



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 15.5.2001
KOM(2001)254 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen

Bedrägeribekämpning

Handlingsplan för 2001-2003

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

Skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen

Bedrägeribekämpning

Handlingsplan för 2001-2003

Kommissionen har antagit ett meddelande om en gemensam övergripande strategi för skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen och bedrägeribekämpning¹, där det slås fast vilka målsättningar som bör genomföras under de kommande fem åren (2001-2005). Strategin lades fram av kommissionär Michael Schreyer, i samförstånd med kommissionär António Vitorino, och antogs den 28 juni 2000. Den antogs av Ekofin-rådet den 17 juli 2000 samt av Europaparlamentet, som godkände strategins riktlinjer². Strategin går ut på att samtliga enheter tillsammans arbetar med att skydda gemenskapens ekonomiska intressen, och den beskriver de prioriterade åtgärder som dessa bör utforma i nära samarbete, både när initiativen inleds och genomförs.

I enlighet med målsättningarna i den gemensamma övergripande strategin, och utan att föregripa de mer specifika initiativen från varje generaldirektorat eller de uppdrag som byrån får av kommissionen eller lagstiftaren, avser kommissionen att under de kommande tre budgetåren genomföra ett antal specifika åtgärder. Detta är målet för handlingsplanen för 2001-2003, som är det första arbetsprogram som helt och hållet ingår i den gemensamma övergripande strategin. Inom ramen för handlingsplanen utvecklas de prioriterade åtgärder och initiativ som skall genomföras av kommissionen, inklusive de "icke-operativa" enheterna vid Europeiska byrån för bedrägeribekämpning. Det rör sig här framför allt om stöd för den operativa verksamheten genom utformning och förberedelse av lagstiftning och andra regleringsåtgärder för att skydda de ekonomiska intressena och bekämpa bedrägerier, i enlighet med kommissionens beslut av den 28 april 1999³. Den verksamhet som byrån i sin egenskap av operativ oberoende tjänst skall bedriva kommer att presenteras i ett särskilt arbetsprogram, som byråns generaldirektör direkt ansvarar för och kommer att redogöra för separat.

* * *

Såsom framgår av den gemensamma övergripande strategin av den 28 juni 2000⁴ är skyddet av de ekonomiska intressena något som angår såväl kommissionen och alla dess enheter som de övriga institutionerna och medlemsstaterna. Detta återspeglas i denna handlingsplan för 2001-2003, där det slås fast vilka prioriterade åtgärder som skall genomföras och som omfattas av de breda riktlinjerna i den fleråriga övergripande strategin:

¹ KOM(2000) 358 slutlig.

² Parlamentet antog de riktlinjer som anges i dess resolution av den 13 december 2000.

³ Se artikel 2 i kommissionens beslut av den 28 april 1999 om inrättande av en europeisk byrå för bedrägeribekämpning (OLAF); EGT L 136, 31.5.1999.

⁴ Meddelande från kommissionen om *Skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen, Bedrägeribekämpning, För en gemensam övergripande strategi* (KOM(2000) 358 slutlig).

- *utformning av en övergripande strategi för bedrägeribekämpning:* strategin grundar sig på artikel 280 i fördraget, enligt vilken förebyggande av och kamp mot bedrägerier skall kombineras för att ge ett effektivt och likvärdigt skydd av de ekonomiska intressena i hela gemenskapen. I denna del av strategin betonas den övergripande och flerdimensionella karaktären hos de åtgärder som skall vidtas, framför allt i form av lagstiftning, för att undanröja de befintliga möjligheterna till bedrägeri, korruption och verksamhet som skadar gemenskapernas ekonomiska intressen.
- *stärkt samarbete mellan samtliga berörda myndigheter:* i den övergripande strategin bekräftas att effektiva åtgärder för att skydda de ekonomiska intressena och bekämpa bedrägerier kräver oinskränkt deltagande av och samarbete mellan nationella myndigheter och gemenskapens myndigheter på fältet. Genom inrättandet av OLAF har unionen fått ett kraftfullt redskap för skyddet av gemenskapernas ekonomiska intressen. För att kunna fullgöra sitt uppdrag och ge en helhetsbild av situationen i gemenskapen vill kommissionen nu utveckla detta redskap för att strukturera informationsutbytet och införa nya samarbetsmetoder.
- *interinstitutionella åtgärder för att förebygga och motverka bedrägerier och korruption:* målet är att göra samtliga kommissionstjänstemän och stödmottagare medvetna om den etiska aspekten av ekonomisk förvaltning och att fastställa riktlinjer för att förhindra all verksamhet som kan skada gemenskapens politiska, juridiska och ekonomiska intressen. Lagstiftarens avsikt var dessutom att ge OLAF befogenhet att göra oberoende interna utredningar vid alla institutioner och organ, utredningar vars effektivitet och homogenitet måste kunna utvärderas.
- *en starkare straffrättslig dimension:* det är nödvändigt att vidta straffrättsliga åtgärder mot de allvarligaste förseelserna, men det finns ännu hinder mot detta som måste undanröjas. Kommissionen föreslår därför att en anpassning av medlemsstaternas politik på det straffrättsliga området till de nya skyldigheterna i fördraget främjas och att en strategi grundad på ett nära och regelbundet samarbete med medlemsstaternas rättsliga myndigheter och olika organ utanför gemenskapens ram utvecklas.

Dessa fyra målsättningar ingår i den dynamik som skapats genom reformen av bedrägeribekämpningen i maj 1999 och inrättandet av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF). De svarar mot den höga prioritet som institutionerna och medlemsstaterna givit bekämpningen av den grova ekonomiska brottsligheten. Åtgärderna stöder sig på bestämmelserna i den nya artikel 280 som infördes genom Amsterdamfördraget, eftersom kommissionens särskilda ansvar på detta område också hänger nära samman med dess uppdrag att genomföra budgeten enligt artikel 274 i EG-fördraget.

Enligt artikel 280 skall kommissionen och medlemsstaterna samarbeta för att skydda gemenskapens ekonomiska intressen och bekämpa bedrägerier, och de är skyldiga att rapportera till Europaparlamentet och rådet. Denna princip med delat ansvar måste tillämpas till fullo av gemenskapen i dess nya politik för bedrägeribekämpning. Kommissionen kan göra detta genom att vid varje etapp dra slutsatserna av den nya medverkan av de olika aktörerna på gemenskapens politikområden.

Samarbetet mellan samtliga behöriga myndigheter (se del 2 i denna handlingsplan) är alltså nyckeln till en effektiv mobilisering av krafterna. I handlingsplanens andra del behandlas villkoren och föreslås en metod för detta samarbete. Det föreslås att myndigheterna engageras i ett mycket tidigt skede när reglerna utformas, och att samarbetet fortsätter fram till genomförandet och den slutliga utvärderingen. I detta sammanhang bör Rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpning fungera som ett gemensamt diskussionsforum, där kommissionen och medlemsstaternas experter ingår. Detta forum bör också utgöra ett stöd för de myndigheter som ansvarar för genomförandet på fältet och stärka den gemensamma åtgärdens rättsliga dimension. Byrån måste å sin sida strukturera sig för att till fullo kunna utnyttja de möjligheter som en gemensam tjänsteplattform innebär och bli ett instrument för utformning, verksamhet på fältet och hjälp till de nationella myndigheterna.

De åtgärder för förebyggande, kontroll och påföljd som presenteras först kan alltså inte skiljas från de arbetsmetoder som presenteras i kapitlet om samarbetet mellan behöriga myndigheter och det bistånd som ges av byrån. Det är inte heller möjligt att från dessa åtgärder isolera åtgärder som syftar till att åstadkomma en *starkare straffrättslig dimension* och som utgör det mervärde, ur strategisk och operativ synpunkt, som byrån kommer att kunna ge medlemsstaternas rättsliga och polisiära myndigheter och andra aktörer utanför gemenskapens ram.

Detta ökade deltagande inom ramen för tjänsteplattformen påverkar inte kommissionens eget ansvar, inte heller när det gäller det operativa uppdrag som byrån utför fullständigt oberoende. Deltagandet hänger samman med att det ömsesidiga beroendet inom unionen ökar, även när det gäller kampen mot bedrägerier, och att ansvaret i allt större utsträckning delas med nationella instanser. De nya arbetsmetoderna måste, utan att de gemensamma målen överges, leda till att gemenskapen ges verktyg för att bidra till utarbetandet av normer och för att på ett bättre sätt utöva sitt ansvar för skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen, även på fältet.

I den tredje delen synliggörs det uppdrag som lagstiftaren prioriterat för byrån för bedrägeribekämpning, inom kommissionen och inom ramen för dess funktionella självständighet i samband med utredningar.

De åtgärder som ingår i handlingsplanen kommer att genomföras med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt rätten till privatliv, med utgångspunkt i de gällande gemenskapsreglerna på området, särskilt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter.

En sammanfattande tabell över de åtgärder som beskrivs nedan bifogas handlingsplanen.

1. EN ÖVERGRIPANDE OCH SAMMANHÄNGANDE STRATEGI FÖR BEDRÄGERIBEKÄMPNING

Kommissionen kommer att bemöda sig om att utveckla en strategi för förebyggande och bekämpning av bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen i enlighet med artikel 280 i EG-fördraget, som innebär en skyldighet för gemenskapen och medlemsstaterna att garantera ett effektivt och likvärdigt skydd i hela gemenskapen. För det förebyggande arbetet krävs att alla lagstiftningsinitiativ och politiska initiativ från kommissionens sida som har konsekvenser för budgeten, i den mån det är nödvändigt kompletteras med lämpliga bestämmelser om bedrägeribekämpning. Dessutom bör de rättsliga instrumenten för upptäckt, kontroll och påföljd vid bedrägerier och oegentligheter förstärkas.

1.1 Förebyggande arbete

1.1.1 Förstärka lagstiftningens och förvaltningens motståndskraft mot bedrägerier

Olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen utnyttjar ofta svagheter i lagstiftningen, inte bara genom att kringgå den utan också genom att använda den för sina egna syften. Denna väl kända verklighet kräver en anpassning av arbetsmetoderna.

- En viktig metod för att utveckla det förebyggande arbetet bör bestå i att kommissionen, när lagstiftning utarbetas inom känsliga sektorer och beträffande avtal, i ett tidigt skede integrerar de erfarenheter som gjorts av byrån och av de sektorsspecifika och övergripande kontrollenheterna. Med utgångspunkt i den övergripande strategins riktlinjer kommer en riskanalys av lagstiftningen att göras, för att mycket känsliga ärenden skall kunna skiljas ut, särskilt när lagstiftningen kan få konsekvenser för gemenskapens ekonomiska intressen ("*motståndskraft mot bedrägerier*"). Denna förhandsundersökning bör göra det möjligt att analysera de föreslagna bestämmelserna med avseende på motståndskraften och de potentiella riskerna i samband med skyddet av de ekonomiska intressena och bedrägeribekämpningen. OLAF kommer tillsammans med kommissionens berörda generaldirektorat och enheter att föreslå ett flexibelt förfarande för rådgivning och samråd, före kommissionens interna remissförfarande, med den specialiserade enhet som inrättats vid OLAF genom hela lagstiftningsprocessen. Detta förfarande ingår för övrigt i reformen av kommissionen, och beskrivs i vitboken⁵ som åtgärd 94.

Ett meddelande kommer att läggas fram under första halvåret 2001, där detta åtgärdsområde kommer att beskrivas närmare.

⁵ KOM(2000) 200 slutlig/2 "Reformen av kommissionen / Vitbok – del II / Handlingsplan".

1.1.2 Säkra olika nyckelsektorer

När det gäller det förebyggande arbetet grundar sig skyddet av gemenskapernas ekonomiska intressen på en analys av riskerna och av de målinriktade ansträngningarna för att säkra sektorer som är känsliga för ekonomisk brottslighet.

- *Offentlig upphandling* är en känslig sektor där kommissionen vill förstärka det förebyggande arbetet, både sitt eget och medlemsstaternas⁶. I detta syfte har ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv⁷ antagits, som framför allt syftar till att införa en mekanism för obligatoriskt uteslutande av anbudsgivare som dömts för medverkan i en kriminell organisation, korruption eller bedrägeri riktat mot gemenskapens ekonomiska intressen, och en frivillig mekanism som gör det möjligt att utesluta "opålitliga" marknadsaktörer. I detta sammanhang planeras personalutbildning (se punkt 3.1.2) och utveckling av dataverktyg.

Vidare bör ett särskilt initiativ göra det möjligt att omkring november 2001 organisera ett system för information mellan medlemsstaterna för att kunna utesluta dömda anbudsgivare från offentlig upphandling på grundval av vissa uppgifter och beteenden⁸.

- Som en förberedelse för införandet av den nya europeiska valutan den 1 januari 2002 har kommissionen lagt fram ett förslag till förordning⁹ om skydd av euron mot förfälskning. Vid Ekofin-rådets möte den 12 februari 2001 nåddes politisk enighet om detta förslag, som innebär att det införs en skyldighet att överlämna falska sedlar och mynt för identifiering, informationsutbyte, samarbete och ömsesidigt bistånd samt nationell centralisering av information om fall av förfälskning och vissa skyldigheter för kreditinstituten. I och med antagandet av förordningen under andra halvåret 2001 kommer samarbetet att kunna inledas dels mellan medlemsstaterna, kommissionen och ECB sinsemellan, dels med Europol genom att samarbetsprotokoll sluts¹⁰.

Före utgången av 2001, dvs. innan euron införs i början av 2002, måste de tekniska villkoren för **samarbetet** med nationella förvaltningar och institutionella partner fastställas, så att förfarandena för överlämnande av falska sedlar och mynt och för centralisering av information på nationell nivå och gemenskapsnivå kan fungera till fullo. Kommissionen kommer under första halvåret 2001 att lägga fram ett *flerårigt, ämnesövergripande program för utbildning, utbyte och bistånd* till skydd för euron.

⁶ Arbetet inom ramen för expertgruppen för organiserad brottslighet och offentlig upphandling, med deltagande av företrädare för kommissionen och EIB samt av experter från medlemsstaterna, kan noteras i detta sammanhang.

⁷ Förslag till direktiv om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av varor, tjänster och byggentreprenader (KOM (2000) 275 slutlig, 30.8.2000).

⁸ Utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna om skydd av personuppgifter.

⁹ KOM (2000) 492 slutlig, 26.7.2000.

¹⁰ En styrgrupp inrättades i början av mars 2001 med uppgift att utarbeta en interinstitutionell handlingsplan för kommissionen, ECB och Europol beträffande utbildning, kommunikation och samordning med tredje land. Det kan noteras att Europeiskt tekniskt och vetenskapligt centrum har till uppgift att analysera förfälskade sedlar.

- Till följd av handlingsplanen för finansiella tjänster, som antogs den 11 maj 1999 och som är föremål för regelbundna rapporter, antog kommissionen den 9 februari 2001 ett meddelande och en handlingsplan om *förebyggande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter*¹¹. I meddelandet, som främst riktar sig till betalkortsbranschen, förespråkas ett partnerskap mellan kortinnehavare, detaljister, infrastrukturleverantörer samt nationella och internationella myndigheter.
- Ekonomisk brottslighet riktad mot immateriella rättigheter (förfalskning inom industrin, jordbruket eller handeln, förfalskning av gemenskapsvarumärket, pirattillverkning osv.) ger näring till den svarta ekonomin och inbegriper oftast smuggling: följden blir att gemenskaperna förlorar egna medel. När nätverk eller organiserade ligor ligger bakom verksamheten krävs samarbete mellan behöriga myndigheter och med näringslivet: detta är syftet med meddelandet om att bekämpa *varumärkesförfalskning och pirattillverkning på den inre marknaden*, som antogs den 30 november 2000¹² och utgör en uppföljning av grönboken från 1998¹³. Enligt detta meddelande kommer kommissionen att lägga fram ett förslag till direktiv med syftet att harmonisera medlemsstaternas lagar om sätt att skydda immateriella rättigheter¹⁴. Vid behov kommer under 2003 ett förslag till förordning att utarbetas om ramarna för informationsutbytet och det administrativa samarbetet mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter och med kommissionen.

1.1.3 Kandidatländernas deltagande i brottsförebyggande åtgärder

- I en studie som gjordes 1997 tillsammans med en expertgrupp undersöktes om de nationella rättssystemen var tillämpliga på brott med ren gemenskapskaraktär, enligt definitionen i *Corpus Juris*. Arbetet fortsätter nu med en analys av de nationella planer som lagts fram av kandidatländerna, och en allmän rapport kommer att avges i september 2001.
- Kommissionen kommer systematiskt att gynna inrättandet i kandidatländerna av ämnesövergripande administrativa organ med omfattande befogenheter, som på nationell nivå kan samordna alla åtgärder till skydd för gemenskapens budget, redan före anslutningen. Det operativa samarbetet mellan dessa organ och kommissionen kommer att ske i form av administrativa överenskommelser med OLAF. Vidare kommer programmen för finansiering före anslutningen systematiskt att innefatta en möjlighet för revisionsrätten och kommissionen, inklusive OLAF, att göra kontroller på plats i bedrägeribekämpningssyfte. Detta system för att meddela kommissionen de oegentligheter som upptäcks av kandidatländerna själva bör upprättas i takt med att nya program genomförs, med finansieringsavtalet inom ramen för Sapard som förebild.

¹¹ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska centralbanken, Ekonomiska och sociala kommittén och Europol om förebyggande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter (KOM(2001) 11 slutlig).

¹² KOM(2000) 789 slutlig.

¹³ KOM(1998) 569 slutlig.

¹⁴ Som komplement till de gällande bestämmelserna om tullförvaltningarnas åtgärder, framför allt rådets förordning (EG) nr 3295/94 av den 22 december 1994, och om de villkor som gäller för deras ingripanden i samband med deklarationer eller kontroller.

1.1.4 Näringslivets deltagande i åtgärder för öppenhet och insyn

De kriminella organisationernas förmåga att smälta in i det ekonomiska landskapet och att utnyttja lagliga företag och branscher gör det svårt att få en överblick över bedrägliga beteenden och en fullständig bild av brottsstrukturen. Åtgärder för att göra de mest utsatta näringslivssektorerna medvetna om problemet är därför helt nödvändiga. Även om offentliga kontroller måste kunna göras för att åtgärda brister i de system för självreglering som upprättats, skulle de berörda yrkesgrupperna själva kunna utarbeta interna bestämmelser. Kommissionen kommer omkring 2003 att bedöma vilken metod som skulle vara effektivast, med utgångspunkt framför allt i det arbete som utförts i samband med konventionen för bekämpning av organiserad brottslighet av den 27 juli 1999.

1.2 Förstärka de rättsliga instrumenten för upptäckt, kontroll och påföljd i samband med bedrägerier

En konsekvent strategi för bedrägeribekämpning måste innefatta väl utvecklade instrument för att upptäcka bedrägerier, kontrollera transaktioner och på ett målinriktat och effektivt sätt bestraffa oegentligheter och bedrägerier som skadar gemenskapens ekonomiska intressen. Detta gäller samtliga aktörer, på gemenskapsnivå och nationell nivå och kommissionen har därför för avsikt att införa mer långtgående kontrollåtgärder och metoder för upptäckt.

1.2.1. Upptäckt och kontroll på det ekonomiska området, även internationellt

- Det administrativa samarbetet och det ömsesidiga biståndet i fråga om indirekt beskattning måste möjliggöra effektivare förebyggande och bekämpning av *bedrägerier i samband med indirekt beskattning*¹⁵. Kommissionen har därför lagt fram ett förslag till direktiv om samarbete mellan medlemsstaternas behöriga administrativa myndigheter¹⁶ när det gäller indrivning av fordringar, på grundval av artikel 95 i EG-fördraget. I januari 2001 nåddes politisk enighet i rådet om förslaget. Eftersom rådet ändrade den rättsliga grund som kommissionen föreslagit, pågår dock ett nytt samråd med Europaparlamentet. Förslaget bör kunna antas under första halvåret 2001.

En liknande insats görs för att utveckla kapaciteten när det gäller kontroll och upptäckt av bedrägerier i samband med Europeiska unionens förbindelser med sina partnerländer.

- Kommissionen bemyndigades den 15 december 2000 av rådet att förhandla med *Schweiz* om ett samarbetsavtal för att bekämpa bedrägerier och annan olaglig verksamhet riktad mot gemenskapens och medlemsstaternas samt Schweiz ekonomiska intressen, i syfte att förstärka gällande konventioner och protokoll, särskilt om ömsesidigt bistånd i tullfrågor (1997 års protokoll). Eftersom

¹⁵ Rådets direktiv 76/308/EEG rörande indrivning av fordringar uppkomna till följd av verksamhet som utgör en del av finansieringssystemet för EUGFJ och av jordbruksavgifter och tullar utsträcktes 1980 till att även omfatta återvinning av belopp som härrör från bedrägerier med anknytning till mervärdesskatt och punktskatter (EGT L 73, 19.3.1976).

¹⁶ Förslag KOM(1998) 364 slutlig (EGT C 269, 28.8.1998). Ändrat förslag av den 7 maj 1999 (KOM(1999) 183 slutlig, EGT C 179, 24.6.1999).

gemenskapen har så intensiva ekonomiska förbindelser med Schweiz, orsakar de organiserade bedrägerierna, smuglingen och den övriga olagliga verksamhet som begås från Schweiz territorium ekonomiska förluster på uppskattningsvis flera miljarder euro per år. Samarbetsavtalet om bedrägeribekämpning med Schweiz bör om möjligt slutas före utgången av 2001.

1.2.2 Förbättra den ekonomiska uppföljningen och påföljderna

- I kommissionens meddelande av den 12 december 2000 underströks vikten av att *förbättra den administrativa och ekonomiska uppföljningen* vid fall av bedrägerier, särskilt hanteringen av uppbörd av felaktigt utbetalade medel (subventioner och förskott)¹⁷. Detta motsvarar den prioritering som anges i åtgärd 96 i vitboken¹⁸, enligt vilken den nuvarande ansvarsfördelningen mellan de enheter som är behöriga i fråga om uppbörd av felaktigt utbetalade medel bör ses över. En enhet inom OLAF planeras få ansvaret för uppföljning av fall av bedrägerier och oegentligheter som bör vidarebehandlas straffrättsligt, så att kommissionen vid behov kan föra talan om enskilt anspråk i samband med åtal för brott. De olika berörda enheterna kommer under loppet av 2001 att ta itu med de administrativa följderna av denna nya ansvarsfördelning.

Andra prioriteringar som anges i vitboken kommer under 2001-2003 att omsättas i lagstiftningsmässiga och administrativa åtgärder. *Förvaltningen av strukturfonderna* (åtgärd 97 i vitboken) behandlas i två nya förordningar från kommissionen¹⁹ om systemen för förvaltning och kontroll respektive förfarandet för finansiella korrigeringar, vilka syftar till att ge ramarna för en bättre förvaltning av strukturfonderna från medlemsstaternas sida. Vidare har kommissionen förstärkt – både kvalitativt och kvantitativt – sitt revisionsarbete i medlemsstaterna i fråga om strukturfonderna²⁰. Som ett led i denna förstärkta kontroll av systemen för förvaltning av stödet och av förfarandenas effektivitet, planeras enhetsövergripande avtalsprotokoll mellan OLAF och de generaldirektorat som är behöriga när det gäller strukturfonderna (generaldirektoraten för regionalpolitik, sysselsättning och socialpolitik, jordbruk och fiske) om uppföljningen av de oegentligheter som medlemsstaterna rapporterar enligt förordning (EG) nr 1681/94. Syftet med dessa protokoll är främst att klargöra ansvarsfördelningen mellan de olika enheterna när det gäller uppbörd av belopp i samband med bedrägerier eller oegentligheter, och att tydliggöra OLAF:s roll.

Ett förbättrat *räkenskapsavslut inom EUGFJ* (åtgärd 98 i vitboken om reformen) har delvis redan införts. På kort sikt kommer berörda enheter inom kommissionen att grundligt överväga framför allt tillämpning av ränta på de finansiella korrigeringarna, och en översyn av den s.k. svarta listan på jordbruksområdet diskuteras redan. Ett förslag till övergripande förordning om utökad tillämpning av förordning (EG) nr 1469/95 planeras till omkring 2003.

¹⁷ Meddelande från Michaele Schreyer, KOM(2000) 2204 slutlig av den 13 december 2000.

¹⁸ Handlingsplan för reformen (KOM(2000) 200 slutlig/2 av den 5 april 2000)

¹⁹ Beslut nr 438/2001 av den 2 mars 2001 (EGT L 63, 3.3.2001) och nr 448/2001 av den 2 mars 2001 (EGT L 64, 6.3.2001).

²⁰ Ett särskilt meddelande om alla åtgärder som kommissionen vidtagit i detta sammanhang är under utarbetande.

- I sin gemensamma övergripande strategi²¹ betonade kommissionen vidare behovet av att komplettera bestämmelserna om administrativa kontroller med ett *system för administrativa påföljder*, för att förhindra att oegentligheter begås och se till att gemenskapsreglerna efterlevs bättre, i enlighet med rådets förordning nr 2988/95²² om skyddet av gemenskapens finansiella intressen och rådets förordning nr 2185/96²³ om kontroller och inspektioner på platsen. Detta motsvarar den rådgivande roll ("motståndskraft mot bedrägerier") som byrån skall ha när det gäller lagstiftning och avtal.

Kommissionen undersöker villkoren för införande av bestämmelserna i förordningarna (EG) nr 2185/96, nr 1073/99 och nr 1074/99²⁴ på området för **direkta utgifter** och införande av en "svart lista" för avtal som kommissionen sluter med marknadsaktörer, eller för avtal som innefattar finansiering från gemenskapen. Ett initiativ skulle kunna inledas under budgetåret 2001.

- De *bestämmelser om kontroller och inspektioner på platsen* som utgör grunden för byråns deltagande i medlemsstaternas utredningar på olika områden som omfattas av gemenskapens budget är fortfarande i hög grad splittrade. Kommissionen kommer att lämna de befintliga bestämmelserna²⁵ i nuvarande skick och göra en jämförande undersökning av de gällande grunderna. Syftet är att bestämma om det är lämpligt att fastställa en enda gemensam grund för att främja ett konsekvent handlande från kommissionens i samband med dessa kontroller, vid vilka OLAF uppmanar medlemsstaterna att kontrollera oegentligheter vid vissa transaktioner och ber att få medverka såsom samarbetande enhet. På så vis kan byrån dessutom på ett bättre sätt försäkra sig om en effektiv och enhetlig uppföljning av resultaten av sina utredningar, särskilt i fråga om reglerna om konfidentialitet och uppgiftsskydd. Med utgångspunkt i resultatet av denna undersökning kommer det omkring 2003 att avgöras vilka bestämmelser som bäst kan bidra till ett effektivare samarbete med medlemsstaterna.

2. STÄRKA SAMARBETET MELLAN ALLA BEHÖRIGA MYNDIGHETER

I och med inrättandet av byrån fick gemenskapen ett kraftfullt instrument för skyddet av de ekonomiska intressena och kampen mot bedrägerier, korruption och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen. Byrån kan, med anknytning till den första målsättningen i den övergripande strategin som främst gäller utarbetande av lagstiftning, bidra till att organisera och strukturera det flöde av operativ, juridisk och statistisk information som krävs för att få en helhetsbild

²¹ KOM(2000) 358 slutlig av den 14 november 2000.

²² Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, 23.12.1995).

²³ Rådets förordning (Euratom, EG) nr 2185/96 av den 11 november 1996 om de kontroller och inspektioner på platsen som kommissionen utför för att skydda Europeiska gemenskapernas finansiella intressen mot bedrägerier och andra oegentligheter (EGT L 292, 15.11.1996).

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) (EGT L 136, 31.5.1999).

²⁵ Förordningarna nr 1150/2000, 2185/1996, 515/1997, 515/1991, 1258/1999, 4253/1988 och 1260/1999.

av situationen i gemenskapen. För att denna förstärkta tillämpning av subsidiaritetsprincipen i fråga om gemenskapsinitiativ skall bli framgångsrik, krävs att tillgänglig information utnyttjas bättre och att nya arbetsmetoder utarbetas tillsammans med personer som är verksamma på fältet, inom kommissionen och i hela unionen. Byrån måste därför anpassa sin organisation så att den fungerar som en expertinstans och ett operativt stöd för de nationella myndigheterna, och den måste utveckla nya samarbetsformer.

2.1 Inrätta en gemensam tjänsteplattform

En struktur av denna typ kommer att ha till uppgift att samla in information om skyddet av de ekonomiska intressena och om bedrägeribekämpningen, att utnyttja denna information och att ställa den till förfogande för de nationella förvaltningarna och för kommissionens samtliga enheter.

2.1.1. *Rationalisera och ta till vara de gemensamma arbetsstrukturerna*

- För att de ekonomiska intressena skall kunna skyddas på ett effektivt sätt krävs samverkan mellan den befintliga kapaciteten för upptäckt och analys på gemenskapsnivå och den kapacitet som finns hos de nationella förvaltningarna samt hos gemenskapsorgan och internationella organ.

Kommissionen har inlett en undersökning av vilken typ av tjänster den kan erbjuda medlemsstaterna för att säkra *ett nära och regelbundet samarbete med de behöriga myndigheterna*. Den information som medlemsstaterna lämnar måste bearbetas på ett systematiskt och strukturerat sätt, även för att bidra till den rena lagstiftningsverksamheten. Vid sidan av den operativa informationen bör kommissionen ställa den befintliga juridiska expertisen och kapaciteten till förfogande för alla som arbetar med skyddet av de ekonomiska intressena och kampen mot bedrägerier. Kommissionen har också statistisk information som är av intresse för medlemsstaterna och för de egna enheterna när det gäller såväl riskanalys som utarbetande och fastställande av samordnade strategier. Kommissionens kapacitet för analys och juridisk rådgivning, även när det gäller de nationella förvaltningarnas och gemenskapsorganens utredningsverksamhet, bör tas till vara både internt och utanför kommissionen.

Denna grundliga genomgång under loppet av 2001 av vilka tjänster kommissionen kan erbjuda kommer under 2002 att följas av en undersökning av medlemsstaternas egen kapacitet och av anpassningen av de administrativa strukturerna i syfte att uppnå största möjliga grad av samverkan.

- Efter denna undersökning kommer kommissionen under loppet av 2001 att tillsammans med medlemsstaternas experter genomföra en analys av de befintliga samordningsstrukturerna. När det gäller skyddet av de ekonomiska intressena står Rådgivande kommittén för samordning av bedrägeribekämpning (Cocolaf) till kommissionens förfogande. Till detta forum för rådgivning och expertis inom kommissionen är olika arbetsgrupper knutna, liksom olika strukturer för operativt samarbete som måste samordnas bättre. Detta kan ske genom att *Cocolafs roll som grupp med ett övergripande uppdrag* och behörighet i fråga om alla aspekter av skyddet av de ekonomiska intressena och kampen mot bedrägerier tas till vara. Det är alltså ett fördjupat samarbete som eftersträvas, vilket gör det möjligt att inhämta

erfarenheter från de personer som arbetar på fältet, på lokal och nationell nivå och på gemenskapsnivå, och att sprida informationen när den har bearbetats och analyserats.

När nya arbetsmetoder för Cocolaf fastställs måste hänsyn tas framför allt till ändringen av artikel 280 i fördraget. Artikel 280.5 innebär att kommissionen, i samarbete med medlemsstaternas experter, skall redogöra för de nationella förvaltningarnas insatser för att skydda de ekonomiska intressena och bekämpa bedrägerier. I detta sammanhang kommer det att övervägas hur förvaltningarnas verksamhet skall redovisas och hur instrument för jämförelser och indikatorer som kan vara till hjälp för medlemsstaterna vid utvärderingen av de prioriterade åtgärderna, av framstegen och av eventuella brister successivt skall kunna införas. Vidare skulle kommissionens beslut av den 23 februari 1994 om inrättande av Cocolaf kunna uppdateras i början av 2002.

2.1.2 Bättre analys och utnyttjande av information

- Om den tillgängliga informationen utnyttjas bättre kan byrån ge de nationella myndigheterna och kommissionens övriga enheter en helhetsbild av situationen i gemenskapen. Kommissionen är part i ett antal avtal om administrativt samarbete och informationsutbyte, bland annat i tullfrågor och även på internationell nivå. Detta gäller såväl byråns utredningsfunktion som dess funktion vid utarbetande och förberedelse av lagstiftningsinitiativ om skyddet av de ekonomiska intressena och kampen mot bedrägerier.

Arbetet kommer att inriktas på spridning av den information som de operativa enheterna, externa polisiära och rättsliga organ samt nationella förvaltningar har kunnat inhämta tack vare utvidgningen av de olika befintliga systemen för informationsutbyte.

- Möjligheterna till samverkan mellan kommissionen och olika externa organ bör undersökas. Kommissionen företräder Europeiska unionen vid Interpols sammanträden. Dessutom samarbetar kommissionen med medlemsstaterna i ett antal av rådets arbetsgrupper. Formaliserade förbindelser bör upprättas omkring 2002-2003 med Eurojust, Europol, Interpol m.fl.

2.2 Ett fördjupat partnerskap med medlemsstaterna

Utan en strategi för samarbete och ömsesidigt informationsutbyte mellan samtliga offentliga partner²⁶ är det inte möjligt att effektivt bekämpa organiserad brottslighet, särskilt internationell brottslighet som skadar gemenskapens ekonomiska intressen och omfattas av kampen mot bedrägerier och korruption. Europeiska unionens kamp mot den internationella brottsligheten sker i form av samordnade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten (bedrägerier, penningförfalskning, korruption och penningtvätt), som även rör den ursprungliga verksamheten (skatteflykt) och verksamhet som brottsligheten ger upphov till (tvättning av vinsterna från brotten).

²⁶ Europeiska rådet rekommenderade vid sitt möte i Tammerfors i oktober 1999 "ett effektivt och övergripande förhållningssätt i kampen mot alla former av (gränsöverskridande) brottslighet".

2.2.1 Stärka samarbetet i kampen mot penningtvätt och skattebedrägerier

- Kommissionen förbereder i enlighet med sitt arbetsprogram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förbättring av de befintliga förfarandena för *ömsesidigt bistånd och informationsutbyte för att skydda de ekonomiska intressena mot olaglig verksamhet, även vad beträffar mervärdesskatt och tvättning av pengar*. Kampen mot tvättning av vinsterna från olika typer av olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen är ett prioriterat verksamhetsområde för gemenskapen²⁷. Syftet med detta initiativ är att införa ett ömsesidigt informationsutbyte, t.ex. inom ramen för kampen mot penningtvätt, om misstänkta transaktioner på gemenskapsnivå²⁸, för att öka möjligheterna till underrättelser och information om olaglig ursprungsverksamhet. Detta förslag bör antas före utgången av första halvåret 2001, så att rådet kan påbörja sin granskning av förslaget under årets andra hälft.
- När det gäller *indirekt beskattning* planerar kommissionen att, med artikel 95 i EG-fördraget som grund, under första halvåret 2001 lägga fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EEG) nr 218/92 om administrativt samarbete inom området för indirekt beskattning (mervärdesskatt)²⁹. Syftet är främst att ersätta den gällande rättsliga ramen (förordning (EEG) nr 218/92 och direktiv 77/799/EEG) med en enda förordning, för att se till att den inre marknaden fungerar tillfredsställande. En liknande åtgärd kommer att inledas under 2001 i fråga om punktskatter.

2.2.2 Utvärdering och framförhållning

- De framsteg som nås bör utvärderas kontinuerligt. Till följd av införandet av den nya artikel 280 i EG-fördraget kommer medlemsstaternas åtgärder för genomförandet av den artikeln att redovisas i *kommissionens årliga rapport om skyddet av de ekonomiska intressena och bedrägeribekämpningen*. Rapporten om budgetåret 2000, som skall antas i mitten av 2001, kommer att innefatta en översikt över de nya bestämmelser som medlemsstaterna antagit under 1999 och 2000, upprättad på grundval av ett frågeformulär om de nya lagstiftningsmässiga och organisatoriska åtgärder som vidtagits inom ramen för första pelaren och tredje pelaren.
- Vidare planeras en utvärdering av byråns operativa verksamhet. *Byråns andra rapport*, som enligt artikel 12 i rådets förordning (EG) nr 1073/1999 kommer att upprättas under andra halvåret 2001 efter övervakningskommitténs yttrande³⁰,

²⁷ Se kommissionens förslag av den 14 juli 1999 om ändring av rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar; i rådets gemensamma ståndpunkt av den 30 november 2000 anges dessutom skyldigheter för kreditinstitut och för olika verksamheter och branscher som inte är av finansiell karaktär och som riskerar att utnyttjas för penningtvätt (SEK(2001)12 slutlig).

²⁸ Som komplement till artiklarna 1 e, 7.1 och 7.2 i det andra protokollet av den 19 juni 1997 till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen.

²⁹ KOM(2000) 349 slutlig av den 7 juni 2000.

³⁰ Byråns *övervakningskommitté* hålls regelbundet underrättad om verksamheten, utredningarna, deras resultat och uppföljningen. En särskild rapport bör antas i oktober 2001 enligt artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 1073/1999.

kommer att innehålla en redogörelse för vilka framsteg som gjorts i fråga om den interna organisationen av utredningarna och det operativa samarbetet med de nationella förvaltningarna.

- Byråns operativa verksamhet skall, enligt artikel 15 i förordningarna nr 1073/1999 och 1074/1999³¹, utvärderas under det tredje året efter förordningens ikraftträdande. *Denna rapport från kommissionen*, som åtföljs av övervakningskommitténs yttrande och vid behov kompletteras med förslag om anpassning eller utvidgning av byråns uppgifter, kommer alltså att antas under andra halvåret 2002.

3. BEKÄMPA BEDRÄGERIER OCH ANNAN OLAGLIG VERKSAMHET INOM INSTITUTIONERNA

Kampen mot bedrägerier, korruption, penningtvätt och annan olaglig verksamhet ingår som en del i de åtgärder som vidtas på interinstitutionell nivå. OLAF är en intern utredningstjänst och har inte till uppgift att systematiskt undersöka de uppgifter den tar emot, utan endast att ta dessa i beaktande. Den reform av de disciplinära förfarandena som föreslås i vitboken om reformen, i synnerhet ett förtydligande av tjänsteföreskrifternas regler och skyldigheter, kommer att möjliggöra en korrekt och effektiv uppföljning av de interna utredningarna. Samarbetet med den framtida byrån för disciplinärenden (IDO) inom generaldirektoratet för personal och administration kommer att vara betydelsefullt för att detta mål skall kunna förverkligas.

3.1 Informera samtliga gemenskapsanställda om principerna för sund projektförvaltning

3.1.1 Stärka samarbetet mellan byrån och övriga enheter

- En effektivare bekämpning av oegentligheter, bedrägerier och korruption enligt åtgärd 93 i vitboken kräver *bättre samordning och förstärkt samarbete mellan kommissionens enheter*. För att möjliggöra regelbundna och formaliserade förbindelser mellan å ena sidan byrån och den nya internrevisionstjänsten, å andra sidan byrån och den centrala finanstjänsten samt de specialiserade finanstjänsterna (utanordnare och lägre chefer) är det, med förbehåll för tillämpliga konfidentialitetskrav, nödvändigt att i ett första skede slå fast vilka tjänster byrån kan tillhandahålla och att gå igenom den information som är tillgänglig fram till utgången av 2001, innan beslut fattas om samarbetsmetoderna. Dessutom bör ett samarbetsavtal ingås mellan OLAF och byrån för disciplinärenden (IDO).

3.1.2 Riktlinjer för sund ekonomisk förvaltning

- I vitboken om reformen (åtgärd 92) underströks vikten av att kommissionen antar riktlinjer för kriterierna för sund förvaltning av program och projekt, från utformningen ända fram till utvärderingen av slutresultaten.

³¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/1999 och rådets förordning (Euratom) nr 1074/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) (EGT L 136, 31.5.1999).

OLAF förbereder i samarbete med arbetsgruppen för den administrativa reformen³², internrevisionstjänsten, generaldirektoratet för budget, generalsekretariatet, rättstjänsten samt generaldirektoratet för personal och administration ett utkast till meddelande som skall antas före utgången av 2001. Det innehåller *riktlinjer för sund ekonomisk förvaltning samt en plan för utbildning* i frågor som rör skyddet av de ekonomiska intressena för personal som ansvarar för utveckling av program och för den ekonomiska förvaltningen. De uppförandekodexar som Europeiska kommissionen antagit sedan den 16 september 1999 kommer före utgången av 2002 att kompletteras med utgångspunkt i dessa överväganden om kriterier för sund förvaltning.

- För att åtgärd 92 skall bli mer effektiv måste riktlinjerna för sund ekonomisk förvaltning förstärkas genom att det före utgången av 2002 görs en *översikt över vilka typer av handlande* som i projektens och programmens olika stadier kan leda till oavsiktliga fel, intressekonflikter och oegentligheter³³.

3.2 Öka effektiviteten i de interna administrativa utredningarna

3.2.1 Reform av de disciplinära förfarandena

Lagstiftaren³⁴ ville ge OLAF befogenhet att självständigt göra interna utredningar vid samtliga institutioner och organ. Detta uppdrag hänger samman med reformen av tjänsteföreskrifterna för tjänstemän och övriga anställda vid gemenskaperna när det gäller disciplinfrågor och rätten till försvar, som enligt vitboken om reformen skall läggas fram för rådet i slutet av 2001³⁵. I detta sammanhang kommer Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, som inte har i uppdrag att utföra systematiska kontroller, att grunda sin verksamhet på de uppgifter som anställda vid institutionerna lämnar i enlighet med skyldigheten att samarbeta. Byrån kommer i varje enskilt fall att besluta om huruvida ett förfarande skall inledas efter en grundlig granskning av de uppgifter som inkommit. När det gäller utredningar kommer det att bli nödvändigt med ett ökat samarbete och en tydlig fördelning av befogenheterna mellan OLAF och den framtida byrån för disciplinärenden.

3.2.2 Öka effektiviteten och enhetligheten i de administrativa utredningarna

Utredningsverksamheten måste följas upp regelbundet, så att hänsyn kan tas till anmärkningar från Europaparlamentet och byråns övervakningskommitté. Detta kommer att ske i slutet av 2002 i kommissionens rapport om byråns verksamhet enligt artikel 15 i rådets förordningar nr 1073/1999 och 1074/1999.

³² Eller generaldirektoratet för personal och administration efter det att mandatet för arbetsgruppen för den administrativa reformen löpt ut den 17 september 2001.

³³ Kapitel XX i handlingsplanen för reformen (KOM(2000) 200/2 slutlig av den 5 april 2000) och rådgivande dokument av den 28 november 2000 (SEK (2000) 2079/5).

³⁴ Rådets förordning (EG) nr 1073/1999 av den 25 maj 1999 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF) (EGT L 136, 31.5.1999).

³⁵ Utan att föregripa arbetet vid byrån för disciplinärenden, som avses fungera som en permanent enhet med ansvar för utredningar om förseelser i yrkesutövningen och för att se till att sådana utredningar genomförs skyndsamt.

4. EN STARKARE STRAFFRÄTTSLIG DIMENSION

En starkare straffrättslig dimension när det gäller olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen kräver initiativ från kommissionens sida med inriktning på de specifika egenskaper och behov som präglar arbetet med att förebygga och bekämpa dessa former av brottslighet riktad mot EU.

Men det gäller också att till fullo dra nytta av upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i Europa, vilket föreskrivs i Amsterdamfördraget och konkretiseras i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors i oktober 1999. Kommissionen kan ta övergripande initiativ när det gäller det straffrättsliga samarbetet och på ett väsentligt sätt bidra till medlemsstaternas initiativ. Dessa initiativ kan också utnyttjas av kommissionen i syfte att göra skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen mer effektivt.

4.1 Uppföljning av kommissionens meddelande om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen

- I samband med regeringskonferensen 2000 föreslog kommissionen att skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen skulle stärkas genom att en ny artikel 280a om inrättande av en europeisk åklagarmyndighet infördes i EG-fördraget³⁶, ett förslag som inte togs upp av Europeiska rådet vid dess möte i Nice. Kommissionen kommer genom en *grönbok* som skall antas före utgången av 2001 att återuppta diskussionen om förslaget om en europeisk åklagarmyndighet, för att förslaget skall kunna granskas på nytt vid nästa regeringskonferens, med utgångspunkt i resultaten av diskussionerna³⁷.

Målsättningen är att ett så brett samråd som möjligt skall kunna äga rum under hela 2002 om vilka uppdrag och vilken roll en europeisk åklagarmyndighet skulle kunna ha när det gäller interna och externa utredningar rörande skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen. Grönboken kommer också att bidra till att kommissionens överväganden förlängs, samtidigt som hänsyn tas till de grundliga förberedande undersökningar som gjorts under flera år, bl.a. av forskarna som arbetat med Corpus Juris. Kommissionen väntas presentera grönboken inför Europeiska rådets möte i Laeken i december 2001.

- Den rättsliga ramen för skyddet av Europeiska unionens ekonomiska intressen har påverkats mycket negativt av förseningarna med medlemsstaternas ratificering av konventionen av den 26 juli 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen och dess tilläggsprotokoll³⁸. Kommissionen kommer därför i

³⁶ Kompletterande bidrag från kommissionen (KOM(2000) 608 slutlig av den 29 september 2000).

³⁷ Se även punkt 20 i Europaparlamentets resolution av den 13 december 2000, som antagits av majoriteten av dess ledamöter, och parlamentets resolution om kommissionens årsrapport 1999 av den 14 mars 2001.

³⁸ Se exempelvis punkt 10 i slutsatserna från Ekofin-rådets möte den 17 juli 2000, där de medlemsstater som inte ratificerat konventionen, som undertecknades 1995, och dess protokoll, på nytt uppmanas att göra det. I slutet av februari 2001 var det fortfarande fem medlemsstater som inte hade anmält ratificering av konventionen om skydd av de finansiella intressena.

maj 2001 att lägga fram ett förslag till direktiv som syftar till *antagande på grundval av artikel 280 i EG-fördraget av vissa bestämmelser som ingår i instrumenten för tredje pelaren*. Ett sådant direktiv skulle bland annat göra det möjligt att påskynda tillnärmningen av medlemsstaternas materiella straffrätt i fråga om bedrägerier, korruption och penningtvätt som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen, och att återuppta arbetet på detta område.

4.2 Förstärkt samarbete och bättre handlingsmöjligheter på det straffrättsliga området

En förstärkning av samarbetet mellan de behöriga myndigheterna, med fullständig respekt för de grundläggande rättigheterna, utgör ett väsentligt inslag i upprättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. När det gäller det straffrättsliga samarbetet följer kommissionen en differentierad strategi och strävar främst efter att förenkla förfarandena för ömsesidig rättshjälp i brottmål och för bevisupptagning, samt att förbättra samordningen av de rättsliga åtgärderna och det ömsesidiga erkännandet av avgöranden. Vad det polisiära samarbetet beträffar har även andra initiativ inletts.

- När det gäller att *förenkla förfarandena för ömsesidig rättshjälp* kommer konventionen av den 29 maj 2000³⁹ om ömsesidig rättslig hjälp i brottmål att vara ett verktyg av grundläggande betydelse. När konventionen väl har ratificerats av alla medlemsstater, kommer direkt kontakt mellan de olika rättsliga myndigheterna att göras till allmän princip. Bevisupptagning kommer då att kunna ske snabbare och enklare, med respekt för nationella bestämmelser om bevisningens tillåtlighet. De rättsliga myndigheterna kommer också att kunna använda moderna kommunikationsmetoder, t.ex. videokonferenser. Kommissionen deltar för närvarande aktivt i förhandlingarna om ett förslag till protokoll till konventionen, syftande till ett bättre rättsligt bistånd i fråga om bankkonton och banktransaktioner.
- För att underlätta och påskynda samarbetet och samordningen mellan de rättsliga myndigheterna angav Europeiska rådet vid sitt möte i Tammerfors (punkt 46 i slutsatserna) att det före utgången av 2001 skulle inrättas en *uropeisk enhet för rättsligt samarbete (Eurojust)*, vilken också nämns i Nicefördraget. Eurojust kommer att bestå av åklagare, domare och poliser med likvärdiga befogenheter, som sänds ut av medlemsstaterna och kommer att ha till huvudsaklig uppgift att underlätta det operativa rättsliga samarbetet vid fall av grov internationell brottslighet, särskilt organiserad sådan. Förhandlingarna i rådet om beslutet om inrättande av Eurojust pågår fortfarande, men rådet har, genom beslut av den 14 december 2000, redan inrättat den *provisoriska enheten för rättsligt samarbete ("Pro-Eurojust")*⁴⁰. Denna enhet, som började fungera den 1 mars 2001, har till uppgift att bidra till samordningen av de rättsliga åtgärderna och inrättandet av den framtida Eurojust.

I samband med förhandlingarna i rådet och arbetet i den provisoriska enheten, i

³⁹ EGT C 197, 12.7.2000.

⁴⁰ Inrättad genom gemensam åtgärd 98/428/RIF, antagen av rådet den 29 juni 1998. Se nya artikel 31 i Fördraget om Europeiska unionen, i dess lydelse enligt Nicefördraget.

vilket kommissionen deltar, strävar kommissionen, i överensstämmelse med förslagen i meddelandet av den 22 november 2000⁴¹, efter att göra Eurojust så effektiv som möjligt. Framför allt när det gäller skyddet av gemenskapens ekonomiska intressen är det väsentligt att Eurojust och OLAF:s domarpool kompletterar varandra i det straffrättsliga samarbetet och att det införs bestämmelser om ett nära samarbete mellan dessa båda organ, som organiseras på grundval av förbindelser som skall formaliseras omkring utgången av 2002.

- I och med antagandet av andra protokollet till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen⁴², beslutade rådet dels att påföljder skulle införas för juridiska personer som bär ansvaret för bedrägerier, korruption och penningtvätt, men också att *samarbetet mellan kommissionen och medlemsstaterna i kampen mot dessa former av brottslighet* som riktar sig mot gemenskapernas ekonomiska intressen och mot därtill anknuten penningtvätt skulle *struktureras*. I artikel 7 i protokollet anges vilket kompletterande bistånd (tekniskt eller operativt) som kommissionen kan ge. Detta bistånd ingår i den bedrägeribekämpning som gäller brott på gemenskapsnivå (intressen eller bevis finns utspridda över Europeiska unionens territorium eller utanför, brottsligheten är organiserad etc.).

Kommissionen kommer att närmare ange vad kommissionens bistånd till de rättsliga myndigheterna skall omfatta och vilka regler som skall gälla för det. Under loppet av 2001 kommer en handbok för samarbetsmetoder och inbördes rättshjälp att tas fram, där kommissionens och byråns roller i detta sammanhang kommer att beskrivas närmare.

- *Ömsesidigt erkännande av slutgiltiga avgöranden i brottmål* kommer också att bidra till att det rättsliga samarbetet underlättas avsevärt. I kommissionens meddelande av den 26 juli 2000⁴³ redogörs närmare för begreppet ömsesidigt erkännande. I åtgärdsprogrammet⁴⁴ för genomförande av denna princip när det gäller avgöranden i brottmål före utgången av 2002, tillkännagav kommissionen och rådet en rad ambitiösa åtgärder som bland annat omfattar förslag till rättsakter om beslut om anhållande på europeisk nivå och om avgöranden som föregår dom i utredningar av databrottslighet, samt ett meddelande om fastställande av kriterier för behörighet i brottmål. Pilotprojekt gällande frysning av tillgångar och indrivning av böter pågår för närvarande.
- När det gäller det polisiära samarbetet nämns både i Amsterdamfördraget och i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors en *förstärkning av Europol*. Den 30 november 2000 utvidgade rådet Europols mandat till att även omfatta penningtvätt, oberoende av det ursprungliga brottet, och de förhandlingar som pågår gäller en eventuell utvidgning av Europols behörighet till att omfatta samtliga former av brottslighet, även bedrägerier och korruption. Kommissionen

⁴¹ KOM (2000) 746 slutlig.

⁴² Förklarande rapport om andra protokollet till konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT C 91, 31.3.1999); se artikel 6 i konventionen av den 26 juli 1995, där medlemsstaternas samarbetskyldigheter vid utredningar och rättsliga åtgärder fastställs, liksom vilken av medlemsstaterna som skall ha huvudansvaret.

⁴³ KOM (2000) 495 slutlig.

⁴⁴ EGT C 12, 15.1.2001. Antaget av rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 30 november 2000.

stöder aktivt en utvidgning av Europols behörighet till alla områden med anknytning till kampen mot organiserad brottslighet. Vad beträffar skyddet av de ekonomiska intressena måste ett effektivt och strukturerat samarbete mellan kommissionen (OLAF) och Europol äga rum, grundat på att de båda institutionerna kompletterar varandra i fråga om funktion och behörighet.

* * *

Syftet med kommissionens handlingsplan för 2001-2003, som utgör en direkt fortsättning på den gemensamma övergripande strategin för skydd av de ekonomiska intressena och bedrägeribekämpning som antogs i juli 2000, är att effektivt bidra till fullgörandet av de nya skyldigheter i fråga om resultat som medlemsstaterna och Europeiska gemenskapen fastställt i den nya artikel 280 i EG-fördraget. De olika åtgärder som ingår i handlingsplanen skall svara mot den institutionella målsättningen att förnya arbetet med att utforma och genomföra gemenskapsregler på olika ansvarsnivåer.

Skydd av gemenskapernas ekonomiska intressen

Bedrägeribekämpning

Handlingsplan för 2001-2003

MÅL	ÅTGÄRDER	ANSVARIG ENHET ⁴⁵	2001		2002		2003
			första halvåret	andra halvåret	första halvåret	andra halvåret	
1. ÖVERGRIPANDE LAGSTIFTNING I KAMPEN MOT BEDRÄGERIER							
1.1 Utveckla det förebyggande arbetet och förbättra lagtexterna							
1.1.1. Förstärka lagstiftningens och avtalsförvaltningens motståndskraft mot bedrägerier	Förhandsgranskning av vissa nya lagstiftningsinitiativ (åtgärd 94 i vitboken om reformen)	OLAF, arbetsgruppen för den administrativa reformen ⁴⁶	Meddelande från kommissionen	Genomförande från de berörda enheternas sida		Första utvärdering	
1.1.2. Säkra olika nyckelsektorer	Utveckling av ett informationssystem för att utesluta dömda anbudsgivare från offentlig upphandling (åtgärd 94)	MARKT, OLAF, BUDG, JAI OLAF, MARKT	p.m. Förhandlingar pågår med rådet om ett direktiv		Förslag (informations-utbyte)		

⁴⁵ Ansvarig enhet, följd av de enheter som medverkar.

⁴⁶ Se noten på sidan 32.

MÅL	ÅTGÄRDER	ANSVARIG ENHET	2001		2002		2003
			första halvåret	andra halvåret	första halvåret	andra halvåret	
	Skydd av euron mot förfalskning: förstärkt samarbete mellan medlemsstaterna, kommissionen, ECB och Europol	OLAF, ECFIN, JAI, SJ, BCE, Europol	Överens- kommelse i Ekofin-rådet den 12 februari 2001 (riktlinje)	Förordning			
	Program för utbildning, utbyte och bistånd	OLAF, ECFIN	Meddelande från kommissionen			Utbildningsinsatser	
	Inrättande och utveckling av Europeiskt tekniskt och vetenskapligt centrum för skydd av euron	OLAF, ECFIN		Inrättande	Utveckling av strukturen		
	Förebyggande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter	MARKT, JAI	Kommissionens meddelande av den 19 januari 2001				

MÅL	ÅTGÄRDER	ANSVARIG ENHET	2001		2002		2003
			första halvåret	andra halvåret	första halvåret	andra halvåret	
	Kamp mot varumärkesförfalskning och pirattillverkning: genomförande av grönboken Ram för samarbete och informationsutbyte	MARKT, OLAF, BUDG, TAXUD, JAI OLAF, MARKT, BUDG, TAXUD			Förslag till direktiv		Förslag till förordning (förstärkt samarbete med medlemsstaterna)
1.1.3. Kandidatländernas deltagande i åtgärder för att förebygga bedrägerier	Skapande av strukturer för bedrägeribekämpning i kandidatländerna, förstärkning av kontrollerna	ELAR, OLAF, BUDG	Bedrägeribekämpningsinslag (anpassning av olika finansieringsprogram)				
1.1.4. Näringslivets deltagande i förebyggande åtgärder	Åtgärder för att öka medvetenheten, i enlighet med konventionen för bekämpning av organiserad brottslighet av den 27 juli 1999	OLAF, JAI					Genomförbarhetsstudie

MÅL	ÅTGÄRDER	ANSVARIG ENHET	2001		2002		2003
			första halvåret	andra halvåret	första halvåret	andra halvåret	
1.2. Förstärka de rättsliga instrumenten för upptäckt, kontroll och påföljd							
1.2.1. Förbättra möjligheterna till upptäckt och kontroll på det ekonomiska området, även internationellt	Datorisering av systemen för förflyttning och kontroll av produkter som omfattas av indirekta skatter	TAXUD	Förslag till direktiv (artikel 95 i EG-fördraget)				
	Slutande av ett samarbetsavtal med Schweiz om bekämpning av bedrägerier	OLAF, RELEX	Kontakter med de schweiziska myndigheterna		Förslag till rådets beslut		

MÅL	ÅTGÄRDER	ANSVARIG ENHET	2001		2002		2003
			första halvåret	andra halvåret	första halvåret	andra halvåret	
1.2.2. Förbättra den ekonomiska uppföljningen och påföljderna	Genomförande av meddelandet av den 12 december 2000 om uppbörd av felaktigt utbetalade medel (åtgärderna 96, 97 och 98)	BUDG, OLAF, ADMIN, AGRI, REGIO, EMPLOI, RELEX, SJ, MCG ⁴⁷	Förslag till meddelande om åtgärd 97	Enhetsövergripande protokoll Genomförande och uppföljning			
			Genomgång av ansvars-områdena för de olika enheter som är inblandade i uppbörden				Förslag till förordning om "svarta listan" inom garanti-sektionen vid EUGFJ
	Införlivande av administrativa bestämmelser och påföljder på området för direkta utgifter	OLAF, INFOS, RDT, andra enheter		Initiativ gällande direkta utgifter			
	Harmonisering av bestämmelserna om kontroll på platsen	OLAF, andra enheter				Jämförande studie av de rättsliga grunderna	Förslag till rådets förordning

⁴⁷ Monitoring and Co-ordination Group for Reform Actions 92-98 (gruppen för övervakning och samordning av reformåtgärderna 92-98).

MÅL	ÅTGÄRDER	ANSVARIG ENHET	2001		2002		2003
			första halvåret	andra halvåret	första halvåret	andra halvåret	
2. STÄRKT SAMARBETE							
2.1. Inrätta en gemensam tjänsteplattform							
2.1.1. <i>Rationalisera och ta till vara samarbets-strukturerna</i>	Genomgång av vilka tjänster kommissionen/OLAF kan erbjuda institutionerna och medlemsstaterna, bedömning av möjligheterna till samverkan	OLAF	Genomgång av de tjänster kommissionen/OLAF kan erbjuda		Genomförbarhetsstudie med avseende på tjänsteplattformens organisation		Inrättande
	Förstärkning av de befintliga samordnings-strukturerna	OLAF	Bedömning		Ändring av beslutet om inrättande av Cocolaf		

2.1.2. Bredare informationsinsamling, bättre analys och utnyttjande av information	Bedömning av möjligheterna till samverkan med nationella eller externa organ för bedrägeribekämpning (Eurojust, Europol, Interpol osv.)	OLAF				Samarbetsprotokoll
	Formalisera förbindelserna med Eurojust, Europol och Interpol	OLAF, JAI, andra organ			Fastställa möjligheterna till samverkan	

MÅL	ÅTGÄRDER	ANSVARIG ENHET	2001		2002		2003
			första halvåret	andra halvåret	första halvåret	andra halvåret	
2.2. Ett fördjupat partnerskap med å ena sidan medlemsstaterna, å andra sidan tredje land							
2.2.1. Stärka samarbetet i förebyggandet av och kampen mot penningtvätt och mervärdesskattebedrägerier	Penningtvätt, mervärdesskatt: ömsesidigt bistånd och informationsutbyte mellan kommissionen och medlemsstaterna i fråga om misstänkta transaktioner	OLAF, TAXUD, MARKT, JAI	Förslag till förordning enligt artikel 280				Inrättande av samarbetet och informationsutbytet
	Administrativt samarbete mellan medlemsstaterna och ömsesidigt bistånd	TAXUD	Förslag till förordning (artikel 95 i EG-fördraget)				
2.2.2. Utvärdering och framförhållning	Genomgång av de nya bestämmelser som medlemsstaterna infört under 1999-2000	OLAF	Årsrapport enligt artikel 280.5 om skyddet av de ekonomiska intressena		Rapport (artikel 280 i EG-fördraget)		Rapport (artikel 280 i EG-fördraget)

MÅL	ÅTGÄRDER	ANSVARIG ENHET	2001		2002		2003
			första halvåret	andra halvåret	första halvåret	andra halvåret	
	Årlig utvärdering av OLAF:s operativa verksamhet (artiklarna 11 och 12 i förordningarna nr 1073/1999 respektive 1074/1999)	OLAF		Rapport från byrån		Rapport från byrån	Rapport från byrån
	Fastställande av byråns strategiska målsättningar	OLAF		Handlingsplan från byrån			Handlingsplan från byrån
	Utvärdering av byråns verksamhet enligt artikel 15 i förordningarna nr 1073/1999 och 1074/1999)	OLAF				Rapport från kommissionen Yttrande från övervakningskommittén	Uppföljning

MÅL	ÅTGÄRDER	ANSVARIG ENHET	2001		2002		2003
			första halvåret	andra halvåret	första halvåret	andra halvåret	
3. INTERINSTITUTIONELLA ÅTGÄRDER FÖR ATT FÖREBYGGA OCH MOTVERKA BEDRÄGERIER OCH KORRUPTION							
3.1. Informera samtliga gemenskapsanställda om principerna för sund projektförvaltning							
3.1.1. Stärka samordningen och samarbetet mellan OLAF och kommissionens övriga enheter (åtgärd 93)	Slutande av avtalsprotokoll mellan OLAF och de specialiserade finansiella enheterna	OLAF, SAI, SG, SFC, ADMIN (IDO), andra enheter		Fastställande av vilka tjänster som kan erbjudas		Förhandling av protokollen	Genomförande

MÅL	ÅTGÄRDER	ANSVARIG ENHET	2001		2002		2003
			första halvåret	andra halvåret	första halvåret	andra halvåret	
3.1.2. Upprätta riktlinjer för sund ekonomisk förvaltning (åtgärd 92)	Utbildningsplan, uppförandekodexar	OLAF, arbetsgruppen för reformen ⁴⁸ , SAI, BUDG, ADMIN, SG		Meddelande		Kriterier för sund förvaltning	Genomförande från enheternas sida
	Översikt över högriskbeteenden	Arbetsgruppen för reformen ⁴⁹ , OLAF, AUDIT, BUDG, SG, ADMIN				Handbok	

⁴⁸ Se noten på sidan 32.

⁴⁹ Se noten på sidan 32.

MÅL	ÅTGÄRDER	ANSVARIG ENHET	2001		2002		2003
			första halvåret	andra halvåret	första halvåret	andra halvåret	
3.2. Förbättra den rättsliga ramen för administrativa utredningar							
3.2.1. Reform av de disciplinära förfarandena (åtgärderna 57 och 58)	Anpassning av administrativ praxis, ändring av de disciplinära bestämmelserna och skyldigheterna enligt tjänsteföreskrifterna	ADMIN (IDO), Arbetsgruppen för reformen ⁵⁰ , OLAF, SG		Beslut från kommissionen			
3.2.2. Öka effektiviteten och enhetligheten i de administrativa utredningarna	Analys av villkoren för genomförande av artikel 4 i förordning nr 1073/99 vid gemenskapens institutioner och organ	OLAF				Rapport på grundval av artikel 15 i förordningarna nr 1073/1999 och 1074/99	Uppföljning

⁵⁰

Se noten längst ner på sidan 32.

MÅL	ÅTGÄRDER	ANSVARIG ENHET	2001		2002		2003
			första halvåret	andra halvåret	första halvåret	andra halvåret	
4. EN STARKARE STRAFFRÄTTSLIG DIMENSION							
4.1. Uppföljning av kommissionens meddelande om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen							
Återuppta diskussionen om det straffrättsliga skyddet av de ekonomiska intressena	Fortsatt diskussion om inrättandet av en europeisk åklagarmyndighet för skyddet av de ekonomiska intressena	OLAF, JAI		Grönbok	Samråd, rapport		Offentlig hearing och uppföljningsrapport
Påskynda ikraftträdandet av det straffrättsliga skyddet	Genomförande av vissa bestämmelser i konventionerna och protokollen om skyddet av de ekonomiska intressena på grundval av den nya artikel 280 i EG-fördraget	OLAF	Förslag till direktiv				

MÅL	ÅTGÄRDER	ANSVARIG ENHET	2001		2002		2003
			första halvåret	andra halvåret	första halvåret	andra halvåret	
4.2. Förstärkt samarbete och bättre handlingsmöjligheter på det straffrättsliga området							
Förenkla förfarandena för ömsesidig rättshjälp	Uppföljning av kommissionens meddelande om inrättande av Eurojust	JAI/OLAF		Förslag till protokoll till konventionen av den 29 maj 2000			
	Inrättande av den europeiska enheten för rättsligt samarbete	JAI/OLAF	Inrättande av den provisoriska enheten			Antagande av de permanenta bestämmelserna om Eurojust	
						Insatser för att åstadkomma samverkan mellan Eurojust och domarpoolen	
Förstärka det straffrättsliga samarbetet för skyddet av de ekonomiska intressena	Vertikalt samarbete med medlemsstaterna i kampen mot brottslighet som riktar sig mot de ekonomiska intressena	OLAF	Analys av det tekniska och operativa biståndet från byrån till de rättsliga myndigheterna			Handbok för god praxis i fråga om straffrättsligt samarbete och ömsesidig rättshjälp	
	Ömsesidigt erkännande av avgöranden i brottmål	JAI / OLAF	Program för genomförandeåtgärder				

MÅL	ÅTGÄRDER	ANSVARIG ENHET	2001		2002		2003
			första halvåret	andra halvåret	första halvåret	andra halvåret	
	Polisiärt samarbete	OLAF/JAI/ Europol			Förstärkt samarbete med Europol i kampen mot olaglig verksamhet med anknytning till skyddet av de ekonomiska intressena		