



12.11.2013

MEDDELANDE TILL LEDAMÖTERNA

(0104/2013)

Angående: Motiverat yttrande från Förenade kungarikets underhus om förslaget till rådets förordning om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

Enligt artikel 6 i protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna får de nationella parlamenten, inom åtta veckor från den dag då ett utkast till lagstiftningsakt översänds, till Europaparlamentets talman och rådets och kommissionens ordförande lämna ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

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

För er kännedom bifogas ett motiverat yttrande från Förenade kungarikets underhus över ovannämnda förslag.

Motiverat yttrande från det brittiska underhuset

inlämnat till Europaparlamentets talman samt rådets och kommissionens ordförande i enlighet med artikel 6 i protokoll nr 2 om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

angående

förslaget till rådets förordning om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet¹

Fördragsmässig ram för bedömning av förenlighet med subsidiaritetsprincipen

1. I tidigare motiverade yttranden har underhuset beskrivit vad det anser vara den korrekta fördragsmässiga ramen när de nationella parlamenten ska bedöma ett förslags förenlighet med subsidiaritetsprincipen. Underhuset utgår här från samma ram utan att redovisa den på nytt.

Den föreslagna lagstiftningen

Syfte

2. Det överordnade eller främsta syftet med den föreslagna förordningen, såsom kommissionen sammanfattar det i sin konsekvensbedömning, är att ”bidra till att stärka skyddet av unionens ekonomiska intressen och utveckla rättsområdet ytterligare ...”. Övriga syften är att

- inrätta ett sammanhängande europeiskt system för utredning och lagföring av brott som skadar EU:s ekonomiska intressen (s.k. PIF-brott, från den franska förkortningen för ”skydd av finansiella intressen”²),
- säkra effektivare och mer ändamålsenliga utredningar och lagföring av sådana brott,
- på ett bättre sätt avskräcka från sådana brott,
- öka antalet lagföringar, vilket ska leda till fler fällande domar och indrivande av unionsmedel som har erhållits på ett bedrägligt sätt, och
- säkra ett nära samarbete och effektivt informationsutbyte mellan behöriga myndigheter på EU-nivå och nationell nivå³.

¹ COM(2013)0534.

² Dessa brott kommer att definieras med hänvisning till det ännu icke antagna direktivet om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (12683/12) COM(2012)0363. Det föreslagna direktivet kallas också ibland för PIF-direktivet.

³ Se s. 28 i konsekvensbedömningen.

3. Syftet med förordningen är således att uppfylla denna målsättning genom att i första hand inrätta en europeisk åklagarmyndighet som ska byggas upp enligt en ”decentraliserad” modell¹ som omfattar en liten central grupp i en europeisk åklagarmyndighet och fyra biträdande åklagare som sedan skulle arbeta via ett system av europeiska delegerade åklagare i var och en av de deltagande medlemsstaterna².

Funktionssätt

4. Förslaget till förordning grundas på artikel 86 i EUF-fördraget som ger EU³ behörighet att ”inrätta en europeisk åklagarmyndighet som baseras på Eurojust” för att ”bekämpa brott som skadar unionens ekonomiska intressen”.

5. Sammanfattningsvis föreslår kommissionen i förslaget till förordning att den europeiska åklagarmyndigheten (genom sina europeiska delegerade åklagare) ska

- ha exklusiv befogenhet att utreda och lagföra brott mot unionens ekonomiska intressen inom medlemsstaternas territorier som i detta syfte skulle anses utgöra ett ”enhetligt rättsligt område”⁴;
- vara behörig att bedriva utredningar och lagföring inom de deltagande medlemsstaterna genom nätverket av delegerade nationella åklagare för brott mot EU:s ekonomiska intressen⁵;
- genom de delegerade nationella åklagarna och på vissa villkor⁶ vidta ett stort antal uppräknade utredningsåtgärder⁷;
- kunna erhålla all relevant information från nationella myndigheter (nationella databaser för brottsutredning och brottsbekämpning⁸) eller från Eurojust och Europol⁹; och
- ha samma behörighet som nationella åklagare i nationella domstolar¹⁰ och kunna välja vilken av de deltagande medlemsstaternas nationella domstolar som ska pröva målet¹¹.

Subsidiaritet

6. I motiveringen hävdar kommissionen att förslaget uppfyller subsidiaritetsprincipen på följande sätt (en liknande strategi utvecklas i skäl 5 i förslaget till förordning):

”Det finns ett behov av åtgärder från unionens sida eftersom den planerade åtgärden har en

¹ Skäl 13 och artikel 3 i förslaget till förordning.

² Artikel 6.1 och 6.4 i förslaget till förordning.

³ Artikel 86.1 i EUF-fördraget.

⁴ Artiklarna 11.4 och 25.1 i förslaget till förordning.

⁵ Artikel 6.4 i förslaget till förordning.

⁶ Såsom förhandsgodkännande eller förutsättningen ”rimliga skäl”. Se artikel 26.3 i förslaget till förordning.

⁷ Artikel 26 i förslaget till förordning.

⁸ Artikel 20 i förslaget till förordning.

⁹ Artikel 21 i förslaget till förordning.

¹⁰ Artikel 27.1 i förslaget till förordning.

¹¹ Artikel 27.4 i förslaget till förordning.

verklig EU-dimension. Åtgärden medför styrning och samordning av utredningar och lagföring av brott på EU-nivå som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, vilka både unionen och medlemsstaterna ska skydda enligt artiklarna 310.6 och 325 i EUF-fördraget. I enlighet med subsidiaritetsprincipen kan detta mål endast uppnås på unionsnivå med tanke på dess omfattning och konsekvenser. Som anges ovan är den nuvarande situationen där lagföring av brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen är medlemsstaternas exklusiva behörighet inte tillfredsställande och bidrar inte tillräckligt till att uppnå målet att effektivt bekämpa brott som skadar unionens budget”¹.

7. I sin konsekvensbedömning framför kommissionen emellertid sju skäl som motiverar en åtgärd på EU-nivå (som vi tar upp mer i detalj senare):

- Det krävs ytterligare åtgärder för att ta itu med bedrägerierna mot EU:s budget².
- Det nuvarande fragmenterade systemet för brottsbekämpning på nationell nivå fungerar dåligt.
- Bedrägerier mot EU prioriteras inte på nationell nivå och åtalas inte i tillräcklig omfattning av medlemsstaterna, inklusive ärenden som hänskjuts från Olaf (andelen fällande domar varierar i de olika medlemsstaterna och sträcker sig från cirka 20 % till 90 %)³
- En ökning av antalet lagförda EU-bedrägerier kan inte uppnås genom att reformera de nuvarande EU-byråerna eller genom att stärka nuvarande EU-åtgärder och initiativ⁴.
- Förslaget till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen kommer bara delvis att ta upp frågan om bedrägerier riktade mot EU:s budget⁵.
- Ett sammanhängande system för lagföring på EU-nivå kommer att skapa en enhetlig nivå på nationell och gränsöverskridande lagföring och avskräckning i hela EU⁶.
- Ett gott skydd för de misstänkta rättigheter kommer på så vis att garanteras.

Aspekter av förordningen som inte är förenliga med subsidiaritetsprincipen

i) Åsidosättande av väsentliga formkrav

8. Följande anges i artikel 5 i protokoll nr 2: ”Varje utkast till lagstiftningsakt bör innehålla ett formulär med närmare uppgifter som gör det möjligt att bedöma om subsidiaritets- och

¹ Punkt 3.2 s. 4 i motiveringen.

² Se s. 7 i konsekvensbedömningen. Det förelåg misstankar om bedrägerier på i genomsnitt 500 miljoner euro under vart och ett av de senaste tre åren och om icke upptäckta bedrägerier på upp till tre miljarder euro per år.

³ Antalet fällande domar för medlemsstaterna när det gäller mål som hänskjutits till dem av Olaf under perioden 2006–2011 redovisas på s. 18 i konsekvensbedömningen. Kommissionen medger att statistik är ett trubbigt instrument. Enligt kommissionen skulle det krävas en djupgående studie som omfattar de processrättsliga ramarna som gäller i varje medlemsstat och brottsituationen ute på fältet. Trots detta drar kommissionen slutsatsen att en europeisk åklagarmyndighet skulle uppnå ett större antal åtal i sådana ärenden.

⁴ Kommissionens konsekvensbedömning, s. 26 och 27.

⁵ Kommissionens konsekvensbedömning, s. 27.

⁶ S. 26 i konsekvensbedömningen.

proportionalitetsprinciperna har följts.” Kravet på att formuläret med närmare uppgifter ska ingå i förslaget till lagstiftning innebär att det bör inkluderas i kommissionens motivering, som är en del av lagstiftningsförslaget och – vilket är viktigt i detta sammanhang – översätts till unionens alla officiella språk. Att motiveringen översätts till unionens alla officiella språk gör en analys av förenligheten med subsidiaritetsprincipen (och proportionalitetsprincipen) möjlig i EU:s alla medlemsstater, i enlighet med artikel 5 i protokoll nr 2. Så är dock inte fallet med kommissionens konsekvensbedömning, som inte ingår i utkastet till lagstiftningsakt och som inte översätts till alla unionens officiella språk.

9. Utgångspunkten i fördraget om Europeiska unionen¹ är att besluten bör fattas så nära EU:s medborgare som möjligt. Avvikelser från denna utgångspunkt bör inte tas för givna utan bör motiveras tydligt och i sådan detalj att unionsmedborgarna och deras valda företrädare kan förstå de kvalitativa och kvantitativa skäl som leder till slutsatsen att ”något av unionens mål bättre kan uppnås på unionsnivån”, i enlighet med kraven i artikel 5 i protokoll nr 2. Det åligger den EU-institution som föreslår lagstiftningen att tillgodose dessa krav.

10. Av de skäl som anges ovan anser vi inte att kommissionens motivering innehåller tillräckliga kvalitativa och kvantitativa skäl för nödvändigheten av åtgärder på EU-nivå. Underhuset anser att kommissionen därmed inte uppfyller de formella kraven i artikel 5 i protokoll nr 2.

11. Den första delen av subsidiaritetsstestet innebär att EU ska ”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”². Underhuset anser att kommissionen i sin subsidiaritetsanalys inte beaktar om de angivna målen är nödvändiga, enbart att de kan uppnås bättre på EU-nivå, vilket gör dem nödvändiga: ”Det finns ett behov av åtgärder från unionens sida eftersom den planerade åtgärden har en verklig EU-dimension” (se punkt 6 ovan). Eftersom det kombinerar första och andra delen av subsidiaritetsstestet blir uttalandet ett rent cirkelbevis. Analysen blir inte bättre genom att man helt enkelt anger att medlemsstaternas lagföring ”inte är tillfredsställande”.

ii) Bristande förenlighet med subsidiaritetsprincipen

12. I konsekvensbedömningen säger kommissionen att åtgärder på nationell medlemsstatsnivå inte är tillräckliga eftersom

- det finns brister i det nuvarande brottsbekämpningssystemet på nationell nivå, som är fragmenterat på grund av skillnaderna mellan medlemsstaternas olika straffrättsliga system och prioriteringar (även om systemet stöds av det gränsöverskridande arbete som utförs av relevanta EU-byråer – Olaf, Eurojust och Europol),
- medlemsstaterna inte på ett tillfredsställande sätt kan identifiera, utreda och lagföra bedrägerier riktade mot EU, trots att de enligt lag är skyldiga att lagföra bedrägerier mot EU:s budget enligt nuvarande EU-åtgärder och artikel 325 i EUF-fördraget; ett stort antal ärenden som Olaf överlämnar till de nationella myndigheterna resulterar

¹ Artikel 5.

² Se artikel 5.3 i EU-fördraget.

dessutom inte i någon form av tvångsåtgärd eller lagföring¹ och

- bland annat skillnader i lagstiftningen, ärendenas komplicerade natur, bristen på tillräckliga nationella resurser och behovet av att ofta samla bevis utanför nationsgränserna hindrar framgångsrika åtgärder på nationell nivå².

13. Kommissionen hävdar också att åtgärder på nationell nivå inte skulle vara tillräckliga ens om de kombineras med stärkta befintliga åtgärder och mekanismer på EU-nivå, eftersom

- det finns ett begränsat utrymme för att uppnå målen i förslaget genom att reformera EU:s byråer: varken Eurojust³ eller Europol⁴ kan få behörighet att bedriva utredningar, Eurojust kan inte få behörighet att väcka åtal i nationella domstolar och Olaf saknar behörighet när det gäller brottsutredningar och kan inte heller följa upp sina utredningar⁵;
- den nationella straffrättens fragmentering kommer delvis att åtgärdas genom direktivet om skydd av EU:s finansiella intressen genom att brott och påföljder harmoniseras, men det förslaget kan inte lösa problemen i samband med utredningar och lagföring på EU-nivå⁶; och
- övriga befintliga åtgärder och initiativ som vidtas av kommissionen (såsom strategin för bedrägeribekämpning)⁷ inte är tillräckliga för att ta itu med de problem som nämnts i fråga om utredningar och lagföring⁸.

14. Underhuset anser av följande skäl att kommissionen i analysen i konsekvensbedömningen inte har uppfyllt det första kravet i subsidiaritetstestet:

- Kommissionen har inte i tillräckligt hög grad övervägt alternativet att stärka befintliga eller alternativa mekanismer (inklusive förebyggande åtgärder i samband med ansökan om EU-bidrag) som skulle kunna tillämpas på nationell nivå och EU-nivå, utan antar att inrättandet av ett överstatligt organ för lagföring och utredningar är det enda sättet att lösa problemen med bedrägerier mot EU:s budget. I konsekvensbedömningen anges fyra alternativ (inga åtgärder, inga nya reglerande åtgärder på EU-nivå, ett förstärkt Eurojust och inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet) men endast det alternativ som ingår i det nuvarande förslaget undersöks ordentligt.
- Kommissionen har haft för bråttom eftersom den inte avvaktar och utvärderar effekten av förslaget till direktiv om skydd av EU:s finansiella intressen för att underlätta

¹ Se s. 27 i konsekvensbedömningen.

² Se noten ovan.

³ Se begränsningarna i artikel 85 i EUF-fördraget.

⁴ Se begränsningarna i artikel 88 i EUF-fördraget.

⁵ Kommissionens konsekvensbedömning, s. 26.

⁶ Kommissionens konsekvensbedömning, s. 27.

⁷ Även 1995 års konvention om skydd av EU:s finansiella intressen, förordning (EG) nr 1073/1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning och förordning (EG) nr 2185/1996 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter.

⁸ Kommissionens konsekvensbedömning, s. 27.

nationella och gränsöverskridande utredningar och lagföring av bedrägerier mot EU:s budget¹.

- Kommissionen utnyttjar osäkra uppgifter och felaktiga antaganden i sin konsekvensbedömning (bland annat utnyttjande av opålitliga uppgifter om fällande domar², antagandet att den europeiska åklagarmyndigheten är enda sättet att minska bedrägerierna utan att förebyggande åtgärder undersöks, användning av uppgifter från icke deltagande medlemsstater och tillämpning av en problematisk kostnadsberäkning som bygger på att den europeiska åklagarmyndigheten ska finansieras med befintliga resurser).

15. Av kommissionens kommentar till den första delen av subsidiaritetstestet framgår dessutom att kommissionen inte anser att åtgärdernas effektivitet ”på regional eller lokal nivå”, där de ansvariga förvaltningarna kan ha egna system för rättsskipning i brottmål, är särskilt viktiga. Underhuset vill uppmärksamma kommissionen på bilaga 1 till detta motiverade yttrande, det trettonde betänkandet från det skotska parlamentets utskott för rättsliga frågor. Det utskottet drog slutsatsen att det inte är nödvändigt att inrätta en europeisk åklagarmyndighet för att uppnå det angivna målet att ta itu med EU-bedrägerierna eller att en åtgärd på EU-nivå skulle uppnå bättre resultat än vad medlemsstaterna skulle kunna uppnå gemensamt. Utskottet anser dessutom att kommissionen inte i tillräckligt hög grad har undersökt om åtgärder på en lägre nivå än en överstatlig byrå skulle kunna ge ett effektivt skydd mot bedrägerier riktade mot EU:s finanser. Den 5 september antog det skotska parlamentet på rekommendation av utskottet för rättsliga frågor uttalandet att förslaget till förordning ”inte uppfyller subsidiaritetsprincipen såsom den formuleras i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen”.

16. Enligt den andra delen av subsidiaritetstestet krävs det bevis för att syftet med förslaget till förordning skulle uppfyllas bättre genom en åtgärd på EU-nivå på grund av åtgärdens omfattning eller effekter. Enligt kommissionen är fördelarna med en åtgärd på EU-nivå följande:

- Ett enhetligt system för lagföring på EU-nivå har bättre förutsättningar att möta de gränsöverskridande inslagen i ärenden som avser bedrägerier mot EU, skapa en konsekvent, effektiv och enhetlig nivå för brottsbekämpningen i hela EU, säkra samarbete och samordning mellan medlemsstaterna och se till att alla misstänkta fall av brott riktade mot EU:s ekonomiska intressen lagförs systematiskt, vilket därmed skulle öka den avskräckande effekten³.
- En strategi på EU-nivå kommer att säkra en hög grad av respekt för och ett gott skydd av enskildas och företags rättigheter under utredningar och lagföring som gäller EU-bedrägerier i enlighet med rättsstatsprincipen.

¹ Den fortsatta osäkerheten kring Förenade kungarikets deltagande i åtgärden minskar inte värdet av det argumentet eftersom kommissionen är fullt beredd att lyfta fram subsidiaritetsaspekten till stöd för det nuvarande förslaget som aldrig kommer att kunna få stöd av samtliga medlemsstater.

² Se fotnot 17. Kommissionen medger att statistik är ett trubbigt instrument. Enligt kommissionen skulle det krävas en djupgående studie som omfattar de processrättsliga ramarna som gäller i varje medlemsstat och brottsituationen ute på fältet. Trots detta drar kommissionen slutsatsen att en europeisk åklagarmyndighet skulle uppnå ett större antal åtal i sådana ärenden.

³ S. 26 i konsekvensbedömningen.

17. Underhuset övertygas inte av kommissionens argument för dessa fördelar med en åtgärd på EU-nivå. Skälen till det är följande:

- De kvalitativa och kvantitativa indikatorer som används är öppna för samma kritik som anges i punkt 14 ovan.
- Ett system för lagföring på EU-nivå med enbart partiellt deltagande och utan ett ”enhetligt rättsligt område” som omfattar hela EU kommer inte att bidra till att uppnå en enhetlig nivå på brottsbekämpningen i EU som helhet. Påståendet att ett skydd på hög nivå av de misstänkta rättigheter skulle uppnås är ogrundat:
 - o Det är tveksamt om de deltagande medlemsstaterna, där man har skilt på funktionerna för utredning och lagföring just för att undvika maktmissbruk och stärka skyddet av de misstänkta rättigheter, skulle instämma i det påståendet.
 - o Påtryckningar på de delegerade nationella åklagarna att prioritera ärenden som gäller bedrägerier mot EU och säkra 100 % fällande domar skulle innebära att en obligatorisk modell för beslutsfattande införs i fråga om lagföring (vilket är främmande för Förenade kungariket och andra medlemsstater som tillämpar en diskretionär modell), något som kan undergräva de misstänkta rättigheter.
 - o Rättigheterna för de EU-medborgare som fallit offer för andra brott kan påverkas negativt av att nationella resurser prioriteras för lagföring av EU-bedrägerier.
 - o Bristen på uppgifter om arrangemang för kontroll av lagenligheten undergräver förslagets överensstämmelse med rättsstatsprincipen.

”Likhhet inför lagen”, som är ett annat grundkoncept i rättsstatsprincipen, kommer inte att uppnås i det straffrättsliga system med två nivåer som förslaget med nödvändighet kommer att leda till, där de misstänkta i prioriterade, resultatdrivna lagföringar av brott mot EU:s finanser kan löpa en större risk att fällas än andra misstänkta.

18. Underhuset oroas också över andra möjliga nackdelar med åtgärder på EU-nivå. Det föreligger inte bara möjliga nackdelar för icke deltagande medlemsstater på grund av den inskränkta behörigheten för Eurojust och Olaf i samband med brott mot skyddet av EU:s finansiella tillgångar och den oklara fokuseringen på förebyggande åtgärder, utan även för deltagande medlemsstater genom utspädningen av det nationella ansvaret för att bekämpa sådana brott och en minskad självständighet när det gäller att prioritera lagföringsaktiviteter inom ramen för de egna systemen för rättsskipning i brottmål.

Slutsats

19. Av dessa skäl drar det brittiska underhuset slutsatsen att förslaget inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen.