



11.11.2013

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΑ ΜΕΛΗ

(102/2013)

Θέμα: Αιτιολογημένη γνώμη της Βουλής των Λόρδων του Ηνωμένου Βασιλείου για την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας
(COM(2013)0543 – 2013/0255(APP))

Βάσει του άρθρου 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, κάθε εθνικό κοινοβούλιο μπορεί, εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, να απευθύνει προς τους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη όπου εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αρμόδια για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας είναι η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων.

Επισυνάπτεται προς ενημέρωση των μελών αιτιολογημένη γνώμη της Βουλής των Λόρδων του Ηνωμένου Βασιλείου, επί της ως άνω προτάσεως.

COM (2013) 534 τελικό, έγγρ. 12558/13: Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας

Στις 28 Οκτωβρίου 2013, η Βουλή των Λόρδων του Κοινοβουλίου του Ηνωμένου Βασιλείου γνωμοδότησε ως ακολούθως:

«Η Βουλή θεωρεί ότι η πρόταση της Επιτροπής για κανονισμό του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (COM(2013)534, έγγραφο του Συμβουλίου αριθ. 12558/13) δεν συνάδει προς την αρχή της επικουρικότητας, για τους λόγους που αναφέρονται στην 3η έκθεση της επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Ένωση (HL Paper 65)· και, σύμφωνα με το άρθρο 6 του πρωτοκόλλου σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, ζητεί από τον αρμόδιο αξιωματούχο, Clerk of the Parliaments, να διαβιβάσει την αιτιολογημένη αυτή γνώμη στους προέδρους των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.»

Έλεγχος της επικουρικότητας: Ευρωπαϊκή Εισαγγελία

12558/13: Πρόταση κανονισμού σχετικά με τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας

Συστάσεις

1. Συνιστάται στη Βουλή των Λόρδων να εκδώσει την κάτωθι αιτιολογημένη γνώμη σύμφωνα με την οποία ο προτεινόμενος κανονισμός για τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (EPPO) δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας και να απευθύνει την εν λόγω αιτιολογημένη γνώμη προς τους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών της ΕΕ.

Επιφύλαξη εξέτασης

2. Με την εν λόγω έκθεση δεν ολοκληρώνεται η εξέταση της πρότασης, η οποία θα υποβληθεί σε περαιτέρω αναλυτική εξέταση.

Η έκθεσή μας

3. Η συγκεκριμένη έκθεση καταρτίστηκε από την υποεπιτροπή δικαιοσύνης, θεσμικών οργάνων και προστασίας των καταναλωτών της επιτροπής περιορισμένης σύνθεσης για την ΕΕ. Τα ονόματα των μελών που απαρτίζουν την εν λόγω υποεπιτροπή παρατίθενται στο παράρτημα.

Η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

4. Η πρόταση της Επιτροπής αφορά τη σύσταση Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας με ξεχωριστή νομική ταυτότητα, ως οργανισμού της Ένωσης, η οποία θα διαθέτει επίσης προσωπικό που θα τη συνδράμει κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της. Θα έχει αποκλειστική αρμοδιότητα να διενεργεί έρευνες και να ασκεί δίωξεις όσον αφορά τα ποινικά

αδικήματα που διαπράττονται εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και τα συναφή αδικήματα.

5. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα αποτελείται από τον Ευρωπαϊκό Εισαγγελέα, τέσσερις αναπληρωτές, και τουλάχιστον έναν Εντεταλμένο Ευρωπαϊκό Εισαγγελέα σε κάθε κράτος μέλος που θα συμμετέχει. Οι Εντεταλμένοι Ευρωπαϊκοί Εισαγγελείς θα μπορούν επίσης να ασκούν καθήκοντα εθνικού εισαγγελέα, μολοντί θα υπερισχύει το λειτουργήμα του ανεξάρτητου Εντεταλμένου Ευρωπαϊκού Εισαγγελέα.
6. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα είναι ανεξάρτητη και θα λογοδοτεί στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή μέσω της υποβολής ετήσιας έκθεσης σχετικά με τις γενικές δραστηριότητές της. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα υποχρεούται να ενεργεί αμερόληπτα και αναλογικά, να κινεί έρευνες «χωρίς αδικαιολόγητη καθυστέρηση» και να μεριμνά για την «ταχεία» διεκπεραίωση των διώξεων.
7. Σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής, θα δοθεί στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία η εξουσία πρόσβασης στις εθνικές βάσεις δεδομένων καθώς και στις πληροφορίες της Ευρωπόλ (ευρωπαϊκός οργανισμός επιβολής του νόμου της ΕΕ) και της Eurojust (ευρωπαϊκή μονάδα δικαστικής συνεργασίας), ώστε να μπορεί να ασκεί τα ερευνητικά της καθήκοντα. Θα εκχωρηθεί στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία ευρύ φάσμα ερευνητικών εξουσιών όσον αφορά τα πιθανά αδικήματα, υπό την προϋπόθεση της έκδοσης εντάλματος από εθνικό δικαστήριο σε περίπτωση παρεμβατικών διαδικασιών ή εφόσον τούτο επιβάλλεται από την εθνική νομοθεσία. Οι αρχές των κρατών μελών θα υποχρεούνται να παρέχουν στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, κατόπιν αιτήματός της, την απαιτούμενη συνδρομή και πληροφόρηση.
8. Σύμφωνα με την πρόταση, θα χορηγηθούν στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία εξουσίες εθνικού εισαγγελέα, βάσει των οποίων η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα είναι αρμόδια να επιλέγει τη δικαιοδοσία στην οποία θα ασκείται η δίωξη αδικήματος απάτης σε επίπεδο ΕΕ, και να αποφασίζει σχετικά με το εάν πρέπει ή όχι να κινηθεί διαδικασία δίωξης, συμπεριλαμβανομένης της απόφασης αποδοχής αποζημίωσης και κατ' αποκοπή προστίμου αντί για την άσκηση δίωξης.
9. Η πρόταση ορίζει τους κανόνες σχετικά με το παραδεκτό των αποδεικτικών στοιχείων σε υποθέσεις της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, και παρέχει στους υπόπτους που τελούν υπό έρευνα τα ελάχιστα δικαιώματα κατ' εφαρμογή των οδηγιών της ΕΕ και της σχετικής εθνικής νομοθεσίας. Παρέχει επίσης τα εξής πρόσθετα δικαιώματα, τα οποία δεν περιλαμβάνονται στις υφιστάμενες οδηγίες της ΕΕ, και τα οποία θα πρέπει να ασκούνται σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο:
 - Το δικαίωμα στη σιωπή.
 - Το σεβασμό του τεκμηρίου αθωότητας.
 - Το δικαίωμα στη χορήγηση νομικής συνδρομής.
 - Το δικαίωμα προσκόμισης αποδεικτικών στοιχείων και υποβολής αιτήματος στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία ώστε να ακολουθήσει συγκεκριμένη μέθοδο εξέτασης.

10. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα εξουσιοδοτείται να αναπτύσσει συνεργασία με οργανισμούς της ΕΕ, διεθνείς οργανισμούς και οργανισμούς τρίτων χωρών. Επιπλέον, η πρόταση απαιτεί την καθιέρωση εξαιρετικά στενής συνεργασίας με την Eurojust. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο ενώπιων των εθνικών δικαστηρίων σαν να ήταν εθνική αρχή. Τέλος, η πρόταση ορίζει τη διαδικασία διορισμού των εντεταλμένων υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, το καθεστώς προστασίας των δεδομένων στο οποίο υπάγεται η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, καθώς και τις δημοσιονομικές διατάξεις και τις διατάξεις σχετικά με το προσωπικό.

Αιτιολογημένη γνώμη

11. Όπως επισημαίνεται στην έκθεση της αρμόδιας επιτροπής της Βουλής των Λόρδων με τίτλο «*The Fight Against Fraud on the EU's Finances*» (Καταπολέμηση της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης)¹ είναι δύσκολο να εκτιμηθεί η έκταση της απάτης που διαπράττεται σε βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ. Σύμφωνα με την εν λόγω έκθεση, υπολογίζεται ότι κάθε χρόνο χάνονται τουλάχιστον 5 δισεκατομμύρια ευρώ ή και παραπάνω από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Για τους σκοπούς της εκτίμησης επιπτώσεων που διενέργησε, η Επιτροπή εκτιμά συντηρητικά ότι κάθε χρόνο χάνονται περίπου 3 δισεκατομμύρια ευρώ λόγω απάτης.² Πρόκειται για σημαντικά ποσά, ενώ ιδιαίτερο συμφέρον να μειώσουν το επίπεδο της απάτης στην ΕΕ έχουν τόσο τα κράτη μέλη όσο και η ΕΕ στο σύνολό της. Η παρούσα αιτιολογημένη γνώμη δεν αμφισβητεί τον εν λόγω στόχο, αλλά τον τρόπο που έχει επιλέξει η Επιτροπή για την επίτευξή του.

12. Σε γενικές γραμμές, η απάντηση της Επιτροπής σχετικά με το εν λόγω επίπεδο απάτης είναι η σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας ως ευρωπαϊκού οργανισμού με την αποκλειστική αρμοδιότητα να διενεργεί έρευνες και να ασκεί δίωξεις όσον αφορά τα ποινικά αδικήματα που διαπράττονται σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης³ καθώς και τα περίπλοκα συναφή αδικήματα,⁴ με τη δυνατότητα χρήσης των πόρων των εθνικών αρχών.

13. Τούτο θα επιφέρει σημαντικά προβλήματα και θα επηρεάσει με παρεμβατικό τρόπο τα ήδη ευάλωτα συστήματα ποινικού δικαίου των κρατών μελών. Η Βουλή των Λόρδων θεωρεί ότι μια τέτοια πρωτοβουλία σε επίπεδο ΕΕ θα παραβιάσει την αρχή της επικουρικότητας λόγω του περιττού και υπερβολικού χαρακτήρα της και δεδομένου ότι δεν αιτιολογείται επαρκώς από την Επιτροπή.⁵ Θεωρεί ότι ο στόχος της καταπολέμησης της απάτης που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης μπορεί να επιτευχθεί αποτελεσματικότερα μέσω της ανάληψης δράσης από τα κράτη μέλη βάσει του

¹ 12th Report, Session 2012-13, HL Paper 158.

² SWD(2013) 275, τμήμα 1.

³ Τα εν λόγω αδικήματα θα ορίζονται με παραπομπή σε μια οδηγία, η οποία τελεί επί του παρόντος υπό διαπραγμάτευση, σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Θα περιλαμβάνουν τη συνέργεια, την ηθική αυτουργία και την απόπειρα τέλεσης απάτης σε επίπεδο ΕΕ. Θα προβλέπεται επίσης η απόδοση εταιρικής ευθύνης σε περίπτωση δίωξης.

⁴ Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα είναι αρμόδια εφόσον υπερισχύουν τα αδικήματα απάτης σε επίπεδο ΕΕ και τα συναφή αδικήματα βασίζονται στα ίδια γεγονότα.

⁵ Το Κοινοβούλιο της Σκωτίας ενημέρωσε τη Βουλή των Λόρδων ότι συμφωνεί και εκείνο με την άποψη ότι η πρόταση της Επιτροπής παραβιάζει την αρχή της επικουρικότητας.

υφιστάμενου πλαισίου συντονισμού και συνεργασίας. Εφόσον απαιτείται για την αποτελεσματική επίτευξη αυτού του σκοπού, το εν λόγω πλαίσιο μπορεί να ενισχυθεί.

14. Προς στήριξη του εν λόγω συμπεράσματος, η Βουλή των Λόρδων έλαβε υπόψη τις ακόλουθες εκτιμήσεις:

- Η πρόταση θα δημιουργήσει δύο ξεχωριστά συστήματα για την καταπολέμηση της απάτης, με την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία να έχει αποκλειστική αρμοδιότητα να διερευνά και διώκει ποινικά αδικήματα σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Τούτο θα οδηγήσει σε αλληλοεπικάλυψη των δραστηριοτήτων και θα δημιουργήσει μια «διαχωριστική γραμμή» μεταξύ του προτεινόμενου συστήματος και των εθνικών συστημάτων διερεύνησης και δίωξης άλλων μορφών απάτης. Ενδέχεται επίσης να αποθαρρύνει τα κράτη μέλη από την καταπολέμηση της απάτης σε επίπεδο ΕΕ, παρόλο που στο άρθρο 325 της ΣΛΕΕ καθίσταται σαφές ότι τόσο η Ένωση όσο και τα κράτη μέλη καλούνται να αναλάβουν δράση προς αυτή την κατεύθυνση.
- Ο πλέον αποτελεσματικός τρόπος για την καταπολέμηση της απάτης είναι να προλαμβάνεται εξ αρχής. Η Επιτροπή δεν διερευνά ούτε αξιολογεί επαρκώς τις εναλλακτικές λύσεις αντί της επιβολής του ποινικού δικαίου, όπως είναι η απλοποίηση των κανόνων που διέπουν τους διαφορετικούς τομείς του προϋπολογισμού της ΕΕ με σκοπό την παρεμπόδιση της απάτης, η βελτίωση του εποπτικού ελέγχου του προϋπολογισμού της ΕΕ εκ μέρους της ίδιας της Επιτροπής, και η διευκόλυνση ή, κατά περίπτωση, η υποχρέωση βελτίωσης των συστημάτων διαχείρισης ή ελέγχου των κρατών μελών.
- Η Επιτροπή δεν έχει λάβει επαρκώς υπόψη τη δυνατότητα μεγιστοποίησης των οφελών του υφιστάμενου πλαισίου όσον αφορά τη διερεύνηση και τη δίωξη περιπτώσεων απάτης σε επίπεδο ΕΕ, ιδίως λόγω της έλλειψης χρόνου που απαιτείται για τη θέσπιση και την αξιολόγηση μέτρων με σκοπό τη βελτίωση του εν λόγω πλαισίου. Το 2008, ο ρόλος της Eurojust ενισχύθηκε βάσει απόφασης στην οποία περιλαμβάνεται η υποχρέωση διενέργειας, έως τον Ιούνιο του 2014, ανεξάρτητης αξιολόγησης σχετικά με την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα του εν λόγω οργανισμού.¹ Στις 11 Σεπτεμβρίου του τρέχοντος έτους, εγκρίθηκε κανονισμός που αποσκοπεί στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των ερευνών που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και την ενίσχυση της συνεργασίας της με τα κράτη μέλη.² Επί του παρόντος τελεί υπό διαπραγμάτευση οδηγία σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, βάσει της οποίας θα καθοριστεί ένα πλαίσιο όσον αφορά το ποινικό δίκαιο των κρατών μελών

¹ Απόφαση του Συμβουλίου αριθ. 2009/406 για την ενίσχυση της Eurojust και την τροποποίηση της απόφασης 2002/187/ΔΕΥ σχετικά με τη σύσταση της Eurojust προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση των σοβαρών μορφών εγκλήματος.

² Κανονισμός αριθ. 883/2013 σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 και (Ευρατόμ) αριθ. 1074/1999.

σε σχέση με τις περιπτώσεις απάτης σε επίπεδο ΕΕ.¹

- Η παρούσα πρόταση σχετικά με την Eurojust περιλαμβάνει επίσης διατάξεις που αποσκοπούν στην ενίσχυση των επιχειρησιακών καθηκόντων της.² Κρίνεται σκόπιμο να επιδιωχθεί η εφαρμογή των εν λόγω μέτρων, ιδίως λόγω του ότι διαφαίνεται μια τάση για μείωση της απάτης σε επίπεδο ΕΕ.³
- Στην πρότασή της, η Επιτροπή δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη το γεγονός ότι δύο τουλάχιστον κράτη μέλη δεν θα συμμετάσχουν στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία. Δυνάμει του πρωτοκόλλου αριθ. 22, η Δανία αποκλείεται αυτομάτως, ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο έχει δηλώσει ρητά ότι δεν προτίθεται να εφαρμόσει την πρόταση, με βάση τους όρους του πρωτοκόλλου αριθ. 21. Ως εκ τούτου, καθίσταται σαφές ότι με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας δεν θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί πλήρως το πρόβλημα του κατακερματισμού των προσπαθειών για την επιβολή της εθνικής νομοθεσίας.
- Η πρόταση για τη σύσταση μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας θα επηρεάσει δυσμενώς το έργο της OLAF και της Eurojust, χωρίς παράλληλα να εξασφαλίζεται ότι αυτή η νέα, μη δοκιμασμένη οντότητα θα μπορέσει να αντικαταστήσει αποτελεσματικά την υφιστάμενη δομή. Σύμφωνα με την εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής, προβλέπεται ότι σημαντικό μέρος του ανθρώπινου δυναμικού και των οικονομικών πόρων της OLAF θα διατεθεί στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία. Αναγνωρίζεται επίσης ότι η Eurojust δεν θα έχει πλέον ρόλο συντονισμού στις διασυνοριακές υποθέσεις απάτης της ΕΕ,⁴ με αποτέλεσμα να απαιτείται πρόσθετος συντονισμός μεταξύ της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και της Eurojust. Ωστόσο, η αποτελεσματική λειτουργία τόσο της Eurojust όσο και της OLAF θα μπορούσε να εξασφαλιστεί και βάσει του ισχύοντος πλαισίου. Η Βουλή των Λόρδων κατέληξε πρόσφατα στο συμπέρασμα ότι η σταθερά αυξανόμενη χρήση της Eurojust από τις βρετανικές αρχές επιβολής του νόμου αποδεικνύει την αξία του εν λόγω οργανισμού.⁵ Όσο για την OLAF, διαπιστώνεται ότι η αποτελεσματικότητά της είναι όντως περιορισμένη,⁶ ωστόσο αυτό αφορά τομείς όπου είναι δυνατόν να υπάρξουν βελτιώσεις χωρίς να απαιτείται η

¹ COM (2012) 363.

² COM (2013) 535. Η εν λόγω πρόταση παρουσιάστηκε στο πλαίσιο της δέσμης για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.

³ Όπως υποδεικνύει το διάγραμμα 1 της ετήσιας έκθεσης της Επιτροπής σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης – Καταπολέμηση της απάτης, ο αριθμός των παρατυπιών που αναφέρθηκαν ως δόλιες από τα κράτη μέλη και τα σχετικά ποσά ήταν χαμηλότερα το 2011 και το 2012 σε σχέση με το 2010 κατά το οποίο καταγράφεται ο υψηλότερος αριθμός περιπτώσεων (COM(2012)548).

⁴ SWD(2013) 274, τμήμα 7.

⁵ Έκθεση της επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Ένωση της Βουλής των Λόρδων με τίτλο: «EU police and criminal justice measures: The UK's 2014 opt-out decision» (Μέτρα της ΕΕ στους τομείς της αστυνομίας και της ποινικής δικαιοσύνης: Η απόφαση μη εφαρμογής του Ηνωμένου Βασιλείου, 2014) (13th Report, Session 2012-13, HL Paper 159), παράγραφος 245.

⁶ Έκθεση της επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Ένωση, «The Fight Against Fraud on the EU's Finances» (Καταπολέμηση της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης), (12th Report, Session 2012-13, HL Paper 158), κεφάλαιο 5. Οι περιορισμοί αφορούν: δημοσιονομικά θέματα: την αδυναμία συνεννόησης με την οικεία επιτροπή εποπτείας· την έλλειψη παρακολούθησης από τα κράτη μέλη όσον αφορά τις παρεχόμενες πληροφορίες· και την έλλειψη συντονισμού με την Ευρώπη και την Eurojust. Ως λύση για την παραπάνω έλλειψη παρακολούθησης προτάθηκε η υποχρεωτική υποβολή έκθεσης από τα κράτη μέλη προς την OLAF σχετικά με την αναληφθείσα δράση επί των υποθέσεων των οποίων έχουν επιληφθεί.

σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Ο περιορισμός του ρόλου της OLAF και της Eurojust θα έχει ιδιαίτερα δυσμενείς επιπτώσεις στα κράτη μέλη που δεν θα συμμετάσχουν στη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας.

- Η Επιτροπή, στο πλαίσιο της εκτίμησης επιπτώσεων που πραγματοποίησε, υπερβάλλει όσον αφορά τον πιθανό αντίκτυπο της πρότασης καθώς βασίζει την ανάλυσή της σε στοιχεία από την OLAF τα οποία αφορούν μεταξύ άλλων τη Δανία και το Ηνωμένο Βασίλειο, μολονότι αμφότερες οι χώρες έχουν δηλώσει ότι δεν θα συμμετάσχουν στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία. Ομοίως, η Επιτροπή θεωρεί ότι η απάτη στον τομέα του ΦΠΑ θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης (με αποτέλεσμα να εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας) ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο, καθώς και άλλα κράτη μέλη, έχουν αντίθετη άποψη.¹
- Οι εκτιμήσεις της Επιτροπής σχετικά με τα οφέλη και το κόστος της πρότασής της στο πλαίσιο της εκτίμησης επιπτώσεων στερούνται αξιοπιστίας.² Η Επιτροπή δεν προβλέπει κάποια σημαντική αλλαγή όσον αφορά το διαθέσιμο ανθρώπινο δυναμικό για την καταπολέμηση των εγκλημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, ενώ το γεγονός ότι θεωρεί αναποτελεσματική την υπάρχουσα δομή υποδηλώνει ότι τούτο είναι πιθανό να μην ισχύει. Εκτιμά ότι το κόστος εκκίνησης που θα καταλογιστεί στον προϋπολογισμό της ΕΕ θα ανέλθει στο ποσό των 2,5 εκατ. ευρώ και οι ετήσιες λειτουργικές δαπάνες στο ποσό των 27,9 εκατ. ευρώ, ποσά τα οποία μειώνονται στα 6,1 εκατ. ευρώ λόγω της εξοικονόμησης που επιτυγχάνεται μέσω της OLAF και της Eurojust. Τα εν λόγω ποσά φαίνεται να είναι υπερβολικά χαμηλά για έναν οργανισμό που θα πρέπει να αναλάβει τη διεκπεραίωση 2.500 σύνθετων υποθέσεων απάτης ετησίως και 1.667 διώξεων. Όσον αφορά τον αντίκτυπο στους εθνικούς προϋπολογισμούς, είναι αμφισβητήσιμη η εκτίμηση της Επιτροπής βάσει της οποίας το προσωπικό των κρατών μελών που απασχολείται σε υποθέσεις απάτης θα είναι σε θέση να ανταποκριθεί στον προβλεπόμενο φόρτο της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας. Τα οφέλη επίσης βασίζονται σε αμφίβολες υποθέσεις, συμπεριλαμβανομένου του ποσοστού αύξησης του αριθμού των καταδικαστικών αποφάσεων σε σχεδόν 25% και του ποσοστού ανάκτησης των παρανόμως αποκτηθέντων κονδυλίων σε 15%, το οποίο είναι το υψηλότερο μεταξύ των υφιστάμενων εθνικών εκτιμήσεων. Αμφότερα τα ποσοστά εμφανίζονται υπερβολικά αυξημένα δεδομένου ότι οι αρμοδιότητες έρευνας και δίωξης της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό στις αρμοδιότητες που διαθέτουν ήδη οι εθνικές αρχές, ενώ οι διώξεις εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας θα εξακολουθούν να πραγματοποιούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και να διενεργούνται ως επί το πλείστον από Εντεταλμένους Ευρωπαϊκούς Εισαγγελεείς που θα δρουν παράλληλα και ως εθνικοί εισαγγελεείς.
- Μέσω της εκχώρησης αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Εισαγγελία να διευθύνει τις εθνικές αρχές διερεύνησης και δίωξης, ο εν λόγω οργανισμός θα μπορεί να

¹ Το Συμβούλιο έχει υιοθετήσει μια γενική προσέγγιση όσον αφορά την πρόταση οδηγίας της Επιτροπής σχετικά με την καταπολέμηση της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης μέσω του ποινικού δικαίου στο οποίο ο ορισμός των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ, ο οποίος χρησιμοποιείται για τον καθορισμό του πεδίου αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, αποκλείει ρητώς τα έσοδα από τον ΦΠΑ.

² Οι εν λόγω εκτιμήσεις περιλαμβάνονται στο τμήμα 7 και το παράρτημα 4 της εκτίμησης επιπτώσεων της Επιτροπής (SWD(2013) 274).

παραβλέπει τις προτεραιότητες των κρατών μελών όσον αφορά τους πεπερασμένους εθνικούς πόρους που διατίθενται για την επιβολή του ποινικού δικαίου, μεταξύ άλλων και στον τομέα της απάτης.

- Η πρόταση ορίζει αυτόνομους κανόνες σε σχέση με το παραδεκτό των αποδεικτικών στοιχείων σε αδικήματα απάτης που διαπράττονται στην ΕΕ. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία πρόσθετων περιττών δυσκολιών και δαπανών όσον αφορά τη λειτουργία των συστημάτων εθνικού ποινικού δικαίου.
15. Η αιτιολόγηση της επικουρικότητας που αναφέρεται στο τμήμα 3.2 της αιτιολογικής έκθεσης της Επιτροπής, είναι ότι η πρόταση έχει «εγγενή ενωσιακή διάσταση»· ότι έχει ως στόχο «τη διεύθυνση και τον συντονισμό σε επίπεδο Ένωσης των ερευνών και των διώξεων ποινικών αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, για την προστασία των οποίων οφείλουν να μεριμνούν τόσο η ίδια η Ένωση όσο και τα κράτη μέλη της»· και ότι «το ισχύον σύστημα, στο πλαίσιο του οποίου η δίωξη αδικημάτων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης εμπίπτει αποκλειστικά στην αρμοδιότητα των αρχών των κρατών μελών, δεν είναι διόλου ικανοποιητικό.»¹. Στην αιτιολογική σκέψη (5) της πρότασης ορίζεται ότι οι στόχοι της πρότασης δεν μπορούν να επιτευχθούν λόγω του κατακερματισμού των εθνικών δράσεων δίωξης των αδικημάτων που διαπράττονται εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Στο πλαίσιο της εκτίμησης επιπτώσεων που πραγματοποίησε, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι εθνικές δικαστικές αρχές δρουν ως επί το πλείστον με αναποτελεσματικό τρόπο, τα ποσοστά δίωξης κυμαίνονται σε χαμηλά επίπεδα ενώ μεγάλες είναι και οι ανομοιογένειες μεταξύ των αποτελεσμάτων που επιτυγχάνουν τα διάφορα κράτη μέλη σε επίπεδο ερευνών και διώξεων.² Επιπλέον, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι οι υφιστάμενες εξουσίες της OLAF και της Eurojust είναι ανεπαρκείς και ότι οι περιορισμοί που προβλέπονται στη ΣΛΕΕ αποτρέπουν την εκχώρηση των απαραίτητων εξουσιών στους εν λόγω οργανισμούς.³
16. Η Βουλή των Λόρδων δεν αποδέχεται ότι η «εγγενής ενωσιακή διάσταση» καθιστά περιττή τη δέουσα αιτιολόγηση της πρότασης της Επιτροπής από πλευράς επικουρικότητας, ούτε ότι η διεύθυνση και ο συντονισμός των ερευνών και των διώξεων ποινικών αδικημάτων πρέπει να πραγματοποιούνται σε επίπεδο ΕΕ απλώς και μόνο επειδή θίγονται τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ. Το άρθρο 325 της ΣΛΕΕ καθιστά σαφές ότι η καταπολέμηση της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης αποτελεί ευθύνη τόσο της ΕΕ όσο και των κρατών μελών, και υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν τα ίδια μέτρα για την καταπολέμησης αυτής της μορφής απάτης με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των ιδίων οικονομικών συμφερόντων.
17. Όπως προαναφέρθηκε, η Βουλή των Λόρδων δεν συμφωνεί με την αισιόδοξη εκτίμηση της Επιτροπής για βελτίωση των ποσοστών δίωξης και ανάκτησης μέσω της σύστασης της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, και θεωρεί ότι η αποτελεσματική καταπολέμηση της απάτης σε επίπεδο ΕΕ θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω του υφιστάμενου πλαισίου, το οποίο βασίζεται στα συστήματα ποινικού δικαίου των κρατών μελών, και της

¹ COM (2013) 534.

² SWD(2013) 275, τμήμα 4.2.

³ Η δράση της OLAF περιορίζεται στη διεξαγωγή διοικητικών (και όχι ποινικών) ερευνών, ενώ η Eurojust δεν μπορεί να διεξάγει έρευνες και να ασκεί διώξεις.

εξασφάλισης συντονισμού μεταξύ αυτών και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και, εφόσον απαιτείται, μέσω της ενίσχυσής τους.

18. Η ενίσχυση του υφιστάμενου πλαισίου με σκοπό την καταπολέμηση της απάτης σε επίπεδο ΕΕ θα αντιμετώπιζε το ζήτημα της αναποτελεσματικότητας της Eurojust και της OLAF. Επίσης, κατ' αυτόν τον τρόπο θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί το ζήτημα του κατακερματισμού των εθνικών δράσεων δίωξης χωρίς να υπάρχει κίνδυνος περαιτέρω κατακερματισμού διαφορετικής φύσεως – μεταξύ της ύπαρξης χωριστών πλαισίων σε κάθε κράτος μέλος για τη διερεύνηση και τη δίωξη περιπτώσεων απάτης σε επίπεδο ΕΕ, καθώς και μεταξύ των διαφορετικών συστημάτων που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη που τάσσονται υπέρ και εκείνων που τάσσονται κατά της πρότασης.