EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.5.2011
KOM(2011) 293 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN

om skyddet för Europeiska unionens ekonomiska intressen genom straffrättsliga bestämmelser och administrativa utredningar

En integrerad politik för att se till att skattebetalarnas pengar används på rätt sätt

{SEK(2011) 621 slutlig}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN

om skyddet för Europeiska unionens ekonomiska intressen genom straffrättsliga bestämmelser och administrativa utredningar

En integrerad politik för att se till att skattebetalarnas pengar används på rätt sätt

Skyddet för Europeiska unionens ekonomiska intressen är ett viktigt inslag i kommissionens politiska agenda. Det är nödvändigt för att öka och befästa allmänhetens förtroende för unionen och ge skattebetalarna försäkringar att deras pengar används på rätt sätt. Genom Lissabonfördraget förstärks de redskap som står till buds för att säkerställa sådant skydd väsentligt (artiklarna 85, 86 och 325 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)). Enligt artiklarna 310.6 och 325 i EUF-fördraget är Europeiska unionen och dess medlemsstater skyldiga att bekämpa all olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen. Unionen förfogar över en omfattande uppsättning redskap för att förebygga och upptäcka missbruk av EU-budgetmedel.

Detta meddelande utgör en del av en integrerad strategi som bl.a. kommer att omfatta nya kommissionsstrategier för att bekämpa bedrägerier och korruption. Det utgör ett svar på utmaningen att skydda unionens ekonomiska intressen: i meddelandet anges de riktlinjer som kommer att vägleda kommissionen i dess arbete för att skydda EU-medel mot alla typer av brottsliga handlingar (t.ex. bedrägerier). Att skydda EU-medlen – där så krävs genom effektiva, i hela unionen likvärdiga rättsliga åtgärder – måste bli en prioritet även för de nationella myndigheterna.

En integrerad politik för att skydda Europeiska unionens ekonomiska intressen genom straffrättsliga bestämmelser och administrativa utredningar måste vara konsekvent, trovärdig och effektiv och kräver åtgärder för att fastställa vissa gemensamma minimiregler på det straffrättsliga området. Endast i så fall kommer en sådan politik att ha en avskräckande effekt på potentiella gärningsmän och göra det möjligt att lagföra gärningsmän, bl.a. från den organiserade brottsligheten. I en integrerad politik måste det också beaktas att skyddet av skattebetalarnas pengar ofta gäller gränsöverskridande ärenden som berör ett flertal rättskipningsområden, vilket gör ett aktivt samarbete mellan olika administrativa myndigheter och brottsbekämpande organ nödvändigt.

1. Varför behöver man vidta åtgärder?

De stora skillnaderna mellan EU-medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem gör skyddet för unionens ekonomiska intressen mot bedrägerier och all annan brottslig verksamhet till en särskild utmaning. Man håller (med rätta) på att

förenkla EU:s finansieringsregler[1], men det är samtidigt nödvändigt att ytterligare förstärka unionens och medlemsstaternas kapacitet att bekämpa missbruk av EU-medel. Detta gäller även för de länder som önskar ansluta sig till EU.

EU-budgetmedlen utgörs av skattepengar som får användas uteslutande för att genomföra den politik på olika områden som unionslagstiftaren har godkänt. Under 2009 rapporterade medlemsstaterna dock ett sammanlagt belopp på 279,8 miljoner euro i fall av misstänkt bedrägeri rörande i medlemsstaterna förvaltade EU-medel[2]. Även om detta belopp bara ger en antydan om vilken ekonomisk dimension utmaningen att skydda unionens ekonomiska intressen har, visar storleken på beloppet att det är nödvändigt att komplettera förebyggande åtgärder med effektiva, i hela unionen likvärdiga straffrättsliga åtgärder.

Trots att vissa framsteg gjorts under de senaste 15 åren skiljer sig nivån av skydd för unionens ekonomiska intressen genom straffrättsliga bestämmelser fortfarande väsentligt åt från en medlemsstat till en annan. Brottsutredningarna inom unionen av bedrägerier och andra brott som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen sker på grundval av en oenhetlig rättslig och processuell ram: polis, åklagare och domare i varje medlemsstat beslutar på basis av medlemsstatens nationella regler huruvida de ska ingripa för att skydda EU:s budget och på vilket sätt detta i så fall ska ske. Trots de ansträngningar som gjorts för att fastställa minimiregler på detta område har situationen inte förändrats märkbart: så till exempel har konventionen från 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen[3],som innehåller bestämmelser om straffrättsliga påföljder (om än ofullständiga sådana), inte genomförts till fullo av mer än fem medlemsstater[4].

När unionens ekonomiska intressen vållas skada drabbas alla unionsmedborgare/skattebetalare. Dessutom äventyras genomförandet av unionens politik på olika områden. Skyddet för unionens ekonomiska intressen mot bedrägerier och korruption är därför en prioritet för kommissionen, och Europaparlamentet har upprepade gånger pekat på behovet av att göra skyddet effektivare och mer trovärdigt[5]. Parlamentet har särskilt krävt att alla åtgärder som är nödvändiga för att inrätta en europeisk åklagarmyndighet ska antas. Rådet har givit uttryck för ett fast

---

1 Förenkling av reglerna har fastställts som en central prioritet för översynen av EU:s budgetförordning (se KOM(2010) 815, 22.12.2010).

2 Se KOM(2010) 382, s. 6 (avsnitt 1.1). Uppgiften hänför sig till ett tidigt skede efter inledandet av utredningar om oegentligheter, där det finns en första misstanke om att ett brott har begåtts. Den kan alltså inte betraktas som en uppgift om rättsligt fastställda fall av bedrägeri eller om belopp som inte kan återvinnas.

3 Konventionen av den 26 juli 1995 (EGT C 316, 27.11.1995, s. 49), om bedrägeri. Se även följande rättsakter: protokollet av den 27 september 1996 till konventionen (EGT C 313, 23.10.1996, s. 2), protokollet av den 29 november 1996 (EGT C 151, 20.5.1997, s. 2), om förhandsavgörande av domstolen angående tolkningen av konventionen, protokollet av den 19 juni 1997 till konventionen (EGT C 221, 19.7.1997, s. 12), om penningtvätt, och konventionen av den 26 maj 1997 (EGT C 195, 25.6.1997, s. 2), om korruption.

4 Se rapporten om medlemsstaternas genomförande av konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och protokollen till denna (KOM(2004) 709). En andra rapport finns i KOM(2008) 77. Bilagan till den rapporten tar upp konkreta problem med genomförandet i medlemsstaterna av de berörda rättsakterna (t.ex. väsentliga skillnader i fråga om bedrägeri- och korruptionsbrotts omfattning samt bristfälligt beaktande av EU-ramens specificiteter).

5 Se t.ex. resolutionen av den 6 maj 2010 (2009/2167(INI)) och av den 6 april 2011 (2010/2247(INI)) om skyddet för unionens ekonomiska intressen samt bedrägeribekämpning.

stöd för en intensifierad kamp mot bedrägerier[6].

Kommissionen har för avsikt att driva dessa gemensamma angelägenheter vidare på ett proaktivt sätt. Den kommer därvid att stödja sig på Lissabonfördraget, genom vilket unionen ges en tydlig ram för kraftigare åtgärder på det straffrättsliga området. Kommissionen har redan tagit flera initiativ i detta avseende[7]. Den kommer att lägga särskild tonvikt vid kommunikationsaspekterna av framtida lagstiftningsinitiativ, i syfte att göra juristkåren (och när så är lämpligt allmänheten) mer medveten om frågan om skyddet för unionens ekonomiska intressen. Den kommer också att fortsätta att verka för att behovet av att skydda unionens ekonomiska intressen ska beaktas redan vid utformningen av alla nya EU-policyer.

2. Vilka är de politiska utmaningarna?

I mars 2011 lade kommissionen fram ett förslag till reform av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf), i syfte att göra de administrativa utredningarna mer effektiva och ändamålsenliga. Till de andra utmaningarna hör bl.a. att komma till rätta med svårigheterna att få tag i korrekta uppgifter om omfattningen av bedrägerierna och lagföringsåtgärderna i medlemsstaterna, att förbättra samarbetet i gränsöverskridande ärenden och att stärka de straffrättsliga bestämmelserna om rättsliga åtgärder.

– Antalet ärenden som nationella myndigheter hänskjutit till Eurojust för samordning och rådgivning i fråga om alla typer av allvarlig brottslighet har ökat stadigt sedan Eurojust inrättades 2002: 208 ärenden år 2002 och 1 372 ärenden år 2009[8]. Detta ger, med tanke på Eurojusts mandat, en antydan om hur antalet ärenden med en gränsöverskridande dimension har utvecklats.

– 60 % av de som utfrågades i en nyligen genomförd undersökning (nationella åklagare specialiserade på skyddet för ekonomiska intressen) ansåg att en ”europeisk” dimension hos ett ärende var en faktor som verkade hämmande på utredningen av ärendet. 54 % begränsade därför ibland sina utredningar till de nationella aspekterna. 40 % ansåg att det fanns hinder i den nationella lagstiftningen för att föra ett europeiskt ärende till domstol. 37 % hade redan vid något tillfälle beslutat att inte kontakta en EU-institution i ett relevant ärende, huvudsakligen för att det var alltför tidskrävande[9].

2.1. Otillräckligt skydd mot missbruk av EU-medel

Kommissionen har i synnerhet sedan antagandet av vitboken *Reformen av kommissionen*[10] år 2000 ägnat särskild uppmärksamhet åt sund ekonomisk

6 Se t.ex. rådets resolution av den 14 april 2005 om en övergripande EU-politik mot korruption, slutsatserna från den av det spanska ordförandeskapet (första halvåret 2010) inrättade arbetsgruppen för den europeiska åklagarmyndigheten och förklaringen av det belgiska ordförandeskapet (andra halvåret 2010) om Stockholmsprogrammet.

7 T.ex. grönboken om inhämtande av bevis som ska användas i straffrättsliga förfaranden från en medlemsstat till en annan och om säkerställande av att sådana bevis tillåts i domstol (KOM(2009) 624) samt olika åtgärder på området processuella rättigheter, såsom direktiv 2010/64/EU av den 20 oktober 2010 om rätt till tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden (EUT L 280, 26.10.2010, s. 1) och förslaget till direktiv om rätten till information i brottmål (KOM(2010) 392/3).

8 Se bilagan till Eurojusts årsrapport för 2009 (fig. 1, s. 50).

9 Se arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar SEK(2011) 621.

10 Se KOM(2000) 200.

förvaltning[11] och förstärkt sina system för intern kontroll, bl.a. för att bekämpa bedrägerier. Till de initiativ som kommissionen tagit hör reformen år 2004 av tjänsteföreskrifterna[12] (varvid bestämmelser om intressekonflikter och en skyldighet att rapportera olaglig verksamhet – bl.a. bedrägeri och korruption – till överordnade eller Olaf infördes i dessa) och översynen år 2007 av normerna för intern kontroll och av den ram som ligger till grund för den interna kontrollen[13]. De nuvarande kontrollstrukturerna syftar som ett resultat av detta inte bara till att garantera transaktionernas laglighet och korrekthet utan även till att minska risken för bedrägerier och andra oegentligheter.

Till initiativen hör även en omfattande uppsättning förebyggande instrument rörande kontroll, revision och rapportering, tidig varning och bedrägerisäkring[14]. Det behövs dock även mer effektiva medel för att bekämpa brottslig verksamhet som riktar sig mot EU:s budget.

Medlemsstaterna är på grundval av artikel 325 i EUF-fördraget och konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen rättsligt förpliktade att bekämpa olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen och att göra bedrägeri som riktar sig mot EU:s budget till en straffbar handling. För närvarande sträcker sig emellertid de påföljder som medlemsstaterna ålägger för bedrägeri alltifrån låga böter till långa fängelsestraff. I medlemsstaternas lagstiftning föreskrivs inte heller konsekvent bestraffning av korruption hos utnämnda ämbetsmän, folkvalda (t.ex. parlamentsledamöter) och tjänstemän[15].

Detta sakernas tillstånd lägger hinder i vägen för ett i hela unionen likvärdigt straffrättsligt skydd och leder, beroende på vilka medlemsstaters straffrättsliga bestämmelser som är tillämpliga, med stor sannolikhet till olika utgångar i likartade enskilda ärenden. Det kan också leda till att brottslingar väljer i vilken medlemsstat de ska bedriva brottslig verksamhet eller flyttar till en annan medlemsstat efter att ha begått ett brott (som kanske bara berör en enda medlemsstat).

2.2. Otillräckliga rättsliga åtgärder för att bekämpa brottslig verksamhet

Med tanke på de stora belopp som står på spel krävs det mer frekventa och ingående utredningar och lagföringsåtgärder från de behöriga myndigheternas sida för att

---

11 Se artikel 28 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, 16.9.2002, s. 1).

12 Se förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) från 1962 om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen (i dess ändrade lydelse).

13 Se meddelandet *Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework – Strengthening Control Effectiveness* (SEK(2007) 1341).

14 Institutionella instrument om kontroll, revision och rapportering (förordning (EG) nr 2035/2005 (EUT L 328, 15.12.2005), förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 210, 31.7.2006), förordning (EG) nr 1198/2006 (EUT L 223, 15.8.2006), förordning (EG, Euratom) nr 1553/89 (EGT L 155, 7.6.1989) och förordning (EG, Euratom) nr 1150/2000 (EGT L 130, 31.5.2000)), om tidig varning (kommissionens beslut K(2004) 193 och K(2008) 3872) och om bedrägerisäkring (*Förebyggande av bedrägerier med hjälp av erfarenheter från det operativa arbetet: en dynamisk bedrägerisäkring* (KOM(2007) 806)).

15 Se även tabellerna med jämförelser av rätten i medlemsstaterna i avsnitt 3.1 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar SEK(2011) 621.

skydda EU:s budget. Det rör sig inte om några enkla uppgifter, eftersom brott som riktar sig mot EU:s budget ofta gör gränsöverskridande utredningar och rättsliga förfaranden i flera medlemsstater nödvändiga.

Utredningarna leds av de berörda medlemsstaternas åklagarmyndigheter, som agerar på grundval av de nationella straffrättsliga bestämmelserna. De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna förefaller dock inte alltid ha tillräckliga rättsliga medel till sitt förfogande och lämpliga strukturer på plats för att på ett adekvat sätt lagföra ärenden som berör EU. Detta gäller även för myndigheterna i anslutningsländerna.

Olikheterna från en medlemsstat till en annan i den rättsliga ramen och de därmed sammanhängande hindren av operativ och organisatorisk art för gränsöverskridande utredningar inom EU leder till att det straffrättsliga skyddet för unionens ekonomiska intressen inte är likvärdigt i hela unionen.

Andelen fällande domar i mål som gäller brott som riktar sig mot EU:s budget är förstås avhängig av hur allvarligt brottet är och av bevismaterialets kvalitet och ändamålsenlighet, men det bör ändå nämnas att andelen varierar mellan 14 % och 80 % i medlemsstaterna (den är i genomsnitt 41 %)[16].

De nationella åklagarmyndigheterna följer inte systematiskt rekommendationer från Olaf att inleda brottsutredningar. Ibland är det svårt att urskilja skälet för detta. Det händer dessutom mycket ofta att ärenden som gäller bedrägerier som riktar sig mot EU:s budget blir föremål endast för en summarisk undersökning, utan ytterligare åtgärder[17]. Detta bidrar också till att det straffrättsliga skyddet för unionens ekonomiska intressen inte är likvärdigt i hela unionen.

I vissa ärenden som gäller bedrägerier som riktar sig mot EU:s budget avstår de nationella brottsutredande myndigheterna från att inleda utredningar med hänvisning till godtyckliga skäl såsom att ärendet i fråga saknar allmänintresse eller har låg prioritet. Brottsutredningar som involverar flera medlemsstater tenderar att hålla på länge[18] och att vara underkastade olika bevisstandarder, vilket gör att sannolikheten för en fällande dom minskar.

Sedan år 2000 har de nationella åklagarmyndigheterna avskrivit 93 av sammanlagt 647 Olaf-ärenden utan att ange något specifikt skäl. 178 andra ärenden avskrevs av godtyckliga skäl. Det kan visserligen ha funnits goda skäl för avskrivning i enskilda fall, men sammantaget tyder dessa uppgifter på att andelen avskrivna ärenden är tämligen hög.

I ärenden som rör EU-tjänstemän kan långvariga brottsutredningar som leder till åtal också väsentligt fördröja disciplinåtgärder mot tjänstemännen, eftersom sådana får vidtas först efter det att avgörandet i den domstol som prövar målet har vunnit laga

---

16 Se tabellerna 2.2.a och 2.2.c i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar SEK(2011) 621, av vilka det framgår att vissa medlemsstater har en hög andel fällande domar och andra medlemsstater en mycket låg andel.

17 Se tabellerna 2.2.a och 2.2.c i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar SEK(2011) 621. Dessa visar procentandelen ärenden som överförts till de nationella åklagarmyndigheterna och avskrivits utan rättegång.

18 Se tabell 2.2.a i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar SEK(2011) 621. Statistikuppgifter för de senaste 12 åren om antalet icke avgjorda mål i förhållande till antalet avgjorda mål visar på betydande skillnader mellan medlemsstaterna.

kraft[19]. Efter det att Olaf inlett en utredning tar det i regel fem år innan ett rättsligt avgörande träffas. Ett annat problem är att medlemsstaternas regler om preskription skiljer sig kraftigt åt.

3. Orsakerna till bristerna i skyddet för unionens ekonomiska intressen

Bristerna är till viss del en följd av skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem, som leder till att deras rättspraxis skiljer sig åt. Det finns emellertid också högst konkreta brister i rättskipningens kvalitet, som unionen kan överbrygga.

3.1. Skillnaderna mellan medlemsstaternas straffrättsliga bestämmelser

De ovan redovisade politiska utmaningarna visar på bristerna i de nationella rättsliga ramarna för skyddet av offentliga medel. EU-reglerna har inte haft någon större verkan, bl.a. på grund av att de hämmas av det ofullständiga och inadekvata genomförandet i medlemsstaterna av konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen. Myndigheterna i medlemsstaterna gör bruk av sina nationella, traditionella straffrättsliga redskap vid bekämpning av brott som riktar sig mot EU:s budget, vilket innebär att det finns olika sätt att gripa sig an en och samma verklighet. Detta kan knappast betraktas som lämpligt i komplexa ärenden som till sin natur går utöver den nationella ramen och kräver mer än ett nationellt svar.

En analys av en medlemsstats behandling av ärenden som vidarebefordrats av Olaf visar att det straffrättsliga skyddet för unionens ekonomiska intressen inte är likvärdigt i hela unionen. I medlemsstaten i fråga vidtog myndigheterna inga ytterligare åtgärder i 73 % av de ärenden som avsåg externa utredningar. I 62 % av Olaf-ärendena inleddes aldrig någon brottsutredning.

Trots de försök som gjorts att genom åtgärder på EU-nivå närma medlemsstaternas lagar till varandra finns det fortfarande betydande skillnader mellan de enskilda medlemsstaternas lagar[20].

– Det finns stora skillnader i unionen i fråga om fastställandet av brottsrekvisit (t.ex. för relevanta brott såsom förskingring eller maktmissbruk) och påföljder vid brott samt i fråga om preskriptionsfrister för brott. Så t.ex. omfattas vissa högst otillbörliga handlingar inte av straffrättsliga bestämmelser överhuvudtaget i en del medlemsstater, utan enbart av mindre stränga bestämmelser. Detta leder till att bestämmelsernas avskräckande effekt varierar i unionen.

– Definitionen av offentlig tjänsteman inom ramen för regler mot korruption varierar. Detta kan medföra att en person går ostraffad för en viss handling i vissa

---

19 Se artikel 25 i bilaga IX till tjänsteföreskrifterna.

20 Se t.ex. kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen (KOM(2001) 272) och det ändrade förslaget till direktiv (KOM(2002) 577). Att det fortfarande finns betydande skillnader mellan de enskilda medlemsstaternas lagar äger giltighet trots att en viss tillnärmning skett, t.ex. i fråga om offentlig upphandling (bl.a. genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (EUT L 134, 30.4.2004, s. 1)).

medlemsstater medan en dom mot en person i andra medlemsstater för en likadan handling skulle leda till straffrättslig påföljd och avsked från offentlig tjänst.

– I vissa medlemsstater kan företagsledare och juridiska personer hållas straffrättsligt ansvariga för brottsliga handlingar på företagets vägnar, men i andra medlemsstater kan de inte det. Detta leder till s.k. *forum shopping*.

Olaf ställs ofta inför problem rörande definitionen av intressekonflikt[21]. Utredningar visar att stödmottagaren inom ramen för en offentlig upphandling i vissa medlemsstater kan delta i utformningen av ett offentligt anbudsförfarande utan att för den skull begå ett brott. Bestraffning av sådant beteende är avhängig av att det föreligger ett brott, såsom korruption.

Unionen har redan tidigare gjort försök att råda bot på att skillnaderna mellan medlemsstaternas regler är så stora, men begränsningarna i den tidigare rättsliga ramen för unionen, som endast till viss del omfattade straffrätten, gjorde det svårt för unionen att utforma tillräckligt trovärdiga rättsliga alternativ.

Femton år efter undertecknandet av konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen hämmar till följd av det ofullständiga och inadekvata genomförandet i medlemsstaterna av konventionen luckor och inkonsekvenser i de tillämpliga straffrättsliga och processuella bestämmelserna effektiva åtgärder till skydd för unionens ekonomiska intressen, vilket leder till att brott förblir ostraffade i vissa medlemsstater.

3.2. Bristande samarbete mellan myndigheterna

Skyddet för EU:s budget gör det ofta nödvändigt att utreda gränsöverskridande ärenden och verkställa beslut utomlands. Brister i samarbetet mellan de behöriga myndigheterna blir därvid klart synliga.

3.2.1. Gränserna för den ömsesidiga rättsliga hjälpen

På grund av de komplexa reglerna och förfarandena för ömsesidig rättslig hjälp är antalet fall där sådan hjälp överhuvudtaget begärs begränsat. Detta gäller t.ex. reglerna och förfarandena för återvinning av tillgångar (bl.a. för frysning och konfiskering av tillgångar), som är en central beståndsdel av bedrägeribekämpningen. Medlemsstaternas myndigheter är ofta ovilliga att inleda förfaranden för ömsesidig rättslig hjälp på grund av att de är osäkra på att resultatet kommer att vara mödan värd och på grund av att förfarandena är utdragna.

Det är dessutom vanligt att medlemsstater som mottar en begäran om ömsesidig rättslig hjälp inte följer upp denna med erforderlig skyndsamhet.

I vissa korruptions- och bedrägeriärenden som Olaf vidarebefordrat till nationella myndigheter dröjer det många år innan straffrättsliga åtgärder vidtas. Fördröjningarna beror huvudsakligen på de utdragna förfarandena för ömsesidig rättslig hjälp och på bristen på samordning på EU-nivå av lagföringsåtgärderna.

[21] Jfr avsnitt 5 i grönboken om en modernisering av EU:s politik för offentlig upphandling med sikte på en effektivare europeisk upphandlingsmarknad (KOM(2011) 15).

3.2.2. Outnyttjat bevismaterial

På grund av restriktiva regler för användning av bevis som insamlats utomlands drar nationella domstolar ofta inte nytta av resultatet av administrativa utredningar som utförts av Olaf. Sådana bevis anses ibland inte vara tillräckliga för att motivera inledande av en brottsutredning.

3.2.3. Begränsning av lagföringen till inhemska ärenden

Lagföringsåtgärderna blir ofta otillräckliga när de nationella myndigheterna inte har full behörighet att utreda bedrägerier på grund av att de även rör händelser och misstänkta utomlands. Detsamma gäller när bedrägerierna inte riktar sig mot den nationella budgeten utan mot EU-budgeten.

I ärenden som rör bedrägerier som riktar sig mot EU-budgeten vidtar vissa medlemsstaters myndigheter lagföringsåtgärder endast om bedrägerierna uteslutande rör den berörda medlemsstatens territorium.

I ett Eurojust-ärende som rörde flera medlemsstater och tredjeländer – misstänkt tullbedrägeri gällande ett belopp på mer än 1 miljon euro – vidtog inga nationella myndigheter i de berörda medlemsstaterna lagföringsåtgärder. I ett annat tullärende gick det inte att finna någon praktisk lösning på en medlemsstats rättsliga myndigheters och tullmyndigheters vägran att bidra till Olafs samordningsåtgärder. Vägran att samarbeta berodde på en rigid tolkning av de nationella reglerna om rättslig behörighet.

3.3. Otillräckliga utredningsbefogenheter

Olaf genomför administrativa utredningar och Eurojust, unionens enhet för rättsligt samarbete, understöder medlemsstaternas utredande och lagförande myndigheter genom samordning och rådgivning i ärenden som rör allvarlig brottslighet, bl.a. vid bekämpning av bedrägerier. Både Olaf och Eurojust skulle kunna spela en mer aktiv roll i skyddet av unionens ekonomiska intressen.

– Reformen av Olaf för att göra de administrativa utredningarna mer effektiva och ändamålsenliga har nu kommit igång. Avsikten är att stärka Olafs kapacitet genom att koncentrera byråns verksamhet på prioritetsärenden och genom att ge byrån adekvata rättsliga medel för genomförandet av administrativa utredningar. Skillnaderna mellan medlemsstaternas lagar för och praxis i straffrättsliga förfaranden leder dock till att Olafs utredningar inte följs upp på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna.

– Eurojust har för närvarande endast begränsade möjligheter att samordna lagföringsåtgärder som rör skyddet av unionens ekonomiska intressen. I samband med reformen år 2008 av Eurojust anpassades enhetens uppgifter och struktur inte i överensstämmelse med Lissabonfördragets ambitioner. Eurojust får för närvarande varken inleda brottsutredningar eller vidta lagföringsåtgärder på eget initiativ.

4. Nya, genom Lissabonfördraget införda redskap för att skydda Europeiska unionens ekonomiska intressen

Genom Lissabonfördraget ges Europeiska unionen större befogenheter i fråga om skyddet för unionens ekonomiska intressen och det straffrättsliga samarbetet. Unionen vidtog de första åtgärderna på dessa områden genom antagandet av Stockholmsprogrammet[22] och kommissionens arbetsprogram för 2011[23]. I EUF-fördraget behandlas fyra olika möjligheter att på ett bättre sätt skydda unionens ekonomiska intressen:

i) Åtgärder på området processuellt straffrättsligt samarbete (artikel 82).

ii) Direktiv om minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder (artikel 83).

iii) Åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen (artiklarna 310.6 och 325.4).

iv) Befogenhet för Eurojust att inleda brottsutredningar (artikel 85) samt inrättande av en europeisk åklagarmyndighet som baseras på Eurojust, för att bekämpa brott som skadar unionens ekonomiska intressen (artikel 86).

Om det anses nödvändigt att anta strängare bestämmelser på det straffrättsliga området (särskilt om fastställande av brottsrekvisit och påföljder) för att uppnå det legitima målet att på ett effektivt sätt bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens budget, måste följande beaktas:

För det första måste de grundläggande rättigheterna respekteras. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller ett flertal bestämmelser som är relevanta för straffrättsliga förfaranden, t.ex. om rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, om presumtion för oskuld och rätten till försvar, om principen om laglighet, om skydd av personuppgifter och om principen *ne bis in idem* (rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott). Dessa bestämmelser preciseras i lagstiftning, t.ex. om uppgiftsskydd[24]. Alla lagstiftningsförslag från kommissionen kommer att underkastas en ingående bedömning av hur de grundläggande rättigheterna skulle påverkas av bestämmelserna i förslagen[25].

För det andra måste det, med hänsyn till de olika synsätten i medlemsstaterna när det gäller straffrätten, ägnas särskild uppmärksamhet åt vilket mervärde en tillnärmning av lagstiftningen på det straffrättsliga området kan tillföra skyddet för unionens ekonomiska intressen.

För det tredje är det nödvändigt att reflektera över en förstärkning av den roll som

---

22 EUT C 115, 4.5.2010, s. 1 (se t.ex. programmets riktlinjer rörande finansiella utredningar och återvinning av tillgångar, i punkt 4.4.5).

23 KOM(2010) 623 (se t.ex. programmets riktlinjer rörande en strategi för bekämpning av bedrägerier (i punkt 32 i bilaga I till programmet) och rörande ändring av förordningarna om Olaf (i punkt 81 i bilaga II till programmet).

24 Se direktiv 95/46/EG (för medlemsstaterna) (EGT L 281, 23.11.1995, s. 31) och förordning (EG) nr 45/2001 (för unionens institutioner och organ) (EGT L 8, 12.1.2001, s. 1).

25 Se kommissionens meddelande *Strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna* (KOM(2010) 573).

organ på EU-nivå (särskilt Olaf, Eurojust och en eventuell europeisk åklagarmyndighet) kan spela för att förbättra utredningarna, lagföringen och biståndet i ärenden som rör brott som riktar sig mot EU:s budget.

Europeiska unionen står vid skiljevägen och har arbete att göra på tre områden: förstärkning av de straffrättsliga och administrativa förfarandena (se punkt 4.1), förstärkning av den materiella straffrätten (se punkt 4.2) och förstärkning av den institutionella ramen (se punkt 4.3).

4.1. Förstärkning av de straffrättsliga och administrativa förfarandena

Det första steget blir att underlätta för åklagare och domare i unionen att bekämpa bedragare, även om de befinner sig utomlands, varvid man baserar sig på befintliga instrument såsom det europeiska rättsliga nätverket för brottmål och det europeiska nätverket för rättslig utbildning.

Återvinning av tillgångar spelar en central roll i skyddet av unionens ekonomiska intressen. Rädslan för att förlora de olagligt förvärvade tillgångarna är ofta större än rädslan för den straffrättslig påföljden i sig. Vidare är det rimligt att offentliga medel som gått förlorade till följd av brottslig verksamhet åter görs tillgängliga för offentliga åtgärder när de återfunnits. I enlighet med Europarådets uppmaning i Stockholmsprogrammet[26] förbereder kommissionen för närvarande ett lagstiftningsförslag om återvinning av tillgångar och konfiskering. Kommissionen har redan inom ramen för översynen av EU:s budgetförordning föreslagit att unionens fordringar inte får behandlas mindre fördelaktigt än fordringar som innehas av offentliga organ i den medlemsstat där förfarandet för att kräva in fordringarna äger rum[27].

Det finns visserligen redan i dag system för informationsutbyte mellan polisiära och rättsliga myndigheter inom unionen, men detta gäller inte områdesövergripande informationsutbyte mellan polisen, tullen, skattemyndigheterna, de rättsliga myndigheterna och övriga berörda myndigheter. Kommissionen avser att åtgärda detta genom att ersätta 2004 års förslag[28] om ömsesidigt administrativt bistånd för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen mot bedrägerier och all annan olaglig verksamhet.

Det ömsesidiga förtroendet mellan de rättsliga och administrativa myndigheterna främjas om likvärdiga processuella standarder tillämpas. Detta skulle utgöra en solidare grund för att säkerställa att den bevisning som samlats in i ärenden som rör skyddet av unionens ekonomiska intressen erkänns ömsesidigt av medlemsstaterna. Kommissionen kommer att överväga lagstiftningsåtgärder för att garantera bevisvärdet hos Olafs utredningsrapporter samt andra åtgärder som skulle kunna underlätta gränsöverskridande insamling av bevisning.

---

26 EUT C 115, 4.5.2010, s. 1, avsnitt 4.4.5.
27 KOM(2010) 815, artikel 79.
28 KOM(2004) 509, ändrat genom KOM(2006) 473.

4.2. Förstärkning av den materiella straffrätten

De straffrättsliga bestämmelserna är en av hörnstenarna i EU:s åtgärder för att förebygga och bekämpa skador på EU:s budget.

På grund av luckorna i konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och det ofullständiga genomförandet av denna kommer kommissionen att utarbeta ett initiativ om skydd av unionens ekonomiska intressen som ska ersätta det befintliga förslaget om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen[29]. Varje nytt förslag ska garantera en konsekvent och rättvis tillämpning av straffrättsliga påföljder i fall av bedrägerier, vilken ska variera beroende på hur varje enskilt brott begicks. Dessutom bör ett sådant förslag rymma definitioner av rekvisit för ytterligare centrala brott, t.ex. förskingring och maktmissbruk, i den utsträckning som detta är relevant för skyddet av unionens ekonomiska intressen. Tillnärmning av bestämmelserna om domstols behörighet och preskription kommer också att behandlas mer ingående för att förbättra resultaten vid brottsutredningar.

Detta förslag kan, i den utsträckning det är relevant för skyddet av unionens ekonomiska intressen, komma att kompletteras med mer systematiska regler om medhjälp och anstiftan till sådana brott, försök att begå dem samt uppsåt och oaktsamhet. Det kan även innefatta tydligare regler om straffrättsligt ansvar, beträffande skyddet av de ekonomiska intressena, för politiskt tillsatta personer, tjänstemän och juridiska personer.

4.3. Förstärkning av den institutionella ramen

Inför varje åtgärd för förebyggande och bekämpning av bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen som EU vidtar i syfte att skapa ett verkningsfullt och likvärdigt skydd i hela unionen, fordras en bedömning av om EU är lämpligt rustat i fråga om strukturer för att hantera hot mot unionens ekonomiska intressen. För detta ändamål, och i linje med Lissabonfördraget, kommer en ingående analys att företas av hur EU:s strukturer behöver stärkas för att kunna hantera brottsutredningar:

- Eurojusts kapacitet behöver moderniseras, och det bör eventuellt förses med befogenheter att på eget initiativ inleda utredningar av brottslig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen[30].

- En specialiserad europeisk myndighet, såsom en europeisk åklagarmyndighet, skulle dessutom kunna bidra till att skapa lika villkor genom att på ett enhetligt och homogent sätt tillämpa gemensamma bestämmelser på bedrägerier och andra brott som skadar unionens ekonomiska intressen, och utreda och lagföra gärningsmän och andra medverkande som har begått brott som skadar unionens ekonomiska intressen[31].

- Olaf genomgår en reform för att det ska bli mer effektivt och ändamålsenligt vid fullgörandet av sitt uppdrag. Olaf är i dag det enda utredande EU-organ som har till

---

29 KOM(2001) 272, ändrat genom KOM(2002) 577.
30 Artikel 85 i EUF-fördraget.
31 Artikel 86 i EUF-fördraget.

uppgift att skydda unionens ekonomiska intressen. Det bör övervägas hur Olafs roll skulle kunna anpassas i en ny institutionell struktur, med förbehåll för att samspelet mellan de rättsliga eller administrativa förfarandena klargörs.

Vår vision för 2020: **att vidta erforderliga åtgärder på det straffrättsliga och det förvaltningsrättsliga området för att minimera sådan brottslig verksamhet som riktar sig mot EU:s budget**

En politik där toleransen mot bedrägerier mot EU är lika med noll kräver att det vidtas lämpliga åtgärder för att åstadkomma enhetlighet i åtalen mot denna typ av brott i hela unionen. EU bör sikta på att uppnå ett effektivt, proportionellt och avskräckande skydd av sina ekonomiska intressen genom att tillämpa snabba straffrättsliga förfaranden och påföljder i hela unionen, vilket därigenom ökar deras avskräckande effekt. För detta ändamål måste EU-medborgarnas skattepengar ges likvärdigt skydd i hela unionen genom ökad lagföring, som inte stoppar vid landets gränser, och genom gemensamma straffrättsliga minimiregler, varvid de möjligheter som Lissabonfördraget ger utnyttjas fullt ut