



11.11.2013

MEDDELELSE TIL MEDLEMMERNE

(0103/2013)

Om: Begrundet udtalelse fra det cypriotiske Repræsentanternes Hus om Rådets forslag til forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (COM(2013)0534)

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 cypriotiske parlament om det ovennævnte forslag.

**Begrundet udtalelse fra Udvalget om Udenrigsanliggender og Europæiske Anliggender i
Republikken Cyperns parlament**

sendt til formændene for Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen i henhold til artikel 6 i protokol nr. 2 i traktaten om Den Europæiske Union om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet

**Forslag til Rådets forordning om oprettelse af Den Europæiske Anklagemyndighed
(COM(2013)0534)**

1.1. Traktatbestemmelserne vedrørende anvendelsen af nærheds- og proportionalitetsprincipperneI artikel 5, stk. 3, i TEUF står følgende:

"I medfør af nærhedsprincippet handler Unionen på de områder, der ikke hører ind under dens enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan."

Unionens institutioner anvender nærhedsprincippet i overensstemmelse med protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. De nationale parlamenter sikrer, at dette princip overholdes efter proceduren i denne protokol".

- 1.2. Desuden fastsættes det i artikel 2 i protokol nr. 2 til traktaten, at Europa-Kommissionen, inden den fremsætter forslag til en lovgivningsmæssig tekst, foretager omfattende konsultationer, og at disse konsultationer skal tage hensyn til de planlagte foranstaltningers regionale og lokale dimension.

- 1.3. I artikel 5 i protokol nr. 2 til traktaten står følgende:

"Udkastene til lovgivningsmæssige retsakter begrundes med hensyn til nærhedsprincippet

og proportionalitetsprincippet. Ethvert udkast til lovgivningsmæssig retsakt bør indeholde en detaljeret analyse, der gør det muligt at vurdere overholdelsen af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Analysen bør omfatte oplysninger, der gør det muligt at vurdere de finansielle virkninger og, når der er tale om et direktiv, følgerne for den lovgivning, som medlemsstaterne skal iværksætte, herunder eventuelt regional lovgivning. Begrundelsen for at fastslå, at et af Unionens mål bedre kan nås på EU-plan, underbygges af kvalitative og om muligt kvantitative indikatorer. Der skal i udkastene til lovgivningsmæssige retsakter tages hensyn til, at enhver byrde af finansiel eller administrativ art, der pålægges Unionen, nationale regeringer, regionale eller lokale myndigheder, erhvervsdrivende og borgere, skal begrænses mest muligt og stå i rimeligt forhold til det mål, der skal nås".

1.4. Endelig fastsættes det i traktatens artikel 5, stk. 3, og artikel 12, litra b), at de nationale parlamenter sikrer, at nærhedsprincippet overholdes efter proceduren i protokol nr. 2, dvs. proceduren med fremsendelse af en begrundet udtalelse senest otte uger efter fremsendelsen af et udkast til lovgivningsmæssig retsakt på alle Den Europæiske Unions officielle sprog.

1.5. Retningslinjerne for anvendelse af nærhedsprincippet blev fastlagt i Amsterdamtraktaten og præciseret i protokollen om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet. Det bør understreges, at disse retningslinjer fortsat er nyttige redskaber for udøvelse af den kontrol, der er tale om.

Retningslinjerne vedrører især følgende situationer:

- hvis det pågældende emne indeholder overnationalt aspekter, som ikke kan behandles effektivt med nationale foranstaltninger
- hvis nationale foranstaltninger, eller manglende handling fra EU's side, kommer i konflikt med kravene i traktaten om Den Europæiske Union, eller skader medlemsstaternes interesser
- hvis en handling på EU-plan vil have klare fordele på grund af omfanget eller virkningerne heraf i sammenligning med en handling fra medlemsstaternes side.

Med henblik på at afgøre, om en EU-foranstaltning er forenelig med proportionalitetsprincippet, undersøges det desuden, om følgende betingelser er opfyldt:

- Det anvendte middel skal være egnet til at sikre opnåelse af formålet med en foranstaltning.
- Dette middel må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet med en foranstaltning.

De relevante protokoller til Amsterdamtraktaten og Lissabontraktaten opstiller visse begrænsninger for EU, når proportionalitetsprincippet anvendes:

- EU-foranstaltningen skal være så enkel som muligt i sin udformning, og når EU vedtager lovgivning, foretrækkes direktiver frem for forordninger.
- Der skal tages højde for kravet om at mindske de administrative og økonomiske byrder for medlemsstaternes regeringer, de nationale økonomiske aktører og borgerne.
- EU-foranstaltningen skal give størst muligt råderum til at træffe nationale beslutninger.

2. Indholdet og målsætningerne i forslaget til forordning

2.1. Dette lovgivningsforslag, som det er forelagt af Kommissionen, foreskriver oprettelse af en uafhængig og decentraliseret EU-anklagemyndighed med eneansvar for gennemførelse af undersøgelser og retsforfølgning af lovovertrædelser i forbindelse med EU-budgettet, som defineret i "PIF-direktivet"¹. Det forventes, at den vil udøve sine beføjelser på medlemsstaternes område, som til dette formål skal betragtes som "ét retsområde". Ifølge forslaget skal den europæiske anklagemyndighed bestå af en europæisk anklager, hans eller hendes stedfortrædere samt befuldmægtigede nationale anklagere i medlemsstaterne. De befuldmægtigede anklagere skal foretage efterforskning og retsforfølgning i deres medlemsstat, hjulpet af nationale embedsmænd og i overensstemmelse med procedurerne i deres nationale lovgivning. Dog skal deres handlinger koordineres og ledes af EU-anklagemyndigheden på grundlag af ensartede regler for at sikre sammenhæng og effektivitet. Endvidere er det hensigten, at selv om de befuldmægtigede nationale anklagere udfører deres opgaver som nationale offentlige anklagere, skal de, når de handler efter ordre fra den europæiske anklagemyndighed, være fuldstændig uafhængige af de nationale anklagemyndigheder. Den europæiske anklagemyndighed skal have vide beføjelser til at

¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (COM(2012)363).

iværksætte efterforskningskridt og har, under visse betingelser ret til at indhente oplysninger fra de kompetente nationale myndigheder, Eurojust og Europol, og skal generelt have de samme beføjelser som de nationale retsforfølgende myndigheder i forbindelse med ovennævnte lovovertrædelser og skal være i stand til at afgøre, hvilken national domstol i en deltagende medlemsstat hver sag skal henvises til.

2.2. Retsgrundlaget for dette forslag er artikel 86, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, hvori det hedder:

"For at bekæmpe lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, kan Rådet ved forordning efter en særlig lovgivningsprocedure oprette en europæisk anklagemyndighed ud fra Eurojust. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed efter Europa-Parlamentets godkendelse."

2.3. De vigtigste målsætninger i forslaget er, ifølge Kommissionen, som følger:

- at bidrage til en bedre beskyttelse af Unionens finansielle interesser og til videreudviklingen af et europæisk retsligt område og øge virksomhedernes og borgernes tillid til Unionens institutioner under overholdelse af de grundlæggende rettigheder, der er nedfældet i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder
- at oprette et sammenhængende europæisk system til brug for efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser
- at sikre en mere effektiv efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser
- at øge antallet af sager, der indbringes for domstolene, hvilket skal føre til flere domfældelser og sikre inddrivningen af uretmæssigt udbetalte EU-midler
- at sikre et tæt samarbejde og effektiv informationsudveksling mellem de kompetente europæiske og nationale myndigheder
- at øge den præventive indsats i forbindelse med lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser.

3. Overensstemmelse med nærhedsprincippet

Efter at have behandlet dette forslag konkluderede Udenrigs- og Europaudvalget i Repræsentanternes Hus, at det ikke er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Udvalget besluttede især, at nødvendigheden af en foranstaltning på EU-plan ikke er tilstrækkelig

begrundet, hvilket er i strid med nærhedsprincippet. Endvidere er det blevet vurderet, at omfanget af Unionens lovgivning går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå formålet, hvilket er i strid med proportionalitetsprincippet.

4. Baggrund

4.1. Udenrigs- og Europaudvalget i Repræsentanternes Hus finder det tvivlsomt, om den pågældende institution, med den form og de beføjelser, der er planlagt, er den mest hensigtsmæssige løsning på problemet, samtidig med at nærhedsprincippet respekteres.

4.2. Kommissionens "*Konsekvensanalyse*" omfatter 7 forskellige scenarier for EU's løsning af problemet. Kommissionen kommer til den konklusion, at scenarie 4c, dvs. forslaget i sin nuværende form, er den bedste løsning. I bilag 4 til konsekvensanalysen, der har overskriften "*Cost-benefit-analyse*", anfører Kommissionen dog selv, at centrale dele af analysen er baseret på forudsætninger eller scenarier, bl.a. fordi de tilgængelige data i vid udstrækning er ufuldstændige og dermed ikke kan anses for uvildige. Det skal også nævnes, at de valgmuligheder, der tilbydes, giver mulighed for en høj grad af fortolkning. Det anføres også, at der endnu ikke er truffet en afgørelse om placeringen af Den Europæiske Anklagemyndigheds hovedsæde, og følgelig har det ikke været muligt at fastslå de konkrete administrative integrationsmuligheder og deres tilknyttede omkostninger og fordele. Dette kræver ifølge Kommissionen en yderligere og dyberegående analyse. I samme forbindelse beskriver Kommissionen sin cost-benefit-analyse af forslaget som en undersøgelse, der er tæt på at flytte grænserne for, hvad der er muligt inden for en cost-benefit-analyse¹.

4.3. Det erkendes også, at en yderligere og dyberegående analyse af effektiviteten af hver medlemsstats retssystem er nødvendig på grund af det begrænsede antal oplysninger, der blev taget i betragtning i den aktuelle vurdering². Men til trods for denne erkendelse, hedder det i slutningen af samme afsnit, at den pågældende foranstaltning vil være mere effektiv.

4.4. I lyset af ovenstående mener Udenrigs- og Europaudvalget i Repræsentanternes Hus ikke, at nødvendigheden af en lovgivningsmæssig indsats på EU-plan understøttes af tilstrækkelige kvantitative og kvalitative indikatorer eller af en udførlig begrundelse, som krævet i henhold til artikel 5 i protokol nr. 2 til traktaten. Med andre ord har Kommissionen

¹ "This CBA is very much 'pushing the limits' of what is possible within a CB".

² Se s. 16 og 17 i konsekvensanalysen – dokument SWD(2013)274.

ikke givet en tilstrækkelig begrundelse for, at den foreslåede løsning er nødvendig, især i denne specifikke form. Netop fordi lovgivning på EU-plan er uforenelig med princippet om, at beslutningerne bør træffes så tæt på borgerne som muligt, skal en sådan foranstaltning understøttes af tilfredsstillende og overbevisende argumenter og ikke være baseret på antagelser eller analyser med store fejlmarginer.

4.5. Der er ingen tvivl om, at det spørgsmål, som Kommissionen forsøger at regulere i lovgivningsforslaget har grænseoverskridende dimensioner. Kommissionen mener dog, at "PIF-direktivet" kun delvist vil løse problemet med svig, der skader Unionens interesser, da det ikke regulerer efterforskning og retsforfølgning af lovovertrædelser. Endvidere mener den, at en styrkelse af de eksisterende disciplinære regler ikke vil løse problemet effektivt. Kommissionen bør imidlertid vente, indtil direktivet træder i kraft, med henblik på at vurdere dets effektivitet, før den griber ind med en forordning, som er den mest stringente og ufleksible slags retsakt. Man bør her huske på, at i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet bør der gives præference til direktiver snarere end forordninger som reguleringsinstrument, hvor det er muligt. I nærværende tilfælde er der uden nogen nærmere begrundelse tværtimod blevet foreslået en forordning, ifølge hvilken Den Europæiske Anklagemyndighed vil have *enekompetence* til at efterforske og retsforfølge specifikke straffelovsovertrædelser og gennem en lang række bestemmelser i meget alvorlig grad blande sig i medlemsstaternes retssystemer og derved begrænse deres lovgivningsmæssige tiltag¹. Så i betragtning af at Kommissionens valg af det specifikke lovforslag ikke er understøttet af tilstrækkelige argumenter, anses omfanget af dens regulerende indgreb i sin nuværende form for ikke at være absolut nødvendig for at nå de mål, der er fastsat af Unionen.

4.6. Udenrigs- og Europaudvalget i Repræsentanternes Hus har også taget hensyn til, at i Kommissionens relevante dokumenter bliver de alternative muligheder for handling fra Unionens side og effektiviteten af at styrke de eksisterende strukturer for at nå målene i forslaget ikke udviklet i samme omfang og med samme grundighed som den foretrukne løsning. Dette, kombineret med det faktum, at Kommissionen ikke engang vil vente på en evaluering af resultaterne af "PIF-direktivet" for at løse problemet, fører til den konklusion, at

¹ Eksempelvis kan nævnes bestemmelserne i artikel 26 (efterforskningsskridt) og artikel 30 (anerkendelse af bevismidler).

der ikke er gjort tilstrækkelig ihærdige forsøg på at finde alternative former for foranstaltninger.

4.7. Desuden, da efterforskningskridtene i forslaget til forordning omfatter foranstaltninger, der ikke finder anvendelse i alle medlemsstater, er der mulighed for, at mistænktets rettigheder begrænses yderligere i visse tilfælde. Kommissionens påstand om, at dette forslag indeholder tilstrækkelige garantier for mistænktets rettigheder, er således ikke nødvendigvis gældende i alle tilfælde, på trods af garantierne i forslaget.

4.8. Udenrigs- og Europaudvalget i Repræsentanternes Hus mener også, at artikel 13 i forslaget til forordning indirekte udvider anvendelsesområdet for den foreslåede lovgivning, hvilket udgør en yderligere begrænsning af medlemsstaternes lovgivningsmæssige foranstaltninger, i strid med principperne om subsidiaritet og proportionalitet. Det står i den pågældende artikel, at når de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 12, som igen henviser til "PIF-direktivet", er uadskilleligt forbundet med andre strafbare handlinger end dem, der er omfattet af artikel 12, har Den Europæiske Anklagemyndighed også kompetence til at inddrage disse andre strafbare handlinger i sagen.

Konklusion

I lyset af ovenstående konkluderer Udenrigs- og Europaudvalget i Repræsentanternes Hus, at forslaget til forordning *ikke* overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, og at de kriterier, der skulle begrunde behovet for de specifikke lovgivningsmæssige foranstaltninger fra Unionens side og forordningens anvendelsesområde med henblik på at nå de tilsigtede mål ikke er opfyldt i tilstrækkelig grad.