



11.11.2013

COMUNICARE CĂTRE MEMBRI

(102/2013)

Ref.: Aviz motivat al Camerei Lorzilor din Regatul Unit referitor la propunerea de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European (COM(2013)0543 – 2013/0255(APP))

În conformitate cu articolul 6 din Protocolul nr. 2 privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, în termen de opt săptămâni de la data transmiterii unui proiect de act legislativ, orice parlament național poate adresa președintelui Parlamentului European, al Consiliului și, respectiv, al Comisiei un aviz motivat în care să se expună motivele pentru care consideră că proiectul în cauză nu este conform cu principiul subsidiarității.

În conformitate cu Regulamentul de procedură al Parlamentului European, Comisia pentru afaceri juridice este competentă cu privire la respectarea principiului subsidiarității.

În anexă veți putea găsi, în scop informativ, un aviz motivat al Camerei Lorzilor din Regatul Unit referitor la propunerea de mai sus.

COM(2013) 534 final, 12558/13: Propunere de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European

La 28 octombrie 2013 Camera Lorzilor din Parlamentul Regatului Unit a hotărât după cum urmează:

„Camera Lorzilor consideră că propunerea Comisiei de regulament al Consiliului de instituire a Parchetului European (COM(2013)534, documentul 12558/13 al Consiliului) nu respectă principiul subsidiarității din motivele enumerate în cel de-al treilea raport al Comisiei pentru Uniunea Europeană (documentul 65 al Camerei Lorzilor) și, în conformitate cu articolul 6 din Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității, solicită secretarului general al Camerei (Clerk of the Parliaments) să transmită prezentul aviz motivat președinților instituțiilor europene.”

Analiza subsidiarității: Parchetul European

12558/13: Propunere de regulament de instituire a Parchetului European

Recomandări

1. Recomandăm Camerei Lorzilor să adopte avizul motivat de mai jos care arată că propunerea de regulament de instituire a Parchetului European (EPPO) nu respectă principiul subsidiarității și să îl transmită președintelui Parlamentului European, al Consiliului și al Comisiei în conformitate cu dispozițiile tratatelor UE.

Rezervă de examinare

2. Prezentul raport nu epuizează examinarea propunerii, care va face obiectul unei analize aprofundate ulterioare.

Raportul nostru

3. Raportul a fost pregătit de subcomisia pentru justiție, instituții și protecția consumatorilor a Comisiei restrânse pentru UE. Membrii acesteia sunt enumerați în anexă.

Propunerea Comisiei

4. Propunerea Comisiei prevede instituirea EPPO ca organism al Uniunii cu identitate juridică distinctă și având propriul personal. Parchetul ar avea competență exclusivă de investigare și urmărire penală a infracțiunilor care afectează interesele financiare ale Uniunii și a infracțiunilor conexe.
5. Posturile acestui organism ar include Procurorul European, patru adjuncți și cel puțin un procuror european delegat care acționează în fiecare stat membru participant. Un procuror delegat european poate exercita și funcțiile unui procuror național, deși funcția

de procuror european delegat independent are întâietate.

6. Parchetul European ar fi independent. Acesta ar răspunde în fața Parlamentului European, Consiliului și Comisiei prin obligația de a transmite un raport anual general de activitate. EPPO ar fi ținut de obligația de a acționa imparțial și proporțional, de a investiga „fără întâzieri nejustificate” și de a începe urmărirea penală „rapid”.
7. În scopul îndeplinirii funcției de anchetă, propunerea conferă EPPO dreptul de a accesa baze de date naționale și informații deținute de Europol (agenția de aplicare a legii a UE) și Eurojust (unitatea de cooperare judiciară a UE). Parchetul ar avea un spectru larg de competențe de investigare a infracțiunilor potențiale, sub rezerva obținerii unui mandat de la un judecător național în cazul procedurilor intruzive sau atunci când legislația națională impune acest lucru. La cererea Procurorului European, autoritățile statelor membre ar avea obligația de a îi oferi acestuia asistența și informațiile necesare.
8. Propunerea conferă EPPO atribuțiile unui parchet național. Acesta ar avea competența de a decide jurisdicția în cadrul căreia ar trebui desfășurată urmărirea penală pentru infracțiunea de fraudă împotriva intereselor UE și de a hotărî începerea sau neînceperea urmăririi penale, inclusiv de a decide dacă urmărirea penală poate fi abandonată în schimbul plății unei compensații și a unei amenzi forfetare.
9. Propunerea prevede normele pentru admisibilitatea probelor în cazurile administrate de EPPO și le oferă suspectilor anchetați drepturile minime stabilite de directivele UE și legislația națională relevantă. În temeiul propunerii, ar fi conferite pentru a fi exercitate în conformitate cu legislația națională și următoarele drepturi suplimentare care până în prezent nu au fost abordate de directivele UE:
 - dreptul la tăcere;
 - prezumția de nevinovăție;
 - dreptul la asistență juridică;
 - dreptul de a aduce dovezi și de a solicita EPPO să urmărească o direcție specifică de anchetă.
10. EPPO ar avea competența de a coopera cu organisme ale UE, internaționale și din țările terțe. În plus, propunerea încurajează o relație foarte strânsă între EPPO și Eurojust. EPPO ar fi supus controlului judiciar în fața instanțelor naționale fiind considerat ca autoritate națională. În cele din urmă, propunerea stabilește modul de numire a funcționarilor EPPO, regimul de protecție a datelor care guvernează activitatea EPPO și dispoziții financiare și legate de personal.

Aviz motivat

11. Astfel cum a subliniat comisia în raportul său *Combaterea fraudei îndreptate împotriva intereselor financiare ale UE*¹, este dificil să se estimeze nivelul fraudelor comise asupra

¹ Al 12-lea raport, sesiunea 2012-2013, CL, documentul 158.

bugetului UE. Raportul sugerează că cifra s-ar putea ridica sau depăși 5 miliarde EUR anual. În sensul analizei de impact, Comisia a estimat cu prudență că nivelul fraudei s-ar putea ridica la aproximativ 3 miliarde EUR anual¹. Este vorba de cifre importante și atât statele membre, cât și UE ca întreg au un interes major în a reduce fraudă îndreptată împotriva UE. Prezentul aviz motivat nu pune în discuție acest obiectiv, ci mai curând viziunea Comisiei asupra modului de realizare a obiectivului.

12. În termeni generali, Comisia propune ca soluție de combatere a acestui nivel de fraudă instituirea Parchetului European (EPPO) ca organism al UE acționând cu ajutorul resurselor autorităților naționale și având competențe exclusive de a ancheta și urmări penal o serie largă de infracțiuni îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii² și de infracțiuni direct corelate³.
13. Acest lucru ar presupune un amestec major și perturbator în domeniul sensibil al sistemelor de drept penal din statele membre. Camera Lorzilor consideră că o astfel de acțiune la nivelul UE ar încălca principiul subsidiarității întrucât nu este necesară, este excesivă și insuficient justificată de Comisie.⁴ Ea consideră că obiectivul de combatere a fraudei împotriva intereselor financiare ale Uniunii poate fi realizat mai eficient prin acțiunea statelor membre în actualul cadru de coordonare și cooperare. Acest cadru poate fi consolidat, dacă este necesar, pentru a realiza eficient acest obiectiv.
14. Concluzia Camerei Lorzilor se întemeiază pe următoarele considerații:
 - Propunerea ar crea două sisteme distincte de combatere a fraudei, EPPO având competență exclusivă de a ancheta și de a demara urmărirea penală pentru fraude împotriva UE. Acest lucru ar genera suprapuneri și falii între EPPO și sistemele naționale de anchetare și urmărire penală a altor tipuri de fraude. Instituirea EPPO ar descuraja totodată statele membre în combaterea fraudelor împotriva UE, în condițiile în care, în temeiul articolului 325 din TFUE, responsabilitatea în această materie revine deopotrivă Uniunii și statelor membre.
 - Cea mai eficientă metodă de combatere a fraudei este prevenirea acesteia. Comisia nu analizează și nu evaluează adecvat alternativele la aplicarea dreptului penal, cum ar fi simplificarea normelor care guvernează diferitele sectoare ale bugetului UE în scopul îngreunării fraudei, îmbunătățirea propriului control asupra bugetului UE și facilitarea sau (dacă este necesar) solicitarea ca statele membre să își îmbunătățească sistemele de gestiune sau control.
 - Comisia nu a luat îndeajuns în considerare opțiunea de a maximiza beneficiile actualului cadru pentru a ancheta și a urmări penal fraudă împotriva UE, mai ales având în vedere faptul că nu a existat suficient timp pentru a adopta și evalua măsuri

¹ SWD(2013) 275, secțiunea 1.

² Aceste infracțiuni ar fi definite prin trimitere la o directivă, aflată în curs de negociere, privind combaterea fraudei îndreptate împotriva intereselor financiare ale UE prin dreptul penal. Acestea ar include complicitatea, instigarea și tentativa de a comite fraudă împotriva UE. Ar exista răspunderea penală a întreprinderilor.

³ EPPO ar avea competențe dacă infracțiunile de fraudă împotriva UE ar fi preponderente și infracțiunile conexe s-ar întemeia pe aceleași fapte.

⁴ Parlamentul scoțian a notificat Camera Lorzilor că împărtășește opinia potrivit căreia propunerea încălca principiul subsidiarității.

menite să îmbunătățească acest cadru. Eurojust a fost consolidat în 2008 printr-o decizie care prevedea efectuarea, până în iunie 2014, a unei evaluări independente a eficienței și a eficacității sale.¹ Anul acesta la 11 septembrie a fost adoptat un regulament menit să sporească eficiența investigațiilor efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și să consolideze cooperarea acestuia cu statele membre². În prezent se negociază o propunere de directivă privind combaterea fraudei îndreptate împotriva intereselor financiare ale UE prin dreptul penal, care ar institui un cadru pentru aplicarea dreptului penal al statelor membre în combaterea fraudei împotriva UE³.

- Prezenta propunere privind Eurojust cuprinde și prevederi menite să consolideze funcțiile sale operaționale.⁴ Ar trebui lăsat un răgaz pentru ca aceste măsuri să producă efecte, mai ales având în vedere că ar putea apărea o tendință de reducere a fraudei împotriva UE⁵.
- Argumentul Comisiei în favoarea propunerii nu ține seama suficient de faptul că cel puțin două state nu vor participa la EPPO. Danemarca este exclusă automat în virtutea Protocolului nr. 22, iar Guvernul Regatului Unit a explicat că nu va adera la propunerea prezentată, în temeiul Protocolului nr. 21. Așadar, este evident că instituirea EPPO nu ar putea aborda pe deplin problema recunoscută de Comisie a fragmentării eforturilor de aplicare a legislațiilor naționale.
- Propunerea de instituire a EPPO va afecta în mod negativ activitatea OLAF și a Eurojust, fără a exista garanția că această entitate nouă și neverificată ar putea reprezenta o alternativă viabilă. Evaluarea de impact efectuată de Comisie preconizează că o parte semnificativă din personalul și resursele OLAF ar trebui transferate către EPPO. Aceasta recunoaște, de asemenea, că rolul Eurojust nu ar mai include coordonarea investigațiilor transfrontaliere în domeniul fraudei împotriva UE⁶, generând nevoia unei noi coordonări între EPPO și Eurojust. Totuși, atât Eurojust, cât și OLAF sunt în măsură să acționeze eficient în actualul cadru. Camera Lorzilor a concluzionat recent că autoritățile de aplicare a legii din Regatul Unit recurg tot mai mult la Eurojust, fapt care dă măsura valorii acestei instituții⁷. S-a constatat că eficiența OLAF este limitată⁸, problemele putând fi însă corectate fără

¹ Decizia Consiliului 2009/406 de consolidare a Eurojust și de modificare a Deciziei 2002/187 de instituire a Eurojust în scopul consolidării luptei împotriva formelor grave de criminalitate

² Regulamentul (UE, Euratom) nr. 883/2013 privind investigațiile efectuate de Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF) și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1073/1999 și a Regulamentului (Euratom) nr. 1074/1999 al Consiliului.

³ COM (2012)363.

⁴ COM(2013)535. Propunerea a fost prezentată ca parte a pachetului care prezintă EPPO.

⁵ COM(2012)548, primul grafic din Raportul anual al Comisiei *Protejarea intereselor financiare ale UE – Combaterea fraudei* indică o scădere a numărului de nereguli raportate de statele membre ca fiind frauduloase, iar sumele în cauză erau mai mici în 2011 și în 2012 decât maximum atins în 2010.

⁶ SWD(2013)274, secțiunea 7.

⁷ Comisia pentru Uniunea Europeană, *Măsurile UE în materie polițienească și justiție penală: Decizia din 2014 a Regatului Unit de excludere voluntară* (al 13-lea raport, sesiunea 2012-13, documentul 159 al CL), alineatul (245).

⁸ Comisia pentru Uniunea Europeană, *Combaterea fraudei împotriva intereselor financiare ale UE* (al 12-lea raport, sesiunea 2012-13, document 158 al CL), capitolul 5. Constrângerile sunt legate de: considerații bugetare,

instituirea EPPO. Reducerea funcțiilor OLAF și Eurojust ar afecta major în special statele membre care nu vor participa la propunerea de instituire a EPPO.

- În evaluarea de impact, Comisia exagerează impactul potențial al propunerii, utilizând cifre de la OLAF care includ informații din Danemarca și Regatul Unit, în condițiile în care ambele state au luat decizia definitivă de a nu participa la EPPO. În același scop, spre deosebire de Regatul Unit și alte state membre, Comisia tratează fraudele legate de TVA ca fraude care afectează interesele financiare ale Uniunii (și care intră astfel în competența exclusivă a EPPO)¹.
- Estimarea costurilor și beneficiilor propunerii efectuată de Comisie în evaluarea de impact nu este credibilă². Comisia estimează că nu se vor înregistra schimbări majore în ceea ce privește resursele umane disponibile pentru combaterea infracțiunilor îndreptate împotriva intereselor financiare ale UE, în condițiile în care propria sa evaluare precizează că actualul regim este inefficient, indicând, astfel, că este puțin probabil să nu se opereze schimbări. Comisia estimează costuri inițiale de la bugetul UE de 2,5 milioane EUR și costuri anuale de funcționare de 27,9 milioane EUR, care vor fi reduse la 6,1 milioane EUR după calcularea economiilor realizate de la OLAF și Eurojust. Nivelul acestor costuri pare a fi prea mic pentru o organizație responsabilă cu un volum anual de 2 500 de cazuri complexe de fraude și de 1 667 de urmăriri penale. În ceea ce privește recursul la bugetele naționale, Comisia pleacă de la premisa contestabilă că personalul național care lucrează la infracțiunile de fraudă împotriva UE este suficient în prezent pentru a face față volumului de cazuri noi preconizat pentru EPPO. Beneficiile sunt și ele bazate pe presupuneri discutabile, inclusiv o creștere a ratei de condamnări de aproape 25 % și o rată de recuperare a sumelor fraudate de 15 %, care reprezintă maximum actualelor estimări naționale. Ambele ipoteze par a fi nerealiste, având în vedere că competența EPPO de a ancheta și a urmări penal se suprapunere în cea mai mare măsură competențelor deja exercitate de autoritățile naționale, iar urmăririle penale demarate de EPPO se vor desfășura în continuare în fața instanțelor naționale și vor fi gestionate în mare măsură de procurori adjuncți care provin din rândul procurorilor naționali.
- Acordând EPPO competența de a coordona autoritățile naționale de anchetă și urmăriri penale, EPPO ar putea ignora prioritățile stabilite de statele membre în ceea ce privește resursele naționale finite alocate aplicării dreptului penal, inclusiv în ceea ce privește fraudă.
- Propunerea ar introduce norme autonome în ceea ce privește admisibilitatea probelor pentru infracțiunile de fraudă împotriva UE. Acest lucru ar genera complicații și costuri suplimentare inutile în cadrul sistemelor naționale de drept penal.

o fragmentare în relațiile cu Comisia de supraveghere, lipsa de acțiune a statelor membre pe baza acțiunilor furnizate de OLAF și lipsa de coordonare cu Eurojust și Eurojust. O soluție avută în vedere pentru a rezolva problema lipsei de reacție a statelor membre este introducerea unei cerințe ca acestea să raporteze OLAF cu privire la acțiunile întreprinse ca răspuns la cazurile cu care au fost sesizate.

¹ Consiliul a adoptat o abordare generală cu privire la propunerea Comisiei de directivă privind combaterea fraudei îndreptate împotriva intereselor financiare ale UE prin dreptul penal în care definiția intereselor financiare ale UE, utilizată pentru a preciza domeniul de aplicare a competențelor EPPO, exclude în mod specific veniturile din TVA.

² Acestea sunt precizate în secțiunea 7 și anexa 4 din evaluarea de impact a Comisiei, SWD(2013)274.

15. Justificarea Comisiei privind subsidiaritatea, prezentată în secțiunea 3.2 din memorandumul explicativ, se bazează pe faptul că propunerea are „o dimensiune europeană intrinsecă”, că „presupune conducerea și coordonarea la nivelul Uniunii a cercetărilor și urmăririlor penale ale infracțiunilor care aduc atingere propriilor sale interese financiare, a căror protecție este solicitată atât de Uniune, cât și de statele membre” și că „situația actuală, în care urmărirea penală a infracțiunilor îndreptate împotriva intereselor financiare ale Uniunii este exclusiv de competența autorităților din statele membre, nu este satisfăcătoare.”¹ Considerentul 5 afirmă că obiectivele propunerii nu pot fi realizate din cauza fragmentării urmăririlor penale naționale în domeniul infracțiunilor comise împotriva intereselor financiare ale Uniunii. În evaluarea de impact, Comisia afirmă că acțiunea autorităților judiciare naționale este adesea ineficientă, că ratele cazurilor de urmărire penală sunt scăzute, iar rezultatele obținute de diferitele state membre sunt inegale². În plus, Comisia susține că actualele competențe ale OLAF și Eurojust sunt insuficiente și că restricțiile stipulate în TFUE nu permit ca aceste organizații să primească competențele necesare.³
16. Camera Lorzilor nu acceptă că „dimensiunea intrinsecă Uniunii” elimină necesitatea ca propunerea să fie adecvat justificată în materie de subsidiaritate și nici că se impune o conducere și coordonare la nivelul Uniunii a cercetărilor și urmăririlor penale ale infracțiunilor doar pentru că acestea afectează interesele financiare ale Uniunii. Articolul 325 din TFUE precizează clar că combaterea acestui tip de fraudă ține în egală măsură de responsabilitatea Uniunii și a statelor membre și solicită statelor membre să adopte aceleași măsuri pe care le adoptă pentru a combate fraudă care aduce atingere propriilor lor interese financiare.
17. După cum s-a arătat mai sus, Camera Lorzilor nu este de acord cu evaluarea optimistă a Comisiei cu privire la creșterea ratelor de urmărire penală și de recuperare care ar fi generată de instituirea EPPO și consideră că fraudă împotriva UE ar putea fi combătută eficient prin actualul cadru bazat pe sistemele penale ale statelor membre și prin coordonarea dintre acestea și instituțiile UE care pot fi consolidate dacă este necesar.
18. Consolidarea cadrului existent pentru a combate fraudă împotriva UE ar aborda orice problemă legată de ineficiența Eurojust sau OLAF. O astfel de măsură ar aborda și problema fragmentării urmăririlor penale naționale fără a crea o fragmentare suplimentară de o altă natură, și anume între diferitele cadre de anchetă și urmărire penală a fraudelor împotriva UE din fiecare stat membru și între diferitele sisteme care funcționează în statele membre care participă la propunere și în cele care nu participă.

¹ COM(2013)534.

² SWD(2013)275, secțiunea 4.2.

³ OLAF este limitat la anchete administrative (nu penale), iar Eurojust nu poate efectua anchete sau desfășura urmăririi penale.