



11.11.2013

PAZIŅOJUMS KOMITEJAS LOCEKĻIEM

(102/2013)

Temats: Apvienotās Karalistes parlamenta Lordu palātas pamatots atzinums par priekšlikumu Padomes Regulai par Eiropas Prokuratūras izveidi (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

Saskaņā ar 6. pantu 2. protokolā par subsidiaritātes un proporcionālītātes principa piemērošanu ikvienas valsts parlaments astoņās nedēļās no leģislatīvā akta projekta nosūtīšanas dienas var nosūtīt Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas priekšsēdētājam pamatotu atzinumu, kurā paskaidrots, kāpēc tas uzskata, ka attiecīgais projekts neatbilst subsidiaritātes principam.

Saskaņā ar Eiropas Parlamenta Reglamentu subsidiaritātes principa ievērošana ir Juridiskās komitejas kompetencē.

Pielikumā zināšanai pievienots Apvienotās Karalistes parlamenta Lordu palātas pamatots atzinums par minēto priekšlikumu.

COM(2013)0534 final, 12558/13: priekšlikums Padomes Regulai par Eiropas Prokuratūras izveidi

Apvienotās Karalistes parlamenta Lordu palāta 2013. gada 28. oktobrī nolēma šādi:

„Lordu palāta uzskata, ka Komisijas priekšlikums Padomes Regulai par Eiropas Prokuratūras izveidi (COM(2013)0534, Padomes dokuments Nr. 12558/13) neatbilst subsidiaritātes principam to iemeslu dēļ, kas izklāstīti Eiropas Savienības lietu Komitejas 3. ziņojumā (Lordu palātas Dokuments Nr. 65), un saskaņā ar Protokola par subsidiaritātes principa un proporcionalitātes principa piemērošanu 6. pantu uzdod parlamenta lietvedim nosūtīt šo pamatoto atzinumu Eiropas iestāžu priekšsēdētājiem.

Subsidiaritātes novērtējums: Eiropas Prokuratūra

12558/13: priekšlikums Padomes Regulai par Eiropas Prokuratūras izveidi

Ieteikums

1. Mēs iesakām, lai parlamenta Lordu palāta sniedz pamatoto atzinumu, kas izklāstīts turpmāk tekstā, par to, ka ierosinātā Regula par Eiropas Prokuratūras (*EPPO*) izveidi neatbilst subsidiaritātes principam, un saskaņā ar ES līgumu noteikumiem nosūta to Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas priekšsēdētājiem.

Izpētes atruna

2. Minētā priekšlikuma izpēte šajā ziņojumā nav pabeigta un tiks plašāk turpināta.

Mūsu ziņojums

3. Šo ziņojumu sagatavojusi ES lietu komitejas Tiesiskuma, iestāžu un patērētāju aizsardzības apakškomiteja. Tās locekļu saraksts ir pielikumā.

Komisijas priekšlikums.

4. Ar Komisijas priekšlikumu tiks izveidota *EPPO* — jauna Savienības struktūra (juridiska persona) ar savu atbalsta personālu. Tai būs ekskluzīvas pilnvaras veikt izmeklēšanu un kriminālvajāšanu par noziedzīgiem nodarījumiem, kas apdraud Savienības finanšu intereses, kā arī ar tiem cieši saistītiem pārkāpumiem.
5. Šīs iestādes amatpersonas būs Eiropas prokurors (*EPP*), četri prokurora vietnieki un vismaz viens Eiropas pilnvarotais prokurors (*EDP*), kas darbosies katrā dalībvalstī. *EDP* varētu arī pildīt dalībvalstu prokurora funkcijas, lai gan prioritāte būtu darbībai neatkarīga *EDP* statusā.
6. *EPPO* būs neatkarīga. Tās pienākums būs atskaitīties Eiropas Parlamentam, Padomei un Komisijai, iesniedzot ikgadēju ziņojumu par savu vispārējo darbību. *EPPO* būs

pienākums rīkoties objektīvi un proporcionāli, izmeklēt „bez nepamatotas vilcināšanās” un „ātri veikt kriminālvajāšanu”.

7. Lai *EPPO* spētu veikt savas izmeklēšanas funkcijas, priekšlikumā ir ierosināts piešķirt tai pilnvaras piekļūt valstu datubāzēm un Eiropola (ES tiesībsardzības aģentūra) un *Eurojust* (Eiropas Tiesu sadarbības vienība) rīcībā esošajai informācijai. Tai būs plašas izmeklēšanas pilnvaras attiecībā uz iespējamiem pārkāpumiem, bet iejaukšanās procedūru gadījumā vai arī tad, ja dalībvalsts tiesību aktos tas prasīts, tai būs jāiegūst valsts tiesneša izsniegts apcietināšanas orderis. Dalībvalstu pārvaldes iestādēm pēc Eiropas prokurora pieprasījuma būs pienākums sniegt viņam/viņai vajadzīgo atbalstu.
8. Ar šo priekšlikumu *EPPO* tiks piešķirtas valstu prokuroru pilnvaras. Tai būs pilnvaras izlemt, kurā jurisdikcijā ierosināt lietu par krāpšanu attiecībā uz ES, vai vainīgo saukt pie atbildības vai ne, tostarp, vai aizstāt kriminālvajāšanu ar kompensācijas vai vienreizējas soda naudas piemērošanu.
9. Priekšlikumā ir aprakstīti noteikumi par to, kādi pierādījumi jāpieņem lietās, kurās kriminālvajāšanu veic *EPPO*, un izmeklēšanas procesā aizdomās turētajiem piešķirtas obligātās tiesības, kas noteiktas ES direktīvās un attiecīgajos valstu tiesību aktos. Tajā ir piešķirtas arī šādas papildu tiesības, kuras līdz šim nav bijušas iekļautas ES direktīvās un kuras būtu īstenojamas saskaņā ar valstu tiesību aktiem:
 - tiesības uz klusēšanu;
 - nevainīguma prezumpcija;
 - tiesības uz juridisko palīdzību;
 - tiesības sniegt pierādījumus un pieprasīt, lai *EPPO* veic izmeklēšanu konkrētā jomā.
10. *EPPO* tiks piešķirtas pilnvaras sadarboties ar ES, starptautiskajām un trešo valstu iestādēm. Turklāt priekšlikumā ir pieprasīts, lai *EPPO* veicinātu īpaši ciešas attiecības ar *Eurojust*. Tā būs pakļauta juridiskai pārbaudei valstu tiesās, it kā tā būtu valsts pārvaldes iestāde. Visbeidzot, priekšlikumā ir formulēta *EPPO* amatpersonu iecelšanas kārtība, datu aizsardzības režīms attiecībā uz *EPPO*, kā arī finanšu un personāla noteikumi.

Pamatots atzinums

11. Kā Komiteja ir uzsvērusi ziņojumā „Cīņa pret krāpšanu ES finanšu jomā”¹, ir grūti aprēķināt krāpšanas apjomu attiecībā uz ES budžetu. Šajā ziņojumā ir teikts, ka attiecīgais skaitlis varētu būt EUR 5 miljardi gadā vai pat vairāk. Ietekmes novērtējuma nolūkā Komisija ir piesardzīgi pieņēmusi, ka aptuveni EUR 3 miljardi gadā varētu būt pakļauti riskam krāpšanas dēļ.² Tā ir ievērojama summa, un gan dalībvalstis, gan ES kopumā ir ļoti ieinteresēta samazināt krāpšanas līmeni ES. Pamatotajā atzinumā nav apšaubīts šis mērķis, bet drīzāk Komisijas izvēle, kā to sasniegt.

¹ 12. ziņojums, 2012.–2013. gada sesija, Lordu palātas Dokuments Nr. 158.

² SWD(2013)0275, 1. iedaļa.

12. Plašākā nozīmē Komisijas ierosinātā atbilde uz šāda līmeņa krāpšanu ir — izveidot Eiropas Prokuratūru (*EPPO*) — ES struktūru, kurai būtu ekskluzīvas pilnvaras veikt izmeklēšanu un kriminālvajāšanu par plaša klāsta noziedzīgiem nodarījumiem, kas ietekmē Savienības finanšu intereses¹, un ar tiem cieši saistītiem nodarījumiem² un kura spētu iesaistīt valstu pārvaldes iestāžu resursus.
13. Tas varētu radīt ļoti ievērojamu negatīvu ietekmi uz sensitīvajām dalībvalstu krimināltiesību sistēmām. Lordu palāta uzskata, ka šāda rīcība ES mērogā ir subsidiaritātes principa pārkāpums, jo tā ir nevajadzīga, pārmērīga un Komisija nav to pietiekami pamatojusi.³ Lordu palāta arī uzskata, ka mērķi apkarot krāpšanu, kas apdraud Savienības finanšu intereses, var vislabāk sasniegt, ja dalībvalstis rīkojas saskaņā ar pašreizējo koordinācijas un sadarbības sistēmu. Šī sistēma spēj vajadzības gadījumā kļūt stiprāka, lai efektīvi sasniegtu šo mērķi.
14. Izdarot šādu secinājumu, Lordu palāta ņem vērā šādus apsvērumus:
- šis priekšlikums radīs divas atšķirīgas krāpšanas apkarošanas sistēmas, piešķirot *EPPO* ekskluzīvas pilnvaras veikt krāpšanas izmeklēšanu un kriminālvajāšanu ES; tas radīs dublēšanos un nevajadzīgu robežlīniju starp šo un valstu sistēmām citu krāpšanas veidu izmeklēšanas un kriminālvajāšanas veikšanai; tas radīs arī risku, ka dalībvalstis varētu atturēties no ES krāpšanas apkarošanas, lai gan saskaņā ar LESD 325. pantu par to ir atbildīga gan Savienība, gan dalībvalstis;
 - visefektīvākais veids, kā apkarot krāpšanu, ir vispirms to novērst; Komisija nav pietiekami izpētījusi vai novērtējusi alternatīvus risinājumus krimināltiesību piemērošanai, piemēram, kā vienkāršot noteikumus, kas regulē dažādas ES budžeta jomas, nolūkā apgrūtināt krāpšanu, labāk īstenojot ES budžeta uzraudzību un veicinot vai (ja vajadzīgs) pieprasot, lai dalībvalstis uzlabo savas pārvaldības vai kontroles sistēmas.
 - Komisija nav pietiekami ņēmusi vērā iespēju maksimāli izmantot pašreizējās ES sistēmas priekšrocības saistībā ar krāpšanas izmeklēšanu un kriminālvajāšanu, jo īpaši tāpēc, ka nav pieticis laika īstenot un novērtēt pasākumus šīs sistēmas uzlabošanai. *Eurojust* 2008. gadā tika nostiprināta, pieņemot lēmumu, kurā bija prasība līdz 2014. gada jūnijam pasūtīt neatkarīgu tās efektivitātes un lietderības novērtējumu.⁴ Šā gada 11. septembrī tika pieņemta regula, kuras mērķis ir palielināt Eiropas Biroja krāpšanas apkarošanai (*OLAF*) izmeklēšanas efektivitāti un pastiprināt sadarbību ar dalībvalstīm.⁵ Pašlaik notiek sarunas par priekšlikumu Direktīvai par cīņu pret

¹ Šie nodarījumi tiks definēti, atsaucoties uz direktīvu, ko pašlaik apspriež, par cīņu pret krāpšanu, kas skar Savienības finanšu intereses, izmantojot krimināltiesības. Tie ietvers palīdzību, kūdīšanu, mudināšanu un mēģinājumu veikt krāpšanu ES. Juridiskās personas būs atbildīgas par kriminālvajāšanu.

² *EPPO* būs pilnvaras, ja krāpšana ES būs dominējoša un saistītie nodarījumi pamatosies uz vieniem un tiem pašiem faktiem.

³ Skotijas parlaments ir paziņojis Lordu palātai, ka tas arī uzskata, ka ar priekšlikumu ir pārkāpts subsidiaritātes princips.

⁴ Padomes Lēmums 2009/426/TI par *Eurojust* stiprināšanu un ar kuru groza Lēmumu 2002/187/TI, ar ko izveido *Eurojust*, lai pastiprinātu cīņu pret smagiem noziegumiem.

⁵ Regula (ES, Euratom) (Nr.) 883/2013 par izmeklēšanu, ko veic Eiropas Birojs krāpšanas apkarošanai (*OLAF*), un ar ko atceļ Regulu (EK) Nr. 1073/1999 un Padomes Regulu (Euratom) Nr. 1074/1999.

krāpšanu, kas skar Savienības finanšu intereses, izmantojot krimināltiesības, kurā būtu noteikta dalībvalstu krimināltiesību sistēma attiecībā uz krāpšanu ES.¹

- Pašreizējā priekšlikumā attiecībā uz *Eurojust* ir arī noteikumi, kas paredzēti tās operatīvo funkciju stiprināšanai.² Ir jādod iespēja šiem pasākumiem iedarboties, jo īpaši, ņemot vērā iespējamo krāpšanas samazināšanās tendenci ES.³
- Komisijas sniegtajā priekšlikuma pamatojumā nav pietiekami ņemts vērā tas, ka vismaz divas dalībvalstis nepiedalīsies *EPPO*. Dānija tiek automātiski izslēgta saskaņā ar 22. protokolu, bet Apvienotās Karalistes valdība ir paziņojusi, ka tā neatbalstīs priekšlikumu 21. protokola noteikumu dēļ. Tāpēc ir skaidrs, ka *EPPO* izveide saskaņā ar priekšlikumu nevar pilnā mērā atrisināt problēmu, ko atzinusi Komisija, — valstu tiesībaizsardzības centienu fragmentāro raksturu.
- *EPPO* izveides priekšlikums negatīvi ietekmēs *OLAF* un *Eurojust* darbu, nedodot nekādu garantiju, ka neizmēģinātā papildu iestāde varēs to adekvāti aizstāt. Komisijas veiktais ietekmes novērtējums paredz, ka ievērojamu daļu *OLAF* personāla un resursu vajadzēs pārcelt uz *EPPO*. Komisija atzīst arī to, ka *Eurojust* uzdevums vairs nebūs pārrobežu izmeklēšanas koordinācija krāpšanas jomā ES,⁴ tādējādi radot sarežģījumus saistībā ar papildu koordināciju starp *EPPO* un *Eurojust*. Taču gan *Eurojust*, gan *OLAF* spēj efektīvi darboties pašreizējā sistēmā. Lordu palāta nesen secināja, ka Apvienotās Karalistes tiesībaizsardzības iestāžu aizvien biežākā vēršanās pie *Eurojust* apliecina tās vērtības mēru.⁵ *OLAF* efektivitāte tika uzskatīta par ierobežotu,⁶ bet tādā veidā, ko var labot, nevēršoties pie *EPPO* pēc palīdzības. *OLAF* un *Eurojust* funkciju samazināšana īpaši nelabvēlīgi ietekmētu dalībvalstis, kuras nepiedalīsies *EPPO* priekšlikuma īstenošanā.
- Ietekmes novērtējumā Komisija pārspilē priekšlikuma iespējamo ietekmi, savā analizē izmantojot *OLAF* datus, kas ietver arī informāciju no Dānijas un Apvienotās Karalistes, lai gan šīs abas valstis noteikti nepiedalīsies *EPPO*. Tāpat Komisija attiecas pret krāpšanu, kas saistīta ar PVN, kura negatīvi ietekmē Savienības finanšu intereses (kas tāpēc ir ekskluzīvā *EPPO* kompetencē), lai gan Apvienotā Karaliste un citas dalībvalstis neuzskata, ka tas tā ir.⁷

¹ COM(2012)0363.

² COM(2013)0535. Šis priekšlikums ir daļa no dokumentu kopuma, ar ko tiek ieviesta *EPPO*.

³ COM(2012)0548, Komisijas 2012. gada ziņojuma „Eiropas Savienības finansiālo interešu aizsardzība — cīņa pret krāpšanu” 1. diagrammā ir parādīts, ka pārkāpumu skaits, par kuriem kā krāpnieciskiem ziņojušas dalībvalstis, kā arī tajos iesaistītās summas, 2011. un 2012. gadā bija zemākas nekā 2010. gadā, kad tās bija visaugstākās.

⁴ SWD(2013)0274, 7. iedaļa.

⁵ Eiropas Savienības lietu komiteja, „ES policija un krimināltiesiskie pasākumi. Apvienotās Karalistes 2014. gada nepiedalīšanās lēmums” (13. ziņojums, 2012.–2013. gada sesija, Lordu palātas Dokuments Nr. 159), 245. punkts.

⁶ Eiropas Savienības lietu komiteja, „Cīņa pret krāpšanu ES finanšu jomā” (12. ziņojums, 2012.–2013. gada sesija, Lordu palātas Dokuments Nr. 158), 5. nodaļa. Ierobejējumi ir: budžeta apsvērumi; attiecību pārtraukšana ar Uzraudzības komiteju; papildu informācijas trūkums attiecībā uz dalībvalsts sniegto informāciju; un koordinācijas trūkums ar Eiropu un *Eurojust*. Prasība, lai dalībvalstis ziņo *OLAF* par pasākumiem, ko tās veikušas, reaģējot uz tām nodotajām izskatāmajām lietām, bija paredzēta kā risinājums dalībvalstu papildu informācijas trūkumam.

⁷ Padome ir pieņēmusi vispārēju pieeju Komisijas priekšlikumam par Direktīvu par cīņu pret krāpšanu, kas skar

- Komisijas veiktajā ietekmes novērtējumā aprēķinātajām priekšlikuma izmaksām un ieguvumiem trūkst ticamības.¹ Komisija pieņem, ka nebūs ievērojamas izmaiņas cilvēku resursos, kuri pieejami, lai apkarotu noziedzību, kas ietekmē ES finanšu intereses, lai gan tās novērtējums, ka pašreizējā sistēma nav efektīva, jau norāda, ka tas, visticamāk, tā nenotiks. Komisija ir aprēķinājusi, ka darbības uzsākšanai vajadzīgās izmaksas no ES budžeta būs EUR 2,5 miljoni un ikgadējās darbības izmaksas — EUR 27,9 miljoni, kas samazināsies līdz EUR 6,1 miljoniem, ņemot vērā ietaupījumus uz *OLAF* un *Eurojust* rēķina. Šķiet, ka šīs summas ir pārāk mazas organizācijai, kurai būs jābūt atbildīgai par 2500 sarežģītām krāpšanas lietām gadā un 1667 kriminālvajāšanas lietām. Attiecībā uz dalībvalstu budžetiem ir šaubas par Komisijas pieņēmumu, ka valstu personāls, kas izmeklē krāpnieciskas darbības ES, pašlaik ir pietiekams, lai tiktu galā ar paredzamo *EPPO* lietu skaitu. Arī aprēķinātie ieguvumi pamatojas uz apšaubāmiem pieņēmumiem, tostarp notiesājošu spriedumu skaita pieaugumu par gandrīz 25 % un izkrāpto summu atgūšanas līmeņa palielināšanos par 15 %, kas pašlaik ir augstākais skaitliskais novērtējums. Šie abi pieņēmumi šķiet pārāk optimistiski, ņemot vērā to, ka *EPPO* pilnvaras veikt izmeklēšanu un kriminālvajāšanu dublē valstu iestādēm jau pieejamās pilnvaras un ka *EPPO* ierosinātās lietas joprojām tiks izskatītas valstu tiesās un to iztiesāšanu lielā mērā vadīs Eiropas pilnvarotie prokurori, kas iecelti no valstu prokuroru vidus.
 - *EPPO* piešķirtās pilnvaras pārvaldīt valstu izmeklēšanas un kriminālvajāšanas iestādes ļaus tai ignorēt dalībvalstu noteiktās prioritātes attiecībā uz ierobežotajiem resursiem, kas tām piešķirti krimināltiesību piemērošanai, tostarp saistībā ar krāpšanu.
 - Ar šo priekšlikumu tiks ieviesti autonomi noteikumi par pierādījumiem, kas pieņemami lietās par krāpnieciskiem nodarījumiem ES. Tas radīs nevajadzīgus papildu sarežģījumus un izdevumus valstu krimināltiesību sistēmu darbībā.
15. Komisijas sniegtais subsidiaritātes pamatojums, ko var atrast tās paskaidrojuma raksta 3.2. iedaļā, ir tas, ka paredzētā darbība (priekšlikums) ir „būtiska Savienības dimensijā” un ka „tas nozīmē Savienības līmeņa vadību un koordināciju izmeklēšanā un kriminālvajāšanā attiecībā uz noziedzīgiem nodarījumiem, kas apdraud tās finansiālās intereses, kuru aizsardzība (..) ir nepieciešama gan no Savienības, gan dalībvalstīm”, un ka „pašreizējā situācija, kurā kriminālvajāšana par noziedzīgiem nodarījumiem pret Savienības finansiālajām interesēm ir tikai dalībvalstu iestāžu rokās, nav apmierinoša (..)”.² Priekšlikuma 5. apsvērumā ir apgalvots, ka šīs regulas mērķis nav sasniedzams atsevišķās dalībvalstīs, ņemot vērā sadrumstalotību valstu kriminālvajāšanas par noziedzīgiem nodarījumiem pret Savienības finansiālajām interesēm jomā. Savā ietekmes novērtējumā Komisija paskaidro, ka valstu tiesu iestāžu darbība bieži ir neefektīva, kriminālvajāšanas rādītāji ir zemi un rezultāti, kas iegūti dažādās dalībvalstīs, ir nevienlīdzīgi.³ Turklāt Komisija apgalvo, ka pašreizējās *Eurojust* un *OLAF* pilnvaras ir neapmierinošas un ka *LESD* paredzētie ierobežojumi neļauj piešķirt šīm organizācijām

ES finanšu u intereses, izmantojot krimināltiesības, kurā ES finanšu interešu definīcijā, ko piemēro, lai noteiktu *EPPO* pilnvaru jomu, īpaši nav iekļauti PVN ieņēmumi.

¹ Tie ir izklāstīti Komisijas ietekmes novērtējuma 7. iedaļā un 4. pielikumā, SWD(2013)0274.

² COM(2013)0534.

³ SWD(2013)0275, 4.2. iedaļa.

nepieciešamās pilnvaras.¹

16. Lordu palāta nevar pieņemt, ka kaut kādas „būtiskas Savienības dimensijas” dēļ tiek atcelta vajadzība pienācīgi pamatot priekšlikumu no subsidiaritātes viedokļa, nedz arī to, ka ir jābūt noziedzīgu nodarījumu izmeklēšanas un kriminālvajāšanas Savienības līmeņa vadībai un koordinācijai — tikai tāpēc, ka šie nodarījumi apdraud Savienības finanšu intereses. LESD 325. pantā ir paskaidrots, ka par šādas krāpšanas apkarošanu ir atbildīga gan Savienība, gan dalībvalstis, un pieprasīts, lai dalībvalstis cīņā pret to veic tos pašus pasākumus, kādus tās īsteno cīņā pret krāpšanu, kas apdraud viņu pašu finanšu intereses.
17. Kā iepriekš norādīts, Lordu palāta nepieņem Komisijas sniegto optimistisko novērtējumu par labākiem rādītājiem kriminālvajāšanas un izkrāpto summu atgūšanas jomā, kurus varētu panākt, izveidojot *EPPO*, un uzskata, ka krāpšanu ES varētu efektīvi apkarot ar pašreizējo regulējumu, kas pamatojas uz dalībvalstu krimināltiesiskajām sistēmām un koordināciju starp tām un ES iestādēm, vajadzības gadījumā to nostiprinot.
18. Pašreizējās sistēmas nostiprināšana, lai apkarotu krāpšanu ES, palīdzēs atrisināt arī *Eurojust* un *OLAF* neefektivitātes problēmu. Tā palīdzēs risināt valstu kriminālvajāšanas sadrumstalotības jautājumu, neradot citu papildu sadrumstalotību — starp atsevišķām ES krāpšanas izmeklēšanas un kriminālvajāšanas sistēmām katrā dalībvalstī, kā arī starp to dalībvalstu lietotajām sistēmām, kuras piedalās priekšlikuma īstenošanā, un tām, kuras nepiedalās.

¹ *OLAF* aprobežojas ar administratīvo (nevis kriminālo) izmeklēšanu, un *Eurojust* nevar veikt izmeklēšanu vai kriminālvajāšanu.