



12.11.2013

# **MEDDELANDE TILL LEDAMÖTERNA**

**(0105/2013)**

Ärende: Motiverat yttrande från den ungerska nationalförsamlingen om förslaget till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (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 den ungerska nationalförsamlingen över ovannämnda förslag

## Rapport

### om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen samt befintliga kriterier för antagande av ett motiverat yttrande över förslaget till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten

#### i. Lagstiftningsmässig bakgrund för subsidiaritetsbedömning

Enligt subsidiaritetsprincipen ska beslut alltid fattas på lägsta möjliga nivå.

Enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen (nedan kallat *EU-fördraget*)<sup>1</sup> ska unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen om de inte kan vidtas av medlemsstaterna eller om det fastställda målet bättre kan uppnås på unionsnivå och om en sådan åtgärd på unionsnivå tillför ett mervärde.

I enlighet med protokoll nr 2 som bifogats Lissabonfördraget har de nationella parlamenten i EU-medlemsstaterna<sup>2</sup> rätt att göra en subsidiaritetsbedömning av unionens lagstiftningsförslag, inom ramen för ett rättsligt reglerat förfarande. Om det nationella parlamentet ifråga fastställer att principen har åsidosatts får den lämna ett motiverat yttrande till EU:s lagstiftande organ inom åtta veckor från den dag då lagstiftningsförslaget ingavs. Om så många motiverade yttranden som anges i protokoll nr 2 inges ska ingivaren – kommissionen – ompröva lagstiftningsförslaget, och kommissionen får till och med dra tillbaka förslaget som en sista utväg. Syftet med detta förslag är att de nationella parlamenten ska kunna hindra unionens lagstiftande institutioner från att överskrida de befogenheter som de har tilldelats.

Nationalförsamlingens utskott för EU-frågor får ompröva ett lagstiftningsförslag från EU i fråga om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen enligt artikel 71, punkterna (i)–(2), i lag XXXVI från 2012 om den ungerska nationalförsamlingen och artikel 134/D, punkterna (i)–(2), i resolution nr 46/1994 (IX.30.) om vissa bestämmelser i arbetsordningen (nedan kallad *RSO*).

Om utskottet för EU-frågor fastställer att ett lagstiftningsförslag strider mot subsidiaritetsprincipen ska det till nationalförsamlingen inge en rapport om förefintligheten av kriterier för antagande av ett motiverat yttrande och ett förslag till beslut om antagande av en sådan rapport. Enligt artikel 134/D punkt 3 i RSO ska plenarförsamlingen inom 15 dagar besluta om rapporten och anta förslaget till beslut. Den åtta veckor långa tidsfristen för att inge ett motiverat yttrande är objektiv och nationalförsamlingen bör därför ta hänsyn till detta.

---

<sup>1</sup> Unionens lagstiftningsmässiga bakgrund i fråga om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen samt förfarandets gång och eventuella konsekvenser anges i bilagan.

<sup>2</sup> Protokoll (nr 2) om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, som bifogats fördraget om Europeiska unionen, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen.

## 2. Rättslig grund, objektiva och allmänna bestämmelser i den föreslagna EU-förordning<sup>1</sup> som prövas ur subsidiaritetsynpunkt

Europeiska kommissionen antog förslaget till rådets förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (COM (2013)0534; 2013/0255(APP)) den 17 juli 2013 (nedan kallat *förslaget*). Den rättsliga grunden till förslaget är artikel 86 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*)<sup>2</sup>, som anger att rådet får inrätta en europeisk åklagarmyndighet med enhälligt stöd från medlemsstaterna.

Förslaget syftar främst till att inrätta ett sammanhängande EU-system för att utreda och lagföra brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, säkerställa mer effektiva och ändamålsenliga förfaranden och mer effektivt återvinna unionsmedel som har erhållits på ett bedrägligt sätt. Enligt förslagsställaren är inrättandet av denna nya myndighet motiverat på grund av de tämligen varierande framgångarna när det gäller utredning av bedrägerier och lagbrott som begås gentemot unionens budget och som motsvarar ett belopp på 500 miljoner euro per år.

Enligt förslaget ska Europeiska åklagarmyndigheten ha **exklusiv behörighet** att utreda, lagföra och väcka talan mot personer som begår och medverkar till ”brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen”. Unionen ska i detta avseende anses utgöra ett enhetligt rättsligt område, inom vilket Europeiska åklagarmyndigheten kan utöva sin behörighet utan att behöva begära ömsesidig rättslig hjälp<sup>3</sup>.

Tack vare sin decentraliserade struktur ska Europeiska åklagarmyndigheten utöva sin utrednings- och lagföringsmässiga funktion genom europeiska delegerade åklagare i medlemsstaterna. De europeiska delegerade åklagarna (som har dubbla befattningar) ska ingå i det rättsliga åklagarsystemet i medlemsstaterna samt förmedla och samordna instruktioner från Europeiska åklagarmyndigheten.

## 3. Subsidiaritetsbedömning utförd av utskottet för EU-frågor

Vid sammanträdet den 23 september 2013 i utskottet för EU-frågor (nedan kallat *CEA*) informerade företrädare för Europeiska kommissionen och ministeriet för offentlig förvaltning och rättvisa om målen och huvuddragen i förslaget. CEA förklarade att det var juridiskt möjligt att göra en subsidiaritetsbedömning eftersom den åtta veckor långa tidsfristen för att inge ett motiverat yttrande skulle löpte ut den 28 oktober 2013.

---

<sup>1</sup> Förslaget till förordning finns tillgängligt på ungerska på följande länk:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0534:FIN:HU:PDF>

<sup>2</sup> 1) 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) Den europeiska åklagarmyndigheten är behörig att, i förekommande fall i samverkan med Europol, utreda och lagföra gärningsmän och andra medverkande som har begått brott som skadar unionens ekonomiska intressen, i enlighet med den förordning som avses i punkt 1. Myndigheten ska föra talan för dessa brott vid medlemsstaternas behöriga domstolar.

3) De förordningar som avses i punkt 1 ska innehålla stadgan för den europeiska åklagarmyndigheten, villkoren för dess verksamhet, de processrättsliga reglerna för denna verksamhet, liksom regler om tillåtligheten av bevisning och regler för domstolskontroll av de processuella åtgärder som myndigheten beslutar när den utövar sin verksamhet. (...)

<sup>3</sup> Med undantag för Danmark och antagligen Förenade kungariket och Irland, beroende på vilket beslut de fattar.

Vid sitt sammanträde den 14 oktober 2013 gjorde CEA en subsidiaritetsbedömning av förslaget och tog då upp följande problem:

- CEA påpekade att den rättsliga grunden för inrättandet av Europeiska åklagarmyndigheten är artikel 86 i EUF-fördraget. CEA anser dock att den rättsliga grunden fastställer Europeiska åklagarmyndighetens behörighetsområde i allmänhet och inte ett exklusivt utövande av befogenheter, i motsats till förslaget (artiklarna 11.4 och 14 i förslaget).
- CEA välkomnade förslagets syfte men betonade samtidigt att de planerade åtgärderna inte får leda till en oproportionerlig begränsning av medlemsstaternas suveränitet på det straffrättsliga området i förhållande till syftet och till ett minskat oberoende för de allmänna åklagarna i medlemsstaterna. Enligt CEA kan förslagets syfte förbättras ytterligare om resolutionen om europeiska utredningar antas och om det befintliga samarbetet på det rättsliga området stärks, och om ett närmare samarbete mellan utredande myndigheter och allmänna åklagarmyndigheter i medlemsstaterna främjas, med Europeiska åklagarmyndigheten som samordnare.
- CEA höll med om att det krävs åtgärder för att effektivisera ingripandena. Samtidigt ansåg CEA att det är oklart hur Europeiska åklagarmyndigheten, i dess föreslagna form, skulle klara detta. Myndighetens överstatliga struktur skulle i själva verket leda till ett antal praktiska problem, särskilt när det gäller fastställandet av underordnade befogenheter (artikel 13 i förslaget), jurisdiktion (artikel 27 i förslaget), tillåtligheten av bevismaterial (artikel 30 i förslaget) och med avseende på förbindelserna mellan de EU-medlemsstater som ingår och de som inte ingår i Europeiska åklagarmyndigheten och förbindelserna mellan de allmänna åklagarmyndigheterna i medlemsstaterna.
- CEA betonade att ett direkt utövande av den behörighet som Europeiska åklagarmyndigheten beviljats och (den diffusa) möjligheten att omfördela mål på grund av ”särskilda omständigheter” (artiklarna 6.5 och 18.5 i förslaget) kräver en centraliserad struktur, till skillnad från centralisering, som inte skulle tillföra något mervärde utan endast göra genomförandet osäkert. Vidare skulle Europeiska åklagarmyndighetens exklusiva instruktionsbefogenheter (artikel 6.5 i förslaget) äventyra möjligheten till ett system med delegerade åklagare som är integrerat i medlemsstaternas rättsliga och institutionella system.

CEA uppmärksammade även följande vid sin subsidiaritetsbedömning:

- Ingen lagstiftning på unionsnivå har införts inom området för materiell straffrätt och straffrättsliga förfaranden. Det har endast skett en viss harmonisering av några grundläggande förfarandemässiga principer, garantier och vissa fakta. Begreppet ”ett enhetligt rättsligt område” som anges i artikel 25.1 i förslaget kan föliaktligen inte heller tolkas mot bakgrund av de befintliga resultaten av samarbetet på det straffrättsliga området.
- Det har fortfarande inte skett någon harmonisering på unionsnivå avseende brotten i fråga, dvs. bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen och liknande brott. Direktivet om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen<sup>1</sup> har inte heller antagits ännu, och

<sup>1</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpning genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen COM(2012)0363. Förslaget till direktiv finns tillgängligt på ungerska på följande länk: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/pif-report/pif\\_proposal\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/pif-report/pif_proposal_hu.pdf)

det är än så länge oklart exakt vilka brott som ska omfattas av Europeiska åklagarmyndighetens behörighet.

- Förslaget (artikel 3.2.2 i konsekvensbedömningen) tillför ett medvärde för EU genom en nästan automatisk ökning av antalet brott som har lagförts och blivit föremål för avgöranden i medlemsstaterna. Man bortser dock från att vissa medlemsstater har höga lagföringsnivåer i den här typen av ärenden.

#### **4. CEA:s ståndpunkt i fråga om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen**

CEA intar följande ståndpunkt:

Europeiska åklagarmyndighetens utövande av sin exklusiva behörighet (artiklarna 11.4 och 14 i förslaget) skulle innebära att den överskrider sina befogenheter enligt artikel 86 i EUF-fördraget eftersom detta inte ger Europeiska åklagarmyndigheten någon exklusiv behörighet.

**Europeiska åklagarmyndighetens överstatliga struktur** skulle medföra en oproportionerlig begränsning av medlemsstaternas befintliga suveränitet på det straffrättsliga området.

**Europeiska åklagarmyndighetens exklusiva instruktionsbefogenheter** (artikel 6.5 i förslaget) skulle äventyra möjligheten till ett system med delegerade åklagare som är integrerat i medlemsstaternas åklagarsystem.

Europeiska åklagarmyndighetens **mer effektiva funktionssätt motiveras inte tillräckligt i förslaget**. Det skulle medföra flera problem i fråga om myndighetens införande, exempelvis med avseende på underordnade befogenheter (artikel 13 i förslaget), rätten att omfördela ärenden (artikel 18.5 i förslaget), fastställande av jurisdiktion (artikel 27.4 i förslaget) eller tillåtligheten av bevismaterial (artikel 30 i förslaget).

Det ges inte något tillräckligt stöd i förslaget för det verkliga mervärdet av åtgärder på unionsnivå.

**Mot bakgrund av ovanstående fastställer utskottet för EU-frågor härmed att förslaget till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (COM(2013)0534; 2013/0255(APP) strider mot subsidiaritetsprincipen.**

#### **Bilaga**

##### **Arbetsordning vid subsidiaritetsbedömning samt möjliga konsekvenser**

Subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5 i EU-fördraget:

”3. 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.

4. Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.

Unionens institutioner ska tillämpa proportionalitetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.”

Granskning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen enligt artikel 6 i protokoll nr 2 som bifogats Lissabonfördraget:

”Varje nationellt parlament eller kammare i ett sådant parlament får, inom åtta veckor från den dag då ett utkast till lagstiftningsakt på unionens officiella språk översänds, till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande lämna ett motiverat yttrande med skälen till att de anser att det aktuella utkastet inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen. (...)”

Lag XXXVI från 2012 från den ungerska nationalförsamlingen och RSO reglerar förfarandet för subsidiaritetsbedömning utifrån ovannämnda bestämmelser. I enlighet med dessa har utskottet för EU-frågor rätt att granska tillämpningen av subsidiaritetsprincipen om ett lagstiftningsförslag inges på unionsnivå.

Om ingen begränsning av subsidiaritetsprincipen fastställs ska förfarandet avslutas här.

Om lagstiftningsförslaget, enligt CEA, strider mot subsidiaritetsprincipen, ska utskottet inge en rapport om kriterier för antagande av ett motiverat yttrande och ett förslag till beslut om antagande av en sådan rapport enligt artikel 134/D punkt 2 i RSO, och nationalförsamlingen ska fatta ett beslut inom 15 dagar.

Efter antagandet av en rapport om kriterier för antagande av ett motiverat yttrande ska nationalförsamlingens ordförande omedelbart översända ett sådant motiverat yttrande till kommissionens och rådets ordförande samt Europaparlamentets talman och samtidigt informera regeringen om detta.

Konsekvenserna av ett sådant motiverat yttrande beror på parlamenten och hur många medlemsstater som fastställer att subsidiaritetsprincipen har åsidosatts inom den åtta veckor långa tidsfristen avseende EU-förslaget i fråga.

Inom ramen för förfarandet ska medlemsstaternas 28 parlament ha 2 röster per land (totalt 56 röster). Motiverade yttranden kan ha en stor inverkan på beslutsfattandet inom EU, särskilt om – beroende på vilket av unionens lagstiftningsförfarande det gäller – en fjärdedel, en tredjedel eller en majoritet av medlemsstaternas parlament fastställer att subsidiaritetsprincipen åsidosätts.

Enligt artikel 7 i protokoll nr 2 måste förslaget omprövas i händelse av ett ”gult kort”-förfarande – om en tredjedel av medlemsstaternas parlament (19 röster) fastställer att subsidiaritetsprincipen åsidosätts i förslaget. Efter en sådan omprövning får förslagsställaren vidhålla, ändra eller dra tillbaka förslaget.

(Obs: Sedan den 1 december 2009 har det bara förekommit ett fall där tröskelvärdet på en tredjedel nåddes, vilket ledde till att unionens förslag drogs tillbaka.)

”Orange kort”-förfarandet, som innebär att en majoritet av medlemsstaternas parlament (29 röster) måste fastställa att subsidiaritetsprincipen åsidosätts i förslaget, får endast tillämpas inom ramen för ett ordinarie lagstiftningsförfarande (tidigare kallat för medbeslutandeförfarandet). Vidare görs en subsidiaritetsbedömning i den första etappen i detta förfarande, men i brist på annat ska EU:s lagstiftande organ, rådet eller Europaparlamentet göra en subsidiaritetsbedömning i stället för förslagsställaren och förslaget kan till och med förkastas med ett majoritetsbeslut. (Detta har aldrig hänt.)

Om det rör sig om ett lagstiftningsförslag på unionsnivå som är under behandling är den EU-rättsliga grunden artikel 86 i EUF-fördraget, enligt vilken det krävs enhälligt stöd från rådet, och ett särskilt lagstiftningsförfarande ska vara det tillämpliga beslutsförfarandet inom EU. Av denna anledning får inte orange kort-förfarandet tillämpas, och det krävs en fjärdedel av rösterna, dvs. 14 röster, för att inleda ett ”gult kort”-förfarande, såsom anges i bestämmelsen om omprövning i artikel 7.2 i protokoll nr 2. Om så blir fallet ska kommissionen ompröva förslaget och därefter vidhålla, ändra eller förkasta det.