



11.11.2013

MEDDELANDE TILL LEDAMÖTERNA

(0103/2013)

Ärende: Motiverat yttrande från Cyperns parlament om förslaget till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

Enligt artikel 6 i protokoll 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna kan varje nationellt parlament inom åtta veckor räknat från den dag då ett lagstiftningsförslag översänds tillstålla Europaparlamentets talman och rådets och kommissionens ordförande ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att det aktuella förslaget inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

Enligt Europaparlamentets arbetsordning har utskottet för rättsliga frågor ansvar för respekten för subsidiaritetsprincipen.

För ledamöternas kännedom bifogas ett motiverat yttrande om ovannämnda förslag från Cyperns parlament.

**Motiverat yttrande från det parlamentariska utskottet för utrikes och europeiska frågor
i Republiken Cyperns representanthus**

Yttrandet tillställs Europaparlamentets talman och rådets och Europeiska kommissionens ordförande i enlighet med artikel 6 i protokoll 2 till fördraget om Europeiska unionen om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

**Förslag till rådets förordning om inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten
(dokument COM(2013)0534).**

1. Fördragets bestämmelser om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

1.1 I artikel 5(3) i fördraget stadgas följande:

”Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Unionens institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De nationella parlamenten ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet.”

1.2 Vidare ska Europeiska kommissionen enligt artikel 2 i protokoll 2 till fördraget, innan den föreslår en rättsakt, företa omfattande samråd, och vid dessa samråd ska i förekommande fall den regionala och lokala dimensionen av de planerade åtgärderna beaktas.

1.3 I artikel 5 i protokoll 2 till fördraget stadgas:

”Utkasten till lagstiftningsakter ska motiveras med avseende på subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Varje utkast till lagstiftningsakt bör innehålla ett formulär med närmare uppgifter som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna har följts. Formuläret bör innehålla underlag som gör det möjligt att bedöma dess finansiella konsekvenser och, om det gäller ett direktiv, dess konsekvenser för de bestämmelser som medlemsstaterna ska genomföra, i förekommande fall även i den regionala lagstiftningen. Skäl som visar att något av unionens mål bättre kan uppnås på unionsnivån ska bygga på kvalitativa indikatorer och, varje gång det är möjligt, på kvantitativa sådana. I utkasten till lagstiftningsakter ska hänsyn tas till att det finansiella eller administrativa ansvar som vilar på unionen, nationella regeringar, regionala eller lokala myndigheter, ekonomiska aktörer och medborgare så långt som möjligt ska begränsas och stå i proportion till det mål som ska uppnås.”

1.4 Slutligen stadgas i artiklarna 5(3) och 12(b) i fördraget att de nationella parlamenten ska ansvara för att subsidiaritetsprincipen följs enligt det förfarande som stadgas i protokoll 2, dvs. ingivande av ett motiverat yttrande inom åtta veckor räknat från den dag då ett lagförslag översänds på alla Europeiska unionens officiella språk.

1.5 Riktlinjerna för tillämpningen av subsidiaritetsprincipen fastställdes i Amsterdamfördraget, särskilt i protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det bör påpekas att dessa riktlinjer förblir användbara verktyg vid genomförandet av den berörda kontrollen.

Närmare bestämt avser riktlinjerna följande fall:

- Om det ärende som granskas uppvisar gränsöverskridande aspekter, som inte på ett tillfredsställande sätt kan regleras genom åtgärder av medlemsstaterna.
- Om åtgärder av enskilda medlemsstater eller avsaknad av åtgärder på unionsnivå strider mot EU-fördragets krav eller skadar medlemsstaternas intressen.
- Om en insats på unionsnivå på grund av sin omfattning eller sina verkningar innebär klara fördelar jämfört med en insats på medlemsstatsnivå.

För att avgöra huruvida en insats på unionsnivå överensstämmer med proportionalitetsprincipen granskas vidare om följande krav är uppfyllda:

- Den metod som används måste vara lämplig för att uppnå målet för en insats.
- Metoden får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen för en insats.

Protokollen till såväl Amsterdam- som Lissabonfördraget inför vissa begränsningar för EU, när unionen uppmanas att tillämpa proportionalitetsprincipen:

- Formen för unionens insats måste vara så enkel som möjligt, och när Europeiska unionen stiftar lagar bör den föredra direktiv framför förordningar.
- Man måste beakta behovet av att minska den administrativa och ekonomiska kostnaden för medlemsstaternas regeringar, de nationella ekonomiska aktörerna och medborgarna.
- Unionens insats måste lämna så stort utrymme som möjligt för nationella beslut.

2. Innebörd och mål i det granskade förslaget till förordning

2.1 Det aktuella lagförslaget, så som det presenteras av Europeiska kommissionen, innebär inrättandet av en oberoende och decentraliserad åklagarmyndighet för Europeiska unionen med exklusiv behörighet att utreda, åtala och lagföra brott som riktar sig mot EU:s budget så som de definieras i ”PIF-direktivet”¹. Åklagarmyndighetens behörighet kommer att utövas inom medlemsstaterna som för detta syfte anses som ett ”enhetligt rättsligt område”. Enligt förslaget kommer Europeiska åklagarmyndigheten att bestå av en europeisk åklagare, biträdande åklagare samt delegerade åklagare i medlemsstaterna. De delegerade åklagarna kommer att åta sig utredningar och åtal i sin medlemsstat med hjälp av nationella tjänstemän och i enlighet med den nationella rättsordningen. Åtgärderna kommer dock att samordnas och ledas av Europeiska åklagarmyndigheten, enligt enhetliga regler, för att säkerställa sammanhållning och effektivitet. Det förutses vidare att de delegerade nationella åklagarna visserligen ska utöva sina uppdrag som nationella åklagare men att de ska vara helt oberoende av de nationella åklagarmyndigheterna när de agerar på uppdrag av Europeiska åklagarmyndigheten. Europeiska åklagarmyndigheten kommer under vissa förutsättningar att ha vidsträckt befogenhet att beordra utredningsåtgärder, och den kommer att ha rätt att inhämta information från de behöriga nationella myndigheterna, Eurojust och Europol. Åklagarmyndigheten kommer i stort sett att ha samma befogenhet som de nationella brottsbekämpande myndigheterna när det gäller ovannämnda brott, och den kommer att

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om straffrättsligt bekämpande av bedrägeri som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (dokument COM(2012)0363).

kunna fatta beslut om till vilken nationell domstol i en medlemsstat respektive mål ska hänskjutas.

2.2 Rättslig grund för det aktuella förslaget är artikel 86(1) första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, där följande stadgas:

”För att bekämpa brott som skadar unionens ekonomiska intressen får rådet genom förordningar i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande inrätta en europeisk åklagarmyndighet som baseras på Eurojust. Rådet ska besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande.”

2.3 De grundläggande målen för förslaget är enligt Europeiska kommissionen följande:

- Bidra till att stärka skyddet av unionens ekonomiska intressen och vidareutveckla området för rättvisa och öka EU-företagens och EU-medborgarnas förtroende för unionens institutioner, samtidigt som alla grundläggande rättigheter i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna respekteras.
- Inrätta ett sammanhängande EU-system för utredning och lagföring av brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.
- Säkerställa att brott som riktar sig mot EU:s ekonomiska intressen utreds och lagförs på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt.
- Öka antalet åtal, vilket ska leda till fler fällande domar och återvinning av unionsmedel som har erhållits på ett bedrägligt sätt.
- Garantera ett nära samarbete och ett effektivt informationsutbyte mellan unionens och medlemsstaternas nationella behöriga myndigheter.
- Införa mer avskräckande åtgärder för att förebygga brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.

3. Överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen

Det parlamentariska utskottet för utrikes och europeiska frågor har efter att ha granskat det aktuella förslaget till direktiv kommit till slutsatsen att förslaget inte överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Utskottet har kommit fram till att det saknas tillräcklig motivering av behovet av insatser på unionsnivå i strid med subsidiaritetsprincipen. Vidare har utskottet bedömt att unionens lagstiftningsverksamhet har blivit mer omfattande än vad som är absolut nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen, vilket strider mot proportionalitetsprincipen.

4. Motivering

4.1 Det parlamentariska utskottet för utrikes och europeiska frågor ifrågasätter att det aktuella organet med den utformning och med de befogenheter som avses är den lämpligaste metoden att lösa problemet, en metod som samtidigt måste respektera subsidiaritetsprincipen.

4.2 I kommissionens dokument ”Konsekvensbedömning”¹ presenteras sju olika scenarier för hur EU kan lösa problemet. Europeiska kommissionen drar slutsatsen att scenario 4c, dvs. förslaget så som det framförs i sin nuvarande form, är det mest korrekta alternativet. I bilaga 4 till konsekvensbedömningen, under rubriken ”Analys av kostnader och fördelar” (Cost-benefit), nämner kommissionen dock själv att viktiga punkter i analysen bygger på antaganden eller approximationer utifrån olika scenarier bland annat därför att det finns en medvetenhet om att tillgängliga fakta är i hög grad ofullständiga och eventuellt bygger på en partisk bedömning. Dessutom nämns det att de alternativ som presenteras i stor utsträckning möjliggör olika tolkningar. Vidare nämns det att något beslut om administrativt säte för Europeiska åklagarmyndigheten ännu inte har fattats, vilket innebär att man inte kan göra någon säker bedömning av dennes administrativa status och därmed förbundna för- och nackdelar. Enligt Europeiska kommissionen förutsätter detta *ytterligare och fördjupad analys*. Samtidigt beskriver Europeiska kommissionen sin analys av *fördelar* och kostnader med förslaget som en undersökning som tänjer gränserna när det gäller vederhäftighet².

4.3 Vidare uttrycks en medvetenhet om att det krävs ytterligare och fördjupad analys även när det gäller utvärderingen av effektiviteten i medlemsstaternas rättsordningar på grund av det begränsade antal fakta som har beaktats i utvärderingen³. Trots denna medvetenhet framställs dock denna åtgärd i slutet av samma paragraf som mer effektiv.

4.4 Mot bakgrund av dessa fakta anser det parlamentariska utskottet för utrikes och europeiska frågor att behovet av lagstiftningsåtgärder på unionsnivå inte baseras på tillräckliga kvantitativa och kvalitativa indikatorer eller på en välgrundad motivering, vilket krävs i artikel 5 i protokoll 2 till fördraget. Med andra ord motiverar Europeiska kommissionen inte på ett tillfredsställande sätt att den föreslagna åtgärden är nödvändig, i synnerhet inte i sin nuvarande utformning. Just eftersom lagstiftning på unionsnivå strider mot principen att besluten ska fattas så nära medborgarna som möjligt,

¹ SWD(2013)0274.

² ”This CPA is very much pushing the limits of what is possible within a CB...”

³ Se härom s. 16 och 17 i konsekvensbedömningen – dokument SWD(2013)0274.

måste sådan lagstiftning grundas på tillräckliga och övertygande fakta och inte på antaganden eller analyser med stora felmarginaler.

4.5 Det råder inget tvivel om att det problem som man försöker lösa med detta lagförslag har uppenbara gränsöverskridande dimensioner. Europeiska kommissionen anser dock att ”PIF-direktivet” endast delvis kommer att lösa problemet med bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen eftersom det inte reglerar frågan om utredning och lagföring av brott. Dessutom anser kommissionen att en skärpning av nuvarande avskräckande regler inte kommer att medföra någon effektiv lösning av problemet. Kommissionen borde dock vänta tills direktivet har trätt i kraft så att dess effektivitet kan utvärderas innan man tar initiativ till en förordning, som ju är den strängaste och minst flexibla formen för lagstiftning. Här vill vi påminna om att man enligt proportionalitetsprincipen måste föredra lagstiftning med direktiv framför lagstiftning med förordningar där så är möjligt. I det aktuella fallet där det inte finns någon välgrundad motivering föreslås tvärtom en förordning som ger Europeiska åklagarmyndigheten *exklusiv behörighet* att utreda och lagföra de aktuella brotten varigenom den utifrån en rad bestämmelser på ett mycket allvarligt sätt ingriper i medlemsstaternas rättsordningar och därigenom begränsar deras lagstiftningsverksamhet¹. Eftersom Europeiska kommissionen valt att lägga fram detta lagstiftningsförslag som inte stöds av ett tillräckligt faktaunderlag gör vi bedömningen att kommissionens lagstiftningsverksamhet i denna utformning inte är absolut nödvändig för att uppnå EU:s mål.

4.6 Det parlamentariska utskottet för utrikes och europeiska frågor har dessutom noterat att Europeiska kommissionen inte har fäst någon större vikt vid alternativa åtgärder från unionens sida och inte heller har beaktat att förslagens mål kan nås genom ett stärkande av befintliga strukturer. Däremot presenteras den åtgärd kommissionen har valt med stor kraft. Detta, och dessutom att man inte har avvaktat en utvärdering av ”PIF-direktivets” resultat när det gäller lösningen av problemet, leder till slutsatsen att man inte har ansträngt sig tillräckligt för att finna alternativa åtgärder.

4.7 Bland utredningsåtgärderna² i den föreslagna förordningen ingår även åtgärder som inte förekommer i alla medlemsstater, och detta kan leda till ytterligare begränsning av de misstänkta rättigheter i vissa fall. Europeiska kommissionens påstående att det aktuella

¹ Här hänvisas till bestämmelserna i artikel 26 (utredningsåtgärder) och artikel 30 (tillåtlighet för bevismaterial).

² Artikel 26 i förslaget till förordning.

förslaget ger tillräckliga garantier för de misstänkta rättigheter stämmer alltså inte med nödvändighet i samtliga fall trots de garantier som förslaget innehåller.

4.8 Det parlamentariska utskottet för utrikes och europeiska frågor anser också att man med artikel 13 i förslaget till förordning skapar en indirekt utvidgning av den föreslagna lagstiftningens tillämpningsområde, vilket innebär ytterligare begränsning av medlemsstaternas lagstiftningsverksamhet i strid med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. I denna artikel stadgas att om de brott som nämns i artikel 12, som i sin tur hänvisar till ”PIF-direktivet”, har ett oupplösligt samband med andra brott som inte nämns i artikel 12, får Europeiska åklagarmyndigheten behörighet även när det gäller dessa brott.

SLUTSATS

Mot bakgrund av ovanstående har det parlamentariska utskottet för utrikes och europeiska frågor dragit slutsatsen att det granskade förslaget till förordning inte överensstämmer med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna och att det inte finns tillräckligt underlag för att motivera dels behovet av lagstiftningsåtgärder från unionens sida, dels så omfattande lagstiftningsåtgärder, för att de eftersträlvade målen ska nås.