



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 11.7.2012
COM(2012) 363 final

2012/0193 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

**om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle
interesser**

{SWD(2012) 195 final}
{SWD(2012) 196 final}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

1.1 Generel baggrund

Svig og andre ulovlige handlinger rettet mod Unionens finansielle interesser udgør et alvorligt problem, der skader Unionens budget og dermed også går ud over skatteyderne. Unionens budget har til formål at forbedre levevilkårene og skabe vækst og beskæftigelse, og dette mål bringes i fare, hvis nogle af pengene misbruges. Det gælder ikke mindst i en tid med konsolidering af de offentlige finanser, finanspolitiske stramninger og vækstfremmende strukturreformer. Ifølge Kommissionens rapport fra 2010 om beskyttelse af Unionens finansielle interesser¹ anslås der at blive svindlet med omkring 600 mio. EUR om året, både på budgettets indtægts- og udgiftsside, til trods for den lovgivning, der allerede findes. Det reelle beløb må antages at være endnu større, da ikke alle tilfælde af svig opdages og indberettes.

Unionen har pligt til at beskytte skatteydernes penge på den mest effektive måde ved at udnytte alle de muligheder, traktaten om Den Europæiske Union giver. Den skade, svig og andre ulovlige handlinger påfører EU's budget, gør det nødvendigt at sætte ind på at sikre en ensartet og effektiv beskyttelse af Unionens finansielle interesser, i det omfang, hvor det viser sig nødvendigt, også ved at gøre brug af strafferetten. Men selv om der allerede er udviklet et EU-regelværk på dette område, som omfatter svig, bestikkelse og hvidvaskning af penge², er der divergenser mellem de regler, medlemsstaterne har vedtaget, og dermed også mellem beskyttelsesniveauerne i deres nationale retssystemer. Disse divergenser bevirker, at der ikke er en ensartet beskyttelse af Unionens finansielle interesser, og at de foranstaltninger, der er truffet for at bekæmpe svig, endnu ikke har fået en tilstrækkeligt afskrækkende virkning.

Med hensyn til svig har medlemsstaterne f.eks. indføjet definitioner på denne type lovovertrædelse i flere forskellige former for lovgivning, spændende lige fra almindelige straffelove, som kan omhandle specifikke eller generiske typer strafbare handlinger, og til skattelove, der også kan indeholde strafferetlige bestemmelser³. Tilsvarende divergenser konstateres med hensyn til niveauerne i de sanktioner, hvormed disse former for strafbare handlinger straffes i de forskellige medlemsstater:⁴

MS	Straffe
AT	Fængsel indtil 6 måneder (§ 146 i straffeloven), 3 år (§ 147, stk. 1 og 2, i straffeloven), 10 år (§ 147, stk. 3, og § 148 i straffeloven), fængsel indtil 3 hhv. 5 år og bøder på op til det dobbelte af det unddragne beløb (§ 7 i AEG).
BE	Fængsel fra 1 måned til 5 år (§ 450 i indkomstskatteloven), fængsel fra 2 måneder til 3 år (§ 451 i

¹ KOM(2011) 595 endelig og de dertil hørende arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene SEC(2011)1107, 1108 og 1109 endelig.

² Konvention af 26. juli 1995 (EFT C 316 af 27.11.1995, s. 49) (svig); første protokol af 27. september 1996 (EFT C 313 af 23.10.1996, s. 2) og konvention af 26. maj 1997 (EFT C 195 af 25.6.1997) (bestikkelse); protokol af 29. november 1996 (EFT C 151 af 20.5.1997, s. 2) (domstolsfortolkning); anden protokol af 19. juni 1997 (EFT C 221 af 19.7.1997, s. 12) (hvidvaskning).

³ Se Kommissionens beretninger om medlemsstaternes gennemførelse af BFI-konventionen i KOM(2004) 709 endelig af 25.10.2004 og KOM(2008) 77 endelig af 14.2.2008.

⁴ Tabellen er et udtog af en mere omfattende oversigt, som også omfatter andre lovovertrædelser, i konsekvensanalysen til direktivforslaget. Den giver et omtrentligt billede af situationen i medlemsstaterne pr. december 2011.

MS Straffe	
	indkomstskatteloven) og bøder (§ 259, 260 og 261 i den almindelige told- og punktafgiftslov).
BG	Fængsel fra 1 til 8 år (§ 209, 210 i straffeloven), fængsel fra 3 til 10 år (§ 211 i straffeloven), fængsel 2 til 8 år (§ 212 i straffeloven), fængsel fra 3 til 10 år (§ 212(3) i straffeloven).
CY	Fængsel i 5 år (§ 300 i straffeloven), fængsel indtil 3 år eller bøder på op til 5 125,80 EUR eller begge dele..
CZ	Fængsel indtil 2 år (§ 209-212 i straffeloven).
DK	Fængsel indtil 1 år og 6 måneder (§ 279 i straffeloven) (§ 289A i straffeloven), 8 år i grove tilfælde.
EE	Bøde eller fængsel indtil 3 år (§ 209 i straffeloven), 5 år (§ 210 i straffeloven).
FI	Bøde eller fængsel fra 14 dage til 2 år (§ 36, stk. 1, i straffeloven), (§ 29, stk. 1, i straffeloven) (§ 29, stk. 5, i straffeloven), fra 4 måneder til 4 år i grove tilfælde.
FR	Fængsel indtil 5 år og bøde på 375 000 EUR (§ 313, stk. 1-3, i straffeloven), indtil 7 år og bøde på 750 000 EUR i grove tilfælde.
DE	Fængsel indtil 5 år eller bøde (§ 263 i straffeloven).
EL	Fra 10 dage til 5 år , fra 3 måneder til 5 år (§ 386, stk. 1, i straffeloven), fra 2 år til 5 år i grove tilfælde.
HU	Fængsel indtil 2 år (§ 318 i straffeloven), 5 år (§ 314 i straffeloven).
IR	Fængsel indtil 5 år (§ 42 i lov af 2001).
IT	Fængsel fra 6 måneder til 3 år og bøde fra 51 til 1 032 EUR (§ 640.1 i straffeloven), fængsel fra 1 til 6 år (§ 640 a i straffeloven).
LV	Fængsel indtil 3 år , eller varetægtsarrest eller samfundstjeneste eller bøde på indtil 60 gange mindstemånedslønnen (17 074,20 EUR) (§ 177 i straffeloven).
LT	Samfundstjeneste eller bøde eller frihedsberøvelse eller arrest eller fængsel indtil 3 år (§ 182 i straffeloven) eller indtil 8 år (alvorlige forbrydelser).
LU	Fængsel fra 1 måned til 1 år eller bøde fra 500 til 30 000 EUR (§ 490 i straffeloven), fængsel fra 1 måned til 1 år eller bøde fra 500 til 10 000 EUR (§ 498 i straffeloven).
MT	Fængsel fra 4 måneder til 1 år (§ 298(1) i straffeloven), fængsel indtil 18 måneder eller bøde på 2 329.37 til 34 940,60 EUR (§ 298 C i straffeloven), fængsel fra 7 måneder til 2 år (§ 308 i straffeloven), fængsel fra 1 til 6 måneder eller bøde (§ 309 i straffeloven).
NL	Fængsel indtil 1 år (§ 328 i straffeloven), 2 år (§ 334 i straffeloven), 3 år (§ 360 i straffeloven), 4 år (§ 227 og 326 i straffeloven) eller 6 år (§ 225, 336 og 359 i straffeloven) eller bøde på op til 76 000 EUR .
PL	Fængsel fra 3 måneder til 5 år (§ 297 i straffeloven).
PT	Fængsel indtil 3 år eller bøde (§ 217 i straffeloven).
RO	Fængsel fra 6 måneder til 12 år (§ 215 i straffeloven) (almindeligvis).
SI	Fængsel fra 3 måneder til 3 år (§ 229 i straffeloven), fængsel indtil 3 år (§ 211 i straffeloven), fængsel indtil 5 år (§ 228 i straffeloven), bøde eller fængsel indtil 3 år (§ 231 i straffeloven).
SK	Fængsel indtil 2 år (§ 221 i straffeloven), fængsel fra 1 til 5 år (§ 222-225).
ES	Fængsel fra 6 måneder til 3 år (§ 252 i straffeloven).
SE	Fængsel indtil 2 år (§ 9, stk. 1, i straffeloven).
UK	Summarisk procedure: fængsel indtil 12 måneder , bøde eller begge dele (§ 1 i Fraud Act 2006); ved domfældelse efter tiltale fængsel indtil 10 år , bøde eller begge dele.

Disse divergenser har negativ indvirkning på effektiviteten af Unionens indsats for at beskytte sine finansielle interesser, således som det fremgår af konsekvensanalysen til dette forslag. Indførelse af fælles definitioner på strafbare handlinger i alle medlemsstater ville mindske risikoen for divergerende praksis ved at sikre en ensartet fortolkning og en ensartet opfyldelse af de krav, der stilles til retsforfølgning. Det ville også styrke de relevante bestemmelser afskrækkende effekt og fremme en mere effektiv håndhævelse af dem, samtidig med at det

ville mindske potentielle lovovertræderes incitament til at sørge for at begå deres ulovlige handlinger i de mere lempelige jurisdiktioner inden for Unionen.

Det er også vigtigt for alle EU-institutionernes (herunder EU-kontorer og –agenturer) troværdighed og budgetforvaltningens legitimitet at sikre en ensartet beskyttelse af Unionens finansielle interesser. Derfor bør dette forslag ikke kun omfatte svig i snæver forstand, men også alle dermed beslægtede former for ulovlige handlinger, som skader EU's budget, herunder bestikkelse, hvidvaskning af penge og uhæderlig adfærd i forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter. Det afgørende element er, at der opnås økonomisk vinding på bekostning af EU's budget og dermed på bekostning af alle skatteydere.

En yderligere begrundelse for forslaget til et nyt direktiv er nødvendigheden af at få vedtaget konkrete foranstaltninger til gennemførelse af Kommissionens overordnede strategiske tilgang til bekæmpelse af svig. Det er baggrunden for, at Kommissionen nu fremsætter dette direktivforslag.

1.2 Retlig kontekst

De første strafferetlige elementer i beskyttelsen af Unionens finansielle interesser blev indført i 1995 med konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og de dertil hørende protokoller (herefter under ét benævnt "BFI-konventionen")⁵. Konventionen er siden blevet ratificeret af og trådt i kraft i næsten alle medlemsstater⁶. Andre relevante EU-foranstaltninger på det strafferetlige område omfatter Rådets rammeafgørelse 2005/212/RIA af 24. februar 2005 om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbare forhold⁷, som Kommissionen har foreslået erstattet med et direktiv om indefrysning og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union⁸ for de medlemsstater, der er med i dette samarbejde.

Disse rammer er blevet udvidet med generelle strafferetlige EU-foranstaltninger rettet mod visse ulovlige aktiviteter, der er særligt skadelige for den legale økonomi, bl.a. hvidvaskning af penge⁹ og bestikkelse¹⁰, der – selv om de ikke tager specifikt sigte herpå – også bidrager til at beskytte EU's finansielle interesser.

I maj 2011 udsendte Kommissionen en meddelelse om beskyttelse af Unionens finansielle interesser gennem straffelovgivning og administrative undersøgelser¹¹, som var ledsaget af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene¹². Heri gennemgik Kommissionen den brogede samling bestemmelser med definitioner af strafbare handlinger og strafferetlige

⁵ Se fodnote 2.

⁶ *Second Commission Report on the Implementation of the Convention for the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols*, 14.2.2008, KOM(2008) 77 endelig, punkt 4.1. Flere medlemsstater har siden ratificeret konventionen og dens protokoller. Kun Den Tjekkiske Republik har endnu ikke ratificeret den, men har dog indledt sine interne forfatningsmæssige procedurer med henblik herpå.

⁷ EUT L 68 af 15.3.2005, s. 49.

⁸ KOM(2012) 85 endelig af 12.3.2012.

⁹ Direktiv 91/308/EØF, siden ophævet og erstattet af direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, EUT L 309 af 25.11.2005, s. 15.

¹⁰ Kommissionens afgørelse af 6.6.2011 om oprettelse af en EU-mekanisme for rapportering om korruption, C(2011) 3673 endelig.

¹¹ KOM(2011) 293 endelig af 26.5.2011.

¹² SEC(2011) 621 endelig af 26.5.2011.

sanktioner, der er blevet udviklet inden for EU under de nuværende retlige rammer. Den tilkendegav desuden, at den så strafferetten som et af midlerne til at rette op på denne tilstand.

I meddelelsen "På vej mod en EU-politik på det strafferetlige område"¹³ skitserede den de generelle rammer, den ville foreslå for indholdet af og strukturen i en EU-strafferet samt en række generelle principper for straffelovgivning på EU-plan, især nødvendigheden af, at EU-straffelovgivning ikke går længere, end hvad der er nødvendigt, og står i et rimeligt forhold til målet.

Der er gradvis blevet udviklet et kompleks af administrative regler til bekæmpelse af ulovlige aktiviteter til skade for EU's finanser. Således indeholder forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 administrative regler til bekæmpelse af ulovlige aktiviteter til skade for EU's finansielle interesser¹⁴, hvortil kommer administrative regler i en række sektorer¹⁵. Og ud over de ovennævnte tværgående retsakter, der specifikt tager sigte på at beskytte Unionens finansielle interesser, findes der desuden en række forvaltningsretlige EU-retsakter, der indeholder relevante bestemmelser angående ulovlige handlinger til skade for Unionens offentlige finanser¹⁶.

2. HØRINGSRESULTATER OG KONSEKVENSANALYSER

2.1 Høring af interessenter

Kommissionen har ved adskillige lejligheder foretaget høring af interessenterne på området. Den foretog bl.a. høring af eksperter fra den akademiske verden den 25. oktober 2011 og af eksperter fra medlemsstaterne på et særskilt høringsmøde den 6. december 2011, hvori også deltog repræsentanter for Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender. Medlemsstaternes anklagemyndigheder blev hørt gennem et spørgeskema og drøftelser på det forum for anklagemyndigheder, som Eurojust afholdt i Haag den 23. juni 2011 og igen den 16. december 2011. Desuden mødtes Kommissionen også med repræsentanter for *Taxpayers' Association of Europe* på et ekspertmøde, der fandt sted den 25. januar 2012.

Ekspertene har peget på store huller i de nuværende retlige rammer om beskyttelsen af EU's finansielle interesser. De pegede især på problemerne omkring forældelsesfrister. De akademiske eksperter understregede, at strafferetten er et middel, man kun bør ty til som en sidste udvej og med behørig hensyntagen til subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne. Eftersom strafferetten er et meget skrappt middel til at udøve samfunds kontrol, som griber stærkt ind i grundlæggende frihedsrettigheder, må den kun bruges som en sidste udvej og på en måde, der beskytter grundlæggende interesser og samtidig respekterer de borgerlige frihedsrettigheder og gavner borgerne. Ekspertene fra medlemsstaterne bakkede generelt op om det mål, Kommissionen søger virkeliggjort, nemlig at værne om skatteydernes penge og beskytte fundamentale interesser, der fortjener en ensartet beskyttelse overalt i Den Europæiske Union. Blandt repræsentanterne for anklagemyndighederne var den almindeligt udbredte opfattelse den, at det var relevant at indføre en klar strafferetlig lovgivning, der

¹³ KOM(2011) 573 endelig af 20.9.2011.

¹⁴ EFT L 312 af 23.12.1995, s. 1.

¹⁵ F.eks. på landbrugsområdet forordning (EF) nr. 73/2009 om direkte støtteordninger for landmænd, EUT L 30 af 31.1.2009, s. 16.

¹⁶ For en oversigt over disse retsakter henvises til *Study on the legal framework for the protection of EU financial interests by criminal law* RS 2011/07, 4. april 2012, s. 22.

sikrer ens spilleregler for alle, og at den burde følges op med foranstaltninger på retsplejeområdet for at afhjælpe de mangler, de fandt, der var på dette område. Dette punkt indgår i Kommissionens arbejdsprogram, der indeholder et særskilt initiativ om processuelle foranstaltninger til beskyttelse af EU's finansielle interesser i 2013. *Taxpayers' Association of Europe* udtrykte kraftig støtte til Kommissionens intentioner om at forbedre beskyttelsen af EU's finansielle interesser mod ulovligt misbrug samt til den foreslåede tilgang med opstilling af en omfattende, afskrækkende strafferetlig ramme om beskyttelsen af EU's finansielle interesser.

2.2 Konsekvensanalysen

Kommissionen gennemførte en konsekvensanalyse af forskellige alternative politikmodeller, bl.a. under hensyntagen til udfaldet af en ekstern undersøgelse, der blev afsluttet i februar 2012¹⁷. Efter en gennemgang af de forskellige muligheder drages der i konsekvensanalysen den konklusion, at det er en løsning, der især udvider definitionerne på nogle svigrelaterede strafbare handlinger, fastlægger mindstestrafte og harmoniserer forældelsesfristerne, der må være den foretrukne.

3. FORSLAGETS RETLIGE ASPEKTER

3.1 Retsgrundlag

Forslaget har hjemmel i artikel 325, stk. 4, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 325 giver EU beføjelse til at vedtage de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af svig og enhver anden ulovlig aktivitet til skade for Unionens finansielle interesser, som skal "virke afskrækkende". Artikel 325, stk. 4, fastsætter, at lovgivningsmyndigheden skal vedtage de nødvendige foranstaltninger med henblik på at yde en effektiv og ensartet beskyttelse. Bestemmelsen indeholder hjemmel til at lovgive om svig og enhver anden ulovlig handling, der skader Unionens finansielle interesser, med henblik på at forebygge og bekæmpe svig. "Svig" skal i denne kontekst ses i en bred forstand, der også omfatter visse svigrelaterede lovovertrædelser.

Bekæmpelse af ulovlige handlinger, der skader EU's finansielle interesser, er et meget specifikt politikområde, hvilket fremgår af, at bestemmelserne herom er placeret i et særligt kapitel om "bekæmpelse af svig" i traktatens afsnit om "finansielle bestemmelser". Desuden forekommer ordet "afskrækkende" heller ikke noget andet sted i traktaten. Det viser, at Unionen på dette specifikke område har en bred vifte af redskaber til rådighed. Dette særlige element forstærkes yderligere af EUF-traktatens artikel 310, stk. 6, for allerede i den allerførste artikel i afsnittet om finansielle bestemmelser understreges *nødvendigheden* af at bekæmpe ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser (på engelsk: "*shall counter*").

Formålet med artikel 325 er at beskytte den særlige interesse, som denne prioriterede politik drejer sig om, nemlig Unionens offentlige midler overalt, hvor de opkræves eller bruges.

¹⁷ Kontrakt nr. JUST/2011/EVAL/FW/1023/A4 - *Study on the legal framework for the protection of EU financial interests by criminal law.*

- Beskyttelsen af EU-midler er en fælles interesse på unionsplan, som adskiller sig fra summen af medlemsstaternes nationale finansielle interesser. Det er grunden til, at traktaten giver Unionen stærke beføjelser til at vedtage "foranstaltninger", som "virker afskrækkende" og "yder en effektiv" (artikel 325, stk. 1) og "ensartet beskyttelse" (artikel 325, stk. 4)¹⁸. En afskrækkende, effektiv og ensartet beskyttelse indebærer i sagens natur og også historisk (jf. BFI-konventionen af 1995) en strafferetlig dimension. Det er nødvendigt at gøre brug af strafferetten for at skabe en afskrækkende effekt på dette område, hvor truslen om straf og dens virkning for de potentielle lovovertræderes omdømme må antages at have tilstrækkelig stor afskræknings effekt til at afholde dem fra overhovedet at begå disse ulovlige handlinger. Artikel 325 giver derfor også beføjelse til at vedtage strafferetlige bestemmelser i forbindelse med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser mod alle tænkelige ulovlige handlinger, hvilket ikke var tilfældet med den dertil svarende artikel 280, stk. 4, i EF-traktaten.
- Unionens finansielle interesser er ikke defineret i selve traktaten, men det fremgår klart af brugen af en bredere formulering end ordet "budget", som benyttes andre steder i traktaten (f.eks. i artikel 310, stk. 1, andet afsnit), at der er tale om alle midler, som forvaltes af eller på vegne af Unionen¹⁹.

Dette forslag erstatter forslaget til direktiv om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser²⁰.

3.2 Nærheds- og proportionalitetsprincippet og overholdelse af de grundlæggende rettigheder

Der ses et behov for en EU-indsats på grund af følgende faktorer:

EU's finansielle interesser beror på de aktiver og passiver, som forvaltes af EU eller på EU's vegne. EU's finansielle interesser er derfor per definition og som udgangspunkt et EU-anliggende. Disse interesser er som sådanne endog mere "EU-centrerede" end de områder, hvor der foretages en harmonisering af medlemsstaternes regler. Både med hensyn til deres form og deres indhold har de mere til fælles med reglerne om beskyttelse af sikkerheden i EU's institutioner, organer, kontorer og agenturer, herunder den fysiske sikkerhed og it-sikkerheden. De kan derfor ikke i tilstrækkelig grad varetages af medlemsstaterne på egen hånd. Det stemmer overens med denne vurdering, at traktaten selv i artikel 310, stk. 6, og artikel 325, stk. 1 og 4, forudsætter nødvendigheden af, at EU vedtager lovgivning om ensartede og afskrækkende foranstaltninger til beskyttelse af EU's finansielle interesser mod ulovlige aktiviteter. I henhold til artikel 48 i Rådets forordning (EF) nr. 1605/2002 har Europa-Kommissionen desuden det fulde ansvar for gennemførelsen af EU's budget med hensyn til alle indtægter og udgifter.

Det er EU, der bedst er i stand til at beskytte sine finansielle interesser, under hensyntagen til de særlige EU-regler, der gælder på dette område. Der er bl.a. tale om budgetreglerne i finansforordningen, de generelle regler om beskyttelse af de finansielle interesser gennem forvaltningsretten og sektorreglerne om beskyttelse af finansielle interesser på de forskellige politikområder, der kan blive berørt. Det kan eventuelt også omfatte mere ensartede

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Der henvises desuden til definitionen i artikel 1, stk. 2, i forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95.

²⁰ KOM(2001) 272 endelig af 23.5.2001, som ændret ved KOM(2002) 577 endelig af 16.10.2002.

strafferetlige regler om beskyttelse af EU's finansielle interesser. Der må lægges særlig vægt på det generelle subsidiaritetskrav, der stilles til EU-lovgivning, når der er tale om strafferetlig lovgivning. Det indebærer, at EU kun kan lovgive, hvis målet ikke kan nås mere effektivt gennem foranstaltninger truffet på nationalt eller regionalt og lokalt plan, men på grund af den foreslåede foranstaltnings omfang eller virkninger bedre kan virkeliggøres på EU-plan. Det er kun EU, der kan vedtage en bindende lovgivning om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger med virkning i alle medlemsstater og dermed skabe et sæt retlige rammer, der kan bidrage til at afhjælpe manglerne ved den nuværende situation, især mangelen på ensartethed, der ikke stemmer overens med de traktatfæstede mål i EUF-traktatens artikel 325, stk. 4.

Forslaget har relevans for følgende rettigheder og principper i EU's charter om grundlæggende rettigheder: retten til frihed og respekt for familieliv (muligheden for fængsling af dømte lovovertrædere), erhvervsfrihed og ret til at drive en virksomhed (muligheden for rettighedsfrakendelse), ejendomsretten (muligheden for at lukke virksomheder, der har overtrådt loven), strafferetlige bøder efter dom og konfiskation, legalitets- og proportionalitetsprincippet (fordi der fastsættes nye definitioner på strafbare handlinger), retten til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for den samme lovovertrædelse (på grund af samspillet med de administrative sanktionsordninger). Indgrebene i disse rettigheder retfærdiggøres af, at de tager sigte på virkeliggørelse af mål af almen interesse, som anerkendes af EU (se charterets artikel 52, stk. 1) og specielt på at tilvejebringe effektive og afskrækkende foranstaltninger til beskyttelse af EU's finansielle interesser. På baggrund af, at situationen ikke har bedret sig, hvad forekomsten af uregelmæssigheder og svig angår, og i lyset af den manglende effektivitet af de nuværende foranstaltninger, der findes inden for rammerne af BFI-konventionen, er det nødvendigt at vedtage strafferetlige foranstaltninger til bekæmpelse og forebyggelse af svig og dermed beslægtede ulovlige handlinger. Der er lagt stor vægt på at sikre, at disse foranstaltninger ikke er mere vidtgående, end hvad der er nødvendigt for at nå målet, og derfor stemmer dermed overens med proportionalitetsprincippet.

3.3. Valg af reguleringsform

Til fastsættelse af harmoniserede strafferetlige bestemmelser til beskyttelse af EU's finansielle interesser, som samtidig giver medlemsstaterne et vist spillerum til at fastsætte strengere bestemmelser, er et direktiv det bedst egnede middel.

3.4. De enkelte bestemmelser

Artikel 1: Formål – denne artikel fastsætter forslagens formål og rækkevidde og især, at det kun finder anvendelse på beskyttelse af EU's finansielle interesser.

Artikel 2: Definition af Unionens finansielle interesser – denne artikel fastsætter den definition af Unionens finansielle interesser, der gælder i hele direktivet. EU-Domstolen har stadfæstet²¹, at der er en direkte forbindelse mellem på den ene side opkrævning af momsindtægter i overensstemmelse med gældende unionslovgivning og på den anden side tilrådighedsstillelsen af disse momsmidler for Unionens budget, eftersom enhver mangel i opkrævningen af de førstnævnte kan føre til en formindskelse af de sidstnævnte. Momssvig må derfor anses for at skade EU's finansielle interesser og er derfor også omfattet af dette direktivforslag.

²¹ Dom af 15. november 2011 i sag C-539/09, Kommissionen mod Tyskland, EUT C 25 af 28.1.2012, s. 5.

Artikel 3: Svig til skade for Unionens finansielle interesser – denne artikel definerer de former for svig, der skal være strafbare i medlemsstaterne.

Artikel 4: Svigagtig adfærd til skade for Unionens finansielle interesser – denne bestemmelse drejer sig om de ulovlige handlinger, der er relevante for bekæmpelse og forebyggelse af svig.

Det fastsættes, at uhæderlig adfærd fra en tilbudsgivers side i forbindelse med offentlige kontrakter skal gøres til en strafbar handling i medlemsstaterne. Denne bestemmelse er rettet mod en form for svigagtig adfærd, hvor de oplysninger, der gives til den ordregivende myndighed, ganske vist er sande, men er uretmæssigt opnået fra en offentlig myndighed. En sådan bestemmelse findes allerede i de fleste medlemsstater, men der er store forskelle mellem sanktionsniveauerne (f.eks. fra en dags fængsel i en medlemsstat til mindst tre års fængsel i en anden medlemsstat)²². Det anslås, at mangelen på effektiv lovgivning herom hvert år påfører EU's budget et tab på 40 mio. EUR²³. Med hensyn til ulovlig samordning af tilbud mellem tilbudsgivere findes der allerede på EU-plan og i medlemsstaterne regler om retsforfølgelse og sanktioner, og direktivet indeholder derfor ingen bestemmelser herom.

Artikel 4 indeholder også en definition på de former for bestikkelse, der skal være strafbare i medlemsstaterne, og den bygger i vid udstrækning på BFI-konventionen og dens protokoller. Den nationale lovgivning, der er vedtaget til gennemførelse af 1995-konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser og protokollerne hertil samt den relevante retspraksis tyder på, at der er behov for en videreudvikling af konventionens definitioner af aktiv og passiv bestikkelse. I modsætning til BFI-konventionen vil det ikke være en forudsætning for anvendelsen af denne bestemmelse, at den pågældende har handlet "i strid med sine officielle pligter". Der er behov for en specifik bestemmelse herom, eftersom bestikkelse er et særligt alvorligt problem i relation til EU's finansielle interesser. Desuden indeholder artikel 4 en definition af misbrug af EU-midler, hvorved forstås en handling begået af en offentligt ansat, der ikke falder ind under begrebet svig i snæver forstand, og som består i anvendelse af midler eller aktiver i strid med deres formål med det forsæt at skade Unionens finansielle interesser. Endvidere henvises der i artikel 4 til lovgivningen om hvidvaskning af penge i relation til hvidvaskning af udbyttet af de handlinger, der er strafbare i henhold til direktivet, med det formål at sikre, at disse former for hvidvaskning af penge kan straffes som strafbare handlinger i alle medlemsstaterne. Det vil sikre, at der kommer til at gælde samme sanktionsregler for alle strafbare handlinger rettet mod Unionens finansielle interesser.

Desuden giver artikel 4 en definition af offentligt ansatte, som ikke alene omfatter enhver, der har et lovgivende, udøvende eller retsligt hverv eller på anden måde virker i offentlig tjeneste for Unionen eller i medlemsstaterne, men også enhver, der udøver sådanne funktioner i tredjelande. For det er nødvendigt at beskytte Unionens finansielle interesser mod aktiv eller passiv bestikkelse og misbrug af midler også i relation til personer i tredjelande i det omfang, hvor de forvalter unionsmidler.

Artikel 5: Anstiftelse, medvirken og tilskyndelse samt forsøg – denne bestemmelse gælder for alle de ovennævnte strafbare handlinger og kræver, at medlemsstaterne også skal gøre det strafbart at anstifte til og medvirke til sådanne handlinger. For de fleste af disse strafbare handlingers vedkommende omfatter bestemmelsen ikke forsøg, eftersom de grundlæggende definitioner på disse handlinger allerede omfatter elementer af forsøg.

²² Study on the legal framework for the protection of EU financial interests by criminal law, RS 2011/07, 4. maj 2012, s. 74.

²³ Ibidem, s. 150.

Artikel 6: Juridiske personers ansvar – denne bestemmelse finder anvendelse på alle de ovennævnte strafbare handlinger, og kræver, at medlemsstaterne skal sikre, at juridiske personer kan holdes ansvarlige, men udelukker samtidig, at det sker som alternativ til fysiske personers ansvar.

Artikel 7: Straffe for fysiske personer – denne bestemmelse, som gælder for alle de ovennævnte strafbare handlinger, pålægger medlemsstaterne pligt til at anvende straffe, der i overensstemmelse med Domstolens retspraksis er effektive, står i et rimeligt forhold til de strafbare handlinger og virker afskrækkende, og fastsætter mindstestrafte for fysiske personer. De fastlagte straffe står i et rimeligt forhold til de strafbare handlingers grovhed og stemmer desuden overens med de straffe, der for øjeblikket findes i de fleste medlemsstater. Bestemmelserne i artikel 7 afklarer desuden nogle af aspekterne i forbindelse med forholdet mellem direktivet og disciplinærstraffe pålagt af andre årsager.

Artikel 8: Mindstestrafte for fængselsstraffe – Disse bestemmelser, som gælder for alle de ovennævnte strafbare handlinger, fastsætter minimumsfængselsstraffe for særligt grove strafbare handlinger baseret på en mindstestraf for hver type strafbar handling. Indførelsen af mindstestrafte vil skabe ensartethed i hele Unionen med hensyn til de straffe, der gælder for en given handling i alle medlemsstater, og dermed sikre en effektiv og ensartet beskyttelse af Unionens finansielle interesser overalt i Unionen. Økonomisk kriminalitet – herunder svig – er typisk et område, hvor strafferetlige sanktioner kan have en særligt afskrækkende effekt, eftersom potentielle lovovertrædere må antages at foretage en vis risikokalkulering, før de beslutter at gå ind i sådanne kriminelle aktiviteter. Indførelse af mindstestrafte anses derfor for at være nødvendigt for at sikre en effektivt afskrækkende virkning i hele Europa. Mindstestrafte på seks måneder står i et rimeligt forhold til de strafbare handlingers grovhed og åbner desuden mulighed for at udstede og fuldbyrde en europæisk arrestordre for de strafbare handlinger, der er nævnt i artikel 2 i rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre²⁴, og sikrer dermed et så effektivt samarbejde mellem medlemsstaternes retsvæsen og retshåndhævende myndigheder som muligt.

Artikel 9: Straffe for juridiske personer – denne bestemmelse svarer til artikel 7 og gælder for juridiske personer.

Artikel 10: Indefrysning og konfiskation – denne bestemmelse, som gælder for alle de ovennævnte strafbare handlinger, kræver, at det skal være muligt at indefryse og konfiskere udbytte af og redskaber brugt til disse strafbare handlinger.

Artikel 11: Jurisdiktion – denne bestemmelse er baseret på territorialitets- og personprincipperne. Den gælder for alle de ovennævnte strafbare handlinger, og kræver, at det sikres, at de retslige myndigheder har kompetence til at efterforske og retsforfølge sager, der berører Unionens finansielle interesser. I betragtning af, at dette direktiv ikke åbner mulighed for retsforfølgning af svig i tilfælde, hvor medlemsstaterne ikke har straffemyndighed, skal medlemsstaterne og Kommissionen udveksle bevismateriale angående svigagtige handlinger begået uden for Unionens område af tredjelandstatsborgere med det pågældende tredjeland og samarbejde med henblik på at få de kompetente myndigheder i disse lande til at retsforfølge disse handlinger.

Artikel 12: Forældelse af strafbare handlinger til skade for Unionens finansielle interesser – denne bestemmelse, som gælder for alle de ovennævnte strafbare handlinger, drejer sig om

²⁴ EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

fastsættelse af en mindsteforældelsesfrist samt en forældelsesfrist for fuldbyrdelse af straffe efter en endelig domfældelse.

Artikel 13: Inddrivelse – i denne bestemmelse præciseres det, at direktivet ikke berører medlemsstaternes pligt til at sikre inddrivelse af beløb, der er uretmæssigt udbetalt som følge af en af de af direktivet omfattede strafbare handlinger, uanset bestemmelsen om den strafferetlige forældelsesfrist i artikel 12.

Artikel 14: Forholdet til andre af Unionens gældende retsakter – denne bestemmelse klarlægger forholdet mellem de administrative og strafferetlige sanktionssystemer.

Artikel 15: Samarbejde mellem medlemsstaterne og Europa-Kommissionen (Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig) – denne bestemmelse svarer til bestemmelsen om samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen i den anden protokol til BFI-konventionen. Den nødvendiggøres af, at konventionen og dens protokoller ophæves ved artikel 16.

Artikel 16: Ophævelse af strafferetskonventionerne om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser – i denne artikel ophæves BFI-konventionen af 1995 og protokollerne hertil.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget har ingen umiddelbare virkninger for Unionens budget. Det tager imidlertid sigte på at forebygge tab forårsaget af ulovlige handlinger til skade for EU's finansielle interesser ved at øge den afskrækkende effekt og fremme en mere effektiv håndhævelse af strafferetten i medlemsstaterne samt på at lette inddrivelsen af midlerne, når de tab, der er forårsaget af ulovlige handlinger til skade for EU's finansielle interesser, allerede er opstået.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde , særlig artikel 325, stk. 4,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

under henvisning til udtalelse fra Den Europæiske Revisionsret²⁵,

efter den almindelige lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Beskyttelse af Unionens finansielle interesser angår ikke alene forvaltningen af budgetmidler, men omfatter også alle handlinger, der kan skade eller truer med at skade Unionens aktiver samt medlemsstaternes i det omfang, hvor der er tale om midler til støtte for eller stabilisering af medlemsstaternes økonomi eller offentlige finanser i forbindelse med Unionens politikker.
- (2) For at sikre effektivitet, proportionalitet og afskrækkende virkning i beskyttelsen af Unionens finansielle interesser bør strafferetten i medlemsstaterne fortsat virke som et supplement til den beskyttelse, forvaltningsretten og civilretten yder mod de mest alvorlige former for svigagtige handlinger på dette område, samtidig med at uoverensstemmelser både inden for og mellem disse retsområder undgås.
- (3) For at beskytte Unionens finansielle interesser er det nødvendigt at fastlægge en fælles definition på svig, der omfatter svigagtig adfærd til skade for EU's budget såvel på indtægts- som på udgiftssiden.
- (4) Svig med merværdiafgift (momssvig) formindsker medlemsstaternes momsindtægter og dermed de indtægter, der fremkommer ved anvendelse af en ensartet sats på medlemsstaternes momsgrundlag. Som stadfæstet af Den Europæiske Unions Domstol²⁶, er der en direkte forbindelse mellem opkrævning af momsindtægter i overensstemmelse med gældende unionslovgivning og disse midlers

²⁵ EUT C ...af ..., s. .

²⁶ Sag C-539/09, EUT C 25 af 28.1. 2012, s. 8.

tilrådighedsstillelse for Unionens budget, eftersom enhver mangel i opkrævningen af de førstnævnte fører til en formindskelse af de sidstnævnte. Direktivet finder derfor også anvendelse på indtægter opkrævet som momsindtægter i medlemsstaterne.

- (5) Nødvendigheden af at imødegå den betydelige skade, som en ulovlig formindskelse af de momsbaseede egne indtægter påfører EU's finansielle interesser, og de i dette direktiv fastsatte beløbstærskler bør ses i sammenhæng med proportionalitetsprincippet i betragtning af disse egne indtægters særlige karakter og beregningsmåde, herunder den differentierede behandling af medlemsstaterne.
- (6) Unionens finansielle interesser kan blive skadet, når individuelle tilbudsgivere afgiver oplysninger til ordregivende eller tilskudsydende myndigheder, der er baseret på oplysninger, som de uretmæssigt har opnået direkte eller indirekte fra den ordregivende myndighed, med det formål at omgå eller misbruge reglerne for den offentlige indkøbs- eller tilskudsprocedure. En sådan adfærd har mange lighedspunkter med svig, men opfylder ikke nødvendigvis alle betingelserne for, at tilbudsgiverens handling kan kvalificeres som svig, eftersom hans bud vil kunne opfylde alle udbudskravene. Ulovlig samordning mellem tilbudsgivere strider mod Unionens konkurrenceregler og den tilsvarende nationale lovgivning; denne form for adfærd kvalificeres allerede som en strafbar handling overalt i Unionen og bør holdes uden for dette direktivs anvendelsesområde.
- (7) Unionens lovgivning om hvidvaskning af penge finder fuld anvendelse på hvidvaskning af udbyttet af de strafbare handlinger, der er omfattet af dette direktiv. Der bør henvises til denne lovgivning for at sikre, at den sanktionsordning, der indføres med nærværende direktiv, finder anvendelse på alle strafbare handlinger rettet mod Unionens finansielle interesser.
- (8) Bestikkelse udgør en særligt alvorlig trussel mod Unionens finansielle interesser og kan i mange tilfælde også være forbundet med svigagtig adfærd. Det er derfor nødvendigt udtrykkeligt at definere sådanne handlinger som strafbare handlinger. Det må sikres, at sådanne handlinger falder ind under definitionen, uanset om de udøves i strid med en tjenstlig forpligtelse eller ej. Med hensyn til passiv bestikkelse og misbrug af offentlige midler er der behov for at indføje en definition på offentligt ansatte, som omfatter alle, der virker i offentlig tjeneste, uanset om de er tjenestemænd, valgt eller ansat på kontrakt, samt alle, der har til opgave at levere offentlige tjenester til borgerne eller i den almene interesse uden at have en officiel offentlig funktion, såsom kontrahenter, der også forvalter EU-midler.
- (9) Unionens finansielle interesser kan skades ved, at en offentligt ansat misbruger midler eller aktiver til et andet end det tilsigtede formål med det forsæt at skade Unionens finansielle interesser. Det er derfor nødvendigt at indføre en præcis definition af strafbare handlinger i forbindelse med en sådan adfærd.
- (10) Nogle handlinger til skade for Unionens finansielle interesser er i praksis ofte nært forbundet med de lovovertrædelser, der er omfattet af EUF-traktatens artikel 83, stk. 1, og unionslovgivning vedtaget på grundlag heraf. Bestemmelserne herom bør derfor formuleres på en måde, der sikrer sammenhængen med denne lovgivning.
- (11) I det omfang, hvor en adfærd, der kan tilskrives juridiske personer, også kan skade eller true Unionens finansielle interesser, bør disse juridiske personer kunne holdes

ansvarlige for de i dette direktiv definerede strafbare handlinger, når de er begået på deres vegne.

- (12) For at sikre en ensartet beskyttelse af Unionens finansielle interesser med foranstaltninger, der virker afskrækkende overalt i Unionen, bør medlemsstaterne desuden fastsætte visse mindsteregler om straf typer og strafniveauer for de i dette direktiv omhandlede strafbare handlinger. Disse straffe bør ikke være mere vidtgående, end hvad der står i et rimeligt forhold til den strafbare handling, og der bør fastsættes en beløbstærskel for handlinger, som det ikke er nødvendigt at kriminalisere, når tærsklen ikke er overskredet.
- (13) Dette direktiv berører ikke en korrekt og effektiv iværksættelse af disciplinære foranstaltninger. I overensstemmelse med national ret kan der for de i dette direktiv definerede strafbare handlinger i individuelle tilfælde pålægges sanktioner, som ikke kan sidestilles med strafferetlige sanktioner; for alle andre sanktioner bør *ne bis in idem*-princippet i fuldt omfang respekteres. Dette direktiv indebærer ikke nogen kriminalisering af handlinger, som ikke også er underlagt disciplinære sanktioner eller andre foranstaltninger truffet over for en tjenstlig forpligtelse, hvor sådanne disciplinære sanktioner eller foranstaltninger kan iværksettes over for den pågældende.
- (14) For fysiske personer bør sanktionerne i grovere tilfælde omfatte fængselsstraffe. De grove tilfælde bør defineres på grundlag af et mindstebeløb for den samlede skade, som den strafbare handling har forvoldt Unionens budget og eventuelle andre budgetter. Det er nødvendigt at indføre minimums- og maksimumrammer for fængselsstraffe for at sikre en ensartet beskyttelse af Unionens finansielle interesser overalt i Unionen. En mindstestraf på seks måneder sikrer, at der kan udstedes og fuldbyrdes en europæisk arrestordre for de strafbare handlinger, der er nævnt i artikel 2 i rammeafgårelsen om den europæiske arrestordre, hvilket vil sikre et så effektivt samarbejde mellem de nationale retsvæsen og retshåndhævelsesmyndigheder som muligt. Disse sanktioner vil desuden virke stærkt afskrækkende i hele Europa. Sanktionsniveauet bør skærpes i de tilfælde, hvor den strafbare handling er begået inden for rammerne af en kriminel organisation som defineret i Rådets rammeafgårelse 2008/841/RIA²⁷.
- (15) I særdeleshed i betragtning af den mobile karakter, der kendetegner ophavsmændene til strafbare handlinger rettet mod Unionens finansielle interesser og udbyttet af dem, samt den komplicerede og grænseoverskridende karakter af de undersøgelser, der kræves, bør alle medlemsstater fastsætte deres straffemyndighed for disse handlinger og vedtage de regler om forældelse, der er nødvendige for at kunne imødegå disse aktiviteter.
- (16) For at sikre sammenhængen i unionslovgivningen og tilgodese princippet om, at ingen kan dømmes to gange for den samme handling, er det nødvendigt at afklare forholdet mellem straffe efter dette direktiv og andre relevante administrative foranstaltninger efter anden unionslovgivning. Direktivet bør ikke være til hinder for iværksættelse af særlige administrative foranstaltninger, sanktioner og bøder efter unionslovgivningen.

²⁷ EUT L 300 af 11.11.2008, s. 42.

- (17) Uden at det berører andre unionsretlige forpligtelser, er det nødvendigt at fastsætte bestemmelser om samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen, der kan sikre en effektiv bekæmpelse af de i dette direktiv definerede strafbare handlinger til skade for Unionens finansielle interesser, herunder bestemmelser om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og Kommissionen.
- (18) Konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser af 26. juli 1995²⁸ og de tilhørende protokoller af 27. september 1996²⁹ og 29. november 1996³⁰ bør ophæves og erstattes af dette direktiv.
- (19) En korrekt gennemførelse af dette direktiv i medlemsstaterne indebærer, at personoplysninger behandles af de kompetente nationale myndigheder og udveksles dels mellem medlemsstaterne og dels mellem de kompetente unionsorganer. Behandling af personoplysninger på nationalt plan i de kompetente nationale myndigheder bør ske efter national ret under overholdelse af Europarådets konvention af 28. januar 1981 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger og tillægsprotokollerne hertil (ETS nr. 181). Udveksling af personoplysninger mellem medlemsstater bør ske under overholdelse af kravene i Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA³¹. I det omfang, hvor personoplysninger behandles af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer, skal de overholde bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og –organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger³² og de gældende regler om tavshedspligt under efterforskningen.
- (20) Den tilsigtede afskrækkende virkning af strafferetlige sanktioner gør det særligt vigtigt at sikre respekten for de grundlæggende rettigheder. Dette direktiv overholder de grundlæggende rettigheder og principper, der er nedfældet især i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, navnlig retten til frihed og sikkerhed, retten til beskyttelse af personoplysninger, erhvervsfriheden, retten til at arbejde og retten til at oprette og drive egen virksomhed, ejendomsretten, retten til effektive retsmidler og retfærdig rettergang, uskyldsformodningen og retten til forsvar, legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf samt retten til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse. Dette direktiv lægger vægt på at sikre fuld overholdelse af disse rettigheder og skal gennemføres i overensstemmelse hermed.
- (21) Dette direktiv skal finde anvendelse, medmindre andet gælder i henhold til bestemmelserne om ophævelse af de immuniteter, der er fastsat i traktaten, protokollen om Den Europæiske Unions privilegier og immuniteter, Domstolens statut og gennemførelsesbestemmelserne hertil samt tilsvarende bestemmelser i national ret.
- (22) Dette direktiv berører ikke medlemsstaternes generelle strafferetlige regler og principper om idømmelse og fuldbyrdelse af domme under hensyn til de konkrete omstændigheder i hver enkelt sag.

²⁸ EFT C 316 af 27.11.1995, s. 48.

²⁹ EFT C 313 af 23.10.1996, s. 1.

³⁰ EFT C 151 af 20.5.1997, s. 1.

³¹ EUT L 350 af 30.12.2008, s. 60.

³² EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

- (23) Målet for dette direktiv kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene og kan derfor på grund af omfanget og virkningen af den krævede indsats bedre gennemføres på unionsplan; Unionen kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål -

VEDTAGET DETTE DIREKTIV:

Afsnit I: Anvendelsesområde og definitioner

Artikel 1

Formål

Dette direktiv har til formål at fastlægge de nødvendige bestemmelser til bekæmpelse og forebyggelse af svig og andre strafbare handlinger til skade for Unionens finansielle interesser ved at fastsætte definitioner på strafbare handlinger og straffe herfor.

Artikel 2

Definition af Unionens finansielle interesser

Ved "Unionens finansielle interesser" forstås i dette direktiv alle indtægter og alle udgifter, som er opført på, opnået gennem eller tilfalder:

- a) Unionens budget
- b) budgetterne for institutioner, organer, kontorer og agenturer oprettet i henhold til traktaterne eller de budgetter, disse forvalter og overvåger.

Afsnit II: Strafbare handlinger i relation til forebyggelse og bekæmpelse af svig til skade for Unionens finansielle interesser

Artikel 3

Svig til skade for Unionens finansielle interesser

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende handlinger kan straffes som strafbare handlinger, når de begås med forsæt:

- a) for så vidt angår udgifter, enhver handling eller undladelse vedrørende:
 - i) anvendelse eller afgivelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører uretmæssig tilegnelse eller tilbageholdelse af midler fra Unionens budget eller budgetter forvaltet af eller på vegne af Unionen
 - ii) manglende afgivelse af oplysninger i strid med en specifik oplysningspligt, med samme følge

- iii) misbrug af forpligtelser eller udgifter til andre end deres tilsigtede formål
- b) for så vidt angår indtægter, enhver handling eller undladelse vedrørende:
- i) anvendelse eller afgivelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører en uretmæssig formindskelse af indtægterne til Unionens budget eller budgetter forvaltet af eller på vegne af Unionen
 - ii) manglende afgivelse af oplysninger i strid med en specifik oplysningspligt, med samme følge
 - iii) misbrug af en lovligt opnået fordel, med samme følge.

Artikel 4

Svigagtige strafbare handlinger til skade for Unionens finansielle interesser

1. I forbindelse med indgåelse af offentlige kontrakter eller tildeling af tilskud, der berører Unionens finansielle interesser, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at tilbudsgivere eller tilskudsansøgere eller personer med ansvar for udarbejdelse af bud eller tilskudsansøgninger, som forsætligt har afgivet eller tilbageholdt oplysninger til ordregivende eller tilskudsydende enheder eller myndigheder med det formål at omgå eller forvride anvendelsen af kriterierne for berettigelse, udelukkelse, udvælgelse eller tildeling, kan straffes for at have begået en strafbar handling.
2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at hvidvaskning som defineret i artikel 1, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF³³ af udbyttet af de af nærværende direktiv omfattede strafbare handlinger kan straffes som en strafbar handling.
3. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende handlinger kan straffes som strafbare handlinger, når de er begået med forsæt:
 - a) når en offentlig ansat direkte eller gennem en mellemmand fordrer eller modtager en fordel af en hvilken som helst art for sig selv eller tredjemand eller lader sig tilsige en sådan fordel, mod at handle eller undlade at handle i overensstemmelse med sine pligter under udøvelsen af sit hverv på en måde, der skader eller kan skade Unionens finansielle interesser (passiv bestikkelse)
 - b) når nogen direkte eller gennem en mellemmand tilbyder eller yder en offentligt ansat en fordel af en hvilken som helst art for denne selv eller en tredjemand, mod at denne handler eller undlader at handle i overensstemmelse med sine pligter under udøvelsen af sit hverv på en måde, der skader eller kan skade Unionens finansielle interesser (aktiv bestikkelse).
4. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en offentligt ansats forsætlige anvendelse eller tilegnelse af midler eller aktiver i strid med deres

³³ EUT L 309 af 25.11.2005, s. 15.

tilsigtede formål og med det forsæt at skade Unionens finansielle interesser kan straffes som en strafbar handling (misbrug af offentlige midler).

5. Ved anvendelsen af bestemmelserne i denne artikel forstås ved "offentligt ansat":
- a) enhver, som virker i offentlig tjeneste for Den Europæiske Union eller i medlemsstaterne eller tredjelande ved at bestride et lovgivende, forvaltende eller retsligt hverv
 - b) enhver anden person, der uden at bestride et sådant hverv virker i offentlig tjeneste for Unionen eller i medlemsstaterne eller tredjelande ved at deltage i forvaltning af eller afgørelser om Unionens finansielle interesser.

Afsnit III: Almindelige bestemmelser om strafbare handlinger i relation til forebyggelse og bekæmpelse af svig til skade for Unionens finansielle interesser

Artikel 5

Anstiftelse, medvirkning og tilskyndelse samt forsøg

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at anstiftelse, medvirkning og tilskyndelse til de i Afsnit II omhandlede handlinger kan straffes som strafbare handlinger.
2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at forsøg på at begå de i artikel 3 og artikel 4, stk. 4, omhandlede strafbare handlinger kan straffes.

Artikel 6

Juridiske personers ansvar

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at juridiske personer kan drages til ansvar for enhver af de i Afsnit II omhandlede strafbare handlinger, som for at skaffe dem vinding begås af en person, der handler enten på egen hånd eller som medlem af et organ under den juridiske person, og som har en ledende stilling inden for den juridiske person på grundlag af :
 - a) en bemyndigelse til at repræsentere den juridiske person
 - b) en beføjelse til at træffe beslutninger på den juridiske persons vegne eller
 - c) en beføjelse til at udøve kontrol inden for den juridiske person.
2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at juridiske personer kan holdes ansvarlige, når utilstrækkeligt tilsyn eller utilstrækkelig kontrol fra en af de i stk. 1 omhandlede personers side har gjort det muligt for en person under denne juridiske persons myndighed at begå en af de strafbare handlinger, der er omhandlet i Afsnit II, til fordel for den juridiske person.
3. Juridiske personers ansvar efter stk. 1 og 2 udelukker ikke strafferetlig forfølgning af fysiske personer, der har begået de i Afsnit II omhandlede strafbare handlinger eller har strafferetligt ansvar herfor i henhold til artikel 5.

4. Ved "juridisk person" forstås i dette direktiv enhver enhed, der i henhold til gældende lov har status som juridisk person, med undtagelse af statslige eller offentlige organer, der udøver statsmyndighed, samt offentlige internationale organisationer.

Artikel 7
Straffe for fysiske personer

1. For fysiske personer sikrer medlemsstaterne, at de i Afsnit II omhandlede strafbare handlinger kan straffes med sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og virker afskrækkende, herunder med bøder og fængsel som fastsat i artikel 8.
2. For mindre grove strafbare handlinger, hvor den samlede skade ikke overstiger 10 000 EUR eller den vundne fordel ikke overstiger 10 000 EUR, og hvor der ikke foreligger særligt graverende omstændigheder, kan en medlemsstat anvende andre sanktioner end strafferetlige sanktioner.
3. Bestemmelserne i stk. 1 berører ikke de kompetente myndigheders ret til at træffe disciplinære foranstaltninger over for offentligt ansatte.
4. Medlemsstaterne sikrer, at der ved domfældelsen af en person for en af de i Afsnit II omhandlede strafbare handlinger kan tages hensyn til eventuelle andre sanktioner, der ikke kan sidestilles med strafferetlige sanktioner, som den samme person allerede har fået pålagt for den samme handling.

Artikel 8
Strafferammer for fængselsstraffe

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 3 og artikel 4, stk. 1 og 4, omhandlede strafbare handlinger, når de resulterer i skade eller vinding svarende til mindst 100 000 EUR, kan straffes med
 - a) en mindstestraf på mindst 6 måneders fængsel
 - b) en maksimumstraf på mindst 5 års fængsel.Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i artikel 4, stk. 2 og 3, omhandlede strafbare handlinger, når de resulterer i skade eller vinding svarende til mindst 30 000 EUR, kan straffes med
 - a) en mindstestraf på mindst 6 måneders fængsel
 - b) en maksimumstraf på mindst 5 års fængsel.
2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i Afsnit II omhandlede strafbare handlinger kan straffes med en maksimumstraf på mindst 10 års fængsel, når den strafbare handling er begået inden for rammerne af en kriminel organisation som defineret i Rådets rammeafgørelse 2008/841.

Artikel 9
Mindstestrafte for juridiske personer

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at juridiske personer med strafansvar efter artikel 6 kan pålægges sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og virker afskrækkende, herunder strafferetlige eller ikke-strafferetlige bøder og eventuelt andre sanktioner såsom

- a) udelukkelse fra offentlige ydelser eller tilskud
- b) midlertidigt eller varigt forbud mod at udøve erhvervsvirksomhed
- c) anbringelse under retsligt tilsyn
- d) tvangsopløsning
- e) midlertidig eller permanent lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå den strafbare handling.

Artikel 10
Indefrysning og konfiskation

Medlemsstaterne sikrer, at udbytte af og redskaber benyttet til de i Afsnit II omhandlede strafbare handlinger kan indefrys og konfiskeres i overensstemmelse med [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv .../... om indefrysning og konfiskation af udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union]³⁴.

Artikel 11
Jurisdiktion

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at fastlægge deres jurisdiktion for de i Afsnit II omhandlede strafbare handlinger, når
 - a) handlingen helt eller delvis er begået på deres territorium, eller
 - b) gerningsmanden er statsborger i medlemsstaten.
2. I de i stk. 1, litra b), omhandlede tilfælde træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at deres jurisdiktion ikke er betinget af, at retsforfølgning kun kan indledes på grundlag af en anmeldelse fra ofret på gerningsstedet eller en angivelse fra den stat, på hvis område den strafbare handling blev begået.
3. Medlemsstaterne sikrer, at deres jurisdiktion også omfatter tilfælde, hvor en strafbar handling er begået ved brug af informations- og kommunikationsteknologi, hvortil der er opnået adgang fra deres område.

³⁴ I afventning af direktivets vedtagelse på grundlag af forslag KOM(2012) 85.

Artikel 12

Forældelse af strafbare handlinger til skade for Unionens finansielle interesser

4. Medlemsstaterne sikrer, at der fastsættes en forældelsesfrist, inden udløbet af hvilken de i Afsnit II og i artikel 5 omhandlede strafbare handlinger fortsat kan retsforfølges og pådømmes, på mindst fem år fra det tidspunkt, hvor den strafbare handling blev begået.
5. Medlemsstaterne sikrer, at forældelsesfristen ved enhver ny handling fra en kompetent national myndigheds side, herunder især indledning af efterforskning eller retsforfølgning, kan stilles i bero i mindst 10 år fra det tidspunkt, hvor den strafbare handling blev begået.
6. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en sanktion pålagt ved en endelig domfældelse for en af de i Afsnit II eller artikel 5 omhandlede strafbare handlinger kan fuldbyrdes i tilstrækkelig lang tid og mindst i 10 år efter den endelige doms afsigelse.

Artikel 13

Inddrivelse

Dette direktiv er ikke til hinder for inddrivelse af beløb, der er blevet uretmæssigt udbetalt som følge af en af de i Afsnit II omhandlede strafbare handlinger.

Artikel 14

Forholdet til anden gældende unionslovgivning

Dette direktiv er ikke til hinder for anvendelse af administrative foranstaltninger, straffe og bøder efter unionsretten, især artikel 4 og 5 i Rådets forordning nr. 2988/95³⁵, eller efter national lovgivning vedtaget til opfyldelse af en specifik forpligtelse efter unionsretten. Medlemsstaterne sikrer, at den korrekte og effektive anvendelse af administrative foranstaltninger, sanktioner og bøder, der ikke kan sidestilles med strafferetlig forfølgning, og som er fastsat i unionsretten eller nationale gennemførelsesbestemmelser hertil, ikke hindres af retsforfølgning indledt på grundlag af nationale bestemmelser vedtaget til gennemførelse af dette direktiv.

Afsnit IV: Afsluttende bestemmelser

Artikel 15

Samarbejde mellem medlemsstaterne og Europa-Kommissionen (Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig)

1. Medlemsstaterne og Kommissionen samarbejder om at bekæmpe de i Afsnit II omhandlede strafbare handlinger. Kommissionen yder med henblik herpå enhver teknisk og praktisk bistand, som de kompetente nationale myndigheder måtte have behov for til at lette koordineringen af deres efterforskning.

³⁵ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, EFT L 312 af 23.12.1995, s. 1.

2. Medlemsstaternes kompetente myndigheder kan udveksle oplysninger med Kommissionen med henblik på at gøre det lettere at fastslå de faktiske omstændigheder og sikre en effektiv indsats mod de i Afsnit II omhandlede strafbare handlinger. Kommissionen og de kompetente nationale myndigheder tager i hvert enkelt tilfælde hensyn til behovet for at holde efterforskningsarbejdet hemmeligt og til kravet om databeskyttelse. Med henblik herpå kan en medlemsstat, når den giver Kommissionen oplysninger, fastsætte bestemte betingelser for, hvordan disse oplysninger anvendes enten af Kommissionen eller af en anden medlemsstat, til hvilken oplysningerne måtte blive videregivet.

Article 16

Ophævelse af de strafferetlige konventioner om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser

Konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser af 26. juli 1995 med de tilhørende protokoller af 27. september 1996, 29. november 1996 og 19. juni 1997 ophæves med virkning fra [anvendelsesdato efter artikel 17, stk. 1, andet afsnit].

Artikel 17

Gennemførelse

1. Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv. De tilsender straks Kommissionen disse love og bestemmelser.

De anvender disse bestemmelser fra den

Disse bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale bestemmelser, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

Artikel 18

Ikrafttræden

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 19
Adressater

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den .

På Europa-Parlamentets vegne
På Rådets vegne

Formand
På Rådets vegne