



12.11.2013

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΠΡΟΣ ΤΑ ΜΕΛΗ

(104/2013)

Θέμα: Αιτιολογημένη γνώμη της Βουλής των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου για την πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

Βάσει του άρθρου 6 του πρωτοκόλλου αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, κάθε εθνικό κοινοβούλιο μπορεί, εντός προθεσμίας οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης ενός σχεδίου νομοθετικής πράξης, να απευθύνει προς τους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής αιτιολογημένη γνώμη όπου εκτίθενται οι λόγοι για τους οποίους εκτιμά ότι το εν λόγω σχέδιο δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αρμόδια για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας είναι η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων.

Επισυνάπτεται προς ενημέρωση των μελών αιτιολογημένη γνώμη της Βουλής των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου επί της ως άνω προτάσεως.

Αιτιολογημένη γνώμη της Βουλής των Κοινοτήτων

Υποβληθείσα στους προέδρους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, σύμφωνα με το άρθρο 6 του πρωτοκόλλου (αριθ. 2) για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας

σχετικά με

Σχέδιο κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας¹**Πλαίσιο της Συνθήκης για την αξιολόγηση της συμμόρφωσης με την αρχή της επικουρικότητας**

1. Η Βουλή των Κοινοτήτων έχει ήδη προσδιορίσει, σε προηγούμενες αιτιολογημένες γνώμες της, το πλαίσιο που θεωρεί ορθό για την αξιολόγηση, εκ μέρους των εθνικών κοινοβουλίων, της συμμόρφωσης μιας πρότασης με την αρχή της επικουρικότητας. Η Βουλή των Κοινοτήτων εξακολουθεί να υποστηρίζει το εν λόγω πλαίσιο και δεν θεωρεί ότι πρέπει να αναφερθεί εκ νέου σε αυτό.

Νομοθετική πρόταση**Σκοπός**

2. Ο γενικός ή βασικός στόχος του προτεινόμενου κανονισμού, όπως συνοψίζεται από την Επιτροπή στο πλαίσιο της εκτίμησης επιπτώσεων που πραγματοποίησε, είναι «η συμβολή στην ενίσχυση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και στην περαιτέρω ανάπτυξη του χώρου δικαιοσύνης». Οι λοιποί στόχοι είναι:

- να θεσπίσει ένα συνεκτικό ευρωπαϊκό σύστημα διερεύνησης και δίωξης των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης (αδικήματα PIF, από το γαλλικό ακρωνύμιο για το «protection des intérêts financiers», ήτοι προστασία των οικονομικών συμφερόντων²).
- να εξασφαλίσει την αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη διερεύνηση και δίωξη των εν λόγω αδικημάτων.
- να αποτρέψει τη διάπραξη των εν λόγω αδικημάτων.
- να αυξήσει τον αριθμό των διώξεων, οδηγώντας έτσι σε αύξηση του αριθμού των

¹ COM(13)534.

² Τα εν λόγω αδικήματα θα ορίζονται με παραπομπή στο σχέδιο οδηγίας, για το οποίο δεν έχει ακόμη επιτευχθεί συμφωνία, σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης (12683/12) COM (12)(363). Το εν λόγω σχέδιο οδηγίας είναι γνωστό ως «σχέδιο οδηγίας PIF».

καταδικαστικών αποφάσεων και των επιπέδων ανάκτησης δολίως αποκτηθέντων κονδυλίων της Ένωσης και

- να διασφαλίσει τη στενή συνεργασία και την αποτελεσματική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των ευρωπαϊκών και εθνικών αρμόδιων αρχών¹.

3. Για την επίτευξη των εν λόγω στόχων, η Επιτροπή θα προβεί στη σύσταση μιας Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας η οποία θα έχει αποκεντρωμένη δομή² και θα αποτελείται από μια μικρή κεντρική ομάδα που θα απαρτίζεται από τον Ευρωπαϊκό Εισαγγελέα και τέσσερις αναπληρωτές, οι οποίοι στη συνέχεια θα συνεργάζονται με ένα δίκτυο Εντεταλμένων Ευρωπαϊών Εισαγγελέων σε κάθε συμμετέχον κράτος μέλος³.

Λειτουργία

4. Το σχέδιο κανονισμού βασίζεται στο άρθρο 86 της ΣΛΕΕ το οποίο εκχωρεί στην ΕΕ αρμοδιότητα⁴ για «την καταπολέμηση των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης» και το δικαίωμα να «συστήσει Ευρωπαϊκή Εισαγγελία εκ της Eurojust».

5. Συνοπτικά, σύμφωνα με το σχέδιο κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία, μέσω των Εντεταλμένων Ευρωπαϊών Εισαγγελέων:

- θα έχει αποκλειστική αρμοδιότητα να διερευνά και να διώκει τα ποινικά αδικήματα που διαπράττονται εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης στο έδαφος των κρατών μελών που για τους παραπάνω σκοπούς θα θεωρείται ως «ενιαίος νομικός χώρος»⁵.
- θα μπορεί να διευθύνει τις αρμόδιες ανακριτικές και διωκτικές αρχές των συμμετεχόντων κρατών μελών μέσω του δικτύου Εντεταλμένων Ευρωπαϊών Εισαγγελέων για τα αδικήματα που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης⁶.
- θα χρησιμοποιεί, μέσω των Εντεταλμένων Ευρωπαϊών Εισαγγελέων και υπό ορισμένες προϋποθέσεις⁷, διάφορα μέτρα έρευνας βάσει αναλυτικού καταλόγου⁸.
- θα μπορεί να λαμβάνει κάθε σχετική πληροφορία από τις εθνικές αρχές (αποθηκευμένη σε βάσεις δεδομένων που περιέχουν στοιχεία για ποινικές έρευνες και για την επιβολή του νόμου⁹) ή από την Eurojust και την Ευρωπόλ¹⁰ και
- θα έχει τις ίδιες αρμοδιότητες με τους εθνικούς εισαγγελείς στα εθνικά δικαστήρια¹¹

¹ Βλέπε σ. 28 της εκτίμησης επιπτώσεων.

² Αιτιολογική σκέψη 13 και άρθρο 3 του σχεδίου κανονισμού.

³ Άρθρο 6 παράγραφοι 1 και 4 του σχεδίου κανονισμού.

⁴ Άρθρο 86 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ.

⁵ Άρθρο 11 παράγραφος 4 και άρθρο 25 παράγραφος 1 του σχεδίου κανονισμού.

⁶ Άρθρο 6, παράγραφος 4 του σχεδίου κανονισμού.

⁷ Όπως η προηγούμενη δικαστική έγκριση ή η προαπαιτούμενη ύπαρξη «βάσιμων λόγων» – βλ. άρθρο 26 παράγραφος 3 του σχεδίου κανονισμού.

⁸ Άρθρο 26 του σχεδίου κανονισμού.

⁹ Άρθρο 20 του σχεδίου κανονισμού.

¹⁰ Άρθρο 21 του σχεδίου κανονισμού.

¹¹ Άρθρο 27 παράγραφος 1 του σχεδίου κανονισμού.

και θα μπορεί να επιλέγει το αρμόδιο εθνικό δικαστήριο του συμμετέχοντος κράτους μέλους που θα αναλαμβάνει την υπόθεση¹.

Επικουρικότητα

6. Στην αιτιολογική έκθεσή της, η Επιτροπή υποστηρίζει τη συμμόρφωση της πρότασης με την αρχή της επικουρικότητας με τον εξής τρόπο (παρόμοια προσέγγιση ακολουθείται στην αιτιολογική σκέψη 5 του σχεδίου κανονισμού):

«Η εγγενής ενωσιακή διάσταση που ενέχει η προβλεπόμενη δράση επιβάλλει την ανάληψη δράσης εκ μέρους της Ένωσης με στόχο τη διεύθυνση και τον συντονισμό σε επίπεδο Ένωσης των ερευνών και των διώξεων ποινικών αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ, για την προστασία των οποίων οφείλουν να μεριμνούν τόσο η ίδια η Ένωση όσο και τα κράτη μέλη της, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στα άρθρα 310 παράγραφος 6 και 325 της ΣΛΕΕ. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, ο προαναφερθείς στόχος μπορεί να επιτευχθεί μόνο στο επίπεδο της Ένωσης λόγω της κλίμακας και των επιπτώσεών του. Όπως προαναφέρθηκε, το ισχύον σύστημα, στο πλαίσιο του οποίου η δίωξη αδικημάτων εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης εμπίπτει αποκλειστικά στην αρμοδιότητα των αρχών των κρατών μελών, δεν είναι διόλου ικανοποιητικό και δεν συμβάλλει επαρκώς στην επίτευξη του στόχου της αποτελεσματικής καταπολέμησης των αδικημάτων εις βάρος του προϋπολογισμού της Ένωσης.»²

7. Ωστόσο, στην εκτίμηση επιπτώσεων που πραγματοποίησε, η Επιτροπή προβάλλει τους εξής επτά βασικούς λόγους για την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ (τους οποίους θα αναλύσουμε περαιτέρω σε μεταγενέστερο στάδιο):

- απαιτούνται πρόσθετα μέτρα για την καταπολέμηση της απάτης εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ³.
- το ισχύον κατακερματισμένο σύστημα επιβολής του νόμου που εφαρμόζεται σε εθνικό επίπεδο είναι ανεπαρκές.
- η απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης δεν αποτελεί εθνική προτεραιότητα και δεν διώκεται κατά τρόπο ικανοποιητικό από τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων των υποθέσεων που παραπέμπονται από την OLAF (τα ποσοστά καταδίκης είναι ανομοιογενή μεταξύ των κρατών μελών και κυμαίνονται από 20% έως 90%)⁴.

¹ Άρθρο 27 παράγραφος 4 του σχεδίου κανονισμού.

² Παράγραφος 3.2, σ. 4 της αιτιολογικής έκθεσης.

³ Βλ. σελίδα 7 της εκτίμησης επιπτώσεων. Κατά τα προηγούμενα τρία έτη, οι ζημιές που προκλήθηκαν από τις εικαζόμενες πράξεις απάτης αντιστοιχούν κατά μέσο όρο στο ποσό των 500 εκατομμυρίων ευρώ/425 εκατομμυρίων λιρών Αγγλίας ετησίως, ενώ οι ζημιές από τις μη ανακαλυφθείσες περιπτώσεις απάτης εκτιμούνται στο ετήσιο ποσό των 3 δισεκατομμυρίων ευρώ/2,55 δισεκατομμυρίων λιρών Αγγλίας τουλάχιστον.

⁴ Τα ποσοστά καταδίκης των κρατών μελών όσον αφορά τις υποθέσεις που τους παραπέμφθηκαν από την OLAF κατά το διάστημα 2006-2011 παρατίθενται στην σελίδα 18 της εκτίμησης επιπτώσεων. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι τα στατιστικά στοιχεία είναι ένα κατά προσέγγιση μέγεθος μέτρησης. Δηλώνει ότι για την αποτελεσματική αξιολόγηση της απόδοσης των δικαστικών συστημάτων των κρατών μελών απαιτείται εις βάθος ανάλυση, μεταξύ άλλων του νομικού διαδικαστικού πλαισίου που εφαρμόζεται σε κάθε κράτος μέλος καθώς και του επιπέδου εγκληματικότητας. Ωστόσο, η Επιτροπή εξακολουθεί να θεωρεί ότι η λειτουργία της Ευρωπαϊκής

- η αύξηση της δίωξης των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ δεν μπορεί να επιτευχθεί ούτε μέσω της μεταρρύθμισης των υφιστάμενων οργανισμών της ΕΕ ούτε μέσω της ενίσχυσης των ισχυόντων μέτρων και πρωτοβουλιών της ΕΕ¹.
- το σχέδιο οδηγίας PIF αναμένεται να αντιμετωπίσει το ζήτημα της απάτης εις βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ μόνο εν μέρει².
- ένα συνεκτικό καθεστώς δίωξης σε επίπεδο ΕΕ θα εξασφαλίσει ισοδύναμο επίπεδο επιβολής και αποτρεπτικό αποτέλεσμα σε εθνικό και διασυνοριακό επίπεδο σε όλο το έδαφος της ΕΕ³ και
- θα εξασφαλιστεί υψηλό επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων των υπόπτων.

Πτυχές του κανονισμού που δεν συνάδουν με την αρχή της επικουρικότητας

i) Μη συμμόρφωση με ουσιώδεις διαδικαστικές απαιτήσεις

8. Δυνάμει του άρθρου 5 του πρωτοκόλλου (αριθ. 2), «κάθε σχέδιο νομοθετικής πράξης πρέπει να περιλαμβάνει εμπεριστατωμένη έκθεση βάσει της οποίας μπορεί να κριθεί η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας». Η απαίτηση να αποτελεί η εν λόγω εμπεριστατωμένη έκθεση μέρος του σχεδίου νομοθετικής πράξης συνεπάγεται ότι θα πρέπει να συμπεριλαμβάνεται στην αιτιολογική έκθεση της Επιτροπής, η οποία αποτελεί τμήμα του σχεδίου νομοθετικής πράξης και, το σημαντικότερο, μεταφράζεται σε όλες τις επίσημες γλώσσες της ΕΕ. Το γεγονός ότι μεταφράζεται σε όλες τις επίσημες γλώσσες της ΕΕ επιτρέπει να αξιολογείται η συμμόρφωση της εμπεριστατωμένης έκθεσης με την αρχή της επικουρικότητας (και της αναλογικότητας) σε όλα τα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών της ΕΕ σύμφωνα με το άρθρο 5 του πρωτοκόλλου (αριθ. 2). Τούτο έρχεται σε αντίθεση με την εκτίμηση επιπτώσεων της Επιτροπής, που δεν περιλαμβάνεται σε κάποιο σχέδιο νομοθετικής πράξης και δεν μεταφράζεται σε όλες τις επίσημες γλώσσες της ΕΕ.

9. Το τεκμήριο που θέτει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση⁴ είναι ότι οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες της ΕΕ. Μια απομάκρυνση από την προϋπόθεση αυτή δεν θα πρέπει να λαμβάνεται ως δεδομένη αλλά να δικαιολογείται με επαρκή λεπτομέρεια και σαφήνεια, έτσι ώστε ένας πολίτης της ΕΕ και οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποί του να μπορούν να κατανοήσουν τους ποιοτικούς και ποσοτικούς λόγους που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι «ένας στόχος της Ένωσης μπορεί να επιτευχθεί καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης», όπως απαιτείται στο άρθρο 5 του πρωτοκόλλου (αριθ. 2). Την ευθύνη ικανοποίησης αυτών των απαιτήσεων φέρει το θεσμικό όργανο της ΕΕ που προτείνει τη νομοθεσία.

10. Για τους λόγους που εκτίθενται στη συνέχεια, δεν θεωρούμε ότι στην αιτιολογική έκθεσή της η Επιτροπή έχει τεκμηριώσει επαρκώς, ποσοτικά και ποιοτικά, την αναγκαιότητα λήψης μέτρων σε επίπεδο ΕΕ. Σύμφωνα με τη Βουλή των Κοινοτήτων, η εν λόγω παράλειψη

Εισαγγελίας θα «...έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση των διώξεων σε τέτοιου είδους υποθέσεις».

¹ Βλέπε σ. 26-27 της εκτίμησης επιπτώσεων της Επιτροπής.

² Βλέπε σ. 27 της εκτίμησης επιπτώσεων της Επιτροπής.

³ Βλέπε σ. 26 της εκτίμησης επιπτώσεων της Επιτροπής.

⁴ Άρθρο 5.

συνιστά μη συμμόρφωση της Επιτροπής με ουσιώδεις διαδικαστικές απαιτήσεις του άρθρου 5 του πρωτοκόλλου (αριθ. 2).

11. Σύμφωνα με το πρώτο σκέλος των απαιτήσεων της επικουρικότητας, η ΕΕ «παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο».¹ Η Βουλή θεωρεί ότι, στο πλαίσιο της ανάλυσης της επικουρικότητας, η Επιτροπή δεν ξεετάζει κατά πόσον είναι απαραίτητοι οι εν λόγω στόχοι, παρά μόνο διαπιστώνει ότι μπορούν να υλοποιηθούν καλύτερα σε επίπεδο ΕΕ, πράγμα το οποίο τα καθιστά αναγκαία: «Η εγγενής ενωσιακή διάσταση που ενέχει η προβλεπόμενη δράση επιβάλλει την ανάληψη δράσης εκ μέρους της Ένωσης» (βλ. ανωτέρω την παράγραφο 6). Από την εξέταση του πρώτου και του δεύτερου σκέλους των απαιτήσεων της επικουρικότητας, προκύπτει ότι η εν λόγω δήλωση είναι αμιγώς ιδιοτελής. Η συμμόρφωση με την επικουρικότητα δεν εξασφαλίζεται απλώς και μόνο μέσω του ισχυρισμού ότι η δίωξη των αδικημάτων από τα κράτη μέλη «δεν είναι διόλου ικανοποιητική».

ii) Μη τήρηση της αρχής της επικουρικότητας

12. Όσον αφορά την εκτίμηση επιπτώσεων, η Επιτροπή θεωρεί ότι η δράση σε επίπεδο κρατών μελών δεν επαρκεί καθώς:

- παρατηρούνται ανεπάρκειες στο ισχύον εθνικό σύστημα επιβολής του νόμου (παρά την παροχή στήριξης, σε διασυνοριακό/ενωσιακό επίπεδο, από τους σχετικούς οργανισμούς της ΕΕ –OLAF, Eurojust και Ευρωπόλ) το οποίο είναι κατακερματισμένο λόγω της απόκλισης τόσο μεταξύ των συστημάτων ποινικής δικαιοσύνης όσο και μεταξύ των προτεραιοτήτων των κρατών μελών·
- τα κράτη μέλη, παρά το γεγονός ότι υπέχουν τη νομική υποχρέωση να καταπολεμούν τα αδικήματα που διαπράττονται σε βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ βάσει των υφιστάμενων ενωσιακών μέτρων και του άρθρου 325 της ΣΛΕΕ, αδυνατούν να εντοπίσουν, να διερευνήσουν και να ασκήσουν δίωξη κατά των εν λόγω αδικημάτων ενώ σημαντικός αριθμός υποθέσεων που παραπέμπει η OLAF στις εθνικές αρχές δεν οδηγούν σε κανένα είδος δράσης επιβολής ή δίωξης² και
- παρεμποδίζεται η αποτελεσματικότητα της δράσης σε εθνικό επίπεδο, μεταξύ άλλων εξαιτίας των αποκλινοσών νομοθεσιών, της πολυπλοκότητας των υποθέσεων, της έλλειψης επαρκών εθνικών πόρων και της συχνής ανάγκης για συλλογή αποδεικτικών στοιχείων εκτός των εθνικών συνόρων³.

13. Η Επιτροπή ισχυρίζεται επίσης ότι η δράση σε εθνικό επίπεδο, ακόμη και εάν συνδυαζόταν με την ενίσχυση των υφιστάμενων ενωσιακών μέτρων και μηχανισμών, ούτως ή άλλως δεν θα επαρκούσε λόγω του ότι:

- οι δυνατότητες επίτευξης των στόχων της πρότασης μέσω της μεταρρύθμισης των σχετικών οργανισμών της ΕΕ είναι περιορισμένες: η αρμοδιότητα διεξαγωγής

¹ Βλέπε άρθρο 5 παράγραφος 3 της ΣΕΕ.

² Βλέπε σ. 27 της εκτίμησης επιπτώσεων.

³ Βλέπε ανωτέρω υποσημείωση.

ερευνών δεν μπορεί να εκχωρηθεί ούτε στην Eurojust¹ ούτε στην Ευρωπόλ², ενώ στην Eurojust δεν μπορεί να χορηγηθεί η αρμοδιότητα άσκησης δίωξης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και η OLAF δεν διαθέτει αρμοδιότητες σε σχέση με τη διεξαγωγή ποινικών ερευνών ούτε δύναται να εξασφαλίσει την παρακολούθηση των ερευνών της³.

- το σχέδιο οδηγίας PIF και μεν θα συμβάλει στην εν μέρει αντιμετώπιση του ζητήματος του νομικού κατακερματισμού του εθνικού ποινικού δικαίου, μέσω της εναρμόνισης των ποινικών αδικημάτων και κυρώσεων, ωστόσο η αντιμετώπιση των προβλημάτων που αφορούν τις έρευνες και τις δίωξεις σε πανευρωπαϊκό επίπεδο δεν μπορεί να επιτευχθεί μέσω της εφαρμογής της πρότασης⁴ και
- τα λοιπά υφιστάμενα μέτρα και πρωτοβουλίες που ελήφθησαν από την Επιτροπή (όπως η στρατηγική καταπολέμησης της απάτης)⁵ δεν επαρκούν για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκύπτουν στο πλαίσιο των ερευνών και των δίωξεων⁶.

14. Η Βουλή των Κοινοτήτων θεωρεί ότι, στο πλαίσιο της ανάλυσής της στην εκτίμηση επιπτώσεων, η Επιτροπή δεν συμμορφώνεται με το πρώτο σκέλος των απαιτήσεων της επικουρικότητας λόγω του ότι:

- δεν εξετάζει επαρκώς τη λύση περί ενίσχυσης των υφιστάμενων ή εναλλακτικών μηχανισμών (συμπεριλαμβανομένων των προληπτικών μέτρων κατά την υποβολή αίτησης για τη χορήγηση κονδυλίων από την ΕΕ) οι οποίοι θα μπορούσαν να εφαρμοστούν σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο αλλά, αντιθέτως, θεωρεί ότι η σύσταση ενός υπερεθνικού ανακριτικού και διωκτικού οργανισμού είναι ο μόνος τρόπος για την αντιμετώπιση της απάτης που διαπράττεται σε βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ. Στην εκτίμηση επιπτώσεων προτείνονται τέσσερις λύσεις προς διερεύνηση (μη ανάληψη δράσης, ανάληψη μη κανονιστικής δράσης σε επίπεδο ΕΕ, ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της Eurojust και σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας), ωστόσο μόνον η λύση της παρούσας πρότασης εξετάζεται σε βάθος·
- ενήργησε βεβιασμένα, καθώς παρέλειψε να αξιολογήσει τον αντίκτυπο του σχεδίου οδηγίας PIF στη διευκόλυνση των εθνικών και διασυνοριακών δράσεων έρευνας και δίωξης της απάτης σε βάρος του προϋπολογισμού της ΕΕ⁷ και

¹ Βλέπε τα όρια που καθορίζονται στο άρθρο 85 της ΣΛΕΕ.

² Βλέπε τα όρια που καθορίζονται στο άρθρο 88 της ΣΛΕΕ.

³ Βλέπε σ. 26 της εκτίμησης επιπτώσεων της Επιτροπής.

⁴ Βλέπε σ. 27 της εκτίμησης επιπτώσεων της Επιτροπής.

⁵ Καθώς και η σύμβαση σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που υπεγράφη το 1995. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1073/1999 σχετικά με τις έρευνες που πραγματοποιούνται από την OLAF και κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2185/1996 σχετικά με τους επιτόπιους ελέγχους και επιθεωρήσεις.

⁶ Βλέπε σ. 27 της εκτίμησης επιπτώσεων της Επιτροπής.

⁷ Η συνεχής αβεβαιότητα σχετικά με τη συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου στο μέτρο δεν υπονομεύει την εγκυρότητα του επιχειρήματος, δεδομένου ότι η Επιτροπή είναι διατεθειμένη να προωθήσει τη συμμόρφωση της παρούσας πρότασης με την αρχή της επικουρικότητας, κάτι το οποίο θα οδηγήσει μόνο στη μερική συμμετοχή των κρατών μελών.

- στηρίζει την εκτίμηση επιπτώσεων της σε αμφίβολα στοιχεία και εσφαλμένες υποθέσεις (συμπεριλαμβανομένης, ενδεικτικά, της χρήσης αναξιόπιστων στοιχείων όσον αφορά την έκδοση καταδικαστικών αποφάσεων¹, της υπόθεσης ότι η σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας συνιστά τη μοναδική λύση για τη μείωση της απάτης χωρίς να εξετάζονται τα προληπτικά μέτρα, της χρήσης των δεδομένων μη συμμετεχόντων κρατών μελών, της προβληματικής αξιολόγησης του κόστους με βάση το ότι η χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας θα γίνεται από υφιστάμενους πόρους).

15. Επιπλέον, όσον αφορά τον ισχυρισμό της Επιτροπής σε σχέση με το πρώτο σκέλος των απαιτήσεων της επικουρικότητας, δεν εξετάζεται κατά πόσον επαρκεί η δράση «σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο», κάτι το οποίο είναι ιδιαιτέρως σημαντικό σε περιπτώσεις όπου οι αποκεντρωμένες διοικήσεις μπορεί να διαθέτουν διαφορετικά συστήματα ποινικής δικαιοσύνης. Η Βουλή επιστά την προσοχή της Επιτροπής στο παράρτημα 1 της παρούσας αιτιολογημένης γνώμης, τη 13η έκθεση της επιτροπής δικαιοσύνης του Κοινοβουλίου της Σκωτίας. Η εν λόγω επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δεν θεωρεί, αφενός, ότι η σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας είναι απαραίτητη για την επίτευξη του στόχου της καταπολέμησης της απάτης σε επίπεδο ΕΕ ή, αφετέρου, ότι η δράση σε επίπεδο ΕΕ θα έχει μεγαλύτερο όφελος σε σχέση με αυτό που θα μπορούσαν να επιτύχουν συλλογικά τα κράτη μέλη. Σημειώνει με ανησυχία ότι η Επιτροπή δεν διερεύνησε επαρκώς κατά πόσο η ανάληψη μιας άλλης δράσης, πέρα από τη σύσταση ενός υπερεθνικού οργανισμού, θα μπορούσε να εξασφαλίσει την επαρκή προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. Στις 5 Σεπτεμβρίου, το Κοινοβούλιο της Σκωτίας συμφώνησε, με βάση τις συστάσεις της επιτροπής δικαιοσύνης, ότι το σχέδιο κανονισμού «δεν είναι σύμφωνο με την αρχή της επικουρικότητας, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση».

16. Σύμφωνα με το δεύτερο σκέλος των απαιτήσεων της επικουρικότητας, πρέπει να αποδειχθεί ότι ο στόχος του σχεδίου κανονισμού θα μπορούσε όντως να επιτευχθεί καλύτερα σε επίπεδο Ένωσης, λόγω της κλίμακας και των επιπτώσεών του. Σύμφωνα με την Επιτροπή, τα οφέλη από την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ είναι ότι:

- ένα συνεκτικό καθεστώς δίωξης σε επίπεδο ΕΕ θα μπορεί να εξασφαλίσει την αντιμετώπιση της διασυννοριακής διάστασης των υποθέσεων απάτης σε επίπεδο ΕΕ, τη δημιουργία ενός συνεπούς, αποδοτικού και ισοδύναμου επιπέδου επιβολής σε όλη την ΕΕ, τη συνεργασία και τον συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών και τη συστηματική έρευνα κάθε εικαζόμενης αξιόποινης πράξης σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της, με αποτέλεσμα τη βελτίωση του αποτρεπτικού αποτελέσματος² και
- μια προσέγγιση σε επίπεδο ΕΕ θα εξασφαλίσει υψηλό επίπεδο σεβασμού και προστασίας των δικαιωμάτων των προσώπων και των εταιρειών στο πλαίσιο των δράσεων έρευνας και δίωξης των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα

¹ Βλ. υποσημείωση 17. Η Επιτροπή συμφωνεί ότι τα στατιστικά στοιχεία είναι ένα κατά προσέγγιση μέγεθος μέτρησης. Δηλώνει ότι, για την αποτελεσματική αξιολόγηση της απόδοσης των δικαστικών συστημάτων των κρατών μελών, απαιτείται εις βάθος ανάλυση, μεταξύ άλλων του νομικού διαδικαστικού πλαισίου που εφαρμόζεται σε κάθε κράτος μέλος καθώς και του επιπέδου εγκληματικότητας. Ωστόσο, η Επιτροπή εξακολουθεί να θεωρεί ότι η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας θα «...έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση των διώξεων σε τέτοιου είδους υποθέσεις».

² Βλέπε σ. 26 της εκτίμησης επιπτώσεων.

της ΕΕ, σύμφωνα με το κράτος δικαίου.

17. Η Βουλή των Κοινοτήτων δεν έχει πεισθεί για τα οφέλη που μπορούν, κατά την άποψη της Επιτροπής, να αποκομιστούν από την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ. Τούτο οφείλεται στα εξής:

- ασκείται η ίδια κριτική με αυτήν της παραγράφου 14 όσον αφορά τους ποιοτικούς και ποσοτικούς δείκτες που χρησιμοποιούνται και
- ένα καθεστώς δίωξης σε επίπεδο ΕΕ, στο οποίο θα συμμετέχουν ορισμένα μόνο κράτη μέλη, με αποτέλεσμα να μη δημιουργηθεί ένας «ενιαίος νομικός χώρος» σε όλη την ΕΕ, δεν θα εξασφαλίζει ισοδύναμο επίπεδο επιβολής στο σύνολο της ΕΕ και
- ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι θα εξασφαλιστεί υψηλό επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων των υπόπτων δεν ευσταθεί καθώς:
 - ο είναι αμφίβολο κατά πόσο τα συμμετέχοντα κράτη μέλη, στα οποία έχουν διαχωριστεί τα καθήκοντα διερεύνησης και δίωξης ειδικά ώστε να αποτρέπεται το ενδεχόμενο κατάχρησης της εξουσίας και να εξασφαλίζεται η ενίσχυση των δικαιωμάτων των υπόπτων, θα συμφωνούσαν με τον παραπάνω ισχυρισμό·
 - ο με την άσκηση πίεσης προς τους Εντεταλμένους Ευρωπαίους Εισαγγελείς να θέτουν σε προτεραιότητα τις υποθέσεις απάτης σε επίπεδο ΕΕ και να εξασφαλίζουν ποσοστά καταδικών της τάξεως του 100%, θα δημιουργηθεί ένα υποχρεωτικό μοντέλο λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο του οποίου θα επιδιώκεται η άσκηση δίωξης (μοντέλο ξένο προς το Ηνωμένο Βασίλειο και τα λοιπά κράτη μέλη που εφαρμόζουν ένα μοντέλο διακριτικής ευχέρειας) το οποίο ενδέχεται να οδηγήσει στην υπονόμευση των δικαιωμάτων των υπόπτων·
 - ο ενδέχεται να υπονομευθούν τα δικαιώματα των πολιτών της ΕΕ που είναι θύματα άλλων εγκληματικών πράξεων λόγω του ότι οι εθνικοί πόροι θα χρησιμοποιούνται κατά προτεραιότητα για τη δίωξη των αδικημάτων που θίγουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης·
 - ο η έλλειψη λεπτομερών πληροφοριών όσον αφορά τις ρυθμίσεις για την άσκηση δικαστικού ελέγχου υπονομεύει τη συμμόρφωση της πρότασης με το κράτος δικαίου και
 - ο η αρχή της «ισότητας ενώπιον του νόμου», η οποία απορρέει από το κράτος δικαίου, δεν θα επιτευχθεί μέσω των συστημάτων ποινικής δικαιοσύνης δύο ταχυτήτων που θα προκύψουν αναπόφευκτα από την εφαρμογή της πρότασης, όπου οι ύποπτοι για διάπραξη αδικημάτων σε επίπεδο ΕΕ, των οποίων οι υποθέσεις θα στοχοποιούνται και θα τίθενται σε προτεραιότητα, ενδέχεται να διατρέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο καταδίκης σε σχέση με άλλους υπόπτους.

18. Η Βουλή των Κοινοτήτων εκφράζει επίσης την ανησυχία της για τα μειονεκτήματα που θα μπορούσαν να προκύψουν από την ανάληψη δράσης σε επίπεδο ΕΕ. Τα πιθανά αυτά

μειονεκτήματα δεν αφορούν μόνον τα μη συμμετέχοντα κράτη μέλη, λόγω της μείωσης των αρμοδιοτήτων της Eurojust και της OLAF όσον αφορά τα αδικήματα που διαπράττονται εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και της έλλειψης εστίασης στα προληπτικά μέτρα, αλλά και τα συμμετέχοντα μέλη, λόγω του περιορισμού της άσκησης των εθνικών καθηκόντων δίωξης κατά των εν λόγω αδικημάτων και της απώλειας αυτονομίας ως προς την ιεράρχηση των δράσεων δίωξης στο πλαίσιο των οικείων συστημάτων ποινικής δικαιοσύνης.

Συμπέρασμα

19. Για τους λόγους αυτούς, η Βουλή των Κοινοτήτων θεωρεί ότι η παρούσα πρόταση δεν συνάδει με την αρχή της επικουρικότητας.