i forbindelse med lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, alene varetages af medlemsstaternes myndigheder, [...] ikke i tilstrækkelig grad [opfylder] dette mål"¹. I betragtning 5 i forslaget hævdes det, at målene med forslaget ikke kan opfyldes som følge af opsplitningen af de nationale procedurer ved retsforfølgning i forbindelse med svig med EU-midler. I sin konsekvensanalyse anfører Kommissionen nærmere, at de nationale retslige myndigheders tiltag ofte er ineffektive, at der kun indbringes få sager for domstolene, og at der ikke sker lige mange domfældelser i de forskellige medlemsstater². Endvidere gør Kommissionen gældende, at OLAF's og Eurojusts nuværende beføjelser er utilfredsstillende, og at restriktionerne i TEUF forhindrer, at disse organisationer får tildelt de nødvendige beføjelser³.
16. Overhuset kan ikke acceptere, at det forhold, at forslaget eventuelt "i sig selv har en EU-dimension", betyder, at det ikke behøver at være behørigt begrundet i forhold til nærhedsprincippet, eller at det skulle være nødvendigt med EU-baseret styring og koordinering af efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med strafbare handlinger, blot fordi de skader Unionens finansielle interesser. Artikel 325 i TEUF gør det klart, at bekæmpelsen af denne form for svig er både EU's og medlemsstaternes ansvar, og pålægger medlemsstaterne at træffe de samme foranstaltninger til bekæmpelse heraf som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser.
17. Overhuset kan som anført ovenfor ikke acceptere Kommissionens optimistiske vurdering med hensyn til det øgede antal sager, der vil blive indbragt for domstolene, og den bedre inddrivning, der kan opnås ved oprettelsen af Den Europæiske Anklagemyndighed, og mener, at svig med EU-midler kan imødegås effektivt inden for de eksisterende rammer baseret på medlemsstaternes strafferetlige systemer og en koordinering mellem disse og EU-institutionerne, som om nødvendigt kan styrkes.

¹ COM(2013)0534.

² SWD(2013) 275, afsnit 4.2.

³ OLAF kan kun foretage administrativ (ikke strafferetlig) efterforskning, og Eurojust kan ikke foretage efterforskning eller retsforfølge forbrydelser.

18. Gennem en styrkelse af de eksisterende rammer for bekæmpelsen af svig med EU-midler vil man også tage fat på problemerne med Eurojusts og OLAF's eventuelle ineffektivitet. Man vil også tage fat på spørgsmålet om opsplitningen af de nationale procedurer ved retsforfølgning uden at skabe en yderligere opsplitning af en anden art – mellem særskilte rammer for efterforskning og retsforfølgning af svig med EU-midler i de enkelte medlemsstater og mellem de forskellige systemer i de medlemsstater, der deltager i forslaget, og dem, der ikke gør det.