



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 26.5.2011
KOM(2011) 293 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser
gennem straffelovgivningen og administrative undersøgelser**

En integreret politik til beskyttelse af skatteborgernes penge

{SEK(2011) 621 endelig}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET,
RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**om beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser
gennem straffelovgivningen og administrative undersøgelser**

En integreret politik til beskyttelse af skatteborgernes penge

Beskyttelsen af EU's finansielle interesser er et vigtigt punkt på Kommissionens politiske dagsorden, da det er nødvendigt at øge og styrke offentlighedens tillid og forvisse skatteborgerne om, at deres penge anvendes korrekt. Med Lissabontraktaten er der sket en betydelig styrkelse af de værktøjer, som i den forbindelse er til rådighed (artikel 85, 86 og 325 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde - TEUF). EU og dens medlemsstater skal i henhold til artikel 310, stk. 6, og 325, i TEUF bekæmpe enhver form for ulovlig aktivitet, der skader EU's finansielle interesser. EU anvender et omfattende sæt værktøjer til at forebygge og opdage misbrug af EU-midler.

Denne meddelelse, der indgår i en integreret tilgang, som omfatter nye kommissionsstrategier til bekæmpelse af svig og korruption, reagerer på denne udfordring ved at fastsætte den linje, som Kommissionen har til hensigt at følge for at beskytte de offentlige EU-midler mod alle former for kriminelle handlinger, herunder svig. Beskyttelsen af EU-midler gennem effektive og ensartede retlige foranstaltninger i hele Unionen bør være en prioritet for de nationale myndigheder.

Ud over generelt at tilstræbe at fastsætte specifikke fælles minimumsregler inden for strafferetten skal en integreret politik til beskyttelse af EU's finansielle interesser gennem straffelovgivningen og administrative undersøgelser være sammenhængende, troværdig og effektiv. Først da vil de, der er ansvarlige for forbrydelser, herunder organiseret kriminalitet, kunne retsforfølges og stilles for en domstol, og dette virke afskrækkende på potentielle gerningsmænd. I forbindelse med beskyttelsen af skatteborgernes penge bør der også tages højde for, at det ofte drejer sig om grænseoverskridende sager, der berører flere jurisdiktioner, og som derfor kræver, at forskellige administrative og retshåndhævende myndigheder arbejder aktivt sammen.

1. Hvorfor er det nødvendigt at gribe ind?

De mange forskelle i de retlige systemer og traditioner i EU gør det til en særlig vanskelig opgave at beskytte Unionens finansielle interesser mod svig og andre kriminelle aktiviteter. Reglerne for EU-finansiering er med rette blevet forenklet¹, men mulighederne for at bekæmpe misbrug af EU-midler bør også øges yderligere. Det gælder også lande, som ønsker at tiltræde EU.

¹ Forenkling er blevet nævnt som en vigtig prioritet i forbindelse med revisionen af EU's finansforordning - KOM(2010) 815 af 22.12.2010.

EU-budgettet udgøres af skatteborgernes penge, der udelukkende må anvendes til at gennemføre politikker, der er blevet godkendt af EU's lovgivere. I 2009 indberettede medlemsstaterne imidlertid tilfælde af mistanke om svig med nationalt forvaltede EU-midler for et beløb på 279,8 mio. EUR². Selv om dette tal kun er en indikator for den finansielle dimension af udfordringen, viser det, at forebyggelsesindsatsen bør suppleres af effektive og ensartede strafferetlige foranstaltninger.

Selv om der er sket fremskridt i de seneste femten år, er der stor forskel på, hvor omfattende den strafferetlige beskyttelse af EU's finansielle interesser er i Unionen. De strafferetlige efterforskninger af svig og anden kriminalitet, som skader Unionens finansielle interesser, er kendetegnet ved fragmenterede retlige og proceduremæssige rammer: politi, anklagere og dommere i medlemsstaterne beslutter ud fra deres nationale regler, hvorvidt de griber ind for at beskytte EU-budgettet, og i givet fald, hvordan. Trods forsøg på at indføre minimumsstandarder på området, har situationen ikke ændret sig væsentligt: Konventionen fra 1995 om beskyttelse af EU's finansielle interesser og dertil knyttede retsakter³, som indeholder bestemmelser om strafferetlige sanktioner, er – omend ufuldstændige – kun blevet gennemført fuldt ud i fem medlemsstater⁴.

Hver gang Unionens finansielle interesser lider skade, bliver alle borgerne/skatteborgerne ofre, og gennemførelsen af Unionens politikker bringes i fare. Kommissionen lægger stor vægt på at beskytte EU's finansielle interesser mod svig og korruption, og Europa-Parlamentet har konsekvent understreget nødvendigheden af at sikre en mere effektiv og troværdig beskyttelse⁵. Europa-Parlamentet har især anmodet om, at man træffer alle foranstaltninger, der er nødvendige for at oprette en europæisk anklagemyndighed. Der er i Rådet blevet udtrykt stærk støtte til en øget indsats over for svig⁶.

Kommissionen har til hensigt proaktivt at følge op på disse problemer af fælles bekymring. Kommissionen vil i den forbindelse tage udgangspunkt i Lissabontraktaten. Traktaten fastsætter klare rammer for en styrket EU-indsats på det

² KOM(2010) 382, s. 6. Dette tal henviser til et tidligt stadium, efter at der er indledt undersøgelser af uregelmæssigheder, og hvor der næres en første mistanke om, at der er blevet begået en strafbar handling. Tallet kan derfor ikke anses for at henvise til sager om svig, hvor der er sket domfældelse, ligesom det heller ikke betyder, at det pågældende beløb ikke kan inddrives.

³ Konvention af 26. juli 1995 (EFT C 316 af 27.11.1995, s. 49) (svig); Første Protokol (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) (Domstolens fortolkning); Anden Protokol af 19. juni 1997 (EFT C 221 af 19.7.1997, s. 12) (hvidvaskning af penge).

⁴ Første beretning om gennemførelsen af instrumenter vedrørende beskyttelsen af de finansielle interesser, KOM(2004) 709; anden beretning – KOM(2008) 77, hvor der i bilaget henvises til de konkrete problemer, som medlemsstaterne har haft med at gennemføre de pågældende instrumenter (f.eks. væsentlige forskelle i spørgsmål om omfanget af svig og korruption samt manglende hensyntagen til EU-rammens særlige karakteristika).

⁵ F.eks. beslutning af 6. maj 2010, 2009/2167(INI), og af 6. april 2011, 2010/2247(INI) om beskyttelse af EU's finansielle interesser og bekæmpelse af svig.

⁶ Se f.eks. Rådets resolution af 14. april 2005 om en samlet EU-politik mod korruption, konklusioner fra arbejdsgruppen om en europæisk anklagemyndighed nedsat af det spanske formandskab (første halvår af 2010) og erklæringen fra det belgiske formandskab om Stockholmprogrammet (andet halvår af 2010).

strafferetlige område. Kommissionen har allerede taget flere initiativer i den forbindelse⁷. Kommissionen vil lægge særlig vægt på kommunikationsaspekterne i fremtidige lovgivningsinitiativer for at gøre jurister og andre faggrupper på det retlige område samt, når det er hensigtsmæssigt, den brede offentlighed mere bevidste om dette emne. Kommissionen vil også fortsat tilstræbe, at der allerede ved udformningen af alle nye EU-politikker tages højde for nødvendigheden af at beskytte EU's finansielle interesser.

2. Hvori består de kriminalpolitiske udfordringer?

Kommissionen foreslog i marts 2011 at iværksætte en reform af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) for at gøre de administrative undersøgelser mere effektive. Der bør også ses nærmere på, hvordan man kan overvinde vanskelighederne med at fremskaffe præcise oplysninger om omfanget af svig og retsforfølgningen i medlemsstaterne, hvordan samarbejdet i grænseoverskridende sager kan forbedres, og hvordan de strafferetlige foranstaltninger kan gøres mere effektive.

- Antallet af sager, der henvises til Eurojust af de nationale myndigheder med henblik på koordinering og rådgivning, hvad angår alle former for grov kriminalitet, er steget støt siden organets oprettelse i 2002 (208 sager) frem til 2009 (1 372 sager)⁸. Dette giver i lyset af Eurojusts nuværende mandat et fingerpeg om udviklingen i sager med en grænseoverskridende dimension.

-60 % af de adspurgte i en nylig undersøgelse (nationale anklagere med speciale i finansielle interesser) anser en europæisk dimension for at være en hæmmende faktor; 54 % begrænser derfor undertiden deres undersøgelser til de nationale elementer. 40 % finder, at national lovgivning hindrer dem i at indlede retsforfølgning i europæiske sager. 37 % har allerede i relevante tilfælde besluttet, at de ikke vil kontakte en EU-institution, hovedsagelig fordi det er alt for tidskrævende⁹.

2.1. Utilstrækkelig beskyttelse mod kriminelt misbrug af EU-midler

Siden vedtagelsen af hvidbogen om reformen af Kommissionen i 2000¹⁰ har Kommissionen lagt særlig vægt på forsvarlig økonomisk forvaltning¹¹ og styrket sine interne kontrolsystemer for at bekæmpe svig. Af initiativer kan nævnes ændringen af personalevedtægten i 2004 (tilføjelse af bestemmelser vedrørende interessekonflikter og forpligtelsen til at rapportere om potentielle ulovlige aktiviteter, herunder svig og korruption, til hierarkiet eller OLAF¹²) og ændringen af de interne kontrolstandarder og den grundlæggende kontrolramme i 2007¹³. De nuværende kontrolstrukturer har

⁷ Se især Grønbog om fremskaffelse af bevismateriale i straffesager, KOM(2009) 624, og foranstaltninger vedrørende proceduremæssige rettigheder som f.eks. direktiv 2010/64/EU af 20. oktober 2010 om retten til tolke- og oversætterbistand i straffesager, EUT L 280 af 26.10.2010, s. 1, eller Kommissionens forslag til direktiv om ret til information under straffesager, KOM(2010) 392/3.

⁸ Se årsberetning 2009 fra Eurojust, bilag, figur 1, s. 50.

⁹ Se arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene SEC(2011) 621.

¹⁰ Se Hvidbog om reformen af Kommissionen, KOM(2000) 200.

¹¹ Se artikel 28 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248 af 16.9.2002, s. 1).

¹² Personalevedtægten – forordning (EØF) 31/62 som ændret.

¹³ Se meddelelse fra Kommissionen om "Revision of the Internal Control Standards and Underlying Framework Strengthening Control Effectiveness", SEC(2007) 1341.

derfor ikke kun til formål at sikre lovligheden og den formelle rigtighed af transaktioner, men også at begrænse risikoen for svig og uregelmæssigheder.

Dette omfatter også en række forebyggende instrumenter, når det gælder kontrol, revision og indberetning, tidlig varsling og "fraud-proofing"¹⁴. Der er dog også behov for mere effektive midler for at bekæmpe kriminalitet, som skader EU-budgettet.

Medlemsstaterne er juridisk forpligtet (artikel 325 i TEUF og konventionen om beskyttelse af de finansielle interesser) til at bekæmpe ulovlige aktiviteter, som skader EU, og til at gøre svig med EU-midler til en strafbar handling. De sanktioner, som pålægges i medlemsstaterne for svig, spænder på nuværende tidspunkt imidlertid fra mindre bøder til lange fængselsstraffe. Endvidere giver medlemsstaternes lovgivninger ikke konsekvent mulighed for straf i forbindelse med korruption begået af indehavere af offentlige embeder (valgte eller udnævnte) og embedsmænd¹⁵.

Denne situation hindrer en ensartet strafferetlig beskyttelse i EU og vil højst sandsynligt føre til forskellige resultater i lignende enkeltsager, afhængigt af de gældende nationale strafferetlige bestemmelser. Det kan også give kriminelle mulighed for at vælge, hvor de vil udøve kriminel aktivitet, eller for at flytte til et andet sted efter at have begået en forbrydelse, som måske kun berører en enkelt medlemsstat.

2.2. Utilstrækkelige retlige midler til bekæmpelse af kriminel aktivitet

I betragtning af de store beløb, som står på spil, er der behov for en hyppigere og grundigere efterforskning og retsforfølgning fra de retlige myndigheders side for at beskytte EU-budgettet. Det er ikke nogen let opgave, da kriminalitet, som skader offentlige EU-midler, ofte nødvendiggør grænseoverskridende efterforskninger og procedurer i flere medlemsstater.

Sådanne strafferetlige undersøgelser foretages i henhold til de nuværende bestemmelser af de enkelte medlemsstaters anklagemyndigheder, som handler i overensstemmelse med national straffelovgivning. De kompetente myndigheder i medlemsstaterne synes dog ikke altid at råde over tilstrækkelige retlige midler og egnede strukturer til, at der kan ske passende retsforfølgning i sager, som berører EU. Dette gælder også tiltrædelseslandene.

Forskellene i medlemsstaternes lovgivninger og de heraf følgende operationelle og organisatoriske barrierer for grænseoverskridende efterforskninger i EU er ensbetydende med, at den strafferetlige beskyttelse af EU's finansielle interesser ikke er ensartet i EU.

¹⁴ Institutionelle værktøjer til kontrol, revision og indberetning (forordning (EF) nr. 2035/2005 - EUT L 345 af 28.12.2005; forordning (EF) nr. 1083/2006 - EUT L 371 af 27.12.2006; forordning (EF) nr. 1198/2006 - EUT L 223 af 15.8.2006; forordning (EF, Euratom) nr. 1553/89 - EFT L 155 af 7.6.1989; forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 - EFT L 130 af 31.5.2000), tidlig varsling (Kommissionens beslutninger K(2004) 193 og K(2008) 3872, "fraud proofing" (Forebyggelse af svig på grundlag af operationelle resultater: en dynamisk strategi for "fraud-proofing" – KOM(2007) 806).

¹⁵ Medlemsstaternes lovgivninger giver ikke altid mulighed for straf i forbindelse med korruption begået af valgte personer og parlamentsmedlemmer. Se også arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEC(2011) 621, hvor der i tabellerne under afsnit 3.1 foretages en sammenligning af medlemsstaternes lovgivninger.

Domfældelsesprocenten i sager om svindel med EU-midler afhænger naturligvis af, hvor alvorlige og funderede de sager, der henvises til de retlige myndigheder, er, og hvor gode og egnede de fremlagte beviser er, men det skal dog nævnes, at domfældelsesprocenten kan variere fra 14 % til 80 % i medlemsstaterne (gennemsnittet er på 41 %) ¹⁶.

De nationale retlige myndigheder indleder ikke systematisk strafferetlige undersøgelser på anbefaling af OLAF. Det kan undertiden være vanskeligt at identificere årsagen hertil. Hertil kommer, at sager om svig med EU-midler som oftest underkastes en summarisk undersøgelse, uden at der træffes yderligere foranstaltninger ¹⁷. Dette er ensbetydende med, at der ikke er en ensartet strafferetlig beskyttelse i Unionen.

De nationale kriminalefterforskningsmyndigheder afstår i visse sager om svig med EU-midler fra at indlede efterforskninger (under henvisning til skønsbestemte grunde som f.eks. mangel på offentlig interesse eller lav prioritet). Strafferetlige undersøgelser, der involverer flere medlemsstater, tager ofte lang tid ¹⁸ og er underlagt forskellige bevisstandarder, hvilket reducerer sandsynligheden for domsfældelse.

Siden 2000 har de nationale anklagemyndigheder i 93 ud af i alt 647 OLAF-sager afvist at rejse sigtelse uden at angive nogen grund. I 178 sager afviste de at rejse sigtelse af skønsbestemte grunde. Selv om der i nogle tilfælde kan have været gode grunde hertil, viser disse tal ikke desto mindre, at temmelig mange sager indstilles.

Langvarige straffesager kan - især hvis de i sidste ende indstilles – også føre til, at disciplinære sanktioner forsinkes væsentligt, eftersom det i sager, der involverer EU-ansatte, er nødvendigt at afvente resultatet af retsforfølgninger for de samme forhold ¹⁹. Det tager generelt fem år regnet fra det tidspunkt, hvor OLAF indleder en sag, til der træffes en retsafgørelse. Regler om tidsbegrænsning kan desuden variere betydeligt fra en medlemsstat til en anden.

3. Årsagerne til manglerne

Disse mangler skyldes delvis forskellige retstraditioner og retssystemer, som har ført til forskellig retspraksis i medlemsstaterne. De skyldes dog også nogle helt konkrete huller i retsvæsenets kvalitet - huller, som Unionen kan udfylde:

¹⁶ Se arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEC(2011) 621, tabel 2.2.a og tabel 2.2.c, hvoraf fremgår, at visse medlemsstater har en høj domfældelsesprocent, mens den i andre medlemsstater er meget lav.

¹⁷ Se arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEC(2011) 621, tabel 2.2.a og tabel 2.2.c, som viser procentdelen af sager, der henvises til de nationale retlige myndigheder, uden at der rejses sigtelse.

¹⁸ Se arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene SEC(2011) 621, tabel 2.2.a: statistikker for de seneste tolv år viser, at der er store forskelle mellem medlemsstaterne, hvad angår sager, hvori der endnu ikke er truffet en retsafgørelse, set i forhold til sager, hvori der er truffet en retsafgørelse.

¹⁹ Bilag IX, artikel 25 i EU's personalevedtægt.

3.1. Ingen ensartede strafferetlige vilkår

Førnævnte udfordringer viser, at der er mangler i de nationale retlige rammer, når det gælder beskyttelsen af offentlige midler. EU-regler har kun haft begrænset virkning som følge af den ufuldstændige og utilstrækkelige gennemførelse af konventionen om beskyttelse af de finansielle interesser. De retlige myndigheder i medlemsstaterne anvender derfor de traditionelle nationale strafferetlige værktøjer til at bekæmpe kriminalitet, der skader EU-budgettet: Der findes forskellige måder og midler til at håndtere den samme virkelighed. Dette er næppe hensigtsmæssigt i vanskelige sager, der i kraft af deres natur rækker ud over den nationale kontekst, og som kræver mere end blot et nationalt svar.

Analysen af en medlemsstats behandling af de sager, som henvises af OLAF, viser, at den strafferetlige beskyttelse af EU's finansielle interesser ikke er ensartet. I denne specifikke medlemsstat skred myndighederne ikke til yderligere handling i 73 % af de eksterne efterforskningssager, og i 62 % af OLAF-sagerne blev der slet ikke indledt en strafferetlig undersøgelse.

Trods tidligere forsøg på at tilnærme EU-reglerne²⁰, er der stadig betydelige forskelle mellem medlemsstaternes lovgivninger:

- Der er store forskelle mellem EU's medlemsstater med hensyn til, hvordan relevante lovovertrædelser som f.eks. underslæb eller magtmisbrug defineres, hvilke sanktioner disse lovovertrædelser udløser, og hvilke tidsbegrænsninger der gælder for lovovertrædelser. Dette fører i nogle tilfælde til, at visse alvorlige handlinger slet ikke er omfattet af de strafferetlige bestemmelser i nogle medlemsstater eller kun af svagere bestemmelser. Den afskrækkende virkning er derfor ikke lige stor overalt i Unionen.
- Lovgivningen om bekæmpelse af korruption, der involverer offentligt ansatte, varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Dette medfører, at sådanne lovovertrædelser ikke straffes i nogle medlemsstater, mens de i andre medlemsstater fører til, at offentligt ansatte stilles til strafferetligt ansvar og fjernes fra deres embede.
- Virksomhedsledere og juridiske personer kan i nogle medlemsstater holdes strafferetligt ansvarlige for kriminel adfærd på virksomhedens vegne, mens dette ikke er muligt i andre medlemsstater. Denne situation kan føre til "forum shopping".

OLAF støder ofte på et tilbagevendende problem, hvad angår definitionen af interessekonflikter²¹. Undersøgelser viser, at modtageren af en offentlig kontrakt i nogle medlemsstater kan deltage i udformningen af et offentligt udbud uden at begå en strafbar handling. En sådan adfærd kan kun straffes, hvis der er tale om en strafbar handling som f.eks. korruption.

Selv om der allerede er gjort en indsats for at rette op på situationen med de forskelligartede rammer, har begrænsningerne i Unionens tidligere retlige rammer, som kun delvis omfattede straffelovgivningen, gjort det svært for Unionen at udvikle

²⁰ Se f.eks. Kommissionens forslag til direktiv om strafferetlig beskyttelse af finansielle interesser – KOM(2001) 272 som ændret ved KOM(2002) 577. Dette gælder stadig trods gældende EU-lovgivning for offentlige indkøb som f.eks. direktiv 2004/17/EF om markederne for vand- og energiforsyning, transport samt posttjenester (EUT L 134 af 30.4.2004, s. 1).

²¹ Jf. Grønbog om modernisering af EU's politik for offentlige indkøb – KOM(2011) 15, afsnit 5.

juridiske valgmuligheder, der er tilstrækkeligt troværdige.

Femten år efter undertegnelsen af konventionen om beskyttelse af de finansielle interesser og som følge af dens ufuldstændige gennemførelse hindrer uoverensstemmelser og huller i gældende strafferet og procesret en effektiv beskyttelse af de finansielle interesser, hvorved lovovertrædelser i nogle medlemsstater forbliver ustraffede.

3.2. Utilstrækkeligt samarbejde mellem myndighederne

Eftersom beskyttelsen af EU-budgettet ofte indebærer efterforskning af grænseoverskridende sager og fuldbyrdelse af afgørelser i udlandet, er der klart synlige mangler i samarbejdsmekanismerne:

3.2.1. Begrænsninger for gensidig retshjælp

Komplekse procedurer er med til begrænse antallet af sager, hvor der endog anmodes om gensidig retshjælp. Dette er f.eks. tilfældet i forbindelse med inddrivelse af aktiver, herunder regler om indefrysning og konfiskation, som er et vigtigt element i bekæmpelsen af svig. De retlige myndigheder i medlemsstaterne kan være tilbageholdende med at iværksætte sådanne foranstaltninger på grund af deres kompleksitet, de langvarige procedurer, som er forbundet med reglerne om gensidig retshjælp, og usikkerheden om, hvorvidt indsatsen kommer til at stå mål med resultaterne, særlig i grænseoverskridende sager.

Selv i de tilfælde, hvor der anmodes om gensidig retshjælp mellem de administrative og retlige myndigheder i medlemsstaterne, hænder det ofte, at anmodningen ikke behandles tilstrækkeligt hurtigt.

I nogle tilfælde af korruption eller svig verserer straffesagen stadig, selv mange år efter, at disse tilfælde blev indberettet af OLAF til de nationale retlige myndigheder. Disse lange forsinkelser skyldes hovedsagelig længden af procedurerne for gensidig retshjælp og manglende koordinering af retsforfølgningen på EU-niveau.

3.2.2. Uudnyttede beviser

Det hænder ofte, at nationale straffedomstole ikke anvender resultaterne af EU's administrative undersøgelser på grund af restriktive procedureregler, som omfatter begrænsninger for anvendelsen af beviser, der er indsamlet i en udenlandsk jurisdiktion. Anvendelsen af sådanne beviser anses ikke altid for tilstrækkelig til, at der kan indledes strafferetlige undersøgelser.

3.2.3. Begrænsning af retsforfølgning til indenlandske sager

Der sker ikke tilstrækkelig retsforfølgning, når de nationale myndigheder ikke har beføjelse til at efterforske tilfælde af svig, som involverer handlinger, mistænkte og ofre i udlandet, herunder tilfælde, der snarere skader EU-budgettet end det nationale budget.

Nogle nationale myndigheder indleder kun retsforfølgning, hvis de relevante EU-interesser bringes i fare på deres område.

I en Eurojustsag om skatteunddragelse i stort omfang (for et beløb på over 1 mio. EUR), der involverede flere medlemsstater og lande uden for EU, indledte ingen af de nationale myndigheder i de berørte medlemsstater retsforfølgning. I en anden skattesag var det ikke muligt at finde en praktisk løsning i en situation, hvor en medlemsstats retlige myndigheder og toldvæsen afviste at bidrage til OLAF's koordinering. Afslaget på samarbejde skyldtes en streng fortolkning af den nationale lovgivning om domstolskompetence.

3.3. Utilstrækkelige undersøgelsesbeføjelser

OLAF iværksætter administrative undersøgelser, og det retslige samarbejdsorgan Eurojust bistår medlemsstaternes retlige myndigheder med koordinering og rådgivning i forbindelse med bekæmpelsen af grov kriminalitet, herunder svig. Begge EU-organer kunne spille en mere aktiv rolle i forbindelse med beskyttelsen af Unionens finansielle interesser:

- OLAF undergår i øjeblikket en reform, der skal gøre organet mere effektivt. Reformen skal styrke OLAF yderligere ved at koncentrere dets aktiviteter om vigtige sager og udstyre det med tilstrækkelige retslige midler til at iværksætte administrative undersøgelser. Forskellene i medlemsstaternes strafferetsplejelov og praksis giver dog anledning til forskellige svar i Unionen.
- Eurojust har i øjeblikket kun begrænsede muligheder for at koordinere retsforfølgningen i forbindelse med beskyttelsen af EU's finansielle interesser. Reformen af Eurojust i 2008 førte ikke til, at organets opgaver og strukturer blev tilpasset de mål, der er fastsat i Lissabontraktaten. Eurojust kan på nuværende tidspunkt hverken indlede strafferetlige efterforskninger eller retsforfølge sager på eget initiativ.

4. Nye værktøjer til beskyttelse af EU's finansielle interesser indført med Lissabontraktaten

Lissabontraktaten styrker Unionens kompetencer med hensyn til beskyttelse af EU's finansielle interesser og retligt samarbejde i straffesager. Unionen har taget de første skridt med vedtagelsen af Stockholmprogrammet²² og Kommissionens arbejdsprogram for 2011²³. **EU's finansielle interesser kan i henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde beskyttes ved hjælp af:**

- (i) Foranstaltninger vedrørende retligt samarbejde i straffesager (artikel 82).
- (ii) Direktiver, som indeholder minimumsregler inden for strafferetten (artikel 83).
- (iii) Lovgivning om bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser (artikel 310, stk. 6, og 325, stk. 4).
- (iv) Artikel 85 giver mulighed for at tildele Eurojust undersøgelsesbeføjelser, og artikel 86 giver mulighed for at oprette en europæisk anklagemyndighed ud fra Eurojust for at bekæmpe kriminalitet, der skader Unionens finansielle interesser.

²² EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1 (f.eks. hvad angår retningslinjer for finansielle undersøgelser og inddrivelse af aktiver, punkt 4.4.5).

²³ KOM(2010) 623 (f.eks. strategien til bekæmpelse af svig eller lovgivningen om OLAF, se nr. 32 i bilag I og nr. 81 i bilag II).

Hvis strafferetten, herunder mere afgrænsede definitioner af lovovertrædelser og indførelse af minimumsregler for straffene, skønnes at være nødvendig for at nå det legitime mål at bekæmpe svig med EU-midler, skal visse vejledende principper overholdes:

De grundlæggende rettigheder skal frem for alt respekteres. EU's charter om grundlæggende rettigheder indeholder flere relevante bestemmelser i forbindelse med straffesager som f.eks. bestemmelserne om adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol, uskyldsformodning og ret til et forsvar, legalitetsprincippet, beskyttelse af personoplysninger og forbud mod at blive retsforfulgt og straffet to gange for samme lovovertrædelse. Disse rettigheder præciseres yderligere i lovgivningen (f.eks. lovgivningen om beskyttelse af oplysninger²⁴). Der vil fremover blive foretaget en indgående vurdering af Kommissionens forslag og deres indvirkning på de grundlæggende rettigheder²⁵.

For det andet bør der i betragtning af de forskellige strafferetlige tilgange i medlemsstaterne lægges særlig vægt på den merværdi, som set i forhold til beskyttelsen af EU's finansielle interesser vil kunne opnås gennem en tilnærmelse af de strafferetlige regler.

For det tredje bør det overvejes, hvordan man kan styrke den rolle, som organerne på europæisk niveau, herunder OLAF, Eurojust og en mulig europæisk anklagemyndighed, successivt eller samtidigt kan spille, når det gælder om at forbedre mulighederne for efterforskning, retsforfølgning og bistand i tilfælde af kriminalitet, der skader offentlige EU-midler.

Den Europæiske Union står ved en korsvej. Der bør gøres en indsats på følgende niveauer: procedurer (4.1), materiel strafferet (4.2) og institutionelle aspekter (4.3).

4.1. Styrkelse af de strafferetlige og administrative procedurer

Et første skridt vil være at gøre det lettere for anklagere og dommere i Unionen at bekæmpe bedragerere, selv om de befinder sig i udlandet, ved at bygge videre på eksisterende instrumenter som f.eks. det europæiske strafferetlige netværk og det europæiske netværk for retlig uddannelse.

Inddrivelse af aktiver spiller en central rolle i forbindelse med beskyttelsen af EU's finansielle interesser. Ofte er frygten for at miste de ulovligt erhvervede aktiver større end frygten for den strafferetlige sanktion som sådan. Samtidig er det kun rimeligt, at offentlige midler, som mistes på grund af ulovlige aktiviteter, igen stilles til rådighed til offentlige aktiviteter, når de er blevet fundet. Kommissionen er, sådan som der opfordres til i Stockholmprogrammet²⁶, ved at udarbejde et forslag til en retsakt om inddrivelse og konfiskation af aktiver. Kommissionen foreslog allerede i forbindelse med revisionen af EU's finansforordning, at Unionens fordringer ikke behandles

²⁴ Direktiv 95/46/EF (for medlemsstaterne) (EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31), og forordning (EF) nr. 45/2001 (for EU-institutionerne) (EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1).

²⁵ Se Strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder - KOM(2010) 573.

²⁶ EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1, afsnit 4.4.5.

mindre gunstigt end offentlige organers krav i de medlemsstater, hvor inddrivelsesproceduren har fundet sted²⁷.

Selv om der allerede findes et grundlag for informationsudveksling mellem politiet og de retlige myndigheder i Unionen, gælder dette endnu ikke for en tværgående informationsudveksling mellem politiet, toldvæsenet, skattemyndighederne, de retlige myndigheder og andre kompetente myndigheder. Kommissionen har til hensigt at rette op på denne situation ved at erstatte sit forslag fra 2004²⁸ om gensidig administrativ bistand med henblik på beskyttelse af finansielle interesser med et nyt forslag.

Den gensidige tillid mellem de retlige og administrative myndigheder kan fremmes, hvis ensartede procedurestandarder finder anvendelse. Det vil dermed bedre kunne sikres, at beviser, der er indsamlet i forbindelse med beskyttelsen af EU's finansielle interesser, anerkendes gensidigt af medlemsstaterne. Kommissionen vil overveje et lovgivningsinitiativ, der skal sikre, at undersøgelsesrapporterne fra OLAF har beviskraft, og andre foranstaltninger, som kan lette indsamlingen af beviser på tværs af grænserne.

4.2. Styrkelse af den materielle strafferet

Strafferetten er en hjørnesten i EU's indsats for at forebygge og bekæmpe ulovlige aktiviteter, som skader EU's finansielle interesser.

Kommissionen vil på grund af de eksisterende huller og den mangelfulde gennemførelse af konventionen om beskyttelse af de finansielle interesser udarbejde et initiativ om beskyttelsen af EU's finansielle interesser, der skal erstatte Kommissionens verserende forslag om strafferetlig beskyttelse af de finansielle interesser²⁹. Nye foranstaltninger skal sikre en ensartet og rimelig anvendelse af strafferetlige sanktioner i forbindelse med svig afhængigt af, hvordan den pågældende lovovertrædelse er blevet begået. Foranstaltningen bør desuden, i det omfang det er relevant for beskyttelsen af EU's finansielle interesser, indeholde definitioner af andre centrale lovovertrædelser som f.eks. underslæb og magtmisbrug. Der vil også blive set nærmere på mulighederne for at tilnærme reglerne om kompetence og tidsbegrænsning med henblik på at forbedre resultaterne af strafferetlige undersøgelser.

Dette forslag kan, i det omfang, det er relevant for beskyttelsen af EU's finansielle interesser, indeholde mere systematiske regler for anstiftelse, medvirken, tilskyndelse til og forsøg på at begå strafbare handlinger samt forsæt og uagtsomhed. Forslaget kan også fastsætte klarere regler for det strafferetlige ansvar, som indehavere af offentlige embeder (udnævnte eller valgte) og juridiske personer har for beskyttelsen af de finansielle interesser.

²⁷ KOM(2010) 815, artikel 79.

²⁸ KOM(2004) 509 som ændret ved KOM(2006) 473.

²⁹ KOM(2001) 272 som ændret ved KOM(2002) 577.

4.3. Styrkelse af de institutionelle rammer

Det er i forbindelse med alle EU-foranstaltninger, der skal forebygge og bekæmpe svig rettet mod Unionens finansielle interesser, og som skal sikre en effektiv og ensartet beskyttelse i hele Unionen, nødvendigt at tage stilling til, om EU er tilstrækkeligt udstyret med de strukturer, der er nødvendige for at kunne håndtere trusler mod EU's finansielle interesser. Der vil i dette øjemed og i overensstemmelse med Lissabontraktaten blive foretaget en grundig analyse af, hvordan de europæiske strukturer bør styrkes for at kunne håndtere strafferetlige undersøgelser:

- Eurojusts kapacitet bør moderniseres, og dette organ bør eventuelt gives beføjelser til på eget initiativ at iværksætte strafferetlige undersøgelser i tilfælde af kriminelle aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser³⁰.
- En specialiseret europæisk myndighed som f.eks. en europæisk anklagemyndighed kunne desuden bidrage til at skabe ensartede vilkår ved på en sammenhængende og ensartet måde at anvende fælles regler for svig og andre overtrædelser, som skader Unionens finansielle interesser, og til at foretage efterforskning og retsforfølgning i forbindelse med gerningsmænd og medvirkende til lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, og stille dem for en domstol³¹.
- OLAF undergår i øjeblikket en reform, der skal sætte organet i stand til mere effektivt at kunne varetage sine opgaver. OLAF er på nuværende tidspunkt den eneste EU-undersøgelsesinstans, der har til opgave at beskytte EU's finansielle interesser. Det bør overvejes, hvordan OLAF's rolle kan tilpasses nye institutionelle rammer ved at tydeliggøre samspillet mellem de retlige og administrative procedurer.

Vor vision for 2020: Træffe de strafferetlige og administrative foranstaltninger, der er nødvendige for at minimere kriminelle aktiviteter, der skader EU-midler

En nultolerancepolitik over for svig mod EU kræver, at der træffes passende foranstaltninger, som sikrer en ensartet efterforskning af svig i Unionen. Unionen bør tilstræbe et effektivt, rimeligt og afskrækkende beskyttelsesniveau for sine finansielle interesser gennem hurtige strafferetlige procedurer og sanktioner i hele Unionen, hvilket vil øge den afskrækkende virkning. Skatteborgernes penge bør med henblik herpå nyde ensartet beskyttelse i hele Unionen gennem en styrket retsforfølgning, som ikke stopper ved de nationale grænser, og gennem fælles minimumsregler inden for strafferetten, hvorved de muligheder, der gives i Lissabontraktaten vil kunne udnyttes fuldt ud.

³⁰ EUF-traktatens artikel 85.

³¹ EUF-traktatens artikel 86.