



12.11.2013

СЪОБЩЕНИЕ ЗА ЧЛЕНОВЕТЕ НА ЕП

(104/2013)

Относно: Мотивирано становище на Камарата на Общините на Обединеното Кралство относно предложението за регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура
(COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

Съгласно член 6 от Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност всеки национален парламент може в срок от осем седмици от датата на предаване на проект на законодателен акт да изпрати на председателите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията мотивирано становище, в което излага причините, поради които счита, че въпросният проект не е съобразен с принципа на субсидиарност.

Съгласно Правилника за дейността на Европейския парламент комисията по правни въпроси отговаря за въпросите, свързани със спазването на принципа на субсидиарност.

Приложено за сведение е мотивираното становище от Камарата на общините на Обединеното кралство относно горепосоченото предложение.

Мотивирано становище на Камарата на общините

представено на председателите на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията съгласно член 6 от Протокол № 2 относно прилагането на принципите на субсидиарност и на пропорционалност

относно

предложение за регламент на Съвета за създаване на Европейска прокуратура¹**Рамка на Договорите за оценка на съответствието с принципа на субсидиарност**

1. В предишни мотивирани становища Камарата на общините е посочила кой според нея е правилният контекст за оценка на съответствието на дадено предложение с принципа на субсидиарност от националните парламенти. Камарата на общините продължава да се позовава на този контекст, без да го повтаря отново.

Законодателно предложение**Предназначение**

2. Общата или основната цел на предложението за регламент, обобщена от Комисията в нейната оценка на въздействието, е да „допринесе за укрепването на защитата на финансовите интереси на Съюза и за по-нататъшното развитие на пространство на правосъдие...“; останалите цели са следните:

- да се създаде последователна европейска система за разследване и повдигане и поддържане на обвинения за престъпления, засягащи финансовите интереси на ЕС (известни като престъпления, засягащи PIF, от съкращението на френския акроним за „защита на финансовите интереси“²);
- да се гарантират по-голяма ефикасност и ефективност при разследването и повдигането и поддържането на обвинения за подобни престъпления;
- да се предотврати извършването на такива престъпления;
- да се увеличи броя на повдигнатите обвинения, които водят до повече осъдителни присъди и събиране на получените чрез измама средства от Съюза; и

¹ COM(2013)0534.

² Тези престъпления ще бъдат определени чрез позоваване на проекта за Директива относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС, по наказателноправен ред, която очаква да бъде одобрена (12683/12) COM(2012)(0363). Този проект за директива е известен като проект за Директива PIF.

- да се осигурят тясно сътрудничество и ефективен обмен на информация между европейските и националните компетентни органи.¹

3. Основната дейност за постигане на тези цели е създаването на Европейска прокуратура, структурирана по „децентрализиран“ модел² и включваща малък централен екип от един европейски прокурор и четирима заместници, които ще работят чрез система от европейски делегирани прокурори във всяка участваща държава членка.³

Дейност

4. Предложението за регламент се основава на член 86 от ДФЕС, който дава на ЕС правомощия⁴ „да учреди Европейска прокуратура на основата на Евроюст“, за да се бори „с престъпленията, засягащи финансовите интереси на Съюза“.

5. Накратко, предложението за регламент предлага Европейската прокуратура чрез своите делегирани прокурори:

- да има изключителна компетентност относно разследването и наказателното преследване на престъпления срещу финансовите интереси на ЕС на територията на държавите членки, които за тази цел ще се считат за „единно правно пространство“;⁵
- да бъде в състояние да ръководи работата на компетентните разследващи органи и прокуратурата в участващите държави членки чрез мрежата на европейските делегирани прокурори за престъпления срещу финансовите интереси на ЕС⁶;
- чрез европейските делегирани прокурори и при определени условия⁷, да използва разширен списък от действия по разследване⁸;
- да може да получава необходима информация от националните органи (наказателно разследване или бази данни на правоприлагащите органи⁹) или от Евроюст и Европол¹⁰; и
- да разполага със същите правомощия като националните прокурори в националните съдилища¹¹ и да може да избира кой национален съд на участваща

¹ Вж. стр. 28 от оценката на въздействието.

² Съображение 13 и член 3 от предложението за регламент.

³ Член 6, параграфи 1 и 4 от предложението за регламент.

⁴ Член 86, параграф 1 от ДФЕС.

⁵ Член 11, параграф 4 и член 25, параграф 1 от предложението за регламент.

⁶ Член 6, параграф 4 от предложението за регламент.

⁷ Като предварително разрешение от съдебен орган или предварителните условия за „разумни доказателства“; Вж. член 26, параграф 3 от предложението за регламент.

⁸ Член 26 от предложението за регламент.

⁹ Член 20 от предложението за регламент.

¹⁰ Член 21 от предложението за регламент.

¹¹ Член 27, параграф 1 от предложението за регламент.

държава членка ще разглежда делото¹.

Субсидиарност

6. В своя обяснителен меморандум Комисията твърди, че предложението е в съответствие с принципа на субсидиарност по следния начин (подобен подход е възприет и в Съображение 5 от предложението за регламент):

„Необходимо е Съюзът да предприеме действие, тъй като предвидените мерки са с присъщ за Съюза мащаб. Те включват ръководство и координация на равнището на Съюза на разследванията и повдигането и поддържането на обвинения за престъпления, засягащи собствените му финансови интереси, като съгласно член 310, параграф 6 и член 325 от ДФЕС тези интереси трябва да бъдат защитавани както от Съюза, така и от държавите членки. В съответствие с принципа на субсидиарност тази цел може да бъде постигната единствено на равнището на Съюза поради нейния мащаб и последици. Както е посочено по-горе, в настоящата ситуация повдигането и поддържането на обвинения за престъпленията против финансовите интереси на Съюза е изключително в ръцете на органите на държавите членки, при което резултатите не са задоволителни и целта за ефективна борба с престъпленията, засягащи финансовите интереси на ЕС, не се постига в достатъчна степен.“²

7. Въпреки това в своята оценка на въздействието Комисията извежда на преден план седем основни причини, за да обоснове действие на равнището ЕС (които ние разглеждаме по-подробно по-долу):

- необходими са допълнителни мерки за справяне с измамите, засягащи бюджета на ЕС;³
- настоящата фрагментирана правоприлагаща система на национално равнище е недостатъчна;
- измамите със средства на ЕС не са национален приоритет, а тяхното преследване от държавите членки е незадоволително, включително случаите, докладвани от OLAF (делът на присъдите не е еднакъв в различните държави членки и варира приблизително от 20 % до 90 %);⁴
- повишаване на наказателното преследване на измамите със средства на ЕС не

¹ Член 27, параграф 4 от предложението за регламент.

² Параграф 3.2, страница 4 от обяснителния меморандум

³ Вж. стр. 7 от оценката на въздействието. Средният размер на съмненията за измами е 500 млн. евро/425 млн. паунда през всяка от последните три години, като неразкритите измами възлизат на до 3 милиарда евро/2,55 милиарда паунда годишно.

⁴ Процентите на издадените присъди в държавите членки във връзка със случаи, които са им били посочени от OLAF в периода 2006—2011 г., са посочени на страница 18 от оценката на въздействието. Комисията признава, че статистическите данни са грубо мерило. Тя посочва, че правилната оценка на ефективността на съдебните системи в държавите членки изисква задълбочено проучване, включващо процесуално-правната рамка, действаща във всяка държава членка, както и състоянието на престъпността на нейна територия. Въпреки това Комисията стига до заключението, че работата на Европейската прокуратура би „постигнала по-високо равнище на наказателно преследване в такива случаи“.

може да бъде постигнато с реформиране на съществуващите агенции на ЕС, нито с укрепване на настоящите мерки и инициативи на ЕС;¹

- проектът за Директива PIF ще реши само частично проблема с измамите, засягащи бюджета на ЕС²;
- съгласуването на режима на наказателно преследване на равнището на ЕС ще уеднакви правоприлагането на национално и трансгранично равнище и ще създаде възпиращ ефект в целия ЕС;³ и
- по този начин ще се гарантира високо равнище на защита на правата на заподозрените.

Аспекти на регламента, които не са съобразени с принципа на субсидиарност

i) Неспазване на съществени процедурни изисквания

8. По силата на член 5 от Протокол № 2 „всеки проект на законодателен акт следва да съдържа подробно становище с описание на елементи, които позволяват да се оцени спазването на принципите на субсидиарност и на пропорционалност“. Изискването за включване на подробното становище в проекта на законодателния акт предполага, че то следва да фигурира в обяснителния меморандум на Комисията, който е част от проекта на законодателния акт и, по-важното, се превежда на всички официални езици на ЕС. Фактът, че подробното становище е преведено на всички официални езици на ЕС, позволява да се направи оценка на неговата съвместимост с принципа на субсидиарност (и на пропорционалност) във всички национални парламенти на държавите членки на ЕС в съответствие с член 5 от Протокол № 2. Тази оценка е различна от оценката на въздействието, направена от Комисията, която не се съдържа в проекта на законодателен акт и не се превежда на всички официални езици на ЕС.

9. Презумпцията в Договора за Европейския съюз⁴ е, че решенията следва да се вземат възможно най-близо до гражданите на ЕС. Всяко отклонение от тази презумпция не следва да се взема за дадено, а да се обосновава достатъчно подробно и ясно, така че гражданите на ЕС и избраните от тях представители да могат да разберат количествените и качествените причини, които водят до заключението, че „определена цел на Съюза може да бъде постигната по-добре на равнището на Съюза“ в съответствие с член 5 от Протокол № 2. Институцията на ЕС, която предлага законодателството, е длъжна да изпълни тези изисквания.

10. Поради изброените по-горе причини ние не считаме, че в своя обяснителен меморандум Комисията е представила достатъчна количествена и качествена обосновка за необходимостта от действие на равнището на ЕС. Според Камарата на общините този пропуск от страна на Комисията представлява неспазване на съществени процедурни изисквания, съдържащи се в член 5 от Протокол № 2.

¹ Оценка на въздействието на Комисията, стр. 26 и 27.

² Оценка на въздействието на Комисията, стр. 27.

³ Стр. 26 от оценката на въздействието.

⁴ Член 5.

11. Първата част на проверката за спазване на принципа на субсидиарност предвижда, че ЕС може да действа само „в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки“.¹ Камарата счита, че анализът на субсидиарността, направен от Комисията, не разглежда необходимостта от поставените цели, а само, че те могат да бъдат постигнати по-добре на равнището на ЕС, което ги прави необходими: „Необходимо е Съюзът да предприеме действие, тъй като предвидените мерки са с присъщ за Съюза мащаб.“ (вж. параграф 6 по-горе). Обединявайки първата и втората част на проверката за спазване на принципа на субсидиарност, това твърдение обслужва изцяло собствените си цели. За анализа не е достатъчно просто да се заяви, че наказателното преследване в държавите членки „е незадоволително“.

ii) Неспазване на принципа на субсидиарност

12. В оценката на въздействието Комисията твърди, че действие на национално равнище в държавите членки е недостатъчно, защото:

- в настоящата система за правоприлагане на национално равнище съществуват пропуски (въпреки подкрепата за нейната работа, предоставена от агенциите на ЕС – OLAF, Евроюст и Европол на транснационално равнище и на равнището на ЕС), като тя е фрагментирана заради различията в наказателно-правните системи и приоритетите на държавите членки;
- въпреки че държавите членки имат широки правни задължения да се борят с измамите, засягащи бюджета на ЕС, по силата на действащите мерки на ЕС и на член 325 от ДФЕС, те не са в състояние задоволително да идентифицират, разследват и преследват измамите със средствата на ЕС и голям брой случаи, предадени от OLAF на националните органи, не водят до каквото и да било изпълнение или наказателно действие²; и
- препятствията пред успешното действие на национално равнище включват различията в законодателството, сложността на случаите, липсата на достатъчни национални ресурси и честата потребност от събиране на доказателства извън националните граници³.

13. Комисията твърди също, че действие на национално равнище би било недостатъчно дори ако е комбинирано със засилване на съществуващите мерки и механизми на равнището на ЕС, защото:

- обхватът за постигане на целите на предложението чрез реформиране на въпросните агенции на ЕС е ограничен: нито Евроюст⁴, нито Европол⁵ могат да получат правомощия да провеждат разследвания; Евроюст не може да получи правомощия да повдига и поддържа обвинения пред националните съдилища, а

¹ Вж. член 5, параграф 3 от ДЕС.

² Вж. стр. 27 от оценката на въздействието.

³ Вж. бележката по-горе.

⁴ Вж. ограниченията по член 85 от ДФЕС.

⁵ Вж. ограниченията по член 88 от ДФЕС.

OLAF няма правомощия в областта на наказателните разследвания, нито може да гарантира последващи действия във връзка с разследванията;¹

- докато правната фрагментация в областта на националното наказателно право може да бъде частично преодоляна с проекта за Директива PIF по пътя на хармонизиране на престъпленията и наказанията, това предложение не може да реши проблемите, свързани с разследвания и наказателно преследване, обхващащи целия ЕС²; и
- други съществуващи мерки и инициативи, предприети от Комисията (като стратегията за борба с измамите)³ не са достатъчни за справяне с проблемите, свързани с разследването и наказателното преследване⁴.

14. Камарата на общините счита, че в своя анализ на оценката на въздействието Комисията не е изпълнила първата част от проверката за спазване на принципа на субсидиарност, защото:

- не разглежда по подходящ начин възможността от укрепване на съществуващи или алтернативни механизми (включително превантивни мерки при подаване на заявление за финансиране от ЕС), които могат да бъдат прилагани на национално равнище и на равнището на ЕС, а вместо това приема, че създаването на наднационална агенция с прокурорски и разследващи функции е единственият начин за справяне с измамите, засягащи бюджета на ЕС. В оценката на въздействието на Комисията са посочени четири варианта за разглеждане (липса на действие, само нерегулаторно действие на равнището на ЕС, укрепване на правомощията на Евроюст и създаване на Европейска прокуратура), но само вариантът, който е в основата на създаването на настоящото предложение, е разгледан подробно;
- прибръзва прекалено много, без да изчака оценката на въздействието на проекта за директива относно защитата на финансовите интереси (PIF) за улесняване на националните и трансграничните разследвания и наказателното преследване на измами, засягащи бюджета на ЕС⁵; и

¹ Оценка на въздействието на Комисията, стр. 26.

² Оценка на въздействието на Комисията, стр. 27.

³ Вж. също Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 1995 г. Регламент (ЕО) № 1073/1999 относно разследванията, провеждани от Европейската служба за борба с измамите (OLAF) и Регламент № 2185/1996 (ЕО, Евратом) относно проверките „на място” и инспекциите.

⁴ Оценка на въздействието на Комисията, стр. 27.

⁵ Несигурността, която съществува в момента относно участието на Обединеното кралство във въпросната мярка, не поставя под въпрос валидността на този аргумент, като се има предвид готовността на Комисията да засили спазването на принципа на субсидиарност в настоящото предложение, което е възможно само и единствено с частично участие на държавите членки.

- в своята оценка на въздействието Комисията използва съмнителни данни и погрешни предположения (включително, но не само, използването на ненадеждни данни за наказателни присъди¹, предположението, че Европейската прокуратура е единственият начин за намаляване на измамите, вместо обмислянето на превантивни мерки, използването на данни от неучастващи държави членки, използването на проблематични изчисления, основани на идеята, че Европейската прокуратура ще се финансира с наличните ресурси).

15. Освен това твърдението на Комисията във връзка с първата част на проверката за спазване на принципа на субсидиарност не разглежда доколко действията на „регионално и местно равнище“ са достатъчни — особено важно при децентрализираните администрации, които могат да имат отделни системи за наказателно правораздаване. Камарата насочва вниманието на Комисията към приложение 1 към настоящото обосновано становище — 13-я доклад на комисията по правосъдие на Шотландския парламент. Тази комисия стига до извода, че не счита създаването на Европейска прокуратура за необходимо с оглед на постигането на посочената цел за справяне с измамите в ЕС, нито че действие на равнището на ЕС би донесло по-големи ползи от тези, които държавите членки биха постигнали заедно. Счита се също, че Комисията не е проучила в достатъчна степен дали кратковременно действие на наднационална агенция би било в състояние да предостави достатъчна защита срещу финансовите измами в ЕС. На 5 септември Шотландският парламент реши, по препоръка на комисията по правосъдие, че предложението за регламент „не съответства на принципа на субсидиарност съгласно член 5 от Договора за Европейския съюз“.

16. Втората част на проверката за спазване на принципа на субсидиарност изисква да се предоставят доказателства за това, че целта на регламента от гледна точка на неговия обхват или въздействие може да бъде постигната по-добре чрез действие на равнището на Съюза. Европейската Комисия декларира, че ползите от действието на равнището на ЕС са следните:

- последователен режим на наказателно преследване на равнището на ЕС ще бъде в състояние да се справи с трансграничните елементи в случаите с измами със средства на ЕС, да осъществява последователно, ефективно и еднакво прилагане на закона в целия ЕС, да гарантира сътрудничество и координация между държавите членки, както и системно преследване на всяко подозрение за престъпление срещу финансовите интереси на ЕС, като по този начин подобри възпиращия ефект²; и
- подход на равнището на ЕС ще гарантира по-високо равнище на спазване и

¹ Вж. бележка 17. Комисията признава, че статистическите данни са доста сурови. Тя посочва, че правилната оценка на ефективността на съдебните системи в държавите членки изисква задълбочено проучване, включващо процесуално-правната рамка, действаща във всяка държава членка, както и състоянието на престъпността на нейна територия. Въпреки това Комисията прави заключението, че работата на Европейската прокуратура би „постигнала по-високо равнище на наказателно преследване в такива случаи“.

² Стр. 26 от оценката на въздействието.

защита на правата на гражданите и дружествата по време на разследването и наказателното преследване за измами със средства на ЕС в съответствие с принципа на правовата държава.

17. Твърдението на Комисията относно ползите от действие на равнището на ЕС не успява да убеди Камарата на общините. Причините за това са следните:

- използваните количествени и качествени показатели търпят същите критики като посочените в параграф 14 по-горе; и
- режим на наказателно преследване на равнището на ЕС с частично участие без „единно правно пространство в целия ЕС“, няма да постигне еднакво равнище на прилагане в целия ЕС; и
- твърдението за постигане на по-високо равнище на защита на заподозрените е необосновано:
 - o под въпрос е дали участващите държави членки, в които функциите на разследването и обвинението са разделени именно с цел предотвратяване на злоупотребата с власт и укрепване на защитата на правата на заподозрените, биха се съгласили с това твърдение;
 - o натискът върху ЕДП да отдават първостепенно значение на случаите с измами със средства на ЕС и да постигнат 100 % осъдителни присъди ще въведе задължителен модел на вземане на решения в прокуратурата (чужд на Обединеното кралство и други държави членки, които използват дискреционен модел), което може да застраши правата на заподозрените;
 - o правата на гражданите на ЕС, пострадали от други престъпления, могат да бъдат повлияни негативно от приоритетното насочване на национални ресурси за наказателното преследване на измамите със средства на ЕС;
 - o липсата на подробности относно условията за съдебно преразглеждане подкопава съответствието на предложението с принципа на правовата държава; и
 - o „равенството пред закона“ — друг принцип на правовата държава — няма да бъде постигнат в двустепенните системи за наказателно правораздаване, които неизбежно ще възникнат в резултат на предложението и при които заподозрените за престъпления срещу ЕС — ползващи се с приоритет и обект на насочено към постигане на резултати наказателно преследване — могат да бъдат изложени на по-голям риск от присъда, отколкото други заподозрени.

18. Камарата на общините е загрижена и за потенциалните неблагоприятни страни от действието на равнището на ЕС. Потенциални неблагоприятни страни има както за неучастващите държави членки в резултат от намалената компетентност на Евроюст и OLAF във връзка със защитата на финансовите интереси и отнемването на вниманието от превантивните мерки, така и за участващите държави членки — заради размиването

на националната отговорност при наказателното преследване на тези престъпления и загубата на независимост при определянето на приоритетите на действията, свързани с наказателното преследване, в рамките на собствените си системи за наказателно правораздаване.

Заключение

19. Поради тези причини Камарата на общините счита, че настоящото предложение не е в съответствие с принципа на субсидиарност.